

原 著

社会福祉協議会における地域福祉活動評価枠組みの構築について —非営利組織評価に基づいて—

About the construction of the evaluation framework in the community practice of the council of social welfare
— Based on evaluation in non-profit-organization —

佐藤 哲郎

要約：本研究は、社会福祉協議会における「住民主体」を活動原則とする地域福祉活動を展開していくためのひとつの視点として筆者は「評価」に着目している。

「地域福祉を推進する団体」として位置づけられた社会福祉協議会は、現状では地域福祉活動の成果を図る共通した尺度が存在していないという大きな課題を抱えている。

そこで、まずNPOについて概念整理を行い、社協は①広義のNPOに属しており、②行政管理度が高い、組織であると位置づけた。

次に、NPOにおける評価の先行研究をレビューし、その評価の特徴である社会的使命（ミッション）に着目し、ミッション達成に関する評価の視点としてインプット、アウトプット、アウトカム、それらをつなぐプロセスに整理した。

それを踏まえ、社会福祉協議会における地域福祉活動評価枠組みとして、「過程（process）」「結果（output）」及び「成果（outcome）」の関係に基づき検討を加えた。そして、これらを総合的に評価していくために、量的及び質的評価を加味しながら地域福祉活動評価の枠組みを提示した。

しかし、この枠組みはあくまで仮説の域を出ず、今後の実証的実践及び研究が必要である。仮説検討に向けて、具体的な評価指標である要素、レベルの設定並びに評価指標の妥当性を確保していくことを課題として提示している。

Key Words：社会福祉協議会、非営利組織評価、社会的使命、地域福祉活動評価

はじめに

社会福祉基礎構造改革に伴う2000年の社会福祉法の成立、また、公的介護保険の創設等の一連のながれの中で、今や福祉領域の中心的キーワードとして「地域福祉」が謳われている。

社会福祉法においても「地域における社会福祉」いわゆる「地域福祉」が法律上明文化され、同法第4条において「地域福祉の推進」が規定された。

そのなかで、社会福祉協議会（以下、「社協」という）¹の果たす役割にますます期待がかけられている。

社協は、法的に社会福祉法第109条において、「地域福

祉の推進を図ることを目的とする団体」と規定されている。また、対応するレベルによって市区町村社協、都道府県社協、政令指定都市社協、全社協がそれぞれ設けられ、社協は全国的なネットワーク組織として、ますます地域福祉の向上に期待されているところである。

一方、住民の立場からみると「社協の活動が見えてこない」、「役所（役場）の部署のひとつだと思っていた」といわれるように、現実的に社協活動が住民や地域にとってどのように貢献しているのかが不明瞭である。

いみじくも、星野芳昭（2001）は組織の体質を、①問題の放置・隠蔽、②前例主義で新たな取り組みに抵抗、③横並び主義で工夫しない、④工夫し成功体験を積む、⑤不断の改善と改革継続、の5段階に分類して説明している²。現在の社協という組織はどの水準にたっているのだろうか。

2008年12月4日受付／2009年1月21日受理
Tetsuro SATOU
関西福祉大学 社会福祉学部

そのような隔たりを少しでも解消し、本来の意味での「住民主体」を活動原則とする社協の地域福祉活動を展開していくためには、第1に、社協職員（コミュニティワーカー）としての専門性を高めていくことが必要になると筆者は考えている。しかしながら、社協ワーカーの専門性については、従来から個々の力量に委ねられており、コミュニティワーク方法論として共有された指標といわれるものは存在しない。ゆえに、力量の高いワーカーが異動または退職した後、社協の地域福祉活動が後退していくこともある。蓄積された実践が共有されていないという現状は大きな課題である。

第2に、社協ワーカーの介入の結果、「地域の福祉力」がどのように向上・強化したのかを測る指標というものも存在しない。つまり、「地域の福祉力」を測る指標が共有化されていないのである。

第3に、「地域の福祉力」を測定する指標が共有化されていない結果、社協の地域福祉活動の成果を住民や専門職、関係機関等へ説明・公表できるだけの根拠をもつ指標が存在しないのである。

筆者は、これらの3つの課題を改善していくひとつの視点として「評価」に着目している。なぜなら、WHO（2000）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。」³と定義しているように、評価活動を行い、定着させていくことで上記の3つの課題が改善され、社協ワーカーによる地域福祉活動の専門性が高まり、その成果として地域が「福祉コミュニティ」として発展するのではないかと考えたからである。

そこで本研究では、まず第1章において非営利組織（以下、「NPO」という。）について概念整理を行い、社協組織がNPOのなかでどのように位置づけられているのか、社協の特性を明らかにしたい。あわせて、社協が行う地域福祉活動の意義について考察してみる。第2章では、NPOの評価における概念整理を行うとともに、NPO評価の特徴である社会的使命（ミッション）に着目し、先行研究をおさえていきたい。第3章では、社協地域福祉活動評価を行う際の視点について、社協の社会的使命を明らかにしつつ、地域福祉活動評価を行う意義について考えていきたい。それらを踏まえながら、第4章では社協地域福祉活動評価における枠組みを提示してみる。なお、本研究はあくまで社協地域福祉活動を評価していくための枠組みの提示を目的としてお

