

●論文

## コロナ禍における社会福祉協議会の実践に関する考察 (I) — 日常システムが機能しない状況下での制約と対応 —

社会福祉学研究科博士課程後期課程2年

梅澤 稔

社会福祉学研究科博士課程後期課程2年

勝又 健太

東洋大学社会学部

加山 弾

### 【要旨】

新型コロナウイルス感染拡大（以下、コロナ禍）の影響により、地域福祉実践・活動は大きな制約を受けることとなり、またコロナ禍により新たに困窮状態に陥った人々への緊急対応の必要性が生じている。社会福祉協議会（以下、社協）では、中断・休止を余儀なくされた実践・活動の再開や継続の支援、失職者等への金銭的支援や生活支援の最前線に立ってきた。中でも、生活福祉資金特例貸付（緊急小口資金、総合支援資金）は緊急支援の筆頭であり、全国の社協で膨大な数の申請者に連日対応している。

本稿は、コロナ禍から1年半が経った現在までの社協による対応を記録し、分析する研究の第一報である。記録的意義としてはもちろん、コロナ禍の影響の長期化を見越し、ここまでの経験・実績を今後の支援に活かすことをねらいとしている。

全国の社協でコロナ禍への対応が試行的・開拓的に取り組まれており、それらを概観した結果、インフォーマルな地域福祉実践・活動への対応においては、「集まれなくてもつながる」「感染対策しながら集まる」といった新しい考え方や実践方法が生み出されていることを見いだすことができた。またそこでは、ICTの活用、社会福祉法人による連携体制の応用等の工夫が見られた。なお、これらの実際の運用状況について、梅澤が勤務する千代田区社協を事例として取り上げた。

また、特例貸付については、事業の概要、利用者とのニーズの傾向、個別ケースの発生状況、社協

における支援体制（通常業務と併行させることの限界および業務変更による適応等）について、各地の状況ならびに勝又が勤務する豊島区民社協の事例から整理した。

予期せぬ甚大なニーズ発生に対し、社協では連日、緊急対応を行ってきた。その全体像を俯瞰することを通し、ここまでの経験知や人的・組織的なネットワークの拡張を今後の（アフターコロナ時代の）ための資産としていく発想が重要だという結論を得た。

【キーワード】 コロナ禍 インフォーマルな対応  
特例貸付 社協の支援体制 人的・組織的ネットワーク

### I. はじめに

新型コロナウイルス感染拡大の医学的側面、経済的側面の影響がメディアで連日報じられる一方、社会的側面の影響としては、人びとの〈つながり〉を弱め、〈分断〉をもたらすことを特徴に挙げることができる。とりわけ、現代社会における格差・孤立・排除などの問題群を加速・拡大させ、非正規労働者、生活困窮者、高齢者、障害者等のように、以前から生活基盤が脆弱であった人びとをさらに窮地に追いやるものとなっている。ここで言う〈分断〉の含意には、人と人との関係を分かちこと、そして仕事や生活、趣味活動などの多くの日常の諸システムを中断・変更させることがある。

言うまでもなく、地域福祉は、希薄化の進む地域社会において住民・関係者を架橋し、紐帯を（再）構築することをめざしてきた。同じ空間で顔を合わせ、集い、交わるために、公私主体は努めてきた。コロナ禍は、それを根幹から否定する難局である。日常システムを分断させるという意味では、コロナ禍のような感染症による災禍は、震災、台風、豪雨などの自然災害と共通すると言えるが、自然災害では問題に直面した人びとのもとにいち早く駆け付け、福祉的支援を提供しようとするのに対し、感染症ではそれが許されないことも、支援を難しくさせる一因だろう。

地域福祉推進の第一線機関である社会福祉協議会（以下、社協）は、コロナ禍において中断・休止を余儀なくされた地域福祉実践・活動の再開・継続の支援、失職者等の生活困窮者への支援の最前線に立って尽力してきた。中でも、生活福祉資金特例貸付（緊急小口資金、総合支援資金）は、国による緊急支援の筆頭であり、その運営を任せられた全国の市区町村社協では、膨大な数の申請者に対応している<sup>1</sup>。もちろん、これらは通常業務と併行しての緊急支援となるため、職員は多忙をきわめている。

本稿では、感染拡大（パンデミック）から1年半が経った現在までの社協による対応を記録し、分析することを目的とする。記録的意義ということはもちろんであるが、感染の影響がさらに長期化することを見越し、ここまでの経験・実績を今後の支援に活かすことが研究としてのねらいである。活動中止の代替的な活動（たとえば、手紙による安否確認、マスクづくり等が行われた）やICTを活用した活動といった新しい取組みも創出された。これらを一旦整理し、コロナ禍が収束した後の地域福祉の手がかりを探ることに寄与したい。

感染拡大以降、このような目的の論文や報告書等の発行も相次いでいる。しかし、これについては地域福祉系の学会や関係機関の間でも、もちろん研究が始まったばかりであり、都道府県レベルの社協による現状報告や、単一の社協の実践記録という色合いのものが多く、社協職員に対する大規模調査等も早くも見られるようにはなっていないものの、まだ先行するいくつかの取組みにとどまっ

ているのが現状であろう（関西コミュニティワーカー協会・社協現場の声をつむぐ1000人プロジェクト2021）。

このような背景から、本稿では、まずは小地域における実践、つまり通常地域福祉実践・活動の維持とコロナ禍を契機として始められた対応等について述べ（第3、第4節）、次いで特例貸付における支援状況を総論的に整理する（第5節）。そして最後に、長期化するコロナ禍での対応の考え方について検討する（第6節）。「日常システムが機能しない状況下での社協による支援」という点では、相次ぐ自然災害時下の支援との共通性も意識すべきと考えている。

