

地域福祉計画の推進における プログラム評価の活用可能性

榊原美樹

1. 本研究の背景と目的

本研究は、地域福祉計画の進行管理・評価のあり方を改善していくために、プログラム評価の考え方・手法がいかに活用可能か、文献研究を通して明らかにしようとするものである。

1) 本研究の背景

市町村地域福祉計画（以下、地域福祉計画）が2000年の社会福祉法で法制化され、2003年に施行されてから、約20年が経過した。地域福祉計画は策定の義務化がされていないため、当初は策定率が低迷していたが、徐々に策定自治体が増え、厚生労働省の調査によれば2021年4月時点において、全1,741市町村（東京都特別区を含む）のうち、1,444市町村（82.9%）が地域福祉計画を「策定済み」となっている⁽¹⁾。

地域福祉計画の策定自治体が増える中で、課題として注目されるようになってきたのは、計画の進行管理や評価、つまり「地域福祉計画の推進」に関することである。2017年の社会福祉法の改正では、地域福祉計画が市町村における各種福祉計画の「上位計画」として位置づけられるとともに、市町村が市町村地域福祉計画の「調査・分析および評価」を行うよう努めるべきことが記載された⁽²⁾。前述の調査によれば、地域福祉計画を定期的に点検しているのは策定済みの1,444市町村中917市町村（63.5%）であり、4割弱の市町村では適切な

推進がなされていないと推測される。また、点検を行っている自治体の中でも、「評価実施体制を構築している」と回答しているのは、575市町村にとどまっており、地域福祉計画において評価が定着していないといえる。全国社会福祉協議会の地域福祉計画の策定ガイドライン（2019）においても、地域福祉計画の課題として、「評価実施体制の構築や定期的な評価の実施について（中略）どのように実効的なPDCAのしくみづくりと効果的な実施を図っていくか」、検討と取組が求められていることが指摘されている。

2) 関連する研究の動向

このように、地域福祉計画については「推進」という点において大きな課題があると考えられる。そして、筆者らはこのような状況の背景には、地域福祉計画に関する評価研究の不十分さがあるのではないかと考え、先行研究の検討などを行ってきた³⁾。以下ではその概略を紹介する。

はじめに地域福祉計画の「評価」に関しては、2019年時点において24の文献・論文があることが確認された（榊原 2020）。それらの文献においては、①地域福祉計画の評価として、計画策定プロセスの評価と計画内容（プログラム）の評価の必要性が指摘されていること、②計画内容（プログラム）の評価に関しては、チェックリスト方式、プログラム評価、業績測定といった複数の評価手法の活用が提案・実施されていること、③具体的な評価実践としては、近年ソーシャル・キャピタルなどの社会指標による評価が複数取り組まれていることが確認された。一方で、研究の現状としては図1のように様々な評価手法が提起されているが、それらを具体的にどう組み合わせることができるのかなどの評価手法の応用性・実用性が未検証の状況であった。

次に、地域福祉計画の「進行管理」に関する研究については、2021年時点で7つの論文があることが確認された（榊原 2021）。それらの論文においては、①進行管理と評価を併記せず、計画の「推進」や「実施」という用語と「進行

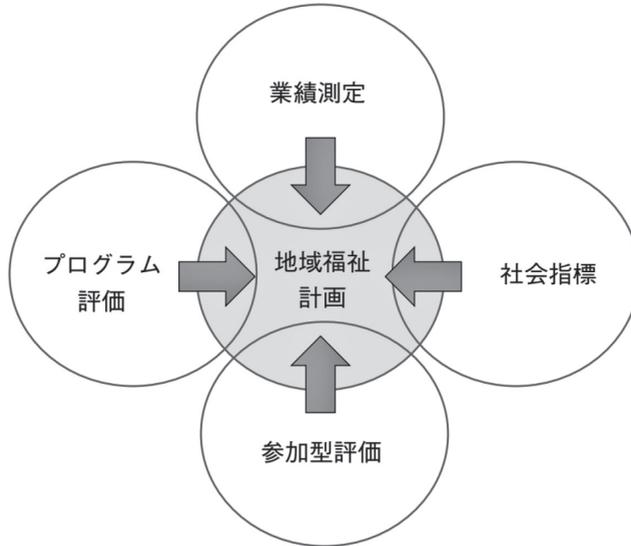


図1 地域福祉計画と評価手法

管理」が同時に用いられていること、②計画の進行管理の方法として、多様な形の「場」の設置の例が分析・紹介されていることなどが確認された。また、これらの論文における「進行管理」の用語の使われ方を踏まえると、進行管理概念として、厚生労働省の調査における「定期的な点検」のイメージに近いものと、計画実施に直接かかわる当事者が比較的頻繁に集まり、具体的な方向性を決定し実行をしていくものという2つのタイプがあるのではないかと指摘した。

このように、地域福祉計画の評価及び進行管理に関しては、現在研究が進められているものの、概念上の整理という点でも、実際の実務への応用という点でも、未整理・未検討の部分が多くあるのが現状である。

一方、地域福祉計画も行政計画の一つであることから、行政計画に関する政策動向・研究動向に着目すると、近年、「証拠に基づく政策立案」、EBPM (Evidence Based Policy Making) の観点から、プログラム評価の考え方・枠

