

現在の個別協議票を使用しての記載例

16 年 度		年 度	
問 題 点		問 題 点	
01	<p><b>現状：</b>・75歳、単身者。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・血圧が高く、昨年、脳梗塞で2ヶ月間入院</li> <li>・要支援、週2回家事援助ヘルパー利用中（調理、洗濯、掃除）。</li> <li>・近くに長男と次女（共に結婚している）が居住しており、食事の用意や洗濯など日常生活の面倒を見ている。</li> <li>・現在のところ入浴や排泄は自己で出来ている。</li> <li>・食事は減塩食である。</li> <li>・在宅生活の継続を希望している。</li> <li>・△△病で、週1回××医院に通院中。服薬の管理は長男等が行っている。</li> </ul>		<p><b>課題：</b>①在宅生活の継続</p> <p><b>目標：</b>①在宅生活を継続させる。</p> <p>②介護保険の家事援助を継続させる。</p> <p>③次男、次女の家事援助を継続させる。</p> <p>④定期的な通院を行わせる。</p> <p><b>要因：</b>①食事療法が守られてない。</p> <p>②時々、薬を飲まないことがある。</p>
処 遇 方 針		処 遇 方 針	
01	<p><b>処遇方針：</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>①日常生活の状況を把握する。身体状況を観察する。</li> <li>④ 介護保険の利用状況をケアマネージャーやヘルパーとの連携により確認する。</li> <li>③介護サービスの家事援助の内容が主の希望どおり行われているか。また、必要なものか確認する。</li> <li>④ 食事療法の実施状況について確認する。</li> <li>⑤ 通院状況、服薬状況、体調の確認を行う。</li> <li>⑥ 長男、次女の家事援助内容を把握する。</li> <li>⑦ 主、長男・次女に対して在宅生活が継続できるよう〇〇について助言、指導をする。</li> </ul>	指導 時期	<p>5月、 <b>評価：</b>認定更新時</p> <p>5月 以後3ヶ月に一度</p> <p>6月 <b>評価：</b>ケアプラン作成時</p> <p>〃</p> <p>〃</p> <p>8月</p> <p>〃</p>

(1) 一ウ 療育手帳 B1所持、就労経験なし

現 状	① 25歳、療育手帳 B1所持。 ② 社会参加を目的とした就労意欲はある、中卒後就労経験はない。 ③ 求職活動の経験もない。		
課 題	稼働年齢層であるが、知的障害があるため、働いてない。		
目 標	就労の開始		
要 因 (原因)	① 知的障害があるため、就労先が制限される。 ② 働いた経験がない。 ③ 求職活動を行ったことがなく、また、就労に関して支援を受けたことがない。		
処遇方針	処 遇 方 針	期間・時期	評価時期
	① 働くことはどういうことか理解させるため、知的障害者共同作業所、福祉工場を見学させる。	5月	
	② 就労準備を行う。 履歴書の書き方、面接の仕方を教え、模擬面接を行う。	6月	6月末
	③ 就労先の開拓を行う。 ア 職安に同行訪問を行う。斡旋があれば、会社面接に同行する。	7月～	10月
	イ 障害者地域活動センター、知的障害者支援センターとの連携を図り、作業所での就労の可能性を検討していく。	8月～	10月

現在の個別協議票を使用しての記載例

16 年 度		年 度	
問 題 点		問 題 点	
01	<p><b>現状：</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 25歳、療育手帳 B1所持。</li> <li>・ 中卒後就労経験はない。</li> <li>・ 社会参加を目的とした就労意欲はある、</li> <li>・ 求職活動の経験はない。</li> </ul>		<p><b>課題：</b>稼働年齢層であるが、知的障害があるため、働いてない。</p> <p><b>目標：</b>社会参加としての就労の開始</p> <p><b>要因：</b>①知的障害があるため、就労先が制限される。 ②働いた経験がない。 ③求職活動を行ったことがなく、また、就労に関して支援を受けたことがない。</p>
処 遇 方 針		処 遇 方 針	
01	<p><b>処遇方針：</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>① 働くことはどういうことか理解させるため、知的障害者共同作業所、福祉工場を見学させる</li> <li>② 就労に向けての準備を行う。 履歴書の書き方、面接の仕方を教え、模擬面接を行う。</li> <li>③ 就労先の開拓を行う。 ア 職安に同行訪問を行う。斡旋があれば、会社面接に同行する。 イ 障害者地域活動センター、知的障害者支援センターとの連携を図り、作業所での就労の可能性を検討していく。</li> </ol>	<p>指導 時期</p> <p>5月</p> <p>6月</p> <p>7月～</p>	<p>評価：6月末</p> <p>評価：10月</p>