時間的な制約や執筆陣の力量の限界もあり、必ずしも体系的・網羅的なものにはならないが、それに近づけるために、各地の報告書や論文等から情報収集し、トライアングレーションによる相対化・精緻化を試みる。本稿を第一報とし、次の稿では、筆者の1人が勤務する社協を事例として特例貸付のデータ分析を行うこととする。

これまで地域福祉関係者が築いてきた枠組みの上に、今直面している課題を克服する方途について考察し、今後の方向性を展望するための一助としたい。

## II. 研究方法

### 1. 研究方法

世界規模のパンデミックの渦中だけに、社会科学系の各分野においても、研究者や臨床に携わる実務者が急ピッチでデータ化、記録化に取り組んでいる。地域福祉の研究フィールドにおいても、現時点では情報の収集・整理が主だが、今後は恒常的な実践理論や災害等の非常時下の実践理論等の既成の枠組みと融合させつつ分析が進められるものと思われる。

それを見越して、全国ですでに公表された論文・資料類を読み解きながら、質的内容分析を通して全体像をまとめようとするのが本稿の研究課題であり、方法である。執筆陣は、都内の社協で特例貸付等の実務に従事しつつ、東洋大学大学院社会福祉学研究科で研究に取り組む梅澤、勝又の2名、

そして同研究科で研究職にある加山の3名である。よって、実務で掴んだ視点や知識も、本稿の重要なエッセンスとなっている。

## 2. 倫理的配慮

東洋大学大学院の倫理審査を受け、承認を得たほか、東洋大学社会福祉学会の投稿規程を遵守している。個人名や具体的な地区名等は匿名化し、事象を取り上げる上でも、これらが特定されることのない記述内容にしている。

### Ⅲ. コロナ禍でのインフォーマルな対応

#### 1. 「レギュラー」の維持と「イレギュラー」への対応

これまで、地域において住民主体の活動や社会福祉法人・企業・学校等による社会貢献等を支援し、かつ近年では地域で孤立する住民層、とりわけ生活困窮者に対する支援を強化してきた社協にとって、コロナの感染拡大による最大の影響は、いわばレギュラーな活動の維持（コロナ禍がなくてもしたことを守る）という側面と、コロナ禍に起因するイレギュラーな状況への対応（コロナ禍があったから取り組んだこと）という両面の課題が求められるようになったことではないか。

課題の第一については、制約下におかれた平常の地域福祉実践・活動の維持（感染対策しながら参集・対面する、あるいはリモート＝非参集・非対面による「ウィズコロナ」の活動継続や、休止・中止を強いられた活動・行事の再開等）が、課題の第二に関してはフードパントリーのような食の支援を筆頭に、コロナ禍による失職・休職や収入減等の困窮者に対応してきたと言える。

コロナ禍前後を対比して俯瞰すれば、このような状況において正負の変化が顕著に立ち現れたことに気づく。つまり、コロナ前からの人的・組織的ネットワークが緊急下でも効力を強めていること、また反対にコロナ以前の生活リスクがさらなる状況急変（悪化）に直結したことがある。従来からの住民同士、住民と社協や各種支援関係機関との関係性、そして地域における公益的な取組みでつながる社会福祉法人同士の連携体制は、大き

な解決力となった（正の変化）ものの、半面において、以前からの非正規労働者が貧困状態に陥ったり、孤立高齢者のフレイルや認知症発症、孤立世帯でのDV・虐待やうつ等につながっている（負の変化）。こうした地域の変化を動的にアセスメントしながら、二つの課題に対応していくことが重要であろう。

以下では、こうしたことを意識しながら、さまざまな取組みを概観してみたい。

#### 2. コロナ禍での活動の維持・再開の支援

大阪市社会福祉協議会（2020）は、予期せぬ壁に直面した地域福祉活動の継続のため、「集まれなくてもつながる方法」と「気をつけながら集まる方法」に整理し、表1のように類型化している。このねらいには、物理的に集まるのが感染症によって許されないという根本的な難局を前向きにとらえ、「今だからこそ考えられるつながり方の新たな選択肢」や「日頃から集まれなかった状況や、集まりづらい人のための選択肢を増やす可能性」を探すということがある。長引く「ウィズコロナ」での対策や、コロナ収束後に「以前と同じ」に戻らないかもしれないことを見据え、今は「アフターコロナ」の方法を形成する時期であり、その際には、むしろ従来つながれなかった人々とのつながりや新たなつながりの方法へ移行を模索することが重要だという考えに基づいている。

表1 コロナ禍において地域福祉活動を維持する方法（大阪市社協）

##### 集まれなくてもつながる方法

- ・電話でつながろう（安否確認、コミュニケーション等）
- ・手紙・届けものでつながろう（ニュースレター、メッセージカード等）
- ・オンラインでつながろう（ICT、SNS、オンライン会議等）
- ・うちでできることをシェアしよう（簡単な体操や脳トレ、家での遊び等）

##### 気をつけながら集まる方法

- ・活動の目的と、この間の状況を見つめ直そう
- ・関連するガイドラインや資料を確認しよう

- ・ 夏場は熱中症にも気をつけよう
- ・ 話し合っ、方向性を決めよう
- ・ 具体的な準備・対策をして、再開へ
- ・ 振り返って、次につなげよう

(出所) 大阪市社会福祉協議会(2020)をもとに作成。

このような対応は、感染状況の変化とともに時間を追って変化していくものである。小林功(2021)は、自身の勤務する富士見町社協(長野県)でのコロナ禍での実践の経過を3期に分け、時間軸で整理している。「第1期 国内での感染確認緊急事態宣言中の間」「第2期 緊急事態宣言解除後」「第3期 新型コロナウイルス感染症への新たな理解(期)」という区分である(表2)<sup>2</sup>。