組みを行政計画の策定に活用する動きが急速に広まっていることが確認された。プログラム評価に関しては、先に見たように地域福祉の領域でも一部の自治体において実践が行われるとともに、研究上も活用の提起がされていることが確認されているが、具体的な実践が広く行われている状況にはない（榊原2020）。また筆者自身も以前に、コミュニティワーク実践の開発・評価にプログラム評価が活用可能か検討したことはあるが（榊原2017）、一つの「実践（プログラム）」ではなく、「計画」という単位におけるプログラム評価の活用可能性については検討を行っていなかった。

3) 研究の目的と方法

以上を踏まえ、本研究は、地域福祉計画の推進におけるプログラム評価の活用可能性、具体的にはプログラム評価を導入することによる変化や見込まれる効果、導入における課題や注意点を、文献研究および文献中の事例分析を通じて検討することを目的とする。

地域福祉計画の推進に関しては、一般的に、「Plan（計画策定）→Do（実施）→Check（評価）→Action（見直し）」のPDCAサイクルでの推進が記載されることが多い。しかし、Checkの段階で適切な評価をするためには、評価指標の設定など、計画の策定段階からの取り組みが必要であることが、従来から指摘されている。プログラム評価を活用することで、計画策定の段階も含めた全体的な計画推進方法の見直しにつながるのか、さらに、評価や進行管理といった概念・枠組みにどう影響するのかも含め、検討を行う。

4) 倫理的配慮

本研究は、文献、論文、インターネット上の資料等、すでに公表されているデータを用いて行うものである。また、分析・執筆にあたっては、明治学院大学研究倫理基準及び日本地域福祉学会研究倫理規程を順守して行った。

2. プログラム評価の枠組み

1) プログラム評価の構造

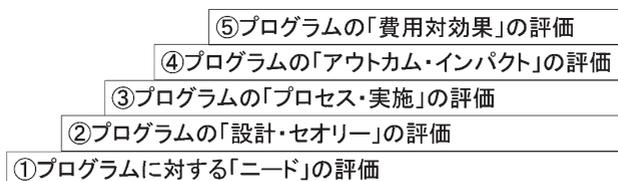
具体的な検討に入る前に、プログラム評価の枠組みや基本的な考え方について整理しておきたい。

プログラム評価の最も代表的で標準的なテキストとされる『プログラム評価の理論と方法』（Rossiら2004＝大島2005）において、プログラム評価は次のように定義されている。

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①ニーズの適合性（ニーズ評価）、②プログラムの設計や概念の妥当性（プログラム理論評価）、③介入プロセスの適切性（プロセス評価）、④プログラムの効果（アウトカム・インパクト評価）、⑤効率性（効率性評価）という側面から、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

この定義から、プログラム評価には多数の要素が含まれることがわかる。これらの要素は、次の図2のように表わすことができ、Rossiらは、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。

①から順に内容を見ていく。①は「ニーズ評価」であり、プログラムに対するニーズの状況や社会のニーズとの合致についてアセスメントをするものである。②の「プログラム理論評価」は、プログラムがどのように組み立てられているのか、その設計（プログラム理論）を確認するものである。③の「プロセス評価」は、プログラムの実施過程が適切に行われているかモニタリングする



出典：Rossiら（2004）をもとに筆者作成

図2 プログラム評価の階層

もの、④の「アウトカム・インパクト評価」はプログラムの「効果」について測定・モニタリングするもの、⑤の「効率性評価」はプログラムの「効果」とプログラム実施に要した「費用」を測定し、プログラムの効率性を明らかにするものである。

2) 「プログラム理論」(ロジックモデル) の構造

次に「プログラム理論評価」で用いられるロジックモデル⁽⁴⁾について整理する。ロジックモデルとは、原因と結果の連鎖関係を明示したものである。すべてのプログラムは何らかの理論（セオリー）に基づいている。セオリーとは、原因と結果が連鎖的につながる「仮定」であり、この仮定のどこかがうまく機能しなければ、プログラムは目標とした改善状態までたどり着かない（Weiss 1998）。このロジックモデルは、一般的に、「投入（Input）、活動（Activity）、結果（Output）、成果（Outcome）、影響（Impact）」の要素から構成される。ただし、影響（Impact）の部分は、ロジックモデルに明示されない場合もある。「投入（Input）」は資金や人、時間などプログラム実施のために投入される資源のことであり、「活動（Activity）」は投入をもとに実際に行われる活動、「結果（Output）」は活動の結果生み出されるもの、「成果（Outcome）」は最終的な成果ということになる。



出典：安田（2008）をもとに一部修正

図3 プログラム評価のロジックモデル

3. 政策形成におけるロジックモデルの活用

1) 国・自治体レベルでの動向

ここでは初めに、国レベル、自治体レベルでのロジックモデル活用の動向について見ていく。国レベルでのロジックモデルの活用は、「証拠に基づく政策立案」、EBPM (Evidence Based Policy Making) の観点から近年進められてきている。稲田（2022）によれば、EBPM という用語が我が国の政府文書に登場するのは、2016年頃からであるという。2017年6月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2017」（骨太方針 2017）では、平成 30（2018）年度予算編成の在り方として「改革の進捗管理、点検、評価を強化し、証拠に基づく政策立案（EBPM）の視点も踏まえ、エビデンスの充実をより一層進め、それに基づく議論と検討を予算編成に反映させる」（内閣府2017：30）という方針が明記され、現在、各府省において、EBPM 推進に向けた取組がなされているという。また、具体的な取り組み状況から、「我が国のEBPM推進の取組の要点が『ロジックモデル』であることがわかる」（稲田2022：6）と指摘されている。

