

地域福祉実践における参加型評価の意義と課題

佐藤哲郎

The Importance and Challenge of Evaluating Participatory Models in Community Based Practices

SATOU Tetsuro

地域福祉の実践は、多様な専門機関や専門職および地域で生活している住民や当事者などが協働しながら展開される。近年、地域福祉分野において、実践をいかに評価していくかが課題となっており、評価に関する取り組みおよび研究が徐々に蓄積されつつある。筆者は、多様な実践主体が協働しながら評価していくことが地域福祉分野では特に重要であると考えている。そこで本稿では、多様な実践主体が参加して展開される評価である「参加型評価」の活用の可能性について検討することを目的とする。あわせて、筆者が関わっているA市の事例を踏まえて、参加型評価の有用性についても提示する。

キーワード：地域福祉 プログラム評価 参加型評価

Community based practices have been developed in cooperation with various specialized agencies and professions, as well as people living in the region and other interested parties. In the sphere of regional social welfare, in recent years there has been a gradual accumulation of initiatives and research concerning evaluation, as questions have arisen over how to conduct an ongoing evaluation of practice. In the sphere of regional social welfare, the authors of this paper consider it to be particularly important to conduct evaluations in collaboration with various practitioners. Therefore, this paper aims to examine the possibility of practical uses of “participatory evaluation,” an evaluation which various practitioners can participate in and develop. The authors also present the usefulness of participatory evaluation based on the example of City A, in which they are involved.

Key words : Community Based Practice, Program Evaluation, Participatory Evaluation

はじめに

社会福祉基礎構造改革以降、日本の社会福祉は地域を基盤に展開されるようになった。たとえば、社会福祉法において、同法の目的として「地域における社会福祉の推進」(第1条)を掲げた。そして、「地域福祉の推進」(第4条)を示し、その推進主体として地域住民、事業者および社会福祉に関する活動を行う者、の三者を定めている。原田正樹(2014,p.2)

は、推進主体としての三者に加えて基礎自治体を含めた四者による推進主体での地域福祉の推進を考えなければならないと指摘する。地域福祉の推進のためには地域住民や事業者、ボランティア団体等が地域の実情について十分に理解したうえで限られた資源を有効に活用しつつ、その地域における福祉の水準をどのように設定していくかについて幅広い合意が形成される必要であるとされる(社会福祉法例研

究会 2001)。

加えて、福祉サービス第三者評価事業を代表されるように、その実践が望ましいものであったのか、または効果があったのかという観点から制度的な面においても実践の評価について重視されるようになった。それに伴い、主に個別援助に関して評価の実践および研究の蓄積がなされている。

その一方で、地域福祉分野においては、実践および研究が必ずしも進展しているとはいえない。その理由として、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、などの要因があると筆者は考えている。

地域福祉分野での実践の評価に関しては課題があるとの現状を踏まえ、本稿では、地域福祉実践を評価していくためにプログラム評価枠組み、特に参加型評価の適用を踏まえ、その意義と課題を論じるものである。

地域福祉実践のプロセスでは、①多様な実践主体による協働が重要であること、②協議し合意形成しながら実践を展開すること、③学びや気づきを通じて主体形成していくこと、などの特徴がある。参加型評価をとりあげた理由として、上記の特徴を踏まえ、実践を評価していくには、従来の専門職による評価だけではなく、むしろ多様な実践主体が参加し、協議を通じて実践を評価していくことを特徴とする参加型評価が求められると考えたからである。

I . 地域福祉領域における評価研究動向

1. 社会福祉協議会を対象とした評価研究

1980年代に社会福祉に関する評価について特集(鉄道弘済会, 1983)が組まれるなど、日本においても福祉サービス第三者評価事業をはじめ、社会福祉領域においても評価に対する重要性が認識され、評価活動が展開されている。

地域福祉領域における評価研究について、1970年代から80年代にかけて社会福祉協議会(以下、「社協」)を中心に行われてきた。

1980年代後半以降の日本では、在宅福祉サービスの拡充という政策が行われたこともあり、社協も在宅福祉サービスの事業体としての役割を担うことが求められたこともあり、コミュニティ・オーガニゼーションに代表される地域福祉実践が停滞した。

それに伴い地域福祉分野の評価研究はほとんど行われなくなった。

2000年以降、日本の社会福祉政策は地域を基盤に展開されるようになる。それに伴い、社協および地域福祉領域の評価研究については、多様な研究対象と研究方法から論じられている。例えば、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, 2006)や、地域住民のエンパワメントに焦点をあて実際に実態調査を行った研究(渡辺, 2006)、地域福祉計画の進行管理を中心とした評価研究(田中, 2011)、「福祉専門職による地域支援スキルの尺度開発」に関する研究(菱沼, 2012)などがあげられる。

