

実績をふまえつつ、評価基準が不在であった生活保護の相談援助について、評価の具体的項目や指標を明確にすることは、現在および今後の生活保護における相談援助活動にとって、大きな意義のある、また先駆的な研究といえるだろう。

<参考文献>

大本和子ほか（編）『新版 ソーシャルワークの業務マニュアル』川島書店、2004年。

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編『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、第7章（209-54頁）、2006年。

岡本玲子『ケアマネジメントの質保証・活動指標 45』日総研出版、2002年。

岡本玲子編『対応困難な事例に学ぶケアマネジメント』医学書院、2003年。

小野哲郎ほか『グループスーパービジョンによる生活保護の事例研究』川島書店、2001年。

社会福祉・社会保障研究連絡委員会「ソーシャルワークが展開できる社会システムづくりへの提案（社会福祉・社会保障研究連絡委員会報告）」2003年6月24日。

社会保障審議会福祉部会生活保護の在り方に関する専門委員会「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書」2004年12月。

生活保護担当職員の資質向上検討委員会（厚生労働省社会・援護局保護課主催）「生活保護担当職員の資質向上に関する提言」2003年3月。

東京都福祉保健局（編）『評価標準システム』財団法人東京都高齢者研究・福祉振興財団、2004年。

仲村優一「世紀の変わり目の福祉課題（その19） ケースワーカーとソーシャルワーカー」『日本ソーシャルワーカー協会会報』第32号、2004年8月。

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

～都道府県および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

要旨

本章では、56カ所の都道府県・政令指定都市から回収された「生活保護業務の組織的な運営に関するアンケート」の結果をまとめた。アンケートの内容から、各自治体における生活保護業務の指針やマニュアルの整備状況、および、相談援助業務の充実に関する取り組みの状況が明らかになった。

2-1 アンケート調査の目的

第2章では、都道府県および政令指定都市を対象に行った「生活保護業務の組織的な運営に関するアンケート」調査の結果の概要を整理する。

このアンケート調査は、本研究の目標のひとつである、生活保護業務における相談援助行為の評価項目・指標の設定を行う前提として、各自治体における ①業務指針やマニュアルの策定状況、②相談援助業務の充実に関する取り組み、の現状について把握することを目的に実施した。

①の自治体が策定する業務指針（業務指針：現業の手引：問答集など）やマニュアル（ケースワーカーマニュアル：査察指導員マニュアル：面接の方法：実務事例集など）は、その策定状況と内容を分析することにより、現在、各自治体において「相談援助業務」をどのように捉えているかを把握することが可能となる。そして、生活保護業務における「相談援助業務」がどの程度の重みを持っているか、あるいは「相談援助業務」を行うために必要となる知識や技術をどのように捉えているかを明らかにすることができるものと考えた。

また、②の相談援助業務の充実に関する取り組みの現状を把握することを通じて、各自治体におけるあらたな取り組みの状況を把握するとともに、相談援助におけるどのような部分の知識や技術を得たり、補強したりすることを志向しているか、把握することを目指した。

2-2 アンケート調査の実施状況

(1) アンケート調査の方法と回収状況

<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たため、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。

<送付先> 47都道府県および14政令指定都市の生活保護主幹課宛（61カ所）。

<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%）

(2) アンケート調査の内容（調査票は資料として添付）

<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

2-3 アンケート調査の結果

(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状況について

回答のあった56カ所の自治体における、指針・マニュアルの策定状況については、以下のとおりである。

指針・マニュアルの策定あり	特に策定していない
50カ所	6カ所
89%	11%

50カ所（89％）の自治体において、自治体独自の指針・マニュアルが策定されていることが把握された。また、指針・マニュアルの策定をしている50カ所のうち、9カ所が「策定している途中」のものがあると回答し、既存の指針・マニュアルの改訂作業や、あらたなマニュアルの策定を行っていた。

指針・マニュアルを策定していない6カ所については、「策定している途中」のものがある旨の回答はなかった。

また、指針・マニュアルを策定している50カ所の自治体のうち、44カ所より、指針・マニュアルの原本やフロッピーによるデータ等、何らかの資料現物の提供を受けた。なお、これらの資料の分析は、第3章にて詳細に行っていく。

