

会で主要な内容についての意見交換を行い、内容をつめていく。その後、マニュアル「案」を部長会（福祉事務所 所長会）、課長会で説明、係長会議で意見徴収し、内容を確定している。「処遇マニュアル」が、どの程度、現場の視点を取り込んでいるかという点については、「マニュアル執筆者はケースワーカー経験があるので、自分がワーカーだったら、自分の経験で困ったこと、ということを基準に書く。そういう意味で、本庁の執筆担当にもケースワークのノウハウが蓄積・集積される仕組みが整っている」（本庁）ということがある。また、現場サイドも、「（監査の際にも）結構、事務所の話丁寧に聞いてくれるという印象がある。マニュアルも、現場の声をかなり聞いてつくられているのではないか」との印象をもっている（a 福祉事務所 保護課長）。

こうしたマニュアル作成は、政令市のなかでトップクラスの保護率という背景から進められてきた「適正化」への対応、という側面ももっている。「（京都市は）保護率が高いことで国から厳しい指導を受けてきた。それに対応するために、京都市の取り組みを示したということ」（a 福祉事務所長）という側面もある。「母子のマニュアルも、適正化でとすれば保護廃止が最優先ととらえられがちだった時期に、そうした機械的な指導指示対応への注意を喚起するために、自分が（本庁の監査）担当のときに作成した」（a 福祉事務所 保護課長）という。

援助におけるマニュアルの役割を、現場では以下のように捉えていた。「マニュアルによる標準化があり、そこに個別処遇の厚みをつける・・・ケース診断会議、ケース検討などを積み上げて援助の厚みをつけていくのが原則」であり、「マニュアルと研修と査察指導の機能が一緒になって援助の充実がある、というなかでのマニュアルの位置づけが必要」とのことである（a 福祉事務所長のヒアリング時の意見）。また、マニュアルへの危惧もみられた。「・・・逆に、マニュアルが一人歩きして、マニュアルに書かれていないことをしなくなるのが怖い。保護を廃止する、『切っていく』ためのマニュアルになってしまうのが怖い。・・・就労支援のマニュアルを作成したときも、ケース診断会議のプロセスをいろんなところでちりばめた。でも、多くの場合は就労まで行き着かない。その結果、（マニュアルにそって）『保護の廃止』にする、という話になってしまう。」（a 福祉事務所 所長）

マニュアルは、職員（係員）全員に配布され、職員の異動時には後任に引き継いで渡している。実際のマニュアルの活用程度については、「面接相談の手引」「はじめて生活保護CWになられた方へ」といった、基礎的な事務の概要に関するもの、新任対象のものは結構読まれているが、「処遇面」に関するマニュアル（「精神障害」「母子世帯」・・・）につ

いては、CWの3分の1には使われていない、というのが本庁サイドの感想であり「研修でもここまではカバーできない。マニュアルをいかに活用するか、課題と知っている」（本庁保護課 課長補佐）とのことであった。

#### （４）援助業務、自立支援の課題と取り組み

##### 本庁保護担当課の取り組み・考え

本庁サイドでは、当面は、実態把握と稼働層に対する能力活用の指導援助の充実を中心的にはかっていく。実態を把握し、相手の職歴学歴、意欲などをふまえて、きめ細かい支援をしてほしいと事務所に言っている。本庁としては、就労阻害要因がないにもかかわらず支援をしても意欲が見えない人には、指導指示で保護停廃止も、という厳しい態度で臨むことにしているとのこと。

今後の課題として退院援助があり、財政的見地（医療扶助費）や社会的入院の問題解決の必要からの取り組むという。来年、「退院支援の手引き」を発行する予定である。退院支援は、退院後のフォロー、生活支援でのいろいろな調整が必要になるが、現在は退院までに重点がおかれがちで、そこまで手がまわっていないとのこと。事務所でもっている退院促進の成功事例を本庁に情報提供してもらっているが、就労支援よりもノウハウの蓄積がなく、支援をすすめるのも難しい印象がある（本庁保護担当課 課長補佐）。

退院支援を進める上で保健・医療等の関係機関との連携が必要になってくるが、組織的な連携体制を整備するのに困難も感じている。個別ケースについては精神障害を中心に連携はできているが、組織的にはまだ十分ではない（本庁保護担当課 課長補佐）。

自立支援プログラムとしては、就労支援を実施しており、日常生活や社会生活面での自立の支援の重要性は認識しつつも着手はしていない。就労支援プログラムについては、国通知の前、H17.1から労働局を含めて協議を開始し、先駆けて取り組んできた。結果、全ハローワーク（5箇所）で各1人「コーディネーター兼ナビゲーター」を配置し、H17.9から実際の支援を開始している。中間的評価はまだだが、ぼちぼち就労に結びついた人も出て来ている。受け入れ人数の上限枠（1ヶ月に10人）が、一部のハローワークで残っており、どんどん活用するという状況とはいえない。H17年度中に、「ホームレス」「精神の退院支援」の自立支援プログラムを実施することも検討したが、「今のところ厳しい感じ」（本庁保護担当課 課長補佐）で、福祉事務所に重要性はアピールしている。最初の取組（就労支援プログラム）で失敗しないよう、就労支援プログラムにまずはじっくり取り組

む予定でいる。

自立支援プログラムのアイデアレベルでは、以下のような構想も聞かれた。「本当はボランティア活動への参加をプログラムに組み込みたかった。高齢者、母子世帯で起床が遅い世帯などの参加プログラムとして、通学路の見守りボランティアなど。挨拶・社会的ルールを学ぶ機会とともに、人に感謝されるという経験を得る機会にもなり、社会参加の意欲などを引き出せるのでは。・・・活動を地域通貨の仕組みにつなげるという話も、地域（福祉事務所）の保護課長の話であった。福祉事務所だけでは当然できず、まちづくりの担当、社協などいろんなところとの連携が必要。アイデアはあるが手がつけられない。・・・アイデアを広げていくのは本庁の仕事と思うが、そこまで手がつけられていないのが現状です。」（本庁保護担当課 課長補佐）

