

福祉サービス評価の基本的課題

冷水 豊

はじめに

近年、福祉見直し論や臨時行政調査会答申などに見られるように、「外から」の、また主として財政的観点からの福祉政策批判が盛んであるが、これに対する福祉関係者からの、福祉政策・処遇の「内在的評価」を踏まえた対論は、決して十分であるとは言えない。ここに言う「内在的評価」とは、一定の人的・物的資源を社会的に配分されて実施されている福祉サービスが、利用者とその家族、地域社会、さらには広く社会全体に対して、どのような結果を生み出しているのかを、福祉に固有の原理と方法に基づいて専門的・科学的に評価することをさしている。このような意味での評価の視点や活動が、わが国の福祉分野で未発達である理由、および今日それが必要とされている背景については、次項で詳しく論じるとして、ここでは、こうした評価の視点や活動が、単に外部の批判に応えるための手段としてだけでなく、福祉政策・処遇の内在的発展にとって必然的に要請されることがらであることをとくに強調しておきたい。事実、サービス評価が最もよく発展している米国においても、評価活動は、必ずしも福祉政策の反省期や後退期のみならず、その成長期や拡大期にも、盛んに行なわれてきたのである¹⁾。

1) 確かに、70年代のニクソン政権下や現在のレーガン政権下では、主として財政的効率の観点からのサービス評価の強化が見られるが、他方で30年代のニューディールや60年代の貧困戦争の時期など、福祉政策の拡大期にも、さまざまな観点からのサービス評価が盛んに行なわれたのである。米国におけるサービス評価の歴史については、次の文献が参考になる。

ところで、わが国でも、最近ようやく、福祉分野におけるサービス評価に関する関心が、主として研究レベルで高まり始めていることも確かである。たとえば岡本²⁾は、この方面の先行業績をレビューするとともに、システム・ダイナミックスの手法を使って福祉実践の継続的・体系的なチェックとフィードバックを可能にする評価システムの開発を提言している。また、米本³⁾は、老人ホーム「施設評価」に関して、構造機能分析の立場から理論的検討を加えるとともに、評価法のモデルとして、「二重盲検法」の適用可能性を提示している。さらに、富安⁴⁾は、King, R. D.らが開発した RCMS (Revised Child Management Scale) という評価用具を実際に使って、全国の精神遅滞児・者の施設 35 (102棟) の収容施設志向度を評価し、また別に観察法によって把握した施設職員の行動タイプと RCMS による評価結果との関係を分析している。これらのごく最近の研究の特徴は、従来も一部見られたこの方面の研究と異なり、一定の具体的な評価法を提示ないしは適用している

○ Kimmel, W. A., Putting Program Evaluation in Perspective for State and Local Government, Human Services Monograph Series, No.18, April 1981, pp.1-3.

○ Rossi, P. H. et al., Evaluation: a systematic approach, 2nd edition, Sage Publications, 1982, pp. 21-32.

2) 岡本民夫「社会福祉実践の水準とその評価方法」、『社会福祉研究』第30号, 1982年4月, 117-122頁。

3) 米本秀仁「老人ホーム『施設評価』論：序説」、『北星論集』第19号, 1981年, 107-126頁。

4) Tormiyasu, Y., et al., Care Pattern and Direct Care Staff Behavior in Residential Institution, presented at the 1981 International Workshop of Special Education at Taipei, May 1981. (typewritten)

点に求められる。

以上概観した福祉サービス評価の視点、およびごく最近のわが国での研究動向の特徴を踏まえて、小論では、以下のことを課題としたい。

- (1) わが国における福祉サービス評価未発達の背景にある諸要因を明らかにする。
- (2) サービス評価の概念と種類を、評価対象次元の違いに焦点を当てて整理する。
- (3) 福祉サービス評価の具体的方法の最近の発展をレビューすることにより、方法上の諸問題を検討する。
- (4) サービス評価における価値の問題、およびサービス評価の実施と実際のサービス運営の間に生じるコンフリクトの問題を論じる。

なお、本稿で「サービス評価」と呼んでいるものは、米国等における program evaluation に当たる。これは、ケースワークやグループワークなどの臨床的介入方法を個々別々に評価するのではなく、さまざまな介入方法の複合体としてのプログラム(事業)の単位で評価をするものである。米国では近年、この種の評価が急速に発展している。ただここでは、これまでのわが国の福祉分野でなじみのある用語「サービス評価」を用いることにした。

I わが国における福祉サービス評価未発達の背景要因

岡本は、「わが国の社会福祉実践の評価が未開拓になっている理由」⁵⁾(傍点引用者)を6点にわたって指摘しているが、それらは、いずれも日本に限らず、一般に福祉サービス評価の発展を困難にしている諸要因であって、米国などと比較して日本では何故その発展が大きく遅れているのかを説明するものではない。前述のとおり、小論ではこれらの一般的問題については、次項で論じることにしており、ここでは、日本で何故福祉サービス評価の発展が遅れているのか、その背景要因を、主として、戦後日本における社会福祉の政策形成ないしは政策批判が論拠として求めてきた事柄に

関連づけて探ってみたい。

(1) 法律・規則・制度的基準等に論拠を求める傾向

こうした傾向が、戦後日本の社会福祉において、政策主体の側にも、また違った観点からとは言え運動主体の側にも非常に支配的であることは疑う余地がない。戦後わが国の社会福祉の最も根幹的な理念が憲法第25条の生存権規定にあり、それを基盤としてつくられている(あるいは、そうであるべきはずの)各種の社会福祉立法および行政上の規則・基準などによって、現実の社会福祉の内容や水準が基本的に規定されている以上、それが守られているかどうか、あるいはまたそれらがどれだけ社会的に妥当かどうか、政策形成や政策批判の焦点になることは、至極当然のことであり、そうした観点の重要性は、今日もいささかも減じていないことは確かである。

