

厚生労働科学研究費補助金  
政策科学推進研究事業

生活保護の相談援助業務に関する評価指標の開発と、  
指標の業務支援ツールとしての応用に関する研究

平成17年度 総括・分担研究報告書

主任研究者 森川 美絵

分担研究者 岡部 卓  
新保 美香  
根本 久仁子

平成18(2006)年3月

目次

総括研究報告

生活保護の相談援助業務に関する評価指標の開発と、  
指標の業務支援ツールとしての応用に関する研究  
森川美絵 ----- 1

II 分担研究報告

1. 生活保護における相談援助の位置づけと評価の意義  
岡部卓、新保美香、森川美絵 ----- 13

- 1-1 生活保護における相談援助活動の位置づけ
- 1-2 「自立支援」の流れにおける生活保護の相談援助活動とソーシャルワーク
- 1-3 生活保護における相談援助業務の評価の意義・課題

2. 生活保護の援助充実に対する自治体の取り組み状況①  
～都道府県・指定都市に対するアンケート調査(1)：結果の概要  
新保美香 ----- 19

- 2-1 アンケート調査の目的
- 2-2 アンケート調査の実施状況
- 2-3 アンケート調査の結果
- 2-4 アンケート調査の考察～相談業務の充実に関する取り組みに着目して  
(資料)  
資料2-1 アンケート調査票

3. 生活保護の援助充実に対する自治体の取り組み状況②  
～都道府県・指定都市に対するアンケート調査(2)：マニュアルの内容分析  
根本久仁子 ----- 31

- 3-1 マニュアル分析の視点と方法
- 3-2 マニュアル全体の分析
- 3-3 相談援助に関する記述の分析
- 3-4 おわりに：まとめと課題

- 資料3-1 Bマニュアル 「生活保護の法令・通知と文献」「ケース事例」
- 資料3-2 Cマニュアル 「生活保護関係用語集」「面接相談」
- 資料3-3 Eマニュアル 「査察指導のチェックポイント」(一部抜粋)
- 資料3-4 「新福祉事務所運営指針」
- 資料3-5 「生活保護の査察指導(試論)」
- 資料3-6 「指導監査からみた生活保護の実務」
- 資料3-7 Gマニュアル 「ケース記録の具体例」
- 資料3-8 Hマニュアル 「自立助長」「処遇(支援)方針の具体例」

4. 生活保護の援助充実に対する自治体の取り組み状況③～自治体ヒアリングの概要  
森川美絵 ----- 1 1 3

- 4-1 ヒアリングの目的
- 4-2 ヒアリングの方法
- 4-3 ヒアリング結果(1)～京都市
- 4-4 ヒアリング結果(2)～北九州市
- 4-5 ヒアリング結果の考察

資料4-1 ヒアリング項目一覧

資料4-2 ヒアリング時提出資料(一部抜粋)～京都市

「就労支援の事例」

「稼働年齢者の総点検(要綱)」

「自立助長推進世帯の選定と指導(要綱)」

「生活保護 精神障害者への援助充実に向けて」(目次一覧)

「生活保護 母子世帯に対する処遇の充実に向けて～処遇の視点と方策」(目次一覧)

資料4-3 ヒアリング時提出資料(一部抜粋)～北九州市

「マネジメントサイクルに従った処遇の推進及び具体的な処遇方針の樹立について(案)」

5. 生活保護における相談援助活動の業績評価の基本的枠組み  
森川美絵 ----- 2 1 1

- 5-1 対人サービス・プログラムの業績測定の基本的考え方
- 5-2 行政評価の基本的考え方と生活保護の相談援助業務への援用
- 5-3 生活保護における相談援助活動の業績評価の基本的枠組み
- 5-4 生活保護における相談援助活動の評価指標開発の課題

6. 生活保護行政機関における相談援助の評価指標作成のための理論的・予備的考察  
～「包括的な視点」と「当事者の<声>」

堅田香織里 ----- 2 1 9

- 6-1 貧困/対貧困政策/生活保護制度の二重性
- 6-2 非対称的な権力関係から<当事者の声>の反映に向けて
- 6-3 おわりに

7. 生活保護における相談援助の評価項目の抽出(検討状況の概要)  
～「活動過程一覧 項目案」の策定

森川美絵、根本久仁子、岡部卓、新保美香、  
堅田香織里、長友祐三、岸田正寿、巻口徹 ----- 2 2 7

- 7-1 研究の目的
- 7-2 研究の視点と方法
- 7-3 結果
- 7-4 おわりに

研究成果の刊行に関する一覧表 ----- 2 3 9

研究成果の刊行物・別刷 ----- 2 4 1

生活保護の相談援助業務に関する評価指標の開発と、  
指標の業務支援ツールとしての応用に関する研究

主任研究者 森川 美絵 国立保険医療科学院 福祉サービス部研究員

【研究要旨】

本研究は、生活保護の相談援助業務に関する評価項目・指標の開発を行い、それらの評価項目・指標の業務支援ツールとしての応用可能性について検討するものである。本年度は研究（3年間予定）の初年度にあたる。本年度の研究目的は、生活保護における相談援助業務の位置づけおよび評価に関する先行研究および実状の検討と、評価項目案の収集・抽出である。

