

# 経済・財政一体改革に係る EBPM推進の取組について (生活保護受給者への就労支援施策の試行的分析)

平成29年11月24日

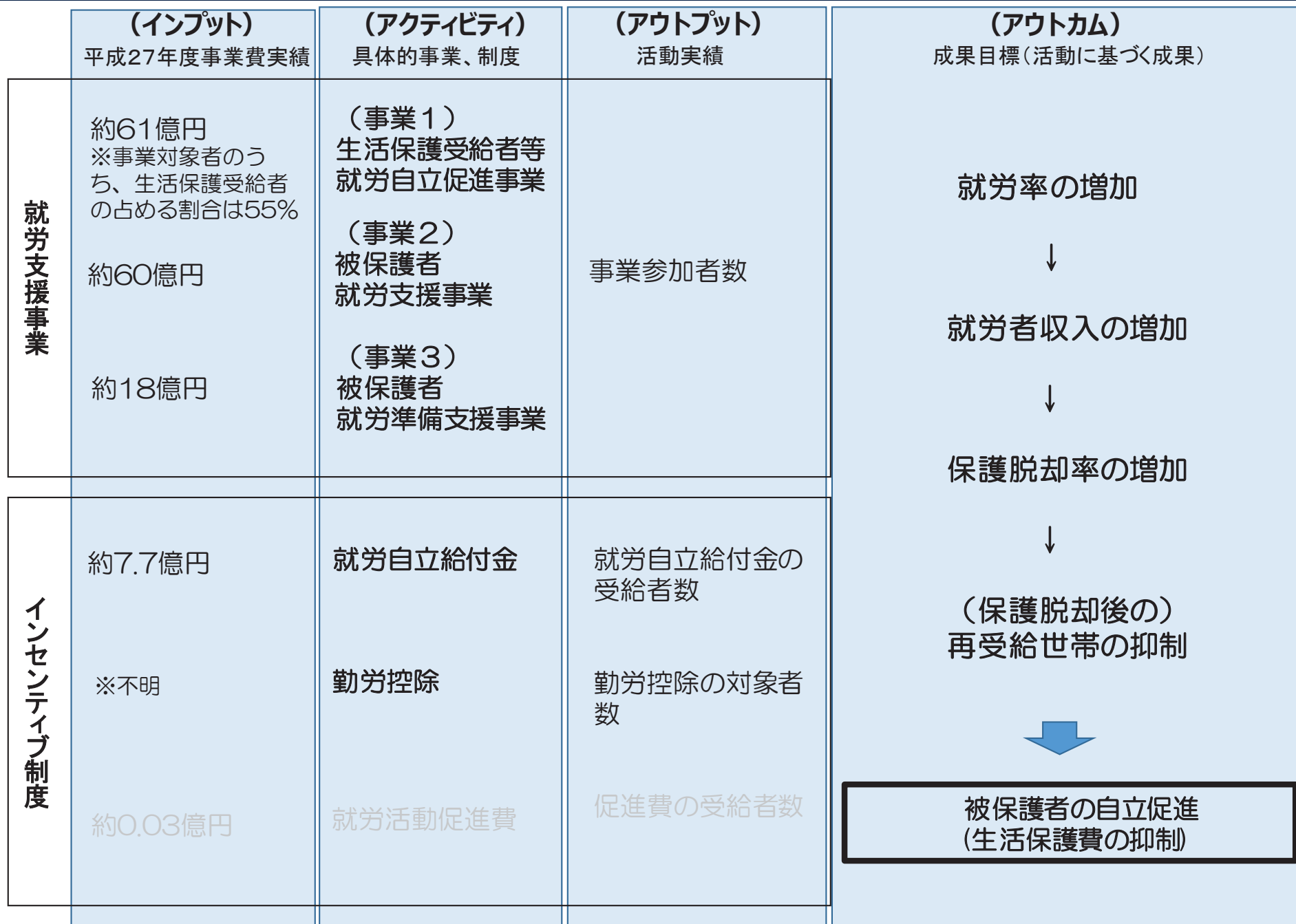
内閣府 政策統括官(経済社会システム担当)

※東京大学 経済学研究科 政策評価研究センター(CREPE)

市村英彦氏 川口大司氏 深井太洋氏 鳥谷部貴大氏

の協力を得て、内閣府 政策統括官(経済社会システム担当)で取りまとめたもの

# 生活保護受給者への就労支援施策のロジックモデル（期待されるロジックモデル）



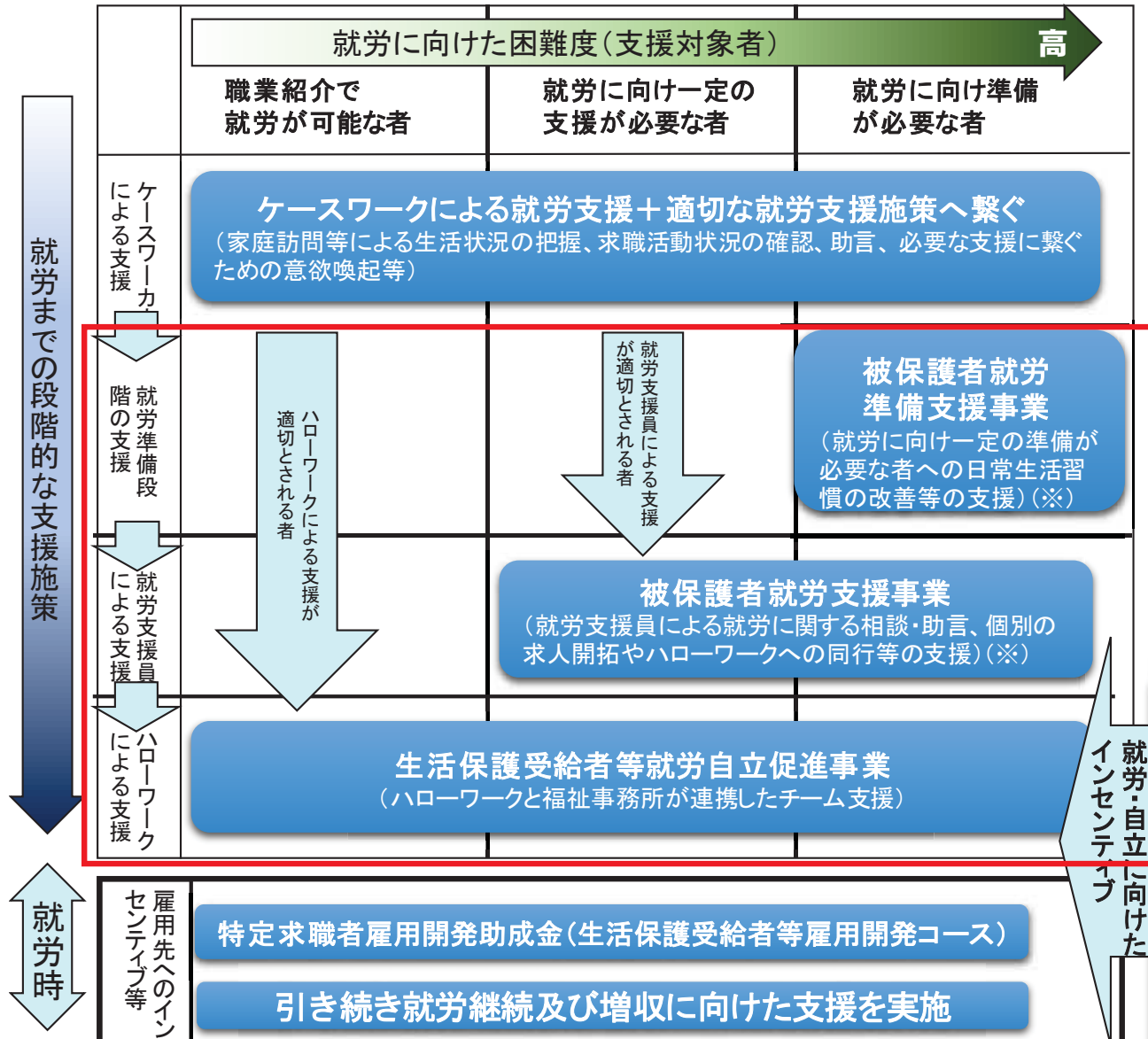
経済・財政再生計画 改革工程表 2016改定版 [第22回経済財政諮問会議決定（平成28年12月21日）]