(2) —ア 就労中であるが就労時間が4時間と短く、稼働能力活用不十分である。

<p>現 状</p>	<p>① 母子家庭、10時から15時〇〇にてパート就労中（実質4時間の就労）であり、稼働能力活用不十分である。</p> <p>② 現職での時間延長は雇用主の都合で無理である。</p> <p>③ 子二人は中学生、病調結果も「軽可」であり就労阻害要因はない。</p> <p>④ 結婚前は定職就労の経験があるが、離婚後はパート就労のみ。</p> <p>⑤ 働くことに関しては抵抗がないが、フルタイムの就労までは考えてない。些細なことで転職を繰り返し、長続きしない。</p> <p>⑥ 生保受給後は、新聞広告、友人の紹介による就労開始のみで、定職の求職は行った事がない。</p> <p>⑦ 過去、指導を強化すると、病気に逃げる傾向あり。</p> <p>⑧ フルタイム就労で自立可能である。</p>		
<p>課 題</p>	<p>稼働能力の活用が不十分</p>		
<p>目 標</p>	<p>定職就労（フルタイム就労）を開始させ、自立の時期を〇月とする。</p>		
<p>要 因 （原因）</p>	<p>① 法の補足性の理解が不十分である。（不就労であれば保護の適用は出来ないとの理解はあるが、2～3時間でも就労していれば、保護の適用はあるとの考えである。）</p> <p>② 職安制度についての理解が不十分である。</p> <p>③ 病気だから、フルタイムの就労は無理との考えがある。</p> <p>④ 将来に対する展望がない。</p>		
<p>処 遇 方 針</p>	<p>処 遇 方 針</p>	<p>期間・時期</p>	<p>評価時期</p>
	<p>① 保護のしおりを活用し、制度を説明する。特に補足性の原理について十分に理解させる。</p>	<p>訪問の都度</p>	<p>次回訪問時</p>
	<p>②フルタイム就労で自立が可能なこと、自立の時期は〇月と考えていることを説明する。口頭指導後は文書指示となることを説明しておく。併せて、将来計画を樹立させ、生活設計書を提出させる。</p>	<p>6月  8月末</p>	<p>提出時</p>
	<p>③ 職安に同行訪問を行い、求職の仕方等を享受する。併せて、定職につくことのメリット（社会保険等）を十分に説明する。</p>	<p>6月</p>	
	<p>④ 求職活動状況届の提出による、活動報告を指導する。また、活動状況の検証を行う。</p>	<p>〃</p>	<p>7月初</p>
	<p>⑤ フルタイム就労が可能であることを病状調査の結果を基に説明する。検診命令についても説明する。</p>	<p>〃</p>	

現在の個別協議票を使用しての記載例

16 年 度		年 度	
問 題 点		問 題 点	
01	<p><b>現状：</b>・母子家庭、10時から15時〇〇にてパート就労中（実質4時間の就労）で、稼働能力活用不十分である。</p> <p>・現職での時間延長は雇用主の都合で無理である。</p>		<p><b>課題：</b>稼働能力の活用が不十分</p>
02	<p>・子二人は中学生、病調結果も「軽可」であり就労阻害要因はない。</p>		<p><b>目標：</b>定職就労（フルタイム就労）を開始させる。</p>
03	<p>・結婚前は定職就労の経験がある。離婚後はパートのみ。</p>		<p>自立の時期を〇月とする。</p>
01	<p>・働くことに関しては抵抗がないが、フルタイムの就労までは考えてない。些細なことで転職を繰り返し長続きしない。</p>		<p><b>要因：</b>（スペースの関係で省略）</p>
01	<p>・保護受給後は、新聞広告、友人の紹介による就労開始のみで、定職の求職は行った事がない。</p>		
01	<p>・過去、指導を強化すると、病気に逃げる傾向あり。</p>		
01	<p>・フルタイム就労で自立可能である。</p>		
処 遇 方 針		処 遇 方 針	
	<p><b>処遇方針</b></p>		
01	<p>① 保護のしおり等を活用し、保護制度について説明する。特に補足性の原理について十分に理解させる</p>	時期	訪問の都度
01	<p>② フルタイム就労が可能であることを病状調査の結果を基に説明する。検診命令についても説明する。</p>		5月
01	<p>③ 就労で自立が可能なこと、自立の時期は〇月と考えていることを説明する。3ヶ月間の口頭指導後は文書指示となることを説明しておく。</p> <p>将来計画を樹立させ、生活設計書を提出させる。</p>		5月 評価：8月
01	<p>④ 職安に同行訪問を行い、求職の仕方等を楽しむ。併せて、定職につくことのメリット（社会保険等）を十分に説明する。</p>		6月末 評価：提出時
01	<p>⑤ 求職活動状況届の提出による、活動報告を指導する。また、活動状況の検証を行う。</p>		6月
			〃 評価：7月初

(2) —イ 長男の稼働能力不活用

<p>現 状</p>	<p>①主、妻、高校中退の長男、中3の次男の4人世帯。                  ②主については、〇年3月実施の病状調査で「6ヵ月後には就労可能」との結果が出ている。                  ③妻については、〇年3月実施の病状調査で「病状不良のため稼働開始見込み立たない」との結果が出ている。                  ④長男は健康体であるが、高1で中退後、アルバイトも含めて就労歴はない。求職活動も不十分である。                  ⑤当世帯は過去に保護歴があり、主、妻とも保護への依存心が強い。                  ⑥次男は現在のところ高校へ進学意向である。</p>		
<p>課 題</p>	<p>①長男の稼働能力の活用                  ②生活保護法の趣旨の理解</p>		
<p>目 標</p>	<p>①短期的には、長男の稼働能力の活用を早急（6月末まで）に図らせる。                  ②9月に実施予定の主の病状調査結果が「就労可能」であれば、世帯の自立時期を年内とする。</p>		
<p>要 因 (原因)</p>	<p>①主、妻、長男とも法の趣旨の理解が不十分である。                  ②主、妻とも、長男が未成年（17歳）であることから仕事がないと思いつ込んでいます。また、未成年であれ働かなければいけないということを真剣に考えていない。                  ③主、妻とも長男の就職を実現させる方法を知らない。また、考えてあげようとしません。                  ④長男自身も求職方法を知らない。また、面接を受けるときの留意点などを誰も教えていない。                  ⑤主、妻、長男とも将来計画を何も考えていない。                  ⑥主、妻とも生保に依存し切っている。</p>		
<p>処 遇 方 針</p>	<p>処 遇 方 針</p>	<p>期間・時期</p>	<p>評価時期</p>
	<p>①主、妻、一男に生活保護制度について、理解するまで説明する。</p>	<p>訪問の都度</p>	<p>次回訪問時</p>
	<p>②長男については、低年齢であることから職安に求人が十分でないため、当面は、求人誌、求人チラシで求職を行わせるとともに、面接を受ける際の留意点の指導等の援助を行う。                  なお、求職活動状況届書は毎月提出させ、その結果により、指導・援助方針を見直す。</p>	<p>訪問の都度  翌月当初</p>	<p>次回訪問時  提出時</p>
	<p>③世帯の将来計画を樹立させ、生活設計計画書の提出を求める。</p>	<p>次回訪問時</p>	<p>提出時</p>
	<p>④主については9月に病状調査を実施し、その結果が就労可能であれば、年内の自立を指導していく。</p>	<p>9月に病調実施</p>	<p>調査後</p>
	<p>⑤妻については、当面、治療に専念とし、年2回程度病状調査を実施し、稼働能力、治療状況を把握する。</p>	<p>次回病状調査は9月</p>	<p>調査後</p>
	<p>⑥次男の進路把握と進路に応じた助言・指導を行う。(進学の取扱い、奨学金等の説明は4月中に実施する)</p>	<p>訪問の都度</p>	<p>訪問後</p>