生活保護における相談援助は、近年一層の重要性を増し、その充実が重要な政策課題となってきた。本研究が生活保護における相談援助の状況について実証的に明らかにしたのは、以下の点である。自治体へのヒアリングからは、援助業務の標準化にむけ、援助側面も含めたマニュアルの整備や、援助業務のマネジメントの徹底など、各自治体でこれまでも独自の努力が展開されていることが明らかになった。アンケート調査では、研修や専門職員の活用を中心に、相談援助の充実に向けて「何らかの取り組み」をしている自治体が多いことが明らかになった。その一方で、マニュアルの内容分析では、多くの自治体においては、相談援助については言語化されにくく、体系的な指針やマニュアルが整備されているとは言いがたい現状が明らかにされた。

また、本研究では、評価の枠組みを原理的に考察するとともに、相談援助過程の全体像を「援助過程一覧 項目案」として明確・具体的に提示した。すなわち、生活保護の相談援助を、6つの援助過程（A. インテーク、B. アセスメント、C. 援助計画作成、D. プログラム実施、E. モニタリング、再アセスメントおよび援助計画の再作成、F. 終結）と、3つの活動局面（Ⅰ. 利用者-ケースワーカー間、Ⅱ. 利用者-社会資源-ケースワーカー間、Ⅲ. ケースワーカー側の対応判断）からなる活動として整理し、各活動場面において標準的かつ重要な具体的な活動項目が一覧できるようになった。「援助過程一覧 項目案」は、現場（組織および個人）の自己評価や相互研鑽に活用できるだけでなく、生活保

護業務の理解を第三者に求める際の根拠や基礎資料としても役立つだろう。今後は、この項目案を質評価の指標としてより妥当性・信頼性の高いものにするための作業が求められる。

#### 【研究実施体制】

主任研究者	森川美絵	国立保健医療科学院福祉サービス部研究員
分担研究者	岡部 卓	首都大学東京都市教養学部教授
	新保美香	明治学院大学社会学部助教授
	根本久仁子	聖隷クリストファー大学社会福祉学部講師
研究協力者	堅田香織里	東京都立大学大学院社会科学研究科博士課程
	(実務者) 長友祐三	目黒区健康福祉部生活福祉課相談援護係長
	(実務者) 巻口 徹	横浜市中区福祉保健センター保護課面接業務担当課長
	(実務者) 岸田正寿	埼玉県福祉部福祉政策課主査

#### A 研究目的

生活保護制度は自立支援の制度として再編期にあり、現業員（ケースワーカー）の相談援助業務の質が、これまで以上に問われている。現状は、援助の評価基準の不在による質のバラツキ、業務を現業員の個人ワークに依存していることによる現業員の業務ストレスの大きさが問題とされており、相談援助の質向上と、業務の組織的管理による現業員の負担軽減の両立が、大きな課題である。本研究は、こうした課題に取り組むことを目的に、生活保護の相談援助業務に関する評価項目・指標の開発を行い、それらの評価項目・指標の業務支援ツールとしての応用可能性について検討するものである。研究期間は3年間を予定し、本年度は研究の初年度にあたる。

本研究の特色は、周辺領域での研究成果を活用しながらも、生活保護に即した具体的な評価項目を提示する点にある。生活保護行政および生活保護・公的扶助研究では、これまで相談援助の評価の具体的手法の研究は未開拓であり、先駆的かつ独創的な研究である。また、業務支援ツールとしての応用可能性・有効性の検討をする点で、行政的に意義の高い研究である。

研究は三つの柱からなる。第一は、生活保護における相談援助業務の位置づけおよび評

価に関する先行研究および実状の検討と、評価項目案の収集・抽出である。第二は、評価項目の信頼性・妥当性の検討（評価項目案の精選と、項目を用いた質問紙調査の実施）である。第三は、業務支援ツールとしての応用可能性の検討である。本年度（初年度）の研究目的は、第一の柱に取り組むことである。

## B 研究方法

研究事業は、当初の予定に即して順調に進行している。本年度は、研究班による月1回程度の定例会議を計9回実施し、以下のすべての検討項目について、研究班全員（実務者除く）で実施方法や結果の検討を行うなど、精力的かつ綿密な連携・協力体制のもとで研究活動を行った。また、研究協力者として実務者3人に参加してもらい、実務者との協議を複数回実施するなど、実務者との密接な連携体制も構築した。

本年度は以下の5点について検討・分析をおこなった。

### 1. 生活保護における相談援助の位置づけの検討。

生活保護における相談援助の位置づけについて、法的な規定や近年の生活保護制度の改革、展開をふまえての意義と課題について、業務評価の意義と合わせ、年度前半に研究メンバー全員で検討した。成果は分担研究報告1（岡部ほか）に掲載されている。

