

社会福祉計画論序説

高 田 真 治

はじめに

近年、ローマ・クラブのレポート¹⁾、国連人間環境会議等によって、公害を中心とする、人間とその環境の問題に対する関心がとみに高まった。この背景には、「成長か福祉か」、「技術開発か生活尊重か」という問題意識があるが、これを二律背反として捉えることはできない。そこでテクノロジー・アセスメント²⁾またヒューマン・エコロジーの研究³⁾などによって、自然・社会環境を人間中心に形成しなおそうとする発想の転換がなされるようになってきたといえる。

社会福祉は本来の使命として、普遍的な人間の自由、平等及びその尊厳の獲得、人間生活の根源の探究とその実現への努力といった要請を担っているものであり、現代におけるその課題を認識し、理論的体系化が試みられねばならない。社会福祉をより現実的ならしめるためには個人の生活を全体的に把握し、そしてその問題を解決するために、現実には許されうる制度及び個人の能力を最大限効果的に活用するよう援助することがまず第一に求められる。そしてもしこれが、体系的に把握されるならば、必然的にその特質、矛盾もまた体系的に把握されることになり、個人のその「生活」のために、なにを修正すべきか、何が欠落しているか、といったことが自ら明確になり、その認識の上に予測（予防）、対策（計画）が可能となるからである。そこで、ここでは、社会福祉の計画立案（planning）について、その序論的考察を試みてみたい。

I 個人の「生活」の全体的把握

I—i 生活の体系——構造的把握

人間の生活を阻害する諸要因によって、その自由、尊厳が改めてよびさまされ、われわれにとっ

て切実なものとなってくる。「生活」は、その歴史、社会、経済的制約を受けるものであり、極めて多義的な概念である。そこで「生活」を体系的に把握することが必要となるのであるが、この科学的アプローチには、実生活者・主観主義の立場からの生活意識の研究と、認識者・客観主義の立場からの生活の構造的把握がある。これらは生活論としては相補的なものであるが、後者には生態学的（時間と空間の規定状況）、経済学的（労働力再生産過程における家計のバランス）、社会学的（コミュニケーション、社会関係、行動様式）各アプローチが含まれている。⁴⁾

社会福祉においては、その生活構造へのとり組みは、主に低所得階層を対象とし、あるサービスを与える場合、それを受けとる側の人間生活という背景を、的確に把握したものとししないものとは、全く反対の効果を生む場合さえある、という問題意識によっていた。従って「個別化」の原則が重視されるのであるが、主に生活パターン、生活関係をみようとする社会学の立場にたち、歴史的過程の一局面としてその社会・経済的構造面を考慮しながら分析し、そうすることによってはじめて社会福祉の諸施策の評価ないし計画が成立すると考えた。⁵⁾ 社会福祉は「個人の生活」を問題とするものであり、そこでこれを体系的、総合的に捉える必要がある。ところが「生活」は「社会」そのものでもないし、また「個」だけでもない。従って先にみたように、社会学的、経済学的などの個々のアプローチでは十分把握され得ない。しかし最近になって「生活」を正面からとりあげ、それを体系的に把握しようとする論者がでてきたのは注目に価する。これには数人のものがあるが、⁶⁾ ここではそのうち最も包括的と思われる青井氏の「生活体系論」についてみておくことにしたい。

青井氏は生活者と状況のマトリックスから、行為者の各状況における行為の共通性をパーソナリティー、ある状況における各行為者の共通性を役割（さらに規範、価値）ととらえる。しかし共通性に抽象化するのではなく、ひとつの相互関連的なシステムとしてとらえることによって、前者は「生活行為体系」、後者は「人間関係」ないしは「社会関係」とされる。行為は「動機づけ」を起動力として「役割」と「規範」に規制されながら「目標」の達成へと向い、この間に「手段・便益」を利用する。動機づけ、役割、規範、目標及び手段は、それぞれパーソナリティー、社会、文化、価値及び自然、物財各体系の一部である。これらは相互に有機的関連性をもちつつ総合されて行為に体现するわけであるから、行為の「規制要素体系」と呼ぶ。この両体系は分かちがたく結びついているから、両者を結合して「生活体系」といい、その中にみられる一定のパターンを「生活構造」としている。⁷⁾即ち「生活体系とは個人または家族の生活行動とそれらを規制している生活諸条件とのシステム」であり、生活行為は何らかの物を生産し、「これがもとの体系にかえてそれを再生産し、ふたたび行動が発動されるという循環過程でもある。」⁸⁾生活行為の規制要素は「内的規制要素」としての生活意識と、「外的規制要素」に分けられ、後者はさらに「直接的生活環境(生活環境)」と「間接的生活環境(社会状態)」に区別される。社会の権力構造、社会、文化、経済構造などは社会状態である。これらは個人の生活状態によって左右されるが、生活意識を中心に、生活意識⇄生活行為⇄外的規制要素⇄生活環境⇄社会状態、という同心円の布置をうることができ、⁹⁾前三者は生活体系でありあとは環境である。

これがそのまま、われわれ社会福祉においても適用できるか否かは別として、以上のような視点から「生活」を科学的、体系的にとらえることは、社会福祉の計画の基礎となる。このような作業を通して、きめ細かな対策、計画がたてうであろうし、反面、「すべての生活部面」にわたって行政が、その向上及び増進に努めているか否かのチェック・リストともなるからである。

