

令和 元年 7 月 1 日現在

機関番号：32668

研究種目：挑戦的萌芽研究

研究期間：2015～2018

課題番号：15K13096

研究課題名（和文）プログラム評価の観点に基づく地方自治体における効果的な福祉課題解決方策の検討

研究課題名（英文）Examination on effective approaches to constructing human services in local government in terms of program evaluation

研究代表者

贅川 信幸（Nobuyuki, NIEKAWA）

日本社会事業大学・公私立大学の部局等・准教授

研究者番号：30536181

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,500,000円

研究成果の概要（和文）：市町村障害福祉計画の作成に関する一連の諸プロセスを、1741の市町村に対する自記式調査法（郵送法）により明らかにした。

障害福祉計画の作成体制、ニーズ把握の方法や内容、課題の同定、成果目標の設定状況とその根拠、評価体制において多様であることが示された。社会福祉士や精神保健福祉士など、地域の課題を明らかにしそれに基づきソーシャルワークを行う資格に関しては、計画作成部局に未配属である自治体の割合が約半数を占め、プログラム評価に関する教育・研修を受けた者が配属されている自治体の割合は非常に低かった。一部で評価体制で評価や社会調査に関する専門家を導入している自治体も認められたが、その数は限られた。

研究成果の学術的意義や社会的意義

地方自治体において、福祉課題に関する計画作成や評価を、地域の課題として捉えながら実情に即した取り組みとしていくには、評価に関する知識と、ソーシャルワークに関する知識・理念を有する人的資源が必要になると思われるが、実態は必ずしもそれに叶う状況にはないことが示された。必要な人材をどのように確保・養成していくか、自治体担当部局のマンパワーや時間等の不足も加味しながら、検討していく必要があるという示唆が量的調査に基づいて示唆された。

行政評価を含むプログラム評価の観点の普及における課題が示され、今後さらに研究を進めていく必要性がある。

研究成果の概要（英文）：This study examined process about welfare plan for persons with disabilities (Shougai fukushi keikaku) by self-administered questionnaire to all the local government in Japan (n=1741). The results revealed that there was a wide variety in committee members to develop the plan, how to grasp needs, how to identify problems to address, how to set goals, and evaluation systems. It was revealed that over half of the local government did not assigned certified social workers to the department where held jurisdiction over the plan, and only a few assigned staff who received education or training about evaluation. Also, a few governments had the evaluation committee which had experts in evaluation or social survey.

研究分野：社会福祉

キーワード：社会福祉 プログラム評価 ニーズ評価

1. 研究開始当初の背景

複雑多様化する福祉課題に対しては、国の制度・事業だけではなく、市区町村等の地方自治体において地域の福祉ニーズを明確にし、そのニーズに即した解決の具体的方略を盛り込んだ事業・施策を検討する必要がある。この具体化を試みたのが市町村地域福祉計画(社会福祉法)であるが、策定率の低さ、計画策定及びその後の過程の妥当性、先進事例の未共有といった課題があることが指摘されている。福祉課題に対する自治体の取り組みを促進するには、上記の課題背景を詳細に分析し、身近なニーズに即した実効性ある計画策定と実施、改善が求められる。

自治体には類似の取り組みとして、障害者基本計画、障害福祉計画、障害児福祉計画などの策定がある。障害者福祉計画では、計画に盛り込むべき事項に加え、達成すべき目標(成果目標)と活動指標を盛り込むことが「障害福祉サービス等及び障害児通所支援等の円滑な実施を確保するための基本的な指針」(平成18年厚生労働省告示第395号)(以下、基本指針)で示されている。また、それぞれの成果目標及び活動指針において、目標とする数値が示されている。目標数値は、各自治体で計画策定を行う上で目安になるものの、各自治体のニーズの状況に即して計画を策定すべき観点からすると、基本指針で示される目標数値をそのまま用いることは適切ではないといえよう。各自治体で、障害福祉に関するニーズをどのように把握し、把握されたニーズに基づいてどのように目標数値の設定を含む計画策定を行っているのか、実態を明らかにする必要がある。また、ニーズに基づく計画策定にあたっての課題や工夫を抽出し、それらを踏まえた今後の自治体における計画策定を推進する方略を検討する必要がある。

