

厚生労働科学研究費補助金
政策科学推進研究事業

生活保護の相談援助業務に関する評価指標の開発と、
指標の業務支援ツールとしての応用に関する研究

平成18年度 総括・分担研究報告書

主任研究者 森川 美絵

分担研究者 岡部 卓
新保 美香
根本 久仁子

平成19(2007)年3月

(平成18年度 総括・分担研究報告書)

目次

総括研究報告

生活保護の相談援助業務に関する評価指標の開発と、
指標の業務支援ツールとしての応用に関する研究 森川美絵 ----- 1

研究成果の刊行に関する一覧表 等 ----- 16

分担研究報告 ----- 17

1. 「支援」重視時代における相談援助の定着と標準化をめぐる課題
森川美絵、根本久仁子、岡部卓、新保美香 ----- 19

1-1 はじめに

1-2 支援の理念と援助の現実

1-3 生活保護法と主要な業務指針における相談援助の規定（法、実施要領等）

1-4 自立支援プログラムにおける相談援助の規定（「基本方針」「手引（案）」）

1-5 おわりに～相談援助過程の標準化にむけて

2. 標準化に向けた「評価項目」（案）の策定
森川美絵、根本久仁子、岡部卓、新保美香 ----- 29

2-1 はじめに

2-2 対人サービス評価の基本的枠組み

2-3 活動過程の項目化

2-4 「評価項目」への変換

2-5 終わりに

2章資料 ----- 37

（資料1）相談援助の「活動過程一覧 項目案」

（資料2）生活保護の相談援助過程の評価項目（案）

3. 「評価項目（案）」実務者アンケート調査の概要（1）：単純集計
森川美絵 ----- 47

3-1 目的

3-2 方法

3-3 結果（回答者の属性）

3-4 結果（設問1）

3-5 結果（設問2）

3章資料 ----- 75

（資料1）実務者アンケート「配布と回収の手引」および「調査票」

（資料2）実務者アンケート 配布・回収状況

（資料3）実務者アンケート 回答者の属性

（資料4）実務者アンケート 設問1 度数分布

（資料5）設問1 回答の分布（%）と平均点（全体・福祉事務所別）

（資料6）実務者アンケート 設問2 度数分布

4. 「評価項目（案）」を利用した実務者アンケート調査の概要（2）：自由記述	根本久仁子 ---- 127
4-1 アンケート調査における自由記述への回答状況	
4-2 自由記述の結果と考察：相談援助活動をしていく際に心がけていること（設問3）	
4-3 自由記述の結果と考察：「援助ができています」と感じられるとき（設問4）	
4-4 自由記述の結果と考察：調査全般に対する感想や意見	
4章資料	----- 134
（資料）実務者アンケート調査における自由記述の回答一覧	
5. 生活保護における社会福祉実践からみた援助の留意点と実務者の援助意識の考察	根本久仁子 ---- 143
5-1 はじめに	
5-2 生活保護における社会福祉実践からみた援助の留意点	
5-3 実務者の援助意識の考察-生活保護における社会福祉実践の留意点をふまえて	
5-4 おわりに	
6. 利用者評価の可能性	岡部 卓 ----- 163
6-1 生活保護における相談援助活動の位置づけと内容	
6-2 インタビュー調査を通してみる相談援助活動に対する利用者評価	
6-3 おわりに～利用者評価の可能性と課題	
6章資料	野田博也 ----- 185
（資料1）全回答の一覧	
（資料2）質問項目別分類	
7. 生活保護における当事者運動——利用者の声から	富江直子 ----- 285
7-1 「守る会」の誕生	
7-2 利用者から聞いた「守る会」の運動	
7-3 今後の研究課題	
7章資料	----- 294
（資料1）依頼文	
（資料2）インタビュー項目	

厚生労働科学研究費補助金（政策科学推進研究事業）

総括研究報告書

生活保護の相談援助業務に関する評価指標の開発と、
指標の業務支援ツールとしての応用に関する研究

主任研究者 森川 美絵 国立保健医療科学院 福祉サービス部研究員

【研究要旨】

本研究は、生活保護の相談援助業務に関する評価項目・指標の開発を行い、それらの評価項目・指標の業務支援ツールとしての応用可能性について検討するものである。本年度は研究（3年間予定）の2年目にあたる。本年度の主要な研究目的は、プロセス評価項目案の設定と妥当性の検討、および、利用者評価の可能性と課題についての検討である。