次に、生活主体、生活状況の変化によってひき

おこされる構造変動への対応が問題となる。これについては構造化、固定化、均衡化という三条件にもとづいて、環境への適応、さらには古いシステムの崩壊と新しいシステムの再構成がなされることを説明している。¹⁰⁾しかし氏は、「家族」を生活の単位とし、その理由は、「家族においてはじめて個人の生活欲求の全体がみだされ、個体の再生産のみでなく、種の再生産も可能となる」からであり、「個人生活は部分的欠落態である」¹¹⁾としている。しかしわれわれは、個人の問題をとらえ、その解決の援助をなすのであって、その場合家族は個人の環境要因と考える。1人世帯は、「通常的生活状態ではない」¹²⁾としても現実にそれは存在するし、また個人の生活欲求の全てが家族において満たされ得るとはいえない。人間は、その生活を守る権利があるし、そのためには義務もある。この行使を通して自己のみならず他者の尊厳をも守りえ、社会連帯が形成されていくのであり、従ってこの生活擁護のためには住民協働の活動が強調されるのである。

青井氏は結局、福祉の総合的指標として、きわめてあいまいではあるとしながらも、「生きがい」をとりあげる。生活構造の研究が生活体系の構造的側面の分析にあるとすれば、その目的は生活体系の内訳たる各項目の具体的内容を明らかにし、その構造連関(パターン)を検出し、明確化することである。生活構造は個人の属性によって異なり、状況の変化によって次第に変化する。従ってこの変化の波及状態、生活体系の弾力性、バランス条件を明らかにすることも大切である。そして最後に、どのような生活構造が生きがいを高め、また低めるかが問われる。かくして、どこにどの程度の変化を与えれば生活行動を望ましい方向に変化させうるか、生きがいを感じさせるためにはどのような条件が必要なのか探求される。¹³⁾

以上にみたように、生活環境と生活体系の総合的把握、また構造変動の理論が示されていること、それらは「生きがい」を高めるための条件探求のための前提であること、といったことが示されているのは、われわれに示唆するところ大きい。

I—ii 生活の指標——計量的把握

生活構造の分析とともに、次に生活を計量的に示す「指標」が必要となる。経済活動の指標としてはGNPがあるが、これは経済分析や経済政策の目標の選択などを検討するためには不可欠であるとしても、GNPの成長が必ずしも国民の福祉を向上させるものではない。即ち、(1)貨幣的に測定しがたい福祉の要因を含んでいない、(2)福祉の水準はフローだけでなくストックにも依存する、(3)相対的大きさに左右される、(4)生活の安定の程度によっても左右される、という理由でもってGNPは福祉の指標として適当といえないのである。¹⁴⁾ また生活水準として、所得、住宅、保健衛生、教育、公共施設等が人口比によって示されたものはあるが、これも国民の福祉を的確に示しているとはいえない。そこで、それらをカバーする指標として、GNW (gross national welfare) 及びGNWのうちで純福祉の分を抽出したのとしてNNW (net national welfare) が提起されている。¹⁵⁾ さらにこうした福祉の度合に加えて、将来の国民の欲するものはディファレンシャル(増分)の概念であり、最適値や格差の指標であるとして、生産や所得の最適な増加、福祉の最適な向上といった多様な角度から検討し、満足度を導入したGNS (gross national satisfaction) も提起されている。¹⁶⁾ GNS指標は複合化された指標であり、統計的な指標、意識調査の指標、および抽象概念の数量化による指標の組み合わせが考えられる。これはGNP、GNW (NNW) に比して、「生きがい」という言葉に表わされるように、はるかに主観的、心理的な色彩が強いものであり、従ってGNSはチェック指標ともよべる性格のものとしてとらえるのが妥当であろう。¹⁷⁾ NNWについては、国連の社会開発研究所においてドレノウスキーを中心に研究が進められているようであるし、¹⁸⁾ またわが国においても民生生活研究所や社会保障研究所等で、福祉指標の開発研究がすすめられている。たとえば労働白書は、勤労者福祉総合指標を単に家計面だけでなく環境や社会制度など、貨幣をもって計測できない分野を含めた総合的な見地から作成しようとしている。¹⁹⁾

以上のような指標作成の試みは、主に行政機関によってなされているものであり、国民生活行政は、先見的、予防的に展開されねばならず、このため国民生活の実態、国民の欲求や願望についての確に把握しておく必要がある。それとともにこの生活上の諸問題を先見的に把握する手法の開発と資料(情報)の整備も必要である。即ち国民生活優先というときに、まずそのとりくみの第一歩として、社会報告、指標の作成が重要なのである。²⁰⁾ この新しい指標作成のためには、以上でもわかるように非貨幣的な領域のものをいかに指標としてあらわすか、ということが最大の課題となる。これについては、「(1)生命に関する最も基礎的な福祉を示す指標、(2)より高次の生活の快適度に関する指標、(3)最高次の福祉ともいえる人間の生きがいを示す指標に三分し、それぞれマイナス指標とプラス指標に分ける」²¹⁾ という試案が出されている。またドレノウスキーは、福祉指数を福祉フロー水準指数(生活水準指数)と福祉ストック水準指数(福祉水準指数)で示し、そして量的に測定可能な基数指数に加えて、新しく数値測定は不可能だがニード充足度の順位はつけられる指標として序数指標を採用している。即ち、どん底水準、最低水準、完全充足水準の3つの臨界点をおき、前二者はそれぞれ指標得点0および100に相当する水準である。これによって4つの指標階級が生ずることになり、これらをそれぞれ欠乏、不十分、十分、豊富と呼んでいる。²²⁾ 従来は「最低水準」以上は問題とされていなかったがこれにはさらに「完全充足水準」を設定していることが注目される。

以上のように福祉指標の作成は研究段階であり技術的にも多くの困難があるが、この問題に加えてさらに次の問題がある。即ち「社会指標の収集の進歩は徐々であり、しかも一様ではない。ある政府がみずから包括的な作業で、経済指標から社会指標へ移行する仕事にとり組むと期待することはユートピア的である」²³⁾ というように、のちに検討する「行政計画」の問題とあいまって、その指標作成に対する基本的な姿勢が問題とならざるを得ない。即ちこの指標作成ないしは基準設定の主体は誰か、誰がそれにもとづいてわれわれの生活の向上を実現させるのかというプリミティブな