		集中改革期間			2019年度	2020年度～	KPI (第一階層)	KPI (第二階層)
		～2016年度 《主担当府省庁等》	2017年度		2018年度			
			通常国会	概算要求 税制改正要望等	年末	通常国会		
		<p>＜④⑩就労支援を通じた保護脱却の推進のためのインセンティブ付けの検討など自立支援に十分取り組む＞</p> <p>＜④⑪生活保護の適用ルールの実効かつ適正な運用、医療扶助をはじめとする生活保護制度の更なる適正化＞</p> <p>＜④⑫平成29年度の次期生活扶助基準の検証に合わせた年齢、世帯類型、地域実態等を踏まえた真に必要な保護の在り方や更なる自立促進のための施策等、制度全般について予断なく検討し、必要な見直し＞</p>					<p>就労支援事業等に参加した者のうち、就労した者及び就労による収入が増加した者の割合【2018年度までに50%】</p> <p>「その他世帯」の就労率(就労者のいる世帯の割合)【2018年度までに45%】</p> <p>就労支援事業等を通じた脱却率【見える化】</p>	<p>就労支援事業等の参加率【2018年度までに60%】</p>
		<p>生活保護受給者の後発医薬品の使用割合について、2017年央までに75%とするともに、2017年央において、医療全体の目標の達成時期の決定状況等を踏まえ、80%以上とする時期について、2018年度とすることを基本として、具体的に決定する</p>						
		<p>頻回受診等に係る適正受診指導の徹底等による医療扶助の適正化を推進</p>					<p>医療扶助の適正化に向けた自治体における後発医薬品使用促進計画の策定率【100%】</p>	<p>頻回受診対策を実施する自治体【100%】</p>
		<p>生活保護受給者に対する健康管理支援の在り方を検討</p>						
生活保護等		<p>生活保護からの就労・増収等を通じた脱却を促進するため、就労支援を着実に実施しつつ、各種制度について、効率的かつ効果的なものとなるよう、就労意欲の向上の観点等を踏まえて不断に見直し、生活保護制度の適正化を推進</p>					<p>頻回受診者に対する適正受診指導による改善者数割合【2018年度において2014年度比2割以上の改善】</p> <p>生活保護受給者一人当たり医療扶助の地域差【見える化】</p> <p>後発医薬品の使用割合の地域差【見える化】</p>	
		<p>2017年度の次期生活扶助基準の検証に合わせ、自立支援の推進等の観点から、生活保護制度全般について、関係審議会等において検討し、検討の結果に基づいて必要な措置を講ずる(法改正を要するものに係る2018年通常国会への法案提出を含む)</p>						

# 生活保護受給者に対する就労支援施策について

平成29年6月8日(木)  
第2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」資料より

## 生活保護受給者に対する就労支援の実施



### 【参考】就労支援事業の参加状況(H27年度)

事業対象者	参加者	参加率
339,377人	121,380人	35.8%
	就労増収者	就労増収率
	54,678人	45.0%

- 改革工程表KPI(達成時期:2018年度まで)  
事業参加率 60%  
事業参加者のうち就労増収者の占める割合 50%

### 【内訳】

- 生活保護受給者等就労自立促進事業  
(参加者) 67,611人  
(就労増収者) 44,105人(65.2%)
- 被保護者就労支援事業  
(参加者) 83,237人  
(就労増収者) 37,731人(45.3%)
- 被保護者就労準備支援事業  
(参加者) 6,869人  
(就労増収者) 1,871人(27.2%)
- その他自治体の独自事業  
(参加者) 6,007人  
(就労増収者) 2,539人(42.3%)

※ 同一人が複数の事業に参加した場合、重複して計上

### 就労・自立インセンティブの強化

#### 就労自立給付金

【保護受給中の就労収入のうち一定額を仮想的に積み立て、保護廃止時に支給するもの】  
(上限 単身世帯10万円 多人数世帯 15万円)

#### 勤労控除

【就労収入から一定額を控除し、収入の一部を手元に残す制度】  
(最低控除額 15,000円)

#### 就労活動促進費

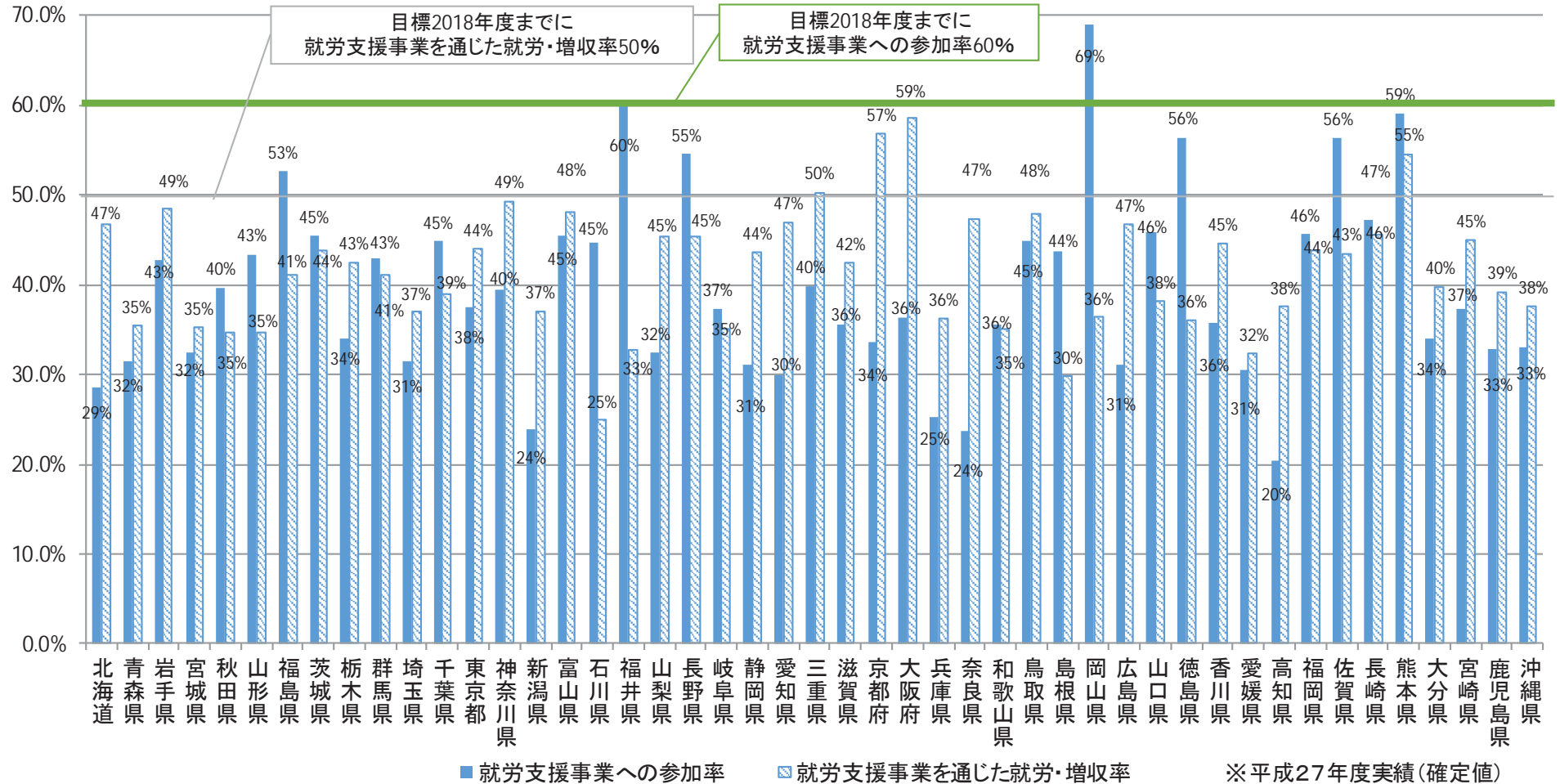
【積極的に就労活動に取り組んでいる者に就労活動に必要な経費の一部を支給するもの】  
(月5,000円 原則6ヶ月以内)

※ 就労体験等の場として認定就労訓練事業も利用可能

## 就労支援事業の実施状況の地域差

- 就労支援事業への参加率を都道府県別にみると、最も高い県と低い県との間には、約50%の差がある。
- 就労支援事業を通じた就労・増収率を都道府県別に見ると、最も高い県と低い県との間には、約35%の差がある。

