

## 社会福祉計画論序説〔Ⅱ〕

高 田 真 治

### I 社会福祉計画の課題と展望

#### I-i 社会福祉の問題解決の方法としてのプランニング

複雑多様化した社会構造から生起する今日の社会福祉問題は、必然的に多様なものとなり、従って問題解決の方法も画一的なものはありません。問題把握のための視点も広げざるを得ない。すなわち、個別化のために社会構造との関連を捨象したり、環境的要因を無視してはならず、したがって、この複雑な状態をいかに統一の視点のもとに把握し、統合することができるかが問題となる。

マイヤーは個別化のプロセスにおいて、問題を把握する方法として、従来の診断に対応するものである、注意集中の単位 *unit of attention* という概念をおいている。この社会福祉における注意集中の単位は「ケース」（ある人間を他の全てのものとは区別するユニークかつディファレンシャルな単位）と呼ぶが、これは非常に広い境界をもち、時間とともに変化する。「ケース」の境界は、変動する社会に生活する個人の社会的諸役割を含みまた家族との相互作用にみられるような直接の関係、彼がある部分を占めているダイナミックな環境、さらに文化、倫理、階級、価値志向等をも含む。すなわち注意集中の単位は、いわゆるオープン・システムとして個人を把握しようとするのであって、そこで次の諸点が要求される。すなわち、1) 必要とする多くの理論の組織化、2) プライマリーな知識の分野の明確化、3) 個別化のプロセスを介入のコンテクストへ位置づけること、以上である。これは従来の *person-in-situation* という伝統的観点から脱却し、役割、社会階級、文化、グループ、コミュニティ、家族構造等を包括した *situation* の概念化を可能にする枠組を提供するであろう。<sup>1)</sup> 筆者は先の小論において社会福

祉問題の把握及びその解決のための計画の方法、という視点からシステムズ・アプローチをとりあげたのであるが、<sup>2)</sup> ここでさらにその観点から社会福祉計画論について検討をすすめることにしたい。

社会福祉においても、もちろん問題解決のための計画への試みがなかったわけではなく、それはCOS (Charity Organization Society) にさかのぼることができる。レヴィンは、このCOSは直接的サービス機能と計画立案機能とを同時に果たそうとしたところに失敗の原因があるが、しかしこのことによってサービスの調整と計画立案機能へのニーズを高めたとしている。すなわち、この認識にもとづいてマックリーンは、COSにおいて発見された欠陥を排除すべく、新しいアプローチとして、直接サービスの責任のない計画立案機関の設立を提案した。彼のこの提案は、*council of social agencies movement* へと導いたが、この運動は、急速に変化する社会、経済社会の事態にともない変遷してきたにもかかわらず、今日もなお1908年当初におけると同じく、本質的な真実性を保っている、と言う。<sup>3)</sup>

しかし、このような計画立案機能の重要性の認識も、いわゆるコミュニティ・プランニングの脈絡での地域の福祉サービス計画に矮小化されてしまい、マクロな社会福祉計画としての体系が育たなかったのではないかとと思われる。社会福祉の計画は、サービスの体系、マンパワー、施設、財源等の総合的、有機的視野が求められるにもかかわらず、なおその焦点は施設計画に向けられているといっても過言でないであろう。

三浦氏はわが国の社会福祉の全体計画をおくらせている理由として、次のものをあげておられる。すなわち、1) 計画をすすめるための前提となるべき社会福祉の対象とニーズの把握が的確に行われえないこと、2) そのために社会福祉の需

要についての将来予測ができていないこと、3) これらのニードと、ニード充足のためのサービス等を数量的に表示しえないという技術上の制約があること、以上である。<sup>4)</sup>換言すれば、社会福祉の計画立案の技術が未熟であることに他ならない。ニードの把握は目標の明確化にとって不可欠であり、そして目標の明確化は意思決定の過程をスムーズにさせる。しかし将来の予測は、旧来の低い水準そのものを外挿して求めるのでは意味がなく、いわば規範的に予測をおこない、その達成のための方法、技術が開発されるという方向がとられないと、旧態依然、進歩はないと考える。予算をはじめとする諸資源の不足は切実な問題であり、従ってその獲得も無論重要な課題であるが、しかしそれに加えて社会福祉の全体的な観点から、諸資源の有効利用の方法、変動に対して柔軟性をもち、かつ予測を可能にするような方法の開発が、より重要な課題となってしかるべきだと思われる。

## I-ii 社会福祉へのシステムズ・アプローチの適用

以上のような問題意識から、ここ10年ほどの間にアメリカでは社会福祉へのシステムズ・アプローチについて検討がなされはじめようになった。例えば、エルキンはサービスを定義するためのシステムズ・アプローチについて検討している。すなわち、最近非常に複雑になった問題に対処し、それを効果的に処理するための意思決定、あるいはマネージメントの手段が開発され、これらは福祉問題にも応用されるようになった。これらの方法は、計画立案、財政及びプログラムの運営に関する多くの既成のメカニズムに挑戦するものであり、この背後にある概念的基礎がシステムズ・アプローチである。これには少くとも次の7つの属性がある。すなわち、1) 複雑かつ相関した要素、2) 関与するシステムの定義、3) 目的の明確化、4) 関与するシステムの目的に到達する代替案の評価と決定、5) 諸システムの統合、6) コミュニケーションすなわちデータ・フロー、7) 最も効果的な方法でシステムの目的を達成するための組織化すなわち有機的諸関係の確立、以上である。代替案は関与するシステムの範囲内