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いる藤井博志(2006, p.31)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」と指摘しており、実践の記録化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。

菱沼幹男(2012, pp.32-44)は、コミュニティ・ソーシャルワーカーに必要な30項目からなる地域支援スキルを抽出し、層化無作為抽出法により全国500自治体の地域包括支援センター、子育て支援センター、指定相談支援事業所、そして社協を対象に調査を行い、6因子28項目からなる「地域支援スキル実践尺度」を開発している。菱沼の研究は信頼性および妥当性の検討が行われており、尺度としては一定の基準を満たしていることから、先駆的な研究といえるだろう。しかしながら、本尺度において住民の主体形成に重要とされる実践プロセスの地域組織化活動や福祉教育に関する項目は予め除外されている。

以上の先行研究を踏まえると、その特徴として多様な研究対象および研究方法により地域福祉領域の評価研究が行われているという点があげられる。それ以前の先行研究では評価の重要性や、評価活動を行うことで今後の社協活動の方向性を見出すことが中心となっていたのが、2000年代以降、多様な研究対象およびアプローチから評価研究が行われてい

る。

しかし、次の点で課題もあげられる。それは、地域福祉援助実践プロセスの部分が欠けている点である。つまり、ワーカー等による援助プロセス(何らかの働きかけ)がしっかり検証されないままアウトカム評価が行われているという点を指摘しておきたい。それについては、「ブラックボックス評価(black box evaluation)」と呼ばれている。

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考えている。例えば大島巖は「ある社会的な問題状況を改善するために導入された社会的介入プログラムの有効性を、ニーズへの適合性、プログラムの設計や概念の妥当性、介入プロセスの適切性、プログラムの効果と効率性という諸側面から、総合的・体系的に査定・検討し、その改善を援助して社会システムの中に位置づけるための方法」と定義し、社会福祉の実践現場と研究が関連して取り組むべき課題として、①効果的プログラムモデルの開発のための評価、②効果的プログラムモデルの継続的改善・形成のための評価、③効果的モデルの実施・普及のための評価、の3点を指摘している(大島, 2012, pp.92-95)。

しかしながら、「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」(大島, 2009, p.271)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(例えばアウトカム評価)階層の評価を行っていることから理解できる。

2. プログラム評価の枠組みに基づく研究動向と課題

地域福祉領域においても、プログラム評価に言及した研究も少数ながら行われている。例えば瓦井昇(2011, pp.199-207)は、地域福祉計画における評価という視点でプログラム評価について説明している。瓦井は、プログラム評価について「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」(瓦井, 2011, p.199)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・モデルと、それを導入する際のフロー図を提示している。瓦井の評価に対する視点としては、住民への情報公開に重きが置かれている点に特徴がある。

大阪府内のコミュニティ・ソーシャルワーカー養成にも関わっている川島ゆり子(2011)は、実践プロセスに関する実証的研究を行っている。川島は、ロッシら(Rossi, Lipsey, and Freeman)のプログラム評価の方法を援用してコミュニティ・ソーシャルワーク実践の評価研究を行っている。川島はまず支援に関する内容を質的に抽出した52の評価項目を作成し、コミュニティ・ソーシャルワーカー自身の実践実態に対する自己評価を問う質問項目を作成したアンケート調査を大阪府内の120名のコミュニティ・ソーシャルワーカーに対して実施し、そのデータを因子分析した結果を基に実践を評価する11因子と45項目を抽出している。

プログラム評価に言及した両者の研究は、地域福祉領域における評価研究として先駆的研究といえる。しかし次の点で課題がある。

まず、瓦井の研究の視点は住民への情報公開である。しかし、プログラム評価は業務の改善にも有効的であるがそのことには言及していない。そして、その研究はプログラム評価の理論や概念等を紹介するに留まっており、実際の地域福祉計画に適用した実証的なものではない。

次に川島の研究は、プログラム評価の理論に基づいてその適用を試みた先駆的な研究である。しかし、次の点で課題がある。まず第1に、調査対象を大阪府内のコミュニティ・ソーシャルワーカーとしている点において極めて限定的と言わざるを得ない。第2に、45の評価項目に関する尺度の信頼性と妥当性に関する課題である。研究方法のプロセスにおいて、11因子の内的整合性による信頼性の検討は行われていない。併せて、妥当性に関しては、質問項目を設定する際の内容の妥当性は検討されているが、構成概念妥当性や基準関連妥当性の検討はなされていない。