各福祉事務所の業務に対する評価については、「達成すべき実施水準となる指標を設定した組織的取組」について生活保護部会で議論し、平成16年度から試行的に導入し、平成17年度から本格的に実施している。取組の目的は、「現行では、業務の実施水準を評価する具体的な『ものさし、指標』がなく、実施水準の評価に当っては、“感覚”に頼らざるを得ない部分も少なくない。このため、各福祉事務所において、達成すべき指標を複数設定し、・・・実施水準を把握し、問題点に応じた改善策を明らかにするとともに、・・・実施水準の更なる向上に繋げる」こととされている<sup>3</sup>。訪問調査活動、稼動年齢層への指導援助、他法他施策活用、医療扶助適正運営の項目について、指標項目が設定されている。各福祉事務所は、取組の徹底により達成が可能と判断される指標値を設定する。指標選択にあたり、訪問活動は必須選択、その他は1～2項目以上を選定する。指標項目（平成17年度案）は以下の通り。訪問活動：「訪問活動適正率」「計画訪問実施率」、稼動年齢層への指導援助：「求職活動申告書徴収率」「面接による指導援助率」「目標達成率 or CW 当り達成件数」、他法他施策活用：「老齢年金受給資格確認率」、医療扶助適正運営：「全180日超入院患者の退院検討率」。指標項目の選定例として、稼動年齢層の多い福祉事務所では、「稼動年齢指導」項目の指標値、稼動年齢層の少ない福祉事務所では、「他法他施策」「医療扶助適正運

---

<sup>3</sup>「平成17年度達成すべき実施水準となる指標を設定した組織的取組について（案）」平成17年4月7日、京都市保健福祉局生活福祉部地域福祉課（福祉部長会資料）。（ヒアリング時の提出資料）

営」項目の指標値があげられている<sup>4</sup>。「これまで、生活保護行政は数字を意識することが少なかった。取り組みの必要性は、現場でも理解されているようだ。訪問調査活動回数など、数字も伸びてきている。今年度も継続してやるが、まだ改善の余地はあると思っている。」(本庁保護担当課 課長補佐)

#### 実施機関側の取り組み・考え

自立支援の対象は、「これまでの適正化の取り組みで『なんでこんなケースが?』というケースは減ってきており、地道な自立支援・就労支援が必要な世帯に収斂されてきている」(a 福祉事務所 保護課長)。自立助長推進世帯は大半が母子世帯で、高年齢の稼働年齢層もターゲットとなっている。「物足りなさを感じているのは実態把握の部分。傷病・病状把握などをしっかりして、就労指導をかける必要がある」(a 福祉事務所 保護課長)とのことであった。とはいえ、管内のサービス業・製造業の雇用が少ないという地域特性から就職活動にはハンデがあり、就労実現も難しく、就労するも保護からの脱却には至らないケースも多い<sup>5</sup>。そういうなかで母子世帯にどのような援助ができるかが重要課題とされている。

「自立助長」「自立支援」は、現在は「就労支援」を中心に実施されている。被保護世帯の稼働能力の活用程度を ABC の 3 段階で判定し、四半期ごとに検討し、活用不十分世帯を自立助長推進世帯(ケース)として重点的に指導している(稼働能力活用の判定については章末の資料 4-2 内の「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援助の流れについては資料 4-2 の「自立助長推進世帯の選定と指導(要綱)」を参照)。

自立支援プログラムがもたらした影響については、以下のような意見であった。現在の自立支援プログラムは、「もともと、稼働年齢層への稼働能力活用の ABC の判断基準もあり、その延長」と位置づけている。但し、「これまでは、口頭でハローワークに言ってくださいという指示にとどまっていた。今年度のプログラムでは、システムとしてハローワークを有効な社会資源として活用する動機付けが、個々のワーカーに対してできてきた。組織として取り組むことに意義があった」(a 福祉事務所 保護課長)とされている。また、

---

<sup>4</sup> 同資料

<sup>5</sup> 非正規形態の多い就業構造のなか、働いても保護から脱出できない世帯も多い。保護世帯における母子世帯の就労割合は約 60%で、全国 49.8% (平成 15 年被保護者全国一斉調査) よりも高めになっているとのこと。

『のってこないケースをどうするか』が一番の課題。就労意欲のない人に意欲をもってもらうために、どうするか。就労意欲がないから保護をきるという方向性もあるので、諸刃の剣。」(a 福祉事務所 所長)との認識もある。

また、相談援助の進め方という側面では、「プログラムは、ケースとワーカーで『共通の思い』のもとで、進んでいく。これまでは、ワーカーからケースへの一方的な流れ。そこが異なってくる。」(a 福祉事務所 保護課長)との意見も聞かれた。それと関連して、相談援助を実施する上での重要な要素や困難として、「どれだけケースに納得していただけるか。いかにこちらの思いを受け止めて納得してもらえるか。そういうことができないケースもあり、それが困難を感じる点」(a 福祉事務所 保護課長)との意見もあった。

日常生活や社会生活といった「就労」以外の面での自立支援・自立助長については、以下のような考えが示された。

「マンパワーの問題です。・・・現在の CW にそこまで割くエネルギーがあるか、という問題。現在は5法ワーカーがいるので、主軸を他法ワーカーにして連携するという形になる。『二兎追うものは一兎も得ず』で、現在は、経済給付にシフトした自立支援を重点的にしている。かつては、自立助長推進ケースに、就労ケース以外のケースが含まれていたこともある。保護率が高くなり全国1になって適正化をする、という京都市の流れのなかで、『自立助長＝就労自立、稼働能力活用』という定義が中心になった。保護率の順位が、現在、若干下がってきているので、そうなると自立助長推進ケースの定義も変わってくるのではないか。」(a 福祉事務所 所長)

「新任ワーカーの場合、5月の異動前に前任者が自立助長推進ケースの候補を選ぶ。係長は、自立助長推進ケースとして就労・稼働年齢層とは別のケースも選定していいと言っているが、ワーカーはそれらをあげてこない。自立助長選定ケースに指定すると、一定の成果を求められる。すると、ワーカーは、成果の見通しが立つケースをあげやすくなる。社会的入院などのケースは、新任ワーカーはどうやって社会資源を活用して支援するか分からない。結果として、馴染みのある稼働能力層ケースを選びがちになる。」(a 福祉事務所 保護課係長)

