

生活困窮者自立支援制度の事業評価の方法及び帳票類の標準化に関する調査研究

一般社団法人北海道総合研究調査会 (報告書 A 4 版 146 頁)

事業目的

- 生活困窮者自立支援制度が開始されてから 8 年が経過し、各地域において支援の実践が蓄積されてきている。今後も生活困窮者自立支援制度が有効に機能していくためには、各自治体が事業の実施状況や効果について自ら評価し、必要な運営の改善につなげながら事業の質を向上していくことが重要と考えられる。
- 一方、各支援事業の手引きでは、事業ごとに目標・事業計画を定め、その実施状況の評価し、次年度以降の改善に活かすことが記載されているものの、事業ごとの評価を実施している自治体、さらに任意事業を含む各事業を総合した全体評価を行っている自治体は限定的であると指摘されている。
- 当該制度においては、平成 30 年度の改正以降、施行後 5 年間の施行状況を踏まえて社会保障審議会等による議論が行われ、令和 4 年 12 月の中間とりまとめでは、就労準備支援事業及び家計改善支援事業については必須事業化する方向で検討するとされた^(注 1)。また、最終とりまとめにおいても、「自治体で効果的かつ効率的に実施されるよう、国は、事業実施に向けた自治体の支援を行う」^(注 2)とされており、今後の統計データの標準化、及び事業全体の効果測定のため、2つの任意事業について全国で統一的使用する帳票類を整備していくことが求められている。
- 以上を踏まえ、本調査研究事業においては、以下の2つの目的を設定する。
 - ①生活困窮者自立支援制度全体の事業評価について、各自治体が自らの事業を評価できる方法に関して調査研究を行い、必要な運用の見直しにつなげられるよう PDCA サイクルを実践するために参考となる評価方法(案)を提示する。
 - ②就労準備支援事業及び家計改善支援事業の全国的な実施を見据え、2つの任意事業の効果を測ることができるよう、両事業の統計データの標準化を視野にいれた全国統一の帳票(案)を作成する。

(注 1)「生活困窮者自立支援制度及び生活保護制度の見直しに関するこれまでの議論の整理(中間まとめ)」
(令和 4 年 12 月 20 日)P11、P15

(注 2)「生活困窮者自立支援制度及び生活保護制度の見直しに関する最終報告書」(令和 5 年 12 月 27 日)P4

事業概要

1. 自立相談支援事業等に関するアンケート調査

以下2点について把握することを目的として、福祉事務所設置自治体を対象にアンケート調査を実施した。回収数は560自治体（回収率61.7%）。

- ①自治体で活用している評価方法や、評価結果をどのように事業の見直し・改善に役立っているか
- ②2つの任意事業（就労準備支援事業・家計改善支援事業）について、自治体で使用している独自の帳票類の有無、ある場合はその内容・データ収集項目等

アンケート調査の実施概要

調査対象	福祉事務所設置自治体における生活困窮者自立相談支援事業主管部局907自治体
調査方法	厚生労働省から福祉事務所設置自治体経由により調査票のファイルを電子メールで送信した。（調査票は事務局のホームページからもダウンロードできるようにした。） 回答した調査票ファイルは各自立相談支援機関から直接事務局あてにメールで回収した。
調査期間	令和5年10月30日（月）から令和5年11月24日（金）
調査項目	<ol style="list-style-type: none"> 1) 基本情報 2) 生活困窮者自立支援制度に基づく支援事業の評価の実施状況 <ul style="list-style-type: none"> ・自立相談支援事業の評価 ・就労準備支援事業の評価 ・家計改善支援事業の評価 ・自治体で実施している各支援事業を総合した評価 ・生活困窮者自立支援制度の機能について 3) 使用している帳票類について（就労準備支援事業、家計改善支援事業） <ul style="list-style-type: none"> ・就労準備支援事業の帳票類 ・家計改善支援事業の帳票類 4) 帳票の入力と「生活困窮者自立支援統計システム」について