### 2. 地方自治体レベルでの生活保護援助業務の標準化・質向上の取り組みの概況把握。

全都道府県および指定都市を対象に、「生活保護業務の組織的な運営に関するアンケート」調査を実施するとともに、各自治体が策定しているマニュアルを収集し、分析した。

<表題> 「生活保護業務の組織的運営に関するアンケート」

<調査項目>

①生活保護業務に関する指針・マニュアルの策定および策定の状況

②生活保護の相談援助の充実に関する取り組みの状況

- ・相談援助に関する研修の充実
- ・生活保護業務のマニュアルにおける、相談援助部分の記載の充実
- ・面接、カウンセリング、就労支援等に関する専門職員の活用
- ・その他の取り組みについて

<対象> 47都道府県および14政令指定都市の生活保護主幹課（61カ所）。

<調査方法> アンケート用紙、協力依頼文書とともに郵送。なお、アンケートの記入とともに、策定している指針・マニュアル類の提供も依頼し、資料返信用の封筒を同封した。

<実施時期> 平成17年9月29日～10月14日。

<回収状況> 44都道府県および12政令指定都市より回答あり（56カ所）。

有効回答数：56/61（91.8%）

アンケート結果の報告・分析の成果は、分担研究報告2（新保）に、また、マニュアル分析の成果は、分担研究報告3（根本）に掲載されている。

### 3. 地方自治体における生活保護の援助充実に対する取り組みの具体例の把握。

上記のアンケート調査および保護率の動向をもとに、生活保護の援助充実にむけて特徴的な取り組みを行っている都道府県・指定都市レベルの自治体を2つ抽出し、ヒアリングを実施した（平成17年11～12月）。

<対象> 京都市、北九州市の本庁保護担当課および管内の実施機関（福祉事務所）。

<時期> 京都市：2005年11月7日、（本庁：2時間半、a福祉事務所：2時間半）

北九州市：2005年12月5日（本庁：3時間30分、b福祉事務所：2時間30分）

<場所> それぞれの機関の所属する施設の会議室で行われた。

<インフォーマント>

京都市（本庁） 保護担当課課長補佐、担当課長、担当係長

（a福祉事務所） 所長、保護課長、保護係長

北九州市（本庁） 保健福祉局参事、保護課係長、 監査指導課係長

（b福祉事務所） 保護課長、面接担当主査、保護係長

<ヒアリング項目> 保護の状況と実施体制、援助の課題と取り組み状況、

援助業務の評価に対する考え方 等

<依頼・記録> ヒアリング項目を添えて依頼文を本庁保護担当課に郵送し、了解を得た（2005年9月）。当日は相手の承諾を得てヒアリング内容をICレコーダーに録音し、それをもとに記録を作成した。

ヒアリングの内容の詳細と考察は、分担研究報告4（森川）に掲載されている。

### 4. 生活保護における援助業務評価の基本枠組みの策定。

対人援助サービス機能のシステムモデルに基づいた評価システムの先行研究にもとづき、生活保護における相談援助の援助過程の質評価および成果の測定に関する基本枠組みを設定した。これについては、分担研究報告5（森川）にまとめられている。

また、貧困や対貧困政策の理論的考察や当事者参加の事例検討を通じ、生活保護における「当事者評価」の意義を検討した。成果は、分担研究報告6（堅田）に掲載されている。

#### 5. 生活保護における相談援助過程の活動項目化（「活動過程一覧 項目案」の作成）。

援助過程の質および成果を評価するための基礎作業として、生活保護の相談援助過程の具体的な活動を項目化し、一覧表として整理した（「活動過程一覧 項目案」）。その際、隣接・関連分野における援助過程の項目化を参考にしつつ、「生活保護における相談援助過程」の実態に即した形で、生活保護相談援助過程の項目化を行うことを心がけた。

（1）「活動過程一覧 項目案」（暫定版）の作成：まず、先行研究を参考に、生活保護における相談援助過程と局面を整理した。さらに、それぞれの活動過程の各局面における活動の項目化を試みた。標準的かつ重要性が高いと思われる具体的な活動を、10個以内を目安に抽出し、活動項目として設定した。項目化の基本的視点として、①ソーシャルワークやケースマネジメントの機能、特に、②利用者の参加と同意、③適正手続き、を採用した。以上より、生活保護における相談援助について、活動過程、活動局面、活動項目からなる「活動過程一覧 項目案」（暫定版）を作成した。

（2）内容妥当性の検討、「活動過程一覧 項目案」の修正版および最終案の作成：「活動過程一覧 項目案」の生活保護の相談援助過程としての妥当性を高めるために、生活保護業務の経験豊富な自治体職員3人に、「活動過程一覧 項目案」（暫定版）における過程・局面・項目の適切さ、過不足についての検討を依頼し、修正をおこなった。そして、修正した項目案（Ver. 2）について、再度、同じ実務家3人を交えたブレインストーミングを行い、最終的な「活動過程一覧 項目案」を策定した（2006年1～2月）。

成果は、分担研究報告7（森川ほか）に掲載されている。

#### （倫理面への配慮）

アンケートの実施にあたっては、質問紙にあわせて本研究の概要およびアンケートの趣旨を明記した依頼文を添え、協力を依頼した。その際、アンケート調査や資料分析の結果は、匿名処理をほどこして掲載することを明記した。また、アンケート時に提出された資



料（資料）の報告書への匿名による一部転載については、該当するマニュアルを送付した自治体に電話で転載希望の部分を明確にしながらか転載の依頼を行い（2006年3月）、転載許可を得たもののみ掲載した。

