

プログラム評価理論へのアプローチに基づく 福祉施設・事業所評価の枠組みの検討

—東京都の福祉サービス第三者評価制度の視点から—

An Examination of the Framework for Evaluation of Welfare Facilities
and Establishments Based on an Approach to Program Evaluation Theory
—From the Perspective of Tokyo's Third-party Evaluation System for Welfare Services—

重田 史絵

SHIGETA Fumie

要約

東京都の「福祉サービス第三者評価制度」は、評価学の理論に基づく評価制度になっているか明らかにすることを目的として、「プログラム評価」の理論にアプローチして照合を行った。結果として、評価学の理論に基づく制度として、プログラム評価の5階層の方法論のうち「セオリー評価」と「プロセス評価」に適合していることを確認した。今後さらに「プログラム評価」の理論に則った評価制度としていくためには、「利用者調査」の考え方をベースにした「アウトカム評価」を設定し、そのアウトカム評価項目と「事業評価」を行うプロセス評価項目の間に、手段と目的の因果関係を示す「ロジックモデル」を示していくことが、あるべき評価の枠組みとして示唆された。

キーワード：福祉サービス第三者評価、プログラム評価、アウトカム評価

Abstract

In order to clarify whether the Tokyo Metropolitan Government's Third-party Evaluation System for Welfare Services is an evaluation system based on the theory of evaluation, we conducted a cross-check based on an approach to program evaluation theory. As a result, it was confirmed to be a system based on the theory of evaluation, and it was further found to be compatible with theory evaluation and process evaluation in the five-level methodology of program evaluation theory. In order to further develop the evaluation system in accordance with the program evaluation theory, it was suggested that outcome evaluation be based on the concept of user survey. Furthermore, it was suggested that the evaluation framework should be a logic model that shows the causal relationship between the outcome evaluation items and the process evaluation items for business evaluation.

Key words: third-party evaluation of welfare services, program evaluation, outcome evaluation

1. 研究の背景

1. 福祉施設・事業所の目的と課題

今日、ほとんどの人が自らの人生もしくは家族の人生において何らかの福祉サービスを利用することに何ら疑いの余地はないであろう。日本国憲法第25条（生存権）「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」に基づき、さまざまな社会的弱者の方に福祉サービスは提供されている。その基礎的共通概念は「社会福祉法」で定められ、高齢、障害、児童養護、生活保護など各分野固有の法に則って提供されている。

これらの福祉サービスを提供する福祉施設・事業所がめざす目的は、分野が違ってもそこで実際に福祉サービスの提供者となる福祉専門職の使命を示している「福祉の専門職のためのソーシャルワークのグローバル定義」に明示されているといえよう。「ソーシャルワークは、人々が主体的に生活課題に取り組み、ウェルビーイングを高められるよう人々に関わるとともに、ウェルビーイングを高めるための変革に向けて人々とともにさまざまな構造に働きかける」（国際ソーシャルワーク連盟（IFSW）（2014）の要約解釈）とある。つまり、福祉施設・事業所は、利用者をウェルビーイング（well-being）な状態すなわち「より良い状態」にすることを目的とした場所であると解釈することができる。

利用者を「より良い」「ウェルビーイング（well-being）な状態」にする目的を達成するために、各福祉施設・事業所では、その利用者に応じたさまざまな働きかけ、活動、支援、サービス提供を行っている。これは源（2020）による、「めざす目的を達成するために、何らかの活動や制度設計が組み立てられたもの」すなわちさまざまな「プログラム」を展開しているといえよう。

一方で、福祉施設・事業所の利用者は社会的弱者であるという性格上、利用者のプライバシー保護も強く求められ閉鎖性も強い。公的な性質を持ち公的資金が投入され、地域全体の公共資源・財産としての社会的役割を担いながら、さまざまな「プログラム」を展開して社会課題を解決する場所でありながらも、利用者への虐待や、報酬等の不正請求、法人の私物化など大きな社会問題が後を絶たず発生している現実もある。この方策のひとつとして、組織の透明性を高めることも急務である。

このような福祉施設・事業所の社会的な役割や存在価値を示していくには、これらが適切に使命とする社会的役割を担い、利用者をより良いwell-beingな状態にしているかどうか、利用者はもちろん利用者以外の一般市民を含めた誰もが随時確かめられるということが重要なことではないかと考える。

この誰もが確かめる方法として考えられるのが「評価」ではなかろうか。

2. プログラムが展開される福祉施設・事業所の評価

評価とは「価値を評する」という文字の如く、「ものごとの価値を明らかにする」（佐々木2010：3）という意味がある。この「価値（Value）」について、評価学の代表的な論者であるスクリヴェ

ン (Scriven, M.) は「本質 (Merit)、値打ち (Worth)、意義 (Significance)」(佐々木2010: 8) の3種類に分類し、「評価とはものごとの本質、値打ち、意義を明らかにすることである」(Scriven 1991: 139) と定義している。そして源 (2020) によると、「ものごとの本質」は事実で特定できるが、「値打ち」や「意義」は事実だけで判断するには不十分であり、何らかの価値判断が必要であるということから、評価 (Evaluation) = 事実特定 (Fact finding) + 価値判断 (Value determination) (佐々木2010: 3) のように成り立つと説明されている。評価の対象は一般的に「政策、施策、事業」(三好2007: 7) あるいは置き換えた言葉として「政策、プログラム、プロジェクト」(源2020: 2) とされているが、これらが示す何らかの活動レベルに対して、測定による「事実特定」でデータを得て、このデータに意味づけして「価値判断」を行うことが「評価」といえる。

