

令和 2 年度

生活困窮者就労準備支援事業費等補助金 社会福祉推進事業
保護の実施機関における組織的運営管理と査察指導の
具体的手法に関する調査研究事業

ケースワーカーを支える 組織運営

PDCAで ステップアップ

令和 3 年 3 月

保護の実施機関における組織的運営管理と査察指導の
具体的手法に関する調査研究事業検討委員会
(事務局：一般財団法人日本総合研究所)

本書について

本書は、生活保護業務を運営する実施機関（保護の実施機関）において、組織的運営管理やスーパービジョンをさらに進めていくため、「実施方針」及び「援助方針」の2つに着目し、それらを「PDCAサイクル」を用いて活用していくことをねらった読み物です。

主な読み手としては、保護の実施機関における査察指導員（以下「SV」）の皆さまを想定していますが、SVからの査察指導を受ける立場にある現業員（以下「CW」）の皆さまや、「SVのSV」である課長や所長といった幹部職員の皆さまにも、ぜひお手に取っていただければと考えております。

本書は、「取組編」と「考え方編」の2つで構成されています。

「取組編」では、実施機関や本庁へのアンケート調査の結果から、実施機関における実施方針への取組状況や相談援助活動の現状を概観します。次に、「**実施方針を中心とした組織運営のPDCAサイクル**」と「**援助方針を中心とした対人援助のpdcaサイクル**」をストーリーに仕立て、組織においてスーパービジョンを機能させるためのポイントを例示します。その後、ヒアリング調査で得られた実施機関の具体的な取組を紹介します。

「考え方編」では、PDCAサイクルと生活保護業務の関係性を見ていきます。まずは生活保護業務を体系的に整理し、その上で、本書でキーワードになっている「PDCAサイクル」を解説し、生活保護業務とPDCAサイクルの関係を明らかにしていきます。

全国の生活保護行政に携わる皆さまにとって、本書が「組織的運営管理」や「スーパービジョン」の取組を推進していく上での一助となれば、これほど幸いなことはありません。

本書がいちばん伝えたいこと 「実施方針」「援助方針」「PDCA サイクル」の大切さ

本書では、「実施方針」「援助方針」「PDCA サイクル」という言葉がたびたび登場します。保護の実施機関における組織運営には「実施方針」が、そしてCWが行う個別の相談援助活動をはじめとする生活保護業務には「援助方針」が欠かせないものであり、それらを中心としてうまく業務のサイクルを循環させていくことが大切です。

実施方針が大切なのは・・・

実施方針があることで、組織全体で課題と目標を共有し、改善に向け各職階において具体的な取組を進めることができます

実施方針が十分でない（例）



実施方針があると（例）



援助方針が大切なのは・・・

援助方針があることで、被保護者の最低生活保障と自立の助長に向け実施機関内部（CW、SV、課長等幹部職員）、そして被保護者と課題と目標を共有し、取り組むことができます

援助方針が十分でない（例）



援助方針があると（例）



実施方針や援助方針により、組織として進むべき方向性が共有されていれば、職員は自分で考えながら行動できる
＝「現場の判断力向上」にも、結び付いていきます

PDCA サイクルとは・・・

PDCA サイクルは、「P」= plan（計画）、「D」= do（実行）、「C」= check（評価）、「A」= act（改善）の4つのステップで構成されます。PDCA サイクルとは「継続的な改善の手法」であり、一度で終わるものではなく、「改善」した結果を「次の計画」に反映させていきます。ある目的の達成に向け、プロセスの成果を積み上げる、「スパイラルアップ」のようなイメージです。あらゆる業務改善の場面において、PDCA サイクルは活用されています。



保護の実施機関においては・・・（例えば、Pの場合）

実施方針

組織が解決したい課題の解決に向けた具体的な取組の方策を定める「P」

援助方針

被保護者が解決したい課題の解決に向けた具体的な援助の方策を定める「p」

「P」と「p」を書き分けている理由は
次のページで解説します

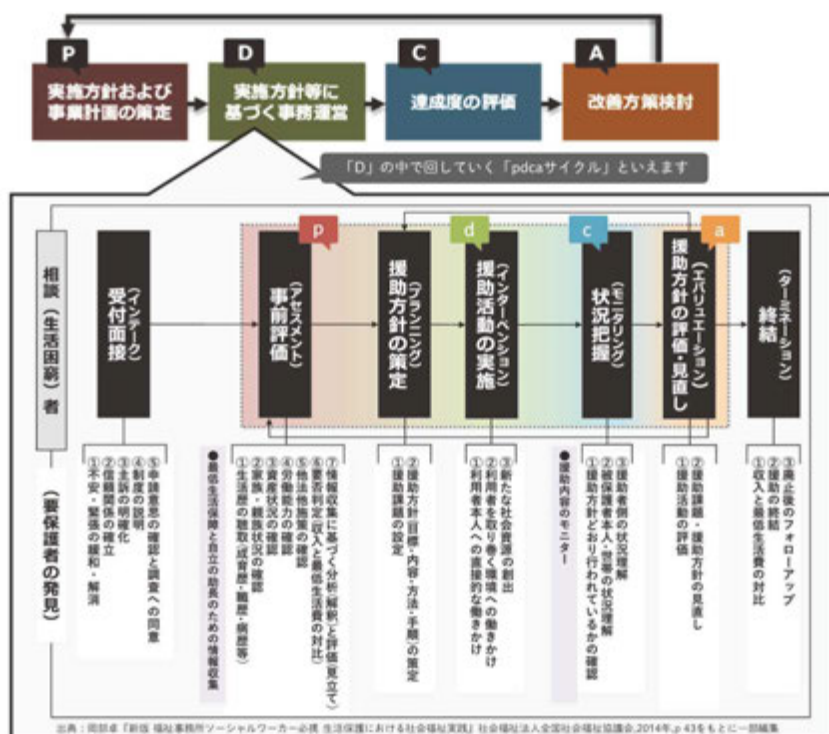
課
長

「PDCA サイクル」と「pdca サイクル」

本書では便宜的に、実施方針を中心とした組織運営の PDCA サイクルを「PDCA サイクル」(大文字)、援助方針を中心とした対人援助の PDCA サイクルを「pdca サイクル」(小文字)と表記しています。

生活保護業務は、実施方針を中心とした大きな PDCA サイクルがあり、そこに含まれる 1 つ 1 つの業務をいくつもの小さな pdca サイクルで行っていくことになります。本書で取り上げる援助方針もそのうちの 1 つです。

このことを踏まえ、本書では PDCA サイクルの表記を 2 つに分けています。



▲上図：実施方針を中心とした組織運営のPDCAサイクルのイメージ

▲下図：援助方針を中心とした対人援助のpdcaサイクルのイメージ

用語解説

■「スーパービジョン」

「スーパービジョン (supervision)」という考え方がアメリカから導入された当時、スーパービジョンは「査察指導」のみならず「指導監督」「指導監査」という用語に訳されていました。これは、国や本庁が行う「指導監査」、また、福祉事務所長が行う「指揮監督」、課長が行う「指導監督」も、すべてが「スーパービジョン」であることを意味しています。



スーパービジョンはSVだけが行うものではなく、組織の一員としてのSVに対しても、福祉事務所長や課長による適切なスーパービジョンが行われる必要があります。組織的運営管理を円滑に実施するために、スーパービジョンは欠かせないものであり、生活保護行政に携わるすべての職員がこのことを理解し、それぞれの立場におけるスーパービジョンを適切に実施するとともに、その機会を有効に活用することが望まれます。

■「本事業」

本書は、令和2年度生活困窮者就労準備支援事業費等補助金 社会福祉推進事業「保護の実施機関における組織的運営管理と査察指導の具体的手法に関する調査研究事業」において作成しました。「本事業」と記載している箇所は、上記事業を指しています。

■「アンケート調査」、「ヒアリング調査」

本事業において、全国の保護の実施機関及び本庁生活保護担当部署を対象に実施したアンケート調査及びヒアリング調査を指します。調査結果の詳細及び本事業の実施概要については、「保護の実施機関における組織的運営管理と査察指導の具体的手法に関する調査研究事業 報告書」にとりまとめています。報告書は、本事業事務局一般財団法人日本総合研究所のホームページに掲載しており、誰でもご覧いただけます。

▼掲載先

一般財団法人日本総合研究所 ホームページ
<https://www.jri.or.jp/> > 「主な研究活動」

本書の読み方

本書は、「取組編」と「考え方編」の2つで構成されています。

「まずは具体的な事例に触れてから考え方を理解したい」という方は「取組編」から、「まずは考え方を理解してから具体的な事例で理解を深めたい」という方は「考え方編」からお読みください。

「まずは具体的な事例に触れてから考え方を理解したい」皆さまは…

取組編からどうぞ！
P1～

「まずは考え方を理解してから具体的な事例で理解を深めたい」皆さまは…

考え方編からどうぞ！
P81～



「取組編」と「考え方編」、
どちらから読んでいただいても
かまいません！

も く じ

取 組 編

1. 実施方針を中心とした

組織運営のPDCAサイクル	2
1-1. 現状をみる	2
1-1-1. 実施方針や事業計画への取組状況	2
1-1-2. 本庁から見た管内実施機関の取組状況	5
1-2. 実施方針のPDCAを理解する	8
1-2-1. 【P】実施方針及び事業計画の策定	9
1-2-2. 【D】実施方針等に基づく事務運営	13
1-2-3. 【C】達成度の評価	15
1-2-4. 【A】改善方策検討	17
1-3. 現場の取組に学ぶ	20

2. 援助方針を中心とした

対人援助のpdcaサイクル	26
2-1. 現状をみる	26
2-1-1. SVが相談援助活動の査察指導で感じる困難さの有無	26
2-1-2. CWが相談援助活動の過程で感じる困難さの有無	27
2-1-3. 「援助方針どおり行われているか」を確認する上で、 CWやSVが感じる困難さ	28
2-1-4. CWが「訪問調査や面談の実施」で感じている困難さ	30
2-2. 対人援助のpdcaを理解する	32
2-2-1. 母子世帯への支援を例に	33
2-2-2. 高齢者世帯（長期入院患者）への支援を例に	40
2-2-3. 訪問ができていないその他世帯への支援を例に	45
2-3. 現場の取組に学ぶ	50

3. 組織的運営管理を

さらに進めていくために	54
3-1. 実施機関の職員同士が互いに期待すること	54
3-1-1. CWとSVのお互いに対する期待	55
3-1-2. SVと課長のお互いに対する期待	58
3-1-3. CWと課長のお互いに対する期待	60
3-1-4. 課長から所長に対する期待	62
3-2. 安心して働ける職場環境づくりに向けて	64
3-2-1. 職場環境について重視すること	64
3-2-2. 職場環境づくりのヒント	67
3-3. 国や本庁の役割	70
3-3-1. 監査の取組状況	70
3-3-2. 監査以外での管内実施機関との関わり	75
3-3-3. 本庁による具体的な取組	76
3-3-4. 監査を通じて業務をよりよいものにするために	80

考 え 方 編

1. 生活保護制度の目的及び業務の体系	82
1-1. 生活保護制度の目的	82
1-2. 連続的なスーパービジョンと各職階の役割	84
1-3. 生活保護業務の体系図	86
2. 生活保護業務とPDCAサイクル	88
2-1. PDCAサイクルとは何か	88
2-2. 生活保護業務とPDCAサイクルの関係	92
2-2-1. 生活保護におけるPDCAサイクルの分類	92
2-2-2. なぜ、保護の実施機関にPDCAサイクルが必要なのか	93
2-3. 実施方針を中心とした組織運営のPDCAサイクル	98
2-3-1. 「P」実施方針及び事業計画の策定	98
2-3-2. 「D」実施方針等に基づく事務運営	106
2-3-3. 「C」達成度の評価	107
2-3-4. 「A」改善方策検討	109
2-4. 援助方針を中心とした対人援助のpdcaサイクル	110
2-4-1. 「p」援助方針の策定	115
2-4-2. 「d」援助の実施	118
2-4-3. 「c」援助内容や達成度の評価及び 「a」援助方針の見直し	119
おわりに—今後に向けて	121

取組編

あなたやあなたの所属する組織で、
このようなことはありませんか？

- ☐ 組織としての方針を所員間で共有できていないかもしれない…
- ☐ 策定した実施方針に対して、本庁から
「前年度の取組結果を踏まえていない」と指摘される
- ☐ 所員に実施方針があまり浸透していない…
- ☐ 実施方針の策定はSV任せだけど、みんな理解してくれているのかな？
- ☐ また監査で「訪問調査」と「援助方針」について指摘された
- ☐ CW が仕事の悩みを1人で抱えこみがち

「取組編」では、「PDCA (pdca) サイクル」を活用して、
このような「モヤモヤ」を解消するためのヒントを
ストーリーや現場の取組をもとに紹介します。

1-1. 現状をみる

1-1-1. 実施方針や事業計画への取組状況

実施方針や事業計画について、全国の実施機関や本庁ではどのように取り組まれているのでしょうか。アンケート調査の結果から、実施方針を中心とした組織運営の現状をみてみましょう。

※実施機関課長向けアンケートより

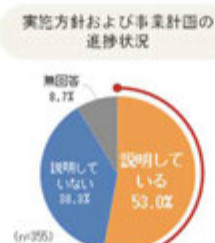
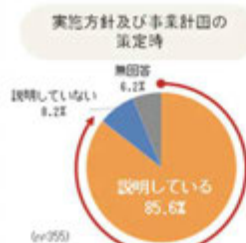
■ 実施方針や事業計画の素案は、誰が中心となって作成していますか？



SVが圧倒的に多いですね！



■ 実施方針や事業計画について、職員に説明していますか？

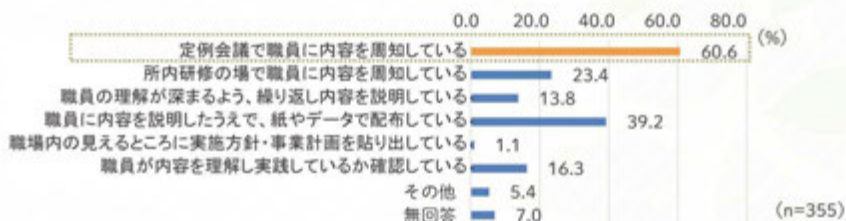


実施方針及び事業計画の策定時と取組の是正後と比べると、進捗状況は「説明している」の割合が低い結果となりました。



■ 実施方針や事業計画を職員に意識づけるために

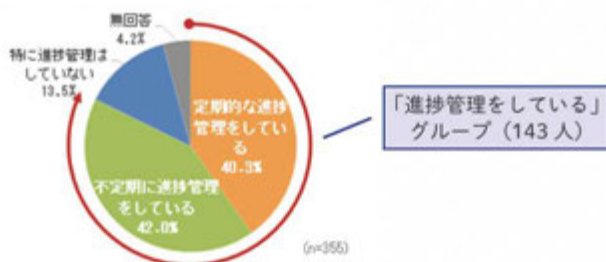
どのような工夫をされていますか？



周知して終わるのではなく、意識付けが必要ですね。

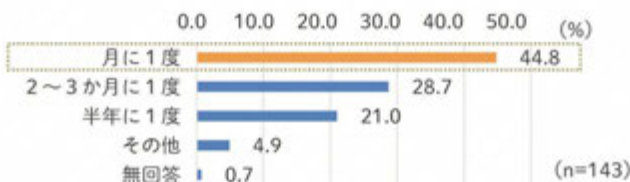


■ 策定した事業計画の進捗管理はどのようにされていますか？



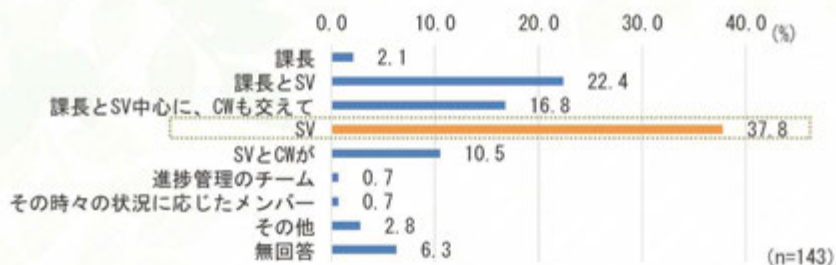
▶ 「進捗管理をしている」グループ 143 人に質問

➤ 進捗管理の頻度はどれぐらいでしょうか？



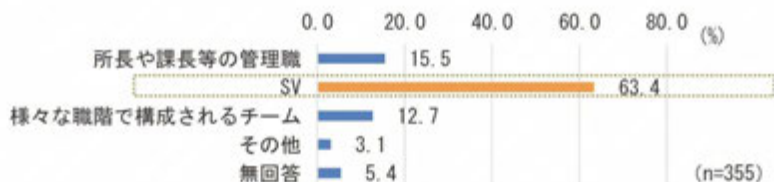
1-1. 現状をみる

➤進捗管理を行う体制はどのようにされていますか？



■年度の最後に実施方針・事業計画の結果を評価する

中心的な存在はどなたでしょうか？



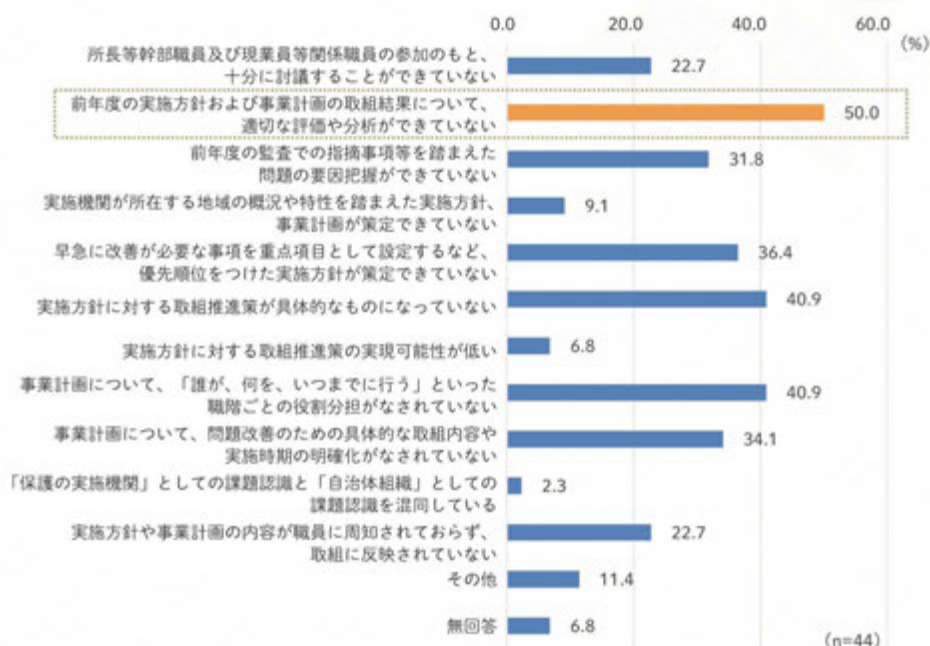
実施方針や事業計画は、SV が中心となり策定～評価が行われていることが明らかになりました。さて、本庁は実施機関の状況をどう見ているのでしょうか？



1-1-2. 本庁から見た管内実施機関の取組状況

※本庁向けアンケートより

■管内実施機関の実施方針や事業計画について、
本庁が課題に感じていることは何でしょうか？



本庁の半数が「前年度の取組結果を適切に評価・分析できていない」と回答しています。PDCAサイクルをうまく回して組織運営を進めるためには、まず評価・分析が大切であるといえそうです。



1-1. 現状をみる



課題に感じていることに対して本庁が行っている 具体的な指導・援助は？（主なもの）

- ❖ 査察指導員を対象として研修会を実施し、実施方針や事業計画の策定方法についての講義を行い、適正な実施方針及び事業計画の指導を行っています。（都道府県）
- ❖ 生活保護施行事務監査で同じような指摘を毎年繰り返している事務所に対し、指摘事項のうちどの事項を今年度確実に改善を図っていくのか、最低1つは決め、それを確実に実施する事業計画とともに策定しています。（都道府県）
- ❖ 実施機関から提出された実施方針について、本庁で事前検討会を行い、早急に改善が必要な事項を重点項目として設定するなど、優先順位をつけた実施方針が策定されているかを分析し、その結果を実施機関にフィードバックして、確定前の再検討を促しています。（政令指定都市）
- ❖ 管内実施機関で行っている良好な取組事例を紹介し、実施方針策定等の参考にしてもらうようにしています。（政令指定都市）
- ❖ 事業計画の取り組みごとに中心となって担う人物（役職）を併記させ、いつ着手し、いつ完結するのかを明記するよう指示しています。（政令指定都市）
- ❖ 事業計画の進捗を四半期ごとに確認するよう指導し、できる限り職員相互が進捗を意識するよう指導しています。（政令指定都市）

■ MEMO

1-2. 実施方針のPDCAを理解する

ここでは、実施方針を中心とした組織運営のPDCAサイクルについて、架空の「実施機関 X」におけるストーリーを読みながら理解を進めていきます。

【P】実施方針及び事業計画の策定→【D】実施方針等に基づく事務運営→【C】達成度の評価→【A】改善方策検討のそれぞれの段階で、CW、SV、課長、本庁それぞれの役割についてポイントを整理します。



<ストーリーをお読みいただくにあたって>

- ・このストーリーに登場するのは、CW2 名、SV2 名、課長 1 名、本庁職員 1 名です。実施機関によっては、課長や所長が SV を兼務していたり、課長が所長を兼務していたりするところもあり、全ての実施機関に対応したものではないということを、あらかじめご了承ください（2-2 も同様です）。
- ・このストーリーは、決して「正解」をお示しするものではありません。上記のように、実施機関の体制や実情は様々であり、そうしたものの全てにお応えできるものではありませんが、実施方針を中心とした PDCA サイクルによって組織運営を進めていく上での「職階ごとの役割」を知る、あるいは考えるための 1 つのヒントとしてご活用いただければ幸いです。

1-2-1.【P】実施方針及び事業計画の策定

××年3月 実施機関Xでは・・・

- ・実施機関Xでは、次年度の実施方針及び事業計画の策定に取り組んでいました。
- ・実施方針及び事業計画の素案を作成するのはSV2名で、**判断に悩む場面では課長に相談する**という体制をとっています。



