

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

茨城県東海村:包括的支援体制の構築に向けた評価プロセスとその効果に関する研究

研究分担者 榎原 美樹 明治学院大学社会学部 教授

研究要旨:本研究は、包括的支援体制の構築における評価活動のあり方を検討するとともに、その評価プロセスが関係者および組織にもたらす影響を明らかにすることを目的とする。東海村において、ロジックモデルを基盤とした評価の仕組みを構築し、指標設定、データ収集、および対話を通じた価値判断を含む評価プロセスを実施した。

本研究では、関係者が主体的に関与する参加型評価の枠組みを採用するとともに、評価過程における学習や認識変容に着目するプロセス活用の視点から考察を行った。その結果、評価は単なる成果測定にとどまらず、実践の意味づけや関係性の再構築を促進するプロセスとして機能することが確認された。

他方で、関係性やつながりといった側面の測定の困難性や、評価活動の持続可能性に関する課題も明らかとなった。本研究は、包括的支援体制における評価を、対話と学習のプロセスとして位置づける視点の有効性を示すとともに、その実装に向けた課題を提示するものである。

A. 研究目的

本研究は、包括的支援体制の構築に向けて必要となる評価活動のあり方を明らかにするとともに、その評価プロセスが参加者および組織に与える影響を検討することを目的とする。

包括的支援体制は、複数の部門や機関が連携しながら形成されるものであり、その実効性を高めるためには、単なる事業評価にとどまらず、関係者間の共通理解や協働関係の形成を促す評価の枠組みが求められる。本研究では、このような問題意識に基づき、評価活動を関係者が主体的に関与する参加型のプロセスとして設計した(源 2016)。

さらに、評価の活用、とりわけ評価過程における学習や認識変容といった、いわゆる「評価のプロセス活用」(Michael Quinn Patton 1997)に着目し、評価プロセス自体がもたらす効果について検討を行った。

B. 研究方法

本研究は、東海村行政および東海村社会福祉協議会の実務担当者、評価の専門家、研究者から構成されるコアメンバー会議と、関係各課の職員による推進ワーキング委員会において実施された。

評価活動は、前年度に構築されたロジックモデルを基盤とし、①評価枠組みの整理、②指標の設定、③データの収集・分析、④対話を通じた価値判断、という段階を踏んで展開された。特に価値判断の過程においては、数値データの解釈をめぐる対話を重視し、関係者間で評価の意味を共同的に構築する方法を採用した。

また、本研究は、研究者が評価プロセスの設計

および運営に関与するアクションリサーチとして実施されており、その関与がもたらす影響も含めて分析を行った。

(倫理面への配慮)

本研究は、明治学院大学研究倫理審査委員会の承認を得て実施された(承認番号:SW24-06)。また、研究代表者および東海村、東海村社会福祉協議会との間で覚書を締結し(2024年11月1日付)、その合意に基づき研究を遂行した。

C. 研究結果

本研究では、包括的支援体制の構築を評価するための枠組みとして、ロジックモデルを基盤とした評価の仕組みを整備し、それに基づく指標設定、データ収集および価値判断のプロセスを実施した。以下では、①評価の仕組みの構築内容、②包括的支援体制の進展の把握方法、③実施過程で明らかとなった課題、④評価プロセスがもたらした効果、の4点について整理する。

1) 評価の仕組みの構築内容

本研究では、前年度に設定された共通目標をもとに、スーパーゴール、最終アウトカム、中間アウトカム、直接アウトカムから構成されるロジックモデル(図1)を、評価の基盤として位置づけた。

最終アウトカムとしては、「村民誰もが、つながりを実感でき、互いに認め分かち合い、自らの望む生き方ができる」という状態が設定された。これを実現するための中間アウトカムとして、①支援者が対話を通じて互いに理解し合い、領域を超えて連携できる関係性が構築されていること、②村民誰にも参加の場と役割があり、どこかでつながり受け入れ

合える地域となっていること、の2つが位置づけられた。さらに、それらを具体化する直接アウトカムとして10項目が整理され、それぞれに対応する活動・取組が各課の事業と関連づけられた。

これにより、包括的支援体制の全体像と各事業の位置づけが可視化され、個別事業は共通目標に向けたプロセスとして再構成された。また、このロジックモデルは、関係者間の共通理解を形成する「共通言語」として機能し、暗黙的であった支援のあり方を言語化する役割を果たした。