ヒアリング実施にあたっては、本研究の概要とヒアリングの趣旨および項目を添えた依頼文を事前に自治体に郵送し、ヒアリングの趣旨を十分に理解してもらった上で、ヒアリングに応じることを了承してもらった。また、ヒアリングの記録については、ヒアリング開始直前にICレコーダーによる録音の可否を尋ね、相手の承諾を得た上で、ヒアリング内容をICレコーダーに録音し、それをもとにヒアリング記録を作成した。さらに、ヒアリング記録の妥当性については、報告書原稿の該当箇所（ヒアリング内容の概要と考察の部分）の草稿を、両自治体のヒアリングに応じてくださった本庁担当課に送り、原稿（案）の内容について確認・訂正を依頼した（2006年2月）。自治体からの実施体制や統計に関する訂正依頼は、そのまま原稿に反映させ、表現等の訂正依頼も可能な限り反映させた。内容について寄せられた意見は考察等において可能な限り考慮した。また、自治体名の実名記載や、ヒアリング時に提出された資料の報告書への一部転載についても両自治体の担当課に打診し、許可を得たものについてのみ掲載した（2006年2月）。

生活保護における相談援助過程の活動項目化（「活動過程一覧 項目案」の作成）については、検討の協力を依頼した実務者には、事前に研究計画の概要を送付するとともに、研究会参加時に改めて研究事業の概要と、依頼している検討内容について説明をした後、協力の可否を確認した。また、研究班会議への実務者の参加にあたっては、所属自治体からの参加許可手続きの必要に応じ、依頼文書を事前に実務者の所属する自治体に送付した。また、実務者の所属および実名の報告書への記載にあたっては、実務者からの了承を得た。

## C 研究結果 および D 考察

本年度の研究結果と考察の概要は以下の通り。詳細は分担研究報告を参照のこと。

### 1. 生活保護における相談援助の位置づけの検討。（分担研究報告1（岡部ほか））

生活保護における相談援助は、法制度の展開とあいまって、ソーシャルワークとしての役割を拡大していることを明らかにした。そして、相談援助の質向上や具体的な援助方法論の確立が課題であることを指摘した。また、現状の問題として質のバラツキが大きい点、援助過程が評価・理解されにくい点を指摘し、生活保護における相談援助活動の評価指標・

項目の設定は、そうした問題・課題にこたえる取り組みになりうること、すなわち、相談援助の質の標準化や底上げにつながるとともに、その作業過程が援助方法の明示化に寄与することを示した。

## 2. 地方自治体レベルでの生活保護援助業務の標準化・質向上の取り組みの概況把握。

### (1) アンケート調査結果の分析（分担研究報告2（新保））

アンケートの結果をみると、アンケートで回答のあった56自治体のうち、自治体独自の指針・マニュアルを策定しているのは50カ所（89%）であった。また、相談援助の充実に関する取り組みの状況をみると、「何らかの取り組み」をしている自治体が44カ所（79%）、「特に取り組んでいない」とした自治体は12カ所（21%）となった。具体的な取組としては、「ア相談援助に関する研修の充実」29カ所、「イ生活保護業務のマニュアル化における相談援助部分の記載の充実」8カ所、「ウ面接、カウンセリング、就労支援等に関する専門職員の活用」24カ所、「エその他の取り組み」5カ所であり、研修や専門職員の活用が中心的な取り組みとなっていることが明らかになった。

以上をふまえ、①研修では、面接相談をテーマとした記述が約半数みられる一方、社会福祉の援助技術（ケースワーク）をテーマとした記述は少なく、「面接」という切り口で対人援助の方法について学ぶ機会をつくっている傾向があること、②専門職員の活用の広がりをもとめると、相談援助業務の中で、こうした専門職員とよりよく連携していくための方法なども、生活保護担当職員にとって必要な知識として求められてくること、③「その他」であげられていた「研究会の開催」のように、担当職員自らが参加し、自らの相談援助業務を充実させるべく研究を行う積極的な姿勢をサポートする体制整備は、注目できること、などを指摘した。

### (2) 生活保護業務マニュアルの内容分析（分担研究報告3（根本））

アンケート調査で資料として提出された生活保護業務に関する指針・マニュアルをみると、それらは大きく、①「生活保護ケースワーカーマニュアル」と「査察指導員マニュアル」、②「事務マニュアル」と「処遇（相談援助）マニュアル」、③その他に分類することができた。マニュアル策定の目的としては、①生活保護運営の標準化・統一化や、②生活保護制度や実務に対する理解、③ノウハウや経験の継承があげられる。

マニュアル全体に共通する大きな特徴は、①既存の文献資料、とくに厚生労働省関係の

ものからの転載・活用が多いこと、②その際に出典が明記されない傾向があること、③文献資料には刊行からかなり年数の経過したものが含まれることだった。

マニュアルにおける相談援助の扱いについては、①相談援助に言及しているものが全体の3分の1程度にとどまること、②記述されていてもマニュアルのなかでの位置づけは総じて低いこと、③面接相談、訪問調査活動、ケース記録、継続ケースへの指導のなかで言及される傾向にあること、④とくに申請・開始段階で、適正な事務処理遂行を重視しつつ相談援助にも配慮していること、⑤ソーシャルワークの理論・技術面への視点が弱いこと、⑥実務や実施体制など生活保護ケースワーカーをめぐる状況は厳しいものがあるが、相談援助に関するより専門的で体系的な知識・技術を習得するための取り組みが期待されること、などを指摘した。