SV①

今年度監査で「援助方針の見直しを適時適切に行うよう」指摘を受けましたよね。



SV②

そうでしたね。単に「見直しなさい」じゃなくて、**CW**の日々の仕事の流れの中でスムーズに援助方針を見直せるような具体的な方法があればいいのですが。



SV①

訪問調査の結果を踏まえて援助方針を見直して、見直した援助方針のもとまた訪問して・・・というサイクルを伝えないといけませんね。

担当SVが協議した結果、実施方針の重点項目を下記のとおり設定してはどうかと考えました。

- ・訪問調査と援助方針の見直しを一体的に実施する
- ・上記に対する査察指導機能の充実

1-2. 実施方針のPDCAを理解する



この重点項目を、どう具体的な取組にしましょうか。



前に研修で、ケース記録と援助方針が1つの様式になっていて、CWが訪問結果を援助方針に反映させやすくしている市があるって聞きましたよ。訪問のたびに援助方針を見直すことにもつながっていて、だいぶ習慣化しているみたいです。



様式か……。実は「**援助方針の見直しが不十分**」な原因を探ろうと、CWと話したんです。そしたら何人かから、「ケース記録と援助方針が別様式で、訪問等のたびに援助方針の確認や見直しをするのが物理的に負担」と言われたんですね。



様式だけが問題ではないのでしょうかね。でも、やってみてもいいかもしれない。
課長に相談してみましょうか。

ここまでのポイント

- ・素案作成者がSVであっても、課長や所長は実施機関や管内の状況を把握したうえで、素案作成者の相談に応じたり、アドバイスしたりする姿勢をもつことが大切です。
- ・実施方針には、具体的な手順や方法を盛り込むこととされています。
- ・問題点が生じている要因を把握することが大切です。要因が明らかになれば、改善方策を検討する上でも幅が広がります。
- ・素案作成の段階においては、CWの関与を得ることも大切です。

担当 SV2 人と課長による会議



SV ① SV ②

というわけで、こういう実施方針のもと、他市の方法を参考に取り入れてみたいと考えたのですが、いかがでしょうか。



課長

確かに援助方針の見直しは、これまでも監査で指摘を受けていますね・・・。
よし、できることから始めてみましょう。

今年度の実施方針の重点項目は次のようになりました。

- ・ 訪問調査と援助方針の見直しを一体的に実施する
⇒ (そのための手法) ケース記録と援助方針を同じ様式で管理する
- ・ 査察指導機能の充実

××年4月 実施方針ヒアリング



SV ① 課長

今年度は特に、「援助方針の見直し」と「査察指導機能の充実」について注力していこうと考えています。



本庁

様式を1つにすること自体は問題ありませんが、CW には、変更した様式とあわせて、援助方針を見直すことの目的や必要性もしっかり伝えてくださいね。

あと、前年度監査では「医療扶助の適正化」について指摘しました。具体的な取組が記載されていませんが、お考えはありますか。

1-2. 実施方針のPDCAを理解する



課長

監査後の是正改善で、前年度中に改善したと判断したので、今年度は入れませんでした。



本庁

そうだったのですね。ただ、**是正した翌年度は、組織として改善に向けた取組を定着させていくためにも、実施方針に入れていただきたい**と思います。

⋮



課長

実施方針ヒアリングではこのようなことを言われました。様式変更とあわせて**所内研修をしてみてもどうでしょう**。あと、「医療扶助の適正化」も実施方針に入れないといけなかったですね。



SV ②

はい、様式と研修については検討します。あと、「医療扶助の適正化」も指摘されていたのに、抜けていました！SV ①さんと方針を話して、また課長にご相談します。

実施機関 X では、ケース記録の様式変更と、ケースワーカーに対する援助方針策定研修が行われました。

ここまでのポイント

- ・本庁は、実施方針ヒアリングにおいて実施機関が掲げた方針や取組が形骸化しないための工夫や留意点等を伝えることも大切です。また、本庁が重点的に取り組んで欲しいと考えているものを、実施方針ヒアリングの中で実施機関に伝えることができます。
- ・取組を組織的なものとして定着させるという観点から、課長の関与は非常に重要です。

1-2-2.【D】実施方針等に基づく事務運営 実施方針ヒアリング後の課内会議



SV①

今年度のうちの実施方針が決まりました。監査で受けた指摘をふまえ、「医療扶助の適正化」と「援助方針の見直し」を確実にやっていくことに注力したいと思います。



課長

特に「援助方針の見直し」では、皆さんに新しい様式を使っていただくことになります。慣れないこともお願いすることになりますが、これを機に業務のサイクルを意識するようにしてみてください。



SV②

新しい様式について、ケースワーカーのみなさんに説明しますね。



CW

何だろう・・・手間ばかり増えないといいけど・・・。

⋮

××年6月



SV②

新しい様式どうですか？援助方針見直せていますか？



CW

徐々に慣れてきました。ただ、世帯の状況変化をしっかり把握することがなかなか難しく、自分で作った援助方針に、自信がもてないときがあるんですよね・・・。



SV②

そうですね。私もこの仕事を長くやっているけど、自分だけでは判断に迷うこともあります。やりづらさを感じるときは、**同僚のCWや私に遠慮なく声をかけてください。同行訪問を依頼するのも1つの方法ですよ。**

1-2. 実施方針のPDCAを理解する

ここまでのポイント

- ・策定した実施方針や事業計画については、課内会議等の場で所員に周知し、組織としての1年間の方向性を共有することが重要です。
- ・策定したタイミングに限らず、定例会議での確認や、日常業務の中でのCWとの会話から、取組状況を確認していくことも大切です。

今後、実施機関Xでは、CW、SV、
課長等幹部職員が、各職階の役割を果たしながら
実施方針に基づく取組を進めていきます。



「2. 援助方針を中心とした対人援助の
pdca サイクル」(32p)
では、組織的運営管理とスーパービジョンの
ポイントについて、世帯への支援のストーリーに
沿って解説していますので、
こちらもぜひ、ご覧ください。

1-2-3.【C】達成度の評価

年度半ば 総点検



CW

もうすぐ監査ですね。ケースファイルの確認をしないと。
(この世帯への支援、ちょっと自信がないなあ、大丈夫かなあ・・・)



SV①

世帯の状況に合った援助方針になっているか、今一度確認してくださいね。(それにしても、膨大なケースファイルの数だなあ・・・)



課長

みなさんなんとか、「ケース記録の後に援助方針を記載する」というのは頑張ってくれているようですね。

⋮

11月 本庁監査 個別ケース検討



本庁

確かに、ケース記録の後には毎回援助方針が記載されていますね。・・・ただ、この世帯の場合、この援助方針の内容は本当に適切でしょうか？



CW

そうですね・・・。こんなふうに支援を進めたいな、というイメージはあったのですが、それをうまく書けなかったです。(やっぱり、自信がなかったところだ…)

⋮

1-2. 実施方針のPDCAを理解する

本庁監査 全体講評前の意見交換



本庁

実施方針に掲げた通り「訪問調査と援助方針見直しの一体的実施」は徐々に進んでいるようです。ただ、「援助方針に変更なし」と記載されている世帯も、よくよく記録を読むと「本当にそれでいいのかな？」と思うものもありました。**SVだけでは点検が十分に確保できないのであれば、課長もチェック体制に含めてはどうでしょう。CW同士で相互に確認する機会を設けるのもよいかもしれませんね。**実施方針ヒアリングの際にもお伝えしましたが、**一部のCWには「様式が変わったな」としか捉えられていない可能性**もあります。今一度、組織として訪問調査と援助方針の流れを意識づけしてみてもはどうでしょう。



課長

実施方針に掲げた「査察指導機能の充実」が、十分にできていませんでした。SVとも話し合って、改善方を検討したいと思います。



本庁

管内の実施機関の多くが同じ悩みを抱えているので、**本庁としても新たな研修プログラムを検討**したいと思っています。
あとは、「医療扶助の適正化」ですが・・・

⋮

ここまでのポイント

- ・ 査察指導機能の課題を速やかに改善するためには、所長、課長がその状況を認識し、必要な助言・指導を行う必要があります。CWも巻き込んで、業務の進行管理を組織的に行うことも考えられます。
- ・ 本庁は、管内実施機関の取組状況を俯瞰して見ることでできる存在です。監査を通じて全体の傾向を把握するとともに、研修をはじめ様々なフォローアップを行うことが大切です。

1-2-4.【A】改善方策検討

本庁監査後の課内会議



課長

今回、「訪問と援助方針見直しの一体的実施」を掲げましたが、これに対する「査察指導機能の充実」に課題があることがわかりました。



SV ①

ケースファイルをスピーディに処理することを優先してしまい、中身をしっかりチェックできていなかったですね。



CW

援助方針の見直しを毎回行う意識は徐々に増えてきたな、と思います。ただ逆に「これで本当にいいのかな？」と悩むことが増えて、でも時間もないので「もうこれでいいや!」となってしまったような気がします。



SV ②

そういう時にこまめに相談ができれば、抜け・漏れが減るかもしれませんね。
まずは多忙な中でも相談しやすい体制づくりが必要のように思います。



課長

仕組みはできつつあるから、内容を確実なものにする必要がありますね。
CW が SV に相談するだけでなく、CW 同士で話してもらうことも、組織としてのスキルアップにつながるんじゃないかと思います。



CW

じゃあ、課内で「援助方針確認チーム」を立ち上げるのはどうでしょう。

SV と CW でチームを作って、進捗管理する。2 グループ作れそうだから、輪番制にして、援助方針に関する質問や相談も当番チームがとりまとめるとか・・・。

1-2. 実施方針のPDCAを理解する



SV ①

SVの決裁前に一度チェックされているのはありがたい。私もCWからの相談を受けながら、援助方針の内容にしっかり目配せしていきたいと思います。



課長

進捗をとりまとめた結果については私に報告してください。あと、進捗状況に限らず、**チームで悩んだことはいつでも相談しにきてください**ね。



SV ②

次年度の実施方針と事業計画にこのことを書いて、組織的取組として確立させますか。

あと、**所内研修でもう一度この取組の目的を伝える**方がよさそうです。



課長

試行錯誤しながら、やっていきましょう。

⋮

ここまでのポイント

- ・ 監査の結果をふまえ、問題点が生じている要因を分析・把握し、どうすれば改善につながっていくかを各職階の立場から具体的に検討することが、組織としての力を向上させることに繋がっていきます。
- ・ 改善方策を組織的なものとするため、課長等を中心に各職階の関与を得るのは大切です。「D」と同様、改善方策を研修や会議の場で周知することも必要です。
- ・ 取組の検証や評価の際にCWが参加することで、組織の問題を共有することができます。

■ MEMO

1-3. 現場の取組に学ぶ

ここでは、ヒアリング調査の結果から、実施方針や組織運営に関する実施機関の取組を紹介します。

▼実施機関 A（市部福祉事務所 / 政令市）の取組とエッセンス

実施機関の状況

▼管内の保護の動向 ※令和2年11月現在

[被保護世帯数]1,293世帯 [被保護人員数]1,733人 [保護率]12.33%

▼職員体制

課長1名、SV2名、CW14名

福祉職採用を行っており、6名が配置されている。SVは全員CW経験者。

取組

- ❖ 策定した事業計画を推進する上で、CWは「**事業の推進**」、SVは「**進行管理と点検**」、課長は「**進行管理と点検のためのリスト作成、研修資料作成**」と役割分担をしている。
- ❖ 令和2年度の実施方針の重点項目に掲げた「他法他施策の活用」を含む、査察指導管理事項を記載した「**することリスト**」を毎日更新し、毎月8日ごろにSVとCWに配布。当月中の課題や未処理事項の優先順位、期限について3者で情報共有を図っている。「することリスト」は、課長がSV時代に作成したもの。リストの分量は、多いCWでA4サイズで1枚程度、20項目ほど。
- ❖ 毎年4月に実施する**課内の新任CW研修**（実務編と訪問編がある）資料に、前年度の取組結果を反映。「実務編」は、対応頻度の高い基礎的な業務について整理したもの。お金を取りに来た方や病院受診を希望する方への対応、ある起案に対してどこまでの決裁が必要か等の短いマニュアルのようなもの。**課長が新任CW時代に何度も先輩に聞いて心苦しい思いをした経緯から作成した。**
- ❖ 令和2年度の実施方針を踏まえ、市の研修センター主催の研修で取り入れているリストを参考に、面識のあった**他課の職員の監修も受けつつ**「他法他施策チェックシート」を作成した。
- ❖ 監査時期の7月時点では、新任CWは実務しか教わっておらず、仕事の全体像がよく把握できていないことから、**監査を業務や考え方を知るためのよい機会**であると考えている。監査職員からの助言をメモして今後に活かしてもらう。

取組のエッセンス（委員コメント）

- ❖ 進行管理への課長の関与の程度は、実施機関によって様々であり、CW経験者が課長に配置されるかどうかという人事的な話も関連してきます。
- ❖ 他方で、たとえCW未経験者が課長や幹部職員に配置されても、業務が滞らないような仕組みも大切です。自らがCW時代に困った経験も踏まえ、取組として残しているのは重要なポイントであると考えられます。



▼実施機関 B（市部福祉事務所 / 中核市）の取組とエッセンス

実施機関の状況

▼管内の保護の動向 ※令和2年12月現在

[被保護世帯数] 約 2,700 世帯 [被保護人員数] 約 3,500 人 [保護率] 18.13%

▼職員体制

課長 1 名、SV5 名、CW32 名

福祉職採用を行っており、6 名が配置されている。

取組

- ※ 次年度（令和3年度）の実施方針作成にあたり、これまでSV主導で進めていた形から、**SVとCWが一体となって議論し作り上げる形**に変更した。作成当初の段階からCWも加わり、CWの考えや意見も吸い上げながら、4つの班と5つのチーム（班：庶務、諸手当・内部点検、医療、介護等、チーム：自立支援プログラム、就労支援対策、システム統括、無低・ホームレス対策、適正化推進等）が主体となり、完成させていく方法とした。**実施方針・事業計画は、福祉事務所が一体となって策定していくという意義を全員が共有すること**に意味がある。
- ※ SVが、市の動向、県監査指摘事項の振り返り、人員体制に関するものなどの実施方針案を作成。CWは、班とチームごとに、それぞれ前年度の振り返りを含む実施方針案を作成。最終的にそれらをSVが取りまとめる。
- ※ 生活保護業務においてはルーティンワークが主流であり、総体的に自由な発想で新たな事業を企画、実施することが難しいと言える。そうした中、意義ある実施方針・事業計画を定めるにあたり、**実施機関独自の課題や問題と向き合い改善するべく、CW個々の知識を底上げし、技能向上を図るため**、外部講師や弁護士を招いての対人支援研修や法律研修などの機会を設け、組織としてレベルアップを図っている。
- ※ 実施方針・事業計画の最終確定版を所内で配布し説明を行った後、これらに基づき組織的な運営の促進、事業の推進を図っていく。その過程において適宜、**各CW、あるいは班・チームから、進捗状況の報告を受けるとともに、SV間においても状況の確認作業を行う**など、実施機関一体となって事業の推進を図っている。

取組のエッセンス（委員コメント）

- ※ 現場の第一線にいるCWが実施方針策定段階から関わることで、「自分たちで作りに上げた方針だからこそ、しっかり取り組もう」という意識をより強く持ってもらえると思います。課題認識を共有することで、組織全体が同じ目標に向かうことができるため、方針に対する取組の成果も変わってくると思います。
- ※ 実施機関の中には、組織としての一体感が強くなることで、誰かが指示したわけではないのに自然と係を超えた職員同士の協力・支援体制が取られているところもあります。



1-3. 現場の取組に学ぶ

▼実施機関C（市部福祉事務所 / 政令市）の取組とエッセンス

実施機関の状況

▼管内の保護の動向 ※令和3年1月現在

[被保護世帯数] 8,408 世帯 [被保護人員数] 9,041 人 [保護率] 5.98%

▼職員体制

課長3名、SV14名、CW93名

全員が社会福祉主事任用資格を所持。

取組

- ❖ 平成29年より「職員アンケート」の結果をふまえた実施方針の策定を開始。背景として、**職員数の多さとそれによる意思疎通の難しさからくるCWのモチベーションの低下**が感じられたことがある。もともと職員の多い職場で、業務を効率的に済ませるため、トップダウン的な運営にならざるを得ず、職員に「やらされ感」が生まれてしまう傾向があった。月に1度の課内会議では、説明事項が多く、CW同士が意見交換により考え方を共有することもできなかった。課長、係長間で話し合いを重ね、状況を変えるべくアンケートを実施した。
- ❖ アンケートでは、全職員に「次年度、取り組みたいこと」「仕事をする中で課題であると思うこと」「職場で課題になっていること」等を尋ねている。**「次年度、取り組みたいこと」を実施方針に反映**させているため、職員は実施方針を意識できている。
- ❖ 実施方針は、監査指摘事項を踏まえつつ、**組織全体として強く意識していることを掲げている**。やらなければならないことは多いが、やれることは限られている。**重要性の高いものから、絞り込む**こともしている。
- ❖ アンケートでは、単なる批判や無責任な意見は出てこない分、上司として耳の痛い意見はある。取組を続けて、徐々にCWが「主体的に考える」ことができるようになってきている。「幹部職員が意見を聞いてくれた」というのは**モチベーションの向上、やらされ感の減少**につながる。基準改定や制度改正で大変な状況の中、どのように仕事をしていかなければならないか、幹部職員が言わずとも、自分たちで考えてくれている。「リーダーシップ」に対して「フォロワーシップ」が**確立**されてきている。

取組のエッセンス（委員コメント）

- ㊦ 組織の規模が大きくなると、トップダウン的な運営にならざるを得ず、職員の「やらされ感」につながるはその通りであろうかと思えます。
- ㊦ 課長が1つ1つ指示をする方が楽ではあるものの、それでは組織はうまく機能しません。ここぞという場面では指示をしても、基本的にはじっくり我慢して育てるという意識が必要で、そのことを体現している取組であると考えられます。



▼実施機関 D（郡部福祉事務所）の取組とエッセンス

実施機関の状況

▼管内の保護の動向 ※令和3年1月末現在

[被保護世帯数] 789 世帯 [被保護人員数] 977 人 [保護率] 28.5%

▼職員体制

課長 1 名、SV3 名、CW13 名

生活保護業務は、本庁舎と出張所の 2 カ所で運営している。

福祉職採用を行っている。現在、SV は全員 CW 経験者。本庁に対して、CW 経験者を SV に配置するよう要望はしている。

取組

- ❖ 実施方針の策定は、**課長、SV、CW で構成されるチーム（策定委員会）**で取り組んでいる。実施方針の策定に向けた要領で位置付けられている。
- ❖ 課長が委員長となり、3 名の SV、3 係から CW を各 1 名。また、生活保護の庶務を担当している地域福祉係の係長と職員を加えた計 9 名体制で構成される。
- ❖ 12 月に立ち上げ、第 1 回委員会を行い、役割分担や進め方について合意形成する。第 2 回からは月に 2 度のペース（後述）で開催する。3 月下旬の最終委員会で、実施方針を確定する。
- ❖ 構成メンバーの SV や CW は、**係に戻って会議内容を共有し、意見を吸い上げ、次回委員会に臨む。**他方で、次回委員会までに SV 間や CW 間で十分に話し合いができない、資料の事前配布が早くても会議当日の朝になってしまうといった課題もある。
- ❖ 委員会は、月に 2 回実施する査察指導員会議等（毎月 10 日頃の査察指導員会議、下旬の事務研修会）にあわせて開催する。
- ❖ 要領では課長が委員長を務めると定められているが、**SV や CW が中心となり進めてほしい**と考えている。令和 2 年度は、出張所の所長（SV）が進行役。
- ❖ CW には、**重点項目が「なぜ重点項目となったのか」という理由や、できていない理由**まで認識してもらうことが大切で、それが不十分だとモチベーションの低下にもつながってしまう。実施方針は、**配布するだけでなく説明する**必要があると考えている。

取組のエッセンス（委員コメント）

- ❖ 課長をはじめ、SV、CW とで構成されている「実施方針策定委員会」で実施方針を策定していることから、実施機関内部での合意形成が図られ、組織としての方向性の共有ができます。こうした形を作って取り組むことは、他の実施機関においても参考になる取組であると考えられます。



1-3. 現場の取組に学ぶ

▼実施機関 E（市部福祉事務所／政令市）の取組とエッセンス

実施機関の状況

▼管内の保護の動向 ※令和2年11月現在

[被保護世帯数] 3,427 世帯 [被保護人員数] 4,338 人 [保護率] 2.29%

▼職員体制

課長 2 名、SV5 名、CW37 名

福祉職採用を行っている。SV は全員 CW 経験者だが、CW からすぐに SV になるとは限らない。10 年以上他部署に配置され、生活保護業務から離れていた SV もいる。

取組

- ❖ 市の方針として、2 月から実施方針、事業計画の骨格を作成している。**4 月に新体制となったタイミングで推敲し、場合によっては修正するという方法をとっている。**
- ❖ 令和2年度も、前年度の体制で策定した叩き台のようなものがあり、そこには「援助方針の策定」と「訪問調査活動の充実強化」が重点項目として挙げられていた。他方で、折しも4月はコロナ禍の状況にあり、今後制約が生じるであろう訪問調査活動を重点項目に挙げるのはリスクがあるのではないかと考え、**訪問調査活動の重要性は認識しながらも、実施方針には「援助方針の策定」と「査察指導機能の充実強化」を掲げた。**
- ❖ 重点項目に掲げた「援助方針の策定」を職員に意識づけるため、月1度開催している終業後の会議（係会）で職員に集まってもらい、**援助方針の重要性やなぜ「援助方針の策定」を重点項目に掲げたかについて説明した。**
- ❖ 「査察指導機能の充実強化」では、**福祉事務所長（部長）、課長2名、5係中1係のSVとで、「進捗状況報告会」を開催し、担当係長が取組の進捗状況を報告している。訪問調査活動や課税調査の状況を見て、うまく進捗できていなければ、組織的に要因を分析し、対策を考えている。**
- ❖ 法第78条適用ケース、文書による指導指示を行うケース、取扱いに苦慮するケース等については、ケース診断会議で組織的に検討している。ケース診断会議は、課長2名、該当事案の係長及びそれ以外の係長計2名と担当CWが参加することとしている。重要案件には部長も参加する。また、**全ての新規ケースについて、2名の課長、SV、担当CWが出席する会議により共有している。**