2) 包括的支援体制の進展の把握方法

本研究では、上記ロジックモデルに基づき、直接アウトカムごとに指標を設定し、それらの変化を通じて包括的支援体制の進展を把握しようとした。推進ワーキング委員会での議論を通じて、10の直接アウトカムのうち5項目を重点項目として設定し、具体的な指標の整理を行った。

例えば、支援者間の連携に関しては、情報共有システムの利用状況や関係機関との連携件数等が指標として設定された。また、地域における参加とつながりに関しては、居場所の数や参加者数といった量的指標が設定された(表1)。

しかし、評価の実施過程においては、これらの指標によって把握される内容には限界があることが明確となった。例えば、連携機関数については、多ければよいというのではなく、ケースに応じた適切な連携のあり方を考慮する必要があることが共有された。さらに、地域における居場所に関する指標については、把握されていない活動が存在する可能性や、「居場所」の定義が曖昧であることによる測定上の困難も明らかとなった。

このように、包括的支援体制の評価においては、量的指標を設定しデータを収集するのみでは十分に捉えきれない側面が多く存在することが確認された。そのため、本研究では、数値データに加えて、関係者による対話を通じた価値判断を重視する評価方法を採用した。具体的には、指標ごとの数値変化を踏まえつつ、その意味や背景について参加者間で議論を行い、評価を多面的に解釈したうえで、5段階によるレーティングを試みた(表2)。

この過程において、数値の背後にある実践の文脈や質的側面が共有され、量的指標のみでは把握しきれない側面を含めて評価対象を捉えることが可能となった。

3) 評価指標設定の課題

本研究における評価の仕組みの構築過程では、評価指標の設定に関して複数の課題が明らかとなった。

第一に、指標の妥当性および測定可能性に関する課題である。包括的支援体制のように複雑で、関係性に依拠する対象については、適切な指標の設定自体が容易ではなく、既存データでは把握できない側面も多い。

第二に、データ収集および整理に伴う実務的負担である。とりわけ、各課における事業の洗い出しや指標データの収集は、担当者に一定の負担感をもたらしていることが確認された。

第三に、評価結果の解釈に関する共通理解の形成である。数値と実態との乖離をどのように捉えるかについては、継続的な対話と、それを通じた指

標の見直しが不可欠であり、評価を一過性の作業ではなく継続的なプロセスとして位置づける必要がある。

さらに、支援者視点からの評価のみならず、当事者の実感をどのように把握するかも、今後の課題として挙げられた。

4) 評価プロセスがもたらす効果

本研究では、評価プロセスがもたらす効果が多層的に確認された。

第一に、ロジックモデルに基づく評価枠組みの整備により、包括的支援体制の全体像と各事業の位置づけが明確化された。最終アウトカムと、それを支える中間・直接アウトカムが体系的に整理されたことにより、重層的支援体制整備事業が特定部署のみの取組ではなく、全庁的な取組であるとの認識が形成された。

第二に、評価プロセスを通じて参加者の認識および関係性に変化が生じた。自らの業務の位置づけに加え、庁内および社会福祉協議会の業務への理解が深まり、部署間の連携可能性が意識されるなど、協働の基盤強化がみられた。また、重層的支援体制整備事業が、住民支援のためだけでなく、支援者を孤立させないための制度でもあるという視点が共有された。

第三に、評価そのものに対する捉え方にも変化がみられた。従来の「数字の報告作業」ではなく、自らの活動の価値や意義を外部に示す「意味づけ」のツールとして再認識されるようになった。

なお、これらの変化は主として推進ワーキング委員会の参加者において確認されたものであるが、東海村社会福祉協議会において「包括的な支援体制を目指した3年間の取組報告書」が作成され、1月に対外的な報告会が実施されたことを通じて、ロジックモデルおよび評価の枠組みが外部へ共有され、包括的支援体制への理解が広がる契機も生まれている。

ただし、現時点では、評価活動の影響が組織全体や地域住民にまで十分に浸透しているとまでは言えず、今後の継続的な展開が求められる。

D. 考察

本研究で構築した評価の仕組みは、包括的支援体制のような多主体・多層的な実践を対象とする評価において、ロジックモデルを基盤とした構造化が有効に機能していることを示している。とりわけ、スーパーゴールから直接アウトカムに至る階層的整理は、抽象的になりがちな政策目標と現場の具体的実践との接続を可能にし、個別事業の位置づけを明確化する装置として作用した。この点は、評価を単なる成果測定の枠組みにとどめず、実践の意味づけを支える認識枠組みとして位置づけるうえで重要である。

