

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

包括的支援体制の体制整備の評価枠組み構築に向けた実践研究
ー滋賀県高島市と福井県坂井市での伴走型評価支援からー

研究分担者 清水 潤子 武蔵野大学人間科学部社会福祉学科 助教

研究要旨:

本研究は、市町村における包括的支援体制の体制整備において、活用可能な評価枠組みの構築を試みるものである。3か年の事業期間の初年度にあたる令和5(2023)年度は、地域福祉領域における評価実践や方法論上の課題の整理を行った上で、包括的支援体制整備の試行的な評価実践を、重層的支援体制整備事業を行っている滋賀県高島市と福井県坂井市において実施した。両自治体における重層的支援体制整備事業の推進体制や実態等を加味した上で、評価可能性のアセスメントを行った。そして、それぞれの自治体の地域性や体制等を考慮し、研究者が現場の評価を伴走型で支えるアクションリサーチの形式に基づいて介入を行い、評価枠組みの構築と評価に必要な指標案や行動指針案の協働的に作成した。

A. 研究の背景と目的

包括的な支援体制整備は、支援対象を特定していないということや、必ずしも課題解決を目的としない活動も含むという理由から、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困難であると指摘されている(厚生労働省2023)。

また、既存の取り組みを地域の実情に合わせて柔軟に組み合わせ、実施するという点からも、事業やプログラムの境界の設定が難しく、有機的な実践を促進するうえでもガバナンス体制を構築することが不可欠である。その点で、多様な主体による評価のプロセス自体が体制構築に寄与するという観点があることも特徴的である(厚生労働省2023)。

しかし、このように評価の目的や境界、対象が重層的かつ多面的になるような政策は他にあまり例を見ず、これまで評価研究として形になることも少なかった。そのため、本研究では、重層的支援体制整備事業を実施している滋賀県高島市と福井県坂井市の2つの自治体において、体制整備の状況をどのように評価できるのかを実証的に明らかにするために、研究者が評価伴走という介入を行うアクションリサーチの方法をとり、研究対象者となる包括的な支援体制整備を自治体で促進するメンバーとともに、活用可能な評価枠組みの構築を試みた。

B. 研究内容

本研究は大きく二つの構造を持ち、一点目は地域福祉領域において多様な主体によるいとなみが政策化されることによる評価実践や方法論上の課題の整理があり、二点目はその課題を乗り越えていくための評価アプローチの試行的実践である。

3か年の事業期間の初年度にあたる令和5(2023)年度は、一点目については、主に米国で発展

した評価学の知見や、政策評価やプログラム評価の特徴や課題、限界点を理解したうえで本研究事業の評価枠組みを構築する必要があり、先行研究を踏まえた評価についての学習会を本研究の分担研究者や関係自治体と実施した。

二点目については、一点目の先行研究等を踏まえ、当該自治体における重層的支援体制整備事業の推進体制や実態等を加味した上で、評価可能性アセスメントを行い、参加型ワークショップを3回展開する中で、自治体における地域性や体制等に合わせて評価枠組みの構築と評価に必要な指標案や行動指針案の作成を行った。

(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において承諾を得た(承認番号:NIPH-IBRA#23030)。また、参加型ワークショップの実施に当たっては、参加者へ研究目的について説明を行い、自治体名を明らかにしたうえで研究成果の公表を行うことについて同意を得た。本研究期間中においては、個人が特定されるデータの収集・分析は行っていない。

C. 研究結果

1. 評価可能性アセスメントと評価デザインの吟味

昨今、社会政策領域の社会福祉分野でもプログラム評価の有用性が主張されており(平岡2022、埋橋2022など)、本研究においても、その評価可能性について検証を行った。その結果、各重層的支援体制整備事業の事業ごとの評価モデル構築であれば、プログラム評価の活用可能性が考慮されたが(例:包括的相談支援事業、参加支援事業等)、本研究のように「体制を整備する(事業)」ことが評価対象となると、それが事業という名称をとっていたとしても、多様な主体

が協働するための「仕組み」や「体制」の構築の状況の評価するという点で、組織評価やガバナンス評価の観点も必要であり、それを「事業」という形で推進することを意識する必要性があった。

このようなことから多様な事業や主体が紐づくロジックモデルを整理することは、理論上不可能ではないにしろ、実装的な観点からは懸念点が浮上した。具体的には、先行研究から評価の活用主体や評価対象となる事業に関連するステークホルダーとともに評価セオリーを構築していくことの有用性が示されていたが(源2016、大島ほか2019など)、重層的支援体制整備事業に関わる多くの事業主体を巻き込んで評価枠組みを構築することは、理想的であっても時間やリソース的に困難であり、評価の実施主体や活用主体、そして対象をある程度特定し、その活動の中からの知見を、体制整備に応用するという試行的実践の必要性が見えてきた。