疑問が生ずるのである。そこでわれわれ自身が、生活者として現実の問題をいかに受けとめるか、また客観的に生活をどう捉えるか、という主体的客体的両側面からの検討をなすことによって、積極的な身体的、精神的、社会的に幸福なる状態の形成—社会福祉の計画立案への取り組みがはじめられるのだと考える。

Ⅱ 「行政計画」における

経済政策と福祉政策

Ⅱ—i 新経済社会発展計画にみる「計画」

「生活」の詳細な調査、分析に基づいて、対策計画がたてられ、その実施がなされるべきであるが、従来行政がこうしたプロセスを守っているとはいえない。国民生活白書でさえ、国民生活の実態、現状把握はかなり詳細になされているもののそれに基づく政策の提言、実行はなされていないのである。わが国では他のいわゆる「先進諸国」と同様、経済開発の結果生じた人間性、環境破壊など諸問題の是正という観点から、昭和30年代末に「社会開発」が発表されている。これは地域住民の保健衛生、住宅、教育、家族、人間関係などいかにして福祉を向上させるかという原則にたつものであった。しかしながらわが国には「社会福祉」を主題とする福祉政策は独立のものとしては存在せず、経済政策が福祉とかわりあいをもつという理解から、経済政策がその内容を修正してきているといえる。欧米の経済政策に共通する重要な目標は、完全雇用、物価安定、経済成長、国際収支の改善、所得と富の分配の改善であり、そのほか資源配分の改善（経済の効率化）、社会的必要の充足—公共財の充足（社会開発）もこれに入る。この点に関しては、わが国の場合、とくに異質の目標が追求されてきたとは思えない。²⁴⁾即ちこの意味で、福祉政策は経済政策に従属するものであり、その目標と体系は「経済自立5カ年計画」（昭和30年）から現在の「新経済社会発展計画」に至る経済計画に示される。そこで、ここではそれらのうち現行、昭和45年の「新経済社会発展計画」²⁵⁾について、上の視点から特に計画の問題に関して少し検討してみることにしたい。

これは経済の効率化を軸に、物価の安定と社会

開発の推進—経済開発と社会開発は車の両輪のごとく結合し、互いに協力調和して一つの計画に統合されるべきである—という政策目標をかかげた前の経済社会発展計画（昭和42年）²⁶⁾を、その後の急速な経済成長に伴って若干修正、補足する必要が生じたため発展的に改訂したものである。この計画のねらいは人間性豊かな経済社会を旨とするにあり、その重要課題は次の4つ、即ち国際的視点にたつ経済の効率化、物価の安定、社会開発の推進、適正な経済成長の維持と発展基盤の培養、である。つまり社会開発を進めることによって真に豊かな経済社会、人間尊重の立場にたった生活環境の改善・整備、良好な人間関係、家庭対策をおしすすめていこうとするものであり、そのため計画作成の手法として、諸政策間の総合性と整合性の確保、政府と民間の役割の明確化、及び政策の実効性の確保の3点に留意している、としている。即ち、「計量経済学的手法に基づく中期マクロモデルと産業連関モデルを使用して計画期間における経済成長の姿を整合的に描くこと」²⁷⁾に努め、恣意的な判断ではなく科学的な予測と実行性を基礎とすることによって、『国民の信頼と支持』を得ようとしている。そこで、この計画において国民をどう位置づけているかといえば、「国民が積極的に参加することによって、社会連帯感に結ばれた新しい日本が建設されることが期待される」、「国民が連帯意識の上になつて、自ら望ましい社会のあり方を選択するとともに、社会的責任とその分に応じた負担をうけもちつつ社会開発に参加する」、とされている。即ち「社会開発によってうけるサービス、便益に応じ国民の負担もおのずから高まらざるを得ないとして、高福祉、高負担の方針を鮮明にした」²⁸⁾のである。

ここに中期計画（39年）、経済社会発展計画を引継いで計量経済学を採用した計画の科学化の方向と、その推進における国民の位置づけ、参加の考え方に大きな特徴を認める。経済の拡大のみならず社会問題を含む広範な課題に答えるのが真の計画であるとの狙いもち「社会」という名を冠し社会開発を意図しているのであるが、しかしそれは「両輪」という捉え方でも決してなく、はじめにのべたように経済開発の一部、あるいはそれ

を補完するものとして捉えているのが以上から明らかである。これはそうではなくて、経済の成長は人間の福祉にとっては一側面なのであって、むしろ逆に社会開発をその上位概念として考えるべきであろう。

II—ii 計画立案における「参加」

わが国における計画の科学化の方向についてみたが、そこにおける「参加」の問題についてもう少し検討しておかねばならない。

わが国の経済計画は指示的、誘導的なものであり、また計画と実際との乖離から改訂をくり返してきた。これは当然のことといえるが反面、「計画」という視点からみると計画が計画でなくなる恐れもある。即ち「経済の動きを計画の線に近づけようとする代りに、現実の経済動向にあわせて計画自体を改訂してきた」²⁹⁾ともいえるのである。こうした計画は審議会で検討されているが、この委員には国民一般、例えば労働者の参加は認められていないし、さらに答申そのものがしばしば政策担当者によって「ききおかれる」にとどまり、余り重視されていない。計画の作成に関するこの考え方は、わが国では慣例となっており、他の諸計画についても基本的には同じである。従ってわれわれ国民一般の立場から、真に国民のための計画とならしめるためには、この慣習を打破していくことが必要となる。

