

参考文献

- Commission on Poverty, Participation and Power (2000) *Listen Hear: The Right to be Heard*, Bristol: Policy Press.
- 堅田香緒里 (2005) 「アンダークラス言説再考 一再分配のための『承認』に向けて」 『社会福祉学』 vol. 46-1.
- Lister, R. (2004a) “A politics of recognition and respect: Involving people with experience of poverty in decision-making that affects their lives.” In Anderson, J. & Siim, B. (Eds.), *The politics of inclusion and empowerment*. New York, NY: Palgrave.
- _____ (2004b) *Poverty*, Polity Press.
- Margolin, Leslie (1997) *Under the cover of Kindness: The Invention of Social Work*, University of Virginia. = 中河伸俊・上野加代子・足立佳美訳 (2003) 『ソーシャルワークの社会的構築—優しさの名の下に』 明石書店.
- de Tufo S. and Gaster, L. (2002) *Evaluation of the Commission on Poverty, Participation and Power*, York: York Publishing Services
- UKCAP (1997) *Poverty and Participation*, London: UK Coalition against Poverty.

7. 生活保護における援助業務の評価項目の抽出（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^(*)

要旨

「相談援助過程の質」評価の前提として必要とされる、生活保護の相談援助過程の項目化に取り組み、一覧表「活動過程一覧 項目案」として整理した。研究者の作成した項目案について、生活保護の実務経験の豊富な自治体職員3名が2回にわたりチェック・議論を行い、項目の妥当性を高めた。それを通じ、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するものとして設定した。
- ・ 過程D（プログラム実施）のひとつとして、「緊急的・臨時的なニーズや状況変化に対し、迅速に対応する」という項目をたて、それについて具体的な活動項目を設定した。
- ・ 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（クオリティ・アウトプット）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。

7-1 研究の目的

第5章で、生活保護を含めた対人サービスの評価において、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）や成果の測定が重要であることを指摘した。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となるが、「援助過程の質」評価の

¹（*1）印がついている執筆者は、研究協力者である。

前提として必要とされる「援助過程の項目化」について、これまで十分に検討・整理されているとはいえない。すなわち、実務レベルでは、第3章でみたように、生活保護業務の指針、マニュアルは国および各自治体レベルである程度整備されているが、「相談援助」についての言及は多くなく、その過程について体系的に整理されたものはない。また、学術レベルでは、岡部(2003)がソーシャルワークの視点から生活保護の相談援助過程を体系的に整理している。また、社会福祉の援助については、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)などがある。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。そこで、本研究では、そうした隣接・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試みた。

7-2 研究の視点と方法

(1)「活動過程一覧 項目案」の策定

上記の先行研究を参考に、生活保護における相談援助過程を「活動過程一覧 項目案」(暫定版)として項目化する作業を行った(2005年12月～2006年1月)。

項目化の基本的視点としては、①ソーシャルワークの機能、②利用者の参加と同意、③適正手続きを採用した(岡部 2003、新保 2006)。生活保護の相談援助過程については、岡部(2003、2006)を、活動の局面については、岡本(2002)を主に援用し、生活保護の相談援助活動を、6つの過程の大枠と、3つの活動局面の大枠により整理した。6つの活動過程の大枠とは、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. モニタリングおよび再アセスメント、F. 終結 の各過程である。3つの活動局面の大枠とは、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(CW)間、Ⅲ. ケースワーカー(CW)側の対応判断、の各局面である。さらに、それぞれの活動過程の各局面について、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。

活動過程一覧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、その意見をふまえて修正をおこなった。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)。この際、実務上、「行うことが望ましいが、実態としては十分にはできていない」項目についても、「活動過程一覧 項目案」策定の目的が援助の質評価を通じた質保障にあることをふまえ、項目案に含めることとした。

当初設定された「活動過程一覧 項目案(暫定版)」に対する実務家の意見と、それによる主な修正は以下の通りである。

まず、「項目案」全体として、生活保護業務の実務上の特徴的な点をより明示的に反映させる必要があるとの意見が、あげられた。特徴的な点として指摘されたのは以下の2つであった。

- ① 緊急・臨時対応的な援助や、現状をぎりぎりの線で支える維持的な援助が、業務において一定の割合、重要性を持っている点。
- ② 相談援助が経済(金銭)給付を媒介して展開されている点。給付過程においても、明示的ではないかもしれないが、最低生活保障ないし自立支援の観点から「アセスメント→援助計画」といった流れにそって給付の適切性を判断する作業が、実施されている。

また、実務上の重要性から、いくつかの活動の局面や項目を追加する必要があるとの意見があげられた。具体的には、活動の重要な局面のひとつとして、組織的な対応・判断や他の社会資源へのケースの直接的引継ぎを含んだ連携調整などが指摘されたほか、記録の相談援助における重要性などが指摘された。

それらをふまえ、主に以下のような修正が加えられた。

- ・ 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するものとして設定した。
- ・ 過程D(プログラム実施)のひとつに「緊急的・臨時的なニーズや状況変化に対し、迅速に対応する」という項目をたて、それについて具体的な活動項目を設定した。
- ・ 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。

修正した「活動過程一覧 項目案」(Ver. 2)について、再度、実務家との意見交換を行い、項目の追加・修正、用語の修正などを行い、最終的な「活動過程一覧 項目案」を作成した。

