

自立相談支援事業（生活困窮者自立支援制度）

における事業評価ガイドラインの開発

～セオリー評価・プロセス評価に注目して～

Development of evaluation guideline for Independence
support program (Needy independence support system) -Focusing on Theory evaluation and
Process evaluation-

○新藤健太*
Shindo Kenta

源由理子**
Minamoto Yuriko

鴨崎貴泰***
Kamozaki Yoshihiro

大澤香織****
Osawa Kaori

* 群馬医療福祉大学
Gunma University of Health and Welfare

** 明治大学
Meiji University

*** 日本ファンドレイジング協会
Japan Fundraising Association

**** トヨタ財団
Toyota Foundation

<要約>

2013年12月、生活保護に至る前の段階の自立支援策の強化を目的として「生活困窮者自立支援法」が成立し、2015年4月に施行された。現在、同法に基づいて、自治体の実施主体となり、自立相談支援事業、住居確保給付金の支給、就労準備支援事業、一時生活支援事業、家計相談支援事業、学習支援事業などが実施されている。

私たちは、この分野で先駆的な活動を行っている一般社団法人ユニバーサル志縁センターやその他全国の優良事例に関わる実践家とともに、自立相談支援事業における就労支援に注目して事業評価ガイドラインの作成に取り組んできた。

本報告では、この取り組みのなかでも特に、効果的な事業戦略を構築すること（セオリー評価）、また構築した事業戦略の実施状況を測定すること（プロセス評価）に焦点をあてて、これまでの成果を報告するとともに、今後の発展に向けた検討を行う。

<キーワード>

自立相談支援事業、就労支援、事業評価、セオリー評価、プロセス評価

1. はじめに

2013年12月、生活保護に至る前の段階の自立支援策の強化を目的として「生活困窮者自立支援法」が成立し、2015年4月に施行された。一般的に、社会保険や労働保険など雇用を通じたセーフティネットは第1のセーフティネット、生活保護は第3のセーフティネット、その間の仕組みが第2のセーフティネットである「生活困窮者自立支援制度」とされている。この「生活困窮者自立支援制度」は、生活に困窮している人に対し、生活保護受給に至る前の段階で、自立に向けた支援を行うことによって、課題が複雑化・深刻化する前に自立の促進を図ることが期待されている。この制度に規定された事業の実施主体は自治体であり、必須事業として自立相談支援事業と住居確保給付金の支給、任意事業として就労準備支援事業、一時生活支援事業、家計相談事業、学習支援事業などがある。

実際には、まず、自立相談支援事業において相談を受けた生活困窮者をアセスメントし、その状況に応じて自立生活のために必要なプランを作成する。このプランに基

づいて、もう1つの必須事業である住居確保給付金の支給やいくつかの任意事業、あるいは、その他の制度やサービスなどへ繋げることによって生活困窮者の自立を図ることになる。特に、生活困窮者の自立については、就労支援が重要な役割を果たすが、自立相談支援事業でのアセスメントの結果、求職活動など、すぐに就労に結びつける支援を行うこともあれば、任意事業である就労準備支援事業などに繋げ、就労に向けた訓練を提供することもある。

しかし、就労準備支援事業が必須事業ではなく任意事業となっていることから想定されるように、自立相談支援事業（生活困窮者自立支援制度）による就労支援は、各自治体の状況に応じた形でそれぞれに展開されており、その実践状況や成果の達成度合いは自治体ごとに大きな差異があるものと考えられる。そこで、私たちは、この自立相談支援事業（生活困窮者自立支援制度）における就労支援がそれぞれの自治体において十分な成果を達成し、より多くの生活困窮者が就労し、自立することを目指して、この事業の効果的な事業戦略（セオリー）の構築、この事業戦略（セオリー）に基づいて設定される成果（アウトカム）及び事業の実施状況（プロセス）を評価するための「事業評価ガイドライン」の開発を試みた¹⁾。

2. 事業評価ガイドラインの開発プロセス

2.1. ロジックモデル（効果的な事業戦略）の作成

まず、自立相談支援事業（生活困窮者自立支援制度）における就労支援の「事業評価ガイドライン」の開発にあたって、全国の自立相談支援事業において先進的・効果的な実践に関わる実践家数名の参加を得て、参加型評価手法のワークショップ（源ら2013）を行い、自立相談支援事業（生活困窮者自立支援制度）における就労支援のロジックモデル（効果的な事業戦略）作成を試みた。

その結果、最終アウトカム（当事者が就労定着し、経済的に自立する）、中間アウトカム（より多くの人々が就労する）、そして5つの下位アウトカム（①相談者の状況に合った適切な支援が行われる、②多様な働き方のメニューが増える、③相談者の就労意欲が向上する、④相談者のスキルの向上、⑤相談者が安心して働き続けられる）とこれらのアウトカムを達成するための様々な活動からなるロジックモデル（効果的な事業戦略）が作成された。