2. ヒアリング調査

上記アンケートでは把握しづらい課題や工夫等について確認するため、アンケート回答内容や検討会委員の推薦等により選定した下記6か所を対象にヒアリング調査を実施した。

①ヒアリング先

- ・岡山県倉敷市／倉敷市生活自立相談支援センター
- ・東京都中野区／中野くらしサポート
- ・岐阜県美濃加茂市／心と暮らしの相談窓口
- ・千葉県習志野市／らいふあっぷ習志野
- ・山梨県南アルプス市／直営
- ・福岡県大川市／大川市困りごと相談室

②ヒアリング項目

- ・事業評価の具体的な内容、評価結果を事業の改善に反映する方法・仕組み
- ・事業評価における効果と課題
- ・「評価の枠組み」「指標(案)」に関する意見・改善要望（行政・事業者等からの受入れやすさ、データの入手しやすさ、評価の負担度合い等）
- ・「統一帳票(案)」に関する意見・改善要望 等

3. 有識者等による「検討会」の開催・帳票WGの開催

(1) 有識者等による「検討会」の開催

アンケート調査項目の精査、ヒアリング先の選定、評価方法（案）や統一帳票（案）の作成に向けた議論・助言を行うことを目的として、有識者及び自立相談支援事業や2つの任意事業において専門的な知見を有する者等 10名で構成する『生活困窮者自立支援制度の事業評価の方法及び帳票類の標準化に関する調査研究』検討会（以下「検討会」）を設置した。

検討会委員（五十音順、敬称略）

氏名	所属・役職
鎗木 奈津子	上智大学総合人間科学部社会福祉学科 准教授 ※座長
五石 敬路	大阪公立大学大学院都市経営研究科 准教授
佐藤 圭司	一般社団法人パーソナルサポートセンター 仙台市生活自立・仕事相談センター「わんすてっぷ」 アウトリーチ支援センター 所長
島田 将太	特定非営利活動法人ユニバーサル就労ネットワークちば 事務局長
高石 麗理湖	国際医療福祉大学 医療福祉学部 医療福祉・マネジメント学科 講師
千野 慎一郎	南アルプス市役所 保健福祉部 福祉総合相談課 副主幹
土岐 三輪	ソーシャルフリーランス／一般社団法人インパクト・マネジメント・ラボ 共同代表
藤村 貴俊	京丹後市健康長寿福祉部 生活福祉課 課長補佐
森田 理恵子	美濃加茂市社会福祉協議会 家計改善支援員
行岡 みち子	一般社団法人 生活困窮者自立支援全国ネットワーク 事務局長

(2) 帳票作成WGの開催

統一帳票（案）の作成に向けて、検討会において確認した方向性を踏まえてより具体かつ詳細に帳票類・帳票項目を検討するために「帳票作成ワーキンググループ（以下「WG」）」を設置した。メンバーは、上記「検討会」委員から5名が兼任、加えて、現場の実践者の3名が参加し、計8名で構成した。

帳票作成WG委員（五十音順、敬称略）

氏名	所属・役職
池田 朋宏	社会福祉法人めやす箱 倉敷市生活自立相談支援センター センター長
木村 和代	福岡県家計改善支援事業所 家計改善支援員
佐藤 圭司※	一般社団法人パーソナルサポートセンター 仙台市生活自立・仕事 相談センター「わんすてっぷ」 アウトリーチ支援センター 所長
高石 麗理湖※	国際医療福祉大学 医療福祉学部 医療福祉・マネジメント学科 講師
千野 慎一郎※	南アルプス市役所 保健福祉部 福祉総合相談課 副主幹
藤村 貴俊※	京丹後市健康長寿福祉部 生活福祉課 課長補佐
森田 理恵子※	美濃加茂市社会福祉協議会 家計改善支援員
八木 孝道	特定非営利活動法人インクルージョンセンター東京オレンヂ