しかし、こうした法規や制度的基準の遵守いかんは、広義のサービス評価における一課題であるとしても⁶⁾、サービス評価の主要な関心は、むしろそれ以外のところにある。より積極的に言い換えるならば、サービス評価における主要な課題は、法規や制度的基準の枠内にあって、あるいはそれを超えたところで、法規や制度的基準に収斂しえないサービス提供のプロセスやその結果を評価することにある。こうした考え方に対しては、次のような疑問が予想される。すなわち、「法規や制度的基準が不十分な現状ではそういう区別が成り立つとしても、法規・基準が整備されれば、サービス評価の主要な課題は、究極的には、法規・基準の遵守いかんに収斂していくのではないか」と。このような疑問には、あらかじめ、次のような答えを用意しておきたい。

まず第1に、R. M. ティトマスがリーガリズム批判の文脈の中で述べたように、法規や制度的基準は、「急速に変化する人間のニーズや状況に非

6) 米国のサービス評価論では、一般に、こうした意味でのサービス評価は、内部的・外部的な監査および点検に当たるプログラム・モニタリングの一課題であるとされているにすぎない。この点については、Epstein, I. and Tripodi, T., Research Techniques for Program Planning, Monitoring, and Evaluation, Columbia University Press, 1977, p. 55, および Rossi, P. H., op. cit., p. 127 を参照。

5) 岡本民夫, 前掲論文, 117-118頁。

常に緩慢にしか対応できない」⁷⁾。第2に、法規・基準への過剰な依拠は、「法規・基準さえ守っておればよい」という一種の保守主義を、とくに政策主体や運営主体の側に培養してしまう。第3に、とりわけ、人間生活の主体的側面とその全体的関連に着目することを固有の機能的視点とする福祉サービスにおいては、サービスの内容や水準を法規や制度的基準によって規定することに、相対的により大きな限界がある。

かくして、わが国の福祉政策の形成や批判において非常に支配的な、法規・制度的基準に論拠を求める傾向は、一面で、サービス評価の発展を遅らせるはたらきをしてきたと考えられるのである。

(2) 投入資源の量と質に論拠を求める傾向

この傾向は、福祉政策・処遇に投入される財政的、物的、人的資源の量および質を指標にして、福祉政策・処遇の前進や後退を論じるというもので、これまた、戦後日本の社会福祉の政策形成および政策批判において、きわめて一般的に見られるものである。そして、それが一面では実際の福祉政策の進展に大いに寄与してきたことも事実である。

ところで、この立場の前提には、投入資源の量が多ければ多いほど、また質がよければよいほど、それをもとにして提供されるサービスのプロセスや結果はよいという想定がある。そして、この想定がかなり妥当する場合があることも確かである。たとえば、施設サービスにおける衣食住の提供など、基本的な生活欲求の充足を目的としたサービスの場合がそうである。このため、後述するように、サービス評価における評価対象の次元のひとつに、この投入資源を含めるのが普通である。

しかし、上述したとおり、サービス評価の主要な関心は、何よりも資源投入後のサービス提供のプロセスとその結果にある。投入資源は、あくま

でもそれらの条件にすぎない。サービス評価論において、投入資源の評価が最も初歩的で浅い次元の評価であると位置づけられるのはこのためである。したがって、サービス評価の発展のためには、福祉政策の形成や批判の論拠を、投入資源の多少や良しあしに求めるという傾向から一步でも踏み出すことが必要なのである。

(3) ニーズの実態に論拠を求める傾向

言うまでもなく、これは、あれこれの福祉サービスに対するニーズの有り無しをめぐって、政策の可否等を論じる傾向で、そのニーズがどれだけ信頼性と妥当性のあるデータに基づいて提示されてきたかについては、疑問が残る場合が少なくないとしても、そうした傾向自体は、福祉分野においてはきわめて正統的で、これまた、実際の政策・処遇の発展に大きく貢献してきたことは明白な事実である。

ところで、本来ニーズのアセスメントは、それに対応すべき政策・処遇の可否やその量を決定することで完結せず、把握されたニーズが、政策・処遇の介入によって、どのようなプロセスを経て、最終的にどの程度充足されたかという課題を、サービス評価に引き継いでいかなければならない。したがって、福祉政策の形成および批判の論拠をニーズの実態に求める傾向は、そこに留まる限り、サービス評価の進展に寄与しないのである。

上述の投入資源の量と質に論拠を求める傾向についても同様に言えるが、ニーズの実態に論拠を求める傾向は、わが国だけでなく、サービス評価が相対的によく発展している米国においても非常に一般的に見られるものである。しかし、重要な点は、日本と異なり、米国では投入資源への関心やニーズの実態への関心がそれだけに留まらず、サービス提供のプロセスおよびその結果への関心に引き継がれていく傾向が非常に強いということである。それでは、何故このような差異が両国の間に存在するのであろうか。筆者は、その最も重要な背景要因のひとつを、わが国におけるアカウンタビリティの思考様式の欠如に求めたい。

7) Titmuss, R. M., *Welfare Rights, Law and Discretion*, *Political Quarterly*, Vol. 42, No. 2, 1971, pp. 114-115. 参照。なお、この点については、福祉権との関連において、次の論文で論じておいた。冷水豊「福祉権における法律主義と裁量——イギリス補足給付制度をめぐる論議から——」、『ソーシャルワーク研究』, Vol. 6, No. 2, 1980.

