

地域福祉計画の進行管理を中心とした評価手法及び評価尺度の開発研究* — バランス・スコアカードを使うパイロット実施の準備

田中英樹**・ベ・ヨンジュン***・上地武昭****・中本昌幸・宮城孝子・又吉里美*****

A Study on developing the evaluation measure and method for processing management of the community care plan
— A pilot study using the Balanced Scorecard

Hideki Tanaka, Bae Yong Jun, Takeaki Uechi,
Masayuki Nakamoto, Satomi Matayoshi, Takako Miyagi

はじめに

2000年の社会福祉事業法の社会福祉法への改称・改正によって、地域福祉計画が法定化されたのに伴い、多くの自治体が地域福祉計画の策定に取り組み、その一部はすでに実施に移されている。しかしながら、計画の進行管理や評価に関しては、「第三者評価委員会」の立ち上げ、及び一定時期の「見直し」を謳いつつも、具体化されていない自治体が多い。それは、評価手法及び評価尺度等の未開発によることも一因である。

本研究では、地域福祉計画の進行管理を中心とした評価手法及び評価尺度等の開発研究を重視し、パイロット実施を準備することにした。その際、バランス・スコアカード (Balanced Scorecard; 以下、BSC) という経営手法が、わが国でも企業経営に留まらず、自治体や社会福祉法人等の組織体でも有効であると注目されつつある¹。BSCの提唱者であるキャプランとノートンはその著書の中で、「戦略の失敗は、策定ではなくて実施段階のほうが大きい」と述べているように、なるほど地域福祉の推進も地域福祉計画もその策定段階より実施段階のマネジメントが重要であることは論を待たない。

そこで、BSCの手法を応用・活用することで計画の進行管理を試みることにした。なお、本研究は沖縄県浦添市社会福祉協議会のご協力によりこれまで数回のBSC研究会を実施してきたが、未だ企画レベルの研究であることもお断りしておきたい。

1. 地域福祉計画時代における地域住民との新しい連帯

「社会福祉基礎構造改革について(中間まとめ)」は、「自助、公助があいまって」地域に根ざした「福祉の文化を創造」するとしている。また、「地

域福祉の確立」という項を起こし、地域福祉計画の策定やNPOなど非営利活動にも着目している。とくに地域住民を対象としてのみとらえるのではなく、地域福祉の担い手として位置づけ、自主的な活動と公的なサービスとの連携を図っていくことが重要であるとし、地域福祉計画の策定過程を通して福祉活動の公民役割分担の合意を形成すべきだとしている²。

地域福祉計画については、社会福祉法において、市町村が福祉サービスの利用の促進、社会福祉を目的とする事業の健全な発達、地域福祉活動への住民参加の促進に関する方策を盛り込んだ計画を策定することが明記された(法107条)。

社会福祉法に基づき、多くの市町村で地域福祉計画の策定が進められているが、その基本目標は次の点にある³。第1に、施策の対象であると共に地域福祉の担い手である地域住民が積極的に参加するパートナーシップ型住民参加の必要性を説き、第2に、利用者主体のサービス提供を可能とする体制の確立を述べている。第3に、多様なニーズに対応し得る総合的なサービスを福祉医療保健分野のみならず、生活関連分野(教育、就労、交通、環境や町づくりなど)との連携の下に供給する必要性を説いた上で、地域密着型コミュニティビジネス・NPOなどの創出を予測している。

そのうち、地域を基盤とした活動を志向するNPO(特定非営利活動法人)やボランティア組織の活発な活動は、地域に内在する多様な問題を取り上げ、具体的な問題に焦点を絞った活動を展開している。なかでも多くを占めているのが福祉関係の団体で、地域の問題は地域住民の手で発掘し、解決することを目的としている。そこには地域住民の新しい連帯が生まれつつある。

* Received March 11, 2006

** 長崎ウエスレヤン大学 現代社会学部 社会福祉学科

*** 長崎ウエスレヤン大学 現代社会学部 社会福祉学科

**** 沖縄大学

***** 浦添市社会福祉協議会

2. 地域福祉計画の進行管理と評価

(1) 意義と根拠

① 2001年「行政機関が行う政策の評価に関する法律」の制定

日本の地方自治体では、1990年代に入って様々な行政評価の取り組みが見られるようになった。その背景には、経済の右肩上がり成長の終焉に起因する財政事情の逼迫、国を挙げての行政改革の推進と地方分権化、さらには市民社会における行政監視の活動の活発化などがある。地方自治体には、このような環境変化のなかで、行政（各自治体）の守備範囲の見直し、行財政運営の効率化（財政再建）、より主体的な政策形成、説明責任の遂行、住民を顧客と捉える視点などが求められている。これらを整理

すると、表1のようにまとめられる。

一方、国レベルでの取り組みをみると、「政策評価に関する基本方針」（平成13年12月28日閣議決定）で、次のように示されている。「効率的で質の高い行政及び成果重視行政を推進」、「国民に対する説明責任を徹底する」、「行政施策の推進や見直しに資するよう、政策の効果に関し、科学的な知見を活用して合理的手法により測定・分析し、一定の尺度で客観的な判断を行う」。