取組のエッセンス（委員コメント）

- ❖ 現場の実情を一番理解しているメンバー（旧体制）で、実施方針の骨格を作成しているということが特徴的な取組だと思います。
- ❖ 単に監査で指摘され未だ改善されていないから重点事項として掲げるのではなく、コロナ禍の中で何ができるかを考え、「今年は査察指導機能の充実強化が重要」と捉え変更している点や、進捗状況報告会など具体的な取組を決めている点は、組織として明確に、具体的に取り組んでいこうとしている姿勢だと思います。

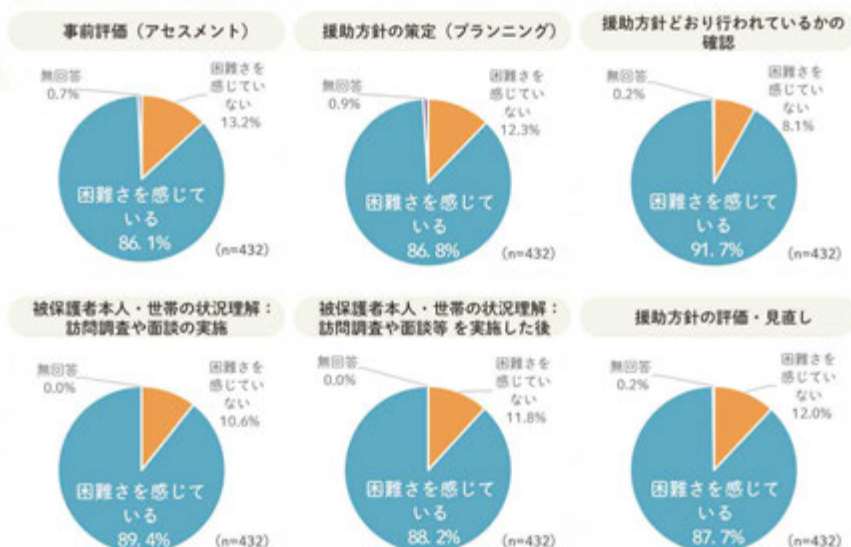
■ MEMO

2-1. 現状をみる

全国の実施機関の CW は、相談援助活動において、どのような場面でどのような困難さを感じているのでしょうか。また SV は、査察指導にどのような困難さを感じているのでしょうか。アンケート調査の結果から、現状をみてみましょう。

※実施機関 SV 向けアンケートより

2-1-1. SV が相談援助活動の査察指導で感じる困難さの有無



各過程とも、9割前後の方が査察指導の困難さを感じているようです。特に、「援助方針どおり行われているかの確認」の割合が最も高い結果となりました。



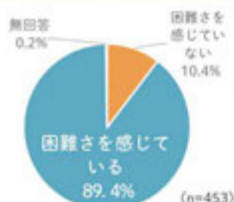
2-1-2. CWが相談援助活動の過程で感じる困難さの有無

※実施機関 CW 向けアンケートより

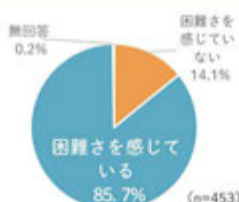


では、相談援助活動を行う
CWの方はどうでしょうか。

事前評価（アセスメント）



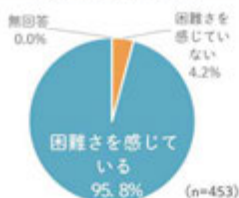
援助方針の策定（プランニング）



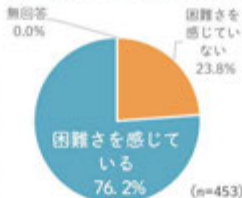
援助方針どおり行われているかの確認



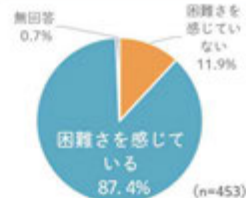
被保護者本人・世帯の状況理解：訪問調査や面談の実施



被保護者本人・世帯の状況理解：訪問調査や面談等を実施した後



援助方針の評価・見直し



CWでは「被保護者本人・世帯の状況理解：訪問調査や面談の実施」の割合が最も高い結果となりました。
「援助方針どおり行われているかの確認」、「事前評価（アセスメント）」の割合も9割弱となっています。



2-1. 現状をみる

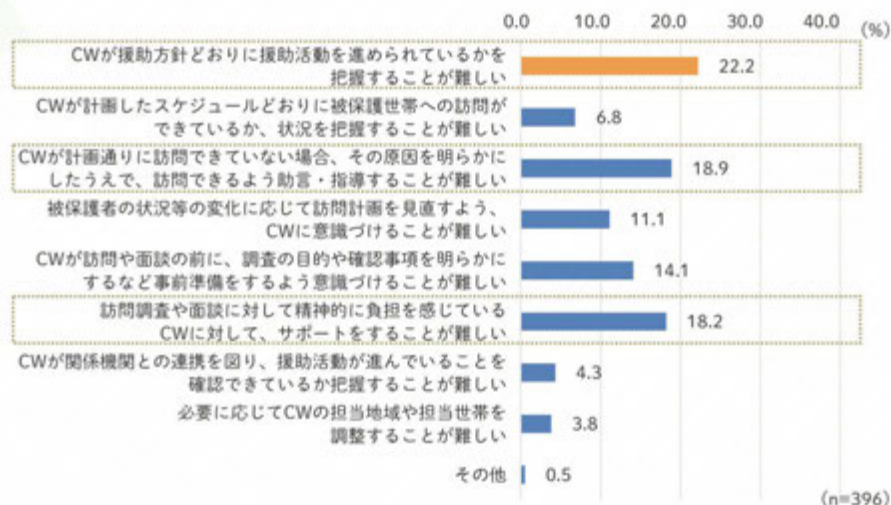
2-1-3. 「援助方針どおり行われているか」を確認する上で、CW や SV が感じる困難さ

※実施機関 SV 向けアンケートより



SV、CW 共に、高い割合で困難さを感じている「援助方針どおり行われているかの確認」における、具体的な困難さの状況を見てみましょう。
まずは SV の状況からです。

■ SV が査察指導で感じている困難さは？



上位3つの回答をみると、「CW の状況を把握することが難しい」「CW の状況把握はできても、それに対する助言・指導やサポートが難しい」という、「2段階の困難さ」があることがうかがえます。では、CWはどうでしょうか。



※実施機関 CW 向けアンケートより

■ CW が相談援助活動で感じている困難さは？



「援助方針に記載した通りに援助活動を進めることが難しい」と感じている CW が多いようです。



p27 を見ると、CW が困難さを感じているものの中では、「訪問調査や面談の実施」が最も高い割合（95.8%）となっていました。
「援助方針に基づいて訪問調査を行い、その結果をまた援助方針に反映させる」という流れが滞ってしまっているのかもしれないね。

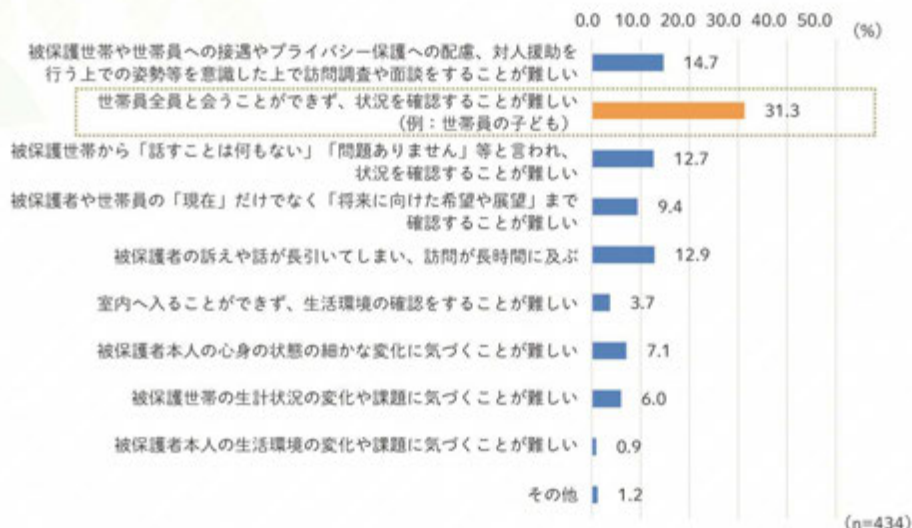
2-1. 現状をみる

2-1-4. CWが「訪問調査や面談の実施」で感じている困難さ

※実施機関 CW 向けアンケートより



では、CWは「訪問調査や面談の実施」において、具体的にどのような困難さを感じているのでしょうか。



「会えない」ことで、相談援助活動につまづきを感じているCWが一定数いそうです。



■ MEMO

2-2. 対人援助のpdcaを理解する

ここでは、援助方針を中心とした対人援助のpdcaサイクルとスーパービジョンのポイントについて、架空の「実施機関X」におけるストーリーを読みながら理解を進めていきます。

①母子世帯への支援を例に P 33

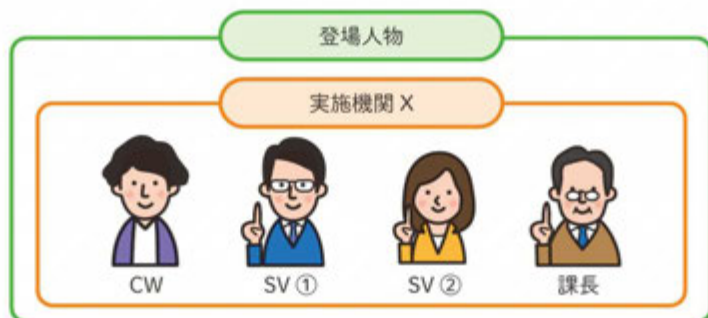
➤ 「訪問調査」と「援助方針の見直し」を一体的に行うことの重要性について、母子世帯への支援を例に解説します。

②高齢者世帯（長期入院患者）への支援を例に P 40

➤ 「（被保護者）本人の意思の尊重」の重要性について、「一見、生活状況が安定しており、援助方針の見直しが難しい」と感じるかもしれない高齢者世帯（長期入院患者）への支援を例に解説します。

③訪問ができていないその他世帯への支援を例に P 45

➤ 多くのCWが悩んだ経験があるかもしれない、訪問ができていないその他世帯への支援を例に、「会えないという事実」を組織的課題として対応していく際のポイントを解説します。



<ストーリーをお読みいただくにあたって>

- ・このストーリーに登場するのは、CW1名、SV2名、課長1名です。実施機関によっては、課長や所長がSVを兼務していたり、課長が所長を兼務していたりするところもあり、全ての実施機関に対応したものではないということを、あらかじめご了承ください（1-2も同様です）。
- ・このストーリーは、決して「正解」をお示しするものではありません。上記のように、実施機関の体制や事情は様々であり、そうしたものの全てにお応えできるものではありませんが、援助方針を中心としたpdcaサイクルによる組織的なスーパービジョンを知る、あるいは考えるためのヒントとしてご活用いただければ幸いです。

2-2-1. 母子世帯への支援を例に



この事例のポイント

- ・ここでは、「訪問調査」と「援助方針の見直し」を一体的に行うことの重要性について、母子世帯への支援を例に解説します。
- ・この流れが「援助方針を中心とした対人援助におけるpdcaサイクル」の最大のポイントとなります。**訪問調査と援助方針の見直しを一体的に行うことをCWに意識づけるようなスーパービジョンを展開していくことが大事になります。**

<世帯（Aさんと長女）の例>

世帯 類型	母子世帯	年齢	主 40歳 長女 18歳	訪問 頻度	年 6回
保護開始の 理由	夫との離婚により生計維持が困難となった。				
これまでの 援助方針	【主に対して】就労支援を実施する。 【長女に対して】高校と連携して、就職に向けた準備を支援する。				
世帯の状況	アパートで暮らす主と長女の母子世帯。 主は離婚直後に心療内科に半年ほど通っていたが、現在は健康状態に問題なく、就労に向けて活動中。 長女は近隣の公立高校に在学。卒業後は就職を希望していたが、今回の訪問において、主より「長女が大学に行きたがっている」と聞いた。				

2-2. 対人援助のp d c aを理解する

<CW が作成したケース記録のイメージ>

年月日	取 扱 経 過
X.X.XX	定例訪問
	生活状況を把握するために訪問。主在宅。長女不在。
	<生活状況について>
	最近、長女と口論になることが多いとのこと。
	<就労活動について>
	このところ体調がすぐれず、あまり進んでいないとのこと。
	<CW の所見>
	長女とのコミュニケーションで悩んでいる様子。
	就労活動は進んでいない。
	主によると「長女が大学に行きたがっている」とのこと。



CW

やっと書けた！提出しよう。

このような状況に対して、SV や課長はどのように関与しスーパービジョンを展開すればよいのでしょうか？

< SV・課長による関与（スーパービジョン）のイメージ >



SV ①

あれ、今回はAさんの就労支援のための訪問だったのかなと思っていたのですが、確認できませんでしたか？



CW

状況は確認してきましたが、うまく書けなかったの
で・・・。



SV ①

今回はそこが重要なところだから、しっかり書きましょ
う！

☞訪問の目的を明確にし、結果を記録に残すことを意識づける



SV ①

Aさんの体調が悪いのは**長女との関係が悪いことが原因**かもしれませんよ。必要であれば通院を勧めたり、体調を戻すことが最優先になってくる場合もありますね。
長女は学校から帰ってなかったのでしょうか？



CW

学校から帰ってすぐ行先も言わず外出してしまったようで、話せていないです。
Aさんと長女は以前にも増して仲が悪くて・・・**それぞれの課題を整理**してみないと、どういう支援が必要なのかわからなくなってきました。



SV ①

なるほど。それならば、**Aさんの就職は最終目標**であって、**もう一度課題を整理**してみるところから始めたほうがよさそうですね。**だから援助方針も見直す**べきですね。



CW

はい、そう思います。考えてみます。

☞世帯の状況をふまえ、援助方針の見直しを促す

2-2. 対人援助のp d c aを理解する

CW がケース記録をSVに回付する姿を見て、課長が声をかけた



課長

今年度は、訪問ごとに援助方針を見直そうと「**訪問調査と援助方針見直しの一体的実施**」をうちの**実施方針**にしましたね。さっき記録を見たら、書かれていませんでしたよ。



SV ①

そうでした！
今、援助方針の見直しについてCWと話していたので、この点も伝えます。

👉「**実施方針**」をCWの日常業務に溶け込ませていく働きかけ



SV ①

さっきのAさんの記録、「援助方針」が書かれていなかったですね。
今年度うちは「訪問調査と援助方針見直しの一体的実施」を実施方針に掲げているから、見直した援助方針は記録に書くようにしてくださいね。



CW

そうでした！ただ、今回の訪問では世帯の状況がよく見えず、具体的な援助方針を考えるのが難しいです・・・。



SV ①

訪問調査で把握した世帯の状況が、援助方針につながっていきますからね。
それならば、具体的な援助方針を策定するために、何を確認すればよいか一緒に整理してみましょう！

👉訪問調査と援助方針見直しのサイクルを確認する

<CW が作成したケース記録のイメージ>

年月日	取 扱 経 過
X.X.XX	定例訪問 主への就労支援及び世帯員の生活状況を把握するために訪問。 主在宅、長女不在。 <主の生活状況について> 主は最近、長女と口論になることが多いとのこと。 <主の就労活動について> 主はこのところ体調がすぐれず、あまり進んでいないとのこと。 <長女の進路について> 主より「長女が大学に行きたがっている」と聞いた。 <CW の所見> 主は体調がすぐれず、就職活動も進んでいない様子であったが、 長女との関係性が影響しているのではないかと推察される。 今回は長女から直接、今の状況や気持ちを聞く必要がある。 援助方針（見直し） 【主】体調不良の原因や治療の要否を確認し、心療内科の 再受診も視野に入れつつ必要な支援を検討し、最終的には 就労実現に繋げる。 【長女】進路及び主に対する思いを長女から直接聞くため、 1学期終了までに長女と面談できるようアポイントを取る。 場合によっては、長女の高校の担任に連絡の上学校にて 面談し、長女が希望する進路に応じ、進学資金等 必要な情報提供及び支援を行う。 ⇒訪問頻度を上げ「年12回」とする。

2-2. 対人援助のp d c aを理解する

CW がケース記録をSVに回付する姿を見て、課長が声をかけた



課長

これで、訪問と援助方針の見直しに流れができて、支援の過程がよくわかるようになりましたね。
ただ、病状調査は「援助方針の策定の前の作業」です。早く状況を確認して、援助方針を立てられるようになるといいですね。



CW

はい！訪問と援助方針の流れを意識しながら記録を整理することで、今回の訪問では、世帯の状況をしっかり確認できていなかったことがよく分かりました。まずは娘さんに会って話をし、改めて世帯の状況を確認しなければなりませんね・・・。



SV①

娘さんが本当に進学希望なら、こちらの働きかけ方も大きく変わってきますね。
この間、〇〇さんが別の世帯の息子さんに進学支援をしていたところだから、わからないことがあれば教えてもらったらいいかもしれませんよ。



SV や課長による関与のポイント

- ・ 記載内容が十分でない記録に対し、足りない点だけを指摘するのではなく、「なぜそのことについての記載が必要か」を伝えることが大事です。
- ・ 課長は組織として取り組むべき方針（実施方針）を、SV やCW に意識づけるような助言をしています。日常業務への助言を通じて、組織としての方向性を意識づけることも課長の大切な関与です。
- ・ 今回の訪問では、調査すべきことが十分に調査できず、記録は不十分なものになっています。他方で、SV や課長の関与により、CW は分かる限りの情報をもとに援助方針を策定するとともに、訪問と援助方針を一体にし、援助方針を明確にして訪問することの重要性を理解することができました。

どう考える？査察指導の「3つの機能」①

査察指導を行う上では、「教育的機能」、「管理的機能」、「支持的機能」の「3つの機能」が大切であるとされています。この「3つの機能」は、それぞれが独立したものではなく、密接不可分なものであり、状況に応じてそれぞれをバランスよく発揮していくことが求められます。

先ほどの「①母子世帯への支援を例に」の一場面でみてみましょう！



Aさんの体調が悪いのは長女との関係が悪いことが原因かもしれませんよ。必要であれば通院を勧めたり、体調を戻すことが最優先になってくる場合もありますね。長女は学校から帰ってなかったのでしょうか？

この場面は、主が長女と口論になることが多いことと、体調がすぐれないことを記録で見たSVが、「実はその2つは関係しているのではないか」という気づきをCWに伝えているところです。見聞きした事実をもとに、CWの視野を広げてあげる「教育的機能」を特に発揮している場面だといえます。

続く場面では、こんなやりとりをしています。



学校から帰ってすぐ行先も言わず外出してしまったようで、話せていないです。Aさんと長女は以前にも増して仲が悪くて・・・それぞれの課題を整理してみないと、どういう支援が必要なのかわからなくなってきました。



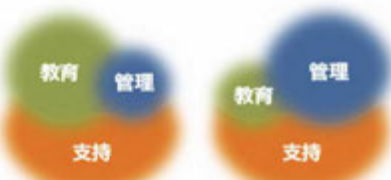
なるほど。それならば、Aさんの就職は最終目標であって、もう一度課題を整理してみるところから始めたほうがよさそうですね。だから援助方針も見直すべきですね。

この場面でSVは、どう支援を進めてよいかわからず困っているCWの気持ちに「なるほど」と寄り添い、「課題整理をし、援助方針を見直すこと」を促しています。「支持的機能」と「教育的機能」を同時に発揮している場面だといえます。

POINT

支持的機能は常に意識してたいもの

「支持的機能」は、「管理的機能」を発揮する際も、「教育的機能」を発揮する際も、同時に発揮することが求められると考えられます。「3つの機能」は密接不可分なものであるからこそ、「管理的機能を発揮しているから」、あるいは「教育的機能を発揮しているから」という理由で、「支持的機能を発揮しない」というわけではないということに留意が必要です。



▲「支持的機能」を土台とした「3つの機能」のイメージ

2-2. 対人援助のp d c aを理解する

2-2-2. 高齢者世帯（長期入院患者）への支援を例に



この事例のポイント

- ・ここでは、「一見、生活状況が安定しており、援助方針の見直しが難しい」と感じることもあるかもしれない高齢者世帯（長期入院患者）への支援を例に、**世帯の状況把握と援助方針の見直しを一体的に行っていく**うえでのポイントを紹介します。
- ・「**（被保護者） 本人の意思の尊重**」も重要なキーワードとして念頭に置いていただきながら、ストーリーを読み進めてみてください。

<世帯（Aさんと長女）の例>

世帯 類型	高齢者世帯 (単身)	年齢	78 歳	訪問 頻度	年 1 回
保護開始の 理由	失職により生計維持が困難となった。				
世帯の 状況	療養に専念してもらう。				
現在の 援助方針	3年前の大雪の日に外出し転倒、一週間後に脳出血が分かり緊急入院。 手術で一命はとりとめたものの、右片麻痺が残る。 療養病棟でリハビリに努めた甲斐もあり、身体機能は徐々に回復しつつある。				

<過去のケース記録のイメージ>

年月日	取 扱 経 過
X.X.XX	定例訪問 △△病院
	状況把握のため訪問。主在室。
	リハビリにより、徐々に自力での歩行や食事も
	できつつあるとのこと。
	援助方針 変更なし



