

重層的支援体制整備事業による体制整備に向け、市町村内の事業実施体制の評価指標の開発に関する調査・研究事業
特定非営利活動法人 全国コミュニティライフサポートセンター（CLC）
宮城県 仙台市 （報告書A 4判 176頁）

事業目的

重層的支援体制整備事業の本格実施・移行準備に自治体が着手するに伴い、どのようにこれまでの実績や地域特性を柔軟に取り入れるか、そのための事業の実施体制の推進に必要な指標（方向性）を「評価指標」の価値で開発し、普及方法を示すことが本研究プロジェクトの目的である。その際の指標は、「評価のための指標」に限定せず、「目標達成の手段」とみなし、実験性の伴うイノベーションを妨げず、試行錯誤のプロセスを評価できるような指標の開発を重視した。

また、自治体担当者がその業務を点検されるという誤解を受けることなく、むしろ評価指標の開発に参加するような研究プロジェクトとして運営することに取り組んだ。なお、活用希望の自治体への「研修プログラム」を提供することで、同評価指標の普及が進むための事業も実施した。市町村内の事業実施体制の評価指標は、相談支援等の実績に関連したミクロの評価ではなく、自治体事業レベルに相当するメゾ、政策的な推進のための事業（プログラム）の評価というマクロのレベルが中心となる。

作成した教材は、全国市町村に送付し、重層的支援体制整備事業の推進の一助とする。

事業概要

1. 委員会の設置・開催

本研究プロジェクトでは、事業を実施するために、A：評価指標の開発のための委員会、B：研修作業委員会、およびAとBの往復を担うC：作業委員会を設置し、検討を重ねた。

A：評価指標開発委員会

本研究事業の方向性、調査・整理、成果品としてのテキスト及びガイドブックの内容を検討するために、事業テーマに知見を持つ学識経験者・自治体担当者・地域コミュニティ組織・地域福祉実践者・中間支援団体からなる委員会を設置・開催した。全4回、コロナの状況を鑑みWEB会議とした。あわせて文献等の検討を並行して行った。

【委員構成】

委員長：平野 隆之＊ 日本福祉大学 大学院 特任教授
委員：永田 祐＊ 同志社大学 社会学部 教授
藤井 博志＊ 関西学院大学 人間福祉学部 教授
吉村 輝彦＊ 日本福祉大学 国際福祉開発学部 教授
山地 和 高知県子ども・福祉政策部 部長
西山 祥子 仙台市健康福祉局地域福祉部社会課 課長
國信 綾希 長久手市地域共生課 地域共生推進監
高橋 良太 全国社会福祉協議会地域福祉部 部長
高原 伸幸 広島県社会福祉協議会地域福祉課地域共生社会推進担当
猪俣 健一 阪南市社会福祉協議会 事務局次長
櫛部 武俊 釧路社会的企業創造協議会 代表理事
西村 ミチ江 埴山学区住みよいまちをつくる会 会長
池田 昌弘＊ 全国コミュニティライフサポートセンター 理事長

オブザーバー：奥田 佑子＊ 日本福祉大学福祉政策評価センター研究員

* 作業委員会の委員を兼ねている。

B：研修作業委員会

研修作業委員会は、本研究プロジェクトの実施にあたり抽出された19自治体および作業委員5人で構成した。当初は、評価指標を用いた試行的研修を開くための準備・実施が目的だったが、いくつかの自治体から自治体間交流を望む声があがり、評価指標開発委員会および作業委員会で協議のうえ、開発過程における評価指標の現場応用性の検証とともに意見交換を行う場として5回実施。2021年12月に高知県で試行的な研修を開催したうえで、2022年2月に教材検討会を開き、協議内容を教材作成に反映した。全4回WEB開催とし、12月の高知県では現地集合研修を組み合わせた。

【構成自治体】

北海道釧路市、福島県福島市、福島県楡葉町、東京都江戸川区、
神奈川県鎌倉市、神奈川県逗子市、長野県伊那市、福井県坂井市、
愛知県豊田市、愛知県長久手市、滋賀県東近江市、
滋賀県高島市、滋賀県竜王町、大阪府阪南市、岡山県倉敷市、
広島県東広島市、広島県廿日市市、福岡県大牟田市、福岡県久留米市

