

- ②生活保護の各扶助ごとに構成したもの。
- ③生活保護の実施過程に沿って構成したもの。
- ④上記を組み合わせ、実務上重要な事項で構成したもの。

マニュアルは、このような目次の流れに沿って記述されており、とりわけ事務処理の手順やその具体的な方法に厚みが置かれている。参考資料は随所に盛り込まれているものもあれば、巻末に一括して掲載しているものもあった。

また、「査察指導員マニュアル」の目次には、「査察指導の概要」「査察指導計画」「ケース審査要領」「運営方針と事業計画」「現業業務の進行管理」などがあり、指導監督にあたる職務を反映した構成となっている。

総ページ数（添付資料を含む）は、最も少ないもので8ページの小冊子から、最大で340ページまで幅広くあった。総ページ数の分布状況は表4に示すとおりで、かなりボリュームをもったマニュアルが多い傾向にある。また、全体的に資料を随所に掲載しているマニュアルが多く、100ページ以上を参考資料に割くものもあった。

表4 マニュアルの総ページ数

50 ページ 未満	50～100 ページ未満	100～150 ページ未満	150～200 ページ未満	200～300 ページ未満	300 ページ 以上
14 件	13 件	11 件	13 件	13 件	3 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ページ数が判明しているものを集計

(5) 全体の特徴

マニュアルの内容は、マニュアル名称や目次構成からも察せられたが、実務のなかでも事務処理の仕方に関して詳細に述べられていた。ただし、事務処理のみに終始し、きわめて事務的かつ機械的な印象を与えるマニュアルもあれば、対人援助業務としての実務の側面がうかがえるものもあった。

通知（次）、厚生労働省社会・援護局長通知（局）、厚生労働省社会・援護局保護課長通知（課問答）からなる。これらを実務用に、次のような目次で構成しなおしている。1.世帯の認定、2.実施責任、3.資産の活用、4.扶養義務の取扱い、5.他法他施策の活用、6.最低生活費の認定、7.収入の認定、8.保護の決定、9.保護決定実施上の指導指示及び健診命令、10.訪問調査等、11.その他、12.施行期日等。

1) 既存の文献資料の活用の多さ

マニュアル全体を通しての最も顕著な特徴は、厚生労働省関係の既存の文献資料や、他の自治体で策定されたマニュアルを、部分的に転載などの形で取り込んだものが極めて多かったことである。そうした既存の文献資料は、そのまま転載したものもあれば、表現や語句に修正加筆を施したものもあった。自治体同士の間でもマニュアルが活用されているのは、研修や視察等の機会を通じて、いわゆる先進自治体と呼ばれる自治体のマニュアルを入手していることによるのではないかと思われた。

ここにかかわる問題として、以下の点が認められた。

①既存の文献資料を利用する際、出典が明記されていないマニュアルが非常に多かったこと。出典が明らかにされているものや、巻末に参考文献の形で紹介されているものは、むしろ少数であり、良心的でさえあった。そのため、ほとんど同一だったり、よく似かよったりした記載が複数のマニュアルで見られるのに、原典が不明になってしまっている。これは、厚生労働省関係の文献資料だけでなく、ある自治体で策定したマニュアルを別の自治体が活用・参考にする場合にも同様の傾向が見られた。

②各種資料を切り貼りしただけと思われるものがあり、マニュアル全体としての整合性や体裁に欠くものが見られたこと。「です・ます」と「である」調が混在していたり、レイアウトがページによって違ったりしていた。

2) マニュアルで活用・参考にされることの多い生活保護業務関係図書

では、実際に公にされた既存の文献資料でしばしば活用・参考にされていたのは、どういったものか。参考文献や出典を明記しているマニュアルや、代表的な生活保護関係図書をもとに、マニュアルで用いられている資料と照らしていくと、表5のように整理できる。

表5 マニュアルで活用・参考にされている生活保護関係図書

<p>1. 多くのマニュアルのなかで活用されたり、参考文献にあげられたりしているもの</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 厚生省社会・援護局保護課監修（1993）『生活保護手帳（別冊問答集）』社会福祉振興・試験センター ● 厚生省社会局庶務課（1971）『新福祉事務所運営指針』全国社会福祉協議会 ● 厚生省社会局監査指導課長 田中明監修（1975）『生活保護の査察指導（試論）－現業活動の手引』社会福祉調査会 ● 厚生省社会局監査指導課長 塩崎信男監修（1987）『指導監査からみた生活保護の実務』社会福祉調査会
<p>2. いくつかのマニュアルのなかで活用されているもの</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 雑誌『生活と福祉』全国社会福祉協議会（月刊） ● 岡部卓(2003)『改訂 福祉事務所ソーシャルワーカー必携－生活保護における社会福祉実践』全国社会福祉協議会（初版は1998）
<p>3. いくつかのマニュアルのなかで参考文献にあげられているもの</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 『社会保障の手引－施策の概要と基礎資料』各年度版、中央法規 ● 厚生省社会局保護課監修『生活保護法医療扶助ハンドブック』（基礎知識編、1988、社会福祉調査会）（実務編、1991、社会福祉振興・試験センター） ● 生活保護制度研究会監修『保護のてびき』各年度版、第一法規
<p>4. 生活保護の運用にあたり基本資料として欠かせないもの</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 全国社会福祉協議会編『生活保護手帳』各年度版、全国社会福祉協議会 ● 生活保護法規研究会『生活保護関係法令通知集』各年度版、中央法規 ● 厚生省社会局保護課長 小山進次郎（1951）『改訂増補 生活保護法の解釈と運用』中央社会福祉協議会

