

4 事業・制度の効果検証

【制度の概要】

厚生労働省は、生活困窮者自立支援制度に基づく支援事業の質の向上のため、各支援事業の手引⁴⁰において、支援事業ごとに目標・事業計画を定め、その実施状況や目標の達成状況を、例示する評価指標を用いるなどして評価し、次年度以降の運営の改善にいかすことを求めている。自立相談支援事業では新規相談受付件数等、就労準備支援事業では利用者数等、家計改善支援事業では支援・面談の回数等、一時生活支援事業では宿泊施設の稼働率等を主な評価指標として例示している。

他方、各支援事業が総体としてどのような効果を上げているかという観点からの評価は求めている。

生活困窮者自立支援制度については、表4-①のとおり、「新経済・財政再生計画改革工程表2018」（平成30年12月20日経済財政諮問会議）⁴¹においてKPIが設定され、毎年度、経済・財政一体改革推進委員会で進捗状況が取りまとめられている。厚生労働省も、その目標値に対する実績を毎年度行政事業レビューにより評価している。

表4-① 「新経済・財政再生計画改革工程表2018」に掲げられたKPI

第1階層	<ul style="list-style-type: none">・福祉事務所設置自治体による就労準備支援事業及び家計改善支援事業の実施率【見える化】・自立生活のためのプラン作成件数【毎年度年間新規相談件数の50%】・自立生活のためのプランに就労支援が盛り込まれた対象者数【毎年度プラン作成件数の60%】・自立相談支援事業における生活困窮者の年間新規相談件数【2021年度までに25万件】・自立相談支援機関が他機関・制度へつないだ（連絡・調整や同行等）件数【見える化】・任意の法定事業及び法定外の任意事業の自治体ごとの実施率【見える化】
第2階層	<ul style="list-style-type: none">・生活困窮者自立支援制度の利用による就労者及び増収者数【見える化】・就労支援プラン対象者のうち、就労した者及び就労による収入が増加した者の割合【毎年度75%】

⁴⁰ 「自立相談支援事業の手引き」、「就労準備支援事業の手引き」、「家計改善支援事業の手引き」、「一時生活支援事業の手引き」。いずれも平成31年3月29日付け社援地発0329第9号厚生労働省社会・援護局地域福祉課長通知（資料4-①から④まで）

⁴¹ 改革工程表は、「経済財政運営と改革の基本方針2018」（平成30年6月15日閣議決定）において定められた「新経済・財政再生計画」にのっとり改革を着実に推進するため、個別政策ごとに進捗状況や今後の取組の進め方等を取りまとめたもので、現在の最新版は、「新経済・財政再生計画改革工程表2021」（令和3年12月23日経済財政諮問会議）

	・ 自立生活のためのプラン作成者のうち、自立に向けての改善が見られた者の割合【2021年度までに90%】
--	--

(注) 「新経済・財政再生計画改革工程表 2018」に基づき、当省が作成した。

【調査結果】

(事業ごとの評価)

調査した 50 福祉事務所設置自治体における支援事業ごとに評価の実施状況をみると、表 4-②のとおり、実施率はおおむね 4 割であった。

表 4-② 支援事業ごとの評価の実施状況

事業	団体数	評価実施 団体数	評価未実施 団体数
自立相談支援事業	50	22 (44.0%)	28 (56.0%)
就労準備支援事業	31	14 (45.2%)	17 (54.8%)
家計改善支援事業	36	12 (33.3%)	24 (66.7%)
一時生活支援事業	24	11 (45.8%)	13 (54.2%)
子どもの学習・生活支援事業	38	18 (47.4%)	20 (52.6%)

(注) 1 当省の調査結果による。

2 () 内は構成比である。

評価を実施していない理由として、①評価手法や目標の設定方法が分からず、どう評価してよいか分からない(7 団体)、②自立相談支援事業の目的は、相談者が自立できるよう必要な支援を行うことであるため、量的な評価になじまない(4 団体)、③支援対象者の状況が多岐にわたる中、一律で目標値を設定して評価を行うことが困難(2 団体)などを挙げている。

他方、評価を実施している福祉事務所設置自治体について、その評価内容をみると、新規受付相談件数や事業利用者数等を経年把握する程度にとどまる団体が多く、事業の成果、反省点及び課題を洗い出してその結果を事業の改善につなげているものは 7 団体であった。評価結果を事業の改善に反映している主な事例は、次のとおりである。