り、その枠組みをもとに具体的な評価指標の作成までは言及できていない点について予めお断りしておきたい。

第1章. NPO と社協の位置づけ

1. NPO の概要

NPOの定義について、ジョンズ・ホプキンス大学教授のレスター・M・サラモン（Lester M. Salamon）（1996）は、NPOについて各国で概念の混乱があるとし、同大学の非営利セクター国際比較プロジェクト（1990年）において、本質的に共通の枠組みと手法を用い、12カ国を対象に民間非営利セクターあるいはボランティアセクターの主要な特徴を類型化した。そして、非営利セクターの共通する定義として、①正式に組織してあること、②民間であること、③利益配分をしないこと、④自己統治、⑤自発的であること、⑥非宗教的であること、⑦非政治的であること、の7つをあげた⁴。

また、本間正明を座長とする大阪府民間非営利活動促進懇話会（1999）は、「NPO活動活性化に向けての提言」において、NPOを「非営利かつ公共の利益の領域において、社会的課題を解決することを目的とし、組織的には、ボランティア力（ボランティア、寄附）を運営の基本に備えた継続性のある組織体」と定義している⁵。

では、NPOの範囲とはどこまでの団体が含まれるのであろうか。早瀬昇（2004）は、NPOの範囲として次のように分類し整理している（図1）⁶。ここでは、早瀬の分類に依拠しながら、NPOの範囲の定義を行ってみたい。

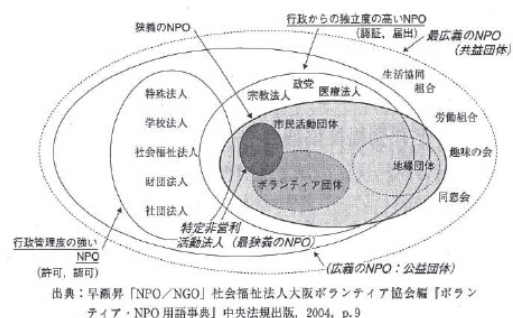


図1 NPOの範囲

①広義及び狭義のNPO

早瀬は、NPOの範囲について、最広義、広義、狭義、最狭義の4つに整理している。

最狭義のNPOとして、特定非営利活動法人を位置づ

け、最広義のNPOは、生活協同組合、労働組合、趣味の会等を含むNPOであるとしている。

市区町村社協の約99.1%（2007年10月現在）が社会福祉法人格を有している現状から考えると、社協は広義のNPOに属していることとなる。

②行政管理の強弱による比較

次に、NPOの範囲と併せて、早瀬は行政管理度の強弱についてNPOの整理を行っている。行政管理度の強いNPOとして社会福祉法人を含む、特殊法人、学校法人、財団法人、社団法人をあげている。一方、行政から独立度の高いNPOとして、政党、宗教法人、医療法人、ボランティア団体、地縁団体（一部）、特定非営利組織をあげている。このような整理から、社協は行政管理度が高い団体であるといえる。

以上をまとめると、社協という組織は、①広義のNPOに属しており、②行政管理度が高いNPOであるといえる。

2. 社協組織の特質

社協は、歴史的変遷からみれば、もともとは福祉関係者の「協議体」として発足し、その後、1960年代に地域における生活課題改善のための「運動体」を経て、1980年代以降は在宅福祉事業の「事業体」として組織拡大をしたという多面的機能を有している。また、民間団体でありながら行政関与の強い官制団体としての性格もみられる。そのようなこともあり、地域住民から社協は分かりづらい組織であるというのが実情であろう。そこで、社会福祉法第109条をもとに社協組織の特徴について整理してみたい。

- ① 社協は行政単位に必ずひとつずつ設置されている、ということがあげられる。つまり、全国社協、都道府県社協、市区町村社協が行政単位ごとに必ず設置されている。
- ② 自治体同様に、各々独立した団体であるが、ネットワーク組織として結ばれている。
- ③ 社協は社会福祉法に位置づけられた民間団体であるが、公共性の高い民間団体である。この点について、元全社協事務局長の和田敏明（2008）⁷や井村圭壯（2006）⁸は社協の定義のなかで「公共性」を明記している。
- ④ 「地域福祉の推進を図る団体」として位置づけられているという意味は、社協が特定の福祉問題の解決だけを目的としていないということである。地域のなか

での解決しなければならない福祉問題を見出し、解決方法を検討し、関係団体・住民の参加を促しながら取り組んでいくのである。

- ⑤ 「その区域内における社会福祉を目的とする事業を経営する者及び社会福祉に関する活動を行う者が参加をする」とあるのは、社協が幅広く社会福祉関係者の参加を得る組織であることを示している。
- ⑥ 組織の構成を規定するものとして、「その自治体内の社会福祉事業または更生保護事業を経営するものの過半数が参加する」とあるのは、ここでは社会福祉法で規定されている事業を指し、過半数とすることにより、同一地域内に複数の社協が設置されることを許さない規定となっているのである。

