

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))

「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」  
令和 7 年度 総括研究報告書

市町村における包括的な支援体制の体制整備の評価枠組みの構築

|       |        |                         |
|-------|--------|-------------------------|
| 研究代表者 | 永田 祐   | (同志社大学社会学部)             |
| 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) |
| 研究分担者 | 黒川 文子  | (愛知淑徳大学福祉貢献学部)          |
| 研究分担者 | 榊原 美樹  | (明治学院大学社会学部)            |
| 研究分担者 | 清水 潤子  | (武蔵野大学人間科学部)            |
| 研究分担者 | 川村 岳人  | (立教大学コミュニティ福祉学部)        |
| 研究分担者 | 相馬 大祐  | (長野大学社会福祉学部)            |

研究要旨

研究目的：本研究の目的は、平成 29 年の社会福祉法改正によって市町村が整備されることに努めることとされた包括的な支援体制及び令和 2 年の同法改正においてその整備に向けた事業として法制化された重層的支援体制整備事業の体制整備に向けた評価枠組みを明らかにすることである。

方法：本研究は、指標班と伴走班の二つのアプローチにより実施した。指標班では、デルファイ変法により開発した評価指標について、全国調査データを用いた統計分析（因子分析、項目応答理論、パス解析）により妥当性と構造を検証するとともに、短縮版指標および研修パッケージを開発し、その実用性を検証した。伴走班では、複数自治体を対象とした参加型アクションリサーチにより、ロジックモデルや Theory of Change を用いた評価活動を実施し、そのプロセスと効果を分析した。

結果：本年度の研究では、包括的な支援体制整備の評価枠組みの実用化に向け、指標班による評価指標の精緻化と社会実装、および伴走班による自治体における評価活動の実践的展開の両面から成果が得られた。指標班では、全国調査データの分析により、体制整備が「基盤」と「活動」の二層構造から成ることを明らかにし、とりわけ「マインドの醸成」や「分析・見直し」といった要素が事業の進展に強く影響することが示された。また、短縮版指標や研修パッケージの開発・試行を通じて、評価指標が自治体の現状把握と対話を促す実践的ツールとして機能することが確認された。一方、伴走班では、複数自治体における参加型評価の実践を通じて、ロジックモデルや Theory of Change 等を用いた評価枠組みの構築と、そのプロセスが関係者の認識や関係性に与える影響を検証した。その結果、評価活動は単なる成果測定にとどまらず、関係主体間の学習や価値の共有、実践の方向づけを促すプロセスとして機能することが明らかとなった。また、地域支援や相談支援、アウトリーチ等の各領域において、評価を通じて実践の構造化や課題の可視化が進み、計画への反映や改善に向けた示唆が得られた。さらに、個別分野の研究からは、地域支援の評価における質的側面の重要性や、アウトリーチ機能の多様性、組織規模に応じた評価手法の違いなど、包括的支援体制の評価に固有の課題が明らかとなった。総じて本年度は、評価指標によるマクロな把握と、伴走型評価によるミクロな構造整理を接続することで、評価活動そのものが体制整備を促進する実践的枠組みの有効性が実証された。

結論：本研究により、包括的な支援体制の整備に対する評価は、指標による現状把握と、対話を通じた評価プロセスを組み合わせることで、より実効性の高いものとなることが示された。指標班の成果は、体制整備の構造や進展要因を明らかにするとともに、自治体が自らの状況を可視化し改善を検討するための実践的ツールを提供した。一方、伴走班の成果は、評価活動が関係者間の共通理解の形成や協働の促進を通じて、体制整備そのものを前に進める機能を有することを示した。今後は、これらの成果を研修や計画策定プロセスに組み込み、評価を業務の一部として定着させるとともに、都道府県による後方支援を通じて普及を

図ることで、自治体による自律的かつ継続的な体制整備の推進に資することが期待される。

## A. 研究目的

地域住民の複雑化・複合化する支援ニーズに対応するため、平成 29 年の社会福祉法改正においては、市町村が地域生活課題に対して地域住民等及び支援関係機関が連携して対応する「包括的な支援体制の整備」に努めることとされ、その具体的な方策として令和 2 年の法改正において「重層的支援体制整備事業」が実施できるようになった。本研究の目的は、新たに市町村が整備することになった包括的支援体制やその整備のために実施する重層的支援体制整備事業の体制整備に向けた評価枠組みを明らかにすることである。

