

社会福祉協議会が展開する ボランティアセンターの評価方法について —プログラム評価によるロジック・モデルの活用—

佐藤 哲郎

About the Method of Evaluation the Activity of Council of Social
Welfare through the Volunteer Center :
The Logic Model's Application in Program Evaluation
SATO Tetsuro

要 旨

本稿の研究目的は、社協の地域福祉活動をプログラム評価の枠組みに基づき評価し考察することである。まず、西出(2005)が示した実績着眼型と理論着眼型の評価思考に基づき、社協の事業評価が困難である要因を明らかにした。次にプログラム評価とセオリー評価及びロジック・モデルとの関係を先行研究から整理し、ロジック・モデルを活用しながらA市社協のボランティアセンター事業評価を行うことでその改善内容を提示した。

キーワード

プログラム評価 ロジック・モデル ボランティアセンター

目 次

問題意識

1. 社協の目的と事業
2. 社協事業評価の動向
3. 社協事業評価が困難な要因と評価思考—実績着眼型から理論着眼型へ—
4. プログラム評価における動向
5. ロジック・モデルを活用した評価の実際
6. 考察及び課題

問題意識

WHOが評価を「ある活動の特徴とその効果の系統的な調査及び査定であり、その活動の改善や効果に関心がある人々が利用できる情報を作り出すことを目的としている」¹⁾と定義しているように評価の目的は、①内部における事業(活動)の改善と、②外部に対する情報の公表にある。

市町村社会福祉協議会(以下、「社協」という。)は地域の福祉コミュニティを高めていく機関として重要な役割を担っており、社協の存在意義を確固たるものにしていくためには、社協が実施している事業及び活動(以下、「事業」という。)が地域福祉の推進にどのような影響を与えているのかを評価していくことは重要であると筆者は考えている。しかしながら、社協が展開している諸事業について、現状では事業の評価が有効に機能しているとは思われない。筆者はその主たる原因を、事業を評価する視点が実施回数や参加者数、サービス提供実績等の数字で評価できるものに重きを置いている点にあると捉えている。社協事業は数字では表すことができない、あるいは表すことに適さない事業も展開している。特に社協事業はその特質上、事業のプロセスを重視しつつ、多様な関係者と連携しながら展開することも多く、それらを評価することが困難であるという現状があるのではないだろうか。結論から述べれば、それはプログラム評価という枠組みを理解していないから生じるものであると筆者は考えている。

そこで、本稿ではプログラム評価、とりわけセオリー評価やプロセス評価の段階で利用されるロジック・モデルの活用を提案する。

(1) 研究の目的

上記の問題意識を踏まえ、本稿では評価の中でもプログラム評価の一領域であるセオリー評価及び同評価で活用されているロジック・モデルに着目した。その理由として詳細は後述するが、社協の評価活動実践及び研究についてこれまで体系化されたものがないため、各社協で活動の評価する際、しっかりと評価活動が行われにくいという実情がある。そして、アメリカにおいて実践及び研究が蓄積されているプログラム評価の枠組みを用いた評価活動及び研究が、日本の福祉領域ではほとんど用いられていないという課題もある。そのような現状のなかで社協の地域福祉活動を評価しワーカーの専門性を高めたり、地域住民や専門職等へのアカウントビリティを促進していくことは非常に困難な状況であることは理解できよう。

そこで、本稿の目的を、第1にアメリカで取り組まれているプログラム評価についてその概要をおさえる、第2に社協の地域福祉活動をプログラム評価の枠組みに基づき評価し考察する、の2点とする。

(2) 研究方法

上記3つの目的を達成するために、第1に、本研究のテーマでもある事業評価の前段として、先行研究から社協の目的や役割を明確にしつつ、社協の事業とはどのように位置づけられるのかを示す。第2に、先行研究を通じて社協事業評価の動向を実践と研究の2領域から概説する。第3として、西出が示した実績着眼型と理論着眼型の評価思考に基づき、社

協の事業評価が困難である要因を明らかにする。そして理論着眼型の評価思考とそれが依拠しているプログラム評価の枠組みが社協の事業評価にとって有効的であることを示す。第4に、プログラム評価の一領域であるセオリー評価と、評価を行う際に活用されるロジック・モデルについて、その動向を概説する。第5は、筆者と関わりのあるA市社協の事業を事例に、ロジック・モデルを活用した事業評価による特徴や課題、利点等について論じる。そして、本研究による課題や限界を示す。

1. 社協の目的と事業

社協の目的や役割、展開している諸事業等についての認識について、社協職員間や一部の住民・ボランティア活動者及び関係機関等を除いて、「社協の活動が見えてこない」や「役所(役場)の部署のひとつだと思っていた」というように、住民レベルで合意形成がなされているとは言い難い。

社協の目的について、和田敏明は「住民主体の理念に基づき、地域が抱えている種々の福祉問題を地域全体の問題としてとらえ、みんなで考え、話し合い、活動を計画し、協力して解決を図る。その活動をとおして、福祉コミュニティづくりと地域福祉の推進をめざす」²⁾と述べている。また、藤井博志は、社協を日本における主要なコミュニティワーク機関と位置づけ、コミュニティワークを「専門職の介入が、住民・当事者の主体形成及び生活障害への支援の組織化を促し、その過程のなかで地域の民主化および住民自治の形成を目的とする地域援助技術」³⁾であると定義している。それらの論考及び社会福祉法第109条の規定を踏まえ、筆者は社協の目的を「公共的性格を有しながら地域における広範囲で多様な生活課題に対し、さまざまな活動主体の参加を促進するためにコミュニティワークを展開し、福祉コミュニティを構築していくこと」であると考える。