生活保護が自立支援の制度として充実していくためには、自立支援という概念をもちこむことの意義を十分にふまえ、相談援助活動の評価にも反映させる必要がある。自立支援の含意とは、利用者（被保護者）の主体性を尊重し、制裁的要素を持ち込まない関わりを尊重することである。自立支援の定義や枠組みを法や実施要領の中で明らかにするとともに、支援の要素を反映させた相談援助のプロセスを体系的に言語化しながら活動を評価していくことの必要性は、今後ますます高まっていくだろう。

本研究では、項目化された援助過程にもとづき、6つの過程に整理された計82の援助プロセスに関する評価項目（案）を作成した。もちろん、援助過程の体系的な言語化にしる、評価項目化にしる、今後、最低生活保障のためのサービス給付も含め、生活保護業務の法制度改変がどのように進められるかに応じて、その内容は変更される必要があろう。ここで提示した評価項目（案）は、現行の生活保護法の枠内で支援の意義を反映させた相談援助業務を展開するという前提のもとで、生活保護の現業員が「相談援助業務の振り返り、見直し」をする際に活用するものであると考える。

福祉事務所の生活保護担当の現業員に対して試行的に実施した、評価項目（案）の意識調査からは、具体的にどのような過程や留意点や項目への意識が高い／低いのが、示された。保護の相談・申請や要否判定、廃止といったいわゆる保護の「水際ないし入り口」と「出口」の過程は、非常に意識されており、援助計画（処遇方針）の策定およびその評価・見直しの過程は、意識されていない傾向がうかがえた。記録の整備や組織的対応に関

しては、全般に強く意識されていた。策定における関係者との協議や役割分担・調整に関わる項目や、援助計画への利用者の参加に関わる項目、決定事項の理由と不服申し立てに関する利用者への分かりやすい説明などが、意識されていなかった。評価指標・項目の妥当性に関わる今後の課題としては、『意識していない』割合の高い項目の妥当性の吟味、全過程共通する援助の留意点という単位での項目の精選と文言の修正、組織レベルの変数の取り扱いの検討などがあげられる。

評価項目（案）は、多様な主体による評価の可能性を見据えて検討される必要がある。本研究では、当事者団体が、権利擁護活動および利用者のエンパワーメント、利用者の精神的な支えと連帯の場といった役割を担っていることを明らかにした。こうした役割を、どのように位置づけ、業務として行政職員にどの程度求めるのかも、評価指標・項目の策定上、検討する必要がある。また、実務者の評価項目案と対応した利用者評価項目案をもちいた利用者からの聞き取りでは、相談援助活動が必ずしも利用者に寄与するものとは感じられていなかった。受付段階での傾聴的・受容的な態度、生活保護の申請の有無にかかわらず相談への寄与、制度の内容・手続きや社会資源の説明等、また、保護決定の調査に対する説明・同意の手続き等について、十分とは感じられていなかった。処遇方針策定の過程で、利用者の意向は聴取されていなかった。また、就労に向けた指導指示以外の相談援助活動が、十分とは感じられていなかった。処遇方針の見直し・評価について、利用者は十分な説明と理解を得られていなかった。利用者評価とそれにもとづく相談援助活動の充実が必要な一方で、利用者が不利にならない仕組みづくりにむけた課題も大きい。

【研究実施体制】

主任研究者	森川美絵	国立保健医療科学院 福祉サービス部 研究員
分担研究者	岡部 卓	首都大学東京 都市教養学部 教授
	新保美香	明治学院大学 社会学部 助教授
	根本久仁子	聖隷クリストファー大学 社会福祉学部 講師
研究協力者	富江直子	流通経済大学 社会学部 非常勤講師
	野田博也	首都大学東京大学院 人文科学研究科 博士課程
	(実務者) 巻口 徹	横浜市神奈川区福祉保健センター 保護担当課長
	(実務者) 岸田正寿	埼玉県福祉部 社会福祉課 主査

A 研究目的

生活保護制度は自立支援の制度として再編期にあり、現業員（ケースワーカー）の相談援助業務の質が、これまで以上に問われている。現状は、援助の評価基準の不在による質のバラツキ、業務を現業員の個人ワークに依存していることによる現業員の業務ストレスの大きさが問題とされており、相談援助の質向上と、業務の組織的管理による現業員の負担軽減の両立が、大きな課題である。本研究は、こうした課題に取り組むことを目的に、生活保護の相談援助業務に関する評価項目・指標の開発を行い、それらの業務支援ツールとしての応用可能性について検討するものである。研究期間は3年間を予定し、本年度は研究の2年目にあたる。