具体的な行政計画に関して言えば、「都道府県循環器病対策推進計画」や「地域医療計画」等の医療分野の計画において、国の指針の中で計画策定時にロジックモデルを作成することが推奨されるようになっている。例えば、2020（令和2）年10月29日厚生労働省健康局ガン・疾病対策課長通知の「都道府県循環器

病対策推進計画の策定にかかる指針について」では、以下のように書かれている。

＜課題解決に向けた施策の立案及び目標の設定＞

抽出された課題を解決するために、具体的な方法を論理的に検討し、出来る限り実行性のある施策を盛り込むとともに、各々の施策と解決すべき課題との連関を示すことが必要である。その際には、ロジックモデルなどのツールの活用も検討する。（下線筆者）

この地域医療計画等に関して、「地域医療計画評価ネットワーク（RH-PLANET）」では、策定を支援するための各種研修を開催しており、具体的には、プログラム評価やセオリー評価、ロジックモデルに関する講義が行われている⁽⁵⁾。また、実際に一部の自治体においては、ロジックモデルを活用した計画策定が始まっており、そこではより馴染みやすい名称として、「施策・指標マップ」等の名称でロジックモデルの作成が行われているという（図4）。

実際に策定した自治体においては、ロジックモデルを活用することで①審議会・協議会の議論の活性化、②関係者との目的・方向性の共有、③計画の実行

施策・指標マップ

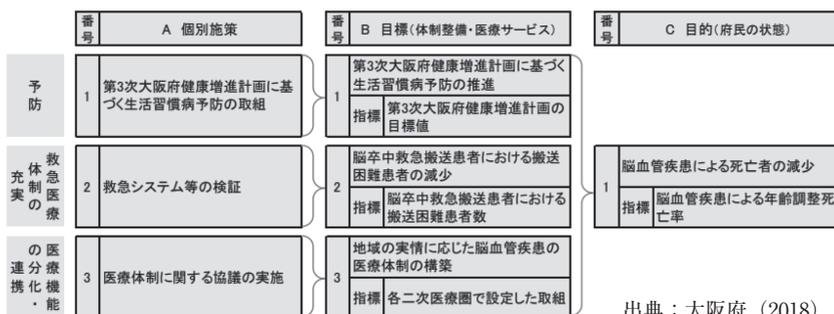


図4 第7次大阪府医療計画の「施策・指標マップ」の例（脳卒中中等の脳血管疾患）

性の向上などの効果があるとの評価がされている⁽⁶⁾。

2) 「協働型プログラム評価」の取り組み

次に、自治体レベルの取り組みとして、習志野市の「協働型プログラム評価」についてみていきたい⁽⁷⁾。習志野市では、明治大学の北大路信郷教授と源由里子教授の指導のもと、「協働型プログラム評価」として全庁的にロジックモデルの作成を行っている。

習志野市作成の資料では、「協働型プログラム評価」について、次のように説明している。

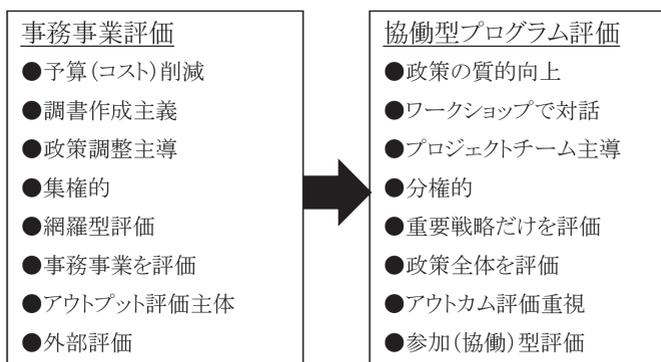
地域社会をより良い状態にするには、限られた財源を最大限生かし、市民や関係者と協働で施策の質を高める必要がある。それに応えるのが、「協働型プログラム評価」である。

協働パートナーとともに成果目標（アウトカム）を定め、ロジックや数字を基にして優れた施策を創出し、成果を明らかにする政策評価の手法である。

そして、従来型の基本的な行政計画とロジックモデル（プログラム評価）の違いについて、以下のような点を挙げている。基本的な計画については、①計画志向（一旦、策定したら、決めたとおりにやる。頻繁に変えられない）、②実際に行われている事業や取組をベースに、行政が行う事業の一覧が記述されている、③評価する指標が「事業量（アウトプット）」になりやすい、などであり、ロジックモデルについては、①アウトカム実現のために頻繁に改善・修正・変更する、②アウトカム達成に必要な活動のセットが記述されている、③専門性が必要などである。このように、ロジックモデルと従来型の行政計画は、性質がかなり異なるということが出来る。

