

社会福祉計画論序説〔Ⅲ〕

——社会福祉計画と福祉指標——

高 田 真 治

Ⅰ 最近の社会福祉と経済の動向

Ⅰ—i 社会福祉政策の動向

A・カーンは、アメリカ社会福祉の発展過程を二つの節、すなわち1930年代のニュー・ディール（福祉国家の社会保障段階）と、1960年代の貧困撲滅戦争（福祉国家の社会計画段階）でとらえている。前者はなお救貧法の制度上及び態度上の残滓がいたるところにみられ、「市場」が支配しているが、後者は人間を優先し尊重することが指針となって消費権とその他の公共政策という領域が割り当てられ、選択は決定的な点で市場機構にとらわれないでなされる¹⁾。

大恐慌1930年代初頭の社会事業家の社会思想の特徴は、自由放任主義を批判しアメリカの伝統に基くアメリカ人の社会連帯主義を強調、とくにアメリカ・デモクラシーを強くうちだしたこと、および社会立法、社会計画への意欲およびソーシャル・アクションを強調したこと、とされる。ニュー・ディール政策がはじまるとこれを契機にケースワークの技術は飛躍的に発達し、連邦緊急救済局には有能な専門社会事業家が雇用され各州や地方公共団体の救済機関を監督し、また社会福祉事業施設は私立のものより公立のものがしだいにふえた。こうして1935年の社会保障法を頂点として社会福祉政策や公的な社会福祉事業のウエイトや勢力が急激に増加し、そしてケースワーク、グループ・ワーク、コミュニティ・オーガニゼーション（以下C.O.と略す）またソーシャル・アクションという社会福祉事業諸技術の再評価、再編成そして確立をみるのであるが、しかし事態は次第

に戦時体制へと向うことになる。戦時に入って、社会福祉はいっそうその範囲が拡大するとともに、強調点が労働力の動員およびその心理保全へと明確に移行していった。したがって社会保障とか、社会制度の拡大というニュー・ディール期の思想は明らかに後退し、社会福祉の従事者はその理念から分離し、スローガン化していったデモクラシーのもとで、ただ技術そのものの内にもってしまつたのである²⁾。

この思想のリバイバルとでもいふべき1960年代には、その代表的なものとして前半の青少年非行防止のための動員（1962）、および後半の福祉権運動（1966）といった直接行動が多発することとなるが³⁾、このような動きに対応して政府においても各種の立法化をすすめることとなる。たとえば、社会福祉、教育、雇用及び精神衛生の領域での制度的変革を形成するのに深くコミットした立法の部分的なリストとして次のものがあげられる。

- 1961 Juvenile Delinquency and Youth Offences Control Act
- 1962 Manpower Development and Training Act
- 1963 Community Mental Health Centers Act
- 1964 Economic Opportunity Act
- 1965 Amendments to the Social Security Act⁴⁾

60年代の意味深い一連の変革は、各々独自性はあるが、しかし密接に関連した次の現象——都市化と貧困の“再発見”、国家政策、公民権運動、オートメーションの苦しい進行および非軍事的な

公共支出の領域の探究——によって動きはじめたといえる。すなわち、福祉サービスの概念を恩恵としてよりもむしろ権利として捉えることは、ソーシャル・ワーカーの役割における、またクライアントの自己決定やワーカーの責任性といったジェネリックなソーシャル・ワーク概念における急激な変化を意味している。同様にサービスの提供に関する基本的な考え方が改正されるにつれ、C. O. にとって第一義的である調整やプランニングおよび変革機能をもつようになる、ということである⁵⁾。

以上のように福祉サービスを権利として認識し公的施策の積極的な推進を要求してゆく市民の運動およびこれへの行政の対応は、いわゆる福祉国家を志向する60年代の特徴といえるが、カーンはさらに、この福祉国家をこえて社会計画国家の出現およびそれに伴う専門家の問題にふれ、生活のパターンを敏感に受けとめ一次的集団に対する熱望を具体化するために、個人の尊厳を守り、利用者を市民としてみるに不可欠な、現代社会にとって重要である新しい都市の諸設備としての social utilities の実現を強調している。彼のこの social utilities の概念は、産業化、都市化の特徴と状態、われわれの直面する社会問題の本質、および社会としての価値の優先性を考慮した上でとられるべき社会福祉の手段 social welfare measures であり、回復—治療をはかる保護的サービスとしてのケース・サービスと並ぶものである。

周知のごとく、H・ウィレンスキーとC・ルポーはアメリカ合衆国における社会福祉についての二つの支配的な概念として、大恐慌以前に一般的な考えである緊急機能を伴う補充の機関としての「補充的なもの residual」と、現代産業社会における正当で適法な機能としての「制度的なもの institutional」とをあげている。そして現在のソーシャル・ワークの傾向はこの中間コースを示しており、文化的社会的状況の反映として、より高度に産業化するにつれて第二の考え方が普及する、とのべている⁶⁾。

社会福祉を補充的なもの、応急的機能として考える傾向もなお根強いといえるが、個人の可能性を最大限に実現しよう、また社会的役割を発達させるために、社会的支持としてのサービスの