### 3. 地方自治体における生活保護の援助充実に対する取り組みの具体例の把握。(分担研究報告4(森川))

援助業務の標準化にむけ、京都市では援助側面も含めたマニュアルの整備、北九州市では援助業務のマネジメントの徹底という、独自の取り組みを展開していた。「処遇マニュアル」作成を可能にする条件として、本庁サイドにおけるケースワークのノウハウ蓄積があった。また、援助業務のマネジメントを促す要因として、監査指導や記録様式などの重要性が示唆されたが、背景的要因として本庁サイドのケースワークの力量も見逃せない。

自立支援や相談援助の充実に向けた両自治体の取組からは、①取り組みの現状は、広い自立概念にもとづく支援という「新しさ」を示している一方で、支援の「展開の仕方」は、従来の稼働能力基準にもとづく援助の展開の仕方と密接に関わっていること、②援助の評価について、援助のマネジメント化による援助目標・評価の設定は、多様な自立支援の評価を「手続き的側面」から整備する取り組みとして注目できること、③「援助の質」評価を進める上では、援助の「価値的側面」の組織的な滋養が必要となり、援助の考え方に重点を置いたマニュアルの整備は、そのための有効な取り組みになりえることなどが示唆された。

### 4. 生活保護機関における相談援助業務評価の基本枠組みの策定。(分担研究報告5(森川)、分担研究報告6(堅田))

第一に、対人サービスの評価においては、クオリティ・アウトプット(一定の質を満た

した援助の実施)や成果の側面の測定が重要であり、生活保護におけるクオリティ・アウトプットの測定には「援助過程の質」の評価項目が不可欠なこと、成果測定については就労自立のみならず「多様な自立」の成果を測る手段が必要になることが確認された。

現状では、「相談援助過程の質」評価の前提として必要とされる「援助過程の項目化」や、「多様な自立」状況を把握するのに適したアセスメントやモニタリングの様式が必要なこと、などが指摘された。

第二に、貧困や対貧困政策の理論的考察や当事者参加の事例検討を通じ、生活保護における「当事者評価」の意義を検討した。そこでは、①公的扶助としての生活保護制度は、当事者である要保護者にスティグマを付与し、かれらの<声>を抑圧するものとして機能する側面をはらんでいること、②実施や評価の過程に「当事者評価」という形で当事者の<声>を反映させることは、生活保護制度の質の向上にとって重要であること、などが確認された。

#### 5. 生活保護における相談援助過程の活動項目化 (分担研究報告7 (森川ほか))

生活保護の相談援助は、6つの援助過程(A. インテーク、B. アセスメント、C. 援助計画作成、D. プログラム実施、E. モニタリング、再アセスメントおよび援助計画の再作成、F. 終結)と、3つの活動局面(I. 利用者-ケースワーカー間、II. 利用者-社会資源-ケースワーカー間、III. ケースワーカー側の対応判断)からなる活動として整理が可能となった。

その際、生活保護における相談援助の実務上の特徴的な点が以下のように反映された。

- ・ 援助過程の大枠を、対人サービス過程と経済給付過程に共通なものとして設定した。
- ・ 過程D(プログラム実施)の項目として、「臨時的・緊急的な変化への対処」に関する項目を盛り込んだ。
- ・ 活動局面II「利用者-社会資源-CW間」において「社会資源-CW間」の側面を、また活動局面III「CW側の対応判断」において「組織的対応・判断」の側面を区分して設定した。
- ・ 記録や扶助費支給に関する項目を追加した。

今後は、「活動過程一覧 項目案」にもとづき、援助過程の質の評価項目や、アウトカム評価および当事者評価の項目作成を進めることが可能になる。

## E 結論

生活保護における相談援助は、近年一層の重要性を増し、その充実が重要な政策課題となってきた。ヒアリングからは、援助業務の標準化にむけ、援助側面も含めたマニュアルの整備（京都市）や、援助業務のマネジメントの徹底（北九州市）など、各自治体で独自の努力が展開されてきたことが明らかにになった。また、アンケート調査においても、研修や専門職員の活用を中心に、相談援助の充実にむけて「何らかの取り組み」をしている自治体が多いことが明らかにになった。その一方で、マニュアルの内容分析で明らかにされたように、相談援助という業務が言語化されにくく、相談援助について体系的な指針やマニュアルが整備されているとは言いがたい現状があった。

すなわち、生活保護における相談援助は、政策、運用の各レベルで「重要」とみなされ、充実に向けた取り組みもある程度なされている一方で、「体系的な言語化」がそれほど進んでいないという状況に直面している。体系的な言語化が進まないということは、新たに現場でこの業務に携わることになるワーカーにとって、さらには利用者や第三者にとって、「理解・評価しにくい活動」としてあり続けることにつながろう。「重要と言われる一方で、自分でも反省的に理解・見直せない、周囲に理解してもらえない」という状況は、現場のワーカーのジレンマやストレスを大きくすると考えられる。