また、ロジックモデル作成の効果については、ワーク・ライフ・バランスに関する施策の事例では、①アウトカムをめぐる議論によって、施策に対する発想の転換が促されたこと、②多様な戦略オプションを有したことで、その時の状況に応じた必要な施策を選択できるようになったこと、③関係機関（商工会議所や、市内の事業所）が頼りになる協働パートナーであり、今後の施策展開において大変期待できる存在であることが明らかになったなどの効果があったという⁽⁸⁾。

最後に、現在行政において多く行われる政策評価の手法である「事務事業評価」との比較も提示されている（図5）。「分権的」、「重要戦略だけを評価」など、様々な点で違いがあることがわかる。



出典:真野(2016)

図5 事務事業評価との比較

3) 伊賀市社会福祉協議会—「社会的インパクト」重視の計画策定

次に、地域福祉領域におけるロジックモデル作成の事例として、伊賀市社会福祉協議会（以下、伊賀市社協）の実践事例を取り上げる⁽⁹⁾。

久津摩（2019）は、「社会的インパクト志向の組織・活動作りの一環として、

その目的を達成する論理的な因果関係を明らかにする『ロジックモデル』をつくる福祉団体も増えている」として、伊賀市社協の事例を紹介している。「10年以内に伊賀市における徘徊認知症高齢者の死亡率をゼロにする」を最上位の社会的インパクト（最終アウトカム）におき、それを実現するための中間アウトカム、初期アウトカム、対策（活動）、担当組織、資源を一覧にしたロジックモデルである。社会福祉協議会のコミュニティソーシャルワーカー（CSW）に加え、市の職員も入った上で作成が行われたという。

なお、このロジックモデルに基づき、伊賀市社協の「第4次地域福祉活動計画（2021～2025）」（以下、活動計画）が策定されている。表1は、活動計画の柱立てを一部抜粋したものである。

表1 第4次伊賀市地域福祉活動計画（一部抜粋）

実現したい目標 (インパクトゴール)	重点活動	評価指標の例
2. 認知症「認知症を原因とした行方不明による死亡者をゼロに」	①早急に発見されるための見守り支え合い活動 ②認知症高齢者の減少のための認知症・介護予防活動 ③認知症を正しく理解するための認知症に関する啓発活動	<ul style="list-style-type: none"> ・公開探索活動情報が出た人が、発見される割合の増加 ・外出からひとり歩きが始まったことがすぐわかる仕組みを取り入れている家庭の増加 ・地域と関係機関共通の探索手順・判断基準（徘徊探索マニュアル等）が整備される
11. 住まい「高齢・障害・貧困等で住まいを確保できない人をなくす」	①住居確保のための住まいの支援 ②契約行為、家賃支払いのための権利擁護の支援 ③入居し続けるための生活の支援	<ul style="list-style-type: none"> ・住まいの支援を行うネットワークの整備 ・死後の家賃支払いや家財処分等に不安な人が、死後の事務を託すことのできる仕組みの確立 ・住まいの確保の困難者が、住まいを確保できた数

ここで特に注目されるのは、①だけが、どうなるという「変化」を、「実現

したい目標」として最上位に置いていること、②評価指標が明示されていること、さらに、③評価の指標として、割合の増加などの定量的な指標に加えて、仕組みの確立などの定性的な評価指標も置いていることなどである。

4. 考察：ロジックモデルの導入で想定される変化と課題

1) ロジックモデルの導入で想定される変化

以上の検討を踏まえ、行政計画においてプログラム評価、特にロジックモデルを導入することによって想定される変化と課題について考察を行う。

はじめに、ロジックモデルを導入することで想定される変化について5点に分けて述べる。

(1) 計画の「目標」と「手段」の明確化

ロジックモデルの導入によって想定される変化の1つ目は、計画の「目標」と「手段」の明確化である。表2は、いくつかの自治体の地域福祉計画をもとに作成した、一般的な地域福祉計画の柱立ての例である。

表2 一般的な地域福祉計画の柱立て (例)

基本目標	施策の方向性	具体的な施策
安全・安心に暮らせる地域づくりを推進します	<ul style="list-style-type: none"> ・住民による見守り活動を支援します ・交通サービスを充実させ、交通弱者の移動を支援します 	<ul style="list-style-type: none"> ・見守りネットワーク活動の住民への周知 ・交通サービスに関する住民ニーズの実態把握
地域で支え合うしくみづくりを推進します	<ul style="list-style-type: none"> ・多分野連携によるネットワークを形成します ・多様な主体による地域福祉活動を促進します 	<ul style="list-style-type: none"> ・多職種連携研修・会議の充実 ・ボランティアセンターの機能強化