表2 富士見町社協によるコロナ禍への対応

**第1期 国内での感染確認緊急事態宣言中の間**

(緊急事態宣言発出前)

- ・ 衛生資材の洗い出し・在庫管理(消費見込み、使用方法の確認)
- ・ 利用者・職員の体温測定・健康管理
- ・ 職員の三密回避
- ・ 外部者の事業所内立ち入り禁止(ボランティア等)
- ・ 一斉休校時、職員の子どもの同伴出勤(→その後停止し、職員出勤体制変更)
- ・ (介護施設・事業所等)感染者が出た際の対応の協議(利用者の疾患有無、世帯状況、自宅で必要となる介護内容等のリスト作成)
- ・ 地域で見守り・支援の必要な要援護者の状況確認

(緊急事態宣言発出後)

- ・ 他地域との往来の自粛
- ・ 各事業所・部門等の拠点の一時的な分割(職員・利用者の行き来を制限)
- ・ (公共施設・集会施設等の使用禁止により)住民主体の地域(福祉)活動の停止
- ・ サロン参加者への個別訪問・電話
- ・ (介護サービス部門からの情報提供で)要援護者をリストアップし、個別訪問・支援(入浴等)
- ・ (商工会との連携による)地区社協による配食・声かけ・見守り

**第2期 緊急事態宣言解除後**

- ・ 拠点の分割の終了
- ・ WEB・リモートの本格導入  
リモート会議(職員研修、委員会等)・職員間の情報共有  
遠方の家族、大学生とのリモートによる交流  
地元ケーブルテレビの活用
- ・ ガイドライン(「新型コロナウイルス感染予防対策 地域福祉・ボランティア活動ガイドライン」)作成・配布
- ・ (ガイドラインに沿って)サロン、安否確認等の再開
- ・ 観光業と連携した地区社協・サロン活動(観光施設のバスによる送迎、野外施設の活用等)

**第3期 新型コロナウイルス感染症への新たな理解(期)**

- ・ 新しい福祉教育の方式の導入(感染予防しながらの高齢者疑似体験、利用者とのリモートでの交流、配食サービスのお便り等)
- ・ 新しい働き場の創出(通所介護、地域福祉活動者等による布マスクづくり、野菜販売等)

(出所) 小林(2021:18-20)を抜粋・一部修正して作成。

なお、熊田博喜(2021)は、富士見町社協によるこの一連の取組みについて、「関係機関の連携・ネットワーク(ハイリスク層へのサービスの集中的提供等)」「新たなつながりの創出(地区社協と飲食店の協働等)」「緊急時のガバナンス体制(関係者の行動の統制や意思決定のルールづくり等)」「総合相談体制(多数者向け活動の停止と個別サービスの増加等)」が重要であると論評している。

同様の試みは、全国で急速に進められた。社協の実践以外でも、地域組織やボランティアでは、たとえば、町会の見守り・例会を自粛し、代わりに電話で安否確認や励ましをするという例、町会や老人クラブ等の行事を複数回に分け(各回の参加定数を抑えて)、時短で行う例、傾聴ボランティアの活動を、施設に出向く代わりに電話で受け付ける等、多岐にわたる。集まらない代わりに手紙を送る方法はよく見られるが、たとえば参集の代

わりに往復ハガキで暑中見舞いを送って返信でニーズを聞きだす例、激励文にマニュアル（健康体操や音楽療法の講師に作ってもらったもの等）を同封する例等、ひと工夫を添えるものもある。

### 3. ICTを活用して活動を維持する

過去の感染症のときと異なり、インターネットやSNS、オンライン会議システム等が、パンデミックに先んじて張り巡らされており、社会インフラ的な役割を果たせたことは、コロナ禍の特徴の一つになったのではないだろうか。実際、上のような諸活動の維持や代替的対応において、ICTの活用はめざましいものであった。

北区社協（東京都）では、大学生がサービス・ラーニングとして高齢者向けサロンに参加していたが、コロナ下で学外活動が大学から制限されたことを受け、社協の担当者がタブレット端末をサロン会場とつなぎ、学生は自分達で考えたプログラム（健康・脳トレ体操、季節の折り紙等）を遠隔で提供したり、サロンをSNSで紹介する等の方式に切り替えている。

長野県社協は、ホームページに特設ページ「新型コロナウイルス感染症対策 今できるボランティア情報局」を立ち上げ、県内の多彩な活動や県社協独自の取組み（支援食糧の募集、医療・介護従事者に送るメッセージ等）について情報発信するとともに、関連するサイトへのリンクを紹介している。地域の活動として、たとえば、動画サイトやケーブルテレビを通じた情報提供（健康体操、防護エプロンの作り方、オンライン研修・セミナー・フェスティバル等）といった取組みが紹介された。

### 4. 社会福祉法人との連携

制度で対応できない問題が増幅している中、近年、社会福祉法人の専門性を発揮した公益的な取組みが広がっている。とりわけ、自治体・地域レベルで複数の法人が協力しあう体制は、近年大きな役割を果たしているのだが、社協が連携体制（連絡会等）の要となる場合が多い。

コロナ禍においてもその体制が奏功し、中でもフードパントリーや子ども食堂のような食の支援

を行う取組みは顕著である。たとえば、学校給食中止によって子どもの食事の確保が必要になった世帯のため、法人連絡会で協力しあい、施設の利用者向けの昼食を多めに作り、弁当として届ける例（広報、希望者の受付け、配達ボランティアの手配や食事代の補助は社協が行った）、食事の提供と併せて各施設・事業所の求人を募集する「食＋職の支援」をする例もある。また、障害者の就労支援事業所で運営していたカフェが休止となり、看板メニューの手づくりパンを宅配に切り替えて利用者の雇用を維持した例、休館となった老人センターで利用者の運動不足を防ぐために健康体操のパンフレットと塗り絵をセットで送り、返送された塗り絵は所内に展示するという例等、枚挙にいとまがない（東京都社会福祉協議会・東京都地域公益活動推進協議会2020）。