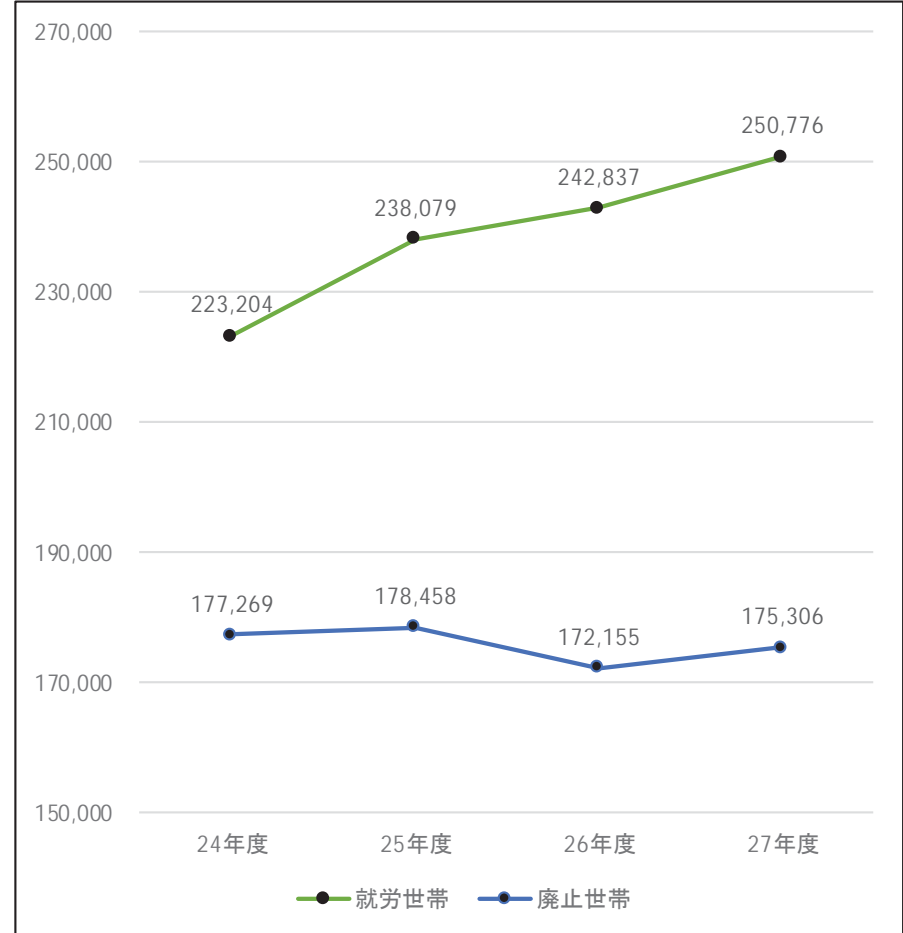
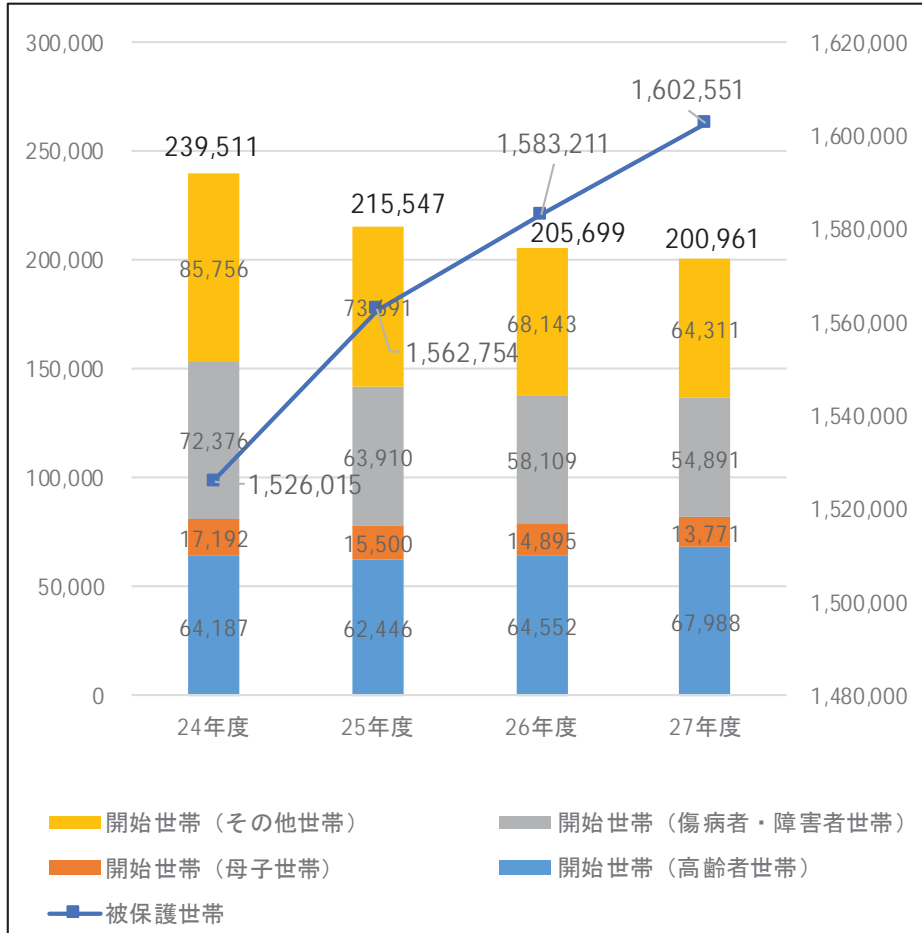
全国平均:就労支援事業への参加率 35.8%  
就労支援事業を通じた就労・増収率 45.0%



# 被保護世帯数等の状況

単身高齢世帯の増加により、被保護世帯数全体は増加する一方、保護開始世帯は減少

生活保護を受給しながら就労している世帯が増加する一方、廃止世帯はほぼ横ばい



脱却を阻害している要因や、既存の就労支援施策の効果等を分析して今後の制度の在り方を検討



# 分析に当たっての問題意識と分析の流れ

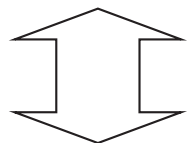
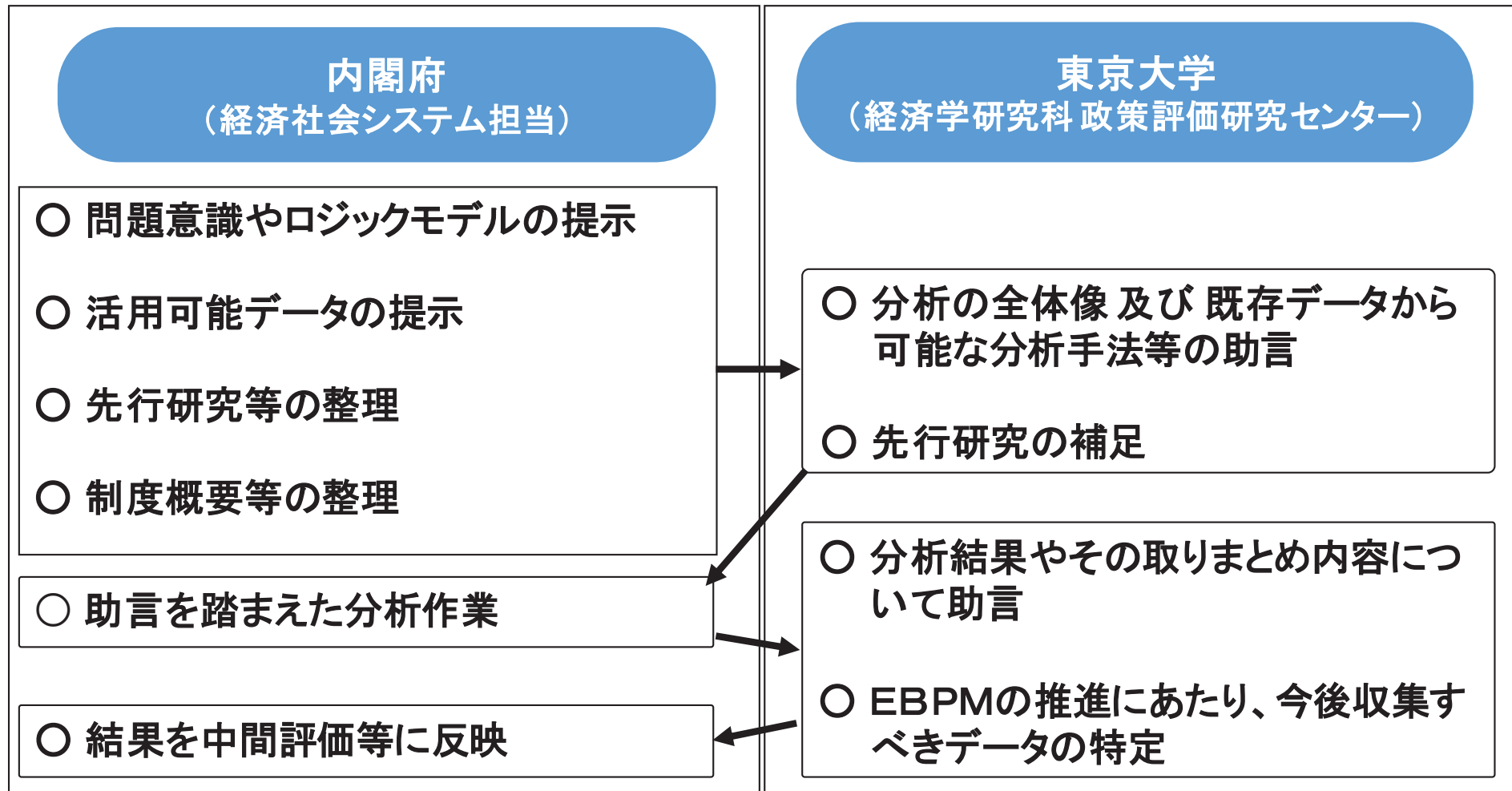
	問題意識	分析内容(想定)	出口(想定)
就労支援事業(※)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ <u>事業が被保護者の脱却等にどのような影響</u>を与えるか</li> <li>・ <u>効率的な事業展開がされている自治体とそうでない自治体の違い</u>はなにか</li> <li>・ 既存のKPIは母数となる事業対象者の選び方に地域差が大きいのではないか</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ ミクロデータを活用して事業が被保護者の脱却に与える<u>因果効果等を分析</u></li> <li>・ 自治体間の差を比較して、効率的な事業展開のための要因を分析</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ エビデンスに基づいた<u>効果的な事業展開手法</u>を提言</li> <li>・ 横展開すべき優良事例や事業の状況の「見える化」を提言</li> <li>・ <u>今後のKPIの方向性</u>を提言</li> </ul>

