

社会福祉分野における行政評価の動向調査

(中 間 報 告)

2000 年 3 月 : C W S

1 . 問題整理

(1) 問題意識

社会の成熟化に伴い、社会の枠組みや課題の組換えが始まっている。政府と企業を軸とする「公私二元論」は限界にきており、政府と企業とは別の分野（コモンズあるいは「共」の世界と仮称しておく）で活躍する NPO（広義）が注目されつつある。しかし、ただ NPO の活動が広がっているということではない。社会の枠組みが変化してきているということが重要である。

近年、企業や行政の変革も大きなテーマになっているが、これまでの枠組みのなかでの変革ではなく、枠組みを超えた変革が必要になってきている。そのことは NPO についても当てはまる。NPO もまた、社会の枠組みの変化を視野に入れて変わっていかなければならない。そのためには、企業や行政の考え方や活動は充分参考になる。

本報告書では、社会福祉分野における自治体の行政評価の動向について検討するが、本論に入る前に、まず「自治体行政」「福祉」「評価」という基本概念について整理しておこう。

(2) 自治体行政の変化と評価概念の導入

社会の枠組みの再構築が進むなかで、自治体行政のあり方が大きく変わりつつある。地方分権はおそらく、地殻変動の契機と位置づけるべきだろう。単に中央の権限を地方に分権するということではなく、地方の位置づけが変わり、課題の主軸が移りつつある。自治体行政の役割（使命や理念）も問い直されている。一言でいえば、国家政策の具現化のための統治型自治から地域住民の生活に立脚した生活型自治への変化である。住民と行政との関係も変わりつつある。

たとえば、従来の自治体行政の関心は、ハコモノ中心の施設整備であり横並び活動だったが、次第に物語づくりの生活環境整備や個性を育てる地域活動へと移ってきた。したがって必然的に自治体の目も中央から地元住民へと移りつつある。しかも、地球環境問題の深刻化や高齢社会の到来により、住民の関心は環境

や福祉へと向きだしているが、それらの分野は行政だけでは実効性をあげにくい
ため、行政と住民との協働に向けて動きださざるをえない状況もある。

もちろん、財政危機の深刻化という問題も無関係ではないが、それはひとつの
契機と考えるべきだろう。従来型の行政パラダイムでは、住民の欲求や意識の高
まりに伴い必然的に行政は膨張し、財政破綻は避けられないばかりか、効果の点
でも限界にぶつかることは避けがたい。行政改革が何度も繰り返されながら、効
果をあげられなかったのは、パラダイムを変えられなかったためである。

こうしたなかで、ニュー・パブリック・マネジメント（NPM）への関心が日本
でも高まってきた。NPMは1980年代半ば以降、英国やニュージーランドなど
の行政実務の現場を通じて形成された革新的な行政運営理論だが、その特徴は
「経営発想の積極的取り込み」と「市場メカニズムの活用」にある。言い換えれば、
plan-do-see のマネジメントサイクルを重視していることである。これまでの行
政は計画重視だったが、これからはsee（評価）ということが重要になってくる。
ややもすると「やりっぱなし」だった行政によろやく「評価の思想」が導入され
たと言ってもいい。評価が的確に行われるためには、情報公開が重要になってく
る。最近、注目されだしている「アカウンタビリティ」も、評価との関係で捉え
ていく必要がある。

もうひとつの変化は、行政と企業やNPOとの関係がボーダーレス化している
ことである。自治体行政においても従来の領域にこだわらない柔軟な事業展開が、
企業やNPOとの連携も含めて始まっている。こうした動きからも、コミュニケ
ーション手段としての行政活動の評価への関心が高まっている。

自治体行政のこうした動きは、今後ますます強まっていくだろう。

（3）福祉概念のノーマライゼーション

福祉の捉え方も大きく変化しつつある。

日本の福祉行政の特徴を、広井良典は次のように整理している（『日本の社会
保障』岩波新書を参考に要約）。

社会保険中心に社会保障を組み立てるという方針のもとに、福祉の分野が
公的扶助（生活保護）を含めきわめて限定的な範囲のものとして位置づけ
られ、その結果、福祉分野が立ち遅れた。

しかも、社会保険の制度が多分に低所得者対象としての要素を含むととも
に、高齢化の進展に伴い、「医療」が「福祉」を引き受ける傾向が強まった。
急速な高齢化によって、高齢者介護システムを含め、迅速な整備と社会保
障制度全体の再編が求められている。

立ち遅れてきた福祉の分野が、現在は高齢者介護を中心に急拡大している

が、今後はより広い意味での「対人社会サービス」としての充実が強くもとめられている。

こうした背景もあって、日本では「福祉」という言葉が、「社会的弱者の権利擁護」対「経済の足かせ。惰民政策」というような価値観の対立軸のひとつになってしまった（『高齢者医療と福祉』岡本祐三ノ岩波新書）。しかし、福祉を対人社会サービスと捉えるならば、「福祉とは特定少数の市民のためのものではなく、圧倒的多数の市民にとって必要な社会サービス」（岡本祐三同書）であり、したがってこれからはまさに「市民福祉の時代」というべきである。福祉という言葉への固定観念を見直し、福祉問題にすべての市民が関わっていくべき時代であり、「福祉概念のノーマライゼーション」を進めなければならない。

この点においても、「対人社会サービス」を基本コンセプトとした英国の福祉改革（1970年前後）が参考になる。自治体に「社会サービス部」が設置された結果、それまでの老人福祉、障害者福祉、児童福祉といった縦割り型の福祉サービスが統合され、幅広い対応が可能になったという。

