

特集4

福祉政策における評価システムの課題と展望 ーイギリスの政策評価に学ぶ日本への示唆ー

金城学院大学人間科学部 講師 遠藤 希和子

はじめに

政策評価は単なる行政手法ではなく、政策の妥当性を社会的に検証し、公共資源の正当かつ効果的な配分を可能にする規範的意義を持つ。特に社会福祉政策や福祉サービスにおいては、有効性の評価や説明責任に加え、利用者の生活の質や権利保障を評価する枠組みが不可欠である。一方、この「評価」を社会福祉政策にどう位置付けるのかということについては慎重な考察を要する。社会福祉サービスにおいて評価が効率化やコスト削減に偏ってしまうと、現場の柔軟性が損なわれ、サービスの質をかえって低下させる可能性があるからである。つまり、福

祉の市場化と評価は表裏一体の関係にあり、福祉サービスの利用者が自分に合ったサービスを選択するためには評価の仕組みが不可欠である反面、競争原理をベースとした福祉サービスの供給システムのあり方自体に批判的でなければならないということである。

本稿では、新自由主義的な福祉国家体制を先導的に進めてきたイギリスに注目し、「評価」が福祉政策に導入されてきた歴史的展開をたどり、その変遷と課題を明らかにすることで、日本の福祉政策における評価システムのあり方について考察する。

1. イギリス社会政策と政策評価の歴史的展開

1) 大きな政府から小さな政府へ

第二次世界大戦後、イギリスではベヴァリッジ報告（1942）をもとに福祉国家が構築されたが、その際、政策評価は制度化されておらず、そのシステムは統計や会計監査に存在する程度であった。しかし、福祉国家の持続可能性を検証する必要性は早くから指摘されており、1970年代にスタグフレーションや「英国病」と呼ばれる経済停滞が進行したことをきっかけに、膨れ上がる支出と硬直的な官僚制に対する不満が

高まった。サッチャー政権下（1979-1990）ではこういった社会情勢を背景に、福祉政策への市場原理の導入や公共サービスの民営化が推進され、「小さな政府」への転換が進められた。その過程で政策評価は、公共サービスの効率性や説明責任を担保する仕組みとして脚光を浴びるようになり、結果として1980年代から1990年代初頭にかけて、ニュー・パブリック・マネジメント（New Public Management：NPM）は行政改革の中核を占めることとなった。

NPMは「市場メカニズム」と「管理者主義」を結合した行政改革の手法であり、NPMの進展により成果主義・競争原理・顧客志向が行政運営に深く根付くことになる(Hood 1991)。1983年には国立監査院(National Audit Office: NAO)が設立され、公共資金のバリュー・フォー・マネー(Value for Money: VFM)を監視する体制が整えられた。さらに教育・医療・地方自治体においては業績測定が導入され、成果を測定・監査する制度的枠組みが形成された。1988年に発表された『Improving Management in Government: The Next Steps』報告書では政策立案と施行が分離され、後者を「独立性を持つエージェンシー」に再編することで、成果志向型行政が方向づけられた(Panchamia & Thomas, 2014)。

2) ニューパブリック・マネジメント(NPM)と証拠に基づく政策立案(EBPM)の融合

ブレア政権下(1997-2007)では、NPM的管理手法を継承しつつ、証拠に基づく政策立案(Evidence Based Policy Making: EBPM)が政府の基本原則として導入された。1999年に発表された白書『Modernising Government』では、EBPMを政策形成の基調として制度化することが提示された。同白書では、①政策形成の戦略化、②利用者志向のサービス提供、③情報技術の活用、④多様性の確保、⑤官僚制の近代化という五つの柱が示され、公共部門

再編の指針が明確化され、この枠組みに基づき、各省庁における公共サービス合意(Public Service Agreement: PSA)が導入されるなど、公共サービスの目標達成に対する評価システムの構築がなされた。また、ブレア政権下で推し進められた就労支援政策(New Deal)、子ども支援政策(Sure Start)、健康格差戦略といった主要施策には、ランダム化比較試験(Randomized Controlled Trial: RCT)や縦断研究による評価が組み込まれ、科学的検証が強化された(Davis et al. 2010)。

