

# 社会福祉分野における 行政評価の動向とNPO

平成13年3月31日

(株)コンセプトワークショップ

## 目 次

中間報告のレビュー	2
1．行政評価の動向	4
(1) ブームとしての行政評価の危うさ	4
(2) 共創型行政評価の動き	6
(3) 評価分野における評価の難しさ	8
2．福祉行政における共創型評価野広がり	12
(1) 福祉行政におけるNPOの役割	12
(2) NPOへの福祉業務の委託	15
(3) 共創型福祉行政評価	19
(4) リアリティと関係性	21
3．福祉行政評価のNPOへの影響	23
(1) 行政に対する拮抗力としてのNPO	23
(2) 福祉の市場化と市場の福祉化への発想転換	24
(3) 評価を通じたNPOの自立とイニシアティブ	25

## 〔中間報告のレビュー〕

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）で活躍するNPO（広義）が注目されつつある。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。

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。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。

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経営理論だが、その特徴は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）が重要になってくる。しかも、評価の視点は受け手側になりつつあり、「評価する仕組み」ではなく「評価される仕組み」が重要になってきている。そのためには、情報公開が不可欠である。

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。

福祉の捉え方も大きく変化しつつある。わが国では「福祉」概念が高齢者介護に象徴されるような狭い意味で使われがちであるが、もっと大きな意味での福祉発想が必要になってきている。つまり、福祉概念のノーマライゼーションが必要である。

「行政評価」への取り組みは急速に広がっているが、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。「評価」とは「価値を決めること」だが、「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。

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。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。

日本においてもこれまで行政に評価発想がなかったわけではないが、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」とは違ったものだった。行政評価が新しい次元に入ったわけだが、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のが実状である。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くことが期待されている。

評価を客観的なものにしていくためには、基準としての「指標」が必要だが、評価指標は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。評価基準は「机上の論理」からではなく、「現場の知恵」からつくっていかねばならない。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。

現在の日本での行政評価活動の特徴として、次の点があげられる。

- 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
- 予算削減志向が強い
- 執行者による評価が中心
- 事務事業評価が中心
- 情報公開が形式的
- 住民参加の弱さ

福祉の世界は発想のベクトルが逆転するほどの変化があったわけだから、政策論議なしに効率や効果を評価してもはじまらない。安直な行政評価への取り組みは禍根を残しかねない。

行政評価を類型化すると次の3つになる。

- 行革型行政評価：住民が行政に合わせていく
- NPM型行政評価：行政が住民に合わせていく
- 共創型行政評価：住民と行政とが一緒になって創っていく

福祉の分野においては、共創型行政評価が重要である。

## 1．行政評価の動向

### (1) ブームとしての行政評価の危うさ

行政評価への関心と取り組みが急速に広がっている。この分野における、わが国の実態は欧米先進国に比べて 20 年遅れているといわれるが、そのせいか、当初は英米の行政評価手法の焼き直しの要素が強く、表層的な「ブーム状況」が見られたが、ここにきて実態を踏まえた効果的な取り組みへの模索が始まってきている。

行政評価といっても、非常に多義的であり、一概に論ずることは難しい。行政評価に関する概念的な整理は、中間報告で行っているもので、それを参照していただきたいが、ここでは「行政評価」を広義に捉えて、最近の動きを改めて整理しておく。

日本の行政評価ブームに火をつけたのは、三重県の事務事業評価である。米国の行政改革手法をモデルにしたこともあって、効率性や職員の意識変革など「経営発想」指向は強かったが、わが国の行政実態への配慮は弱く、しかも政策そのものの価値評価は重視されていなかった。このことが、その後のわが国での行政評価の動きを方向づけたように思われる。

今では、財政危機と地方分権（地域主権）を背景に、自治体における行政評価は時代の潮流となっており、理論的な概念整理や手法の研究はこの 1 年、急速に進んだ。しかし、実際の導入はなかなか進んでいない。その一因は、20 年を超える歴史を持つ英米からの評価手法の「高度さ」が、名ばかりの自治に馴染みすぎた日本の自治体の実態のなかで、うまく消化されないということがあるように思われる。

事実、評価作業に多大な時間と労力を割いている自治体も少なくないし、その結果を住民に公表してもほとんど住民には理解できない難解さが問題になっている自治体もある（これは住民の問題ではなく、行政の消化能力や編集能力、伝達能力の問題である）。

むしろ、一連の行政評価論議の中で、「情報共有」「政策思考」「住民関心」という、行政評価のために必要な基盤が日本の自治体には不在だったことが明らかになってきたと言っていいたい。

自治省の調査によれば、1999 年 9 月現在で、都道府県では 34% の 16 団体が行政評価を導入しているが、市町村レベルになるとわずか 2% の 53 団体しか導入していない。但し、関心は高く、試行中および検討中の団体はそれぞれ、66%（都道府県）28%（市町村）である。都道府県と市町村とで、これだけ大きな差があることも、日本における行政評価の動きの本質を象徴している。

事実、行政評価の導入の目的も必ずしも明確ではない。導入自治体の実際の評価基準を見ると、「必要性」「緊急性」「妥当性」「適合性」「有効性」などが重視されており、「効率性」や「経済性」は副次的なものにとどまっていることが多い。しかし、三菱総

合研究所のアンケート調査(1999年4月実施)によると、次表の通り、「効率化」と「事業の再評価」(意味不明であるが)が多くなっており、建前と現実との乖離が見られる。

〔行政評価制度導入の目的〕

項 目	件 数	%
事務事業執行の効率化	16	57.1
総合計画の進行管理	11	39.3
政策形成過程の改善	8	28.6
事業の再評価	17	60.7
予算査定	11	39.3
その他	1	3.6
合計	28	100.0

\* 三菱総合研究所調査(1999年4月)による、行政評価制度導入もしくは試行中の自治体28団体の回答

こうしたことも、行政評価が実際の必要性から出てきたというよりも、時代の流れの中で、いわば「流行的」「強迫的」に取り組まれている実情が読み取れる。行財政改革のひとつの定番的なメニューとして位置づけられている感じも強い。

実際に自治体にヒアリングしてみても、主体的に取り組むというよりも、時代の流れの中で「行政評価にも取り組まなければならない」という義務感が強く、実効性については疑問を持っている担当者が少なくない。「よくわからない」、「やっても効果は期待できない」、「作業が大変なのでやりたくない」、しかし「やらなければならないでしょうね」という、本末転倒した答えが、政策部局から返ってくることも多い。

