

図表5-6 社会福祉法人の収入、支出状況（収入計に対する比率）

903-909 児童福祉事業～その他の社会保険、社会福祉

平成10年度

	一事業所当たり収入・支出額（1000円・人）					全事業所合計額 （100万円）
	全事業所	1～4人	5～19人	20～49人	50人以上	
収入計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
会費等の移転的収入	78.3	91.3	75.8	79.5	77.6	78.3
事業収入	21.3	8.2	24.1	19.9	22.1	21.3
利子収入	0.4	0.5	0.1	0.6	0.2	0.4
配当収入	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
賃貸料収入	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
地代	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
家賃	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
その他	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
消費支出計	97.9	86.0	94.9	100.4	96.9	97.9
仕入原価	1.9	0.4	1.4	1.7	2.6	1.9
消耗品等	3.0	2.0	2.8	3.3	2.7	3.0
光熱・水道料	3.4	1.8	2.9	3.6	3.5	3.4
印刷・製本費	0.3	0.6	0.3	0.3	0.2	0.3
移転的支出	3.8	3.5	5.9	4.2	2.0	3.8
上・下部機関への支出、負担金	2.0	2.2	4.1	1.7	1.2	2.0
関連機関への会費	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
保険、共済組合への贈与等	0.9	0.1	0.5	1.8	0.2	0.9
寄付金、人への贈与等	0.5	0.7	1.0	0.4	0.3	0.5
損害保険料	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2
人件費	62.1	48.2	61.8	62.7	62.1	62.1
賃借料計	0.7	1.7	0.9	0.6	0.6	0.7
地代	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
家賃	0.1	1.2	0.2	0.0	0.1	0.1
その他	0.5	0.4	0.6	0.5	0.4	0.5
減価償却費	0.2	0.0	0.0	0.2	0.5	0.2
租税・公課	0.2	0.2	0.5	0.1	0.2	0.2
支払利息	0.6	8.9	0.4	0.4	0.5	0.6
他の事業経費	21.8	18.7	18.1	23.3	22.0	21.8
投資支出計	4.0	0.7	2.6	2.6	6.9	4.0
非営利会計	3.9	0.7	2.6	2.6	6.5	3.9
住宅	0.9	0.0	0.2	1.1	1.3	0.9
非住宅	1.8	0.0	1.5	0.6	3.6	1.8
構築物等	0.2	0.0	0.3	0.1	0.4	0.2
設備	0.8	0.6	0.6	0.8	0.9	0.8
在庫増減	0.1	0.0	0.0	0.0	0.3	0.1
営利会計	0.1	0.0	0.0	0.0	0.3	0.1
住宅	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
非住宅	0.1	0.0	0.0	0.0	0.2	0.1
構築物等	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
設備	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0
在庫増減	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

（出所）経済企画庁「民間非営利団体実態調査報告」（平成10年度）

図表5-7 社会福祉法人の収入、支出状況（従業者1人当たり実額）

903-909 児童福祉事業～その他の社会保険、社会福祉

平成10年度

	一事業所当たり収入・支出額（1000円）					全事業所合計額 （1000円）
	全事業所	1～4人	5～19人	20～49人	50人以上	
収入計	6,299	6,652	5,578	6,525	6,544	6,272
会費等の移転的収入	4,929	6,074	4,226	5,184	5,080	4,908
事業収入	1,343	547	1,343	1,297	1,447	1,338
利子収入	25	31	8	41	15	25
配当収入	0	1	0	0	1	0
賃貸料収入	1	0	0	2	1	1
地代	0	0	0	0	0	0
家賃	1	0	0	1	1	1
その他	0	0	0	1	0	0
消費支出計	6,165	5,719	5,293	6,553	6,339	6,138
仕入原価	121	26	77	111	169	120
消耗品等	187	130	158	216	174	186
光熱・水道料	214	121	162	235	228	213
印刷・製本費	17	41	14	21	14	17
移転的支出	236	235	326	271	132	235
上・下部機関への支出、負担金	128	148	230	111	81	128
関連機関への会費	5	10	4	6	5	5
保険、共済組合への給付金	60	7	26	114	15	59
寄付金、人への贈与等	31	49	56	26	19	31
損害保険料	12	22	10	14	11	12
人件費	3,914	3,208	3,448	4,094	4,065	3,897
賃借料計	43	111	48	39	42	43
地代	5	6	5	4	7	5
家賃	7	79	12	3	7	7
その他	30	27	31	32	28	30
減価償却費	15	1	2	11	31	15
租税・公課	12	10	25	6	11	12
支払利息	36	595	21	29	31	35
他の事業経費	1,370	1,241	1,012	1,521	1,441	1,364
投資支出計	254	45	147	167	449	253
非営利会計	246	45	144	167	426	245
住宅	59	0	9	69	85	59
非住宅	114	0	86	40	232	113
構築物等	15	3	16	4	28	15
設備	51	42	33	54	61	51
在庫増減	7	0	0	0	20	7
営利会計	8	0	3	0	23	8
住宅	1	0	3	0	1	1
非住宅	5	0	0	0	15	5
構築物等	0	0	0	0	0	0
設備	3	0	0	0	7	2
在庫増減	-0	0	0	0	-0	-0