現在の個別協議票を使用しての記載例

14 年 度		年 度	
問 題 点		問 題 点	
01	<b>現状：</b> ①主、妻、高校中退の長男、中3の次男 ②主については、〇年3月実施の病状調査で「6ヵ月後には就労可能」との結果が出ている。	<b>課題：</b> ①長男の稼働能力の活用 ②生活保護法の趣旨の理解	
02	③妻については、〇年3月実施の病状調査で「病状不良のため稼働開始見込み立たない」との結果が出ている。	<b>目標：</b> ①短期的には、長男の稼働能力の活用を早急（6月末まで）に図らせる。	
03	④長男は健康体であるが、高1で中退後、アルバイトも含めて就労歴はない。求職活動も不十分である。	②9月に実施予定の主の病状調査結果が「就労可能」であれば、世帯の自立時期を年内とする。	
01	⑤当世帯は過去に保護歴があり、主、妻とも保護への依存心が強い。	<b>要因：</b> （スペースの関係で省略）	
02	⑥次男は現在のところ高校へ進学意向である。		
処 遇 方 針		処 遇 方 針	
0102	<b>処遇方針：</b>	時	
03	①主、妻、一男に生活保護制度について、理解するまで説明する。	期	訪問の都度
03	②長男については、低年齢であることから職安に求人が十分にならないため、当面は、求人誌、求人チラシで求職を行わせるとともに、面接を受ける際の留意点の指導等の援助を行う。 なお、求職活動状況届書は毎月提出させ、その結果により、指導・援助方針を見直す。	〃	5月 評価：毎月初め
01	③世帯の将来計画を樹立させ、生活設計計画書の提出を求める。	〃	5月 提出6月末 評価：提出時
01	④主については9月に病状調査を実施し、その結果が就労可能であれば、年内の自立を指導していく。	〃	9月病調実施 評価：病調後
02	⑤妻については、当面、治療に専念とし、年2回程度病状調査を実施し、稼働能力、治療状況を把握する。	〃	次回病調は9月 評価：病調後
04	⑥次男の進路把握と進路に応じた助言・指導を行う。（進学の取扱い、奨学金等の説明は4月中に実施する）	〃	進学の取扱い等は4月、 進路把握等は訪問の都度 評価：訪問後

参考文献

- ・ 行政戦略・政策形成 清水江一著 (株)ぎょうせい 1991.7.10 初版発行
- ・ ケースマネジメント入門 デブビッドP.マスキリー著 野中猛・加藤裕子監訳 中央法規出版(株) 1994.2.1 初版発行

### 要旨

本章では、生活保護行政機関における相談援助の業績評価についての基本的枠組みを検討し、その枠組みに基づいた場合に必要となる研究上の作業課題を示した。

従来の生活保護行政では、業務のアウトプット（援助の実施）が指標化される傾向にあるが、行政評価の研究ではアウトカム（成果）重視の流れが強まっている。また、対人サービス機能のシステムモデルに基づいた対人サービス・プログラムの業績測定に関する先行議論によれば、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）やアウトカムの測定が重要とされている。生活保護行政においても、相談援助業務の単なるアウトプットを評価対象とするのではなく、クオリティ・アウトプットやアウトカムの側面の評価を進める必要がある。クオリティ・アウトプットの測定には「生活保護の相談援助過程の質」の評価項目の設定が不可欠だが、その前段として「援助過程の項目化」を行う必要がある。アウトカムの測定には「多様な自立」支援の成果を測る手段が必要になるが、「多様な自立」の状況把握に適したアセスメントやモニタリングの様式が必要となる。生活保護における相談援助の評価を進めるためには、こうした基礎的な作業から着手していかねばならない。

### 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

対人サービス・プログラムの業績測定を議論する上で、システムモデルに基づいた対人援助サービス機能の理解が従来から活用されてきた（Martin & Kettner 1996:6-7）。システムモデルの最も基本的な要素は、インプット（資源投入）、プロセス（サービスの実施・提供：資源の消費・産出物への変換過程）、アウトプット（システムないし対人サービス・プログラムが産出したもの）、フィードバック（システムないし対人サービス・プログラムの業績についての情報で、インプットとしてシステムに再導入されるもの）、の4つとされている。

プログラムのアカウントビリティ（説明責任）という観点から業績測定をする場合、主に3つの視点が考えられる。それは、対人サービスの説明責任をどう考えるかの視点とも言える。ひとつは「効率性の視点」であり、インプットとしての資源投入量に対するアウ