政策のマネジメント・サイクルとして、「企画立案」「実施」「評価」「次の企画立案」を示し、評価手法の研究開発を積極的に進めることや、評価結果は公表が原則（外部からの検証を可能にする）と明示された。

（表1）行政を取り巻く環境変化と行政評価の必要性⁴

背景	改革（対策）	行政評価の役割
1. 財政事情の悪化	- 行財政運営の効率化 - 財政再建、予算の圧縮	- 事業のチェックと見直し - 効率的な資源配分
2. 地方分権の推進	- 主体的な政策形成	- 客観的情報・データに基づく判断、選択、配分など
3. 行政に対する信頼低下 監視する意識の高まり	- 説明責任（アカウンタビリティ）の確保・遂行	- 結果・プロセスの公開・公表
4. 市民社会の成熟 行政ニーズの多様化	- 顧客（＝住民）満足の向上	- 住民視点の評価 - 住民参加による評価
5. 行財政システムの硬直化	- 行政活動全般（制度・管理など）の見直し、改革	- 職員の意識改革 - 組織改革（フラット化等） - 経営戦略の策定

② 「市町村地域福祉計画及び道府県地域福祉支援計画策定指針の在り方について（－人ひとりの地域住民への訴え）」（平成14年1月28日社会保障審議会福祉部会）では、次のことが明示されている。

- 「地域住民の主体的参加による地域福祉計画の策定・実行・評価の過程は、それ自体、地域福祉推進の実践そのものである」。
- 「サービスの内容や評価について、地域住民の信頼と理解を得るためには、情報の公開などを進め、事業運営の透明性の確保を図らなければならない。また、利用者の選択を通じた適正な競争を促進し、福祉従事者の専門性の向上などを通じて、サービスの質の向上と効率を促進する必要がある」。
- 「市町村（都道府県も同様）は、計画の実施状況を毎年定期的に点検することとし、

このためには、例えば『計画評価委員会』のような、計画の進行管理を含む評価体制を確保し、計画策定時点から評価の手法をあらかじめ明らかにしておく必要がある」。

- 「計画評価委員会においては、苦情解決やオンブズパーソンなどの外部評価情報をも積極的に評価の参考とすることが望まれる」。
- 「都道府県・・・サービスの質の評価の実施方策」。
- 「地域社会の協力活動の体制がどのくらい高まったか、福祉水準がどのくらい高まったか」。

③ 行政評価をめぐる欧米諸国の動向

アメリカでは、1960・70年代から地方政府レベルで業績評価（Performance Measurement）を

中心とする行政評価が導入されて成果が上がり、現在までに大きな広がりを見せている。オレゴン州のベンチマーキングやサニーバール市の執行管理の業績評価などは日本でも先進・成功事例として有名である。多くの取り組みの特徴は、数値化が大前提であること、成果重視、顧客志向、アカウントビリティの徹底などである。

一方、連邦レベルでは、1991年に発足したクリントン政権になって、地方政府に学ぶ形で取り組みが始まった。まず効率化、顧客志向、結果主義を理念とするNPR（National Performance Review）という行政改革が開始され、1993年にはGPRA法（Government Performance and Results Act）が成立した。GPRAは連邦政府機関に対して目標を掲げさせ、その達成度を継続的に計測して公表を義務づける法律である。2000年3月には最初の業績報告書が公表されている。

イギリスでは、中央政府主導で行政評価が導入されている。1980～90年代の保守党のサッチャー、メージャー両政権の時代にValue for Moneyを理念とする行財政改革の一環として、業績指標（Performance Indicator）や市民憲章（Citizen's Charter）などが導入された。1993年に導入された業績指標の特徴は、中央レベルで定められた共通の指標をすべての地方自治体が計測する点にある。これらの改革の主たるねらいは効率性の追求とアカウントビリティにあった。1997年に誕生したブレア政権では、保守党政権の路線を継続しつつも顧客志向の強化やサービスの質の重視など新機軸を打ち出している。市民憲章はService First政策へ、強制競争入札はベストバリュー（Best Value）政策へと姿を変えた。このベストバリューのもとでは有効性や効率、サービスの質などを評価する業績指標が用いられ、目標が設定される。共通の指標の他に自治体独自の指標が加えられている。上で述べた米英両国をはじめ、ニュージーランドやカナダなどのアングロサクソン系諸国を中心に世界的に取り組まれている行政改革をニュー・パブリック・マネジメント（New Public Management, 略称NPM）と呼ぶことも多い。NPMの定義はさまざまであるが、手法としては、成果重視、目標指向のマネジメントが重視され、ツールとして業績指標・ベンチマーキングが用いられる⁵。