また冒頭でも掲出したように、地域づくりを含む包括的な支援体制整備においては、必ずしも課題解決を目途として行われないものがあることや、複雑・多様な主体によるいとなみであり、プログラム評価が依拠する因果関係の特定が困難である領域も含む。この点に関しては、評価手法の科学的な厳密性も重視されるが、評価結果やプロセスを実用的な観点から評価する視点や、学びながら前に進めていくという発展的な観点、価値判断を参加型で行う意義等についても検討する必要性が考慮された。

加えて、行政機関の多くはこれまで目標管理型の評価やKey Performance Indicator(KPI)による定量評価が行っていたが、アウトカムからバックキャストするというプログラム評価の思考性や評価タスクに慣れていないという、評価へのレディネス(準備度)が十分に醸成されていない中での実装方法を検討する必要がある。また、評価を単なる評価の場とするのではなく、そこに関係主体の相互の学び合いや、事業計画の中に入れ込んでいくこと、重層的支援体制整備事業以外の自治体の関連事業の評価と関連づけることで、評価活動やワークショップの時間や機会の有効的な活用についても検討する必要性が浮上した。

2. 自治体での試行的な評価実践

前項での検討をもとに、各自治体の重層事業担当者や協議の上、以下の要領で評価枠組みの構築を行った。

(ア) 滋賀県高島市

高島市は重層的支援体制整備事業本格実施2年目(当時)であり、重層事業の中の分野別相談支援センター連絡会の場を使い、包括的な相談支援の体制づくりの評価枠組みづくりを3回のワークショップを通じて行った。参加者は分野別相談支援センター連絡会に参加している専門職により構成された。本事業は、プログラム評価の形成的評価のアプローチを参照し、実施期間は2023年8月から2024年1月であり、各回3.5~4時間程度のミニレクチャーとワークショップを行った。

第1回目(2023年8月29日)は、評価に活用するロジックモデルやプログラム評価についての概要を研究者より説明し、構築する評価枠組みに

関して参加者の目線合わせを行った。その上で、最終アウトカムの協議をグループワークによって進め、どのような支援体制が構築されることや、それに向けた変化の創出を目指すのかという点について、言語化を行った。

第2回目(2023年11月13日)は、前回参加者より言語化された最終アウトカムに立ち戻り、包括的な相談支援体制が構築された状態像についての精緻化を進め、最終アウトカムの合意を図った。そして、その最終アウトカムと目的手段関係にあたる中間アウトカムや、直接アウトカムについての議論を進めた。また、各参加主体によって行われている取り組みをアウトカムと結びつけ、ロジックモデルの具体的なイメージづくりを行った。

第3回目(2024年1月9日)は、前回のワークショップで行った内容を踏まえ、中間・直接アウトカムの合意を参加者間で行い、中間・直接アウトカムの評価指標の検討を行った。

3回のワークショップを通じて、高島市の包括的な相談支援体制を構築するためのロジックモデルとそのアウトカム指標案が作成された。

(イ) 福井県坂井市

坂井市は重層的支援体制整備事業本格実施3年目(当時)であり、重層事業における地域づくりを促進する体制整備に着目し、市の地域福祉計画部会のメンバーを中心に、日ごろから地域における住民活動等を推進している地区社会福祉協議会の市民や、市社会福祉協議会のコミュニティソーシャルワーカー、自治体職員など多様な属性の参加者によって2023年11月から2024年3月に各回3~3.5時間程度のワークショップを3回行った。

第1回目(2023年11月)は、地域づくりに関してはすべての取り組みが課題解決に向けたものではなく、住民の生きがいや主体的な支え合いの取り組みなども対象になり、活動主体に介入の目的意識や意図が伴わないことも多くある。そのため、多様な取り組みから重層実施以降、参加者が地域づくりに領域において感じている変化や成果を言語化することを意識的に行い、行政職員と社協職員から見えてきている変化のエピソードを報告していただいた。その上でほかの参加者も感じている地域の変化を言語化するワークを行った。その上で、地域づくりを多様な主体によって進められていくための共通目標となるアウトカム像についての言語化や議論を行った。

坂井市についても、高島市と同様にプログラム評価の形成的評価を活用し準備をしていたが、実際のワークショップの結果から、参加者による「地域」を見る観点やレベル感が多様であることや、地域に起きている変化を捉える視点も多様であることが明らかとなった。これらのアウトカムを包括的に描写すると、とても抽象的な目標となってしまうことや、表出されたアウトカム同士にも相互に関係しあうアイデアが示されたことから、無理に線形のロジックモデルを構築するのではなく、目指すアウトカム同士の関係性を図示したセオリーオブチェンジを描くことにシフトした。