佐藤哲郎(2015)は、地域福祉実践の評価研究が「ブラックボックス評価」に陥っているという現状

を踏まえ、社協ワーカーの実践を評価することを目的に、プログラム評価の階層を意識した研究を行っている。佐藤は、セオリー評価およびプロセス評価の階層での評価研究を行っている。セオリー評価では、社会資源がどのような活動を展開し、またそれら活動が連鎖するのか、そして、その活動がどのような成果に至るのかをロジック・モデルを活用することで仮説的に明らかにする。次に、プロセス評価については、探索的因子分析および確証的因子分析を用いて、信頼性および妥当性の検討も行いつつ、地域福祉援助実践を行うために必要とするスキルの習得度を簡便に評価するための尺度として「地域福祉援助実践プロセス評価尺度」を開発している。

以上のように、地域福祉分野におけるプログラム評価枠組みによる研究は、主として専門職や専門機関による自己評価に着目した研究であるといえる。

他方、地域福祉の推進には、住民や当事者、専門職や専門機関、地域にある事業所等、あらゆる地域福祉の推進主体が協働しながら展開されることに特徴がある。したがって、従来の専門職による実践の評価のみならず、それら多様な主体が協働しながら評価を行っていくという観点も重要となる。すなわち、参加型評価に基づき実践を評価するという視点が地域福祉分野においては重要となる。

II. プログラム評価と参加型評価の概要

1. プログラム評価の概要

プログラム評価についてウェイス（Weiss, 1988, p.4）は、「プログラムや政策の実施もしくは成果を、明示的あるいは非明示的な基準と比較しながら、体系的に明らかにすることであり、プログラムもしくは政策の改善に資するものである」と定義している。ミッシェル（Michael 2002 : 757-763）は「社会福祉専門職にとってプログラム評価は重要なツールである」と述べている。

しかしながら日本での現状について、大島は福祉サービスの評価に関して「必ずしもプログラム評価の枠組みに基づいて行われていない」と指摘している（大島, 2009, p.274）。

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・リップセイ・フリーマン（Rossi, Lipsey, and Freeman 2004=2008, p.77）は、プログラム評価を、①ニーズアセスメント、②プログラム

のデザインと理論とのアセスメント（以下、「セオリー評価」という）、③プログラムのプロセスと実施のアセスメント（以下、「プロセス評価」という）、④プログラムのアウトカム／インパクトのアセスメント（以下、「アウトカム評価」という）、⑤費用と効率のアセスメント（以下、「効率性評価」という）からなる5階層を示しており、下層に位置する評価が成立することによってはじめて、上層に位置する評価を行う意義があるとしている（表1）。

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ているのか、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。

表1 プログラム評価の階層と地域福祉を意図した評価の視点

評価の階層	地域福祉を意図した際の評価の視点
効率性評価	・当該プログラムが効率的に実施されているか。
アウトカム評価	・当該プログラムの実施により、地域や住民等に何らかの変化（変革）が生じているか。
プロセス評価	・当該プログラムが意図したとおり実施されているか。実施プロセスを経てアウトカムに至っているか。
セオリー評価	・当該プログラムがどのように設計されているか。上段のプロセスやアウトカムに至る仮説や戦略が明確か。
ニーズ評価	組織、近隣、コミュニティなどのような指定された現場の社会問題の分析を行っているか。

出典：Rossi, Lipsey and Freeman (2004) を参照し、筆者作成

2. 参加型評価の概要

参加型評価は、プログラム評価のひとつの方法で、1970年代以降にアメリカおよびカナダにおいて広く展開されるようになった。評価専門家だけでなく、関係者が評価プロセスに携わり、「対話」と「合意形成」とおして評価を行うことにより、評価対象に対する帰属意識が高まり、結果として評価情報の活用度が高まることが期待される評価実践である（源 2015）。また、山谷清志（2000）は、参加型評価をアカウンタビリティの確保、マネジメント支援、各専門分野における知識貢献といったこれまでの評価理論における評価の目的とは異なる、市民

の自立を目指す新しいタイプの評価として捉えている。

源由理子（2015）は、参加型評価と従来型評価の特徴を示しており、以下それに基づき説明を加える（表2）。

表2 参加型評価と従来型評価の特徴

	参加型評価	従来型評価
評価の基準	「構築された」事実	「客観的」事実
データの解釈	文脈における解釈	一般化された説明
狙い	エンパワメント	コントロール
評価者の役割	ファシリテーター コーチ	査定者・判断者
影響を与えるソース	評価の過程の活用	評価結果の活用