そして、山谷が「評価学は、長い歴史のなかでさまざまな評価実践をディシプリンの対象にした広範な研究分野である」(源2020: 8) と示しているように、「評価」という言葉が使用される範囲は広い。その中で福祉の評価として道標となりそうであるのが「対人サービス分野における評価論を確立したロッシら」(源2020: 21) による「プログラム評価」ではなからうか。

先にも示したが、福祉施設・事業所は社会的弱者である利用者を対象として、「プログラム」を展開しながら社会課題を解決する場である。源 (2020) の定義によれば「プログラムとはある社会的目的を達成するための一連の活動群と、それらの活動を実施に導くルールや人材を含む組織体制などの取組全体をさすもの。めざす目的を達成するために、何らかの活動や制度設計が組み立てられたもの (=プログラミングされたもの)」である。福祉施設・事業所はまさに「プログラム」が展開される場所である。そして、このプログラムを評価する「プログラム評価」の定義は、源 (2020) に「社会調査手法を活用し、社会的介入プログラムの有効性を体系的に調査するものである。その評価は、プログラムを取り巻く政策的・組織的な文脈を考慮して行われるもので、社会状況を改善するための社会的活動の情報源となるもの」(Rossi, Lipsey and Freeman 2004: 29) とある。まさに、福祉施設・事業所で展開されているのは「社会的目的を達成するための一連の活動群」であり、「それらの活動を実施に導くルールや人材を含む組織体制などの取組全体」である「プログラム」が福祉施設・事業所にはあり、この「社会課題解決をめざす社会的目的を達成するための社会的介入のプログラム」(源2020: 20) の評価に適しているのは「プログラム評価」であるといえよう。

平岡 (2013) も「ヒューマンサービスに関わる政策領域は、プログラム評価法の適用にふさわしい条件を備えており、特に社会福祉分野では、プログラム評価の必要性と可能性が高まっている状況にある」と言及している。社会福祉においてプログラム評価に取り組むことが、プログラム評価の発展も高めると述べ、社会福祉分野においては「プログラム評価法を活用した研究の実績はまだ少なく、取り組みが進んでいない状況にある」ことを指摘している。

3. 福祉サービス評価の現状と研究課題

一方、福祉サービス提供施設・事業所の評価制度は、戦後福祉からの大きな変革が行われた社

会福祉基礎構造改革の中で議論された。福祉事業者は福祉サービスを受ける者に良質かつ適切な福祉サービスを提供することに努めなければならないことが法律にも位置付けられ、現在、社会福祉法第78条に規定されている。これを具現化するものとして2004年以降、国のガイドラインに基づいて各都道府県が実施主体となっていく「福祉サービス第三者評価制度」が創設された。また併行して「介護サービス情報の公表制度」「地域密着型外部評価」「指導検査・監査」などの評価制度も創設されてきた経緯がある。これらは、対象サービスや義務が任意かの相違や、評価の目的など異なる点もあるが、基本的には事業者の自己評価をふまえて、中立・公正な第三者や行政による評価を原則とする評価制度である（重田2017）。

福祉施設・事業所の課題として先に挙げた、福祉の今日的な社会課題への取り組み状況を評価し、誰もが見えるようにしていくには、この中で福祉サービス全般を対象として汎用性もある「福祉サービス第三者評価制度」を研究対象とすることが相応しいと考える。そして、「福祉サービス第三者評価制度」を「プログラム評価」の理論に基づく、適正な評価が行える制度にしていくことが求められていると考える。

II. 研究目的と方法

そこで本稿では、現行の「福祉サービス第三者評価制度」は「プログラム評価」の理論に基づいた制度になっているが明らかにすることを目的とした。これにより、評価学の理論に基づく福祉サービスを提供する施設・事業所の評価制度のあるべき枠組みについて示唆を得ることとした。

方法は、「福祉サービス第三者評価制度」の現状を「プログラム評価」理論へ照合するアプローチにより行い、照合結果から考察を行うこととした。ただし、「プログラム評価」は社会的介入プログラムを評価する際の理論化された方法論である。一方の「福祉サービス第三者評価制度」は、この社会的介入プログラムを実施、提供する施設・事業所（ハード）について、提供サービスや組織の仕組みの観点から評価するための具体的な評価項目を備えた、実際に実施されている評価制度である。ゆえに両者を対等な位置付けとして比較検討するのではなく、理論化されている「プログラム評価」の方法論の基盤からアプローチの視点を決め、これを「福祉サービス第三者評価制度」に当てはめて検討した。

アプローチの視点は、プログラム評価の枠組みを検討する際のポイントと考えられる「プログラム評価の基礎概念」（源2020）の視点に基づき、評価の「目的」、評価を構成する「事実特定」「価値判断」の視点、方法論であるプログラム評価の5階層、プログラムセオリー、ロジックモデルの視点を掲げて行った。

なおアプローチする「福祉サービス第三者評価制度」については、全国各都道府県の中でも突出した評価実績を積んでいる⁽¹⁾「東京都」の「福祉サービス第三者評価制度」をモデルとして行った。

Ⅲ. プログラム評価理論へのアプローチ結果

1. 評価の「目的」からのアプローチ

評価の目的はOECD-DAC(2001)によると「第1に学習」「第2に説明責任」と定義されている(三好2007:6)。この「学習」とは、三好(2007)は「評価を通じて得られた経験に基づいて導き出されたさまざまな教訓を行政活動などの運営全般、将来の活動に反映させること」と説明している。もう一つの目的であり英語で「アカウンタビリティ(accountability)」と訳される「説明責任」については、三好(2007)は「政策、施策、事業の計画者や実施者の役割を明確にするために、資金や資源を運営管理する組織や人が、その資金や資源が意図したとおりに、効果的に使用されたかどうかについて、達成した結果自体について、資金提供者やその他の利害関係者に説明報告する義務のことである」と説明している。