社協の事業について、沢田清方は広義の意味で地域福祉に関わるすべての事業や活動を地域福祉活動と位置づけ、地域福祉の構築には「結局は、住民・当事者の願いやこうあって欲しいという総体が実ったものが制度として構築されることになるのであろう」と述べ⁴⁾、とりわけ非専門職である住民や当事者の視点を重視している。

また、2005年に全国社会福祉協議会地域福祉推進委員会による「市区町村社協経営指針(改定)」では、市区町村社協の事業部門の考え方について①法人運営部門、②地域福祉活動推進部門、③福祉サービス利用支援部門、④在宅福祉サービス部門、の4部門を提示している。

以上のことから、社協はその目的を達成するために、コミュニティワークを基盤に諸事業を展開していると位置づけられる。事業の展開には社協内部の各部署との連携はもちろんのこと、事業での関係者とりわけ住民や当事者の参加を促進していくことが重要となる。

2. 社協事業評価の動向

(1) 社協事業評価の実践動向

社協事業評価において実践レベルでは、1990年代に入り、全社協は社協事業経営検討委員会を設け「事業チェックリスト」を作成している。このチェックリストについては、「ふれ

あいのまちづくり事業」との関わりのなかで、第1にこの事業に対してアセスメントが必須の条件であるとの考えから、5年の事業実施によっていかに変化したかという客観的データが必要であると考えたからである。チェックリストの作成に携わった栃本一郎によると、「従来、社協には運動指針ややるべき理念、機能を列挙したものはあった。しかし、それらが現実にどの程度実現しているのかについての客観的指標はなかったといえる」と述べており、さらにそのような現状に対して「その結果、現状のさまざまな問題点が分析されず、放置されるとともに、市区町村社協全体にかかわる組織上の問題点として課題を抽出し、分析する視点を欠いていた。そして、それに対する改善策も提示し得ず、個々の市区町村社協のイーजीオーダーの戦略も定式化できなかつたといえる」と述べている⁵⁾。しかし、このチェックリストについても「ふれあいのまちづくり事業」との関わりの中で作成されたものであり、その事業を受けていない大多数の社協において活用されているものではない。

また、評価活動の実践においては、都道府県社協が推進役となり地域福祉活動に関する評価活動を市町村社協へ浸透させようとする動きもある。例えば山形県社協や青森県社協などは先駆的に県内の市町村社協ワーカー等を対象とした評価活動を展開している。しかし、①そもそもプログラム評価のどの階層に焦点化した評価活動を展開しているのか不明確であり、②その評価項目及び評価指標の妥当性について十分な検討や検証がなされていない、という課題がある。

(2) 社協事業評価の研究動向

研究においては地域福祉活動の住民満足度を分析し、その結果を地域福祉活動計画へ活用することの重要性を示した研究(増子・三浦・糟谷ほか2002, 増子2006)や、社協の「ふれあいのまちづくり事業」を対象とした事業評価研究(神里2004)などがある。しかし、大島巖が「現在の福祉サービスの評価は必ずしもプログラム評価の枠組みに基づいて行われておらず、総合的かつ体系的な各種の評価が行われることは少なかった」⁶⁾と指摘しているように、いずれの研究もプログラム評価の階層を意識している評価研究とはいえない。それは、後述するが下位階層に位置する評価が成立していないまま、あるいは中間の階層を飛び越えて上位(例えばアウトカム／インパクト評価)階層の評価を行っていることから理解できる。

また、長年社協ワーカーを中心にコミュニティワーカー養成に携わってきた藤井博志は「コミュニティワークにおいて、実践の記録化とその実践を評価する検討法が現場に根ざしていない」⁷⁾と指摘しており、実践の記録化⁸⁾を研究の枠組みにするなかで評価について言及している。しかし、記録化への動機は「仮説—実践—評価」という事後評価について述べるにとどまり、仮説段階や中間における評価については触れていない。

そのなかで、瓦井昇は、地域福祉計画等における評価という視点でプログラム評価について言及している。瓦井は、プログラム評価なので「施策や事業の論理的な展開を明確にしないと、外部におかれた実践者や住民が施策・事業の正当化に都合のよい評価が先行してしまい、結果として計画の策定主体に対する不信感を増大させることになる」⁹⁾と指摘している。そして、プログラム評価の枠組みであるセオリー評価の概要に触れ、ロジック・モデル及びそれを導入する際のフロー図を提案している。瓦井の評価に対する視点として

は、住民への公開(アカウントビリティ)の重きを置いている。

しかしながら、プログラム評価は業務改善にも有効的な評価法であるが、社協事業をプログラム評価の枠組みで評価している実証的研究は現在のところ見当たらない。

3. 社協事業評価が困難な要因と評価思考—実績着眼型から理論着眼型へ—

(1) 社協事業評価が困難な要因

社協活動に関する評価活動及びその視点については、1960年代から議論されてきたものの¹⁰⁾、それが社協間で共有されてきたとは言いがたい。その結果、社協における地域福祉活動の実践的蓄積は、全国ネットワーク組織の利点を生かすことなく、各社協もしくは各職員個々の単位において経験知等に依拠しながら独自に実践されてきたのではないかと筆者は考えている。それゆえ、社協事業の展開はワーカーの力量に左右されてしまい、力量のあるワーカーが異動もしくは退職した後に、社協の地域福祉活動が一気に衰退していくことも実際生じている¹¹⁾。