個々のケースに対する援助の評価については、稼働年齢層については、稼働能力の活用

の程度を示した ABC 判定という基準が、ひとつの目安になっているという。自立助長推進ケース（年度当初に係長と CW で選定）については、年 3 回程度の所内定例ヒアリングにより指導内容や方針を確認し、他のケースに対しては年度当初に係長によるワーカーからのヒアリングで世帯の訪問格付や年間訪問計画・処遇方針が確認されている（章末の資料 4-2 内 「自立助長推進世帯の選定と指導（要綱）」参照）。

自立支援の評価のあり方について、長年 CW を経験し、現在は査察指導員（SV）の立場にある係長からは、個々のワーカーが「拙速に結果を求められる」ことへの危惧、長期的視点からの援助の重要性が示された。CW を長年経験すると、絵に描いたような自立をするケースがごく稀にあり、それが、やりがい・支えになっているが、その場合も、そのワーカー 1 人の力ではなく、多くの先輩ワーカーのこれまでのはたらきかけの土壌があつてのことなのだという。被保護者のほうも、保護廃止という意味での自立にいたるケースは、よほどいい条件がそろわないと難しい。「拙速に期限を切って自立を促すというのは、母子世帯なんかでは、無理があるのではないか。長いスパンで、母親が意欲をなくさないように、子供がドロップアウトしないように、という視点でゆっくり支えていくのが、実際の自立支援ではないか」（a 福祉事務所 保護課係長）。

また、援助の評価という場合、ワーカー個人の業務評価ではなく、組織としての援助活動の振り返り、組織レベルでの知識・経験の共有という視点が、むしろ示された。「全体として、このケースに対してどのような支援ができたか。成功例のケースに対して、どのような支援をして、達成したのか、ということを経験者のみなんで共有できればいい」（a 福祉事務所 保護課係長）。

#### 4-4 ヒアリング結果（2）～北九州市

##### （1）自治体の概況（人口・世帯および保護の状況）

北九州市は九州ブロック内に位置する人口規模 100 万程度の自治体である。高齢化率は 21%弱と全国平均より 1%程度高めである（平成 16 年 10 月時点）（表 4-1 参照）。現在、都市部として人口の出入りが激しく、商業・流通などの拠点として整備されている地域のほか、旧 5 大工業地域として 1900 年代から都市化が進んだ地域や、多くの自然や田舎的な雰囲気を残した地域など、多様な地域性がみられる。

保護率は、60 年代後半に 60%を超え、70 年代前半には低下するも 70 年代末には 45%を

超えた。1980 年を境に保護率は急激に下がり、90 年代末には 13%前後となり、2000 年以降も一貫して約 13%の水準を維持している（図 4-1 参照）。

保護世帯の内訳は、高齢世帯が 69.1%、母子世帯が 2.0%、障害世帯が 8.2%、傷病世帯が 17.1%、その他世帯が 3.6%となっている（平成 15 年度）。全国平均と比較すると、高齢世帯の割合が約 20 ポイント以上高く、母子世帯やその他世帯がそれぞれ 6 ポイント程度低くなっている。稼働世帯の保護世帯に占める割合は 5.4%と、全国平均より約 7 ポイント低い（平成 15 年度）（表 4-2 参照）。

## （2）実施体制

北九州市の本庁レベルでの実施体制で特徴的なのは、第一に、保護課とは別に生活保護の監査を専任で行う組織として「監査指導課」が設置されている点である。

保護率が全国一、70%近くなった 1967 年度後半に「第 1 次適正化」が開始された際、本庁に監査指導課が新設され、指導監督職員が増員された。現在、監査指導課の体制は、課長 1、係長 4（係長 1、主査 3）、職員 1 で、課長には過去に（平成 9 年度まで）国のスタッフ配属されたことがあった。監査指導係長はすべて CW・SV の両方の経験者となっている。本庁の保護課も職員は全員 CW 経験者である。

第二に、面接専任職員の各福祉事務所配置（面接主査制度）や、75 ケースにつき CW1 名の配置などの手厚い人員配置がある。1979 年度から開始された「第 2 次適正化」で、CW や SV の増員や、面接主査制度が導入され、その後も「実施体制については、過去 2 回の適正化が評価され、人事当局からも配慮してもらっている」（本庁保護課 係長）。面接主査は、係長級（主に CW 経験 3 年以上・係長職になりはじめての配属先となる場合が多い）であり、現在、各福祉事務所に 2～6 人配置されている。

実施体制の第 3 の特徴は、ホームレスを専門とする本庁のライン、福祉事務所のラインが設定され、市内 434 名（2004 年 7 月末現在）のホームレスに対して専任の体制を敷いている点である。

北九州市の職員の人事異動のサイクルは原則 3 年である。「ケースワークをするにあたって社会福祉主事資格のない職員に対しては、1 年目に 290 時間位の（主事認定の）研修をし、ほとんどケースワークをしながら勉強してもらい、2 年目に戦力として参加してもらい 3 年目にやっといろいろなことが分かってくる。4～5 年目位が一番いいのかなと思うが、一番いいところに差し掛かったところで、3 年の人事異動サイクルのため、また変わ

ってしまう。・・・毎年毎年、ケースワークの一定水準以上・・・ではなく、一定水準を維持するのも難しい、というのが実際の状態」(本庁保護課 係長)とのことである。

実施機関のb福祉事務所は、都心部に位置し、人口18万4千人を管轄する、北九州市のなかでも基幹的な事務所である。中心部に位置することから生活施設等は整っており、高齢者の低所得者が多い。近年は、相談件数が増加している。ホームレス(その中の高齢や障害ケース)への保護適用も多く、保護率は約21.8%(ヒアリング時)と北九州市のなかで最も高い。被保護者世帯では高齢者世帯が65%、10年以上受給する世帯が45%となっている。

### (3) 援助の質標準化に向けた取り組み ～監査指導を通じた「マネジメントサイクルに 従った処遇の推進」

北九州市にも、マニュアルはいくつか存在する。本庁が作成したマニュアルは、通称「赤本」(事務手引書)、「緑本」(面接業務手引書)、「青本」(質疑応答関係)、「黒本」(諸通知関係)などと呼ばれている<sup>6</sup>。これらのマニュアルは、新規申請の事務(実態把握)や訪問、面接などの業務に利用されている<sup>7</sup>。