本研究の特色は、周辺領域での研究成果を活用しながらも、生活保護に即した具体的な評価項目を提示する点にある。生活保護行政および生活保護・公的扶助研究では、これまで相談援助の評価の具体的手法の研究は未開拓であり、先駆的かつ独創的な研究である。また、業務支援ツールとしての応用可能性・有効性の検討をする点で、行政的に意義の高い研究である。

研究事業は3つの柱からなる。第一に、評価の枠組みを設定し評価項目を収集・抽出する。第二に、行政機関等への調査により、項目の妥当性を検討する。第三に、評価項目を援用して活動評価シート等を策定し、その効果の検証、業務支援ツールとしての改善を図る。初年度は、第一の柱を中心に、評価項目抽出の基礎作業として、援助の位置づけと評価の論点整理、相談援助の実施状況把握、生活保護のマニュアル分析、相談援助過程の活動項目化、を実施した。二年次（平成18年度）の目的は、初年度に引き続き第一の柱の検討を一層進めるとともに、第二の柱に取り組むことである。具体的には、1)生活保護における自立支援の法制度上の位置づけと援助の標準化の意義の検討、2)実務者向けプロセス評価項目案の策定、3)実務者の自己評価の試行および項目の妥当性の検討、4)利用者評価の可能性の検討（利用者視点からの援助プロセスの見直し）の、4点に取り組むことを目的とする。

B 研究方法

研究事業は、当初の予定に即して順調に進行している。本年度も、昨年度同様、研究班による月1回程度の定例会議を計9回実施し、主任・分担研究者全員で課題の実施方法や結果の検討を行うなど、精力的かつ綿密な協力体制のもとで研究を実施した。

また、行政の実務者や利用者団体などの、多くの現場の方の協力を得て、円滑に研究を遂行することができた。具体的には、評価項目案の策定において、研究協力者として2名の実務者が参加し、項目の修正・精選の作業に熱心に取り組んでいただいた。評価項目案を用いたアンケート調査の実施においては、対象となった福祉事務所・自治体の数名の実務者の方々に、実施の窓口・調整役の労を引き受けていただいた。さらに、利用者評価の検討にあたっては、当事者団体事務局のご協力により、相談援助過程に関する団体事務局の考えや会員（生活保護利用者）の声を聞く機会を得ることができた。

平成18年度は、以下の4点に取り組んだ。

1. 生活保護における自立支援の法制度上の位置づけと援助の標準化の意義の検討。

生活保護の相談援助活動に自立支援という概念をもちこむことの意義を整理した上で、自立支援の質的基準と自立支援の含意を現場において定着しにくくさせている要因、自立支援の法制度上の位置づけ、標準化の意義について理論的に検討した。その成果は、分担研究報告1（森川・根本・岡部・新保）に掲載されている。

2. 実務者向けプロセス評価項目案の策定。

プロセス評価に照準し、6つの援助過程からなる全82項目の評価項目（案）を策定した。策定にあたり、「自立支援」に必要とされる相談援助のあり方から演繹的に、また、実務者の経験の抽象化から帰納的に導いた「援助過程の項目化」（昨年度実施）に基づき、活動項目を精選した上で評価項目に変換した。その際、生活保護の実務経験の豊富な行政職員2名（研究協力員）に項目案を用いた自己評価の試験的实施や追加・修正事項の検討を依頼し、協議を重ねることにより、評価項目としての内容妥当性を高める努力をした。成果は、分担研究報告2（森川・根本・岡部・新保）に掲載されている。

3. 実務者の自己評価の試行および項目の妥当性の検討。

「生活保護の相談援助活動に関する調査（実務者調査）」という題目で、福祉事務所の生活保護担当を対象に、評価項目（案）に対する意識について郵送自記式の質問紙調査を実施した。

<調査協力自治体・福祉事務所の確保> 研究班とこれまでに面識のある自治体生活保護担当課・福祉事務所に、協力依頼を行った（2006年6月～7月）。協力の得られた特

別区および市部の7福祉事務所（WO1～WO7と表記）に、「調査依頼」「配布と回収の手引」とあわせて質問紙を送付した。

＜質問紙のタイプと対象者＞ 評価項目（案）の項目数は、全6過程で82項目と多いことから、回答に費やす時間的・身体的労力および回収率を勘案し、過程A～Eを3つに区切り3タイプの質問紙を作成した。質問紙①（過程A）の対象者は、「面接担当」および「相談受付にも携っている地区担当員ないしケースワーカー」、質問紙②（過程B～C）と質問紙③（過程D～F）の対象者は、「地区担当員（ケースワーカー）」とした。