一方で、包括的支援体制を「何をもって測るのか」という問いに対しては、本研究の実践を通じて、量的指標のみに依拠した評価の限界が明確に示された。連携の質や関係性の変化、地域におけるつながりの実感といった側面は、単一の指標によって把握することが困難であり、複数の視点からの解釈を必要とする。この点において、本研究で採用した対話を通じた価値判断のプロセスは、指標の限界を補完し、数値の背後にある実践の文脈を

可視化する方法として一定の有効性を有していたと考えられる。

また、このような評価のあり方は、参加型評価の考え方とも整合的である。評価の設計および実施に関係者が関与することにより、評価は外部から与えられるものではなく、関係者自身が意味づけを行う共同的な営みとして再構成される。本研究において、ロジックモデルの作成や指標の解釈をめぐる対話を通じて、参加者の間に共通理解が形成され、相互の実践に対する認識が変化したことは、この点を裏づけるものである。

さらに、本研究は評価のプロセス活用の観点からも一定の示唆を与える。評価の過程において、参加者が自らの業務の位置づけを再認識し、他部署との関係性を捉え直す経験を得たことは、評価が単なる結果利用にとどまらず、学習と組織変容を促す契機として機能しうることを示している。

他方で、課題も残されている。第一に、指標の設定およびデータ収集の困難性は、包括的支援体制のような複雑な対象に対する評価に固有の問題であり、評価の精緻化には質的情報の体系的な取り込みが不可欠である。第二に、評価活動に伴う実務的負担は、評価を持続的実践として定着させるうえでの制約要因となりうる。したがって、評価を既存の業務プロセスとどのように接続するかが重要な検討課題となる。

さらに重要なのは、評価の波及範囲に関する課題である。東海村においては、行政・社会福祉協議会の範囲を超えてロジックモデルが共有される機会は始まりつつあるものの、その効果を持続的な実践変容へと結びつけるためには、より広範な主体の関与を促す仕組みが必要である。とりわけ、包括的支援体制の本質が地域における関係性の構築にあることを踏まえると、今後は行政内部にとどまらず、庁外の関係機関や地域住民を含めた評価の枠組みを検討していく必要がある。

また、本研究は研究者および評価専門家が評価プロセスに伴走的に関与するアクションリサーチとして実施された点にも特徴がある。研究者・評価専門家の関与は、評価の構造化および対話の促進に寄与した一方で、その成果はこの関与と一定程度不可分であったとも考えられる。したがって、他地域への適用にあたっては、評価の枠組みのみならず、伴走支援のあり方を含めた検討が必要である。

E. 結論

本研究は、包括的支援体制の構築に向けた評価のあり方について、東海村における実践を通じて検討したものである。ロジックモデルを基盤とした評価の仕組みを導入し、指標に基づくデータ把握と、対話を通じた価値判断を組み合わせることにより、包括的支援体制の進展を多面的に捉える試みを行った。

その結果、評価は成果の把握にとどまらず、関係者間の共通理解の形成や、実践の再解釈を促すプロセスとして機能しうることが示された。

一方で、関係性やつながりといった側面の測定には限界があり、量的指標のみに依拠した評価の困難性も確認された。加えて、評価の継続的实施に伴う実務的負担や、参加主体の限定性といった課題も残されている。

以上を踏まえると、今後は、質的情報を含む多元的な評価手法の整備とともに、評価を日常の実践として組織内に定着させる仕組みづくりが求められる。また、より広範な主体の関与を通じて、評価を共通の学習基盤として活用していくことが重要である。

本研究は、評価を対話と学習のプロセスとして位置づける視点の有効性を実践的に示すとともに、その実装に向けた論点を提示した点において、評価実践および評価研究に一定の示唆を与えるものである。

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

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】

源由理子編(2016)『参加型評価－改善と変革のための評価実践』晃洋書房。

Patton, M. Q. (1997). *Utilization-Focused Evaluation: The New Century Text*. Guilford Press.