(4) アカウンタビリティの思考様式の欠如

accountability は、英和辞典では、単に「責任」などと訳されているが、いわゆる responsibility とは異なった意味をもっている。すなわち、何らかの行為や努力の結果（たとえば金銭を受けた場合であればその用途とそれによって生み出した成果）を具体的に明らかにする、あるいは報告するという意味であり、「結果報告の責任」とでも言うことができる⁸⁾。要するに、インプットの如何よりも、その後の成り行きやアウトプットの如何を問うという考え方が含まれているのである。こうした思考様式が、とくに米国で一般に根強いことは、たとえば、政府のグラントを得た研究には、非常に詳しい結果報告が要求されるとか、大学は入学よりも卒業の方が難しいといった事実に端的に示されている。一方、わが国では、このような思考様式が稀薄で、そのために、上述したとおり、社会福祉の分野でも、投入資源やニーズの実態に対しては強い関心が払われるが、サービス提供後のプロセスや結果にはあまり関心が払われないという傾向を生み出してきたと考えられる。

このように、アカウンタビリティの思考様式に日米間で差があることの社会的背景のひとつを、「契約社会」としての密度の高低の差に求めることもできようが⁹⁾、この点に関しては、本稿ではこれ以上深入りしない。いずれにしても、こうした思考様式の差異は、かなり根の深いところから生じていると考えられるので、その転換をはかることはきわめて難しい。また、そうした転換をはかることにどのような社会的意義があるかは、別個に論じる必要のある問題である。ここでは、そうした思考様式の転換のいかにかわりなく、今日のわが国の福祉サービスの状況変化が、サービス提供のプロセスおよび結果に、いやが上にも強い関心を向けざるを得なくさせていることをと

くに強調したい。その根拠は次のとおりである。

これまでのわが国の福祉サービスは、衣食住などの基本的な生活欲求の充足を主な目的とした施設サービスが中心で、しかもそれが、全国的に標準化された設備費と運営費（措置費）に基づいて実施されてきた。このため設備費や措置費という財源インプットの多少を問題にすることが、目標である基本的生活欲求の充足のプロセスや結果を問うこととあまり変らないことが多かった。逆に言えば、標準化された財源インプットに基づく施設サービスが中心の福祉サービスのもとでは、インプットの後のサービスの提供過程やその結果を直接問う必要性が自ずから少なかったと言えるのである。

しかし、サービス対象者の拡大、施設サービスから在宅サービスへの転換、費用徴収の一般化、さらには、単なる基本的生活欲求の充足からノーマライゼーション原理に見られるような一般市民と同程度の生活の質を保障することへのサービス目標の高度化、等々に見られる近年の福祉サービスの状況変化の結果として、従来のように、インプットを問うことが、直ちにプロセスやアウトプットを問うことに必ずしも結びつかなくなっているのである。

言い換えれば、福祉政策・処遇の分野では、一般的な思考様式の転換を待つまでもなく、アカウンタビリティの問題を避けて通ることができなくなっているのである。

II サービス評価の概念と種類——評価対象の次元による区分

サービス評価に関する初めての体系的な概説書を書いた Suchman, E. A.¹⁰⁾が、いち早く認めているように、評価の対象、方法、価値観の位置づけなど、さまざまな面で広い幅のあるサービス評価を包括的に概念定義することはきわめて困難であり、またそうすることの意義もあまりないと思わ

8) The Random House Dictionary of the English Language, The Unabridged Edition, Random House, 1971, p. 10. および Polansky, N. A. (ed.), Social Work Research, Revised Edition, The University of Chicago Press, 1975, p. 182. 参照。

9) この点についての示唆は、次の論文から得た。Tropp, E., Expectation, Performance, and Accountability, *Social Work*, March 1974, p. 141.

10) Suchman, E. A., *Evaluative Research: principles and practice in public service & social action programs*, Russell Sage Foundation, 1967, pp. 31-32.

れる。筆者は、前項の議論からも分かるように、サービス評価の概念構成の基準軸になるものとして最も重要なのは、評価対象の次元（投入資源、過程、結果など）であると考えてるので、ここでは、サービス評価の基本的な概念と種類をこの評価対象次元に焦点を当てて整理することにする。

（１）投入資源の評価

投入資源とは、いわゆる input の訳で、米国のサービス評価論では、effort と呼ばれることも多い。要するに、サービス供給のために投入された物的・人的資源、およびそれらがサービスとしての具体的形態をとったサービス活動の量と質のことである。より具体的には、資金量、建物・設備、職員の種類と数、費やされた労働時間、サービス提供回数などである。Suchman, E. A. の鳥の飛翔になぞらえた比喻によれば、「鳥が何回翼を羽ばたかせたかを測定すること（どれだけ遠くまで飛んだかは問わない）」¹¹⁾ がこの次元の評価の課題である。

前述した通り、この種の評価では、投入資源の量が多ければ、また質がよければもたらされる結果もよいということが前提にされている。したがって、期待される結果と投入資源との間に高い相関関係があることが明白である場合以外には、この種のサービス評価は有効ではない。方法的には、最も実行しやすいが、前述の通り、一般には最も間接的で次元の低い評価であると位置づけられる¹²⁾のはこのためである。これをサービス評価の一種に含めない立場をとる評価論も少なくない¹³⁾。

（２）過程の評価

この次元の評価には、２種類の捉え方がある。Suchman, E. A. によれば、過程次元の評価とは、次に説明する結果ないし効果の次元の評価を前提

として、その結果や効果が、どのような仕方である、あるいは何故もたらされたのかを明らかにすることである。端的に言えば、結果・効果次元の評価の意味づけに役立つものとして、あくまでも結果・効果の評価に従属する位置づけがなされている。鳥の飛翔の比喻で表現すれば、一定時間をかけて飛んだ距離や高さを、その鳥の解剖学的構造と飛翔の原理とから説明することだということになる¹⁴⁾。