包括的な支援体制と重層的支援体制整備事業の大きな特徴は、それぞれ複数の施策、事業から構成されており、また支援対象が特定されていないことから、従来の政策評価・行政評価に用いられている目標管理型の評価手法での評価が難しいことである（厚生労働省、2023）。また、複数の施策や事業は、一体的に（重層的に）機能することで効果を発揮することが想定されており、有機的な実施のために分野を超えた庁内および庁外の連携・協働体制の構築が不可欠であることから（永田、2021、三菱 UJF リサーチ&コンサルティング、2023）、多様な主体による評価のプロセスが体制構築に寄与する側面にも注目する必要がある（平野、2023）。

このような特徴を踏まえつつ、本研究では、①指標班と②伴走班の二つの研究班による研究を通じて、評価指標の開発とその活用方法の検討（指標班）と、対象自治体に伴走した評価活動を通じて、自治体の実情を踏まえた評価指標を開発すること及び評価活動を通じた体制整備への効果を検討してきた。

## B. 研究方法

本研究は、市町村における包括的な支援体制の整備を対象に、評価指標の開発と実践的な評価活動の両面から評価枠組みを構築することを目的として、指標班と伴走班の二つのアプローチにより実施した。

まず指標班では、包括的な支援体制および重層的支援体制整備事業の評価に資する共通指標の開発とその妥当性検証を行った。具体的には、先行研究のレビューおよび専門家・実務者へのインタビューを踏まえ、デルファイ変法により評価指標案を作成した。その後、パイロット調査および全国の市町村を対象とした質問紙調査を実施し、収集したデータを用いて、項目応答理論（IRT）、探索的因子分析および確認的因子分析、さらにパス解析を行い、指標の信頼性・妥当性および体制整備と事業進展の関係構造を検証した。また、実務での活用可能性を高める観点から、評価項目の縮約による短縮版指標を作成するとともに、評価結果を可視化し、関係者間の対話を促進するグループワークを含む研修パッケージを開発し、複数自治体において試行した。

一方、伴走班では、自治体における評価活動の実践を通じて、評価枠組みの構築過程およびその効果を明らかにするため、参加型アクションリサーチの方法を採用した。対象自治体において、行政職員、社会福祉協議会職員、関係機関、研究者等からなる評価チームを編成し、評価ワークショップやヒアリング、質問紙調査等を組み合わせながら評価活動を展開した。評価の設計にあたっては、ロジックモデルや Theory of Change を用いて施策群の構造を可視化し、指標設定、データ収集、対話を通じた価値判断のプロセスを実施した。また、Most Significant Change (MSC) 等の手法を援用し、数値では捉えにくい実践上の変化や関係性の変化を質的に把握した。さらに、評価活動のプロセスを通じて生じる関係者の認識変容や協働関係の変化といった「プロセス活用」の効果についても分析を行った。

以上のように、本研究では、標準化された評価指標の開発と、自治体の文脈に即した評価活動の実践という二つの方法を往還させることで、包括的な支援体制の評価枠組みの構築を試みた。

### 3. 全体の統括

以上の成果については、合計 10 回の全体研究会(うち自治体関係者を交えた対面研究会 2 回)において、全体で共有し、横断的な取りまとめの方向性について協議した。

#### 倫理的配慮

本研究は、国立保健医療科学院(NIPH-IBRA#23030)、立教大学(KOMI23007A)、明治学院大学の研究倫理審査委員会(SW 24-06)、武蔵野大学人間科学部研究倫理審査委員会(2024-18-02)、同志社大学社会学部・社会学研究科倫理審査委員会(2024\_0013)の承認を得て実施した。

## C. 研究結果

### 1. 指標班

指標班では、包括的な支援体制の整備および重層的支援体制整備事業の進展を把握するための評価指標の開発と、その妥当性・信頼性の検証、さらに実務への活用可能性の検討を行った。