（出所）経済企画庁「民間非営利団体実態調査報告」（平成10年度）

図表 5 - 8 社会福祉法人の person 費の対収入計の比率の推移
(児童福祉事業～その他の社会保険、社会福祉)

	(%)				
	全事業所	1～4人	5～19人	20～49人	50人以上
1985年度	38.6	30.1	43.5	34.1	42.6
1990年度	36.3	29.2	38.9	37.8	29.1
1995年度	38.0	17.3	43.3	39.1	35.2
1998年度	62.1	48.2	61.8	62.7	62.1

(出所) 経済企画庁「民間非営利団体実態調査報告」(平成 10 年度、平成 7 年度、平成 2 年度、昭和 60 年度)

図表 5 - 9 社会福祉法人の従業者一人当たりの収入額、person 費の推移
(児童福祉事業～その他の社会保険、社会福祉)

	(千円/人)				
	全事業所	1～4人	5～19人	20～49人	50人以上
収入額/従業者数					
1985年度	7,697	6,986	6,308	9,121	7,604
1990年度	10,623	10,569	11,446	9,078	11,460
1995年度	8,504	19,258	7,404	8,803	9,282
1998年度	6,299	6,652	5,578	6,525	6,544
person 費/従業者数					
1985年度	3,914	3,208	3,448	4,094	4,065
1990年度	3,234	3,329	3,205	3,445	3,264
1995年度	3,854	3,082	4,456	3,433	3,339
1998年度	2,968	2,106	2,745	3,109	3,241

(出所) 経済企画庁「民間非営利団体実態調査報告」(平成 10 年度、平成 7 年度、平成 2 年度、昭和 60 年度)

第6章 社会福祉の効率的な供給に向けて

ーボランティアの活用と行政組織に対する外部評価（韓国の事例）ー

1. はじめに

本格的な少子・高齢化社会を目前に控え、社会福祉サービスに対する需要はますます高まり、その内容も多様化している。この背景の一つとして、福祉のあり方自体が変化してきていることが挙げられる。核家族化や女性の社会進出の進展といった社会の変化を受けて、これまで家族が中心になって担ってきた福祉から、社会や地域で行う福祉へと変わってきたのである。したがって、今後の社会福祉サービスのあり方を検討する場合、増大かつ多様化する需要に対して、地域や社会で誰がどのように供給していくのかということが問題となる。

これまで社会福祉サービスの供給主体は、主に政府や地方自治体であった。しかし、社会福祉への需要が増大し多様化する一方で、国と地方の債務残高は600兆円を超え、フローの財政赤字もGDP比で11%にも達するなど、財政状況の悪化は深刻である。このような財政赤字を抱えながら、必要な公共サービスも供給し続けるためには、その供給を効率的に行うことが重要な課題となる。しかし、これまでみてきたように、社会福祉サービスの供給主体であった社会福祉法人には、「効率的なサービス供給」という視点に欠ける傾向があったといわざるを得ない。厳しい財政事情を抱えた現在、これまでのような非効率性を放置したままにしておくわけにはいかない。社会福祉サービスの供給についても、今後は「効率的な供給」にむけた根本的な見直しが必要である。

ここでいう「効率的なサービス供給」とは、「サービス供給のコストも意識しながら人々のニーズに応じたサービスを適確に供給する」ということである。あるいは、「サービスの便益とコストが見合うように、過大なコストは抑えながら多様なニーズに応じたサービス提供を行うこと」ということもできる。この実現にあたっては、まず、供給方法の効率化を図る必要がある。しかし、効率化とは単なるコストの削減を意味するのではない。サービスのコストと便益がバランスの取れたものになっているかということも重要である。そこで次に問題となるのが、生み出されたサービスの質や満足度とコストとを関連させることである。本章では、これら2つの点について具体的

な手段を提案していく。

第1の問題については、ボランティアの積極的な活用を取り上げる。社会福祉の今後のあり方として、介護保険制度に代表されるように、地域の中で福祉サービスを充実させていくことが注目されている。このことも考慮するならば、ボランティアの活用は、単にサービス供給のコストを抑えるだけでなく、地域住民の福祉への参加を図ることができるという点でも大きな意義がある。

第2の問題については、実際の活動に対する外部からの評価の重要性を取り上げる。外部からの評価は、実際の活動と費用との関係を明確にし、サービスの質の向上とコスト面での改善を図る上で有用であると考えられる。韓国では、近年、そのような福祉サービスの質とコストとを相互に反映させる評価活動を行っている。そこで本稿では、今後の日本における社会福祉サービスの供給のあり方の参考にするため、韓国での取り組みを具体的に紹介していく¹⁾。

本章の構成は以下の通りである。第2節では、ボランティアを活用するにあたりどのような政策手段が考えられるのかについて説明する。ここでは、震災ボランティアに対するアンケート結果を使った実証分析に基づき、ボランティア参加を促す制度の効果について明らかにする。続く第3節では、韓国における社会福祉の行政主体に対する評価活動について、その手法を具体的に説明しながら紹介する。最後に第4節では、これら2つの節から明らかになったことをまとめるとともに、今後の社会福祉サービスの供給にむけての政策提言を行う。

