

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
(H17-政策-一般-020)

平成19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20(2008)年3月

平成19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 ————— 9

分担研究報告 ————— 13

第1章 生活保護における相談援助過程の標準化に向けた評価項目の策定

森川美絵、岡部卓、新保美香、根本久仁子、富江直子 ————— 15

- 1 はじめに——生活保護における相談援助の標準化に向けた課題
- 2 生活保護における相談援助の過程
- 3 相談援助過程別の評価項目の抽出と確定
- 4 おわりに

第1章 資料 ————— 27

資料 相談援助 評価項目一覧（2007年度確定版）

第2章 相談援助の実施状況——アンケート調査の単純集計結果の概要

新保美香、根本久仁子、森川美絵 ————— 31

- 1 はじめに
- 2 調査の目的と実施方法
- 3 結果（1）——属性、業務の進め方など
- 4 結果（2）——相談援助過程別の評価項目（活動項目）の実施状況
- 5 まとめと考察

第2章 資料 ————— 59

資料1 質問紙

資料2 単純集計結果一覧

第3章 生活保護ワーカーの思い——自由記述欄の声から

富江直子 ————— 97

- 1 はじめに
- 2 取り巻く状況と仕事への思い
- 3 利用者への思い
- 4 生活保護法への批判
- 5 利用者と「社会」との間に立って

第4章 相談援助の実施程度に関連する要因の検討

——業務量、専門性、スーパービジョン、組織的取り組み

森川美絵 ————— 109

- 1 はじめに
- 2 評価項目の機能別得点
- 3 業務量（担当ケース数）、専門性（経験・資格）との関連
- 4 スーパービジョン（SV）との関連
- 5 その他の組織的取り組みとの関連
——相談援助専門職との協議、マニュアル・プログラムの活用
- 6 考察
- 7 おわりに

第5章 業務支援ツールの開発

根本久仁子 ————— 123

- 1 はじめに
- 2 業務支援ツールの作成（暫定版）から最終版（改訂版）策定までの経緯
- 3 業務支援ツールの構成と基本的な考え方
- 4 ふりかえりシートの特徴と活用法
- 5 おわりに

第5章 資料「業務支援ツール」 ————— 135

資料1 冊子『相談援助活動を見直してみよう！

～「生活保護実践のための業務支援ツール」のてびき～』

資料2 「相談援助項目一覧」

第6章 業務支援ツールの効果検証

新保美香 ————— 163

- 1 業務支援ツール効果検証の目的と方法
- 2 業務支援ツールを用いた研修の実施方法と内容
- 3 業務支援ツールの効果検証の結果
- 4 業務支援ツールの意義と課題

第6章 資料（作成者 野田博也）

————— 185

資料1 第1回研修 グループワークの書き出し

資料2 第2回研修 グループワークの書き出し

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。3年間に及ぶ研究の最終年度にあたる本年度は、評価項目の確定、評価項目を応用した業務の現状分析、実務者向け業務支援ツールの開発と効果の検証に取り組んだ。

評価項目として、6過程7機能別に54の評価項目を抽出した。評価項目にもとづく相談援助の実施状況把握の試みからは、過程によるバラツキ、処遇方針の策定やその評価・見直しに関する過程における実施程度の低さ、よりよい援助関係を形成するための意識的な働きかけの弱さ、一人一人のワーカーの肩に生活保護をとりまく多くの問題が重くのしかかっている現実、定期的なグループ・スーパービジョンの開催が個々に及ぼすプラスの影響等が示唆された。

こうした現状に即した「業務支援ツール」として、相談援助を過程や機能の観点から網羅的・平易に確認でき、前向きに相談援助に取り組める性質を備え、個人のみならずグループ研修等での活用も想定した冊子を作成した（『相談援助活動を見直してみよう！～「生活保護実践のための業務支援ツール」のてびき』）。