(※) 「生活保護受給者等就労自立促進事業」、「被保護者就労支援事業」、「被保護者就労準備支援事業」

	問題意識	分析内容(想定)	出口(想定)
インセンティブ制度(※)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ <u>基礎控除が被保護者の増収インセンティブとして機能</u>しているか</li> <li>・ <u>基礎控除や就労自立給付金が脱却インセンティブとして機能</u>しているか</li> </ul>	<p>既存の<u>インセンティブ制度</u>が被保護者の増収、脱却に与える影響を分析</p>	<p><u>被保護者の増収、脱却を加速するための生活保護制度のあり方の方向性</u>について提言</p>

(※) 勤労控除のうちの「基礎控除」、「就労自立給付金」

# 【参考】生活保護受給者への就労支援施策に関するEBPM実践の枠組み



(調整事項)

- データ有無の確認、必要データの提供
- 利用可能データ、公表可能データの特定
- 社会保障審議会(生活困窮者自立支援及び生活保護部会等)の検討状況等の把握

厚生労働省(社会・援護局)



# 就労支援事業について

事業が被保護者の脱却等にどのような影響を与えるか

【アプローチ】事業非参加者のデータが存在しないため、「被保護者調査」における保護廃止世帯数等のデータから、事業への参加が保護脱却に与える効果を評価

【結果】説明変数について自治体間の違いを考慮して分析した場合でも、事業対象者を固定した上で参加者を100人増やすと、保護脱却者が8人増える(15%程度の有意水準であるものの、サンプル数を拡大することにより、有意差が出るものと見込まれる。なお、「働きによる収入の増加・取得」を理由とする保護廃止世帯数の全ての種類の被保護世帯数に対する比率は約2%)。更なる分析を進めることで、事業の効果があると評価でき、事業の効果を上げる工夫が重要であることを示唆する可能性。ただし、結果を因果効果と解釈するためには、分析の前提となる仮定を吟味する必要がある。

<回帰式>

$$\frac{\text{増収による保護廃止世帯数}_j}{\text{事業対象者数}_j} = \beta_0 + \beta_1 \frac{\text{事業参加者数}_j}{\text{事業対象者数}_j} + x_j' \gamma + u_j$$

- ・jは政令市・中核市 (n=63)を示す
- ・増収による保護廃止世帯数は、「平成27年度被保護者調査」38-2表より得た「増収」により保護廃止となった年間累計世帯数
- ・事業対象者数は、「平成27年度就労支援促進計画実績値」における「対象者数」
- ・事業参加者数は、「平成27年度就労支援促進計画実績値」における「参加者数」
- ・その他の説明変数(x) :  
各政令市、中核市における年齢、学歴、世帯類型、事業参加前の状況、参加事業の構成割合と対象率(対象者/被保護者数)、就労を理由とした非参加割合。  
また、地域の経済状況を考慮するために都道府県の「有効求人倍率」を使用

<分析結果>

被説明変数：増収による脱却者/就労支援対象者					
説明変数	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
参加率	0.243*** (0.026)	0.245*** (0.034)	0.145*** (0.062)	0.128*** (0.046)	0.084 (0.057)
多項式による 対象率・就労による 非参加率の制御	N	N	1次	2次	3次
その他の制御変数	Y	Y	Y	Y	Y

- 1)括弧内は頑健標準誤差 (\*\*\*) p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1)
- 2)推定は63の政令市・中核市を用いて、各政令市・中核市の対象者数で重み付けをして行った
- 3)その他の制御変数として、各政令指定都市、中核市における年齢、学歴、世帯類型、事業参加前の状況、参加事業の構成割合、対象率(対象者/被保護者数)、就労を理由とした事業不参加の割合と政令指定都市ダミー、都道府県の有効求人倍率を使用している

(備考) <回帰式>及び<分析結果>については、「参考資料2 EBPMIに向けた課題(市村、川口、深井、鳥谷部。以下「参考資料2」という。)」 P38～39 より引用

既存のKPIは母数となる事業対象者の選び方に地域差が大きいのではないか

【アプローチ】自治体ごとの参加率(事業参加者/事業対象者)と対象者率(事業対象者/全被保護者)を比較[P10参照]

【結果】事業参加率が高い自治体では、被保護者に占める事業対象者の割合が低い傾向があり「クリームスキミング」(成果が出やすい参加者を絞り込み)の発生も懸念。事業対象者の範囲の標準化が重要であることを示唆している可能性

効率的な事業展開がされている自治体とそうでない自治体の違いはなにか

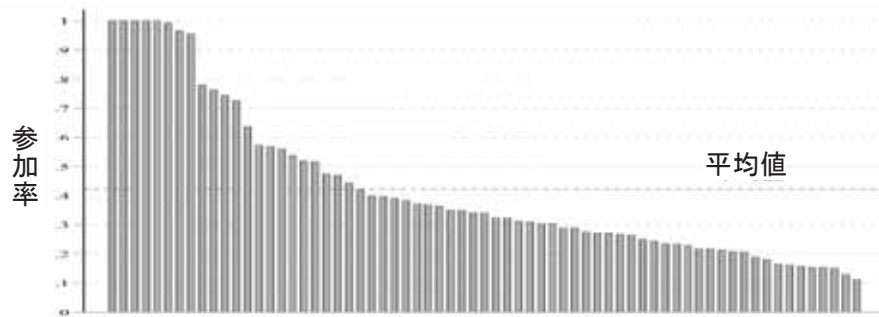
【アプローチ】自治体間における事業への参加率、脱却率等のほか事業参加者の状態変化について比較

【結果】上述のとおり参加率については、自治体ごとに大きな差があることを確認[P10参照]。自治体の状況には差異があり、事業の評価に当たっては、地域の状況を踏まえる必要性を示唆している可能性[P11～12参照]

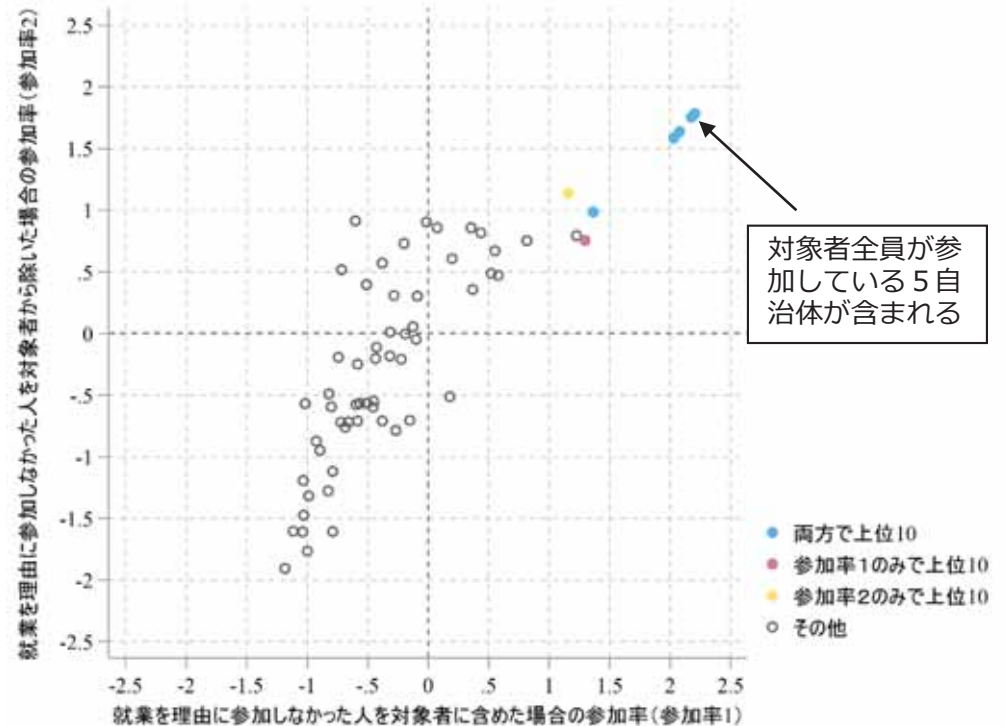
# (参考①) 自治体ごとの参加率と対象者率

- 事業への参加率（事業対象者数に占める事業参加者数の割合）には自治体間で差がある。
- 事業対象者の定義を明確化するなど、参加率が就労支援事業への取組状況を正しく示す指標となるよう検討が必要ではないか。
- また、事業参加者の中には就労している者もあり、事業の効果を分析するにあたっては、事業参加者における就労者と非就労者を分けて考える必要があるのではないか。