上記を踏まえつつ、社協の特質として3つの特質をあげる。

第1に「社協は社会福祉法に基づき市町村に必ず1つ設置されており、非常に公共性の高い福祉団体である」ということがあげられる（「公共性」の特質）。

第2に、「特定の福祉問題だけの解決だけを目的としない」ということである。社協は当該市町村の地域での福祉問題への解決が求められるのであり、その福祉問題については非常に範囲が広く、多岐にわたるのである（「多様性」の特質）。

第3に、「その区域内における社会福祉を目的とする事業を経営する者及び社会福祉に関する活動を行う者が参加する」ということである。それは、社協の地域福祉活動は、福祉事業者や地域住民の参加を得ながら展開していくということである（「参加」の特質）。

しかし、その特質が社協活動をわからなくさせている大きな課題でもあるのである。第1の「公共性」の特質は、社協が市役所（町村役場）のひとつの部署であると思わせている課題であるし、第2の「多様性」の特質は、住民から社協活動が目に見えなくさせている要因にもなっている。そして第3の「参加」の特質では、社協は地域福祉活動への参加の過程から住民の意識変革を促し、福祉主体力を高めることを重点にしているため、どうしても短期的に劇的な変化は望めないのである。つまり、時間をかけながら徐々に地域の福祉力を高めていく活動を展開していくことが社協の宿命ともいえるのである。

3. 地域福祉活動の意義 —その役割と課題—

社会福祉法第109条において、社協を「地域福祉の推

進を図ることを目的とする団体」と規定しているように、地域福祉の推進という目的に対する具体的な活動が「地域福祉活動」であろう。

地域福祉について大橋謙策（1995）は、「自立生活が困難な個人や家族が地域において自立することであり、そのために必要な物理的、精神的環境醸成を図るため、社会資源の活用、社会福祉制度の確立、福祉教育の展開を総合的に行う活動である」⁹と定義している。

地域福祉活動の必要性については、大澤隆（2000）が「地域社会において福祉利用者の人間らしい生活の場（生活の質）を確保し、高めようとする、いわば、ノーマライゼーションの実現のために必要な方策であり地域活動である」¹⁰と述べている。つまり地域福祉活動が目指すものは、地域で生活する福祉ニーズを持つ個人、いわゆる当事者に対する介入だけではなく、地域での活動の過程を通じて地域住民の意識を変革していく、そして、地域住民の総体としてのコミュニティそのものに揺さぶりをかけて変革していくことである。ここでのコミュニティとは、「地域住民が地域で暮らす自分と異なった他人の存在を承認したうえで、その他人とともに生きるために協働して実現すべき問題（重荷）を共に担い合う活動」¹¹としてのコミュニティづくりである。これらのことは、自然に形成されていくものではなく、地域で暮らす当事者と地域住民との「関係」のなかで徐々に作り上げていくものである。

では、地域福祉活動を展開していく上で、社協が果たすべき役割や課題とは何なのであろうか。鈴木五郎（2003）は、地域福祉活動の原則として、①ニーズ即応の原則、②地域主体の原則、③組織化の原則、④協働活動の原則、⑤公私分担・公私協働の原則、⑥社会資源活用の原則、⑦社会資源開発の原則の7つをあげている¹²。

上記の活動原則に基づいて展開される地域福祉活動について、野口定久（2000）は「地域社会の従来の縦割的な組織体制を横断的な組織体制に変えていこうという働きであり、行政機関や各種専門家によって提供されるサービスを地域レベル、生活者レベルで再編成、統合化していこうとする『営み』にほかならない」と述べている¹³。まさに「タテからヨコ」へ繋いでいく活動であり、そのためにはネットワークの構築が必要になってくる。

沢田清方（1991）は、地域福祉活動を行う具体的な意味について、①地域の福祉ニーズの解決に向け、可能な実践活動を行う「問題解決機能」、②実践活動を通じ

て、住民が理念形成を図る「福祉教育機能」（意識変革のプロセス）、③ケアシステム形成のための試行的機能、④地域統合化の機能、⑤現行の社会福祉施策の改善や、新たな社会資源の創設を求め、自治体行政などに民意の反映を目指す「ソーシャルな力」としての機能、の5点をあげている¹⁴。

以上を踏まえると、地域福祉活動は、単に地域の対象者の福祉ニーズを解決・充足させるだけに留まるのではなく、活動者にとっても、地域福祉の担い手として形成されていく場、いわゆる「地域福祉の主体形成」の場ともいえよう。つまり、社協が展開する地域福祉活動の役割としては、以下のものが考えられる。

