

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

市町村における包括的支援体制の整備に向けた評価指標の構造化と
研修パッケージの開発およびその実用性の検証

研究分担者 大冢賀 政昭 国立保健医療科学院 医療・福祉サービス研究部

研究要旨:

本研究は、令和5年度から3カ年計画で実施されている「市町村における包括的支援体制の体制整備の評価枠組みの構築のための研究」の最終年度として、開発された評価指標の統計的妥当性の確定と、自治体現場での社会実装を目的とした。

令和5年度のデルファイ変法による指標開発、令和6年度の全国調査によるデータ蓄積を経て、本年度はそれらのデータを項目応答理論(IRT)およびパス解析を用いて詳細に分析し、包括的な支援体制の構築プロセスを構造的に明らかにした。

分析の結果、包括的支援体制の整備(指標Ⅰ)は「体制整備の活動」と「体制整備の基盤」の2因子構造から成ることが特定され、特に「マインドの醸成」や「分析・見直し」が重層的支援体制整備事業(以下、重層事業)の進展に直接的かつ強い正の影響を及ぼしていることが証明された。

また、自治体職員の回答負担を軽減しつつ実務的な自己点検を可能にするため、重層事業の実施プロセス(指標Ⅱ)を5事業45設問から、3機能13設問に縮約した短縮版指標を開発した。

さらに、これらの指標を可視化し、多職種間での対話を促す「研修パッケージ」を開発し、長野県、奈良県、神奈川県での試行を通じて、自治体の自己点検・改善を促すコミュニケーションツールとしての有効性が確認された。

本研究成果である指標や指標を活用した研修パッケージは、包括的支援体制の評価を一部の専門家だけでなく、現場の職員が自ら主体的に行えるようにするための「社会実装」の大きな一歩であると考えられた。今後は、これらの指標や研修パッケージを全国の自治体に広く普及させるとともに、都道府県による市町村支援ツールとしての位置づけを明確にしていくことが求められる。

A. 研究目的

わが国の社会福祉政策において、地域住民が抱える生活課題の複雑化・複合化は喫緊の課題となっている。

制度の狭間にあり既存の窓口では対応困難な事例や、世帯全体が複数の課題を抱える事案が顕在化する中で、平成29年の社会福祉法改正において「包括的な支援体制の整備」が市町村の努力義務とされ、令和2年にはその具体的な推進策として「重層的支援体制整備事業」が制度化された。

しかし、包括的支援体制の構築は、従来の対象者別・分野別の福祉運営とは異なる「応用問題」であり、その推進と評価の双方において多くの自治体が困難に直面している。

特に、重層事業は複数の既存事業が有機的に一体化して機能することを目指すもので

あるため、従来の目標管理型評価(アウトプット中心の評価)では、その真の成果や体制の成熟度を捉えることが難しいという特性がある。

また、平野(2023)が指摘するように、体制整備の評価には単なる数値測定だけでなく、評価のプロセス自体が関係者間の対話を促し、体制構築に寄与する側面にも注目する必要がある。

そこで本研究は、令和5年度から3カ年計画で実施されている「市町村における包括的支援体制の体制整備の評価枠組みの構築のための研究」の最終年度として、開発された評価指標の統計的妥当性の確定と、自治体現場での社会実装を目的とし、(1)全国調査データを用いた統計的分析による評価指標の妥当性・信頼性の確定、(2)パス解析を用いた体制整備と事業進展の因果関係の構

造化、(3)現場で活用可能な短縮版指標および研修パッケージの開発と実証、の3つの研究に取り組んだ。

B. 研究方法

1) 評価指標の構造化分析

令和6年度に実施した全国調査(重層事業実施346自治体、移行準備中206自治体、計552自治体を対象)のデータ(有効回答264票)を用い、以下の分析を実施した。

- **項目応答理論(IRT)による分析** 指標Ⅰ(包括的な支援体制の整備に向けた取組)の40設問について、項目困難度、適合度、および尺度の信頼性(クロンバックの α 係数)を算出した。
- **因子分析** ポリコリック相関係数行列を用いた探索的因子分析を実施し、体制整備の構成要素を抽出した。また、重層事業の5事業(指標Ⅱ)についても因子構造を確認した。
- **パス解析** 体制整備の各要素(独立変数)が重層事業の進展(従属変数:重層実施得点)に与える影響をモデル化し、適合度(GFI, AGFI, RMSEA)およびパス係数を推定した。

2) 短縮版指標および研修パッケージの開発

現場での活用可能性を高めるため、以下のプロセスでツール開発を行った。

- **短縮版指標の作成** 重層事業の要綱に基づく45設問を統計的に縮約し、13設問(相談支援4、参加支援4、地域づくり5)からなる「実施プロセス」評価指標を開発した。
- **研修パッケージの試行** 指標Ⅰの40設問と短縮版指標Ⅱ(13設問)を含む事前課題を開発し、その結果をリーダーチャート等で可視化するフィードバックシートを作成した。これを用い、長野県(2025年10月)、奈良県(2026年1月)、神奈川県(2026年2月)において、自治体関係者を対象としたグループワーク形式の研修を試行した。