2. ボランティア参加を促進する制度のあり方について

(1) 進まないボランティア参加の現状

ボランティア活動に関しては、1995年1月の阪神大震災をきっかけに、その活躍が注目され、ボランティア参加への意識が一段と高まったと言われている。しかし、実際のボランティア活動への参加は意識の高まりほどには伸びていない。例えば、図表6-1に見るようにボランティア活動への参加人数は増加傾向にはあるものの、1995年以降で大きな伸びはみられない。社会奉仕活動に携わった人の割合（社会奉仕活動行動者率）で見ても、1986年25.2%、1991年27.7%と上昇していたにも関わらず、むしろ1996年には25.3%に低下している（総務庁『社会生活基本調査』）。

ボランティア活動が定着していない背景の一つには、活動参加を支援する制度整備

が進んでいないことがある。ボランティア活動への参加を支援する制度として、現在、民間企業では「ボランティア休暇制度」や「ボランティア休職制度」が行われているが、制度自体が未熟で問題点が多いと指摘されている²。

果たして、現行のボランティア活動の推進制度は効果があるのだろうか。またボランティア活動に対して、どのような制度が効果的なのだろうか。本稿ではこのような問題意識に基づき、実際のボランティア参加決定と推進制度との関係について実証分析を行い、その結果に基づいて今後のボランティア活動促進政策の方向性を探っていく。具体的には、阪神淡路大震災の被災地でボランティア活動に携わっていた人へのアンケート結果を利用して、ボランティア参加とボランティア推進制度の関係を明らかにした。これまでにも、アンケート結果や社会奉仕行動者率などのデータをもとにボランティア活動の要因分析は行われてきている³。しかし、本章のように制度要因を取り入れた分析はこれまで行われてこなかった。この点で本章での分析は、ボランティア活用の政策を検討する上で意義があると考えられる。

(2) ボランティア推進制度の効果

① 推定モデル

本稿の実証分析では、ボランティアに参加するか否かという選択行動について分析することから、推定モデルとしては質的選択モデル(プロビットモデル)を採用した。このモデルの説明変数としてボランティアの推進に関連する制度要因を入れることにより、ボランティア活動の推進制度に効果があるのかどうか、どのような制度が影響力をもっているのかを明らかにすることができる。

ボランティア活動に参加すると決めた場合を $V = 1$ 、そうでない場合を $V = 0$ とすると、ボランティア活動に参加するという意思決定の確率は、 $\text{Prob}(V = 1)$ と表わすことができる。実際の推定では、この確率がどのような要因によって決まってくるのかを調べることになる。したがって、推定モデルは次のように表わすことができる。

$$\text{Prob}(V = 1) = F(\text{ボランティア参加者の属性、ボランティア活動形態、制度}) \quad (1)$$

本章では確率関数 F について正規分布を仮定し、プロビット分析を行った。

②データと変数

データとして利用したのは、阪神大震災の被災地でのボランティア活動参加者に対するアンケート調査である⁴。被説明変数、説明変数ともにアンケート回答結果を利用した。以下では、具体的な変数について説明していこう。

被説明変数として採用したのは、「今後のボランティア活動への参加意志」に対する回答である。「参加したい」と回答した人を1、「参加したくない」「わからない」と回答した人を0とした。説明変数としては、参加者の属性、参加形態、制度要因に関連する変数を選択した。参加者の属性として推定モデルで考慮したのは、「性別」、「賃金」、「過去のボランティア経験の有無」である⁵。参加形態を表す変数には、「ボランティア団体等の組織への所属有無」についての回答を利用した。制度要因については、「参加者の職場でのボランティア推進制度の有無」のほか、「今後のボランティア活動に必要な制度」に関する項目として取上げられていた「組織への資金援助」、「組織への税制上の優遇」、「組織間のネットワーク」、「専門別ボランティア登録制度」、「有償ボランティア制度」、「広報活動の充実」への回答を利用した⁶。

③推定結果

上記のような変数を入れたモデルについて、アンケート回答者全ての場合と、勤め人(サラリーマン)のみを取り出した場合の2つのケースを推定した。本章の分析は、主に民間企業で導入されているボランティア推進制度の効果を明らかにすることにある。したがって、ボランティア推進制度の効果をより厳密にみるため、勤め人のみを対象にしたケースも推定した。

推定結果は図表6-2の通りである。まず回答者全体の場合を見てみよう。このケースで有意な変数となっているのは、「過去のボランティア経験」、「組織への所属」、「組織への税制上の優遇」、「組織間のネットワーク化」、「広報活動の充実」である。次に、勤め人のみを取り出した場合を見てみると、有意な変数は「性別」、「過去のボランティア経験」、「組織への所属」、「ボランティア推進制度」、「組織への資金援助」、「組織間のネットワーク化」である。この他、「組織への税制上の優遇」については、参加意志のある勤め人はすべて必要と答えている。制度要因の中でも「専門ボランティア登録制度」と「有償ボランティア制度」については、回答者全体、および勤め人のみのもどちらのケースでも有意になっていない。