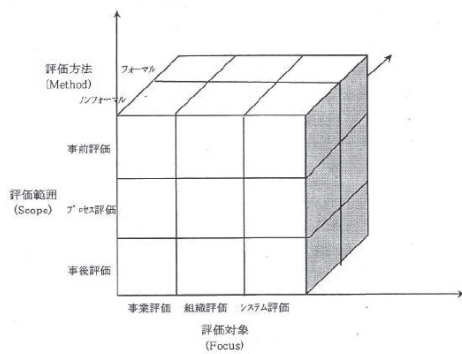
- ① 在宅福祉サービスを軸に、個別支援としての住民との相談機能を充実させる役割
- ② 相談活動を通じ個人が抱える福祉的ニーズを発見する役割
- ③ 個人の福祉ニーズを地域での福祉ニーズとして捉え、その解決のため地域へ働きかける役割
- ④ 地域を基盤とした福祉教育活動や地域住民によるボランティア活動等を通じて、福祉コミュニティづくりをすすめる役割
- ⑤ 上記を総合的に展開していくための地域における福祉ネットワーク形成の役割

第2章. NPO の評価

1. NPO 評価の概要

まず、社協を含むNPOにとっての評価の枠組みに関する評価の全体像を概観するために、評価の体系について示してみたい。

「Accountability and Effectiveness Evaluation in Non-Profit-Organization」によれば、NPOに関する評価は、評価範囲（Scope）、評価対象（Focus）、評価方法（Method）により体系化されている（図2）。具体的には、「評価範囲」については事前評価、プロセス評価、事後評価が、「評価対象」には事業評価（program）、組織評価（agency）、システム評価（system）が、「評価方法」については、フォーマル、インフォーマルと類型化される。評価活動については、「何を目的に」「何を明らかにする」「誰のために」評価を行うか等をあらかじめ明確にしながら適切な評価方法を選択していくことが重要である。



出典：伊吹英子「NPOセクターの育成に向けて—ツールとしての『評価』の活用」
 『地域経済ニューズレター』32号，2001年，p.2

図2 NPOに関する評価の体系

しかし、その一方でNPOの評価は困難であるという主張も多い。例えば、カンターとサマーズ（Kanter and Summers）（2002）は、NPOの評価は重要としつつも現実的に困難であるという理由を次の6つに整理している¹⁵。

- ①サービスはもともと業績の測定が困難なうえに、顧客からのチェックも甘い。
- ②市場や資本家のチェックが働かないために組織の目標や意図する成果が曖昧となる。
- ③測定しにくいアウトプット（サービス）より、測定しやすいインプット（投入資金・資源）に目が奪われがちである。
- ④以上の結果、政治的戦略や有力寄付者といった資源獲得に関心が向き、受益者のニーズからかけ離れる可能性がある。
- ⑤組織内の専門化が価値基準を歪め、組織の目標を曖昧にする場合がある。
- ⑥非営利活動というだけで価値があるものとみなし、成果をあげようとしめない。

2. NPO 評価の特徴—社会的使命（ミッション）に着目して—

ドラッカー（Drucker,P.）がその著書『非営利組織の経営』でまず強調しているのは、「使命（ミッション）」の重要性である。使命を適切に設定すること、具体的に行動に結び付くように設定することが非営利組織のマネジメントの第一歩であるとしている。

営利企業は、財務諸表である決算書に成果として表すことができるが、NPOの場合その成果を表す指標がない。もちろん、NPOにおいても事業を行えば決算書等

の財務データは作成されるが、決算書に表わされる剰余金等は付随的な成果であり、それが主たる成果ではないことは明白である。

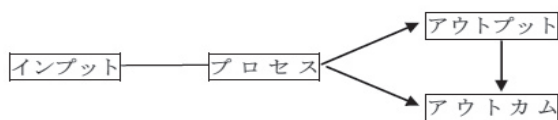
ミッションとは、一般に使命あるいは社会的使命と訳され、NPOが行う活動の目的のことをいう。藤井敦史（1999）によると「ミッションとは組織成員自信の価値観や理念と結びつき成員のアイデンティティにまで深くコミットした目標であり、かつ具体的な組織目標の前提となるビジョンとみなすことができる」と定義している¹⁶。

NPOが存続し活動を継続して行うためには、その組織がどれだけ活動目標を達成したのか、すなわちミッションの達成について評価することが必要であり、資源提供者にとってその情報を提供していくことが重要な役割となっているのである。

では、NPOのミッション達成への評価についての先行研究を概観してみる。アンソニーとヤング（Anthony and Young）（2003）は、評価の視点についてインプットとアウトプットに関する情報を取り上げている。インプットは、目的のために使用される資源の量を測定し、コストの視点から測定されるとしている。また、アウトプットについては、多くの非営利組織は量的測定をあまり行うことができず、質的測定はより困難であるとしながらも、非営利組織が活動している以上、アウトプットが存在するはずであるとしている¹⁷。そして、アウトプットの測定について、その目的によって①社会的指標（social indicators）、結果の測定（results measures）、プロセスの測定（process measures）の3つに分類されるとしている¹⁸。

また、カットとマレー（Cutt and Murray）（2000）はミッションの達成の測定、評価の報告の基礎はアカウントビリティであるとし、ヒューマンサービスにおけるNPOのミッションの達成についてロジックモデルを提唱している。そして、インプット、プロセス、アウトプット、アウトカム、の4つをあげている。インプットはNPOの活動のための資源の投入を指し、プロセスは、インプットとアウトプットをつなぐものであり、どのような活動を行っているのかを示すものである。アウトプットは活動の産出であり、アウトカムについてはどのような影響をサービス利用者にと与えたのかを表すとしている¹⁹。

