

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 6 月 21 日現在

機関番号：32683

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2012～2015

課題番号：24530740

研究課題名(和文)生活保護自立支援プログラムの評価方法に関する研究

研究課題名(英文)A study of The Evaluation Method on The Self-reliance programs for Public Assistance Recipients.

研究代表者

新保 美香 (SHIMBO, Mika)

明治学院大学・社会学部・教授

研究者番号：20298053

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 4,000,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、生活保護受給者に対する「自立支援プログラム」の評価方法の現状と課題を受給者及び支援担当者の協力を得て質的調査により明らかにするとともに、生活保護の3つの自立につながる評価方法やそのためのツールを開発することを目的として行った。

自治体へのヒアリングや自治体担当者と開催した研究会を通じて、自立支援プログラムの評価に関する現状と課題が把握できた。また、相模原市との共同研究では、就労支援および学習支援プログラムの参加者と支援者へのインタビューを実施。それらをふまえてアセスメントツールを開発、試行した。そして、成果として「相模原市発学習支援プログラムハンドブック」をまとめることができた。

研究成果の概要(英文)：The purpose of this study was to clarify the present situation and problem of the evaluation method on the Self-reliance programs for Public Assistance recipients.

In this study, we had conducted joint research with the Sagami-hara city in Kanagawa prefecture. We carried out interview survey to recipients and staffs. On the bases of these results, we have developed tools for evaluation on work support programs and study support programs.

研究分野：社会福祉学

キーワード：生活保護 自立支援プログラム 評価 当事者

1. 研究開始当初の背景

(1) 生活保護における自立支援プログラムの展開

深刻な経済不況が続く中、平成 23(2011)年に入り生活保護受給者は 200 万人を越え、生活保護費負担金実績も 3 兆円を突破した。このような中、生活保護法において「最低生活保障」と並ぶ目的である「自立助長」に向けた取り組み、とりわけ、平成 17(2005)年度より導入された「自立支援プログラム」を効果的に実施していくことは生活保護行政における重点事項であり、社会福祉実践領域においてもそのあり方が大きな課題となっている。

研究開始当初の平成 23 (2011) 年において、全国の自治体、福祉事務所が自立支援プログラムを策定・実施するようになり 7 年目を迎えていた。当初は就労支援が中心であったが、次第に、生活保護の 3 つの自立（経済的自立・日常生活自立・社会生活自立）に向けた自立支援プログラムが、NPO や企業との協働による「新しい公共」の体制による実施も含め、多様な形態で展開されるようになっていた。

(2) 自立支援プログラムに対する評価方法の現状

厚生労働省は、平成 23(2011)年度においても、就労支援員の雇用促進をはかり、被保護者の社会的居場所づくり支援事業を予算化するなど、更なる自立支援プログラムの展開と強化を自治体に促していた。これは、従来の取り組みにおける就労支援、子どもの学習進学支援、社会参加支援において、一定の成果があったと評価されてきたためである。

こうした評価は、就労支援においては、プログラム参加者数、就職・増収件数、就職率、廃止者数を、また、子どもの学習進学支援では、参加者数、進学率、社会参加支援では、参加者数などの実績をもって行われており、アウトカム評価がその評価方法の中心である。

(3) 多面的な評価方法による効果測定および評価の必要性

一方で、自立支援プログラムの効果測定を、アウトカム評価だけで行うことには限界がある。その理由として次の 3 点があげられる。1) アウトカム評価による参加者数や就職率、進学率などは数値化することで成果が把握しやすいが、支援の内容や質、効果を生み出す根拠が不明確であり、支援の質を評価する視点が欠如しやすいこと。2) 就労支援困難者に対する就労意欲喚起支援プログラムや、ひきこもり・ニート支援プログラムなど、アウトカムだけでなく、支援プロセスにおける

評価を要する自立支援プログラムが増加していること。3) 自立支援プログラムの実施には、専門職員の雇用や外部委託を行うために一定の税による費用が投資されているが、行政や支援者が説明責任を果たすためには、アウトカム評価のみならず、プロセス評価、効率性評価など、多面的な評価方法を用いた効果測定および評価が求められること。

(4) 応募者のこれまでの取り組みと本研究を行う必要性

研究代表者（新保）は、平成 17(2005)年度に自立支援プログラムが開始されてから、厚生労働省の研究会のメンバーとして、『自立支援の手引き』とそれを用いた研修用 DVD の開発（厚生労働省 2008）、『自立支援に関する研修の手引き』（厚生労働省 2009）等の作成に携わるとともに、国、都道府県、市町村レベルで、自立支援プログラムを効果的に実施するための研修プログラム開発や手引きづくりを担当職員との協働で行ってきた。