図1 東海村 包括的な支援体制の整備に向けたロジックモデル（一部抜粋）

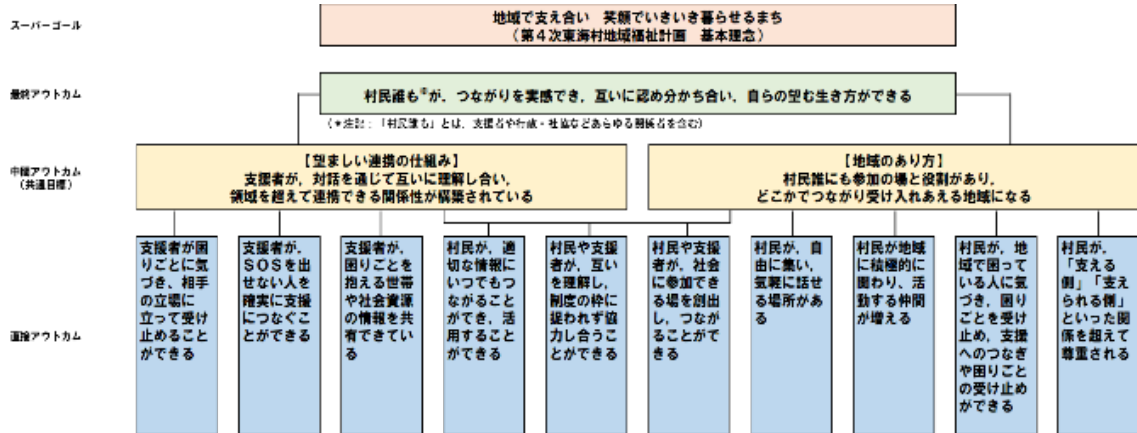


表1 調査計画（望ましい連携の仕組み）

区分	直接アウトカム	指標	誰から【報告課】	いつ	どこで どうやって	具体的に何を確認するか【報告内容】	単位
望ましい連携の仕組み	支援者が、困りごとを抱える世帯や社会資源の情報を共有できている	まるっとナビアクセス数	保険課	年度末	システム集計	・まるっとナビ（アクセス数）	件
		のびのび子育て帳アプリ	子育て支援課	年度末	システム集計	・のびのび子育て帳アプリ（ダウンロード数）	件
		相談支援システム入力件数	総合相談支援課、社会福祉協議会	年度末	システム集計	・相談支援システム（入力件数）	件
		ソーシャルサポートネットワーク協力者数（さいえんプラン）	地域福祉課、総合相談支援課、社会福祉協議会	年度末	各課データ集計	・ソーシャルサポートネットワーク「さいえんプラン」（協力者数）	人
	村民や支援者が、互いを理解し、制度の枠に捉われず協力し合うことができる	重層のケース支援に関わった相談支援機関の数	社会福祉協議会	年度末	各課データ集計（重層的支援会議）	・重層のケース支援に関わった相談支援機関の数（重層的支援ケースのプランに入っている機関の数）	機関
		包括的相談支援事業者の意識変容・連携の変化（のりしろの広がり）	包括的相談支援事業者	年度末	アンケート調査	※アンケート調査（相談支援機関） ・あなたの機関の連携先機関の数は？（リストに○をつける、その他） ・制度上やらなければならないケース以外で、対応したケースはありますか？（事例）	機関

表2 価値判断結果

(1) 望ましい連携の仕組みの評価結果概要

直接アウトカム	価値判断結果	主な判断理由
支援者が、困りごとを抱える世帯や社会資源の情報を共有できている	総合：4	・まるっとナビは、アクセス数の倍増を、裾野の拡大として高く評価した。
村民や支援者が、互いを理解し、制度の枠に捉われず協力し合うことができる	総合：3	・重層支援に関わった機関数について、「数が多い＝良い」とは限らず、専門職のスキル向上により少数で解決できるケースも肯定的に捉えるべきという洞察が得られた。

(2) 地域のあり方の評価結果概要

直接アウトカム	価値判断結果	主な判断理由
村民や支援者が、社会に参加できる場を創出し、つながることができる	総合：4	・新しい試みが1アクションあった。 ・利用者の増加、協力機関の増加はプラス評価
村民が、自由に集い、気軽に話せる場所がある	総合：3	・把握できていない活動がある ・多少の新陳代謝は評価できるが新しい取り組み自体はそれほど増えていない ・居場所のカウントの仕方など実績判断において偏りがある
村民が、「支える側」「支えられる側」といった関係を超えて尊重される	総合：4	・福祉に関する講座や教育の実施回数・利用実績は増えており、住民の興味関心の向上に対して対応できているが、実際の効果の面では見えづらい面もある