【事例①】 (自立相談支援事業の評価)

自立相談支援機関の利用者数を前年度比 10%増、プラン作成者の割合を新規相談受付件数の 50% (国の目標値と同じ。) を目標として設定し、関係機関等で構成する協議会において進捗状況を把握・分析している。また、同協議会において、相談者の年齢、性別、抱える課題、相談経路などを分析したところ、滞納や負債を抱え家計に課題のある相談者が増えており、庁内関係部署からつながれてくるケースが多い状況であったこと

から、税や保険担当部署と協力した相談窓口の周知が必要と判断し、その翌年度以降、税担当部署が送付する催告書に窓口案内チラシを同封し、保険担当部署は窓口案内チラシを配架して必要に応じ、総合相談窓口を案内する対応を講じている。

【事例②】（自立相談支援事業の評価）

自立相談支援事業の評価については、厚生労働省が評価指標例として示す新規相談件数及びプラン作成件数を評価指標に設定し、全国と同規模自治体の昨年度実績を参考に各指標の目標値を設定している。

関係者で各指標の達成状況に加え、個々の相談事案から深刻な困窮状態に陥った原因を分析したところ、課題解決のために必要な機関の関与を本人が拒むため、関係機関の狭間で適切な支援が受けられていない、家計に課題があるがその認識が薄く支援が届けられていないといった課題を把握した。

これを受けて、翌年度から、支援会議を設置・開催する、新たに家計改善支援事業を開始するなどの対応を講じた。

調査した福祉事務所設置自治体からは、i) 厚生労働省が示す量的な指標は翌年度の事業運営の目安や他自治体との比較に利用できるものの、事業の質を担保するための評価はできない、ii) 事業の潜在的な利用対象者の数が分からない以上、どの程度利用されているか把握できず、自立相談支援事業の「相談受付件数」や各支援事業の「利用者数」を指標として事業の効果検証を行うことは難しい、iii) 予算当局から事業の効果を求められているが、その把握が困難で予算確保に苦慮しているなどといった声が聴かれた。

なお、平成 30 年の法改正に向けて、厚生労働省が開催した検討会において、支援事業の評価は、単に就労・増収率といった業績による評価だけでなく、支援対象者の心理面や社会面も含めた評価も重要ではないかとの指摘⁴²がなされている。

（全体評価）

生活困窮者自立支援制度は生活困窮者に対し、生活保護に至る前の段階で早期に支援を行い困窮状態から脱することを目的とするものであり、また、生活困窮者に対しては必ずしも一つの支援のみが行われるわけではなく、未実施の事業（任意事業）を実施する必要があるかどうかを判断する上で、各事業を総合した全体評価（生活困窮者自立支援が全体としてどのような効果を上げているか、生活保護の前段階で支援し、早期に自立させる目的との関係で効果を上げているか）が必要ではないかと考えられる。

⁴² 平成 28 年 10 月 6 日に開催された「第 1 回生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理のための検討会」における委員発言では、「就労自立とか、収入が増えたかどうかだけではなくて、自立のプロセスも丁寧に評価をしていく。心理的な部分や社会的なかわりの部分も丁寧に評価して、プロセスという部分も評価した字句も重要ではないか」との指摘がある。

調査した 50 福祉事務所設置自治体のうち 12 団体は、i) 生活困窮者への自立支援対策を、都道府県や市町村としての今後のビジョンを定める基本計画や総合計画の 1 項目として位置付けていること、ii) 事業別の評価のみでは評価として十分でなく、予算上も事業全体として確保していることなどから、個別の支援事業の評価にとどまらず、各支援事業を総合した評価を指向していた。主な事例は、次のとおりである。

【事例③】

今後のビジョンをまとめた県の基本計画に位置付けた子どもの貧困対策の一環として、その保護者への生活、住宅、就労の支援等に取り組む必要があるため、子どもの学習・生活支援事業を除く 4 事業（自立相談支援事業、就労準備支援事業、家計改善支援事業及び一時生活支援事業）を総合的に分析し、評価を行っている。