「対人社会サービス」という形で対象が普遍化すると、サービスの内容が重要になるとともに、行政と企業、さらにはNPOとの役割分担も見直されることになる。そして、福祉の市場化ということが現実化し、福祉事業の捉え方も大きく変わっていくことになる。

こうした流れを受けて、日本の社会福祉行政も抜本的な見直しが行われだしている。平成10年には、中央社会福祉審議会から「社会福祉基礎構造改革」が公表され、それに基づいて、社会福祉法などの改定が進められている。改革の理念の要点は次の通りである。

社会福祉の理念

個人が人としての尊厳をもって、家庭や地域の中で、その人らしい自立した生活が送れるように支える

- ・基本は自己責任（国民が自らの生活を自らの責任で営むことが基本）
- ・補完としての共助（自らの責任だけでは自立した生活を維持できない場合に社会連帯の考え方に立った支援

改革の基本的方向

- ・サービスの利用者と提供者の対等な関係の確立
- ・個人の多様な需要への地域での総合的な支援
- ・幅広い需要に応えられる多様な主体の参入促進
- ・信頼と納得が得られるサービスの質と効率性の向上
- ・情報公開等による事業運営の透明性の確保
- ・増大する費用の公平かつ公正な負担

・住民の積極的な参加による福祉の文化の創造

こうした改革の理念に基づいて、日本の福祉行政も「措置から契約へ」と視点を180度転換しつつある。いうまでもなく、契約という発想にたてば「選択」が、そして「評価」が問題になってくる。

(4) 行政評価の捉え方

「評価」への関心が高まっているのは「福祉」の世界だけではない。行政全体において「評価」が重視されだしていることは前述したが、実際にも「行政評価」への取り組みは急速に広がっている。しかし、概念整理が不十分のため、その使われ方は多様であり、注意しないと「言葉だけの議論」になるばかりか、形だけの空虚な評価制度づくりが広がるおそれもある。行政評価の内容については次項で整理するが、ここでは「行政」と「評価」について簡単に整理しておく。

まず「評価」について考えてみよう。いうまでもなく「評価」とは「価値を決めること」であるが、「誰のための」「何のための」価値かによって、全く違った判断になる。逆にそれが明確になれば、「何を」「誰が」「何時」「どのように」評価するかは決まってくる。つまり、「評価」といってもさまざまな意味があり、それによって方法もまた多様である。客観的な評価手法が発達している米国では、たとえば次のような複数の言葉が使われているが、日本の場合は概念定義をあいまいにしたまま、「評価」という言葉が安易に使われているきらいがある。

評価の基準を「規範的な価値」におくか「客観的な技術」におくか、という議論もあるが、実際には技術的な評価の場合も何を尺度にするかによって規範的な価値基準が入ってくることは否めない。むしろ「評価の客観性の限界」を意識した評価ということが必要であろう。この点は特に実際の評価制度づくりや評価活動において重要である。

評価の内容や質は情報の多寡によって決まってくる。したがって、評価制度は情報公開(情報共有度)と裏表の関係にある。行政のアカウンタビリティが問題になっているが、どこまでのアカウンタビリティが実現されているかによって評価の枠組みも決まってくる。両者が切り離されているのは、評価は「画に描いた餅」になりかねない。J.D.Stewart は次のように「アカウンタビリティの5段階」を整理しているが、それぞれの段階に応じた評価の制度や方法は全く違ったものになってくるだろう。

ところで「行政評価」という場合、当然、行政を評価するわけだが、その「行

政」もまたあいまいな多義的な言葉である。大きくは「政策の執行」と捉えられるが、実際には執行過程でも当然、計画や選択が必要になり、そこでの選択が政策そのものに影響を与えていくという「ホロニックな目的-手段の循環構造」になっている。そのため、対象を部分的に切り取った評価ではなく、政策過程全体を視野に置くことが必要である。

行政活動は供給側から整理すると、政策（ポリシー）- 施策（プログラム）- 事業（プロジェクト）という三層構造になっている。しかし、受け手側の実際の効果から考えれば、これらは極めて密接に関連しており、むしろ一体化しているというべきだろう。これからの自治体行政が住民とのパートナーシップのもとに共創的な活動になっていくこと、そして自治体行政にも plan-do-see のマネジメントサイクルが入ってくることを考えると、政策過程を一体的に捉えることが必要になってくる。場合によっては、政策を方向づける「理念」も視野にいれておくことも必要だろう。

評価発想を取り込んだ政策過程の体系を下記するが、政策から事業実施までが開かれた循環構造になっていることを認識しておく必要がある。

2 . 行政評価のレビュー

(1) 行政評価の新次元

日本においてもこれまで行政に評価発想が全くなかったわけではない。公共事業などにおける事業評価については以前から様々な手法が取り組まれてきたし、マクロ指標による自治体行政のパフォーマンス評価も行われてきた。また、予算編成そのものもある意味での政策評価や事業評価を含むものだった。予算がきちんと消化されているかどうか、執行面での評価という意味をもっている。しかし、それらは限られた範囲での執行管理的な個別評価だったり、逆に総合的な結果評価だったり、時代が求めている「評価理念」とは違ったものと言っていい。

行政評価が注目されだした背景には NPM の広がりがあることは前述したが、それまでの評価との違いは視点が受け手側が変わったことである。そもそも行政評価は支出の合法性や合規性を検査するところから始まったが、1960 年代に入ると 3E（Economy , Efficiency , Effectiveness）の視点から管理の妥当性の検査へと移ってくる。NPM の発想はさらにそれを顧客志向、成果志向という民間企業の経営手法を取り込むことにより、住民の視点を評価に入れ込んだのである。その結果、「何をやったか」ではなく「何が実現したか」という政策や事業の成果（アウトカム）が問題になってきたのである。ある意味では「評価する仕組み」