(2)「生活保護における相談援助業務の(実務的観点からの)認識枠組み(表)」の作成

実務家との「活動過程一覧 項目案」検討の過程で、「活動過程一覧 項目案」が対象とする

「生活保護における相談援助業務」の定義(概念や認識枠組み)を、実務者に分かりやすく提示する必要があるとの意見がだされた。

生活保護業務における相談援助活動は、「最低生活保障および自立の助長」という目的のもと、第1章図1-1で整理したように、生活保護法第27条第1項および同第2項などを法的根拠として展開されている。ところで、実務者の現実的な業務認識・感覚というレベルにおいて、こうした相談援助業務/活動のすべてを「自立助長のための相談援助活動」とみなすことは、一般的ではないかもしれない。例えば、実務家と意見交換した際、次のような感想が聞かれた(2006年1月14日、実務者との意見交換)。

- ① 自立を期待できるケースはそれほど多くはなく、明確に自立助長を意識しての援助業務は、自分の業務のごく一部にすぎないという感覚がある。²
- ② 要保護者の思いがけない状況変化に応じたり、危機的な状態を切り抜けるためにとりあえずの対応をしたりなど、「とりあえず、ぎりぎりの線で支えること」「ぎりぎりで支えている現状を維持すること」に、多くの時間や気力を費やしているという感覚がある。
- ③ 金銭の支給・マネジメントにより直接関連した相談援助と、それと密接に関わりつつも、より対人サービスの提供・マネジメントに関わる相談援助がある。

こうした、実務サイドの感覚は、すべての実務者がもっているとは限らないが、比較的多くの実務者が類似の感覚をもっているものと予想される。

これを受けて、生活保護における相談援助業務を、援助の「目的」「主たる側面」という軸、さらに「ワーカーの業務志向性」という軸を用いて実務的観点から整理した。こうした軸により区分されたカテゴリーについて、業務の具体例を添え、一枚の表に整理した(「生活保護における相談援助業務の認識枠組み(表)」)。この表についても、「活動過程一覧 項目案」の検討とあわせて、実務家3人との意見交換・ブレインストーミングを行い、妥当性を高める努力をした(2006年1~2月)。

7-3 結果

(1) 「生活保護における相談援助業務の(実務的観点からの)認識枠組み(表)」

² 従来の「自立助長推進」の事業や「自立支援プログラム」において、対象者の範囲(定義)が要綱などで詳細に定義・限定されるなど、実務レベルにおいて「自立にむけた指導、援助」が限定的に了解される状況は、全国的にもあると考えられる。

「生活保護における相談援助業務」の定義(概念や認識枠組み)を、実務者に分かりやすく提示する必要があるとの意見がだされた。

生活保護業務における相談援助活動は、「最低生活保障および自立の助長」という目的のもと、第1章図1-1で整理したように、生活保護法第27条第1項および同第2項などを法的根拠として展開されている。ところで、実務者の現実的な業務認識・感覚というレベルにおいて、こうした相談援助業務/活動のすべてを「自立助長のための相談援助活動」とみなすことは、一般的ではないかもしれない。例えば、実務家と意見交換した際、次のような感想が聞かれた(2006年1月14日、実務者との意見交換)。

- ① 自立を期待できるケースはそれほど多くはなく、明確に自立助長を意識しての援助業務は、自分の業務のごく一部にすぎないという感覚がある。²
- ② 要保護者の思いがけない状況変化に応じたり、危機的な状態を切り抜けるためにとりあえずの対応をしたりなど、「とりあえず、ぎりぎりの線で支えること」「ぎりぎりで支えている現状を維持すること」に、多くの時間や気力を費やしているという感覚がある。
- ③ 金銭の支給・マネジメントにより直接関連した相談援助と、それと密接に関わりつつも、より対人サービスの提供・マネジメントに関わる相談援助がある。

こうした、実務サイドの感覚は、すべての実務者がもっているとは限らないが、比較的多くの実務者が類似の感覚をもっているものと予想される。

これを受けて、生活保護における相談援助業務を、援助の「目的」「主たる側面」という軸、さらに「ワーカーの業務志向性」という軸を用いて実務的観点から整理した。こうした軸により区分されたカテゴリーについて、業務の具体例を添え、一枚の表に整理した(「生活保護における相談援助業務の認識枠組み(表)」。この表についても、「活動過程一覧 項目案」の検討とあわせて、実務家3人とブレインストーミングを行い、妥当性を高める努力をした(2006年1~2月)。

7-3 結果

(1) 「生活保護における相談援助業務の(実務的観点からの)認識枠組み(表)」

表7-1を参照のこと。

² 従来の「自立助長推進」の事業や「自立支援プログラム」において、対象者の範囲(定義)が要綱などで詳細に定義・限定されるなど、実務レベルにおいて「自立にむけた指導、援助」が限定的に了解される状況は、全国的にもあると考えられる。

表7-1 「生活保護における相談援助業務の（実務的観点からの）認識枠組み」 March16,2006 (2006.1/14および2/14会議における実務家意見を参考に作成)

【定義】 「生活保護における相談援助業務」とは、生活保護担当職員が要保護者の最低生活保障と自立助長を目的に、経済給付過程と一体的ないし併行的に行われる相談援助活動。

(1) 金銭の支給、活用管理の支援

(2) 対人サービスの提供、確保、それらとの連携調整、活用支援

(2)-1 既存資源の活用支援、確保、それらとの連携調整によるサービス提供

(2)-2 補充的・代替的・開拓的側面：
他の各種制度・サービス（保健、医療、福祉、労働、住居等）で対応しきれない場合の対応
本人ないし家族が行うと各制度で想定・前提されている（が実際には行われない）事情への対応
新しい社会資源の創出