欧米においても福祉政策と経済政策の関りについては基本的にはわが国と同じように捉えているが、しかしフランスの経済計画の例をみるとはるかに計画としての内実をもっているといえる。これは「計画の精神」——国民のもつすべての経済的諸力と社会的諸力とを合奏（コンサート）させること——に立って、「経済計画が国民の利益と願望との真の表現になるためには、広く門戸を開放し、官僚と経営者以外の社会諸階層、まず第一に労働者の代表が経済計画の策定者のうちに含まねばならない」³⁰⁾との主張を文字通り実施しているからである。即ちフランスでは、計画作成の過程に各産業の代表が多数参加し、計画が詳細に検討されること、さらに経済計画法に基づいて法案として国会に提出、可決されることを必要としている点はその特徴としてあげられる。³¹⁾このよ

うに計画の科学化、総合化の考え方のみならず、以上のように策定段階での国民の参加はその実施についても自発的、積極的な参与を得る、という事実を具体化している点が高く評価される。

わが国では、先にみたように従来の計画なき行政が、計画に対する自覚、その科学化を高めてきつつある。しかし、それには多くの欠陥があることが次のごとく指摘されている。即ち、(1)計画は各省庁の系列において各個別々に策定され、従って総合性を失っている例が多いこと、(2)計量モデルの導入をみ、科学的予測の面で進歩をとげたが、技術偏重の危険性のあること、(3)財政に方向づけを与えるのが計画であるのに、財政によって計画が決定される傾向のあること、(4)計画の体系化が確保される度合に応じて中央統制の強化という傾向があること、及び(5)単なる官庁計画に終らせないために市民参加が必要であること、以上である。³²⁾

かつて社会開発が国連から提唱され、それが経済開発に従属するものでないことを明確にすると共に、双方の均衡ある発展が強調され、そこでそれらを含む高次の開発概念として開発計画が提起された。これは「住民の生活水準を高めるために物質的、精神的資源を動員し、また潜在的な可能性を開発する体系的総合的施策」³³⁾であった。しかしこの計画についても、これが成果をあげるためには住民の協力、参加、即ち地域社会に対する内面的、主体的接近の方法ないし技術が包含されていなくてはならない。わが国の総合開発計画など諸計画は行政ベースですすめられているいわゆる「行政計画」であり、地域社会への外面的、客体的接近にすぎず住民の要求を反映しているとはいえない。現代行政の大きな特徴は、その理念の変化——人間生活の向上を目ざすという「人間」の視点にある、³⁴⁾という。そこで、これを実質化させるためには、生活の主体者である住民自身が主導性、自律性をもって、自らの生活状況に対応した福祉対策を検討することが必要である。従って住民がそのことを認識し、参加する手続過程としてのコミュニティ・オーガニゼーション（C. O.）が計画の過程の中に明確に位置づけられていなければならないと考える。計画的変革とは、「意図的かつ協働のプロセスであって、変革推進

者 (change agent) と変革対象システム (client system) とが力を合わせて問題を解決していくこと」であり、「対象システムがもっと機能を発揮できるように正しい知識を利用しながら計画し実施していくプロセス」³⁵⁾なのである。従って、このことが明確に理解され、そのための努力がなされない限り、従来の「教導的」あるいは「強制的」

変革 (表1参照) を克服することは出来ず、住民の「生活」のための計画も期待できない。

計画立案は、その総合化、科学的手法のみならず、住民がいかにか計画の過程に参加するかという課題をも含めて検討されなければならない、住民はそれへの介入、参加の重要性を自覚せねばならないのである。

表1 ベニスによる変革プロセスの分類(6)

		協働的 共同目標設定		非協働的 目標はどちらか一方で立てる、またはどちらも立てない	
力の比率	相互関係の一方、または両方の側に計画性がある。	どちらの側にも計画性がない。	相互関係の一方の側において計画性がある。	どちら側にも計画性がない。	
0.5対0.5	計画的	相互作用的	専門技術的	自然的	
1対0	教導的	社会化	強制的	競争的	

Ⅲ 社会福祉における計画立案の意義

Ⅲ-i 計画立案のプロセス

社会福祉の計画立案は人間生活のすべての側面を全体的に捉えるものでなければならないが、未だこの種の計画はなく、ここであらためて社会福祉における計画立案の意義について考察せねばならない。計画立案のプロセスは一般に、問題の感知 (目標の設定)、構想計画 (課題計画; 代替案の探索)、選択 (結果の予測; 結果の評価・選択) そして実施計画とされる。³⁷⁾ マネージメントにおいては、計画はいわゆる POSDCoRB のPとして、そのサイクルの起点、管理機能の核心的要素としてとらえられており、さらにこれは計画の位置づけと共にフィードバックの機構をも示しているものである。計画のしくみやプロセスを理解することによって、各要素、変数間の関係、計画の結果の予測、意思決定のあり方といったものが明確になり、最適な計画が選択される。即ち、活動規模の巨大化、変化の加速化、諸活動の相互依存化を特質とする現代において、すぐれた計画立案を行なうためには、次の事項を考慮することが必要となろう。即ち、選択の対象である代案を少しでも多く考えだすこと、選択の目標を明確にする

こと、長期的な考慮を払うこと、総合的視野をもつこと、及び状況に対応して柔軟に修正する態度、以上である。³⁸⁾

社会福祉における計画立案は、従来、調査—診断—処遇という手続きの中でとらえられており、「計画立案」としては余り重きがおかれなかったようである。例えばケースワークにおいては、「調査、評価、計画立案及び処遇というシステムティックな手続きの手段によってその目標を達成する」とのべられているが、その計画立案については「評価に於いて達した結論に基づいた達成可能な目標及び適切な手続きの選択である」³⁹⁾としているにすぎない。またグループ・ワークではワーカーの役割、機能の一つとしてメンバーと共に活動の計画立案を行なうべきことをのべ、このための当該グループの目標及び方向に関連した計画立案 (programming) のために、その知識、方法に基づいた理論が求められる、としているにとどまっている。⁴⁰⁾