(2) 相談援助の充実に関する取り組みの状況（概要）

回答のあった、56カ所の自治体の、相談援助業務に関する充実に関する取り組みの状況は以下のとおりである。

何らかの取り組みをしている	特に取り組んでいない
44カ所（79％）	12カ所（21％）

何らかの取り組みをしている44カ所の自治体における、具体的な取り組みの内容に関する回答は以下のとおりである。

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

(3) 取り組みの内容について

相談援助の充実に関する具体的な取り組みの内容について、さらに詳しくみていきたい。

ア. 相談援助に関する研修の充実

回答のあった 29 カ所の自治体のアンケート記載内容は以下のとおりである。

1. 「生活保護関係職員研修」（グループ討議・事例検討等）、「カウンセリングゼミナール」（カウンセリングの基本）
2. 新任CW研修会における「窓口相談業務」の講義（講師：市福祉事務所面接相談員）やビデオ（30分）の活用
3. 「面接相談（H17年任CW研修）」、「査察指導員の役割：行政における相談援助のスーパーバイザー（H17年SV研修）」、「受理面接と保護申請権について考える（H14年SV研修）」
4. 生活保護関係機関職員研修（H16年実施）における実施例、「福祉事務所における自立支援のとりくみ」「ハローワークにおける就労支援のとりくみ」「多重債務等の整理の実際」「ひきこもりケースへの対応」「ホームレスの自立支援」「ソーシャルワークの理論と実際」
5. 新任CW研修「事務処理マニュアル（新任者用）」の内容にそって講義を実施。
CW研修：毎年テーマを決定し講義を実施＋ケースワークの現状についてフリートーク。
6. 初任者研修における相談業務に関する科目については、より実務に効果的な研修内容に充実させるため、実務経験が豊富な査察指導員等に講義を依頼。
7. 地区担当員初任者研修（6月：実施上の基本的事項と課題＋実務）、地区担当員研修（事例研究）
8. SV研修、CW研修、新任研修等を県本庁により実施。新任研修では面接相談についてビデオ等を活用し研修を実施。
9. 新任査察指導員・ケースワーカー研修会において講義及びビデオ視聴を実施。
10. 金銭管理マニュアル、不当要求対応マニュアルを作成した（平成16年度）
11. 新任現業員研修、中堅現業員研修、査察指導員研修の実施にあたって外部講師を招くなどして充実を図っている。
12. H16年度から面接相談員研修を開催している。
13. 査察指導研修やケースワーカー研修において援助技術演習的なプログラムを取り入れている（講師は臨床心理士）。

14. 県内の新任C Wを対象とした研修会（県、県内中核市共催）において、面接、相談業務について講習を実施（H17.7）
15. 本庁主催の研修において、面接場面での援助技術をメニューに組んでいる。
16. 「生活保護新任職員研修」（毎年4月に県実施）において、面接・相談業務の初歩的なポイントを説明。
17. 生活保護担当職員研修（2年未満対象、2年以上対象）。
18. 新市設置に伴う生活保護関係制度研修（新市福祉事務所においてケースワーカーとなる職員に対して、生活保護法の理論研修及びケースワークに関する実務研修の実施）。
19. 新任ケースワーカー研修や査察指導員研修において、相談指導のケーススタディ等を取り入れ、内容の充実に努めている。
20. 面接相談技法研修（H17年度より実施の予定。研修内容等を検討中）。
21. 処遇困難ケースへの対応（講師：警察職員）、面接技法（講師：臨床心理士）、相談のすすめかた、来庁者の力を引き出す相談援助（講師：医師）、多重債務問題に関する相談への対応（講師：金融広報アドバイザー）、相続について（講師：弁護士）
22. 面接相談員研修（年1回）
23. 新任課長、係長、ケースワーカーには配属直後の研修と反復研修（計2回）
ケースワーカーには相談援助の基本ともいえるコミュニケーション関連の研修を重視、「新任ケースワーカーのみなさんへ（H17.4 生活保護担当職員研修ビデオ用テキスト）」を使用。
24. 本庁主催による「面接者担当会議」を年6回開催している。
25. 現業員（2年目）研修会で、対人援助技術に関するメニューあり（講義「対人援助技術の取得：先輩C Wの体験談」、事例検討「処遇困難ケースへのアプローチの方法」）
26. 面接員会議や面接員研修を実施しているが、研修内容に相談援助については特に取り扱っていない。（新任および2年目の地区担当員を対象に他法他施策、病状把握、就労支援等の研修を実施）
27. 生活保護C W業務研修は以前から実施しているが、講義方式が中心であり、出席者の意見を聞くと、参加型の研修に対する意向が強かったこともあり、今年度の生保C W初任者研修として、就労支援事例を本庁職員で演じ、それをもとに班別討議を実施。参加者からは好評を得たので、今後参加型を中心に検討したいと考えている。