こうした法人のネットワークは、都道府県や市区町村の単位で施設・事業所の任意の参加によってつくられることが多いが、当該の社協に事務局をおくことが一般的である。もとより社協は、中間支援組織として、法人間のネットワーク化や企業・医療機関・教育機関等の有志との連携体制の構築、諸活動の状況把握・情報発信、資金提供等の方法で活動を推進している。その強みを生かし、それまで制度・分野別に縦割りで動いていた各法人・施設の横断的なつながりを促進している。全国社会福祉協議会（全社協）地域福祉推進委員会（2021）は、社協と法人が連携・協働する目的として、地区社協、自治会・町内会、民生委員等の地域の各主体と法人・施設の垣根が低くなること、各施設等で把握した情報（自組織だけで対応できない地域生活課題等）を連絡会で共有できること、アウトリーチしやすくなること（各施設等に相談窓口を設ける方法、地区の集まりや諸活動等に出向く方法等）、各施設等がもつ専門性や経験と社協がもつネットワークを生かしあえること、といった利点を挙げる。

なお、このように尽力している社会福祉法人であるが、当然ながら通常業務の維持の上にこのような地域貢献をプラスする負担は相当大きなものとなる。東京都社協（2020）は、同会内に設置する社会福祉法人経営者協議会の会員法人のうち828

法人を対象に調査を行い（回答376法人）、こうした実態を整理している。調査報告書によると、新型コロナウイルスによる法人経営・施設経営への影響や課題は、「衛生資材の不足」「（研修に参加できないため）人材育成の遅れ」「利用自粛等による収益の低下」「職員の負担増／メンタルヘルスの不調」等が上位となった。

また、感染の発生時に必要な行政施策等について、「迅速なPCR検査」「感染対策指示」「感染防止策のための基本報酬の引上げ・危険手当の支給」「（陽性の利用者の）すみやかな入院調整」「動線・ゾーニング等のための専門家の派遣」等の要望が大きかった。

一方、施設経営においても「感染対策の徹底（検温・手指消毒・三密回避等）」「感染対策のための設備改修等」「職員の意識改革」「会議・面接等のオンライン化」等に取り組む必要があるとされている。なお、新型コロナウイルスに対応するBCP（事業継続計画）は約3割の法人が策定済み、福祉避難所についての行政との協議を検討・準備中の法人が約27%であった。

#### IV. 千代田区社協によるインフォーマルな取り組み

##### 1. アンケート調査の実施

上のような状況についてより具体的に把握するため、梅澤が勤務する千代田区社協でどのような対応をしてきたかを記していくこととする。

千代田区は、人口6万7千人で東京23区の中で一番少ない人口ではあるが、企業や学校等の昼間人口は約85万人もいる。昼夜の人口格差は日本で、他の地域にはない特性を有している。千代田区社協は、この地域特性を活かした事業を重視し、これまで地域福祉活動を推進してきた。一つは、町会を単位とした小地域福祉活動である。都心でありながら町会活動が活発であり、住民同士の顔の見える関係を大事にするため、町会福祉部の設置を促進して活動の基盤としている。もう一つは、住民のほかに企業や学生によるボランティア活動を推進する取組みで、ネットワークづくりに力を入れている。

コロナ禍で三密を防ぐことが推奨され、人と人が顔を合わせる対面活動が自粛されてきた。実際に多くのボランティア活動や地域の支えあい活動が中止や縮小される中で、中間支援組織としての社協の役割を改めて考え、制約下での活動状況を把握するため、町会福祉部およびボランティア団体を対象とするアンケート調査（質問紙法）、並びに福祉施設等へのヒアリングを行った。以下では、アンケートの結果に基づいて概況を述べていく。

##### 2. 町会福祉部の活動状況と地域の課題

町会福祉部に対する調査は2020年9月に実施し、全66町会中57町会の回答を得た（回収率86.3%）。調査内容は、現在の活動状況、具体的な取組み内容、地域の課題である。感染拡大当初の2020年3月～8月までに福祉部活動をした町会は28町会で、約半数が何らかの活動を行っていた。

具体的には、高齢者宅への戸別訪問で、マスク、消毒液等のコロナ感染予防対策の物品配布をしながら訪問をしていた。また、対面による活動はせず、手紙の送付やポスティング、電話訪問によるつながりを継続した取組みも行われていた。いくつかの町会では、メールやLINEを活用して連絡をとったという事例もあった。

中には、町会活動として夜警や掲示板を利用した注意喚起や、感染防止対策を講じながら屋外でのラジオ体操を実施しているとの回答もあった。さらに、町会内での情報交換や集合住宅事業者への聞き取りもされており、多様な取組みから重層的な支援につながっていることがわかる。

課題として挙げられたのは主に高齢者についてであり、「外を歩いている高齢者が少ない」「マスクや帽子越しで誰か気づかない、様子がわからない」「町会福祉部の役員が高齢化しているため、自身のコロナ感染が不安である」「ネットショッピングや宅配の手続きができない高齢者が多い」「クレジットカードを持っていない、使えない」というものが見られた。

##### 3. ボランティア団体の活動状況と必要な支援

次に、ボランティア団体（社協登録団体）への調査を2020年12月に実施した。回答数は全159団体

中89団体 (回収率55.9%) で、現在の活動状況、具体的な取り組み内容、必要な支援を調査した。

活動状況は、「休止中」(22%)、「休止したが再開した」(26%)、「活動の規模や頻度を縮小して継続」(33%)、「そのまま継続」(5%)であった。また、「その他」として「オンラインを活用したり、活動内容を変更して活動している」(14%)があった。休止している団体の中には、団体の意向ではなく、依頼がないために活動ができていないという回答もある。