リーマンショック後に誕生したキャメロン政権(2010-2016)では、緊縮財政のもとで政策評価制度が強化されることとなる。2013年に設立されたWhat Works Network(WWN)は教育・犯罪・地域経済・高齢者福祉などに分野別センターを設置し、エビデンスを収集・統合・活用する仕組みを構築した。さらに2015年にはCross-governmental Trial Advice Panel(TAP)¹が設立され、RCT実施を支援する体制を整えた。行動科学を活用するBehavioural Insights Team(BIT)もこの時期に政策形成への影響を強め、政策に対するエビデンスに基づく評価を制度化する役割を果たした(Haynes et al. 2012)。その後もEvaluation Task Forceが2021年に設置されるなどして、イギリスの政策評価は効率性(NPM)と科学的根拠(EBPM)を統合したものへと展開を遂げた。

2. イギリスにおける政策評価の制度と方法

このように、イギリスの政策評価は、NPMとEBPMの統合を通じて高度な制度化を遂げてきた。国立監査院(NAO)によるバリュー・フォー・マネー(VFM)監査、公共サービス合意(PSA)、地方自治体のベストバリュー制度、教育分野のOfsted検査が象徴するよ

うに、NPM型評価は効率性と説明責任を重視し、外部統制システムとして機能するよう設計され、成果評価を通して行政を管理する仕組みを浸透させた。さらに、これを補完する形で、EBPM型評価が科学的根拠の導入が進められた。具体的には、RCTや費用便益分析(Cost-

Benefit Analysis)、縦断研究などが制度化され、政策効果を厳密に検証する方向に展開した。このようにしてNPMが「管理的枠組」を与え、EBPMが「科学的根拠」で補強するという関係が確立し、2010年代にはWhat Works Networkが設立されるなど、成果測定と科学的検証の統合が進められた。また、介護分野においては、CQC (Care Quality Commission) が監査の枠組みを形式的評価から成果重視の実質的评价へと移行させ、利用者の視点を反映したサービス評価を制度的に可能にするなど、福祉サービスにおいてもNPMとEBPMを基盤とした評価システムに基づく制度設計とサービス提供の仕組みが形成された。

しかし、一方でこうしたNPMがもたらす「ターゲット文化」は数値目標の達成が自己目的化し、公共的価値を損なう危険を招いた (Power 1997) という批判は根強く、EBPMも科学的厳密さを高める反面、量的手法に偏り地域社会や現場の知見を軽視する傾向があり、政策の受容性や持続可能性を損なう恐れがあることが指摘されている (Davis et al. 2010)。また、児童福祉分野におけるムンロー報告 (2011) ではNPMが「子どもの安全より数値目標を優先する構造」を生み出しているという批判的立場からイギリスにおける児童保護について指摘して

おり、評価を「責任追及型」から「学習型」へ転換する必要があることを提言している。当時のキャメロン政権は同報告書の提言を概ね受け入れ、現場の専門職裁量を尊重する方向に政策を修正した。そして、児童保護の実践現場では、従来の形式的な重大事例レビュー (Serious Case Review : SCR) に代えて、システム全体の学習を促す枠組みが導入され、ソーシャルワーカーがクライアントの家族と関わる時間を確保できるよう事務作業の負担の軽減が目指された。しかし、2010年以降の緊縮財政下では、こういった改革は長続きせず、ムンローが明らかにした課題を解決するまでには達していない。それでも、同報告書で提起された議論は、児童保護に限らず、福祉サービス評価全般において今日に至るまで影響を及ぼしているという点において、重要な役割を果たしている。また、より福祉サービスの供給実態に適した評価システムの構築が研究所などの組織によって目指され、介護分野では、ケント大学がASCOT (Adult Social Care Outcomes Toolkit) を開発するなど、効率性や費用対効果だけでなく安心感や社会的つながり、自己決定など生活の質を評価できるような評価の導入も進められている (Netten et al. 2012)。