#### 本庁の取り組み・考え

マニュアルとは別に、北九州市で特徴的なのは、マネジメントサイクルに従った個別援助を、組織的取り組みとして徹底させようとしている点である<sup>8</sup>。5年ほど前、現参事が監査指導課長として就任してから、監査指導課の主導により「きめ細かな支援計画の策定(Plan)・実施(Do)と評価(Check)・改善(Action)」のマネジメントサイクルに基づく個別援

<sup>6</sup> 「(新任CWの)頼りは先輩ワーカーかマニュアル。マニュアルは基本的な部分なので、かなり頼りにしている。新規のつくりかたを、赤本(事務手引書)をみて、まず、覚える。研修は、異動後すぐにはできないので、まずマニュアル頼り。また、しばらくたった後も、マニュアルで確認するなど、非常に活用している。」(b福祉事務所 保護課長)

<sup>7</sup> 29条調査の調査件数は、新規申請1件につき55件程度である。金融機関調査の関係もあるので、照会先が多い。これは、全国1の多さで、全国平均では23件程度だろう、とのことであった(本庁保護課 係長)。訪問調査は、「実態把握のために必要であり、ケースワークの基本」として位置づけられている。格付A～E分類(A毎月、B2ヶ月、C3ヶ月、D半年、E1年ごと)に即し、訪問計画を作成している。新規開始ケースは1ヶ月以内に訪問することになっている。

<sup>8</sup> 詳細は、主に以下の資料を参照。「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)」北九州市保健福祉局・監査指導課、平成16年2月(改定)(ヒアリング時提出資料)。



助の全ケースに対する実施を、「組織的に徹底・定着」させることに取り組んでいる。北九州市では全ケース約1万世帯について、CWとSVとの個別協議を行い、毎年3月に援助方針をたてている（計画・見直し）。個別の援助計画の内容が、福祉事務所に対する監査の重点的な指導・指摘事項となっている。こうした、PDCAのマネジメントサイクルに従った援助業務は、福祉事務所レベルでも定着してきているが、まだ十分ではないという。現行の個別の援助計画の記録様式（「個別協議票<sup>9</sup>」）では、アセスメント（現状把握）、目標設定、要因把握、具体的な援助方針といった援助計画策定の手順に対応していないほか、実施時期や評価時期の記載欄がないなど、マネジメントサイクルに従った援助の記録様式として不十分なところも多い。電算システムとのリンクの関係で既存様式の変更は難しいが、新しい様式が必要との認識から、本庁では新しい個別協議票の様式（「新個別協議票様式（案）」）の検討を行っている<sup>10</sup>（PDCAサイクルや個別協議票等については、章末の資料4-3を参照）。

PDCAという言葉は、現在の生活福祉部参事が、監査指導課長に就任以来「お経のように」（保護課係長）言っていたという。この取組を推進してきた参事は、PDCAサイクルの導入の経緯について、以下のように説明していた。「当時、監査指導課長でしたが、社会福祉法人の監査も行っていました。当時、社会福祉法人は介護保険制度が導入されたこともあってアセスメントや処遇記録もかなりしっかりやっていました。いわゆるアセスメントシートとか、処遇の計画票とか、国のほうからも細かく示されて、各団体もやっていたと思います。また、福祉サービスの第三者評価にも関わって、サービスの質の向上の仕組みなんかについても、いろいろ研究していたんですね。そのなかで、やっぱりきちっとマネジメントすることが必要だと。もちろん、うち（生活保護：執筆者注）のほうでもある程度はされていたが、もう少しきちっとしたものが必要だと。まず始めるにあたっては、プランニングが一番大事なので、それをきっちりたてましょうと。プランニングをたてるにあたって、原因の部分が重要で、そこを間違えるとあとあと大変なことになる。・・・原因をきっちり分けて、原因ごとにきっちり指導をしていこうと。・・・監査に行ってみると、処遇方針はいい加減なのに実際の指導援助が素晴らしいということも、当時は沢山

<sup>9</sup> 個別協議票の「協議」とは、SVとCWによる援助方針の協議・見直しの意味。利用者との協議としては、実態把握の際に意見を聞いたり、年度当初の保護者の訪問時に本人や家族（本人への援助者）に援助方針を説明し、定めた方針の確認をしたりすること。

<sup>10</sup> 現行は、既存様式のなかで、現状、課題、目標、要因、処遇方針、指導および評価時期といった項目を設定し、記載することが指導されている。

あったんですね。CWに聞くと「方針は？」「そんなことは分かってます」という感じ。でも、やっぱり頭の中だけではだめでしょう、と。・・・それでは、3年の人事サイクルのなかで、次の人に処遇が引き継がれていかない<sup>11</sup>。・・・介護保険なんかで、高齢者もきっちりやっていこう、ということになった。そういう処遇方針をたてる、援助プランをたてるというのは、われわれ（生活保護の分野：執筆者注）が得意なはずなのに、どうも、特養やらヘルパーに負けてるんじゃないか。やっぱり本家本元のうちが、しっかりしたものをつくろうと、そういう発想ですね。それから、やっぱり、評価をきちんとしていかないとだめですね。いついつ頃までに評価をする、と。」（本庁保健福祉局 参事）

### 実施機関の取り組み・考え

実施機関における PDCA による援助の定着という点については、本庁監査指導課から処遇方針を詳しく書くよう厳しく言われているが、本庁が示しているマネジメントサイクル通りには詳しくいっていないのが現状であり、「それに近づくように頭を悩ませながら、ケース記録を見ながら考えている」（b 福祉事務所 保護課長）とのことであつた。とはいえ、個々のケースの処遇方針に基づいて1年間援助をし、監査でも方針通りの援助ができているかをみられるので、ずいぶん内容も細かくなっているとのことである。

## （4）援助業務、自立支援の課題と取り組み

### 本庁の考え・取り組み

各年度の生活保護の運営方針は、保健福祉局長通知として各福祉事務所に前年度の3月に通知されている<sup>12</sup>。被保護世帯のなかで稼働年齢層、格付 A ケースが非常に少なく（ワーカー1人につき格付 A ケースは1～2人程度）、高齢世帯が多いなか、保護費の6割を医療扶助が占めている現状において、医療扶助・介護扶助のところで適正化をする必要にせ