このような取り組みの中で、自立支援プログラムの効果検証の必要性を認識し、平成 21 (2009) 年度には分担研究者（岡部・根本）と共に、京都府山城北保健所福祉室と「共同研究組織」を結成。プログラム利用者および支援者双方のインタビューを通じて支援者の取り組みの検証を行い、そこで得られた知見を『自立支援ハンドブック』（2010）として活用可能な形にまとめて公表した。

本テーマに関連する研究としては、分担研究者（岡部）が、板橋区で自立支援プログラムの策定・評価指標の開発・効果測定を実施したものがあがるが、自立支援プログラムの評価方法に関する研究はまだ十分に行われていない状況にある。

多面的な評価方法の開発は、自立支援プログラムを、真に生活保護受給者の生活の向上に資する質の高い実践を行うことにつなげる取り組みであり、プログラム利用者、担当職員とともに検討し、発展させていくことが求められている。このことは、自立支援プログラムの意義や必要性を可視化するとともに、生活保護制度に対する国民の信頼を高めることにも結びつくと考えた。

2. 研究の目的

(1) 研究の目的

本研究は、平成 17(2005)年度より福祉事務所で行われている生活保護受給者に対する「自立支援プログラム」の評価方法の現状と課題を、受給者及び支援担当者の協力を得て、質的調査（インタビュー）によって明らかにするとともに、生活保護における 3 つの自立（経済的自立・日常生活自立・社会生活自立）の実現につながる評価方法の開発を目指すものである。

(2) 本研究で明らかにしようとしたこと
本研究では、3年間の研究期間内に、以下の3つの点を明らかにすることを目指した。

- ①自立支援プログラムの評価方法の現状と課題の把握。→プログラム利用経験者・担当職員への質的調査（インタビュー）により明らかにする。
- ②自立支援プログラムの評価に有用な評価指標・評価方法の解明。→有用なアウトカム評価・プロセス評価・当事者評価等を、同プログラムや他分野における先行研究、先駆的取り組み、および①の結果から明らかにする。
- ③支援効果を多面的に評価できる新たな評価方法の開発。→前述の2点をふまえて、プログラム利用経験者、担当職員（企業やNPOの担当者も含む）、とともに新たな評価方法を開発し、その成果を明らかにする。

いずれも可能な限り、プログラム利用経験者など利用者、自立支援にかかわる担当職員との協働により実施することとした。

なお、当初平成24(2012)年度から26(2014)年度までの3年間による研究計画であったが、当初の想定以上に、自治体担当者、当事者の協力が得られたことから、研究期間を1年延長し、27(2015)年度まで継続した。

3. 研究の方法

前述の、本研究で明らかにしようとした3つの点について、それぞれ次のような研究方法で取り組みを進めた。

- ①自立支援プログラムの評価方法の現状と課題の把握
 - ・自立支援プログラム及びその評価に関する先行研究の検討。
 - ・先駆的な自立支援プログラムを行う自治体に対する聞き取り調査。
 - ・プログラム担当職員への質的調査（インタビュー）。
 - ・関東圏の自治体担当者を招いての研究会の実施。（評価の現状と課題の把握）
- ②自立支援プログラムの評価に有用な評価指標・評価方法の解明
 - ・評価に関する先行研究の検討。
 - ・自立支援プログラムの評価に取り組む自治体担当者への質的調査（インタビュー）。
 - ・関東圏の自治体担当者を招いての研究会の実施。（評価に取り組む自治体の報告にもとづく検討）
- ③支援効果を多面的に評価できる新たな評価方法の開発

- ・相模原市との協定による「共同研究事業」の実施。
- ・相模原市の担当職員（事業を委託している企業・NPO職員も含む）との協働による評価方法の開発。および、開発した評価方法の試行、修正、改良と提案。

4. 研究成果

(1) 初年度（平成24年度）の成果

初年度にあたる平成24年度は、以下のような調査研究を実施し、それぞれ成果が得られた。

①「生活保護自立支援プログラム評価方法研究会」の実施（2回）：関東近県の福祉事務所に勤務する生活保護担当職員（査察指導員・ケースワーカー）を招いての研究会。第1回は分担研究者岡部卓の講演「生活保護自立支援プログラムは何をめざすのか」を行うとともに、自立支援プログラムの取り組みを共有するためのワークショップを実施。第2回には、第1回のワークショップの分析結果を報告し、それを共有、発展させるためのワークショップを実施した。各回約80名の参加者を得ることができた。→（成果）自立支援の取り組み状況及び、担当者が感じる課題を把握し、評価の指標づくりに着手することができた。

②相模原市との共同研究事業の実施：平成24年10月1日に「共同研究協定」を締結し、研究会（7回：全体2回、調査研究会5回）、子どもの支援（学習支援）に関するアンケートプレ調査及びインタビュー調査を行った。→（成果）中学生に協力を得て実施したアンケート及びインタビュー調査から、今後の学習支援をより効果的に実施するための示唆、および今後の評価指標づくりにつなげる知見が多く得られた。