3. 日本の福祉政策評価への示唆

日本における政策評価は2001年の政策評価法制定により制度化され、その後、国際的知見を吸収しつつ発展したものの、成果主義や事前評価への偏重により国際的基準との乖離が進み、特にアカウントビリティの確保が不十分であることが指摘されている (山谷 2021)。現状として、各省庁や地方自治体では政策や施策について事前・事後評価を行うことが義務づけられ、行政の透明性向上と効率化が目指されてい

るが、その内容は形骸的である。また、福祉サービス供給においてもエビデンスに基づく政策形成 (EBPM) の重要性が強調されているが、政策策定と評価が結びつくような仕組みは未だ開発されていない。平岡公一は日本の社会福祉における「評価レジーム」を「種々の主体が種々の方法で行う公共政策・公共サービスに関する評価の連関構造」(2022:89) と定義しつつ、その基盤が第三者評価制度に偏り、国や自治体の

政策評価との接点を欠くことから、イギリスやアメリカで発展した福祉サービスの評価システムは一線を画すと説明している。しかし、日本においては「評価」が法定化されたことによって、地方自治体の福祉計画も評価レジームの一部として位置づけられるようになり、直接的な制度連結はないものの、重要業績評価指標(KPI)を介して国の政策評価制度と福祉サービスは間接的なつながりを保持している(平岡 2022)。

例えば、高齢者のケアに視点を向けてみると、介護保険制度の導入以降、利用者選択と事業者競争に基づく準市場が構築され、介護サービスの第三者評価や利用者調査も整備された。しかし、日本における評価は多くの場合、行政内部での自己点検にとどまり、政策改善や利用者本位の制度設計には結びついていない。畑本(2022)は介護保険部会の議事録を分析し、第三者評価が形骸化し制度全体の政策的意義を問い直す「政策評価」が欠如していると指摘する。現に介護保険制度の導入によって利用者選択と事業者競争が福祉サービスの供給に組み込まれたものの、評価は供給量や効率性に集中し、利用者本位の生活の質を適切に捉えていないと批

判されている(長澤 2022)。

以上のことから、日本の第三者評価はイギリスの制度と比べて大きな差異があることが分かる。日本の評価は事業所単位の点検にとどまり、評価の質にばらつきがある上、結果が政策改善や制度設計に十分に反映されていない。これに対し、イギリスの国立医療技術評価機構(NICE)やCQCは、政府から独立性を担保された組織として、科学的エビデンスや成果に基づき政策や資源配分に直接影響を与える権限を持つ。すなわち、日本の評価が「形式的なチェック」にとどまるのに対し、イギリスの政策評価は「政策を動かす仕組み」として機能しているのである。

しかしながら、2001年の法制化以降、日本における評価システムは発展しており、その存在感を増している。日本においても、ASCOTのような評価指標の活用が議論されているが(長澤 2011; Shiroiwa et al. 2020)、今後の日本の福祉サービス評価に求められるのは、政策評価の信頼性を高めるために、政府から独立した評価システムを機能させること、そして、その評価内容が、ムンロー報告が提起するような「学習型」であることである。

4. むすびにかえて

イギリスでは戦後福祉国家の形成、新自由主義改革、NPMの制度化、EBPMの導入、そして緊縮財政下におけるNPMとEBPMの制度的強化という流れの中で、政策評価が行政運営の中核に位置づけられてきた。新自由主義的福祉国家として政策改革がおこなわれるなかでNPMの考えが政策に浸透し、その結果としてターゲット文化や成果主義がイギリスの福祉政策に台頭した。「評価」は行政の説明責任を強化する一方で、福祉現場における専門職の実践を硬直化させ、サービス提供者と利用者双方に新たな負担を生み出すというジレンマの中で、そのあり方が問われている。