NPMのねらいは、地方自治体の運営に民間企業の経営管理手法を導入し、地方自治体の活

動・事業を効率化することにある。公共サービスについての公的責任を解体して市場において、競争を前提にした供給を行うことや、行政機関の管理に効率性や成果主義を導入することなどを特徴としている。基本的な考え方としては、① 効率性の重視、② 業績・成果志向、③ 市場メカニズムの導入、④ 顧客志向（住民を公共サービスの顧客としてとらえる）、⑤ 有効性の重視（顧客である住民の満足度を重視する）、⑥ 説明責任＝アカウントビリティの重視があげられる。また、それにあわせて計画、その実施、評価という行政評価・政策評価システムの導入があげられる⁶。

つまり、表1で見られるように、1990年代からの地方自治体の行政評価への取り組みや2001年からの国レベルでの行政評価の本格化の流れとともに、社会福祉基礎構造改革にもNPMの基本的な考え方と共通した内容が盛り込まれていることがわかる。

(2) 手法としての先行研究レビュー

日本では1950年代までの行政評価は実績評価、タスク・ゴール中心の評価であった。その後、1960年代までは、記述的評価が中心となり、1970年代から実証的評価が中心となった。社会福祉領域における評価研究の系譜を見ると、アメリカからの影響が最も大きかった。つまり、M. Ross（1955）⁷の「プロセス・ゴール」は、前田大作（1965）⁸が日本版プロセス・ゴールとして発展させた。E. Suchman（1967）⁹は、「公共サービス及びソーシャルアクションにおける原則と方法；評価研究」をレビューし、その枠組みを提示した。この枠組みを冷水豊（1983）¹⁰は、サービス実施次元から見た4分類（投入資源、過程、効果、効率）として示した。J. Rothman（1968）¹¹は、ソーシャルアクションとリレーションシップ重視を明らかにしたが、この流れを受け、牧里毎治（1986）¹²はリレーションシップ・ゴールの重視を提唱した。

同時期に、D. Campbel（1969）¹³は評価における科学的研究のパラダイムを確立したが、日本では、本格的な調査研究はまだ大きな進展を見せていなかった。L. Cronback（1982）¹⁴はプログラムの性質、意思決定の文脈に沿うべきと主張し、評価をめぐる論争がアメリカでは活発になってきた。日本では高田真治（1989）¹⁵が事後評価の3つの枠組みを次のように提示した。① 事業評価と

アカウンタビリティ、② 援助活動評価とアドボカシー、③ 学問的（専門的）評価とプロフェッナリズム。また、Scriven（1991）¹⁶は形成的評価と総括的評価を明らかにしたが、1990年代の動向では、参加・協働型及びエンパワメント型評価が台頭してくる。この評価研究の流れをみると、専門職優位もしくはサービス提供者優位の評価から明らかに消費者主導の評価やエビデンスベーストが求められてきている。

（3）問題の所在：進行管理と評価の課題

近代評価研究は、それ自体が社会政策や行政施策を反映して専門分化しており、すべてのプログラムに適合する評価アプローチは存在しない。行政評価の多くが、アウトカム評価に傾斜しており、モニタリングに組み込まれた評価システムが不足している。それでも評価は学術的なエビデンス志向になっており、定量的に測定可能な尺度が基本となっている。評価の行政政策上の意義は、活用されること、政策の変容と決定に影響を与えることが基本であるが、それは利害関係者を含めた政治的な枠組みや評価スポンサーの仕事である。

一方、地域福祉計画の考え方は、人々を分離するのではなく、人びとが地域で総合的に支えあい共生（ソーシャルインクルージョン）できるようなサービスを提供する視点をもって立案されることが望ましい。その福祉計画の進行管理では、実施・評価段階のフィードバックが大切である。そして計画の妥当性や有効性を総合調整する視点から考えると、サービス利用者または介護者等の当事者組織、サービス提供の民間活動団体、専門職集団、施設等を対象にして、サービス利用評価に関する意見をモニターして、サービスの範囲・種類、サービスの質量などの適否についてチェックする必要がある、このことは計画の進行管理のうえで非常に有益である。

3. 地域福祉計画の進行管理におけるバランス・スコアカード手法の活用

（1）バランス・スコアカード

（Balanced Scorecard；以下、BSC）

われわれは、地域福祉計画の進行管理において、BSC手法に注目し、それを活用することを思いついた。その理由は、つぎのようなBSC理解からである。

BSCは、ビジョンと戦略を明確にし、それを経営トップのものだけにすることなく、従業員1

人ひとりまで落とし込み、組織の末端まで浸透させ、部門や個人の目標とビジョン及び戦略との整合性をとり、経営トップから従業員1人一人に至るまで組織全員のチームワークと結束力を強化し、自分たちの夢であり、目標であるビジョンと戦略の実現に向けて、果敢に挑戦させる戦略経営時代の革新的マネジメントである。つまり、ビジョンと戦略の明確化を図ることで、全員参加型の戦略志向の組織を構築することが期待できる。経営戦略の立案を支援するために大局的な発想力と全員参加による総力戦を重視する。