表5から、いくつかの点を指摘しておきたい。

①前述したように、図書のなかで厚生労働省関係のものはたいへん多い。ここから、生活保護の実務を行う際に厚生労働省の指針が最も基本に据えられていることが再確認できる。その一方で、厚生労働省から示されているものだけでは現場の具体的実務を進めるうえで十分とはいえずに、自治体で独自にマニュアルを整備するに至っていることも再確認できる。

②多くのマニュアルにおいて、転載や一部修正加筆のうえ掲載されているのは、アンケート調査実施時点から数えて12年から34年も前に刊行された厚生労働省関係の文献資料である。時代の変化とともに、生活保護や利用者をめぐる状況は大きく変化しており、こうした資料の適切さについて、見直してみる必要性を感じる。

③いくつかのマニュアルで活用されているものに、雑誌『生活と福祉』⁶があった。この雑誌からは、i)「相談室」とii)実施要領改正記事(例年5月号に掲載)が業務上の参考にされている。i)「相談室」は、厚生労働省社会・援護局保護課によるもので、生活保護の実務上の取り扱いや留意点などを解説したものである。ii)は当該年度の生活保護についての特集で、同じく保護課による。保護基準の改定、実施要領の改正、医療扶助・介護扶助の運営、保護施設の整備運営等について記載されている。このように、『生活と福祉』を活用することで、最新の動向や指針をおさえ、実務に生かす努力が払われている。これは、前記②で指摘した問題点も一部克服する役割を果たしている。

④いくつかのマニュアルで活用されているものに、岡部卓の著書があった。厚生労働省関係の文献資料が多いなかで、唯一それ以外の文献となっている。『生活と福祉』の連載をもとに1998年に刊行、2003年に改訂されて現在に至っている。本書が広く読まれ、実務のうえでも参考にされていることがわかる。本書は生活保護の現業活動を「ケースワークを通して行われる諸活動、すなわち、個別問題・課題に対応する対人援助活動」(2003、p.15)としてとらえ、その相談援助活動の枠組みやプロセス、ポイントを論じたものである。相談援助の充実を図るうえでも、貴重な一冊である。

3) その他の特徴や工夫

ここでは、複数のマニュアルに共通して見られた特徴や工夫について触れる。

⁶ 福祉事務所とりわけ生活保護に従事する職員を対象にした月刊誌。

①マニュアルは全体的に見て、資料的意味合いも強かった。参考資料を巻末に豊富に掲載したり、本文のなかで随所に織り込んだりしている。

②一問一答形式の形で記述したマニュアルが複数見られた。「保護の実施要領」の形式になったものと思われるが、調べたいことがすみやかに見つけられる工夫がされている。

③実際の業務で用いる文書・記録様式に沿って記載例を示しているマニュアルは、たいへん多かった。いくつものパターンを想定して記載例を示したり、備考欄を設けて留意事項を記したりといった工夫も凝らされている。より具体的にイメージをもって、表記の仕方が理解できるようにされている。

＜例：A マニュアル＞「保護の決定調書の記載例と留意事項」について、事例を約 25 あげて、それぞれの決定調書記載例を 1,2 ページで簡潔に示している。さまざまな世帯状況や開始理由があることをふまえて、多くの事例を提示しながら記載例を示したものである。

④チェックリストを設けて、業務の段階や場面ごとに必要な手続き、必要書類、把握・確認すべきことがらなどに漏れのないようにしているマニュアルが見られた。

⑤本文とは別に、「ワンポイントアドバイス」「質問コーナー」「MEMO」、コラムなどをちりばめているものも複数あった。読み物的に気楽に読めるとともに、現場の実践に基づく具体的なアドバイスや業務のポイントが記されている。

(6) オリジナリティあるマニュアル例

収集できたマニュアルのうち、ユニークな試みをしているものを以下に紹介する。

①B マニュアル：生活保護の法令・通知と文献の内容紹介

(章末の資料 3-1-1「生活保護の法令・通知と文献」を参照)

生活保護ケースワーカー向けの本マニュアルでは、生活保護の法令・通知や業務関係文献をリスト化するだけでなく、それぞれの内容も簡潔に紹介している。参考文献のリストを掲載したマニュアルは他自治体にもあるが、それがどういった内容かまで示したものは他には見られなかった。とくに「保護の実施要領」に収録されている通知類については、当の実施要領のなかでも、それぞれの違いについて触れていない。ここから、生活保護の業務にはじめて携わる新任ケースワーカーへの細やかな配慮が感じられる。

②C マニュアル：用語集の掲載（章末の資料 3-2-1「生活保護関係用語集」を参照）

生活保護ケースワーカー向けの本マニュアルでは、最終章で 10 ページあまりを割いて、「生活保護関係用語集」をまとめている。生活保護の業務を行ううえでかかわりの深い用語を 50 音順に並べて解説するとともに、本マニュアルのなかでの参照ページを示している。なお、この用語集は後述する別の自治体の H マニュアルでも用いられていた。