出典 源由理子「社会福祉領域における実践化が参加する評価の意義と可能性」『ソーシャルワーク研究』第40巻（4）、2015年、37ページ。

参加型評価における評価基準については、従来型評価のように評価するために予め定められた基準による「客観的」事実に基づき評価を行うのではなく、社会の文脈のなかで構成されるという「構成主義（Constructivism）」の立場をとる。すなわち、事実とは客観的に最初から存在するのではなく、解釈されてはじめて意味をもつようになるという考え方である（Guba and Lincoln 1989）。したがって、参加型評価における評価設計については、評価者や実践に関わる利害関係者等の興味や関心に基づき、対話を通じて合意形成されることによって評価が実施されることになる。

参加型評価は活用目的ごとに①実用的参加型評価（practical participatory evaluation）、②変革的参加型評価（transformative participatory evaluation）の2つの原理によって整理できる（Cousins and Whitmore 1998）。

実用的参加型評価については、アメリカやカナダを起源としている。政府が行う社会政策プログラムの評価に関して、客観的かつ科学的な方法とされる定量的手法により行われていた。しかし、そのことが評価の実用性を失わせていることへの批判や、当該プログラムのことをよく知らない第三者による評価が、利害関係者の思いや考えを反映していないの

ではないかという問題提起がその背景となっている。実用的参加型評価の目的は、プログラムに関与する主要な利害関係者にとって有用な評価結果を算出することにある。そこでは、プログラムや組織の改善あるいは問題の解決に重きが置かれ、評価プロセスでは、プログラム管理者やスタッフ、あるいは資金提供者のようにプログラムに関わる利害関係者を包摂してすすめられ、評価者は主要なファシリテーターとして振る舞う（橋本, 2016, p.5）。

他方、変革的参加型評価の起源は開発途上国におけるコミュニティ開発や成人教育での取り組みから発展してきた。主としてアクションリサーチの流れを汲んでおり、評価を社会変革やコミュニティのあり方を変えるひとつの手段として位置づけている（源, 2015, p.300）。変革的参加型評価の目的は、評価プロセスを学習過程と捉え、抑圧された人たちが、主体的に評価に関わることにより彼らのエンパワメントを高め、彼らの本来持っている能力を強化していくことである。

以上のように、参加型評価は評価のプロセス自体を手段として活用し、利害関係者が評価に主体的に参加することにより評価結果に多様な意見を反映させ、その結果としてプログラムを改善していくことにその特徴を見出すことができるだろう。

参加型評価の特徴を考えれば、参加型評価の適用が広がっていく。しかし、日本ではまだまだ参加型評価の適用は実践レベルでは広がっていないのが実情である。そのなかでも少数ではあるが、たとえば、実践家と大学が連携協働して、効果的な実践プログラムを継続的に改善するための「実践家参加型評価」（大島 2012）、サービス利用者である当事者（精神障害者）が参加した参加型評価（藤島 2014）、行政の政策評価として行政、市民、実践家による「発達支援施設の市民協働型評価」（源 2014）などがあげられる。しかし、地域福祉実践を評価するための参加型評価研究は現在のところ行われていない。

III. 地域福祉実践の特徴

参加型評価の適用を考える前に、地域福祉実践の特徴として次のものがあげられる。

第1に、地域を基盤に多様な実践主体により実践が展開されることである。地域福祉実践の特徴ではあるが、住民や当事者、専門職、専門機関、地域に

ある公民館、学校や事業所など地域福祉実践には多様な実践主体による協働が重要となる。第2に、協議を通じた合意形成である。実践を展開していくうえで、実践の目標や目的、関係者の役割分担などを協議し関係者で合意形成しておくことが重要である。合意形成がなされずに実践を展開すると各々の価値観や判断によりばらばらに活動してしまうことになり、結果的に当初の目的から逸脱し、目標が達成できないなどの弊害が生じてしまう危険性をもつ。第3に、実践を通じた主体形成の視点である。地域福祉実践は、行政から指示されたことを地域で行うことではなく、多様な実践主体が集まり、地域のなかで必要なことを関係者で協議し合意形成して展開される。そして、実践を通して種々の学びや気づきがおこり、自身の意識変革等が生じ力をつけていく。その総体として地域や社会の変革につながっていく。そのプロセスが主体形成である。地域のなかで暮らしている当事者への支援を含め、社会や地域が抱える問題や課題など地域を基盤に解決していく取り組みが重要となる。