BSCは、もともとは米国で、民間企業の経営においてあまりに株主の評価を重視するあまり、経営の視点が短期的な財務的成果に偏りすぎ、顧客や従業員を軽視していた傾向を是正することから発生した。企業の発展は、財務的成果ばかりでなく、企業の成長を支持する顧客やその企業を支える従業員の満足感が得られてこそ、長期的に継続するものである。BSCは、継続的な成長と発展のために、複数の視点から見た戦略が必要であり、バランスのとれた評価が重要であることを示したものである¹⁷。

BSCはこのような背景の中で、短期的志向の視点とも言える財務の視点だけではなく、非財務的な長期的視点を取り入れて企業経営を評価するという、フレームワークを提供するものとして編み出された。顧客やステークホルダー（従業員、取引先、株主、債権者などの利害関係者の総称）に対して、企業はどのように行動すべきか、競合に対し、どのような業務プロセスに優れるべきか、そのために人材能力をいかに高め、ビジネスの変革を進めていくべきかという、企業戦略における基本的視点のパラダイムシフトをキャプラン氏らはバランス・スコアカードによってもたらした。

BSCでは、全員参加により、戦略マップを組織階層ごとに作成する仕組みによって、シームレス、かつ果敢的な戦略経営が可能になり、全員参加による情報の共有化やビジョン及び戦略の共有化を促進させるITインフラの存在も大きなパワーを発揮する。

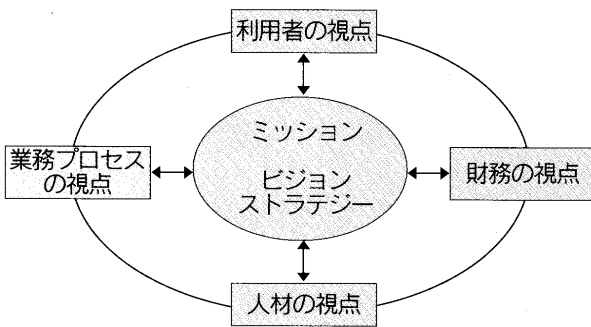
BSCは、戦略的マネジメントシステムであり、組織が各自のビジョンと戦略を明確にし、それを実行することである¹⁸。単なるMeasurementシステムではない。準備が整ったとき、BSCは戦略的企画立案（planning）を学術的実験段階から実際の事業経営の施行の場に移行する。BSCは、経営管理の考え方の集合体であり、統合的な枠組

みである。それらの課題を解決するために① 様々な経営管理の仕組みの改善、② 個人と組織の能力の向上、③ 個人と組織の戦略の共有と行動の促進、④ 戦略の具体化・実行などに活用できる¹⁹。

(2) バランス・スコアカードの4つの視点

財務の視点と非財務の視点なぜ4つなのか。財務の視点に対して、顧客の視点、内部業務プロセスの視点、及び学習・成長の視点は非財務の視点といえる。これらの4つのバランスの取れた視点で全体最適の企業活動の仕組みを追及していく経営方法がバランス・スコアカードである。

(図1) バランス・スコアカードの4つの視点



BSCの4つの視点の連鎖とは、原因と結果の関係のことであり、Why (なぜ…なのか)、Because (なぜならば…だから)、あるいはHow to do (そのためにはどうすればよいか) の繰り返して物事のつながり(連鎖)を考えていくことをいう。

① 顧客の視点

いくらよい製品やサービスを提供できる会社であっても、顧客をつかむことができなければ経営は成り立たない。まずは、顧客の視点がビジネスのスタート地点になる。顧客と市場のセグメントを識別し、目標としているセグメントの業績を測定する。例) 既存顧客のロイヤリティ(リピート率)、目標とした市場セグメントのマーケット・シェア、顧客満足度調査の結果など。

② 内部業務プロセスの視点

BSCにおける内部業務プロセスの視点とは、経営品質を上げていくためのビジネスプロセスの改善活動ということになるわけである。そこで、早く安くグッドな品質の製品やサービスを提供できる企業活動の仕組みをいかにデザインできるかがポイントになる。そして、顧客満足に

最大のインパクトを与え、企業の財務目標を達成するための企業内部のビジネス・プロセスに焦点が置かれる。経営者がいかにビジネスと業務の改善を行いか量が定量的に示される。例) 開発効率。仕損じ発生率、生産性向上率、サイクルタイム、特許権取得件数など。

③ 学習・成長の視点

学習・成長の視点は、ビジネスを牽引する人材を評価する必修の視点になる。ここでは、イノベーションを生み出す企業風土や組織能力の整備も大きなポイントになる。優れた業績は個々の従業員のスキルが高くなければ達成できない。企業の長期的な成長は、従業員、システム、手続きの改善によって可能になる。例) 社員教育の数、離職率、資格の取得、改善率指標、ITの活用率など。

④ 財務の視点

財務尺度は、過去の活動の経済的な成果を客観的に要約できる。そのため、BSCでも財務の視点を欠かすことはできない。これは利害関係者のためにどのように行動すべきかの視点である。典型的な業績評価尺度には、経営利益、投資利益率(ROI)、EVA、キャッシュ・フローなどがある。上に述べたBSCの4つの視点を福祉領域に置き換えて示すと、次のようになる。