③D マニュアル：巻末索引の創設

本マニュアルについては、次節の「相談援助に関する記述の分析」のなかでも触れるが、いわゆる精神障害者への援助に関する「処遇（相談援助）マニュアル」である。巻末に「索引」を設けており、主に精神障害に関連する用語を網羅している。この索引を利用することで、精神障害に関する用語集としても本マニュアルを活用できるとしている。

④E マニュアル：査察指導における事項別チェックポイントの整理

（章末の資料 3-3「査察指導のチェックポイント」を参照）

査察指導員向けの本マニュアルでは、巻末に参考として「査察指導のチェックポイント」が掲載されている。査察指導業務を 26 に分類して大項目で示し、それぞれについてさらに中・小項目に分けて、行えているかどうかをチェックしていく形をとる。「犯しやすいミスポイント」「指導ポイント」も付記している。1つの大項目につき 1,2 ページでコンパクトにまとめられている。なお、このチェックポイントは他の自治体で若干の語句等の違いがあるものの、基本的に同一のものがある。

このほか、自治体として複数のマニュアルを整備するなかで、次のような特徴ある自治体があった。

⑤X 自治体の取り組み：研究会方式による継続的マニュアル策定

X 自治体では、1997 年に生活保護ケースワーカー向けマニュアル、1999 年に「生活保護ケースワーク事例検討集」、2000 年に査察指導員向けマニュアル、2003 年に「他法他施策活用マニュアル」を整備している。これらのマニュアルは、自治体の事業として立ち上げられた研究会によって作成された。具体的には、自治体の本庁と所管内全域の福祉事務所からの参加を得て研究会を組織し、年度当初に立てた作成方針に基づいて検討を重ね、

こうした成果物を出している。このように計画的な取り組みをしている点が評価できるとともに、一連の継続的取り組みがなされるに至った背景的な事情や趣旨について、知りたいところである。

⑥Y自治体の取り組み：各種マニュアルの整備と工夫

Y自治体では、本章で紹介しているBマニュアル、Dマニュアルをはじめ、全部で9つのマニュアルを整備している。把握・収集できたマニュアルのなかでは、1つの自治体あたりの策定数として最も多い数である。その種類も、いわゆる「事務マニュアル」から「処遇（相談援助）マニュアル」まで幅広い。とくに「処遇（相談援助）マニュアル」は、次節の(3)「オリジナリティあるマニュアル例」でも触れるが、母子世帯、精神障害者への援助に関して単著の形でまとめている。また、各マニュアルの構成や内容がこまやかに工夫されていて、見やすさ、読みやすさ、理解しやすさの点でも秀でていいる。さらに、既存の文献資料等を引用する場合でも、切り貼りの形で転載することをせず、すべて書式を組みなおしており、非常にていねいな作りである。

3-3 相談援助に関する記述の分析

(1) 相談援助に関する記述の有無や、重視の度合い

把握・収集できたマニュアルのうち、いわゆる「処遇（相談援助）マニュアル」と呼べるものは8つであったが、何らかの形で資料現物が提供されたマニュアルのなかで、その内容を確認できたものについて「相談援助」に関する記述の有無や程度を見たところ、表6のようになった。なお、「相談援助」に関する記述があるかどうかの判断にあたっては、次のような点に触れていることを基準にした。①面接（訪問を含む）の進め方や内容、留意点を、事務处理的な観点以外からも述べていること。②生活保護の適用や、利用者とのやりとり、記録に際して、利用者の個別的な生活課題・問題に対する援助の視点が盛り込まれていること。

表6 相談援助に関する記述のあるマニュアルと記述の程度

わずかにあり	いくぶんあり	かなりあり
17件	14件	4件

注) 何らかの形で提出されたマニュアルのうち、内容を確認できたものについて集計

表6にあるように、事務処理の面だけでなく相談援助にかかわる面についても言及しているマニュアルはあわせて35件であった。自治体で策定されているマニュアルの多くは、事務処理に特化した形の狭義の「事務マニュアル」だった。

相談援助に関する記述を含むマニュアルでも、相談援助の重み度は総じて弱い。

マニュアルの構成要素のなかでは、①初回相談や新規の保護申請の相談、②訪問調査活動、③ケース記録、④継続ケースへの指導のなかで、相談援助について言及される傾向にある。しかしほとんどの場合、事務処理や適正化面にウエイトを置いた実務遂行の観点が非常に色濃くあらわれていたり、表面的な記載にとどまったりした。業務の全体を通じて相談援助に配慮しているとみなされたのは、自治体数にして4つだった。

また、マニュアルの名称が「面接の手引き」とあっても、「処遇（相談援助）マニュアル」ではなく「事務マニュアル」に分類されるものも2つあった。それは、初回・新規申請の面接について、事務処理の面からの進め方や、確認事項、必要書類が述べられているのみだったためである。今回のマニュアルの内容分析からは、生活保護のマニュアルで「面接」といった場合に、主として福祉事務所にはじめて生活保護の相談があったときの対応と、申請に向けた準備を進めていくときの対応をさしていることも、明らかになった。本来、面接とは相談援助の全ての過程を通して行われるものであるが、生活保護では初期の相談面接が重視されていることの証ともとれた。