で、またシステムの目的にそって明確化されるべきであろう。諸システムの統合とは、サブ・システムを一つの調和したトータル・システムに統合することである。このシステムを維持していくためにはフィードバックを含むコミュニケーションが不可欠であり、多様な必要知識をいかにして得るかということが認識されねばならない。<sup>5)</sup>システムズ・アプローチの社会福祉問題対策への応用においては、この方法が他の政治的、社会的及び経済的な側面についての考察に関連づけられ、総合的に判断されねばならないことはいうまでもない。

システムズ・アプローチは長期計画、従って予測及び意思決定への枠組を提供するものであるといえるが、社会福祉対策は従来より事後対策的であり、問題が生起してから対策が講じられるまでに長い時間がかかるというのが通例である。またそれに対する予算についても一年を単位として計上されるのが実情であり、長期的な見通しに立ってそれを位置づけ遂行していくという姿勢が育たなかった。こうした傾向は行政当局者の態度によることはいうまでもないが、一方では先述したごとく、計画の手法についての研究がなお未熟であるからに他ならない。システムズ・アプローチは軍事あるいは経営の部門において、特にアメリカで開発されている理論であるが、行政その他の分野においても広く用いられはじめており、また効果もあげているようである。そこでわれわれは、この課題達成のための手法は、社会福祉にとっても応用の可能性があるのではないかと考える。

ハーンは、「一般システムズ・アプローチ：ソーシャル・ワークの包括的概念への寄与」の中で次のごとく述べている。「理論構築への一般システムズ・アプローチは、いくつかの理由によってソーシャル・ワークの専門職にとって特に適切のように思われる。それは、その形態の全てにおいて、生物無生物を問わず、問題はシステムとして把握ことができ、そしてシステムは、システムとして、研究されうるある抽象的な特性をもっている、という仮定に基づいている。個人、小集団（家族、組織を含む）、近隣やコミュニティのような他の複雑な人間組織（一言でいえば、ソーシャル・ワークが常に注意を向ける実在）は、全て

ある共通の特性をもったシステムとしてみなされる。……もしわれわれが働きかける実在についての知識を整理するために一般システムズ・アプローチを用いることが出来るなら、恐らくソーシャル・ワークのプロセスそのものの基礎的な概念を発展させる手段としてもまた用いることが出来るであろう。」<sup>6)</sup> すなわち対象をシステムとして捉え、それに内在する共通の特性を研究することによって、社会福祉の理論構築がなされ得る、という。この「システムとしてみる」、という意味は、ここでは次のように考えておきたい。すなわち、「まず複数要素を考えること、次に要素間の固有関係を考えること、第三にそのような固有関係から生ずる秩序を通して、個々の要素とシステム全体との間にもまた固有の関係が生ずるという点に着目すること」、<sup>7)</sup> 以上である。

ヤンチルはケースワーク理論及びその実践におけるシステム概念について検討しているが、彼女によれば一般システム論のソーシャル・ワークにおける潜在的価値は次のごとくである。すなわち、1) 従来の調査—診断—治療の定式に対して、相互作用をしている諸システムの同時分析に焦点をあてることによって、行動に関係ある決定要素について、より価値観にとらわれない探究を可能にする。2) 観察による原因の理解と機能的結果の解釈を重視する。3) プロセスをアウトカムに関係づけることによって、知識の開発と体系化をおしすすめることができる。4) 課題と方法の開発における大きな創造性を許す。5) 危機的状態の研究に特に有用である。6) 症候のより十分な理解を提供する。7) サービス計画と社会的施策の決定に有意義である。以上のとおりである。<sup>8)</sup>

マイヤー、ハーンおよびヤンチルそれぞれの見解を参照し検討してきたが、以上から社会福祉へのシステムズ・アプローチの展望が示されていると思われる。

### I-iii 方法としてのシステム分析

問題解決行動を計画的にすすめるためには、論理的にプロセスを設定し、それにそって遂行していく必要がある。そこでまずシステムズ・アプローチの方法としてのシステム分析について少し検討しておかねばならない。

システム分析とは何か、ということについては確定した定義はないようだが、宮川氏によれば、「複雑な問題を解決するために、意思決定者の目的を的確に定義し、代替案を体系的に比較検討し、もし必要とあれば、新しく代替案を開発することによって意思決定者が最善の代替案を選択するための助けとなるように設計された体系的な方法」<sup>9)</sup> である。すなわち、問題解決のための意思決定についての体系的な方法である、ということができよう。

システム分析のプロセスは、大まかに言えば次のごとくである。<sup>10)</sup> すなわち、問題の提起にはじまり、問題の定式化、調査、評価ないし分析、および解釈である。問題の定式化とは提起された問題の状況に基づいて、問題の枠組みの設定、目標及び目的の設定（目標とは問題解決のための努力が方向づけられるべき最も望ましい状態、目的とは利用することが可能な手段の範囲内で現実に達成しようとするのがらをいう）、評価基準の設定及び仮定の設定を行う。調査の段階では、データを収集するのはもちろんのこと、要素間の関係を把握し、そして目的達成のために考えられる代替案をできるだけ多く設計し開発する。次の評価及び分析の段階は、システム分析における最重要の段階で、費用・効果分析を中心に展開される。すなわちモデルを作成し、その操作、費用・効果分析、また感度分析を行って検証するわけである。システム分析とはこの段階のみをさしていることもあるので、これについてはのちにもう少し詳しく考察することにしたい。さらに解釈の段階においては、計画できない要因や省略された要因、分析されなかった不確実性など分析結果を解釈し結論を出す。したがってここでは、分析者と意思決定者(依頼者)との間に協議が行われねばならず、それが満足しうるものであれば、意思決定者によって決定され、また不満足であれば再び問題の定式化の段階へとフィードバックされる。このようにこのサイクルがラセン的にくり返されることによって分析が深められるといえよう。なお社会福祉におけるシステム分析の応用例として、前稿においてニコルの政府介入の領域としての公共福祉モデルの設計について、その概略を紹介しているので参照されたい。