(例示) 顧客→地域住民、福祉利用者
 仕事→効果的な業務プロセス
 財務→効率的なコスト
 人材→良質な人材育成

(3) BSCにおけるバランス²⁰

バランスが取れたスコアカードとは、均衡が取れた客観的なスコア(業務成績)のカードないしフレームワークを意味する。そのバランス・スコアカードで合意されている“バランス”には少なくとも次の4つの意味がある。

第1に、財務指標あるいは財務成果だけではなく、将来の業績を高める非財務指標も重視する。

第2に、外部尺度としては、財務と顧客の視点が設けられる。内部尺度としては内部ビジネス・プロセスと学習と成長の視点が設けられる。これら外部尺度と内部尺度は、企業価値の創造のためにいずれも重要である。

第3に、BSCでは、成果だけでなく、パフォーマンス・ドライバーを評価する。つまり、結果だけではなく、その結果を導いたプロセスを大事に

する。成果は遅れて現れる遅行指標である。パフォーマンス・ドライバーは成果に先立つ先行指標で、成果を生み出す推進要因になるため、戦略実行のための具体的な行動指標が選ばれる。

第4に、BSCでは定量的で客観的な成果の測定だけでなく、主観的であったり無形であったりするために何らかの判断を伴う定性的な測定も可能となる。

以上、BSCは財務指標と非財務指標、外部と内部、成果とパフォーマンス・ドライバー、定量的尺度と主観的尺度のバランスが図られている。ここでバランスとは、各尺度に強弱を付与したうえでバランスを持たせるという意味で用いられていることを留意すべきである。

4. 沖縄県浦添市社会福祉協議会でのBSC企画研究

(1) 浦添市社会福祉協議会BSC研究会の概要

BSC研究会は2005年7月に発足した。そのメンバーは高嶺徹、中本昌幸、島袋康宏、又吉里美、宮城孝子（いずれも浦添市社会福祉協議会）、土地武昭（沖縄大学）、田中英樹（長崎ウエスレヤン大学）、ベ・ヨンジュン（長崎ウエスレヤン大学）である。BSCの研究対象は、第3次浦添市地域福祉活動計画（てだこハートフルプラン）である。

(2) 浦添市社協版BSCのミッション及びビジョン

社会福祉法第4条において、これからの地域福祉推進の理念として、「地域住民、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なう者は、互いに協力し、福祉サービスを必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動する機会が与えられるように、地域福祉の推進に努めなければならない。」と提起している。この理念を基に浦添市では、平成16年3月に「第二次浦添市地域福祉計画（てだこ結プラン）」（平成16年度から平成20年度迄の5ヵ年計画）を策定した。「てだこ結プラン」の基本目標は、(1) 市民一人ひとりを大切に作る社会、(2) 市民一人ひとりが生きる力を発揮する社会、(3) 人と人、人と地域、地域と地域を結び、ともに生きる地域社会を計画3本柱としている。同計画では、市社協の役割について特に重視され、その連携・強化が明記されている。これらの背景やこれまでの実践活動を基に、平成17年度から平成21年度迄の5ヵ年にわたる、社協活動をはじめとする地域福祉活動等をより実効性のあるも

のにするために、市社協では、平成17年3月に「第三次浦添市地域福祉活動計画（てだこハートフルプラン）」を策定した。

このてだこハートフルプランは、地域住民の都市（まち）づくり実践計画書及び社協の発展計画として位置づけられ、これからの社協事業運営をはじめ、地域福祉活動推進についてはこの計画が「指針」となる。

以上を踏まえ、BSCのミッション及びビジョンを下記のとおり設定した。

1) ミッション

浦添市が平成16年3月に策定した、第二次浦添市地域福祉計画（てだこ結プラン）では、その施策の実現に向け市社協との連携による地域福祉の推進を強調している。結プランは、法律や条例及び予算措置等を背景に、現行施策拡大や権利擁護及び苦情処理等の仕組み等を行政責任で整理すべき施策を中心に、公的責任を明確にした計画といえる。それに対し、市社協が平成17年3月に作成した、第三次浦添市地域福祉活動計画（てだこハートフルプラン）は、民間の立場で、住民のニーズを明らかにするとともに、これらを解決するために、地域住民や各種専門機関等との役割分担を担いつつ、地域住民の主体形成や社会福祉活動への理解、地域福祉活動への参画を促進する地域福祉計画の実現を目指す「行動計画」と言える。