そして、地域福祉実践の特徴を踏まえ、実践を展開する各プロセスにおいて、プログラム評価や参加型評価による評価を行っていくことも必要であると筆者は考える。

IV. 地域福祉実践における参加型評価の適用

参加型評価の実践事例として、筆者が関わっている長野県A市における地域福祉計画策定までのプロセスを紹介する。

なお、倫理的配慮として本事例の扱いについては、その地域が特定できないよう固有名詞を匿名化している。また、策定委員会メンバーに対して本事例の研究での取扱いに関して口頭で説明し、発言内容等について特に個人が特定されないように留意し、守秘義務について順守することで承諾を受けた。

1. A市地域福祉計画の趣旨

第3期地域福祉計画（以下、第3期計画）では、「住民が主体となった地域福祉計画の取り組みを行政・市社協が支えていく」ことを目的として以下に重点を置いた。

（1）長期的な視点に立ち住民の主体形成を目指す

地域福祉計画で掲げられた取り組みに対し、活動

すること自体が目的となってしまうがちである。第3期計画では、継続的な福祉活動を通じて住民の主体形成を図ることを目指すことにした。

（2）重点項目に絞ったアクションプラン

第2期地域福祉計画（以下、「第2期計画」）では、福祉課題をすべて網羅する計画として76項目の目標を掲げていたが、第3期では5年間で特に力を入れるべき重点目標を絞り込むことで、地域において計画の実行可能性を高めることを重視した。

第2期計画の課題および地域の実情や住民の声を反映させるために各種調査を行い、行政地域福祉計画担当課職員（以下、「行政担当職員」という）、社協地域福祉担当職員（以下、「社協担当職員」という）および研究者で調査結果の分析を行った。

調査結果を策定委員会の中で共有、委員間で協議した結果、第3期計画では、①地域の担い手づくり、②地域の見守り体制づくり・相談窓口の充実、③地域で見えづらい課題に気づきあう、の3点を重点項目として提示することになった。

（3）セオリー評価として目標達成に向けた福祉活動のあらすじ（仮説）を示す

A市では、公民館活動をはじめ多様な住民活動が行われている。しかし。それらの活動は特に意識されることもなく、各々が単体（単独）で実施されていることも多かった。しかし、多様な活動がどのように関連しながら地域の目標達成につながっているのか、そこを可視化することで住民にとっても、地域福祉計画が目指そうとしている活動の全体像が理解しやすくなるのではないかと考えた。

そこで、第3期計画では策定委員会で協議し、セオリー評価段階としてロジック・モデルを活用することで、種々の活動がどのように関連しながら3つの重点目標の達成に向かい展開されるのか、その仮説の可視化（明確化）を試みている。

2. 計画策定におけるメンバー

策定委員会の構成として、住民代表8名、ソーシャルワーク専門職2名、研究者1名で構成され、加えて行政から地域づくり担当課、公民館、地域包括支援センターから各1名、市社会福祉協議会（社協担当職員）2名を加えた計16名が中心となった。併せて、事務局として行政担当職員6名も必要に応じてワーク等の議論の場へも参加した。

後述する評価ファシリテーターとしてそのなか

ら、行政地域づくり担当課職員、社協職員、そして筆者の3名で担うことにした。

3. セオリー評価段階でのロジック・モデルの活用

龍・佐々木（2003）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。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ホーリー（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。

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。プログラムを実施することにより各事業が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、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。

4. 参加型評価における協議の場の設定

ロジック・モデルは、評価活動のなかで用いられるのであるが、他方、コミュニケーションツールとして有用であるとの主張もなされている。

瓦井（2011, p.198）は、地域福祉計画の策定に際し、議論が十分になされないまま計画が策定された場合、結果として計画内容が偏重し計画の実施後に施策や事業の正当化に都合のよい事後評価が施される傾向があると指摘し、それを回避するためにもセオリー評価が有効であるとの立場をとっている。そして、計画の策定主体と事業の実施者、関係者や住民らが社会的コミュニケーションを豊かにする道具としてもロジック・モデルは価値があると主張している。

5. 評価ファシリテーターの役割

猪原健弘（2011, p.266）は合意形成において、目指すべき「合意」には、①全員が賛成すること、②反対者がいなくなること、③反対者を少なくすること、④反対者を少なくするように努力することと

いうように幅をもって捉えられるという。

市町村行政が策定する地域福祉計画という側面とその策定委員は、行政関係者だけではなく住民や専門職を含むさまざまな所属から選出されているという側面から、自ずと利害や価値の対立が生じやすくなる構造にある。