では、どうして社協活動を評価していくことが困難なのであろうか、その理由としては①活動の多様性、②地域福祉活動の援助過程が長期間にわたるため成果が見えにくい、③介入していく対象が多岐にわたる、④共通の言語として社協の地域福祉活動実践が共有されてこなかった、などがあげられるだろう。

しかし、それだけが評価を困難にしている要因ではないと筆者は考えており、特に評価を実施する際に必要な考え方・とらえ方にあるのではないだろうか。

(2) 評価の思考—実績着眼型と理論着眼型—

行政の政策評価を研究している西出順郎は、評価目的を確実に実現するため、評価客体に対する評価の着眼点と方向性を明示する概念を「評価思考」と定義し、実績着眼型評価思考と、理論着眼型評価思考の2つに整理している¹²⁾。

西出は、実績着眼型評価思考を「評価の出発点を実際の業績とし、その達成度の比較分析を中心とした評価の実施を構築し、評価の目的達成を目指す評価思考」と定義している。西出は、実績着眼型評価思考は「木を見て森を見ずの如く、実績に固執する余り行政評価の目的と必ずしも適当とは言いがたい評価の実施を遂行し、評価目的の達成を阻害している」と述べ、阻害要因として、①評価手法の軽視、②評価結果の軽視、③ニーズアセスメントの軽視、④事業と成果間における論理的連鎖の軽視、の「4つの軽視」の誘引であると指摘している¹³⁾。

一方、もう1つの評価思考として事業の実績ではなくその可能性を説明する理論着眼型評価思考を示している。理論着眼型評価思考は「数値による表層的な判断・総括型から論理力を駆使した改革・改善型の評価への拡大、評価の目的と評価の実施との最適化状態への接近」を意味し、その評価思考が依拠しているものが後述するプログラム評価の枠組み、とりわけセオリー評価であり、それを説明する評価手法であるロジック・モデルによる検証である。そして、理論着眼型評価思考の効用として、①説得力ある評価手法の導入、②コミュニケーション力の向上、③改革・改善志向の評価の強化、④評価行為と意思決定行為の同一化、の4点をあげている¹⁴⁾。

(3) 社協事業評価活動の問題点—実績着眼型と理論着眼型との比較から—

前述の西出の研究は行政評価について論じたものであるが、そこで提示した実績着眼型と理論着眼型の評価思考による枠組みは、社協評価を行う際にも有効的に活用できると筆者は考えている。したがって、その評価枠組みに基づき社協評価活動の問題点を指摘したい。

まず、社協で活動評価を確認しようとするならば事業報告書や評議員会資料等があり、それらの多くはその年度に実施した事業・活動の事実、つまり事業・活動の実施回数や参加者数、いわゆる数値で説明できる実績が根拠として記載されている。

しかし、塚口伍喜夫が「地域福祉の内実化を図るためには、活動成果の評価と住民への公開である。社協で活動評価をみるには、その年度の事業報告書による。多くの事業報告書はその年度に実施した事業・活動の事実は記載されているが、事業計画で表明したそれぞれの事項が具体的にどのような成果を挙げたのかは、多くの場合、抽象的表現で終わっていて数的な把握ができない。それでは、対投資効果も計れない。しかも、その評価は多くの場合、事務局作業で行われており、その事業・活動にかかわった当事者、住民、ボランティアなどとともに評価したものではない」¹⁵⁾と指摘し、また、瓦井も「簡便な数的処理を施した評価や関係する職員などの経験知に基づいた表面的な評価では、結局、施策や事業のスクラップ・アンド・ビルドのための道具として利用される結末に至ることが多いといえます」¹⁶⁾と述べているように、現在の社協事業評価における評価思考は、実績着眼型に依拠しているといえる。そして、実績着眼型の評価思考においては、その着眼点が人数や活動数等に代表される数値で表すことができる、いわゆる結果(アウトプット)に重点が置かれているのである。

そのため、プロセス(過程)を重視する社協事業にも関わらず、要素間についてあまり注意をはらわれることもなく、結果と最終成果(福祉コミュニティの構築や地域福祉の推進)とがあまりにもかけ離れており、それらが社協活動に起因するものかどうかを説明することができていないという、社協事業を評価する視点として大きな問題点が生じているのである。筆者は、その問題点を改善していくためにこそ、業績着眼型ではなく、理論着眼型評価思考に基づく評価活動が効果的であると考えているのである。

表1は、理論着眼型評価思考による社協事業評価を類型化するとともに、実績着眼型評価思考により評価との比較をしたものである。

次章では、理論着眼型評価思考が依拠しているプログラム評価、とりわけセオリー評価について動向を概説する。

	理論着眼型評価思考	実績着眼型評価思考
主 体	内部(地域福祉活動推進部門、福祉サービス利用支援部門、在宅福祉サービス部門等)	内部(法人運営部門)
客 体	事業の理論	事業の実績
目 的	理論上の成果検証(改善・質の向上)	実績の結果検証(判断・総括型)
時 期	事前評価を中心に中間及び事後評価	中間もしくは事後評価
手 法	ロジック・モデル	結果の提示