目的	相談援助の主たる側面			ワーカーの 業務志向性/業務認識
	金銭の支給、活用管理支援的な面	対人サービスの提供、確保・連携調整、活用支援的側面	代替的・補充的側面、開拓的側面	
「最低生活保障」および「自立助長」	<p>● 家計の将来設計に関わる支援 (例) 世帯員の自立を見据えた大学進学希望への対応 (世帯分離が同世帯としての対応が、など)</p> <p>● 自立助長のための扶助(生業扶助などの一時扶助)の活用支援 (例) よいよい就業条件につながる自動車免許取得を支援するための扶助費支給の検討</p> <p>● 扶助費の管理支援 (例) ・ お金を使い込まないよう分割払いにする。 ・ 家賃や公共料金の支払いに同行する。 ・ 家賃の支払い状況について領収書や家賃通帳を毎月確認する。</p> <p>(● 各種扶助費の支給・調整)</p>	<p>● 日常生活自立、就業自立、社会生活自立にむけた既存の社会資源の活用・調整、それらとの連携 (例) ・ ハローワークや就業支援専門員と連携した就労支援。 ・ 福祉サービス・病院関係者・家族間の調整による、社会的入院者の地域生活への移行支援。 ・ 社協やNPOなどの連携による、閉じこもりがちの人へのボランティア活動体験等の社会参加支援。</p> <p>● 最低生活維持のための社会資源の活用支援(助言、確保、調整) (例) 体が弱ってきた高齢者に対する介護サービスの調整</p>	<p>● 各種自立のための開拓的支援 (例) 社会生活自立にむけた地域施設(文化会館等)のリアフリー化へのはたらきかけ</p> <p>● 補充ないし開拓的援助 (例) ・ 病院やAAIにつながらないアルコール依存症者の生活支援を行う。 ・ 病院でも施設でも受け入れられない人の居場所を探す。</p> <p>● 補充ないし代替的援助 (例) ・ 精神病院入院時に、施設から求められた物品を購入したり記名したりする。 ・ 単身死亡者の部屋を片付ける。 ・ 遺体(遺骨)の引取先を探す。</p>	<p>自立達成志向・・・ 自立にむけ目的、計画的に展開する</p> <p>維持(悪化防止)志向・・・ 必ずしも目的ではないが、要保護者の心身・生活の保全の観点から、臨時的・応急的に対応する</p> <p>最低生活確保志向・・・ 当面の困窮状態を改善し、最低限度の生活を確保する目的から、必要な援助を行う</p>
	<p>(● 各種扶助費の支給・調整)</p> <p>● 保護認定事務や扶助適用に関する相談援助 (例) 収入申告の権利性を説明する。一時扶助申請のための援助をする。生活保護基準を分かりやすく説明し基準範囲内でどう生活するか一緒に考える。 ● 他の各種給付・手当・貸付制度の活用支援 (例) 生活保護の開始から支給までの期間、社協の貸付制度の利用支援をする。</p>	<p>● 最低生活確保のための社会資源の確保調整に関する活用支援(助言、確保、調整) (例) ・ 他法他施策のサービスや扶養義務者などの社会資源活用の助言・支援・調整をする。 ・ 各扶助適用に付随したサービスの活用支援(住宅扶助適用にあたり居住先確保や入居手続の助言・支援をする)。</p>	<p>● 既存制度のサービス支給決定から支給までの間の応急的対応 (例) 介護保険のヘルパー派遣までの間に、緊急のチームを組んで対応する</p>	

<定義と目的>

「生活保護における相談援助業務」を次のように定義している。すなわち、生活保護における相談援助業務とは、生活保護担当職員が要保護者の最低生活保障と自立助長を目的に、経済給付過程と一体的ないし併行的に行われる相談援助活動のことである。

<側面>

また、相談援助業務の主な側面としては、経済給付に直接的に関わるものと、それと密接に関わりつつ対人サービスにより直接的に関わるものとに区別し、前者を（１）「金銭の支給および活用管理の支援に関わる側面」、後者を（２）「対人サービスの提供、確保および連携調整、活用支援に関わる側面」とした。（２）は、さらに、既存資源による対応の可否という基準により２つの下位側面、（２）-１「既存資源の活用支援、確保、それらとの連携調整によるサービス提供」と、（２）-２「補充的・代替的・開拓的側面」に区分した。（２）-２の「補充的側面」とは、他の各種制度・サービス（保健、医療、福祉、労働、住居等）で対応しきれない場合の対応であり、「代替的側面」とは、本人ないし家族が行うと各制度で想定・前提されている（が実際には行われない）事柄への対応であり、「開拓的側面」とは、新しい社会資源の創出に関する事柄である。

<ワーカーの業務志向性／業務認識>

「側面」とは別に、「ワーカーの業務志向性ないし業務認識」として、①自立達成志向、②維持（悪化防止）志向、③最低生活確保志向という区分を設けた。①自立達成志向の業務とは、要保護者の自立に向け目的、計画的に援助を展開しようとする場合であり、②維持（悪化防止）志向の業務とは、「必ずしも目的ではないが、要保護者の心身・生活の保全の観点から、臨時的・応急的に対応する場合であり、③最低生活確保志向の業務とは、当面の困窮状態を改善し最低限度の生活を確保する目的から、必要な援助を行う場合を指している。

（２）「活動過程一覧 項目案」

表7-2に「活動過程一覧 項目案」の全容を掲載している。

表7-2 「活動過程一覽 項目表」(H17年度最終案)