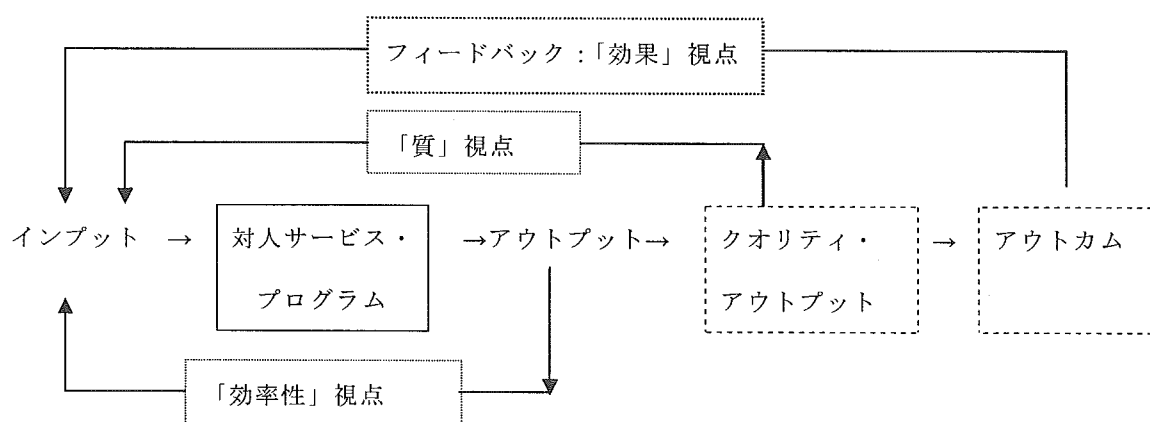


トアウトとしてのサービス実施量が検討される。この場合、実施した内容の質が問われにくいことから、「効率的に<間違っただ援助>をする」危険性をチェックできないという短所がある。こうした短所を補っているのが、二つ目の「質の視点」である。「質の視点」から業績測定を行う際には、インプットの比較対象として採用されるのは、単なるアウトプット（実施量）ではなく、クオリティ・アウトプット、すなわち一定の質的基準を満たすサービスの実施量である。三つ目の視点は、「効果の視点」であり、業績測定にアウトカム（成果）、すなわち対人サービス・プログラムの結果・影響・達成といったものを含める視点である。説明責任を果たしている対人サービス・プログラムとは、「効果の視点」からは、「一定の資源投入に対し、その成果を最大化しようとしている」ものを指すことになる。

以上のような、サービスの説明責任（アカウンタビリティ）を考える際の3つの視点を、対人サービス機能のシステムモデルに当てはめて整理したのが、以下の図である。

図 5-1 対人サービス機能のシステムモデルと3つの視点

(Martin & Kettner 1996:8 Figure1.5.を和訳・再引用)



## 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

現在、生活保護の業務は、企画・運営・実施の大部分を行政機関が行っていることから、そこでの相談援助業務の評価は、行政評価とも密接な関係にある。以下、米国の行政評価マニュアル（Center for Accountability and Performance, American Society for Public Administration 1998→2001）を参考に、行政評価について整理する。

行政評価の標準モデルは「戦略計画」と「業績測定」からなる。行政評価に当たっては、まず、組織の使命を明らかにした上で、戦略計画を掲げ、事後に業績測定をする。戦略計

画において、「使命」が掲げられ、次に「戦略目的」「達成目標」、そして「業績指標」が明示された上で、業績測定、すなわち、戦略計画に掲げられた目標値がどれくらい達成されているかのチェックが行われる。使命、戦略目的、達成目標、業績指標についての基本的考え方は以下の通り（Center for Accountability and Performance, American Society for Public Administration 1998→2001：20）。

- ・使命・・・「その機関およびそのプログラムの現在と将来に関する基本的で、独自の公的な目的を簡潔に表した記述。法令上の規定とも調整がとれている必要がある。
- ・目的・・・行政機関やプログラムが期待するアウトカムを説明した大まかな記述。
- ・達成目標・・・与えられた期間内にサービスまたはプログラムが達成すべきと期待される最終成果を説明した測定可能なターゲット。
- ・業績指標・・・達成目標がどの程度達成されているかを示す定量的・定性的な指標。

以上をふまえ、生活保護行政における相談援助業務について、法令と調和した使命、目的、達成目標を例示すると、以下のようになる。（以下は、あくまで例示である）

#### 1) 使命

（例）生活困窮に陥っている個人や世帯に対し、相談援助の技術を用いて生活困難の緩和・改善にむけた支援、および、自立にむけた支援を行うこと。

※ 「自立支援」とは、「利用者が心身ともに健やかに育成され、又はその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるよう支援するもの」（社会福祉法の基本理念）である。また、「自立」には、①就労による経済的自立、②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の日常生活における自立、③社会的なつながりを回復・維持するなどの社会生活における自立、が含まれる。（生活保護制度の在り方に関する専門委員会・報告書・2004.12）

#### 2) 目的

（例）要保護者の就労自立、または日常生活自立、社会生活自立への移行

（例）要保護者の生活困難・不安の軽減

#### 3) 達成目標

（例）稼働年齢層の被保護世帯のうち就労自立を果たす世帯の割合を5年以内に50%に引き上げる。

（例）年度当初に設定された援助課題にかかわる援助目標が7割以上（？）達成された被保護者の割合を前年度比20%上げる。

(例) 被保護者の80%は、設定された援助期間(1年・半年・3ヶ月といった評価期間)において、ケースワーカーの相談活動に満足している。相談にきた要保護者のうち常に●%は「相談により生活不安が軽減」している。