評価の中で「プログラム評価」の目的については、その定義にあるように「評価結果が社会課題解決のための情報源として活用されること」(源2020:25)が評価実施の目的であることをふまえ、その目的は「①プログラムの改善」「②アカウンタビリティの確保」であるとRossi et al.(2004)とWeiss(1998)の議論をもとに定義されている(源2020:25)。

一方、「福祉サービス第三者評価制度」の目的については、東京都福祉サービス評価推進機構(2023)は「『自分の利用したい事業所の特徴はどのようなことか』、『サービスの質はどのような状態にあるのか』など、利用者が事業所の内容を把握やサービスを選択する際の目安とするための情報提供を図ること」と「福祉サービスを提供する事業者が、利用者の真のニーズを把握し、それに応える多様なサービスを提供するとともに、サービスの質の向上への取り組みを促進することを可能とすること」の2つを目的とした制度としている。つまり、「福祉サービス第三者評価制度」評価の目的は、「事業の透明性確保のための情報提供」と「サービスの質改善への自主的取り組みの促進」の2つであると解釈できる。

そして具体的に「情報提供」は「とうきょう福祉ナビゲーション」(<https://www.fukunavi.or.jp/fukunavi/>)で、誰でも評価結果の検索と閲覧を可能にしている。もう一方の「サービスの質改善」については、評価の実施全体を通じて促進していくものであるが、特に「カテゴリー7 重要課題に対する組織的な活動」という評価項目を設定して、具体的な実践に結びつけるための仕組みを作っている。カテゴリー7は具体的に事業所が抱える課題に対して、どのように目標設定を行い、取り組み、結果としてパフォーマンスを示すことができたかを評価することを目的とする評価項目である。利用者から求められているニーズに対して、事業所としてどのようなプログラムを開発して取り組み、成果を出したか、Plan(計画)、Do(実行)、Check(評価)、Action(改善)というPDCA改善サイクルの過程と結果を評価項目に取り込むことで、改善を促進するという評価の目的を具現化しようとしている。

それぞれ言い回しは異なるが、「評価」の目的である「学習」に示されているように、評価から得られた教訓をその後に活かして、改めよくすること、すなわち「改善」することが、「プロ

グラム評価」と「福祉サービス第三者評価制度」に共通する1つ目の目的といえよう。同様に「学習」に示されていた「行政活動の運営全般や将来の活動」も、福祉施設・事業所で実施している「活動」や展開している「プログラム」に置き換えられるであろう。ここからも評価の目的は「行っている活動やプログラムの改善」と解釈することができよう。このような解釈を重ねていくと、「プログラム評価」と「福祉サービス第三者評価制度」の評価の目的は、いずれも「改善」と「アカウンタビリティの確保」につながり一致していた。

2. 評価を構成する「事実特定」と「価値判断」によるアプローチ

評価は「事実特定」と「価値判断」で構成されることは既に述べたとおりである。このように対象となる事象について測定により事実特定を行うのみではない。Scriven, M. (1980) で述べられているように「『Xは良い』と価値判断を述べるのが評価である」(佐々木2010: 3)。そして、価値判断まで行うのが評価であることに関し、「『評価報告書』は評価結果を述べねばならない」(佐々木2010: 4)とされている。

「プログラム評価」においても、源(2020)は「60%の人が禁煙に成功した」という「禁煙プログラム」を例に挙げ、評価では「60%で十分なのか、不十分なのか」について、プログラムの介入の値打ちをつける価値判断が必要であるといっている。さらに、「どのようなプログラムの特性や対象者を取り巻く環境が60%の達成に影響を与えたのか」という「プログラムが生み出す価値に影響を与える要因」も評価結果から明らかにすることで評価の意義があるとしている(源2020: 19)。つまり、「プログラム評価」においても「事実特定」だけではなく、「値打ち」や「意義」といった「価値判断」を行う必要があることを説明している。

一方、東京都の「福祉サービス第三者評価制度」では、「事実特定」は、一つひとつの評価項目の問いに対し「実施が確認できたもの(満たしているもの)」を○(白丸)、「実施が確認できないもの(満たしていないもの)」を●(黒丸)で表して(東京都福祉サービス評価推進機構2023: 7)、いわゆる○×方式により行っている。しかし、評価報告書には○×の結果だけではなく、「実施が確認できた(満たしている)」すなわち○であると判断した根拠を、「事業者が当該事項を実施していること」「その実施が継続的(必要性を認識し、計画的)であること」「その根拠が示せること」の3点すべてを満たしている(東京都福祉サービス評価推進機構2023: 8)かとの観点から、理由が伝わるように「講評」に文章で記載する。逆に×の場合は根拠を確認できない理由を同様に記載する。

さらに、評価報告書には評価の「全体講評」として、「特に良いと思う点」「さらなる改善が望まれる点」「事業者が特に力を入れている取り組み」を、それぞれ3点ずつ記載する。このように、評価全体を通じた全体講評をするためには、評価者は事業の細部を評価する評価項目の確認から終始「事業者が目指していることは何か?(理念・方針など)」「現状はどうなっているか?(利用者・地域・職員からの声・評判、様々な取り組みの実態)」「課題は何か?(事業者が目指していることの実現に向けて必要な取り組み)」という3つの問い掛け(東京都福祉サービス評価推

進機構2023:18)を常に認識して評価に臨む必要がある。そして、「特に力を入れている取り組み」においても評価者の主観で決めるのではなく、「いずれかの評価項目のねらいに合致した取り組み」で「創意工夫、独自性や先進性などの観点から、利用者の選択情報や他の事業者のサービスの質の向上のモデルとして評価できる取り組み」(東京都福祉サービス評価推進機構2023:10)という判断基準に基づく評価によって報告される。