先ほどの伊賀市社協の地域福祉活動計画の柱立て (表1) と比較すると、一

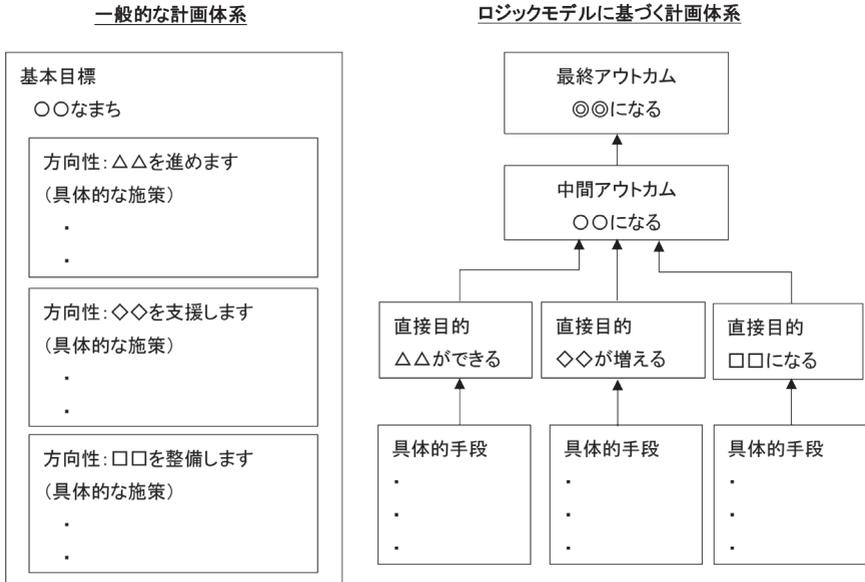


図6 一般的な計画体系とロジックモデルに基づく計画体系の違い

一般的な地域福祉計画の柱立ては、①キーワード（例えば、安全・安心）に関係するものが列記されている形であり、ロジック（こうしたら、こうなるというモデル）で組み立てられていないこと、②基本目標が達成されたかどうか直接的に計測可能な形になっていないことなどが違いとして挙げられる。

ロジックとは、成果に至る道筋、論理ということができる。また「作戦ロジックモデル」（北大路 2018）という表現もされているように、成果に至るための「作戦」と見ることもできる。計画書において、このような成果に至る「作戦（ロジック）」が明確になっていなければ、いくら計画書に含まれる事業を実施し、その実施状況の点検（いわゆる「進行管理」）が行われていたとしても、最終的な成果に結びつかないことも想定される。ロジックモデルが正しく作成されることによって、図6のように「目標」と「手段」の関係が明確になり、「目標」（最終アウトカム）に向かって計画を推進していくことが可能になると考えら

れる。

(2) 新たな「手段」の立案

想定される変化の2つ目は、「目標」を達成するための新たな「手段」の立案が促進されるということである。

ロジックモデルの作成にあたっては、実際に行われている事業をベースにロジックを組み立てる「フォアキャストイング」の視点だけでは、従来の手段にとらわれて、新たな発想が生まれにくいため、「アウトカム」から考える、「バックキャストイング」の視点が重要とされている。

実際に作成した自治体の声として、「ロジックモデルにおいて、多様な戦略オプションを有したことで、その時の状況に応じた必要な施策を選択できるようになった」との声があったように、ロジックモデルの作成の過程において、「アウトカム」の達成に資する新たな「手段」を見いだすことができるという点が、ロジックモデル導入による変化であり、利点の一つと言える。

(3) 協働による計画策定・計画推進

想定される変化の3つ目は、関係者の協働による計画策定・計画推進が促進されるということである。

ロジックモデルの作成の際には、多様な関係者の参加が推奨されている。関係者が参加することにより、実情に合ったロジックモデルの作成が可能となるだけでなく、計画策定後の推進においても、合意された「目標」に向けて協働していく体制が作りやすくなる。

実際に作成した自治体の声として、「関係機関（商工会議所や、市内の事業所）が頼りになる協働パートナーであり、今後の施策展開において大変期待できる存在であることが明らかになった」とあるように、適切にロジックモデルの作成が行われた場合には、参加者間の協働が促進されることが期待できる。