2. 研究の目的

上記を踏まえ、(1) 地方自治体における福祉ニーズの把握方法、そのニーズの状況、ニーズに即したプログラム(ニーズ解決のための継続的・組織的な取り組み)の構築過程、プログラムの過程・効果評価のあり方、評価結果に基づく改善の取り組みの実態を明らかにする。(2) これらの実態から実施上の課題、創意・工夫を整理し、課題の背景分析を行うと同時に、課題を解決するための具体的方略を検討する。

なお、市町村地域福祉計画に関しては全国的な調査が毎年行われていること、当研究期間中に第5期の作成が行われた市町村障害福祉計画に焦点を当てた。

3. 研究の方法

研究代表者が関与した既存の調査データに基づいて、他部門が協働して取り組む必要のある福祉課題に対する自治体の取り組み、目標設定や評価の状況などについて整理、分析を進めた。それらの知見をもとにしながら、全国1741市町村に対して、第5期障害者福祉計画の策定プロセスに関する実態を、郵送法自記式調査により明らかにした。

自記式調査では、以下の点を盛り込んだ。(1) 第5期障害福祉計画の策定にかかる体制の状況、(2) 第5期障害福祉計画とその他の計画との関係、(3) 第5期障害福祉計画作成に先立って把握した障害者等の状況の内容、(4) 把握した状況とニーズの同定の状況、(5) 状況把握の方法とその内容、(6) 第5期障害福祉計画における目標等の設定の状況、(7) 基本指針には示されていない自治体独自の目標設定の状況、(8) 第4期障害福祉計画におけるサービス見込量の実績と見込量設定の根拠、(9) 第5期障害福祉計画作成における、必要なサービス見込量以外に盛り込んだ、課題解決のための取り組みの状況、(10) 第5期障害福祉計画作成における諸活動で工夫した点、困難だった点、困難だった点への対処の状況、(11) 第5期障害福祉計画に関する評価の体制、(12) 自治体の基礎情報。

回答結果は、各指標について記述統計により全体の状況を示した。加えて、指標間の関連を分析することにより、ニーズに基づく課題解決に向けた計画作成を促進すると思われる要因を検討した。計画作成における諸活動で工夫した点、困難だった点、困難だった点への対処の状況(自由記述)は回答を質的に分析し、特徴的な取り組みについて整理した。

4. 研究成果

自記式調査では、348自治体より回答を得た(回収率=20.0%)。回答自治体の平均人口(標準偏差)は、114,266.3(224,988.2)人であった。また、65歳以上の平均人口(標準偏差)は29,343.9(54,754.1)人であり、65歳以上人口の割合の平均は31.4%であった。未就学児の平均人口(標準偏差)は5,713.3(12,033.9)人であり、未就学児人口の割合の平均は5.1%であった。

(1) 障害福祉計画作成に関する実態

計画作成に関する体制に関する状況

回答自治体のうち38.1%が障害福祉計画作成にかかる計画作成委員会を単独で設置していた。また、39.0%が協議会等(障害者総合支援法89条の3に該当するもの)を、9.8%が合議制の機関(障害者基本法36条の4項に該当するもの)を活用して計画作成を行っていた。一方で、8.2%の自治体はこれらの委員会の設置(活用を含む)行っていなかった。

計画作成委員会(協議会や合議制の機関の活用を含む)を設置している自治体において、委員会の平均開催回数(標準偏差)は3.73(1.87)回であり、範囲は1~12回であった。委員の構

成で最も多く委員に含まれていたのは、障害福祉事業所の担当者（92.9%）であった。次いで、障害当事者の家族（81.4%）、障害当事者（77.7%）、教育機関の担当者（71.0%）、医療機関の担当者（65.5%）、雇用に関する機関の担当者（54.1%）、障害福祉事業所の担当者（53.4%）の順であった。一般市民（36.5%）、福祉関係研究者等の識者（34.1%）は50%を下回っていた。93.6%の自治体が、障害福祉計画と障害児福祉計画を一体のものとして作成しており、また57.6%の自治体が、障害者基本計画と一体のものとして作成していた。委員構成には、このような他の計画との位置づけが関係していると思われるが、福祉関係研究者等の識者を含んでいる自治体が約3分の1程度であることについては、さらにその背景を検討する必要があると思われる。