（2）全体の特徴

「相談援助」に関する記述があるマニュアルの内容全体を通しての傾向や特徴として、次のことがあげられる。

1) 既存の文献資料の活用の多さ

既存の文献資料の活用の多さと、その際に出典が明記されない傾向、そして文献資料に相当年数の経過したものが含まれることについては、マニュアル全体を分析した前節の（5）「全体の特徴」で述べたとおりである。相談援助に関する記述の部分でも、同様の傾向は顕著だった。活用にあたっては、既存の厚生労働省関係の文献資料や、他の自治体のマニュアルから、そのまま転載したものや、修正加筆を重ねたものがあった。その際も、出典が明記されていないものが大勢を占めた。

厚生労働省関係の文献資料は、相談援助の指針としても大きな役割を果たしていることがわかる。厚生労働省関係の文献で、しばしばマニュアルに取り込まれていたものを以下に紹介する。

①厚生省社会局庶務課（1971）『新福祉事務所運営指針』全国社会福祉協議会

（章末の資料3-4「新福祉事務所運営指針」を参照）

1953年に発刊された『福祉事務所運営指針』の改訂新版で、福祉事務所制度創設20周年の年に刊行された。本書第2編「各論」第1章「生活保護法の運営」のなかから、以下の部分がマニュアルでしばしば活用されている。

<面接の進め方> pp.82-84

面接の技法に関して述べた箇所、仲村優一による「面接の進め方」を参考として紹介している。これは「面接の準備段階ないしは初期の段階における注意」「面接過程での一般的注意」「面接終了時に関する注意」の3つの部分からなる。マニュアルではとくに「面接過程での一般的注意」から用いているものが多かった。

<職員の職務内容> pp.120-131

福祉事務所で生活保護の運営にかかわる職員として、面接相談員、事務職員、現業員、査察指導員、医療事務担当者、嘱託医、経理事務担当者をあげ、それぞれの職務内容を記したもの。面接相談員や現業員に対して、ケースワークの原理・原則をふまえて適切な助言、指導等を行うよう求めている。この内容を簡潔にまとめたり、必要な箇所を抜粋したりして掲載しているマニュアルが見られた。

<処遇方針を立てるための指針> pp.160-163

処遇方針を立てる際の観点として7つをあげ、さらにその観点から世帯類型別に予想される問題傾向とそれに対する処遇方策を表にしている。この部分は実に多くのマニュアルで転載・活用されており、とくに表「世帯類型別の問題傾向および処遇方策」はよく見られた。

<就労指導、保健指導> pp.165-167

就労指導、保健指導にあたっての心構えや留意点を述べたもの。マニュアルでは、保健指導は「療養指導」に表現を変えて活用されている。

②厚生省社会局監査指導課長 田中明監修（1975）『生活保護の査察指導（試論）—現業

活動の手引』社会福祉調査会（章末の資料 3-5「生活保護の査察指導（試論）」を参照）

1971年度から生活保護現業事務の査察指導のあり方について、実務担当者や福祉事務所の協力を得て検討を続け、その一応の結論を取りまとめたのが本書である。実際に行われている具体的な内容をもとにまとめたため、試論の域を出ないと断り書きをしている。

<ケース診断会議とケース研究会の比較>p.102

「ケース診断会議」と「ケース研究会」の相違について、表にまとめたもの。査察指導員向けのマニュアルでは、しばしば転載されていた。

<世帯類型別の問題傾向及び処遇方策>pp.112-119

これもたいへん多くのマニュアルで転載・活用されていた。

「世帯類型別の問題傾向及び処遇方策」の表が掲載されているが、これは先に出された『新福祉事務所運営指針』の表と基本的に同一である。以下の3点が異なる。i) 全体の表の作成の仕方が、横に流れていたのを縦に見ていくタイプに変更したこと。ii) 表のなかの「心的要因のあるもの」の表現を若干変更したこと。iii) 「問題複合世帯」を削除したこと。

さらに、本書ではあらたに、「老人ケース」「母子ケース」「障害者ケース」のそれぞれについて、より詳細な処遇方策の表を加えている。この表は、生活実態を把握し適切な保護と処遇を行う観点から、確認すべき事項や活用できる社会資源を整理している。本書が刊行されてから30年が経過しており、社会資源や生活実態は大きく変化しているが、この表を活用しているマニュアルは、若干の制度の名称を現在のものに改める程度の修正にとどまっていた。

③厚生省社会局監査指導課長 塩崎信男監修（1987）『指導監査からみた生活保護の実務』社会福祉調査会（章末の資料 3-6「指導監査からみた生活保護の実務」を参照）

本書は、生活保護制度の適正運営を確保することをねらいとして編集された。指導監査等を通じて収集した各地域の創意工夫ある取り組み事例を紹介しながら、それぞれの事項に対する国の考え方や、監査の結果等からとくに留意すべき事項に言及している。全国の実施機関で実際に使用されている資料や取り組みが事例として紹介されているのが特色である。

<ケース記録>pp.157-166

ケース記録の目的、方式、記録する事項、記録の要領を整理している。「記録の要領」

では、記載例を示しながら述べられているが、これをそのまま転載しているマニュアルも複数見られた。

なお、厚生労働省関係以外の文献資料を活用しつつも、新旧資料が混在した形で用いられている例を紹介する。

④F マニュアル

生活保護ケースワーカー向けのマニュアルで、2001年に策定された。巻末に参考文献が11冊あげられている。ケースワークに関する2冊は、仲村優一『ケースワーク教室』(1980、有斐閣選書)、岡本民夫『ケースワーク研究』(1973、ミネルヴァ書房)である。仲村優一『ケースワークの原理と技術』(1957、社会福祉調査会)に紹介されていたマリー・オーバホルト・ピーターズの「ケースワーカーの自己反省」を転載している。その一方、岡部(1998)を参考に生活保護ケースワーカーの基本的立場をまとめたり、「生活保護実践の枠組み」の図表を掲載したりしている。このように、比較的新しいものと、相当の年月の経過したものとが混在している。しかしながら、本書ではケースワークの代表的な定義や、生活保護におけるケースワークのあり方について触れてもいる。総じてケースワークの重要性に対する認識は他のマニュアルと比べても高い。