制度化の重要性が強く認識されるようになった。カーンはこの制度的認識をさらにすすめたといえるわけであるが、先の social utilities について次のごとく説明を加えている。すなわちこれは逸脱、問題をかかえて不適応である（この考えは救貧法の遺物）という意味での患者、クライアント、保護受給者といった、いわば病理的順応ではなく、都市—産業社会の相互依存に対する人間の合理的反応であり、公共施設 public facilities と発達段階に応じた施策の提供 developmental provision に分けられる。前者は図書館、公園、キャンプサイト等、全ての人々に手に入りそして好きな時に利用される資源であって、これについてはニードや特別の地位を確立することを要求されない。後者は所与の地位、またはカテゴリーでもって個人の手に入るプログラムであって、権利として自動的に利用できる発達上の諸施策、すなわち昼間保育、10代の子供のキャンプ、新生児をもつ母親たちの訪問看護などがこれにあたる。

今日緊急を要する課題は、公的に保証された制度を創造することであり、ケース・サービスと social utilities が最適の状態にミックスされたシステムの必要であり、その計画であることが以上から理解されるであろう。

I — ii 経済政策の動向

A・カーンは、われわれは福祉国家をのりこえて社会計画国家の出現に直面しており、ここではじめて社会的問題に対するわれわれのとりくみは応急的な脈絡の中においてではなく、基本的な目標を考慮に入れた展望のもとにおいてなされるとのべ、社会的、制度的改変を主張しているのであるが、この認識は社会福祉学の領域に限られたことではない。むしろわが国においては、主として経済学の領域で福祉に関する以上のような制度的改変について論ぜられてきたといつてよい。

周知のごとく、わが国における60年代は所得倍増、経済成長の時代であり、これに伴い多様な弊害が生起した。非市場基準の重視はいうまでもなく、この産業社会の高度化に伴う弊害の認識にもとづくものであり、これは経済学の領域において今日主張されている、公共経済あるいは福祉経済の問題である。われわれにとって、より具体的に

はいわゆる「GNP批判」——市場機構と公共政策の問題であろう。これらについて論ずることは筆者の能力をはるかにこえているが、前節のアメリカ社会福祉の理論的動向に対応したわが国経済学における動向として、簡単にせよ敢えてふれておかざるを得ない。

GNPは生産、分配、支出の三面にあらわれた市場経済活動の規模を表わす概念であり、市場機構の量的パフォーマンスを示す、と定義されている⁷⁾。古典的には国民所得の増大、安定、平等が経済的福祉を高めると考え、そしてこれが高まれば経済以外の要因をも含めた福祉全体もとくに反証がない限り高まるだろうと想定されていた⁸⁾。しかしながら高度経済成長のもたらした、公害に典型的にみられるような外部不経済の増大とともに、GNPは福祉の指標としてその限界が認識されるようになってきた。そこでGNPがよってたつところの市場機構を認めた上で、経済指標としてのGNPを修正しようとしたのが、NNW (GNW)あるいはMEW (Measure of Economic Welfare)であり、他方これらとは別に非経済的指標を用いて、人間にとっての福祉の諸側面を測ろうとするのが社会指標 social indicatorsである。

NNW, 社会指標はいずれも市場機構が福祉の向上に必ずしも貢献しえないとする「市場の欠落 market failure」⁹⁾の認識に基くものであるが、この計量化の動きと対応して、市場機構のわくに極限されることなしに出来るだけこれを補正して人間的福祉の経済的条件を考えなおそうとするも

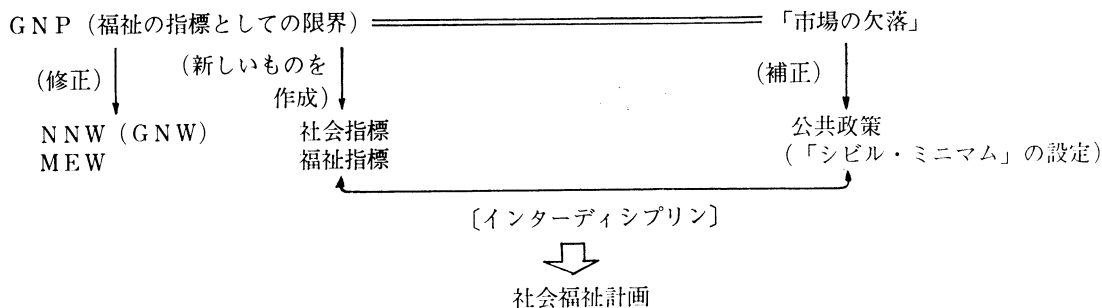
のが公共政策である¹⁰⁾。つまり福祉の視点から市場機構を補正する公共政策のあり方を求めようとするもので、このためには市場と政治のルールの確立とともに、目標となる「福祉」及び出発点となる「与件」とを見直す価値的視点を明確にする必要がある¹¹⁾。

公正分配を旨とする福祉経済論は、その特徴として次のことがあげられる。すなわち、(1) 広義の福祉の問題（とくに分配の公正や生活の質）を考慮に入れてその内容を明示し、それを目的的に追求する、(2) 市場の限界を明確にし、公共財部門においては社会化原理と計画原理を中心におく、(3) 政治と経済の結合、以上である¹²⁾。GNPの福祉の指標としての限界、市場の欠落の認識にもとづいた社会指標ないし福祉指標の作成と、公共政策が技術的、政策的に相補ってこそ科学的かつ公正な福祉の実現がすすめられると考える。この意味で東京都におけるがごとき「中期計画——いかにしてシビル・ミニマムに到達するか」(1968年以降)及び「福祉指標について」(1972年)の平行的研究、実施はその限界を認めつつも社会福祉計画を旨とするパイオニア的施策として評価するものである。