計画作成委員会が未設置の自治体のうち、設置を検討中の自治体は14.8%であり、設置予定のない自治体は85.2%を占めた。設置予定のない自治体にその理由を求めたところ（複数回答式）、設置が必須ではない（60.9%）が最も多くを占めたが、その他の体制で対応しているという自治体も43.5%を占め、なかでも自立支援協議会を活用して作成している自治体が一定数を占めた。

計画作成に先立って把握した障害者等の状況

計画作成に先立って把握した障害者等の状況について、客観的指標および主観的指標の区別をした選択肢を用意し、回答を求めた（複数回答式）。その結果、最も多く把握されていたのは、障害者の数、障害の状況等（客観的指標）であった（94.8%）。次いで、障害者の医療・保健・福祉等のサービス利用状況（客観的指標）（80.8%）、障害者の居住状況（客観的指標）（69.21%）、障害者の医療・保健・福祉等のサービスに対する意向（主観的指標）（63.4%）であった。企業等の障害者に対する認識（主観的指標）や、地域住民の障害者に対する認識等（主観的指標）を把握していた自治体はそれぞれ5.2%、19.8%と低率に留まった。また、障害者の経済的状況、障害者の対人関係等については主観的指標も客観的指標も約3割程度であった。家族の状況（客観的指標）は45.1%、家族の生活満足度や負担感などの認識（主観的指標）は31.7%と、いずれも50%未満であった。

なお、3.1%の自治体が、状況等の把握を行っていない。

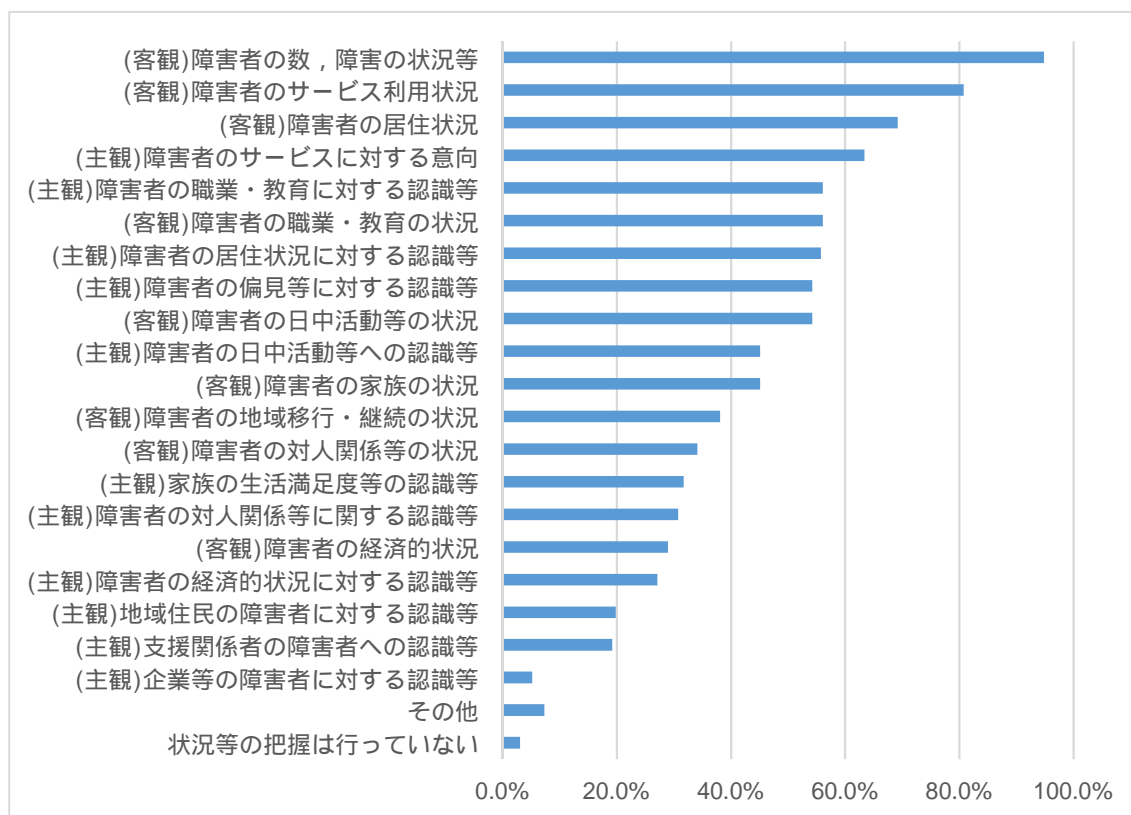


表1. 障害福祉計画作成に先立って把握した障害者等の状況

障害福祉計画作成において、解決すべき課題を同定した自治体は69.2%であったが、把握した状況等に基づいて課題を同定した自治体は56.1%であった。課題を同定していない自治体は19.2%であった。