このように、20年から30年以上前の文献資料を活用しているマニュアルが多い傾向を指摘した。年月が長く経過していても新鮮さを失わないすぐれた理論や知見もあるが、一方では、生活保護の現場実践を通して生まれる知見や工夫を、これまで十分に育み継承する状況にはなかったことが推察される。

2) ケース記録の重視

相談援助にかかわる記述では、分量的にはケース記録の部分に厚みが出る傾向にあった。その場合も、他の文献資料からの転載・活用が多く、原典が何かわからないものもあった。マニュアルでは、ケース記録の目的や記録すべきことから、記録の要領などが、具体的に整理されている。記載例を示したものも多く、そこでは具体的な事例をあげながら詳細にわたって書かれている。また、各種の記録様式や、チェックシートをあわせて開発しているものも見られた。

ケース記録に関する記述はさまざまなタイプが見られたが、そのなかでも標準的な記録の要領と思われるもので、くわしくまとめられ、複数の自治体のマニュアルで同様のものが見られた例を紹介する。

<G マニュアル> (章末の資料 3-7「ケース記録の具体例」を参照)

生活保護ケースワーカー向けのマニュアルとして策定された。「ケース記録の書き方とその留意点」のなかで、「ケース記録の具体例」を掲載している。i) 開始記録、ii) 継続ケースの記録、iii) 停・廃止の記録について、具体的な書き方を留意事項とともに詳細に整理している。事務処理の観点を重視した記録のまとめ方ではあるが、記録を整備する上でのポイントをよく押さえている。初心者でもこれにのっかっていけば、ほぼ必要事項を漏らさず書けるように配慮されている。

他に5つの自治体のマニュアルにおいて、これと事例の内容も含めて全く同じか、微妙に修正されたものが掲載されている。出典が明記されていないため、もともとの作成者が不明になっている。本章では、そのなかでオリジナルに最も近いと想定されたG マニュアルを資料として添付したが、正確なところは明らかでない⁷。

(3) オリジナルティあるマニュアル例

ここでは、他のマニュアルには見られない特色ある記載がされたものを紹介する。

①C マニュアル：面接相談の心構えや方法 (章末の資料 3-2-2「面接相談」を参照)

先に全体の分析のなかでも紹介したマニュアル。「面接相談の心構え」に関して6ページにわたり記述している。分量としては多くはないが、利用者の状況や心情に配慮し、行政職員でありつつも援助職者であるという姿勢が感じられる記述がされている。

とくに「ケースワーカーの心掛け」として、アルファベットのHではじまる5つ(温かい心 heart、冷静な判断 head、優れた技能 hand、円滑な人間関係 human relationship、心身の健康 health)を常日頃から心がけるように求めている点がユニークである。

②H マニュアル：自律や支援方針という表現、在り方委員会をふまえた記述

⁷ 当該自治体の担当者の話では、兼ねてから使用されているもので、いつだれが作成したものかは把握していないとのことだった。

(章末の資料 3-8「自立助長」「処遇(支援)方針の具体例」を参照)

新任の生活保護ケースワーカー向けのマニュアルで、研修テキストとして作成されたもの。2005年に改訂版が策定された。相談援助に関して、以下のような記述や特徴がある。
<自立のとらえかた>

「自立助長とは何か」で、i) 経済的自立だけでなく、ii) 社会的自立、iii) 自立につながる「自律」、の考え方を示している。

<処遇(支援)方針>

「処遇(支援)方針の樹立とその留意点」では、処遇方針といわずに「支援方針」という表現を用いている⁸。支援方針を策定するプロセスは、「在り方専門委員会」の委員会資料を踏襲して整理している。また、世帯類型別の支援方針策定プロセスのモデルを具体的に例示しているが、これも「在り方専門委員会」の方式にならない、現状—課題—目標—要因—支援方針—評価の例の順にまとめている。

<その他全体を通しての特徴>

参考文献として岡部(2003)をあげたり、「在り方専門委員会」資料を用いたりして、生活保護の相談援助にかかわる新しい動向をふまえ、内容に生かしている。参考文献にはCマニュアル(2004)もあがっており、これに掲載されていた「生活保護関係用語集」を若干修正加筆して載せている。また、「面接時の心得や留意点」では、やさしくわかりやすい表現や工夫の試みを感じられる。

③I マニュアル：ケースワークについての研修

新任生活保護ケースワーカーの研修資料として2005年に作成された、10ページの薄い資料である。岡部(2003)をふまえて、生活保護実施の各過程における留意点をまとめているほか、バイステックの7原則を1つずついねいに解説し、ケースワークのごく基本的な原理原則を押さえている。