表1 評価思考による社協事業評価の類型

4. プログラム評価における動向

(1) プログラム評価に関する定義

プログラム評価における代表的な研究者であるウェイス(Weiss, C.)は「評価とは、プログラムや政策における実施と成果の体系的な査定であり、明示的あるいは非明示的な対象と比較しながら、これらのプログラムもしくは政策の改善に貢献するためのものである」と定義している¹⁷⁾。ウェイスの定義の特徴としては、プログラムの実施と成果の体系的な査定するという点と、評価を通じて政策の改善というフィードバックがなされることもあげられる。

また、プログラム評価に関する様々な手法、考え方についてロッシら(Rossi, Lipsey & Freeman)は、図1に示されているように下層に位置する評価が成立することによって始めて、上層に位置する評価を行う意義があるとしている。以上のことから、プログラム評価を行う際は、①プログラム評価のどの階層に焦点をあてるのか、②当該プログラムがどのように改善し得るのか、を意識しながら評価活動を展開していくことが重要となる。

なお、これらの評価手法間のベースになっているのが「セオリー評価」である。

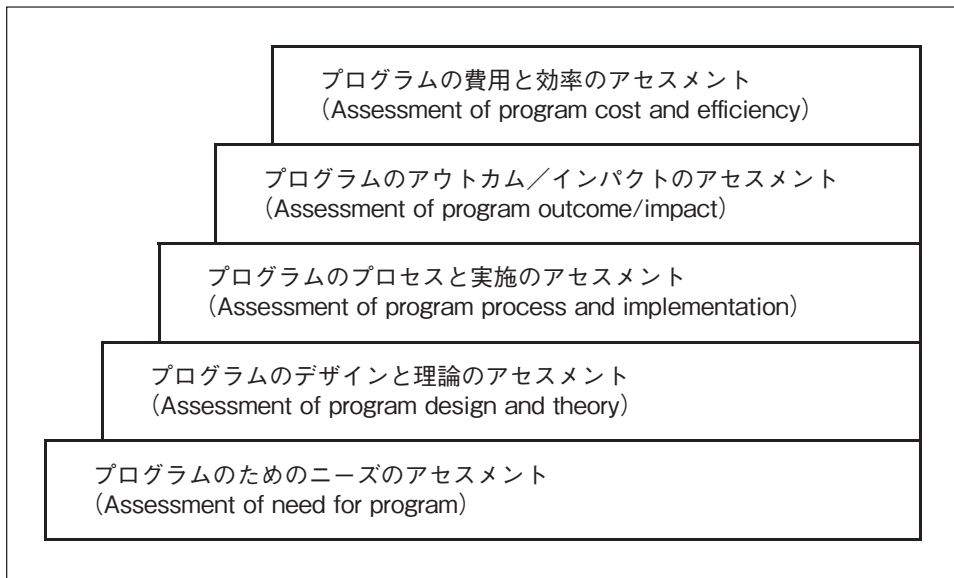


図1 プログラム評価の階層 (evaluation hierarchy) と評価の問い

出典：Rossi, Lipsey, Freeman, *Evaluation 7th edition*, 2004. 大島巖・平岡公一・森俊夫・元永卓郎 監訳『プログラム評価の理論と方法－システムティックな対人サービス・政策評価の実践ガイド－』(第2版), 日本評論社, 2008年, 77ページ.

(2) セオリー評価

セオリー評価とは、ウェイスは「事業費等や事業活動から成果までの連鎖における予測されるながれを探究する評価である」¹⁸⁾と定義し、また、チェン(Chen, H.T.)はセオリーをプログラム・セオリーとよび「最終到達目標(ゴール)に到達するために行わなければならない

ないこと、予想される他の重要なインパクト、最終目標とそれらのインパクトがどのように生じるものなのかを詳述するものである¹⁹⁾と定義している。

セオリー評価は実験デザインなしで事業の影響を評価する能力があり、また簡単に手段と目的のストーリーを提供でき、統計的な結果だけよりも説得力があって記憶に残るとの特徴がある。そしてセオリー評価のなかで作成されるものが「ロジック・モデル」である。

(3) ロジック・モデル(Logic Model)を活用したプログラム評価

龍・佐々木によると、原因と結果の連鎖関係を明らかにするセオリー評価の最終成果物はロジック・モデル(Logic Model)であるという²⁰⁾。ロジック・モデルは、1970年代に米国ワシントンの政策シンクタンクである、アーバン・インスティテュートのフォーリー(Wholey, J.S.)が評価可能性評価(Evaluability Assessment)を行うための手法として開発されたものである²¹⁾。これは、「徹底的な評価の対象となった事業が有益に評価されることを保証するために、厳密な評価の実施前に活用される技法」のことである。

ロジック・モデルとは、それぞれの事業における想定される成果や一連の連鎖を図表化したものである。全ての事業には、その活動を行うことによってどのような成果を生み出すのかという理論・道筋の仮説が存在する。ロジック・モデルとは、こうした仮説を明確に示すための方法である。つまり、対象となるプログラムを実施することにより、施策・事業の対象にどのように影響を及ぼし、最終的にどのような成果をあげていくのかについて複数の段階・手段にわけて表現しつつ、それぞれの一連の関連性を整理・図式化することにより、施策・事業の意図を明らかにするものである。