---

<sup>11</sup> 北九州市では毎年2月から3月にかけて全世帯の処遇方針を立て、4月から処遇方針に沿った指導・援助を行う。4月は人事異動の時期で処遇方針を立てた CW と処遇を推進する CW が違う場合がある。同じ場合は頭の中の処遇方針でうまくいくが、違った場合は曖昧な処遇方針ではその世帯にあったケース処遇が出来ないことになる、ということ。

<sup>12</sup>平成17年度の運営方針（局長通知）では、以下の項目が重点事項とされている。1. 組織的運営管理の推進、2. ケースの実態に即した具体的な処遇方針の樹立と評価の徹底、3. 新規開始ケースの指導の徹底、4. 長期入院患者の退院促進と生活習慣病患者等の入院予防に向けた取り組み、5. 適正な介護扶助の実施、6. 不正受給の未然防止対策の徹底。項目1.2.4.6は継続的に重点項目とされてきた。5. は16年度から追加、3. は17年度に新規追加されたもの。

まられている<sup>13</sup>（本庁監査指導課 係長）。

「医療扶助費の適正化については、医療費の抑制に結びつく高齢者世帯等への生活指導が重要なテーマであり、可能な限り健康な在宅生活が送れるような指導援助の必要性が痛感される」ことから、具体策として、「13年度から生活習慣病等の患者で、入院予防や症状の改善が可能な者を対象に、病状調査を行ったうえで、必要に応じて保健師や栄養士との連携による食事、服薬、生活指導を行っている。また、長期入院患者のうち、特定療養費化の対象者については、介護保険サービスを活用した退院促進の取り組みに成果が見られたが、17年1月から新たに、モデル地区を決めて委託看護師が長期入院患者の退院に向けたコーディネーターとして、ケースワーカーとともに入院医療機関や施設等との調整を行う『長期入院患者退院サポート事業』を開始」している<sup>14</sup>。

生活習慣病患者等の入院予防については、本庁レベルでは電子化されたレセプト情報をもとに疾病分析を行い、生活習慣病別に入院との関連傾向の把握を進めている。それにより、どのような対象にどのような対策を立てるのが効果的か、データから読み取ることができるという。レセプト分析により、従来のCWの経験や一律の選定基準による対象ケースのピックアップだけにまかせるのではなく、科学的分析結果に基づいた対策もたてられる、とのことであった（本庁保護課 係長）。

モデル事業である『長期入院患者退院サポート事業』については、「急性期・慢性期の病院に入院しているが治療ではなくケアが必要な方は、本人の希望や主治医の意見も踏まえて、介護保険施設なり在宅なりにいってもらおうということで、やっている。介護保険制度以降、幸いにグループホームなども増えてきた。『在宅可』ケースでも、いろいろなサービスを調整してから在宅に復帰してもらわないと本当の復帰サービスにならない。そこをきちんと調整していくのが退院促進モデル事業の狙い」（本庁保護課 係長）という。委託看護師3人がコーディネーターとなり、CWと受け入れ先との間で調整をはかる。「自立支援プログラムという位置づけはしていないが、そういう位置づけにもなると思う。現在は、●▲区を指定して実施中。他の管轄区からも実施希望があるが、看護師の人数もあり、全区域的展開は今後の課題。現在は、特定療養費化患者を優先して実施しており、成

---

<sup>13</sup> その他にも、高齢者世帯を対象とした取り組みには、年金受給資格の見直し（自主的内部点検）などがある。

<sup>14</sup> 「1 北九州市における組織的対応」北九州市保健福祉局総務部監査指導課『北九州市における組織的対応についての考え方について』（ヒアリング時提出資料）

果は出てきている。『塩漬けケース』とみなされていたケースが、月に1人位は退院されている。CWだけでは、なかなかEケースまでは手が回らない。その辺りを、看護師さん達を活用して、退院促進してもらおう。・・・自分に退院の意思があり、引き取り手があるが、引き取り手の自宅では困るという場合や、近くの施設に入れば引き取りサイドも精神的な支援ができるといった場合など、いろいろな事情があるが、それらに配慮して支援している」(本庁保護課 係長)とのことである。

自立支援プログラムについては、全被保護世帯(約1万世帯)について個別協議を行い3月に処遇方針(計画)をたてるという取り組みが、「自分たち独自の処遇方針、自立支援プログラムと思っている」(本庁保護課 係長)。北九州市としては、「自立支援プログラムについては、何か特段やるというよりは、正直、改めて何かすることがあるのか、という点で戸惑いがある。すでに全ケースについて実施が行われている状況」(本庁保護課 係長)とのこと。今後は、新しいことに取り組むというよりは、個別協議票の様式の変更・改善や、アセスメントが十分でないという現状の改善などが課題と考えられている。

とはいえ、自立支援プログラムについて、国の方針では今年度は「職安」との連携による就労支援プログラムを中心とすることが打ち出されているため、北九州市としても一応それに対応し、就労支援専門員の活用を含めマニュアルも改訂した。就労支援プログラムの内容は、他の自治体とそれほど変わらないが、「要保護者」にも対象を拡大している点の特徴となっている(本庁保護課 係長)。

#### 実施機関の考え・取り組み

援助業務については、記録のみならず全体の事務量が増えるなか、訪問活動を中心としたケースワークをいかに充実するか、課題のひとつとなっている。昔は「一に訪問、二に訪問」であったが、現在は、内部事務が医療介護関係や新規調査なども含めて相当増え、作業の5割位を事務が占めているような印象がある(b福祉事務所 保護課長)。CWが「デスクワーカー」や「計算ワーカー」になってはダメと思っているが、「年々、事務量が増えてくる。しかし、減らすとなると、なかなか削れる事務がない」。平成17年度の実施要領改正で扶養能力調査が一部簡素化されたが、「ああいう形で削れるものはどんどん削っていかないと、プラスアルファの仕事が次から次へとくるので、思うように訪問ができない状況になりつつある」(b福祉事務所 保護課長)。

ワーカーの援助業務をどのような基準で評価するかという点については、評価指標といったものは特に明示的にはなく、「ケース記録の中身を読めば、よくやっているかどうかわかる」(b福祉事務所 SV) とのこと。「(格付け通りの) 訪問、ケース記録管理などは、やって当たり前」で、やっていなければ監査で指摘されるので悪い評価になるが、よい評価として何があるかという点と難しいとのこと (b福祉事務所 保護課長)。