多数決による判断についても注意が必要である。多数決による判断は換言すると「少数意見の切り捨て」である。地域で暮らす当事者である少数の声を計画に反映することも地域福祉計画には求められる。そこで、合意形成を促進することを目的に、評価ファシリテーターを配置した。評価ファシリテーターの役割は、グループワーク実施時にはファシリテーターとして、①議論の目的やルールを明確にする、②議論に慣れていない人からもいろいろな意見が出されるようにすること、③出された意見をまとめる作業を効率的に行うこと、④議論の成果を確認する、という役割を担った。

第2の役割は、まさに、プログラム評価の観点からセオリー評価を行うことである。そこで、まず、プログラム評価の概要およびプログラムとプロジェクトの違いを事前に学習し、ファシリテーター間で合意形成を行った。次に、セオリー評価段階においてロジック・モデルが活用できるように事前に研修会を行った。

6. 策定プロセスにおけるロジック・モデルの活用

上記で示した3つの重点項目（プログラム）を達成するために、どのように【資源】、【活動】、【結果】、【成果】に至るのか、3グループでロジック・モデルを用いて作成した。

ワークを実施するにあたり、行政、社協職員、住民代表、当事者等7名程度のメンバーで構成された3グループを結成した。各グループには評価ファシリテーターを配置した。まず、ワークを始める前にロジック・モデルを完成させることのみを目的とせず、ロジック・モデルを活用しながら協議する場を大切にしよう改めて共通認識した。

そして、協議する際は重点項目を達成するために【活動】の時間軸を意識しながら、事業や活動（プロジェクト）の優先順位（どの事業・活動から始めていけば、次の事業・活動につながり、そして重点項目の達成につながっていくか）を考えること。各種の事業や活動がどのように関連しながら結果や成

果に至っていくのかをグループメンバーで議論を深めてもらうことを重視した。そして、メンバー間で合意を形成しながら各グループでロジック・モデルを完成させた。

完成した各グループのロジック・モデルをそれぞれ説明し全体で共有を図った。

後日、3つのロジック・モデルを行政担当職員、社協担当職員そして研究者によるグループワークを再度行い、第3期計画で提示するロジック・モデル(案)として策定委員会に提示し議論した。

委員からはロジック・モデルという用語が地域住民からすると理解しにくいのではないかと意見が出され、協議した結果、動きをイメージできるという意味を込めて「行動デザイン」という表記で統一することになった。そして、軽微な修正を経て最終的に第3期計画で提示するロジック・モデル(行動デザイン)が完成した(図1)。

V. 結果

1. セオリー評価としての地域福祉計画の基本構想の仮説化

A市の第3期計画では、「住民が主体となった地域福祉推進の取り組みを行政と社会福祉協議会が支えていく」ことを目的に、当事者、住民と専門職、関係者による「出会い」「話し合い」「支えあい」の3つの「場づくり」を繰り返し取り組むことにより「人づくり」につながっていく。そして「人づくり」によって新たな3つの「場づくり」につながっていくという両者の相互作用を通じて住民の主体形成を図っていくという基本コンセプトを提示した。

そして、その基本コンセプトを踏まえたくえでプログラム評価におけるセオリー評価階層を意識し、事前評価としてロジック・モデルを活用し策定委員会のなかで議論を深めていった。

2. 住民や関係者が共通認識できるための計画全体像の可視化

ロジック・モデルの作成により、仮説的に各活動が関連しあいながら重点項目の達成に向うのかとい

う計画全体像を可視化することができた。

また、ロジック・モデルの作成を経験することにより、委員自身がリアリティを持って3つの重点目標を達成するための議論を深めることができた。その結果、次の動きとして地域(主に中学校区)のなかで地区版のロジック・モデルを作成していこうとする動きが一部で見られるようになっている。

3. 計画策定における住民参加

第3期計画では、グループワークを含めて策定委員会として議論する回数が約1年6ヶ月の間に8回設定されたこと、第2として、グループ・ワークを通じて委員主体によるロジック・モデルを作成することができ、3つの重点目標を達成するための仮説ができたこと、第3にグループワークにおいて評価ファシリテーターがその役割を担うことにより、様々な実践主体が協議と合意形成を図るなかでプログラム評価を意識した事前評価としてのロジック・モデルが完成した。

その結果、委員会メンバーが一丸となって計画を策定したという達成感から、「やっと本気の地域福祉計画ができた」「委員が住んでいる地区で5年かけて取り組んでいこう」「行政や社会福祉協議会と一緒に創りあげよう」という発言が出るようになった。