しかも、中間報告でも述べた通り、住民と接している行政の現場の担当者は、自分たちとは無縁のものと思っている場合が多い。これまでの「自治体行政改革」がそうであったように、「外からの強制作業(したがって「効果」よりも「実施」が大切)」「上からの管理強化」という受けとめ方が自治体幹部にも一般職員にもあるように思われる。

(2) 共創型行政評価の動き

しかし、最近ではそうした管理指向型の行政評価とは別の動きとして、住民自治の視点から行政評価に取り組むケースが生まれてきている。財政危機対応ではなく、地方分権対応の行政評価発想である。中間報告の類型を使えば、「行革型行政評価」や「NP

M型行政評価」ではなく、「共創型行政評価」である。

このタイプの行政評価は、必ずしも「行政評価」という表現を使わないことが多く、また現場重視型で、評価が独立した活動として完結するのではなく、plan-do-see のマネジメント・サイクルが同時並行的に進んでいるようなスタイルが多い。

行革型評価やNPM型評価は、「評価制度に実態を合わせる」傾向があったが、共創型評価のベクトルは逆で、「実態(必要性)に評価制度を合わせる」発想が重視される。まさにパラダイムの転換といていい。評価することが目的ではなく、手段としての評価という、当然の位置づけがなされている。制度先行の取り組みではない、実態に合った実効性のある行政評価の動きが始まったのである。

「動きが始まった」と書いたが、実際にはこうした「評価」はこれまでも存在した。自治体行政の出資者であり受益者である住民にとっては、行政全体の動きに対して、また個々の施策や事業の受益者として、それらが自分たちの生活にとって役立っているかどうかは、日常生活の中で常に評価していることである。難しい手法を使わずとも、そんなことはわかっているのだ。しかし、そうした声はなかなか行政にはつながらず、時には「住民エゴ」という「殺し文句」で抹殺されてしまっている。

共創型評価とは、そうした住民感覚の上にたって、実態を踏まえた「問題解決型の評価」をしていこうということだが、そうした「住民視点」が行政に取り込まれたことが「新しい動き」なのである。行政評価がようやく「現実の地面」に降りてきたのである。

こうした動きは地方分権をさらに進めて、地域主権、住民自治へと自治体行政のパラダイムを変えていくことにつながっていくだろう。当然、コモنزの発想に立つNPOと自治体行政の新しい関係も生み出していく。管理指向型の評価と違って、共創型の評価発想のもとでは、行政とNPOとの対等なパートナーシップが育ちやすく、それがまた地域主権や住民自治を進化させていく。まさに、新しい社会の枠組に向けての動きがはじまったと言ってもいい。

なお、1999年以降、国のレベルでも行政評価導入の動きが高まっている。平成11年度の中央省庁等改革基本法では政策評価が全府省に義務づけられ、平成12年度の中央省庁改革においても、方針の一つとして「政策評価」が明記された。平成13年度には行政評価法の制定も計画されている。各省庁では、すでに様々な取り組みがなされている(国民参加型の仕組みづくりも行われている)。

しかし、実際にはまだ「手法的な試行段階」に留まっており、本来の意味での国民の視点に立った政策評価には至っていない。むしろ、地面に立脚した自治体での共創型行政評価が、国政レベルでの行政評価を方向づけていくのではないかと思われる。社会のベクトルは逆転しつつある。

これに関連して、国際開発の分野での知見が大きな示唆を与えてくれる。国際開発の分野は、政策全体が、また個々の施策や事業が、当該地域に大きな影響を与え、その結

果が顕在化しやすいから、そこでの経験は「評価」の問題を考える上で参考になる。ここでは、『開発は誰のために 援助の社会学・人類学』(“ Putting People First : Sociological Variables in Rural Development ”) から、実際に各地で住民主体型の開発プロジェクトに関わっているコーネル大学の政治学教授のノーマン・アッポフの指摘を引用しておく。

「中央政府で政策決定を行う人々こそ、評価チームのメンバーとしてフィールドに足を運ぶべきである。そうすれば、現場で何が起きているかを彼ら自身知ることができるだろう。逆に、参加型戦略においては、専門分化と分業を伴う従来型の評価手法は、情報の共有と相互理解の構築の妨げとなる。」

同じ「評価」という言葉を使っているにもかかわらず、目指すべきビジョンによっては、正反対の効果をもたらすことを、アッポフの言葉は示唆している。このことは、行政評価においても当てはまるであろう。

### (3) 福祉分野における評価の難しさ

評価にとって重要なことは「ビジョン」だけではない。「前提」もまた極めて重要である。わが国にはまだ「行政評価を行う前提条件」が存在しないと言う議論もあるが、それはともかく、評価のための前提条件が大きく変化していることは間違いない。

複雑系研究の拠点であるサンタフェ研究所の挿話として、よく引き合いに出される話がある。物理学者たちと経済学者たちの共同のワークショップで、経済学者が、消費者は経済的合理性に基づいて行動するものだという前提で話をすることを聞いていて、物理学者が驚いてこういったというのである。

「おいおい、あんたたちは本当にそんなことを信じているのかい？ もしその仮定が正しくなければ、あんたたちは間違った命題に取り組んでいるわけだね。」

言うまでもなく、私たちはいつでも経済的合理性で行動しているわけではない。

枠組みが変わらないのであれば、ある前提にもとづいたシミュレーションや理論構築もそれなりの意味を持つだろう。しかし、サンタフェで物理学者が驚いたように、それはあくまでも特定の条件下での有効性しかもたない。砂上の楼閣の上に立つ知の体系や知見の蓄積は、実際の活動には有効ではないばかりか、時に事態を悪化させる。現実の場でのリアリティを共有していないからである。

やや大仰な物言いになるが、近代科学の発想は、要素還元的な発想をベースにして組み立てられてきた。そして、生きた人間を対象とする社会科学の分野や実際の社会システムの中でも、そうした発想が主流となり、まさにその象徴としての分業発想が世界を

大きく変えてきたと言っていい。

いま、そうした近代的な発想と仕組みが限界にきている。「分ける」ことで分かってきた科学が、分けたために見えなくなってきたのである。しかも、それは単に学問の世界だけの議論ではなく、家庭の変質、地域社会の消失、教育の荒廃、環境問題の深刻化、企業制度の機能障害、行財政破綻といった、現実の社会問題とも深くつながっていることが明らかになりつつある。そうした中で、要素還元主義を超えたホロニクな生命論的な発想や複雑系発想が、生きた全体像を理解するために求められだしている。