## Ⅱ 社会福祉計画のプロセスとその具体化の方法

### Ⅱ-i 社会福祉計画のプロセス

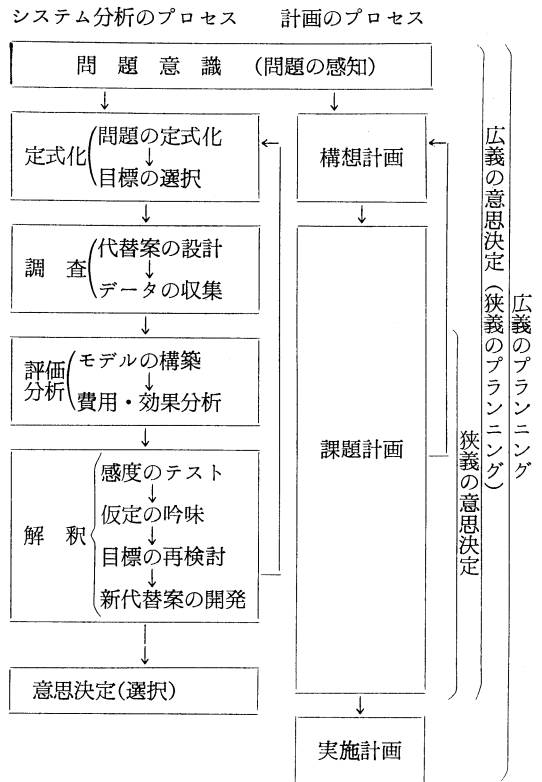
システム分析とは、問題解決のための代替案のなかから、最適解を得ようとするのを援助する方法であることが以上から明らかとなったであろう。

最近、「計画学」というものが提起されているが、これは次のごとく説明されている。「計画学は、社会科学上の与えられた問題を解決するための、システムの最適化を研究する新しい学問分野である。その対象とするシステムは、単に施設や工作物の物件のもつ機能に限定されず、他のシステムとの関係、社会とのつながり、結合構造をも含めて論じられる。」<sup>11)</sup>すなわちここでのべられている新しい計画の方法論、計画学というのは先にみたシステム分析にほかならず、このことから計画の方法としてのシステム分析の意義が確認されよう。

われわれが一般に「計画をたてる」という場合、それはいろいろな局面を示していると思われるので、計画の段階を次の三つに整理しておきたい。すなわち構想計画、課題計画、及び実施計画である。<sup>12)</sup> 構想計画とは、事業方針や政策であり、問題の明確化によって、何のために何をおこなうかという先見性をもった目標設定が求められる。課題計画とは、代替案を作成し、これらを評価し、計画として具体化する段階を意味する。この方法として費用・効果分析ないし PPBS (Planning-Programming-Budgeting System) 等がある。実施計画とは、選択された計画についての具体的な進め方を考える実行計画で、手順、時間、資源の運用、成果達成の度合いなどが検討の対象となる。この方法としては PERT (Program Evaluation and Review Technique) があげられるであろう。

以上の検討から、システム分析及び計画のプロセスを対応させて図示すると(図1)のようになる。システム分析のプロセスは意思決定の手順であるが、これは狭義のプランニング(計画立案のプロセス)といってよい。しかし選択、意思決定されたものを実施する手順、実施計画をも含めて

(図1) システム分析と計画のプロセス



検討しておかないと「プランニング」としての現実性がない。そこで実施計画を含めたものを広義のプランニングとして考えることにする。しかし三つの計画段階の設定は、いわば便宜的なものであって計画は単にこの直線的な過程を経て完了するものではない。常に新たな問題意識をもち、かつその目標達成のための計画をより十全のものとするためには、ラセン的過程を経て洗練されていかねばならないであろう。

そこで次に、以上の計画のプロセスについて更に立入って検討してみることにしたい。

### Ⅱ-ii 構想計画——目標設定

まず構想計画としての目標の設定が問題となる。ヒューズによれば目標設定の過程は次のごとくである。これは経営上の目標設定を念頭においており、したがって経営の場合、その目標は基本的には既に確定しているといってよく、また定量化が可能なものであるから、そのまま社会福祉計

画には援用出来ない。さらに社会福祉においては尺度、評価基準等はもちろん本質的に異なる。しかし以上のことに留意するならば、目標設定の過程としては原則的に変りはないと考える。すなわち 1) 公表された基本目的を支持するための、特定の目標を設定する、2) これらの目標の重要度の明確化と戦略の決定、3) 活動のための計画を作る、4) 業績基準および測定基準を決める、5) 予期される問題点を明らかにする、6) 計画された活動を遂行するさいに必要な資源を検討する、7) 組織の目標と個人の目標の相互作用が行なわれるようにする、8) 実際の業績の測定と評定によって、フォローアップを行なう、以上である。<sup>13)</sup>