＜質問紙の構成＞ 質問紙の構成は、質問紙①～③に共通して以下の通り。

【設問1】 相談援助過程ごとの評価項目（案）に対する意識（各項目の4段階評価）

【設問2】 相談援助過程で特に重要と考える項目（5つ以内）

【設問3】 相談援助の実施の上での心がけ（自由記入）

【設問4】 援助効果の指標となる相談者（要保護者）の状態（自由記入）

【設問5】 回答者の属性

＜質問紙の配布回収＞ 質問紙は、福祉事務所で調査実施の窓口担当者に研究班から渡し（郵送または手渡し）、窓口担当者が回答者に配布した。各福祉事務所への質問紙の送付数は、原則、対象者に該当する人数分とし、質問紙の各タイプができるだけ均等に配布されるよう依頼した。記入済の質問紙は、回答者が各自封入の上、窓口担当者に提出し、窓口担当者がとりまとめて研究班に返送した（2006年7～8月）。原則と異なる取扱いも一部生じた。

・ 配布数：合計224（質問紙①42、質問紙②91、質問紙③91）

・ 回収数（のべ回答者数）：合計188（質問紙①35、質問紙②78、質問紙③75）

・ 回答者実数：合計164（※2つの福祉事務所では、1人の地区担当員が質問紙②と③の両方を回答したため、回収数と回答者実数が異なっている。）

・ 回収率（配布質問紙数に対する回収数の割合）

83.9%（質問紙①83.3% 質問紙②85.7% 質問紙③82.4%）

＜入力と分析＞ 回答者に番号を割り振り、回答者番号ごとの回答をExcelに入力し、データベースを作成した。質問紙②と③の両方を同一人物が回答している場合は、質問紙②と③に同一の回答者番号を割りあてた。データベースの集計分析には、統計ソフトSPSS14.0Jを用いた。

単純集計を中心とした結果の提示と考察は、分担研究報告3（森川）に、また、自由記

述欄の整理は、分担研究報告4（根本）に掲載されている。社会福祉実践という観点から整理された留意点に即して集計データの分析を行った結果は、分担研究報告5（根本）に掲載されている。

4. 利用者評価の可能性の検討（利用者視点からの、援助プロセスの見直し）

生活保護の相談援助プロセスを利用者（被保護者）の視点から見直し、評価することの意義について検討するために、第一に、事務局へのヒアリングと、団体会員へのグループ・インタビューを実施し、当事者団体の果たす役割や団体会員の生活保護の援助過程に対する考えについての把握を試みた。成果は、分担研究報告7（富江）に掲載されている。

また、第二に、実務者の評価項目と対応した利用者評価項目（案）を暫定的に作成し、利用者評価項目（案）にもとづいて、利用者から生活保護の援助過程についての経験・思いに関する聞き取りを行った。その成果は、分担研究報告6（岡部）に掲載されている。

<ヒアリング>

対象：「全国生活と健康を守る会連合会」事務局

時期： 2006年7月

依頼：電話にて研究事業の趣旨説明とともにヒアリングの依頼を行い、了解を得た。

実施場所：事務局内

インフォーマント：『生活と健康を守る新聞』編集長

記録：許可をとって、ヒアリング時にその概要をパソコンに入力した。入力内容は、インフォーマントに送付し、内容確認および訂正事項の指摘をしていただき、指摘事項を反映させて正式な記録とした。記録の報告書等への活用掲載について了解を得た。

<グループ・インタビュー>

対象：S市「生活と健康を守る会」事務局および生活保護を利用されている会員

時期：2006年12月

実施場所：事務局内

依頼：全生連を通じ、協力を得られる事務局を紹介してもらった。事務局に電話および書面にて調査の趣旨説明とグループ・インタビューの依頼を行い、了解を得た。生活保護を利用されている会員には、事務局から参加を呼びかけていただいた。参加者には、当日、インタビューの趣旨、匿名性の確保について説明を行ない、

了解を得た。

インフォーマント：会長（1名）、事務局（1名）、利用者（7名）、議員（1名）

記録：事前に許可をとってインタビューをICレコーダーに録音し、後日、録音内容を人名・地名などの固有名詞を匿名化して文書化した。匿名化して文書化された記録を事務局に送付し、内容および匿名性の確保の観点からチェックしていただいた。匿名化された資料の報告書等への活用掲載について了解を得た。