ではなく、「評価される仕組み」がテーマになってきたといっている。

まさに行政評価が新しい次元に入ったわけであるが、そのことは当然、行政そのもののあり方が新しい次元に移ってきたということである。残念ながら日本の実状はまだ、従来型の行政スタイルを維持したままの行政評価制度になっているために、なかなか行政評価の実効があがりにくい、行政評価の議論を通して新しい自治体行政への変革が進みだしているともいえるだろう。

今回の調査では、しかしそうした意識は自治体行政内部にはまだあまり強くないという印象を受けた。「評価はこれまでもやってきた」という意識がある一方で、新しい発想による評価への関心は概して高くなかった。

(2) 行政評価の構造整理

行政評価といってもさまざまな捉え方や取り組み方があることは前述したが、概念的な整理をしておく必要がある。

基本になるのは、「誰のための」と「何のための」である。現在の行政評価議論には意外とその視点が稀薄である。「住民や社会にとってのよりよい行政活動を実現するため」ということが前提にされているというかもしれないが、実際の評価活動においてはもっと明確に議論される必要がある。次に問題になるのが、「何を」「誰が」「何時」「どのように」評価するかである。以下、それぞれについて整理しておこう。

誰のために

直接の受益（損）者
住民（地域社会）全体
地域を超えた社会全体
行政職員
首長

なお、企業経営にあてはめると、はCS（Customer Satisfaction：顧客満足の視点）、はSS（Social Satisfaction：社会貢献の視点）、はES（Employee Satisfaction：従業員満足の視点）そしては組織業績の視点ということになる。

何のために

目手と手段は有効か：政策実現のため
進め方に無駄はないか：活動の効率を高めるため
住民の意識に適合しているか：住民とのコミュニケーションのため

何が求められているのか：政策形成のため
もちろん、これらは相互に関連しているし、どれか一つだけを目的にすること
ではないが、どこに焦点を合わせるかで全く違った仕組みになっていく。

何を

政策理念（目的）評価

政策評価

施策評価

事業評価

なお、政策や事業内容などそのものの評価（政策評価）とそれらが執行されて
いる状況の評価（執行評価）という捉え方もできる。

誰が

執行者評価

受益者評価

第三者評価

何時

事前評価

現状評価

事後評価

どのように（評価手法）

相対評価

・ 定量的評価（rating , ranking , check-list）

・ 定性的評価（monitoring , benchmarking）

絶対評価（個別評価）

創造型評価（collaboration：評価と実践を連動させる方法）

どのように（評価対象）

目的（実現したい状態）

目標（目的実現のための具体化された指標や状態）

アウトプット（活動によって生み出される生産物や行為の集積）

アウトカム（成果、効果）

プロセス（活動の過程）

(3) 行政評価のための指標化

「行政評価は、行政活動の効果を“数値化”していく評価システムである」(高寄昇三『自治体の行政評価システム』学陽書房)といわれるように、現在の行政評価においては、政策評価にしる事業評価にしる、客観的な指標づくりが基本におかれている。たしかに現在の時代要請から考えれば、行政活動を顕在化し効果と効率を高めていくためには、客観的な具体的基準(数値や解釈の幅の少ない目標)があることが望ましい。そうした基準によって、複雑化した行政内部の活動が構造化され事業の連鎖関係が見えてくるし、多様な意識と利害関係をもった住民とのパートナーシップも構築しやすくなるだろう。

だが、政策評価などではなかなか数値化は難しいし、逆に数値化にこだわりすぎて本質を外した指標を選んで目的にそぐわない結果を引き起こすこともありうるだろう。関係者が納得できる指標づくりの過程がむしろ重要だという考え方をすべきである。そうすると、定性的な評価や相対評価にこだわらない評価検討の場が重要になってくることもある。

事実、行政活動といってもさまざまなものがあり、ひとくくりでは考えられない。たとえば北海道では「公共事業」「ソフト事業」「ハード事業(公共施設など)」の3つに分類して評価が行われている。そうした活動の実態に合わせた評価が行われる必要がある。一律に数値化や定量化を急ぎすぎることは危険である。特にここで問題にしている「社会福祉」の分野は一見数値化や定量化がしやすいようであり、実は難しいという側面をもっている。多様な福祉観を踏まえた慎重な取り組みが望まれる。

評価を客観的なものにしていくためには、もちろん基準としての「指標」は必要だが、どういう「指標」を採用するかで、評価の信頼性や有効性は決まってくる。さらに、評価指標は「評価のための尺度」であると同時に、実際の行政を方向づけるガイドラインになるから、指標そのものが実際の評価実施以上の意味を持っていることも認識すべきだろう。いずれにしる、「評価指標づくり」は慎重でなければならないが、特に現場をしっかりと踏まえておく必要がある。評価基準は「机上の論理」からではなく、「現場の知恵」からつくっていくべきだろう。机上論から生まれた指標は混乱と無駄の原因になりかねない。

(4) 行政評価の現状

現在、日本では行政評価への取り組みが急速に広がっている。多くは行政執行者による事後的な事業評価(事務事業評価と呼ばれることが多い)だが、評価結果

を住民に公開する動きも出ている。評価指標や評価手法の開発も進められている。また政策評価への取り組みも始まっている。しかし、まだ plan-do-see のマネジメントサイクルの中でしっかりと効果をあげている自治体はほとんどなく、まだ「試行錯誤段階」といい。まず形を整え、これから内容を充実させていくという段階である。自治体行政の現場の仕事とのつながりもまだ十分とはいえない。今回の調査でも、「評価」を仕事に生かしていこうと考えている福祉行政担当者にはまだ出会えないでいる。