上記を踏まえると、NPOのミッション達成に関しての視点として、①インプット、②アウトプット、③アウトカム、そして、①と②・③をつなぐ④プロセスがあげ



(筆者作成)

図3 NPOにおけるミッション達成の視点

られる(図3)。ただし、インプットは活動において投入された資源であり、ここでは評価の視点には含めないものとする。

第3章. 社協地域福祉活動評価における視点

1. 社協地域福祉活動における社会的使命と成果とは何か

前述のとおり、NPOの成果を語るときにドラッカーの指摘は示唆に富んだものである。ドラッカーは、NPOの評価手法として成果重視のマネジメントとそれを診断するための自己評価手法を提案した²⁰。その中で「使命(ミッション)」と「成果(アウトカム)」の関係について、「非営利組織が自らの成果を定義するためには使命に戻らなければならない」と述べている²¹。つまり、「使命」と「成果」との関係は表裏一体であり、NPOの使命を絶えず意識して、活動の「成果」を定義することが重要なのである。

では、社協の使命とは何であろうか。「市区町村社協経営指針(改訂)」(2005)によると、市区町村社協の使命として「地域福祉を推進する団体として、誰もが安心して暮らすことのできる福祉のまちづくりを推進することを使命とする」となっている。もちろんこの使命は全国のすべての市区町村社協にトップダウンで踏襲されているものではないが、使命を考えるうえで、ひとつの目安となるであろう。

次に、その「使命」をもとに社協活動の「成果」を考えたい。成果とはいわゆるアウトカムのことである。それは活動を行った結果ではなく、その結果をもって対象者や地域社会に変化をもたらすことである。

上記を踏まえると、社協の「成果」とはやはり「福祉コミュニティ」の形成といえるのではないだろうか。

2. 福祉コミュニティとは

「福祉コミュニティ」について、日本で最初にその用語を用いた岡村重夫は、地域福祉の概念を構成する1つに「福祉組織化」を位置づけ、その目的とするのが「福祉コミュニティ」づくりであるとし、コミュニティ

の中に「社会的不利条件をもつ少数者の特殊条件に関心をもち、これらのひとびとを中心として同一性の感情をもって結ばれる下位集団が福祉コミュニティである」²²と定義している。

岡村は、福祉コミュニティの機能を①住民参加と対象者参加、②対象者ニーズの把握と情報の提供、③地域福祉計画への参加・参画、④住民相互のコミュニケーションの促進、⑤福祉サービスの新設・運営、と規定している。岡村の福祉コミュニティ論の特徴は、一般地域コミュニティの下位概念として福祉コミュニティを位置づけたことである。

一方、社会学的アプローチから、福祉コミュニティを論じたのが、奥田道大や越智昇ら都市社会学者である。奥田は「コミュニティの定義と福祉コミュニティの定義は相互交代的である」²³とし、また越智は「コミュニティは、そもそも本質的に福祉コミュニティになることを求めており、単なるコミュニティの形の1つではない」²⁴と述べている。この社会学的アプローチでは、「福祉コミュニティ」を、福祉活動を行うための機能的コミュニティと規定するのではなく、本来的なコミュニティの姿の中に福祉コミュニティの機能が含まれているとしているところに特徴がある。

このように、「福祉コミュニティ」の概念は、多様であり現時点で一義的な規定をみることはできないものの、「福祉」と「コミュニティ」の両者を結びつけることにより、人々の生活と共生を支える新たな共同性を培い、福祉やコミュニティの形成を図ろうとする共通性を指摘できるだろう。

稲葉一洋(2003)は「福祉コミュニティ」の構成要素として、「福祉」「コミュニティ」を前提に、そして人々のつながりを地域の福祉力を高めていくような住民の参加や関与を意味している「住民参加」の3つをあげている²⁵。

これらを踏まえると、社協の使命が「福祉コミュニティ」の形成にあり、それを具体的に進めていく活動が社協の地域福祉活動であるといえる。そして、そこにこそ、①公共性、②多様性、③参加の特質をもつ社協の存在理由ではないだろうか。

3. 社協地域福祉活動評価を行うことの意義

社協の地域福祉活動を評価する意義について筆者は4点あると考える。第1に福祉サービスの利用者(当事者)に対する説明責任、第2にボランティア活動者等の

地域福祉活動者への説明責任、第3に社協への財政的支援者である一般市民（会費・寄付金）、財政的支援をしている団体・組織（補助金・委託金・寄付金）に対する説明責任があげられる。最後に社会福祉専門職としての知識及び技術の発展に寄与する責任があげられる。

内容については、社協という組織のミッションとは何なのか、そしてミッションに基づき個別課題を抱えた住民への介入である在宅福祉サービスを単につなぐだけでなく、なぜ地域福祉活動へつないでいく必要があるのかを説明する責任がある。