こうした議論は、「福祉行政評価とNPOの活動」という本報告のテーマとは無縁のように思われるかもしれないが、決してそうではない。最近の行政評価や福祉行政の根底にある発想は、相変わらず要素還元的で、しかも既定の前提から結果までの因果関係に最大のエネルギーを注ぐ傾向がある。

サンタフェの挿話を例にとれば、経済活動主体としての人間にある前提を置き、それに基づいて理論や仕組みを構築するわけである。前提から結論までの理論や仕組みは精緻に磨き上げられるが、前提や結果の意味は関心の外に置かれがちである。しかし、言うまでもなく、実際の生活者にとって大切なのは、前提と結果の意味である。

行政評価の動きがなかなか実効性を高められずに、現場関係者の関心を呼ばない一因はここにあるように思われる。さらにいえば、福祉行政への財政投入のコスト/パフォーマンス（それはまさに福祉行政の評価の問題だが）が疑問視される一因でもある。

社会の枠組みが変わりつつあり、行政、とりわけ自治体行政の位置づけやベクトルが組み替えられつつある現在、従来の発想で行政評価をすることには問題がある。わかりやすい例は、最近の公共事業評価であろう。前提を変えずに、いくら手法的制度を高めても意味がない。むしろ古い体質を強化するという矛盾につながるおそれもある。いま必要なのは、前提の再確認であり、結果に期待する意味の再構築である。

行政評価は効果として、保守性と革新性を持っている。そうした議論は余り行われないうが、評価は当然のことながら現実の変化を引き起こすものだが、それがどちらを向いた変化なのかによって、意味合いは全く変わってくる。行政評価でよく議論される「客観性」は、前提と成果の間では重要であるが、前提や成果に関していえば、重要なのはむしろ「価値観」であって、客観性ではない。

そろそろ「前提から始まる発想」を「前提を含めた発想」にかえていかなければならない。

とりわけ福祉の分野は、前提条件を固定することが難しくなっている。福祉はかつては、豊かなものから貧しいものへの一方的な施しだった。前提も目指すべき豊かさも、比較的みんなに共有されていた。したがって、提供されるサービスの対象と内容もある程度「客観的」に想定できたし、提供者と受益者との間の一方的な授受でも何とか対応できた。

その象徴が、わが国の福祉行政における「措置の思想」だった。「措置制度」とは、

最小の財源で最低限度の救済サービスを最大の範囲に給付するという、全国一律の制度だった。そこでは、地域の事情を含めて、個別的な対応は配慮されずに、犠牲にされてきた。まさに「経済の論理」が支配していたのである。したがって、措置内容を評価する基準も単一尺度の客観的なものだった。

しかし、福祉とは「個別的対応」であるというのが、今の認識である。福祉は一方的な行為ではなく、当事者同志の関係性において、意味合いが違ってくる。物品の売買とは違うのである。社会の成熟化につれて、そうしたことが明確になってきた。サンタフェの物理学者たちが指摘した「前提」が変化しているのである。その視点からいえば、措置制度は、現実から大きく乖離しており、逆機能しているおそれすらあった。措置制度は見直されたが、その根底にあるこうした思想の見直しこそが大切である。

福祉活動の特徴を、評価という視点を踏まえて、整理してみよう。

#### 双方向性

福祉活動は多様な価値の交換過程と言っていい。人間関係や相性が業務の質や効率を規定する。しかも、供給者と受益者が固定されているわけではなく、相互の受益関係が成り立つという再帰的な関係がある。

#### 個別性

福祉に対する期待や内容認識は、人によって違っている。同じ行為が人によって、プラスになったり、マイナスになったりすることが少なくない。客観的な評価は難しい。

#### 状況性

福祉活動に対する期待や評価は、状況によっても変わってくる。しかも、福祉活動は完結性が少なく継続しており、Plan-do-seeのサイクルを並行的に回しながら、それらを一体的に進めていく必要がある。

#### プロセス性

結果よりもプロセスに意味があるのも福祉活動の特徴である。一般に評価にとって、アウトプットやアウトカムが重要な指標になるが、福祉の場合は、それよりも「どういうプロセスでそうなったか」が重要である。

#### 一回性

福祉活動が扱う事象は個々バラバラである。同じ「寝たきり高齢者介護」といっても、その内容はさまざまであり、言葉では表現しにくい異質性を含んでいる。こうした一回性ということが、評価を難しくしている。

#### 総合性

福祉は目先の個別課題だけで解決することは少なく、生活全般、コミュニティ全般とも深く関わっている。このことは、福祉活動の目標や前提の設定の難しさにつながっている。

## 非市場性

福祉意識が変わってきたとは言うものの、まだサービス提供者と受益者の間に、完全な供給・需要関係は成立しにくく、どうしても立場の強弱が存在する。建前としての「選択性」は導入できても、利用者主権は成立しにくいのが現実である。

同じ「行政評価」という言葉で語られるとしても、福祉分野は、画一的な評価や管理指向型の評価にはなじみにくい。

## 2 . 福祉行政評価における共創型評価の広がり

### ( 1 ) 福祉行政におけるN P Oへの役割

自治体行政の課題は、施設や道路の建設といった「ものづくり」から福祉や環境などの「環境づくり」へと重点移行しつつある。それに伴い、自治体行政のあり方が大きく変わってきている。

とりわけ、介護保険の導入により、介護サービス需要が飛躍的に増大してきたために、既存の行政中心のサービスだけでは対応できず、民間企業やN P O、ボランティア組織などとの役割分担が不可欠になってきている。

単にサービス需要の増加への対応のためだけではない。たとえば福祉の分野では、前述したような福祉概念の変化への対応という、ニーズの多様化への対応という面からも、活動主体の多元化が必要になってきている。企業はサービスと効率性に関するノウハウによって、またN P Oなどの住民主体の組織は心の通ったきめ細かさによって、それぞれ行政とは違ったサービス提供が可能であり、福祉サービスの多様性を高めることができる。

福祉分野のサービス提供主体としてさまざまな新規参入が増えることは、利用者にとっては選択肢の拡大となり、行政にとっては自らの限界を補完することになるし、経済原則から考えても、社会資源の効果的な活用につながるから、望ましいことだと考えられるが、実際はどうだろうか。

メニューや商品の種類が増えることは、理論的には選択肢が増えることだが、実際には必ずしもそうはならない。私たちの生活は、各社の多様な商品を前にして、どれを購入すればいいのか逆に選択に迷うことが多くなったのではないか。ここでも、供給側と受益側のリアリティは大きく食い違っている。