<利用者からの聞き取り>

対象：生活保護の利用者

時期：2006年12月

場所：団体事務局、ないし、利用者宅

依頼：某当事者団体に所属する数人の利用者に対し、団体事務局同席のもとで調査の趣旨説明とインタビューの依頼を書面および口頭で行った。その際、匿名性の確保や記録の活用公開についても説明を行った。了解が得られた方について、インタビュー当日に、再度、趣旨、内容、記録の活用公開や匿名性の処理について説明を行ない、了解を得た上でインタビューを実施した。

インフォーマント：5世帯計7名（2世帯は夫婦。）

記録：事前の許可をとってインタビューをICレコーダーに録音し、後日、録音内容を人名・地名などの固有名詞を匿名化して文字に起こした。匿名化された記録について、インフォーマントによる確認の手続きをとった。匿名化された資料の報告書等への掲載についても了解を得た。

（倫理面への配慮）

調査に協力していただいたことでその人・組織に不利の生じる事のないよう、細心の注意を払って調査にあたった。いずれの調査においても、調査の依頼および実施にあたり、研究事業および調査の趣旨、データの記録と活用、匿名性の確保について十分な説明を心がけ、了解が得られた場合のみ、調査に参加していただいた。

C 研究結果 および D 考察

本年度の研究結果と考察の概要は、以下の通り。詳細は、それぞれの分担研究報告を参照のこと。

1. 生活保護における自立支援の法制度上の位置づけと援助の標準化の意義の検討。（分担研究報告1 森川・根本・岡部・新保）

生活保護の相談援助活動に自立支援という概念をもちこむことの意義を、利用者（被保護者）の主体性を尊重し、制裁的要素を持ち込まない関わりを尊重することと位置づけ、自立支援の含意を現場において定着しにくくさせている要因のひとつとして、相談援助活動の規定のあり方に着目し、業務の指針の内容を具体的に検討した。自立支援の定義や枠組みを法や実施要領の中で明らかにすること、支援の要素を反映させた相談援助のプロセスを体系的に言語化しながら活動を評価していくことの必要性を指摘した。

2. 実務者向けプロセス評価項目案の策定（分担研究報告2 森川・根本・岡部・新保）

項目化された援助過程にもとづき評価項目を設定し、実務者の協力により内容妥当性の検討を加えた結果、A. インテーク（保護の相談の受付から申請受理までの過程）17項目、B. アセスメント（保護の決定のための調査および要否判定の過程）13項目、C. プランニング（援助計画[処遇方針]の策定の過程）12項目、D. 保護の実施（保護費の決定と相談援助の過程）18項目、E. モニタリング、再アセスメントおよび再プランニング（援助計画[処遇方針]の評価・見直しの過程）13項目、F. 終結（保護の廃止の過程）9項目、合計82の評価項目からなる評価項目（案）を作成した。

3. 実務者の自己評価の試行と項目の妥当性の検討。

生活保護担当職員を対象に実施した、生活保護の相談援助過程の質に関する「評価項目（案）」の項目について、福祉事務所の生活保護課・地区担当を対象に、評価項目（案）に対する意識の程度について郵送自記式の質問紙調査を実施した（7福祉事務所約200名、有効回答者数164人）。

（1）概要：単純集計（分担研究報告3 森川）

「非常に意識している」項目が多かったのは、保護の相談・申請や要否判定、廃止といったいわゆる保護の「水際ないし入り口」と「出口」の過程であった。保護の実施中の活動項目については、強く意識して取り組まれることはほとんどなかった。『意識されていない』項目が多かったのは、援助計画（処遇方針）の策定およびその評価・見直しの過程であった。項目としては、策定における関係者との協議や役割分担・調整に関わる項目や、

援助計画への利用者の参加（利用者の意向・希望の表明とその反映、利用者への説明と同意）に関わる項目、保護の決定（要否）や廃止といった決定事項の理由と不服申し立てに関する利用者への分かりやすい説明などが、意識されていなかった。

組織や実施体制との関連についても検討した。「申請意思が確認できた場合は申請を受け付ける」、「処遇方針（援助計画）に被保護者の希望や意思が反映されるようつとめる」、「廃止への不服申し立てについて、被保護者に理解できるよう分かりやすく説明する」といった活動は、福祉事務所ごとに取り組みの違いが大きい可能性が示唆された。また、経験年数が少ない担当者には、利用者（要保護者、被保護者）に直接的・対面的に関わったりはたらきかけたりする活動が、意識されにくい可能性もうかがえた。

評価指標・項目の設定における今後の課題としては、『意識していない』割合の高かった項目を中心とした項目の妥当性の吟味とともに、組織として現業員にどのような業務遂行を期待するのか、利用者への直接的・対面的はたらきかけをどのように担保するかといった組織レベルの変数を評価指標にどのように組み込むかの検討などがあげられる。