数値化志向の活動が広がる一方で、北九州市の「ふれあいネットワーク連絡調整会議」のような共創型の評価システムの動きも広がっている。これは行政活動を観察的に評価するのではなく、関係者が集まって話し合いながら政策や事業を見直していこうというものである。そうした話し合いのなかから共通の基準が生まれてくることも考えられる。

こうしたことを踏まえた上で、現在の日本での行政評価活動の傾向を概観しておく。

マネジメントサイクルに位置づけられた評価になっていない

「行政評価ブーム」といわれるくらい関心は高いが、内発的に必要性から取り組んでいるところは少ないように思われる。したがって、評価が行政活動全体のマネジメントサイクルの中にきちんと位置づけられていないことが多い。その結果、現場の課題とはリンクしない「評価のための評価」になっているものも少なくない。

予算削減志向が強い

行財政改革の一環として取り組んでいる場合が多く、評価結果を予算削減や事業縮小・廃止につなげようという意識が強いいため、サービスの質や新しい行政活動の開発などの視点が少ない。

執行者による評価が中心

ほとんどの場合、指標の選択も評価も行政当事者であり、公開された情報を見ても、第三者には理解しにくいかたちになっていることが多い。

事務事業評価が中心

実際に行われているものは、効率性の視点からの事務事業評価がほとんどである。事業目的の規範的価値判断はほとんど行われていない。事務事業評価にしても、plan-do-see の仕組みと切り離された、「作業としての評価」という進め方も時に感じられる。

情報公開が形式的

行政評価導入の背景や制度内容はホームページなどで公開されているが、評価結果については予算削減効果や事業縮小などの「プロセスや問

題点などの結論」だけのことが多く、どのような問題があり、それをどう解決したか、などの結果に至るプロセスの公開が不十分である。

住民参加の弱さ

住民の生活に視点を置いた評価が志向されている事例もあるが、住民参加はほとんどなく、従来型の行政発想から抜け出てはいない。

否定的な表現が多いが、これは最近の評価への動きを否定するものではない。これまでとは違った評価の概念が実際に根づいていくためには、まだまだ試行錯誤を繰り返していくことになるだろう。上記の問題点も、もちろん関係者の多くは認識している。行政評価はある意味でこれまでの行政の枠組みを変えていくものだと思うが、実際には既存の行政の枠組みの中で取り組まざるをえないわけであり、そこに問題の難しさがある。大切なのは、「評価」を目的視することなく、行政パラダイムの変化への展望を持ちながら、時間をかけて「文化」を変えていくことである。但し、行政内部だけの取り組みは限界があることは言うまでもない。

3 . 事例紹介

これまでの整理を踏まえて、福祉行政の評価について、いくつかの事例を見てみよう。前述した通り、行政評価制度そのものがまだ試行錯誤段階であり、効果などについてはまだ結果がでていないが、これからの方向性についてはいくつかの示唆が得られる。

(1) 札幌市 (正統的な事務事業評価)

経緯

札幌市の行政評価システムは、もっともオーソドックスな評価システムの導入スタイルといわれているが、その内容を着実に進化させているおり、一つの基本形として参考になる。

同市では平成 7 年度に策定した「新行政改革大綱」に基づいて、平成 9 年度に事業の再評価プログラムを行ったが、「時代の変化に的確に対応した施策展開を図るためには、従来にも増して、経常的に事業の評価・分析を行っていくための手法を確立していく必要がある」(「 」内は同市「事業評価システム実施要領」から引用。以下同じ)として、平成 11 年度から市役所の事務事業に事業評価システムを試行的に導入した。

導入目的

その導入趣旨には「事務評価システムは、(中略)行政資源の効率的・効果的な配分などを行っていくための判断材料を提示するツールの一つ」にすると明記され、事務評価システムの目指すものとして次の項目があげられている。

より質の高い行政サービスの提供

- ・ 成果志向の行政運営
- ・ 事業の重点化・再構築
- ・ 事業の効率性の向上

市民参加型行政の推進

- ・ 行政情報の共有化
- ・ 市民意識の反映

システムの位置づけ

現在の評価システムは、あくまでも「試行的・段階的に導入したもの」であり、「そこから得られた結果に検証を加えながら、本市に適した質の高い、実効性のある仕組みを確立していくべきである」という方針である。具体的には「評価結果を市民に公表し、そこから得られた意見を踏まえて各事業の在り方について見当していく」とともに、「市民意識を反映し、事業を選択していくのに、より適した評価の仕組みづくり」についても検討するとされている。

対象事業

「事務評価についての全庁的な認識を確立するという試行の目的を踏まえ、幅広い事業や部局を対象とする」が、すべての事業ではなく、「原則として各課1事業とする」とされている。ちなみに、平成11年度は、全庁で139の事業が対象になっている。

具体的な進め方

「事業評価シート」(資料添付)により、事業担当者が評価を行い、局内、局間での調整を経た後、全庁的視点で評価を決定する。

「事務評価シート」にある項目は次の通り。

事業の分析

- ・ 事業対象(何または誰を)
- ・ 手段/活動指標
- ・ 目指す成果(どのような状態にするのか)/成果指標

事業の必要性

- ・社会背景と今後の動向
- ・市民ニーズ
- ・民間、国、他の情報との役割分担
- ・他の自治体の動向

事業の改善 / 見直し等の方向性

- ・これまでの事業の見直し / 改善の経過
- ・成果向上余地
- ・成果を実現する手段の検討
- ・コスト改善余地
- ・受益者負担の適正化
- ・今後の方向性
- ・検討すべき課題