効果的な業務支援ツールの活用法としては、研修等を通じたグループ単位での定期的な活用が望ましい。そして、この業務支援ツールが真に利用者の相談援助によりよく用いられていくためには、ツールの使用目的や業務への応用方法が、現場のスーパーバイザーや研修担当者、参加者等に明確に伝わる必要がある。ツールを活用したグループ・スーパービジョンや研修に関して、そのスキルを全国レベルでどのように担保するかは、今後の生活保護における政策研究の課題となろう。

【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 社会学部准教授
	根本久仁子	聖隷クリストファー大学 社会福祉学部准教授
研究協力者	富江直子	東京大学大学院人文社会系研究科 助教
	野田博也	首都大学東京大学院 人文科学研究科博士課程

A 研究目的

生活保護制度は自立支援の充実に向け再編期にあり、現業員（ケースワーカー）の相談援助の質が問われている。生活保護の相談援助は質のバラツキが問題とされ、業務評価システムの導入が質的向上のための課題のひとつとされている。しかし、生活保護の相談援助業務の評価指標や評価システムの研究は、未発達である。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、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ことを目的とする。研究期間は3年間を予定し、本年度は研究の最終年度にあたる。

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と言える。

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案を抽出する。第二に、行政機関や利用者団体への調査により、項目の妥当性・信頼性を検討し、評価項目を確定する。第三に、評価項目を応用した業務の現状分析、および、実務者向けの業務支援ツールを策定する。初年度は第一の柱を、二年次は第二の柱を、最終年度は第三の柱を中心に、取り組んだ。

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た。研究班による月1回程度の定例会議を実施し、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、多くの福祉事務所の協力を得て、現場からの研究事業に対する意見を積極的に収集しながら、円滑に研究を遂行することができた。

平成19年度は、評価項目の確定、評価項目を応用した業務の現状分析、実務者向け業務支援ツールの開発と効果の検証に取り組んだ。

1. 評価項目の確定

評価項目案と内容妥当性の検討のために実施した昨年度の調査の結果をふまえ、項目の内容妥当性を検討し、研究班全員での協議を通じて評価項目を確定した(2007年7月)。成果は、分担研究報告・第1章(森川、岡部、新保、根本、富江)に掲載されている。

2. 評価項目を応用した業務の現状分析

全福祉事務所の約1割の協力を得て(120福祉事務所)、生活保護担当現業員を対象に(生活保護担当係の1係につき1名任意抽出)、評価項目の実施状況と所属組織の業務体制を尋ねたアンケート調査を実施した(2007年7月～8月)。郵送自記式。配布数276、有効回答数217(78.6%)。データベースの集計分析には、統計ソフトS

PSS15.0Jを用いた。

業務の現状については、以下の①～③の側面から把握した。

①相談過程別の実施状況・・・単純集計の結果を中心に、相談過程別の実施状況について分析した。詳細は、分担研究報告・第2章(新保、根本、森川)に掲載されている。

②生活保護ワーカーが生活保護について日頃感じておられること、仕事や利用者への思い・・・自由記述の結果を整理分析した。詳細は、分担研究報告・第3章(富江)に掲載されている。

③実施状況と業務体制との関連・・・相談援助の実施に関連する要因として業務量、専門性、スーパービジョン(以下、SV)、組織的取り組みをとりあげ、各要因により相談援助の全体的な、および機能別の実施状況に差が生じるか、検討した。詳細は、分担研究報告・第4章(森川)に掲載されている。

3. 実務者向け業務支援ツールの開発

研究班の協働作業で①～③を実施した(2007年10月～11月)。①「相談援助項目一覧」の作成:評価項目を、過程別に、相談援助の主要機能との対応関係も含めて一覧表に整理した。②「ふりかえりシート」の作成:実務者が、「相談援助項目一覧」を活

