

厚生労働行政推進調査事業費補助金
(政策科学総合研究事業(政策科学推進研究事業))
分担研究報告書

栃木県日光市:コミュニティワーク記録を活用した地域支援の評価システムの開発に関する研究

研究分担者 榊原美樹 明治学院大学社会学部 教授

研究要旨:

包括的な支援体制の構築における地域支援の評価のあり方を検討することを目的に、1)日光市におけるコミュニティワーク記録を活用した地域支援の評価システムの開発と、2)日光市を含む5自治体の社会福祉協議会職員の参加による、コミュニティワークの記録と評価システムの現状・課題把握のための研究会を行った。

地域支援の評価においては、最終的な成果や数値のみでなく、プロセスや質の見える化が重要であること、委託事業の場合、行政・議会に対する説明責任の観点も踏まえつつ評価の設計を行う必要があること、地域支援のアウトカムの言語化・構造化や記録の評価への活用方法は、理論的にも実践的にも途上であり、今後も検討を深めていく必要があることなどが明らかとなった。

A. 研究目的

包括的支援体制の整備においては、「地域住民等が地域福祉を推進するために必要な環境の整備に関する施策」(社会福祉法第106条3第1号)の積極的な実施が市町村に求められるなど、いわゆる「地域づくりに向けた支援」が重要な要素となっている。

しかし地域づくりは、コミュニティワーカー等の専門職の支援・働きかけ(以下、地域支援)と、地域の住民等による自主的な活動の両側面からなり、関係する主体や目標が多岐にわたることなどから、従来から評価の難しさが指摘されている(Rossiら2004=大島2005, 榊原2017)。

また、地域支援に関しては、コミュニティワーカーが日々の実践を記録するコミュニティワーク記録の重要性が指摘される一方で、組織内での定着・活用の難しさ、記録と評価の連動等において課題があることが指摘されている(藤井2007)。

以上のことから、本研究は、包括的支援体制の構築に資する、コミュニティワーク記録を活用した地域支援の評価手法のあり方を検討することを目的として設定した。

B. 研究方法

本研究では、1)日光市におけるコミュニティワーク記録を活用した地域支援の評価システムの開発(以下、評価システムの開発)と、2)日光市を含む5自治体の社会福祉協議会職員の参加による、コミュニティワークの記録と評価システムの現状・課題把握のための研究会(12月)(以下、記録と評価に関する研究会)の2つを行った。

1)においては、社協の担当者(2名)、評価活動の専門家(1名)、研究者(1名)からなるチームを形成し、行政の担当課の職員(2名)とも連携を取りながら、研究を進める体制を構築した。あわせて、生活支援コーディネーター(1層2名、2層7名)が参加する評価ワークショップを開催し、地域支援のアウトカムの明確化を行った。

(倫理面への配慮)

明治学院大学の研究倫理審査委員会において、本研究の実施に関する承認を得た(承認番号:SW 24-06)。また、研究代表者及び日光市、日光市社協との間で研究協力に関する覚書を締結し(2024年11月1日付)、その合意事項に基づき研究を実施した。

記録と評価に関する研究会の参加者に対しては、情報の管理方法及び発言者が特定できない形での公表とすることを文書にて説明し、同意を得た。

C. 研究結果

1) 評価システムの開発

(1) 評価ニーズの把握

地域支援の評価システムの開発に関して、行政としてのニーズの確認を行った。行政内、特に財政部局に対する説明としては、最終的な成果や数値が求められるが、事業担当者としてはプロセスや質(住民の意識の変化等)も重視しており、地域づくりの価値が「見える化」されることを期待していること、地域づくりは一年で出来るものではないが、事業報告は単年度となっているため、評価期間の設定が難しいこと、地域福祉計画等の計画の評価との連動なども検討したいと考えていることなどが確認された。