それらを踏まえ、BSCのミッションについては、「結プラン」と「ハートフルプラン」が共通理念として提起している下記の「計画の3本柱」をミッションとして位置づけた。

<ミッション>

- ① 市民1人ひとりを大切に作る社会
- ② 市民1人ひとりが生きる力を発揮する社会
- ③ 人と人、人と地域、地域と地域を結び、ともに生きる地域社会

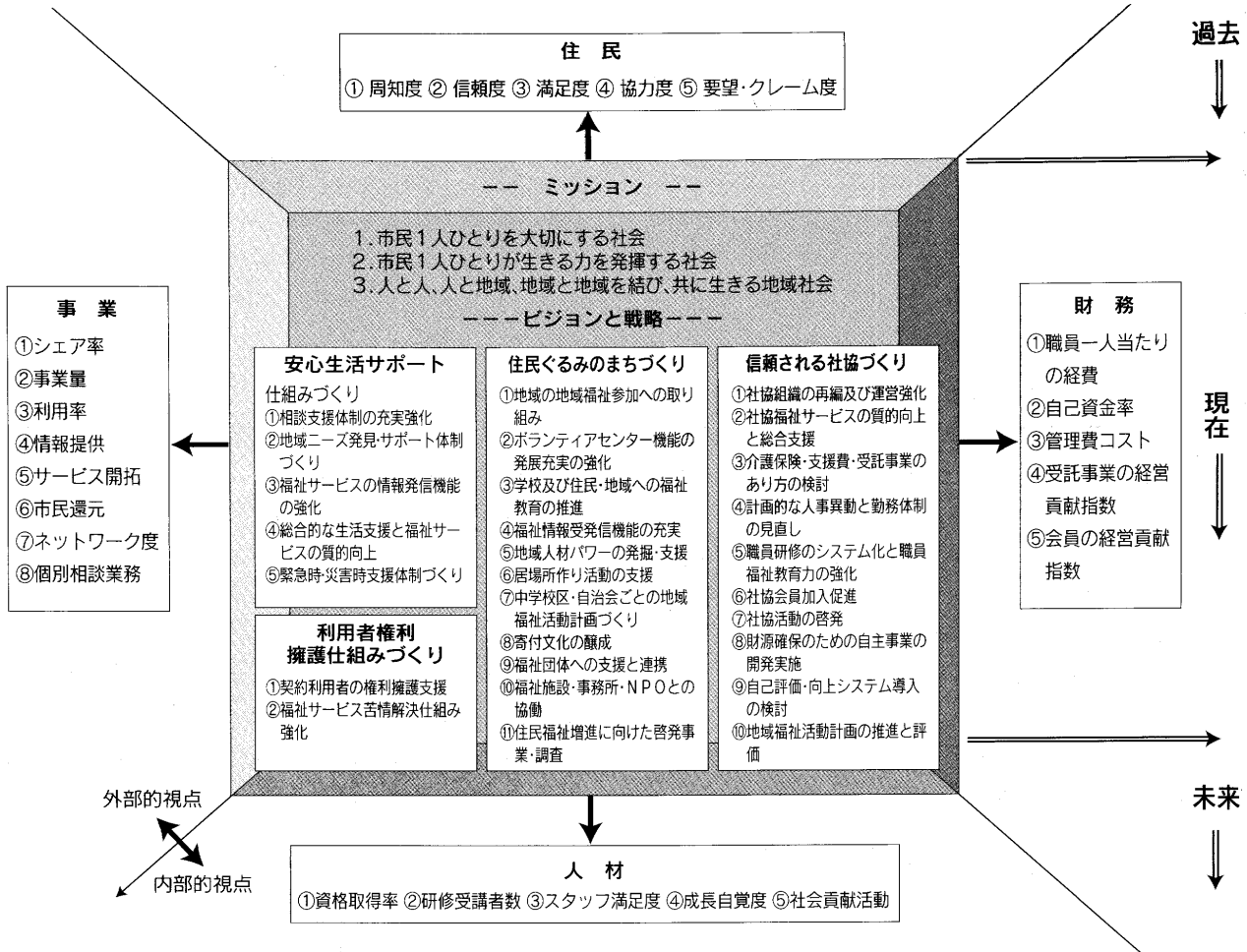
2) ビジョン（目標）

市社協が策定した、てだこハートフルプランに当たっては、地域住民主体、地域主体、自立支援、市社協機能強化の具現化を目指し、その基本目標として「4つの目標」をあげている。それを踏まえ、BSCのビジョンについては、同計画の基本目標として提起している。下記の4目標をビジョンとして位置づけた。

〈ビジョン〉

- ① あんしん生活サポート仕組みづくり
 - － あんしんして暮らせる体制づくり
- ② 利用者権利擁護仕組みづくり
 - － 福祉サービス利用者の安心確保
- ③ 住民ぐるみのまちづくり
 - － 福祉文化で地域づくり
- ④ 信頼される社協づくり
 - － 社協基盤・機能の強化

(図2) BSCの4つの視点における業務評価指標



(3) BSCの4つの視点のもとでの評価指標

バランス・スコアカードでは、成果は、顧客の視点、財務の視点、事業の視点、人材の視点という4つの視点との関連で評価される。各視点には数個の評価指標が設けられる。では、各視点のもとで成果評価指標は、社会福祉協議会においてはどのような立場から選択されるべきであるか。