企画された事業の論理的説明力、事業実施の物理的可能性、事業の具体的な成果目標は、ロジック・モデルを構築する過程(ロジック・モデリング)の中で検証される。基本的な構成要素は、資源(Inputs)、活動(Activities)、結果(Outputs)、成果(Outcomes)、影響(Impacts)である。これらの要素は、「もし…ならばこうなる」(if then)という推論を基に時系列的に結び付けられる。ウェイスによると、このロジック・モデルは、利用価値が高く、プロセス評価、インパクト評価、費用便益評価の各段階で必ず使えると述べている²²⁾。

海外の動向について高橋正有によると、行政レベルではプログラム評価をする際もロジック・モデルを活用すること自体は、欧米諸国では比較的以前から取り組まれているという²³⁾。

非営利組織では、アメリカのケロッグ財団(W.K.Kellogg Foundation 2001)やユナイテッドウェイ(United Way 2008)はロジック・モデルを活用するためのガイドブックを作成し、非営利組織が活動を展開するうえでロジック・モデルの活用を推奨している。特にユナイテッドウェイでは、助成金の申請時に実施計画書とあわせてロジック・モデルの提出を義務付けている。

日本では、行政の政策評価分野で佐藤徹や刈谷剛らがロジック・モデルを活用し実際に行政の政策評価を行っている。また、教育分野では石田謙豪らが学校評価での自己評価に活用している。しかしながら、日本では福祉・非営利組織領域においてロジック・モデルを活用した評価研究は現在のところ見当たらないのが現状である。

5. ロジック・モデルを活用した評価の実際

(1) 社協ボランティアセンターの概要

市町村を単位としたボランティアセンターとしては、1962年頃の社協による善意銀行が始まりだといわれている。この善意銀行では、金品及び労力を預託し、必要な人等へその金品や労力を払いだすシステムであり、後に「労力」の需給調整(コーディネート)機能がボランティアセンター機能として発展した。そして、1973(昭和48)年に、社協が設置するボランティアセンターに対する国庫補助が創設され、1975(昭和50)年に始まった「社会奉仕活動育成事業」により、1988(昭和63)年度までにボランティアセンターを473カ所の市区町村社協に設置され、また、1985(昭和60)年の「ボラントピア事業」により1993(平成5)年度までに635カ所の市区町村社協で実施された。さらに、1991(平成3)年開始の「ふれあいのまちづくり事業」や、「市区町村ボランティアセンター活動事業」などにより、市区町村社協ボランティアセンターの整備が急速に進められていった。

社協ボランティアセンター機能として、牧賢一、木原宣弘、岡本栄一、全国社協による先行研究を踏まえて筆者が整理をしたものが表2である。

機能の分類	内容
調査・研究	地域のボランティアに関する調査及び研究
情報収集・提供	ボランティア情報の収集及び必要な情報の提供
ネットワーク(連携)	公私関係機関との連携
教育(福祉教育)・学習	学校、地域を基盤とした福祉教育の展開
人材育成	ボランティア等人材の育成

表2 市町村社協ボランティアセンターの機能

ボランティアセンターが5つの機能を発揮し、かつボランティア推進団体相互の協働と連携を図ることを目的として設置されるのが運営委員会である。運営委員については各ボランティアセンターにより多少の相違はあるものの概ね、①社協役員(理事等)、②福祉施設代表、③住民代表、④ボランティア代表、⑤行政代表、⑥その他、から構成されている。また、当事者の委員への参画、公募制による委員の募集など、幅広い分野からの選出に心がけているボランティアセンターもある。

しかしながら、「事務局社協」²⁴⁾と社協が批判されてきた中で、その役割を果たしていないという課題もある。

(2) 事例の概要

A市ボランティア市民活動センター(以下、「A市ボランティアセンター」という。)は、2005(平成17)年の社協合併により新たに発足した。合併と同時に、ボランティアセンター運営規程は存在していたものの、様々な理由により運営委員会を組織化するまでには至っていなかった。合併後、1年半が経過しても運営委員会が組織化されておらず、なぜ運営委員会が必要なのか等の議論がないままトップダウンで組織化した。委員の選出についても公募での選出が1名あったものの、ほぼ事務局サイドの意向に沿う形で人選がなされた²⁵⁾。そのような状況の中、2006(平成18)年10月に合併後初めてとなる運営委員会を開催した。

しかしながら、会議はいわゆる事務局が主体で、運営委員会時の内容の大部分が報告事項であり、協議する内容及び時間等についてはほとんど無かった。その理由は、運営委員会の開催回数が年間2回のみであり、そのためどうしても委員会の議題については事後報告が主となっていた。言い換えれば、事務局サイドの説明に終始してしまっており、運営委員会を主体とする役割は果たしていなかったと考えられる。

(3) 課題の改善

A市ボランティアセンターでは、課題を改善していくために以下のことを重点的に取り組んだ。なお、そのプロセスに関してロジック・モデル(図2参照)において図式化している。