しかしC.O.に於いては、計画立案はより重要な意味をもつ。そこでこれを中心に検討したい。NA SWの定義は、人間の福祉は不可分のものであり、公的、私的なものを問わず社会福祉の設備、サービス及びプログラムは相互に依存してい

るものであるから、計画立案、調整及び統合が必要であることをその「価値」の仮定としてのべ、その「目的」の一つとして以下のものによる、コミュニティに対する社会福祉計画立案サービスの提供をあげている。即ち、社会福祉計画(plans)の発展、計画の実施、社会福祉政策及び関連した他の公共政策への影響あるいは人々の福祉への潜在的影響力をもつこと、及び適切な財政的、行政的またボランティアな動員に於ける援助である。さらに、計画立案にはその方法としての戦略が必要である。即ち手続きの全体にわたってワーカーは戦略を策定し、順序正しい問題解決のための障害や妨害を予測し、コミュニティがそのような障害を克服するよう援助し、またこれらの目的に寄与するであろう計画の準備や手続きを工夫するよう援助することが必要である、としている。⁴¹⁾

以上のように計画立案は問題解決のために用いる体系的方法であり、この方法を用いる者が計画立案者(planner)であり、これが問題の解と認め明確化したものが目標である。そして目標を明確化すること及びその達成のための試み双方の努力が計画立案と呼ばれるのである。従って計画立案は多くの変数のユニークな総体として、そのダイナミックな関係を理解せねばならず、静的なものではなく連続したプロセスであり包括的なものであるから、より科学的・体系的かつ現実的・効果的な方法がとられなくてはならない。⁴²⁾このように計画立案は社会福祉の中でも最も困難な作業であって、事実についての知識、問題や困難の分析、経験を必要とするが、さらに反面想像性や発明性を要求する。計画立案は本質的に創造的なものであり、将来への何か新しいものを投影するものなのである。⁴³⁾

M. ロスは C. O. の 2 つの絶対必要な要件として、計画立案とコミュニティの調和をあげている。この計画立案というのは広い意味の用語で問題発見から解決のための行為の一切の面を含んでおり、仕事の予定方向とかプロジェクトとか行動過程といってもよく、要するにその意味は、「住民自らが問題を発見して、これに定義をあたえ、またその性質と範囲を見だし、それに対する各種の解決法を考え、そのなかから実行しやすいと思われる解決法をえらび出して、実行に移すこ

と」⁴⁴⁾である。即ち計画立案は住民参加(コミュニティの調和)を根幹とする C. O. の過程そのものに他ならない。⁴⁵⁾

ここで福祉に関する行政計画(社会開発)と C. O. との関りにおいてコミュニティ・ディベロプメント(C. D.)についてふれておかねばならない。わが国では戦後の経済開発政策の欠陥、矛盾を補完・是正するものとして社会開発が唱えられ、この両者をあわせて総合開発計画としたのであるが、これには C. O. の理念が欠落していることを先にのべた。C. D. は C. O. を含むより包括的なプロセスであり、人間生活のより広い分野に於ける自発的な改善と向上を旨とするものである。そしてインターディシプリナリー及びチームワークに特別の強調点を置き、バランスのとれた社会開発と経済開発を目的としているのである。⁴⁶⁾即ち C. D. は全国的な開発を旨とするものであり、それは開発計画として示される全体的な意味での社会の改良・改善といった達成すべき、実態のある具体的な目標をもつものであって、この計画を C. O. の技術、方法を用いて推進するような力動的過程といえるのである。つまり C. D. とわが国の社会開発とは本質的に異っている。何故なら社会開発計画は、行政プランナーによる住民参加のない「行政計画」であった。そして実際は経済開発に重きがおかれ、C. O. はもとよりこの社会開発できえ軽視されてきた。これに反しわれわれは逆に C. O. を最重要視するのであるが、この C. O. は社会福祉の計画立案とほぼ等しい内容をもつのは先にみたとうりである。即ち、われわれが自らの生活についての客体的また主体的調査に基づいて生活について正しい把握を行ない、その問題解決のために住民がプランナーとして参加し計画立案をなすこと、この実践活動(C. O.)こそが、地域社会の能力の増大、連帯性・民主化の向上、正しい政治意識等を育成し拡大せしめ、さらに社会開発をして C. D. へと止揚せしめる出発点なのである。従って「計画立案過程の本当の機能は、与えられた目的に到達するための最も適切な手段を選択することではなく、可能な結果を予測することであり、社会の価値を解説し、人々をしてこれらを達成するためにはそれなりの犠牲を伴うということに気づかしめることである」⁴⁷⁾というのは

正しい。以上の意味において、社会福祉における計画立案の重要性が、参加の重要性とともに強調されるであろう。

III—ii システムズ・アプローチによる試案

最後に社会福祉計画立案の具体的な方法として既にふれているのであるがシステムズ・アプローチについて少し検討しておきたい。システムは「目的達成のために機械的かつ操作的に結合されている一組のエレメントの活動過程」⁴⁸⁾と定義されている。このアプローチの主要なものもシステム分析であり、その基礎は経済学であるが、実際にはインターディシプリナリーを特徴とし、問題の性質に応じてヨコ割りの各領域の専門知識を必要としている。⁴⁹⁾システムズ・アプローチの要素は、意思決定、モデル形成、複雑な問題解決のための技術及びインターディシプリナリーであり、大ざっぱに言えば次の順序をふむ。即ち問題とその領域の明確化、関連したシステムの明確化とそのモデルの形成、代替案の列挙、及び最適解の選択である。⁵⁰⁾この手法は今日、社会科学と結びついていわゆる社会工学としてさまざまな社会問題へのとり組みがなされており、なかでもカリフォルニア・プロジェクトが