C：作業委員会

作業委員会は、委員長による推薦のあったメンバー5人で構成。A：評価指標開発委員会およびB：研修作業委員会での討議を基にした評価指標開発の実務を行った。全14回WEB会議で実施した。

2. 評価指標の開発に関する調査

評価指標および評価活動普及のための研修教材の開発にあたり、研修作業委員会の19自治体の協力のもと、調査を通して自治体の取り組み状況を抽出し、評価指標開発委員会・作業委員会での参考とした。

(1) 重層的支援体制整備事業の体制整備調査

(2) 系統的体制整備プロセスシート調査

- 評価指標開発委員会・作業委員会での議論を受けて、調査協力をいただく自治体の負担およびコロナ禍での対応を鑑み、(1)及び(2)の調査を統合して2021年8月～2022年3月に委員が現地訪問もしくはオンラインでヒアリングを行う形で実施した。
- 支援体制整備事業の実施自治体における支援体制整備および整備に向けた準備の状況を把握し、地域づくりに向けた諸活動への取組みを促進させる働きかけを行うとともに、実施過程および実施結果を体制整備事業の計画化(地域福祉計画も含む)における目標設定と比較して、どのような進捗状況にあるかの評価を行うことを目的とした。
- その過程で、いくつかの自治体において、複数の事業関係部署や関係機関が入るグループヒアリングの場を設け、複数回にわたり事業の振り返りや新たな地域資源の発掘のための作業を行っている。この場を「試行的な評価活動の場」と位置付け、評価方法や評価活動による効果に関する参与観察調査を追加的に実施している。
- 重層的支援体制整備事業における5つの支援事業(包括的相談支援事業、参加支援事業、地域づくり事業、アウトリーチ等を通じた継続的支援事業、多機関協働事業)を支える体制整備事業とその評価の視点を明らかにするとともに、地域づくり支援事業の進め方を明らかにした。

(3) 地域づくり等関連指標の基礎調査の概要

- 計画時は、自治体の地域づくり事業に参加した地域活動実践者を対象とするアンケート調査を予定していたが、重層的支援体制整備事業自体が始まったばかりであることから、事業を担う自治体に焦点をあてて調査すべきとの議論があり、調査(1)(2)の試行的取組みにおいて地域の活動者を発掘する作業とした。
- 研修作業委員会の自治体等を対象に、相談支援と参加・地域づくり支援を結びつけるコーディネーター機能を担う人材の発掘を試みている。参加自治体は、伊那市と長久手市である。
- 伊那市では、地域づくりを担う生活支援コーディネーターによる発掘作業の結果、今後通常の業務のなかでも取組みを行うことも視野に入れて記入様式の提案がなされた。
- この記入様式を長久手市においては、自治体の所管課(地域共生推進課)と広範な関係部署(課長補佐係長・若手職員)が参加するなかで、相談支援系グループとまちづくり系グループに分かれての地域人材の発掘に関するワークショップで用いて実施している。

(4) 評価指標試行的研修への参加者調査

- 申請時は、評価指標試行的研修を開き、評価指標の設定への理解度、評価指標の有用性、追加指標などを把握する調査と考えていたが、「評価活動」という発想の転換を受けて、評価活動に取り組むための教材の現場応用性を検証する場として実施した。
- 研修作業委員会の協力を得て、2022年2月22日にオンラインで実施した。自治体・社会福祉協議会より43人が参加した。研修教材の現場応用性についての全体的な把握方法としては、オンライン研修における事前調査(調査①)と研修時間内での意見聴取(調査②)の2つの方法が取り組まれた。また、研修テキストを用いた個別自治体(伊那市)での試行的な取組みからも、現場応用上の課題が把握された(調査③)。

3. 研修テキスト及びガイドブック作成

- 上記の調査及び委員会での討議を基に、重層的支援体制整備事業の事業導入段階から評価活動を行うことを重視し、そのための評価の考え方や評価方法を普及するためのテキスト及びガイドブックを、『重層的支援体制整備事業における評価活動のすすめー所管課エンパワメント・ハンドブック』の形で作成した。
- 全国の自治体へ送付するとともに、ファイルをPDF化し、法人ホームページにアップロードした。
- 内容は3つの委員会の討議により協議し、作成実務上の細部の詰めは作業委員会にて行った。