用して業務実施状況の整理・視覚化・考察を行う作業シートを作成した。③「てびき」の作成：「相談援助項目一覧」「ふりかえりシート」を用いた相談援助活動のふりかえり・研修方法について検討した「てびき」を作成した。開発プロセスの詳細は、分担研究報告・第5章（根本）に掲載されている。

4. 業務支援ツールの効果検証

2自治体、計6つの福祉事務所の協力を得て、生活保護担当職員に対して業務支援ツールを用いた研修を、研究協力者の協力を得ながら複数の研究班員で現地に行い、ツールの効果および効果的活用に関するフィードバックを参加者より得た。計2回実施（2007年12月）。参加者は、第1回11名、第2回12名であった。実施した研修方法の詳細および結果の整理・考察は、分担研究報告・第6章（新保）に掲載されている。

（倫理面への配慮）

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、事前に書面にて説明し、了解が得られた場合のみ調査に参加していただいた。また、調査に協力していただいたことでその個人・組織に不利が生じないように、収集・生成した資料においては、協力自治

体・福祉事務所・参加者名をすべて記号化し、匿名処理を施した。

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. 評価項目の確定——分担研究報告・第1章（森川、岡部、新保、根本、冨江）

昨年度（平成18年度）に抽出した相談援助過程の評価項目（案）について、内容妥当性を検討し、評価項目の確定をおこなった。その結果、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）11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）7項目、C. プランニング（援助計画[処遇方針]の策定の過程）8項目、D. 保護の実施（保護費の決定と相談援助の過程）14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）8項目、F. 終結（保護の廃止の過程）6項目、からなる、合計54項目の評価項目を抽出し、最終的な評価項目とした。

2. 評価項目を応用した業務の現状分析

（1）相談過程別の実施状況——分担研究報告・第2章（新保、根本、森川）

相談援助過程により実施状況にバラツキがあり、とくに過程 C「処遇方針（援助計画）の策定」と過程 E「処遇方針（援助計画）の評価・見直し」という、処遇方針に関する過程で全般的に相談援助の実施状況が低いことが明らかになった。具体的な項目では、保護の決定・実施のために必要だったり、その手続きに直接的にかかわったりする項目は、いずれの過程でもよく実施されており、そこでは相談者・被保護者に対する説明も行われていた。一方、福祉事務所としての決定事項や今後の関与についての説明、不服申し立てについての説明といったことがらは、あまりなされていないという結果を示した。また、記録や組織的対応に関する項目は、どの過程でも実施状況は比較的高かった。

全体を通じて、最低生活を相談者や被保護者の不利益にならないように保障し、相談者、あるいは被保護者が訴えてくる内容についてすみやかに、組織的に対応しようとしているケースワーカー像がうかびあがってきた。一方で、自己紹介を行うこと、一人ひとりの希望や要望をよく聴くことや、秘密が守られることを伝えることなど、相談者あるいは被保護者と「よりよい援助関係」を形成するために必要な働きかけは、まだあまり意識的に行われていない状況が拝察された。こうした結果より、「業務支援

ツール」に求められるのは、過程別の基本的な活動事項に加え、必要になる機能あるいは役割を明らかにして、それらをふまえた相談援助を実務者にうながすような内容であることが示唆された。

（2）生活保護ワーカーの仕事や利用者への思い——分担研究報告・第3章（富江）

自由記述欄に記入していただいた回答から、以下のような生活保護ワーカーの仕事や利用者への思いがうかがえた。生活保護ワーカーは、生活保護の実施過程を担当し、利用者の生存の保障に深く関わる者として、「生活保護の代弁者」でありうる。同時に、ワーカーは一般の市民や納税者に対して責任を負う公務員でもある。そして、ワーカー自身、一人の市民であり納税者である。ワーカーは、これらの立場の間で、一筋縄では行かない難しいバランスを求めて苦悩している。生活保護法の理念と世論との間、利用者に寄り添うことと「社会」の良識に寄り添うこととの間に、ワーカーは立ち続けなければならない。一人一人のワーカーの肩に、利用者の抱える問題だけでなく、制度の問題、「社会」の問題が、過多にそして過重にのしかかっている現実が見えてきた。