これに対して、もうひとつの過程次元の評価は、結果・効果を直接評価することが困難な適切な場合、あるいは、結果・効果評価の中間段階で、サービス提供の展開の過程および方法の評価することである。過程の中に現われた部分的・中間的な結果・効果の評価が不可分に含まれる場合も少なくないが、主要な評価対象は、あくまでも過程および方法それ自体であり、Suchman, E. A. らの言う結果・効果評価の事後的な説明変数としてのプロセスではない。鳥の飛翔の比喻を借りて表現すれば、鳥がどのような気象的・環境的条件下で、どのような飛び方で飛んだかを評価することである。

後者の意味での過程次元の評価の捉え方は、米国のサービス評価論では必ずしも主流ではない¹⁵⁾。しかし筆者は、福祉サービス評価においては、この種の評価がとくに重要であると考えている。その理由は次の通りである。

第１の理由は消極的なもので、先に「結果・効果を直接評価することが困難な場合」にこの種の評価が言わば代替的に用いられると述べたが、後に詳しく述べるように、福祉サービスの場合、結果・効果の直接評価が困難なことが非常に多い。したがって、この理由からこの種のプロセス評価が行なわれる際には、投入資源の評価の場合と同様、特定のサービス提供の展開過程や方法と特定の結果・効果との間に高い相関関係があることが

11) Ibid., p. 61.

12) Ibid., p. 60.

13) その代表的なものとして次の２つをあげることができる。なおこれらは、次に説明する過程次元の評価もサービス評価に含めていない。

○ Weiss, C. H., *Evaluation Research: Methods of Assessing Program Effectiveness*, Prentice-Hall, 1972.

○ Rossi, P. H., et. al., op. cit.

14) Suchman, op. cit., p. 68.

15) この意味でのプロセス評価を強調した論文に次のものがあるが、その概念は必ずしも明確でなく、Suchman らの言うプロセス評価との混同がみられる。Chommie, P. W. and Hudson, J., *Evaluation of Outcome and Process*, *Social Work*, November 1974, pp. 682-687.

確証されていなければならない。

第2の理由は、より積極的なもので、先に「結果・効果を直接評価することが適切でない場合」にこの種の評価を採用すると述べたのはこの意味においてである。すなわち、福祉サービスに限らず、保健、教育なども含めて、人間と人間との直接的関わりを通して提供されるサービスの評価においては、サービスの提供によって、問題の解消、生活の改善、能力の発達などの一定の結果や効果が得られたとしても、その結果や効果が生み出される過程で、非人間的な、あるいはその社会の規範に反するような方法がとられておれば、その結果や効果の価値はそのまま評価するわけにはいかないのである¹⁶⁾。したがって、この点では、結果・効果の評価の代替としてではなく、過程自体を単独に直接評価する積極的な意義があるわけである。

(3) 結果・効果の評価

英語では、output, outcome, effect, effectiveness, impact, performance など、さまざまな呼ばれ方をしている次元の評価で、要するに、そのサービスの目標として設定されたニード充足や問題解決がどの程度実現されたか、あるいは、サービス提供の結果として、サービスの利用者やその家族、地域住民などにどのような産物・便益をもたらしたかを評価することがここでの課題である。Suchman, E. A. の鳥の飛翔の比喩では、「目標とした地点に照らして、鳥がどこまで飛んだか」を測定することとなる。

以上述べてきたことから明らかなように、一般にこの次元の評価がサービス評価において最も直接的で第一義的であると位置づけられている。科学的な評価方法を開発する努力も、これまで主としてこの次元の評価のために払われてきた。しかしそれにもかかわらず、今日でもこの次元の評

価には、方法的に最も大きな困難が伴うという事実は変わっていない。とりわけ福祉サービスの場合には、その困難が相対的に大きいことがこれまでもよく指摘されてきた¹⁷⁾。主なものに集約すると次の通りである。

i) 福祉サービスは、衣食住等の生活基盤の提供や日常の基本的な生活行動や生活関係の代替・補完をひとつの重要な機能としているため、また、他の専門分化した社会サービスに対しては補充的機能をもっているため、サービスの結果や効果が、潜在的、間接的、長期的にしか現われないことが多い。また積極的な改善・向上といった意味での結果や効果を期待できない人々にサービスを提供することも、福祉サービスの不可欠の機能である。

ii) 結果や効果が個別的に、また主観的要素を含んで現われる場合が多いため、その客観的・普遍的な評価のインデックスが確定しがたい。とりわけ数量的把握が困難である。

iii) 結果・効果の評価のための最も科学的な方法である実験的デザインを採用することに、倫理的、技術的双方の面から非常に大きな困難を伴う。

(4) 効率の評価

ここでの課題は、結果・効果の達成度を、投入資源との対比で相対的に評価することである。Suchman, E. A. の例の比喩によれば、「鳥は目的地につくのに、(高度や気流を利用して) どれだけ少ない羽ばたきで飛んだか」を測定することである。

ところで、社会サービスの分野に効率の概念を持ち込むことには、常に一定の疑念が付きまとう。それは、「より少ない投入資源」がまず優先されることによって、目指された結果・効果の達成が保障されなくなる危険性が常に存在しているためである。Williams, A. ら¹⁸⁾が正しく指摘しているように、社会サービス分野において効率を問題にする意義は、「少なくとも同じ程度の結果・効果

16) このことは、とくに Wolfensberger, W. らの主唱するノーマリゼーション原理において強調されており、この原理に基づいて開発されたサービス評価法 PASS3 (後述) の中にこの考え方が生かされている。Flynn, R. J., et al. (eds.), Normalization, Social Integration, and Community Services, University Park Press, 1980, p. 14. 参照。

17) 岡本民夫, 前掲論文, 177-118 頁, および野村哲也『社会福祉調査論』, 新評論, 1980年, 120-121 頁, 参照。

18) Williams, A. and Anderson, R., Efficiency in the Social Services, Basil Blackwell & Martin Robertson, 1975 p. 1.