28. 複雑多岐にわたる問題を抱えた世帯の相談に対応するため、専門知識の習得を目的とした各種研修の他、「事例研修」「ケースワーク研修」を開催。
29. 新任CW研修で新規面接を想定した模擬面接を実施。

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

回答のあった8カ所の自治体のアンケート記載内容は以下のとおりである。

1. マニュアル改訂時に、問答を新設。
2. 配布の「事務の手引き」において、面接の進め方等を記載。
3. 生活保護実務の手引（H10作成）の内容をH16年度に改訂・補強し、H17年度の基準改訂を一部反映して17年4月に出版。（「入門編」を設け、面接の心得、ケースワーカーの心得、自立助長とは何か等の項目設定←調査者記入）
4. 問答集（H8.3）の見直しに着手。
5. CW, SVの「手引き」の改訂、充実。
6. 面接相談の手順及び留意点を記載。
7. 生活保護マニュアル」に訪問調査活動、要援護世帯に対する処遇等を例示している。
8. 「生活保護実務手引書」に「面接相談」の章を設けて相談業務の充実をはかっている。

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

回答のあった24カ所の自治体のアンケート記載内容は以下のとおりである。

1. 就労相談員：4市で計5名配置、面接相談員：5市で計7名配置。
2. 長期入院患者等退院促進アドバイザー（嘱託職員、H17年11月1日より県本庁に1名設置）：CW・病院・関係機関との連携を深め、1人でも多く退院させたい。
3. 面接相談員の活用（2事務所）、就労支援相談員の活用（6事務所）。
4. 面接相談員（専任）を配置（管内中核市）
5. 就労支援を行う職員（非常勤）を配置（県福祉事務所 H17. 4～）。
6. 警察OBを面接嘱託員として雇用（郡部福祉事務所、2市福祉事務所）、就労支援専門員（嘱託）を雇用（2市福祉事務所）。
7. 就労支援員が配置されている郡部福祉事務所において、冊子「就労支援プログラム」

を作成し、積極的に就労支援に取り組んでいる。

8. 県福祉事務所において以下の人材設置（いずれも嘱託、週4日）。就労支援専門員（1福祉、1名）、退院促進員（1福祉、1名）、調整専門ケースワーカー（2福祉、2名） ※ 専門調整員：被保護者のうち、暴力団関係者、アルコール・薬物中毒者等処遇困難ケースあるいは、被保護精神疾患患者のうち、いわゆる社会的入院患者について、即時適切な対応を行うとともに、自立助長を推進することにより、生活保護法の適正な運営を図るために設置。
9. 面接相談員の配置：国費で嘱託職員を雇用している自治体や、職員を面接選任として配属している自治体あり。就労支援専門員：県で1名（非常勤職員、国費）、郡部を巡回。
10. 「面接相談員の設置」（A市）：相談者への相談充実、被保護者への就労指導等の実施。
「被保護者就労相談事業」（B市）：相談日時を設定して相談員が、就労に関する指導、生活に関する指導を行い経済的自立を目指す。「生活保護相談員の設置」（県）：資産調査や保護費の返納指導等を行うことにより、保護の適正実施に資する。
11. 就労支援専門員の配置（中核市1、他2市、各1名）、面接相談員の配置（中核市5名）。
12. 就労支援事業（H17年度より開始）において、ハローワーク職員との連携強化を図っている。
13. 就労支援に関し、民営有料職業紹介業者に業務委託（モデル3県保健福祉環境事務所での試行実施）、長期入院患者社会復帰促進に関し、県社会福祉士会に業務委託（モデル3県保健福祉環境事務所での試行実施）。
14. 県内福祉事務所に対し専門職員の配置を要請し、現在10事務所中4事務所に配置済み。
15. 就労支援専門員の配置：県福祉事務所（現在5カ所）のうち1カ所をモデル福祉事務所として選定し、H18年度より事業化のうえ配置する計画。現在実施要綱等作成中。
16. 相談窓口（申請窓口）には経験がある係長職を配置している（経験有率96.2%）。
17. 生活保護面接相談員（非常勤）の配置。
18. 非常勤面接相談員の配置（常勤面接相談員の補完として）、自立支援専門相談員の配置。
19. 各事務所に面接員を配置、2区の福祉事務所に就労支援員（嘱託）を配置。
20. 各事務所に専任の面接相談員を配置、就労支援員：H13年度から2名配置、中国語通