東京都の「福祉サービス第三者評価制度」では、評価報告書の講評は事業者の「改善への気づきを促すもの」という点を重要視している。そのため、評価結果は評価を受けた事業者自身が「現状を認識し、具体的に改善課題や変革課題を設定」できる講評の書き方を評価者には指導している。評価講評には『「こういう方法で改善すべきである」という具体的な提案を断定的に盛り込むことは避け」ることが評価のガイドラインの中で共有され、断定的な「価値判断」は行わないこととしている(東京都福祉サービス評価推進機構2023:56-57)。あくまで東京都の「福祉サービス第三者評価制度」は、事業者に“改善”への“気づき”を与える評価であり、評価者は断定的な「価値判断」を行わない評価制度となっている。

3. プログラム評価の方法論からのアプローチ

1) プログラム評価の方法論 — 5階層、プログラムセオリー、ロジックモデル

評価をする際の前提について、三好は「一般にすべての政策、施策、事業は目的を有しており」、これらの活動の担当者は「その目的を達成するために手段を駆使して努力」し、「目的と手段という連鎖関係のもとに実施される」ため、「それぞれの活動には原因を構成する手段と結果を構成する目的との関係が内在して」いると述べている(三好2007:7)。そして、「このような一連の目的と手段の関係をプログラムセオリー、またはロジックモデルと呼ぶことによって」評価の「対象を明らかにして評価を行うことになる」と述べている(三好2007:7)。

この一連の評価を行う枠組みとして、「プログラム評価」では「評価の5階層」と「プログラムセオリー(プログラム理論)」という重要な理論的枠組みがあることを源(2020)は説明している。まず、「ロッシらによって提唱された『プログラム評価の5階層』はプログラムの設計・開発段階、実施途中の形成・改善段階とその介入後の段階を含むすべてのプログラム運営の側面に呼応している」(源2020:32)と説明している。

5階層とは「①プログラムのニーズ評価、②プログラムの設計と理論の評価(セオリー評価)、③プログラムの実施プロセスの評価(プロセス評価)、④プログラムのアウトカム/インパクト評価、⑤プログラムの効率性評価」(源2020:32)であり、この中の一つもしくは複数を「評価の目的、評価の実施時期(プログラム計画時、実施中、実施後など)にあわせた適切な評価方法」(源2020:32)を選択するとしている。

一方、「プログラムセオリー」については、源(2020)はRossi et al. (2004)による「プログラムセオリーの概念図」をもとに、「サービスの提供や活動の実施がサービス利用者(ターゲット集団)に届く道筋」を示す「プロセス理論」と、「ある社会課題が解決された状態(=アウトカ

合、原則として全利用者に対してアンケートや聞き取りによる本人調査を行うこととなっている。調査項目は図1の1から5にある共通項目で、調査項目数はおよそ15項目である。

この「福祉サービス第三者評価制度」の評価の枠組みについて、「プログラム評価の5階層」「プログラムセオリー」「ロジックモデル」の方法論の視点からアプローチを行った。

「①プログラムのニーズ評価」と「②プログラムの設計と理論の評価（セオリー評価）」については、2003（平成15）年の東京都の「福祉サービス第三者評価制度」開始当初に、「ニーズ評価」という形での評価が行われたかといわれれば懐疑的である。しかし、東京都の「福祉サービス第三者評価制度」は単に評価項目について「できているか」「できていないか」の○×を判断するのではなく、サービス事業者ごとの多様な特性やさまざまな利用者のニーズがあることをふまえた評価制度である。「『何を目指しているのか』や『事業者が大切にしている考えは何か』といった、事業者が実現しようとしている価値、利用者・地域・組織運営の状況を踏まえ、最善の意思決定と行動を行っているかどうかを明らかにする」（東京都福祉サービス評価推進機構2023：16）という評価の大命題のもとで評価を行うことがうたわれている。つまり、順位や順序付けを行うのではなく、事業者がめざし、大切にしている考えに対する活動状況を評価するという評価の方針は当初より明確であったといえる。事業者がめざし、大切にしている考えの行き着くところは「利用者本位の福祉」であるが、どのようにして「利用者本位の福祉」に行き着くかということは、事業者それぞれの思いやその時の状況によって異なる。これが毎年の事業計画に反映され、日々実践が展開されているわけであり、この実践に対する評価なのである。東京都の「第三者評価実施における必要な考え方」においても、評価を実施することによって「事業透明性確保のための情報提供」と「サービスの質改善への自主的取り組みの促進」という2つの評価の目的を達成した結果、「『利用者本位の福祉』の実現を図ること」（東京都福祉サービス評価推進機構2023：16）が評価実施で最も重要なこととされている。このように、東京都の福祉サービス第三者評価制度のニーズの捉え方、設計方針は、開発当初より明確にされ、一貫性をもって運営されているといえる。

そして、東京都の福祉サービス第三者評価は、制度開始当初から「東京都福祉サービス評価推進機構」を設置し、「評価・研究委員会」「認証・公表委員会」という2つの委員会を設け、評価制度の維持・推進を行っている（東京都福祉サービス評価推進機構2023：2）。「評価・研究委員会」では、毎年、制度の変革があった福祉サービス種別の評価項目の見直しを、当該サービス事業を行っている事業者、評価者そして学識経験者等で構成されるワーキンググループや委員会により行っている。継続的に評価制度の妥当性の検討を行い、プログラム評価で行う「複雑で不確実な実践の現場においてプログラムの目的を再確認し、それを達成するための手段の妥当性を再検討し、プログラムの設計の見直し・形成に資する情報を提供する」（源2020：33）「セオリー評価」に値する取り組みを行っているといえる。