オンライン活用をしている団体は33団体あり、千代田区社協が主催したオンライン活用講座により利用が促進されたケースもある。オンラインの活用目的は、ボランティアメンバー同士の情報交換、活動報告会やボランティア説明会、交流イベント等である。今後の取り組みとして、オンラインコミュニティの充実を挙げる団体も多かったが、一方で「対面によるコミュニケーションが大事」「人の心に温かく接したい」といったボランティアならではのつながりをなんとか続けて活動していきたいという意見もあった。

このような中で、ボランティア団体が求める支援では、「オンラインアカウントの貸出」「Wi-Fi環境の整備」「オンラインスキルのサポート」等、新たなニーズが挙がっている。また、「情報発信を強化するためにホームページの制作」やそのための

「助成」などIT支援を求める意見も多数見られるようになったのが特徴的である。そして、活動の見直しや団体運営の継続にあたり、「団体に対する提案」や「地域ニーズとのマッチング」等、新たな活動へのコーディネートを求める意見も出ている。

#### 4. コロナ禍における新たな活動の掘り起こし

千代田区社協では、地域福祉活動の意義を再確認し、コロナ禍の今だからこそ新しい活動を掘り起こすとともに、ウィズコロナやアフターコロナを視野に入れた継続的な活動のための仕組みづくりに取り組むことにした。そのうち二つの事業を紹介する。

##### ①助成金制度の創設と取り組み

一つ目は、新型コロナウイルス対策支援としての「助け合い事業助成金」制度の創設である。非営利の活動が前提だが、営利団体であっても活動が非営利であれば申請を可能にした。助成金の上限は30万円、区民の困りごとに対応する取り組みが対象である。2020年5月に「コロナで困っているみんなを事業で助けるための助成金」とPRしたところ広範な区民から問い合わせがあった(在住区民だけではなく、企業や学生等も含めている)。実績としては、20団体から問い合わせがあり、13団体に助成金を交付した(表3)。

表3 「助け合い事業助成金」の交付事業一覧

対象	事業内容	組織	これまでのかわり
子育て支援	ホームページの作成(飲食店テイクアウト・デリバリー情報、親子向けオンラインイベント)	一般社団	○
子育て支援	ひとり親家庭への食材提供	任意団体	新規
子育て支援	子育て世帯向け弁当の配布	一般社団	新規
子育て支援	ひとり親家庭への100円弁当販売	企業	新規
子ども支援	飲食店と連携した子ども食堂の実施	一般社団	○
区民支援	住民ニーズ調査と地域情報サイトの作成	任意団体	新規
区民支援	地域情報の冊子作成	任意団体	○
区民支援	飲食店テイクアウト・デリバリー情報の冊子作成	一般社団	○
区民支援	オンラインフィットネスの配信	任意団体	新規
区民支援	街歩きツアーの開催と街の魅力サイトの作成	任意団体	新規
高齢者支援	介護予防動画の配信	任意団体	新規
高齢者支援	オペラのオンライン配信、DVDの作成	任意団体	○
医療・介護従事者支援	手作り防護服を医療機関や介護施設等に寄付	大学生グループ	○

(出所) 千代田区社会福祉協議会作成。

活動内容は、食事支援や運動促進に関するものが多い。医療・介護従事者の苦境が連日報道されていたため、区内の大学生達が防護服を作って支援するといった「いま必要なこと」も取組まれた。助成金を交付した団体の6割は、社協との関わりがはじめてであり、助成をきっかけに新しいつながりを生み出すことができた。

## ②企業と障害児施設の文通プロジェクト

もう一つの取組みは、企業と障害児施設と社協が協働した活動である。テレワークになった企業社員と地域交流ができなくなった障害児施設をつなぐ取組みとして「文通プロジェクト」を立ち上げた。

文通であれば、社員個人が在宅で作業でき、利用児にとっては文字を書く訓練にもなるということで、プロジェクトが立ち上がった。企業では参加する社員を募って社員主体のチームをつくり、文通テーマ等をチームで検討しながら進めた。施設では、職員が手伝いながら手紙を書いた。文字を書くことができない利用児達は、折り紙等でプロジェクトに参加した。

文通プロジェクトでは、手紙というアナログ式の手法を用いたが、ところどころでオンラインも活用した。社員ボランティアへの事前の説明会をオンラインで実施したのだが、在宅ワークのため、個々の社員が時間を調整して説明会に参加できたという。また、文通相手のことを想像しながら手紙を書くことも当初の魅力ではあったが、オンラインでの顔合わせ会を開催してお互いの様子がわかると、文通を続けるモチベーションにもなったと感想が寄せられた。

これまで企業の社会貢献活動においては、単発のイベント型ボランティア活動も多かったが、文通は定期的・継続的であるため、新しい活動の可能性を開くものとなった。

## 5. イレギュラーな対応が新たな活動を生み出す

前節まで見た実践と同様に、千代田区社協においても、コロナ禍に起因するイレギュラーな状況

が、新たにインフォーマルな活動を起こす契機となった。広範な住民、市民が困っていることを知り、「なんとかしたい」と湧き上がる思いをボランティア活動に具体的に結びつけることが社協の本分である。コロナ禍は、未曾有の災害と言うべき出来事であることは間違いないが、自粛や制約によって思考を停止させてはいけないという価値意識を共有できたことは、将来にも財産として残せたことであろう。