以上、このプロセスそのものが、まさに多様な実践主体が協働した参加型評価としての実践であったといえる。

VI. まとめと今後の課題

本稿では、地域福祉実践を評価していくためにプログラム評価枠組み、特に参加型評価の適用を踏まえ、その意義と課題を論じることを目的とした。

地域福祉実践の特徴である、①地域を基盤に多様な実践主体により実践が展開される、②協議を通じた合意形成、③実践を通じた主体形成の視点、そして、長野県A市第3期計画の事例を踏まえるならば、多様な関係者が協議を通じて評価していく参加型評価は、地域福祉実践を評価していくうえで有効な方法であるといえるのではないかと。

ただ、参加型評価の適用を考えると多くの課題が残されていると思う。

課題として、第1に評価の継続性をあげる。今回の事例ではプログラム評価における事前評価として

のセオリー評価段階であった。地域福祉の実践を考えると、プロセス評価やアウトカム評価についても行う必要があるだろう。今後、それらの段階でも参加型評価が可能となるよう、実践事例を積み重ねていく必要性を感じている。

第2に、評価ファシリテーターの課題があげられる。本事例では評価ファシリテーターとして筆者以外に行政職員および社協職員に担ってもらった。職員の人事異動の課題もある。今後、評価ファシリテーターを養成していくことが参加型評価を行っていくうえで重要となる。その際の育成をどのように行うのか、誰が担うのか、なども含めて検討していく必要があるだろう。

第3に、評価実践マニュアルの開発があげられる。日本での参加型評価の実践および研究が少ない。他の領域からの実践事例からの援用、また地域福祉分野での評価実践マニュアルの開発を進めていくことで、より日本においても参加型評価が進展していくのではないだろうか。

謝辞

本研究の実施にあたり、ご協力賜りましたA市地域福祉計画策定に携わったすべての人に感謝申し上げます。なお本研究は、平成27年度日本学術振興会科学研究費補助金(若手研究(B)、研究課題番号:25780353)の助成を受けて行ったものである。

引用文献

Cousins, J. B. and Whitmore, E. 1998 "Framing Participatory Evaluation, Understanding and Practicing Participatory Evaluation", New Direction for Evaluation, Jossey Bass, San Francisco pp.5-23.
 藤井博志 2006「コミュニティワーク実践の分析と記録化の視点」日本地域福祉学会『日本の地域福祉』第20巻、31-42
 藤島薫 2014『福祉実践プログラムにおける参加型評価の理論と実践』みらい
 Guba, E.G. and Lincoln, Y. S. 1989 Forth Generation Evaluation, Sage Publication.
 原田正樹 2014『地域福祉の基盤づくり』、中央法規
 橋本圭多 2016「参加型評価の理論と実際」『同志社大政策科学院生論集』第5巻、1-10