以上を簡単に図示すれば次のごとくならう(図1)。

経済及び社会の問題が深刻化するにつれ、福祉国家への指向が強く打ち出されるようになった。この福祉国家論は議論のあるところであるが、ここでは次のごとく認識されている。すなわち、一方において、経済発展の歴史的過程のなかで、自

図1 指標と公共政策



由放任の市場経済が国民の多面的な福祉を実現するうえで万能ではありえなくなったという認識にたち、みずから福祉サービスの提供について責任をもつ。しかし他方において、政治的にも経済的にも個人の活動の自由を尊重する、いいかえれば福祉国家は民主主義政治機構のもとで混合経済体制を組織しようとするものである。個人のコントロールの及べない事態にたいして国家が責任をもつわけであるが、この理念が具体的に表現される場としての政治の論理と経済の論理を同じ次元で考えていこうとするのが公共経済学であり、その運営のための包括的な手段が経済計画である。

この経済計画の取り組むべき問題の基本的性格は次のごとく要約される。(1) 混合経済の論理的帰結であること、(2) 経済体制のゲームのルールを求める実験的プロセスであること、(3) 三人の不完全な王様である消費者、生産者および政治のあいだに、あらためて人為的な整合化 coordination をはかることによって経済体系を組織化しようすること¹³⁾。

以上、アメリカ社会福祉の動向、およびこれに対応した我国の経済政策の動向について極めて大ざっぱではあるが考察してきた。みられるように以上の所説は、今後の社会福祉の方向、ないしは問題点を提示したのものとして重要なものであろう。特にカーンにおいては、社会計画を基にした社会的変革、制度的改変を示唆していることは意義深い。しかしながら他方、今日の福祉国家論を背景にした経済計画は、われわれ社会福祉の視点からみると問題なしとはいえない。以下、計画の問題について検討してみたい。

Ⅱ 社会福祉計画と関連計画

Ⅱ—i 経済計画

周知のごとく、戦後間もなく経済開発が唱えられ、従ってその目標を計画的に達成すべく指示的誘導的なものではあるが経済計画が策定、公表されている。敗戦直後は資源確保が重点施策であったが、昭和30年に入って経済自立および成長へと向うことになる。すなわち昭和30年以後の経済計画をみると、経済自立5ヶ年計画(昭和30年)、新長期経済計画(32年)、国民所得倍増計画(35年)、

中期経済計画(40年)、経済社会発展計画(42年)、新経済社会発展計画(45年)、及び経済社会基本計画(48年)であり、2～3年毎に発表されていることになる。ここでわれわれが注意したいのは、経済社会基本計画以降経済計画にも「社会」という名が冠せられていることであり¹⁴⁾、その重点政策課題として「社会開発」を含んでいることである。とくに経済社会基本計画においてはこの内容を、豊かな環境の創造およびゆとりのある安定した生活の確保、としてより積極的な姿勢を示しており、そしてその分野をみると、前者は環境保全、生活環境施設、全国交通通信ネットワーク、農林業環境の整備、後者は社会保障、住宅、雇用環境、教育スポーツ、となっている¹⁵⁾。

この「経済社会」という意味が“economic society”ではなくて“economic and social”であるとするならば、これら社会開発の範疇のものは社会計画 social planning として、別に体系化することが必要であり、かつ妥当であると考え。何故ならこれは、社会的、非貨幣的ファクターをもつものであり、これに対し経済計画とは貨幣チームで設定されるからである。国民生活向上のための計画体系として、経済開発に対応して経済計画があり、そして社会開発に対応する社会計画が確立されてこそ両者は相互補完し、ポジティブな相乗効果を表わすものであるといえよう。

このことは地域レベルで考えてみると、なおいっそう不明確であった。すなわち経済開発は、地域レベルでは「地域開発」としてすすめられてきたが、地域レベルにおける社会開発としての「地域共同社会開発」も、いわゆる「地域開発」として前者に包摂されてしまったといつてよい。否、地域共同社会開発は存在しなかったというべきであろうか。もともと国連によってすすめられた地域共同社会開発 community development は、住民の主導性と参加に基く活動を尊重し、これをすすめるために技術およびサービスを提供するものであり、具体的にはソーシャル・ワーク技術としての C. O. すなわち共同社会の全体的調和および計画立案を要件として推進すべきものであると考えるが¹⁶⁾、この理念が全く欠落している。

経済開発は、全体的な計画にもとづいて地域レベルでの計画がたてられ、そしてその相互の整合

性、有機的連関を保ちつつ進められるといえる。すなわち計画策定の手続きとしてはトップ・ダウン方式である。これに対し社会開発は C. O. を基礎にした先の方式がとられるべきであるから、いうまでもなくその手続きは問題当事者としての住民の参加にもとづくボトム・アップ方式となるであろう。したがってこの計画手続きにおいても基本的に経済計画は区別して体系化される必要があると考える。しかしながら現実には両者は明確化して考えられておらず、経済計画の発展的形態として、この中に社会計画を包摂しようとしているのであり、したがってその当然の帰結として、社会開発においてはボトム・アップ方式は全く考慮されてはいなかった。