(倫理面への配慮)

本研究においては、国立保健医療科学院の研究倫理審査委員会(承認番号:NIPH-I BRA#23030)および武蔵野大学人間科学部研究倫理審査委員会(承認番号:2024-18-02および2025-02-01)において承諾を得た。

C. 研究結果

1) 包括的な支援体制の整備に向けた取組(指標Ⅰ)の構造化

指標Ⅰ(体制整備の取組)を構成する40

設問について項目応答理論による分析を行った結果、全ての設問において良好な困難度、適合度が確認された。尺度全体のクロンバックの α 係数は0.896と極めて高く、体制整備の取組を測定する指標として高い内部一貫性と信頼性が証明された。

探索的因子分析の結果、包括的な支援体制の整備は以下の「2因子構造」として整理されることが示唆された。

表 探索的因子分析の結果

因子名	構成項目	主な内容
の活動 体制整備	6項目	体制整備に向けた協議、既存施策の見直し、ビジョンの作成、ビジョンの共有、施策の再編・立案、分析・見直し
の基盤 体制整備	4項目	人材配置、研修・人材育成、協議の場の設定、マインドの醸成

特筆すべきは、当初「基盤」に分類されると考えられていた「ビジョンの共有」が、分析の結果「活動」因子に含まれたことである。これは、ビジョンの共有が単なる静的な基盤ではなく、継続的な協議や働きかけという動的な活動を通じて達成されるものであることを示唆していると考えられた。

2) 重層事業の進捗状況(指標Ⅱ)の再構成

実施要綱に基づく重層事業の5事業について、その実態的な構成を確認した。確認的因子分析では5因子モデルの適合度が概ね良好であったが(CFI=0.947, RMSEA=0.078)、探索的因子分析では以下の4因子が抽出された。

1. **多機関協働・アウトリーチ継続支援:** 困難事例への多機関連携とアウトリーチが一体不可分な支援プロセスとして機能している。
2. **地域・ネットワークづくり支援:** インフォーマルな資源開発や住民活動の支援。
3. **参加支援:** 就労準備や居場所づくりを通じた社会とのつながりの再構築。
4. **包括的相談支援:** 属性を問わない相談の受け止めと初期対応。

この結果から、実務上は「多機関協働」と「継続的支援(アウトリーチ)」が強く相互に結びついており、事業の枠組みだけでなく内容面(支援の深度)からの評価が必要であることが明らかになった。

3) 体制整備と事業進展の因果関係(パス解析)

体制整備の各要素が、実際の事業としての「重層実施得点」にどのような影響を及ぼしているかをパス解析によりモデル化した。

最終的なモデルの適合度は良好であった(GFI=0.963, AGFI=0.925, RMSEA=0.032)。

パス解析から得られた主要な知見は、以下の通りである。

- **有意な正の影響【基盤】** 因子内の「マインドの醸成」および【活動】因子内の「分析・見直し」から、重層事業の実施得点への有意な正のパスが認められた。
- **マインドの重要性** 特に「マインドの醸成」は、「分析・見直し」という事務的な活動と比較しても、事業の進展に対して相対的に強い影響力を有していることが統計的に示された。
- **項目間の中心性** パス図において「ビジョンの作成」「ビジョンの共有」「協議の場の設定」「研修・人材育成」の4項目は、他の多くの項目とパスで結ばれており、体制整備の連鎖において中核的な役割を果たしていることが明らかとなった。

4) 研修パッケージの開発

市町村の包括的な支援体制の整備推進という目的を鑑み、指標Ⅰ(40設問)を基本とし、指標Ⅱ(45設問:5事業ごとに9設問)を統計的分析(因子分析)から三つの取組み(13設問:相談支援4設問・参加支援4設問・地域づくり5設問)に縮約した評価項目を含む事前課題を作成した。

このデータを可視化したシートを当日配布し、この内容を読み解きながら事業改善につなげていくグループワークを中心とした研修パッケージを開発した。

5) 研修パッケージの試行結果

研修試行後のアンケート結果(長野県N=24、奈良県N=32、神奈川県N=23)は以下の通りであった。

- **定量的評価(項目の数値)**
長野県 ツールの理解度3.67/5、グループワークの有意義度3.83/5
奈良県 「気づきがあったか」肯定的評価31/32(とてもあった19、あった12)
神奈川県 ツールの理解度 肯定的評価20/23(理解できた10、やや理解できた10、どちらともいえない3)
グループワークの有意義度 肯定的評価21/23(有意義21、どちらともいえない1、あまり有意義でない1)