補足

時間をかけて職員に評価意識を育てていくとともに、評価システムそのものを実践的に育てていこうという非常に正統的な取り組みといていい。評価指標についても、たとえば、ボランティア研修事業なら開催回数や受講者数だけに注目するのではなく、研修後に実際のボランティア活動をした人数でも評価するなど、事業の成果を重視した評価にしようという姿勢が出ている。

(2) 東京都北区 (行財政改革の流れからの取り組み)

経緯

北区では、平成9年度から北区役所活性化計画にしたがって、個別事務事業の見直しを行ってきた。その過程で、継続的に区政全体を見直しながら、より包括的な視点から各事務事業を改革していく仕組みづくりが必要であるという認識が高まった。そして、職員参加による事務事業評価制度導入検討会が設置され、モデル事業を選んで実際の事業評価が行なわれることになった。その結果を踏まえて、全庁的な展開が検討されている。

検討 (導入) 目的

事業の必要度・優先度などについての評価は、従来から予算編成時及び計画策定時に行なわれていたが、必ずしも事業担当課と企画・総務部門が十分な共通認識のもとに行なっていたとはいえなかった。そこで、事務事業評価制度を、各部門が事業に対し共通の認識を持って継続的に見直しを行なえるようにする

ためのツールとして、また行政の透明性と区民への説明責任などに対応するためのツールとして位置づけている。

事務事業評価制度導入検討会の報告書では、制度導入の目的として、次の3点があげられている。

成果志向による行政改革の推進

既存事業を「成果」という視点で検証しながら、計画部門と事業部門が客観的評価基準を共有し、システム化することによって、通常業務の中で「成果志向」の行政改革を推進する。

マネジメントサイクルの確立

事業の企画・実施部門が自ら評価し、改革に結びつけ、企画・実施・評価・改革という行政管理活動をシステム化し、総合的な行政運営を行なうための体制を確立する。

職員の意識改革、能力開発

小集団活動の活用も含め、職員自らが事務事業の評価と改革に取り組める体制を整備し、日常業務を通して意識改革と政策立案能力の向上を図っていく。

アカウンタビリティと新たな協働を目指して

評価制度による各事業の成果を住民や議会に対して積極的に公表することにより、行政の透明性を高めると共に、区民の視点に立った新たな協働関係を構築する。

対象事業

平成10年度の検討に当たっては、事務事業の特質に応じて、次の3つの視点でモデル事業を選んで評価している。

個別事務事業を対象とする「事業評価」

窓口事務、内部管理事務などを対象とする「事務評価」

施策レベルを対象とする「施策評価」

ちなみに、この「事業評価」のモデルのひとつとして、「高齢福祉事業」がモデルに選ばれている。

具体的な進め方

「事業評価シート」(資料添付)により、事業担当者が評価を行い、局内、局間での調整を経た後、全庁的視点で評価を決定する。

「事務評価シート」にある項目は次の通り。

事業対象(誰を、何を)

手段(どういう方法で)

- 意図（どういう状態にするか）
- 結果（上位施策目標への効果）
- 活動指標（手段と対応した活動量）
- 成果指標（意図に対応し、目的達成度を表したもの）

評価指標

評価指標は「活動指標」と「成果指標」から構成されている。いわゆる「アウトプット」と「アウトカム」である。事業評価について実感を得るために、事例にそって少し詳しく見てみよう。

一人暮らし高齢者給食サービス事業

〔対象者〕

区内に在住する65歳以上の一人暮らし高齢者

〔事業意図〕

- ・ 食生活の偏りがないようバランスのとれた食事をとってもらおう
- ・ 協力員と接することによって孤独感の解消を図ってもらおう
- ・ 配食を通じて地域社会との交流を深める

〔結果（上位施策目標への効果）〕

- ・ 高齢者の健康の増進を図る
- ・ 高齢者の社会参加を促す

〔活動指標〕

- ・ 対象者数（65歳以上の一人暮らし高齢者）
- ・ 受給者数
- ・ 申込者数
- ・ 協力員数
- ・ 年間配食回数

〔成果指標〕

- ・ 利用者の平均継続期間（月数）
- ・ 食事バランスを保っている受給者数 / 全受給者数

活動指標はいずれも客観的に測定可能なものであるが、それゆえに「量的な基準」であり、その結果として、この事業規模が量的に広がっていくことを動機づけることになっている。政策実現のための事業であるから、事業が拡大することは悪いことではないかもしれないが、「質的な基準」がないためにどうしても「量志向」を誘引することになるだろう。行政における「評価」は「過去の清算」ではなく「未来の創造」にこそ意味があるわけだから、このことは重要である。

そうした限界を補うために「成果指標」がつけられているわけだが、ここでの指

標も「量志向」であり、アウトプットとの差はわかりにくい。「利用者の平均継続期間」が長ければサービスの質は高い、と仮説されているのだろうが、「意図」とのつながりはそう強いとは思えない。ここでのアウトカムは当該事業の次元での成果であり、政策全体の位置づけに関する指標には必ずしもなっていないと考えれば、ある程度は納得できるかもしれないが、行政事業のホロニクな構造を考えると、やはり問題は残る。むしろこの事業を通して、一人暮らし高齢者の問題が把握できたとか、高齢者同士のネットワークができたとか、という視点で事業評価すれば全く違った指標が考えられる。そこからその「定量化」方法を開発していく方法もある。

