

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5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)
研究協力者 大口 達也 (一般社団法人権利擁護支援プロジェクトともす)
研究協力者 安藤 亨 (豊田市役所)
研究協力者 清水 潤平 (高島市役所)
研究協力者 斉藤 正晃 (坂井市役所)
研究協力者 間海 洋一郎 (坂井市役所)

研究要旨

研究目的：本研究は、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：評価指標の開発を担当する「指標班」と対象自治体で評価活動を試行的に実施する「伴走班」に分かれて研究を実施、合計 5 回の全体研究会で両者の成果を共有した。

結果：指標班では、41 項目（重層評価 25、包括評価 10、連携評価 6）からなる評価指標案を作成した。伴走班では、5 つの自治体（滋賀県高島市、福井県坂井市、茨城県東海村、愛知県豊田市、東京都国分寺市）において、評価活動を実施した。高島市、坂井市と東海村では、評価伴走という介入を行うアクションリサーチの方法により、参加型ワークショップを行い、それぞれの自治体の状況に応じてアウトカム、行動基準の言語化や事業目標の設定と共有化を行った。それぞれの自治体での参加者は異なるが、所管課以外の多様な参加者により協議が行われたことで、対話によるチーム形成への好影響といったそのこと自体の成果も共通して確認された。豊田市では、包括的な相談支援体制について当初の制度設計がどの程度達成されているかを相談支援機関へのインタビュー調査に基づいて検証する形成評価を実施した。国分寺市では、指標班で開発された評価指標（案）を用いて評価活動における指標の活用方法を検討した。

結論：指標班で開発した評価指標については、全国の重層的支援体制整備事業実施自治体を対象に調査を実施、その妥当性の検証を行うとともに、その活用方法を検討していく必要がある。伴走班のうち、評価設問が明確になっている高島市と坂井市、東海村、および豊田市では評価枠組みに基づいたデータの収集を通じて評価を継続する。国分寺市では、指標班で開発した評価指標を評価活動で活用することの有効性が示唆されており、評価指標の活用方法を指標班と連携して実施していく予定である。また、評価活動のプロセスを共有すること自体の成果にも引き続き注目し、評価活動そのものが体制構築に資する効果（評価プロセスの実用的利用）についても検証する必要がある。

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評価指標班と②自治体伴走班の二つの研究班による研究を通じて、共通した評価指標の開発と、対象自治体に伴走した評価活動を通じた自治体の実情を踏まえた評価指標の開発及び評価活動を通じた体制整備への効果を検討した。

B. 研究方法

1. 指標班

分担研究報告書（「デルファイ変法を用いた市町村による包括的支援体制の整備に向けた取り組みに関する評価指標の開発」）に詳細に示した通り、指標班では、2023年6月から2024年2月までに計18回の研究会を開催し、学識経験者7名、実践者・政策担当者8名によるデルファイ変法を行った。まず、包括的支援体制や重層的体制支援整備事業に係る法令・要綱・通知や研究資料、関連する評価指標に基づいて評価指標候補を作成し、包括的支援体制と重層的支援体制整備事業の評価枠組みを「包括的な支援体制構築の前提となる基盤の構築」（包括評価）、「重層的支援体

制整備事業の実施状況」（重層評価）、「重層的支援体制整備事業の各事業を一体的に実施するための連携・協働」（連携評価）に構造化し、それぞれについての指標を検討した。

次に、2回の有識者グループインタビュー及び研究会でのエキスパートレビューを経て、58項目（包括評価＝11項目、重層評価＝25項目、連携評価＝6項目）からなる評価指標を抽出した。

さらに、項目適切性評価調査を実施して指標の内容妥当性を調査した。第1回目適切性評価では調査票は13名から回収した。42の評価指標候補の内、I-CVI 0.7以下は21項目、SCVI/Aveは0.75であった。結果を踏まえ、評価指標の文言修正や削除を行った。第2回目適切性評価では調査票は11名から回収した。41の評価指標候補の内、I-CVI 0.7以下は1項目、SCVI/Ave 0.96であった。結果を踏まえ、評価指標の文言修正を行い、解説や事例等の追記を行った。最終合意形成を経て、評価指標は41（包括評価＝10、重層評価＝25項目、連携評価＝6項目）となった。そして、2024年2月には、この調査票により30自治体を対象としたプレ調査を実施し、開発した指標を含む調査票の妥当性を検証した。