## V. 生活福祉資金緊急小口資金等の特例貸付

### 1. 特例貸付の概要

生活福祉資金貸付制度は、所得の少ない世帯、障害者や介護を要する高齢者のいる世帯等に対し、資金の貸付と必要な相談支援を行うことにより、その世帯の生活の安定と経済的自立を図ることを目的とする社会福祉制度である。戦後の混乱期における困窮者の支援として民生委員による世帯更生運動からはじまり、1955年に法整備、制度化された。各時代における様々な社会問題に対応し、第二のセーフティネットとして制度改正が行われてきた。

新型コロナウイルスの感染が拡大する中、休業や失業等により、一時的に生計維持が困難な世帯に向けた特例貸付制度を2020年3月25日から開始した。生活福祉資金貸付制度は、対象世帯を低所得世帯以外にも拡大し、様々な生計支援に幅広く対応し、即時的な手続きや貸付が重視された。

特例貸付制度では、緊急小口資金と総合支援資金の2種類がある。緊急小口資金は、一時的に生計の維持が困難となった場合に、費用の貸付を行う制度で、上限は20万円となっている（償還期限2年以内）。総合支援資金は、生活支援費として生活再建までの間に必要な生活費用を貸付する制度で、単身世帯では月15万円以内、二人以上の世帯では月20万円以内で、貸付期間は3か月以内になっている（償還期限10年以内）。償還時において、なお所得の減少が続く住民税非課税世帯は、償還を免除することができることが制度上明示されている。

当初、2020年7月末までの実施予定であったが、感染拡大状況に即し、同9月末、12月末、翌3月末、

6月末, 8月末, 11月末と延長を繰り返してきている。

開始からの約1年間で申請された貸付件数は200万件, 総額8000億円を超え, 2018年度の総貸付件数2万5,388件, 貸付金額140億円の約80倍の件数となっている(佐甲学2021)。2021年6月現在, 累計1万人を超えた。

## 2. 利用者およびニーズの傾向

滋賀の縁創造実践センター(滋賀県社協)は, 2020年度の県内の特例貸付の状況を整理し, 報告書を発表している。それによると, 同年度(1月末時点まで)に貸付決定した緊急小口資金は1万2,046件・228万2,971円, 総合支援資金(新規)は1万400件・548万6,396円, 総合支援資金(延長)は5,892件・310万9,140円であり, すでに開始当初の8か月間(2020年4月~11月)でリーマンショック時の3年間(2009~2011年度)の約7.5倍におよんでいるという。詳細は下記のとおりであった。

利用者の傾向を年齢・性別で見ると, 特例貸付全体(延長を含まない)で, 年代別では20歳代が14.0%, 30歳代が23.0%, 40歳代が25.6%, 50歳代が21.7%, 60歳以上が15.5%であり, リーマンショック時と比べて20歳代が約3倍に増加している。また, 性別では男性が70.4%, 女性が29.2%で, リーマンショックの時より女性が2倍超に増加している(いずれも2020年11月末現在)。

世帯別では, 単身世帯が41.0%(高齢単身が4.0%, その他単身が37.0%), 児童あり世帯は29.9%である。

就労・収入について, 延長貸付利用者の60.4%は「就労している(自営業, 個人事業主含む)」で, 「仕事を探したい/探している(現在無職)」は19.4%である。正規職員は20.8%, 非正規常勤・非常勤職員は27.0%で, 利用者の89.6%が月5万円以上の減収, 収入0円になった世帯は20.1%におよぶ。延長貸付利用者のコロナ前の収入額は, 全体では「20~25万円未満」(19.7%)がもっとも多く, 次いで「25~30万円未満」(17.2%), 「15~20万円未満」(15.9%)の順である。「大人1人と児童世帯」にかざれば, コロナ前は「15~20万円未満」(26.9%), 「10~15万円未満」(23.2%)の順である。

延長貸付利用者が相談したいことは, 「収入・生活費」(68.1%)が最多, 次いで「家賃やローンの

支払い」(15.6%), 「仕事探し, 就職」(13.9%), 「税金や公共料金の支払い」(12.3%), 「病気や健康, 障害」(9.5%)が上位である。

## 3. 個別ケース発生の態様

自治体による多寡はあるにせよ, 全体的な傾向は, 同センターの報告からつかむことができる。個別的なケースがどのように起き, 特例貸付を軸にどのような支援が提供されているかについて, プライバシー保護の観点から具体的に書き記すことは難しいが, 一般的には下記のようなケースが報告されている。

- ・ひとり親世帯の例…コロナ禍で小学校が休校し, 子どもの世話のため親が仕事を休まざるを得ず, 収入が大幅に減収している世帯。特例貸付のほか, 食べるものにも困っていることから, 社協の食糧支援を活用して米・調味料や乾麺等を配付している。
- ・飲食店経営者の例…相次ぐ緊急事態宣言で客足が遠のいたことで, 売り上げが伸びなやみ, 店の家賃が払えず閉店となる。生活費に困り特例貸付を申請した。
- ・イベント企画業経営者の例…コロナの影響によりライブイベントが軒並み中止に追い込まれ, 収入がゼロに。家賃のほか, アパートの契約更新月による更新料が重なり, 生活に困窮して申請に至った。
- ・外国人留学生の例…アルバイト先の店が臨時休業になり, シフトに入れなくなってしまったために減収。母国もロックダウン中で帰国できず, 今まで頼りにしていた母国の親からの仕送りも途絶え, 生活に困窮している。
- ・外国人夫婦(妻が妊娠中)の例…夫の勤務先がコロナ禍で休業し, 収入を得ることができなくなり, 生活困窮状態に陥った。周囲に頼れる人がおらず, 精神的にも追い込まれている。
- ・自ら感染し休職した会社員の例…回復し仕事に復帰したが, 会社にいづらくなり退職を余儀なくされ, 新しい仕事先が見つからず生活に困窮している。
- ・高齢の父親と, ひきこもり状態にある息子の世