いかに福祉サービスの選択肢を増やしても、実際の利用者や社会が、適切なサービスを容易に選択できるような仕組み(たとえば多様なサービス資源の内容や利用法について、誰でも使える情報検索体制や個別事情に合わせて評価できる仕組みなど)がなければ、利用者はサービス洪水のなかでおぼれてしまうだろう。決して選択肢は増えたことにはならない。

さらに、市場原則が資源活用の最適解をもたらすというのも、ある前提(たとえば情報の対称性の存在や地域性の克服など)があつてのことである。個別性が重視され、地域性が重要になりつつある福祉の分野では、そうした前提は成立しにくいから、論理的な市場原則を適用することは難しい。逆に、中途半端な市場原則依存によって、サービス資源の無駄づかいが起こるおそれのほう強い。

こうした問題はあるものの、現実には財政危機もあつて、自治体行政から福祉分野の

業務が企業やNPO、ボランティア組織に委託される動きは急速に拡大している。先鞭をつけたのは介護保険業務であるが、そればかりではなく、保育分野や障害者支援の分野でも、いわゆる「民間委託」の動きが広がっている。

社会の枠組みの見直しという時代状況の中で、それは当然のことではあるが、実態的にみていくと、上記の問題への配慮は必ずしも十分とは言えず、むしろ目先の対応に追われているように思われる。せっかくの新しい仕組みづくりであるにもかかわらず、注意しないと従来型の仕組みのつぎはぎに終り、逆に矛盾を増幅させるおそれもないわけではない。

たとえば、民間委託のうち、NPOやボランティア組織に関しては、多くの場合、社会福祉協議会のもとにボランティアセンターが設置され、そこを通しての委託になっている。したがって、ボランティアやNPO活動への期待の高まりは、直接的な窓口として活動をコーディネートする社会福祉協議会の役割を大きくしている。

しかし、これまでの社会福祉協議会は、補助金の消化や中央からの連絡業務といった事務機能がほとんどであり、財政的にも政策的にも主体性は少なかったから、ここにきて急に大きな役割を期待されても、実際には対応が難しい。さらに、そうしたなかで管理指向型の評価概念やコスト削減型の経営発想が強調されてきたため、福祉本来の住民の視点よりも、組織防衛の視点で対応している動きも見られる。

同じことは行政にも当てはまる。自治体にヒアリングした印象では、実際の福祉活動の現場を行政から切り離す姿勢が感じられた（これは担当者の意識というよりも、構造の問題である）。

これでは、ますます福祉政策の立案と現場との乖離を引き起こすおそれがあり、福祉概念の進化の方向性には逆行しかねない。

ある地方都市の福祉担当の行政職員は次のように話してくれた。

「社会福祉協議会の担う役割は大きくなってきていますが、当市についていえば、まったく機能していません。担当者たちが、私たち以上に公務員感覚でやっているのです。補助金消化、連絡業務といった最低の事務機能しか持ち合わせていません。」

もちろん、新しい福祉のあり方を見すえながら、自らの役割の見直しを含め、自立化に向けて体質改革を進めている社会福祉協議会も少なくないが、実際にはそう簡単に自己変革できるわけではない。体質変革に取り組んでいる社会福祉協議会の活動計画などを見ても、ビジョンはともかく具体策の面では従来の発想から抜け出られない実態が伝わってくる。福祉行政の責任が社会福祉協議会などの行政外部に押しつけられてしまうのではないかという危惧さえ感じる。むしろ行政がもっと本格的に関わっていくことが必要だろう。

福祉の問題を考える場合、もうひとつの重要な問題がある。言葉にまつわる先入観の

問題である。前述の職員は、続けて次のように述べている。

「ちなみに、社会福祉法人も、『どこが福祉なの？』っていうくらいに、目先の利益しか考えていないようで、未だに行政の委託（措置制度の施行）だと勘違いしているようです。民間事業者（NPOや企業）の方が割り切っている分だけよっぽど市民の利益になっているようです。」

「公共性」とか「公立」という言葉は、それだけで「質が高い」「信頼できる」というニュアンスを与える言葉である。「社会福祉法人」も同じようなイメージを一般的には与える。一方、企業という言葉は、どこかに「金儲け主義」というイメージがあって、福祉の世界にはなじみにくい状況がある。

しかし、それは幻想である。この職員の言葉にも示唆されているが、公立の福祉施設や社会福祉法人のほうが、民間企業よりも真剣に福祉の問題に取り組んでいる保証のないことは、さまざまな事件が物語っている。

公共性という言葉も問題である。公共事業の名前で、いかに非公共的な活動が行なわれてきたかが近年明らかになりつつあるが、大切なのは「言葉で判断してはならない」ということである。

NPOという言葉は、さらにややこしい。かなり普及してきたとはいえ、まだその浸透度は低い。そのため、NPO自体がその信頼性の保証のために、行政などからの評価に依存する傾向が強くなっている。確かにそのことがNPOの存立基盤を固めたといっているが、それによって、行政との関係を強めてしまっていることも否定できないし、やや安直に自らの存立基盤をそこに依存しがちな傾向も見られる。

福祉行政の分野での、行政とNPOの安直な連携や役割分担が新しい枠組みづくりの足かせになるようなことは避けなければならない。

実際に、行政にとってNPOとはどういう位置づけなのだろうか。ある地方都市の福祉担当者はこう話している。

「行政とNPOの関係についてですが、社会福祉法人でも民間企業でも、あるいはNPOでも、行政にとっては、大きく変わりはないと思います。支援協力することが住民にとって有効である活動と判断すれば、相手がどこであろうと支援・協力関係になると思います。市民にとっての有効な活動とは、当然、サービスの直接的な提供による市民の恩恵だけでなく、市民の共助活動の実践といった側面も含めてのものですが、その点からもNPOが特別扱いされる理由はありません。

現実的にもたとえば、当市ではグループホームの立ち上げなどについて、企業に対して財政的な支援（補助）を行っていますし、NPO活動で運営している宅老所等に対しても補助を行っています。」

福祉行政サービスの急増がNPOへの委託活動を増加させることは間違いない。しかし、それはあくまでも行政からの外部委託活動の一環であり、企業なども含めての展開になっていくだろう。NPO法人はたしかに行政への登録を要件としているが、そのためにNPOと行政との関係を特別視してしまうことは避けなければならないし、福祉だから企業よりも適性が高いと考えるのも危険である。

## (2) NPOへの福祉業務の委託

もちろん、NPOならではの行政とのパートナーシップも様々な形で生まれている。

「介護サービスについては介護保険制度として、ある程度の水準のサービスは提供されている(されていく)と考えられますが、それ以外の、利用者に対して柔軟な対応が可能なきめ細かなサービスや、収益性の問題などから民間企業が積極的な参入を見込めないサービスなどに関しては、NPOのフットワークを活かした福祉サービスの提供を期待しています」という意見はよく聞かれる意見である。