- **定性的評価(自由記述の抜粋)**

＜現状の可視化と客観分析＞「可視化シートにより自治体の立ち位置が客観視でき、評価は点数ではないという言葉に安心した(長野)」、「数値や指標を使うことで、庁内や関係機関との共通言語ができた(奈良)」、「自分たちの市のできていること、できていないことが見える化された(神奈川)」。

＜多職種・部局間連携の促進＞

「異なる部署や職種の間で率直な意見交換ができた(長野)」、「なんとなくの連携ではなく、意図を持った対話の必要性に気づいた(奈良)」、「他市との共同作業を経て、人口規模等の要因を踏まえた新たな発見があった(神奈川)」。

D. 考察

1) 体制整備における「マインド醸成」と「分析・見直し」の意義

本研究の最も重要な発見は、包括的支援体制の整備において、単なる「人材配置」や「会議体の設置」といった形式的な整備以上に、関係者の「マインドの醸成」と、実践の「分析・見直し」というメタ的な活動が、実際の事業進展(重層事業の機能化)を左右するという因果構造を明らかにした点にある。

これは、体制整備を単なる行政組織の改編として捉えるのではなく、関係者が「断らない相談」や「丸ごと支援」の価値を内在化し、自らの実践を不断に点検・改善する文化(評価的思考)を組織として育むことの重要性を示している。

特にパス解析において「マインドの醸成」が他の活動を介さずとも事業得点に直接影響を及ぼしていた点は、多職種連携における「共通のマインド」が、制度的な壁を突破する強力な推進力となることを統計的に実証されたといえよう。

2) 研修パッケージを通じたコミュニケーションの可視化

長野県等での試行を通じて、開発した評価指標が単なる「点数付け」ではなく、関係者間の認識のズレを可視化し、対話を促す「コミュニケーションツール」として機能することが実証された。

自治体における包括的支援体制の整備は、多くの部局や機関が関わるため、合意形成が困難になりやすい。本パッケージが提供する「フィードバックシート(可視化データ)」は、データという客観的根拠に基づいて、各主体が「自らの自治体で何ができていて、何が課題なのか」を共有するためのプラットフォームとなり得る。

特に、グループワークの満足度が高い傾向にあったことは、現場職員が自らの実践を意味づけ、他者と共有する場を求めていることの反映といえよう。

E. 結論

本研究の成果は、以下の3点である。

第1に、デルファイ変法と全国調査を経て、信頼性と妥当性が検証された全41項目の評価指標を提示した。因子分析および項目応答理論による検証の結果、これらの指標は自治体の体制整備状況を科学的に捉える力を持つことが確認された。

第2に、体制整備の「活動」と「基盤」の相互作用を構造化し、特に「マインドの醸成」と「分析・見直し」が重層事業の進展に直結することを明らかにした。これにより、自治体はどこに注力すべきかという戦略的な指針を得ることが可能となった。

第3に、実務への応用手法として、短縮版指標(13設問)および研修パッケージを開発し、その実用性を長野県等の試行で実証した。これは、包括的支援体制の評価を一部の専門家だけでなく、現場の職員が自ら主体的に行えるようにするための「社会実装」の大きな一歩であると考えられた。

今後は、これらの指標や研修パッケージを全国の自治体に広く普及させるとともに、都道府県による市町村支援ツールとしての位置づけを明確にしていくことが求められる。

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

榊原美樹・大口達也・大冢賀政昭・黒川文子・清水 潤子・川村岳人・相馬大祐・永田祐(2026)「市町村福祉行政における包括的な支援体制の整備に関する評価モデルの構築」『社会福祉学』,印刷中.

2. 学会発表

大冢賀政昭・黒川文子・榊原美樹・清水潤子, 川村 岳人・相馬大祐・永田祐. 全国調査データを用いた重層的支援体制整備事業の実施プロセスの特徴(1)ー市町村の規模や実施体制との関連性ー. 日本地域福祉学会, 第39回年次大会 ,2025.6.28;兵庫.

黒川文子・大冢賀政昭・榊原美樹・清水潤子・川村岳人・相馬大祐・永田祐. 全国調査データを用いた重層的支援体制整備事業の実施プロセスの特徴(2)ー5事業間の関連性の検討ー. 日本地域福祉学会, 第39回年次大会 ,2025.6.28;兵庫.

大冢賀政昭.(特定課題セッションⅡ)包括

的な支援体制の整備の推進とソーシャルワークにおける実践評価. 日本社会福祉学会第73回秋季大会,2025.10.5;京都.

榊原美樹・大口達也・大冢賀政昭・黒川文子・清水潤子・川村岳人・相馬大祐・永田祐. 市町村福祉行政における包括的な支援体制の整備に関する評価モデルの構築ー指標の因子構造とパス解析による関連性の検証からー. 日本社会福祉学会第73回秋季大会,2025.10.5;京都.

H. 知的財産権の出願・登録状況

なし