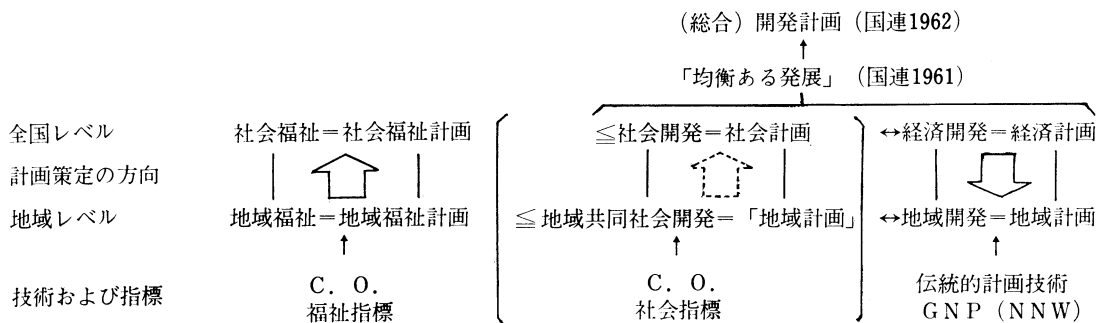
これは経済計画としての「経済社会計画」という考え方に問題があるのではないか。経済開発と社会開発は「均衡ある発展」は望まれるものであるが、その評価の尺度および計画策定、実施の手続きは基本的に異なるものであり、両者は明確化されねばならないのである。しかし現実には既に混同を来してしまっている。そこでわれわれは、概念を明確化しかつ福祉の観点から、ある意味では弥縫策ではあるが、それをより積極的に実現していくために「社会福祉計画」を提案したい。したがって社会計画が、その本質的なプロセスにそって遂行されるならば、ここでとりあげようとする社会福祉計画とは同義の、ないしはその上位概念として考えられるものである。

以上の関係を図示すれば（図2）のようになる。

II—ii 社会計画

わが国における先駆的かつ代表的な社会計画の研究書として伊部氏のものがあるが、彼は社会計画の起源として、（1）窮乏からの自由、怠惰からの自由の達成を目標とする先進国の経済計画の進展——社会保障の補完、および（2）後進国の開発——経済開発と均衡のとれた社会開発、をあげ¹⁷⁾、その内容を次のごとく述べている。すなわち、「社会計画は発展のための意識的計画的に社会的に組織された努力、または施策のうちの社会的側面を指すものであるから、社会保障、社会福祉、公衆衛生、人口政策、教育、住宅、都市計画、その他の環境整備、レクリエーション、労働および社会目的をもった経済政策——たとえば中小企業、農業の近代化——を含むこととなる。社会計画は、さらに均衡のとれた発展を目的とするものであるから、経済計画と『調和』したものでなければならないと同時に、社会計画として含まれた諸要素間にも一貫した考え方、調和、協同がなければならないことになる¹⁸⁾。」ここではその領域を明示するとともに、経済計画と社会計画とを明確化し、両者の調和、相対的独自性をのべているのであるが、しかしながら彼の主張においても「日本でも幾度か経済計画を樹立したが、回を重ねる度に社会面への配慮が強くなっており、現在の所得倍増計画は、経済計画であると同時に社会計画——例えば所得格差の是正——でもある性格をもっている¹⁹⁾」、というがごとく社会計画が経済計画に包摂されていること、あるいはその二重的性格としての認識の事実をみるのであり、こ

図2 諸計画の関連と手続き



こにも社会計画の独自性が育たなかった事情をうかがい知ることができよう。

R・メイヤーは社会計画の伝統的な、補充的アプローチ residual approach としての部門計画 sectorial planning, あるいは広範に受け入れられてはいるが、しかし結論として不可能である総合計画 comprehensive planning よりも、新しい社会計画の概念として社会構造の改変 social-structural change と呼ばれる計画モデルを主張している。これは、その構造を形成している地位、役割のコンビネーションの変化によっても、またその構造を占めている人々のタイプにおける変化によってももたらされ、ここにある基本的仮説は、社会構造の改変は個人の行動や状態に顕著なインパクトを与えるものであり、公共の重要性という社会的問題を形成するものである²⁰⁾。すなわち、「社会問題の根源は社会秩序、つまり相互作用のシステムに携っている個人の間にある組織化された一組の関係のどこかにあり²¹⁾」、これを計画的に改変しようとするものである。

富永氏はメイヤーの、計画された社会変動——計画された社会資源の再分配、望ましくない社会資源の分配に起因する社会問題解決のための計画的改変という、この社会計画の定義を支持するとともに、社会資源の分配が望ましくない状態として次の二つの下位類型を区別している。すなわち (1) 諸機能的要件が許容水準 (たとえばシビル・ミニマム) 以下であり、あるいは部門間にアンバランスがある場合、(2) 社会資源ないし社会財の分配が社会正義に反するようなやり方でなされている場合、以上である²²⁾。

社会計画のタイプとして少くとも次の三つのものがあることが示されるが、そのうち第三のもの、すなわち組織の政策の変革こそが重要であると考えられる。(1) 教育などの自己開発、充足を刺激するような方法によって人間の態度、行動のパターンを変えようとするもの、(2) 社会的、機能的体系を変えようとするもの、(3) 公的組織の政策を変革することによって、社会の状態をかえようとするもの。この第三のものは、人々に提供される財やサービス及び施設の量、質、利用性および範囲を修正するためになされる。これらの殆どは組織的活動によってなされるもので