また、ボランティアやNPOへの業務委託によって、市民の福祉意識を高めていき、地域ケア体制の整備や地域福祉力の向上につなげていこうという意識も広がっている。

各地で実際に始まっている、行政とNPOによる新しい取り組みについてはすでにさまざまな報告があるので、ここでは省略するが、総じていえば、まだ「育成の段階」であり、委託先の「選択」や「選別」のための評価の段階には至っていない。しかも、行政もまた委託先と一緒に、「学んでいる段階」でもある。

とりわけ介護保険の導入によって、介護に関わるマンパワーの不足が大きな問題になっている。そのため、たとえば横浜市では、市と市民団体が一緒になって横浜市ホームヘルプ協会を設立し、介護ヘルパーを広く市民から募集し、説明会に参加し所定の講習を受ければ誰でもヘルパーに登録することができるようにしているし、福岡市でも随時市民から募集し、応募してきた市民全員を所定の研修などを前提にヘルパーにしている。

ボランティア組織やNPOの育成や連携も進んでいる。ほとんどの社会福祉協議会が一定水準以上のサービスを提供できるボランティア組織やNPOを登録しておき、利用者とのつなぎ役を行っているほか、ボランティア支援やNPOづくりの支援も行っている。

行政あるいは社会福祉協議会が、ボランティア組織やNPOと連携する場合の条件に関しては、まだ「体制整備」的な形式要件に留まっている。一般的にはNPO法人であれば問題はない。法人格を有しない組織の場合、たとえば、横浜市では、概ね1年以上の活動実績があり、コーディネーターが配置されていれば認められる。あえて「概ね」という言葉を明示しているところに実態が読み取れる。活動内容に関する基準によって選別するの

ではなく、できるだけ広く委託できるようにしておき、むしろ実際の活動の中で、行政と市民組織の間で活動の内容や基準が、試行錯誤的に確認している段階と断言していい。

行政からの定型的な活動の業務委託ではなく、新たに強まっている住民同士の「共助」の仕組みへの行政支援も広がりだしている。市民参加の福祉という面では先進的な活動をしている武蔵野市の「テンミリオンハウス事業」を見てみよう。

武蔵野市では市民から提供された個人住宅を活用して、地域における身近な住民の「たまり場」づくりを進めている。運営は基本的に周辺住民の活動に支えられているが、行政は年間1000万円（テンミリオン）を上限にして資金支援をしている。すでに現在4か所のテンミリオンハウスが生まれている。

たとえば、そのひとつである「川路さんち」は、生前に市の福祉公社を利用していた川路建造さんから寄贈されたものである。市が一部改修した上で、今はミニデイサービスを実施し、主に、絵手紙、お茶、手芸などの活動を行っている。

テンミリオンハウスの事業主体はボランティア組織やNPOで、そこからの提案に基づいて、市の「事業採択・評価委員会」が事業決定し支援の内容を決めている。評価に当たっては、地域への貢献度、事業内容の分布や整備状況のほか、事業の「公益性」「発展性」「安定性」「効率性」「専門性」などが考慮されている。

武蔵野市では、この事業を通して次の効果を期待している。

- 住民ニーズに応じた柔軟・軽快なサービスの提供
- 民間の力の活用（作る福祉から使う福祉へ）
- 介護保険の限界を乗り越える
- 利用者も当事者としての役割を持って参加できる福祉へ（自尊の尊重）
- 地域に活力を生み出し、サラリーマンが地域に参加する場面を創出

まさに、地域における共助の仕組みづくりと断言していい。武蔵野市では、この他にも、高齢者や障害者の外出を支援するドア・ツー・ドアの移送サービスをするために、地域の商店主がボランティアで運転を担う「レモンキャブ」事業も行なっているが、こうした新しい福祉活動を生み出し育てることが、福祉概念のパラダイム転換している現在、重要なことであろう。

ちなみに、武蔵野市は福祉を広義に捉えており、高齢者福祉に関しても「大きな福祉」の発想が重視されている。高齢者福祉に関しても、保健や医療はもちろん、生涯学習や雇用、住宅や交通支援まで、すべてを視野において、高齢者の快適な生活を支援することが重視されている。参考までに次頁に、武蔵野市の高齢者福祉施策の体系を載せておく。

福祉行政におけるNPO分野への業務委託に関して、現状について見てきたが、重要なことを改めて整理しておこう。

福祉行政の拡大のなかで、民間への業務委託や行政と民間との連携活動は急速に増大している。

しかし、実態はまだ模索段階であり、行政側の体制整備、行政と民間との連携の仕組みづくり、委託先の拡大と体制整備、福祉概念の拡大に伴う新しい事業の創造など、事業評価以前の段階にある。各地での事例を相互に学びあうことによって、これからの福祉活動のあり方が見えてくるものと思われる。

民間委託が行われる場合、民間企業を含めて、目的に合った効果的な組み合わせが求められていく。したがって、NPOが必ずしも優位なポジションにあるわけではない。むしろ、NPOの性格やイメージから、行政との安易な依存関係や経営努力不足が危惧される。

NPOとしては、業務受託の姿勢よりも、むしろ事業創出の姿勢で、行政と関わっていくことが望ましい。そのためには自らの強み（コア・コンピタンス）を育てるとともに、起業的姿勢を強めていく必要がある。

この分野に関しては、管理指向の行政評価の動きへの関心は低い。福祉サービスの第三者評価が始まっているが、それは措置発想から抜け出るための最低基準の確認のレベルであり、本来の評価の準備段階と位置づけるべきだろう。これらを通して、当時者の意識変革や利用者とのコミュニケーションの改善が期待されるが、それらを踏まえて、福祉本来の内容に関わる評価野仕組みが生まれることが期待される。

# 武蔵野市における高齢者福祉の概念

## 高齢者がいきいきと暮らすための施策の体系



### (3) 共創型福祉行政評価

前述した通り、福祉の問題は極めて個人的なものである。これまでの行政は「平等性」「普遍性」「公平性」「客観性」を重視してきたが、福祉に関してはこれはなかなか難しい。形式的平等性の追求が実際には不平等さを結果したり、客観性を追及するあまり、現実との遊離を起こしてしまうことも少なくない。