CW の援助活動に対する組織的サポートのひとつとして、事例検討会の開催がある。保護課レベルでの事例検討会が、「いい事例、成功事例をみなで共有するという趣旨」で月 1 回開催されており、昨年度から試行錯誤し具体化したのは今年度からとのことである。「新任にとって、事務処理上正しいやり方のマニュアルはあるが、自立支援については経験がものをいう。1 人の CW で情報をとどめるのではなく、共有したほうがいい。係単位で最初はやることにしていたが、どうせなら課全体でやろうということになり、各係持ち回りで毎月 2 ケースずつ出し合っている。自立廃止ケースだけでなく援助が前進した事例も含め、それらの事例をためていずれは事例集としたい」(b福祉事務所 保護課長) とのことである<sup>15</sup>。「ざっくばらんに、お茶とお菓子を出して気軽に話し合える雰囲気」で行う方針から、課長は参加不可となっている。「新人ワーカーは、どうすれば処遇が前進するのか悩みがちである。そういう精神的なものをサポートする」上でも、意味があるという (b福祉事務所 保護課長)。

#### 4-5 ヒアリング結果の考察

最後に、ヒアリング結果について、簡単な考察を加えたい。以下では、援助業務の標準化、多義的な自立支援の展開の現状について若干の考察を加え、その後、「援助業務の標準化」「多義的な自立支援の推進」を前提とした場合に生じる、「援助の評価」の課題等について、検討する。

##### 1) 「援助の標準化」展開の背景と要因

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、それぞれ独自の取り組みを展開していた。取

---

<sup>15</sup>現在では、事例検討会の取扱ケースは、「経済的自立→廃止」やレアケースがほとんどとのこと。「障害ケース」では他法他施策の活用による自立、「母子ケース」では就労支援による自立が、成功例としてはあるとのこと。

り組みの背景には、新人 CW が増加する状況に直面するなかで援助業務の質を一定に保つ必要が生じたという、共通の側面がある。従来「職人芸的な」「頭の中にあった」援助のノウハウ・視点を、マニュアルのなかに記載する（京都市）、または個別援助計画のなかで記録する（北九州市）ことで、分かりやすく目に見える形にしていく取り組みであるといえる。

#### マニュアル策定の背景と要因

実際の援助は、利用者とその家族、利用可能な社会資源の状況が変化するなかで、マニュアルのみならず、研修や経験で培われたワーカーの技量、査察指導の機能などがあいまって、ワーカーと利用者との援助関係を通じて展開されていく。従って、「処遇マニュアル」は、視点・考え方の指針としての色彩が強く、実際の処遇・援助の場面にそのまま当てはめるといえるわけにはいかない。しかし、これまで現場で培われてきた視点・考え方が整理されて示されることで、多様複雑な生活課題に向き合うワーカー側の「引き出し」を増やすためのツールとしては、意義があろう。また、汎用性のある事例の掲載は、援助経験をワーカー同士が「共有」するだけでなく「応用」する上でも、意義があろう。

こうしたマニュアルの作成が「如何に可能か」という点では、いくつか留意すべき要因があると思われる。ヒアリングからは、「処遇マニュアル」の作成が可能となった背景として、本庁サイドにおけるケースワークのノウハウ蓄積・集積という一定の条件があった。それを可能にしているのは、本庁側の担当者の豊富な現場経験、本庁と実施機関との人の往来・活発な意見交換、という要因であろう（本庁保護課の担当課長は CW 歴・SV 歴が長く、課長補佐も長い CW 経験がある。a 福祉事務所の所長、保護課長は、本庁の指導監督も経験している）。こうした条件なしに、本庁サイドで援助的側面・色彩の強いマニュアルを整備しようとしても、現場の視点・求めるものと離れたものが出来上がってしまう可能性もある。現在、自立支援プログラムの制度化のもと、多様な個別支援プログラムと、その実施についてのマニュアル・要綱の作成が進められてきている。これらのマニュアルが、「その通りにする、沿わなければ『切る』ためのもの」ではなく、「掲載された援助の視点・考え方・プロセスをベース/ヒントとした上で、個別性に応じた援助を展開するためのツール」として活用されるためにも、マニュアルは、その有無ではなく、ますますその内容が問われてくることになる<sup>16</sup>。マニュアルは、ワーカーの経験・力量を補うために

---

<sup>16</sup> とはいえ、マニュアルの内容の質と、マニュアルの活用の程度とは、直接対応するもの

必要とされるが、その作成には、作成側にケースワークを整理検討する力量が担保されていないなければならない。ワーカーの力量が十分でなく、本庁サイドにもケースワークの経験・力量が不足している状況では、マニュアルの整備すら難しくなるかもしれない。

#### 個別援助のマネジメント化の背景・要因

現状把握（アセスメント）、課題、要因、方針にそった援助計画、援助の評価基準・評価時期の明確化という一連の流れ（援助のマネジメント）は、社会福祉全体に共通する援助実践の基礎的な部分といえる。生活保護において、「問題と処遇方針」の記録という大枠のなかで、ともすると見えにくかった援助実践の内容と考え方の流れは、どのようなツールや手段、要因により「見える」「引き継げる」ものとなるのか。今回のヒアリングでは、具体化のツールとして監査指導と様式の2つが、ポイントとなっていた。そして、その背景には、やはり本庁サイドでのケースワークの力量という、人材の要因があるように思われる。

マネジメントの組織レベルでの定着は、一朝一夕に実現するわけではない。北九州市でも、生活保護経験20年以上、CW・面接主査・監査指導課長を歴任した参事が、監査指導課長時代に「お経のように唱え続け」、5年以上かけてやっと実現しつつある。その後も、生活保護経験20年の現・監査指導課長のもと、援助方針の内容を監査指導の重点指導項目としてチェックするなど、本庁と実施機関とが一体となって、組織的に援助計画の明確化、マネジメント化に取り組んできた結果である。こうした取り組みのなかで、「様式」の重要性が再確認されている。「現状、援助課題、方針、評価」を一覧で明記できるようなアセスメントやモニタリングの様式があれば、それに対応した思考で記録を書くことが現業員のなかで習慣化されやすくなる。北九州市の「新個別協議様式」は、さらに地域の社会資源の状況などを把握する欄（エコマップ）もあり、そうした様式に沿って援助を検討すれば、「地域の福祉のネットワークのなかに援助を位置づけ」ながら、援助計画をたてることも、明確化できるようになる。明確化された援助方針・計画を、一定の様式のなかで閲覧可能になることは、効率的な援助にもつながる。北九州市はCW1人あたり75ケースの担当だが、他の自治体では90ケース、100ケースの担当も珍しくない。業務量が増す中で、援助のマネジメント化の取り組みの必要性は、ますます高まってこよう。

