

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:包括的支援体制整備における地域支援の評価システム構築と実装に関する研究

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:本研究は、包括的支援体制整備において重要な位置を占める「地域づくりに向けた支援」の評価手法を検討することを目的として、栃木県日光市を対象に、コミュニティワーク記録を基盤とした地域支援評価システムの構築と実装に関する研究を行った。前年度に整備した記録・評価の基盤を踏まえ、ロジックモデルの精緻化、各地区の文脈に応じた Theory of Change(変化の仮説)の作成、評価指標および評価シートの設計、行政的説明責任と実践改善を接続する評価運用モデルの検討を進めた。

その結果、地域支援の成果を把握するための評価枠組みが具体化されるとともに、評価をめぐる検討プロセスを通じて、行政・社会福祉協議会における認識や行動の変化が生じたことが確認された。

本研究は、包括的支援体制整備のような複雑かつ多面的な政策領域において、評価を単なる成果測定ではなく、関係主体間の学習と協働を促進する仕組みとして位置づける実践的知見を示すものであり、他自治体にとっても参考となる可能性がある。

A. 研究目的

重層的支援体制整備事業においては、相談支援、多機関協働、参加支援と並び、「地域住民等が地域福祉を推進するために必要な環境整備」が重要な柱となっている。こうした地域づくりに向けた支援は、生活支援コーディネーター、コミュニティソーシャルワーカー、社会福祉協議会職員等によって担われているが、その成果や価値を適切に評価する方法は、いまだ十分に確立されていない(榊原 2024)。

地域支援実践は、成果が長期的・間接的に現れやすく、地域条件によって成果構造も異なる。また、信頼関係の構築や住民主体の形成など、定量化しにくい価値を多く含むことから、従来の行政評価の枠組みでは十分に把握しにくい側面がある。他方で、とりわけ公的財源により実施される事業においては、説明責任や成果の提示も求められる。

前年度研究では、日光市においてコミュニティワーク記録を活用した評価システムの基盤整備を行った。今年度研究では、その成果を踏まえ、実際の業務運営や行政の評価の仕組みと接続し、持続可能な評価システムおよびその運用モデルを構築することを目的とした。

B. 研究方法

本研究は、研究者と自治体・社会福祉協議会(以下、社協)等の関係主体が協働して進める参加型アクションリサーチとして実施した。研究者は外部評価者として一方的に判断を下すのではなく、評価専門家とともに、評価プロセスの設計、対話の場の形成、評価枠組みの提案、助言等を通じて伴走的に関与した。

日光市社協、日光市行政担当課、研究者、評価専門家による協働体制のもと、年間10回の評価システム検討会議(行政の参加はうち2回)を開催し、地域支援のロジックモデル作成、評価指標の検討、行政評価との接続方法、評価シート設計、次年度

以降の運用体制等について継続的に協議した。

また、社協の地区担当職員が参加する評価ワークショップを3回、オンラインミーティングを2回実施し、各地区の実践成果の整理、Theory of Change(変化の仮説)の作成、指標の妥当性検証、評価シートの試行を行った。なお、評価ワークショップのうち、年度末の3回目は、リフレクション・カンファレンスとして、各地区の実践報告と要因分析を通じた当該年度の取組の振り返りを実施した。

あわせて、評価プロセスが与えた影響について把握するため、全体研究会として実施したフォーカスグループインタビューの分析を行うとともに、年度末には、行政・社協のコアメンバーから、評価プロセスを通じて生じた変化や、実行可能性・有効性等に関する振り返りシートの提供を得て、分析を行った。

(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:SW24-06)。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。

C. 研究結果

1) 記録を基盤とした評価システムの整備

前年度に導入した、kintone上でのコミュニティワーク記録を基礎データとして活用し、評価システムとの接続を進めた。活動内容、対象、働きかけ、成果等を記録し、それらを評価実施時の基礎情報として活用することで、地域支援の成果を実践記録に基づいて検討する基盤が整備された。

2) 地域支援ロジックモデルの精緻化

市全体の地域支援実践について、日光市地域福祉計画の理念をスーパーゴールとして、中長期

アウトカム、短期アウトカム、アウトプット、活動、スキルから構成されるロジックモデルを整理した(図1)。作成にあたっては、地区担当職員が参加するワークショップにおいて、コミュニティワーク記録に記載された内容の中から、「成果」ととらえられるものを抽出し、短期アウトカムとして整理し、体系化する作業を行った。