2.2. 効果的援助要素及びフィデリティ尺度の作成

次に、ロジックモデルに設定された具体的な活動を効果的援助要素（新藤ら2017）として整理した。尚、整理された効果的援助要素は、5領域、14項目、68要素から構成された（表1）。

表1 整理された効果的援助要素

領域	項目（要素）
A領域 相談者の状況にあった適切な支援	A1～A3（3項目、13要素）
B領域 多様な働き方のメニューを増やす支援	B1～B3（3項目、13要素）
C領域 相談者の就労意欲を向上させる支援	C1～C3（3項目、13要素）
D領域 相談者のスキルを向上させる支援	D1～D3（3項目、19要素）
E領域 相談者が安心して働き続けるための支援	E1～E2（2項目、9要素）

さらに、これら効果的援助要素の実施状況を測定するための尺度（フィデリティ尺度）を作成した。

尚、フィデリティ尺度とは「あるプログラムが規定したプログラムモデルの基準に準拠している程度を測定するための尺度（Bond et al. 2000）」であり、モデル適合度や実践度などと訳されるものである。つまり、この取り組みにおいては、ロジックモデルに設定した活動内容の基準にどの程度準拠しているかを測定するための尺度ということになる。

2.3. 効果的援助要素（プロセス）と成果（アウトカム）の関連の検証

そして、全国1,317箇所の自立相談支援機関及び200名の相談者を対象とした質問紙調査を行い、ロジックモデルに設定した具体的な活動（効果的援助要素）と想定される成果の関連を検証した。分析結果の一部を表2に示す。

表2 効果的援助要素と就職者数、就労継続者数との関連（相関分析の結果）

	過去1年間の就職者数	6か月までの継続者数	1年までの継続者数	2年までの継続者数
尺度総合	.449**	.446**	.419**	.282**
A1	.207**	.188**	.208**	
A2	.240**	.264**	.305**	.239**
A3	.274**	.240**	.281**	.219**
B1	.424**	.386**	.384**	.317**
B2	.281**	.182**	.223**	.202**
B3	.345**	.336**	.371**	.262**
C1	.325**	.304**	.254**	.237**
C2	.219**	.238**	.273**	.234**
C3	.363**	.365**	.356**	.235**
D1	.183**	.235**	.216**	
D2	.383**	.334**	.331**	
D3	.317**	.225**	.266**	
E1	.257**	.302**	.214**	.144*
E2	.294**	.283**	.269**	.232**

**p<0.01, *p<0.05

表2は、ロジックモデルに設定された最終アウトカム（上位目的）である「当事者が就労定着し、経済的に自立する（就労継続者数）」及び中間アウトカム（作戦目的）である「より多くの人々が就労する（就職者数）」と具体的な活動である「効果的援助要素（フィデリティ尺度得点）」との関連を分析したものである。その結果、効果的援助要素の実施度（フィデリティ尺度得点）と就職者数、就労継続者数との間には正の相関関係があり、効果的援助要素の実施度（フィデリティ尺度得点）が高い機関ほど、より多くの成果を達成していることが確認された。

尚、最終アウトカム（上位目的）及び中間アウトカム（作戦目的）以外に、5つの下位アウトカム（①相談者の状況に合った適切な支援が行われる、②多様な働き方のメニューが増える、③相談者の就労意欲が向上する、④相談者のスキルの向上、⑤相談者が安心して働き続けられる）と効果的援助要素実施度（フィデリティ尺度得点）との関連も分析し、いずれにおいても正の相関関係があることが確認されたが、これについて、本稿においては、紙幅の都合もあるので割愛することとし、発表当日に改め

て説明することとする。

3. 事業評価ガイドライン開発の取り組みにおける論点

さて、このように、①ロジックモデル（効果的な事業戦略）の作成、②効果的援助要素及びフィデリティ尺度の作成、③効果的援助要素（プロセス）と成果（アウトカム）の関連の検証、に取り組んだことによって、自立相談支援事業（生活困窮者自立支援制度）に関わるそれぞれの実践現場において、支援の質を高め、事業の成果をより向上させることに貢献できると考えられる事業評価ガイドラインが開発された。このことに関する主な論点として次の三点を挙げたい。

3.1. セオリー評価（ロジックモデルの作成）の重要性

本稿の冒頭に、自立相談支援事業（生活困窮者自立支援制度）における就労支援は、各自治体の状況に応じて様々に展開されており、その実施状況や成果の達成度合いは自治体ごとに差異があるという問題を提起した。これは、この事業において普遍的で効果的な事業戦略を形成し、全国で展開することで、全ての自治体で十分な成果を達成するという視点が不足していることが1つの要因と考えられる。