（※ 検討会・ワーキンググループの兼任）

4. 生活困窮者自立支援制度の事業のPDCAサイクルの実践に向けた「振り返りガイド」（案）の作成

本調査研究において「事業評価」とは、自治体が委託先を評価するという一方的・一面的なものではなく、各自治体が自ら事業全体の振り返りを行い、必要な運営の見直しや改善につなげるPDCAを回すことにより、事業の質を担保するために行うものと位置づけた。一方、検討会における議論の中で、評価基準を設定することの困難性や客観的なエビデンスが十分に確保されていないのではないかといった意見も出された。

これを受け、本調査研究では、生活困窮者自立支援制度全体の事業評価の方法として、自治体自ら「振り返り」を行うための視点と、それを確認するために参考となる指標データ等を取りまとめ、「PDCAサイクルの実践に向けた振り返りガイド」（案）として提示することとした。

ガイドの作成にあたっては、自治体自らが事業を評価している実践的な取組に関して調査研究を行い、また、検討会の議論等を経た上でとりまとめた。

5. 統一帳票（案）の作成

就労準備支援事業と家計改善支援事業について、全国統一の帳票（案）を作成した。作成にあたっては、まず既存の各支援事業の帳票類・手引き等において示される帳票項目や、アンケート・ヒアリング調査等により現行の帳票類に関する改善要望、自治体が独自に使用している帳票類・項目等を収集し、整理した。さらに、2つの任意事業の効果測定や制度全体の事業の振り返りの観点を踏まえて有効な帳票を提案した。

また、統一帳票（案）に関して、それぞれの様式・項目が意図していることや留意点等について、実際に記入する支援員等に理解してもらうことを目指し、解説書も作成した。

なお、振り返りガイドや解説書についても、検討会や帳票作成WGの議論を経て、また、今後研修等での活用も想定し作成した。

調査研究の過程

1. 既存の評価手法や帳票類・データ項目の整理

生活困窮者自立支援制度における国や自治体、及び他制度・他事業等の既存の評価手法の現状について各種資料・文献等から収集し、整理した。また、生活困窮者自立支援制度の各支援事業の既存の帳票類・データ項目を整理し、評価方法（案）や統一帳票（案）の検討の参考とした。

2. 自立相談支援事業等に関するアンケート調査

福祉事務所設置自治体（907自治体）を対象としてアンケート調査を実施し、①自治体で活用している評価方法や、評価結果をどのように事業の見直し・改善に役立てているか、②2つの任意事業（就労準備支援事業・家計改善支援事業）について、自治体で使用している独自の帳票類の有無、ある場合はその内容・データ収集項目等について把握した。

※なお、回答者の負担を減らすことを踏まえ、同じく本調査実施機関が実施する令和5年度社会福祉推進事業の個別課題9「自立相談支援機関における支援体制の強化に資する取組に関する調査研究」のアンケート調査と同時に実施した。

3. ヒアリング調査

上記アンケートでは把握しづらい課題や工夫等について確認するため、下記3点を目的に、自治体及び事業実施者に対し、ヒアリング調査を実施した。

対象自治体については、アンケート回答内容や検討会委員の推薦等により6か所を選定した。

- 事業評価を実施している自治体における具体的な評価方法や活用しているデータ、評価結果を事業の見直し・改善につなげるプロセス（事例）等について把握する。
- 2つの任意事業（就労準備支援事業・家計改善支援事業）の現行の帳票類に関する課題や改善要望、自治体で使用している独自の帳票類について把握する。
- 調査・検討結果等を踏まえて作成した「評価指標（試案）」や「統一帳票（試案）」の妥当性について確認する。

4. 有識者等による「検討会」の開催・帳票WGの開催

（1）有識者等による「検討会」の開催

アンケート調査項目の精査、ヒアリング先の選定、評価方法（案）や統一帳票（案）の作成に向けた議論・助言を行うことを目的として、有識者及び自立相談支援事業や2つの任意事業において専門的な知見を有する者等で構成する「検討会」を設置した。

検討会は、令和5（2023）年9月、12月、令和6（2024）年1月、3月の計4回開催した。検討会の開催にあたっては、対面とZoomによるオンラインのハイブリッドにより開催した。