まず、デルファイ変法により開発した評価指標について、全国調査データを用いた分析の結果、指標Ⅰ(包括的な支援体制の整備に向けた取組)は高い内部一貫性を有し、信頼性の高い尺度であることが確認された。探索的因子分析の結果、体制整備は「体制整備の活動」と「体制整備の基盤」の二因子構造として整理され、前者にはビジョンの作成・共有、施策の再編、分析・見直し等の動的な取組が含まれ、後者には人材育成、協議の場の設定、マインドの醸成等の基盤的要素が位置づけられた。特に「ビジョンの共有」が活動因子に含まれたことは、体制整備が静的な条件整備ではなく、継続的な対話や働きかけを伴う実践であることを示唆している。

また、これらの要素が重層的支援体制整備事業の進展にどのように影響するかを検証するため、パス解析による構造モデルを構築した。分析の結果、モデル適合度は良好であり(GFI、AGFI、RMSEA いずれも許容範囲内)、体制整備の各要素と事業進展との関係が統計的に支持された。具体的には、「体制整備の基盤」に属する

「分析・見直し」から、重層事業の実施得点に対して有意な正の直接効果が確認された。特に「マインドの醸成」は他の要素を介さず直接的に影響を及ぼしており、関係者間で「断らない相談」や「丸ごと支援」といった理念が共有されていることが、事業の進展において決定的に重要であることが示された。また、「分析・見直し」は、実践を振り返り改善につなげる機能として、事業の継続的な発展に寄与していることが明らかとなった。

さらに、パス構造の中で「ビジョンの作成」「ビジョンの共有」「協議の場の設定」「人材育成」といった項目は、他の多くの要素と結びつく中心的ノードとして位置づけられ、体制整備のプロセス全体を媒介する役割を果たしていることが確認された。これにより、包括的な支援体制の整備は、個別の施策の積み上げではなく、これらの中核要素を軸とした連鎖的プロセスとして理解すべきであることが明らかとなった。

次に、指標Ⅱ(重層事業の進捗状況)については、確認的および探索的因子分析を通じて、実施要綱上の事業区分とは異なる実態的構造が確認された。具体的には、多機関協働とアウトリーチ支援が一体的な支援プロセスとして機能していること、地域づくりや参加支援といった機能が横断的に結びついていることが示され、事業の評価にあたっては制度区分ではなく機能的視点が重要であることが示唆された。

加えて、実務での活用を見据え、評価項目を縮約した短縮版指標(13 設問)を開発するとともに、評価結果をレーダーチャート等で可視化し、関係者間の対話を促す研修パッケージを作成した。これを複数自治体で試行した結果、指標は単なる点数評価ではなく、現状の把握、課題の共有、部局間・多職種間の認識のすり合わせを促進するコミュニケーションツールとして機能することが確認された。

以上より、指標班の成果は、包括的な支援体制の整備を客観的に把握するための構造的枠組みを提示するとともに、その評価を対話と改善に結びつける実践的手法を明らかにした点に意義がある。

## 2. 伴走班

伴走班では、複数自治体における評価活動の実践を通じて、包括的な支援体制整備の評価枠組みの構築過程と、そのプロセスが関係主体および組織にもたらす影響を明らかにした。本研究の対象である包括的な支援体制や重層的支援体制整備事業は、複数の施策や事業から構成され、それらが一体的に実施されることで「体制が整備される」ことが期待されていることから、プログラム評価の単純な適用には課題があることが明らかであり、そのことを踏まえて9つの自治体において、参加型評価のデザインに基づいて、アクションリサーチの方法で評価伴走を行いながら、対象自治体において体制整備にかかわるメンバーとともに活用可能な評価枠組みの構築に取り組んだ。

まず、本研究の重要な成果の一つは、包括的な支援体制整備のように複数の施策や主体から構成される政策領域において、評価の対象を単一の事業ではなく「施策群」として捉え、ロジックモデルやTheory of Changeを用いて体系的に整理する方法を具体化した点にある。各自治体では、評価活動を通じて、分野別に実施されてきた相談支援、地域づくり、多機関協働等の取組を共通の目標に照らして再構成し、施策間の関係性や役割分担を可視化することが可能となった。このプロセスは、従来の事業単位の評価を超えた、部局横断型の評価枠組みの構築として位置づけられる。