このことは本報告で取り上げた自立相談支援事業（生活困窮者自立支援事業）のみの問題ではない。例えば、介護保険制度における地域支援事業、障害者自立支援制度における地域生活支援事業も地域ごとにある程度自由な事業展開が行われており、ある地域で展開されている効果的な取り組みが他の地域では展開されていないなど、我が国の多くの社会福祉プログラムに共通する問題であると考えられる。

本報告で取り上げた自立相談支援事業（生活困窮者自立支援制度）における「事業評価ガイドライン」開発の取り組みにおいては、全国の自立相談支援事業において先駆的・効果的な実践に関わる実践家数名の参加を得て、これらの実践の具体的なノウハウを十分に反映させたロジックモデル（効果的な事業戦略）が作成された。このことは、地域ごとに状況の違いはあるものの、それぞれの地域において展開される様々な先駆的・効果的な実践を1つの効果的な事業戦略に集約できる可能性を示している。このとき、全国の先駆的・効果的な実践に関わる実践家の参加を得た、参加型評価手法のワークショップによるロジックモデル（効果的な事業戦略）の作成は有効であり、欠かすことのできない重要な取り組みであると考えられる。

Rossi et al. (2004) はセオリー評価について「十分にデザインされていない欠陥のある社会プログラムが多いのは、どうすれば目指す社会的利益を達成できるのかという根本的な概念が不足しているからである」と指摘している。勿論、社会福祉プログラムにおいては、地域ごとに創意・工夫を凝らし、独自の取り組みを展開すべき部分もあるが、普遍的なものとして整理できる部分については、1つの効果的な事業戦略として明示し、全国で共有することが必要である。

3.2. プロセス評価（フィデリティ評価）の有効性

本報告で取り上げた自立相談支援事業（生活困窮者自立支援制度）における「事業評価ガイドライン」開発の取り組みでは、ロジックモデルに設定した活動部分を効果的援助要素として整理するとともに、その実施度を測定できるようにフィデリティ尺度を作成し、横断調査による分析ではあるものの、アウトカムとの関連を検証するなど、特にプロセス評価（フィデリティ評価）の仕組みづくりに重点をおいた取り組みを行った。

本報告で取り上げた自立相談支援事業（生活困窮者自立支援制度）における「事業

評価ガイドライン」開発の目的は、このガイドラインが全国の自立相談支援機関で活用されることで、評価を活用してそれぞれの機関における取り組みがより効果的なものへと改善され、それぞれに十分な成果を達成し、より多くの生活困窮者の就職・自立に貢献することであった。

この目的を達成するためには、事業の成果（アウトカム）のみならず、事業の実施状況（プロセス）を評価することが必要不可欠である。事業の成果評価（アウトカム評価）が丁寧にされていたとしても、事業の実施状況評価（プロセス評価）がおざなりになっていた場合、例えば、意図した事業の成果（アウトカム）が達成されなかったとき、「現在取り組んでいる事業の何をどう改善すれば良いのか」という事業改善のための重要な問いに答えることができない。

一方で、事業の実施状況（プロセス）が適切・丁寧に評価されていれば、事業の成果（アウトカム）が達成されていない原因がどこにあったのかを検討することができる。例えば、Rossi et al. (2004) は、あるプログラムについて、意図した成果（アウトカム）が得られない状況を判断する基準として、「事業が意図した通りに実践されていない」ことが原因である「実施上の失敗（implementation failure）」と「そもそも事業戦略が誤っている（事業を意図した通りに実践しても期待した成果を得ることができない）」ことが原因である「理論上の失敗（theory failure）」の2つを挙げている。事業改善にあたって、前者の場合は「どうすれば意図した通りに事業を実施することができるか」という対策を、後者の場合は「どうすれば成果を達成できる事業戦略をつくることができるのか」という対策を検討する必要がある。このような検討を可能にするためには、やはり、事業の実施状況評価（プロセス評価）が必要不可欠なのである。

このことは、本報告で取り上げた自立相談支援事業（生活困窮者自立支援制度）の評価のみならず、全ての事業評価において重要なことであり、近年特に注目されているソーシャル・インパクト・ボンドや社会的インパクト評価においても重要な視点であると考えられることも付け加えておきたい。