ここで成果評価指標設定の際、望ましい視点別の評価バランスは、① 顧客の視点の場合、5つの評価指標 (22%)、② 事業の視点の場合、8~10の評価尺度 (34%) ③ 財務の視点の場合、5つの評価指標 (22%)、④ 人材の視点の場合、5つの評価尺度 (22%) である。こうした評価バランスの割り合いの理想系は、スコアカードの各視点ごとに20~25%の尺度がよいとされてい

る。

つぎに、各視点の評価指標を考察してみると、まず、社会福祉協議会の顧客である住民の視点における成果評価指標設定時のポイントは「住民主体」の原則に基づいて、住民のニーズに応じていくかを検討しなければならない。

そこで、①周知度、②信頼度、③満足度、④協力度、⑤要望・クレーム度の5つの評価指標を設けた。

視点	業務評価指標 (KPI)	単位	計算方法	摘要
住民-1	周知度	%	全住民のうち、何%が知っているのか	住民への社協のイメージの定着度（名前、事業、活動計画等） 半年に1回、無作為街頭アンケート
住民-2	信頼度	%	①役場 ②社協 ③病院 ④自治会 ⑤友人・知人 ⑥その他の選択	福祉に対する相談先としてあなたは何処に相談しますか？ 半年に1回、役場ロビーでのアンケート
住民-3	満足度	%	満足者を100分の何%にするのか (00/100)	①評価は○（満足した）△（どちらとも言えない）■（満足しなかった） ②箱を三つ用意して、各プログラムの毎回の満足度をチェック
住民-4	協力度	%	事業協力者の延べ数	何名程度応募があったのか、 スタッフだけであったのか、あるいはボランティアの参加があったのか（毎月1回集計）
住民-5	要望・クレーム度	件	(要望件数) : (クレーム発生件数)	利用者のうち、100人モニター制で毎月1回（第3者評価委員会から無作為抽出により委嘱モニターを選定）

第2に、事業の視点における評価指標設定時のポイントは「住民ニーズ基本の原則」「住民活動主体の原則」。つまり、社協は住民ニーズに立脚すること、住民の地域福祉への関心の喚起と自主的取り組みを進めることが基本である。

そして、社協は「地域福祉の推進を図ることを目的とする団体」として、公益的性格と組織構成を明確にしている。事業内容については、従来、社会福祉事業法で位置づけられているものに加え

て権利擁護などの適切なサービス利用を支援するための事業を新たに追加すること及び日常生活援助などの住民参加による事業に重点化することとしている。

そこで、①介護保険制度、ホームヘルプサービス、デイサービス、ケアマネ件数におけるシェア率、②事業量、③利用率、④情報提供、⑤サービス開拓、⑥市民還元、⑦ネットワーク度、⑧個別相談業務の評価尺度を設けた。

視点	業務評価指標 (KPI)	単位	計算方法	摘要
事業-1	シェア率	%	(社協サービス利用者) / (介護保険認定者数)	介護保険制度、ホームヘルプサービス、デイサービス、ケアマネ件数を含む。 (タイムケアサービス：障害児の一時預かりサービスを将来的に挿入検討)
事業-2	事業量	%	(地域福祉活動計画による具体的事業プログラム数) / 204 個	毎月出す（事業数の実行率から見たパワーバランス）
事業-3	利用率	%	計測する事業を明確化する。事業ごとに計測する。	ケアマネジャー ホームヘルプサービス デイサービス 定員のあるすべての事業イベント
事業-4	情報提供	数	(HPアクセス数) + (印刷発行部数) + (電話対応数) + (説明会参加人数)	情報提供量
事業-5	サービス開拓	数	(県内の競合のない事業数) + (新規事業数) + (企画提案数)	事業の先駆性
事業-6	市民還元	金額	非収益事業の総経費	人件費は除外、 毎月出す

事業-7	ネットワーク度	件	①連絡件数（電話、メール、ファクス etc：双方向） ②関係機関・団体・者等の会議への出席件数（内部会議は除外） 他機関（団体）との協働の取り組み（合同でのサービス提供数）	密度及び強度
事業-8	個別相談業務	件	述べ件数（件/月）	相談（来所、訪問） 但し、電話相談・連絡は除外

第3に、今後の社協には、公共性・公益性の高さと共に民間性・自主性の高さも併せもつことが求められる。社協の事業は公費のみによってではなく、民間財源・事業収入など様々な財源を得て運営していくことになる。社協の財政の視点においての評価指標設定時のポイントは、ほかの社会

福祉法人に比較して最も多種類の財源確保が図られているなか、財源間のバランスをとっていくことが重要である。

そこで、①職員一人当たりの経費、②自己資金率、③管理費コスト、④受託事業の経営貢献指数、⑤会員の経営貢献指数の5つの評価指標にした。

視点	業務評価指標 (KPI)	単位	計算方法	摘要
財政-1	職員一人当たりの経費	金額	(総支出) / (平均従業員数)	毎月の評価は行わない
財政-2	自己資金率	金額	(自主財源からの収入) / (総収入) × 100	寄付金（毎月）、共同募金（年）額の明記
財政-3	管理費コスト	金額	低コストのための改善	水・光・熱費、消耗品
財政-4	受託事業の経営貢献指数	金額	(受託事業従事正職人件費) / {(受託自損率) + (受託管理負担率)} ※雇用保険を反映させるべきか。	
財政-5	会員の経営貢献指数	金額	(会費前年比) / (自己財源前年比)	会員取得数の明記 ※会費は時期がほぼ決まっている