相談活動活動の概要		II 利用者-社会資源(地域関係者・他法他施設関係者)-CW間		III CW側の対応判断	
I 利用者-CW間		II-(1) 利用者-社会資源-CW間	II-(2) 社会資源-CW間	III-(1) CW単独の対応・判断	III-(2) 組織的対応・判断
<p>援助過程の大枠(経済給付過程、対人サポートプロセス過程)に共通)</p> <p>A インテーク</p> <ul style="list-style-type: none"> ①不安・緊張の緩和・解消に努める ②関係性の醸成に努める ③主訴を明確化する ④制度の説明をする ⑤申請意思を確認する ⑥申請手続きの援助をする 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 利用者から相談を受ける ・ 利用者の不安・緊張を緩和し、信頼関係を確立するよう努める ・ 利用者自身が問題を認知し、ニーズを表明することを支援する ・ 他法他施設の紹介や、生活保護制度の説明をする ・ 申請手続きの援助(申請書の記載方法、申請時の必要書類、申請後の調査内容等について説明など)をする ・ 当面の生活の目的がたられるよう、対応する 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 利用者が地域関係者・他法他施設関係者につながるのを支援する(紹介、直接の引き継ぎなど) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地域の関係者・他法他施設担当者から相談連絡を受け把握する ・ 引継ぎ担当者との意見・判断の調整を図る ・ 地域や他法他施設における引継ぎ先の確保や、引継ぎ・役割分担のための諸調整を行う 	<ul style="list-style-type: none"> ・ III-(1) CW単独の対応・判断 ・ 相談者の主訴および生活問題を把握する ・ ニーズの緊急性・優先度を判断する ・ 活用可能な社会資源、および、生活保護の適用可能性について検討する(他の社会資源の利用や引き継ぎが困難なケースへの対応についても検討する) ・ 相談内容、アセスメント事項・把握したニーズ、対応事項等を簡明に記載し、報告する。 ・ 組織的対応(同僚やSVへの相談)の必要性を検討し、必要な場合には早急に連絡・相談する 	<ul style="list-style-type: none"> ・ III-(2) 組織的対応・判断 ・ 圧力団体や支援団体への対応について判断する ・ 記録にもとづき初期対応の適切さを判断する。 ・ 不適切対応やCWから相談されたケースについて、組織としての対応方針を協議し明らかにする
<p>B アセスメント</p> <ul style="list-style-type: none"> ①保護の決定実施に関わる項目について、把握する ②自立助長のための必要を確認するための項目について、把握する <p>※①②の例 生活歴(困窮にいたった背景)、資産収入、家族親族その他の生活状況、他方他施設の活用状況、生活に対する興味や関心など</p> <ul style="list-style-type: none"> ③要否判定とフォローアップを行う 	<ul style="list-style-type: none"> ・ アセスメントについて説明し、同意を得る ・ 項目に準拠したアセスメントを行う 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 利用者が同意したアセスメント事項について、適正・適切な方法で関係者に問い合わせる 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 総合的にアセスメントする ・ 利用者が生活困難に至った背景・現状において共感的に理解する ・ 利用者のニーズを確認する ・ 利用者との関係する社会資源を確認する ・ 利用者や家族の能力・可能性を確認する ・ 生活保護の要否判定をおこなう ・ アセスメント事項、把握したニーズ、要否判定と根拠、支援方針等を簡明に記載し、報告する 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 記録にもとづき、アセスメント、要否判定、支援方針の適切さを判断し、不適切部分の是正を行う ・ CWから相談されたケース、手続きが円滑に進んでいないケースについて、組織としての対応方針を決める 	

相談援助活動の高度化				
	I 利用者-CW間	II 利用者-社会資源(地域関係者・他法他施設関係者)-CW間	II-(2) 社会資源-CW間	III CW間の対応判断
<p>援助過程の大纲(総支給付過程、対人サービス過程に共通)</p> <p>C 当面の援助計画の策定</p> <p>①生活の安定にむけ、現状の問題・課題を明らかにする</p> <p>②目標(望ましい状態)を設定する</p> <p>③阻害要因を検討する</p> <p>④より具体的な小目標、支援方針、活用する扶助、サービス/プログラムを決定する</p> <p>⑤援助計画についての確認・承諾を得る</p>	<p>援助計画の策定について説明し、同意を得</p> <p>利用者による現状の問題・課題の認知や表出を支援する</p> <p>利用者による目標設定を支援する</p> <p>より具体的な小目標、活用可能な扶助やサービス/プログラム、その他の社会資源等を一緒に検討する</p> <p>援助計画、当面の具体的な支援方針について、確認・承諾を得る</p>	<p>必要に応じて、関係者が集まる場を設定</p> <p>課題や目標が家族内や関係者内で調整されるのを支援する</p> <p>サービスや社会資源に利用者がつながるよう支援する</p> <p>援助計画の確認・承諾を得る</p> <p>援助計画の評価時期について確認をする</p>	<p>サービスやプログラムの担当先を確保する。適当なプログラムがない場合は、新たに企画設定する</p> <p>関係者間で、役割・責任の分担、連絡調整(情報管理の方法等)を確認する</p>	<p>III-(1) CW単独の対応判断</p> <p>当面の生活の安定にむけた諸課題を明確にし、諸課題の優先度を判断する</p> <p>当面の生活安定にむけて達成すべき目標を明確にする</p> <p>目標達成の阻害要因や、促進要素について検討する</p> <p>具体的な小目標と、それに対応した具体的な支援方針を設定する</p> <p>活用可能な生活保護の扶助およびサービス/プログラムを探し、選定する。</p> <p>課題、大目標、阻害要因、具体的目標、支援方針、活用する扶助やサービス/プログラム、その他の社会資源を明記した援助計画書を作成する</p>
<p>D プログラム実施(扶助費の支給と援助計画に基づいたサービスの導入)</p> <p>①収入認定と扶助費の支給を行う</p> <p>②援助計画に基づきサービスを導入する</p> <p>③扶助支給やサービスの開始時およびその後の状況を把握する</p> <p>④苦情に対応する</p> <p>⑤緊急的・臨時的なニーズや状況変化に対し、迅速に対応する</p>	<p>適正に扶助費を支給する</p> <p>援助計画に基づきサービス/プログラムを実施する</p> <p>訪問や所内面接等により、扶助やサービス/プログラムの開始時およびその後の経過・適応状況を把握する(視点: 利用者の努力や意欲を尊重し、激励する)</p> <p>利用者からの苦情を受け、フィードバックを行う</p> <p>臨時または緊急のニーズ・環境変化を確認するとともに、迅速に必要な対応を図る</p>	<p>援助計画に基づき、利用者のサービス/プログラムや他の社会資源への主体的な関わりを支援する</p> <p>関係者からの苦情を受け、フィードバックを行う</p> <p>臨時または緊急のニーズ・環境変化を確認する</p> <p>必要な対応について、他機関・他の社会資源へのばらつきがけ、資源間の調整等を行い、迅速に実行に移す</p>	<p>個別ケースの援助方針、対応方法、役割分担について打ち合わせをする</p> <p>関係者からの苦情を受け、フィードバックを行う</p> <p>苦情や不適応ケースへの対応方法について意見調整をしたり再調整を促したりする</p> <p>臨時的・緊急的ニーズとその対応方針・方法について連絡・確認する</p>	<p>III-(2) 組織的対応判断</p> <p>収入認定および扶助費の支給手続きを適切に行う</p> <p>利用者の適応度の適否を判断し、不適応の原因と対応法を検討する</p> <p>苦情の原因と対応法を検討する</p> <p>臨時または緊急のニーズや環境の変化への対応法を検討する</p> <p>利用者の経過(収入面、生活面、就労面、健康面など)、ニーズ充足の状況、臨時/緊急的ニーズ発生事情、その対応について、随時、記録する</p>