第二に、評価活動のプロセスそのものが、体制整備に対して重要な効果を持つこと、すなわち「評価のプロセス活用」の実証的知見が得られた点である。評価ワークショップや対話の過程を通じて、関係者間で包括的な支援体制の目標像や価値観が共有され、これまで暗黙的であった実践の意味や役割が言語化された。その結果、各主体が自らの業務の位置づけを再認識し、他部局・他機関との連携可能性を意識するなど、組織内外の関係性に変化が生じた。評価は単なる成果測定ではなく、関係者の学習や相互理解を促進し、実践の方向づけを行うプロセスとして機能していた。

第三に、評価活動を通じて得られた具体的な変化として、計画への反映や実務改善

への接続が確認された。例えば、大規模自治体においては、形成的評価の結果が地域福祉計画や重層実施計画に反映され、ロジックモデルを基盤とした独自の評価枠組みが構築された。また、地域支援の領域では、コミュニティワーク記録を基盤とした評価システムや、地区ごとのTheory of Changeの作成を通じて、地域特性に応じた評価モデルの構築が進められた。さらに、アウトリーチ支援や相談支援の領域では、支援機能の違いや連携の実態を可視化する評価視点が提示され、今後の改善に向けた具体的な示唆が得られた。

第四に、評価活動の実践を通じて、評価の対象や機能そのものが拡張された点も重要である。従来の行政評価が成果や実績の測定に重点を置いていたのに対し、本研究では、関係性の形成、協働のプロセス、地域におけるつながりや主体形成といった、質的かつ動態的な側面を評価対象として位置づけた。また、評価の機能についても、上位機関への説明責任を果たすための手段にとどまらず、関係主体間の相互理解や学習を促進する仕組みとして再定義された。

一方で、伴走型評価の実践を通じていくつかの課題も明らかとなった。第一に、評価活動には一定の時間と労力を要し、関係者の合意形成やロジックモデル・指標の構築には継続的な対話の場が不可欠である点である。第二に、評価の効果が主として参加者レベルにとどまり、組織全体への浸透には時間を要すること、特に行政においては人事異動の影響を受けやすく、評価の知見をいかに組織的に蓄積・継承するかが課題である。第三に、研究者や評価専門家の伴走的関与が評価の質を支えている側面があり、今後は自治体が自律的に評価活動を実施できる仕組みの構築が求められる。

以上の結果から、伴走班の成果は、包括的な支援体制整備の評価において、評価枠組みの構築プロセスそのものが体制整備を前進させる政策的介入として機能し得ることを明らかにした点にある。また、評価を通じて施策群の構造を可視化し、関係主体の学習と協働を促進するという新たな評価のあり方を提示した点で、実践的お

よび理論的意義を有するものである。

## D. 考察

### 1. 指標班

指標班の分析結果は、包括的な支援体制の整備が単なる制度整備や事業実施の積み重ねではなく、「活動」と「基盤」の相互作用によって進展する動態的なプロセスであることを示している。特に、「マインドの醸成」や「分析・見直し」といった要素が事業進展に直接的な影響を及ぼしていた点は、体制整備が形式的な仕組みの構築にとどまらず、関係者の価値観や実践を振り返る文化の形成に依拠していることを示唆するものである。また、重層事業の構造が制度上の区分とは異なる機能的なまとまりとして現れたことは、評価において制度単位ではなく支援機能に着目する必要性を示している。さらに、評価指標と研修パッケージの試行結果から、指標は単なる測定ツールではなく、関係者間の認識を可視化し対話を促す媒介として機能することが確認された。以上より、包括的な支援体制の評価は、客観的指標による把握と対話的な解釈を組み合わせることで初めて実効性を持つことが示された。