福祉施設や福祉サービスの第三者評価事業が各地で始まっているが、「第三者」という捉え方は福祉行政の評価の場合、注意すべき概念である。これに関しては、すでに多くの問題提起もあるので深入りはしないが、ここでも「第三者性」や「客観性」という言葉の落とし穴に陥らないようにしなければならない。

利害関係のない立場からの評価ということは、公正さという点で、一見もっともらしい説得力があるが、よく考えてみると、その評価の持つ責任性の保証や前提の共有への疑念を感じる。しかも、そもそも評価そのものが活動の現場と切り離されて行われるということへの不安がある（実地調査はあるが、限られた時間での実地調査は危険な要素をもっていることはこれまでの各種の実地調査の体験が物語っている）。

もちろん、そうした評価結果が、利用者の判断に役立つことはありえるし、体制整備の過程においては有益であることも否定できないが、あまりに過度に期待したり、それで評価が行われていると考えることは避けるべきだろう。

第三者評価と対極にあるのが、利害関係者による評価、いわゆるステークホルダー評価である。どこまでをステークホルダー（利害関係者）と考えるかは問題だが、この二つの評価には基本的な思想の違いがある。

第三者評価の根底には「客観性信仰」と「当事者不信」がある。措置制度（統治）の思想の延長にあると言ってもいいかもしれない。それに対して、利害関係者評価はまさに「自治の思想」であり「当事者への信頼」が基本にある。

だからといって第三者評価が意味がないというわけではないが、時代の方向性を考えれば、評価の主役は利害関係者であるべきだろう。それが難しいことは言うまでもないが、現在の行政評価の流れはいかにも安直なところから着手しているような気がしてならない。目的よりも形式が重視されている。

福祉の分野では、むしろ広義の関係者が主体となって行う「共創型行政評価」が中心になるべきである。

共創型行政評価とは、評価・計画・実施を統合的に捉えて、新しい実体を創造する活動であり、評価だけが独立して行われるというものではない。利用者や関係者と行政とが一緒になって実体を進化させていく過程を重視するものであり、評価結果はそのひとつの過程に過ぎない。住民と行政とは名実共にパートナーであり、行政に住民が合わせたり、住民に行政が合わせたりという関係ではなく、相互に知恵と汗を出し合っていく

関係である。その関係を育てていくのが、評価である。決して一方からの管理指向の評価ではないし、目線が一段上にある「有識者」や「意識の高い市民」の賢い指導でもない。

評価は評価のためにあるわけではない。たしかに評価はさまざまな意味を持っている。評価結果の効用だけでも次のようなことが考えられる。

利用者の判断材料になる

福祉行政を進めていく上での判断材料になる

評価された事業の当事者は改善の材料を得ることができる

評価されたことによって事業の信頼性を確保できる（逆の場合もあるが）

利用者や行政とのコミュニケーションの材料になる

しかし、評価結果そのものよりも、そこに至る過程での議論や分析、情報交換や人間関係のほうに、こうした効用につながる契機をより多く内在していることは言うまでもない。評価結果の公表が、評価の過程での関係者を超えて、さらに広い範囲に伝わるということはあるが、それはプラスばかりではなく、マイナスの要素も持っている。評価結果は人によって受けとめ方や評価が違うから、単に広く広がればいいという性質のものでもない。むしろ、評価のプロセスにどれだけ多くの関係者を巻き込んでいくか、どれだけ多くの関係者を作っていくかが、重要なのである。

最近にはさらに、共創型を超えて、エンパワメント評価という考えも出てきている。評価活動を通して、福祉サービス受益者が、自分で情報を分析し、そのそれぞれの意味を確認し、それに基づいて一定の判断を下す知識やノウハウを獲得することを目指そうという考えである。自立した住民（サービス受益者）が主体的に福祉に関わっていくことで、地域社会の持続可能性を高めていくことが目指されている。まさに地域ケア体制の構築である。

共創型もエンパワメント型も、その前提条件として、関係者による情報共有が不可欠である。受け身の情報公開ではなく、積極的な情報共有化の仕組みを作っていかなければならない。当然のことながら、住民たちや地域社会の情報もまた、行政に的確に共有化されていかなければならない。行政の情報公開は、その誘い水でしかない。ここでも発想の転換が求められている。情報活動は双方向でなければ効果を発揮しない。

共創型評価の手法や仕組みについては、中間報告で一部紹介したが、その後、各地で急速にさまざまな試みがはじまっている。そうした事例をどう交流させ、地域にあった形に育てていくかが重要な課題であろう。それができるのは、まさにNPOかもしれない。NPOは地域の行政に目を向けるのではなく、広く各地のNPOとの連携にコミュニティ蘇目を向けなければならない。

#### (4) リアリティと関係性

福祉行政の評価に関して言えば、管理指向の評価ではなく、共創型の評価が効果的であることを述べてきたが、その最大の理由は、福祉の分野では関係者にとってのリアリティがあまりに違うとともに、当事者間に優劣の関係が生まれやすいということである。最後にこの点について少し整理しておく。

同じ事実でも人によって意味合いは大きく異なってくる。これは開発経済学の分野でよく問題になることであるが、先進国の専門家が途上国の住民たちのために良かれと思って実施したことが、住民の生活を壊し、逆効果を生んでしまったということはよくあることだ。「権力を持つ先進国の専門家が、地域のリアリティやニーズにそぐわない自分たちのリアリティを押しつけてくる」ことへの反省は、今では当の専門家たちでさえ意識しはじめている。

国内の地域開発やまちづくりなどでも、同じようなことはよく起こっている。そのため、最近では「内発性」ということが重視されてきている。地域開発やまちづくりの主体は、その地域の住民が主体的に取り組まないと本当に地域に根づいた活動にはなっていないし、活動としても実効をあげないということだが、その根底にあるのは「リアリティの違い」である。仮に外部のものであっても、リアリティを共有できれば、コミュニケーションが成り立ち、共創関係が生まれてくる。

人がそれぞれに知覚し解釈する世界は実に多様であり、個別のものである。それは、地域によって、あるいは所属集団によって、ある共通要素はあるだろうが、基本的には個人の人生経験によって違っている。同じ家族の一員でさえ、同じ事象への反応が違うものである。事実という言葉はあるが、その事実に与える意味は、まさに各人各様なのである。そのリアリティを共有するという事は、観察者的な調査やアンケート調査では不可能である。

評価の問題を考える場合、評価する人や評価システムを支える人のリアリティが重要な意味を持っている。専門家や研究者は、しかし、そうした個別のリアリティを超えた客観的なリアリティを前提にして理論を構築する。しかも、要素還元主義にしたがってである。