相談援助活動の留意点				
援助過程の大枠(経済給付過程、対人サービス過程に共通)	II 利用者-社会資源(地域関係者、他法他施設関係者)-CW間		III CW側の対応判断	
	II (1) 利用者-社会資源-CW間	II (2) 社会資源-CW間	III (1) CW単独の対応判断	III (2) 組織的対応判断
E 援助計画のモニタリング、再アセスメント、再プランニング(評価と見直し) ①一定期間の援助活動について評価をおこなう ②課題(問題)・目標・支援方針の再設定、保護の要否の再判断をする	一定期間後の生活実態やニーズ、および環境(サービス、制度)の変化を確認する 担当者の変更にあたり、今後の方針や現在のニーズを再確認する 援助の評価、再アセスメントの必要性について説明し、同意をえる 利用者による現状認識や意見の表出を支援する 利用者自身が新しい課題や目標を認知し、表出するのを支援する 保護の廃止の可能性(の有無)について修正・援助計画書について確認し、同意する	援助の提供プロセスや連携体制について、評価および改善策を検討する 再アセスメントの場を設定する 援助活動の結果・成果について、評価を行う	一定期間後、援助計画の見直し時期(転換期)であるかの判断をする(または、定期的な見直し時期に援助方針やニーズを再確認・再検討する) 担当者の変更にあたり、引き継いだケースの援助方針やニーズを把握する	組織として、援助の展開の仕方 や他機関との連携等についての課題と改善策をたてる 保護の廃止の判断が適切か確認する 修正版・援助計画書の内容を確認し、不適切部分の是正をはかる 新たな地域資源の開拓・アレンジを立てる
	③地域/コミュニティレベルの問題 課題を明確にする	援助内容を修正に伴い、あらかじめ援助の一貫性や継続性を確保する 地域/コミュニティレベルの問題 課題を明らかにする	修正・改善点を反映させた援助計画書(修正版)を作成する 保護の廃止の可否について判断し、根拠とともに記録する	修正・改善点を反映させた援助計画書(修正版)を作成する
F 最終(援助)支給または対人サービス ①停/廃止の手続きをする ②停/廃止に伴う手続きの説明・支援を行う ③停/廃止後のフォローアップをおこなう	停/廃止手続きについて説明し、同意をえる 停/廃止に伴う利用者の不安を理解し、緩和する 停/廃止に伴い必要になる各制度の手続き(国保加入、年金、税金等)や変更事項(各種減免がなくなる等)について、説明および支援をする 他法他施設での引き継ぎ(がある場合は)について説明する 不服申し立てについて説明する 今後も困ったときにはいつでも相談に来ることができるとことを明確に伝える (一定期間後の生活状況やニーズを把握し、必要に応じて対応する) ※制度化されていないが、できれば望ましい	停/廃止、引き継ぎの方向性について確認する 引き継ぎ先に必要な情報を可能な範囲で引き継ぐ	停/廃止による影響を予測する 対応事項、引き継ぎ先への連絡事項を検討し、明確に記録する	

援助過程の捉え方で留意すべきなのは、過程 C(援助計画の策定)―D(プログラム実施)―E(評価と見直し)は、C1―D1―E1(C2)―D2―E2(C3)―D3―E3・・・というように、循環的に行われ続けるという点であろう。