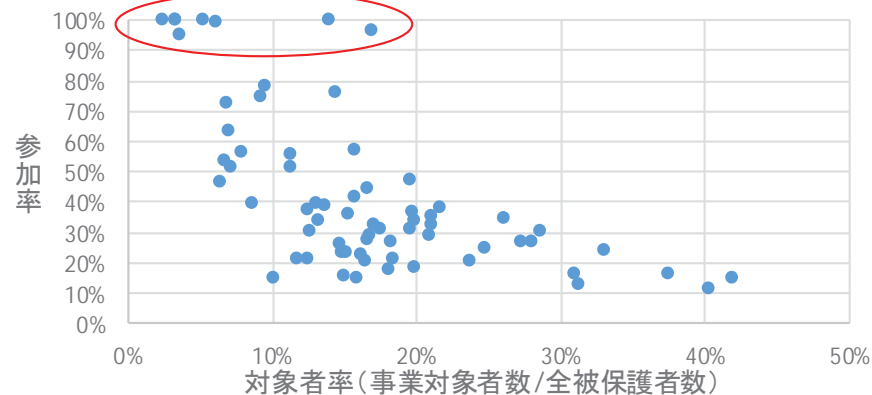
＜政令市・中核市における参加率の比較(平成27年度)＞



＜就労している者を含む参加率と含まない参加率＞



＜参加率と対象者率の比較(平成27年度)＞



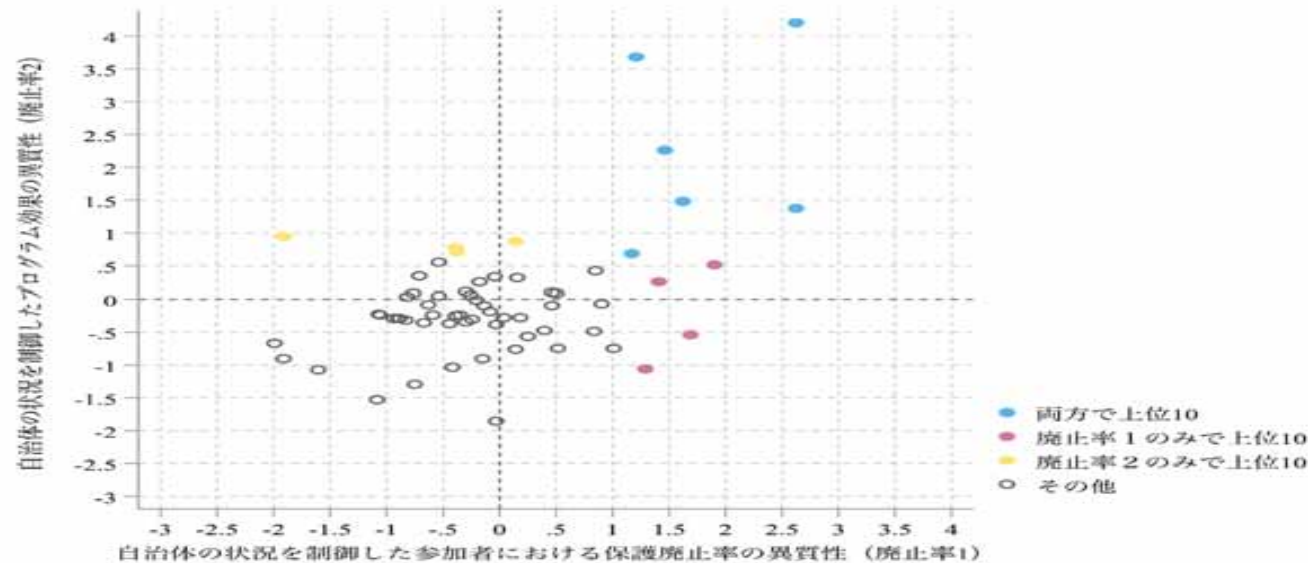
※ 政令市・中核市(n=67)を対象に比較  
 ※ 事業対象者とは、保護の実施機関が就労可能と判断した被保護者(すでに就労している者を含む)  
 ※ 事業参加者とは、「生活保護受給者等就労自立支援事業」、「被保護者就労支援事業」「被保護者就労準備支援事業」「その他の就労支援事業(自治体独自事業等)」のいずれか又は複数に参加した者(複数事業に参加した者は1名として集計)

※ 政令市・中核市(n=67)を対象に比較  
 ※ それぞれの参加率を平均値と標準偏差で標準化

(備考)「平成27年度 就労支援促進計画評価」(厚労省)に基づき作成。＜就労している者を含む参加率と含まない参加率＞については、「参考資料2」P43より引用

## (参考②) 増収による保護廃止率と自治体間の状況

- 事業参加率、事業対象者の就労を理由とした不参加率、事業参加者の年齢・学歴・世帯類型・支援参加時点の状況・参加事業の種類構成割合、事業対象率、有効求人倍率などの状況は自治体間で差がある。
- これらの状況を踏まえて、自治体間の状況を制御した上で、保護廃止率に対する就労支援プログラム効果（縦軸）と事業参加者の保護廃止率（横軸）を比較。
- 保護廃止率に対する就労支援プログラム効果（縦軸）を指標とした場合、**黄色**の自治体がトップ10に選ばれるが、事業参加者の保護廃止率（横軸）を指標とした場合、**赤色**の自治体がトップ10に選ばれる。両者に共通して優れていると評価できるのは、**青色**の自治体である。
- KPI指標に基づく評価や先進・優良事例の選定に当たっては、自治体間の状況を制御した上で、複数の指標により評価することにより、より適切な評価が行え、優良な取組が選定されることを示唆している可能性。

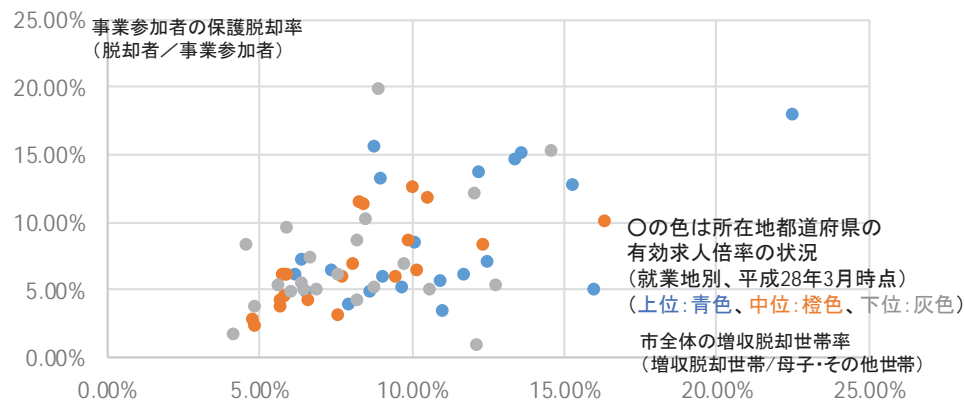


自治体間の状況として、事業参加率（参加者/事業対象者）、就労による事業不参加率、事業参加者の年齢・学歴・世帯類型・支援参加時点の状況・参加事業の種類構成割合、有効求人倍率と事業対象率（事業対象者/被保護者数）を回帰分析における残差を活用することにより制御している。自治体間の状況を制御した保護廃止率はいずれも平均値（= 0）と標準偏差で標準化。