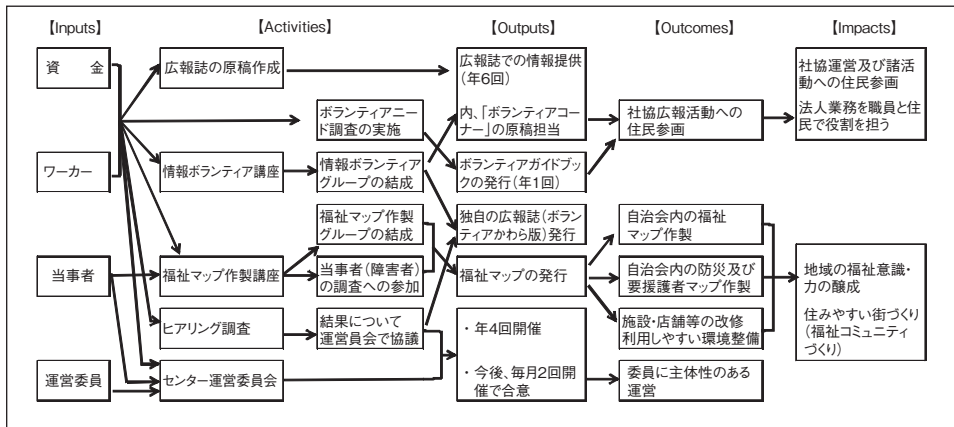


図2 A市ボランティアセンター事業のロジック・モデル図

① ボランティアセンター運営委員会の強化

委員会の実施回数が18年度は2回ということもあり、運営委員の意見や思いを共有することを事務局サイドとして怠ってきた。つまり、事務局主導で運営委員の思いや意見を聴くことなくトップダウンで運営委員会を開催していたのである。そこで、ボトムアップ式の運営委員会へ方向転換するために報告事項中心から協議することに重点をおいた(表2参照)。

特に、第2回から市内ボランティア活動に対する課題をテーマに協議を重ねた。課題の素材については、次に述べるヒアリング調査結果を活用した。委員間で共有した課題のなかでボランティア情報について優先的に取り組むことにした。まず、ボランティアの情報誌を発行していく仕組みをつくること、そして定期的に広報するための記事を市民の視点で作成するための人材を育成していくことを重点項目とした。そしてボランティアのニード調査の実施や、ボランティア講座を開催し人材を育成することとした。

4回の運営委員会を通じて、委員から市内の課題の一つひとつ取り組んでいくためには、継続的な運営委員会の開催が必要なのではないかとの意見が出され、2ヶ月に1回(年6回)の頻度で運営委員会を開催していくことで合意を図り、委員が主体的に会を運営するようになっていった。

② 【調査・研究】機能(ヒアリング調査結果)の活用

A市社協では、2008(平成20)年度から5カ年計画である「地域福祉推進計画」を策定する基礎資料とするため、2007年8月から10月にかけて支所単位で各種団体、当事者団体、ボランティアへのヒアリングを行った。ヒアリングの内容は、「地域で抱えている問題・課題」について意見交換を行ったものである。その内、ボランティア活動者へのヒアリングによりA市内で共通する項目として、①ボランティア情報、②ボランティアの高齢化(男性ボランティアの必要性含む)、③活動助成金、④活動を行うための移手段、⑤災害ボランティアの組織化、があげられた。そこで、市内のボランティア活動に関する課題であるこのヒアリング結果を、運営委員会での協議の基礎資料として活用することとした。

また、ボランティアのニーズを把握するために調査を行うことになり、主に市内の福祉施設や団体を対象にニーズ調査を行い、その結果をボランティアガイドブックに掲載した。

③ 【人材育成】及び【情報収集・提供】機能の強化

人材育成講座についても、従来から継続している講座を見直し、新たに「情報ボランティア養成講座」と「福祉マップ作製講座」を開催した。「情報ボランティア養成講座」は、既存の社協広報誌への参画だけではなく、ボランティアセンター独自の情報誌発行ができるような人材を養成することを目的に開催し、講座終了後ボランティアグループを結成した。不定期ではあるが社協広報誌のボランティアコーナーの記事作成を担い、新たにボランティアかわら版を発行し、ボランティア活動者の紹介や講座の紹介、助成金等の情報等を掲載している。これら活動は、従来社協職員により行われていた広報活動への住民の参画であり、換言すれば社協業務の一部を住民が担っているということである。

また、ワーカーを中心に作成したボランティアガイドブックは、市内の公共施設や少数ではあるが店舗にも置くことができた。併せて社協広報誌やホームページ上でも情報をアップし、できる限り市民に情報が行き届くようにした。ただし、情報を強化する前後で比較可能なデータを集計していなかったため、その結果がどう変化したかを把握することはできていない。

④ 【教育・学習】機能

【教育・学習】機能においては、従来は各学校単位で実施している福祉教育学習が中心であったが、児童・生徒への福祉教育だけではなく、大人への福祉教育も大切であるとの観点から、人材育成講座の1つでもあった「福祉マップ作製講座」への参加を通じて、福祉学習へつながるよう計画した。結果としての「福祉マップ」発行だけでなく、その成果として少数ではあるが、自治会内で「福祉マップ」や「防災及び要援護者マップ」を作製するところも現れてきている。そしてマップの作成プロセスや、マップを活用した住民学習会へもワーカーが関与しながら地域への援助を展開している。

⑤ 【ネットワーク(連携)】機能の強化

ロジック・モデル(図2)では、要素間における各種活動が単発ではなく重層的に、関係付けながら展開している。すなわち、各種活動が必要に応じてネットワークを形成しながら活動を展開していることを意味している。もちろん、ロジック・モデルには含まれてい

ない他の活動でもネットワークを図りながら展開していることはいうまでもない。

6. 考察及び課題

(1) 考察

A市社協の事例では、当初はボランティアセンターの5つの機能を意識することなく、各活動が単体で展開されていた。そして各活動がどのような結果を産出し、どのような成果に至るのかを意識しないまま事業が展開されていた。それらが意識されまま事業が展開されるということは、結果的にワーカーの専門性も高まらず、また地域住民や他の専門職へのアカウントビリティとしての根拠も乏しいと言わざるを得なかった。