調査研究の過程

- 本研究プロジェクトでは、始まったばかりの重層的支援体制整備事業において、従来の評価指標では、重層的支援体制整備事業の導入を担当する所管課がエンパワメントされないという議論や、重層的支援体制整備事業の実施計画を策定し、その計画の達成度を図るための評価指標ではなく、実施計画の前段階で取り組む、また計画の軌道修正を図るという「評価活動」が必要であるという発想から、調査及び議論を重ねた。
- 調査では、評価指標開発委員会・作業委員会での議論を受けて、協力をいただく自治体の負担およびコロナ禍での対応を鑑み、(1)および(2)の調査を統合して実施したほか、(3)で予定していた自治体の地域づくり事業に参加した地域活動実践者を対象とするアンケート調査については、始まったばかりの重層的支援体制整備事業であることから、事業を担う自治体に焦点をあてて調査すべきとの議論があり、(1)(2)の試行的取組みにおいて地域の活動者を発掘する作業とした。
- 研修作業委員会は、計画時において、評価指標を用いた試行的研修を開くための準備・実施(全2回)が目的だったが、いくつかの自治体から自治体間交流を望む声があがり、評価指標開発委員会および作業委員会で協議のうえ、開発過程における評価指標の現場応用性の検証とともに意見交換を行う場として4回実施した。自治体および社会福祉協議会職員で構成される研修作業委員会では、「評価活動」の考え方や教材のあり方について、率直な意見が出され、その都度教材の軌道修正を重ねた。
- 3つの委員会の議論や調査結果は、報告書に取りまとめるとともに、研修テキスト及びガイドブックとして『重層的支援体制整備事業における評価活動のすすめー所管課エンパワメント・ハンドブック』を作成した。

事業結果

本研究プロジェクトの背景となる問題意識として、行政の現場では「評価疲れ」や成果を求められるがあまり手段にすぎない評価が目的になってしまう状況があった。そこで、

通常の事業評価とは異なり、「評価活動」という独自のネーミングを用いて、事業化のプロセスに沿った評価を目指し、関係部署を巻き込むことで好循環を生む出そうと考えた。さらに、部署を越えて連携することが必然である重層的支援体制整備事業において、導入段階で「評価活動」という場を設けて、その場を借りて所管課外の職員の参加を求め、各部署が取り組んできた「体制整備」の振り返りが不可欠であることを説明することで、参加者の当事者意識を醸成することができれば、所管課のエンパワメントや他部署との連携・協働の推進につながると考えた。

調査から評価活動の考え方や事例を抽出し、評価指標開発委員会や研修作業委員会で現場実用性に関する意見をいただきながら作成したのが『重層的支援体制整備事業における評価活動のすすめ—所管課エンパワメント・ハンドブック』である。

このハンドブックの一部を用いた研修会を、平野委員長が長野県伊那市で3月15日に試行した際、「伊那市で評価活動プロジェクトが立ち上がった場合、参加してみたいか？」というアンケート項目に対して、「依頼があれば参加してみたい」と答えた人は半数を占め、所管課外の課長級以上は賛同する声が多い傾向だった。

3月に開催した第4回評価指標開発委員会では、「所管課として、実際に委員の先生とワークを体験し、エンパワメントされることを実感した」という有用性ととも、重層的支援体制整備事業を「A+B+C モデル」に基づき「系統的な体制整備 (C)」にも着目して評価する重要性や、教材を補い評価活動に具体的に取り組むための解説動画・パンフレットの作成の必要性について共有した。

本研究プロジェクトでは、重層的支援体制整備事業における評価活動の考え方とワークを提案するハンドブック作成を行ったが、今後は、自治体によりよく運用いただくための支援が欠かせない。当法人として、本事業の成果を踏まえながら、自治体の理解促進・事業推進への支援として、研修の実施や現場へのアドバイスなどを通じて展開していく所存である。

事業実施機関

特定非営利活動法人 全国コミュニティライフサポートセンター (CLC)
〒981-0932 宮城県仙台市青葉区木町16-30 シンエイ木町ビル1F
TEL : 022-727-8730