④ボランティア活用に向けた提言

これらの結果を、ボランティア活動への参加を促進させるにはどうすればよいか、という視点から考えてみよう。まず、「過去のボランティア経験」の係数がプラスで有意に推定されていることから、一度ボランティアに参加した経験があれば、その後も参加機会に応じてボランティアに参加する確率が高くなる傾向にあると言える。したがって、ボランティア活動を定着させるには、まず一度でもボランティアに参加させることが重要になる。さらに、参加形態として「組織への所属」もプラスで有意に推定されていることも考慮すると、ボランティアの受入先として、NPO等のボランティア活動組織への配慮も必要になる。制度要因として「組織間のネットワーク化」や「組織への税制上の優遇」がプラスに有意な変数として推定されていることから、ボランティア組織への政策としては、ボランティアセンターやNPO団体のネットワークセンターの設立促進、非営利団体への課税および寄付金税制の整備などが重要な政策課題となるだろう。

もちろん受入先としての組織を強化するだけでなく、個人に対する制度を整備してボランティアに参加しやすい環境を作ることも重要である。今回の分析では、「ボランティア推進制度の有無」について、回答者全体ではその係数が有意にならなかったが、勤め人のみに限った場合にはプラスで有意な変数として推定されている。これは、企業を中心に導入されているボランティア推進制度が社会人のボランティア参加の意志決定にプラスに働く効果をもっていることを裏付けている。したがって、個人のボランティア参加を促す制度として、ボランティア推進制度の導入を進めることがボランティア活用のための政策として有効であるといえる。

ただし、ボランティア推進制度の導入を拡大させる際には、その制度の内容にも留意し、利用し易いものにする必要がある。現在導入されている「ボランティア休暇制度」と「ボランティア休職制度」のうち、福祉活動といった日常的なボランティア参加に適量されるのは、「ボランティア休暇制度」であろう⁷。しかし実際に導入されている制度をみる限り、ボランティア休暇として認められるのは、3日から6日、長いケースで12日間である。このように現行の「ボランティア休暇制度」には、認められる日数の少なさや休暇の取り方についての制約など、制度の利用面で柔軟性に欠けるという問題点がある⁸。今後、ボランティア推進制度の導入を進めるにあたっては、

このような現行制度が抱える問題点も解決しながら、利用しやすい制度に変えていく必要があるだろう。

3. 韓国における社会福祉サービスに対する評価活動

第1節でものべたように、社会福祉における「効率的なサービス供給」を実現するには、具体的な供給方法だけでなく、実際の供給活動が効率的に行われているかどうかということも問題になる。具体的な供給方法については、前節でボランティアの活用を取り上げ、ボランティア参加を促進する政策を検討した。そこで本節では、もう一つの課題である供給活動への評価を取り上げる。

現在、日本でも行財政改革の一環として、公共サービスの供給のあり方を評価し、評価の結果を実際の活動にフィードバックして改善に役立てようという動きが注目されている。近年、自治体で実施され始めた「事務事業評価」等がその典型である。これは、理論的には、ニューパブリックマネジメント (New Public Management, NPM) と呼ばれる、住民のニーズをできる限り行政に反映させるとともにより効率的な行政活動を行おうとする考え方に基づいている⁹。

ニューパブリックマネジメント (NPM) の考え方は、公共部門のあり方を見直す際の理論的な基礎として、先進国・途上国を問わず、今や世界的潮流となっている。これは、どの国においても財政状況が厳しくなる一方で、公的サービスの需要は質量ともに増加しているため、いかにして効率的に公的サービスを供給するかが問題となっているためである。

日本では、社会福祉の分野に NPM の考え方に基づく手法がまだ取り入れられていないが、韓国では、それを応用した取り組みを実際に行っている。社会福祉サービスの分野については、1996年度末、ソウル市で社会福祉を担う行政機関である総合社会福祉館（以下、社会福祉館とする。）に対する評価作業が行われ、それとあわせて補助金の支給方法の合理化が図られた¹⁰。本節では、その評価手法や結果を具体的に紹介し、日本における社会福祉法人の効率化を図る際の有益な参考事例としたい。

(1) 韓国における社会福祉予算の動向

はじめに、なぜ韓国において社会福祉館に対する評価が行われたのかを理解するためには、その背景を把握しておく必要がある。そこで、以下ではまず韓国における政

府予算と社会福祉費の推移と現状について説明する。図表 6 - 3 は、1981 年度から 1998 年度までの韓国における政府予算と社会福祉サービスへの予算の推移をまとめたものである。この表によると、1998 年度の世界福祉サービスへの予算は 1 兆 6,620 億ウォンで、これは 97 年度対比 10.8%増加したのになっており、政府予算額 70 兆 2,640 億ウォンの 2.4%を占めている。

さらに、1999 年度福祉予算案では、前年度比 20.6%増加の 4 兆 1,454 億ウォンが計上されている。これは政府予算の増加率に比べれば大幅な引き上げと言える。しかしこのような社会福祉サービス予算の増大をもたらした要因は、経済危機に対するセーフティーネット構築という次元での生活保護対象者の拡大にある。この点は、医療保護費を含む生活保護予算が全部で 1 兆 8,430 億ウォンにのぼり、昨年比 58.1%増大していることから明らかである。

これに対して一般福祉サービスの予算増大は図表 6 - 4 のように小幅に留まり、老人福祉を除いては全て一桁台の増加率となっている。特に老人福祉と障害者福祉を除く全ての福祉分野への事業費が 1997 年度に比べて顕著に減り、障害者福祉の分野を除いて新規プログラム導入はほとんど見あたらないという特徴もある。そして何よりも社会福祉館への予算額が大幅に減少し、対前年度比 25.3%の減少となった。