また、地域づくりの活動の中身が課題解決的なものであれ、価値創造的なものであれ、これらが促進される仕組みを作ることが目的であり、それ

自体は地域づくりに関わる全ての主体の共通基盤となりうることから、このような体制構築に向けた行動指針を作成し、それに準拠した取り組みがいかにか体制づくりに寄与したのかを評価する評価枠組みを構築することとした。

そのため、第2回目(2024年2月14日)は前回のワークショップで表出されたアウトカムの関連性を整理したセオリーオブチェンジを参加者に共有し、その意味や活用方法について概説したのち、参加者から言語化されたアウトカムを、協働・連携・支え合いを通して達成していく際の行動指針作りに向けたグループワークを行った。

第3回目(2024年3月13日)は、前回の内容を踏襲し、アウトカムを意識しながら具体的な行動指針作りを進めた。

D. 考察

2自治体、計6回のワークショップを経て、それぞれの自治体において試行的な評価枠組みが構成された。2023年度終了時点では、まだこれらの評価枠組みに基づいてデータを取得し、評価基準に照らした価値判断を行っていないため、まだこれらの枠組み自体の有用性や妥当性の検証は行われていない。しかし、両自治体からはワークショップ形式の参加型評価枠組みづくりに参加することで、「普段言語化できていなかったことを言葉にする機会を得られた」ということや、「日常的に一緒に仕事をしているけど、目指すべき姿や目標について時間をかけて話す機会が無かったので良かった」、「同じ『事業』の名の下で活動してきたが、他の人ってこういう風考えているんだということがわかってよかった」というフィードバックを得た。これらの点から、一連のワークショップが単なる「評価活動」の一環ということだけでなく、協働する仲間や他者のより深い理解につながったという点や、共通目標をともに掲げるといふプロセスにともに浸るといふことを経験し、このプロセス自体に体制整備を促進する要素がある可能性が見えてきた。そのため、参加型・協働型の評価アプローチを採用したことについての、体制整備への効果についても今後検討することとしたい。

一方で、ワークショップの参加者からは「評価」になかなか慣れないことや、これまでに馴染みのない新しい概念や言葉が多くて難しいという意見も聞かれた。この点については、今後評価枠組みを改善していく中で意識していく必要がある。

また、今回2自治体の重層的支援体制整備事業や包括的な支援体制整備の状況を踏まえて、評価枠組みを現場の実務家や参加者で行ったが、同じ包括的な支援体制整備の中でも結果として異なる評価アプローチを採用することに至った。具体的には、両自治体ともにプログラム評価の形成的評価の考え方を参照しながらも、特に坂井市においては、地域における重要な変化を捉える質的な評価アプローチであるMost Significant Change (MSC)という手法を応用したり、行

動指針を構築するというアプローチについては、Patton(2018)が提唱したPrinciples-Focused Evaluationを参照したりしている。今後の実践や検証のプロセスにおいて、評価対象と評価手法の特徴などを体系的に整理しながら、全体としての枠組みを構築していく必要が示唆された。

E. 結論

考察でも言及した通り、2023年度事業においては、2自治体の評価枠組みの構築に至ったが、同枠組みに基づいたデータ収集や価値判断には至っていない。次年度以降、本評価枠組みを精緻化したうえで、両自治体において実際にデータを取得し、価値判断を行っていくという評価のプロセスを進めていくこととなる。その際にどのようなメンバーで評価(価値判断)を行っていくのか、他の事業とどのようにうまく連動しながらデータを取得していくのか、そして本評価モデルの実用性や汎用性などについて、他の伴走自治体例と比較をしながら検討を進めていく。

F. 健康危険情報

なし

G. 研究発表

1. 論文発表

なし

2. 学会発表

清水潤子(2023)『地域福祉活動計画の評価手法・評価研究の検討ーソーシャルワークの価値と評価学的見地からの試論』日本社会福祉学会第71回秋季大会口頭発表

H. 知的財産権の出願・登録状況

なし

I. 参考文献

平岡公一(2022)「社会福祉における評価レジームの形成と変容ー業績管理の導入の動きを踏まえてー」『社会政策』14(1)86-96.

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ー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ー』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.

源由理子編(2016)『参加型評価ー改善と変革のための評価の実践』晃洋書房.

大島巖ほか(2019)『実践家参画型エンパワメント評価の理論と方法ーCD-TEP法:協働によるEBP効果モデルの構築』日本評論社.

Patton, M. Q. (2018) *Principles-Focused Evaluation: The Guide*. The Guilford Press.

埋橋孝文編(2022)『福祉政策研究入門 政策評価と指標 第1巻』明石書店.