もう少し極端な例をあげれば、「福祉なんでも相談室運営事業」というのが対象事業になっているが、その「成果指標」は「利用者数/対象者数」もしくは「相談で適切な福祉サービスに誘導できた件数」となっている。この事業の「意図」は「区民が福祉について『どこに相談したらよいか?』という迷いをなくす」ことである。迷いがなくなれば、相談はなくなる。したがって成果指標としては「件数」が少ないほどいいということも考えられる。意地悪な言い方をすれば、迷う人が多ければ多いほど、この相談室は繁盛することになる。近年、行政サービス論が盛んだが、こうした「サービス産業のジレンマ」を認識しておく必要がある。

かなり否定的なことを書いたが、北区の事業評価システムが悪いということはいたいわけではない。北区の評価システムはよく出来ているし、取り組みもしっかりしており、好感が持てる。ここで指摘しておきたかったことは、定量化志向の強い事務事業評価の現実と問題点である。それを認識せずに、やみくもに進んでしまうと、評価本来の目的とは反対のほうに行くこともあるという危険性を、北区の指標を例にして問題提起するのが趣意である。誤解のないようお願いしたい。

(3) 我孫子市(計画策定時から組み込まれた評価)

特徴

我孫子市の福祉行政は、住民と行政が plan-do-see のマネジメントサイクルを共創している事例である。行政計画に関しては、「計画策定」が目的化し、マネジメントサイクルにつながらないことが多いが、我孫子市では策定から実施、評価、活動の見直しというサイクルを、行政と住民が共同してまわしている。「評価」が目的視されずに、しっかりと事業展開に息づいているところに特徴がある。

経緯

同市では平成6年度に「第一次保健福祉総合計画」を策定したが、その際、従

来の福祉行政のあり方を見直し、住民発想を積極的に取り入れることになった。まず、それまでは別々の取り組み方をされていた「福祉」と「保健」を統合し、生活視点で「福祉」の概念を捉え直した。また、計画策定体制に実質的な住民参加の仕組みをつくとともに、計画策定後もそうした仕組みを継続することにした。そうした実績を踏まえて、現在、第二次の計画を策定中である。

体制

福祉行政の計画および評価の体制は次の三層構造になっている。

福祉政策懇談会

福祉サービスの受け手、医師会、福祉施設長、民生委員などから構成され、「より多くの市民がより質の高い福祉サービスを受けられることを目的とした将来の福祉施策」を議論する場。

福祉総合計画推進協議会

福祉施策を市民参加により体系的かつ総合的に推進することを目的とし、行政と福祉関係者から構成される。

福祉推進市民研究会

協議会の下部組織として、「高齢者」「障害者」「児童」の3つの研究会が設置されている。それぞれ20人弱の人数だが、1/3が公募市民。研究会は次のことを調査・研究し、協議会に報告する。

- ・計画の策定に関すること
- ・計画の実施状況の検証に関すること
- ・計画を円滑に実施するための改善措置に関すること
- ・計画の見直しに関すること

市民研究会の位置づけ

同市の取り組みの特徴が市民研究会にあることはいうまでもないが、市民研究会には行政職員も参加し、実質的な議論が行われる。行政が市民参加のために行う委員会や審議会は平日の日中に行われることが多いが、この研究会は土曜日に開催される。計画策定時にはほぼ毎月、策定後は四半期に1回程度の頻度である。福祉行政の受益者や関係者が参加していることもあって、議論はかなり具体的であり、先進事例や現場実態の話が出てくるので、職員にとっては刺激のある有益な場になっている。また継続して実施しているので、相互の信頼関係も深まり、評価結果をお互いに活かしていこうという関係ができていくようである。さらに、そうした関係の中から、福祉行政の個別課題の議論ではなく、福祉のまちづくりという地域全体のあり方へと視野が広がっているという。

評価の捉え方

市民研究会では「評価」という言葉を使わずに、「検証」と表現している。たしかに、「評価」という言葉を使うと、市民と行政が「目線の高さ」を同じにして協働しにくくなるという面はある。特に日本の場合、減量志向の行政改革の手段として「行政評価」という動きが出てきたため、「評価」があまり建設的に受け止められていない傾向もある。

同市の福祉計画には当然、施設やサービス事業に関する数値目標も決められている。その進捗状況も研究会で報告され、まさに「評価」されているし、その結果は次の計画策定時には明確にされ、計画そのものにも「実施状況の検証」として掲載されている。しかし、そうした定量的な評価はあくまでも氷山の一角である。むしろそうしたことの背景にある現場の実態に合わせて柔軟な計画解釈をしていくことが福祉行政においては必要だろう。それがうまくいくためには、関係者の信頼関係を構築していくことが大切である。

形になって見えることに関していえば、我孫子市の活動はそれほど先進的とはいえない。評価そのものも事業内容の価値評価や質の評価という面では不十分であり、独自の手法が開発されているわけでもない。しかし、福祉行政を住民にとってより良いものにしようという「評価」の目的からいえば、実施に向けての plan - do - see のマネジメントサイクルを住民と一緒に構築しつつあるところは先進的といっている。

評価を活かす文化の構築

住民参加を広げていくためには費用も発生する。我孫子市の市民研究会はメンバーも多く、開催頻度も多いのでメンバーへの謝礼も増えてくる。もちろん絶対額ではそれほど大きいわけではないが、「増える」というところが、現在の行政においては問題にされやすい。こうしたところにも、全体ではなく個々の要素で、それも金銭出費という部分で評価していくという、現在の自治体行政の本質的な問題が見えてくる。もちろん、市民参加により全体的長期的に見れば費用も大幅に削減されるし、効果も向上する。全体を視野に入れておかないと、評価が逆効果になることを示唆しているような気がする。