(2) 社会福祉館に対する評価 — 1996 年度ソウル市における事例 —

このような社会福祉館予算の大幅な削減の背景には、経済危機による財政難のもと、公的部門の効率化を図り、顧客である国民や住民本位のサービスの提供を目指す NPM (New Public Management) の考え方が存在する。韓国では、この NPM の考え方をさらに推し進めて社会福祉サービスの供給現場の効率化を実現させるため、TQM (Total Quality Management) と呼ばれる組織管理の手法を導入した。TQM (Total Quality Management) とは、顧客満足度、組織構成員の全員参加、持続的な改善という目標のもとで、顧客中心、チームワーク、報償と認定、管理者のリーダーシップ、統計的分析などを基本原則とした新しい組織管理システムを創出することを志向している。したがって、この TQM は、社会福祉の分野でも要求されてきた民主的な意志決定、クライアント中心の思考等と両立可能な組織管理理論であるといえる。しかし、これまで韓国では社会福祉サービス供給システムにおける、専門化された組織管理技法は定着していなかった。

1996年度末にソウル市で行われた社会福祉館に対する評価作業と、その評価結果に基づいた補助金の支給方法の合理化は、TQMの手法を使って、成果の評価とフィードバック・ループ形成というNPMの二つの課題を実践した試みである。以下、具体的にその手法を説明していこう。

ソウル市はこれまで、社会福祉館に対する補助金を社会福祉館の建物面積を基準に支給していた。しかし、その支給方法では、面積を基準にした格付けによる支援額の格差が大きいだけでなく、地域のニーズと事業の成果が反映されないため、結果的には低所得層に背を向けた収益事業を助長させていた。また、各社会福祉館は画一的なプログラムを行っていたことから、サービスの重複と非効率性を招いていた。そのため、社会福祉館が本来の設立趣旨に合致した活動を行うように、補助金の支給方法を合理化することが求められ、客観的で体系的な評価モデルが開発されたのである。

イ・ボンソン他(1996)により開発されたモデルでは、社会福祉館や社会福祉士への対面調査データを使って社会福祉館への評価を行った。評価のもとになった対面調査は、ソウル市が運営する計53の社会福祉館と327名の社会福祉士を対象に1995年7月に実施されたものである。

(評価作業の手順)

評価作業の大きな流れとしては、まずサービスのインプットとアウトプットを総合的に評価し、次にその評価を統計的な技法を用いて定量化を行い、最後に評価のフィードバックとして、定量化した指標で示された評価結果に基づいて補助金の配分が行われる。

1) 社会福祉館のサービスの総合評価

社会福祉館のサービスを総合的に評価するにあたって、努力性、サービスの質、地域福祉資源の動員能力、公平性という4つのカテゴリーを設定し、これらのカテゴリーを基準に、社会福祉館側の状況だけでなく利用者側の状況も考慮しながら評価を行っている。ただし、図表6-5にあるように、実際の評価は、4つのカテゴリーをさらに27に細分化した項目について行われている。

総合評価の作業手順は、次の3段階に分けることが出来る。①27項目について、各社会福祉館に対する実際の評価値をもとに標準化して評価指数を出す。②それ

を各カテゴリーごとにまとめてカテゴリー内の平均値を求める。③②で求めた、各社会福祉館に対するカテゴリーごとの平均値を総合して総集計評価指数を出す。

①の標準化は、具体的には次のように計算する。各社会福祉館 ($i = 1 \dots 43$) の 27 項目 ($j = 1 \dots 27$) に対する実際の評価の値を X_{ij} 、それをもとに計算される評価指数を E_{ij} とすると、 E_{ij} は

$$E_{ij} = \frac{(X_{ij} - \min X_{ij})}{(\max X_{ij} - \min X_{ij})} \quad (2)$$

として算出される。ただし、 $\max X_{ij}$ は評価対象となった 43 の社会福祉館に対する評価のうち最も大きな X_{ij} を意味し、 $\min X_{ij}$ は最も小さな X_{ij} を意味している。したがってこの評価指数は最大値が 1、最小値が 0 となる。

②の段階で求めるカテゴリーごとの評価値は、(2) 式で求めた 27 項目についての E_{ij} をカテゴリーごとに平均することで算出する。例えば、努力性評価指数の場合、図表 6-5 にあるように、努力性評価指数 (K) は人的資源 (a) と物的資源 (b) の 2 つに分かれている。したがって、努力性評価指数 (K) は人的資源 (a) と物的資源 (b) の平均値

$$K = (a + b) / 2 \quad (3)$$

となり、さらに、人的資源 (a) と物的資源 (b) は、細分化された項目のうち該当する項目の平均値となる。すなわち図表 6-5 より、人的資源 (a) は 5 項目の平均値、物的資源 (b) は 4 項目の平均値となる。

③の段階では、②で算出した 4 つのカテゴリーについての評価指数にウェイトをつけて集計し、各社会福祉館に対して一つの評価指数 (総集計評価指数) を出すことになる。具体的なウェイトは、公平性に 40%、残りの基準にはそれぞれ 20%となっている¹¹。