課題同定の根拠として、客観的状況の経年変化や全国・都道府県等のデータとの乖離状況から同定した自治体は34.4%、主観的状況の経年変化や全国・都道府県等のデータとの乖離状況から同定した自治体は18.5%。客観的状況と主観的状況の乖離状況等から同定した自治体は22.5%であった（複数選択式）。一方で、第4期障害福祉計画の成果目標の達成度を元に同定した自治

体は 61.7%と最も多かった。当事者，家族，関係者等とのフォーカスグループ，ワークショップ等で討議して同定した自治体は 17.2%と，割合は最も低かった。なお，基本指針に準拠して同定した自治体が約半数であった（50.2%）。

課題を同定していない自治体にその理由を求めたところ（複数選択式），課題同定にかかるノウハウ等の不足（63.5%）課題同定に要するマンパワー・時間，予算がないあるいは不足（60.3%）を挙げる自治体が多数を占めた。

課題同定の方法として最も多く用いられていたのは（複数回答式），障害当事者へのアンケートであった（59.1%）。次いで，年次報告・統計等の基礎資料（47.2%），当事者家族へのアンケート（36.8%）であった。当事者および家族へのヒアリングはいずれも 17.6%，当事者および家族へのフォーカスグループ等の実施によって意見を集約していたのは 2.2%であった。住民対象のアンケート，企業対象のアンケートはそれぞれ 12.6%，2.2%であった。

成果目標の設定状況

基本指針で示されている成果目標のうち，「アウトカム」に相当する 7 項目についてその設定状況とその設定根拠および未設定の場合の理由について回答を求めた。

福祉施設入所者の地域移行者数，一般就労への移行者数，福祉施設入所者数は約 9 割の自治体が成果目標として設定していた。一方で，都道府県障害福祉計画では盛り込むことが示されている精神病床からの地域移行者数，早期退院率は，設定している自治体が 3 割未満と限られた。

成果目標を設定している自治体では，その根拠として最も回答が多かったのは「基本指針に準拠」であった（57.5%～85.0%）。「把握したニーズに基づく」と回答した自治体は 15%未満であった（1.6%～14.3%）。また，「明確な根拠はない」と回答した自治体も一部認められた（0.7%～7.5%）（図 2）。