通常、目標設定とは 1) のみを指し、これに関する長期あるいは短期の目標の設定を意味するかのようであるが、ここで示されているように目標を単にヴィジョンに終らせることなく具体的かつ現実的たらしめるためには以上の過程を経るべきであろう。みられるようにこれは、次の課題計画で中心となるシステム分析の過程と類似ないしは重複しているが、このように計画とは、理念的に分類できても実際には重複し、かつ有機的な手続きをふむべきことが確認されよう。

目標はニードを分析して設定されるわけであるが、ニードとは「現実の状態と、望ましいと考えられるある最低の社会的基準、そしてある一定の社会では、達成することの出来る、その基準との間に存在するギャップ」<sup>14)</sup>と定義され、これは望ましくまた実行可能とされる価値判断の上に基礎をおいている、といえる。ニードは、現実になんを感じている人のものと、計画立案者、専門家の客観的なものがあり、その間にも当然ギャップを生ずることはまぬがれ得ず、このギャップをうめるためにコミュニケーションを通してニードを分析、明確化し、そして目標設定、対策の策定、さらに解決行動へとすすまなければ健全なものとはいえない。先のニードの定義は消極的な観が強いものであるが、しかしわが国において、シビル・ミニマムないしナショナル・ミニマムについての論議がなされるようになったのは近年のことである。

このシビル・ミニマムは、社会保障、社会資本、社会保健の諸側面を公共的に拡充すべく、市民生

活基準の指数の具体化と、政策システムの総合化を図るものである。従ってこれは、自治体を推進主体とする政策公準であり、市民の生活権であるという二重性を有しており、政治の科学化の基本となるものである。<sup>15)</sup> 1968年以来作成、実施されている「東京都中期計画」は、その副題にあるようにシビル・ミニマムの達成を目ざしたものであるが、ここで留意されている点は、行政の総合性の確保ないし内容の充実、及び現行の条件の下で実施可能な計画であること、である。従って計画の策定にあたっては、財政フレームを作成してその枠内で事業計画を策定し、ローリング・システムを採用している。これに伴い、都民の要望や状況の変化に対応して計画に所要の補正を行い、修正延長していく。<sup>16)</sup> この計画は、都のとり組むべき課題である都民サービス、生活環境、及び都市構造(1971年版)についてなされており、その手順は次のごとくである。すなわち、「施策の計画化にあたっては、①各々の施策ごとにシビル・ミニマム達成にいたるまでの全体計画を示し、②現状と目標との間のギャップを明らかにし(シビル・ミニマムの達成状況)、③当面3ケ年でそのギャップをどこまでちじめるかについて事業計画を作成する。④この際、計画された事業の総額と財源が別途作成する財政フレームにおさまるよう、所要の調整を行なう。」<sup>17)</sup> これにはなお多くの問題が残されているが、しかし社会福祉計画は緒についたといってもよいであろう。

## Ⅱ-iii 課題計画

### a) 費用・効果分析

設定された目標にもとづいて具体的な課題計画が策定されねばならないが、ここではその方法としてシステム分析をとりあげる。システム分析のプロセスについては先にのべたので、このうちこのプロセスの中心的段階である、評価分析の方法としての費用・効果分析について検討しておきたい。

費用と効果を比較する作業の呼び方は厳密に言えば三つに分けられる。すなわち、コスト・ベネフィット・アナリシス(費用収益分析あるいは費用便益分析)は費用と収益を同一単位で測れる場合、コスト・イフェクティブネス・アナリシス(

費用効果分析)は効果を金額で表示できない場合にとられるものであり、そしてコスト・ユーティリティ・アナリシス(費用効用分析)は効果に人間個人の主観的な欲望や価値観を含むために定量的に把握できない場合にそれぞれ使うものとされている。<sup>18)</sup>これに従えば、定性的問題が多く内在する社会福祉においては、費用効果分析ないし費用効用分析と呼ぶべきであるが、まだこれについて厳密に区別して呼ばれていないようなので、ここでも一般的に費用・効果分析としておく。要するに費用・効果分析とは、システム分析の選択の手法で、将来における特定の目標を達成するために提起された諸代替案を体系的に比較検討し、場合によっては修正ないし新代替案を提出する。この際各代替案の所要費用を評価し、効用を評価した結果最適のものを選択するが、しかし決定を下すことではなく、分析者は意思決定者の直観や判断を分析結果によって鋭くさせるように、援助することなのである。こうした意味から社会福祉においても現状認識を通して資源の有効利用のための方法の採用、開発が図られて当然のことであろう。

この費用・効果分析の重要な指針は次のごとくである。1)適切な問題構成と分析設計、2)効用一定法か予算一定法かという考え方の枠組にもとづく代替案の相互比較、3)分析プロセスで用いるモデルの作成、4)不確定性の明示的取扱い、5)時間的推移という動的側面の取扱い、6)妥当性の検証、7)定性的分析による補強。<sup>19)</sup>

サーキルドセンとレノはニューメキシコのバーナリロ・カウンティにおいて、AFDC(Aid to Family with Dependent Children)を受けている母親や失業中の父親に対しては、単に職業訓練だけでは不十分であるとの認識にたち、社会的、支持的サービスをも含めて考え、その費用便益分析を試みている。<sup>20)</sup>これは、この法律の評価を意図したものであるが、家族の脈絡の中でのプログラムのインプット及びアウトプットを測定し、また経済要因と同様に社会的・心理的な要因の分析、すなわち可視的、不可視的側面からその分析を行っている。したがって先の概念からみると、ここで費用便益分析としているのはふさわしくないが、著者に従いそうしておく。このプロセスは、