2) 統計的な定量化

以上のようにして求められた総集計評価指数は、実際の調査をもとに計算したもの

であるから、各社会福祉館に対する現実の評が直接反映されている点で望ましい指標である。しかし、たとえ社会福祉館の効率化のために評価作業が必要であるとはいえ、このような調査を毎年行うための時間的なコストや費用は無視できない。そこで今回のソウル市の評価作業では、評価指標の単純化を行っている。すなわち、客観的なデータの中から回帰分析と相関分析を通じて総集計評価指数を最もよく説明する代理変数を選び、その代理変数を使って評価指数を作成したのである。

まず、回帰分析と相関分析の結果、総集計評価指数を最もよく説明する代理変数として「法定福祉士数を超過する社会福祉士数」、「事業費比率」、「利用料収入の比率」、「社会福祉館周辺住民の所得状況を表わす変数」、「建物面積」が選定された。これら5つの変数のうち「建物面積」を除いた全ての変数の係数が統計的に有意であり、この5つで総集計評価指数の変動を70%程度説明できたとしている。

さらに、これらの代理変数に様々なウェイトを付加した加重平均と27のデータを利用して求めた総集計評価指数との相関分析を行い、最も高い相関関係を示した加重平均を単純総合評価指数とし、複雑な総集計評価指数を適切に代替できるものとした。なお、両者の相関度は最高でも80%程度であったが、この誤差はデータ収集にかかる費用の代価とみなすことにしている。

理論的には、この単純総合評価指数による評価結果に従い、補助金を支給するのが理論的には望ましい。しかし、現実には急激な支給方法の変更は社会福祉館の財政的混乱を招く。そのため、移行期の当初は従来の配分基準であった「建物面積」によりウェイトをおいた評価指数を作成し、段階的に「建物面積」へのウェイトは下げていくものとした。具体的には、移行期は「建物面積」に40%、残り4つの代理変数に各々15%ずつのウェイトとしている。

今後の課題としては、福祉サービス利用者から直接的にデータを収集しサーズ需要の質と量を考慮した分析を試み、より厳密な評価モデルの開発、さらにはプログラム開発に関する新しい評価指標の選定を行うことが挙げられる。このように課題は残るものの、福祉分野においても費用の効率的配分のための基本的枠組みは概ね整えられてきている。利用者の尊重、サービスの質的向上、地域福祉の充実という点でも韓国のこの試みは注目に値する。

4. むすび

本章では、社会福祉サービスを効率的に供給するための政策手段として、ボランティアの活用と行政組織に対する評価活動を取り上げ、ボランティア推進制度の効果を実証的に分析するとともに、韓国における社会福祉館の評価活動を紹介した。ボランティアの活用は、単に費用の面からだけでなく、ボランティア参加による住民参加を通じて地域での福祉を充実させることにも貢献する。本章での分析結果で示されたように、ボランティア休暇制度のような推進制度はボランティア参加決定に対して効果が期待できる。今後は、ボランティアの積極的な参加を促すためにも、ボランティア推進制度の拡充や、ボランティアの受入先である非営利組織を支援する制度（資金援助や税制上の優遇、ネットワークセンターなど）の整備が必要である。

しかし、近年のニューパブリックマネジメントの考え方にも取り入れられているように、これからはただ公共サービスを供給するだけでなく、その供給のあり方を評価して実際の活動にフィードバックさせることが求められる。本章で紹介した韓国の評価活動は、その良い実例である。しかもこの韓国での取り組みは、評価を実際に行ったという点に加えて、理論的な評価基準を実際に利用しやすい形に変えるよう工夫した点でも大いに参考になる。

日本における社会福祉サービスを効率的なものにするためには、供給のあり方を変えていくのと同時に、そのしくみがどれだけ機能しているのかということにも注意を払う必要がある。

参考文献

跡田直澄・金領佑・前川聡子（1999）「社会福祉とボランティア—日韓の事例研究—」『季刊社会保障研究』Vol. 35、No.3.