### 2. 伴走班

伴走班の実践は、包括的な支援体制整備の評価が、成果の測定にとどまらず、関係主体の学習と協働を促進するプロセスとして機能しうること示している。評価活動を通じて、施策群の構造や目標が言語化され、関係者間で共有されることで、従来分断されがちであった部局間・機関間の関係性が再編される契機となっていた。このことは、評価のプロセス活用が組織的学習やガバナンス形成と密接に関連していることを示唆するものである。また、ロジックモデルや **Theory of Change** の活用により、複雑な施策の関係性を整理し、実践の意味づけを行う枠組みが有効に機能することが確認された。他方で、評価活動の継続には時間的・人的負担が伴い、また研究者の伴走的関与に依存する側面も明らかとなった。したがって今後は、評価を自治体内部の業務プロセスに組み込み、自走化を図るための仕組みや支援体制の整備が重要な課題となる。

## 3. 総合考察

本研究の成果は、包括的な支援体制の整備に対する評価を、指標による客観的把握と、対話を通じた意味づけの双方から捉える必要性を示した点にある。指標班の分析により、体制整備は「活動」と「基盤」の相互作用として構造的に把握可能であり、特にマインドの醸成や振り返りの仕組みが事業進展に影響を及ぼすことが明らかとなった。一方、伴走班の実践からは、評価活動のプロセス自体が関係者間の学習や協働を促進し、体制整備を前に進める機能を持つことが示された。これらを統合すると、包括的な支援体制の評価は、単なる成果測定ではなく、施策群の構造を可視化し、関係主体の認識と行動を変化させる「介入」として位置づけられる。今後は、こうした評価を自治体の業務プロセスに内在化し、外部伴走に依存しない形で持続的に運用していくための仕組みづくりが重要となる。

## E. 結論

本研究は、包括的な支援体制整備の評価において、従来の目標管理型評価の限界を踏まえ、評価指標による構造的把握と、参加型評価による対話的プロセスを統合した実践的枠組みを提示した点に意義がある。指標班の成果により、体制整備は「基盤」と「活動」の相互作用として捉えられ、その進展にはマインドの醸成や振り返りの仕組みが重要であることが明らかとなった。一方、伴走班の実践からは、評価活動そのものが関係者の学習や協働を促し、体制整備を前に進めるプロセスとして機能することが確認された。これらの知見は、評価を単なる成果測定から、実践を支える政策ツールへと再定義するものである。今後は、評価指標と伴走型評価の知見を研修や計画策定に組み込み、自治体が自律的に評価を活用できる体制を構築するとともに、都道府県等による後方支援を通じて普及を図ることが求められる。

## F. 健康危険情報

なし

## G. 研究発表

### 1. 論文発表

清水潤平・松本道也・清水潤子(2026)「多職種協働型による包括的な支援体制の評価実践—高島市における重層的支援体制整備事業を活用した多職種連携の取組を通じて—」『地域福祉実践研究』17(印刷中)。

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. 書籍

清水潤子(2026)「第 6 章 6 価値に根差した協働型令和版地区社協構想づくり」『自治公民館と社会福祉協議会が綾なす地域福祉実践—都城市社会福祉協議会の挑戦—』印刷中、ミネルヴァ書房

### 3. 学会発表

相馬大祐「アウトリーチ等を通じた継続的支援事業の評価枠組みの探求」日本地域福祉学会 第 39 回年次大会, 2025.6.28

清水潤子・清水潤平・松本道也・永田祐「多職種協働型による包括的な支援体制整備の評価枠組みの構築—高島市における実践と評価のプロセス活用の実例—」日本地域福祉学会, 第 39 回大会, 2025.6.29.

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(2)—5事業間の関連性の検討—」日本地域福祉学会, 第 39 回年次大会, 2025.6.29.

大冢賀政昭「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

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—指標の因子構造とパス解析による関連性の検証から—」日本社会福祉学会第 73 回秋季大会, 2025.10.5.

## H. 知的財産権の出願・登録状況

なし

## 引用文献

平野孝之(2023)「地域福祉マネジメントと評価的思考 重層的支援体制整備の方法」有斐閣.

厚生労働省(2023)「包括的な支援体制の現状及び評価のあり方に関する課題について～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～」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班研究会資料.

三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング(2023)「重層的支援体制整備事業を検討することになった人に向けたガイドブック、重層的支援体制整備事業を始めてみたけどなんだかうまくいかない人に向けたガイドブック」.

永田祐(2021)「包括的な支援体制のガバナンス 実践と政策をつなぐ市町村福祉行政の展開」有斐閣.