第4に、社協事業の多様化に伴い、職員の増大と多職種化が進んでいる。こうした職員が担当事業について努力を行うだけではなく、常に社協の使命や機能、現在の事業方針について認識を深めるための努力が必要になっている。こうした共通認識があってこそ、各事業が有機的連携を保たり、

事業を通じてニーズが把握され、それへの対応が全体的に検討され、適切な対応がなされることが可能となる。

そこで、①資格取得率、②研修受講者数、③スタッフ満足度、④成長自覚度、⑤社会貢献度の5つの評価尺度を設けた。

視点	業務評価指標 (KPI)	単位	計算方法	摘要
人材-1	資格取得率	%	(資格取得数) / {(必要資格数) × (職員数)}	業務で必要とされる関連資格の取得率
人材-2	研修受講者数	名	内部・外部研修等への参加者数	
人材-3	スタッフ満足度	%	○△で取る	(住民-3) と同一 (自己申告制)
人材-4	成長自覚度	%	○△で取る	仕事内容、職場待遇等に関し定期的に評価を得る (自己申告制)
人材-5	社会貢献度	時間	時間数	ボランティア等の仕事外の社会活動 (自己申告制)

5. 地域福祉計画とBSCによる進行管理と評価

一 結びにかえて

平成19年度以降、地域福祉計画は策定段階から進行管理段階に移行することが予想される。すでに、平成16年度策定済みの市町村は347(14.4%)であり、つづく平成17年度策定中の市町村が231(9.6%)、そして平成18年度以降に策定予定の市町村が825(34.3%)となっている。ほぼ6割の市町村が策定を終了しているか、策定中もしくは策定予定にある。

浦添市社会福祉協議会でも、システムとしてBSCによる進行管理と評価を位置づけ、モデル的にわれわれが示したBSCサーバランス・チェックシートを活用する段階に入っている。その結果は改めてまとめたいが、地域福祉計画の進行管理と評価の手法を組織的に開発し、社会の要請に応えることが重要になってくることを強調しておきたい。

- 1 INPMバランスト・スコアカード研究会著・石原俊彦 編著、自治体バランスト・スコアカード、東洋経済新報社、2004。
- 2 福祉労働・福祉経営共同研究会、「民間社会福祉事業と公的責任」；福田真一、社会福祉基礎構造改革と社会福祉法人の課題、かもがわ出版、2003、143 - 143 頁。
- 3 武藤忠義、水谷俊夫、田久浩志、河野篤、転換期の福祉経営、第2版、日総研、2005、54 頁。
- 4 小野達也、田淵雪子、『行政改革ハンドブック』、東洋経済、2004、4 頁。
- 5 小野達也、田淵雪子、前掲書、10 - 11 頁。
- 6 福祉労働・福祉経営共同研究会、前掲書、2003、161 頁。
- 7 ロス,M.G.,岡村重夫(訳)『コミュニティ・オーガニゼーションー原則、理論および実際』全国社会福祉協議会、1968。
- 8 前田大作「プロセス」『社会福祉方法論』社会福祉講座2，新日本法規出版、1965。
- 9 Suchman, E. *Evaluative Research* ; New York: Russell Sage Foundation. 1967。
- 10 冷水豊「福祉サービス評価の基本的課題」季刊社会保障研究 第19巻号、1983、pp 70 - 81。
- 11 Rothman, J. "Three Models of Community Organization Practice." *Social Work Practice*, 1968, Columbia University Press, 1968、pp. 89 - 103。
- 12 右田紀久恵・牧里毎治(編)『組織化活動の方法』地域福祉講座6.中央法規出版、1986。
- 13 Campbell, D. T. "Reforms as Experiment" *American Psychologist* 24 (April) :. 1969、pp 409 - 429。
- 14 Cronback, L.J. *Designing Evaluations of Educational and Social Programs* ; San Francisco : Jossey-Bass. 1982。
- 15 高田真治「記録・評価」『コミュニティ・ワーカー地域福祉の理論と方法』海声社、1989、p. 163。
- 16 Scriven, M. *Evaluation Thesaurus* ; 4th ed. Newbury Park. CA:Sage. 1991。
- 17 石原俊彦、『自治体バランス・スコアカード』、東洋経済新報社、2004、13 頁。
- 18 Paul Arveson, *Balanced Scorecard For City & County Services* ,Balanced Scorecard Instituteからの一部翻訳。
- 19 ニューチャーネットワークス編、伊藤武志著、『バランスト・スコアカードによる戦略マネジメント』日本能率協会マネジメントセンター、2003、14 頁。
- 20 櫻井通晴、『バランスト・スコアカードー理論とケーススタディ』、同文館出版、2004、30 - 31 頁。