跡田直澄・山内直人・雨森孝悦・太田美緒・山田武（1994）「非営利セクターの経済分析」『季刊社会保障研究』Vol.29、No. 4

稲月正（1994）「ボランティア構造化の要因分析」『季刊社会保障研究』Vol.29、No. 4

イ・ボンソン、キム・ジヌク、ハン・ゴンシク(1996)「ソウル市社会福祉館単純評価

モデルの開発—合理的補助金支給方案の研究—『韓国社会福祉学』vol. 29
大蔵省『財政統計』平成10年度版
大蔵省『平成11年度予算の説明』
大住荘四郎(1998)「New Public Managementの展望と課題」『神戸大学経済学研究』
年報44
岡光序治編著(1994)『社会保障行政入門』有斐閣
韓国保健福祉部(1998)『保健福祉白書』1998年版
韓国統計庁(1998)『韓国の社会指標』
韓国参与連帯社会福祉委員会(1998)『月間福祉動向 11月号』
関西総合研究所(1996)『地域福祉におけるNPO支援・育成方策の提言』NIRA 研
究報告書
キム・ドンベ、ジョ・ハンネ、チェ・ジェソン、チェ・ソニ(1998)「韓国のボラン
ティア活動における管理運営の実態評価と支援欲求」『韓国社会福祉学』vol. 35
厚生省『社会福祉の動向』1989年版、1997年版
厚生省『社会福祉施設調査報告 上巻』平成9年版、平成4年版
厚生省『国民の福祉の動向』1998年版
小林良二(1994)「住民参加型在宅福祉サービスへの参加意識」『季刊社会保障研究』
Vol.29、No.4
生産性研究所(1994)『「ボランティア休暇・休職制度に関する調査」報告書』日本
生産性本部
総務庁『高齢社会白書』1999年版
ソン・ギョタク(1993)『社会福祉行政論』法文社
全国社会福祉協議会(1997)『「ボランティア活動に対する社会的支援策のあり方に
関する調査・研究」報告書』
高野和良(1994)「都市地域社会とボランティア活動」『季刊社会保障研究』Vol.29、
No.4
チェ・ジェソン(1997)「総体的品質経営技法(TQM)の適用可能性に関する考察—
社会福祉組織管理及び評価のための新しいパラダイム」『延世社会福祉研究』第4巻
パク・スンイル(1996)「韓国福祉財政の財政拡大方案」『韓国社会保障研究』第12巻
第2号

福重元嗣（1999）「家計のフィランソロピー活動の実証分析—寄付とボランティアとボランティア貯金—」『生活経済学研究』第14巻

本間正明編著（1993）『フィランソロピーの社会経済学』東洋経済新報社

本間正明・出口正之編（1996）『ボランティア革命』東洋経済新報社

山内直人（1997）『ノンプロフィット・エコノミー：NPOとフィランソロピーの経済学』日本評論社

山内直人編（1999）『NPOデータブック』有斐閣

山内直人・清水裕子・前川聡子・服部篤子（1999）『日本の寄附とボランティア』NPO研究フォーラム

¹ 本章の分析は、跡田・金・前川（1999）に基づいている。

² 企業におけるボランティア推進制度の現状と問題点については、生産性研究所（1994）参照。

³ アンケート調査をもとにボランティア活動の実態をまとめたものとしては、全国社会福祉協議会（1997）、山内他（1999）等がある。このほか、稲月正（1994）、小林良二（1994）、高野和良（1994）は、アンケート調査をもとにボランティア活動参加の要因を社会的な立場から分析している。経済学的な分析としては、福重（1999）、山内（1997）等がある。

⁴ 朝日新聞社が、阪神大震災の避難所でボランティア活動に携わっていた方々を対象に行ったアンケート調査をもとにしている。

⁵ 属性データとしては、「年齢」も重要である。（福重（1999）、山内（1997）では、年齢要因（高齢者比率、若者比率）が有意な説明変数として取上げられている。）しかし、ここでは「賃金」のみを採用した。これは、「賃金」を表すデータとして、対象者の年齢をもとに労働省『賃金センサス』平成6年から年齢階層別の賃金データを採用したため、「年齢」と「賃金」の両方を説明変数として取上げると、多重共線性の問題が生じてしまうからである。「年齢」ではなく「賃金」の方を採用したのは、「年齢」のみを考慮しモデルの推定結果の対数尤度と、「賃金」のみを考慮したモデルの推定結果の対数尤度を比べると、「賃金」を採用した場合の尤度の方が大きかったためである。

⁶ これらの制度が必要と思うなら1、そうでないなら0としている。

⁷ 「ボランティア休職制度」は、「海外青年協力隊」等の長期にわたるボランティア参加についての支援制度である。

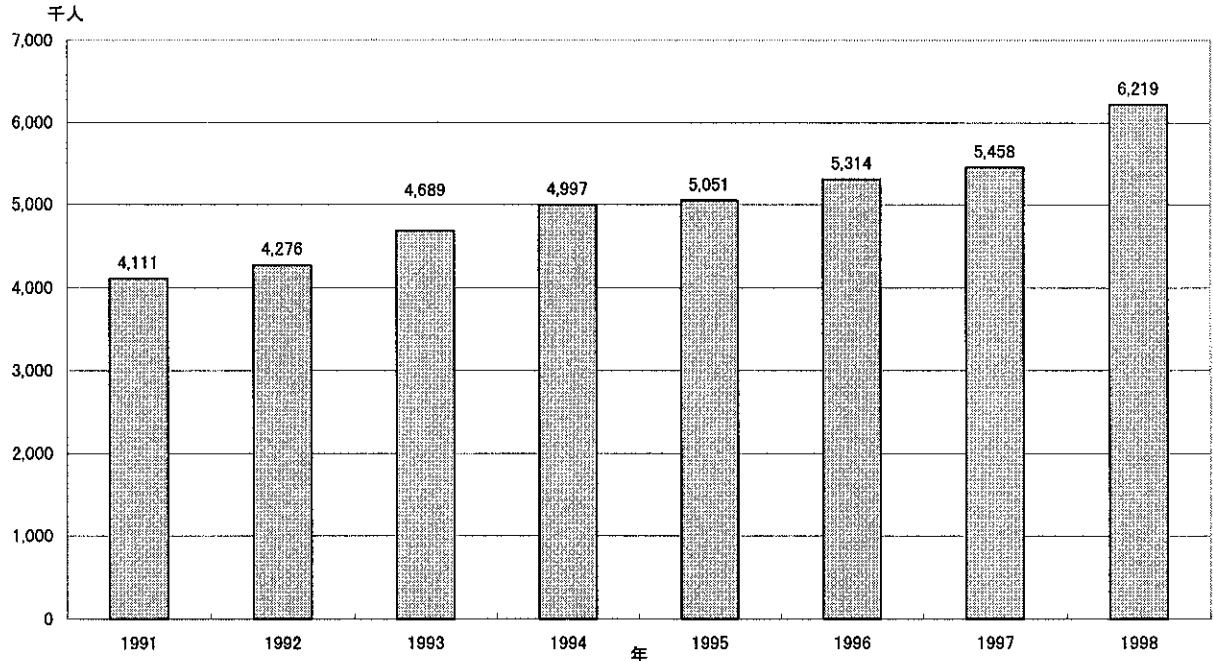
⁸ 企業におけるボランティア推進制度の現状と問題点については、生産性研究所（1994）参照。