（2）帳票作成WGの開催

統一帳票（案）の作成に向けて、検討会において確認した方向性を踏まえてより具体かつ詳細に帳票類・帳票項目を検討するために「帳票作成ワーキンググループ（以下「WG」）」を設置した。

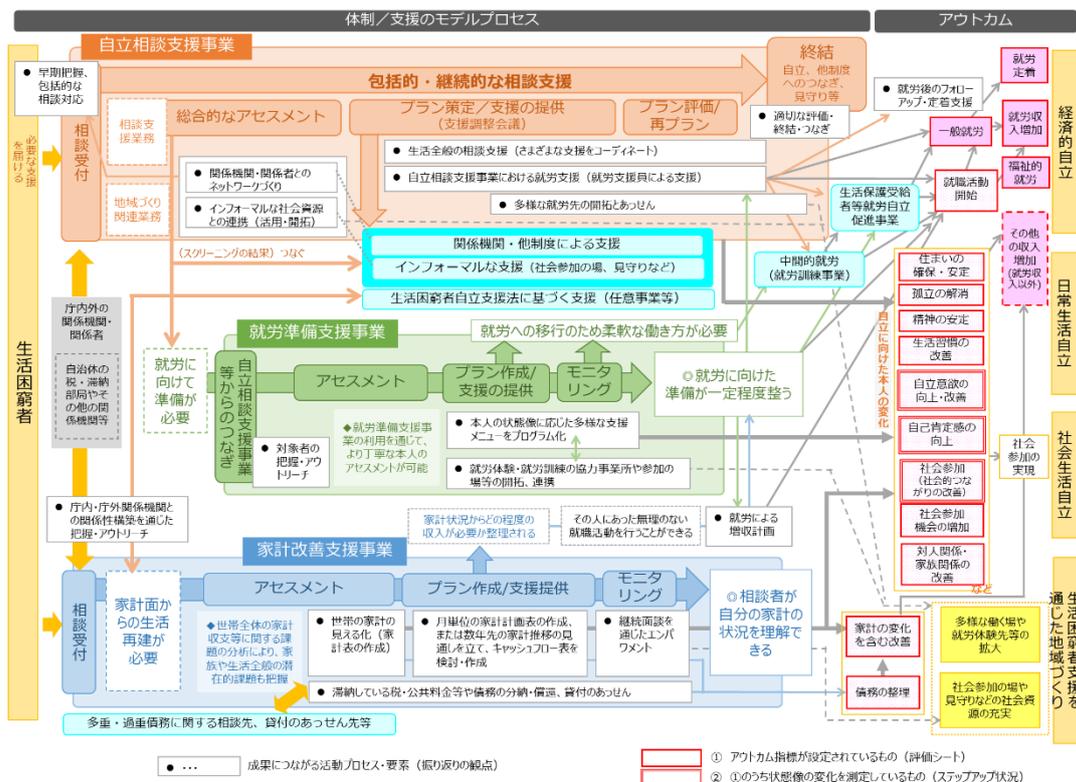
WGは、令和6（2024）年2月、3月の計2回開催した。また、メーリングリストを設定し、適宜議論を行った。

5. 生活困窮者自立支援制度の事業のPDCAサイクルの実践に向けた「振り返りガイド」(案)の作成

(1) 振り返りの枠組みの作成(事業スキームの構造化)

本調査研究事業で位置づける「振り返り」とは、過去の取組(活動)を俯瞰的に見直し、改善点を見つけることで、今後の事業をより良くするために行うことと位置づけた。そこで、自立相談支援事業・就労準備支援事業・家計改善支援事業の3事業について一体的に振り返るために、制度の目標に向けて達成すべきアウトカムと、そこにつながる想定される事業活動・プロセス、事業間の関係性を基本的な枠組み(事業スキーム)として構造的に整理・図式化した。

振り返りの枠組み



(2) 先行研究を踏まえた「振り返りの枠組み」の確認

振り返りの枠組みと、その構成要素である「体制/支援のモデルプロセス」、「アウトカム」の各項目を設定するにあたっては、生活困窮者自立支援制度の事業の評価手法や事業効果(支援実績)等に関する傾向を把握できる既存の調査データ、先行研究等について調査し、一定の妥当性について確認した。