2. 伴走班

各分担研究報告書に詳細に示した通り、自治体伴走班では、アクションリサーチの方法を採用し、対象自治体の実情に応じた評価チームを組成し、①滋賀県高島市、②福井県坂井市、③茨城県東海村、④愛知県豊田市、⑤東京都国分寺市の5自治体で、評価活動を実施した。①と②においては、プログラム評価の考え方を基軸とし、評価可能性アセスメントを行い、参加型評価ワークショップを展開する中で（各3回の実施）、ロジックモデルやセオリーオブチェンジを用いてアウトカムの言語化と現行の事業との紐付けを行った。①では、相談支援センター連絡会の場を活用し、3回の評価ワークショップを実施し、包括的な相談支援の体制の評価枠組み作りを行った。②では、地域福祉計画部会のメンバーを中心

に、地域住民を含めた評価ワークショップを3回実施し、地域づくりに向けた行動指針を作成した。③においては、行政関係課と社会福祉協議会から構成される重層的支援体制整備事業推進ワーキング委員会という場を活用し、2回の評価ワークショップを行い、「連携の仕組みづくり」と「地域のあり方」という観点から共通目標案を集約した。④においては、重層事業の支援関係機関（12機関・19名）に対してインタビュー調査を行い、包括的な相談支援の体制が想定通りに機能しているかを検証した。⑤については、評価プロジェクトチームを組成し、評価の枠組みづくりに着手するとともに、指標班で作成した評価指標案を活用して、重層的支援体制整備事業の現状についての自己評価を実施した。

3. 全体の統括

以上の成果については、合計5回の全体研究会(4月、5月、8月、12月、3月)において、随時全体で共有した。

倫理的配慮

本研究は、国立保健医療科学院(NIPH-IBRA#23030)および立教大学(KOMI23007A)、明治学院大学の研究倫理審査委員会の承認を得て実施した。

C. 研究結果

1. 指標班

まず、包括的支援体制や重層的体制支援整備事業にかかわる法令・要綱・通知や研究資料、関連する評価指標を収集し、評価指標候補を作成した。その際、研究者のアイデアの裏付けとなる文献を記載し、根拠のまとめを作成した。第1回目の評価指標候補は、「重層的支援体制整備事業の実施状況（重層評価）」25項目、「包括的支援体制の構築に関する取組（包括評価）」11項目、「各事業を一体的に実施するための協働・連携の状況（連携評価）」6項目となった。第1回目適切性評価では調査票は13名から回収した。42の評価指標候補の内、I-CVI 0.7以下は21項目、SCVI/Aveは0.75であった。結果を踏まえ、評価指標の文言修正や削除を行った。第

2回目適切性評価では調査票は11名から回収した。41の評価指標候補の内、I-CVI 0.7以下は1項目、SCVI/Ave 0.96であった。結果を踏まえ、評価指標の文言修正を行い、解説や事例等の追記を行った。最終合意形成を経て、評価指標は41（重層評価25、包括評価10、連携評価6）となった。

上記のプロセスを経て開発した指標に解説や事例等の追記を行い、調査票を作成し、妥当性検証のためのパイロット調査を実施した。

2. 伴走班

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（評価可能性アセスメント）。そのことを踏まえて5つの自治体において、評価伴走という介入を行うアクションリサーチの方法で、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、滋賀県高島市では、重層的支援体制整備事業の中の「分野別相談支援センター連絡会」において、相談支援機関の代表者とともに包括的相談支援体制づくりの評価枠組み作りを行った。3回のワークショップを通じて、高島市の包括的相談支援体制を構築するためのロジックモデルとアウトカム指標案を作成した。次に、福井県坂井市では、市の地域福祉計画部会のメンバーを中心に、地域福祉活動に従事する市民を交えて地域づくりを促進する体制整備の枠組み作りを行った。3回のワークショップを通じて、地域づくりにかかわるすべての主体の共通基盤としての行動指針を作成した。両自治体では、今後、評価枠組みに基づいてデータを取得し、枠組みの有用性や妥当性を検証する。さらに、茨城県東海村では、事業目標の設定やそれに関係者間で共有する評価活動を行った。行政関係課と社会福祉協議会から構成される「重層的支援体制整備事業推進ワーキング委員会」において2回のワークショップ

を行い、「連携の仕組みづくり」と「地域のあり方」という観点から共通目標案の集約を行った。目標を達成するための体制のあり方については引き続きワークショップで協議していくことになっている。さらに、愛知県豊田市では、相談支援体制が想定された通りに機能しているかについて、相談支援を行う関係機関へのインタビュー調査によって検証する評価活動を実施した。調査の結果、①福祉総合相談課の設置、②福祉の相談窓口の開設、③コミュニティソーシャルワーカーの配置という新たな施策の運用上の課題が示唆され、今後質問紙調査でさらにその点を検証し、改善に向けた取り組みを検討することになった。最後に、国分寺市では、指標班で作成した指標案をもとに、現場での活用方法について検討した。指標が事業間の認識のギャップを明らかにし、共通認識の形成に有効であることが示唆された。