本研究は、生活保護の相談援助活動のこうした状況を、アンケート調査やマニュアル分析を通じて実証的に明らかにした。さらに、評価の枠組みを原理的に考察するとともに、相談援助過程の全体像を「活動過程一覧 項目案」として明確・具体的に提示することを可能にした。

「活動過程一覧 項目案」は、現場（組織および個人）の自己評価や相互研鑽に活用できるほか、生活保護業務の理解を第三者に求める際の根拠や基礎資料としても役立つだろう。

但し、現段階の「活動過程一覧 項目案」は、相談援助の言わば「手続き的な要素」の集積であり、各項目が「どのように」実施されるのかを問うものではない。「援助の質」評価という観点からは、援助過程の各活動を「どのように」実施するかの点にまで踏み込んだ評価項目を作成する必要がある。そのためには、「視点」や「ベースとなる価値判断」の要素を、この項目案に追加していく必要があるかもしれない。今回の「活動過程一覧 項目案」は、そうした作業を進める上でも必要かつ重要な基礎作業である。

今後は、この項目案を質評価の指標としてより妥当性・信頼性の高いものにするための作業が求められる。自治体や福祉事務所との連携のもと、項目案の内容妥当性について協

議・検討するとともに、項目案を用いた質問紙調査を担当職員や利用者（被保護者）に実施することにより、項目の妥当性・信頼性を検証する必要がある。こうした作業が、次年度以降の大きな研究課題のひとつとなろう。

F 健康危険情報 なし

G 研究発表

本研究で生活保護における相談援助の位置づけや課題について検討してきた成果を活用し、分担研究者2名が論文および著作を執筆した。

著者氏名	論文タイトル名	書籍全体の 編集者名	書籍名	出版社名	出版 地	出版 年	ページ
岡部卓	生活保護における相談援助活動	福祉士養成 講座編集委 員会	新版 社会福祉士 養成講座6 公的 扶助論（第4版）	中央法規 出版	東京	2001 年	209-54

発表者氏名	論文タイトル名	発表誌名	巻号	ペー ジ	出 版 年
新保美香	公的扶助のゆくえとソーシャルワークの 展望 —「自立支援」の流れにおける生活 保護実践の展開と課題	ソーシャルワ ーク研究	Vol.31  No.4	26-32	2006 年

H 知的財産権の出願・登録状況 なし

謝辞

都道府県・指定都市の保護担当課の方々には、質問紙への記入や資料送付など、業務多忙の折にもかかわらず、多大なるご協力をいただきました。さらに、ヒアリング先の京都市地域福祉課、北九州市監査指導課・保護課、および各市福祉事務所の皆様方には、事前準備や当日の対応、後日の報告書草稿チェックなど、本当にお世話になりました。また、長友祐三（目黒区健康福祉部生活福祉課）、岸田正寿（埼玉県福祉部福祉政策課）、巻口徹（横浜市中区福祉保健センター保護課）の三氏には、相談援助過程の項目化の作業に本格的にご参加いただき、大変有意義なご意見をいただきました。厚く御礼申し上げます。

## 1. 生活保護における相談援助の位置づけと評価の意義

岡部卓、新保美香、森川美絵

### 要旨

生活保護における相談援助の位置づけについて、法的な規定や近年の生活保護制度の改革、展開をふまえての意義と課題について、業務評価の意義と合わせ検討した。

生活保護における相談援助は、法制度面の展開とあいまって、ソーシャルワークとしての役割を拡大していることを明らかにした。そして、相談援助の質向上や具体的な援助方法論の確立が課題であることを指摘した。また、現状の問題として、質のバラツキが大きい点、援助過程が評価・理解されにくい点を指摘し、生活保護における相談援助活動の評価指標・項目の設定は、それらの問題・課題にこたえる取り組みになりうること、すなわち、相談援助の質の標準化や底上げにつながるとともに、その作業過程が援助方法の明示化に寄与することを示した。

### 1-1 生活保護における相談援助活動の位置づけ

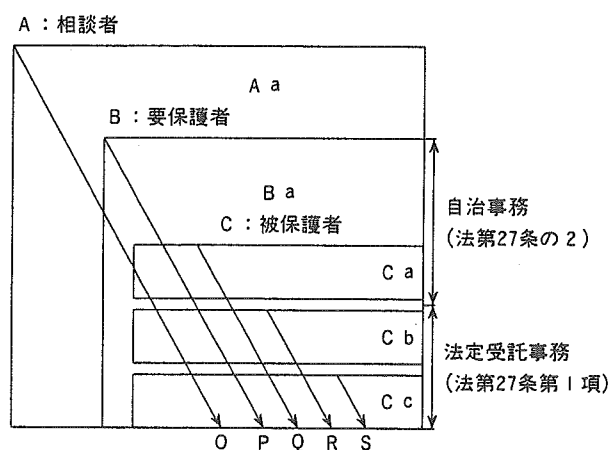
生活保護の実施機関である福祉事務所は、最低生活を保障しながら利用者の経済的自立のみならず広く社会的自立に向かっての相談援助活動を行なっている。