例えば、保護開始の直後は、利用者(被保護者)の身体的および精神的状況からして、現状の課題や長期的な目標・展望を検討するゆとりなどない場合もある。または、身体の安全や最低生活を確保するために、緊急的ないし短期的な視点での援助がまずは必要とされる場合もあろう。その場合、過程 C1(援助計画の策定)は、生活の安定・安全のための緊急的な援助計画の策定となる。そうであれば、過程 C1において、現状の課題や目標、今後の展望などを利用者とはじっくり協議することはせず、比較的短期間の過程 D1(プログラム実施)において最低限度の生活や身の安全が確保された後に、過程 E1(評価と見直し)の段階で、あらためて、利用者とともに現状の課題や目標について協議することになるかもしれない。そして、過程 E1(評価と見直し)を通じて援助計画が再作成され(C2)、それがまた実施に移され(D2)、一定期間後に評価・見直され(E2)、再び、新たな援助計画が策定される(C3)、という場合もある。

こうした、どの時期にどの程度詳細な援助計画を作成するかということ自体も、「援助のタイミング」という基準により、相談援助活動として評価されるべき事柄になろう。

7-4 おわりに

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、言語化されにくく、外部(第三者)から評価/理解されにくい活動でもあった。そのことが、現場のワーカーのジレンマやストレスにもつながっていたと考えられる。

「生活保護における相談援助業務の(実務的観点からの)認識枠組み(表)」は、生活保護担当職員が日々携わり、翻弄されている具体的な諸活動について、その意義を実務家自身が理解したり再認識したりするための一助となると思われる。相談援助の「評価」が実務家に好意的に受け入れられるためには、この表で具体例としてあげられたような活動を、評価対象として明確に位置づけ、適切に評価できるような評価ツールが、求められるのかもしれない。

本研究の「活動過程一覧 項目案」は、相談援助過程の全体像を項目一覧表として明確・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、例えば、組織として援助業務のあり方を振り返る、または、ワーカーが特定ケースへの対応の適切さをチェックす

るといった、現場(組織および個人)の自己評価や相互研鑽への活用のみならず、生活保護業務の理解を第三者に求める際の根拠ないし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、援助の「視点」や「ベースとなる価値判断」、「タイミング」といった要素を項目案に反映させる必要があるかもしれない。今回の「活動過程一覧 項目案」は、そうした作業にむけた必要かつ重要な基礎的作業である。

また、「生活保護における相談援助業務の(実務的観点からの)認識枠組み」で整理されたり具体例としてあげられたりした諸活動が、この項目案を活用することで、どのように評価できるのかといった点についても、より一層の検討が必要である。

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。具体的には、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ことや、担当職員や利用者(被保護者)を対象としての項目案を用いた質問紙調査の実施などがあげられる。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『改訂 福祉事務所ソーシャルワーカー必携』全国社会福祉協議会、2003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。

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。

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。

研究成果の刊行に関する一覧表

書籍

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

雑誌

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 (Winter 2006)	26-32	2006年

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
2006年1月20日発行
第7章 209-54頁

生活保護における相談援助活動

岡部 卓

編集協力者 (五十音順)

阿部 實 (あべ・みのる)
日本社会事業大学社会福祉学部福祉計画学科教授

岡部 卓 (おかべ・たく)
首都大学東京都市教養学部人文・社会系社会学コース社会福祉分野教授

根本嘉昭 (ねもと・よしあき)
神奈川県立保健福祉大学保健福祉学部社会福祉学科教授

執筆者及び執筆分担 (五十音順)

阿部 實 (あべ・みのる) はじめに, 第1章第1節・第2節・第4節, 第4章
日本社会事業大学社会福祉学部福祉計画学科教授

岡部 卓 (おかべ・たく) 第7章
首都大学東京都市教養学部人文・社会系社会学コース社会福祉分野教授

落合克彦 (おちあい・かつひこ) 第2章, 第5章
厚生労働省社会・援護局保護課総務係長

根本嘉昭 (ねもと・よしあき) 第1章第3節, 第3章
神奈川県立保健福祉大学保健福祉学部社会福祉学科教授

六波羅詩朗 (ろくはら・しろう) 第6章
国際医療福祉大学医療福祉学部医療福祉学科教授

新版◎社会福祉士養成講座 **6**
公的扶助論 第4版

2006年1月20日 発行

編集——福祉士養成講座編集委員会

発行者——莊村多加志

発行所——中央法規出版株式会社

〒151-0053
東京都渋谷区代々木2-27-4
販売：Tel 03(3379)3861 Fax 03(5358)3719
編集：Tel 03(3379)3865 Fax 03(5354)7437
<http://www.chuohoki.co.jp/>
営業所：札幌-仙台-東京-名古屋-大阪-広島-福岡

印刷所——株式会社大洋社

装幀——松田行正

定価はカバーに表示してあります。
ISBN 4-8058-2675-4
落丁本・乱丁本はお取替えいたします。

第七章
生活保護における
相談援助活動

第1節

生活保護における相談援助活動

VIEW 本節においては、生活保護における相談援助活動の位置づけ、相談援助活動の枠組み、生活保護決定実施プロセスに対応する相談援助活動の内容、そして、生活保護における相談援助活動の新たな展開について概説する。

1 生活保護における相談援助活動の位置づけ

公的扶助の中核をなす生活保護制度は、最低生活の保障と自立助長を法的目的としている。生活保護の対象は、主として要保護（生活困窮）状態にある人・世帯（要保護者・世帯）（以下、「利用者」とする）である。

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→資力調査→要否判定→決定（開始・却下）→支給（変更・停止）→廃止という各段階を経る。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、経済給付をおと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。

また、生活保護における相談援助活動の範囲と内容は、生活保護の対象となる利用者に対するこれら一連の相談援助活動を指しているだけでなく、生活相談ということと福祉事務所が関わるすべての相談を含めて考えられており、この相談援助活動はそれぞれの相談に応じて問題・課題の解決に寄与する内容をもつていなければならない。そのため、ここでは、①生活困窮ということと直接・間接に関わってくる相談、②生活保護の対象とならない利用者の相談援助活動、③生活保護廃止後の相談援助活動も含めていえる。