を生む」複数のサービスの中で、投入資源がより少なくてすむものを選択することになり、それによって、稀少資源の有効配分を実現することである。「安上がり」は、決してそれ自体として非難されるべきことではないが、それが、必要とされる結果・効果の達成を阻害する時に正当な根拠を失う。鳥はいくら効率的に飛んでも、目的地に着かなければ意味がないのである。このことは、多くのサービス評価論に共通の認識になっていることを強調しておきたい¹⁹⁾。

ところで、効率評価の代表的方法が、後にもふれる費用・便益分析ないし費用・効果分析であることに示されているように、分母にあたる投入資源は、金銭タームで捉えられることが多い。しかしそれだけでなく、労働時間やサービス提供の量などの非金銭的タームによっても効率の評価は行ないうる。一方、分子にあたる結果・効果の方は、とくに福祉サービスの場合には、金銭タームで捉えることがきわめて困難である。かくして、福祉サービスにおける効率の評価は、分母、分子とも非金銭的なタームで捉える必要性が高いため、この点でも非常に大きな困難を抱えている。もっとも、効率評価は、結果・効果の評価を前提にして行ないうるものであるため、より根本的には、前述した福祉サービスにおける結果・効果評価の困難という問題がそれ以前に横たわっていることは言うまでもない。

Ⅲ 福祉サービス評価の具体的方法

以上の概念的検討を踏まえて、次に福祉サービス評価の具体的方法の最近の例を紹介するとともに、方法の科学的発展のための諸課題を検討しよう。

ここでは、科学的方法としての水準が比較的高い最近の福祉サービス評価の例を、上述の評価対象次元別に分けて紹介する。

(1) 結果・効果評価法の例

一般に、サービス評価の方法の中では、結果・効果評価法が種類も数も最も多いが、福祉サービスの場合、前述の通りこの次元の評価が非常に困難なため、サービスの事業単位の評価としては、科学的水準の高い評価法はあまり見られない。そうした中で、次の例は、実験デザインを本格的に採用したものとして刮目に値しよう。

Wan, T. H. らによる「老人のデイケアおよびホームヘルプ・サービスに関する実験研究」²⁰⁾がそれである。サンプルは、上記2つのサービスのいずれか一方を必要とする2つのグループ、および2つのサービスの双方を必要とする1グループの計3グループ、1,153人であった。なお、実験デザインであるから、3グループがそれぞれ約半数ずつの実験グループと統制グループに分けられた。実験グループには、各サービスが約1年間、デモンストレーション事業として提供され、統制グループにはそれらのサービスは提供されなかった。

サービス利用者に現われる結果・効果は、次の4つの側面から、それぞれの測定用具を用いて評価された。

- ・日常生活機能——Katz, S. らにより開発された ADL インデックス
- ・精神的機能——Kahn, R. L. らにより開発された Mental Status Questionnaire (MSQ)
- ・生活満足度——既存の各種スケールを参考につくった生活満足度スケール
- ・趣味、社交、スポーツなどの活動状況——独自に開発した活動スケール

注目されるのは、これらの測定用具が、近年の老年学の各分野の実証的研究の成果からとり入れられている点である。また、これら4指標だけを、単に実験グループと統制グループの間で比較するだけでなく、サービス利用の有無というここでのキー変数と、これら4指標の変化に影響を及ぼすと考えられる他の21の変数を説明変数として多変

19) たとえば, Suchman, E. A., op. cit., p. 65, および Tripodi, T., et al., Social Program Evaluation: Guideline for Health, Education, and Welfare Administrators, F. E. Peacock Pub. Inc., 1971, p. 50. を参照されたい。

20) Wan, T. T. H. et al., Geriatric Day Care and Home-maker Services: An Experimental Study, *Journal of Gerontology*, Vol. 35, No. 2, 1980, pp. 256-274.

量解析(多重分類分析)を行なうことにより、サービス利用の有無が、それらの他の変数に比べてどの程度の強い影響力をもっているかを明らかにしようとしている。ここにも、この研究の科学的水準の高さが示されている。

(2) 効率評価法の例

前述の通り、福祉サービスについては、効率評価も方法的に困難が多いため、実行例は非常に少ない。そうした中で、Kugajevsky, V. らが行なった「Foster Grandparents Program の費用・便益分析」²¹⁾は、注目されてよい研究である。

全米から抽出されたこの事業を実施している25のプロジェクト、850人のFoster Grandparents (FGP)を対象に行なわれたかなり大がかりな研究で、多目的なこの事業²²⁾を、費用、便益両面から総合的に評価している点に何よりの特徴がある。コストの面は、文字通りすべて金銭タームで捉えられており、とくに注目すべき方法上の工夫はみられないが、便益の方は、経済的便益と非経済的便益に分けた上で、次のような多様なインデックスを用いている。

まず経済的便益は、金銭タームで捉えられていることは言うまでもないが、FGPの所得増、将来の社会保障給付の増、児童施設の職員経費の節減、児童の早期退所による経費節約、さらに一般市民に対する便益としての社会保障基金収入の増、税収入の増、公的扶助経費節減など、非常に総合的、長期的観点から精緻に算出されている。これに対して、非経済的便益の方も、FGPの側の健康、経済的不安、自立心、有用感、孤独感、生活満足、自負心、幸福度、そして児童の側の健康、性癖、仲間関係、安心感、自己イメージ、意思伝達能力、成熟レベル、反社会的行動、学業成績など、評価