（3）評価項目の実施状況と業務体制との関連——分担研究報告・第4章（森川）

ワーカーの担当ケース数に加え、以下の充実が、相談援助の実施程度を高めることが示唆された。①査察指導員による管理的役割、②グループ・スーパービジョンへの定期的な参加機会、③就労支援員や自立支援員といった相談援助の専門職との協議、④援助に関する行政のマニュアルや自立支援プログラムの活用。特に②と③は、相談援助の多くの機能にプラスの影響を及ぼしていた。これらは、相談援助充実に向け、組織として取り組むことの重要性を示すものである。また、利用者の権利擁護の充実には標準数以内の担当ケース数が重要なこと、生活保護業務における「説明と同意」のあり方を根本的に問い直す必要があることも示唆された。

3. 実務者向け業務支援ツールの開発——分担研究報告・第5章（根本）

「業務支援ツール」は生活保護ワーカーを対象としており、大きく「相談援助項目一覧」と、これを用いて行う「ふりかえりシート」からなる。これに、その利用方法や作業手順、解説等を書き加えて、冊子「相談援助活動を見直してみよう！～『生活保護実践のための業務支援ツール』のてびき～」とした。その目的は、相談援助の質や相談援助者としての力量が向上すること、自分自身の仕事にやりがいや価値、期待などを見いだせるようになることにおいた。

ふりかえりシートは、ステップ1からステップ5まであり、日ごろの業務をふりかえりながら、表やリーダーチャートのかたちで整理したり、設問に順に回答し考えたりするものとなっている。その作業を通じて、これからのよりよい相談援助に向け各自が気づきや前向きな取り組み課題を得て、今後に生かしていけるように意図した。

4. 業務支援ツールの効果検証——分担研究報告・第6章（新保）

研究班では実際に、業務支援ツールを用いた研修を実地に行い、研修に参加した生活保護担当職員より、フィードバックを得ることができた。業務支援ツールは、相談援助業務で必要とされる業務内容やそこで大切にしなければならないことを示す指針として、一定の意義を持つものであることが確認された。一方、指針として示されたときに、その内容を強制され、個人的な業務評価に用いられることについては抵抗感もあり、この業務支援ツールが真に利用者の相談援助によりよく用いられていくためには、ツールの使用目的や業務への応用方法について、実践現場の状況を考慮しつつ、より明確にしていく必要が認められた。

E 結論

生活保護における相談援助は、近年ソー

シャルワークとしての役割を増し、その質が一層問われる段階にきている一方、相談援助の評価の前提として求められる活動の体系的言語化が不十分であった。本研究は、生活保護分野における社会福祉実践の質を問うための基盤づくりとして、生活保護における相談援助の重要かつ標準的な活動の体系的項目化を行った上で、最終的に、相談援助過程について一定の内容妥当性と汎用性を備えた評価項目として、6過程7機能別に54の評価項目を抽出した。この評価項目により、相談援助の実施状況を過程別、機能別に網羅的に確認点検することが可能になる。

評価項目にもとづく相談援助の実施状況把握の試みからは、過程によるバラツキ、処遇方針の策定やその評価・見直しに関する過程における実施程度の低さ、よりよい援助関係を形成するための意識的な働きかけの弱さ、一人一人のワーカーの肩に生活保護をとりまく多くの問題が重くのしかかっている現実、定期的なグループ・スーパービジョンの開催が個々人に及ぼすプラスの影響等が、示唆された。

こうした現状に即した「業務支援ツール」として、相談援助を過程や機能の観点から網羅的・平易に確認でき、前向きに相談援助に取り組める性質を備え、個人のみならずグループ研修等での活用も想定した冊子