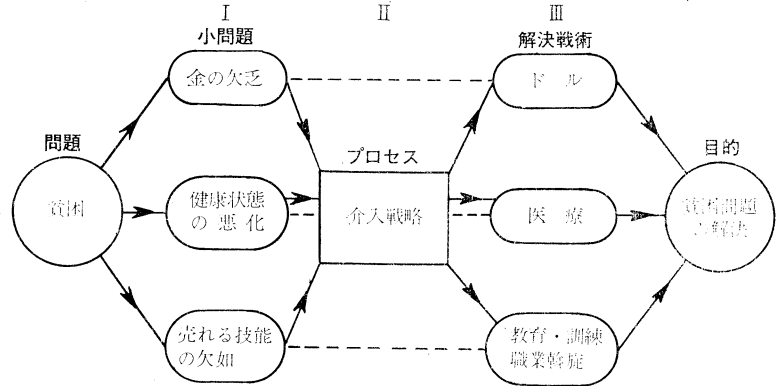
有名であるが、⁵¹⁾わが国においても徐々にはじめられているようである。⁵²⁾

社会福祉の対象、方法の変化、拡大に対応してそれを実践的ならしめるための有効な対策を科学化の線にそって追求しようとする方向は、効果測定また行動科学の成果を利用することによってすすめられてきたが、今日社会福祉研究も、「個々部分的、技術的な正確な課題分析と信頼性をもつリサーチを統合しての、大規模な協力にもとづく総合化、体系化」⁵³⁾が考えられるようになった。他方、資源のより効果的な利用という要求から費用—便益分析の適用もなされるようになってきた。⁵⁴⁾「生活」の全体的把握を基礎にした、この

ような新しい手法・技術を採用した計画立案は、「自己主張者、全体者、主体者としての生活者の立場において生活上の困難を把握し、その解決を援助すること」⁵⁵⁾である「社会福祉固有の課題」達成のための一つの有効な手段となるにちがいない。

しかしながら、未だ社会福祉はもとより社会科学の諸分野におけるシステム分析の応用は実験段階にとどまっているのであるが、ニコルは、オプトナーによって示されている代表的なシステム・モデルに基づいて、システム分析を用い公共福祉モデルを設計している。即ち近隣地区多目的社会サービス・センターを、政府介入のプロセス中心のサブシステムとして構成しており、それは(図1)に示されているように、現存する問題と、その解決のための戦略や戦術との関係を示しているものである。⁵⁶⁾システム分析による接近法は、現

図1 ニコルによるプロセス志向のサブシステムの図式⁵⁷⁾



実を抽象する傾向があるが、それは一般的な問題と特殊な問題との双方を浮き彫りにしてくれるのであり、またこれらの問題を「いかにして扱いやすい構成部分に分割し、解を求めるための手段にまとめ上げるかを示すのである。」⁵⁸⁾

このモデルは、より大きな包括的な社会福祉システムのサブシステムとして設計されており、地域の実情に即したセンターの管理的、組織的な配置の問題、即ち階層的な組織化を通して有機的にまとめあげていくことが前提として示されている。従ってここでとりあげられている貧困問題のみならず、福祉に関連する他のいろいろな施設、機関のサブシステムをも含めて包括的なシステム

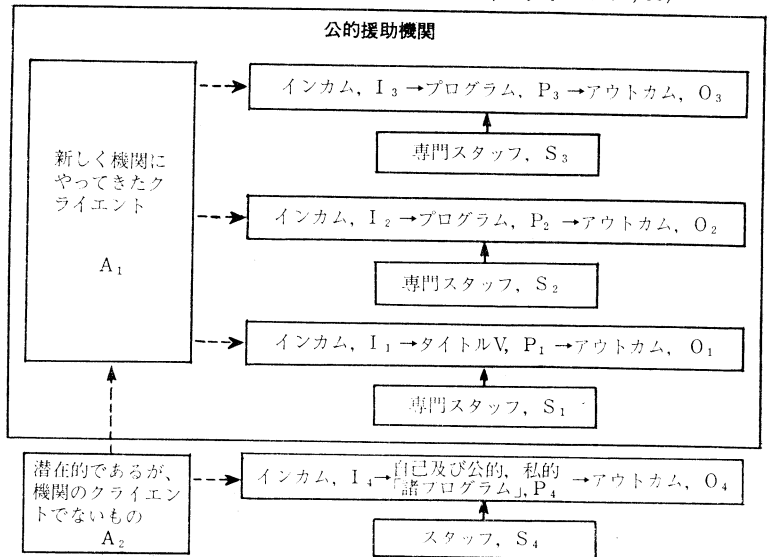
の設計が求められるのはいうまでもない。貧困者をはじめサービスを必要とする人々、施設、機関の職員、さらに予算等がインプットされるのであるから、まず一人一人についてその問題の明確化がなされねばならず、その結果、これに対応してあらかじめ作成されているプログラム—必要があれば新しいプログラムを作成する—に基づいて単数、複数のサービスが与えられることとなる。そしてこのプロセスのアウトプットは評価されフィードバックされる。目的の達成の度合に対応しておこる対象者のフィードバック機能は、貨幣価値で評価しがちな行政の価値判断を修正する意味において極めて重要である。何故ならこれは、「いちいち細かに金額を計算する方法の代わりに、価値判断が主役を演じなければならない分析分野の一つである」⁵⁹⁾からであり、ここに対象者は最も積極的、主体的に介入していかねばならないであろう。またこれは、政府の政策の全体的な中で、法的、予算的制約を受けることになるが、本来計画に従って予算が決定されるべきであるとしても、現段階ではこうした制約は当然起こるものである。従ってPPBS、費用—便益分析といったものが考慮されねばならず、また、「経済学者、政治学者、社会学者、人類学者、心理学者、そして社会心理学者たちによって作り出された重要な諸概念を統合するような形で結びつけるところの国民的社会会計の体系」⁶⁰⁾