者：H8 年度から 2 名配置。

21. 各事務所に就労支援員（職安のOB：非常勤嘱託）を配置、キャリアカウンセラー等を各事務所に派遣（週 1～4 回、定期的。就労意欲低い者を対象にカウンセリング、事務職員との同行訪問。CWに就労に関する研修も。）
22. 就労支援員の配置（全市で 8 名）、面接員の配置（各区で複数名）。
23. 面接職員（専任）の活用：係長級職員を 20 名（各区 2 名以上）配置、就労支援専門員の活用：職安OB（嘱託職員）を 2 名配置。
24. 就労支援相談員を配置している区では、就労支援相談員により以下のような支援を実施①被保護者への求職情報の提供や就職情報の指導援助、②被保護者と職安への同行など。

エ. その他の取り組み

回答のあった 5 カ所の自治体のアンケート記載内容は以下のとおりである。

1. 年 2 回実施するケースワーカー研修でメニューとして取り入れることがある。指導監査の折に必要な応じて指導する。
2. H16.12「生活保護制度を見直し生活支援を確立する研究会」を設置し、生活保護の相談、申請のあり方や自立支援についてなど 6 項目について研究中。研究成果については、国へ制度改正についての提言、県としての取り組みや各実施機関の取り組みについて取りまとめる予定である。
3. 毎年、規模の大きい県市福祉事務所を中心にメンバーを集め生活保護制度運営研究会を立ち上げ、マニュアルの作成・改訂等に取り組んでいる。
4. CW等の能力向上のための研修等の実施、①生活保護担当職員研究大会（県内SV, CWを対象に研修、意見交換などを実施：10 月）、②医療・介護事務担当者研修会、及び、他法他施策研修会（開催時期未定）。
5. 郡部事務所では、町村役場等に赴き、事前相談を行うことにより、他法の活用などが十分に検討され、早い対応ができています。新任職員については、当分の間SVが面接相談場面に同席（郡部）。

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

最後に、相談業務の充実に関する取り組みの状況について、アンケートの内容をふまえて考察したい。

(1) 「相談援助に関する研修の充実」について

研修の充実に関する取り組みの内容を概観すると、研修テーマとしては、面接相談に関する研修についての記述が29カ所の回答のうち約半数にあたる14カ所にみられた。相談業務を行うにあたって、「面接」をよりよく実施していく必要性が認識されているものと受けとめられる。また、社会福祉の援助技術（ケースワーク）をテーマとした研修に関する記述は5カ所とそれほど多くは見られず、「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ものと考えられる。

研修の方法としては、事例研究（ケーススタディ）やビデオ教材の活用をしているという記述が見られた。誰が研修（講義等）を提供しているかについては、すべてに記載されていたわけではないが、外部講師（臨床心理士・医師・弁護士・警察職員・金融広報アドバイザー等）のほか、経験豊富な査察指導員や、先輩職員を活用している例があげられていた。

援助技術演習的なプログラムや、模擬面接などを行いながら学ぶ参加型の研修を取り入れているという記述が数は少ないがみられ、このことから、相談援助のあり方を体験的に学ぶことの重要性が認識されつつあることがうかがえる。

今回のアンケートでは、研修内容を網羅的に回答してもらったわけでないため、実際の研修の内容や形式がすべて把握できたわけでないが、研修を通じて、相談援助業務をより円滑に行っていくことを志向する自治体が少なくないことが把握された。

(2) 「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」について

この項目に記述のあった自治体は8カ所と少なかった。「面接」に関連する内容の充実化をはかった自治体が5カ所、「問答」の見直しや創設を行った自治体が2カ所であった。自治体が整備しているマニュアルの中で、もともと、どの程度「相談援助」についての記載があるか、ここでは明らかではない。第3章における、マニュアルの分析において、その具体的な内容が明確にされるものと考えられる。