(3) 振り返りの参考とする指標例の選定

「振り返りの枠組み」と結び付けて、目標(アウトカム)から遡るかたちで、どこがうまく機能しており、どこを見直す必要があるのかを振り返る際に参考となる指標について検討し、振り返りの視点ごとに対応する指標例を整理した。

指標例の選定にあたっては、統計システムや、すでに自治体から国に報告しているデータであれば、新たなコストをかけずに収集することができるため、これらを中心に指標として活用可能かどうかを検討した。

(4) 振り返りガイド(案)の作成

以上の検討結果を踏まえて「振り返りガイド」(案)を作成した。

6. 統一帳票(案)の作成

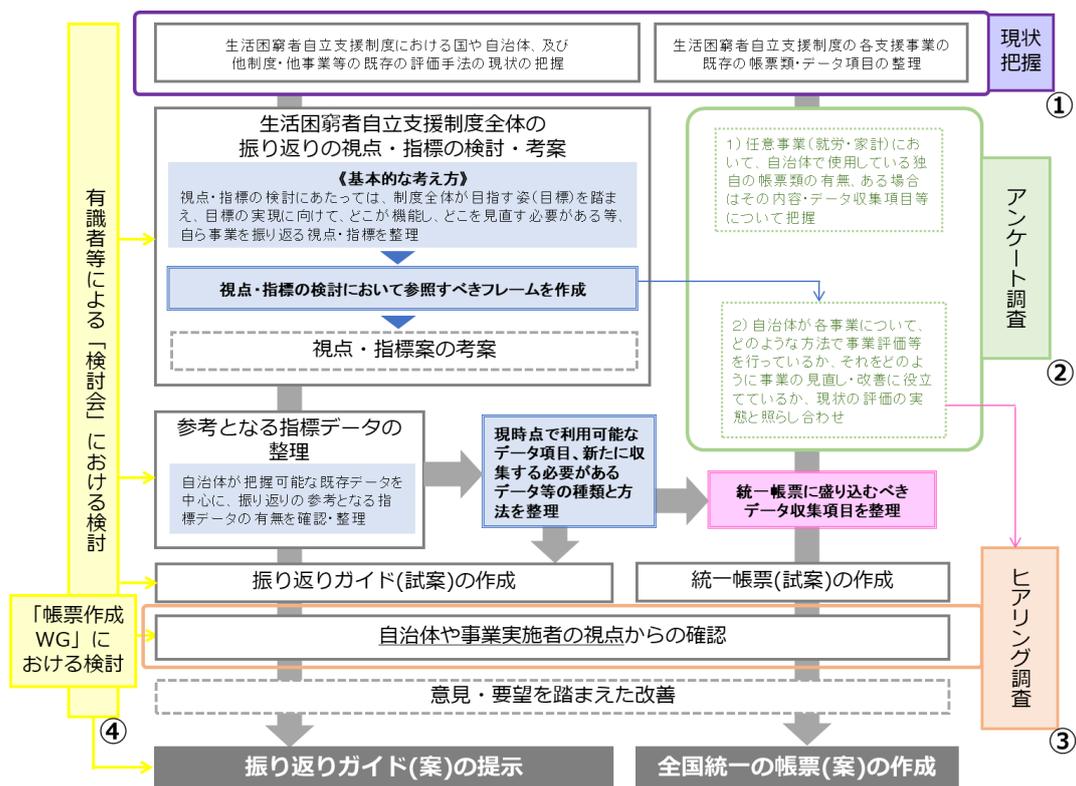
今後の全国的な実施を見据え、就労準備支援事業及び家計改善支援事業の2つの任意事業の効果の測定や統計データの標準化を視野にいたした全国統一の帳票(案)を作成した。作成の基本的な考え方は以下のとおり。