③自立支援プログラム評価方法に関する訪問、ヒアリング調査（7回）：横浜市・相模原市・会津若松市・大牟田市・古賀市への訪問調査及び釧路市福祉事務所長へのヒアリング等を実施した。→（成果）各地の自立支援およびその評価の取り組み状況を把握し、今後の評価指標づくりにつなげる示唆が得られた。

④研究代表者・分担者による研究会を14回実施し、調査研究に関する検討、自立支援に関する文献および「評価学」に関する文献研究を行った。

(2) 2年目（平成25年度）の成果

本研究の2年目にあたる平成25年度は、

以下のような調査研究を実施し、成果が得られた。

①「生活保護自立支援プログラム評価方法研究会」の実施（2回）：関東近県の福祉事務所に勤務する生活保護担当職員（査察指導員・ケースワーカー）を招いての研究会。第3回目となる研究会では、厚生労働省・埼玉県・東京都・神奈川県における自立支援プログラム及び評価に関する報告およびそれを受けたワークショップを行った。第4回の研究会では、板橋区・相模原市における自立支援プログラムに関する評価の取り組みの報告およびその内容を受けたワークショップを実施した。各回約80名の参加者を得ることができた。→（成果）自立支援の評価に関する先進的取り組みを把握し、評価指標づくりへの示唆を得ることができた。また、自立支援プログラムの評価に関心を持つ自治体及び職員とのネットワークが形成できた。さらに、自立支援の評価に関する基本的な考え方を示し、平成24年度におけるワークショップの考察結果をまとめた『平成24年度生活保護自立支援プログラム評価方法研究会報告書』を発行。研究会参加者及び関東圏自治体に配布し、成果報告ができた。

②相模原市との共同研究事業の実施：研究会（7回：全体4回、班会議3回）

子どもの学習支援に関するアンケート、及びインタビュー調査とともに、開発した子ども自身が自ら記入するアセスメントシート（ツール）を試行した。また、就労支援に携わる福祉事務所担当職員、及び、キャリアカウンセラーに対するインタビューを実施し分析した。→（成果）子どもの学習支援に関するアンケートの実施により、学習支援に参加しない子どものニーズを把握することができた。また、就労支援プログラムに関する現状及び課題の分析ができた。

③自立支援プログラム評価方法に関する訪問、ヒアリング調査（2回）：川崎市・京都府の福祉事務所担当者へのヒアリングを実施した。→（成果）ヒアリングによって、評価指標づくりにつながる示唆が得られた。

④研究代表者・分担者による研究会を8回実施し、調査研究に関する検討、自立支援に関する文献および「評価学」に関する文献研究を行った。

(3) 3年目（平成26年度）の成果

3年目となる平成26年度は、以下のような調査研究を実施し、成果が得られた。

①「生活保護自立支援プログラム評価方法研究会」の実施（1回）：関東近県の福祉事務所に勤務する生活保護担当職員（査察指導

員・ケースワーカー）を招いての研究会。第5回目となる研究会では、川崎市・北海道釧路市の自立支援プログラムの評価に関する報告と情報交換を行った。約80名の参加者を得ることができた。→（成果）各自治体における自立支援プログラムの取り組み状況及び、評価方法が把握できた。

②相模原市との共同研究事業の実施：研究会（8回：全体4回、班会議4回）、開発した子どもの学習支援プログラムに用いるアセスメントシート（ツール）の記述内容の分析および、ツールのバージョンアップのための検討を、担当職員、委託先NPO法人のスタッフ、及び学生ボランティアとともに実施することができた。さらには、就労支援プログラム（「就労体験・社会参加等支援事業」）に参加している利用者12名への個別インタビューを実施した。→（成果）アセスメントシート（ツール）の記述から、子どもたちの変化を捉えるとともに、シートの活用方法について検討することができた。また、利用者インタビューから、就労支援プログラム、特に、意欲喚起や日常生活・社会生活自立支援の要素を含んだ就労支援プログラムの現状と課題が把握されるとともに、評価指標の検討につながる示唆を得ることができた。