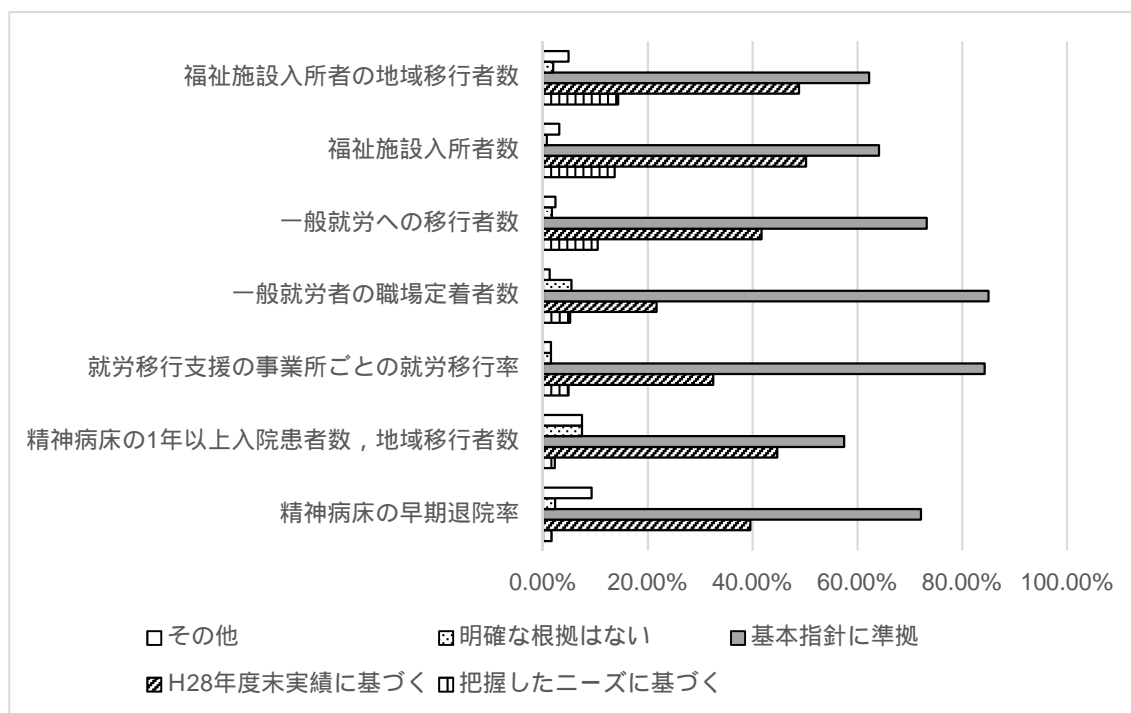


図 2. 成果目標の設定根拠

成果目標を設定していない自治体では，その理由として最も多かったのは「設定が義務ではない（指針である）ため」であった（37.5%～56.9%）。また，精神病床における 1 年以上入院患者数・地域移行者数および早期退院率の成果目標の指標においては，「その他」（それぞれ 19.6%，14.2%）の自由記述の回答では都道府県で設定されるためとするものが多かった（図 3）。

さらに，独自の目標設定を行った自治体は 12.8%であり，その根拠は「把握されたニーズに基づく」ものが 21.4%，「平成 28 年度末の実績に基づく」ものが 54.8%，「明確な根拠がない」ものが 5.1%であった。

障害福祉計画に関する評価体制の状況

障害福祉計画のニーズ評価，および成果目標・活動指標の評価について，評価実施体制を構築している自治体は 43.9%であった。なお，ニーズ評価のみ構築している自治体は 1.5%，成果目標・活動指標の評価のみで構築している自治体は 20.1%であった。評価体制を構築していない自治体も 32.0%で認められた。