いわゆるインプット—アウトプット・モデルで示されるものであり、これと労働市場や財政事情といったファクターの検討も必要であるが、ここでは先の二つの側面についてのみみておきたい。

そこでまず可視的な、貨幣的価値で示されるものについてみると、この研究の基本的モデルでは費用と便益は以下の価値についてのべられている。すなわち、1)政府、2)個々のプログラムの参加者、3)社会、である。これらは(表1)のように要約される。

また不可視的なものの評価については次のものが用いられる。すなわち、1)ケース改善度のスケール、2)SD法及びラダー・スケール、である。前者はAFDCの両親の社会的、心理的な次元に対するソーシャル・ワーカーの判断の記録によって測定できるものであり、後者は全ての参加者の自覚及び動機のレベルの測定のためのスケールである。

(表1) AFDCの費用と便益

	費用	便益
政府	Title V プログラムへの増大する出資	社会福祉給付額の減少と税金の増加
訓練生	プログラムに参加することによって失われる正味の収入	プログラムから結果した自由になる収入の正味の増加
社会	社会的費用を示す Title V への出資(単に送致のための支払いでない) 一次的には Title V の管理的費用	経済的福祉の正味の増加(GNPにおける効果)

(注) P. Therkildsen and P. Reno "Cost-Benefit Evaluation of the Bernallilo County Work Experience Project" Welfare in Review, 1968.

この結果、参加者に必要な職業技術を提供すると共に、適当な範囲の支持的サービスを与えることが、不可分の目的であることが確認された。この最初の目的の充足は経済的保証へと導き、第二のものは自己実現によって個人の継続的な安定感へと導くものである。

費用・効果分析とは、主として将来実施せんとするものについての分析であるから、適正な予測

が必要となる。これには今日、さまざまな予測法が知られているが、いずれにしてもこれを行うにあたっては、妥当なデータの収集が重要な課題となる。もちろん、既に完結ないしは継続中の課題を評価する場合もあるが、これについても妥当な評価基準を設定してなされないと、結果を合理化してしまう恐れのあることに注意しなければならない。

b) P P B S

費用・効果分析は、政策決定上の問題から予算と結びつけ、P P B Sとして開発され、その計画作成過程に位置づけられている。従って先のプロセス（図1）では評価・分析の段階の具体的展開とみてよい。これは国防ないしは少数の企業で開発されたことから明らかなように、限られた予算ないしは諸資源の有効利用、その意思決定の科学的方法の探究を目的とするものであった。このP P B Sは、「長期的な計画策定（planning）と短期的な予算編成（budgeting）を、プログラム作成（programming）を橋渡しとして有機的に結合することによって、資源配分に関する組織体の意思決定を一貫して合理的に行なおうとする考え方を制度化したもの」<sup>21)</sup>と定義される。

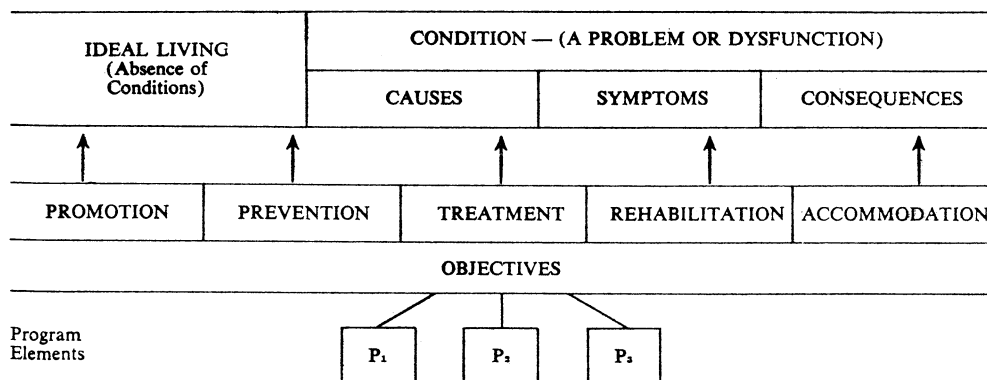
P P B Sはアメリカにおいて、1965年から本格的に採用され、国防省のみならず各省また州政府、自治体等でも組織的に採用されているようである。例えば、保健・教育・福祉省（HEW）は

1966会計年度に採用したが、これは1968—72年の五ヶ年計画のための「プログラム及び会計計画」の開発であった。<sup>22)</sup> HEWのプログラムの目標は明確にされ、プログラム・ストラクチャー（目的による一群のプログラム）が開発された。これは理論的に4つの主たるプログラム・カテゴリーに分けられている。すなわち、教育、保健、社会的及びリハビリテーション・サービス、それに所得維持である。わが国においても最近になってこの方法は注目され、昭和44年以来大蔵省や自治体等によって検討されはじめているようである。<sup>23)</sup>

P P B Sは構造的（形式的）側面、分析プロセスの側面およびこれらの二つを支えるデータないし情報システムの側面の三つがある。<sup>24)</sup> 分析的側面の手法として代表的なものが前述のシステム分析、すなわちその具体的方法としての費用・効果分析であり、構造的側面がプログラム・ストラクチャーという枠組である。この設計は、基本的な目標を確認し、対象領域の目的と手段のタテとヨコの全体関係を検討する。これは、プログラム・カテゴリー、サブカテゴリー及びプログラム・エレメントの三段階に分けられ、したがってプログラム・ストラクチャーは全体としてピラミッド型をなすこととなる。