CW

過去の記録を読み返したけど、何をしてくたらいのかさっぱり分からない！



SV ①

明日、Bさんの入院先に訪問でしたっけ？



CW

そうなんです！私はBさんに何をどうすれば・・・。

このような状況に対して、SVや課長はどのように関与しスーパービジョンを展開すればよいのでしょうか？

<SV・課長による関与（スーパービジョン）のイメージ>



CW

入院しているから生活は安定しているし、大きな状況変化もなさそうですし、一体何を確認してくたらいんでしょうか？



SV ①

確かに、いまは大きな問題はなさそうだし、一見すると、状況変化もなさそうですね。
でも、**Bさん自身はこれからの生活をどうしたいと思っているんでしょうか。**

2-2. 対人援助のp d c aを理解する



CW

これからのことですか……。Bさんには脳出血の後遺症もありますが、身体機能は徐々に回復しつつあるらしいんです。どこで暮らすのがいいんでしょう。



SV ②

このまま入院が続けば、医療扶助費の面から見てもあまりよくないのでは。医療扶助の適正化は、前年度監査でも指摘されましたしね……。



CW

じゃあ、退院を支援するような方向で進めた方がいいのでしょうか？



SV ①

うーん、ちょっと課長に相談してみましようか。

SVが課長に相談し、課長が議論に加わった



課長

なるほど、そういうことだったんですね。
いまのSV2人の話には、それぞれ別の大切な観点が含まれていましたね。



CW

それぞれ別の大切な観点、ですか？



2人のSVの話には、それぞれ以下のような大切な観点が含まれていました。

【SV ①の観点】 本人の意思を尊重する観点

【SV ②の観点】 必要な人に適切に医療扶助費を支給する観点

生活保護制度の目的に沿ってSVの意見を整理



課長

2つとも大切な観点だけど、生活保護の基本となる自立を促す目的からすると、まずは「本人の意思の尊重」が大切ですね。今回の場合は、まずBさんの意思を尊重して、その上でBさんが退院を希望するのであれば、あくまで「**結果として医療扶助費の削減につながる**」ということですね。



CW

なるほど・・・。



SV②

本人の状態、例えば認知症や精神疾患等で、直接本人から意思を確認することが難しい場合もあります。そんな時は「**意思決定支援**」という考え方があることも、覚えておいてください。国はガイドラインも示しています。



SV①

もし居宅生活を選択されたなら、**親族からの支援を受けることが可能かを確認**する必要もありますね。さて、いま話を踏まえて、明日の訪問で何をしてきたらいいかわかりましたか？

訪問の目的をCWに意識づけるための働きかけ



CW

そうか！退院を目指すにしてもそうでないにしても、まずはBさんに「**これからどこで、どのように暮らしていきたいですか？**」と確認しないと始まりませんね。



課長

そうですね。それをふまえて、**主治医にも確認**してみましょう。Bさんの今の状態によって、退院が可能な時期や、退院後の生活の場所も変わってくるでしょうから。



CW

本人の意向や状態によって、援助方針も変わってくるということですね。

2-2. 対人援助の p d c a を理解する



SV ①

そうですね。B さんも入院して長いみたいだし、すぐに「こうしたい」という思いは明確に出てこないかもしれません。焦らせず、**気持ちの整理に寄り添うことも支援の 1 つ**ですよ。



SV ②

世帯の状況確認と援助方針の流れも掴んできたみたいですね、よかったよかった。「結果的に」、医療扶助費の削減にもつながるといいですね。



CW

もし退院支援になったら、病院の入退院を支援するところとの連携が必要になるんですね。まだ経験がないので、どう進めていいやら・・・。



SV ②

△△病院？だったら、前にやりとりしたことのある担当者さんがいるから、もし必要だったら紹介しましょう。

🔄 関係機関や専門職との顔つなぎ・調整



課長

明日 B さんと、じっくりお話できるといいですね。



CW

はい、ありがとうございます。

SV や課長による関与のポイント



- ・ **一見、大きな動きがないようにも見えるかもしれない**高齢者世帯。この事例では、「本人の意思の尊重」と「医療扶助の適正化」という、**2 人の SV による異なる観点からの助言**を課長が制度の目的とも絡めながら CW に説明しました。
- ・ ケースワークの進め方にその CW の「色」があるように、査察指導の進め方にもその SV の「色」があります。CW と SV に対してスーパービジョン（指導監督）する課長は、**CW と SV の調整弁**となって、**業務を円滑に進めることのできる存在**といえます。

2-2-3. 訪問ができていないその他世帯への支援を例に



この事例のポイント

- ・ここでは、多くのCWが悩んだ経験があるかもしれない、訪問ができていないその他世帯の事例を取り上げます。
- ・こうした場合、「方法を工夫して訪問を実施する」ことに主眼をおいて査察指導をすると、CWが孤立してしまいます。
- ・「会えない人である」という事実を組織的課題として取り上げ、どのような背景があるかを考え、その状況の中で今何ができるか細かく組み立て、その1つ1つをCWが順に実行できるような関わりを行うことが求められます。

<世帯（Cさん）の例>

世帯 類型	その他世帯 (単身)	年齢	52 歳	訪問 頻度	年 12 回
保護開始の 理由	会社を解雇され職を失う。貯蓄を使い果たし、保護開始。				
世帯の 状況	持病があり、あまり体は丈夫ではない。 格付では毎月訪問しなければならないが、不在が数回続いている。				
現在の 援助方針	再就職に向けて主の希望する職種等を確認し、求人情報を提供する。(就労支援)				

2-2. 対人援助のp d c aを理解する

<ケース記録のイメージ>

年月日	取 扱 経 過
X.X.X	定例訪問 訪問するも不在、〇〇までに福祉事務所に連絡するよう 不在連絡票を投函
X.X.XX	定期訪問 前回訪問から主より連絡なし。訪問するも不在、 △△までに福祉事務所に連絡するよう不在連絡票を投函
X.XX.X	定期訪問 前回訪問から主より連絡なし。訪問するも不在、 □□までに福祉事務所に連絡するよう不在連絡票を投函



CW

このまま会えないと大変だ、文書指導になってしまうかな・・・



SV ①

記録を見たけど、Cさんの件、悩んでいるようですね。

このような状況に対して、SVや課長はどのように関与しスーパービジョンを展開すればよいのでしょうか？

< SV や課長による関与（スーパービジョン）のイメージ>



SV ①

Cさんの件、**悩んでいる**ようですね。不在が続いてるみたいですが、どんな様子なんでしょうか？



CW

住んではいるようなんですが、毎回会えずじまいで、どうしたらいいかわかりません。



SV ①

会えなくなるようなきっかけとかタイミングとか、**何か思い当たる点**はありませんか？



CW

そういえば・・・就労支援を始めたあたりから会えなくなってきました。



SV ①

もともと病弱な方だったから、不安が募っているのかもしれないですね・・・そういう意味では、「**今の本人の気持ち**が分からない」ということも**課題**になりますね。今の状況で就労支援を援助方針にするのは、世帯の実情に合っていないですね。



CW

確かにそうだと思います。今の状態で就労先を確保することは現実的でないです。



SV ①

じゃあ、**援助方針も見直す**べきではないでしょうか。



課長

未訪問という事実は変わらない中で、**今後どういう支援（関わり）をしていくべきか**、Cさんと面接するためにはどのような方法があるのか、みんなで話し合ってみましょう。面接には**SVの同席**も必要かもしれないですね。

☞ ケース検討会議の開催

2-2. 対人援助のp d c aを理解する

ケース検討会議の開催

- ・まずはCさんに会うことを目標とする。
- ・電話や手紙、不在連絡票を活用し、アポを取ると同時に心配していることを伝える。
- ・会えるようになったら、精神面や体調について聴取し必要な支援を検討していく。
- ・状態が落ち着けば就労の可能性について確認する。
⇒支援を順序立てて検討し、CWは1つ1つに対して順番に取り組んでいく。



CW

何からやらなければならないか整理することができて、安心しました！



課長

実際に会うためにどうしたらいいかは、SVや経験豊富なベテランCWに相談してみるといいですね。



SVや課長による関与のポイント

- ・「不在」の記録を何度も書き続けるCWに対し、「不在が続いている状況についてどう思うか」というSVの助言は、**CWが1人で悩んでいたという気持ちを吐露することになり、思うように支援を進められないことによる「追い込まれた感」から解放することにもつながります。**
- ・この事例では、課長の助言によりケース検討会議が開かれました。方針通りに支援が進まない世帯は、**CW個人の取組云々でなく、組織的対応が必要であると明確に位置づけ、具体的に取り組むことを決めるところ**も重要なポイントです。

■ MEMO

2-3. 現場の取組に学ぶ

ここでは、ヒアリング調査の結果から、援助方針や対人援助に関する実施機関の取組を紹介します。

▼実施機関 B（市部福祉事務所 / 中核市）の取組とエッセンス

実施機関の状況

▼管内の保護の動向 ※令和2年12月現在

[被保護世帯数] 約 2,700 世帯 [被保護人員数] 約 3,500 人 [保護率] 18.13%

▼職員体制

課長 1 名、SV5 名、CW32 名

福祉職採用を行っており、6 名が配置されている。

取組

- ❖ CW が行う援助方針の策定や見直しにあたり、SV としては「課題に対し、こうした視点で考えてみては」などと問題提起をし、**様々な角度や視点からアプローチ法**を考えられるよう促している。
- ❖ 頻度としては必然的に課題の多い世帯に対する援助方針の見直しが多くなる。そのため、例えば高齢者世帯のような、状況にあまり変化のない落ち着いた世帯に対しても、SV としては常に気に掛けている。毎年、同じ援助方針を繰り返すのではなく、「**今年度はこういうところに目を向けていこう**」と改めて違う目線から、世帯の実情に合った援助方針を創り出せないものかと考えており、CW には**責任を持った援助方針の策定、見直し**をするよう働きかけている。
- ❖ CW 自身、「こうしていきたい」という信念を持って援助方針の策定、見直しを行うものの、対人間という中で、現実的に実行が難しい場面も多々あり、**援助方針とその現実**に矛盾を抱えるなど、その隔たりに悩む CW もいる。SV としても、その事実を汲み取りながら、援助方針はケースワーク業務の根幹をなすものであることを繰り返し伝え、**現状に即したありのままの援助方針を立てていくことを支援**している。

取組のエッセンス（委員コメント）

- ❖ SV の取組で特徴的なことは「答え」を出さず「視点」を伝えていること。CW の気づきを促し、自ら考えてもらうことになるため、人材育成につながります。
- ❖ 援助方針が漫然と繰り返されないようにする取組も大切です。
- ❖ CW 数に対する SV の配置数も十分であり、しっかり業務に取り組める実施体制となっていることも特徴的であるといえます。



▼実施機関 D (郡部福祉事務所) の取組とエッセンス

実施機関の状況

▼管内の保護の動向 ※令和3年1月末現在

[被保護世帯数] 789 世帯 [被保護人員数] 977 人 [保護率] 28.5%

▼職員体制

課長 1 名、SV3 名、CW13 名

生活保護業務は、本庁舎と出張所の 2 カ所で運営している。

福祉職採用を行っている。現在、SV は全員 CW 経験者。本庁に対して、CW 経験者を SV に配置するよう要望はしている。

取組

- ❖ CW が援助方針を見直す際は、「結果的に現在のものと同じになってもよいから、**自分の言葉で書いてみるように**」と助言している。前任者の文で良し悪しを判断すると、「まあこんなものでいいか」となるが、自分の言葉で書いたものは「本当にこれでいいのか」と考える。
- ❖ CW には、「変更なしであってもあなたが作った方針になるのだから、このままでいいんだね」と言う、「もう一度確認します」と見直してくることが多い。また、見直しは、変更と同義ではない。「**点検する**」ことも含め見直しだと CW には伝えられている。
- ❖ 高齢者世帯は変化に乏しいため、見直しが難しいと感じるかもしれないが、「**3つの自立**」の視点を踏まえ見直してはどうかと助言している。家庭や地域との関わりはどうか、**本人の意向を確認しつつ、CW として働きかけられることがあればやってみてはどうか**とも助言している。また、「相手の身になって考えること」の大切さについても CW に伝えている。そのためには、**過去のケース記録を読み直し、しっかり理解し、相手のことを想像することも大切だ**と考えている。
- ❖ 被保護者の自立支援を進めるのは実施機関のサポートと被保護者本人の意識であり、援助方針を説明して理解、納得してもらう必要がある。「**させる**」のではなく、**被保護者自ら「これをしないとイケないな」と考えるような援助方針になっているかが重要**。
- ❖ 決裁過程で係長も決裁をしているが、ケース記録の回付時には、課長としての気づきを鉛筆で書いている。CW がその気づきを活かしてくれたらと考えている。課長からの指導や指示は、査察指導台帳にも記入してもらい、管理している。**1 人では気づかない点を補うため、課長をはじめ複数の視点がある**。それを繰り返すことで、SV への教育にもなる。

取組のエッセンス (委員コメント)

- ❖ 一見課題のないような世帯でも、「日常生活自立」、「社会生活自立」、「経済的自立」の 3 つの視点から援助方針を見直すことにより、何かしらの気づきがあるというのは重要なポイントです。他の実施機関においても参考になる取組であると考えられます。

2-3. 現場の取組に学ぶ

▼実施機関 F（市部福祉事務所／政令市）の取組とエッセンス

実施機関の状況

▼管内の保護の動向 ※令和3年1月現在

〔被保護世帯数〕1,572 世帯 〔被保護人員数〕1,932 人 〔保護率〕20.37%

▼職員体制

課長1名、SV3名、CW20名

福祉職採用は行っているが、現在保護担当部署には配置されていない。

一般行政職として入職した主査までの職員が応募し、試験に通れば福祉専門職として福祉部門に配属される「スペシャリスト職員認定制度」がある。

取組

- ❖ CW からケースファイルが回付された際、従来は紙の査察指導台帳で、該当する情報を探し、押印やメモ書きをしていた。他方で**情報の抽出や集計時は非常に非効率**であったことから、**独自に Excel で様式を作成**し、管理できるようにした。ソートを使うことで抜け漏れがチェックしやすくなった。
- ❖ 令和元年度の実施方針に「査察指導方法の改善と試行」を挙げ、テスト的に査察指導台帳の電子化を試み、令和2年度は全3係で本格的に取り組んでいる。**本来は本庁がシステムに組み込んでくれるのが最善だが、膨大な費用がかかるため、すぐには実現しない。**
- ❖ 以前は課内で SV により査察指導台帳の管理方法が異なっていたため、データ形式に統一した。課内で統一を図ることは大切であると思う。そうしなければ、SV が変わるたびに 0 からになってしまい、**組織として知見を蓄積**することができない。
- ❖ Excel の得意、不得意はあるが、令和2年度は問題なかった。当初は懸念していたが、実際に使ってもらった他の SV も「便利だ」と話していた。**記入は紙の方が楽かもしれないが、管理は圧倒的に楽になった。**
- ❖ SV が個々に様式を変えることのないよう、**入力サンプルを作成するなどして様式や入力ルールの統一**を図った。データは共有サーバーに保存し、平時は SV が更新する。定期的に課長にも見てもらっているため、様式に違うところがあれば**課長も気づく**ことができる。

取組のエッセンス（委員コメント）

- ④ 査察指導台帳は、媒体（紙、Excel、システム等）も項目も様々なのが実態。また、課として統一しているところも、そうでないところもある。本来であれば、システム上で管理できるのがベストであろうかと思います。
- ④ 「改善する」という意識を持つことや、事務所としてできていない事柄を、査察指導台帳の活用により「補う」という考え方が大切なのかもしれません。



▼実施機関 G（市部福祉事務所／中核市）の取組とエッセンス

実施機関の状況

▼管内の保護の動向 ※令和3年1月現在

〔被保護世帯数〕4,754 世帯 〔被保護人員数〕6,057 人 〔保護率〕13.12%

▼職員体制

課長7名（本庁舎3名、支所4名）、SV12名、CW62名

本庁舎と4つの支所で生活保護業務を運営している。

福祉職採用は行っていない。

取組

- ㊦ 世帯員の増減など、わかりやすい状況変化であればよいが、生活状況が変わらない方はいる。他方で、「**変わりないです**」と報告を受けても、**半年前の記録を見返すと変わっている**ということはある。そうしたところについては留意するよう促している。
- ㊦ SVは直接世帯を見ていないため、**CWが援助方針を「見直さなくていい」と判断したのならそれを尊重したいが**、これは見直しが必要ではないか、と思われるときはある。その時は、「見直す必要はない?」「一緒に考える?」と声を掛けている。
- ㊦ SVは係長のポジション。**CWの特性を把握し、世帯のこともできるだけ把握する必要がある**。他方で、世帯とは直接相対していないため、CWに対して「**こうしてあして**」と言うのは控えている。**だからこそ、訪問から帰ってきたCWと話すのが大切だ**と考えている。
- ㊦ 課長としては、CWがストレスをためていないか、危機的状況にあるのかどうかを見極めることが大切だと考えている。**訪問から帰ってきた後は雑談交じりでもみんなで話すように働きかけている**。CWが1人で対応するのは難しいケースもあり、できるだけみんなで相談できることが組織としても健全だと思う。ケース記録が回付されてくるため、気になることがあればSVに声を掛ける。大きな問題がなければCWに直接声を掛けることもある。

取組のエッセンス（委員コメント）

- ㊦ 訪問から帰ってきた後、CWがSVに口頭報告をするのは風通しの良い職場づくりにおいて重要なポイントであると考えられます。ケース記録の回付時に問題が発覚することもあり、記録の回付が遅れていけばますます対応が遅くなってしまいます。CWとSVは、常に情報共有しておくことが大切。SVも相談される側として負担を感じることもあるでしょうが、その際は課長や課長補佐がSVを支えることが重要です。
- ㊦ 本庁も、監査等のタイミングで実施機関を尋ねた際に、こうした職場環境の面にも注目することが大切であろうかと思えます。



3 - 1. 実施機関の職員同士が互いに期待すること

組織的運営管理を進めていくためには、PDCA サイクルをはじめとする様々な考え方やツール、様式を活用することも大切ですが、人と人が集まって同じ場で仕事を進めていくうえでは、同じぐらい「職場環境」をよくする意識や取組も大切になってきます。

ここでは、アンケート調査やヒアリング調査を通じて、全国の CW や SV、課長から寄せられた、よりよい職場環境をつくるためのヒントを紹介します。

また、実施機関の組織的運営管理を進めていくためには、生活保護法施行事務監査や研修、会議等の機会を通じた国や本庁の関わりが欠かせません。アンケート調査やヒアリング調査を通じて得られた、実施機関への関わり（スーパービジョン）の状況について概観した上で、監査を通じて業務をよりよいものにするために、国や本庁と実施機関が互いに意識しておきたいポイントについて整理します。

3-1-1. CW と SV のお互いに対する期待

■ CW から SV へ



▶ 支持的機能の発揮

- ・とにかく話しかけやすくしてほしいです。困ったこと（グチを含め）を気軽にきいてほしいです。
- ・担当とのコミュニケーションを積極的に行い、業務上で困難が発生した時にはサポートしてほしいです。
- ・困難を抱えた時に相談しやすい状況を作ってもらい、その後を気にしてもらっているのが非常に助かっています。

▶ 教育的機能の発揮

- ・部下の困り事、悩み事に対し、適切なアドバイスや助言がほしいです。
- ・被保護者への支援については、CW の裁量の範囲内で信頼して任せてもらい、CW のみの判断を超える際の助言と支援が脱線するような場合の修正をしていただきたいです。

▶ 管理的機能の発揮

- ・ケースワークの進行状況を細かく確認して助言してほしいです。
- ・特定の現業員に負担をかけないようにしてほしいです。

▶ 複雑な課題を持った世帯への対応

- ・重点的な指導援助を要するケースについて、CW 任せにすることなく、必要に応じて同行訪問等助言指導を行ってほしいです。
- ・CW の苦勞する現場に立ち合い、一緒に対応してほしいです。

▶ その他

- ・上司を巻き込み、周囲を動かす存在であってほしいです。
- ・数字に表れる結果だけではなく、ケースワークの内容も見えて評価をしてほしいです。
- ・他法他施策等、総合的に知識を有しておいてほしいです。

3 - 1. 実施機関の職員同士が互いに期待すること

■ SV から CW へ



▶抱え込まない・相談する

- ・一人で問題を解決しようとせず、積極的に情報共有をしてほしいです。
- ・自分だけで抱え込まず、周りの者を巻き込んで問題解決に取り組んでほしいです。

▶自ら考える力

- ・答えを求めるのではなく、答えを考えてから相談をしてほしいです。
- ・全て自分だけで何とかしようと思わないでほしいです。支援内容を想像（実現の可否は別として）する力や発想力を養ってほしいです。
- ・失敗を恐れず、できない理由よりもどうしたら援助可能となるかを考えることができる CW になってほしいと思います。

▶積極性・向上心

- ・ストレスやジレンマを感じる場面も多いと思いますが、下を向かず、前を向く姿勢を見せてほしいです。
- ・難しい業務の中にあっても、何か自分なりのやりがいを見つけて取り組んでほしいと思います。

▶CW間のコミュニケーション、協力

- ・他の職員の取組に対して、少しでも興味や関心を持ってもらい、人ごとと思わず、何かあれば助け、逆に困った時は助けてもらうような関係性を築いてもらいたいです。（お互い様の精神）
- ・自分だけで抱え込まず、周りの者を巻き込んで問題解決に取り組んでほしいです。

▶その他

- ・社会福祉全搬、人間に関心を持つこと。誇りを持って社会福祉業務に携わっていることを自信につなげること。大変な仕事だがお互いに思いやって支え合うこと。
- ・自分なりの処理手順、管理方法を持ち、よいやり方は他の CW へすすめ、互いに向上していけるようなコミュニケーションを取れるようになることです。チームで考え、行動をしてほしいです。

どう考える？査察指導の「3つの機能」②

査察指導を行う上では、「教育的機能」、「管理的機能」、「支持的機能」の「3つの機能」が大切であるとされています。①では、「3つの機能」が密接不可分なものであり、状況に応じてそれぞれをバランスよく発揮していく必要があることを確認しました。

「3つの機能」をバランスよく発揮するためには、SVはCWに寄り添いながらも、CWがおかれた状況を「俯瞰的」に見る必要があるといえます。

そのイメージを、「山登り」にたとえて見ていきます。実際は、遠く離れたところからSVがCWに声かけをするわけではありませんが、「俯瞰的」に見ることを表現するために、下図のような描き方をしています。「俯瞰的に見る」ことによって、一つ一つの声かけが、「教育」「管理」「支持」の要素をバランスよく含んだものとなっていき、ということに着目してください。