この相談援助活動は、生活保護の実施過程ともいわれ、次のプロセス、すなわち、受付→申請調査・要否判定→決定（開始・却下）→支給（変更・停止）→廃止、をとる。これら一連の過程は、福祉事務所からみれば生活保護給付過程、逆に利用者（要保護/生活困窮状態にある人・世帯）からみれば生活保護受給過程となる。また、同時にそれは、ソーシャルワーク（生活保護法においては指導・指示などを法的根拠として行われる相談援助活動）をとおして利用者の生活全体を支援していく社会福祉実践過程であるといえる。生活保護実施過程が、単に経済給付を行う過程にとどまらず、経済給付をとおした利用者の社会的自立に向けた相談援助活動になっているかは、そのなかでどのような相談援助活動が展開されているかにかかっている。

こうした生活保護における相談援助活動の位置づけは、地方分権一括法に伴う生活保護法の改正（2000年4月）において、新たに変更されている。これまで決定・実施に関して機関委任事務であった生活保護法においては、第27条第1項の規定がされていただけであ

った。これに対し、この改正では、第27条第1項が法定受託事務、同条の2に「相談・助言」が加えられ自治事務として法定化された。そして、最低生活保障（Cc）と最低生活保障に伴う指導・指示（Cb）に関わる業務は法定受託事務として、また被保護者への相談・助言（Ca）と要保護者への相談・助言（Ba）に関わる業務は自治事務として位置づけられたのである（図1-1）。これは、これまで事実上行われていた相談援助活動が、新たに自治体の業務として法律で明示され、法律で規定する相談援助活動の範囲が拡大したことを意味する。

図1-1 相談援助活動の視点からみた生活保護法第27条第1項及び同条の2の関係<sup>1</sup>



\* A：相談者……福祉事務所に直接・間接に関わる生活課題を抱える者。要保護者・被保護者、相談来所しない者も含んでいる。（※法律で規定されている用語ではない。）

\* B：要保護者…被保護者であると否にかかわらず要保護（生活困窮）状態にある者

\* C：被保護者…現に保護を受給している者。相談者・要保護者・被保護者の区分による業務内容

A a = 相談者（要保護者を除く）に対する相談・助言——社会福祉法及び福祉各法等に規定

B a = 要保護者（被保護者を除く）に対する相談・助言 } 生活保護法第27条の2  
自治事務として新たに法定化

C a = 被保護者に対する相談・助言 }  
C b = 被保護者に対する最低生活保障に伴う指導・指示 } 生活保護法第27条第1項  
機関委任事務から

C c = 被保護者に対する最低生活保障 } 法定受託事務へ

・生活保護業務の範囲

O : A a + B a + C a + C b + C c

P : B a + C a + C b + C c

Q : C a + C b + C c

R : C b + C c

S : C c

<sup>1</sup> 岡部（2006）図7-1を最引用。



さらに、近年の生活保護制度改革では、2004年12月に出された社会保障制度審議会福祉部会「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」の報告書に示されるように、生活保護における「自立」概念を、「就労による経済自立」のみならず「日常生活自立」（身体や精神の健康を回復・維持し、自分で自分の健康・生活管理を行うなど日常生活における自立）や、「社会生活自立」（社会的なつながりを回復・維持する社会生活における自立）といった多様な要素からなるものとして明示した上で、生活保護の相談援助活動を「自立支援」として位置づけている（生活保護制度の在り方に関する専門委員会 2004）。

## 1-2 「自立支援」の流れにおける生活保護の相談援助活動とソーシャルワーク

生活保護の相談援助活動は、地方公務員であり社会福祉主事の資格を持つ生活保護担当職員（現業員および査察指導員）が担っている。生活保護の現業員は、通称ケースワーカーと呼ばれており、ケースワーク、すなわち制度の利用者に対して個別的な援助を行う専門職として位置づけられてきた。しかしながら、生活保護制度が実施され56年を経た現在、現実に行われている生活保護現業員の相談援助活動は、利用者に個別的な支援を行うにとどまらず、他の社会資源につなげる、利用者と関係機関との調整を行う、あらたな資源を開発するなど、多面的な活動となっている。

2005年4月より、各地方自治体、福祉事務所は、それぞれに「自立支援プログラム」を策定し、利用者個々の必要に即した方法での「自立支援」の取り組みを組織的に行っていくことになった。こうした「自立支援」の取り組みは、単に、福祉事務所内で利用者に対する「個別支援プログラム」を策定することにとどまらず、既存の社会福祉関係機関と連携しながら新しい支援プログラムを創設したり、NPO等民間機関に業務を委託したりするなど、新たな方法によって展開されていくことが期待されている。こうしたことから、今後の生活保護の相談援助活動は、ケースワークから、より広義に、ソーシャルワークとして実践されることが求められているように思われる。

ソーシャルワークの概念については、2003年6月に、日本学術会議第18期社会福祉・社会保障研究連絡会議によって以下のように定義されている。「ソーシャルワークとは、社会福祉援助のことであり、具体的には人々が生活していく上での問題を解決なり緩和することで、利用者の質の高い生活（QOL）を支援していくことである。そのため、ソーシャルワークは、人々が社会サービスを活用しながら、自らの力で生活問題を解決していくこ