(3) 「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」について

生活保護業務における、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状況について記載のあった自治体は 24 カ所であった。そのうち、就労支援に関する専門職員を活用していると記述のあった自治体が 17 カ所、面接相談員が 11 カ所であった。そのほか、退院促進アドバイザー、調整専門ケースワーカー、生活保護相談員、自立支援専門員、中国語通訳者、キャリアカウンセラーなど、独自の専門職員を活用している状況が把握された。

こうした専門職員の雇用は、厚生労働省が、H12 年度にはじめた「生活保護適性実施推進事業（H17 年度からは、自立支援プログラム策定実施推進事業）」の予算により、各自治体で専門職員を、嘱託職員として雇用することが可能となり、その実践例と効果が報告されるようになったことから、急速に全国に広がっていったものである。

本来は、生活保護担当職員が中心となり、ハローワークの職員や、関係機関の専門職と連携しながら行っていた業務であるが、その一部分を専門職員が担う、生活保護業務の「外部委託化」が進行している現状にあるものといえる。

本アンケートは、専門職員の活用状況を具体的に問うものではないが、今後、現在のようなかたちで専門職員の活用が一般化された場合、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のではないかと考えられる。また、被保護者の支援を部分的に専門職員に委ねることになった場合、従来の生活保護担当職員に必要と考えられてきた相談援助業務を行うために必要な知識や技術の内容も、変化していくことが予想される。

(4) 「その他の取り組み」について

その他の取り組みについて、記載をした自治体は 5 カ所であった。そのうち、3 カ所で、「研究会」というかたちで、相談援助業務の充実をはかっていることが把握された。相談・申請のありかたや自立支援について検討し、国への制度改正の提言を行うことを目指した取り組みや、マニュアルの作成・改訂等の取り組み、研究大会の実施など、内容は異なるが、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には注目できる。こうした、自治体、あるいは各福祉事務所のユニークな取り組みの例については、さらに情報を収集することによって、相談援助業務の充実に向けて何ができるかを検討する一助とすることができるだろう。

『生活保護業務の組織的な運営に関するアンケート』

記入なさる方のご所属をご記入ください

都道府県または指定都市：

部局：

担当課：

【質問 1】 貴都道府県または貴指定都市では、生活保護関係の業務に関する指針やマニュアル等を策定していますか。該当する記号（ア、イ、ウ）すべてにマルをつけてください。また、策定している場合、その概要をご記入の上、その指針・マニュアル等を資料として添付してください。

- ✓ 業務に関する指針・・・例えば『業務指針』『現業の手引き』『問答集』など
- ✓ マニュアル・・・例えば『ケースワーカーマニュアル』『査察指導マニュアル』『面接の方法』『実務事例集』など

※ 部外秘扱いのものについても、その旨をご記入の上、概要の記入、資料の添付を可能な限りお願いいたします（この場合、公開は一切いたしません）。

ア. 策定したものあり

概要：

イ. 策定している途中

概要：

ウ. 特に策定していない

【質問 2】 貴都道府県または貴指定都市では、近年、生活保護の相談業務の充実に関して、何らかの取り組みをされていますか。該当する記号（ア～エ）すべてにマルをつけてください。また、マルをつけた項目については、取り組みの概要をご記入のうえ、関係資料を添付してください。

ア. 相談援助に関する研修の充実

概要

イ. 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

概要

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

概要

エ. その他の取り組み

概要

オ. 特に取り組んでいない

質問は以上です。お忙しいなかご協力くださり、誠に有難うございました。

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

～都道府県および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

要旨

本章では、都道府県および政令指定都市を対象に行ったアンケート調査における、生活保護業務に関する自治体独自の指針・マニュアル類の策定状況についての回答データと、提出されたその資料現物を対象として、内容の分析を試みた。前半では、マニュアル全体の概観を通して、傾向や特徴を整理した。後半では、「相談援助」業務に関する記述に注目し、記述の有無や程度、内容を把握するとともに、特徴を整理した。その際、ソーシャルワークの視点との関連にも留意した。また、全体を通じてオリジナリティのあるマニュアルを紹介した。

その結果、マニュアルの種類は大きく、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。マニュアルを策定することによって、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目指されていた。