各行程において、SVはCWの様子を見ながら適切な声かけやサポートをしています。登山前は計画や持ち物が適切かを確認・助言し、登山中はペース配分や道中の危険を回避するための助言をしたり励ましたりしています。そして頂上に到着した時にはねぎらいの言葉をかけています。

なお、『どう考える？査察指導の「3つの機能」①』で述べたとおり、SVの声かけの土台には「支持的機能」の視点が含まれます。

3 - 1. 実施機関の職員同士が互いに期待すること

3 - 1 - 2. SV と課長のお互いに対する期待

■ SV から課長へ



▶ 支持的機能の発揮

- ・ 報告、相談しやすい雰囲気をつくってほしいです。
- ・ 気軽に相談でき互いに助け合える環境づくり（課長、SV が一体となってより良い環境づくりができたと思います）。
- ・ 制度に対する深い理解と併せて、世帯や CW の考え、気持ちへの配慮と気遣いがあるしてほしいです。

▶ 教育的機能の発揮

- ・ 自らの現業経験を踏まえたアドバイスをしてほしいです。
- ・ SV の SV であってほしいです。

▶ リーダーシップの発揮

- ・ 職員が行ったことに対し、責任的な立場であってほしいです。
- ・ 今まで通り部下の話を聞いて、何かあった際は CW の矢面に立って問題解決に尽力してほしいです。

▶ 生活保護業務経験者または理解のある課長の配置

- ・ 経験や知識で指摘いただき助かっているので、生活保護担当課長は、CW 経験者が適任であると思います。相談しやすい関係が作れたら、頼りになります。
- ・ CW としての経験があり、CW と受給者双方の立場で考えられる課長であってほしいです。

▶ その他

- ・ SV により判断が異なることのないよう、俯瞰的に決裁をしてほしいです。
- ・ CW や SV のみならず、生活保護に関わる職員全員が、日々の業務に押しつぶされることがないよう、職場環境の整備に協力を継続していただきたいです。
- ・ 他部署との調整に加わってほしいです。

■課長から SV へ



▶ 支持的機能の発揮

- ・ CW の話を良く聴き、風通しの良い職場の実現に努めてもらいたいです。
- ・ CW が一人で抱え込まないように、相談しやすい雰囲気を作ってもらいたいです。
- ・ 若い CW であっても一人でケースの家に飛び込み、さまざまな未経験の事象に遭遇します。守ってあげてほしいです。

▶ 教育的機能の発揮

- ・ CW が誇りを持って仕事できるよう、CW の良い点を伸ばすような指導をしてほしいです。
- ・ CW の意見や相談に耳を傾け、CW の主体性を受け入れながら CW の成長を促してほしいです。

▶ 管理的機能の発揮

- ・ 日頃から、各 CW の状況を確認をし、全 CW が同じペースで業務に取り掛かれるよう指導及び指示をしてもらいたいです。
- ・ CW のメンタル等に注意の上、業務量の平準化を図ってほしいです。

▶ その他

- ・ 事務所の方針を確実に伝達し、やりがいを感じられる環境作りをしてほしいです。
- ・ 知識や体験には個人差があることを意識して、SV 間のコミュニケーションをとってもらいたいです。
- ・ CW に対し、適切なアドバイスが常にできるよう、自己研鑽に努める SV であってほしいです。
- ・ 業務量も多く大変だと思いますが、ワークライフバランスを意識してほしいです。

3 - 1. 実施機関の職員同士が互いに期待すること

3 - 1 - 3. CW と課長のお互いに対する期待

■ CW から課長へ



▶ 支持的機能の発揮

- ・相談しやすい雰囲気を作ってほしいです。
- ・職員に対しての声かけ（コミュニケーションの増加）をしてほしいです。
- ・CW が一人で責任を抱え込んでしまうことがないような環境作りをしてほしいです。

▶ 複雑な課題のある世帯への対応

- ・特に援助が難しい世帯へのケースワークの際に助力してほしいです。
- ・援助が難しい世帯への対応時の関係機関との調整をしてほしいです。
- ・CW や SV でも解決困難な世帯の課題に対して、方向性を打ち出してもらいたいです。

▶ 組織運営の推進・改善

- ・福祉事務所としての方針や考え方を共有し、統一を図ってほしいです。
- ・課内全体を掌握していただいた上で、SV の負担軽減に繋がる取組を期待します。

▶ 人員体制への働きかけ

- ・業務量に応じた人員数の確保と職員の適正に沿った人員配置をしてほしいです。
- ・休むようになった職員への配慮、代替職員をすぐ手配する迅速な対応をしてほしいです。
- ・現業に支障が生じているため、CW の兼務を解消してほしいです。

▶ その他

- ・課として判断を求められた際に、最終行政判断を（被保護者の立場に立って）行ってほしいです。
- ・長年にわたる公務員経験、CW 経験を生かして、CW へ対する指導・助言等お願いしたいです。
- ・役所（他部署）の生活保護業務への理解を促してほしいです。

■ 課長から CW へ



▶ 抱え込まない・相談する

- ・困った時に 1 人で抱えこまず、周囲や上司に相談してほしいです。
- ・とにかく現場に足を運び、困った事があれば、上司に相談してほしいです。

▶ 積極性・向上心

- ・保護業務に携わることで、仕事だけではなく、自分の人生における知識・ノウハウを修得できるという意識をもってほしいです。
- ・想定外の事態においても、自分の成長の機会として、前向きな気持ちを持ってもらいたいです。

▶ 対人援助に対する姿勢

- ・昔に比べ、通常事務が煩雑化しており、通常ケースワークにまで手が回らない状態となっています。被保護者を大事にするケースワークを心がけてほしいです。
- ・被保護者から頼りにされる CW となってほしいです。

▶ 自己研鑽

- ・ライフスタイルの変化により寄せられる相談内容も多様化しているため、より広く、深い知識と技術を身につけてもらいたいです。
- ・生活に困窮している人を支援するために何が必要かを自分で勉強し、行動する CW になってほしいです。

▶ その他

- ・課題を抱え込み過ぎて身動きが取れなくなないように、気軽に話せる同僚を得てもらいたいです。
- ・CW は現地調査をするから尊いし、一目置かれます。机上での情報収集に終始することなく、生の情報を掴む姿勢をもってほしいです。
- ・慢然と前担当者の事務処理をなぞるのではなく、根拠を確認して業務に取り組んでほしいです。
- ・心身ともに健康で、業務に従事してほしいです。

3 - 1. 実施機関の職員同士が互いに期待すること

3 - 1 - 4. 課長から所長に対する期待

▶ 人員体制整備に向けた働きかけ

- ・ 人員体制について、人事関係部署との折衝を行ってほしいです。
- ・ 現業の苦労、現業員人事の重要さ、困難さを理解し、組織力の向上に向けて、人事部に働きかけてほしいです。
- ・ 市長・副市長等へ生活保護業務の重要性や大変さを十分に伝達し、人事の面で可能な限り、休職者や対人業務の適正に欠ける人材が配置されないよう、調整を図ってほしいです。

▶ 支持的機能の発揮

- ・ 現場の苦労を把握し、職員へのねぎらいの言葉かけをしてほしいです。
- ・ 課長以下の相談に乗ってもらえる環境作りをしてほしいです。

▶ 教育的機能の発揮

- ・ CW、SV、課長とは異なる視点からの助言や判断をしてほしいです。
- ・ 大きなトラブルが起こったときの助言をしてほしいです。
- ・ 引き続き、CW や SV の意見を大切にし、総体的な助言をいただきたいです。

▶ 仕事がしやすい職場づくり

- ・ 備品等、職員の負担軽減となる予算措置へのバックアップをしてほしいです。
- ・ SV や CW に限らず、職員 1 人ひとりがお互いに相談しやすい職場環境となるように鋭意努めてほしいです。
- ・ 職員がやりがいを持って働ける環境を整備してほしいです。

▶ その他

- ・ 問題が生じた時、適切な判断をしてほしいです。
- ・ 福祉事務所内の他部署や庁外他機関と調整してほしいです。
- ・ 限られたマンパワーを有効活用できるよう、組織内のスクラップアンドビルドも含め、重点目標を示してほしいです。
- ・ 課長との積極的な情報共有をしてほしいです。

■ MEMO

3-2. 安心して働ける職場環境づくりに向けて

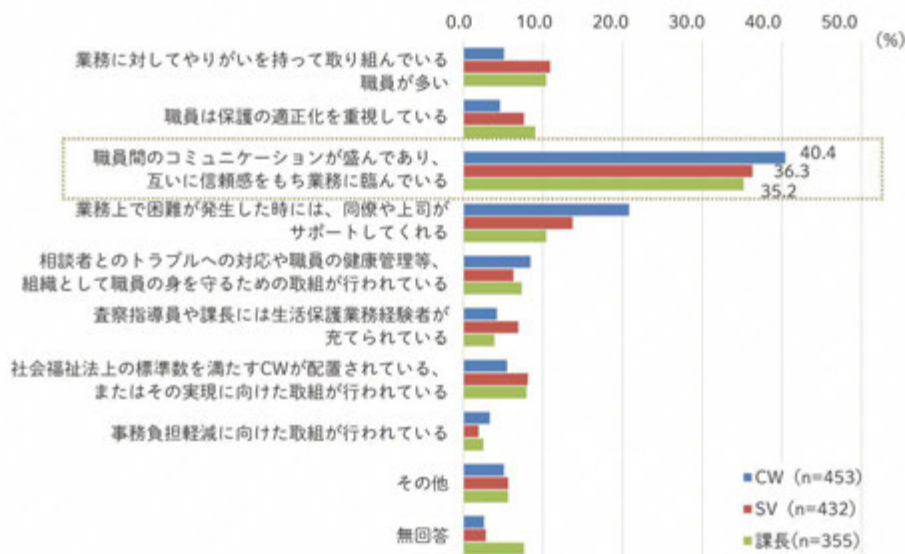
職員が安心して働ける職場環境とはどのようなものでしょうか。実施機関のCW、SV、課長に対するアンケート調査の結果や、ヒアリング調査を通じて得られた職場環境づくりの取組についてみてみましょう。

3-2-1. 職場環境について重視すること

アンケート調査において、CW、SV、課長のそれぞれに対し、同じ選択肢を用意して、「職場環境について重視すること」を1位から3位まで尋ねました。ここでは、3者の回答結果を見てみましょう。

※実施機関 CW 向けアンケート、SV 向けアンケート、課長向けアンケートより

■ 重視すること 1位

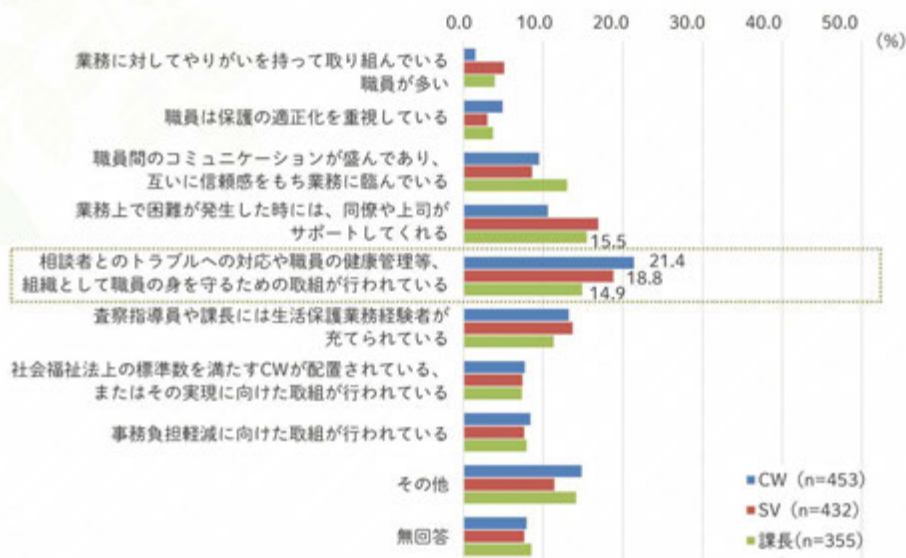


■ 重視すること 2位



3-2. 安心して働ける職場環境づくりに向けて

■ 重視すること 3位



CW、SV、課長で、重視することの内容に大きな違いは見られませんでした（注：課長が3番目に重視することの1位は「業務上で困難が発生した時には、同僚や上司がサポートしてくれる」でした）。大変なこともある仕事だからこそ、組織として取り組むこと、信頼関係を構築し、助け合っていくことが重視されている様子がうかがえます。

3-2-2. 職場環境づくりのヒント

「組織として業務に取り組むこと」「職員同士が信頼関係を構築し、助け合っていくこと」ができる職場づくりについて、どのように考え、どのように取り組むとよいでしょうか。ここでは、ヒアリング調査から得られた実施機関の考え方や取組を紹介します。

実施機関 A

- 職員の休暇取得状況、時間外勤務状況、担当ケース数、新規申請受理数を把握し、**特定の職員に負担が偏り過ぎないように調整を行う。**
- 職員も自分も健康を維持できるよう、**月1日以上を目標に休暇を取得**するよう勤めている。取得状況は人により異なるが、月1日の休暇取得は、**人事評価の目標**にも掲げてほしいとお願いしている。目標にしていれば休暇取得しやすい。人事課からワークライフバランスの推進も要請されていることもある。また、休暇取得と、**不在の際の事務の代行を課全体の目標**として、コピー機前に貼り紙している。
- 理想は、**楽しい雰囲気職場、笑いの絶えない職場**。当実施機関は若い職員が多いが、自分たちで仲良く仕事を進めているように見える。**若い職員が多いことはデメリットばかりでもない。**むしろ、年齢がばらけすぎると不公平感が出るかもしれないと感じる。不公平になるのは避けるべきことであり、そうならないよう気を付けている。「どんな上司の場合、不平・不満が多くなるか」ということには留意している。

実施機関 C

- CWはクライアントである被保護者を「この人は就労支援の人」、「この人は金銭管理できない人」、「この人は不正受給をした人」といった、進行管理の視点で見ているような印象がある。指標が目に見えることには、よい面もあるのだろうが、**被保護者の生活歴や背景といった状況をトータルで見て、支えていくことができていないと感じることがある。**
- ケースワークは**ゴールの見えない混沌とした中を進む仕事だが、その混沌に向き合う時間的な余裕がない。**事業や業務を少し減らしてあげなければ、質の高いサービスを提供することは難しいのではないと思う。CWが利用者に、SVがCWに向き合える時間が必要。生活保護の制度の本来のミッションを果たすため、**被保護者のニーズに向き合っていくための時間と力量を保証する体制を、管理職は構築する責任がある**と思う。

3-2. 安心して働ける職場環境づくりに向けて

実施機関 D

- 大切なのは、SV と CW の間に「仕事は厳しいが相談しやすい」など、信頼関係があること。どんなに大切な助言や指導をしても、信頼関係がなければ CW には届かない。信頼関係構築の取組の一環として、四半期ごとに課長が課の全職員と面談をしている。
- 面談において、SV に対しては「CW 任せにはいけない」と言い、CW に対しては「SV 任せにはいけない」と言っている。CW と SV それぞれに責務があり、それを理解したうえで、仕事をしなければならない。また、CW には「係長に直接言えないことがあれば、課長に言ってもよい」とも伝えている。
- SV には、「感情的になって怒ることと教育することは違う」とか、「叱るのはよいが怒るのはだめだ」とか、「同行訪問の際は、帰りの車内で『お疲れさま』と話すだけでも変わるよ」といった助言をするとともに、辛辣な部分はあるかもしれないが、個々のウィークポイントも伝える。これも SV との信頼関係がなければできないことだが、課長は SV の査察指導を行う立場でもあるし、それだけの関係性は築けている。

実施機関 F

- CW との同行訪問について、SV のスケジュールに勝手に入れてよいルールにしている(とは言っても、実際は勝手に入れられることはなく、声をかけられているが)。3つの機能のうち、教育的機能の部分に該当するのではないかと思う。ケースワークは、人と人の関係づくりでもあるので、知識だけでなく対話や姿勢についてはある程度背中で見せなければならない面があると思っている。また、同行訪問のタイミングでは CW から困りごとの相談もしてくれる。
- CW に生じる戸惑いの原因は対人業務。倍ほど年齢が離れた人と接することには、不安も感じるだろう。1人ではないということを理解してもらい、安心して仕事をしてもらえよう、同行訪問は当たり前のことだと考えている。

実施機関 H

- SV は質問に対して一般論としては回答できるが、世帯員の性格、生活歴、どのような伝え方が適切なのかは CW でなければわからない。基本的に、**SV は CW が判断したことを承認するために存在**しているのであり、CW から SV に対して「こう考えたのだが、どちらの方がよいか」はあっても、「どうしましょうか」と相談するのはあり得ないと考えている。当然、1 年目で経験のない職員であれば教えるが、3 年も経って「どうしよう」はない。CW には「**世帯のことを一番理解しているのは自分だから、自分が係長であり、補佐であり、課長であり、場合によっては所長であるというぐらいの意識**をもって業務をしてほしい」と伝えている。
- 当実施機関では、係長や補佐を通さずに、直接 CW が課長に相談してよいことにしている。ただ、「**担当者に問題が発生した際は、基本的に担当者が課長に状況を説明する**」ことにしている。担当者の説明前に係長が概要を話すことはあるが、説明自体は担当者が行う。「係長がフォローしてくれる」のではなく、「**自らの問題は自ら説明し、みんなで考え、みんなで決定し、その結果を相手に伝える**」と考えてもらいたい。当然、責任は各職階に発生するが、職員には「**自分が一定程度の責任をもって仕事をする**」という姿勢を大切にしてもらいたい。「自分は下っ端だから言われたことだけやればいい」という意識は持ってもらいたくない。担当者でなければ気づかないことを、多々提案してくれるようになってほしい。
- 物事を決めるときに、担当者の意見をできるだけ入れたい。方針決定までは**立場に関係なく対等に議論すべき**だと考えている。そして決定事項に対しては邁進してもらう。「あの時にああ言ったのに」は無しにしたい。それが「風通しの良い職場」なのではないかと考える。

3-3. 国や本庁の役割

「用語解説」でふれたとおり、国や本庁は実施機関に対してスーパービジョンを行う存在であり、監査や研修等を通じて、実施機関における組織的運営管理や査察指導機能の向上を支える重要な役割を担っています。国や本庁が実施機関の取組（＝「D」）を、客観的な立場から評価（＝「C」）することにより、実施機関の更なる取組の改善、実施水準の向上（＝「A」）につなげていくことが可能になるという意味でも、国や本庁が行う監査等の取組には大きな意義があるといえます。

ここでは、本庁向けアンケート調査及びヒアリング調査の結果から、監査等を通じた実施機関への指導・援助の状況や具体的な取組状況を概観します。その上で、本庁と実施機関が監査によるスーパービジョン（する／される）を活用し、よりよい業務につなげていくためのポイントを整理します。

3-3-1. 監査の取組状況

※本庁向けアンケートより
※生活保護法施行事務監査のうち「一般監査」に関すること

■ 監査を通じて、管内実施機関の取組状況を適切に

把握できていると思いますか？





そのように思う理由は？（主なもの）

■「把握できていると思う」と回答した方

- ❖ 今年度は個別のケース検討に加え、管理運営事項に関して監査班長が所長等幹部職員に対するヒアリングを重点的に実施しており、その中で各実施機関の課題やその分析内容、取組状況等の聞き取りを行っています。（都道府県）
- ❖ 組織運営管理ヒアリングで課長やSVに実施機関の強みや苦手としている事項を聴取し、個別・事例別監査の際にその視点を反映しながらケース検討を行っています。（政令指定都市）
- ❖ 本市では比較的多くの延べ職員数を投入して監査を実施しているため、きめこまやかな指導ができていると考えています。また、指導台帳も詳細に作成しているため、適切な状況把握ができていると思っています。（政令指定都市）

■「まあまあ把握できていると思う」と回答した方

- ❖ 監査を実施する当課・福祉事務所双方に経験等に起因する知識のバラつきがあり、均質な監査の実施が困難であるため。（都道府県）
- ❖ 監査対象を無作為抽出していることから、大まかな傾向の把握はできていると思われますが、あくまで一部であることから、完全な把握はできていないと思われます。（政令指定都市）
- ❖ 原則として課長職レベルでのヒアリングを行って情報共有や助言指導を行っています。また、これまで全CWを対象に担当ケースの台帳点検を行っており（1CWあたり4～6ケース）、点検の前後に各30分程度、地区の状況や課・係の雰囲気、SVからの指導の状況などについて、監査官がCWから聴取しています。さらに、各監査官が事項別監査において十分なヒアリングを行っており、重層的な指導ができていると考えています。（政令指定都市）

3-3. 国や本庁の役割

■ 監査の際に、管内実施機関の組織的運営管理や査察指導の状況、課題を適切に把握するために工夫していることはありますか？



そのほか、このような工夫が行われています（主なもの）

- ❖ 監査時には雑談から入り、話しやすい雰囲気を作るよう意識しています。また、査察指導台帳（エクセルファイル）をパソコンから直接見させてもらっています。監査前には、課長、班長、監査担当等で分析検討しています。（都道府県）
- ❖ 一般ケース検討のヒアリングにおいて、経験年数の短い職員から困りごと等を聞くことを意識して行っています。（都道府県）
- ❖ CW とのヒアリングにおいて、組織的運営状況や査察指導の状況について確認しています。（都道府県）
- ❖ 監査の実施期間の数日間だけでは、実施期間の状況を把握しておくことは困難であるため、監査の実施期間以外に、他の要件などで実施機関へ出向いたときにケースワーカーと雑談をしたり、現場の雰囲気を観察したりするなどし、実施機関の状況のある程度イメージとして掴んでおくなどするようにしています。（政令指定都市）
- ❖ 産育休者や病休者の数を見て CW の持ちケース数の平均値を確認しています。一部の職員に負荷がかかり過ぎていないか等を組織運営ヒアリングで質問し、具体的対策を聴取しています。（政令指定都市）