を作成した（『相談助活動を見直してみよう！～「生活保護実践のための業務支援ツール」のてびき』）。

効果的な業務支援ツールの活用法としては、研修等を通じたグループ単位での定期的な活用が望ましい。また、この業務支援ツールが真に利用者の相談援助によりよく用いられていくためには、ツールの使用目的や業務への応用方法が、現場のスーパーバイザーや研修担当者、参加者等に明確に伝わる必要がある。この業務支援ツールの活用にとどまらず、生活保護における相談援助の充実に向け、何らかのツールを用いた取り組みを研修等で行う場合、そうした研修の効果的な実施に関する知識・スキルが研修担当者には求められる。相談援助の充実に向けた研修実施のためのスキルをいかに全国レベルで担保していくか、という点も、生活保護における重要な政策研究の課題であろう。

F 健康危険情報 なし

G 研究発表

1. 論文発表

<書籍>

(1) 根本久仁子。「社会福祉の供給システム」遠藤興一，北川清一，編『社会福祉の理解－社会福祉入門』（シリーズ・ベーシック社会福祉第1巻）京都：ミネルヴァ

書房；2008年3月：第7章，105－118頁。

(2) 根本久仁子。「社会福祉の現代的課題② 制度改革の隘路」遠藤興一，北川清一，編『社会福祉の理解－社会福祉入門』（シリーズ・ベーシック社会福祉第1巻）京都：ミネルヴァ書房；2008年3月（予定）：第12章，191－208頁。

<雑誌>

(1) 根本久仁子・森川美絵・岡部卓・新保美香。「地方自治体における生活保護業務マニュアルの分析」『聖隷クリストファー大学社会福祉学部紀要』第6号：2008年3月，17－28頁。

2. 学会発表

(1) 岡部卓，森川美絵，根本久仁子，冨江直子。生活保護受給過程における利用者の意識。福祉社会学会第5回大会；2007年6月；東京都小平市。福祉社会学会第5回大会予稿集。p.52-3.

(2) 根本久仁子，森川美絵，岡部卓，冨江直子。生活保護における社会福祉実践に対する生活保護担当職員の意識に関する考察。福祉社会学会第5回大会；2007年6月；東京都小平市。福祉社会学会第5回大会予稿集。p.54-5.

H 知的財産権の出願・登録状況 なし

謝辞 アンケート調査、業務支援ツールを用いた研修にご参加・ご協力くださった皆様に、厚く御礼申し上げます。アンケート調査では、皆様から率直なご意見や思いを寄せていただきました。ツールを用いた研修では、長時間にもかかわらず皆様より大変熱心なご参加、フィードバックをいただきました。こうした皆様からの反応は、研究班にとって大きな励みとなり、また、調査者としての責任を強く感じさせるものとなりました。心より感謝いたします。

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	259-29 4
根本久 仁子	社会福祉の供給 システム	遠藤興一、 北川清一	社会福祉の 理解—社会 福祉入門	ミネルヴァ 書房	京都	2008年 3月	105— 118
根本久 仁子	社会福祉の現代 的課題② 制度 改革の隘路	遠藤興一、 北川清一	社会福祉の 理解—社会 福祉入門	ミネルヴァ 書房	京都	2008年 3月	191— 208

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付属研究所『研究所年報』	37号	81-87	2007年
根本・森川・岡部・新保	地方自治体における生活保護業務マニュアルの分析	『聖隷クリストファー大学社会学部福祉学部紀要』	第6号	17-28(予定)	2008年

学会発表

- (1) 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; 2006年10月; 埼玉県新座市. 日本社会福祉学会第54回全国大会報告要旨集. p.381.
- (2) 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; 2006年10月; 埼玉県新座市. 日本社会福祉学会第54回全国大会報告要旨集. p.380
- (3) 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; 2006年10月; 大分県大分市. 社会政策学会第113回大会報告要旨集. p.11.
- (4) 岡部卓, 森川美絵, 根本久仁子, 富江直子. 生活保護受給過程における利用者の意識. 福祉社会学会第5回大会; 2007年6月; 東京都小平市. 福祉社会学会第5回大会予稿集. p.52-3.
- (5) 根本久仁子, 森川美絵, 岡部卓, 富江直子. 生活保護における社会福祉実践に対する生活保護担当職員の意識に関する考察. 福祉社会学会第5回大会; 2007年6月; 東京都小平市. 福祉社会学会第5回大会予稿集. p.54-5.