項目はきわめて多面的である。しかし、これらを捉える測定用具の面では、上述のWan, T.H.らの研究に見られたような信頼性と妥当性の高い用具がここでは採用されていない。すなわち、FGPの側の非経済的便益は、FGP本人の自己評価、児童の側のそれは、施設の職員の日常観察に基づく評価に依っているからである。それだけでなく、ここでは実験デザインがとられていないこと、非経済的便益と、対比すべきコストとが全く異なるタームで捉えられていることなど、方法上の限界が大きいため、非経済的便益に関わる分析結果は、「政策決定者が自己の価値観に従って利用する以外にない」と結論づけられている。要するに、経済的な費用・便益分析としては成功したが、非経済的な分析は成功しなかったわけで、あらためて、福祉サービスにおける効率評価の難しさを示す結果となっている。

(3) 過程評価法の例

結果・効果次元および効率次元の評価が非常に難しい福祉サービスの場合、この過程次元の評価法の開発に期待がかけられていることは繰り返し述べてきた通りである。実際にも、近年いくつかの優れた評価法がこの分野で開発されてきている。

その中でも、最も精緻で包括的な内容をもっているのが、Wolfensberger, W. らによって開発されたPASS 3 (Program Analysis of Service System, 3rd edition)である²³⁾。かなり手の込んだ評価法であるため、簡潔に紹介することは決して容易ではないが、主要な特徴をまとめると次のとおりである。

a. いわゆるノーマリゼーション原理に照らし、主としてサービス提供過程²⁴⁾の質を、事

21) Kugajevsky, V., Foster Grandparents Program, in Abert, J.G. (ed.), Program Evaluation at HEW: research versus reality, Part 3 Welfare, Marcel Dekker, Inc., 1979, pp. 123-180.

22) Foster Grandparents Program とは、低所得老人に施設入所中の児童を個別的な関係の中でケアしてもらう事業で、アメリカ老人法に基づき連邦政府の補助金を受けて運営される。この事業の目的は、老人に対しては、この事業に雇用されることによる所得の上昇と社会参加の機会拡大をもたらす、児童に対しては、個別的ケアによる心身両面での望ましい効果を生むことである。

23) Wolfensberger, W. and Glenn, L., PASS 3: a method for the quantitative evaluation of human services, National Institute on Mental Retardation, 1975 (Handbook および Field Manual の2分冊)。なお、その後、Wolfensberger らは、PASSING と呼ばれる新しい評価用具を開発しているが、これについては目下資料取り寄せ中であるため、また別の機会に紹介したい。

24) Wolfensberger ら自身が、サービス提供過程とその結果は分離しがたく、PASS 3 は決して過程だけを評価するものではないと述べているように、PASS 3 は、サービス提供過程に現われた結果・効果の評価を含んでいるが、しかし主要な評価対象は、過程の次元にあると述べてよい。Wolfensberger, W. and Glenn, L., op. cit. ↗

業単位、機関単位で評価する。

- b. サービスの質を規定すると考えられる50の評価項目を設定し、各評価項目ごとに質の高低を示す3～6段階の評価スケールをつくり、数量的に評価する。
- c. 評価の信頼性と妥当性を高めるため、評価対象のサービスに関して少なくとも準専門職的な知識と判断能力のある数名の評価者によって、観察法、面接法、記述資料検討などを通じたグループ評価を行なう。また、上記50の各項目ごとに、概念、評価目的、評価基準の原則と具体例を詳細に解説したフィールド・マニュアル(原文でA4判約70ページ)を評価者が共通に用いることも、評価の信頼性と妥当性を高める手段となっている。
- d. すべてのヒューマン・サービス(保健、教育分野の一部のサービスも含むが、主として福祉サービス)の分野に、またすべてのサービス・セッティングに適用できるとされている。

もちろん、問題もある。たとえば、①ノーマリゼーション原理をわが国の福祉サービスに適用する場合の、文化的、制度的背景の相違、②サービスの質を規定するとされる50の評価項目の妥当性、③準専門職的な評価チームによる評価とは言え、その客観性と信頼性、④すべてのサービス分野、サービス・セッティングに適用可能とされるが、各分野および各セッティングのもつ特殊性、専門性の差異、⑤現在の方法では大変な労力・時間を要するため、汎用化のための方法の単純化、等々の課題は、いずれも生易しいものではない。

しかし、ノーマリゼーションという普遍性の高い社会サービス原理を基礎にして、単に結果・効果評価の代替としてではなく、過程次元の評価の独自の重要性を強調した評価法として、福祉サービス評価法の今後の発展のひとつの土台となることは疑いえない。

科学的水準の高い過程評価の例としては、ほかに、Lemke, S. らが POLIF (Policy and Program Information Form) という評価用具を開発して行

(Handbook), pp. 30-31. 参照。

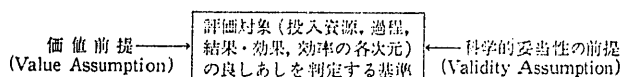
なった老人ホーム・サービスの評価²⁵⁾、および本稿の冒頭で紹介した RCMS を用いた一連の研究²⁶⁾など、近年注目すべきものが少なくないが、紙幅の制約のため、ここではこれらの紹介・検討は省かざるをえない。いずれにしても、福祉サービス分野における過程評価の重要性が広く認識されてきていることは確かである。