これが研修資料として配布されたことを考えると、他の自治体でも、マニュアルには十分反映されていないか、研修という形では相談援助の基本的な考え方や枠組みについて、比較的いねいに取り上げられることがあるのかもしれない。先の第2章で、生活保護業務の充実に関する取り組みとして、「相談援助に関する研修の充実」を行っている

⁸ 処遇を支援に呼び変えているマニュアルは、収集したマニュアルのうち本マニュアルのみだった。

ケートに回答した自治体が 29 あったことから、その可能性が考えられる。

④J マニュアル：ケースワーク事例検討集

前述の X 自治体の福祉事務所で実際に苦慮している事例に基づき、その処遇の進め方を検討する形で 1999 年にまとめられたもの。いわゆる処遇困難事例を 4 つ収めている。事例検討集という形で 1 冊にまとめられている点は、他のマニュアルには見られなかったことであり、評価できる。各事例は i) ケース事例検討票、ii) 事例、iii) 研究会の検討結果から構成されている。ii) は時系列での経過を述べ、助言等が添えられている。

全体的に見て、検討されていることや助言などは、調査・手続き・事実確認などの事務処理、福祉事務所としての組織的取り組み、他法他施策の活用、扶養義務者への働きかけ、関係機関との連携に関することが主であった。残念ながら、ソーシャルワークの観点からのアセスメントや援助の展開について検討はされていない

なお、事例検討集を作成することは、近年、個人情報保護の観点からもますます難しくなっているが、かつて厚生労働省の監修により『生活保護ケースワーク事例検討集』が 3 回、刊行されている⁹。しかし、これを参考文献にあげていたマニュアルは 1 つを除いて見られなかったし、活用していると思われるマニュアルも存在しなかった。

事例集の形でまとめることはせずとも、各自治体や福祉事務所の単位で、研修や会議などを通じて事例の検討は行われているだろう。それらを積み上げ、そこから得られた現場の知恵や工夫、知見を何らかの形で継承していけるような取り組みが期待される。その際、事務処理や保護の適正実施の観点だけでなく、相談援助の充実、ひいてはソーシャルワークの展開という視点も取り入れる試みを期待したい。

⑤K マニュアル：資料集として『生活と福祉』連載を網羅

「生活保護法参考資料集」として 2005 年にまとめられたもので、純粋な資料集である。本書は 3 つの柱からなるが、その最後に「ケースワーク等参考資料」が位置づけられ、130 ページで約 3 分の 1 の分量を占める。ここに、『生活と福祉』に掲載された以下の生活保護と相談援助に関する連載を収録している。

⁹ 厚生省社会局保護課・監査指導課監修『生活保護ケースワーク事例検討集』I (1991)、II (1993)、III (1995)、全国社会福祉協議会。それぞれ 6 冊、3 冊、3 冊組みの分厚い事例検討集である。

- i) 六波羅詩朗「福祉事務所における相談援助」「福祉事務所における面接の方法」「福祉事務所における公的扶助ケースワークと記録の意味」(1996)
- ii) 北川清一「ケースワーカーのための面接技法」(1998、1999)
- iii) 岡部卓「新任ソーシャルワーカー必携」(1997)
- iv) 中田陽造「アルコール依存症の理解と処遇」(2000)
- v) 新保美香「生活保護スーパービジョン基礎講座」(2002)

岡部と新保の連載は後に『福祉事務所ソーシャルワーカー必携』(1998刊行、2003改訂)、『生活保護スーパービジョン基礎講座』(2005、全国社会福祉協議会)として刊行されているが、六波羅や北川の連載は単行本化されておらず、貴重である。この意味で、資料的価値が高い。

⑥Y自治体のマニュアル：各種マニュアルのなかで相談援助にも厚み

マニュアル全体の分析を行った前節の(6)「オリジナリティあるマニュアル例」で触れたように、Y自治体は全部で9つのマニュアルを整備している。ここではそれらのマニュアルから、相談援助に関する記載で特徴的な点について、策定された順に紹介したい。

<Lマニュアル>：母子世帯に対する「処遇（相談援助）マニュアル」

生活保護を利用している母子世帯に対する処遇の充実に向けて、処遇の視点と方策を内容として1999年にまとめられたものである。生活保護を利用する母子世帯へのかかわりという点から単独でまとめたものとしては、他に見られない意欲的試みであり評価できる。

ただ、その内容は保護の実施との関連で就労指導や状況把握、社会資源の活用に言及したものが中心である。全体として示されている視点と方策は、ソーシャルワーク的なものというよりも当面とりうる行政的対応という感じで、他法他施策や他機関の活用が考えられている。母子家庭の個別性に配慮し、生活状況とそこでの課題の全体をふまえて相談援助のあり方を模索したり、将来見通しをもったかかわりを志向したりする視点は弱い。

また、自立という場合に経済的な自立が想定されている。もっとも、母子家庭に対しては、生活保護に限らず一般に経済的自立に向けた援助が近年ではいっそう強調されている。

<Dマニュアル>：精神障害者に対する「処遇（相談援助）マニュアル」

先に紹介したマニュアル。2000年に策定され、精神障害者に対する援助を充実させるための視点や留意点、方法等をまとめている。生活保護の側から、精神障害に特化した形でまとめられたものとして、例をみない試みであり高く評価できる。

本マニュアルは、生活保護の実務との関連から整理するとともに、精神障害、精神保健福祉行政、関係機関、他法他施策等に関する知識をもち、これらに対する理解を深められるように構成されている。相談援助という観点からは、原則的、基礎的な内容にとどまるが、精神障害の正しい理解と対応が志向されている。その意味で、L マニュアルよりも相談援助のウェイトは大きい。