とを支え、人々が生活する力を育むよう支援することを言う。その支援の過程において、必要があれば既存の社会サービスで足りない問題解決のための社会資源の開発をはじめとした社会環境面での改善にも努めることである。また、ソーシャルワークは障害のある人であっても、他の市民と同等のごく当たり前の生活ができるようにするのが当然だとするノーマライゼーションの思想を尊重する。また、人々が健康で文化的な生活が営めるよう、社会全体の中に自立生活上何らかの支援を必要としている人々を、社会の構成員として包み込んでいくソーシャルインクルージョンの考え方を実現することでもある。このように、ソーシャルワークの目的は人々の人権を擁護することにある。ソーシャルワークは、「国民の最も身近なところで、セーフティネットの中核を担うものである」（社会福祉・社会保障研究連絡委員会 2003）。この定義の内容に照らしあわせてみると、「自立支援」の概念が明確になった現在の生活保護制度の下で、生活保護における相談援助活動が行うべき実践の内容は、まさにソーシャルワークそのものであるように考えられる。

現行生活保護制度制定時より、生活保護の相談援助活動について、多くの研究と実質的な示唆を行ってきた仲村優一による以下の記述も見逃せない。「言うまでもなく、今日の『現業を行う所員』が現業員たるケースワーカーとして現場でやっている仕事の中身は、量質ともに、五十年前のそれとは全く異なるものである。そして、私が特に興味深く感ずるのは、法律上で全く同じ表現のもつ意味が五十年間に大きく変化したということは、今日の現業員のやることが、『ケースワーク』『ケースワーカー』と呼ぶのでは間尺に合わなくなって、『ソーシャルワーク』『ソーシャルワーカー』と呼ぶべきものになっているのではないか」。(仲村 2004)

生活保護における相談援助活動は、ソーシャルワークの知識や技術を、再度吟味し、取り入れながら、その具体的な方法論を確立していく時期にきているといえるだろう。

### 1-3 生活保護における相談援助業務の評価の意義・課題

生活保護法の規定における相談援助の範囲拡大、また、生活保護制度の自立支援の制度としての明確化という展開にともない、生活保護における相談援助は、ソーシャルワークとしての意義がいつそう大きくなるとともに、その質の向上と具体的な援助方法論の確立が、これまで以上に問われているといえよう。

こうした課題がある一方、生活保護の現状においては、相談援助の質のバラツキや、業

務を現業員の個人ワークに依存していることによる現業員の業務ストレスの大きさが恒常的な問題となっている。17年度より制度化された「自立支援プログラム」は、相談援助への組織的取り組みを一定程度進めるものではあるが、相談援助の質のバラツキをどう判断し改善に結びつけるか、具体的な取り組みは各自治体や実施機関にゆだねられている。さらに、生活保護における相談援助過程は、政策および実践で重視されつつも、「援助方法論の確立」が課題とされていることに象徴されるように、これまで明確に言語化されにくく、援助者自身にも外部（第三者）からも評価／理解されにくい活動となっているといえよう。

こうした、生活保護における相談援助活動の展開、課題・問題をふまえた場合、本研究において「生活保護における相談援助業務の評価」というテーマにとりくむ意義とは、何であろうか。

相談援助に評価指標を設定することは、相談援助の質の標準化に寄与する。また、指標データから援助活動の現状や地域差の客観的把握がある程度可能になれば、そうした状況把握にもとづいた職員研修などを通じ、より効果的な援助の質の底上げも期待できる。さらに、「援助過程の質」の評価項目の設定という作業自体も、それが相談援助過程を活動項目の集積として言語化する作業を伴う場合には、援助方法の明示化にもつながる。こうしたことから、生活保護における相談援助活動において、評価指標や評価項目を設定する意義は大きいと言える。

行政評価の実際において、生活保護の評価指標は、保護率や経済給付実績にほぼ限定されている。日本の生活保護研究では、相談援助の意義や役割についての論考は多いが、援助の評価指標に関する本格的な研究は少ない。例えば、公的扶助ケースワークの評価枠組や視点を提示したものはあるが（生活保護担当職員の資質向上検討委員会 2003、小野哲郎ほか 2001）、具体的な評価項目としてブレイクダウンされていない。他方、生活保護以外の社会福祉領域では、例えば、ソーシャルワークの業務マニュアル（大本ほか編 2004）や、ケアマネジメントにおける「援助過程の質」を評価するための援助過程の項目化（岡本2002、岡本編2003、東京都福祉保健局2004）など、援助過程の評価項目の策定が、サービスの質保証の観点等から進められている。これらは、いずれも社会福祉の援助過程に関わるものだが、生活保護における相談援助業務の特性を反映した活動過程の項目化としては十分ではない。また、対人援助サービス機能の質や成果の測定に関する研究は、一定の蓄積があるが、生活保護領域にあてはめたものは国内ではほとんどみられない。

こうしたことから、生活保護実践のこれまでの蓄積や、生活保護および隣接領域の研究