## (参考③) 就労支援事業における「見える化」の提案

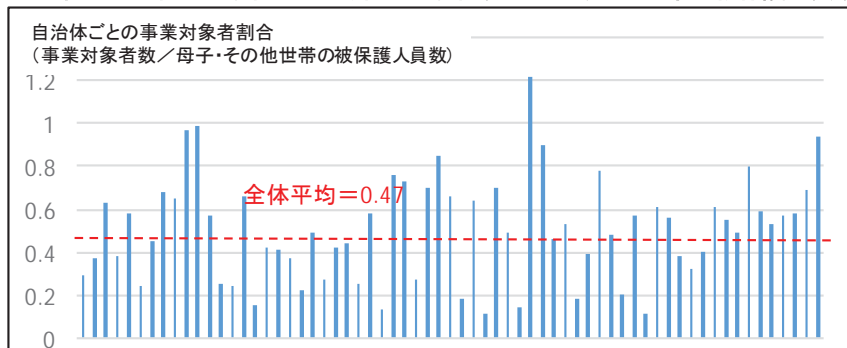
- 政令市及び中核市について、雇用状況を類型化しつつ、市の事業参加者以外も含んだ「増収脱却世帯率(増収を理由とする保護脱却世帯数/世帯類型に着目した世帯数)」と当該市の事業参加者の「脱却率(脱却者数/事業参加者数)」を比較することで、当該市の事業の状況を見える化。
- これを通じ「事業参加者の保護脱却率は高いが、事業対象者の割合が低い」や「事業対象者の割合は高いが、事業参加者の保護脱却率は中位」など、自治体が自らの状況を把握し、自治体の気づき・事業の効果の分析、事業改善の端緒としてはどうか。
- その上で、より頑健な分析を進めるため、事業の効果分析に必要なデータ整備を行うべき。

### <事業参加者の保護脱却率と市全体の増収脱却世帯率の関係>



※母子・その他世帯は、母子世帯とその他世帯の合計  
 ※母子・その他世帯の被保護人員数について、6人以上の世帯は6人として計算

### <自治体ごとの事業対象者の割合(事業対象者数/母子・その他世帯の被保護人員数)>



### <事業対象者の割合と事業参加者の保護脱却率>

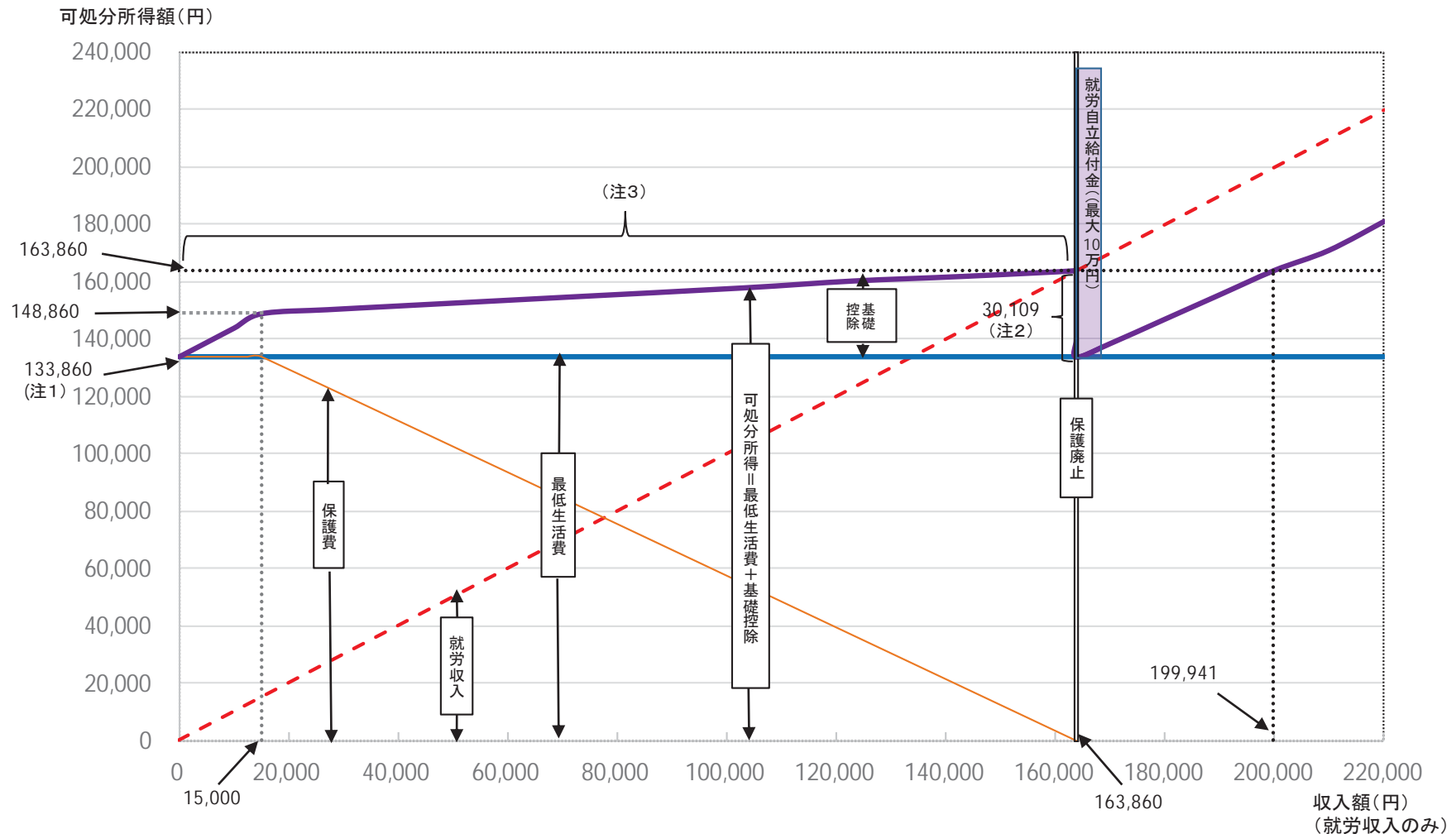
	事業参加者の保護脱却率が <b>上位</b> (「市の増収脱却世帯/その他世帯」率を上回る市)	事業参加者の保護脱却率が <b>中位</b> (「市の増収脱却世帯/母子・その他世帯」率を上回る市)	事業参加者の保護脱却率が <b>下位</b> (「市の増収脱却世帯/母子・その他世帯」率を下回る市)
事業対象者の割合が <b>高位</b>	0市	5市	15市
事業対象者の割合が <b>中位</b>	3市	3市	14市
事業対象者の割合が <b>低位</b>	4市	6市	15市

(備考)「平成27年度 被保護者調査」(厚労省)、「平成27年度 就労支援促進計画評価」(厚労省)、「一般職業紹介状況(平成28年3月分及び平成27年度分)」(厚労省)に基づき作成



# (参考④) 収入額と可処分所得額の関係 (就労収入のみ)

※ 脱却基準額は、単身世帯41～59歳、1級地-1の前提で算出



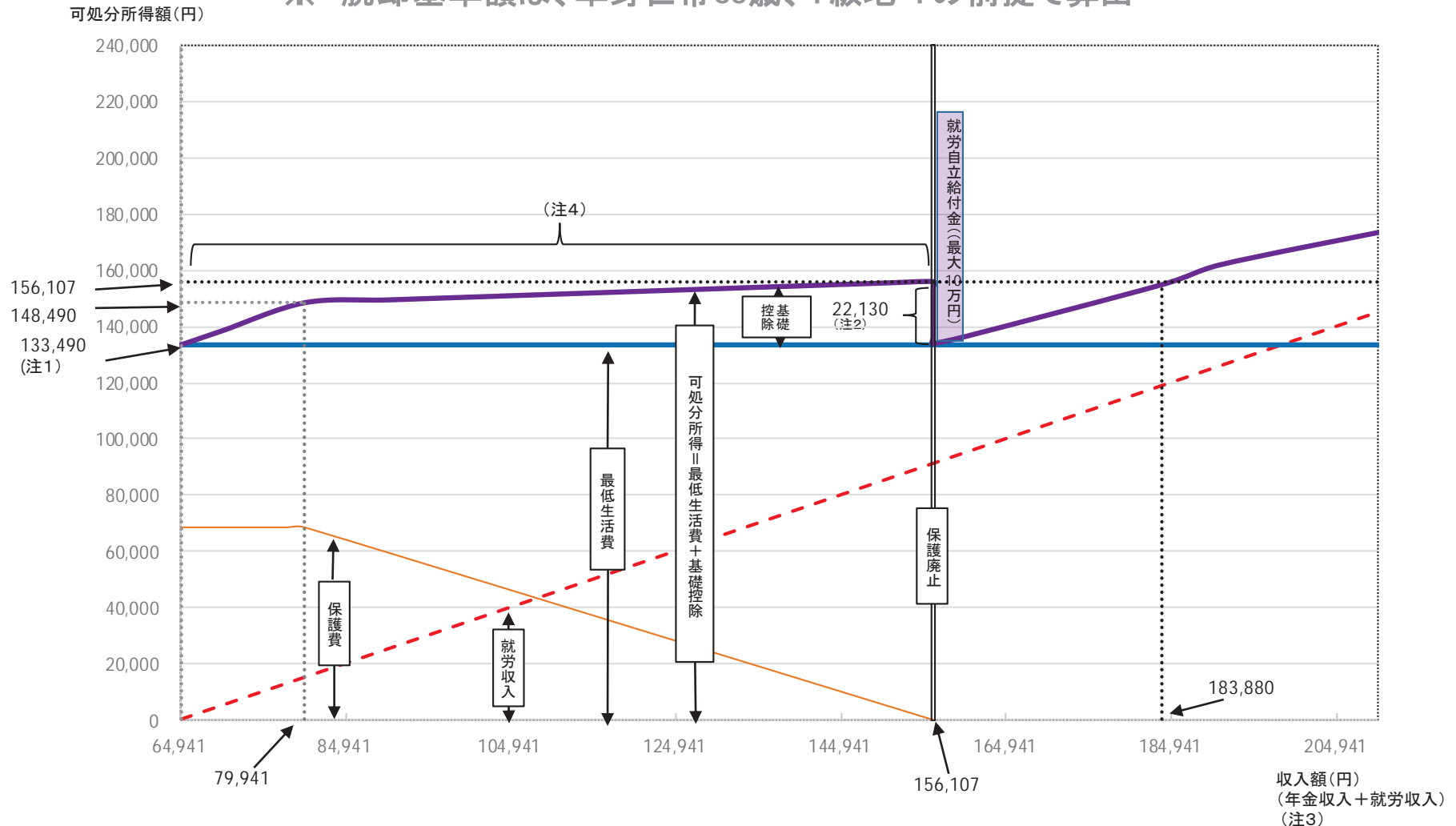
(注1) 最低生活費(133,860円)の内訳は、生活扶助(80,160円)及び住宅扶助(上限額53,700円の場合)。