■管内実施機関の組織的運営管理の推進に向けた具体的な指導・援助

についてはどのような状況ですか？



具体的な取組（主なもの）

- ❖ 具体的な改善方策について教示し、理解を得るためには時間が必要。監査全体のスケジュールよりも教えることを優先しています。（都道府県）
- ❖ 県福祉事務所で生活保護業務に従事し、制度に精通したOB職員を会計年度任用職員の「生活保護適正実施巡回指導員」として任用し、日常業務に対する指導及び助言、人材育成、教育機能の支援等のきめ細やかな継続的な支援を行っています。管内実施機関の抱える問題等を協議するための相談会を毎月1回県庁で開催し、担当職員が個別指導に対応しています。（都道府県）
- ❖ 各SVが進行管理で使用しているエクセル表などを共通フォルダに集め、誰でも使用できるようにしています。（政令指定都市）
- ❖ 組織運営管理ヒアリングで聴取した内容と実際の帳票類の管理状況を点検し、実施機関の課長やSVの認識と現実のギャップを指摘し、確実に進捗管理する仕組みを助言しています。（政令指定都市）
- ❖ 監査の最終日に査察指導員のヒアリングの場を設けており、監査に係る事項だけでなく現業員への対応や、困難事例等の相談を受け必要な助言を行っています。また、実施機関主催の査察指導員会議（四半期毎に開催）に参加し、現場で抱える困難事例等を捕捉できるよう働きかけています。（政令指定都市）

3-3. 国や本庁の役割

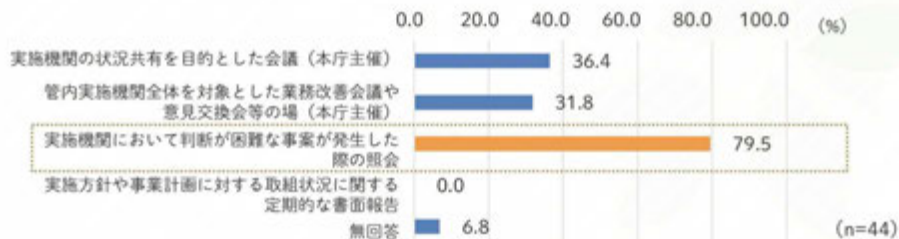
- 監査実施後、実施機関に対してどのようなサポートや独自の取組を行っていますか？

具体的な取組（主なもの）

- ❖ 監査終了後の講評時において、指摘事項に対する改善策を口頭で伝えています。実施機関からの要請があれば、研修会・勉強会を実施しています。（都道府県）
- ❖ 現場経験のない査察指導員が属する実施機関には、可能な限り特別監査による是正状況の確認や巡回指導を通じて、現場に出向き一緒に考えられる機会を設けています。（都道府県）
- ❖ 検査及び日頃のやり取りの中で、改善事項に関して、参考となる取り組みをしている事例を事務所に紹介しています。改善の方向性を決めかねている事務所には助言をします。検査終了後に、事務所の希望する事項の研修を実施しています。（都道府県）
- ❖ 特別監査（確認監査）以前に、一般監査時から2か月が経過した時点で「2か月点検」を実施しています。再任用職員による各区の巡回指導を行う中で是正状況の確認を行っています。（政令指定都市）
- ❖ 実施機関が速やかに是正・改善に対応できるよう、監査結果通知を発出する前に改善事項に関してまとめた資料を提供しています。また、監査実施から一定期間後に確認監査を実施し、確認結果を踏まえてヒアリングを行っています。（政令指定都市）
- ❖ 是正改善内容に関する問い合わせ、具体的な改善案に関する助言の求めには積極的に応じています。また、是正改善の通知時には、関係規定の一覧等を提供し、実施機関内の周知が容易となるよう援助しています。（政令指定都市）

3-3-2. 監査以外での管内実施機関との関わり

■ 監査のほかに、管内実施機関の取組状況を把握できる機会がありますか？



そのほか、このような取組が行われています（主なもの）

- ❖ 生活保護法第73条に基づく県負担金実地調査において、調査終了後、SV、CWからの相談時間を設けています。（都道府県）
- ❖ 制度を取り巻く状況の変化（例：感染症の影響）等に応じた、管内実施機関に対する調査を行っています。（都道府県）
- ❖ 各種研修の際には、福祉事務所からテーマを募集するなどした上で、意見交換の場を設けています。（都道府県）
- ❖ 管内実施機関が開催する会議に、本庁も参加しています。（政令指定都市）



判断困難事案発生時の照会が高い割合を占めました。実施機関の状況共有や業務改善、意見交換を行う場を本庁主催で行っている状況も見受けられました。本庁としても、実施機関とコミュニケーションをとれる機会を大切にしていることがうかがえます。

3-3. 国や本庁の役割

3-3-3. 本庁による具体的な取組

ヒアリング調査で得られた、本庁の具体的な取組を紹介します。

■ 都道府県

具体的取組①

小規模・CW 経験のない SV のいる実施機関への巡回指導

巡回指導は、現場で生じている日々の疑問や課題について、相談を受け助言するという位置づけで実施している。生活保護手帳を紐解きながら、面接のあり方をはじめ、厚生労働省が重点施策として示している内容に沿って、現場に助言することを目的と考えている。特に小規模でかつ SV が CW 経験のない事務所を選定し実施した。

具体的取組②

人員配置についての本庁としての働きかけ

市域における CW では、1 人あたり担当世帯が 100 を超える場合（町村域では、80 世帯を超える場合）、監査において文書により改善を要請（文書指摘：住民への福祉サービスの提供に支障を来すとする観点で、今後の保護の動向に十分留意し、増員を検討するよう要請）している。このラインを超えると、毎月の保護費の変更事務だけに明け暮れてしまい、丁寧な相談、支援をする余力は残らないだろう。CW 経験者の配置までは要請できないが、標準数を満たしていないことについては本庁として改善要請できるものと考えている。

具体的取組③

幹部職員の組織運営への関与にむけた働きかけ

ケース検討会議等への福祉事務所長の参画を要請している。実施機関の規模が大きくなるほど、距離感が遠くなるようで、所長が参画している実施機関は少ない。他方で、生活保護業務経験のある所長は参画している実施機関もある。業務経験のない人からすると、ケース検討会議は「事件性のあるものへの対処」といったイメージがあるようだが、「支援の手法や社会資源の活用など援助技術の向上につながる協議も行ってほしい」と思うところはある。所長に対して、「月に1度でもケース検討会議に参画してほしい」とは伝えている。現場感やケースワーク業務の困難性を理解してもらうことにもつながる。また、業務へのはげましの言葉をかけることもあってほしい。

監査講評後、所長からご挨拶をいただく。その際に本庁の課長から、「生活保護業務は困難を極める中で頑張っている」といった趣旨のことについて必ず話をしており、生活保護業務の経験のない所長にも、本庁が現業務の困難性を認識していることを伝えるようにしている。

具体的取組④

管内実施機関への対人援助に関する研修の実施

援助方針は形だけのものではなく、訪問の目的にもつながる。まず押さえておきたいのは、訪問は「支援者として世帯の課題を見つける」ということであり、「不正を探すこと」ではない。その中で見えてきた事実に基づき、最低生活の保障と就労支援等自立支援が展開される。そうした意味で、きめ細かく援助方針を樹立されている福祉部門（例：児童相談所やスクールソーシャルワーカー、障害者支援施設等）の現場職員を講師に招き、援助方針樹立へのアセスメント等の手法を学ぶ研修や援助の視点、社会資源の活用を学ぶ研修等を実施している。

特にこの2年で、適切な援助方針の策定について、実施機関への指導を行ってきた。「できる限り訪問の都度、援助方針が適切かどうかを見つめ直してほしい」という助言をしている。「受給者と共有できる援助方針」が、大切であろうかと思う。他方で、複雑な課題を抱えている世帯に関しては課題の共有がなかなか難しい側面もある。また、「援助方針を見ただけで、その世帯の課題が分かるように」ということは伝えている。担当CWが変わったとしても、その方針を引き継ぎ、訪問できるようにしておいてほしい。

3-3. 国や本庁の役割

■ 政令指定都市

具体的取組①

監査実施前の SV・課長ヒアリング

おそらく 10 年以上前から実施している取組として、監査実施前に、実施機関の SV に対し現業員の状況、係長同士の連携の状況、SV の目から見た課長の状況などについてヒアリングしている。特に課内の中心的な存在の SV には、課全体の職場の雰囲気ヒアリングしている。課長に対しては、監査初日に、本庁課長から課の体制についてヒアリングしている。

具体的取組②

監査全体講評前の課長級職員・係長級職員との意見交換

個別ケース検討において明らかになった不十分な点について助言するとともに、チェック体制について確認している。例えば、個別ケース検討で「世帯の状況に応じた援助方針の見直し」ができていないという指摘が多かった場合、そもそも実施機関として「年度途中でであっても見直さなければならないこと」が認知されているのか、疑問を覚えることもあるため、意見交換の場で話すこともある。また、場合によってはその時に生活保護手帳を持ってきてもらい、一緒に見ながら話すこともある。

さらに意見交換では、監査に対する取組姿勢について話すこともある。実施機関や職員個人によって差はあるのだが、監査を「嫌なもの」、「日常業務で忙しいのに」と捉えている実施機関もあれば、「気づきの場」と捉えている実施機関もある。

考え方①

監査への取組姿勢や実施機関との関係構築

本庁の姿勢として改めるべきことがあれば改めながら、現場の実態を尋ねている。監査の最初や最後など、職員が全員集合する際に、本庁から職員に対して監査の意義を伝え続けており、また実施機関の幹部職員も「監査を受ける側も、これをいい機会として見直していきましょう」と職員に伝えてくれる。課長や係長がリーダーシップをとれているところは、監査に対しても前向きに取り組み、それがCWにも伝わっており、好循環が生まれているように思う。

ケース検討時には、これまではできていない部分に対する指摘のみであったが、CW へのお土産という意味を込めて、日常業務での困りごとや意見の吸い上げも行っている。

管内実施機関とは、顔の見える関係づくりを意識している。年度当初のヒアリング、2 か月に1度の課長会議・係長会議、監査実施前の査察指導員からのヒアリングなどにより、本庁の存在を意識してもらうようにしている。また、今年度はコロナの影響により、福祉事務所の職員が感染者となった場合には本庁からも応援すると伝えており（実際には応援する事態にはならなかった）、本庁が実施機関に協力する姿勢を打ち出すことにより、良好な関係を築くようにしている。

3-3. 国や本庁の役割

3-3-4. 監査を通じて業務をよりよいものにするために

冒頭でもふれた通り、監査は「PDCA サイクル」でいうところの「C」であり、きちんとした「C」があるからこそ、よりよい「A」や「P」につながっていくといえます。

アンケート調査やヒアリング調査の結果から、本庁は管内実施機関の状況を適切に把握し、組織的運営管理をはじめとする実施水準を向上するために様々な取組を行っていることが確認されました。それだけでなく、監査の意義や目的を実施機関に伝え、監査に対して前向きに取り組んでもらうことが重要であるということも示唆されました。

監査を通じて、生活保護業務をよりよいものとするために、本庁及び実施機関が意識しておきたいポイントを以下に整理します。

国や本庁が意識しておきたいポイント

- ・ 監査の意義や目的を「言語化して」実施機関に伝えること（特に所長や課長等幹部職員に伝わっていること）
- ・ 実施機関の「できていない点」だけを指摘するのではなく、よい点をしっかり評価すること
- ・ 「できていない点」の背景要因を明らかにするため、実施機関のおかれた状況に寄り添って、一歩踏み込んだ分析をすること
- ・ 分析結果をもとに、改善に向けた具体的かつ建設的な助言や情報提供、研修等を行うこと（改善方法について一緒に考えることも大切）
- ・ 監査の場に限らず、会議や別要件で実施機関を訪れるタイミングがあれば、職員の様子や職場の雰囲気を確認しておくこと

実施機関が意識しておきたいポイント

- ・ 監査は「嫌なもの」「〇×をつけるもの」ではなく、業務をよりよいものにするため、あるいはリスクマネジメントをするための「よい機会」だと認識すること
- ・ 「できていない点」を隠そうとせず、ありのままの職場の状況を見てもらうこと
- ・ 「できていない点」を指摘されるだけの場とするのではなく、業務の全体像や根拠を理解することにつながる
- ・ 国や本庁を「活用する」という視点をもつこと

国や本庁と実施機関が、双方向のコミュニケーションにより良好な関係を築き、監査を通じて十分なりスクマネジメントをすることで、業務をよりよいものにしていくことが可能になります。

考 え 方 編

「考え方編」では、本書でたびたび登場しキーワードになっている
「PDCA サイクル」について解説します。

あらためて「PDCA サイクル」の考え方にふれたのち、
生活保護業務と PDCA サイクルの関係性について
理解を深めていくことをねらっています。

「なぜ生活保護のお仕事に PDCA サイクルが必要なのだろう？」
という疑問へのヒントになれば幸いです。

1-1. 生活保護制度の目的

生活保護は、憲法第 25 条にある「健康で文化的な生活」を保障するという大切な役割があります。

生活保護法第 1 条では、「この法律は、日本国憲法第二十五条に規定する理念に基き、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする」と明文化されており、生活保護法の目的が「最低生活保障」と「自立の助長」の 2 つであることが明らかにされています。

これら 2 つの目的のうち、「最低生活保障」は社会保障的側面をもつ金銭給付として行われるものであり、「自立の助長」は社会福祉的側面をもつ対人サービスにより行われるものと考えられます。小山進次郎氏*は、著書「生活保護法の解釈と運用」の中で、生活保護制度が「社会保障の制度であると共に、社会福祉の制度である」と述べている一方で、保護の実施機関が行政行為として行うケースワークの多くが「単なる事実行為」として、法律に規定されていないことを指摘しています。(小山進次郎『改訂増補 生活保護法の解釈と運用(復刻版)』社会福祉法人全国社会福祉協議会, 2004 年, p95-96)

「ケースワークとは何か」ということについては、今日に至るまで多くの識者、生活保護制度に関する研究者が様々な見解を示してきましたが、平成 12 (2000) 年、厚生労働省は「**従来から、ケースワークの一環として事実上行われてきた要保護者の自立助長のための相談及び助言に係る事務を、自治事務として法定化する**」とし、生活保護法第 27 条の 2 (相談及び助言) を創設しました。

*小山進次郎氏・・・厚生省社会局保護課長として現行の生活保護法の制定に関与した。

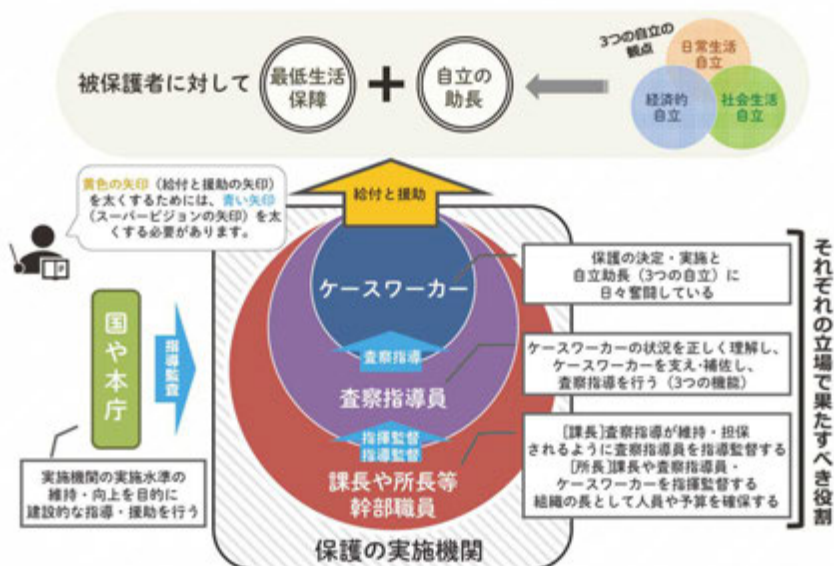
平成 16（2004）年には、社会保障審議会福祉部会に設置された「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」の報告書において「自立支援プログラム」の導入が提言され、「平成 17 年度における自立支援プログラムの基本方針について」（平成 17 年 3 月 31 日社援発第 0331003 号 各都道府県知事・各指定都市市長・各中核市市長宛 厚生労働省社会・援護局長通知）では、自立支援プログラムの導入目的を「経済的給付を中心とする現在の生活保護制度から、実施機関が組織的に被保護世帯の自立を支援する制度に転換すること」とし、ここで、「経済的自立」「日常生活自立」「社会生活自立」のいわゆる「3つの自立」の概念が明らかにされました。

こうした中で CW は、訪問調査や援助方針の策定・見直し等をはじめとするケースワークを行うことで、被保護者の「最低生活保障」と「自立の助長」を一体的に進めているといえます。



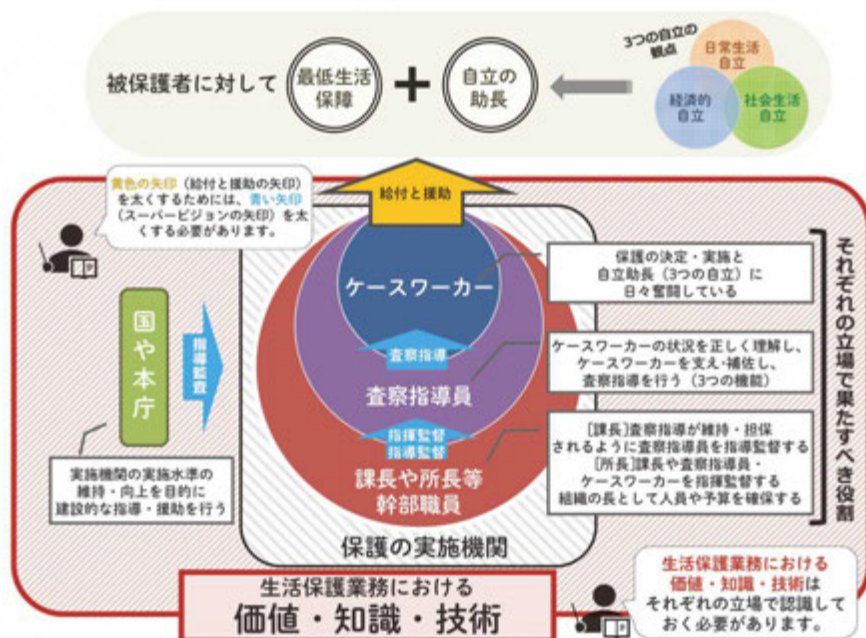
1 - 2. 連続的なスーパービジョンと各職階の役割

保護の実施機関には、保護を必要とする住民の利益の最大化を図るため、的確な指導や援助を行うとともに、多様多岐に渡る生活保護事務を担っているCWがいます。そして、CWに対して「3つの機能」を発揮しながら査察指導を行うSV、そして査察指導が担保されるようSVを指導監督する課長、課長やSV、CWを指揮監督する所長がいます。そして、実施機関の実施水準の維持・向上を目的に助言・指導を行う国や本庁がいます。それぞれの職階や立場において、果たすべき役割が適切に果たされ、連続的なスーパービジョンが機能することにより、被保護者や相談者に対するよりよい援助につながっていきます。



ここで大切なのは、生活保護業務における「価値・知識・技術」です。CWは、生活保護業務を適正に実施するため、研修やOJTをはじめとする様々な機会を通じて業務における「価値・知識・技術」を習得します。

「価値・知識・技術」が必要なのは、SV、課長や所長等幹部職員、本庁や国も同様です。SVは「価値・知識・技術」の上に、「教育的機能・管理的機能・支持的機能」の3つの機能をバランスよく発揮しながらケースワーカーに対して査察指導を行っていきます。また、課長はSVにとってのスーパーバイザーであり、実施機関にとってのスーパーバイザーは本庁や国であるといえます。これらが連続的に機能すること（連続的なスーパービジョン）が、被保護者に対する適切な給付とよりよい援助につながっていくものと考えられます。



1-3. 生活保護業務の体系図

下図は、生活保護業務を具体的かつ体系的に示すことを試みたものです。ケースワーカーが培った「価値・知識・技術」の土台のもと、具体的な生活保護の実施過程における相談援助活動が展開され、被保護者に適切な援助が行われていくことを表しています。



■ MEMO

2-1. PDCAサイクルとは何か

PDCAサイクルは、「P」= plan（計画）、「D」= do（実行）、「C」= check（評価）、「A」= act（改善）の4つのステップで構成されています。plan（計画）は、業務について目標と計画を作成すること、do（実行）は、計画に基づいて業務を実施すること、check（評価）は、計画に沿って業務が実施されているかを評価すること、act（改善）は、計画に沿っていない部分に対して対応策を実施し、改善することをいいます。

元々は、生産技術における品質管理などを継続的に改善する手法として考えられたものですが、その後開発・営業・製造など、製造業において浸透し、今日では行政評価の手法としても取り入れられるなど、様々な業種及び場面への展開を見せています。

一般的にPDCAサイクルは、以下のように図式化されます。



他方で、PDCA サイクルとは「継続的な改善の手法」です。そのことを踏まえると、前頁のようなイメージは、ともするとサイクルを一度回して終わりといった印象を与えてしまうかもしれないことから、本来的には下記のようなイメージで表すことが適切であるとも考えられます。



「計画→実行→評価→改善」は一度で終わるものではなく、「改善」した結果を「次の計画」に反映させていきます。ある目的の達成に向け、PDCA サイクルという手法を用いて、一連のプロセスの成果を積み上げる、「スパイラルアップ」のようなイメージです。

2-1. PDCAサイクルとは何か

行政機関においては、政策評価制度において「PDCA サイクル」の考え方が用いられています。平成9年12月3日の「行政改革会議最終報告」において、政策評価制度の導入が提言され、平成13年1月の中央省庁等改革の一環として、政策評価制度が始まりました。

その後、平成13年6月には、政策評価制度の実効性を高め、国民の信頼の一層の向上を図るため、「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（平成13年法律第86号。以下「政策評価法」という。）が制定され、14年4月から施行されました。

政策評価制度の導入提言に際しては、以下のような認識がありました。

行政改革会議報告（平成9年12月3日）（抄）

5 評価機能の充実強化

（1）評価機能の充実の必要性

- ① 従来、わが国の行政においては、法律の制定や予算の獲得等に重点が置かれ、その効果やその後の社会経済情勢の変化に基づき政策を積極的に見直すといった評価機能は軽視されがちであった。
- ② しかしながら、政策は実施段階で常にその効果が点検され、不断の見直しや改善が加えられていくことが重要であり、そのためには、政策の効果について、事前、事後に、厳正かつ客観的な評価を行い、それを政策立案部門の企画立案作業に反映させる仕組みを充実強化することが必要である。
- ③ また、評価機能の充実とは、政策立案部門と実施部門の意思疎通と意見交換を促進するとともに、その過程において政策立案部門、実施部門の双方の政策についての評価や各種情報が開示され、行政の公正・透明化を促す効果があることも忘れてはならない。