帯の例…父は派遣社員として働いていたが、緊急事態宣言により会社の業績が悪化し、雇止めとなる。年齢要件と自身の感染の影響により新しい仕事が見つからず、生活費に困っている。

以上のようなケースは決して珍しいものではない。先述したように、従前からの生活リスクを抱えていた人ほど、コロナ禍によってさらに窮地に追い詰められていると言える。

#### 4. 社協における支援体制と業務の変更

このように、急激なニーズの拡大に連日対応する社協の現場では、未曾有の壁に直面した。荻田藍子（2021）は、兵庫県社協・市区町村社協の対応を元に、「貸付の限界」およびそれに対抗する実践についてまとめている。県内では、2021年4月末までの1年間で約11.3万件、521億円以上の貸付があり、「阪神・淡路大震災時やリーマンショック時の貸付をはるかに上回る規模」であったという。貸付現場では人員不足による職員の疲弊が顕著で、応援体制や新規職員の雇用をしたものの、「残業や休日出勤の増加、休暇の取得困難」等で、職員の健康状態も危惧される社協が多かった。また、緊急の貸付を要する個人・世帯は複合的な問題を抱え込んでいる場合が多く、「貸付以外の生活支援策」（伴走型就労支援、家計・債務管理、医療・福祉サービス利用支援等）につなげたくても、有効な手立てが少ないという状況であった。

これに対し、同県社協では、貸付の事務フローの変更・簡素化、人材確保（応援職員体制）、会場確保、資機材確保のほか、情報集約・発信（Q&Aの作成等）、調査・課題発信（レポートの発行等）といったさまざまな対策を講じて現場をバックアップし、県内の市区町村においても、状況変化を睨みながらの相談体制構築・運用、課題の整理と「見える化」、関係機関と連携した生活支援等に尽力したと、荻田は述べている。

なお、職員の体制について、たとえば新宿区社協では、総合相談（生活福祉資金貸付担当者）を中心に（同部署から5～11名で対応。途中、新規採用・区からの派遣・異動・退職あり）、ボランティア・センターや成年後見センター等からの応援職

員を含め、合計6～18名体制で対応してきた（2020年4月～10月末までの集計）。この間の1日平均の申請者数は27.8～137.3人と幅が大きく、1職員あたりの平均対応件数は4.63人～10.17人であった。

#### 5. 豊島区民社協における特例貸付の体制（事例）

勝又が勤務する豊島区民社協では、2020年3月から翌年4月までの14か月間で、緊急小口資金8,525件、総合支援資金（新規・延長・再貸付計）1万2,088件の貸付を行ってきた。合計申請件数20,000件を超え、送金総額は60億円に上っている。豊島区は池袋を中心に日本有数の繁華街を抱えていることもあり、飲食店店員や個人事業主、タクシー運転手、ナイトワークの業種をはじめとして、さまざまな職業・業種に及んでいる（第二報にて詳述）。個別の事例で見ると、ひとり親家庭や単身高齢者、若年層、外国人住民等の多くがコロナ禍によって勤め先が減収・失業・閉店状態に追い込まれ、これまで社協の相談窓口には全く訪れたことがなかった住民も多数訪れ、社会的に弱い立場の住民の生活が真っ先に追い詰められている実態が浮き彫りになった。

相談窓口では、制度開始当初から連日申請者の来訪や問い合わせの電話が鳴りやまず、丁寧なアセスメントが十分にできないジレンマを抱えながらの貸付対応であったが、申請者一人一人の逼迫した生活状況に向き合い、オール社協体制で相談支援に臨んだ。「誰一人取りこぼさない」という社協のミッション（使命）が全職員の拠り所であることを改めて裏づける契機にもなった。

その中で、金銭的ニーズの充足にとどまらず、仕事や子育て、障害など必要な支援につながるような支援に注力してきた。申請に訪れても貸付条件対象外になるケースもあるが（住居要件や減収状況の関係で申請に至らなかった等）、その場合でも生活保護へのつなぎ、食糧支援、インフォーマル資源の活用（NPO等との連携）等の他の方策の紹介等を行ってきた。豊島区民社協の場合はコミュニティソーシャルワーカー（以下、CSW）が配置されており、このような場面で優位性を発揮することができた。申請者の課題によっては、貸付の

窓口にて、本人の同意の上でCSWと連携し、個別の訪問や面談、継続支援等の密な対応を行ってきた。対象を問わず、どのような相談も受け止めるというCSWの体制があったため、迅速な連携・対応が可能となり、さらなる個別ニーズや地域課題の把握にもつなげることができた。

また、区の申請傾向として、定住外国人の比率が半数近くを占めるという実態がある。貸付を受けた外国人世帯は、金銭的な問題だけではなく、仕事や子育て、ビザなどの課題を持ち、深刻な生活状況を抱えている。周囲に頼れる人がいない、妊婦のいる外国人家庭、仮放免や難民申請中等で貸付や生活保護等の対象にならない外国人はCSWにつながり、個別の課題を整理しながら継続支援を行ったり、他の関係機関と連携をした食糧支援や炊き出し等の支援を行い、同時に地域づくりにもつなげている。

貸付をきっかけに把握できた申請者は、換言すれば、今後もつながりを継続していくべき地域住民でもある。今回の貸付申請を支援の入り口としてつながった個々のニーズをいかに地域福祉の枠組みで捉えて出口を構築していくか、生活再建に向けた長期的な支援と地域づくりに展開させていくかという視点が今後の課題となる。それを可能にする人員配置や体制構築も含めて検討していかなければならない。