「③プログラムの実施プロセスの評価（プロセス評価）」については、東京都の福祉サービス第三者評価の「事業評価」部分は基本的にプロセス評価であるといわれ続けてきているが、今回、

理論的アプローチからも明らかになった。「プログラム評価」における「プロセス評価」は、「プログラムの活動を展開していく実施の過程（プロセス）の妥当性を問うもの」（源2020：34）で、大島は評価の視点として「計画通りに実施されたか」「意図した対象者にサービスが提供されているか」「実施体制（マネジメント）は適切か」「関係組織との連携は十分に行われているか」「プログラムに対する関係者の認識の変化はあったか」といった、現場で日常的にプログラムに従事する際に感じるような情報が評価に含まれるとしている（源2020：99）。これらの視点に「福祉サービス第三者評価制度」を照合すると、まず「事業評価」の約半分を占め、さまざまな視点で構成される「サービス提供プロセス」や実施状況について確認する評価カテゴリー（カテゴリー6）が設定されている。また、評価年度の事業計画をふまえたマネジメント体制や実践現場の職員体制などを確認する評価項目についても、評価者による事業所への訪問調査において実施記録や職員ヒアリングなどから確認する手法によって評価している。さらに、関係機関との連携状況を確認する評価項目も含まれている。すべての評価項目について職員全員にそれぞれアンケート評価を行い、各職員から見たサービス実践もデータ集計している点からも、まさにプログラム評価のプロセス評価の要件を満たす枠組みで構成されているといえよう。

次に、「④プログラムのアウトカム／インパクト評価」「⑤プログラムの効率性評価」へのアプローチである。東京都の場合、原則全利用者への「利用者調査」の実施が求められている。「利用者本位の福祉」が実現されているかどうか最終的な福祉施設・事業所のアウトカム（成果）到達点と考えると、利用者一人ひとりからサービス提供に関する回答を得る「利用者調査」は、一見「アウトカム評価」の体を成している。15項目前後のアンケートは、サービス提供やその快適性、個人の尊重、不満対応などについての項目と総合満足度から成り、しかも、各アンケート項目は「事業評価」のどの評価項目に関連する項目か、紐づけも示されている。つまり、手段によってその目的は達成されたかという「ロジックモデル」の関係性が示されていると捉えられる。しかし、例えば「利用者調査」の「あなたが困ったとき、職員は助けてくれていると思いますか」という問い項目に対して、「事業評価」の該当項目は「6（4）サービスの実施」が紐づけられている。6（4）は図1が示すとおり、このカテゴリーには提供されるサービス全体（計画、食事、健康、快適性、家族、地域など）の40項目ほどの評価項目が含まれる。この状況からすると、手段と目的の関係性や因果関係を分析できる「アウトカム／インパクト評価」にはなっておらず、「プログラムセオリー」の概念構築や「ロジックモデル」は示されていないと解釈される。さらに、費用対効果や効率性についての評価は行われていない状況である。

IV. 考察 — プログラム評価に基づく評価制度に向けて

福祉施設・事業所が行う活動を評価するには、評価学の中でも社会課題の解決をめざして取り組む社会的介入プログラムを評価する「プログラム評価」理論の枠組みに基づく評価であることが望ましいことがわかり、現行の「福祉サービス第三者評価制度」の「プログラム評価」理論への適合状況についてアプローチを行った。その結果、表1のとおり整理された。この結果より、

「福祉サービス第三者評価制度」が「プログラム評価」理論に基づく評価制度となっていくにはどのようにすべきであろうかという視点のもと考察を行った。

表1 東京都福祉サービス第三者評価のプログラム評価理論へのアプローチ結果

プログラム評価	福祉サービス第三者評価
(評価の目的) ①プログラムの改善 ②アカウントビリティの確保	サービスの質改善への自主的取組みの促進 事業の透明性確保のための情報提供
(評価の定義) ・事実特定 ・価値判断	○×方式にて実施 断定は行わず“改善”への“気づき”を与える
(評価の方法論) ・評価の5階層 ①プログラムのニーズ評価 ②プログラムの設計と理論の評価(セオリー評価) ③プログラムの実施プロセスの評価(プロセス評価) ④プログラムのアウトカム/インパクト評価 ⑤プログラムの効率性評価 ・プログラムセオリー ・ロジックモデル	○ 設計・開発期より明確な評価方針あり ○ 評価項目等の妥当性見直しを継続 ○ 事業評価(プロセス評価項目の条件を網羅) × 厳密には利用者調査と事業評価項目の紐づけが明確ではない × なし × アウトカムが明確ではなく論理的な概念が示されていない × 事業評価と利用者調査に因果関係がなく論理モデルは示せない

出所) 筆者作成

1. 福祉サービス第三者評価制度における「価値判断」を巡って

「価値判断」を「評価報告書」に明確に述べるのが「評価」であるならば、“改善”への“気づき”を与えることを主眼として、「価値判断」を断定しない東京都の「福祉サービス第三者評価制度」は、「評価」とは言いきれない。しかし、この点に関して佐々木(2010)が、House & Howe(1999)らが「事実と価値判断は完全に分けられるものではない」と指摘していることを述べている点に着目したい。これは「事実の特定自体がすでにある一定の価値に基づいて行われている」(佐々木2010:3)という見解に基づくものである。確かに、「福祉サービス第三者評価制度」における評価項目の判断においても、「実施が確認できた(満たしている)」すなわち○であると判断するにはその判断基準となる一定の価値が示されており、それに基づく○×の判断は「事実特定」と「価値判断」が混在しているといえよう。