あり、その集会的、組織的政策はその後も長きにわたって人間の福祉の上に多大の影響を与える性格のものである²³⁾。

結論として、社会計画とは社会資源の分配公正化のための計画的な社会的構造の改変、ということができよう。その具体的な要素は教育、保健、経済保障、社会的協同等広範にわたるが一般的に次の領域であるといつてよく、社会計画の仕事はこれらについて意味のある結果をもたらすように同時にかつ調和して作動させることである。すなわち、(1) 教育 (成人の訓練及び再訓練を含む) (2) 所得維持プログラム (社会的不調整によって経済的に窮している人々のため)、(3) 社会的サービス及びカウンセリング、(4) 医療サービス (一般及び予防の双方、また特殊な医療サービス)、(5) 犯罪防止と更生 (法律の強化、行刑学及び執行猶予)、(6) 住宅 (人的資源開発には必須の要素)、(7) 雇用 (これは経済計画の主たる関心であったが、社会計画もこれなしには語れない)、(8) 差別と分離と闘うための手段 (平等なとり扱いを強化するための手段および教育)、および (9) 物的、精神的ニードをよりよく充足するための政策やプログラムの全体²⁴⁾。

II—iii 社会福祉計画

社会福祉の領域における計画、またインターディシプリナリーなとり組みは、保健福祉計画、非行問題また都市開発などの面にみられるが、未だ社会福祉計画としての概念は確立しておらず、社会計画と互換的に用いられている²⁵⁾。ソーシャル・ワークは伝統的にその視点は個人の変革にあり、人間行動への社会的影響の重要性を認識しているが、その実践の概念としての環境の展望に欠いていた。したがって、C. O. から発生した社会計画とか社会的介入 social intervention への関心は、その領域における少数性の故に独立の、適切な理論的基礎の確立を困難なものとした。すなわち、ソーシャル・ワークの第一の仕事は社会変革よりもむしろ個人の変革であると考えられたので、C. O. も補助的な方法と考えられたのである。その目的は個人のケースの治療において、ソーシャル・ワーカーによって必要とみなされたサービスの提供のために、コミュニティの資源を動員す

ることであった。したがってプランニングは次のように認識された——社会福祉資源とニードの段階的な、より効果的な調整²⁶⁾。ここにみられるように、ソーシャル・ワーク、すなわち C. O. が、社会計画という広範かつ重要な問題のとり組みへと発展しようとしたにもかかわらず、結局はそこでのプランニングは、ニード・資源調整という C. O. のプリミティブな認識へと矮小化されてしまった事実が如実に示されているといえよう。

しかし今日では、こうした状況を脱皮して社会福祉計画への積極的なとり組みがみられる。「社会福祉計画は、個人の変革よりも価値のある組織や制度の改変や継続により、関心をもつ。それは人間の状態を高めあるいは高めない制度的配置およびその提供である。社会計画が、ある個人の変革に焦点を向けるとき、それは組織や制度の意思決定に大きな役割を演じているところの人々に向けられる。社会福祉計画では、合理的な議論、政治的影響あるいは再配置によってなされる個人の変革は手段であって目的ではない²⁷⁾。」

M・レインは福祉計画について、福祉の目標およびそれらを極大化する用具に焦点をあて、プランニングの相関した二つの課題は配分 allocation と調整 coordination であるとしている。配分は競争的申請者 competing claimant に対して限られた資源をいかに配分するかという問題であり、次の三つのカテゴリーに分類される。すなわち、(1) 社会的、経済的、物的のセクター間、(2) 社会福祉領域のいろんなセクター間、(3) 単一の特定化された社会セクター間でのいろんなタイプのプログラム間、以上である。社会福祉領域における配分とは、保健、教育、住宅、所得保障など社会サービス間の資源配分であり、これはバランスの原理に従う。また第三は以上の各領域内におけるもので、これには二つのタイプの問題、すなわち、分野による資源配分とクライアントによる資源配分とがある。

一方、調整については次のごとくである。これは垂直的及び水平的な二つの側面の問題がある。前者は、国家、州、地方レベル間の調整であり、これらは財政、管理、法律及び専門的忠誠によって結合させられる。後者は主権（公私、民間）、機能的特殊化（保健、教育、住宅等）、サービス

を受けるクライアントのタイプ（年齢、収入、問題などによってグループ分けされる）、および用いられた技術（教育、医療、ソーシャル・ワークなど）であって、これらは相互作用しており、個別的にとり扱えず全体的にとらえる必要があるものである²⁸⁾。したがってここでも、福祉の目標極大化のための資源配分の公正と整合、そのシステムの計画的改変が主張されているといつてよからう。

社会福祉計画のとり組むべき課題については、次のような段階が設定される。すなわち、(1) 一般および特定の人々の社会的正義を定義、再定義すること、(2) 社会的問題を軽減し、社会的目標の実現を旨とした特質や性質について、社会的施策、プログラム、組織及び制度を設計また再設計すること、(3) 社会的勢力を整理、再整理すること、(4) 対象 intended である人々及びその他の人々に関する計画された改変および計画されなかった効果のインパクトを定期的に（もし継続的にでないなら）評価、再評価すること、そして、(5) 再定義された社会正義、社会的問題の再評価、組織、制度、整理された勢力という課題を責任をもって開始すること。それ故資源は再分配されるであろうし、また社会的過程は改訂された社会的目標へと再び向うであろう²⁹⁾。これらは直線的ではなく、循環的ないしはラセンのプロセスであり、調査とプランニング、及びアクションすなわち実施というトライアディックな過程を介してすすめられるのである。そして、その範囲は広いが、次元としては次のごとく要約される。(1) 社会福祉サービスすなわちヒューマン・サービスのプログラムの設計と開発、(2) 人々に加えられる弊害の予防、(3) いろんな種類とサイズの組織、制度及び社会システムを開発し、変革した時には保存するプロセス、以上である³⁰⁾。