最終的に、長期アウトカムとして「誰もが住み慣れた地域で安心して暮らせる社会が実現できている」を設定し、中間アウトカムとして、①地域住民等が地域の生活・福祉課題に主体的に取り組んでいる、②多様な人や組織がつながり、地域課題に柔軟に対応できている、③制度の狭間にある人(支援が行き届きにくい人)が地域資源によって支えられているの3項目、さらに、その下位に10の短期アウトカムを位置づける構造として体系化した。

抽象的な概念整理にとどまらず、ワーカーの実際の表現や認識を重視した点、またその結果、住民の主体的取組について、無関心層、活動者層、実践者(リーダー)層に分け、住民参加の段階的变化として成果を把握する枠組みを構築した点は、本ロジックモデルの特徴といえることができる。また、包括的支援体制の整備に向けた地域支援の貢献を明示する観点から、「制度の狭間にある人が地域資源によって支えられている」を中間アウトカムとして設定した点も一つの特徴といえる。

3) 行政評価との接続

行政との協議を進める中で、行政は公的財源により実施する事業があるため、説明責任や定量的成果を重視する傾向が確認された。一方、社協・地域ワーカーはコミュニティワークの技術を用いた実践を行うことから、基盤形成、信頼醸成、住民変容等の質的価値を重視する傾向が確認された。そのため、量・質の両者を表示できるよう、短期アウトカムおよびアウトプットの水準に指標を設定し、コミュニティワーク記録等も活用しながら、定量的成果も含め、成果を報告できるようにする方針が取られた。

また、社協における実践改善には、4)で述べるTheory of Change(変化の仮説)等の質的記述を含む計画・評価シートを用いることとし、ロジックモデルとTheory of Changeを組み合わせた二層構造の評価システムの方向性が共有された。

短期アウトカムに対応する評価指標として、新たな活動参加者数、新規協力者数、活動継続状況、担い手の意欲変化、住民との協働事例数等について検討した。また、年度当初目標、中間振り返り、期末評価、要因分析を記載する評価シート案を作成し、実務で活用可能な様式整備を進めた(表1)。

4) 地区別Theory of Changeの作成

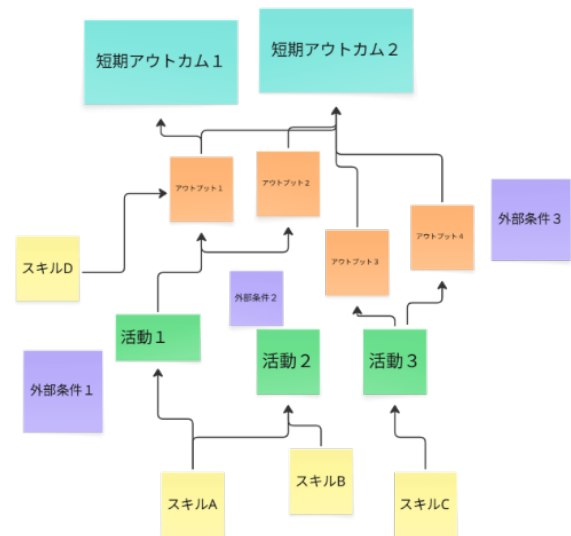
内部の実践改善を目的として、各地区において、地域課題と資源を踏まえ、どのような働きかけを通じて変化を生み出すかを整理するTheory of Changeを作成する方針が選択された(図2)。

Theory of Changeは、ロジックモデル等によるリニア(単線的)な課題解決の可視化に対し、より複雑な社会課題と、その解決に至る道筋や前提となる理論を示すためのツールである。

Theory of Changeの作成が必要となる背景には、人口構成、地理条件、既存活動、担い手状況

など、多くの条件が地区ごとに異なるため、市全体の共通モデルや共通方策のみでは十分に対応できないことがある。また、地域課題の見立てと変化の仮説構築そのものが、コミュニティワークの中核的实践であることも確認された

図2 Theory of Changeの形式例



5) 研究プロセスが行政・社協にもたらした変化

以上のような評価システム構築に向けた研究プロセスを通じて、行政・社協双方に一定の変化が確認された。

行政においては、本研究プロジェクトへの参加・関与が主としてコアメンバーに限られていたことから、組織全体の意識変革にまで直ちに至ったとは言いがたい。しかし、参加した担当者の間では、評価やコミュニティワークに対する理解が深まり、その知見を庁内会議等で共有する動きがみられた。また、バックキャストを意識した事業設計や、次期介護保険事業計画へのロジックモデル導入など、計画行政への波及も確認された。