以上の通り、伴走班では各自治体の実情に合わせて評価伴走を行うことで、多様な課題に応じた評価活動の活用を試行した。

3. 全体

全体研究会では、両班の結果を共有し、次の2点を確認した。まず、指標班で開発した指標の活用方法についての検討が必要な点である。本研究の目的は、自治体の進捗を評価するだけでなく、その活用プログラムを提案することである。包括的支援体制及び重層的支援体制整備事業の体制整備を行っていくために、開発した評価指標をどのように活用することができるかを伴走自治体でも検討する必要がある。次に、伴走自治体での取り組みは、それぞれの地域の実情に応じて進めてきたが、それぞれの取り組みを「連携体制の構築にむけて必要な取組みとそのプロセス」に位置付け、自治体の体制構築の段階や課題に応じて活用できるものとして俯瞰的に整理していく必要がある。

D. 考察

1. 指標班

指標班の考察は、分担研究報告書（デルファイ変法を用いた市町村による包括的支援体制の整備に向けた取り組みに関す

る評価指標の開発)に詳細に示した通りであるが、開発した指標案の大きな特徴は、複数の施策、事業から構成される包括的支援体制および重層的支援体制整備事業の各事業の評価に加え、その「体制整備」と各事業間の「連動」を反映させようとしたことにある。これにより、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とは異なる視点を評価指標に取り入れることができると考えられる。

2. 伴走班

近年、社会福祉領域でその有用性が主張されているプログラム評価の枠組みは、重層的支援体制整備事業の各事業の評価には有用であると考えられるが、複数の事業の連動や体制の整備状況の評価には、必ずしも有効でない場合があることが評価可能性アセスメントの中で明らかになった。

そこで、本研究では、包括的支援体制の全体や重層的支援体制整備事業のすべての事業について評価するのではなく、それぞれの自治体の状況を踏まえながら、改善や検証が必要だと考えている取り組みを対象に評価活動を行うことになった。その意味では、自治体における評価活動は、多様な評価活動の方法を示し、体制構築の段階や課題認識に応じて活用できるプログラムとして提示していくことが重要になると考えられる。

また、本研究では、評価活動そのものを「連携体制の構築にむけて必要な取組み」として重視していることから、「評価プロセスの実用的な利用」が重要であり、その点についての成果についても今後詳細に検討する必要がある。

3. 全体

以上のことから、事業全体を俯瞰した評価指標（指標班）と各自治体における評価活動の中で見出される評価指標（伴走班）の関係は、前者を標準、後者を自治体の文脈に応じて目指す水準と考えることができる。その意味では、両者は必ずしも一致する必要はなく、相互に補完する役割であると考えられる。

E. 結論

指標班では、重層的体制支援整備事業を実施する全自治体を対象とした調査を実施し、統計的な分析をもとに妥当性の検証を行うとともに、伴走支援自治体における評価活動との連動を通して、活用の具体的方法について検討を進めることを予定している。

伴走班では、評価活動の継続と同時に、体制整備の段階や課題認識を俯瞰的にとらえ、新規に伴走を開始する自治体では、これまでに事例として取り上げていない体制整備の段階や課題認識を持つ自治体を選定する。また、連携体制の構築にむけて必要な取組みとして、「評価プロセスの実用的な利用」の効果についても検討する。

こうした両班の研究活動を一体として実施し（例えば、評価指標を評価活動で活用することや評価活動で明らかになった点を指標の修正に反映させること）、総合的な成果につなげていく。

F. 健康危険情報

なし

G. 研究発表

1. 論文発表

永田祐（2023）「地域福祉の計画化と地域共生社会：市町村は「総合化」という過大な期待に応えられるのか」『社会福祉研究』（148）、54-61.

OTAGA M. Community-based inclusive society and integrated care in Japan: Concepts and challenges for practice 〈Review〉.保健医療科学. 2024; 73(1): 32-41.

2. 学会発表

古市こずえ・吉成亘弘・榊原美樹「包括的な支援体制構築における重層的支援会議の意義—東海村重層的支援会議の効果と課題をふまえて—」日本地域福祉学会第38回大会(2023年6月予定).

黒川文子・安藤亨・永田祐「豊田市における重層的支援体制整備事業の現状と課題に関する一考察—関係機関へのインタビュー調査で得られた支援事例からみる相談支援の課題—」日本地域福祉学会第38回大会(2024年6月発表予定).

大野賀政昭、大口達也、黒川文子、榊原美樹、清水潤子、川村岳人、永田祐「デルフ

アイ変法を用いた市町村による包括的支援体制の整備 に向けた評価指標作成の試み」日本地域福祉学会第38回大会(2024年6月発表予定).

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—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

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.