エルキンは、意思決定の枠組として公的福祉部門のためのP P B Sプログラムと財政構造の初期の開発に関する諸点について述べ、そのプログラム・カテゴリーのモデルを次のように示してい

図2 MODEL OF A PROGRAM CATEGORY



(注) Robert Elkin, "Framework for Decision Making" Public Welfare, 27—2 1969

る。<sup>25)</sup>(図2) 機関のプログラムの目的と範囲、また組織の背景は、プログラム・ストラクチャーに対する基本的影響をもつ。そこで、この理解に基いて機関の目的を設定しないならば、おのずからプログラム・ストラクチャー全体が、したがって分析のための論点が不明確なものとならざるを得ない。このモデルは保健・福祉協議会でとり扱われた長期計画に関して示されたものであり、ここでは必ずしも十分に説明がなされているとはいえないが、5つの目的をあげ、これらによって構成されたプログラム・カテゴリーを提案しているものである。これは同時に費用・効果分析のための構造をも提供しているものであり、そこでいろいろなプログラム・エレメントは、その選定された目的のいかに貢献するか、ということが評価される。ここに示されているように、目的は、状態あるいは問題の異なった諸側面へ向けられ、したがってプログラム・エレメントは目的に従って体系的に明確化、また分類されねばならない。

プログラム・エレメントは目標達成上の最下位の手段で、これが代替案を比較検討する基本的な単位になる。したがってこのエレメントは、費用と効果の尺度を備えた最終生産物であることが望ましく、プログラムの最適構成を追求すべくこのエレメントの大きさと内容を定めるために、システム分析が適用されるのである。<sup>26)</sup>

#### Ⅱ-iv 実施計画——PERT

最後に実施計画であるが、前述のようにプログラミングは、プランニングとバジェットイングとを結びつけ現実化するものである。何故なら計画予算のうらづけのない、絵にかいたモチのようになりがちであり、他方予算の方はかならずしも長期的な見通しのない、場あつりのものになりがちであるということからこれらの乗離を防ぎ、有機的に結びつけるのがプログラミングである。<sup>27)</sup>

こうして全体が総合的、有機的に統合された計画は、その最下位の構成単位としてプログラム・エレメントをもつ。これが目標達成のための直接の手段、すなわち具体的な計画の実施はこれをもってなされるわけである。かくしてプランニングとしての位置づけを明確にし、かつ予算のうら

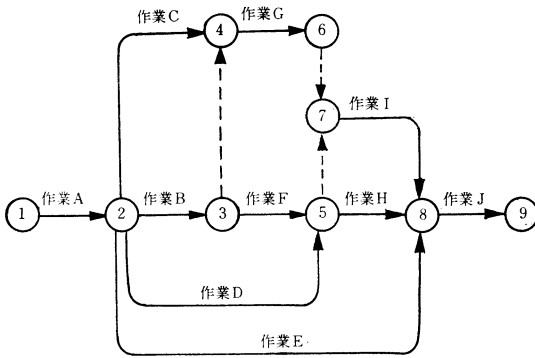
けをもって実施に移されるのがプログラム・エレメントである。実施計画は、いつ、だれが、どこで、何を、どのような方法で仕事をすすめていくか、といった具体的なものでなければならず、手順はいうに及ばず時間、資源(人・金・物)の運用がその手順に含めて考慮されねばならない。そこで、こうした手続きを具体化する方法としてPERTがある。

PERT法は、1950年代後半、これもアメリカにおいて、目標を定めて関係機関が協力、調整しながらそれを効果的に達成するという軍事的要求から開発されたものであるが、のち一般企業にも用いられ、わが国でも昭和38年頃から一部で使われはじめ盛んになっていく傾向にある。これはプランニングの全過程を通してもちろん用いられるが、傾向としては実施段階に重点がおかれている。PERTは、イベントの関係を通して問題の内容を的確に、また全体の関連を明確に表現できるし、従って変更への対応が柔軟に出来るという利点をもつ。<sup>28)</sup> この計画と管理の手法は、アクティビティとイベントのネットワークで示されるが、アクティビティとは作業活動等時間を必要とする一連の活動で矢印によって表わされる。また作業の相互関係のみを示すものは点線の矢印で表わし、これは疑似矢線(ダミー)といわれる。イベントとは作業の区切り時点を示すもので、これに先行する作業が全て終了しないと次は着手できない、という関係を意味している。従って計画完成にあたって最も隘路になりやすい経路(クリティカル・パス)も把握できる。ごく簡単な一般のネットワークを(図3)に示した。このPERT法には、PERT/Cost, PERT/Time, PERT/Manpower等が知られており、それぞれ対象としているものの有効な運用、管理を怠っていないものである。

今日、世論を反映してか、たびたび社会福祉の目標が提起される。しかしそれらは対症療法的、事後対策的であり、かつ実施への具体性に欠ける場合が多い。そこでこれらに対する建設的な批判を行うために、また福祉的観点から諸資源の有効利用を図るために、その手続き、手法が検討されねばならない。これは政策決定者、また住民の側にも求められ、そして両者の協議がなされること



(図3) 簡単なネットワークの例



が望ましい。この一つの戦略が社会福祉計画論であると考えられる。

### Ⅲ 若干の問題点

以上、社会福祉を効果的に促進するための一つの方向として社会福祉計画へのシステムズ・アプローチについて検討してきたが、二・三問題点を指摘し検討しておかねばならない。