IV サービス評価における価値(観)とコンフリクト

(1) 価値(観)の不可避性

以上に見てきたように、サービス評価は、一方ではますます科学的な方法としての発展が要請されている。しかし他方では、それが新しい知識の発見自体を目的とした基礎的調査研究と異なり、評価結果から実際の特定の社会サービスの良しあし、あるいはその程度を判定しなければならないため、どうしても価値(観)から完全に自由ではありえない²⁷⁾。この点をより具体的に言い換えるならば、問題の解決にしる、ニーズの充足にしる、あるいは能力の発達にしる、サービス提供によってもたらされた結果の良しあしを判定するためには、一定の判断基準が必要となる。同じことを、過程次元の評価の場合について言うならば、産出物としての結果や効果を直接問わないで、サービス提供の過程や方法自体が「望ましい」かどうかを判定するためには、PASS 3 がノーマリゼーション原理に依拠していたように²⁸⁾、一定の判定基準によらなければならない。

多かれ少なかれ価値(観)が入りこまざるをえないのは、この判定基準の形成においてである。これを図式的に示すと次のようになる²⁹⁾。



25) Lemke S. and Moos, R. H., Assessing the Institutional Policies of Selected Care Settings, *Journal of Gerontology*, Vol. 35, No. 1, 1980, pp. 96-107.

26) Tomiyasu, Y., et al., op. cit., 参照。

27) Suchman, E. A., op. cit., pp. 42-45, pp. 52-54.

28) Wolfensberger, W., A Brief Overview of the

すなわち、評価対象の良しあしを判定する基準は、一方では、科学的に妥当なものであるという前提に基づいて形成されるが、複雑・多岐で変化する社会サービスの良しあしを科学的に検証されたことがらだけに基づいて判定するには、関連分野の科学的発見はあまりにも貧弱である。そこで、もう一方で科学的に検証されていないが、この分野で積み重ねられてきた経験や実践の中から引き出された原理・原則・理念などの総体としての価値(観)を前提として判定基準が形成されることになる。

上のことは、社会サービス全般について共通に当てはまることであるが、当然ながら、同じ社会サービスでも分野・種類によって、判定基準の形成を価値前提あるいは科学的妥当性前提のそれぞれにどの程度依拠するかは異なってくる。相対的に科学的発見の多い医療や教育などの分野に比べて、福祉サービス分野での評価基準が、価値前提により多く依拠せざるをえないのは、このことのひとつの現われである。「PASS は、実証的に証明されてもいないヒューマン・サービスのやり方を強制しようとしている」との批判に対して、Wolfensberger, W. が、「この批判について弁明しようとは思わない。そもそも PASS は、実証された科学の原理・原則から出発したものではないからである」³⁰⁾と開き直ったのも故なしとしないのである。

いずれにしても、サービス評価、とりわけ福祉サービス評価においては、投入資源、過程、結果・効果、効率いずれの次元を評価対象にする場合でも、当該サービスの良しあし、あるいはその程度を判定する上で、多かれ少なかれ価値(観)に依拠することは避けられない。しかし、同時に、その価値前提は、いずれ科学的妥当性の検証を受けるものとして、たえず科学的方法との緊張関係の中に置かれなければならない。

(2) サービス評価とサービス運営の間のコンフリクト

上述の通り、サービス評価は、実際のサービスの運営に直接関わる意思決定のために行なわれること、また評価基準の設定には価値(観)の参入が不可避であることなどの理由から、その実施に際しては、さまざまな利害をめぐってコンフリクトが生じる。「多くの評価調査が期待に十分応えられないのは、調査の専門性の限界によるよりも、調査担当者の能力の発揮を制約する組織的な圧力によるところが大である」³¹⁾と言われるほど、この問題は、評価の科学的方法をめぐる問題にもましてサービス評価の実施を困難にする要因となることがある。このため、従来のサービス評価論の多くも、この問題に大きなウエイトを置いて論じてきた。ここでは Caro, F. G. らの指摘³²⁾を参考にしながら、次の2つの主要なコンフリクトについて、主として評価活動の担い手の立場から検討しよう。

(i) 管理者・職員との関係におけるコンフリクト

サービス評価の実施に際して、直接の評価対象であるサービス機関・団体の管理者(=意思決定権をもった人や組織)および職員との関係でコンフリクトが生じるのは、次のような理由によっている。

- a. 前述の通り、サービスの良しあしを判定する基準は、価値前提と科学的妥当性前提の緊張関係の中で形成されなければならないが、管理者や職員は、自分たちの実践・経験の中から得た価値(観)により強く依拠しようとする傾向がある。
- b. 管理者や職員は、自分たちが決めた運営方針や処遇方針の変更を求めたり、あるいは自分たちの現在の地位や条件の後退を求めるような評価結果には陰に陽に抵抗を示す。

28) Principle of Normalization, in Flynn, R. J. et al. (eds.), op. cit., p. 8.

29) value assumption, validity assumption という概念は、Suchman, E. A. から示唆を受けた。Suchman, E. A., op. cit., p. 42. 参照。

30) Wolfensberger, W. and Glenn, L., op. cit. (Handbook), p. 32.

31) Warren, R. L., The Social Context of Program Evaluation Research, in Sze, W. C. and Hopps, J. G. (eds.), Evaluation and Accountability in Human Service Programs, 2nd ed., Schenkman Publishing Co. Inc., 1978, p. 30.