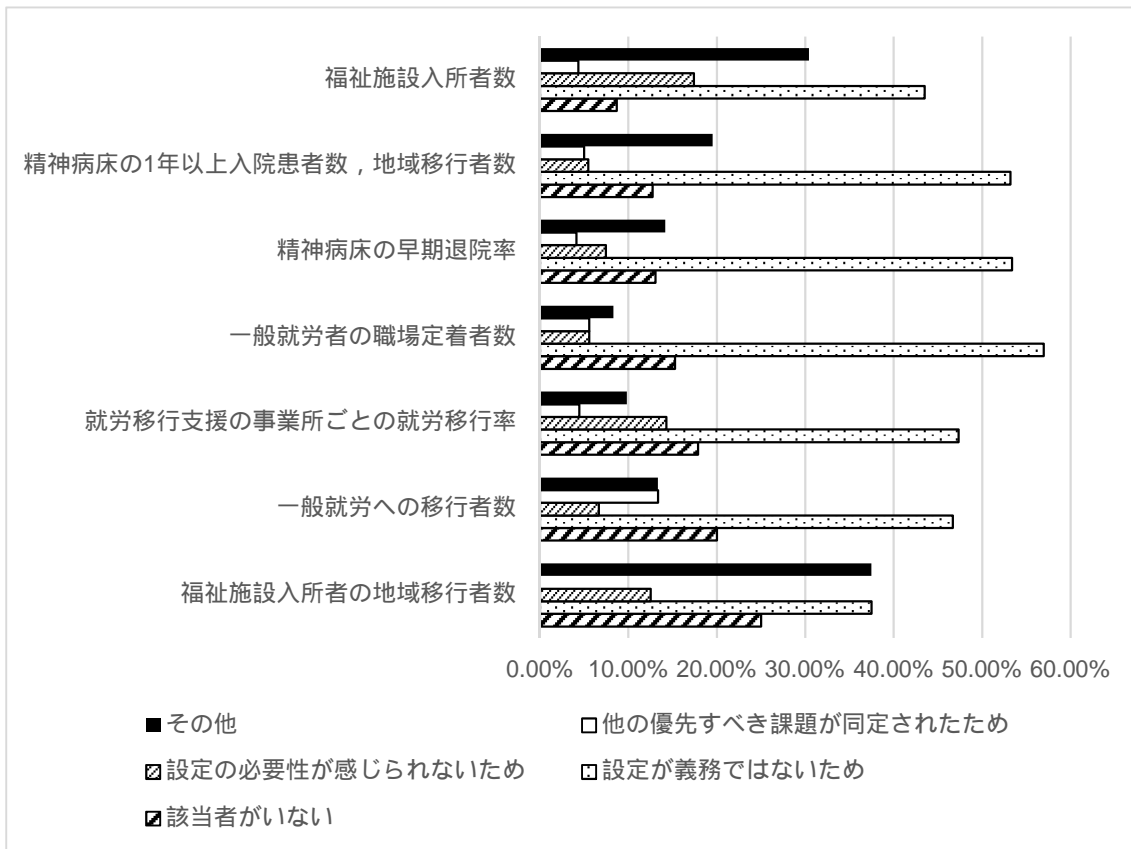


図3. 成果目標の未設定の理由

評価実施体制を構築している自治体において、その構成員に「障害当事者の家族」「障害当事者」を含んでいる自治体がそれぞれ77.7%、72.1%と最も多く、「障害福祉領域の研究者」を含んでいる自治体は36.7%、行政評価・事業評価・プログラム評価などの評価の専門家を含んでいる自治体は3.3%、社会調査の専門家を含んでいる自治体は1.4%と限られた。

評価体制を構築していない自治体のうち、今後も設置予定のない自治体(75.2%)では、設置予定がない理由として、「必須ではないため」が57.0%と最も多かった。次いで多かった「その他の体制で対応しているため」(19.0%)の自由記述では、自立支援協議会にて評価を行っているとした自治体が多く認められた。

自治体職員の状況

障害福祉計画作成担当部局において、社会福祉士が配属されていない自治体は61.9%、精神保健福祉士が配属されていない自治体は80.8%であった。また、社会福祉士と精神保健福祉士のいずれも配属されていない自治体は54.6%であった。また同部局において、プログラム評価や行政評価に関する教育または研修を受けた者が1名も配属されていない自治体は93.6%と多数を占めた。これらの教育・研修を受けた経験のある者が配属されている自治体のうち、同一自治体で複数名配属されている自治体も見られた。

以上の結果より、障害福祉計画の作成体制、ニーズ把握の方法や内容、課題の同定、成果目標の設定状況とその根拠、評価体制において非常に多様であることが示された。社会福祉士や精神保健福祉士など、地域の課題を明らかにしそれに基づきソーシャルワークを行う資格に関しては、自治体の部局自体において未配属の状況にある場合が割合として高く、他職種も含めてみると、プログラム評価に関する教育・研修を受けている者の割合は非常に低かった。そうした自治体において、一部で評価体制で評価や社会調査に関する専門家を導入している自治体も認められたが、その数は限られた。

ニーズの把握を行っていても、それが成果目標や活動指標の設定の根拠として反映されている自治体も限られ、基本指針に準拠した設定がされていたり、第4期(平成28年度末)の実績を踏まえて設定されているなど、その数値設定の妥当性に関しては議論が必要と思われる自治体が多く存在する可能性が示された。一方で、自由記述からは、形式的な数値設定を行うのではなく、ニーズに合わせて柔軟に、必要な対応を行っていく殊に減給七エル自治体も認められた。

福祉課題に関する計画作成や評価を、地域の課題として捉えながら実情に即した取り組みとしていくには、評価に関する知識と、ソーシャルワークに関する知識・理念を有する人的資源が必要になると思われるが、その人材をどのように確保・養成していくか、自治体担当部局のマンパワーや時間等の不足も加味しながら、検討していく必要があると思われる。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計0件)

〔学会発表〕(計0件)

〔図書〕(計0件)

〔産業財産権〕

出願状況(計0件)

名称:

発明者:

権利者:

種類:

番号:

出願年:

国内外の別:

取得状況(計0件)

名称:

発明者:

権利者:

種類:

番号:

取得年:

国内外の別:

〔その他〕

ホームページ等

なし

6. 研究組織

研究代表者単独による

(1)研究分担者

なし

研究分担者氏名:

ローマ字氏名:

所属研究機関名:

部局名:

職名:

研究者番号(8桁):

(2)研究協力者

なし

研究協力者氏名:

ローマ字氏名:

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。