また、統一帳票(案)に関して、それぞれの様式・項目が意図していることや留意点等について、実際に記入する支援員等に理解してもらうことを目指し、解説書も作成した。

「就労準備支援事業」及び「家計改善支援事業」における統一帳票(案)作成の基本的な考え方について

- ①各事業による支援の効果や全体システムとして事業を振り返るために、参考となる指標として活用・補完する観点から、全国で標準的に収集すべきデータ項目をしばり込み、帳票へ反映させる。
- ②支援員が使いやすいものを目指し、入力の手荷ができるだけ少ないように配慮する。
- ③記録の蓄積を通じて支援員による支援の振り返りに役立てることができるものを目指す。
- ④支援員の経験や知識等にばらつきがある場合でも、各事業のアセスメントの視点や支援方針の検討において考慮すべき事項が盛り込まれることを目指す。
- ⑤今後「統計システム」に組み込むことも想定し、自立相談支援事業の帳票との整合性を図る。

調査研究のフロー図



事業結果

1. 事業の結果

本調査研究事業の結果の概要を、事業目的に掲げた2つの目的ごとに下記整理する。

(1) PDCA サイクルを実践するための評価方法案（振り返り）について

本調査研究事業では、各自治体がPDCAサイクルを実践するための評価方法案として事業の振り返りに関する枠組みと指標例を提案し、それらを活用して自治体が振り返りを実践するヒントをまとめた参考書「振り返りガイド（案）」を作成した。以下にその概要を整理する。

- 自立相談支援事業と、今後全国的な実施が期待される2つの任意事業（就労準備支援事業、家計改善支援事業）の3事業を一体的に振り返る枠組みを整理した。生活困窮者自立支援制度の目標・ゴールに向けて、各事業がどのように機能し、相互に関係し合うことでどのような効果（アウトカム）につながるかの構造化（図式化）を図った。この枠組みを構築するにあたっては、検討会やヒアリング先と意見交換を重ねて作り上げてきており、一定程度妥当性があるものを提示できたものとする。
- 振り返りを確認するための指標例は、新たな調査等を実施しなくとも自治体職員が取得しやすいデータに基づいて整理した。具体的には、統計システムや事業実績調査等から収集されるデータを参照している。このことは、自治体や支援員等が日々記録・入力し蓄積されるデータが、事業の結果や効果を確認する上で重要な意味があることも示しており、今後、それらのデータがより活用されていくことが期待される。
- 上記で整理した枠組みや指標例を使って、自治体が振り返りを行うヒントをまとめた参考書「振り返りガイド（案）」を作成した。ガイドでは、PDCAサイクルのC（Check・評価）として、上記の枠組みと指標例を使った振り返りの具体的な手法を提示し、A（Action・改善）につなげるためのモデルプロセスをとりまとめた。各自治体の実情に応じた振り返りの実践に取り入れられることが期待される。

(2) 統一帳票（案）の作成

本調査研究事業では、現在は統計システムと完全には連動していない就労準備支援事業と家計改善支援事業の2つの任意事業について、今後の全国的な実施を見据えた統計システムへの追加掲載及び入力情報の集約を視野に入れ、統一帳票（案）を作成した。以下にその概要を整理する。

- 就労準備支援事業、家計改善支援事業ともに「支援経過記録シート」を提案した。評価方法案（振り返り）に活用する指標例を整理していく中で、個々の利用者に対してどのような介入があったかを把握できる支援内容や頻度等のデータが、支援の振り返りに有効でありながら、現在の任意事業の帳票の項目として存在しないことが確認された。このため、両任意事業の「支援経過記録シート」を提案する際、自立相談支援事業の帳票における入力・集計の様式を参考に一部の項目の選択・チェック方式を取り入れ、支援内容や関係機関の情報を定量的に把握できるよう帳票（案）に反映した。データが蓄積されることにより、支援による効果（利用者の変化等）などアウトカムとの関係性を分析し、支援の振り返りにつながることも期待される。また、支援の具体的な内容を自由記載する項目に関して、記録を構造化するF-SOAIIPの観点を試行的に取り入れることにより、高い見読性を確保するとともに、記録を通じ