---

ではない。京都市でも、「援助の指針」についてのマニュアルは、現場でなかなか活用されていない。マニュアルの活用については、策定とは別に検討が必要となる課題であろう。

北九州市の取り組みには厚生労働省も着目し、それを「自立支援プログラム」として全国に広めようとしてきた経緯がある。とはいえ、援助計画の詳細な検討・指導を監査指導の一貫として実施するには、北九州市のように監査指導担当のケースワークの経験・技量が現場と対等かそれ以上であることが必要かもしれない。また、望ましい援助計画の作成を促進するためには、望ましい「援助計画の様式」が必要となることが、北九州市のこれまでの取り組みから明らかにされてきた。北九州市ではすでに様式の開発を本庁レベルで進めてきたが、生活保護研究のレベルでも検討されるべき課題であろう。他の福祉サービスの領域では、すでに様々なアセスメントやモニタリングの様式が開発されている。それらを参考としながら、生活保護業務に即した様式が開発される必要があろう。

## 2) 「多義的な自立概念にもとづく支援」展開の文脈

2004年末に出された、『生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書』（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 2004.12.15.）では、生活保護における自立支援策の充実を、制度改革の柱の一つとして位置づけた。これを受けて厚生労働省は自立支援プログラムの制度化を進めている。

委員会のメンバーの1人は、自立支援プログラムの「評価できる点」を以下のように指摘している。ひとつは、「自立」を「単に就労自立と狭くとらえていないこと、たとえば、稼働能力がないとされる人たちが居宅で生活し、社会的なつながりを創っていくことも含めて自立ととらえ、それを支援する」としている点である<sup>17</sup>。議論の前提としては、これまでの生活保護の運用現場では、自立の助長（ないし支援）が実質的に就労自立ないし経済的自立による保護からの脱却を促すこととして限定的に理解されているとの現状認識がある。自立支援プログラムでは「就労自立」に加え「日常生活自立」や「社会生活自立」のプログラムも整備することが、国から示されてきた<sup>18</sup>。

もうひとつは、これまで多くの自治体では、「稼働能力のある人には保護を適用しな

---

<sup>17</sup> 布川日佐史「第十六回専門員会説明資料『自立支援の在り方について』へのコメント」『賃金と社会保障』No1378(2004年9月下旬号)pp.47-9.

<sup>18</sup> 他方で、自立支援プログラムの制度化の初年度は、まず就労自立のプログラムを策定するとの方針も国から出されており、「多義的な自立」支援の理念が、実質的には就労自立の支援や就労指導強化に収斂するのではとの危惧も聞こえる。例えば以下の指摘を参照。日比野正興「自立とは何か」、池谷秀登「現場からみた自立支援プログラムのあり方(その1)」公的扶助研究会『公的扶助研究』41(通巻199),2005.10,pp13-31(「特集『自立支援』と『自立支援プログラム』」)。



いという運用を続けている。そこでは、稼働能力の有無が保護適用の判断要件とされていたのに対し、「今回厚労省が提起した自立支援プログラムからすると、・・・ある個人の稼働能力を『有る無し』の二者択一で判断するのではなく、『可変的なもの、段階的なもの』と見て、それにあわせて支援プログラムを組むということになる。・・・入り口でまかり通っていた稼働能力の有無の判断に関する運用も見直さないといけないことになる」<sup>19</sup>とされている。

上記の指摘は、保護の「入り口」（援助対象の選別）においても、保護の中（自立支援、自立助長、援助の展開）においても、「稼働能力」が運用の絶対的基準となっているという現状理解にもとづき、近年の「自立支援プログラム」の制度化などの自立支援の充実策は、そうした現状の運用の転換を制度設計レベルで推進するものと位置づけられている。

A、B両自治体の生活保護世帯への援助の取り組みは、多義的な自立支援の展開や、「入り口」部分での稼働能力と保護適用との関係の見直しという点で、どのように理解できるだろうか。両自治体の取り組みは、稼働能力にとらわれない新たな援助の展開という側面がある一方で、従来の稼働能力基準が自治体としての援助の取り組みの方向を強く規定している側面も示している。

京都市では、生活保護における自立支援は、「自立助長推進世帯」の選定プロセスに明確に示されているように、稼働能力の程度を基準とした「稼働能力の活用不十分世帯への就労支援・指導」に重点が置かれている。他方で、「処遇マニュアル」の策定過程を時系列でみれば明らかのように、「就労支援」より以前から日常生活や社会生活の支援も含めた「精神障害者」や「母子世帯」への援助について「マニュアル」として整理されていた。社会生活や日常生活の支援に関連する自立支援プログラムも、アイデアレベルで存在したり（ボランティア参加のプログラム）、今後の検討課題とされたりしている（精神障害者の退院支援など）。「就労自立」以外の多義的な自立支援が、「正式なオプション」として運用・現場サイドに認知されていることは明らかである。但し、現場サイドが「二兎を追うものは一兎も得ず」と表したように、生活保護の実施機関における業務運営は、「まずは就労が優先」というのが実情でもある。多義的な自立概念に応じた自立支援という新しい（？）制度運用上の原則は認知されつつも、高い保護率

---

<sup>19</sup> 同上

が続き「保護率を抑える」という成果を求められるなか、さらに稼働世帯の保護世帯に占める割合も比較的高い状況では、従来から慣れ親しみ「結果」や「評価の判定」が出やすい「稼働能力基準」が運用上優先されている状況である。