マニュアルの全体、ならびに相談援助に関する記述があるマニュアルにも共通していた大きな特徴は、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。

相談援助に言及しているマニュアルは①35件であり、むしろ策定されているマニュアルの多くは事務処理中心であること、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内容的にも相談援助さらには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。

3-1 マニュアル分析の視点と方法

(1) マニュアルの収集について

本章では、2005年9月から10月にかけて都道府県および政令指定都市を対象に行ったアンケート調査の回答データと、あわせて提出された生活保護業務に関する指針・マニュアル類の現物を対象として、その内容を分析する。

アンケート調査では、当該都道府県・政令指定都市が独自に策定している「生活保護業務に関する指針やマニュアル類」の状況について尋ねるとともに、その資料現物の提供を依頼した。指針やマニュアル類の例として、指針では「業務指針」「現業の手引き」「問答集」、マニュアルでは「ケースワーカーマニュアル」「査察指導マニュアル」「面接の方法」「実務事例集」をあげた。

なお、アンケートに回答したすべての自治体から指針・マニュアル類（以下、「マニュアル」という）が提供されたわけではない。アンケート調査は47都道府県および14政令指定都市、合計61の自治体の生活保護主管課へ郵送法により実施したが、未回答の5つを除く56の自治体から回答を得た。このうち、独自に何らかのマニュアルを策定していたのは50の自治体であった。そして、44の自治体から、マニュアルの原本やフロッピーによるデータ、原本の提供が困難なため目次のみ等、何らかの形で資料現物の提出をいただいた。マニュアルが提出されなかった理由としては、作成から時間が経過している、残部がない、部外秘で添付することができない、といったことがあげられている。また、提出された自治体も、マニュアルの数は1つから最大9つまでと幅があった。

これらの結果、①資料として何らかの形でマニュアルの提供を受けたものは108件、②提供されなかったが存在が報告されたものが10件、③現在あらたなマニュアルを策定中のため提供できなかったものが5件となった¹。本章では、このようにして把握できたマニュアル策定状況についてのデータと、提出された資料現物をもとに、分析考察を行うこととした。

(2) マニュアル分析の視点と方法

マニュアルの分析にあたっては、まずはマニュアル全体を概観し、ついで「相談援助」

¹ なお、①と②のなかには、現在改訂中と報告された4件が含まれる。

に関する記述があるものに関しては、その内容を詳しく見ていくこととした。本研究が生活保護業務における相談援助業務に関する評価指標の開発と応用にあることもふまえて、とくにこの部分に注目した。

まず、マニュアル全体に関しては、①名称や種類、②策定期間と改訂状況、③策定のねらいや経緯、④目次の構成や配置、分量、⑤内容全般について把握し、傾向や特徴を導き出すこととした。

ついで、「相談援助」に関しては、記述の有無と程度を把握し、記述の内容から浮かび上がる特徴や課題を整理することとした。その際、相談援助に関して重視されていることがらや、ソーシャルワークとの関連などに留意しながらマニュアルを読み解くことを心がけた。そうして、生活保護担当現業員（以下、「生活保護ケースワーカー」という）が生活保護業務を行うにあたって実施機関・実施体制の側から要求されている役割や姿勢、考え方について把握することを意図した。

3-2 マニュアル全体の分析

(1) 名称や種類

マニュアルの名称や種類は、対象とする人やことがら、内容によって実に多様である。名称で使用されている主な表記には、以下のようなものがあつた。「マニュアル」「手引き」「必携」「ハンドブック」「要領」「実務集」「実務問答集」「疑義問答集」「Q&A」「チェックポイント」など。

また、マニュアルの種類は次のような軸で分けることができた。

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」

マニュアルは、それが対象としているものによって「生活保護ケースワーカー（現業業務）向け」と「査察指導員（査察指導業務）向け」に分けられた。査察指導員向けのマニュアルは、12の自治体で見られた。ここから、少なからぬ自治体で生活保護ケースワーカーのみならず、その指導監督に従事する査察指導員を対象としたマニュアルの必要性が認識され、策定されていることが明らかになった。