#### 4) 業績指標(達成目標の例と対応)

(例) 稼働年齢層の被保護世帯のうち就労自立を果たす世帯の割合

(例) 援助目標が7割以上(?)達成された被保護者の割合

(例) ケースワーカーの相談活動に満足している被保護者の割合

#### 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

「質の視点」「成果の視点」を含んだシステムモデルに基づく対人サービス機能の理解や、行政評価の考え方に基づいた目的・目標・業績指標の設定をベースにすると、生活保護行政における相談援助機能の評価の基本的枠組みは、以下のように整理できる。

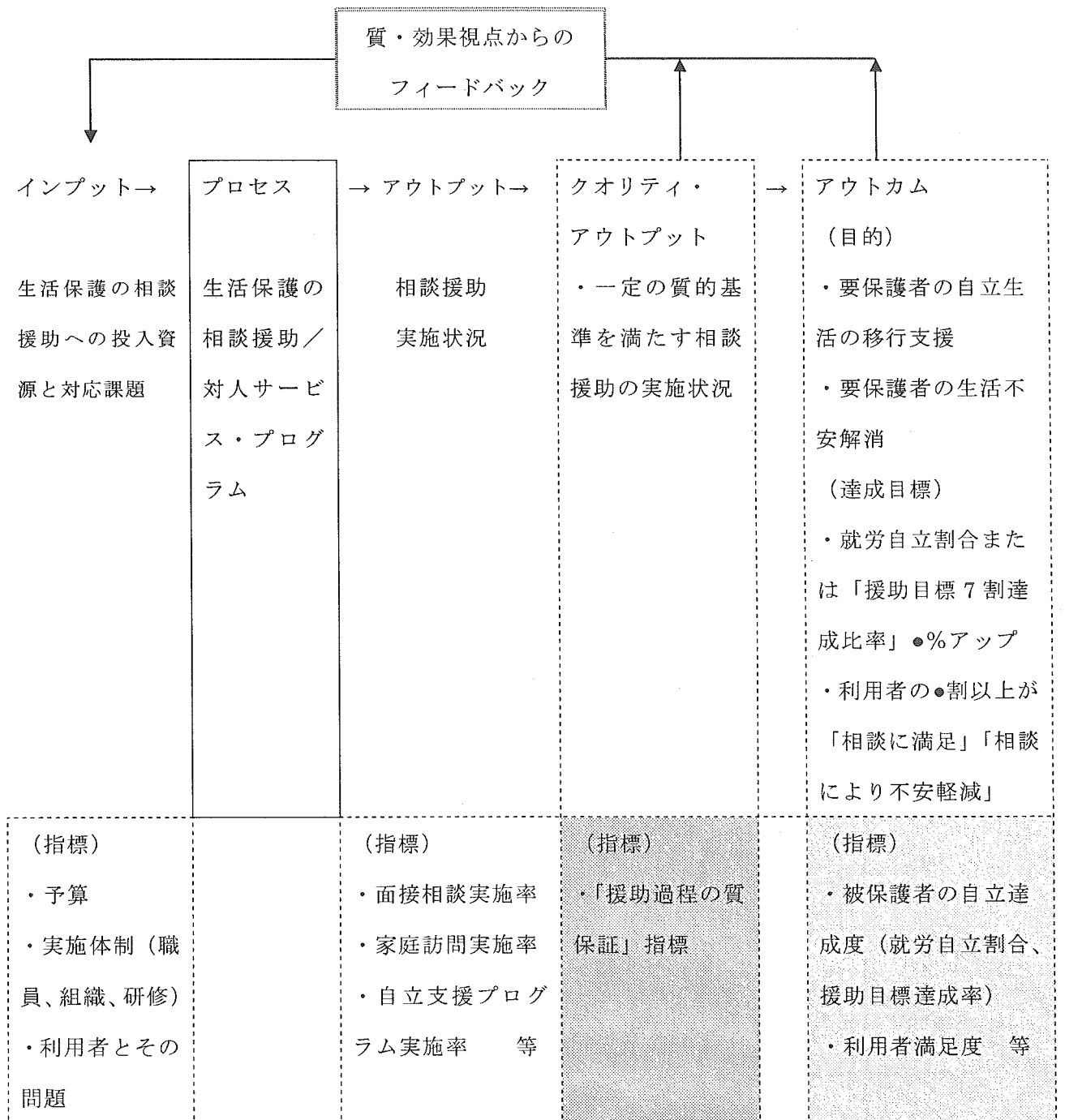
生活保護の相談援助活動(ないし対人サービス)に対し、予算や職員などの資源が投入される(インプット)。それらの資源は、実際の相談援助過程を通じ(プロセス/対人サービス・プログラム)、相談援助の実施状況として出現する(アウトプット)。ただし、相談援助「質」や「成果」の視点からみると、相談援助の実施状況(アウトプット)を、インプットとの比較において評価するのでは不十分ということになる。それでは、限られた資源のなかで「質の低い、または、間違っただ相談援助活動」を沢山実施することが、「効率的」として評価される危険性がある。質の視点から、業績評価を行うとすれば、「一定の質的基準を満たす相談援助活動」の実施量が測定され、インプットとの比較において評価されねばならない。こうしたクオリティ・アウトプットのレベルでの業績測定は、「良質な相談援助活動を、より多くの要保護者に実施すること」が、「要保護者の生活不安の解消」や「要保護者の就労自立、日常生活自立、社会生活自立への移行」といった目的(大まかなアウトカム)の達成につながるという前提に基づいているが、こうした目的の達成状況をより直接的・明示的に示そうとすれば、「自立生活への移行」や「生活不安・困難の緩和」の状況を測定可能な形で「達成目標」として設定することになる。