## VI. ここまでのまとめとこれからの課題

世の中をここまで一変させた緊急時下、最前線で対応に当たる社協の支援実績をまとめる本稿の取組みは、社会や地域が潜在的に有している構造的欠陥を紐解く作業にはかならなかった。支援においては、必要な人を適切に支援に結びつける「入口」が重要であることについては言うまでもないが、それと併せて、困難な状況が長引く中、さまざまな支援とセットで提供できる総合的支援の仕組み、そして貸付の長期化による多額の債務返済に道筋を立てること等、「出口戦略」の重要性も明らかとなった。特例貸付やフードパントリー等で初めて社協や各団体を知り、助けられた人も多い。毎日の食事や生活費の確保はあくまで課題の表層

であり、その根幹にある問題構造に目を向けた支援が必要である。このためには、平常時の支援とも連動性のある、包括的な制度・施策の運用の仕組みも求められる。コロナ禍への対応をBCPに記載する例も既に見られたが、平時のシステムが機能しない状況は自然災害とも近似する部分が多く、災害時対応・支援も含めた一元的な仕組みを考えていくことが肝要ではないか。

他方、苦境を跳ね返すレジリエンスも各所で確認できた。コロナに関連するニーズを充足するサービスやプログラム、情報ツール等の開発（ソフト開発）、新たな集い方や拠点、物的資源等の開発（ハード開発）が促進されたことに加え、人的・組織的ネットワークが拡張・構築させる契機ともなり、いわばネットワーク開発の側面においても力強い進展が見られた。この新たな関係性や経験値は、アフターコロナに残る地域のアセット（含み資産）となる。

このように考えていくと、苦しい現在は、ウィズコロナ時代への移行期だと捉え、生産的に過ごすべきなのであろう。「早くコロナ前の状態に戻りたい」と誰もが思うが、良くも悪くも、全く同じに戻ることは考えにくい。コロナ前の状態をA、現在の緊急対応をBだとすれば、論理モデルA→B→A（コロナ前と全く同じ状態に戻そうとする）を模索するのではなく、モデルA→B→A'（コロナ前の状態Aを修正・ブラッシュアップしてA'をめざす）、あるいはモデルA→B→C（コロナ前と全く違うやり方Cを生み出す）の可能性について、私たちは（好むと好まざるにかかわらず）議論しなければならないのだろう。

これまで培った人脈や経験等の資源を基盤に、新たな担い手の参画を得、ICT等の新しい手法も導入しながら、さらには近年指摘されたきた主体や方法の課題にも思い切って切り込みつつ、実践や活動へと発展させていくことが求められよう。

### 【注】

<sup>1</sup> 全国では、2021年6月時点で、全国の特例貸付合計利用額が1兆円超に達し、2009年度の50倍にお

よぶ（朝日新聞2021年6月26日）。

- <sup>2</sup> このような時系列的な捉え方は、災害時にもあてはまるものである。たとえば山下祐介・開沼博編（2012：34-38）は、東日本大震災による避難の時間区分として「第Ⅰ期：緊急避難期（発災～半年後まで）」「第Ⅱ期：避難長期化期（半年後～2年後程度まで）」「第Ⅲ期：転換期（第Ⅱ期以降）」を示し、刻々と変化する避難者の状況・ニーズを時間軸で捉える方法を示唆する。

### 【参考文献】

- 朝日新聞（2021年6月26日）「特例貸し付け1兆円超 コロナ困窮対策リーマン時の50倍」。
- 福澤信輔（2020）「コロナ禍の中で長野県内で多様な主体とつながりを絶やさないICTの活用の仕組み」東洋大学福祉社会開発研究センター SPA-3 ユニットシンポジウム資料（2020年12月19日）。
- 関西コミュニティワーカー協会・社協現場の声を つむぐ1000人プロジェクト（2021）『声を紡ぎ、未来を拓く 新型コロナウイルス感染症特例貸付に関する社協職員アンケート報告書2021』。
- 小林功（2021）「コロナ禍における地域福祉活動・在宅福祉サービスの実践記録」日本地域福祉学会機関誌編集委員会・地域福祉実践研究編集会議編『地域福祉実践研究』（12），pp.18-21。
- 熊田博喜（2021）「コロナ禍における地域福祉活動・在宅福祉サービス実践の非連続性と連続性」日本地域福祉学会機関誌編集委員会・地域福祉実践研究編集会議編『地域福祉実践研究』（12），pp.21-22。
- 荻田藍子（2021）「新型コロナウイルス感染拡大に伴う特例貸付の兵庫県における実践記録」日本地域福祉学会機関誌編集委員会・地域福祉実践研究編集会議編『地域福祉実践研究』（12），pp.3-9。
- 大阪市社会福祉協議会（2020）『コロナの中でもつながる方法（令和2年9月24日更新版）』。
- 佐甲学（2021）「未曾有の特例貸付を地域福祉施策として再構築するための視点」日本地域福祉学会機関誌編集委員会・地域福祉実践研究編集会議編『地域福祉実践研究』（12），pp.9-11。
- 滋賀の縁創造実践センター（2021）『滋賀県における生活福祉資金緊急小口資金等の特例貸付利用世帯の状況』。
- 東京都社会福祉協議会（2020）『新型コロナによる影響調査報告書（概要版）～コロナ時代に求められる法人経営とは～』（2020年12月25日）。
- 東京都社会福祉協議会・東京都地域公益活動推進協議会（2020）「コロナ禍の地域公益活動を考える オンライン実践発表会」（資料）。
- 山下祐介・開沼博編（2012）『「原発避難」論—避難の実像からセカンドタウン，故郷再生まで』明石書店。
- 全国社会福祉協議会地域福祉推進委員会（2021）『社協と社会福祉法人・福祉施設の連携・協働推進方策』（2021年6月8日）。