(4) 「評価」の位置付けの変化

想定される変化の4つ目は、計画の策定・推進における「評価」の位置付けの変化である。

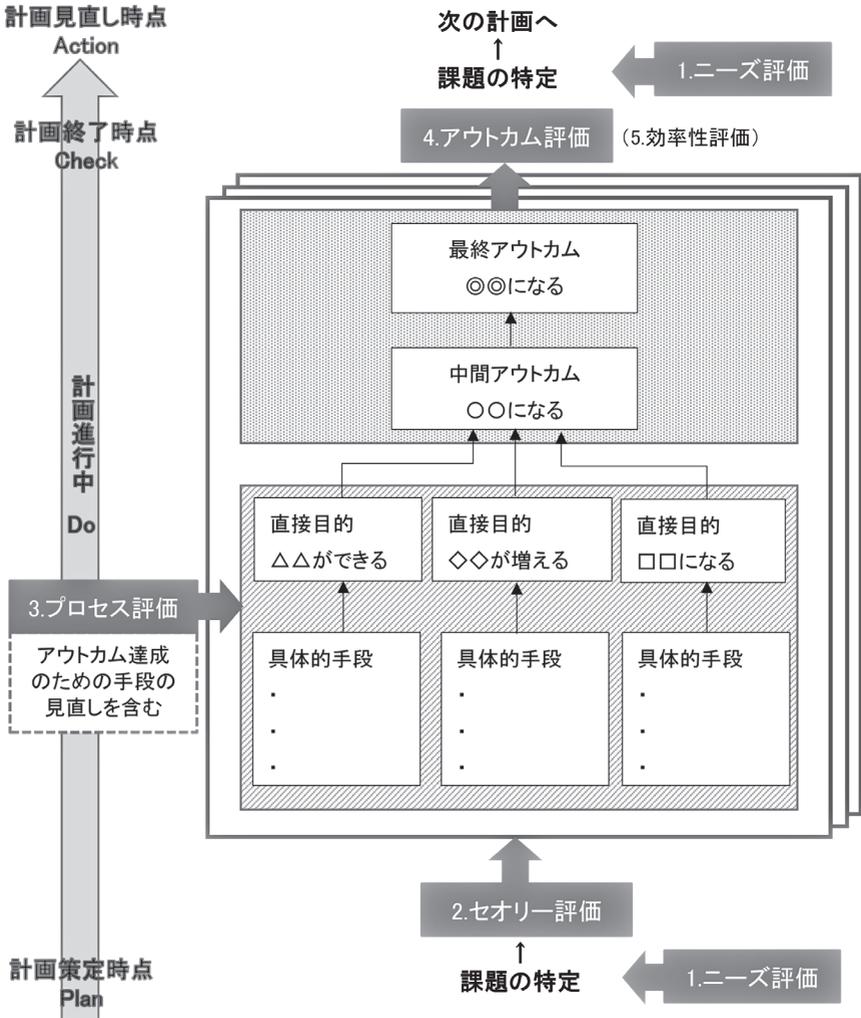


図7 プログラム評価とPDCAサイクル

「プログラム評価」の導入により、PDCAのCの段階のみに「評価」があるのではなく、計画策定時点も含めた計画の推進の全ての段階において「評価」が行われるということになる。これを図式化したものが、図7である。

策定時には、ロジックモデルの作成により「セオリー評価」を行い、2年目には設定した指標に基づくモニタリング調査に基づく「プロセス評価」を行う。それ以降も毎年モニタリング調査を実施し、その蓄積されたデータを一定期間後に経時比較分析することによって、その間の政策のインパクトを評価する「アウトカム評価」を実施する（真野 2016）、というのがプログラム評価の枠組みに基づく計画推進の基本的な流れになるだろう。

（5）計画期間中の改善の促進

想定される変化の5つ目は、計画期間中の改善の促進である。ロジックモデルの性質の中には、「アウトカム実現のために、頻繁に改善・修正・変更する」という「改善・改革志向」がある⁽¹⁰⁾。従来の行政計画は、「一旦策定したら決めた通りにやる。頻繁に変えられない」という「計画志向」が強かったが、ロジックモデルに基づく計画推進によって、計画期間中においても計画内容を見直していくという変化が生じることが想定される。

ただし、このような改善を実際に実現するためには、ロジックモデルの作成だけでなく、「プロセス評価」の実施が重要になる。北大路によれば、プロセス評価では、以下の3つの側面に焦点をあてた評価が行われるという（北大路 2015：31）。

① 資源に関するもの

作戦を実施するための資源（予算、人員、物資、施設、情報等）が計画通りに投入されたか、過不足はあるか。それらの資源は十分に活用されているか、など。

② 活動状況（手段）に関するもの

作戦は計画に沿って適切に実施されているか、それらの手段は有効に機能しているか、資源は有効な活動に結びついているか、実施組織は効率的に機能しているか、外部から必要な協力、支援、理解が得られているか、人員は適切に配置され期待通りの役割を果たしているか、など

③ 活動の結果（アウトプット）とアウトカムに関するもの

意図した通りの直接的な結果（アウトプット）が得られているか、その結果によりターゲット・グループ（サービスの受け手、意図した対象グループ）に期待通りの成果（アウトプットに近い中間アウトカムレベルのもの）が現れているか、より上位の最終アウトカムへ貢献するような変化がみられるか、など。

特に、プロセス評価の中に、③の「活動の結果（アウトプット）とアウトカムに関するもの」が含まれていることは重要なポイントだと考える。従来、計画の実施中において行われる評価は、先にも見た「事務事業評価」が主であった。しかし、事務事業評価を中心とした進行管理については、評価の委員会に参加する住民等から、そのあり方・効果に疑問の声が上がっている。例えば、「事業評価表の一事業一事業を評価するには時間が足りない」、（推進委員会は）「事業評価の追認機関なのか」（澤田 2010）などである。

「より上位の最終アウトカムへ貢献するような変化がみられるか」といった、上位の目標に対する手段の有効性を確認する視点はプログラム評価ならではとすることができ、その観点から、計画の改善、手段の改善が進むことが期待できる。

2) プログラム評価の導入における課題

(1) 従来の行政計画・行政運営のあり方との整合性

最後に、プログラム評価の導入における課題について、整理しておきたい。課題の1つ目は、従来の行政計画・行政運営のあり方との整合性という点である。具体的には、従来の行政計画は、実施する全事業を網羅するものとして立てられることが多かった。それに対して、ロジックモデルは、その事業が「目標」達成に資するものなのかという「ロジック」が重視されるため、関連する事業全てを網羅することは難しい。

また、ロジックモデルが特に大きな効果が期待できるのは、「施策手段の採用の自由度が高く、施策目的と手段の体系を政策担当者が自由に設計できる場合」（北大路 2015）とされている。しかし、自治体において、自由に施策・政策を設計できるということはそれほど多くないと考えられる。