(注2) 保護廃止時の可処分所得減少額(30,109円)の内訳は、社会保険料(23,888円)、NHK受信料(1,260円)及び医療費(4,961円)。  
なお、上記に加え住民税等の負担が生じる可能性がある。

(注3) この他、被保護者の状況に応じて、各種扶助等が給付されている。(例：平成27年度では、医療扶助・介護扶助・その他の扶助の合計が生活保護費負担金36,977億円(事業費ベース)の約51%)

# (参考⑤) 収入額と可処分所得額の関係 (年金受給者)

※ 脱却基準額は、単身世帯65歳、1級地-1の前提で算出



(注1) 最低生活費(133,490円)の内訳は、生活扶助(79,790円)及び住宅扶助(上限額53,700円の場合)。

(注2) 保護廃止時の可処分所得減少額(22,130円)の内訳は、社会保険料(12,412円)、NHK受信料(1,260円)及び医療費(8,458円)。なお、上記に加え住民税等の負担が生じる可能性がある。

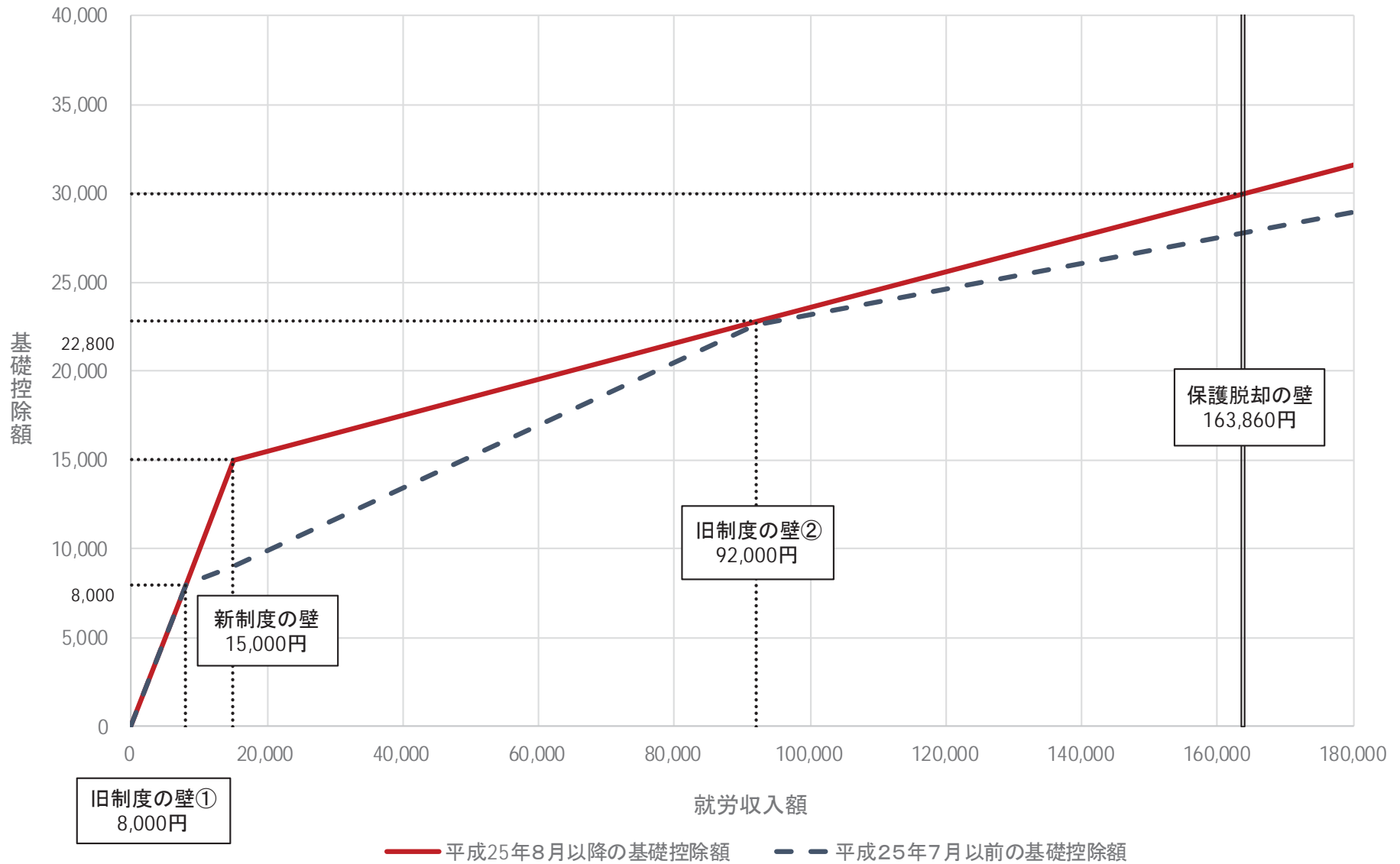
(注3) 20歳から60歳になるまでの40年間の全期間保険料を納めた場合の年金額779,300円(満額)を12か月で按分した額

(注4) この他、被保護者の状況に応じて、各種扶助等が給付されている。(例：平成27年度では、医療扶助・介護扶助・その他の扶助の合計が生活保護費負担金36,977億円(事業費ベース)の約51%)