（2）概要：自由記述（分担研究報告4 根本）

自由記述（設問3と4）には、164名のうち91名から回答が寄せられた。

相談援助活動をしていく際に心がけていること（設問3）については、生活保護業務の一連の過程のなかでも過程Aに多様なコメントが寄せられていた。アンケート調査票の項目（評価項目[案]）と重複するものが多かったが、ほかに「生活保護制度の説明をし、理解を促す」や、「保護の要件と照らし、生活保護に該当するかどうか検討しながら相談にあたる」など、生活保護制度に直結することがとくに重視されていた。生活保護の業務過程全体を通して、「制度の理解の促進」と「傾聴」が心がけられていたが、過程BCではほかに資力調査に付随する業務が重視され、過程DからFでは、じっくり利用者と向き合いながら課題に取り組むのを支援するといった姿勢がうかがえた。

「援助ができています」と感じられるとき（設問4）については、どの過程でも基本的に利用者の反応やようす、社会資源の情報提供や活用支援を通して、実感をもつに至っている。生活保護の相談援助活動の質や成果を評価するにあたっては、そうした日々の業務におけるささやかな実感を何らかのかたちで明示して指標とし、それらが積み上げられることをもって評価する仕組みが必要かもしれない。

（3）社会福祉実践からみた援助の留意点と実務者の援助意識の考察（分担研究報告5 根本）

生活保護における社会福祉実践のなかで、過程A～Fの全てに共通する留意点として、①傾聴、②生活保護制度および重要事項についての説明、理解状況の確認、③記録の整備、④関係機関・関係者との連携とそれに向けた取り組み、⑤組織的対応の5つを抽出することができた。

留意点に対応する実務者アンケート調査の項目を整理し、留意点別に回答をみたところ、傾聴については、過程や項目によって援助意識にばらつきがあり、評価項目の表現や内容の一層の吟味が必要であることが示唆された。生活保護制度の説明と確認については、制度そのものの仕組みや権利・義務関係については意識的にされている一方で、援助計画や不服申し立てに関しては意識や重視度が弱かった。記録の整備や組織的対応に関しては、全般に強く意識されていた。関係機関・関係者との連携への意識は、どちらかといえば弱かった。意識の高低やばらつきは、相談援助の過程別に評価指標を設けることの意義を示すとともに、項目の一層の吟味・修正の必要も示している。

以上の結果の概要と考察をふまえ、評価指標・項目の設定における今後の課題として、『意識していない』割合の高い項目の妥当性の吟味、全過程共通する援助の留意点という単位での項目の精選と文言の修正、組織レベルの変数の取り扱いの検討などがあげられる。また、自由記述で寄せられた援助や評価に実感をどのように汲み取って反映させるかも、課題となろう。

4. 利用者評価の可能性の検討（利用者視点からの援助プロセスの見直し）。

（1）当事者団体の果たす役割（分担研究報告7 冨江）

戦後日本における低所得者運動の中心的な位置を占めてきた「生活と健康を守る会」の運動を通じ、生活保護利用者の視点から生活保護における当事者運動の意味を考察した。利用者の声から知ることができたのは、「守る会」が、権利擁護活動および利用者のエンパワメント、フォーマル部門の補完、利用者の精神的な支えと連帯の場、という3つの役割を担っているということであった。

（2）利用者評価項目（案）にもとづいた生活保護利用経験の分析（分担研究報告6 岡部）

利用者評価の可能性を、利用者への聞き取り調査を通じ検討した。第一節では、生活保護における相談援助活動の位置づけと内容を確認した。第二節では、実務者評価項目案に対応した利用者評価項目案をもちいた調査の概要と結果を示し、第三節では、結果の示唆を整理した。利用者の視点からは、援助者による相談援助活動が、必ずしも利用者に寄与する内容とはなっていないと感じられていた。受付段階での傾聴的・受容的な態度、生活保護の申請の有無にかかわらず相談への寄与、生活保護制度の内容・手続きや社会資源の説明等、また、保護決定の調査および要否判定の過程における調査に対する説明・同意の手続き等が、十分でないことが、示唆された。処遇方針策定の過程で、利用者の意向は聴取されていなかった。また、利用者には、就労に向けた指導指示以外の相談援助活動が、十分とは感じられていなかった。処遇方針の見直し・評価の過程について、利用者は十分な説明と理解を得られていなかった。調査からは、利用者視点の評価をふまえた相談援助活動の見直し・充実の必要が確認されるとともに、利用者が不利にならない具体的な評価の仕組みづくりにむけた課題が大きいことも、示唆された。