<B マニュアル>：ケース記録やケース処遇事例の例示（章末の資料 3-1-2「ケース事例」を参照）

先に紹介した 2003 年策定のマニュアル。「ケース処遇事例」では、ケース事例を 4 つあげている。1 ページに 1 事例で、事例の概要、着眼点、生活保護ケースワーカーに求められる取り組み例、取り組み結果、今後の課題を簡潔に整理している。着眼点として示されているものには、療養生活の安定、単身居宅生活の支援、世帯の生活安定などもある。経済的自立だけでなく社会的な自立や居宅生活支援が検討されており、相談援助の観点が重視されている。

また、「訪問調査活動」では、訪問にあたって利用者に事前連絡をした場合、しない場合のメリットとデメリットを表にしている。

これら「ケース処遇」と「訪問調査活動」は、他の自治体で活用例が見られた。

さらに「ケース記録」では、記録例を参考として示し、記録のポイントなどにも触れている。保護の要件の確認や実務を重視しているが、それだけでなく、利用者の生活のようすが見えるような記録を書くことや、生活保護ケースワーカーの言動や所見を記入することも促している。

このように分量的にも一定量を割いて記述し、あたたかくていねいな対応への配慮がうかがえる。しかし、そこからさらにソーシャルワーク実践にまで踏み込んでいるとは言いがたい。

<M マニュアル>：新規訪問メモの応用可能性

新規調査に関する 2003 年策定のマニュアル。本マニュアルの参考資料のなかに、「新規訪問メモ」と題する一連のシートが収められている。これは、新規調査訪問における聞き取り用のメモとしての活用を意図して掲載してある。生活保護の要否判定にかかる事項のアセスメントシートとも呼べるようなものである。シート項目は、i) 困窮に至った経過、ii) 生活歴、iii) 扶養義務者の状況、iv) 住居の状況、v) 資産負債の状況、vi) 収入の状況、vii) 他法他施策の状況、viii) 身体の状況、ix) その他特記事項からなっている。活

用の仕方や修正次第によっては、相談援助の充実に向けて生かせる可能性がある。

また、同様のシートは他の自治体でも開発され用いられているところがあるのではないかと思われる。そうした自治体または福祉事務所ごとのシートの収集と、それをソーシャルワークの観点を組み込んだアセスメントシートとして活用していくための方策の検討は、今後の課題といえよう。

3-4 おわりに：まとめと課題

本章では、都道府県および政令指定都市に対するアンケート調査において回答の得られた、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関するデータと、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。アンケート調査の結果、策定状況が把握できたマニュアルは計 123 件（策定中・改訂中を含む）、このうち何らかの形で資料現物の提供を受けたものが 108 件である。

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」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あるマニュアルを紹介してきた。ここでは、本章の分析を通して明らかになったことがらと課題を整理し、まとめにかえる。

(1) マニュアル全体の分析から

1) マニュアルの種類や構成、策定のねらい

多種多様なマニュアルの存在が明らかになったが、その種類は大きく、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。①については、マニュアルとして査察指導員向けのものも需要があり、一定程度策定されていることが明らかになった。②に関しては、圧倒的に「事務マニュアル」が多く、しかも狭義の事務処理中心のものが多かった。

策定したばかりのものもあれば、かなり年数の経過したもの、改訂を重ねているものなど、さまざまなものが見られた。また、マニュアルの策定・改訂にあたり、ワーキンググループ形式を採用している自治体も複数存在した。

マニュアルは、①生活保護の事務処理・実務の手引きとして、②職員の研修テキスト・資料として作成されていた。そして、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を目指していた。その背景には、経験のない職員の増加や、異動サイクルが数年単位であること、業務の複雑さなど、生活保護の実務や労働環境、実施体制の課題があることが知られた。

マニュアルの構成は、①「保護の実施要領」に順ずるものや、②生活保護の各扶助ごとに構成したもの、③保護の実施過程にそって構成したもの、④それらを組み合わせたものなどがあった。総じて事務処理の手順や方法に厚みが置かれていた。また、参考資料を本文中または巻末に掲載しているものがたいへん多く、分量的にも相当程度を占めており、マニュアルには資料的な意味あいも強いことが明らかであった。マニュアルの総ページ数は 10 ページ弱のものから 300 ページを越すものまで幅広くあった。

2) 内容面から見た特徴

マニュアル全体の内容を通しての最大の特徴は、既存の文献資料から転載したり、部分的に修正加筆を施して活用したりしたものが極めて多かったことだった。それは厚生労働省関係の図書のほか、自治体同士のマニュアルの間でもしばしば見られた。これに関連して、2つの問題も指摘した。①既存の文献資料を利用する際に出典が明記されていないことが非常に多く、もともとの原典がわからない場合があり、根拠が不明確になること。②資料を切り貼りしただけのものがあり、マニュアルとしての整合性や体裁に欠くものが見られたこと。