社協においては、コミュニティワークの評価枠組みが具体化しつつあり、ワーカー自身が実践を振り返る機会の増加、専門性の向上、活動起点からアウトカム起点への思考転換がみられた。

さらに、行政と社協のコアメンバーによる継続的な協議を通じて、定量的成果と定性的成果のすり合わせが進み、相互の役割理解や目標認識の共有が一定程度進展したといえることができる。

D. 考察

本研究は、地域支援の評価を事後的な成否判定としてではなく、実践過程の改善と学習につなげる形成的評価として具体化した点に意義がある。評価を通じて現場職員が、目標、実践、成果、課題の関係を再認識し、次年度の実践へ活かす循環が生まれたことは重要である。

また、地域支援の成果として、住民が無関心な状態から主体的参加へと至る変化過程を成果概念として整理したことは、地域福祉実践評価を検討するうえで新たな視点を示すものである。従来、把握が難しかった参加の質、協働の成熟、主体形成といった価値を、評価の対象として位置づけた

点は、今後の実践評価を考えるうえで意義がある。

さらに、市全体のロジックモデルと地区別Theory of Change(変化の仮説)を組み合わせたことにより、標準化と個別化を両立する評価設計が可能となった。地域福祉実践は地域条件に大きく左右されるため、このような複線的な評価モデルは、他自治体にとっても参考となると考えられる。

加えて、本研究で確認された行政と社会福祉協議会の相互理解の進展は、評価を媒介とした協働体制形成の可能性を示している。包括的支援体制整備の推進においては、制度部門と地域実践部門の価値観や成果認識を調整することが重要であり、本研究はそのための実践的示唆を与えるものといえる。

一方で、課題も残されている。第一に、評価の理解や活用が主として担当者層にとどまっており、組織全体の文化として定着するにはなお時間を要する。第二に、住民の意識変化や信頼形成等の中核的成果を、継続的かつ簡便に把握する方法はなお発展途上である。第三に、研究者や外部専門家による伴走支援の知見をいかに内部化し、自走可能な運用体制へ移行するかが、今後の重要課題である。

E. 結論

日光市における本研究は、包括的支援体制整備における地域支援の評価を、事業の進捗・実績管理から、地域づくりにおける質的变化を捉える学習的評価へと転換する試みであった。

その成果として、コミュニティワーク記録を基盤とする評価運用、地域支援ロジックモデル、地区別Theory of Change(変化の仮説)、評価シート、指標

体系、リフレクションの仕組み等が具体化された。

また、評価をめぐる検討プロセスを通じて、行政と社会福祉協議会の相互理解が進み、包括的支援体制整備を協働で推進する基盤形成が進展したことも重要な成果である。

今後は、担当者交代を見据えた運用手法の確立、行政庁内への浸透、地域福祉計画・地域福祉活動計画との接続等を進めることで、持続可能な評価システムとして発展していくことが期待される。

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

なし

H. 知的財産権の出願・登録状況

(予定を含む。)

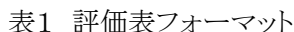
なし

【参考文献】

榎原美樹,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.

田辺大・内田浩史,2022,「社会課題の可視化とセオリー・オブ・チェンジ」国民経済雑誌,226(1):71-95

日南市社会福祉協議会コミュニティワーク実践ロジックモデル (2026-2030)



	当初目標の設定		中間評価		期末評価	
	全体目標と指標（ブルダ ウンメニュー）	各地区の達成基準	達成状況	達成状況の詳細（中間目標値に 対して）と要因分析	達成状況	達成状況の詳細（期末目標値に 対して）と要因分析
①			1. 達成 2. 概ね達成 3. 一部達成 4. 達成困難	鍵となった投入、活動、プロセス、外部要因等	1. 達成 2. 概ね達成 3. 一部達成 4. 達成困難	鍵となった投入、活動、プロセス、外部要因等
	短期アウトカム（書き換 え）	年度開始時の値				
		中間目標値				
	主な活動とアウトプット	期末目標値		現時点での課題と次の手		現時点での課題と次の手