E 結論

生活保護が自立支援の制度として充実していくためには、自立支援という概念をもちこむことの意義を十分にふまえ、相談援助活動の評価にも反映させる必要がある。自立支援の含意とは、利用者（被保護者）の主体性を尊重し、制裁的要素を持ち込まない関わりを尊重することである。自立支援の定義や枠組みを法や実施要領の中で明らかにするとともに、支援の要素を反映させた相談援助のプロセスを体系的に言語化しながら活動の評価していくことの必要性は、今後ますます高まっていくだろう。

本研究では、項目化された援助過程にもとづき、6つの過程に整理された計82の援助プロセスに関する評価項目（案）を作成した。もちろん、援助過程の体系的な言語化にし、評価項目化にし、今後、最低生活保障のためのサービス給付も含め、生活保護業務の法制度改変がどのように進められるかに応じて、その内容は変更される必要があろう。ここで提示した評価項目（案）は、現行の生活保護法の枠内で支援の意義を反映させた相談援助業務を展開するという前提のもとで、生活保護の現業員が「相談援助業務の振り返り、見直し」をする際に活用するものであると考える。

福祉事務所の生活保護担当の現業員に対して試行的に実施した、評価項目（案）の意識調査からは、具体的にどのような過程や留意点や項目への意識が高い／低いのか、示さ

れた。保護の相談・申請や要否判定、廃止といったいわゆる保護の「水際ないし入り口」と「出口」の過程は、非常に意識されており、援助計画（処遇方針）の策定およびその評価・見直しの過程は、意識されていない傾向がうかがえた。記録の整備や組織的対応に関しては、全般に強く意識されていた。策定における関係者との協議や役割分担・調整に関わる項目や、援助計画への利用者の参加（利用者の意向・希望の表明とその反映、利用者への説明と同意）に関わる項目、決定事項の理由と不服申し立てに関する利用者への分かりやすい説明などが、意識されていなかった。評価指標・項目の妥当性に関わる今後の課題としては、『意識していない』割合の高い項目の妥当性の吟味、全過程共通する援助の留意点という単位での項目の精選と文言の修正、組織レベルの変数の取り扱いの検討などがあげられる。

他方で、評価項目（案）は、援助者、利用者、第三者など、多様な主体による評価の可能性を見据える必要がある。自立支援が利用者の主体性を重視する以上、利用者や当事者団体の経験や考えから学ぶべき点は多い。本研究では、当事者団体が、権利擁護活動および利用者のエンパワーメント、利用者の精神的な支えと連帯の場等の役割を担っていることを明らかにした。こうした役割を、生活保護においてどのように位置づけ、行政職員にどの程度求めるのか、検討する必要がある。また、実務者の評価項目（案）と対応させた利用者評価項目（案）をもちいた利用者からの聞き取りからは、利用者の視点では、援助者による相談援助活動が、必ずしも利用者に寄与するものとは感じられてはいない。受付段階での傾聴的・受容的な態度、生活保護の申請の有無にかかわらない相談への寄与、生活保護制度の内容・手続きや社会資源の説明等、また、保護決定の調査および要否判定の過程における調査に対する説明・同意の手続き等は、十分ではない。また、処遇方針策定の過程で、利用者の意向は聴取されていず、就労に向けた指導指示以外の相談援助活動が十分とは感じられていない。処遇方針の見直し・評価の過程については、利用者は十分な説明と理解を得られていない。調査からは、利用者視点をふまえた活動の見直しとともに、利用者が不利にならない具体的な評価の仕組みづくりの検討の必要性が、示唆される。

以上、評価指標の開発とその応用にむけて取り組むべき課題は大きい。本研究が、自立支援の時代に相応しい生活保護の相談援助の充実に少しでも貢献できれば幸いである。

F 健康危険情報 なし

G 研究発表

< 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	公的扶助論 (第4版)	中央法規 出版	東京	2006年 1月	209-254
岡部卓	「公的扶助の歴史」「自立支援プログラムをとおして行う支援活動の実際」「資料編」	根本嘉昭・ 岡部卓	公的扶助論	全国社会 福祉協議 会	東京	2007年 2月	9-23, 211-215, 293-301
岡部卓	「公的扶助と援助方法」「福祉事務所業務と組織」	岩田正美・ 岡部卓・ 杉村宏	公的扶助論	ミネルヴ ァ書房	京都	2007年 2月	48-70, 72-85
岡部卓	公的扶助	柳川洋他	社会福祉マニ ュアル	南山堂	東京	2006年 10月	42-46
根本久仁 子	生活保護における 相談援助活動	伊藤秀一	臨床に必要な公 的扶助	弘文堂	東京	2006年 11月	130-151
森川美絵	「義務としての自立の指導」と「権利としての自立の支援」の狭間で――生活保護におけるストリート官僚の裁量と構造的制約	鈴木智之・三 井さよ	ケアとサポート の社会学	法政大学 出版局	東京	2007年 3月	259-294