そこで、新たに作成したロジック・モデル(図2)を活用し、【Inputs】から【Impacts】での要素間の流れを意識し、ボランティアセンターの各活動が単発ではなく関連づけられながら展開されていったことが理解できるだろう。その結果、ボランティアセンターの事業のなかで5つの機能が発揮されることにつながったともいえる。

このように、プログラム評価を行う際にロジック・モデルを活用することで、当該プログラムの課題が明らかになり、【Inputs】から【Impacts】までの要素間の道筋を論理だてることにより、当該プログラムの改善につながっていくといえる。

(2) ロジック・モデルの活用による利点

ロジック・モデルを活用した事業評価を行った利点としては次の3点をあげることができる。

第1は、社協職員が理論着眼型評価思考の視点に立つことで、成果を意識した志向への転換や、各事業のつながりを意識し、個々の事業がどのような成果を創出し、最終的に住民や地域に対してどのような影響を及ぼすのかの意識を促す意義は大きい。

第2は、ロジック・モデルを活用することで、要素間の連鎖が可視化できるということである。したがって、職員間等で評価を行う際に協議していく資料として活用できるだけでなく、可視化により、住民や関係者等に当該事業を説明する資料としても活用できる。

第3は、資源(Inputs)、活動(Activities)、結果(Outputs)、成果(Outcomes)、影響(Impacts)に至る／至らない事業が明確になることで、当該事業の必要性が明確化され、また、新たな事業が必要となるなど、事業の見直しや新規の展開のための判断に活用できる可能性がある。

(3) 本研究における課題と限界

本研究における課題について述べるとするならば、第1に【Outcomes】や【Impacts】の設定をどのように行うのかがあげられるだろう。第2に、アカウントビリティの根拠とするならばワーカーだけがロジック・モデルを活用するのではなく、運営委員会をはじめ、他の社協職員、地域住民や他の専門職とも協同して作成・活用していく必要があるだろう。第3に、今回はボランティアセンターのプログラムを評価したが、このロジック・モデルは組織全体を評価するうえでも活用できるため、他のプログラムの評価にも活用し、それらプログラムが組織全体としてどのように関連づけられるのかをロジック・モデルを活用

し評価していくことも今後の課題としてあげられるだろう。第4に、今回はセオリー評価の枠組みのなかでロジック・モデルを活用したが、プロセス評価、インパクト評価、費用便益評価が段階的に行われるよう評価活動及び研究を蓄積していく必要があるだろう。そのためには、実践現場職員と研究者が協同していく必要もあるだろう。

次に本研究における限界について述べておく。第1に、本研究における事例でのロジック・モデルの活用については、それを活用したワーカー自身の関心自体が専門性を高めていくことを着眼点に、主に業務改善を目的として実施している。そのため、住民へのアカウントビリティのためへの活用については、その活用方法も含めて今後の課題であり、筆者が問題意識で述べた「アカウントビリティへの課題」まで広がっていないことは本研究における限界である。第2に、本研究における事例は2005年4月から2008年3月における実践事例を使用している。ゆえにその後のロジック・モデル活用の状況や、評価の検証が本研究では述べられていない。それは、ロジック・モデルを活用していたワーカーが2008年3月に退職をしたため、その後のA市社協内での取り組みにまで広がっていかなかったためである。プログラム評価を進めていく上でロジック・モデルの活用を浸透させていくためにも、ロジック・モデルを活用し評価活動を行うことが可能な職員を養成していくことが重要であり、養成した職員が他の職員、法人内の役員、地域住民、他の専門職等にその意義を伝えていくことも必要であろう。

【参考文献】

- 石田謙豪・平恵津子・住元しのぶ・長尾眞文「自己評価の活用による学校改善の実践報告」『日本評価研究』第7巻、第1号、日本評価学会、2007年、21～32ページ。
- 刈谷剛・中川善典・那須清吾「政策・施策の立案に関する方法論と行政経営システムの構築」『社会技術研究論文集』第5巻、社会技術研究会、2007年、68～77ページ。
- 木原宣弘(1979)「ボランティアセンターの現状と課題」『月刊福祉』62巻、24～29ページ。
- 牧賢一(1966)『コミュニティ・オーガニゼーション概論』全国社会福祉協議会、176～177ページ。
- 岡本栄一(1981)「拠点としてのボランティア・センター」大阪ボランティア協会編『ボランティア：参加する福祉』ミネルヴァ書房、279～286ページ。
- 小原宗一(2005)「社会をかえるインターメディアリーとしてのボランティアセンターへ」『ボランティア白書2005』社団法人日本青年奉仕協会、49～50ページ。
- Patton,M.Q(1999), *Utilization-Focused Evaluation 3th edition*, Thousand Oaks, CA:Sage, 1997, p23.
- Rossi, Lipsey, Freeman, *Evaluation: A systematic approach 7th edition*, Sage publication, 2004, p4.
- 佐藤徹「自治体の政策・施策評価指標の設定過程におけるロジック・モデル活用法の提案－大阪府豊中市の実践事例を通じて－」『日本地域政策研究』第1巻、日本地域政策学会、2003年、147～153ページ。
- United Way., *Logic Model Handbook 2008*
(http://www.vsuw.org/file/logic_model_handbook_updated_2008.pdf, 2011.9.20)
- 渡辺直登「プログラム評価研究」下山晴彦編著『臨床心理学研究の技法』福村出版、2000年、147ページ。
- W.K.Kellogg Foundation., *Logic Model Development Guide*. 2001. 農林水産政策情報センター「ロジックモデル策定ガイド」, 2003年
(<http://www.maff.go.jp/primaff/kenkyu/gaiyo/pdf/066.pdf>, 2010.9.10)
- 全国社会福祉協議会(2001)「全国社会福祉協議会ボランティアセンター・ガイド」