## (参考⑥) 就労収入額と基礎控除額の関係

※脱却基準額は、単身世帯41～59歳、1級地-1の前提で算出



# インセンティブ制度について①

基礎控除が被保護者の増収インセンティブとして機能しているか  
 基礎控除や就労自立給付金が脱却インセンティブとして機能しているか

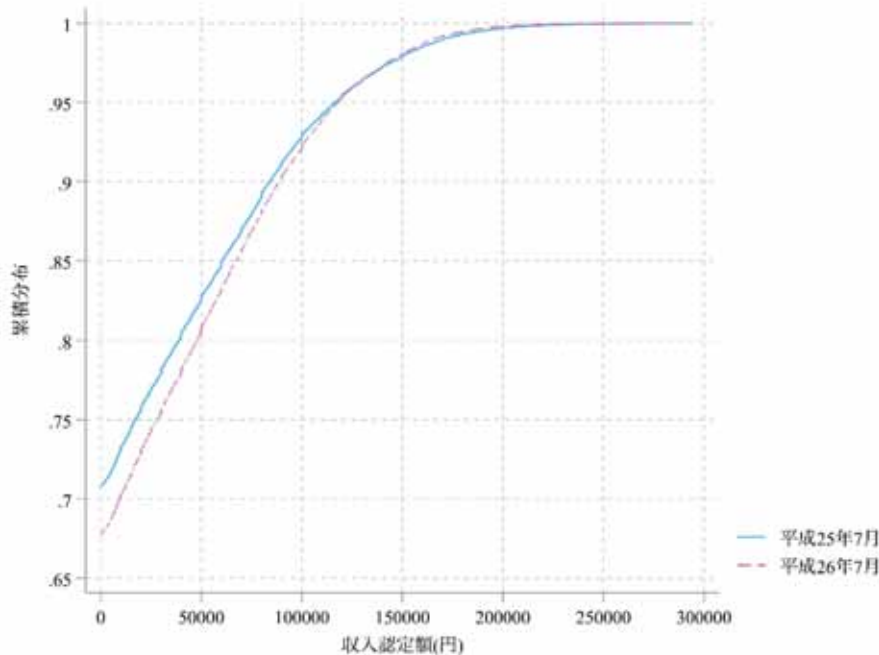
## 【アプローチ】

平成25年8月の基礎控除見直し前後における被保護者の収入分布から、制度見直しの影響を検証。また、基礎控除見直し前後における収入の変化を確認

## 【結果】

制度変更に伴いそれまで就労していなかった被保護者に働く誘因が生まれたが、景気の改善、生活保護制度の他の変更、消費税率の引き上げなど他の要因も同時に発生しているため、全体としてどの効果が大きかったかの特定は困難。また、**制度変更による効果については、収入認定額が10万円程でほぼ見られなくなることを示唆**している可能性。ただし、**増収となった者は多くないものの、その中で見ると0から15000~24999円や、8000~14999円から15000~24999円への変化が多い**

＜基礎控除の見直し前後における収入分布＞



＜基礎控除の見直し前後における収入変化＞

		平成26年7月					
		0(円)	1~7999	8000~14999	15000~24999	25000~34999	35000~44999
平成25年7月	0(円)	0.492	0.006	0.006	0.009	0.007	0.007
	1~7999	0.134	0.249	0.059	0.033	0.009	0.008
	8000~14999	0.196	0.045	0.195	0.087	0.029	0.025
	15000~24999	0.170	0.016	0.063	0.228	0.068	0.041
	25000~34999	0.142	0.013	0.025	0.064	0.217	0.070

# インセンティブ制度について②

基礎控除が被保護者の増収インセンティブとして機能しているか  
 基礎控除や就労自立給付金が脱却インセンティブとして機能しているか

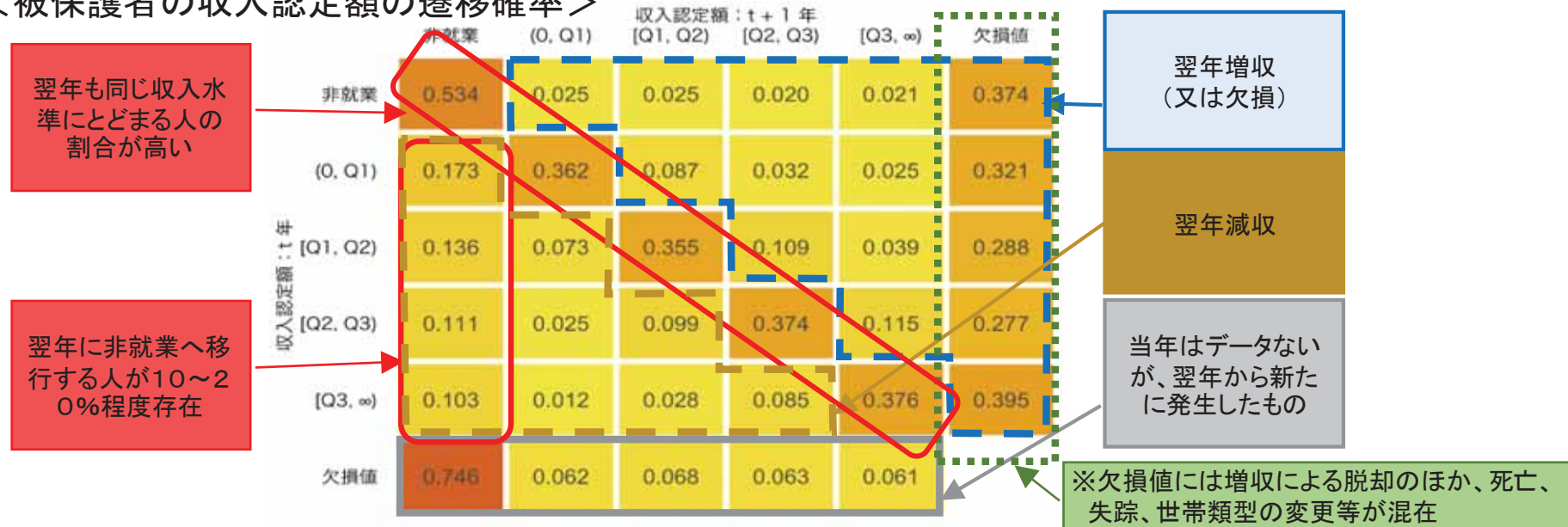
## 【アプローチ】

平成24～26年度の20～59歳、単身その他世帯(1級地1)を対象に、当年と翌年の収入認定額の遷移確率を検証。  
 併せて年齢別や当年以前の収入状況によって遷移確率がどのように変わるかを検証

## 【結果】

**当年度の収入認定額に関わらず、翌年に同じ収入水準にとどまる人の割合が高く、また、翌年に非就業へ移行する者の割合も10～20%程度存在している。**特に当年非就業だった者が翌年も非就業となる割合は5割以上となっている。  
**年齢や当年以前の収入状況別では、若い年代ほど翌年欠損値(増収による脱却、死亡、失踪、世帯類型の変更等)となる割合が高いほか、当年以前から非就業が継続している者ほど翌年も非就業となる割合が高いなど、個人の属性によって、増収や保護脱却効果が異なる**ことも示唆している可能性

## <被保護者の収入認定額の遷移確率>



※ {0} : 非就業, (0, Q1) : 収入認定額1～29,999円, [Q1, Q2) : 収入認定額30,000～62,099円, [Q2, Q3) : 収入認定額62,100～99,107円, [Q3, ∞) : 収入認定額99,108円～, 欠損値 : データが観察されない場合

(備考) <被保護者の収入認定額の遷移確率>については「参考資料2」 P84を元に作成

### 【分析結果】

#### (1) 就労支援事業の効果について

参加者を100人増やすと保護脱却者が8人増える関係(「働きによる収入の増加・取得」を理由とする保護脱却世帯数の全てのタイプの被保護世帯数に対する比率は約2%)はあるが、有意水準は15%程度。今後、サンプル数を拡大すること等により、有意水準が改善する可能性。(P9)

#### (2) 既存のKPI(就労支援事業への参加率、就労支援事業を通じた脱却率)について

就労支援事業への参加率が高い自治体では、被保護者に占める事業対象者の割合が低い傾向。(P10)

保護脱却率に対する就労支援プログラム効果を評価指標とした場合と事業参加者の保護脱却率を評価指標とした場合とでは、優良と評価される自治体に違い。(P9~12)

#### (3) インセンティブ制度について

基礎控除を見直した際の就労動向をみると、収入額が10万円程度(収入により保護費が削減され、可処分所得の増加は約23,500円)で就労の増加がほぼ見られなくなる。また、保護受給者の年度をまたがる収入の動向をみると、翌年に同じ収入水準にとどまる者や減収する者の割合が50%を超えている。(P16、17)

### 【分析結果を踏まえた課題】

#### (1) 就労支援事業について

政策効果を適切に把握するとともに、被保護者への支援をより効果的・効率的にするため、保護開始時から廃止時を通じた被保護者の詳細なデータが必要。

#### (2) KPIの在り方について

事業への参加率について、事業の対象者を絞り込むなどの裁量が働いている可能性がある。

事業への参加者の保護脱却率を全国一律で見ただけでは、自治体の取組を評価する上で十分でない。

#### (3) インセンティブ制度以外も含めた分析の必要性

就労・保護脱却について各種扶助等が与える影響を考慮する必要性がある。

### (1) データ収集の促進、被保護者の状況を踏まえた支援

米国・英国の取組も参考にしつつ、既存の調査の拡充等により、被保護者ごとに、保護開始時から廃止時、再受給時を通じて被保護者の状況をきめこまやかに把握できるデータを充実することが重要。

また、年齢や過去の所得の状況等の被保護者の属性情報を踏まえて就労支援事業を適切に選択すること等により、就労・増収・脱却までの段階的な支援策をきめこまやかに実施することが重要。

### (2) 自治体の状況を踏まえたKPIの設定

事業参加率について、各自治体を横並びで比較できるようにするため、就労支援事業の対象者の標準化が必要。

被保護者の年齢・学歴等や労働市場の状況など地域の状況を踏まえたKPIも設定することがより効果的。

### (3) 就労自立に向けた制度の検証

就労・保護脱却の観点から、インセンティブ制度や各種扶助等の効果を総合的に検証することが重要。