< 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	26-32	2006年
新保美香	生活保護制度と自立支援	月刊福祉	2006年7月号	26-29	2006年
森川・根本 岡部・新保	生活保護における相談援助過程の評価にむけて	賃金と社会保障	1431巻	20-33	2006年
新保美香・ 根本久仁子	生活保護担当職員を支える研修プログラムに関する研究—シェアリング・セッションを通して	明治学院大学社会学部附属研究所『研究所年報』	37号	81-87	2007年

< 学会発表 >

根本久仁子、森川美絵、岡部卓、新保美香、堅田香緒里「地方自治体における生活保護業務マニュアルの実際—マニュアルの策定状況と相談援助に関する記述内容の分析から」日本社会福祉学会第54回全国大会（立教大学）、2006年10月7日。

森川美絵、根本久仁子、岡部卓、新保美香、堅田香緒里「生活保護における相談援助活動の評価にむけて—枠組みの設定と活動過程の項目化」日本社会福祉学会第54回全国大会（立教大学、埼玉県新座市）、2006年10月7日。

森川美絵「生活保護における相談援助の質の標準化—現状および質評価の課題」社会政策学会第113回大会（大分大学、大分県大分市）、2006年10月21日。

H 知的財産権の出願・登録状況 なし

謝辞

本研究事業の実施にあたり、アンケート調査、ヒアリング、インタビューにご参加・ご協力くださったすべての皆様方に、御礼申し上げます。特に、調査実施の現場で窓口となり、円滑な実施に向けご尽力いただきました自治体職員や当事者団体事務局の皆様には、本当にお世話になりました。お名前をあげることはできませんが、この場を借りて心より御礼申し上げます。何人かの方からは、アンケート調査の中間集計の段階や、インタビュー調査の実施段階で、メールやFAX、お手紙等で丁寧なコメントをいただきました。研究班にとって大きな励みとなるとともに、調査者としての責任を考えると身の引き締まる思いがいたしました。

巻口徹（横浜市神奈川区福祉保健センター保護担当課、岸田正寿（埼玉県福祉部社会福祉課）の両氏には、相談援助過程の評価項目（案）策定の作業に本格的にご参加いただき、大変有意義なご意見をいただきました。また、野田博也（首都大学東京大学院博士課程）には、膨大なインタビュー記録に関する整理と資料の作成を、限られた時間のなかで迅速的確にさせていただきました。厚く御礼申し上げます。

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	頁
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	公的扶助論(第4版)	中央法規出版	東京	2006年1月	209-254
岡部卓	「公的扶助の歴史」「自立支援プログラムをとおして行う支援活動の実際」「資料編」	根本嘉昭・岡部卓	公的扶助論	全国社会福祉協議会	東京	2007年2月	9-23, 211-215, 293-301
岡部卓	「公的扶助と援助方法」「福祉事務所の業務と組織」	岩田正美・岡部卓・杉村宏	公的扶助論	ミネルヴァ書房	京都	2007年2月	48-70, 72-85
岡部卓	公的扶助	柳川洋他	社会福祉マニュアル	南山堂	東京	2006年10月	42-46
根本久仁子	生活保護における相談援助活動	伊藤秀一	臨床に必要な公的扶助	弘文堂	東京	2006年11月	130-151
森川美絵	「義務としての自立の指導」と「権利としての自立の支援」の狭間で——生活保護におけるストリート官僚の裁量と構造的制約	鈴木智之・三井さよ	ケアとサポートの社会学	法政大学出版局	東京	2007年3月	259-294

雑誌

発表者氏名	論文タイトル名	発表誌名	巻号	頁	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	26-32	2006年
新保美香	生活保護制度と自立支援	月刊福祉	2006年7月号	26-29	2006年
森川・根本岡部・新保	生活保護における相談援助過程の評価にむけて	賃金と社会保障	1431巻	20-33	2006年
新保美香・根本久仁子	生活保護担当職員を支える研修プログラムに関する研究—シェアリング・セッションを通して	明治学院大学社会学部附属研究所『研究所年報』	37号	81-87	2007年

特許権等の知的財産権の出願・登録状況

なし

分担研究報告