福祉サービスに政策評価が必要なのは、単に行政の効率化や説明責任の確保のためではなく、利用者の生活の質や権利保障を基盤に据えるためである。イギリスの経験が示すように、評価は福祉の市場化を支える装置として導入されつつも、数値目標の達成が自己目的化し、現場を硬直化させる危険を伴ってきた。その矛盾から学ぶべきは、評価を「統制の道具」としてではなく、利用者本位の制度改善を導く仕組みとして再構築する重要性である。そしてそれが「誰のための、何のための評価か」という問題意識を常に問うことである。

- 1) 後に「Evaluation and Trial Advice Panel」に改称された。<https://www.gov.uk/government/publications/cross-government-trial-advice-panel-role-and-membership>

引用・参考文献

- 内山融, 小林庸平, 田口壮輔, 小池孝英 (2018) 「英国におけるエビデンスに基づく政策形成と日本への示唆 - エビデンスの「需要」と「供給」に着目した分析」『RIETI Policy Discussion Paper Series』
- 長澤紀美子 (2011) 「高齢者ケアのアウトカム評価 - イギリスにおける政策動向と社会的ケアのアウトカム指標 (ASCOT) の事例」『高知女子大学紀要 社会福祉学部編』60 169-183
- 長澤紀美子 (2017) 「イギリスにおける社会的ケアの市場化—準市場の類型による分析—」『社会政策』9 (2), 87-103
- 長澤紀美子 (2022) 「小特集に寄せて—評価の有効性の検証に向けて」『社会政策』14 (1), 81-85
- 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』5 (2):144—155
- 平岡公一 (2018) 「介護保険制度の創設・改革と日本の高齢者ケア・レジーム」須田木綿子・平岡公一・森川美絵編『東アジアの高齢者ケア—国・地域・家族のゆくえ』東信堂, 54—80
- 平岡公一 (2022) 「社会福祉における評価レジームの形成と変容—業績管理の導入の動きを踏まえて」『社会政策』14 (1), 86-96
- 畑本裕介 (2022) 「社会福祉における評価概念の変化の具体的な様相—介護保険制度を題材に」『社会政策』14 (1), 97-107
- 山谷清志 (2021) 「政策学における評価理論の貢献—日本の評価システムから」『同志社政策科学研究』22 (2), 159-172
- Cabinet Office. (2013). *What Works: Evidence Centres for Social Policy*. London: HMSO.
- Davies, H., Nutley, S., & Walter, I. (2010). Using evidence: how social research could be better used to improve public service performance. *Connecting knowledge and performance in public services: From knowing to doing*, 199-225.
- Evaluation Task Force. (2023). *What Works Network strategy*. UK Cabinet Office. <https://www.gov.uk/government/organisations/evaluation-task-force>
- Haynes, L., Service, O., Goldacre, B., & Torgerson, D. (2012). *Test, Learn, Adapt: Developing Public Policy with Randomised Controlled Trials*. Cabinet Office.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69 (1), 3-19.
- Munro, E. (2011). *The Munro review of child protection: Final report, a child-centred system* (Vol. 8062). HMSO.
- Netten, A., Burge, P., Malley, J., Potoglou, D., Towers, A.-M., Brazier, J., ... Wall, B. (2012). Outcomes of social care for adults: Developing a preference-weighted measure. *Health Technology Assessment*, 16 (16).
- Power, M. (1997). *The audit society: Rituals of verification*. OUP Oxford.
- Shiroiwa T, Nakamura-Thomas H, Yamaguchi M, Morikawa M, Moriyama Y, Fukuda T, Allan S, Malley J. (2020) Japanese preference weights of the Adult Social Care Outcomes Toolkit for Carers (ASCOT-Carer) Qual Life Res. Jul;31(7):2143-2151. doi: 10.1007/s11136-021-03076-w. Epub 2022 Jan 12. PMID: 35020110; PMCID: PMC8752387.