そのため、行政計画においては、ロジックモデルを全面的に導入するよりも、重点施策や新規の課題に対する取り組みなどの一部に絞って導入することなども必要になると考えられる。

（2）導入初期の負担

プログラム評価の導入における課題の2つ目は、導入初期の負担の重さである。プログラム評価はこれまでの行政においては馴染みが薄い内容のため、導入にあたっては、研修等、専門家による支援が不可欠となる。また、従来の政策評価等との関係の見直しをせずに、追加的にプログラム評価の導入をした場合、当然、評価に係る負担が増大する。

さらに、プログラム評価が万能かというところではない。国のEBPM課題検討ワーキンググループの第2回の会合（2021年2月）で提出された資料によると、ロジックモデルの作成を行った各事業等担当者に対するアンケート結果では、ロジックモデルについて、「全く役立たなかった」あるいは「あまり役立たなかった」とされた回答が約4割を占めており、作業負担と効果との対比などから、EBPMに対する疑問の声も見受けられたという（稲田2022：7）。ロジッ

クモデルが有効に働きうる領域かどうかを見極めつつ導入するなどの対応が必要になると考えられる。

5. 研究の結論と今後の課題

本研究では、地域福祉計画の進行管理・評価のあり方を改善していくために、プログラム評価の考え方・手法がいかに活用可能か、検討を行ってきた。

結論としては、次に述べる観点から、地域福祉計画の推進におけるプログラム評価の導入は有効であり、積極的に活用を図っていくことが望ましいと考える。第一に、地域福祉計画の策定、推進には多様な主体との協働が不可欠である。地域福祉計画は行政計画ではあるが、行政のみで推進できるものではない。関係者との合意の促進という点で、協働でロジックモデルを作成することは、きわめて有効と考える。第二に、地域福祉計画の範囲には、いわゆる制度の狭間の課題など、「答えのない」課題も含まれる。「目標」に対して新たな手段の検討を行うことができるロジックモデルの作成は、その点からも、地域福祉計画にとって有効であると考えられる。一方で、実際の導入にあたっては、実施の範囲の検討や、研修などの事前の準備が不可欠であることも改めて指摘しておきたい。

また、今回、地域福祉計画へのプログラム評価の導入の検討を通して、一部ではあるが、計画の進行管理や評価などの概念上の関係についても検討することができた。現時点の結論は、これからの地域福祉計画に必要なのは、計画の進行状況の単純な「管理」でなく、適切な「目標」（アウトカム）を定めること、そしてその目標の実現に向けて、事業が適切に行われているか、不足している事業・取組がないかを、関係者の協働のもとで繰り返し「評価」し、目標達成に向けて柔軟に「見直し」をしていく、計画推進の「マネジメント」ではないか、ということである。

最後に、本研究の課題を述べておきたい。第一に、プログラム評価のうち、「ニーズ評価」の部分の検討が十分にできていないことである。ニーズ評価は、セオリー評価（ロジックモデルの作成）の前提となる重要なポイントであり、地域福祉計画においてどのようなニーズ評価が有効か、今後さらに検討していく必要がある。第二に、今回の結論は文献研究に基づくものであり、実際に行政の地域福祉計画にロジックモデルが適合するのかは、今後実際の導入事例を通して検証することが必要と言える。

注

- (1) 厚生労働省「市町村地域福祉計画策定状況等の調査結果概要（令和3年4月1日時点）」(<https://www.mhlw.go.jp/content/000921377.pdf>) 2022年9月24日閲覧。
 - (2) 第百七条 市町村は、地域福祉の推進に関する事項として次に掲げる事項を一体的に定める計画（以下「市町村地域福祉計画」という。）を策定するよう努めるものとする。
 - 一 地域における高齢者の福祉、障害者の福祉、児童の福祉その他の福祉に関し、共通して取り組むべき事項
 - 二 地域における福祉サービスの適切な利用の推進に関する事項
 - 三 地域における社会福祉を目的とする事業の健全な発達に関する事項
 - 四 地域福祉に関する活動への住民の参加の促進に関する事項
 - 五 前条第一項各号に掲げる事業を実施する場合には、同項各号に掲げる事業に関する事項
 - 2 市町村は、市町村地域福祉計画を策定し、又は変更しようとするときは、あらかじめ、地域住民等の意見を反映させるよう努めるとともに、その内容を公表するよう努めるものとする。
 - 3 市町村は、定期的に、その策定した市町村地域福祉計画について、調査、分析及び評価を行うよう努めるとともに、必要があると認めるときは、当該市町村地域福祉計画を変更するものとする。
- (3) 本研究は、川島ゆり子（日本福祉大学）、永田祐（同志社大学）、高野和良（九州大学）との共同研究として行ってきたものであり、研究会での議論が本論文の出発点となっている。ただし、本論文の内容に関する責任は、すべて筆者に帰すものである
 - (4) 「ロジックモデル」については、「ロジック・モデル」と表記する文献もあるが、本稿では引用をのぞき、基本的に「ロジックモデル」で統一する。