分析に際しては、単に各事業の目標値の達成状況のみならず、管内の町村における相談体制やこれらと県の自立相談支援機関との連携体制なども点検し、評価した。

その結果、潜在的な支援対象者の把握が十分でない実態がみられたことから、身近な相談窓口の整備、適切な相談対応の実施を図るため、町村の相談窓口の整備を推進するとともに、そこで相談対応する職員のスキルアップのための研修会の開催に取り組むこととした。

【事例④】

自立相談支援制度は、事業別の評価のみでは評価が十分ではないと考え、毎年度個々の事業ごとの支援実績をまとめるとともに、支援対象者ごとの支援実績を検証している。その結果、法に基づく事業だけでは十分な食料支援や就労支援が行えない場合があり、関係団体の協力が必要との結論に至り、社会福祉法人や NPO 法人などとの協働体制を構築すべく取組を進めている。

また、調査した福祉事務所設置自治体では、生活保護制度との関係について、新型コロナウイルス感染症の感染拡大が長期化した影響により失業者や減収者が増加する中で、

- ① 自立相談支援事業の新規相談件数が急増（令和元年度 3,000 件弱→2 年度 1 万 3,000 件弱）する状況の中で、生活保護の開始世帯数は微増（60 世帯程度の増）にとどまっている
- ② 自立相談支援事業の新規相談件数は大幅に増加（令和元年度 850 件程度→2 年度 2,300 件程度）しているにもかかわらず、被保護実員数（200 人程度の減）・世帯数（40 世帯程度の減）・保護率（0.01%の減）のいずれも微減となっている

ことから、生活困窮者自立支援制度が一定程度機能し、生活保護率の急増が抑制できていると制度の意義を評価しているものがあつた。

さらに、調査した福祉事務所設置自治体からは、財政当局から制度全体の効果を求められる場合があり、その対応に苦慮しているとする意見があった。この点について、制度の費用対効果として生活保護費等に与える影響額を試算し、対応している例がみられた。

【事例⑤】

自立相談支援センター（自立相談支援機関）の支援によって就労した者について、生活保護を受けていたと仮定した場合と比較してどれだけ経費負担が軽減されたかを算出し、これに納税額を加えて効果額を試算

○算出方法

効果額＝（想定保護費（生活扶助＋住宅扶助）－支援開始時世帯収入額（就労収入、年金、仕送り、児童扶養手当））×自立相談支援事業利用者のうち就労した者の数＋家計改善支援事業利用者が納税した滞納税額

【事例⑥】

就労決定した就労支援利用者が仮に生活保護を受給していたと仮定した場合の財政負担を算出し、この負担額を支出しないで済んだものとして効果を算出

○算出方法

効果額＝想定保護費×生活保護受給仮定月数×就労支援を利用した者のうち就労決定者数

法の趣旨が、最後のセーフティネットである生活保護制度の自立助長機能の強化に加え、生活保護に至る前の段階にある生活困窮者の自立を支援する、いわゆる第2のセーフティネットの充実・強化を図ることにあることに鑑みれば、生活困窮者自立支援制度の効果について、生活保護制度などとの関連も考慮した分析及び評価を行い、その結果を自治体現場での評価にも役立つようフィードバックする必要があると考える。

なお、厚生労働省社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会において、委員から、新型コロナウイルス感染症の感染拡大の影響によって自立相談支援事業の相談件数や住居確保給付金の支給件数等は大幅に増加しているが、生活保護の受給者数は大幅には増加していない状況について、様々な角度から検討していく必要があるのではないかと指摘もある⁴³。

⁴³ 令和2年12月17日に開催された「第13回社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会」における委員発言では、「全体の数字の中で緊急小口や総合支援資金、住居確保給付金の棒グラフがどんと伸びて、生活保護が実はあまり増えていないんだという事柄の評価ということをいろいろな角度から検討していく必要があるのではないか」との指摘がある。

【所見】

したがって、厚生労働省は、福祉事務所設置自治体が自らの事業を適切に評価し、その結果を踏まえて必要な運用の見直しにつなげられるよう、評価の方法を実例とともに具体的に提示する必要がある。

また、生活困窮者自立支援制度全体の効果について、制度の趣旨・目的に照らし、生活保護制度などとの関連も考慮した分析及び評価を行い、その結果を福祉事務所設置自治体での評価にも役立つようフィードバックする必要がある。