て支援員のアセスメント力の向上や専門性が培われることも意識した。

- 就労準備支援事業の利用者の変化を多様な視点で把握できるように「評価シート」を提案した。これまで「就労準備支援事業の手引き」に示されてきた「評価書」は、自由記入がメインの自由度が高い形式であった。それに対し、アンケート調査やヒアリング調査からは、支援の結果として、本人にどのような変化があったかを把握できるようにしたいといったニーズも聞かれた。そこで、既存の就労準備支援事業に関する評価ツールや自治体独自の評価シート・実践例を参考に、計画書作成時点と比べて、どのような変化があったかを日常生活自立・社会生活自立・就労自立における計 14 項目でチェックする「評価シート（案）」を提案した。

上記に加えて、統一帳票（案）に関して、それぞれの様式・項目が意図していることや留意点等について、実際に記入する支援員等に理解してもらうことを目指し、解説書（「統一帳票（案）の記入の解説」）を作成した。

2. 今後に向けて

本調査研究における成果や課題を踏まえ、今後に向けた検討課題を以下に整理する。

（1）生活困窮者自立支援制度の事業の PDCA サイクルの実践を広めていくにあたって

- 本調査研究事業では、仮説的に振り返りスキーム・指標等提示した。今後、どのような支援が有効なのか等について、エビデンスが蓄積されることから、今回仮説的に提示した構造化・振り返りのプロセスを検証・精査していくことが望まれる。
- 自治体担当職員も兼務等の割合が高く、異動により担当者が変わることも想定されることから、今回提案した指標を、統計システム内で集約する項目とすることや、振り返りに参考となる指標例・関連データ等がシステムと紐づけられて出力される仕組みの構築など、指標例に該当するデータの取得のしやすさを高めていくことが重要である。
- ここで整理した指標は、あくまでも自治体による事業の振り返りの参考として整理しているものである。例えば、国や自治体が、振り返りという本来の趣旨から離れ、一部の指標データのみを取り上げ、優劣をつけるようなことにならないよう留意が必要である。指標の背景には個別の事情や定量化できないさまざまな要因が混在している。本調査研究においてとりまとめた「PDCA サイクルの実践に向けた振り返り」は、各自治体・支援現場での事業の改善や利用者の裨益につなげるための取組であることを常に意識し、生活困窮者自立支援制度が目指す目標（自立と尊厳の確保、生活困窮者支援を通じた地域づくり）を常に据えておくこと肝要である。

（2）就労準備支援事業と家計改善支援事業の帳票類の標準化について

- 本調査研究事業で提案した 2 つの任意事業の統一帳票（案）を、今後システムに実装させていくにあたっては、プレテストや試行等を通じてより精査をしていくことが必要である。
- 任意事業の統一帳票（案）の提案に伴い、自立相談支援事業の帳票についても将来的な変更が期待される。例えば、自立相談支援事業のインテーク・アセスメントシートの「相談経路」の選択肢をより集計しやすいように拡充することや、F-SOAIIP の観点等を踏まえた「支援経過記録シート」の修正等について将来的なシステム改修等のタイミングに併せて自立相談支援事業の帳票・項目の改訂についても検討することが期待される。

- アンケート調査やヒアリング調査から、既存の帳票においても、記入項目・内容や選択肢の意図が十分に伝わっていないことなどから、記入者（支援員）によって記載がバラバラとなる傾向が把握されたことから、本調査研究事業で提案した統一帳票（案）においても、全国的に普及する段階になれば、現行からの一部の改訂内容や新規に追加した内容が、どのような意図で設定され、どのように記入すべきか、より周知が必要である。同時に、記録全般に関する研修を実施することも重要である。
- 統一帳票（案）が実装化されていく中で、任意事業についても統計システムが改修される際には、支援員の負担の軽減や効率化、より効果的な支援に活用できる仕組みとなることが期待される。

事業実施機関

一般社団法人北海道総合研究調査会
〒060-0004
札幌市中央区北4条西6丁目1番1 毎日札幌会館
電話番号：011-222-3669