併せて、地域福祉活動を展開していく過程を経て、「福祉コミュニティ」を形成していくことを社協地域福祉活動の成果として位置づけていること等を説明しなければならないだろう。そして、社協ワーカーが関わることで、その地域がどのように変化していったのかを明確にしていく必要もあるだろう。

第4章. 社協地域福祉活動評価への枠組みの提示

1. 社協の地域福祉活動の展開

次に、社協の地域福祉活動はどのように展開していくのだろうか。下記に基づき説明する（図4）。

① 第1段階：個別援助領域

まずは、その地域住民の個別的な福祉課題から始まる（個別援助領域）。ここでは、個別援助の展開が主目的である。ケアマネジメントを通じて個別的福祉課題を発

見・抽出する。それに基づき、社協（ケース）ワーカーは個別援助を展開するのである。

ここで重要なのは、個別的な福祉課題を個別の問題として位置づけないことである。つまり、地域で暮らしている住民としての福祉課題であるなら、それは地域の福祉課題につながっていくからである。

② 第2段階：地域福祉活動領域

この段階では、個別的福祉課題を「地域の課題」として住民で共有していくことから始まる。そして、地域住民らとその課題を改善していく具体的な活動を展開していくのである。それらの活動はもちろん、地域住民間で合意の形成を図りながら展開していく。（コミュニティ）ワーカーは地域住民への介入を図りながら、地域を支援していくのである。

地域福祉活動の具体的な活動としては、①調査・広報活動、②小地域福祉活動、③福祉教育活動、④ボランティア活動、⑤小地域単位の地域福祉活動計画、⑥他職種・関係者との連携（ネットワーク）、等があげられるだろう²⁶。

この段階で、時間をかけつつ、段階を踏みながら地域住民の福祉主体力を形成していく支援を社協ワーカーは図っていく必要がある。ワーカーの専門職としての力量が問われてくるだろう。

③ 第3段階：成果

第2段階を経て、福祉主体力を形成していった地域住民により展開されるコミュニティ活動である。この段階

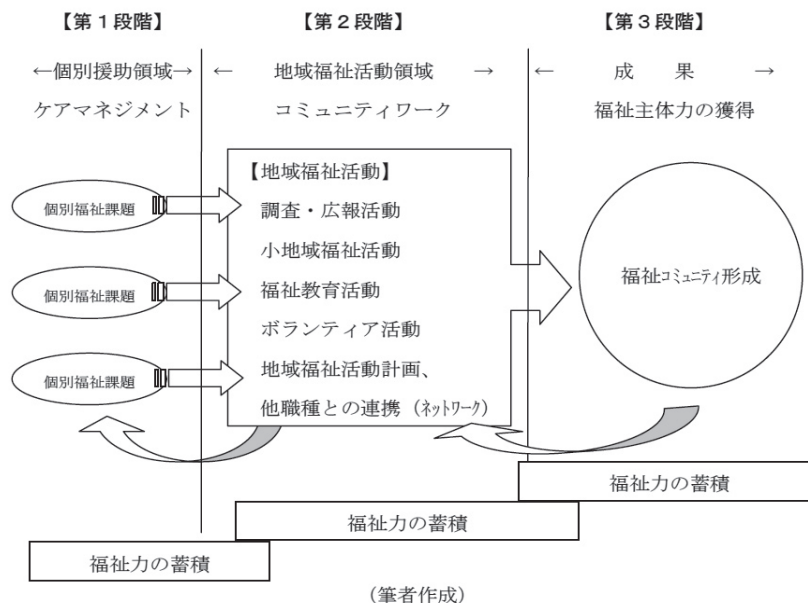


図4 社協地域福祉活動の展開過程

においていわゆる福祉コミュニティが形成されていく。

ワーカーの介入はここですべて終結というわけではなく、潜在的な福祉課題や新たに表出した福祉課題が出てくるだろう。また、福祉コミュニティをより強化していくことも必要になってくるのである。

このように、社協のワーカーは地域と関係性を保ちながら住民の福祉力を蓄積しつつ、適切な介入を行っていく必要があるだろうし、その展開において絶えず地域住民の参加を意識することが重要であろう。そこに、社協の固有の役割があると筆者は考える。また、PDCAサイクルに基づいた地域福祉活動を展開するために、絶えずワーカーは活動を振り返りつつ、必要に応じて各段階へ立ち返ることも重要な点である。

2. 社協地域福祉活動評価への枠組みの提示

ここでは、第2章におけるNPO評価の先行研究を踏まえ、社協地域福祉活動評価への枠組みとして「過程 (process)」、「結果 (output)」、そして「成果 (outcome)」に分けつつ、量的及び質的評価を組み入れながら、社協の地域福祉活動評価の枠組みを考えてみたい。