これらを評価指標という観点からみると、アウトプットを測定する指標としては「相談援助活動の実施率」といったものが考えられる。クオリティ・アウトプットを測定するには、「相談援助過程の質指標」ないし「質を保証するための活動指標」といった類の指標が必要となる。また、アウトカムを測定する指標は、達成目標と直接対応するものであり、

要保護者の自立達成度指標として「援助目標達成率」といったものや、要保護者の生活不安解消の指標として、「利用者満足度」といった類の指標が、例えば考えられよう。

以上を図に整理したのが図5-2である。

図5-2 生活保護における相談援助活動の評価の基本的枠組み (森川作成)



#### 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

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に基づき、生活保護における相談援助活動の評価指標開発の課題を提示する。

生活保護における相談援助の評価指標は、行政運営の視点からは、「援助の質の確保」と「広い自立概念にもとづく援助の内実と成果の明示化」という課題に応えるツールとして有益である。生活保護の現場では、人員配置不足や経験年数の浅い職員の増加、利用者の生活問題の複雑化等から、ケースワーカーが相談援助活動を十分に実施できない状況が広がっている。そうした状況では、要保護者との援助関係や相談援助の基本的技術が不十分なままに援助が行われている可能性も排除できない。こうしたことから、援助の質を反省する契機と反省の基準（評価基準）の必要性は高い。また、自立助長のための指導援助に関して、運用レベルで明示的に言語化されている評価基準は、「稼働能力の活用程度」や「就労して保護から脱却した者の割合」など、就労自立に関するものが主である。しかし、実際にはそれ以外の部分に関する幅広い援助、広い意味での自立の支援が現場で行われている。こうした支援の内容とその成果を明らかにしていくことが、生活保護現場に対する市民の理解や、現場ワーカーのやりがいを高めることにつながると考えられる。

要保護者の視点からみれば、援助の評価指標は、「質の高い（一定の質が担保された）サービス」を恒常的に利用可能なものとするために、サービスの質をチェックするツールとして有益である。

こうした点を考慮すると、評価指標開発の中心的課題は、「援助過程の質」（クオリティ・アウトプット）と「多様な自立状態への移行」（アウトカム）の測定となる。「援助過程の質」指標の作成は、その前提として援助過程の言語化・項目化の作業が不可欠である。また、「多様な自立状態への移行」の測定は、例えば「アセスメントに基づいた計画的援助の目標達成度」などで可能かもしれないが、その前段として、多様な自立の状況把握や援助計画策定に適したアセスメントやモニタリングの様式が存在しなければならない。援助過程の項目化も、多様な自立の状況把握・支援のためのアセスメント様式の検討も、生活保護研究では先行研究の蓄積が少ない分野であり、指標開発の一環としてあらためて着手する必要がある作業と言える。（援助過程の項目化については次章で検討し、アセスメント／モニタリングの様式については、次年度以降に検討予定である。）

(参考文献)

- Center for Accountability and Performance, American Society for Public Administration (1998) , *Performance Measurement: Concepts and Techniques*, . = 米国行政学会行政経営センター (2001) 『行政評価の世界標準モデル—戦略計画と業績測定』 谷口敏彦 (訳)・村岡政明 (編)・上山信一 (監訳・監修)、東京法令出版。
- Martin, Lawrence L. and Peter M. Kettner (1996), *Measuring the performance of human service programs*, SAGE Publicatios, Thousand Oaks, USA.

## 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〉」

堅田香緒里

### 要旨

本章では、生活保護行政機関における相談援助業務の評価指標作成にあたって理論的ベースとなるような、包括的な枠組み・視座の考察をおこなう。こうした作業を通して、生活保護受給者および受給可能性のある者の生の保障につながるような指標作成のための理論的枠組みの提示を目指す。

生活保護制度は一般に、物質的／経済的な「経済給付」と、非物質的／文化・象徴的な「相談援助」という質の異なる二者を供給するものであり、実際の援助過程においては両者が一体的に行われうるものである。したがって、どちらか一方に照準する場合でも、両者を視野に入れた包括的な視座が必要となってくる。

また近年では、政策の策定過程や実施過程、評価過程に至るまで、そこに「当事者の〈声〉 (Voice)」を反映させることが目指されるようになってきた。公的扶助としての生活保護制度は、しばしば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してきた。このため、その実施過程や評価過程への当事者の〈声〉を「当事者評価」という形で反映させることは、生活保護制度の質の向上にとって非常に重要なものになってくるだろう。

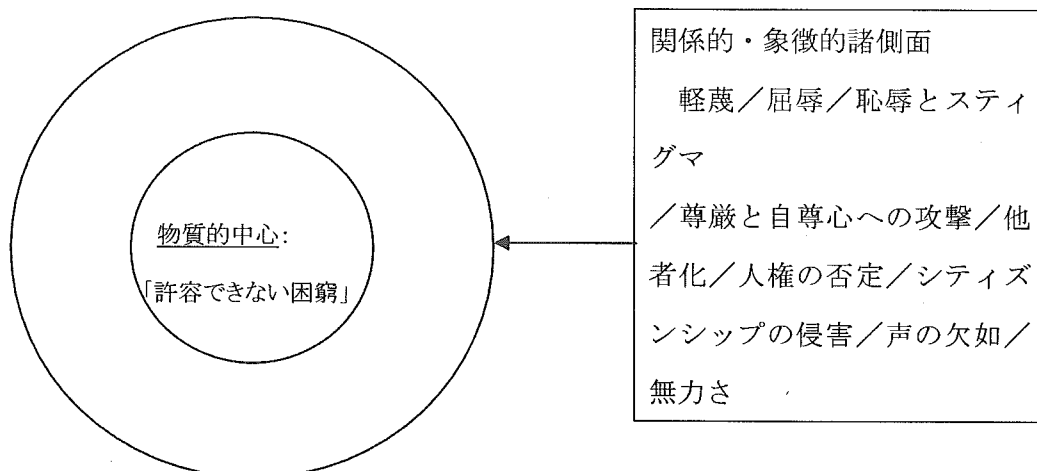
### 6-1 貧困／対貧困政策／生活保護制度の二重性

#### (1) 「貧困」の二重性

貧困や、対貧困政策をめぐる議論の多くはこれまで、「経済的なもの」に中心的に言及してきた。もちろん「貧困」とは、一義的には「経済的な困窮」を指し、どういう状態を「経済的に困窮」しているとみなすかをめぐって、多くの貧困論議が蓄積されてきた。