地域福祉計画の推進におけるプログラム評価の活用可能性

- (5) RH-PLANET「医療福祉計画の作成と評価」(<https://www.hanioka.org/cont1/main.html>) 2022.9.15閲覧。「理論編 医療福祉分野の計画を「ロジックモデル」に落とし込み吟味してみよう(2022年5月20日 乃木坂スクールin赤坂)」国際医療福祉大学院 医療福祉ジャーナリズム分野 教授 埴岡健一 (<https://drive.google.com/file/d/118PW0W6FUQoEAs02XtAYqe9mHOGEp-Di/view>) 2022.9.15閲覧。
- (6) 「展開編 都道府県の「医療計画」と「循環器病対策推進計画」をセオリー評価」によって比較する」地域医療計画評価ネットワーク(RH-PLANET) 吉田真季 (<https://drive.google.com/file/d/1aoVNjdoDIIWoK9yYAkJr65dfE3o-Ueos/view>) 2022.9.15閲覧。
- (7) 「平成27年度政策評価に関する統一研修 習志野市における協働型プログラム評価の実践～協働型プログラム評価とは何か～」習志野市民民経済部男女共同参画センター 所長 芹沢佐知子(平成28年1月29日) 資料. (https://www.soumu.go.jp/main_content/000420761.pdf) 2022.9.15閲覧。
- (8) 前掲(7)
- (9) 本稿では行政が策定する地域福祉計画と社会福祉協議会が策定する地域福祉活動計画を区別せずに論じてきたが、実際には両者は異なるものである。伊賀市社協の地域福祉活動計画も、伊賀市の地域福祉計画と関連は持っているが、別々に策定された計画である。なお、地域福祉計画・地域福祉活動計画におけるロジックモデルの活用については、今回把握出来た範囲では、社会福祉協議会の地域福祉活動計画の事例(佐藤 2017 など)のみであり、行政の地域福祉計画においてロジックモデルを採用している事例は見つけることが出来なかった。
- (10) 前掲(7)

参考文献

- 稲田圭祐, 2022, 「エビデンスに基づく政策立案: 我が国におけるEBPM」『和光経済』54(2.3), pp.1-8.
- 大阪府, 2018 「第7次大阪府医療計画(2018年度～2023年度)」.
- 北大路信郷, 2015, 「府省におけるプログラム評価活用の可能性, 意義と課題」『評価クォーターリー』33, pp.19-40.
- 北大路信郷, 2018, 「公共部門における作戦ロジック・モデル活用法」『ガバナンス研究』14, pp.1-23.
- 久津摩和弘, 2019, 「コミュニティソーシャルワークとファンドレイジング」『コミュニティソーシャルワークの新たな展開: 理論と先進事例』中央法規.
- 榊原美樹, 2017, 「コミュニティワーク実践の開発・評価におけるプログラム評価の活用可能性」『明治学院大学社会学・社会福祉学研究』147, pp.77-96.

- 榊原美樹, 2020, 「地域福祉計画の評価に関する研究の動向と課題」『明治学院大学社会学部付属研究所研究所年報』50, pp.29-38.
- 榊原美樹, 2021, 「地域福祉計画の進行管理概念の検討：文献研究およびヒアリング調査の結果から」『日本社会福祉学会第69回秋季大会要旨集』 pp.28-29.
- 佐藤哲郎, 2017, 「地域福祉実践における参加型評価の意義と課題」『岩手県立大学社会福祉学部紀要』19, pp.45-54.
- 澤田和子, 2010, 「I市における地域福祉計画の進行管理に関する実践的研究：進行管理の事務局のあり方をめぐって」『地域福祉実践研究』1, pp.89-97.
- 社会福祉法人 伊賀市社会福祉協議会「第4次伊賀市地域福祉活動計画（2021～2025）」, 社会福祉法人 全国社会福祉協議会 地域福祉計画の策定促進に関する委員会, 2019, 『地域共生社会の実現に向けた地域福祉計画の策定・改定ガイドブック』.
- 杉谷和哉, 2022, 『政策にエビデンスは必要なのか：EBPMと政治のあいだ』 ミネルヴァ書房.
- 新藤健太, 2021, 「自治体（市町村）における「福祉政策」評価の可能性：市町村地域福祉計画と協働型プログラム評価に焦点を当てて」『都市問題』112（5）, pp. 24-29.
- 内閣府, 2017, 「経済財政運営と改革の基本方針 2017」（骨太の方針 2017）.
- 真野毅, 2016, 「豊岡市における行政評価の取り組み」『評価クォーターリー』37, pp.31-44.
- 和川央, 2021「自治体が実施する政策評価の課題」『都市問題』112（5）, pp.17-23.
- Rossi, P.H. et al., 2004, *Evaluation : A systematic approach, 7 th Ed.*, Sage. (=2005, 大島巖ほか監訳『プログラム評価の理論と方法』日本評論社.)
- Weiss, C.H., 1998, *Evaluation second Ed.*, Prentice Hall.

付記

本研究は、科学研究費助成事業 基盤研究（B）（課題番号：19H01597研究課題名：地域福祉計画の策定・実施・改定を促進する複合的評価システムの開発に関する研究 研究代表：榊原美樹 研究期間：2019年度～2022年度）の成果の一部である。