3.3. 今後期待できる事業評価ガイドラインの活用方法

本報告で取り上げた自立相談支援事業（生活困窮者自立支援制度）における「事業評価ガイドライン」開発の取り組みでは、これまでに述べてきた通り、①ロジックモデル（効果的な事業戦略）の作成、②効果的援助要素及びフィデリティ尺度の作成、③効果的援助要素（プロセス）と成果（アウトカム）の関連の検証を行い、事業改善のために有効な「事業評価ガイドライン」が作成された。この「事業評価ガイドライン」を活用して自機関の取り組みを評価することで、この事業に取り組むそれぞれの自立相談支援機関は、その実践をより効果的なものへと改善することが可能になる。

このことに加えて、本報告では、全国の自立相談支援機関同士が、この「事業評価ガイドライン」を活用し、お互いの実践を評価し合い、より効果的な実践の展開に向けて、アドバイスをし合える関係性を構築することで、この事業が全国的に効果的なものへと発展していく可能性について指摘したい。

前述のとおり、「事業評価ガイドライン」作成の過程で整理された効果的援助要素は、A1からE2までの5領域、14項目、68要素から構成されている（表1）。例えば、これらの効果的援助要素について、フィデリティ尺度を用いた調査によって全国的な実施度を測定してみると、「A3 多様なメニューによる支援を提供する」や「C2 自己理解を深めるための支援」、「D1 生活能力向上のための支援」などに規定された活動内容は全国的に高い実施状況である一方、「B2 起業の支援」や「D3 就労能力向上の

ための支援」、「E1 企業の人材対応能力向上のための支援」に規定されている活動内容は全国的にも低い実施状況であることが明らかになっている。

自立相談支援事業（生活困窮者自立支援制度）における就労支援を全国的に効果的なものへと発展させていくためには、これら、効果的援助要素の実施度が低い項目について、全国的に実施度を向上させていくことが有効であると考えられる。このとき、効果的援助要素に規定された各項目において、低い実施度の機関は、高い実施度の機関から、より効果的援助要素の実施度を高めるための工夫を学ぶことが有効である。このことは、「事業評価ガイドライン」を活用して、ひとつひとつの自立相談支援機関がそれぞれに独自に努力をするよりもずっと効果的であり、また効率的でもある。本取り組みで開発された「事業評価ガイドライン」を十分に活用し、自立相談支援機関同士が学び合える関係性・ネットワークの構築を目指して、そのための働きかけが行われることを期待したい。

4. 今後の取り組みに対する示唆

今後の取り組みに対する示唆として、ロジックモデル（効果的な事業戦略）と効果的援助要素のさらなる充実、及び縦断調査による効果性検証の必要性が挙げられる。

本取り組みの過程で作成されたロジックモデル（効果的な事業戦略）及び効果的援助要素は、全国的にも先駆的・効果的な実践のノウハウを十分に反映させたものであり、1つの効果的なモデルであるといえるが、それでも、反映されたノウハウは全国に千箇所以上ある自立相談支援機関のごく一部のものに過ぎない。そのため、全国で展開されている実践のなかには、本取り組みのなかでは反映しきれなかった効果的な取り組みが、まだ多くあるものと考えられる。この点については、他の実践のノウハウも吸収しながら、継続的に、ロジックモデル（効果的な事業戦略）及び効果的援助要素を改善させていくことが重要であると考えられる。

また、今回は、質問紙調査（横断調査）による、効果的援助要素（プロセス）と成果（アウトカム）の関連の検証ということにとどまったが、いずれ、比較群を用いた介入研究など、縦断調査による効果性の検証を行うことが必要であると考えられる。

¹ この取り組みは、平成 29 年度厚生労働省社会福祉推進事業「自立相談支援事業評価ガイドライン作成・検証事業（受託団体；一般社団法人ユニバーサル志縁センター）」の一環として行われた。

参考文献：

Bond, G. R., Evans, L., Salyers, M. P. et al. (2000) Measurement of Fidelity in Psychiatric Rehabilitation, *Mental Health Service Research*, 2, 75-87

源由理子・大山早紀子・高橋浩介・他（2013）「効果的福祉実践プログラムの形成過程におけるプログラム理論構築の方法—実践家参画型評価ワークショップの活用」、『日本評価学会春季第 10 回全国大会発表要旨集録』 151-154

Rossi, P. H., Lipsey, M. W. and Freeman, H. E. (2004) *Evaluation: A Systematic Approach*, 7th Ed., Sage Publications. (=2005、大島巖・平岡公一・他訳『プログラム評価の理論と方法—システマティックな対人サービス・政策評価の実践ガイド』日本評論社)

新藤健太・大島巖・浦野由佳・他（2017）「障害者就労移行支援プログラムにおける効果モデルの実践への適用可能性と効果的援助要素の検討—全国 22 事業所における 1 年間の試行的介入研究の結果から」、『社会福祉学』 58(1)、57-70