社会計画と社会福祉計画の関連を概念的に明確にする要素は今までのところでは見られず、なお互換的に用いられているといえる。目標、プロセスともに本質的に同じであるといつてよいが、しかし、その対象とする問題領域から判断するならば、前者は後者の上位概念とされよう。そして個別、具体的な計画策定は地域レベルを基礎として

社会福祉固有の視点にたつて地域福祉計画としてすすめられることになるが、もちろん先にボトム・アップ方式として示したように、より広域レベルへと拡大されていかねばならないであろう。

これらの点については今後さらに十分な検討が要求されるが、いずれにしても社会福祉計画は、住民のニーズを充足するため、社会生活上の問題を解決するためのものであり、したがって社会計画のなかでは、社会福祉の機能としての予防的社会福祉、調整的社会福祉、開発的社会福祉そして保護的社会福祉の四部面が均衡ある発展をとげるよう、将来の展望がなされねばならないである

う³¹⁾。

Ⅲ 社会指標と福祉指標

Ⅲ—i 社会指標

社会制度を計画的に改変していくためには、現状の水準を全体的に正確に把握すること、およびこれにもとづく目標設定とともに計画策定がなされねばならない。計画とは、具体的な目的をあらかじめ立て、その実現に向かって能動的にシステムを制御することである³²⁾。そこで、この用具としての指標をとりあげ検討してみたい。

表1 指標研究—簡単な年表

国	経済計画(参考)	自治体他	国外
'63 総合生活指標の構想(厚生大臣官房企画室)	'60 国民所得倍増計画		'61 「社会開発と経済開発の均衡」(UN)
	'62 全国総合開発計画		'61 開発計画 (UN)
	'63 「地域開発に関し人口問題の見地から特に注意すべき事項」について意見(人口問題審議会)	'64 生活構造モデル作成の研究(国民生活研究所)	
	'65 中期経済計画		
'66 将来の国民生活像—20年後のビジョン(国民生活審議会)	'67 経済社会発展計画	'68 ~東京都中期計画(いかにしてシビル・ミニマムに到達するか)	'66 Social Indicators (Bauer ed.) (Gross; Social Systems Accounting chap. 3) • UNRISD, The Level of Living Index (Drewnowski)
	'69 新全国総合開発計画		'69 Toward a Social Report (US. HEW)
'70 国民生活白書 (S44版)	'70 新経済社会発展計画	'70 HEW ソシアル・レポートのために(国民生活研究所) UNRISD 福祉水準指標(国民生活研究所) UNRISD 生活水準指標(国民生活研究所)他	
	'71 勤労者福祉総合指標(労働白書)	'71 「シビル・ミニマムの思想」(松下圭一)	
'73 新しい福祉指標NNW (経済審議会)	'73 経済社会基本計画	'72 福祉指標について(二基準点方式による福祉指標作成のこころみ)(東京都計画局企画部)	'72 Social Indicators and Social Policy (Shonfield & Shaw ed.) • Quality of Life and Social Indicators in "Welfare" chap. 4 (N. Reschen) • Social Indicators. Recommended List of Social Concerns (OECD)
		'73 福祉サービス水準の測定に関する調査研究(大阪府民生部 地域開発研究所) • 「福祉生活の指標を求めて」(村田・丸尾) • 社会指標と社会計画(富永健一)	
'74 社会指標(国民生活審議会)		'74 社会発展と社会水準(富永健一) 他	

「社会指標」に関しては、1960年代になって、とくに1966年のR・パウアーの著、「社会指標 Social Indicators」を契機として研究がすすめられているものであり、以後、国連社会開発研究所 UNRISD のドレノフスキーによる「生活水準指標 The Level of Living Index」及び「福祉水準指標 The Level of Welfare Index」(66年)、アメリカ合衆国保健・教育・福祉省 HEW の「社会報告をめざして Toward a Social Report」(69年)、また OECD の研究(72年)などが代表的なものであり、わが国においても時を同じくしてすすめられている。これらのうち主なものは(表1)³³⁾のとおりであるが、これから明らかなように「生活指標」、「福祉総合指標」、「福祉指標」、「社会指標」あるいは「生活水準」、「福祉水準」といった標題がみられる。しかし、いずれもその対象としている領域ないし目標は、人間にとっての基本的ニードであることは、ほぼ一致しているといえる(表2)³⁴⁾。したがって両者は同義として扱われることがあるが³⁵⁾；ここでは、「社会指標」および「福祉指標」として、その概念および関連について検討しておきたい。

以上にすでにふれているが、社会指標作成の目的は次のものに要約されるであろう。すなわち、
(1) 国民の福祉水準の全体的な判定、(2) 社

会報告の作成、(3) 社会計画の策定、以上である³⁶⁾。社会指標の定義については、未だ確立されたものはないが、先のもののうちパウアーおよび HEW によれば以下のごとくである。