そのひとつが「豊かさの評価」である。豊かさということ、一人当たりGDPなどで考えてきた私たちは、それがいかに自らの生活のリアリティになじまないものであるかを痛いほど知っているはずだが、多くの人がいまだにその思考から抜け出られずにいる。豊かさを決めるのは、所得の多寡ではなく、その人の世界観やリアリティである。

同じ間違いを、福祉行政の評価で行なうことは避けなければならない。行政評価や福祉サービス評価などの研究や仕組みづくりが進んでいくことは望ましいことではあるが、その立脚点にあるリアリティが本当に現場の人たちの、リアリティに合致したもの

であるかどうかが重要である。専門家とか有識者といわれる人たちのリアリティと現場の受益者をはじめとしたステークホルダーたちのリアリティとが乖離していると、制度が優れたものになればなるほどおかしな結果が引き起こされることになる。

福祉の分野で、特に関係者のリアリティが重要な意味をもってくるのは、それが実に各人各様であるからだが、同時に、関係者の立場にどうしても優劣の関係が生まれてしまうからである。したがって、リアリティのぶつかけ合いが対等の関係では行なわれずに、ややもするとサービス提供者やサービス役務者がサービス受益者（当事者、周辺者）に対して知らず知らずのうちに優位な地位におかれがちである。つまり、受益者に近いほど、「無意識の遠慮」もしくはその裏返しとしての「被害者意識」が働く構造がある。

したがって、関係者のリアリティが対等にぶつかりあう仕組みが必要であり、そうしたぶつかり合いの中から、制度やサービスが進化していくことが望ましいのである。それこそが「共創」である。

ちなみに、福祉に関しては、物理的な要素よりも心理的・精神的な要素が重要である。福祉施設や福祉サービスに対する苦情の動機（直接言及される問題の奥にある苦情の原因）は、結局は誠意やコミュニケーションに関する問題であるといわれるが、それはまさに各人のリアリティに立脚している。

サービス向上とか利用者満足などということが言われる時にも、その視点がどのようなリアリティに立脚しているかが大切である。現在行なわれている福祉サービス評価はほとんどが物理的な状況評価や個別行為の評価である。しかし、重要なことは、むしろ、関係者同士の関係性の評価である。そうしたことは要素還元主義的に切り取った要素で評価できるものではなく、関係性の継続の中で、つまり共創過程を通して評価が可能になっていく。そして、評価されるとともに、改善が行なわれていくのである。

共創型評価の場合、評価に関わる関係者は多くなることは言うまでもない。リアリティの異なる関係者が共創するためには、まずそれぞれのリアリティの相互確認からはじまることになるが、同時に多様な立場にある関係者のフラットで直接的な関係を構築していく必要がある。つまり、評価のための準備活動としての「評価可能性のアセスメント」が不可欠になってくる。関係者が話し合う場をつくっただけで、共創が成立するわけではない。同時に、評価自体が実効性を持ちえたかの「評価実効性のアセスメント」も重要である。

評価という活動は、自らを評価する仕組みをつくっておかないと、権力化しがちである。「共創型」であろうと例外ではない。共創の場が権威化し、その場のリアリティと現場とのリアリティとの格差が発生しかねない。常に前提としてのリアリティを壊しつつ、関係性を固定させない努力が必要である。

評価システムの効果を維持していくためには、評価することと同じくらいのエネルギーをシステムが評価されることに向けておかなばならない。

### 3 . 福祉行政評価のなかでのN P Oの役割

福祉分野の行政評価やN P Oへの業務委託にまつわる問題を整理してきたが、最後にこうした動きに対して、N P Oはどう行動していくべきかについて考えてみたい。

「行政評価」に関する最近の動きは、言葉が先行しすぎている。しかも、その言葉の意味はあまりに多種多様であり、整理されていない。まさに「実体のない混沌さ」が感じられる。同じ「行政評価」という言葉も、人によって全く違った内容で使われているし、目的や視座によって「評価」という言葉の意味合いが、正反対の方向を向いていることも少なくない。せっかく育ち始めているN P Oが、そうした混乱に巻き込まれてしまうことは避けなければならない。

「行政評価」についても、言葉だけではなく、実体的な議論が深まることを期待したいが、おそらくそれは「評価論」ではなく、「新しい行政論」になっていくだろう。評価だけが独立して議論されているということは、これまでの行政のあり方に立脚していることであり、行政のパラダイムが変わろうとしている状況の中では限界がある。評価論議を契機に、行政そのもののあり方や行政と住民との関係、そしてN P Oとの役割分担や関係性が見直されていかねばならない。

そうしたことを意識しながら、いまの流れの中でのN P Oの対応と役割について考えると、次の3点が重要ではないかと思われる。

#### ( 1 ) 行政に対する拮抗力としてのN P O

「公」と「私」で考えられてきた日本の社会観も、最近、本来の意味での第3セクターである「共」の世界が認知されだしてきた。「公」の世界は行政が、「私」の世界は企業が主役であるとすれば、「共」の世界の主役は広義のN P Oである。

ところが、最近の動きをみていると、N P Oが公(行政)に世界に引きずり込まれるような不安がある。よく言われるように、これはわが国における市民社会の未成熟さのゆえかもしれない。しかし、社会の持続可能性を保持するためには、むしろN P Oは行政に対する拮抗力になっていくことが必要である。

行政とN P Oの関係は、最近、急速に相互依存関係を強めている。行政は育成の名目でN P Oの支援や指導に取り組んでいる一方で、福祉や環境などの新しい課題に対して、自らの限界をN P Oに依存しようとしている。行政とN P Oとのコンヴィヴィアル(自立共生的)なパートナーシップは望ましいが、注意しないと、逆にN P Oの行政依存体質化や行政によるN P O取り込みのおそれがあり、第3セクターの健全な発展を阻害しかねない。

現在の行政の実体からすれば、福祉分野で行政がN P Oなどに業務委託をしたり、N

POと連携活動をする場合、単に結果だけではなく、進め方も含めて、行政自体で行う以上に管理指向の評価が問題になっていくだろう。これまでの(あるいは現在の)行政パラダイムのもとでは、それは必要なことであり、好ましいことのように感じられる。

だが、問題はそう簡単ではない。「評価」は、施策はもとより、人々の意識や行動を方向づける誘導機能を持っている。その使い方によっては、「権力」や「強制」の源泉になる。特に管理指向の評価の場合は、その傾向が強い。行政評価は、単に業務効率とか無駄の削減などというようなレベルの話ではなく、もっと大きな意味を持っているのである。行政評価における管理の方向は、建前としては行政に向けられているのだが、業務委託などを通して、外部にも向けられていることに注意しておく必要がある。