我孫子市の市民研究会に公募してくる住民の多くは、市が主催する公民館の市民講座を受講している。その意味では、我孫子市の福祉行政は教育行政とも連動しているといっている。保健と福祉の統合は今では多くの自治体で行われているが、住民視点、生活視点で見直せば、市政のすべてが繋がっているはずである。そうした視点もまた、行政評価においては重要である。

評価は制度をつくることではない。評価を活かす文化をつくることである。我孫

子市では以上のような福祉行政の推進と並行して、福祉関係の住民向け広報紙『ぼっかばか』を発行しているが、これが非常に好評である。ここにも「事務事業としての福祉」ではなく「幸せづくりとしての福祉」という姿勢が読み取れる。福祉は「施し」ではない。住民との関係づくりである。そうした視点で「評価」を考えるヒントが我孫子市の事例には含まれている。

(4) 北九州市（関係者による共創型評価）

北九州方式

北九州市では平成5年に、保健、医療、福祉をはじめ、住宅、教育、安全・防災、コミュニティ活動など、高齢者だけではなく障害者や子供も含めたすべての市民を対象にした「まちづくり」のマスタープランとして、「高齢化社会対策総合計画」を策定した。

その考え方は、市全体を「地域（小学校区）レベル」「区レベル」「市レベル」の三層に再構成した上で、地域（小学校区）を基本に置き、地域住民をはじめ、自治会などの地域団体、医師会、民間企業、ボランティア、行政などが協働して、支援の必要な人を地域全体で支えあうネットワークづくりをしていこうというものである。具体的には、地域単位に「市民福祉センター」という新たな拠点を設置し、各地域ごとに工夫を凝らして、関係者の協働によって、新しい地域コミュニティづくりを進めている。「地域のことは地域で考え、地域で解決する仕組みをつくる」ということなので、活動は福祉の分野にとどまらず、防災やリサイクルなど生活の多様な分野に広がっている。こうした取り組みは、「北九州方式」と呼ばれている。

北九州市方式による「地域福祉のネットワーク」

北九州方式は、地域で行われているさまざまなボランティア活動をシステム化すると同時に、それを三層構造に整理された福祉行政にしっかりと組み込んでいる。もちろん行政の末端組織という形ではなく、逆に行政が住民活動や住民生活を支援していこうというものであり、行政の基本姿勢がこれまでとは全く逆転している。小学校区単位の地域から福祉行政を考えていこうという姿勢が読み取れる。

概念構造は下図の通りであるが、あくまでも基本は地域ケアシステムの構築であり、「ふれあい」ということが重視されている。市民福祉センターも「ふれあいネットワーク事業」であり「ふれあい昼食交流会」などに力を入れている。こうしたところにも北九州市の福祉の考え方が出ている。

ふれあいネットワーク事業

市民福祉センターを拠点とした地域活動のひとつが、「ふれあいネットワーク事業」である。これは、社会福祉協議会を中心に、地域住民による「福祉協力員」や「ニーズ対応チーム」を配置して、地元の民生委員と連携しながら、高齢者や障害者など、援護が必要な人を地域で見守り、日常的な支援を行っているというものである。その仕組みは次の通りである。

関係者による共創型評価

北九州市はNPM発想を積極的に取り組んでいる都市だが、まだ「行政評価」には取り組んでいない（現在計画中）。今回のヒアリングにおいても、福祉行政の担当者は「行政評価」に関する関心は高くない（これは我孫子市も同じだった）。これは福祉担当者が「評価」に無関心だということではなく、「評価に対する考え方」の違いである。

行政評価は総務部門や企画部門などのスタッフが中心になって検討されているが、現場のラインは「評価される側」という意識もあって「自分の問題」とは受け止めにくいようである。何のために評価するのか、ということが問題になるわけだが、現場の担当者は自分たちの仕事をより良いものにするための「評価」への関心は高いように思われる。特に現場からの反響が強い福祉部門では事業の効果を確認しなければやっていけない現実もある。したがって、実際に事業を進めていく過程に評価の仕組みを入れ込んでいるのである。ちなみに「効率」と「効果」が別々に議論されることが多いが、現場の感覚ではこれも一体化しているように思われる。

事業担当者にとっての評価の場として「ふれあいネットワーク事業」の活動の中から生まれてきた「ふれあいネットワーク連絡調整会議」を取り上げてみよう。これはふれあいネットワーク事業の活動の中で生じた疑問や問題をみんなで話し合い情報交換しようということで作られた制度である。たとえば同市の若松区では、保健婦やケースワーカー、警察（交番）、消防、福祉協力員、民生委員などが参加し、情報提供しあうとともに、現在の福祉活動の問題点や改善点などが議論される。当然、そこでは福祉事業の実質的な評価が行われるわけであり、間違いなく、plan-do-seeのマネジメントサイクルの一環に位置づけられていると断言していい。新しい事業が提案されることもあるという。

こうした仕組みの場合、「評価」がすぐに実行につながるというメリットがあるが、関係者による評価のために視野が偏るおそれもある。そうならないために、「地域ケア研究会」が各地区で毎月行われている。ここには医師や薬剤師、

看護婦や弁護士などの専門家、警察や消防を含む行政職員、ふれあいネットワーク事業に関わる福祉関係者のほか、一般市民も参加するという。

客観的な評価基準もないし、定量化できないためのわかりにくさはあるが、実効性はあると言っていいだろう。もちろんこれだけでいいわけではないが、定量化やレーティングだけが評価ではないということを教えてくれる事例である。