しかしながら近年では、ケイパビリティ（ズ）アプローチや「社会的排除」概念のように、単なる物質的／経済的な次元に留まらない貧困の概念化が進みつつあり、貧困をめぐる議論はいまや、物質的／経済的タームのみならず、非物質的／文化・象徴的タームによっても表現されるようになってきた。リスターは、こうした近年の貧困論議を踏まえて、「貧困」の概念は、以下のように図式化できるとしている (Lister 2004: 8)。

図1



(Lister 2004b:8 Figure0.2 を訳出)

図1は、貧困の物質的側面と関係的／象徴的側面との間の「関係」を表した「貧困車輪」である。車輪の中心は、貧困の物質的中心すなわち「許容できない困窮」(Spicker 1999:159)を意味し、車輪の周縁は、許容できない物質的困窮の中で生活している人びとが経験する、貧困の関係的／象徴的諸側面を表している。中心も周縁もどちらも、社会的、文化的諸関係によって形作られている。それゆえ、中心における物質的な必要群もまた、それ自身、社会的および文化的なものの領域において展開する関係的／象徴的周縁において媒介され、解釈されるものであるとされる。(Lister 2004:8)

本稿ではさしあたり、車輪の中心にあたるものを「物質的／経済的側面」、周縁にあたるものを「非物質的／文化・象徴的側面」と呼ぶことにする。貧困がこのように概念化されるとすると、対貧困政策もまた、こうした二つの側面を含むものとして構成されようだろう。以下では、このような視座から、日本における対貧困政策の一つである生活保護制度に照準したい。

## (2) 生活保護制度の二重性

生活保護制度は一般に、「最低生活の保障」と「自立の助長」という、質の異なる—それゆえ、しばしば緊張関係におかれうる—二つの目的を持つものであるといわれる。前者は物質的／経済的側面に、後者は非物質的／文化・象徴的側面に関わるものである。これら二つの目的は、相対的に自律しながらも、相互に関連しているものである。このように



二つの目的をもつ制度であるため、生活保護行政の諸実践もまた、これらの異質な二つの目的に応じて、「経済給付」（経済的側面）と、「相談援助業務」（文化・象徴的側面）とに大きく二分される。とはいえ、実際の援助過程では両側面は一体的に行われることがふつうであり、この区別は分析的な区別に過ぎない。

本研究は、このうち「相談援助業務」に光を当てるものである。ただし、生活保護行政の諸実践が、先に記したように異質な二種類の要素から構成されており、なおかつそれらが一体的におこなわれているとするならば、「相談援助業務」の評価指標の作成にあたって、「経済給付」というもう一つの実践をも視野に入れた“包括的な”視点が必要となる。つまり、経済的側面と文化的・象徴的側面との両側面を視野に入れること、および両側面の「関係」を把握することが求められるということである。（このことは、もちろん逆の場合についても然りである。「経済給付」は「相談援助業務」によって媒介され、解釈されるため、前者に焦点化する場合にも後者と切り離して考えることはできない。）

### （3）まとめ

このように、貧困も、対貧困政策としての生活保護行政の諸実践も、物質的／経済的側面と非物質的／文化・象徴的側面という相対的に自律しながらも相互に関連しあった二つの側面をもつのである。したがって、生活保護の相談援助業務の指標は、この二側面を包含し、両者の関係を捉えることのできるような視座から作成されなければならないといえる。…（A）

## 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—公的扶助ケースワーク再検討

### （1）公的扶助ケースワークにおける非対称性／権力関係

さて、公的扶助のケースワーカーが、相談援助の実践過程で、受給者をカテゴリー化・対象化することはしばしばありうることである<sup>1</sup>。こうしたケースワークの諸過程は、カテゴリー化の展開と同時に、カテゴリーを作り出しそれを維持する者たちへの権威の付与と並行して進められる（Margolin 1997=2003:222-240）。つまりそこには、明らかに非対称的

<sup>1</sup> たとえば生活保護制度の運営にあたって導入されたばかりの「自立支援プログラム」では、受給者たちの属性や必要群に基づいたカテゴリー化が推奨され、それぞれのカテゴリーごとに「自立」へ向けた「支援」を展開することが目指されている。（「平成 17 年度における自立支援プログラムの基本方針について」厚生労働省社会・援護局通知（社援発第 0331003 号））

な権力の配分が存在し、その配分に従って、「受給者（クライアント）」と「ケースワーカー」というカテゴリーが生成するのである。

このような非対称的な権力関係の磁場におけるケースワークの諸過程は、ときに受給者にとって抑圧的に作用し、スティグマを付与しがちである。公的扶助ケースワークのもつこの種の潜在的抑圧性については、これまでもしばしば指摘されてきた点である。生活保護制度においても、「自立の助長」の援助過程において、ケースワーカーの一方的な「自立」解釈が適用され、受給者がその解釈にしたがって「生活保護に依存する者」として否定的な含意を伴って対象化されうる。こうした権力関係を問い直し、抑圧的な結果を避けるためには、最低生活保障に基づいた単なる財の再分配だけでなく、権力の再分配もまた必要となるであろう。