の必要性についても考慮されてよい。
 「公共福祉は、人々の社会福祉に影響を及ぼす統合されたシステムの集まりの中の1つのシステムにすぎない。公共福祉システムが非常にうまく機能することは、われわれの社会の形成に力を貸している他のもろもろのシステムが、相互関係を保ちつつ効果的に機能するかどうかにか依存しているのである。」⁶¹⁾社会福祉の分野における1つの

制度としてのサブシステムが詳細にモデル化されたとしても、他の関連諸制度、例えば雇用、教育、医療等のシステムが統合されて設計されなければ、それは十分機能しないであろうし、効果は期待できない。「計画」としての実際的な意義をもたせるためには、以上の視点から包括的なシステムを設計する必要が必然的に生ずるのである。

また、レヴィンソンは社会福祉計画の評価の方法として、goal-model approach と system-model approach とを比較し検討している。即ち前者は社会福祉の単一プログラムの評価であり、その評価者はしばしばその数的な結果にとらわれ、往々にして失望しがちであるのに対して、後者はいわば前者のシリーズとして全体的に捉えるものであり、クライアントに対する援助を組織内組成と組織外組成として、その体系的把握の重要性を強調している。⁶²⁾これによれば、プログラム（例えば

図2 システム・モデル・アプローチ(レヴィンソン)63)



タイトルV)の有益な効果のいくつかのものは公的援助機関にみられる。即ちスタッフのモラルの高揚、それに伴うクライアントのプログラム参加への意欲の増加、及び未だ参加していない人への動機づけ、さらに比較評価の方法への要求である。この評価は科学的妥当性をもたねばならず、多くの場合金銭的価値をも含む。従ってここでも社会福祉計画に対する評価のモデルは評価の研究

と費用—便益分析とを結合する必要があることを示唆している。⁶⁴⁾ このモデルはクライアントの送致などの具体的な点については検討しておらず、またそのモデルは並列的なものとしてとらえている。社会福祉問題に対応するサービスは、常に代替案を策定しておかねばならないものであるからそのモデルを並列的にとらえるのは妥当である。しかし、さらにこの送致機能を十分たらしめるためには、これを次のプロセスへ進展せしめる直列的な、即ち統合システムをも含めた複合的なモデルが構築されるべきであると考えられる。

かくして、以上の2つの例は相補的なものとして統合、拡大されていく必要があると考えるが、社会福祉におけるシステム論的などり組みの基礎的なモデル、その方向を示すものとして十分評価しうるであろう。

また、ここでとりあげた例はいずれも制度的側面としてのものであった。従っていかにして個人的側面からの計画立案の体系化をなすか、という課題が残されることとなる。

社会福祉をより実践的ならしめるためには、それは個人の「生活」をつぶさに考察することにはじまるという考えから、その構造、指標について、そしてこれに基づいて住民の主体性を尊重した社会福祉の計画立案がなされるべきであるとして、その実態、方法について検討してきた。今日、社会福祉の問題は実に広範複雑である。従ってその計画立案についても他の分野にみられるようにインターディシプリナリーな科学性が要求されるのは当然であり、そこでシステムズ・アプローチについてふれた。ここでは序論として以上のものについては大ざっぱな考察しかなされてない。今後さらに検討をすすめていくであろう。

- 1) デニス・L・メドウズ他、大来佐武郎監訳「成長の限界」、ダイヤモンド社、昭和47年
- 2) 岸田純之助「技術文明の再点検」、日本生産性本部、昭和47年
- 3) 岡田 真「ヒューマン・エコロジー」、春秋社、昭和47年
- 4) 新睦人「生活構造論と生活設計論」、ソシオロジ第17巻第1、2合併号、社会学研究会、1971年
- 5) 木田徹郎『低所得階層の生活構造』、日本社会

福祉学会編、「日本の貧困」所収、有斐閣、昭和33年、pp. 181—182

- 6) 園田恭一「地域社会論」、日本評論社；副田義也「コミュニティ・オーガニゼーション」、誠信書房昭和43年；同『生活の構造』、松原、副田編「福祉社会学」所収、川島書店、1966年
- 7) 青井和夫『生活構造』、青井他編「コミュニティ・アプローチの理論と技法」、續文堂、昭和42年；同、『生活体系論』、地域福祉研究、第4巻、第2号、全社協、昭和46年；青井他編「生活構造の理論」、有斐閣、昭和46年
- 8) 青井和夫『生活体系論—生活行動のとらえ方—』前掲、p.39
- 9) 同、pp. 40—41
- 10) 青井他編「生活構造の理論」、前掲、pp. 153—167
- 11) 同、p. 152
- 12) 同
- 13) 同、p. 173
- 14) 丸尾直美「脱 GNP 時代、人間の復権を求めて」、ダイヤモンド社、昭和46年、pp. 18—21
- 15) 浅野義光「GNP と NNW」、日本経済新聞社、昭和46年、p. 75
- 16) 牧野 昇「超技術」、中公新書、昭和46、p. 23—
- 17) 岸田純之助、前掲、pp. 157—168
- 18) 曾原利満『国連社会開発研究所の福祉指数および開発指数の概要』、社会保障研究、vol. 7、No. 2、1971年、pp. 43—51
- 19) 労働省編「昭和46年版労働白書」
- 20) 経済企画庁編「昭和46年版国民生活白書」、pp. 24—25
- 21) 丸尾直美『国民純福祉指標 (NNW) を——主客転倒を改めよ』、「くたばれ GNP」所収、朝日新聞社、昭和46年
- 22) 曾原利満、前掲
- 23) B. M. グロース、酒井正三郎訳「社会システム論」、同文館、昭和44年、p. 140
- 24) 東洋経済新聞社編「福祉—何のための成長か」、東洋経済、昭和47年、pp. 128—132
- 25) 経済企画庁編「新経済社会発展計画」、昭和45年
- 26) 経済企画庁編「経済社会発展計画」、昭和42；鹿野義夫編「経済社会発展計画の解説」、日本経済新聞社、昭和42年
- 27) 八塚陽介編「新経済社会発展計画の解説」、日本経済新聞社、昭和45年、p. 11
- 28) 同、p. 30
- 29) 同、p. 24；宮崎勇「経済計画の話」、日本経済