(5) 市民による事業評価検討グループみえ（市民視点の評価）

市民による事業評価が始まった経緯

三重県は平成8年から「生活者起点」に基づく行政改革に取り組んでいるが、その中心プログラムのひとつが事務事業評価である。生活者起点とあるが、基本的にはNPM発想での効率化重視の取り組みとあっていいが、単なる制度導入ではなく、管理者の意識変革への働きかけ、目標管理の導入、住民に対する思い切った情報公開など、行政全体の見直しとしての取り組みであるところに特徴がある。三重県の取り組みが、その後の「行政評価ブーム」の火付け役になったといってもよく、三重県型の事務事業評価方式も広がっている。

しかし、評価基準や評価方法は従来の枠組みからなかなか抜けられずにいるために、理念と実際は乖離している面もある。行政への評価概念の導入は事務事業からでいいのかという問題はともかく、事業評価の方法や住民との情報共有の仕組みなど、解決すべき課題は少なくない。三重県は、そうした課題を意識しながら試行錯誤的に評価の問題に取り組んでいるように思われる。

また、三重県では平成10年度から、行政と市民との協働プロジェクトの取り組みが始まっている。そうした活動のなかから、協働事業に参加した市民側から、自分たちの事業を効果的なものに育てていくために評価しようという動きが出てきた。そして生まれたのが「市民による事業評価検討グループみえ」である。メンバーは、市民セクター6人、行政セクター3人、企業セクター2人の11人。「管理」の必要からではなく、「実践」の必要から「評価」への取り組みが始まったところに大きな意味がある。

この協働事業も、当然、行政としての「事務事業評価」の対象になるから、主管している三重県のNPO室が行政の様式に基づいて事業評価をしていた。そこで、「市民による事業評価検討グループみえ」の議論もそれを学ぶことから始まったが、結局、自分たちの考えで評価システムを構築することになった。そして、グループを発足させた2か月後には、最初の「市民による事業評価システム99」を発表し、それに基づく公開評価を実施したのである。このスピ

ードにも「行政評価」の本質を考える上での示唆が含まれている。

評価システム開発の姿勢

「市民による事業評価検討グループみえ」が、三重県の事務事業評価に感じた感想は次の通りである(以下は私の読み取り)。非常に示唆に富んでいる。

plan-do-see のマネジメントサイクルや横断的な連携を取り入れているのは大変良い。

plan-do-see 発想は評価の基本である。

評価の様式はA4版2枚に多くの項目が盛り込まれすぎており、説明なしには読みこなせない。

1枚主義という形式が優先しており、内容への関心が欠けている。予算サイクルとリンクして評価表が作られるため、事業のスケジュールと評価のスケジュールが一致するとは限らない。

評価のための評価であることがうかがわれる。

評価指標は必ずしも質的評価が行なわれる保証がなく、最悪の場合はアウトプットのみが成果の指標になる可能性がある。

ここでも目的と手段の混同が感じられる。

こうした認識から、独自の評価システムを開発することになったわけだが、開発に際して留意したことは次の点である。

市民にわかる評価であること

市民の視点が入ること

質的な評価を重視すること

事業改善、自己学習を目的にすること(高得点獲得を目的にはしない)

評価によって関係者のコミュニケーションが促進されること

事業結果は公開されること

評価のコスト(手間)を軽減すること

評価者や評価対象事業も問題となったが、市民の視点をいれるものの、まずは内部評価(執行当事者評価)とすること、対象事業は限定せずに「汎用性のある評価システム」を目指すことになった。こうした結論の背景には、日本の市民セクターがこれまで「評価」というものを軽視してきたという認識が参加者のなかに高まったことがあるという。ここにも大きな示唆が含意されている。

評価システム99の概要

評価システムの概要については、添付資料に詳しくのべられているので、それを参照していただきたいが、枠組みを要約しておく。

基本にあるのは、plan-do-see のマネジメントサイクルである。その各段階

(「予算・企画」「実施・運営」「成果・結果」と全体の事業のあり方に関わる「市民参加度・公開性」を4本柱として設定し、そのそれぞれに5項目の設問をつくり、それに対する5段階評価で得点を算出する方法である。設問項目は次の通りである。

予算・企画力

- 事業の公共性または事業の政策整合性
- 事業の効果予想と事業計画書
- 費用対効果と事業規模
- 企画の際の情報収集
- 企画内容の妥当性

実施・運営力

- 業務実施時期と役割分担
- 情報の共有
- 人材養成
- 問題点の吸い上げと業務改善
- 事業実施後の振り返り

市民参加度・公開性

- 企画段階での公開性
- 事業実施の際のパートナーシップ
- 広報の方法
- 広報のわかりやすさ
- 事業後の情報公開

成果・結果（地域社会への貢献度）

- 企画意図の達成度
- 市民の主体性
- ネットワークの構築
- 事業対象者の満足度
- 事業実施者の達成感

評価結果についても、単なる格付けや得点評価にならないように、同時にわかりやすくするために、4つの柱を軸にしたレーダーチャートで図示するようにしている。これにより、どこに課題があるかが一目瞭然となる。

今後の展開方針

「市民による事業評価システム99」は、その後も進化しつづけているが、

これからも情報を完全に公開しながら進化させていく方針を決めている。この活動のコアメンバーである粉川一郎さんは、県の機関誌に次のように書いている。

多くの人々が、評価システムにかかわり、新たな評価システム作成の担い手となっていく。コンピュータの世界で Linux がソースコードを公開し、多くの協力者を得て、強力なシステムを構築していったように、評価検討グループが評価システムを公開することで、強力な市民による「評価コミュニティ」を構築していければ、こんなにすばらしいことはありません。
(「あすの三重」 .114)