北九州市では、稼働層・非稼働層を問わず全ケースに対して処遇方針ないし援助計画の徹底を進めている一方、京都市とは対照的に非稼働層に対する支援が自立支援の中心的課題のひとつとされている。そこでは長期入院・社会的入院となっている被保護者の退院促進にむけた地域の社会資源の調整などが、看護師を退院支援のコーディネーターとして活用していることで可能となっている。必要は認識されつつも「そこまで手がまわらない」とされることが多い非稼働層への日常生活支援への組織的取り組みが、実質的に進められている点で、自立支援プログラムの先進自治体とも位置づけられる。但し、こうした取り組みの背景には、就労自立の対象となる稼働層が保護世帯の5%と、ほとんどいない状況がある。京都市（a 福祉事務所）が「自立助長推進世帯」のターゲットと位置づけている母子世帯は、京都市では保護世帯の13%なのに対し、北九州市では保護世帯の2.0%に過ぎない。日本の生活保護における被保護層の非稼働世帯化は、多くの公的扶助研究にとって共通認識となっており、「保護層の非稼働世帯化」の要因として稼働能力の有無が保護適用の判断要件とされる運用のあり方が指摘されることが多い。現実の生活保護適用の運用は、稼働能力の単なる有無ではなく、例えば北九州市では「稼働能力の有る方の活用の程度（稼働能力の程度に応じた能力活用を行っているか）、または、活用の努力を行っているか（求職活動を行っているか）」である<sup>20</sup>。従って、より正確には、「保護層の非稼働世帯化」の要因は、「稼働能力の活用」や「稼働能力の活用努力」の定義や水準に関する運用上の裁量ということになる。いずれにせよ、保護適用における稼働能力の活用や活用努力についての判断が、北九州市の「被保護層の非稼働世帯化」を促してきたひとつの要因であるとするならば、自立支援プログラムにおける（保護の「内部」での）先進的取り組みは、従来の稼働能力を基準とする援助と異なる「新たな取り組み」というよりは、そうした基準の（「入り口」部分での）適用の延長線上において可能となっているのかもしれない。

2つの自治体の事例は、稼働能力以外の基準による援助が組織的取り組みの正当なオプシオンとして打ち出されている点では、「広い自立概念にもとづく支援」の「新しさ」

---

<sup>20</sup>「真摯に求職活動を行った結果、仕事が見つからないといった場合」には、稼働能力があっても生活保護が適用される」（北九州市保護課係長コメント）

を示している。と同時に、それぞれの自治体における自立支援の「展開の仕方そのもの」が、これまでの稼働能力基準による援助のあり方と密接に関わっていることも示している。全国の自治体では、稼働層の貧困が深刻な課題となりつつある一方で、稼働・非稼働という区分では対処できない複雑な問題を抱えたケースが増加していると言われていいる。そうした状況のなか、就労支援とそれ以外の支援とのバランス関係がどのようにとられていくのか、留意していかねばならない。それは、稼働能力という基準が生活保護制度の実務・運用レベルでどの程度・どのように相対化され得るのかを検討することと言える。

### 3) 援助の評価について

上記と関連し、援助の「評価」を考える際も、稼働能力という基準に基づく評価とそれ以外の基準による評価とのバランスをどのようにとるのか、また、評価という次元からそのバランス関係をどのように変容させることが可能なのか、十分な検討が必要である。

京都市においては、個別援助の評価として稼働能力の ABC という評価基準はあるが、稼働能力以外の統一的な評価基準はない。北九州市においては、全ケースに対して詳細な援助計画の設定と評価時期の明確化を進めているが、汎用性のある評価基準・指標が事前に存在するわけではなく、アセスメントに基づいた援助計画のなかで個別の達成目標が定められており、目標達成の程度が「評価」基準となっている。「汎用性のある評価基準・指標」を定めてケース処遇を実践することは、一方で生活保護の機械的運用につながり、また、対人サービスの個別性・特性を無視した処遇となる恐れがある。対人サービスにおいて、一人ひとりの特性に着目し、それぞれ違った目標を設定して処遇を展開することが公平・公正な対応になるという視点からは、評価基準は「汎用性のある指標」よりはむしろ、「個別の目標に対する達成の程度」とならざるを得ないかもしれない。とするならば、個別ケース毎の詳細な援助計画・目標の設定という作業が、「多様な自立支援」を評価する前提として欠かせない作業となる。この点で、北九州市の PDCA サイクルに基づく援助のマネジメント化は、活用の利点大きいと考えられる。

とはいえ、マネジメントサイクルという言葉は「手続き側面」を整備することと、詳細な援助計画を「どのような視点、価値に基づいて」立て、実行し、評価するかという点は、原理的には別の次元の課題である。「援助の評価」を「援助過程の質」も含めて

行おうとすれば、援助に対する視点・価値観などの組織的な醸成のあり方が、「質評価」を規定する構造的側面として問題となる。これまでの実践で蓄積された援助実践に対する姿勢・価値・視点についての果実を共有する仕組みづくりも、重要な生活保護の運用にあたっての重要な課題となろう。京都市が「援助の考え方・視点」を「処遇マニュアル」として整理していることは、それらの共有の仕組みづくりのひとつの成果であろう。また、北九州市のb福祉事務所における事例検討会の試みも、援助の価値・判断基準を共有化する仕組みづくりとして意義があると思われる。

さらに、援助の評価については、ワーカー個人を単位とした援助の評価という側面のみならず、複数のワーカーが関与する過程という長期的視点からの評価や、組織としての取り組みについての評価の重要性が、ヒアリングでは意見として出された。こうした評価の仕組みが現在、どのように組織の機能として内部化されているのか、より望ましい評価の仕組みがどのようなものか、今後の課題であろう。

以上、自治体における生活保護の援助業務への取り組みについて、ヒアリングの概要を整理した。そして、援助業務の標準化、多義的な自立支援の展開の現状について、若干の考察を加えた後、「援助業務の標準化」「多義的な自立支援の推進」を前提とした場合、どのような「援助の評価」が必要となるのか、そうした評価を実施するために自治体レベルでどのような取り組みが求められるのかについても、若干の考察を行った。

最後に、業務多忙の折、快くヒアリングに応じてくださり、長い時間と多大な労力をヒアリングに割いてくださった、京都市、北九州市の本庁保護担当課および福祉事務所の皆様に、心より感謝を申し上げます。