- 新聞社, 昭和46年, pp. 54—60; 穴戸寿雄『経済における計量的手法の展開』, 講座情報社会科学 5, 情報社会科学への視座 I 「社会科学における計量的手法」所収, 学研, 1971年, pp. 38—45
- 30) P. マッセ, 岡山隆, 寿里茂訳「計画の思想」, ダイアモンド社, 昭和47年, p. 161
- 31) 宮崎勇, 前掲, pp.34—37
- 32) 吉富重夫『日本における行政計画の展開』, 日本行政学会編「行政計画の理論と実際」所収, 勁草書房, 1972年, pp. 77—80
- 33) 岡村重夫「地域福祉研究」, 柴田書店, 昭和45年 p. 47
- 34) 西谷剛「計画行政の課題と展望—行政計画と法律」, 第一法規, 昭和46年, p. 59
- 35) ウォレン・G・ベニス, 幸田一男訳「組織の変革」, 産業能率短期大学, 1968年, pp. 113—117
- 36) 同, p. 115
- 37) 加藤昭吉「決定の科学」, ダイアモンド社, 昭和45年, pp. 39—59
- 38) 福島康人「システムズ・アナリシス」, ダイアモンド社, 昭和46年, pp. 3—13
- 39) NASW “Definition of Social Casework Practice”, 1964
- 40) NASW “Working Paper from NASW Commission on Social Group Work on Natures of Social Work Practice in Groups,” 1967
- 41) NASW “Working Definition of Community Organization Practice”, 1962
- 42) R. Morris and R. H. Binstock “Feasible Planning for Social Change,” Columbia Univ. Press, N. Y. 1966, pp. 3—5
- 43) Arthur Danhum “Community welfare Organization”, Thomas Y. Crowell, N. Y. 1958, p. 357
- 44) マレー・G・ロス, 岡村重夫訳「コミュニティ・オーガニゼーション」, 全社協, 昭和43年, p. 149
- 45) 同, p. 42; C. O. と社会福祉計画立案とを同義に用いているものには, 次の例がある。ウイレンスキー, ルポー, 本出裕之監訳「産業社会と社会福祉」(下巻)岩崎学術出版, 1971年, p. 83
- 46) Katayun H. Cama “The Role and Training of Professional Social Workers for Community Development”, J. A. Poasioen ed. “Sociol Welfare Policy”
- 47) Daniel Bell “Twelve Modes of Prediction —A Preliminary Sorting of Approaches in the Social Sciences”, W.G. Bennis et al., ed. “The Planning of Change”, Holt, Rinehart and Winston, 1969, p. 550
- 48) S. L. オプトナー, 植木繁訳「システム分析入門」, 日本能率協会, 昭和44年, p. 17
- 49) 福島康人, 前掲, pp. 45—49
- 50) Earl M. Kulp “Rural Development Planning, Systems Analysis and Working Method”, Praeger, N. Y. 1970, pp. 6—7
- 51) 大島恵一他「社会開発プロジェクトの展開」, 講談社, 昭和47年; 高瀬保「社会工学入門」講談社 昭和43年, pp. 66—120
- 52) 例えば, 石川昭『都市問題とシステム分析』, (上, 下) 都市問題, Vol. 58, No. 11, 及び Vol. 58, No. 12, 1967年など
- 53) 木田徹郎『社会福祉拡大への展開』, 社会福祉研究, 第6号, 1970, p. 25
- 54) Robert Elkin “Systems Approach to Managing Welfare Programs”, Social Work Practice, NCSW, 1968
- 社会福祉に於ける Cost-Benefit Analysis に関する論文としては次のようなものがある。A. S. Levine “Cost-Benefit Analysis and Social Welfare”, Welfare in Review, Vol. 4, No. 2, Feb. 1966, pp. 1—11; A. S. Levine “Cost-Benefit Analysis of the Work Experience Program”, Welfare in Review, Vol. 4, No. 7 Aug-Sept, 1966; P. Therikildsen and P. Reno “Cost-Benefit Evaluation of a Work Experience and Training Project”, Welfare in Review, Vol. 6, No. 2, Mar-Apr. 1968
- 55) 岡村重夫『社会福祉固有の視点』, 社会福祉研究, 第5号, 1969, p. 15
- 56) Helen O. Nicol “Guaranteed Income Maintenance: A Public Welfare Systems Model”, Welfare in Review, Vol. 4, No. 9, Nov. 19 66, pp. 6—10
- ヘレン・O・ニコル『所得維持の保証: 1つの公共福祉システム・モデル』, ライデン・ミラー編, 宮川公男訳「PPBS とシステム分析」所収, 日本経済新聞社, 昭和44年, 公的扶助におけるコンピューターの使用については R. Elkin, op. cit.
- 57) Nicol, *ibid.*, p. 7
- 58) ライデン・ミラー編, 宮川公男訳, 前掲, p.269
- 59) 同, p. 268

- 60) B. M. グロース, 前掲書 p. 4 ; 社会体系の構造と業績によって国民の状態を明らかにしようとしている。つまり全体社会のシステム理論ないしそれを基礎としたシステムズ会計の展開を試み, 社会指標への展望をのべている。
- 61) ライデン・ミラー, 前掲, p. 271

- 62) Perry Levinson “Evaluation of Social Welfare Programs, Two Research Models”, *Welfare in Review*, Vol. 4, No. 10, Dec. 1966 pp. 5—12
- 63) *ibid.*, p. 10
- 64) *ibid.*, pp. 11—12