②「事務マニュアル」と「処遇（相談援助）マニュアル」

内容では、主に生活保護の事務処理や実務全般を扱った「事務マニュアル」と、利用者

に対する相談援助を扱った「処遇（相談援助）マニュアル」があった²。そして、「事務マニュアル」の「事務」とは、さらに i) 狭義と ii) 広義に区別することができた。i) 狭義には生活保護の事務処理をさし、ii) 広義には福祉事務所での生活保護にかかわる実務全般をさして、マニュアルによってどちらに比重がおかれているかが分かれた。

「事務マニュアル」と「処遇（相談援助）マニュアル」はさらに、全体的なことを取り上げたものと、領域もしくは個別テーマに特化した形のものが見られた。量的には圧倒的に「事務マニュアル」が多く、「処遇（相談援助）マニュアル」は把握・収集できたマニュアル全体のうち 8 つだった。もっとも、「事務マニュアル」のなかでも、実務全般を取り上げた広義のタイプには、生活保護業務の一部として相談援助について言及しているものがあった。本章でも、これらを含めて相談援助に関して考察している。

なお、今回収集したマニュアルのなかには、就労支援のマニュアルが 1 つあったが³、これも「処遇（相談援助）マニュアル」に含めた。この種のマニュアルを策定する自治体は今後さらに増加していくと見込まれる。「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」（以下、「在り方専門委員会」という）報告書⁴を受けて、「自立支援プログラム」が 2005 年度から導入されたのに伴い、多くの自治体で現在、プログラムの策定と展開に取り組んでいる。アンケート実施時点で、3 つの自治体が「就労支援の手引き」や「自立支援プログラム導入の手引き」をあらたに策定中と回答している。自立支援のなかでも、就労自立支援は「就労指導」という形で従来から取り組まれており、まずはこの部分からプログラム策定に取りかかる自治体が多いのではないと思われる。

③上記のいずれにも属さない資料集など

これは生活保護関係の通知や要領（厚生労働省によるものはもちろん、当該自治体で定めたものを含む）、その他実務のうえで参考となる文献資料を収録したものである。

このようにしてマニュアルをカテゴリーに分け、名称とともに整理したのが表 1 である。

² 「事務マニュアル」「処遇マニュアル」という用語は、自治体ヒアリングの際に実務者から聞かれた呼称（第 4 章）にならった。

³ 就労支援マニュアルの提出が 1 つにとどまったのは、策定している都道府県・政令指定都市が現に少ないのか、あるいは、策定しているがアンケートに反映されなかったのか、明らかでない。ただ、アンケートの際に就労支援マニュアルという例示をしなかったために、マニュアルの範囲から外された可能性もないとは言い切れない。

⁴ 2003 年 8 月、厚生労働省社会保障審議会福祉部会に設置され、2004 年 12 月に最終報告書が出された。このなかで、生活保護の自立の概念をふくらませ、自立支援として①就労自立支援、②日常生活自立支援、③社会生活自立支援を明記した。

表1 マニュアルの分類

		生活保護ケースワーカー／査察指導員マニュアル	その他
事業体マニュアル	全	<ul style="list-style-type: none"> ●生活保護(査察指導)マニュアル ●生活保護ケースワーカー（査察指導員）マニュアル ●生活保護ケースワーカー（査察指導員）必携 ●査察指導のチェックポイント（実務） ●生活保護（事務、実務、事務処理）の手引き ●生活保護事務処理要領 ●生活保護ハンドブック ●生活保護実務集 ●生活保護運用事例集*1 ●生活保護問答集（疑義問答集、疑義照会集、質疑応答集、Q&A、百問百答） 	<ul style="list-style-type: none"> ●生活保護法参考資料集 ●生活保護関係県通知・資料集 ●他法他施策活用マニュアル
	領域別	<ul style="list-style-type: none"> ●医療扶助マニュアル（事務の手引き） ●医療扶助運営要領 ●介護扶助マニュアル（事務の手引き） ●生活保護返還金・徴収金の事務処理マニュアル（手順） ●生活保護業務における金銭管理マニュアル ●生活保護業務における不当要求対応マニュアル ●自動車保有世帯指導マニュアル ●生活保護新規調査の手引き 	
処遇マニュアル	全	<ul style="list-style-type: none"> ●ケースワークについて ●生活保護ケースワーク事例検討集 	
	領域別	<ul style="list-style-type: none"> ●面接相談の手引き*2 ●生活保護母子世帯に対する処遇の充実に向けて ●生活保護精神障害者への援助充実に向けて ●就労支援の手引き ●自立支援プログラム導入の手引き 	