32) Caro, F. G. (ed.), Readings in Evaluation Research, 2nd ed., Russell Sage Foundation, 1977, pp. 16-25.

c. 評価活動のためにさく時間、労力、財源などが短期的には運営・処遇に直接さくべきこれらのものを圧迫する場合があることに対して、管理者や職員は抵抗を示す。

これらのことに示される管理者や職員の態度傾向は、直接サービスの運営や処遇に携わっている立場から生じてくる無理のないことである。したがって、評価活動に当たる者にとっては、そのことを十分認識すること、またそのためには、運営・処遇の現実について可能な限り理解を深めることが第1の必須条件となる。その上で、サービス評価が普遍的、長期的にもっている意義、および科学的方法の必要性について、管理者・職員から十分な理解が得られるように努力しなければならない。

(ii) サービス利用者や地域住民との関係におけるコンフリクト

サービス利用者は、多くの評価活動において、データ収集のひとつの重要な源泉であることは言うまでもない。そして場合によっては、利用者の家族等の関係者、および彼らを取りまく地域住民も、そうした源泉になることがある。また、サービス評価を必要とさせる根拠としてのアカウンタビリティを問う第1の主体は、当該サービスの社会的意義を支持し、あるいは金銭(税金・寄付等)や労力(ボランティア活動等)の提供によってそれを具体的に支えている地域住民や一般市民にほかならない。

しかし実際には、Kimmel, W. A. も言うように、「当該サービスに関わる政治的に活発な他の利害関係者の大きな声にかきけられて、彼らの声は評価活動の中で十分聞き留められていない」³³⁾。そのために、しばしば、評価活動に対して、彼らから強い反発や誤解を受けることがあるのである。

そこで、こうした面でのコンフリクトを解消していくために、評価活動に対する利用者やその代弁者、および地域住民の多様な参加が不可欠である。それは、評価活動の計画、実施、結果分析などのあらゆる過程において最大限実現されなければならない。なお、この種の参加は、すでに米国

の福祉サービスにおいては一部実現されており、制度的に義務づけられている場合もあることを付言しておく³⁴⁾。

おわりに

以上述べてきたことを、わが国における福祉サービス評価発展のための基本的条件という観点からまとめ直すと次の通りである。

(1) これまでの福祉分野における政策形成、政策批判の観点に不十分であったサービス提供の過程および結果・効果を問う視座の確立が、実践、研究いずれのレベルにおいても必要である。このことは、日本社会に欠けているアカウンタビリティの思考様式の獲得のいかに関わりなく、今日の福祉サービスの状況変化によって不可避免的に要請されている。

(2) 福祉サービス評価は、サービスの機能的特徴および科学的評価法の両面において、相対的により多くの困難を抱えている。とりわけ結果・効果および効率次元の評価に多くの困難が伴うため、今後は、過程次元の評価法の開発にもっと重点が置かれるべきである。

(3) 福祉サービス評価においては、サービスの良しあしの判定基準の形成に際して、科学的妥当性前提よりも、価値前提により強く依拠しなければならないことが多いため、この価値前提が、単なる観念論や抽象論から引き出されるのではなく、福祉サービスの実践と経験の中から、より普遍妥当性の高いものとして引き出されるのでなければならない。それはまた、福祉サービスとは何をすることなのかという専門性と固有性を明らかにすることを伴うものでなければならない。

もちろん、他方では、判定基準の科学的妥当性を高める努力が不断になされなければならないことは言うまでもない。

(4) サービス評価の実行には、評価対象のサー

34) 地域老人福祉サービスにおける具体例は、次の論文で紹介しておいた。冷水豊「地域福祉サービスの運営における分権化と総合調整——アメリカの老人福祉分野の動向を素材として——」、『地域福祉研究』No. 10, 1982年, 66-67頁。

33) Kimmel, W. A., op. cit., p. 44.

ビス機関・団体の管理者や職員との関係において、またサービス利用者や地域住民との関係において、さまざまなコンフリクトを伴うが、評価担当者にとって何よりも必要なことは、当該サービス機関・団体の現実について可能な限り知識と理解を深めることである。また、アカウンタビリティを問う第1の主体である利用者および地域住民が最大限評価活動に参加できる機会を提供することが必要である。

以上であるが、最後に、今回は論じなかったが、次の点も、わが国における福祉サービス評価発展の基本的条件としてきわめて重要であると考えるので、論点提示だけをしておきたい。

今回論じたような意味における福祉サービス評価が未発達なわが国の現状において、主要な評価活動は、国および地方公共団体による行政的な指導・監査として行なわれている。これもまだ不十分であるという見方もあるが、最近では、会計監査を中心にした単なる法規・行政基準の遵守いかなの評価から一歩踏み出して、処遇上のかなり細か

な評価を行なう傾向が強まっている。

もちろん、行政的指導・監査は、福祉サービスの水準の維持、向上のためにひとつの重要な機能を果すものである。しかし、わが国における行政機構の現状を考慮に入れるとき、サービス評価が行政的指導・監査の強化として進められていくことが望ましいかどうか慎重に検討する必要がある。行政の機構・権力の肥大化によって、住民・市民と行政とのチャンネルがますます狭窄になっていく状況では、アカウンタビリティを問う第一義的な主体である地域住民や市民がサービス評価の主体となることが求められているのではなかろうか³⁵⁾。しかし、この大きな課題を担っていくためには、住民や市民の側にも、単なる「モノトリ民主主義」³⁶⁾的な福祉運動から脱して、合理的な資源配分を可能にするような要求の提示と、その実現のいかに最後まで監視する成熟した視点と方法の獲得が求められるのである。

(しみず・ゆたか 東京都老人総合研究所主任研究員)

35) この点に関しては、次の論文が参考になる。水口憲人「行政事業の評価」(村松岐夫編『行政学講義』、青林書院新社) 1977年、193-194頁。

36) 正村公宏「80年代行財政改革の新しい方向——『民主化』と『市場化』の併用を——」、『エコノミスト』、1980年3月30日号、10-11頁。