かつて東京都の「福祉サービス第三者評価制度」においても、2005(平成17)年から2010(平成22)年の間は○×方式ではなく「A、B、C」と「A+」という表記で結果公表を行っていた。しかし、これは順位やランク付けが想像される点や、特にA+を巡っては必ずしも評価者たちによる統一した公平な価値判断となっていないのではないかという点から、評価される事業者から不満や不公平感が強く出され、現在の順位付けやランク付けを連想させない○×方式に変更された経緯がある(重田2017)。

冒頭から述べているとおり、福祉サービス提供施設・事業所の使命は利用者をより良い状態すなわちwell-beingな状態にすることであり、評価による最終目標到達点も同様の意味を示す「利用者本位の福祉」の実現である。しかし、その実現に至るまでに各施設・事業所がめざすところ

や大切にしている考え方の表現の仕方、手段はそれぞれ違っていてもおかしくない。そして、そもそも「福祉サービス第三者評価制度」は、評価を受ける「事業所が目指していること」に対する取り組みについて評価する評価制度である。これをふまえると、それぞれ異なる特色を持つ事業所の中で、一律の基準に基づいて順位やランク付けを想像させる「価値判断」を下す評価は適さないと考えられる。ましてや、評価を受けた事業者が、評価報告書の「良い点」「改善点」の両方を含む「全体講評」から、評価者が下した「価値判断」に“気づく”という枠組みによる評価制度においては、なおさら「価値判断」を下すということは適さないと考えられる。

では、「全体講評」の部分が「価値判断」に該当するかという点に関しては、「価値判断」の一種として「提言」や「教訓」を用いた佐々木（2010）の見解がある。パットンPatton, M. Q. (1997)は、報告書においては実現に結びつく「提言」を提供することが評価活動には求められていると指摘しているとする一方で、スクリヴェンScriven, M. (2006)は、評価結果から自動的に「提言」が出てくるのではないと指摘し、提言策定は厳密な意味では評価活動の範囲外だと指摘しているという（佐々木2010：24）。このような「提言」の議論に関して、佐々木もさまざまな「提言」レベルの一つである「教訓」を挙げて、「教訓は直接的な意思決定への利用を目的とするわけではないが、今後、同種の施策を実施する場合などに参照される新しい知識として提供されるものである」と言及している（佐々木2010：24）。

これらのことを総合的に考えると、現行の東京都の「福祉サービス第三者評価制度」のように「全体講評」においてははっきりとした判断が下されていないとしても、「良い点」で優れている点が具体的に示され、「改善点」でも「…することが有効と思われる」「…検討することが望ましい」（東京都福祉サービス評価推進機構2023：57）などの表現によって、改善点に気づきやすい講評は、今後の活動に参照できる新しい知識を含むと捉えられるのではないだろうか。つまり、東京都の「福祉サービス第三者評価制度」では、「全体講評」において「提言」「教訓」すなわち「価値判断」がなされていると捉えられ、「事実特定」と「価値判断」を併せ持つ評価制度であると解釈できるのではないだろうか。

2. プログラム評価の方法論からみた福祉サービス第三者評価制度の枠組み

1) よりクオリティの高いセオリー評価をめざして

東京都の「福祉サービス第三者評価制度」は、評価の前提や方針が明確になったうえで評価制度が設計され、開始当初より制度を運営する組織（委員会）を設定して、毎年その妥当性を確認しながら制度運営を行ってきたという状況を鑑みると、「プログラム評価の5階層」の中の「プログラムのニーズ評価」や「プログラムの設計と理論の評価（セオリー評価）」への適合は認められると考える。

ただ、東京都で継続して行っている評価の妥当性の見直しの中心は、福祉制度の中で制度改革のターゲットとなったサービス種別における変革部分に該当する評価項目の妥当性検証であることが多い。例えば、児童福祉法の改正があれば児童養護施設の評価項目を見直すことになり、見

直す評価項目はサービス種別ごとに異なる部分である「6(4) サービス実施」部分を中心であるのが現状である。福祉サービスを提供する福祉施設・事業所を評価する枠組みとしての根本的な妥当性についての議論は、制度開始以降ほぼされていない。過去に一度、全サービス種別の共通項目である組織マネジメント項目のあり方を検討して「事業評価」の全体枠組みの見直しが行われたことがあるが、本来であればこのような視点で、さらに福祉サービスを提供する福祉施設・事業所を評価の対象として評価する枠組みとしての妥当性について根本的に見直していく「セオリー評価」として進めていく必要があるであろう。

2) プログラム評価としてあるべき評価の枠組みの構築

東京都の「福祉サービス第三者評価制度」の「プログラムの実施プロセスの評価(プロセス評価)」に相当する「事業評価」項目のベースとなる考え方は、そもそも「日本経営品質賞」の枠組みにある(東京都福祉サービス評価推進機構2023:16)(伊藤2003:121)。この枠組みは、「1. リーダーシップと意思決定」「2. 経営における社会的責任」「3. 顧客・市場の理解と対応」「4. 戦略の策定と展開」「5. 個人と組織の能力向上」「6. 価値創造のプロセス」「7. 情報マネジメント」「8. 活動結果」で構成されている。東京都の「福祉サービス第三者評価制度」も同様の枠組みでカテゴリが形成され、「6. 価値創造のプロセス」の「価値創造」が福祉施設・事業所においては「サービス提供」に読み替えられた。この「日本経営品質賞」のモデルは、米国において低下した産業競争力回復のために1988年に創設された「マルコム・ボルドリッジ国家品質賞(MB賞)」であるが、MB賞は、もともと日本が「Japan As No.1」と呼ばれていた1980年代の日本経営の強さの秘訣である「KAIZEN(改善)」の考え方が取り入れられている。このように、東京都の「福祉サービス第三者評価制度」の枠組みは、評価の目的でもある「改善取り組みの促進」へつながることを強く意識して、評価をすることによって組織にPDCAサイクルを構築してスパイラルアップする仕組みを作ることをめざして作られた。