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

第1章 生活保護における相談援助過程の標準化に向けた評価項目の策定

森川美絵、岡部卓、新保美香、根本久仁子、富江直子

要旨

昨年度（平成18年度）に抽出した相談援助過程の評価項目（案）について、内容妥当性を検討し、評価項目の確定をおこなった。その結果、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）11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）7項目、C. プランニング（援助計画[処遇方針]の策定の過程）8項目、D. 保護の実施（保護費の決定と相談援助の過程）14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）8項目、F. 終結（保護の廃止の過程）6項目、からなる、合計54項目の評価項目を抽出し、最終的な評価項目とした。

1 はじめに——生活保護における相談援助の標準化に向けた課題

生活保護制度は自立支援の充実に向け再編期にあり、担当職員の相談援助の質が問われている。一方で、相談援助充実にに向けた課題も多い。量的な面では、地区担当員1人あたりの担当世帯が多く、個別の相談援助に十分な時間をさくことが難しいことがあげられる。質的な面では、相談援助の質にバラつきがある。政策課題としては、量的側面では配置人数の増加や業務の効率化が、質的側面では相談援助の質の標準化が課題となる。本研究は、主に、この質的側面の政策課題に焦点をあてるものである。具体的には、相談援助の質の標準化に向けて、1) 生活保護の相談援助業務に関する指針・基準の役割を果たす「評価項目・指標」を開発するとともに、2) 評価項目・指標の実践における普及定着に向けて、「評価項目・指標を応用した業務支援ツールの開発」を行うことを目指してきた。

評価項目・指標の開発にあたり、評価の前提として必要となる相談援助の体系的言語化が、それほど進んでいない状況も確認されている¹。したがって、本研究で評価項目を策定するにあたり、相談援助の体系的言語化を兼ね備えた項目を策定することも必要となる。そこで本研究では、1) の作業課題として、①社会福祉一般および生活保護分野での相談

¹ こうした状況についての分析は、本研究の平成17年度総括・分担研究報告書「3. 生活保護の援助充実に対する自治体の取り組み状況②～都道府県・指定都市に対するアンケート調査（2）：マニュアルの内容分析」（根本久仁子）を参照のこと。

援助に関する先行研究を参考に、生活保護における相談援助の過程を整理すること、②各過程で標準的かつ重要な活動事項を先行研究や経験豊富な実務家との協議にもとづいてまとめること、③その上で、相談援助過程別に評価項目を策定すること、に取り組んできた。本章では、生活保護における相談援助の過程について簡単に確認した上で、相談援助過程別の評価項目の確定について報告する。

2 生活保護における相談援助の過程

生活保護制度における相談援助活動の位置付けについては、岡部（2007）が丁寧に整理している（図1）。すなわち、生活保護における相談援助・支援活動の中で、①相談者および要保護者の意向に即した相談及び助言について、相談者に対しては社会福祉法及び福祉各法を法的根拠に、要保護者に対しては生活保護法第27条の2（相談及び助言）及び生活保護法第28条（保護申請に伴う助言指導）を法的根拠にしている。また、②被保護者の意向を尊重した援助相談援助活動は、生活保護法第27条を法的根拠に、③被保護者の選択と決定に基づく支援活動は、第27条の2（相談及び助言）を法的根拠としている。