(1) 量的評価及び質的評価の視点とは

社協活動の量を評価するための視点としては、地域福祉活動へ参加した「人数」、「時間」、それらを行うにかかった「金額」等が考えられる。これらの量的評価を

示すデータとしては、各種統計資料、監査報告、決算報告等がある。

次に、質的評価について考えてみたい。社協の地域福祉活動を質的に評価していく一定の評価方法は存在しない。評価を行う際には、主体者の問題意識、テーマや目的、課題等に基づき評価を行っていく。質的評価を行うためには様々な方法²⁷があり、質的データを得るもっとも一般的な情報源は、インタビュー調査、観察、対象の記述、写真・映像、などがあり、これらを分析するにあたり、一定の評価の視点と手順に基づき解釈することとなる。

質的研究の課題としては、研究者の主観的解釈に対する妥当性と研究結果の一般化が常に議論の対象となっている。

(2) 社協地域福祉活動評価の量的・質的両面からのアプローチ

フリック (Flick) (1995) は、質的及び量的アプローチは競合的というよりは、相補的な関係にあることを指摘している²⁸。特に、人や地域に関わり、多様性のある社協地域福祉活動を評価していく際には、この質的・量的な視点を組み合わせた評価が不可欠になる。

そこで、筆者はこれまでの議論の、社協の使命及び社協活動の成果、そして、評価における量的・質的方法等をふまえて、下図をもとに社協評価の枠組みについて試案を示していく (図5)。

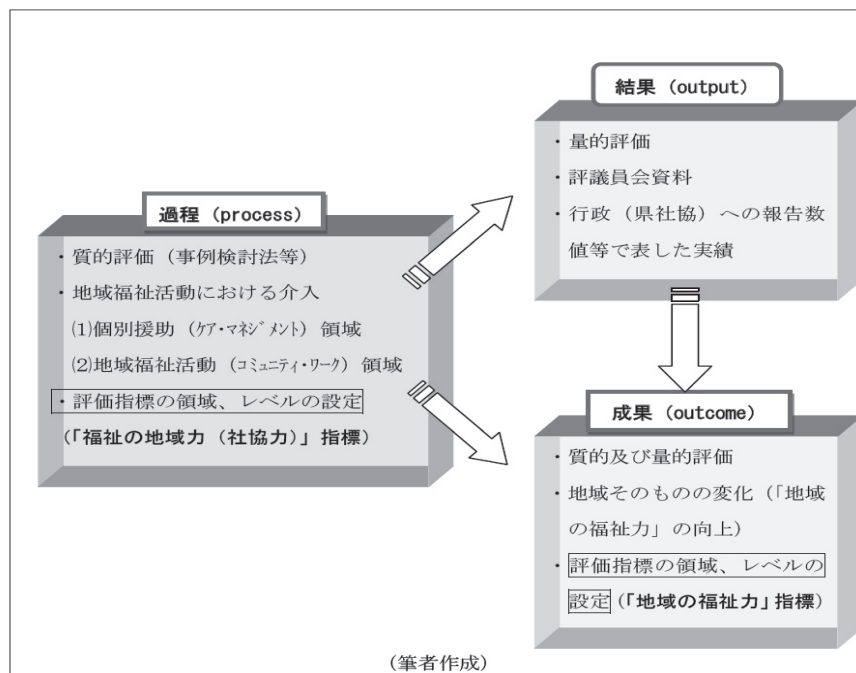


図5 社協地域福祉活動の量的・質的評価の枠組み

①「過程 (process)」

「過程 (process)」には、社協地域福祉活動の展開過程 (図4) における、個別援助領域 (ケアマネジメント) 及び地域福祉活動領域 (コミュニティワーク) が該当する。つまり、社協におけるワーカーの活動 (介入) そのものである。

「過程」での評価を行う際には、そのワーカー活動 (介入) を示す評価指標を構築する必要がある、この指標に基づく介入と質的評価である事例検討法を組み合わせた評価を行っていくことが重要である。

②「結果 (output)」

「結果 (output)」には、「人数」「時間」及び「金額」に関する数値が該当する。ここでの数値である、「人数」とは、地域福祉活動に関する実・述べ参加者数、ボランティア活動団体・人数、人材育成事業に関する受講者数等があげられる。「時間」とは、地域福祉活動の関わった時間、回数、ボランティア活動への時間数、等があげられる。「金額」とは、社協の地域福祉活動に必要な経費 (予算・決算)、またその内訳 (補助金・委託金、会費、寄付金等) である。

これらの数値を示す資料としては、行政による指導監査や、社協の法人監査、理事会、評議員資料等における決算及び事業の報告書や、広報誌・ホームページ等で公表している情報が該当する。

③「成果 (outcome)」

「成果 (outcome)」には、「過程」や「結果」から生まれたものであり、社協の地域福祉活動においては、「福祉コミュニティ」の構築であり、地域そのものの変化 (「地域の福祉力」) である。後述するが、「成果」での評価を行う際には、「地域の福祉力」を示す評価指標を構築する必要がある。

このように、社協の地域福祉活動を「過程」「結果」「成果」で断面的に評価するのではなく、複合的に評価していく枠組みを構築していくことが必要である。

おわりに

本稿では、NPO評価の特徴であるミッション達成に着目し、その先行研究を踏まえながら、社協地域福祉活動評価の枠組みとして、「過程 (process)」「結果 (output)」及び「成果 (outcome)」の関係に基づき、これらを総合的に評価していくために、量的及び質的評価の視点を加味しながら地域福祉活動評価の枠組み