出典：総務省 HP 行政改革会議最終報告（平成9年12月3日）（抄）

https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/kaigi.htm

福祉行政分野においてPDCAサイクルが導入されている一例を紹介すると、高齢福祉分野では、介護予防事業において、更なる効率的・効果的な事業実施を目的に、PDCAサイクルによる評価や改善が求められています（令和元年12月13日公表「一般介護予防事業等の推進方策に関する検討会」取りまとめ）。

障害福祉分野では、障害者総合支援法（平成25年4月）における障害福祉計画において、関係者で共有した目標等の達成に向けた連携や進捗確認を通じた工夫・改善を図るため、PDCAサイクルを通じた取組の推進が規定されています。また、児童福祉分野においても、児童福祉法（平成28年6月改正）で障害者総合支援法と同様のことが規定されています。

このようにPDCAサイクルは、生活保護分野に限らず行政組織のあらゆる分野で導入されていますが、いずれも「取組をよりよいものにするために」という目的が窺えます。

生活保護分野においては、特に現在、医療扶助の適正実施（後発医薬品の使用促進、健康管理支援事業等）の観点から、PDCAサイクルに沿った事業の実施が求められていますが、1つの事業にとどまらず、生活保護業務全体をPDCAサイクルの観点からとらえ直すことも、「生活保護の仕事をよりよいものにするために」意義のあることだと考えられます。

2-2. 生活保護業務とPDCAサイクルの関係

「生活保護事務のPDCAサイクルについて」（厚生労働省社会・援護局保護課 自立推進・指導監査室）

『生活と福祉』全国社会福祉協議会, 2012年7月号 p10-14 をもとに一部加筆。

生活保護において、PDCAサイクルはどのように利用されているのでしょうか。

生活保護手帳（2020年度版）の737頁には、平成17年3月29日の厚生労働省社会・援護局保護課長通知「生活保護業務の実施方針の策定について」が記載されています。そこでPDCAサイクルの考え方が導入されて以降、実施方針のみならず、種々PDCAサイクルを意識した業務の遂行が求められています。

ここでは、生活保護業務とPDCAサイクルの関係を、「①実施方針を中心とした組織運営のPDCAサイクル」と「②援助方針を中心とした対人援助のPDCAサイクル」の2つの項目に整理し、過去の全国査察指導員研修会での講演内容に基づきながら、考え方を解説していきます。

2-2-1. 生活保護におけるPDCAサイクルの分類

生活保護におけるPDCAサイクルは、大きく以下のとおりに分類されると考えられます。

実施方針を中心とした組織運営のPDCAサイクル

P98～解説

係（査察指導員）単位のPDCAサイクル

P96 コラム

生活保護ケースワーカー個々の仕事のPDCAサイクル

援助方針を中心とした対人援助のPDCAサイクル

P114～解説

では、なぜ保護の実施機関にPDCAサイクルが必要なのか、次のページから見ていきましょう。

2-2-2. なぜ、保護の実施機関に PDCA サイクルが必要なのか

保護の実施機関に PDCA サイクルが必要な理由として、大きく 3 つのことが考えられます。

1 業務プロセスの可視化と共有によって、業務の継続性を確保できるから

実施機関（行政組織）として、生活保護事務の継続性を確保する必要があります。行政組織として、人事異動や地区担当替えは避けては通れません。他方で、その業務を担当する職員が変わったとしても、それが生活保護制度の適切な運用や困難を抱える相談者への支援等に影響を与えることがないようにしなければなりません。

PDCA サイクルを用いて業務のプロセスを可視化し、共有することで、業務理解や引継ぎがスムーズになり、実施機関として業務の継続性を保つことにつながります。

2 組織全体で課題と目標を共有し、改善に向け具体的にに取り組むことができるから

そもそも PDCA サイクルとは、業務の実施結果や内容の客観的評価分析に基づいて具体的で実効性ある改善策及び向上策を講じる手段です。

実施機関の課題を客観的に洗い出し、テーブルの上に乗せ、具体的に解決していく見通しをつけ、職階ごとの役割に沿って業務を進めていきます。このプロセスを職員個々で行うことは非常に大変です。だからこそ、PDCA サイクルは SV や課長等幹部職員が意識的に運営していくことが大切になります。

「生活保護担当職員の資質向上に関する提言」(平成 15 年 3 月)では、「生活保護 CW 業務が嫌われている理由」の 1 つとして「典型的な個人ワーク（個人が抱えやすく、個人で悩みやすい）」ということが挙げられており、その対応の方向性として「組織的な対応が不可欠」であることが示されています。CW の抱え込みを防ぎ、組織全体で取組を進めていくためにも、PDCA サイクルを用いて課題と目標、解決策を共有しておくことが大切だと考えられます。

2 - 2. 生活保護業務とPDCAサイクルの関係

3 職員が効率的・効果的に業務を進めることにつながるから

実施機関として、組織的運営管理の推進がますます求められる中、1人ひとりが業務プロセスを理解し、意識して取り組むことができれば、職員は「いま自分が取り組んでいるのは、業務全体の中でこの部分だ」と、状況を客観視でき、業務を効率的・効果的に進めることにもつながります。

「やらなければならないことができていなかった」「やらなくてもいいことをやっていた」というのは、上の「2」で整理したように、CWの抱え込みにつながったり、精神的な負担を生じさせたりすることにもつながりかねません。組織運営の「ムリ・ムダ・ムラ」を防止するためにも、PDCAサイクルは必要であると考えられます。

本書の冒頭でふれたように、組織の方針が共有され、PDCAサイクルに基づき取組が進められることで、現場の判断力の向上につながっていくといえます。



PDCAサイクルが機能せず、「課題の洗い出し」から「解決策に基づく業務の推進」までがバラバラに行われた場合、「課題の洗い出し」では、職員それぞれが感じる課題の内容や程度に差が生じたまますり合わせられることがなく、組織として課題を言語化することができません。

そのため、「解決策の検討」では、職員それぞれが認識した課題に対して職員それぞれが解決策を検討し、それが適切かどうかも組織として精査されないまま、「解決策に基づく業務の推進」につながっていきます。組織的取組として共有されていないので、それぞれの職階においても、自分が何をしたらよいのかわからなくなったり、いつの間にか取り組まれなくなり課題が積み残されてしまったりする、というリスクにもつながります。

他方で、PDCAサイクルを機能させ、「課題の洗い出し」から「解決策に基づく業務の推進」までが組織的に行われていた場合、「課題の洗い出し」では、職員それぞれが感じる課題を同じテーブルに乗せて議論するので、共通認識をもつことができます。また、他の職員の意見を聞くことで、「こんな課題があったのか」という新たな気づきを得られることもあるかもしれません。

「解決策の検討」では、組織として認識した課題に対して、職階ごとの役割を踏まえたうえで取組を検討することが可能になるため、「解決策に基づく業務の推進」で具体的な行動につながります。「誰が何をなすべきか」が明確になっているため、取組が行き詰った際の要因分析もスムーズに行うことができます。

査察指導台帳の活用

査察指導台帳は、査察指導機能を平準化し、その継続性を担保するという目的のもと活用されるものです。例えば大規模な実施機関では、SVが複数いる場合もありますが、SVによって査察指導の内容が異なってしまうのは、組織的運営管理の観点からは不適切であり、ケースワーカーの混乱にもつながります。組織として査察指導の平準化を図っていくという意味で、査察指導台帳を活用することが考えられます。

また、SVが1名の小規模な実施機関では、査察指導マニュアル等も含め、組織としての査察指導機能の継続性を担保していく必要があることから、査察指導台帳を活用することが考えられます。

査察指導台帳は、SVが使用する基本的なツールであるといえます。形式は、紙媒体であっても電子媒体であっても、目的達成が可能であればよく、ケースワーカー別、現業事務別の台帳として編綴するのも1つです。

ですが、単なる「ケース要約表」にならないよう、留意する必要があります。査察指導台帳に必要なと考えられる項目はいくつかありますが、項目数をあまりに増やしすぎると記載することが目的になりかねないリスクもあるため、あくまで「課題や懸案事項の解決にむけケースワーカーに指示したことや、いつどのように解決に至ったか」を中心に管理するという目的を果たすためのツールとして管理していくことが大切です。

また、それだけでなく、査察指導台帳は「今後何をしなければならぬか」を見る、いわばスケジュール帳のような進行管理ツールであるともいえます。

【参考】

平成24年度生活保護新任査察指導員・指導職員基礎研修会 講義「査察指導員の年間主要業務について」

平成30年度全国新任基礎研修会（査察指導員等）講義「査察指導員のしごと」



よかれと思ってあれこれ項目を増やしてみたけど、管理が追いつかなくなっていました・・・

かえって手間を増やすことがないようにしたいものですね。組織としてどんな事項を管理する必要があるか、課長も交えて一度話し合ってもいいかもしれませんね。



■ MEMO

2-3. 実施方針を中心とした組織運営のPDCAサイクル

保護の実施機関としての組織運営のPDCAサイクルは、以下のよう
に図示できると考えられます。ここでは、PDCAサイクルの各プロ
セスについて解説します。



2-3-1. 「P」実施方針及び事業計画の策定

実施方針及び事業計画の「そもそも」について、おさえておきましょう。

実施方針及び事業計画とは・・・

実施機関の進むべき方向、取り組むべき重点事項、現在抱えている
問題に関する改善の方向性を示した基本方針

実施方針や事業計画とは何かが正しく理解されていなければ、策定
に関わった人には「やらされ感」しか残らず、策定後は誰も見ないよ
うなものができてしまいます。実施機関内において、実施方針や事業
計画に対して正しく認識共有しておくことが非常に大切です。

■生活保護業務の実施方針とは？

実施方針及び事業計画は、「保護の実施機関における生活保護業務の実施方針の策定について」（平成十七年三月二十九日社援保発第0329001号 厚生労働省社会・援護局保護課長通知）（以下「17年通知」と称す。）に示されています。

平成16年度まで、実施機関では「運営方針」という名前で策定されていましたが、一部の実施機関では、「管内地域や自所の課題とその要因の分析が十分ではない」「毎年度同じ内容になっている」「実施機関内に十分周知が図られていない」等の課題が見受けられました。こうした経緯により、平成17年度に「運営方針」は「生活保護業務実施方針（実施方針）」とされました。

17年通知の本文には以下のことが示されています。

効率的かつ効果的な業務運営を行うためには、適切な計画を策定し、その計画に沿って業務を実施し、その結果を評価して、計画の見直しを行うことが必要であり、運営方針については、この一連の流れ（計画―実施―評価―見直し）を意識して適切な計画として活用されるよう策定されることが重要である。

実施方針は、保護の実施機関における「生活保護業務のPDCAサイクル」の最も基本的かつ実働的なプランであるといえます。

2-3. 実施方針を中心とした組織運営のPDCAサイクル

■実施機関における現状及び課題の把握とは？

17年通知では、実施機関の現状や課題を把握するポイントが示されています。

17年通知 「1. 実施機関における現状及び課題の把握」

(1) 保護の動向及び雇用情勢など地域の状況について、客観的な資料等に基づいて分析を行い、対応すべき課題について整理すること。

ここでいう「地域」とは「実施機関の管内」という意味です。例えば管内において、直近1年間でどのような内容の相談が増えたのか、減ったのか。開始や廃止の理由がどのように変わっているか、経済・雇用情勢は保護にどのような影響がありそうか。

近年、経済情勢は世界の動きに左右される側面もありますが、管内でこういったことが起きているのかを把握・整理することが大切であるといえます。

17年通知 「1. 実施機関における現状及び課題の把握」

(2) 前年度の監査指摘事項などを踏まえ、実施機関の抱える問題点について把握すること。なお、問題点の把握については、単に問題点を列記するだけでなく、問題点を分析し、その問題が生じている要因を把握すること。

問題点の把握については、「なぜそうになっているのか」「どこに躓きがあってその問題が顕在化しているのか」といった分析がなければ、次の改善方策の検討につながりません。

なお、実施機関の抱える問題点を認識する機会として、指導監査は非常に有効なものであるといえます。第三者に仕事ぶりを客観的に検証してもらうことを、取組状況を改善するための「よい機会」と捉え、活用するという認識をもつことも大切です。

17 年通知 「1. 実施機関における現状及び課題の把握」

(3) 前年度に実施した業務の取組の結果を評価・分析し、改善を図る事項の有無について検証すること。

昨年度の実施方針に掲げたことが、うまくいったかどうかを評価します。うまくいったら OK ですが、目標通り進まなかったことがあるならば、「なぜ」目標通り進まなかったか自ら振り返り、整理します。それをしなければ、宣誓的・宣言的な中身になってしまい、ただ「次はがんばります」としか言えなくなってしまう。

全所員を前に「次はがんばりましょう」とだけ言っても、所員は自分の業務の課題を的確に分析・評価することができず、何をしたらよいのか分からず困惑してしまいます。「誰が」「何を」「いつまでに」「こういう方法で」、を明確にした職階ごとの具体的な目標を実施方針の中で整理し、実施機関内で共有しておく必要があります。

2-3. 実施方針を中心とした組織運営のPDCAサイクル

■実施方針の策定にあたって気を付けるべきことは？

保護の実施機関は毎年度、把握した現状を踏まえ、当該年度における生活保護業務の実施について、実施機関として進むべき方向、取り組むべき事項、現在抱えている問題点についての改善の方向、自立支援プログラムの導入等を内容とする生活保護の実施の方針を定めることとされています。17年通知では、実施方針策定時の視点が示されています。一部を抜粋し、整理します。

17年通知「2. 実施方針の策定」

(2) 実施方針の策定については、業務全般について網羅するものではなく、既に恒常的な業務として定着している事項及び重要性や緊急性が低いと考えられる事項は除き、早急な改善や対応が必要な事項を中心として策定すること。

実施方針は、当該年度の取組等を具体的に示すものです。実施機関の抱えるさまざまな課題は、「直ちに改善すべきこと」と「中長期的に改善すべきこと」に分かれてきます。課題を分類したうえで「今年度は何をしよう」と、取り組むべき内容を整理します。

実施方針のポイントは、重点事項を定めるということに尽きます。あれもこれもと全部盛り込む網羅的なものから脱却し「今年度は何を重点的にやるのか」と明確にする必要があります。

17 年通知 「2. 実施方針の策定」

(3) 実施方針には、問題を生じている要因の改善に向け取り組む内容が明らかとなるよう、具体的な手順や方法を盛り込むこと。また、できる限り数値目標を設定するなど、あらかじめ取組の効果を測定する指標を設定すること。

「具体的な手順や方法」とありますが、「具体的に」というのは、職位・職階ごとに「誰が何をどう行うのか」を明らかにすることです。

さらに実施方針は、「組織的な運営管理」を行うことが重要であり、各ケースワーカーの自己管理に委ねることも不適切です。「どのように組織全体のものにするのか」という視点が重要であり、事務所の規模なども踏まえながら、方法論を考える必要があります。

前年度と同じ課題で指摘を受けた場合、取組結果を変えるためには、実施方針を変える必要がありますね。



17 年通知 「2. 実施方針の策定」

(4) 実施方針は、査察指導員、又は査察指導員と現業員の代表者で構成する策定委員会等によって原案を作成し、これを実施機関の長以下関係職員の参加のもとに十分討議し、実効性のある方針を立てること。策定されたものは、実施機関の決定事項として位置づけ、現業員等に周知徹底すること。

多忙な合間を縫ってせっかく作る実施方針・事業計画、作って周知されず終わるのではなく、組織運営の拠り所として、最大限活用したいですね。



組織の現状や課題をとらえ 実効性の高い実施方針を策定するために 意識しておきたいこと

実施方針や事業計画は、組織の現状や課題の分析を経て策定されるものですが、より実効性を高めていくためには、どういったことを意識しておけるとよいでしょうか。

ここでは、本事業の検討委員会（学識者、自治体職員で構成）においてとりまとめたポイントを、実施方針の「策定前」「策定時」に分けて紹介します。

実施方針の策定前

- 組織全体として強み、弱みを整理、分析し把握する視点（CWや幹部職員が実施方針・事業計画の策定や進捗管理に関与することを含む）
 - ・ 各職階の職員を交え、課題の整理、分析を組織的検討のもと行う
 - ・ 職員へのアンケートを通じて、各職階の目線から組織の強み、弱みを整理、分析する 等

実施方針の策定時

- 国や都道府県が示す重点項目を自らの組織課題に引き寄せて考える視点
 - ・ 国や都道府県が示すものを掲げるのみならず、それらを「自実施機関の弱み」と照らし合わせ、「特に何が重要な課題となっているか」を見極める 等
- 実現可能かつ具体性のある取組を策定する視点
 - ・ CW、SV、幹部職員それぞれの視点から、数値目標が立てられるかを検討し、現実的に実行可能なものを絞り込む（ただし、数ありきになってしまうと逆効果）
 - ・ 改善が必要な事項を具体的な業務の中に位置づける
 - ・ 取組を進めるため、「誰が、何を、いつまでに」を明確にする 等
- 「今すべきことは何か」（重要度・優先度を考慮する）の視点
 - ・ 今の組織がもつ能力や人員体制を踏まえ、「何ができるか」を考える
 - ・ 事務の停滞を招かないよう、スクラップする精神も併せ持つ 等
- 目標達成に向けて所員のモチベーションアップを図る視点

■ MEMO

2-3. 実施方針を中心とした組織運営のPDCAサイクル

■事業計画を策定し、取組を推進していく

実施方針で掲げた重点事項を、年間を通じてより具体的に、「いつまでに、誰が、何を、どう行うのか」とブレイクダウンして整理したものが事業計画です。

留意点として、実施方針本体と関連のない、単なる年間行事予定表のような形にならないようにすることがあります。

事業計画は、SV以上の職階によって進行管理していくものになります。また、17年通知では、「必要に応じ計画の見直しを行うなど」と示されています。これは、PDCAサイクルのうち、「D」のプロセスの中で行われる「C（評価）・A（改善）」に位置づけられるものです。

2-3-2. 「D」実施方針等に基づく事務運営

前項「P」で策定した実施方針及び事業計画に基づき、各種事務を運営していきます。

ポイント

- ・SVは「月単位」以下での進行管理
- ・所長等幹部職員は「月単位」及び「四半期単位」での進行管理
 - 「進行管理」とは「実績集計」ではない
 - 能動的に、小さな（短期の）目標を
 - 係内、係間（課間）で業務の標準化を

進行管理を行う際の留意点として、「進行管理」と「実績の集計」を混同するということが挙げられます。

進行管理とは、実績の集計にとどまるものではありません。進行管理は目的を達成するために能動的に進めていくものであり、短い時間のサイクルで評価していく必要があります。

1年間で1km歩くためには、1か月に何mとなるか、1週間に何mになるか。より小さな単位でみて「もう少し歩幅を大きくしようよ」とか、「来月はもうちょっとたくさん歩こうよ」といった能動的な進行管理が必要になります。「集計を1年分積み上げてみたら800mだったね」では、進行管理したことにならないといえます。

2-3-3. 「C」 達成度の評価

17 年通知では、「結果評価」として、下記のとおり示されています。

17 年通知 「4. 結果評価」

(1) 実施方針に基づいて実施した取組については、実施した結果及び効果を集約するとともに、取組内容の評価及び問題点の分析を行うこと。

(2) 評価の結果、改善が必要な事項については、次年度の実施方針の策定に反映させること。

自らの振り返りが「結果評価」になります。その結果を次年度の実施方針にきちんとつなげていくことが、PDCA サイクルを形成して回していくことになります。

また、年度当初に定めた実施方針・事業計画を、年度の半ばで見直すことはまったく差し支えありません。

状況をみながら、評価・見直しをしていきましょう。



前述の「＜実施方針の策定にあたって気を付けるべきことは？＞」でもありましたが、数値目標を設定できるものについては、数値目標を作ることで、達成度の測定や進行管理がやりやすくなっていきます。

次頁では、訪問調査を例に達成度の評価（分析）の進め方を例示します。

2-3. 実施方針を中心とした組織運営のPDCAサイクル

■達成度の評価（分析）の進め方

①適切な訪問格付けの設定が大前提

「忙しくて行けるはずがないので実態よりも低い格付けにする」のはあってはならないことです。世帯が必要としている支援の程度、援助方針の目的を達成するために関わりをもつべき頻度を明らかにしたとき、初めて実施機関の総和として、年間を通して必要な訪問調査が明らかになります。それが達成できるかどうかはまた次のフェーズです。

まずは、適切な支援を行うために必要な仕事の量を客観的に明らかにする必要があります。

②「訪問達成の評価」は「計画総数対実施総数」ではなく、「予定した世帯への訪問が実施できたか」を評価する仕組みが必要

例えば、先月の訪問計画総数は40件。それに対して訪問実績は38件。この数字のぶつけ合いだけでは、本来予定していた世帯への訪問が実施できたかを評価することはできません。

③「なぜ未達成か」が重要

達成できなかった場合、なぜ未達成なのか評価・分析することが大事です。

例えば、訪問時の面接は効率的に進められているか、ケース記録と訪問調査に割く時間のバランスはどうか、一人での訪問を負担に感じていないかなど、時にはケースワーカーとコミュニケーションを図りながら課題を整理することが、改善につながります。

2-3-4. 「A」改善方策検討

改善方策検討に際しては、まずは「取組の達成・未達成」という大まかな評価を行うことになります。達成したと考えられる事項に対しては、「定着したと評価できるか」を見ます。重点事項から外す場合、「他の担保措置をとらなくて大丈夫だろうか」という視点をもつことが必要です。

未達成の事項は、「なぜ？」という視点に基づき、具体的な改善策を検討します。

そして、ここで本庁の役割が大事になります。

本庁では「福祉事務所指導台帳」を作成しています。監査の重点事項を設定し、実施方針及び事業計画をヒアリング等で審査し、客観的に把握しています。福祉事務所指導台帳にあらわれてくる実施機関の姿や課題と、審査している実施方針・事業計画が整合しているのか、客観的に評価し、どこをどう見直す必要があるのかなど、具体的かつ建設的な支援（助言）をする必要があります。