「社会指標——統計、統計のシリーズ、他のあらゆる形式の資料——は、われわれの価値と目標について、われわれがどこに立っておりまたどこに行こうとしているかを評価すること、および特定のプログラムを評価し、それらのインパクトを決定することを可能にさせる。³⁷⁾」

「社会の主要局面の状態について要をえた、しかも均衡のとれた判断をうながすところの直接的かつ規定的重要事項にかんする統計のことであると定義してよかろう。それはいつでも福祉の直接的尺度であり、さらにまたそれが『正しい』方向に変化し、他の事情にかわりなければ、物事はよくなり、したがって人々も一層暮しよくなったと判断されるのである。³⁸⁾」

わが国では67年の経済社会発展計画において、計画の社会的側面へも目が向けられることになったが、とくに73年の経済社会基本計画においてはこれと平行して NNW 作成の努力がなされ、翌74年には国民生活審議会によって「社会指標」が発表された。これに先だって63年には総合生活指標の構想が発表されているが、これは人口問題審議

表2 指標体系の主要因の比較

基本的ニード	「生活水準指標」 UNRISD, 1966	「社会指標」 USHEW, 1969	「社会指標」 OECD, 1972	「福祉指標」 東京都, 1972	「福祉サービス水準」 大阪府, 1973	「社会指標」 国民生活審議会 1974
医療・保健	健康 栄養	健康及び疾病	健康	健康	健康	健康
家 政	宿所 環境	物的環境	物的環境	住生活 自然環境	自然環境 居住環境	物的環境 家族
産 業			雇用と勤労生活の質	労働	労働環境	雇用と勤労生活の質
経済保障		所得と貧困	財・サービスに対する支配	所得・消費	生存 (最低生活の保障)	所得・消費
教 育	教育	学習・科学・芸術	学習を通しての個人の発達	教育	教育・文化	教育・学習・文化
社会的協同	安全 (環境)	社会的流動性参加と疎外 公共の秩序と安全	個人の安全と法の執行 社会的機会と社会参加	連帯 交通・通信 安全	安全	犯罪と法の執行 コミュニティ生活の質 階層と社会移動
文化・娯楽	レジャー	(学習・科学・芸術)	時間と余暇	余暇	(教育・文化) 余暇等の充足	(教育・学習・文化) 余暇
					生きがい	

会において地域開発問題に関する審議が行なわれる過程で生れたのであり、そのきっかけとなったのは単一の貨幣尺度を中心にしてうんぬんされる経済計画が、結局は住民の福祉という観点を軽視することになるという事実に対する反省であったと思われる³⁹⁾。このように、国家レベルにおける指標の開発研究は、経済計画ないしは「経済社会計画」と平行して、またその反省に基づいてすすめられているのである。一方、自治体、研究所、研究者によっても指標作成の試みがなされている。これら自治体における研究は、それぞれ独立のものを開発しようとする方向として評価され、ここでは東京都と大阪府をとりあげたが兵庫県、宮崎県等においてもなされている。また、とくに香川県においては「香川県プログラム体系およびアウトプット指標」として、PPBSの適用という側面から先駆的努力が続けられている。⁴⁰⁾自治体ないし「地域」における指標の作成は、先にのべた地域福祉計画の観点からもその重要性が認識されるが、この点については「福祉指標」としてもう少し検討する。

III—ii 福祉指標

社会指標と福祉指標の関連については次のごとく示される。すなわち、「社会指標は社会体系（国民社会の体系）の状態のさまざまな側面と、その諸活動の水準を表示する指標であり、福祉指標はその一形態として主観的な生活満足度の側面と客観的な福祉の状態の側面の結合をはかったものである。⁴¹⁾」社会計画は社会指標によって数量的に表示された福祉水準を目的変数の位置においた、政府——中央または府県ないし市のレベルの——による年次計画である。すなわち客観的な社会体系の状態に関する指標としての状態指標と福祉水準をあらわす指標としての福祉指標、その両者を独立、従属の関数関係でとらえ、これが評価関数によって満足のタームに評価されて福祉指標に翻訳される。この評価関数は社会の価値基準のおき方のルールであるから、ある一つのコミュニティには、ある一つの時点で支配的とみなされうる価値基準が多少とも成立しているという仮説から出発する⁴²⁾。

この両者の関係の説明は妥当なものと考え

が、ここで当然のことながら「支配的な価値基準」が問題となる。社会指標にもとづいて社会計画が策定される時、その目標設定の尺度が国民一般のものと一致しているならば、国民の価値基準を正確に反映しており、そしてそのための適切な手続きがとられるのであれば、先の観点からその社会計画は社会福祉計画としても妥当なものといってよい。しかしこれを「専門家」のみの客観的判定にまかすのか、あるいは妥当な手法を用いることによって国民ないしは住民一般を対象として、そのニーズ、意思を反映すべく調査を行うか——原則として後者の方式をとらねばならない。これこそが国民（住民）の意思を最も適確に反映した評価関数といえるであろう。

丸尾氏は、経済学者が従来なおざりにしてきた経済外の福祉を考慮するアプローチとして、NNWおよび社会指標に加えて福祉意識分析の必要をのべている。すなわち、最近発達してきた意識分析の計量理論を用いて、人々が福祉要因として考えている因子を明らかにし、かつウエイトづけも行う。こうして金、物的原単位、および心理的な意識の三つの面を総合的にみたものを福祉指標とすることを提案している⁴³⁾。