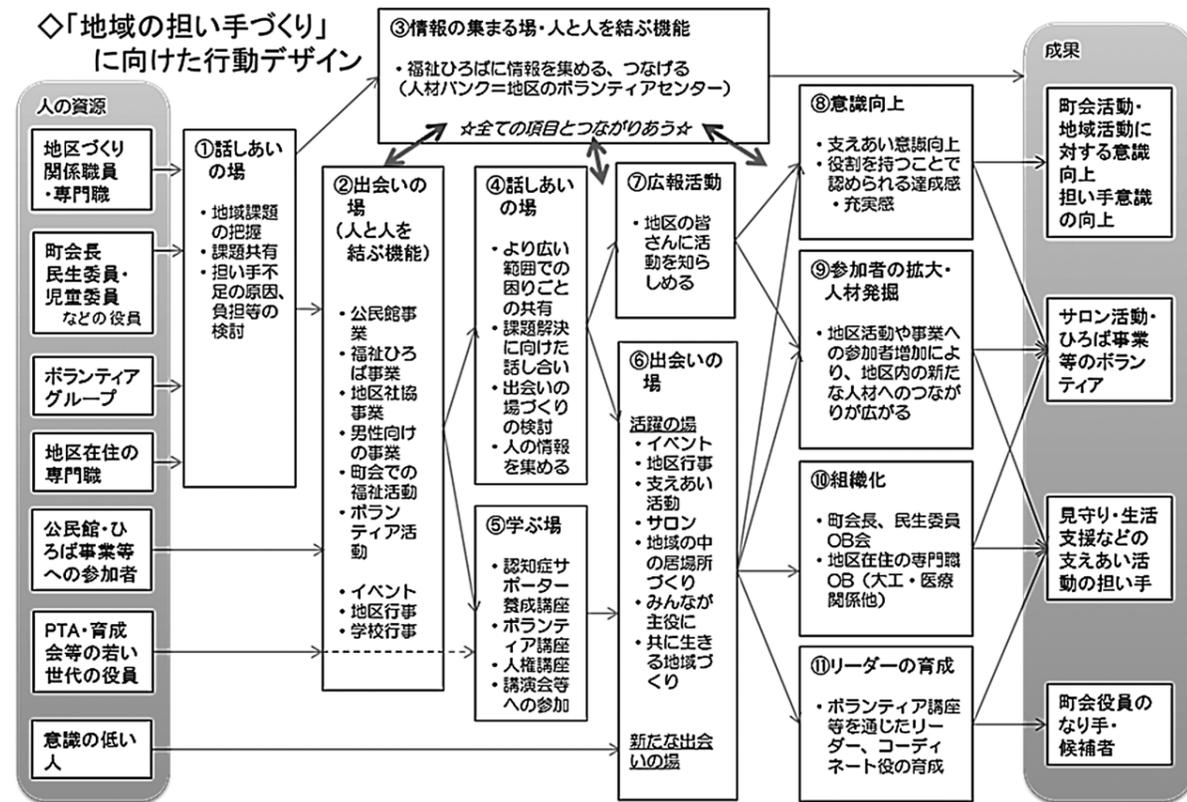


図1 「地域の担い手づくり」のロジック・モデル A市第3期地域福祉計画を参照し、筆者作成

- 菱沼幹男 2012「福祉専門職による地域支援スキルの促進要因分析—コミュニティソーシャルワークを展開するシステム構築に向けて—」日本社会福祉学会『社会福祉学』第53巻第2号, 32-44
- 猪原健弘 2011『合意形成学』、勁草書房
- 川島ゆり子 2011『地域を基盤としたソーシャルワークの展開—コミュニティケアネットワーク構築の実践—』ミネルヴァ書房
- 瓦井昇 2011『地域福祉方法論—計画・組織化・評価のコミュニティワーク実践—』大学教育出版
- 増子正 2006「地域福祉活動の住民満足度分析に関する研究—地域福祉活動計画への活用」厚生統計協会『厚生指針』第53巻第11号、5-11
- Michael, J. S. 2002 " Program Evaluation", Albert, R. R., Gilbert, J. G., Edited, Social Worker's Desk Reference, New York: Oxford University Press, pp. 757-763.
- 源由理子 2014「地域ガバナンスにおける協働型プログラム評価の試み」行政管理研究センター『評価クォーターリー』第30巻、2-17
- 源由理子 2015「社会福祉領域における実践家が参画する評価の意義と可能性—参加型評価方式からの考察—」『ソーシャルワーク研究』第40巻(4) 相川書房
- 大島巖 2009「福祉サービスのプログラム評価とその展開」社会福祉士養成講座編集委員会編『地域福祉の理論と方法』中央法規出版
- 大島巖 2012「制度・施策評価（プログラム評価）の課題と展望」日本社会福祉学会『社会福祉学』第53巻第3号、92-95
- Rossi, P. H., Lipsey, M. W., & Freeman, H. E., 2004 Evaluation: A systematic approach 7th edition, Sage publication, (=大島巖・平岡公一・森俊夫・元永卓郎監訳 2008『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
- 龍慶昭・佐々木亮 2003『政策評価トレーニングブック』多賀出版
- 佐藤哲郎 2015『市町村社会福祉協議会ワーカーによる地域福祉援助実践プロセスの評価について』同志社大学大学院総合政策科学研究科博士学位論文
- 社会福祉法例研究会編 2001『社会福祉法の開設』、中央法規
- 田中英樹 2011「CSWにおける進行管理と評価—SWOT分析とBSC活用を中心に—」日本地域福祉研究所『コミュニティソーシャルワーク』第7号、5-19
- 鉄道弘済会社会福祉部 1983「社会父子実践の評価方法（特集）」『社会福祉研究』33巻、19-59
- 渡辺裕一 2006『地域住民のエンパワメント—地域の福祉課題に働きかける地域住民のパワー』北方新社
- Weiss, C. H., 1988 Evaluation: Methods for studying programs and policies (2nd Ed) , Printice-Hall.
- 山谷清志 2000「評価の多様性と市民—参加型評価の可能性」西尾勝編『行政評価の潮流』行政管理センター、77-108