【生活保護法における自立】

生活保護法制定に関わった小山進次郎は自立助長について、以下のように述べている。

「最低生活の保障と共に、自立の助長ということをも目的の中に含めたのは、[人をして人たるに値する存在] ならしめるには単に最低生活を維持させるというだけでは十分でない。およそ人はすべてその中に何等かの自主独立の意味において可能性を包蔵している。この内容的可能性を発見し、これを助長育成し、而して、その人をしてその能力に相応しい状態において社会生活に適応させることこそ、真実の意味において生存権を保障する所以である。社会保障の制度であると共に、社会福祉の制度である生活保護制度としては、当然此処迄を目的とすべきであるとする考えに出るのである。従って、兎角誤解され易いように権民防止ということとは、この制度がその目的に従って最も効果的に運用された結果として起こることではあらうが、少なくとも『自立の助長』という表現で第一義的に意図されている所ではない。自立の助長を目的に悪った趣旨は、そのような調子の低いものではないのである」

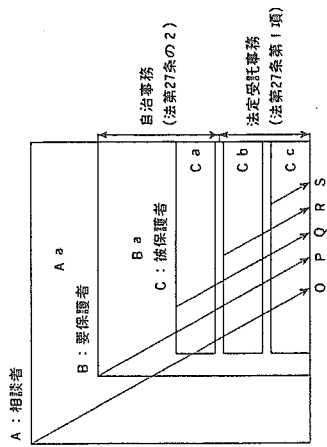
【生活保護業務における指導・指示（第27条第1項）及び相談・助言（同条の2）】

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、相談援助活動の位置づけが新たに変更されている。それは、図7-1で示すとおり、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業務として、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ことである。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が、今回の改正により第27条第1項が法定受託業務、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。留意すべき点は、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たことであり、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。しかし、同条における解釈と運用をめぐって、以下の点の整理が必要であろう。

まず、「相談・助言」は、要保護者の「求めがあったときは」できるとしていることである。逆にいえば「求めがなければ」行う必要がないとも解釈され得る。このことは要保護者の主体性を尊重していくという文脈でとらえられるべき性格のものであり、法の趣旨に反して相談者（含要保護者）が未所相談し生活保護の申請に至るまでの一連の行為が縮減されたり、地域に潜在化している要保護層への関わりが希薄化となる（求めが来るまでは動かない）ことがない

▶ 1 小山進次郎「改訂増補 生活保護法の解釈と運用」（裁判版）、全国社会福祉協議会、92～93頁、1975。

図1-1-10 相談援助活動の観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



* 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、相談求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らず業務内容

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

C a = 被保護者に対する相談・助言 } 自治事務として新たに法定化

C b = 被保護者に対する最低生活保障に伴う } 生活保護法第27条第1項

指摘・指示 } 権限委任事務から

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

ように留意する必要がある。福祉事務所は、法律で明示されたことにより相談者への援助活動が逆に限定されないように、利用者または相談者個々に対する関わりのみならず、コミュニティワーカーとしての観点をもつたうえで、個別支援とセットで問題・課題の把握に方向き(アウトリーチ)、積極的な関わりを行っていく必要がある。

このことと関連して、社会福祉事業法の一部改正により現業員の法定数(標準数)に変更、そして基準指導員・現業員の兼任規定が設けられ、法律改正の意図する地方分権という観点から生活保護の領域においても自治体の裁量・権限

の拡大が図られたことにも注目したい。相談援助活動の充実化を図るためには、関わる職員の専門性を担保し、現業員1人あたりの負荷を一定の業務量以下に抑えることは、最低限行われなければならない。自治体の裁量・権限の拡大が、逆に福祉事務所職員の専門性及び生活保護業務水準の低下を招かないような条件整備を行う必要がある。

なお、図は生活保護業務における相談援助活動をいくつかのレベルでとらえたものである。生活保護業務を矢印で示したOからSまでとらえるならば、法律のうえでは生活保護法の範囲はPからSまでと考える。相談援助活動という観点でとらえるならば、Oが相談援助活動の本来の立ちどころとされるべきである。このように、今回の法定受託事務と自治事務の分岐は、経済給付と対人サービスの関係をもとのように考えるかという生活保護制度の基本的なあり方や、(中央政府)と自治体(地方政府)の役割分担のあり方を問うことにもつながっているといえよう。

2 生活保護における相談援助活動のプロセス

生活保護における相談援助活動のプロセスは、次のように分けて考えることができる。

それは、生活保護の過程を、①相談援助の導入に当たる受付段階(インテーク)、②調査や要否判定を行う生活保護申請段階(アセスメント)、③生活保護の決定とこれからの援助の方向性づけ(援助計画の立案、プランニングともいふ)とその実施(介入、インターベンションともいふ)並びに相談援助の見直し(評価、エバリュエーションともいふ)を行う生活保護受給段階、そして④経済給付と相談援助が結び及びにその後のフォローアップを行う生活保護廃止段階、の各段階である。

図7-2では、生活保護の実施過程に照応する相談援助活動のプロセスを示している。これは相談援助活動の側面からの整理として理解してよいだろう。ここでは、受付、申請・決定、受給それぞれの段階について論じていく。