しかし実際には、評価を受けた事業者が、評価結果を受けて改善取り組みへと結びつけていくことが難しいことや、「日本経営品質賞」自体においても評価の枠組みの見直しがされた影響も受けて、2017(平成29)年に組織マネジメント項目を中心とする「事業評価」項目の見直しがされた。これによって、「事業評価」の枠組みが見直され、評価の目的である事業者のサービスの質向上のための改善取り組みであるPDCAサイクルが循環しているかどうかを評価するカテゴリ(現カテゴリ7)も新たに設けられ、図1にある現在の評価項目の枠組みとなった。

現在の東京都の「福祉サービス第三者評価制度」における「事業評価」の評価項目は、権利擁護の視点などサービス事業種別によっては時代背景をふまえるとかなり弱いと指摘されうる点はあるものの、アプローチ結果にも見たとおり「プロセス評価」として網羅した形になっていると考えられる。その枠組みは「日本経営品質賞」をベースとした「改善への取り組み」につながる枠組みとなっている。これに付随して評価ではなく調査である「利用者調査」も、東京都では独自に全利用者への利用者調査を必須として、評価の重要な枠組みとして重きを置いている。

国がガイドラインで示している福祉サービス第三者評価項目は、米国の医療施設の医療機能評価を実施しているJCAHO（Joint Commission on Accreditation of Healthcare Organization）の評価を参考としている（伊藤2003：116）（重田2017）ことなどをふまえると、東京都の「福祉サービス第三者評価制度」は独自性が強く、全国への汎用性は乏しいかもしれない。しかし、「事業評価」の「プロセス評価」部分だけでなく「利用者調査」あるいは「事業プロフィール」や評価の過程における「職員アンケート集計結果」などの副産物、評価手法なども含めて、トータルでより良い「プログラム評価」としての枠組みの構築を考えていく必要があるであろう。

3) プロセスとアウトカムに因果関係のあるロジックモデルの提示

東京都の「福祉サービス第三者評価制度」は、「プログラムのアウトカム／インパクト評価」や「プログラムの効率性評価」への適合については、十分には認められなかったと考える。また関連して、「プログラムセオリー」や「ロジックモデル」の理論も示すことはできなかったと考える。

それは、「プログラムセオリー」における「プロセス理論」部分に該当すると考えられる「事業評価」と、同じく「インパクト理論」部分に該当すると考えられる「利用者調査」の間に、手段・目的の関連性や因果関係が認められないことに起因する。「アウトカム評価」は「プログラムの介入後に期待されるターゲット集団や社会に現れる変化の状態をとらえるもの」（源2020：34）で、「インパクト評価」は「プログラムが一定期間実施された後の効果に焦点を当てて」（源2020：35）行う評価という定義からすると、福祉施設・事業所で実施されるプログラム一つひとつの介入内容に対する因果関係のある変化を評価する関係性は認められないと考えられ、アウトカムやインパクトについての評価がなされているとはいえないと解釈した。

ここで、なぜアウトカム評価が必要かということだが、これは三好（2007）の中で大島が詳細に述べている。この議論は医療評価に端を発しているが、医療は「直感やあやふやな経験に基づく医療」（三好2007：210）であってはならないわけで、医療分野では1990年代より科学的根拠に基づく医療（Evidence-Based Medicine：EBM）が追求されている。同様に対人援助である心理・社会的介入プログラムにおいても科学的根拠に基づく実践（Evidence-Based Practices：EBP）ということがいわれるようになった（三好2007：208-209）。この科学的に根拠を示す方法が、成果となるアウトカムを明示し、アウトカムの効果を示すことである。そしてそこには、そのアウトカムを介入によって引き起こす援助要素すなわちプロセスがあり、プロセスとアウトカムの両者の間には因果関係があることが科学的根拠に基づく実践（EBP）ということになる。しかし、この関係性が現行の「福祉サービス第三者評価制度」にはない。福祉施設・事業所で展開されるプログラムが少しでも科学的根拠のある実践であることを示し、これを評価していくには、「福祉サービス第三者評価制度」における「プログラムセオリー」の概念を明らかにして、具体的な「ロジックモデル」を示していくことであると考えられる。

そのための関係性を示していくには、「利用者調査」の項目の中で「プロセス評価」に対応す

る項目を明確にしていく方法をとるか、あるいは「利用者調査」とは別個の体系として、対応する「アウトカム／インパクト評価」を評価の枠組みの中に策定していく方法とするか検討していくことも必要である。そして、そのアウトカムは「事実特定」と同時に「価値判断」のための客観的なデータとなることも求められるわけである。細かく「プロセス」の項目に対応関係をもつ「アウトカム」の項目が設定できたとしても、最終的にめざすべき「利用者主体」をアウトカムとして測定できるかという点も大きな課題となるであろう。「利用者主体」の実現をアウトカムとして測定するには、少なくとも利用者自身の主観的な評価は必要であろう。利用者による主観的評価を現在のような意向把握や満足度調査という形でとるか、それとも別の形でどこまでとれるのかという検討も必要となろう。

福祉における社会的介入のアウトカムを適切に測定していくことには困難を伴うが、科学的根拠に基づく実践を示していくには、「プログラムのアウトカム／インパクト評価」を「福祉サービス第三者評価制度」に取り込むことが必要である。