本庁は、年度当初の実施方針ヒアリング等の機会に、実施方針や事業計画がその実施機関にマッチしたものになっているかを客観的に見たうえで、例えば監査の際にそれらの進捗状況や進行管理の状況を確認します。

実施機関がPDCAサイクルを適切に回していくために、本庁の関わりが大切になってくるんですね。



実施方針は、実施機関の課題を整理し、解決に向けた見通しをつけ、具体的な方法論をもって進めるものです。PDCAサイクルに沿って運営していくことが、実施機関という組織が健全かつ上向きのスパイラルに乗っていけるものであるということを、みんなで共有することが大切です。

2-4. 援助方針を中心とした対人援助のpdcaサイクル

「援助方針及び訪問調査活動の進行管理の実務」（厚生労働省社会・援護局保護課自立推進・指導監査室）

『生活と福祉』全国社会福祉協議会、2012年7月号 p20-22 をもとに一部加筆。

援助方針は、生活保護手帳 別冊問題集で以下のように示されています。

援助方針とは、生活保護の実施にあたり、保護の実施機関としてその課題を解決するために働きかけるべき事項（保護の決定実施のために必要な指導指示を含む）である。

ここでいう「援助方針」と自立支援プログラムでいう「支援方針」とは、「援助方針」が実施機関の側が主体となるのに対し、「支援方針」は要保護者が主体となり実施機関の側はそれを側面から支援する点で異なるものである。なお、実務上「援助方針」の策定にあたって両者を明確に区別する必要はなく、必要に応じて「支援方針」としての性格を有する方針を盛り込んで差し支えないものであるが、この場合「方針に従わない」ことのみをもって「指導指示」を行うことは適当ではない。

出典：生活保護手帳 別冊問答集 2020 年度版 p411

「援助方針」は、生活保護の実施にあたり、要保護者が抱える課題について、保護の実施機関として組織的に取り組んでいくためのツールとなるべきものです。

援助方針を的確に策定し、援助方針に基づく具体的な指導援助をしていくことにより、生活保護業務が適切に推進できるようになるものです。

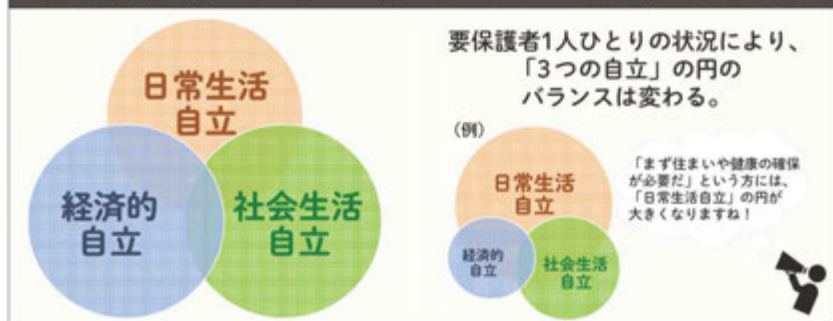


■ 援助の前提としての事前評価（アセスメント）の必要性

まず、援助の前提として、被保護者（世帯）の生活実態と支援の必要性を把握する必要があります。これを事前評価（アセスメント）といい、要保護者や関係機関に、最低生活保障と自立の助長のための情報収集を行っていきます。アセスメントを行う際の留意事項は次の3点です。

① 3つの自立「日常生活自立・社会生活自立・経済的自立」を念頭におく

事前評価（アセスメント）を「3つの自立」で考える



日常生活自立：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、日常生活における自立

社会生活自立：社会的なつながりを回復・維持する社会生活における自立

経済的自立：経済的な自立（就労による自立）

- ▶ 「3つの自立」は並列なものであり、それぞれが関連しあっています。要保護者1人ひとりで状況は異なりますが、それぞれの円の大きさが変わる（＝支援の優先順位）というイメージです。
- ▶ 「生活保護の脱却」「就労」が「自立」ではありません。自立は、自分の人生に積極的に参画し、自分の人生を自分自身で創っていくことであり、私たちにとってもとても大切なことです。それを支援するのが「自立支援」であり、生活保護法の目的の1つでもあります。

2-4. 援助方針を中心とした対人援助のpdcaサイクル

②相談者の「主訴」から「ニーズ」を明らかにしていく

「主訴」と「ニーズ」って何？その違いは？

主訴

相談者がケースワーカーに伝える、具体的な訴えのこと。



Aさん 老人ホームに入りたいんだけど・・・



入所手続きだな

何かあったのかな話を聞いてみよう

ニーズ

相談者が本当に困っていること、必要としていること。
(相談者本人が表現できない場合もある)



Aさん 今住んでいるアパートが取り壊されるって噂で…。早めに行き場を確保した方がいいのかなと思って。



Aさんは今後老人ホームで暮らしていきたいですか？



Aさん いや、近所には友達もいるし、できるだけ今の家は離れたくないよ。

Aさんは、アパート取り壊しの噂の真偽がわからず困っている感情を「老人ホームに入りたい」という言葉で表現したが、本当は「住み慣れた今の家・地域での生活を続けたい」と思っていた。

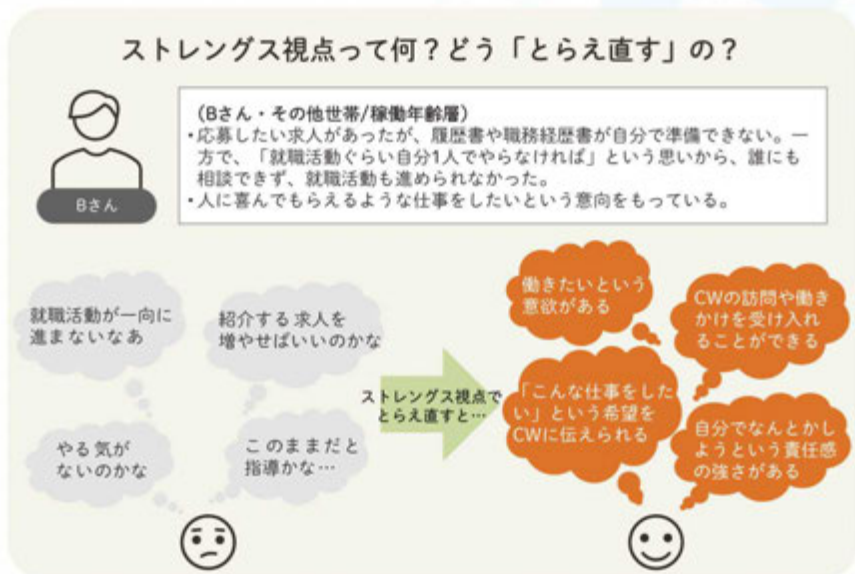
面談等において、相談者からは様々な「困りごと」が寄せられますが、相談者がケースワーカーに伝える具体的な訴えを「主訴」といいます。

相談者が不安や緊張を抱えている心理状態においては、自分がおかれている状況を整理して話すのは難しく、感情のままに言葉が出てくることもあるかもしれません。

そのため、相談者の訴えからは、相談者が本当に困っていることや必要としていることが明らかにならない場合もあります。

相談者が、何に困って何を解決したいのかを的確に把握するのは難しい作業です。そこで、まずは相談者からの主訴を「ありのまま」に受け止め、それを手掛かりに、解決すべき課題を明らかにしていくことが必要になります。

③ストレングスの視点によるとらえ直し



ストレングス視点とは、相談者の持つ強みや、よいところ、できていることなど、「相談者の持つ力」に着目していく視点のことを指します。ケースワーカーは、知らず知らずの間に、相談者のできないことや、うまくいかないことに着目し、それをいかに解決するかを考えてしまいがちです。

ストレングスの視点を活かした支援を行う際には、「相談者は、相談者自身のことを一番よく知っている存在である」と考えます。そして、ケースワーカーは、相談者が主体的に自分自身の問題を解決するために、どのような「相談者の持つ力」を活用できるか、相談者とともに考えていくことが求められているのです。

厚生労働省社会・援護局 保護課「自立支援の手引き」p11 をもとに作成。

```

graph LR
    A[相談（生活困窮）者] --> B[インタビューと受付面接]
    B --> C[事前評価（アセスメント）]
    C --> D[援助方針の策定]
    D --> E[援助活動の実施]
    E --> F[状況把握（モニタリング）]
    F --> G[援助方針の評価・見直し（エバリュエーション）]
    G --> H[最終（フィナーレ）]
  
```

相談（生活困窮）者

- ① 不安・緊張の緩和・解消
- ② 申請意思の確認と調査への同意
- ③ 制度の説明
- ④ 主治の明確化
- ⑤ 信頼関係の確立

インタビューと受付面接

事前評価（アセスメント）

- ① 生活歴の聴取（育育歴・職歴・病歴等）
- ② 最低生活保障と自立の助成のための情報収集
- ③ 情報収集に基づく分析解釈と評価見立て
- ④ 重要判定収入と最低生活保障の対比
- ⑤ 他法給付等の確認
- ⑥ 労働能力の確認
- ⑦ 資産状況の確認
- ⑧ 家族・親族状況の確認

援助方針の策定

- ① 援助課題の設定
- ② 援助方針目標・内容・方法・手順の策定

援助活動の実施

- ① 新たな社会資源の創出
- ② 利用者を取り巻く環境への働きかけ
- ③ 利用者本人への直接的な働きかけ

状況把握（モニタリング）

- ① 援助内容のモニタリング
- ② 援助者側の状況理解
- ③ 被保護者本人・世帯の状況理解
- ④ 援助方針とおり行われているかの確認

援助方針の評価・見直し（エバリュエーション）

- ① 援助活動の評価
- ② 援助課題・援助方針の見直し

最終（フィナーレ）

- ① 収入と最低生活保障の対比
- ② 援助の終了
- ③ 停止後のフォローアップ

（要保護者の発見）

保護を必要とする人に受付面接を行い、事前評価において最低生活保障と自立の助長のための情報収集を行い、保護開始となれば援助方針を策定します（ここまでを「p」）。次に、策定した援助方針に基づき、援助活動を実施します（これを「d」）。その後、訪問調査や面談を通じて、援助方針どおり世帯への援助が行われているか状況把握します。就職や子の進学等により世帯の状況が変わる場合もあるため、そうした状況も把握します（これを「c」）。そして、把握した世帯状況に照らし、策定した援助方針が適切なものであったかを確認します。援助方針で立てた目標が達成されたのであれば、次の目標を定め、達成されなかったのであれば、その要因を探ります。これが援助方針の見直し（「a」）です。

114

2-4-1. 「p」援助方針の策定

■ 援助方針の策定にあたりもつべき視点とは？

援助方針の策定（実施要領より）

訪問調査や関係機関調査によって把握した要保護者の生活状況を踏まえ、個々の要保護者の自立に向けた課題を分析するとともに、それらの課題に応じた具体的な援助方針を策定すること。また、策定した援助方針については、原則として要保護者本人に説明し、理解を得るよう努めること。

援助方針は、平成20年度の実施要領改正により、生活保護法施行事務にかかる処理基準となっています。この援助方針は、介護保険制度でいうところのケアプランにあたるものです。個々の課題に応じた具体的な援助方針を策定することが必要であり、世帯類型のみでカテゴライズするのではなく、世帯の個性にも留意する必要があります。

援助方針を策定する際には、次の3つの点に留意が必要です。

2-4. 援助方針を中心とした対人援助のpdcaサイクル

1

保護の決定実施上、実施機関として必然的に行うべき法律事項、実施要領事項は盛り込まない

例えば、「定期的に家庭訪問を行い、世帯の状況を把握する」のようなものが該当します。こうしたものは、援助方針策定の前段の作業であり、個別援助のための援助方針としては好ましいものではありません。

他方で、訪問による世帯の確認ができていない、つまり「Pがない」ような状況においては、実態把握や被保護者本人の意向確認そのものが方針になることもあります。その場合は、「訪問による状況確認が十分にできていないため」といったただし書きを記録に記載する必要があると考えられます。

2

一般論的で、実際には内容のない定型的なものを盛り込まない

例えば、「扶養義務者との交流促進」や「子どもの健全育成指導」をすべての被保護世帯の援助方針に入れているものが該当します。

援助方針では、本人、家族がどのような状態で、どのような支援が必要なのかという記載が必要です。

3

状況描写のみに終始しない

例えば、「3年前に派遣を解雇されたためハローワークに通い続けているが、就労先が決まらない。就労支援プログラムの利用も拒否している。引き続き就労支援を行う。」のようなものが該当します。

この場合、就労先が決まらない理由や、就労支援プログラムの利用を拒否している理由を確認する必要がある、「引き続き就労支援を行う」という援助方針は適切でなく、また具体的ではありません。状況描写に終始し、最後に一言だけ援助方針が記載されているようなものです。例えば援助方針として就労支援が必要なのであれば、どのような就労支援をするのかという具体的な中身を記載することが必要です。

■ 年間訪問計画の策定

次に、策定した援助方針を達成していくための訪問調査を行うにあたり、年間訪問計画を策定します。計画策定時に必要な観点は以下の2つです。

- ①援助方針を達成するために必要な訪問時期、訪問頻度を明らかにする
- ②保護の要件の確認・確保という要請の視点をもつ

上記を踏まえ、必ず訪問する必要がある時期をまず明らかにします。例えば、学校を卒業する子どもの進路確認や年金受給権が生じる時期等が考えられます。定期的な訪問という観点から年間訪問計画を策定する上では、SVが調整する必要があります。

■ 「p」から始まらない時もある

本書では、対人援助が「p 援助方針の策定」から始まることを前提に整理していますが、中には必ずしも「p」から対人援助が始まるわけではないというケースもあります。

例えば、異動で生活保護担当部署に配置され世帯を担当した時、地区担当替えて新たな世帯を担当することになった時等が考えられます。このケースでは、既に前任者が策定した援助方針があり、年度の初回訪問ではその援助方針を踏まえて訪問することになるため、「d 援助の実施」から始まることになるといえます。

2-4. 援助方針を中心とした対人援助のpdcaサイクル

2-4-2. 「d」援助の実施

援助方針に基づき、目的を明確にした訪問や面接を行います。援助を実施する上では、以下のことに留意する必要があります。



ケースワーカーが上記のようなことを身に付けるうえでは、SVによる意識付けが必要です。ケースワーカーが相談援助活動を行う際にSVが担うべき役割は、査察指導の3機能（教育的機能・管理的機能・支持的機能）の発揮であり、これはpdcaの各段階において共通しています。

また、組織として査察指導機能が十分に発揮できるよう、課長等幹部職員が査察指導に関与することも求められます。

2-4-3. 「c」援助内容や達成度の評価及び「a」援助方針の見直し

■ 「いつ」評価するの？

援助内容や達成度の評価は、個々の世帯に着目して、適宜適切な時期に評価することが大前提です。世帯によって、援助方針に達成目標時期を掲げられることもあれば、世帯の状況変化の有無により判断することもあります。

実施要領上は「少なくとも年に1回以上行うこと」と規定していますが、これは、「1年に1回一斉に行う」ということではありません。「援助方針の見直しは随時行うこと」が基本です。

一斉点検は、見直しに漏れがないかを
確認する作業であるといえますね。



■ 「どうやって」評価するの？

評価の方法・視点（一例）

- 当初の事前評価（アセスメント）は十分であったか
 - 当初の事前評価（アセスメント）で、被保護者の現状や意志を正確にとらえられていましたか？（援助方針に対する被保護者の同意は本心からのもの？）
 - 就労支援の目標は、被保護者の学歴、職歴、技能に見合ったものでしたか？
- 世帯の状況に変化はないか（随時）
 - 支援開始後、被保護者が取組意欲を損なうような環境の変化はありませんでしたか？（あった場合）環境や状況の変化に臨機応変に対応できていましたか？
- 実施機関としての支援の状況はどうだったか
 - 支援を行う期間中、必要十分な介入はできましたか？本人が取組意欲を持続できるような支援ができましたか？

援助方針（目標）達成→当該目標による支援を終結、次の段階へ。
援助方針（目標）未達成→再アセスメント、援助継続か目標変更か。

厚生労働省社会・援護局保護課「自立支援の手引き」p54をもとに作成

「援助がなかなか前に進まない…」 と、CWが悩んだ時に

生活保護のお仕事は、ある意味「成果が見えづらい」といえます。「〇〇日までに調査を終わらせないと…」「予定通りに訪問に行けなかった…」など、業務を進めていく上で悩みを抱えることもあれば、「この援助方針で、本当によかったのだろうか…」「この援助は正しかったのだろうか…」など、対人援助を進めていく上で悩みを抱えることもあります。

また、仮に「正しい援助方針」が策定できていたとしても、被保護者本人の思いや事情に加え、社会情勢など、被保護者をとりまく様々な環境要因によって、CWが思い描くとおりに自立の助長が進まないこともあり、「同じところを何度もぐるぐる回っている」「前進しない」など、ストレスを抱えてしまうこともあるかもしれません。そんな時こそ、PDCAサイクルの見方を少し変えて見てみましょう。

PDCAサイクルを上から見る



PDCAサイクルを横から見る



「上から」ではなく「横から」見ることで、業務の流れを立体的に認識することができます。

ここで大切なのは、CWが着実に前進していることを実感するための「小さな成功体験」です。例えば、ひきこもり状態にある方に対しては、「今日はドアを開けてもらって話せた」「今日は前回訪問時よりもじっくりと話せた」といった小さなことを積極的に評価します。援助方針の立て方と密接に関係しますが、「最終目標」となるものだけを見つめてしまうと、目標に対して「何も進んでいない」ような気持ちになり、被保護者もCWもストレスを感じるようになります。

小さな成功体験、つまりスモールステップを積み重ねることにより、自立の助長に向けて、CWも被保護者も前向きに取り組むことにつながっていきます。

おわりに ― 今後に向けて

生活保護制度は、国民に対し最低生活保障と自立助長を目的とした制度です。それは、ナショナルミニマム（最低生活水準）の保障と世帯個々の生活諸課題の緩和・解決に向けて対人援助を行うという2つの役割を担うということでもあります。生活保護制度は、国民生活を根幹から支える最終的な制度として機能しています。

そこで本書は、保護の実施機関としてどのような組織的運営管理と査察指導を行ったらいのか、その具体的手法を提示することを目的としています。

要保護状態にある人びとの多様な生活課題を受けとめ、課題の解決に向け相談援助活動をしていくことがケースワーカーの仕事です。その業務は、人びとの困難や可能性に寄り添い、よりよき状態が実現できるよう側面から支援することを社会的使命とする魅力ある職務であるといえます。そしてその業務を適正かつ円滑に進めていくには、査察指導員や課長、所長など生活保護の実施機関、そして本庁や国の立場から職務を遂行していくことにあります。

人びとの最低生活保障と生活再建を図るためには、生活実態の把握と意向を尊重し、適切な給付と対人援助を行います。そこでは、生活保護事務を適正に実施するため、事務的側面と対人援助的側面の両面にわたる組織的な運営管理が欠かせません。更にこの間、新型コロナウイルス感染症（COVID-19）の拡大と長期化により、経済活動や社会活動等の制約を受け、人びとの暮らしに影響が出ています。生活保護行政に携わる職員は、不安を抱えた多くの人びとと向き合うことになります。そこで、一人ひとりの職員を支えられる組織運営をしていくことが、今後ますます重要となってきます。

本書では、生活保護の実施機関を運営する上で根幹となる「実施方針」と、対人援助を行う上で根幹となる「援助方針」の2つを「PDCA サイクル」によって推進していくことの重要性に焦点を当て記述しました。そして、アンケート調査やヒアリング調査で得られた結果を紹介し、また検討委員会及び作業部会において作成した「ストーリー」を通じて、組織的運営管理とスーパービジョンの要点を提示しました。査察指導を「スーパービジョン」と広くとらえ直し、査察指導員のみならず、課長や所長等幹部職員、国や本庁の関与を重視していることも、本書の特徴であると考えます。

本書のタイトルとして掲げた「ケースワーカーを支える組織運営」が実現され、今後ますますよりよい給付とサービスが展開されていくことを願ってやみません。

結びに、本調査研究事業にご理解とご協力をいただきました関係各位に、心より御礼申し上げます。

令和3年3月

保護の実施機関における組織的運営管理と
査察指導の具体的手法に関する調査研究事業検討委員会
委員長 岡部 卓

令和2年度生活困窮者就労準備支援事業費等補助金 社会福祉推進事業
『保護の実施機関における組織的運営管理と査察指導の具体的手法に関する調査研究事業』
検討委員会・委員名簿

	氏 名	所 属	役 職
委 員	芦田 哲弥	堺市堺区 堺保健福祉総合センター 生活支援第二課	課長
委 員	荒井 浩一	広島市西区 厚生部 生活課	保護担当課長
委 員	内田 健人	小田原市 福祉健康部 生活支援課	主任
委 員	大坂 秀次	函館市 保健福祉部 生活支援第1課 第1係	主査
委員長	岡部 卓	明治大学 公共政策大学院 ガバナンス研究科	専任教授
委 員	合田 美紀	福岡県 福祉労働部 保護・援護課	参事
委 員	新保 美香	明治学院大学 社会学部 社会福祉学科	教授
委 員	田口 光男	福山市 保健福祉局 福祉部 生活福祉課	生活保護 第1担当課長
委 員	中村 健	新潟大学 歯学部 口腔生命福祉学科	准教授

※五十音順、所属・役職は令和2（2020）年4月時点

■オブザーバー

厚生労働省社会・援護局 保護課 自立推進・指導監査室
室長補佐 東 基幸
生活保護監査官 森田 直樹、唐島 啓一、柴井 康

■事務局

一般財団法人日本総合研究所

令和2年度生活困窮者就労準備支援事業費等補助金 社会福祉推進事業
保護の実施機関における組織的運営管理と
査察指導の具体的手法に関する調査研究事業

ケースワーカーを支える組織運営
～PDCAでステップアップ～

令和3年3月
一般財団法人日本総合研究所



保護の実施機関における組織的運営管理と査察指導の
具体的手法に関する調査研究事業検討委員会
(事務局：一般財団法人日本総合研究所)