### (2) 「当事者の〈声〉 (Voice)」の政治に向けて

ルース・リスターは、貧しい人びとがその力を取り戻すことを可能にする一つの方法として、“当事者の〈声〉の政治 (politics of voice)”を挙げている (Lister 2004a; 2004b)。それは、貧困者や公的扶助受給者もまた、その〈声〉—考え、意見、評価、希望等—を聞かれる権利を持っている、という主張である。

このように当事者の主権を要求していく“〈声〉の政治”はそれ自体、障害者や女、高齢者などのマイノリティ集団の間で近年広まりつつあるものである。かれらは、自分たちの生に関わる諸政策をめぐる策定過程、実施過程、評価過程などに、自分たち自身の〈声〉を積極的に反映させていく運動・実践を展開し、一定の成果をあげつつある。しかしながら、貧困者の場合、まず問われるのが財の再分配であることもあり、その権力の再分配を問い、〈声〉の政治を構築してゆく試みはあまり広まっていない。以下では、数少ないそうした試みの中の一つの例を取り上げたい。

### (3) CoPPP (Commission on Poverty, Participation and Power) の例

ここでは、貧困当事者が、自分たちの生に影響を与えうる政策の決定過程や実施過程、評価過程に参加していくことを目指し展開された、イギリスのある取り組みを取り上げた。CoPPP (Commission on Poverty, Participation and Power) と呼ばれるものである。CoPPP は、3 つの“P”を主題に掲げている。すなわち「貧困 (Poverty)」、「参加 (Participation)」、「力／権力 (Power)」である。貧困の中にある人びとが、自ら力を持

ち、自らの生に関わる諸政策の諸過程に参加することを旨とした委員会である。以下、CoPPPの前史を簡単に辿ることとする。

CoPPP はもともと UKCAP から生まれたものである。UKCAP (UK Coalition against Poverty) とは、貧困撲滅のための国連の 10 年における目的を推進するためにイギリスで設立された連合である。本連合は、その設立当初から、そのすべての活動および意思決定過程に貧困経験者の参加を約束してきた。1996 年には、全国的なワークショップを開催し、貧困経験者たちが、その経験、知識、アイデアを交換し合える場を設定することとなる。そして、こうした試みを一度きりで終わらせてしまわないために立ち上がったのが、CoPPP の前身にあたる “the Voices for Change project” である。このプロジェクトは、地域レベルでも全国レベルでもネットワークを組織し、「参加型評価手法（調査法）(PA: Participatory Appraisal)」の技術<sup>2</sup>を用いてきた。

CoPPP は、この “the Voices for Change ” プロジェクトの成果とともに、この「参加型評価手法」も取り入れた。それが CoPPP の第一の特徴である。当事者（この場合、貧困経験者）の形式的な参加ではなく、実質的な参加を達成することは非常に困難なものであるが、その困難こそがこの手法を特徴付けるものであるといえる。このような当事者の実質的な参加の形態が最も象徴的に現れているのは、その構成員の配置である。これが CoPPP の第二の特徴である。CoPPP の場合、その構成員の半分が貧困の直接的経験者であることを条件づけている（残りの半分は、「専門家」や学識者や活動家等）。このことは、これまでの「(ワーカーの) 専門性」とは異なった、経験的な「(当事者の) 専門性」を尊重することを意味する。そうすることを通して、これまでとは全く異なる新しい形態の知識 (knowledge) を築こうとする試みであった。

#### (4) まとめ

このように CoPPP は、その実践の諸過程に当事者を参加させるという、「ふつうではないプロセス」を採用<sup>3</sup>した。立場や利害関係の異なる参加者たちはその中で、困難を伴いな

---

<sup>2</sup> この方法はもともと、地域住民が自ら調査や分析、計画策定、評価などに参加するような、コミュニティ開発手法として誕生したものである。

<sup>3</sup> なお、CoPPP の掲げる「参加のための諸原理」は以下のとおりである。(CoPPP 2000:45)

- ・ 貧困経験者の意思決定過程への参加を基本的人権として認めること
- ・ すべての参加者は、参加を実質的かつ有効にするように自分の考え方や行動を変化させるこ

がらも互いの（個別の、経験に根ざした）「専門性」を尊重し合い、新しい「知識」を築こうとしたのである。ここで重要なのは、そこで生じる「困難」の方である。異なる種類の複数の「専門性」同士は、ときに敵対しあい、相容れないこともある。しかしこの敵対こそが重要なのである。というのも、それは、これまでワーカーの専門性を一方的に押し付けられ沈黙せざるをえなかった当事者たちが、自らの専門性を〈声〉にすることができるからこそ生じる敵対だからである。誰も、誰かの声を代表することはできないのである。そうした場では、もはやかつてのように固定化された非対称的な権力の配分は相対化されうるであろう。

重要なのは、「結果」だけではなく「プロセス」だということである。貧困当事者の生に影響を与える政策の策定・実施・評価を考える際、そのすべてのプロセスに、貧困当事者の〈声〉を反映させること―かれらの実質的参加を達成すること―を通して初めて、その権力の再分配が可能になるのである。… (B)

### 6-3 おわりに

以上から、公的扶助としての生活保護制度の相談援助業務の評価指標作成にあたっては、

(A) 物質的／経済的な側面と、非物質的／文化・象徴的な側面の両者を包含し、(B)「当事者の〈声〉」の反映を評価できるような枠組みが求められているといえよう。

---

とをいとわないこと

- ・ 権力を持つ者は、貧困経験者の声にきちんと耳を傾け、すべての人が理解できるような仕方でコミュニケーションし、人びとの貢献を尊重し、人びとの声に従うよう学ぶ用意があること