【注・引用】

- 1) 財団法人健康・体力づくり事業財団「地域における健康日本21実践の手引き」2000年、76ページ。
- 2) 和田敏明「社会福祉協議会の基本理解」新版・社会福祉学習双書編集委員会編「社会福祉協議会活動論」全国社会福祉協議会、2007年、3ページ。
- 3) 藤井博志「コミュニティワーク実践の分析と記録化の視点」『日本の地域福祉』第20巻、日本地域福祉学会、2006年、31ページ。
- 4) 沢田清方「住民と地域福祉活動」、ミネルヴァ書房、1998年、131～132ページ。
- 5) 柄本一三郎「社会福祉協議会と運営管理・経営」新版・社会福祉学習双書編集委員会編「社会福祉協議会活動論」全国社会福祉協議会、2007年、205ページ。
- 6) 大島巖「地域における福祉サービスの評価方法と実際」『地域福祉の理論と方法』社会福祉士養成講座編集委員会編、中央法規、2009年、274ページ。
- 7) 藤井博志「コミュニティワーク実践の分析と記録化の視点」『日本の地域福祉』第20巻、日本地域福祉学会、2006年、31ページ。
- 8) 藤井は、コミュニティワークの記録を「地域における住民及び専門機関等関係者の組織活動援助に関するコミュニティ実践の評価に有効に活用されることを意図した諸記録」と定義している。前掲載6), 32ページ。
- 9) 瓦井はプログラム・セオリー評価(ロジック・モデル)とエンパワーメント評価を紹介している。詳しくは以下の文献を参照のこと。第14章「計画の成果を評価し、実践力の力量を高める—評価の技法と展開」『地域福祉方法論』大学教育出版、2011、191～207ページ。
- 10) 例えば、重田信一「記録のとりかた・評価のしかた」『月刊福祉』第47巻、第12号、全国社会福祉協議会、1964年、鈴木五郎「戦後地域福祉活動の評価のために—社会福祉協議会二〇年のあゆみ—」『月刊福祉』第54巻、第2号、全国社会福祉協議会、1971年、井岡勉「社協活動の進路と実践課題—社協活動二〇年の総括にかえて—」『月刊福祉』第54巻、第11号、全国社会福祉協議会、1971年、などを参照いただきたい。
- 11) その件について沢田清方の『小地域福祉活動』ミネルヴァ書房、1991年を参照いただきたい。
- 12) 西出順郎「行政評価の再構築—理論着眼型評価思考の確立に向けて—」『日本評価学会』第5巻、第1号、日本評価学会、2005年、17ページ。
- 13) 前掲載12), 17ページ。
- 14) 前掲載12), 18～22ページ。
- 15) 塚口伍喜夫「21世紀の地域福祉を展望して」塚口伍喜夫・明路咲子編「地域福祉論説—地域福祉の理論と実践をめぐって—」株式会社みらい、2006年、272ページ。
- 16) 前掲載9), 207ページ。
- 17) Weiss, Carol, H., Evaluation: Methods for studying programs and policies(2nd Ed), Printice-Hall, 1988, p4.
- 18) 前掲載17), p62.
- 19) Chen, H.T., *Theory Driven Evaluation*, Sage publication, 1990, p43
- 20) 龍慶昭・佐々木亮「政策評価トレーニング・ブック」多賀出版、2003年、28ページ。
- 21) Joseph S. Wholey., Evaluation: Promise and Performance, Washington, D.C. : Urban Institute, 1979.
- 22) 前掲載17), p62.
- 23) 例えばアメリカにおけるUS GAO、イギリスにおける国立会計検査院(National Audit Office)、カナダにおける財務委員会事務局(Treasury Board Secretariat Canada)などの評価担当省庁がまとめている各国中央省庁全体を対象にしたプログラム評価の実施マニュアルにおいて、ロジック・モデル概念の紹介、具体的な作成方法等の説明がなされており、欧米諸国のプログラム評価レポートでもロジック・モデルを記載している事例は少なくない。詳細は、高橋正有「プログラム評価—ロジックモデルを活用した公共経営の実践—」『SRIC REPORT』第7巻、第1号、三菱UFJリサーチ&コンサルティング、2001年、56～70ページを参照のこと。
- 24) 「事務局社協」とは、住民主体を掲げている社協とは正反対の意味で、いわゆる事務局が主導的という意味で批判的に用いられてきた。
- 25) 運営委員の構成については、「A市ボランティア市民活動センター運営規程」第4条によると、(1) ボランティアグループ代表(市民グループ含む)、(2) 法人の事業部会の部員(市社協理事)、(3) 社会福祉事業関係者、(4) ボランティア活動に関して学識経験がある者、(5) 学校・社会教育関係者、(6) 市まちづくり担当職員、(7) 市民代表(公募)で、13名以内で構成するとなっている。