第3セクターの公共性と行政の公共性とは、明らかに違っている。そして、これからの日本の社会にとって必要なのは、第3セクター(コモンズの世界)の公共性を高めていくことである。すでに大きな権限や権力を持っている行政に、さらに「外に向けた管理評価」の機能を与えることは、行政のパラダイム転換を阻害することになり、行政にとっても好ましい結果を生まないだろう。

福祉に限って考えても、管理指向型の行政評価が、福祉の現場のリアリティを共有せずに、せっかく育ち始めている住民同士の共助の動きや福祉活動に取り組むNPOの主体性の芽をつぶしてしまうことを危惧する。

そうならないように、行政評価の動きに対して、NPOは「評価される側」から「評価する側」へと視点を変えていかねばならない。三重県での動きのように、すでに評価そのものがNPOに委託されたり、評価のためのNPOが生まれたりしているが、福祉業務の受託に際しても、NPOは第3セクター(コモンズ)の視点から「行政を評価するという姿勢」を持っておくことが必要である。

行政評価の動きを、現在のパラダイム保守のためにではなく、新しい行政パラダイムへの進化につなげていくことが大切である。そのためには、NPOが行政の慣性への拮抗力としての存在になっていくことが望ましい。

## (2) 福祉の市場化から市場の福祉化への発想転換

福祉活動の民間委託の進展は、福祉の市場化を促進するが、それは単に福祉の世界に市場経済が導入されることではない。逆に、市場の世界に福祉の発想を導入する契機にもなるだろう。

市場主義の勢いは依然強いが、その強さの裏では、その限界や矛盾が見えだしており、市場主義の終焉も議論されだしている。市場主義を超えた「新しい経済」への模索も始まっているが、福祉関係のNPOはそうした動きの先導役をつとめていく存在になるべきではないかと思われる。

福祉関係の事業は、これまでの産業を主導してきた要素還元的な合理主義には馴染まないところがある。事業品質の評価基準も事業展開のディシプリンも、おそらく違うものになっていくだろう。

これから増えていくと思われる、行政からの福祉関係の業務委託においては、前述の通り、NPOと企業（協同組合的な企業も含めて）との競合が一般化していくと思われるが、その土俵はこれまでのような市場主義一辺倒の場とは違ったものになっていくはずである。そこでは、断片的に切り取られた商品やサービスを購入するのではなく、継続する関係性や予想しにくい将来の可能性の保証が交換されることになる。福祉の世界で培われてきた知見やノウハウが大きな経営資源になっていく可能性は強い。

企業が構築してきた市場論理やビジネス論理に従って競争していくのではなく（それであれば競争には勝てないばかりか、NPOとしての存在意義さえも見出しにくくなるだろう）、福祉的視点から新しいビジネス論理や事業理念を提案し、市場のあり方を変えていくことが望ましい。それによって、経済そのもののあり方も変わっていくだろう。「福祉分野の市場化」を「市場そのものの福祉化」の契機にしていかねばならない。市場が福祉化していけば、社会そのものが「福祉社会」になっていく。そう考えれば、行政からの業務委託の増大の動きは、NPOにとって大きなチャンスと考えられる。

しかし、そうしたパラダイム転換は、自然と進んでいくわけではない。よほど意識的に取り組んでいかなければ、実現しないだろう。目先の利益に目を奪われるのは、何も企業だけではない。存在基盤の弱いNPOのほうが、むしろ目先の動きに翻弄されやすい面もある。幸いなことに、今回は行政が業務委託者として、あるいは評価者として参加してくるわけだから、新しい視点の提案はしやすいはずである。しかも、企業そのものも、これまでの事業の進め方の限界を感じている。企業活動において「個人の意識」が重要になってきており、福祉的なものへの企業のコミューニカビリティが高まっていることも、こうした動きには順風である。

NPOとしては、行政に依存したり迎合したりするのではなく、独自の理念とビジョンをもって、行政の動きを逆に誘導する立場を目指すことが必要である。

### （3）評価を通じたNPOの自立とイニシアティブ

NPOにとって大切なことは、評価されるだけでなく、自らの信頼性を確立するために自己評価の仕組みを構築していくことである。それによって、自らの自立性を高め、社会に対する働きかけが可能になってくる。関係者との共創関係を確立し、これからの大きな福祉（福祉社会の実現）に向けての創造的な活動に取り組んでいくことが望まれる。

福祉関係のNPOの人たちと話していると、これからは自分たちが顧客に選択される

時代だとか、行政にどう評価されるかが問題だとか、いう話が良く出てくる。その根底には依然として「措置の発想」が色濃く残っており、「評価とはされるもの」との考えから抜け出ていない。しかし、評価は「される」と同時に「していく」ものである。もちろん、独り善がりの自己評価は避けなければならないが、社会的な視野にたった「評価の目」を自らがしっかり持つておかなければならない。それがなければ、リアリティ不在の無責任な評価に振り回されることにもなりかねない。

企業などを中心に、第三者機関によるISO評価や経営品質評価などの動きが広がっているが、評価基準づくりにも参加し、実際の活動においては自らの自主基準で補足するという姿勢が強く、一方的な評価を受けるだけではない。評価は他者のためにだけあるわけではない。自らの活動をしっかり評価していくことが、自らの存在基盤を確固たるものにし、発展を支えていく。NPOとしても、評価の問題に対して、積極的に関心を持って、主体的に関わっていくことが必要である。

評価にとって大切なのは、繰り返し述べてきたように評価によって起こる「変化」である。アウトプットとしての評価結果をアウトカムにつなげていかなければならない。

アウトカムの一つは、自己変革である。NPOは往々にして自らの閉鎖空間に陥りやすいが、評価活動を通して、NPOが社会性を高め、自らの組織基盤を高め、自立していくことが重要である。

もうひとつのアウトカムは福祉社会の実現である。評価が持っている「誘導機能」をうまく活用していくことで、社会に新しい動きを起こしていくことができる。そうしたソーシャル・マーケティングに一環として、評価を活用していくことも必要である。そのためには、当然、自らがしっかりした福祉社会のビジョンを持っている必要がある。評価の問題は、実は価値観の問題であり、ビジョンの問題なのだ。決して技術の問題ではない。

評価への関心の高まりを活かして、評価のマネジメント効果、とりわけ自己マネジメント効果と、ソーシャル・マーケティング効果、さらに社会にとってのイノベーション効果を十分に認識して、社会変革のイニシアティブをとっていくことが、これからのNPOの課題ではないだろうか。