を提示した。

しかし、この枠組みはあくまで仮説の域を出ず、今後の実証的実践及び研究が必要である。そのためには、具体的な評価指標である要素及びレベルの設定を行わなければならない。また、設定した指標の妥当性の確保もまた大きな課題になるだろう。それらは今後の研究に生かしていきたいと思う。

注

- ¹ 本論における社会福祉協議会とは、基本的に市区町村社会福祉協議会を対象とする。表記上必要性がある場合、都道府県、全国、市区町村をそれぞれ明記して混乱のないようにしておきたい。
- ² 星野芳昭『ガバメント・ガバナンスと行政評価システム』公人の友社、2001年、4ページ。
- ³ 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。
- ⁴ レスター・M. サラモンほか、今田忠監訳『台頭する非営利セクター』ダイヤモンド社、1996年、2-25ページ。
- ⁵ 大阪府民間非営利活動促進懇話会『NPO活動活性化に向けての提言』1999年、7ページ。
- ⁶ 早瀬昇「NPO/NGO」社会福祉法人大阪ボランティア協会編『ボランティア・NPO用語辞典』中央法規出版、2004年、9ページ。
- ⁷ 和田敏明「社会福祉協議会の基本理解とこれからの社会福祉協議会」編『社会福祉協議会活動論』全国社会福祉協議会、2008年、2ページ。
- ⁸ 井村圭壯「地域福祉の機関」井村圭壯・谷川和昭編『地域福祉の基本体系』勁草書房、2006年、36ページ。
- ⁹ 大橋謙策『地域福祉論』放送大学教育振興会、1995年、28ページ。
- ¹⁰ 大澤隆「地域福祉の推進方法」精神保健福祉士養成セミナー編集委員会編『地域福祉論』ヘルス出版、2000年、111ページ。
- ¹¹ 上野谷加代子「地域福祉力形成活動」右田紀久恵・牧里毎治・上野谷加代子編『福祉の地域化と自立支援』中央法規出版、2000年、23ページ。
- ¹² 鈴木五郎「地域援助技術と援助原則」福祉士養成講座編集委員会編集『社会福祉援助技術論』中央法規出版、2003年、108-112ページ。
- ¹³ 野口定久「現代社会におけるコミュニティと地域福祉」精神保健福祉士養成セミナー編集委員会編『地域福祉論』へ

- るす出版, 2000年, 43ページ.
- ¹⁴ 沢田清方『小地域福祉活動』ミネルヴァ書房, 1991年, 20-21ページ.
- ¹⁵ 松本渉・高橋伸夫「NPOの組織評価軸－助成のための外部評価の事例から－」『The nonprofit review』日本NPO学会, 2002年, 132ページ.
- ¹⁶ 藤井敦史「NPO概念の再検討：社会的使命を軸としたNPO把握－市民事業組織の構想－」『組織化学』32(4), 1999年, 24-32ページ.
- ¹⁷ Anthony and Young Management Control in Nonprofit Organizations, 7th ed. Irwin McGraw-Hill, 2003, pp.8-11
- ¹⁸ ibid, pp.620-623
- ¹⁹ Cutt, J. and Murray, V., Accountability and Effectiveness Evaluation in Non-Profit Organizations, Routledge, 2000, pp. 96-125
- ²⁰ 詳しくはP・F・ドラッカー, G・J・スターン編著 田中弥生監訳『非営利組織の成果重視マネジメント』ダイヤモンド社, 2000年, を参照のこと.
- ²¹ 同上, 42ページ.
- ²² 岡村重夫『地域福祉論』光生館, 1974年, 48ページ.
- ²³ 奥田道大編『福祉コミュニティ論』学文社, 1993年, 3ページ
- ²⁴ 越智昇「新しい共同体としての福祉コミュニティ」奥田道大編『福祉コミュニティ論』学文社, 1993年, 224ページ.
- ²⁵ 稲葉一洋編『福祉コミュニティ形成の技術』学文社, 2003年, 143-145ページ.
- ²⁶ 筆者は, A県社協, B県社協, 及びC県社協が先駆的に行っている社協活動評価事業の地域福祉活動の評価指標を分類・整理を行い, 評価の項目を①調査・広報活動, ②小地域福祉活動, ③福祉教育活動, ④ボランティア活動, ⑤小地域単位の地域福祉活動計画, ⑥他職種・関係者との連携(ネットワーク), の6つに整理した
- ²⁷ 一般的に学問領域により種々あるが, 例えば質的研究方法としては, グラウンデッド・セオリー・アプローチ, エスノグラフィー, ライフヒストリー, 社会構成主義, などがあげられる.
- ²⁸ Uwe Flick著／小田博志・春日常・山本則子・宮地尚子訳『質的研究入門－「人間の科学」のための方法論』春秋社, 1995年