(2) 記録フォーマットの開発

ワーカーの行動記録を評価の基礎データとするため、コミュニティワークの理論・研究を踏まえ、記録フォーマットの改善を行った。

従来からの記述項目(日付、圏域、相手方、事業・会議名、経過・内容主な事柄、ワーカーの関わり・働きかけ、社協ワーカーの思い・気付き・コメント、次の展開)に加え、新たな項目として、①コミュニティワーク場面、②コミュニティワーク技術、③アウトプット、④アウトカム、⑤活動者数、⑥参加者数を記入する欄を設けた。これらは、コミュニティワーカーがどのような場や技術を用いて(インプット)、ど

のような活動を実施し(アウトプット)、その結果どのような成果が生み出されたか(アウトカム)を把握するためのものである。各項目の主な内容は、次の表の通りである。

また記録方法としては、Kintoneを採用し、クラウド上での入力・情報共有と、集計が可能な体制を構築した。10月から記録の入力を開始し、3月までに100件を超える活動の記入がされた。なお、記録の入力状況は、ワーカーによって数件から数十件まで幅があり、まとめて記入を行うワーカーもいることが把握された。

【記録フォーマットの項目】

イン プ ット	コミュニティワーク場面: 出会いの場、協議の場、協働の場
	コミュニティワーク技術: 定量的調査・分析、定性的調査・分析、フィールドワーク、コンサルテーション、プランニング、プレゼンテーション、介入時の関係形成、ネットワーキング、コーディネート、プログラム・マネジメント、リフレクション、ファシリテーション、エンパワメント、アドボカシー、ソーシャルアクション
アウト プ ット	組織化(準備段階)、活動主体の組織化、プログラム開発
アウト カ ム	住民等の主体形成(変化) 無関心者層、理解者層、活動者層

(3) 評価手法の検討

次に、評価学の専門家の協力を得て、地域支援の評価手法の検討を行った。複雑な地域の変化を測る手法や把握の枠組みとして、アウトカム・ハーベスティング評価やセオリーオブ・チェンジ等の検討を行った。アウトカム・ハーベスティング評価については、「関係者の具体的な行動変容」というアウトカムをすべて収穫するという評価設計であることから、予想していなかった変化も広く把握できる一方、個別の目標ごとに当該年度の達成状況を記述する従来の評価手法との違いが大きいこと、実施負担が小さくないことなどから、全面的に採用することは難しいのではないかと結論となり、他の手法と併用する可能性を模索していくことになった。

【現在の年間計画・評価表】

令和 年度 日南市生活支援体制整備事業 年間計画・評価表

地区 ○○地区

目標	具体的方法	中間評価 (評価時点: 3/31)	最終評価 (評価時点: 3/31)
1. 生活支援コーディネーターの育成	1. 研修 2. 実践研修 3. 中間評価 4. 自己評価	【達成状況】 達成状況: 達成	【達成状況】 達成状況: 達成
2. 生活支援コーディネーターの活用	1. 研修 2. 実践研修 3. 中間評価 4. 自己評価	【達成状況】 達成状況: 達成	【達成状況】 達成状況: 達成
3. 生活支援コーディネーターの連携	1. 研修 2. 実践研修 3. 中間評価 4. 自己評価	【達成状況】 達成状況: 達成	【達成状況】 達成状況: 達成

(4) 地域支援のアウトカムの特定

1層・2層の生活支援コーディネーターが参加する評価ワークショップを開催し、①記録データをもとに各自の年間計画の目標のうちの1項目を振り返り、自己評価する取組と、②地域支援の成果(アウトカム)を言語化する取組を行った。後者について

は、10月～3月までのコミュニティワーク記録の記述の中から、成果とみなしうる内容が含まれるもの(約40)を抜き出し、それらをアウトプットとアウトカムに分類し、さらにアウトカムの内容を抽象化・言語化することを行った。地域住民は地域づくりへの意識によって、無関心層、理解者層、活動者層などに分類することができ、コミュニティワーカーは各層の住民の変化を生み出すように意図的な働きかけを行っていることなどが把握された。