⁹ ニューパブリックマネジメント理論 (New Public Management : NPM)の特徴は次の3点に集約される。① 行政サービス部門をより分権化、分散化させることにより、「競争原理」の導入を図ること、② 施策の企画・立案部門と執行部門とを分離するし、前者は集権的に全体の整合性に配慮しつつ決定し、後者は分権化した単位に権限を委譲すること ③成果に基づく管理手法を可能なかぎり広げることの3点に集約される。
(大住荘四郎著 (1998) 参照)

¹⁰ 社会福祉館は各市・道の低所得層密集地域や社会問題多発地域に位置し、社会福祉士及びボランティアによる総合的な社会福祉サービスの提供している。社会的弱者とされる人々の社会・家庭問題の発生を未然に防止しようと1985年から設置され始め、1997年現在計329施設が運営されている。社会福祉館の役割及び機能としては、1) 地域社会の実状と住民の欲求把握及び評価 2) 住民の成長と自立のための総合社会福祉サービス提供 3) 地域社会統合の媒体としての役割 等が期待され、児童・老人・障害者福祉を始めとする各種事業を行っている。

¹¹ 加重値の配分に関しては、社会福祉館の事業目的が低所得層に対する適切な福祉サービスの提供にあるという点が考慮されている。

図表6-1 ボランティア活動人数の推移



出所: 総務庁『高齢者白書』1999年版
全国社会福祉協議会『平成10年度社会福祉協議会基本調査』

図表 6 - 2 推計結果 (プロビットモデル)

被説明変数：今後のボランティア活動への参加意志

説明変数		回答者全体	勤め人のみ
	定数項	-0.228 (-1.045)	-2.686 (-2.945) **
参加者の 属性	性別	-0.213 (-1.989)	0.542 (1.548) *
	賃金	0.001 (1.473)	0.004 (1.703)
	過去のボランティア経験	0.718 (5.933) **	0.955 (2.562) *
参加形態	組織への所属	0.372 (3.366) **	0.797 (2.120) *
制度要因	ボランティア推進制度の有無	0.254 (0.957)	0.762 (1.782) *
	組織への資金援助	-0.041 (-0.384)	0.824 (2.336) **
	組織への税制上の優遇	0.712 (2.571) *	- -
	専門ボランティア登録制度	0.076 (0.575)	0.042 (0.108)
	有償ボランティア制度	0.090 (0.606)	0.147 (0.302)
	組織間のネットワーク化	0.195 (1.803) *	0.874 (2.731) **
	広報活動の充実	0.208 (1.915) *	0.002 (0.006)
	サンプル数	709	99
Log-likelihood	-397.320	-45.167	
χ^2	77.09	33.70	

注：** は 5% の有意水準で有意、* は 10% の有意水準で有意であることを表す。

勤め人のみの場合の「税制優遇」については、今後の参加意志があると答えた人はすべて 1 (税制優遇が必要) と回答していたため、推定されていない。

図表6-3 韓国の社会保障および福祉予算

単位：10億ウォン

	政府予算額	社会保険	社会保険			政府予算対比(%)		
			公的扶助	社会福祉サービス	その他	社会保険	公的扶助	社会福祉サービス
1981	8040	195	...	...	...	2.4	...	...
1982	9314	262	...	...	...	2.8	...	...
1983	10417	349	...	...	...	3.4	...	...
1984	11173	368	129	75	164	3.3	1.2	0.7
1985	12532	397	148	75	174	3.2	1.2	0.6
1986	13801	456	174	93	189	3.3	1.3	0.7
1987	16060	580	234	119	227	3.6	1.5	0.7
1988	18429	820	313	133	374	4.4	1.7	0.7
1989	22047	1143	380	159	604	5.2	1.7	0.7
1990	27456	1487	386	225	876	5.4	1.4	0.8
1991	31382	1996	438	271	1287	6.4	1.4	0.9
1992	33502	2419	463	344	1612	7.2	1.4	1.0
1993	38050	2415	488	487	1440	6.3	1.3	1.3
1994	43250	2614	539	479	1596	6.0	1.2	1.1
1995	51881	2925	574	623	1728	5.6	1.1	1.2
1996	58823	3529	713	839	1977	6.0	1.2	1.4
1997	66706	4207	914	1027	2266	6.3	1.4	1.5
1998	70264	4695	1121	1662	1912	6.7	1.6	2.4

出所：統計庁（1998）『韓国の社会指標』；保健福祉部企画予算課；財経院「予算概要参考資料」