本研究では、相談援助活動を①～③を含めて捉え、その援程を項目として言語化することを目指してきた。岡部（2003、2007）は、生活保護における相談援助のプロセスを、（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相談援助の方向性づけ（相談援助計画の作成）とその実施（介入、インターベンションともいう）並びに相談援助活動の見直し（モニタリングと評価）を行う生活保護受給段階、（4）経済給付と相談援助が終結する生活保護廃止段階、の各段階に整理している。研究班では、より具体的な活動項目化を行う観点から、（3）の「相談援助計画の作成」「実施」「見直し」をそれぞれひとつの過程として独立して取り扱うこととし、生活保護における相談援助の過程を、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）、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）、C. プランニング（援助計画[処遇方針]の策定の過程）、D. 保護の実施（保護費の決定と相談援助の過程）、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）、F. 終結（保護の廃止の過程）、の6過程に整理した。

図 1 生活保護制度における相談援助及び自立支援 岡部 (2007) 図表 1-2 より引用。

最低生活保障+自立助長		
相談者・要保護者	被保護者	
生活保護における社会福祉実践 (相談援助活動及び支援活動)		
相談及び助言	自立助長に即した相談援助	自立助長に即した支援
相談援助		自立支援
・相談者・要保護者の意向に即した相談及び助言	・被保護者の意向を尊重した相談援助活動	被保護者の選択と決定に基づく支援活動
<p>○相談及び助言</p> <p><相談者></p> <p>・社会福祉法及び社会福祉各法において規定</p> <p><要保護者></p> <p>・生活保護法第 27 条の 2 相談及び助言</p> <p>○保護申請に伴う助言 指導</p> <p><要保護者></p> <p>・生活保護法第 28 条</p>	<p>○指導及び指示に基づく相談援助活動</p> <p><被保護者></p> <p>・生活保護法第 27 条 指導及び指示</p>	<p>○相談及び助言</p> <p><被保護者></p> <p>・生活保護法第 27 条の 2 相談及び助言</p>

(岡部卓作成)

* 相談者 (要保護者を除く)、要保護者 (被保護者を除く)、被保護者 (保護受給者)

* 法定受託事務=生活保護法第 27 条、28 条、自治事務=生活保護法第 27 条の 2

* 自立支援プログラムの実施 2005. 4

3 相談援助過程別の評価項目の抽出と確定

昨年度（平成18年度）の研究では、こうした相談援助過程の整理にもとづき、6過程82項目のプロセス評価項目案を設定した上で、項目の内容妥当性を検討した²。具体的には、福祉事務所の生活保護担当職員を対象に、項目へのコンセンサスや実施の程度について郵送自記式の質問紙調査を実施したほか、当事者視点から望ましい相談援助との整合性を検討するため、当事者団体及び団体会員からの聞き取りを実施した。項目案に対する実務者の意識としては、記録の整備や組織的対応については比較的強く意識されている一方、援助計画の策定や見直しの諸項目、関係者との協議役割分担や利用者参加、決定理由や不服申し立ての説明に関する項目は、比較的意識が弱いことが示された。当事者サイドからは、権利擁護活動および利用者のエンパワーメント、利用者の精神的支えと連帯の場等が重視されていた。

今年度（平成19年度）は、こうした内容妥当性の検討結果をふまえ、評価項目の確定をおこなった。担当者に意識されにくい項目の妥当性、全過程に共通する援助の留意点、当事者サイドが重視する点の反映等に留意して、評価項目の内容妥当性の検討と精選を行った。その結果、

- 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）11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）7項目、
- C. プランニング（援助計画[処遇方針]の策定の過程）8項目、
- D. 保護の実施（保護費の決定と相談援助の過程）14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）8項目、
- F. 終結（保護の廃止の過程）6項目、

からなる、合計54項目の評価項目を抽出し、最終的な評価項目とした。

昨年度の評価項目案と、本年度の評価項目（確定版）との対比を、以下、一覧表として掲載する。なお、評価項目（確定版）の一覧は、章末に資料として掲載している。

² 詳細は、平成18年度総括・分担研究報告書を参照のこと。