実施の過程においては、「これもアウトカムと言えるのだろうか」、「これまで地域支援で何をを目指しているかが明確ではなかったのかもしれない」などの声もあり、地域支援におけるアウトカムの考え方・設定に対する戸惑いや気づきも見られた。

なお、(3)の取組については途中段階であり、次年度も引き続き検討を行い、ロジックモデル等の形で構造化していく予定をしている。

2) 記録と評価に関する研究会

研究会での各社協の取組の報告及びディスカッションから、地域支援の記録を評価に活用していくうえでのポイントが見出された。

具体的には、記録の設計は、「何を見せたいか」「誰に示すか」から逆算することが有効であること、記録内容は記録・評価の目的や活用法を組織で明確化し、チームや組織での振り返り・共有の場を設定することが重要であることが把握された。

また、現場における記録の負担感の問題や、記録と評価の関係性の未整理等の課題が把握された。例えば、参加社協の中には、生活支援コーディネーターの年間の活動報告書として、400ページ超の報告書をまとめて提出しているところもあるが、それが評価とどのように結びつくかが明確になっていないことなども把握された。

D. 考察

本研究では、コミュニティワーク記録を活用した地域支援の評価手法のあり方を検討することを目的として複数の取組を進めた。

コミュニティワーク記録に関しては、地域支援の評価の基礎データとなる、新たな記録システムの設計・導入を行い、入力データを用いての地域支援の取組の振り返り・アウトカムの検討まで行うところまで進めることができた。ワーカーによる記入状況の違いなどの課題はあるものの、組織における記録の定着の可能性が見える結果となった。

一方、地域支援の評価手法のあり方に関しては、現在の評価手法との折り合いをどうつけるかといった点で難しさがあることが明らかとなった。

評価の実施にあたっては、評価の目的を明確化することが不可欠であると言われている。一般的に、評価の目的には、説明責任と実践の改善があるとされているが、事業として社協が委託されている場合、行政・議会に対する説明責任を避けることはできない。その際に、どのような項目・内容であれば説得的であり、さらに地域づくりへの理解を深めてもらうことができるのか、引き続き検討をしていく必要がある。

また、地域支援のアウトカムの検討過程からは、地域支援の目標・成果の言語化や構造化、別の言い方をすれば、地域づくりを通してどのような地

域・社会を目指すのかの明確化が今後の課題として浮かび上がった。

なお、地域支援のアウトカムや目指すところは、地域の状況によって異なるため、今後検討し、明確化する地域支援のアウトカムの体系が、他の地域でも適用可能なものとなるかという点、そうではないと考えられる。しかし、コミュニティワーク記録を活用しアウトカムを構造化する手法や、記録をもとに評価を行っていく手法自体は、応用性があると考えられる。

E. 結論

地域支援の記録は、評価において不可欠な「事実の特定」と「価値判断」の基盤となるものであり、記録を活用した評価システムの開発は有効であり、他自治体においても応用・活用が可能なものになると考えられる。

一方で、地域支援における評価手法の検討は途上であり、ロジックモデルの活用の有効性等について、引き続き検討していく必要がある。

F. 健康危険情報

(分担研究報告書には記入せずに、総括研究報告書にまとめて記入)

G. 研究発表

1. 論文発表

榑原美樹,2024,「地域支援におけるワーカー行動記録作成の意義と継続条件」『明治学院大学社会学・社会福祉学研究』164,113-134.

2. 学会発表

なし

H. 知的財産権の出願・登録状況

(予定を含む。)

1. 特許取得

なし

2. 実用新案登録

なし

3. その他

なし

【参考文献】

藤井博志,2007,「コミュニティワーク実践の分析と記録化の視点」『日本の地域福祉』20,31-42.

榑原美樹,2018,「地域支援のプロセスと構成要素－生活支援コーディネーターの活動記録の分析から－」『社会学・社会福祉学研究』150, 1-20.

Rossi,P.H.,et al.(2004) Evaluation : A systematic approach,7th Ed.,Sage,2004. (=2005、大島巖ほか監訳『プログラム評価の理論と方法』日本評論社.)