まず、システムズ・アナリシスないしシステム分析は、ある部門においてはその有効性が実証されているが、しかし方法そのものになお多くの問題ないしは限界をかかえている、ということである。すなわち、1) 目標を明確化することが困難、2) 数量化が困難、3) 価値観が多様化している場合には、システム分析は限界がある、4) 社会自体が変化しているとき、問題の限定が困難、5) 人間の心を動かすのに時間がかかる、という点である。この理由の故に、軍事的な問題に対してはシステム分析は極めて効果的であるが、社会的あるいはドメスティックな問題については、その適用に際して研究され、克服されねばならない困難な問題をもっているということに留意しておかねばならない。<sup>29)</sup>

次に、この方法を採用する主体の問題である。従来より分析者は意思決定者と明確に区別しがたい関係にあるか、あるいはその分析結果を意思決定者(依頼者)に報告し、そこで提案されている政策的提言がどのように生かされるかは分析者にとっては、もはや関係をもたないし、介入出来な

いという傾向にある。すなわちいずれの場合にもそこにはそれによって影響を受けるであろう大多数の成員の意思は反映されておらず、いわんや参加は皆無であると思われる。社会福祉においては全く客観的な分析者としての立場をとることは許されず、この問題の重大さについては改めてここで述べつもりはないが、この一つの対策としてNYCRI (The New York City-Rand Institute) の臨床的・アプローチが示唆的である。これは必要な情報を、対象とするそのものからフィールド・リサーチを行って得る、という合理的な点にその特色がある。すなわち、分析者は静かな研究室からニューヨークの街中に出、臨床医のごとく組織の中に入りこんで、問題の認識から行政当局者と一体となっていく。調査・分析の遂行ばかりでなく、その成果を政策にまで具現化すること

図4-i 臨床的組織観

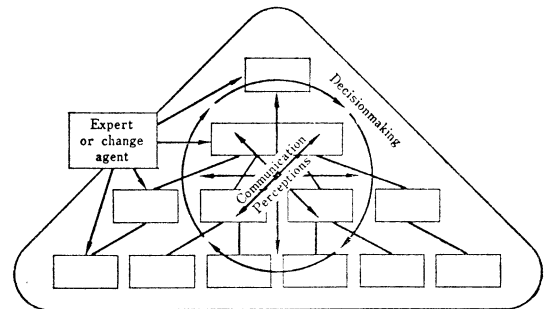
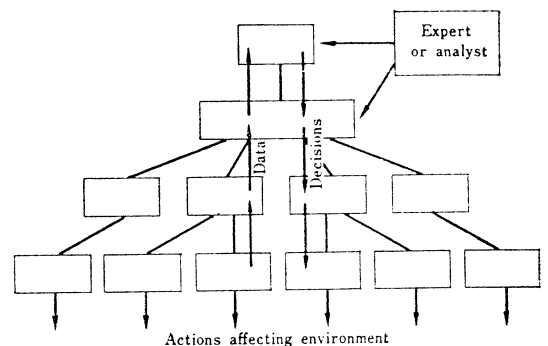


図4-ii システム分析者の組織観



(注) 野村総合研究所編「ポリシー・アナリシスの実際」 p. 62

に特に配慮し、そのためにプレゼンテーションの形やタイミングについても工夫をこらす、というものである。<sup>30)</sup> 以上の両者は、(図3)のごとく対比される。

以上のように、システム分析は方法そのもの、また運用の仕方に問題を内在しているが、いずれにしてもその分析は、単に学問的関心にとどまることなく政策に反映されるべきである、との観点から考えられねばならないであろう。またこれは計画と政策、計画立案者と政策実施者、あるいはその主体と客体の関係といった問題を含んでいる。この意味で、システム分析は政策決定、いわゆる政策分析の基礎となるものであると考えられるが、この政策分析は広く政策科学の中に位置づけられると思われる。ドールらは、長期計画を発展させる学問的基盤の一つとして政策科学の利用を提唱しているが、これは先の政策分析、及び政策戦略、評価とフィードバックのシステム、政策決定システムの再設計という4つの大きな要素をもつ。これらは相互に密接な関連をもち、また共同作業の形で扱う必要があるが、政策科学が大きく貢献できることの一つは、個々の接近法や手法に統一的な枠組みを与える点にある、ということである。<sup>31)</sup>

システムズ・アプローチは、未だ真剣なとり組みがなされていないが、しかし将来なおいっそう深刻な局面に逢着するであろうと予想される社会福祉問題の解決を、科学的、合理的にすすめていくための方法として有効なものではないかと考え、その方向を探っているのである。したがって、システムズ・アプローチを過信しているわけでも、万能視しているわけでも決してない。これは一つの試論である。具体的な問題への応用についてはのちに検討するであろう。