V. 結論

「福祉サービス第三者評価制度」は、利用者の権利擁護や福祉サービスの利用者保護の観点から考えても、今後社会に不可欠な制度であるといえよう。このうち東京都の「福祉サービス第三者評価制度」が、社会課題解決をめざして社会的介入プログラムを行っている福祉施設・事業所を評価する制度として適切かどうか、「プログラム評価」の理論にアプローチして照合する方法により確認した。結果として、理論的に「評価」として認められる制度であり、プログラム評価の5階層の方法論のうち「セオリー評価」と「プロセス評価」に適合していることも確認できた。

さらに「プログラム評価」の理論に則った評価制度としていくためには、現行の「福祉サービス第三者評価制度」を構成する評価項目に留まらない、評価手法、評価の過程におけるアンケート調査集計結果などの副産物などすべてを包括したうえで俯瞰して行う「セオリー評価」による評価の枠組みの構築が不可欠であることが示唆された。そして、その評価の枠組みにおいて、現行の「利用者調査」の考え方をベースにした「アウトカム評価」を設定し、そのアウトカム評価項目とプロセス評価項目の間に、手段と目的の因果関係を示す「ロジックモデル」を示していくことが、あるべき評価の枠組みであることが示唆された。

今回の研究により、東京都の「福祉サービス第三者評価制度」が評価学の理論に基づき、福祉サービスを提供する施設・事業所の評価制度としてあるべき枠組みを構築していける制度であることが明らかになったことは意義がある。しかし、東京都の現行の評価の枠組みは、国のガイドラインやそれに基づいて評価制度を運用している他道府県の枠組みとは異なり独自である。また、東京都の豊かな財政力や評価受審を活用した指定事業所の質担保のための政策など、評価推進への取り組み環境も独自である。そのため本研究結果は汎用性の点で限界があると考えられる。しかし、「福祉サービス第三者評価制度」の課題は、都道府県を越えてすべての福祉サービス利用者に対して、国、福祉事業者が取り組む努力が必要であることが、社会福祉法78条に掲げられて

いる。よって、今後、関心や取り組みが全国的に広がっていくことが期待される。

注

⁽¹⁾ 東京都の2022（令和4）年度評価実績（受審数）は3,945件で、全国合計5,771件の68.4%、約7割を占めている。

引用・参考文献

- 伊藤弘人（2003）『医療評価』真興交易（株）。
- 岩崎榮（2004）『医を測る 医療サービスの品質管理とは何か』厚生科学研究所。
- OECD-DAC（2001）Evaluation Feedback for Effective Learning and Accountability: OECD.
- 大島巖（2010）「精神保健福祉領域における科学的根拠のもとづく実践（EBP）の発展からみたプログラム評価方法論への貢献～プログラムモデル構築とフィデリティ評価を中心に～」『日本評価研究』日本評価学会，第10巻，第1号，pp.31-41。
- 大島巖（2019）『実践家参画型エンパワメント評価の理論と方法』日本評論社。
- 国際ソーシャルワーカー連盟（IFSW）（2023）「ソーシャルワーク専門職のグローバル定義」https://jfsw.org/definition/global_definition/（2023年8月30日）
- 佐々木亮（2010）『評価論理—評価学の基礎』多賀出版。
- 重田史絵（2017）「わが国の福祉サービス第三者評価制度の変遷から見る利用者の選択に資する情報提供に関する考察」『ライフデザイン学研究』東洋大学ライフデザイン学部，第13巻，pp.133-158。
- Scriven, M. (1980) "Key Evaluation Checklist". In *The logic of evaluation*. Inverness, CA: Edgepress.
- Scriven, M. (1991) *Evaluation Thesaurus*, 4th ed., New York: Sage Publications.
- Scriven, M. (2006). *Key Evaluation Checklist*. Kalamazoo: The Evaluation Center, Western Michigan University.
- 東京都福祉サービス評価推進機構（2023）『東京都福祉サービス第三者評価ガイドブック2023』東京都福祉サービス評価推進機構。
- 東京都福祉保健財団（2023）「東京福祉ナビゲーション福祉サービス第三者評価」<http://www.fukunavi.or.jp/fukunavi/hyoka/hyokatop.htm/>（2023年8月30日）
- Donabedian Avedis (1980) "Explorations in Quality Assessment and Monitoring" Volume1 *The Definition of Quality and Approaches to Its Assessment*. (= (2007) 東尚弘訳『医療の質の定義と評価方法』特定非営利活動法人 健康医療評価研究機構)。
- House, E. R., & Howe, K. R. (1999) "Values in evaluation and social research". Thousand Oaks, CA: Sage.
- Patton, M. Q. (1997) "Utilization-focused evaluation". Sage publications.
- 平岡公一（2013）「ヒューマンサービス領域におけるプログラム評価と政策 評価社会福祉分野を中心に」『社会政策』社会政策学会，第5巻，第2号，pp.144-155。
- マイケル・スミス（2009）『プログラム評価入門』梓出版社。

- 源由理子 (2020) 源由理子・大島巖編著, 山谷清志監修『プログラム評価ハンドブック 社会課題解決に向けた評価方法の基礎・応用』晃洋書房。
- 三好皓一 (2007)『評価論を学ぶ人のために』世界思想社。
- 安田節之 (2008)『プログラム評価研究の方法』新曜社。
- Rossi, P. H., Lipsey, M. W. and Freeman, H. E. (2004) "Evaluation: A Systematic Approach, 7th ed.". California Sage Publications. (= (2005) 大島巖監訳『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』日本評論社)。
- C. H. ワイス (2014) 佐々木亮 (監修), 前川美湖 (翻訳),『入門 評価学: 政策・プログラム研究の方法』日本評論社。