③研究代表者・分担者による研究会を4回実施し、調査研究に関する検討、自立支援の評価に関する文献研究を行った。

(4) 最終年度（平成27年度）の成果

最終年度（4年目）となる平成27年度は、以下のような調査研究を実施し、成果が得られた。

①相模原市との共同研究事業の実施：研究会（11回：全体2回、班会議9回）、平成26年度までに開発・実施した、学習支援プログラムに参加する子ども自身に記入してもらうアセスメントツール（「ふりかえりシート」）の記述内容を分析し、子どもたちの現状やニーズを考察するとともに、シートの改訂作業を行った。また、これらの成果をまとめた冊子「相模原市発学習支援プログラムハンドブック」を平成28年3月に発行した。さらに、就労支援プログラム（「就労体験・社会参加等支援事業」）の評価方法を検討した。→（成果）学習支援プログラムに関する当事者評価のツールを開発し、その成果を「冊子」としてまとめることができた。また、「就労体験・社会参加等支援事業」に参加していた利用者インタビューの内容を、福祉事務所担当者、委託先事業者、支援を担うキャリアカウンセラーとともに分析。利用者自ら記入し、プログラム参加のプロセスにおける変化を確認できるアセスメントのあり方を検討することができた。

②研究代表者・分担者による研究会を3回実施し、相模原市との共同研究および、4年間の本研究事業の総括に向けた検討を行った。

(5) 4年間の研究成果と今後の課題

本研究が目指していた、①自立支援プログラムの評価方法の現状と課題の把握、②自立支援プログラムの評価に有用な評価指標・評価方法の解明、③支援効果を多面的に評価できる新たな評価方法の開発、という3つの点については、関東圏や先進的な取り組みを行う自治体担当職員、共同研究を行った相模原市の担当職員および委託先の関係職員、さらには、被保護世帯の保護者と中学生、学習支援プログラム、就労支援プログラムに参加している利用者の方々等の協力を得て、進めることができた。この場を借りて、ご協力いただいたすべての方々へ心より御礼申し上げます。

特に、相模原市との共同研究事業においては、「利用者（当事者）」の声を把握し、自立支援プログラムの現状と課題を利用者から教えていただくとともに、そこで把握された内容を生かすかたちで、利用者参加型の評価ツールの開発を試みることもできた。このことは、当初予想していた以上に得がたいことであった。

とりわけ、子どもの学習支援に用いる「ふりかえりシート（アセスメントツール）」については、3年間にわたり試行を重ね、子ども自らが記入し、自分自身の変化を捉えるとともに、支援者も活用できるツールとして完成させることができた。一連のインタビュー調査から得られた利用者及び支援者の声を反映させるかたちで「相模原市発学習支援プログラムハンドブック」をまとめることができたことも、本研究事業における実りとなった。

一方で、就労支援プログラムに用いるアセスメントツールについては、これから相模原市において試行・検討が行われる予定であり、完成版を目指して、取り組みを継続する課題となっている。また、4年間にわたる研究事業の総括的な研究成果の公表も、今後実施することとなる。

平成28年度より、政府の「経済財政運営と改革の基本方針2015」に基づき「経済・財政再生計画改革工程表」が策定されたことに伴い、生活保護受給者の就労支援には、KPI（Key Performance Indicators：重要業績評価指標）が導入された。その結果、被保護世帯の就労率、増収率等の目標値が明示されるようになってきている。KPIのようなアウトカム評価以外のプロセス評価、当事者評価をいかに実施できるかについては、継続的に検討すべき課題であると考えられる。

本研究での取り組みを発展させられるよう、今後も、本領域における評価に関する検

討を続けていくこととしたい。

5. 主な発表論文等

〔その他〕

主な成果物・報告については、以下のとおりである。

①新保美香・岡部卓・志村久仁子

相模原市学習支援プログラム アセスメントツール

「ふりかえりシート」（はじめのシート・中間ふりかえりシート・一年のふりかえりシート）平成25年度版、平成26年度版、平成27年度版、自立支援プログラム共同研究チーム作成。

②新保美香・岡部卓・志村久仁子

『相模原市役所発学習支援プログラムハンドブック～みんなで支えよう、子どもたちの未来～』平成28年3月、自立支援プログラム共同研究チーム作成。

③岡部卓「生活保護自立支援プログラムは何を目指すのか」『平成24年度生活保護自立支援プログラム評価方法研究会報告書』平成25年3月、39～55頁。

④報告：新保美香「自立支援プログラムにおける評価について」第4回生活保護自立支援プログラム評価方法研究会、平成26年2月18日。

⑤報告：新保美香「相模原市における自立支援プログラムの取り組みー共同研究事業から見えてきたことー」科研費基盤B「就労指向支援の構築に向けた研究ー就労可能な困窮者支援の国際比較をもとに」（研究代表者：法政大学 布川日佐史）研究会、平成28年2月21日。

6. 研究組織

(1) 研究代表者

新保美香 (SHIMBO, Mika)
明治学院大学・社会学部・教授
研究者番号：20298053

(2) 分担研究者

志村久仁子 (SHIMURA, Kuniko)
明治学院大学・社会学部・研究員
研究者番号：10410507

(3) 研究分担者

岡部卓 (OKABE, Taku)
首都大学東京・人文科学研究科(研究院)・教授
研究者番号：40274998