▶ 2 両部(新)生活保護と福祉事務所「月刊福祉」8月号、全国社会福祉協議会、34～36頁、2006年8月を一部改定。

解決が図られるよう側面から支援していくことにある。そのため、まず利用者
 がどのような状況におかれているのかを知ることが大切となってくる。

二つには、利用者の不安・緊張の緩和・解消を図ることである。
 利用者は、不安や緊張、あるいは期待をもって福祉事務所に関わってくる
 ということを認識する必要がある。そのため、相談しやすい雰囲気づくりをし
 ていくことが大事となってくる。

ここでは、初めにワーカーと利用者の関係づくりを行うことが重要となっ
 てくる。その第一歩として、自己紹介がある。ワーカーは自分の名前と職名を利
 用者に伝えることから相談が始まる。このことで利用者の緊張感がとほぐれ、
 利用者ワーカーの心理的距離が縮まる。

そしてその次に、ワーカーは、利用者の秘密や相談内容を他者に口外するこ
 とがないこと、また、利用者の問題・課題解決が図れるよう側面から支援する
 ことが職務であることを説明する。

そのうえで、利用者の相談に耳を傾ける。利用者は、通常、最も話したいこ
 と、相談したいこと、気に留めていることなどから話を始める。そのため、利
 用者の話を一定時間聴いた後に、こちらから利用者に対して尋ねたい基本的な
 事柄や生活問題を把握するための確認を行うよう努める必要がある。

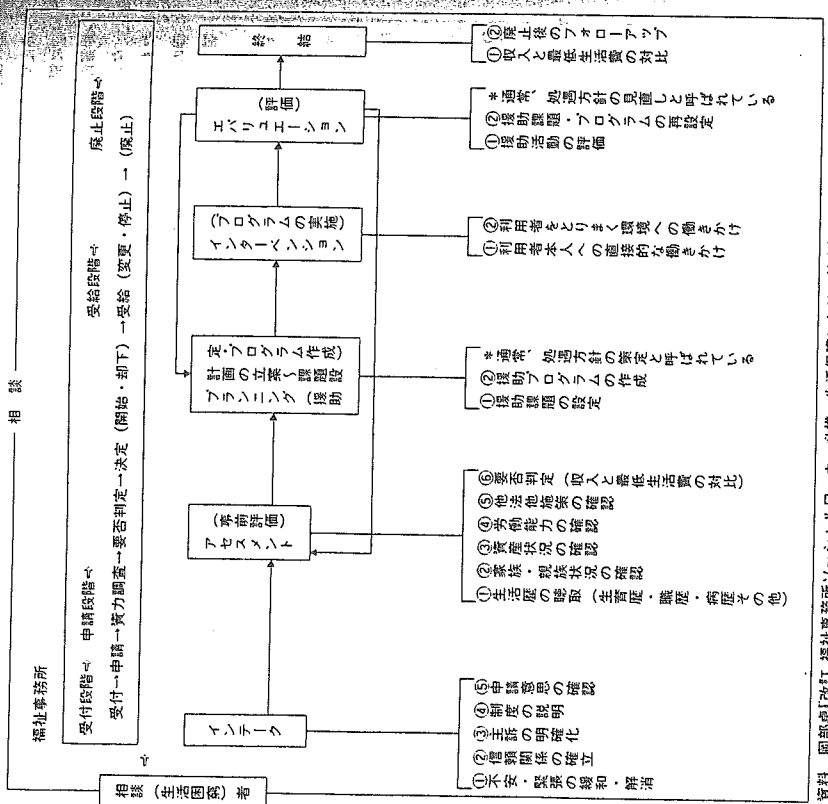
三つには、利用者が理解できるわかりやすい言葉を使うということである。

ワーカーがふだん使っている言葉が相談場面に適切で有効かどうかを検討する
 必要がある。利用者の年齢・地域・職業・社会的立場等を考慮したうえで言葉
 を選ばなければならない。また利用者がよい場合もある。そこで面接場面、とりわけ
 入用使える言葉でも使われないほうがよい場合もある。そこで面接場面、とりわけ
 受付段階では、相手が理解することが難しい、あるいは話し言葉で使用するに
 は不都合と思われる言葉を使わないよう心がけることが必要である。専門的な
 用語、難解な言葉、差別・偏見のある、あるいはそのように受け取られがちな
 言葉、略語・外来語、ある集団・世代でしか使用しない言葉などを使っていな
 いかどうか具体的に点検してみる必要がある。

四つには、利用者が訴えたいこと、望んでいること、福祉事務所によっても
 らいたいことを明らかにすること、すなわち、利用者の主訴（最も問題を感じ
 ている事柄）の明確化を図ることである。

利用者の多くは、複雑に絡み合った複数の問題を抱えている。また、それぞ
 れの問題には、悩み、憂鬱、不安、悲しみ、怒りなどいろいろな思いや感情が
 伴っている。そのため、受付場面で、利用者は自分の問題を話すとき、興奮し
 たり、沈黙したり、話が前後したり、言い淀んだりすることが往々にして起き
 てくる。これは、利用者のおかれている状況から判断して、やむを得ないこと
 と理解した方がよい。問題を抱えた利用者が客観的に自分の問題をとらえ、そ

図7-2 生活保護における相談援助活動の枠組み



資料 岡部卓『改訂 福祉事務所ソーシャルワーカー必修—生活保護における社会福祉実践—』全国社会福祉協議会、21頁、2003。

1 受付段階

福祉事務所と利用者が関わる最初の場面は受付段階である。ここでは生活保
 護ソーシャルワーカー（面談員、インテークワーカーともいう）は、以下の諸
 点に留意し相談援助活動を行っていく必要がある。

一つには、利用者のおかれている状況を知ることである。
 生活保護における相談援助活動は、利用者の抱える生活問題・課題の緩和・