- 1) Carol H. Meyer, "Social Work Practice; A Response to the Urban Crisis", Free Press, 1970, Chap. 5
- 2) 拙稿, 『社会福祉計画論序説』, 関西学院大学社会学部紀要第25号, 昭和47年, pp. 91—102
- 3) Herman Levin, "Social Welfare Planning in the Twentieth Century: The Contribution

of Francis H. McLean", Social Casework, Vol. 47 No. 1, Jan. 1966, pp. 19—26

- 4) 三浦文夫, 『社会福祉と計画——社会福祉のために検討すべき若干の問題——』, 社会保障研究, Vol. 8 No. 4, 1973, p. 29
- 5) Robert Elkin, "The Systems Approach to Defining Welfare Programs", Child Welfare, Vol. 49 No. 2, Feb. 1970, pp. 72—76,  
—, "Systems Approach to Managing Welfare Programs", Social Welfare Practice, 1968, pp. 159—174
- 6) Gordon Hearn ed., "The General Systems Approach: Contributions Toward an Holistic Conception of Social Work", Council of Social Work Education, 1969, p. 2; 他に Gordon Hearn, "Theory Building in Social Work", Univ. of Toronto Press, 1958. この中で彼はすでにシステム論の見地から、旧来の三つの方法の分離は無意味であり、唯一のソーシャル・ワークのプロセスであるべきことを提案している。
- 7) 松田武彦, 「計画と情報」, NHK情報科学講座 3, 昭和44年, p. 99
- 8) Sister Mary Paul Janchill, R.G.S. "Systems Concepts in Casework Theory and Practice", Social Casework, Vol. 50 No. 2, Feb. 1969, pp. 74—82
- 9) 宮川公男編, 「システム分析概論 政策決定の手法と応用」有斐閣, 昭和48年, p. 6; ドールらは従来のシステム分析を古典的システムズ・アナリシスとし、定量化できない面を重視するものとして『システムティック・アナリシス』を提唱している。これには出来あいの様式や手順はなく、本質的には問題についての考え方であり、問題に応じた創意工夫と熟考こそ肝要である。としている。S.H. ドール, G.H. フィッシャー他, 福島康人訳, 「長期計画の考え方と手法——どの手法をどの段階で使うか」, ダイヤモンド社, 昭和47年
- 10) 本項は以下の書などを参照  
E.S. ケュード, 『PPBS のためのシステムズ・アナリシスの手法』ライデン・ミラー編宮川公男訳, 「PPBS とシステム分析」, 日本経済新聞社 昭和44年, 所収 pp. 227—251  
宮川公男, 前掲書, pp. 15—23.  
福島康人, 「システムズ・アナリシス 明日の行動を決める戦略的思考」ダイヤモンド社, 昭和45年, pp. 76—82

- 恵羅嘉男, 「PPBS の話—新しい計画・予算システム—」, 日本経済新聞社, 昭和43年, pp. 130—135
- 11) 原田実, 「計画学のためのシステム解析法」, 技術書院, 昭和48年, p. 1
- 12) 加藤昭吉, 「計画の科学Ⅱ」, 講談社, 昭和42年 pp. 98—108  
同, 「PERT の知識」, 日本経済新聞社, 昭和43年, p. 15
- 13) C. L. ヒューズ, 小野豊明, 戸田忠一訳, 「目標設定—業績を高めるための考え方」, ダイヤモンド社, 昭和41年, pp. 148—156
- 14) 小林迪夫, 『社会福祉計画策定および実施の問題点—エカフエ地域の問題を中心として—』, 国際社会保障研究, No. 10, 1973年3月, p. 32
- 15) 松下圭一, 「シビル・ミニマムの思想」東京大学出版会, 1971年 pp. 270—303  
同, 「都市政策を考える」, 岩波, 1971年, pp. 105—121
- 16) 東京都, 「東京都中期計画, 1971年—いかにしてシビル・ミニマムに到達するか」
- 17) 野村銀市, 『中期計画策定の手順』, 都市問題, 第63巻第7号, 1972年7月号, p. 45
- 18) 福島康人, 前掲書, p. 16  
同, 『政策決定とシステムズ・アナリシス』自治省情報管理室編「地方行政とPPBS」地方財務協会, 昭和46年, 所収, pp. 59—60
- 19) ジーン・H. フィッシャー『プログラム予算における費用・効用分析の役割』ライデン・ミラー編 宮川訳, 前掲書, pp. 131—150
- 20) Paul Therkildsen and Philip Reno, “Cost-Benefit Evaluation of the Bernallilo County Work Experience Project”, *Welfare in Review*, Vol. 6 No. 2, March-April 1968, pp. 1—12
- 21) 片方善治編「システム用語辞典」日本経済新聞社 昭和46年, p. 140
- 22) Arther Spindler, “PPBS and Social and Rehabilitation Services”, *Welfare in Review*, Vol. 7 No. 2, March-April 1969, p. 23
- 23) 自治省情報管理室編, 前掲書; 『特集都市行政とPPBS』, 都市問題研究, 第24巻第1号, 昭和47年1月
- 24) ジーン・H. フィッシャー, 前掲論文, p. 131
- 25) Robert Elkin “Framework for Decision Making—Applying PPBS to Public Welfare Program Structure” *Public Welfare*, Vol. 27 No. 2, Apr. 1969, p. 161
- 26) 福島康人, 前掲書, pp. 131—136
- 27) 宮川公男『PPBS の考え方とそのねらい』自治省情報管理室編, 前掲書, pp. 23—24
- 28) 加藤昭吉, 前掲書, 森竜雄「PERT」(昭和39年)及び「続 PERT」(昭和40年), 日本能率協会
- 29) 野村総合研究所編「ポリシィ・アナリシスの実際70年代の政策課題とその解決手法」日本経済新聞社, 昭和48年, pp. 150—153
- 30) 同, pp. 61—63
- 31) S. H. ドール, G. H. フィッシャー他, 福島康人訳, 前掲書, p. 200