そして、実際にかかなりの頻度で活用・参考にされている文献資料を整理することによって、以下の点も明らかになった。①厚生労働省関係の文献資料がたいへん多いこと。②多くのマニュアルで活用されているそれらの文献は相当年月が経過しており、最長で 34 年前に刊行されたものであること。現在もその資料を用いる適切さについて見直す必要性が感じられた。③雑誌『生活と福祉』に掲載されている「相談室」と実施要領改正記事が、最新の動向や指針として業務上参考にされていること。この雑誌の果たしている役割の大きさが認識された。④厚生労働省関係の文献資料以外で、岡部の『生活と福祉』連載記事をもとにまとめられた著書がいくつかのマニュアルで活用されていること。これはソーシャルワーク論をふまえつつ、生活保護の実施過程に沿って相談援助活動の枠組みやポイントを整理したものであり、相談援助の充実にとっても重要な一冊と思われた。

そのほか、マニュアルに施されている工夫や、ユニークな試みをしているマニュアルを紹介した。たとえば、用語集や索引を掲載したもの、チェックポイントやチェックリスト、コラムや「ワンポイントアドバイス」「質問コーナー」を盛り込んだものなどがあつた。自治体の取り組みとして、研究会方式で継続的にマニュアルを策定しているところや、各種のマニュアルを整備し内容も工夫や配慮が施されているところがあることにも触れた。

(2) 相談援助に関する記述の分析から

「相談援助」については、主に①面接相談、②訪問調査活動、③ケース記録、④継続ケースへの指導のなかで言及される傾向にあつた。①については、生活保護では初回・新規申請の面接相談をさす傾向にあつた。③は多くの分量を割いて、具体的な記載例をあげながら丁寧に解説しているものが多かつた。もつとも、記録の整備においては、生活保護を適正に実施することに主眼が置かれており、なかでも開始時の記録の整備が重視されていた。これらから、生活保護ではとくに申請・開始段階において、適正な事務処理の遂行の観点を多分に含みつつ、相談援助についても配慮されていることが知られた。

収集できたマニュアルのうち、いわゆる「処遇（相談援助）マニュアル」と呼べるものは8つのみであり、広義の「事務マニュアル」のなかで相談援助について言及しているものも含めても、35件になつた。つまり、策定されているマニュアルの多くは事務処理に特化した形の狭義の「事務マニュアル」であつた。このことは、マニュアルにおいてまず重視されているのは事務、それも狭義の事務処理であることが見て取れた。それは生活保護制度がもっている最終的な社会保障制度としての性質と、実務における事務処理の煩雑・複雑さや、職員体制をめぐる状況などからして、理解できることではある。

しかし、相談援助の記述のあるマニュアルでも、全体的に相談援助の重視の度合いは弱い傾向にあつた。業務の全体を通じて相談援助に配慮が感じられるのは、数箇所の自治体にとどまつた。

相談援助に関する記述があるマニュアルの特徴として、①既存の文献資料の活用が多いこと、②その際に出典が明記されない傾向があること、③文献資料には刊行されてからかなり年数の経過したものが含まれることも指摘した。これは、相談援助の記述の有無に限らず、マニュアル全体の分析とも重なる特徴だつた。相談援助にかかわる部分では、とくに厚生労働省もしくはその担当官による執筆・監修の『新福祉事務所運営指針』、『生活保

護の査察指導（試論）』、『指導監査からみた生活保護の実務』の3冊からの転載・活用が非常に多かった。

さらには、他のマニュアルにはない独創的な面のうかがえるマニュアルとして、以下の6つを紹介した。①面接相談の心構えや方法にユニークさがあらわれているもの。②「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」の討議などもふまえつつ、自立の概念を膨らませたり、「支援」方針という表現を用いたりしているもの。③ケースワークについての研修資料。④ケースワーク事例検討集。⑤資料集のなかで『生活と福祉』に掲載された生活保護における相談援助に関する連載を収録したもの。これには、現在では単行本化されている岡部、新保の連載のほか、単行本化されていない六波羅、北川の連載も含まれ、資料的価値が高かった。⑥自治体として各種マニュアルを整備するなかで、相談援助部分にも厚みをもたせているもの。

以上のように、本章ではマニュアル全体と、そのなかでの相談援助の記載に注目しながら、内容を分析してきた。これらを通して、相談援助の部分に関しては十分な重みを持ちえず、ソーシャルワークの理論・技術面への視点が弱いことが明らかになった。

生活保護の実務では、事務処理をまず確実に適正に行うことが優先課題とされ、要求されていた。そして、助言や援助、指導として取り上げられているのは、「保護の補足性」の原理（生活保護法第4条）との関連での、保護の要件の確認のための聞き取りや面接、扶養義務者への働きかけ、他法他施策の活用、関係機関との連携などであった。つまり、生活保護制度運営の立場に立ち、その枠のなかから利用者やものごとを見る傾向がうかがえた。また、ケースワークという表現が用いられたり、紹介されたりしていても、マニュアルを見る限りでは原理原則的な理解を超えて具体的な実践の展開にまでふみ込んでいくレベルにはなかった。

そのため、せっかく生活状況を把握するためのさまざまなシートが開発されていても、それをソーシャルワークのアセスメントシートとして、利用者の生活状況を総合的・包括的にとらえニーズを把握して、支援計画につなげていくような活用の仕方がされているとは、感じられなかった。利用者のライフコースという観点から、将来的な見通しをもった援助を志向する視点も弱かった。

日々直面する事例を通して、現場のなかでこそ得られる利用者との関わりに対する知恵や工夫、知見が、マニュアルという形には反映・継承されていないように感じられた。こ