注) *1 いわゆるケース事例ではなく、保護の実施要領等にかかわる取り扱いを整理したもの

*2 新規開始に向けた面接相談についてのマニュアル

ほかに、特色ある名称の例を紹介する。「ガイドンス はじめて生活保護ケースワーカーになられた方へ」のように、新任ケースワーカーへの入門書的な意味合いをもたせていることがよくわかるものや、「生活保護実務の手引き—新任現業員研修テキスト」のように、新任ケースワーカー研修のテキストとして明確に位置づけているものがあつた。

(2) 策定期間や改訂状況

マニュアルは適宜改訂を加えられて現在の形に至っている。このことは、生活保護および関係する施策の動向が随時変化していくことから考えて、必要に迫られる形での改訂と理解できる。最新のものでは、アンケート調査を実施した 2005 年に策定されたマニュアルが 23 件と多く、現在改訂中のものも 4 件あつた。一方、もっとも策定年月の古いマニュアルでは 1987 年というものがあつた。把握できたマニュアルの最新版の発行年は、表 2 のとおりである。

表 2 現在使用されているマニュアルの策定からの経過年数

1 年未満	1 年～5 年 未満	5 年～10 年 未満	10 年～15 年 未満	15 年～20 年 未満	(再掲) 改訂中
23 件	38 件	24 件	8 件	5 件	4 件

注) アンケートに回答があり、マニュアル本体は未提出でも策定年が判明しているものを集計

一度マニュアルを策定した後は、改訂が容易ではないこともうかがえる (表 3)。最新版への改訂までの年数は、短いもので 1,2 年、最長で 13 年というものがあつた。

表 3 マニュアル改訂までの年数

5 年未満	5 年～10 年未満	10 年～15 年未満
5 件	10 件	5 件

注) アンケートに回答があり、本体は未提出でも策定年と改訂年がともに判明しているものを集計

また、策定や改訂にあたっては、ワーキンググループ形式とるところも少なからずあつた。これには、「生活保護運営研究会 マニュアル部会」「手引き作成検討委員会」「改訂作業ワーキンググループ」のように、明らかにマニュアル作成・改訂の目的で組織されたものもある。「生活保護制度運営研究会」「生活保護実務研究会」のように、業務全般につい

て討議するなかで、その結果としてマニュアル作成に至ったものもある。これらに共通するのは、県・政令指定都市本庁職員と実施機関職員との協働作業により、作成に至っている点である。

(3) 策定のねらいや経緯

自治体独自にマニュアルを策定したねらいについては、マニュアルの「はじめに」で触れられていることが多い。これを見ると、主として①生活保護の事務処理ないし実務の手引きとして、②職員の研修のテキストや資料として、策定されていることがわかる。そして、マニュアルが目指しているのは、①生活保護運営の標準化・統一化を図ること、②業務上の疑問を解消し、生活保護の制度や実務への理解を促すこと、③ノウハウや経験を継承すること、と整理できる。

また、「はじめに」では、マニュアルの整備は現場からも要望されていたという。その背景として、次のようなことがあげられている。

- ①経験のない職員（生活保護ケースワーカー、査察指導員ともに）が増加していること。
- ②職員の異動サイクルが数年間と短く、入れ替わりが激しいこと。
- ③事務処理などの業務が複雑であること。
- ④基本的な取り扱いの指針は厚生労働省からも示されているものの、個別的な対応が求められる業務であるため、対応に苦慮する事例が少なくないこと。

このように、マニュアルが必要とされる背景には、生活保護の実務や実施体制をめぐる課題が深くかかわっていることが理解できる。

では、このようにして策定されたマニュアルは、実際にどの程度、またどのようにして活用されているのだろうか。先に記したように、もともと日常業務の手引きとして使用したり、研修で活用したりすることが想定されている。マニュアルが十分に活用されるかどうかは、策定後の各自治体なり実施機関での取り組みにかかっているといえる。

(4) 目次構成や配置、分量

マニュアルの目次構成は、おおまかに以下のようなタイプが見られた。

- ①厚生労働省による「保護の実施要領」⁵に順ずる形のもの。

⁵ 生活保護法に関する厚生労働省通知の総称。厚生労働省告示（告）、厚生労働省事務次官