社会福祉計画、その用具としての福祉指標の決定要因は「住民参加」といってよく、この観点からその手法が体系化、確立されねばならないことが明らかとなった。しかし計画策定、指標作成は住民参加といっても一般住民には不可能といっただろう。これを理由とした従来の専門技術的ないしは強制的な計画策定の手続き、その問題性に対抗するものとして「弁護者としてのプランニング Advocate Planning」があり、またこれらに伴ってワーカーの教育の問題などもあるが、これらの諸点については、計画についてさらに具体的に検討する機会にあわせて検討することにしたい。

- 1) ここでのべるA・カーンの所説については以下の論文、著書を参照。Alfred J. Kahn, ed. *Issues in American Social Work* Columbia U.P. '59; "New Policies and Service Models: The Next phase," *American Journal of Orthopsychiatry*, vol. 35, No. 4, (Jul. 1965) pp. 652—662; "The Societal Context of Social Work Practice," *Social Work*, vol. 10, No. 4, (Oct. '65) pp. 145—

155. 『ソーシャル・ワーク 実践の背景となる社会情勢』, ワインバーガー編, 小松源助監訳, 「社会福祉論の展望」(上) 所収; “Perspectives on Access to Social Services,” *Social Work (U.K.)*, vol. 26, No. 3, (Jul. '69) pp. 3—9; “Public Social Services: The Next Phase—Policy and Delivery Systems,” *Public Welfare*, vol. 30, No. 1 (1972) pp. 15—24; *Studies in Social Policy and Planning*, Russell Sage Foundation, (1969); ed, *Shaping the New Social Work*, Columbia U.P., (1973).
- 2) 一番ヶ瀬康子, 「アメリカ社会福祉発達史」, 光生館, 昭和38年, pp. 179—243.
- 3) 冷水豊, 『Social Action—アメリカにおける歴史的発展と批判—』, 関西学院大学社会学部紀要, 22号, 1971年, pp. 247—258.
- 4) Martin Rein, “Social Planning,” *International Encyclopedia of Social Sciences*, also *Social Policy*, Random House, '70, Chap. 2.
- 5) Charles F. Grosser, *New Directions in Community Organization*, Praeger, (1973), p. 5.
- 6) H・ウィレンスキー, C・ルポー; 四方寿雄監訳, 「産業社会と社会福祉」(上), 岩崎学術出版社, 1971年, pp. 143—146.
- 7) 塩野谷祐一, 『福祉と現代経済学』, 東洋経済, 昭和47年6月20日号, p. 6.
- 8) 丸尾直美, 「経済政策」, セミナー経済学教室3, 日本評論社, 1974年, p. 16—18. 同「福祉国家の経済政策」, 中央経済社, 昭和43年, pp. 3—44.
- 9) 都留重人, 「公害の政治経済学」, 岩波, 昭47, pp. 93—99.
- 10) 安場保吉, 『高福祉社会と市場機構』, 安場・貝塚編「公共経済学の展開」, 日本経済新聞社, 昭48, pp. 38—49.
- 11) 塩野谷祐一, 「福祉経済の理論」, 日本経済新聞社, 昭48, pp. 56—57.
- 12) 丸尾直美, 「経済政策」, p. 32.
- 13) 塩野谷祐一, 「福祉経済の理論」, pp. 58—96.
- 14) この問題については, 拙稿『社会福祉計画論序説』, 社会学部紀要, 第25号参照。
- 15) 経済企画庁, 「経済社会基本計画」, 昭48, pp. 16—18.
- 16) 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43, pp. 53—63.
- 17) 伊部英男, 「社会計画」, 至誠堂, 昭39, p. 348—; 同『社会計画と社会福祉』, 厚生省大臣官房企画室編「住民の生活と新産業都市」, 昭39, p. 196.
- 18) 同「社会計画」, pp. 364—365.
- 19) 同『社会計画と社会福祉』, p. 196.
- 20) Robert R. Mayer, *Social Planning and Social Change*, Prentice Hall, (1972), pp. 2—3.
- 21) *Ibid.*, p. 132.
- 22) 富永健一, 『社会体系分析と社会計画論』, 思想, No. 587, (1973. 5), pp. 64—65.
- 23) R. Morris and R. H. Binstock, *Feasible Planning for Social Change*, Columbia U. P., (1966), pp. 14—15.
- 24) Lyle C. Fitch, “Social Planning in the Urban Cosmos,” F. Cox et. al. ed, *Strategies of Community Organization*, Peacock, (1970), pp. 328—329.
- 25) 例えば, Elizabeth Wood, “Social-Welfare Planning,” *Annals*, vol. 352, (Mar. 1964), pp. 119—128.
- 26) R. R. Mayer, *op. cit.*, pp. 8—11.
- 27) Jack Stumpf and Ben P. Granger, “Social Welfare Planning; An Essay,” H. R. Trecker ed., *Goals for Social Welfare 1973—1993*, Association Press, (1973), p. 188.
- 28) Martin Rein, *op. cit.*
- 29) J. Stumpf and B. P. Granger, *op. cit.*, pp. 185—186.
- 30) *Ibid.*, p. 187.
- 31) 岡村重夫『保健福祉分野におけるプランニング—その理論的考察』, 橋本・三浦編「地域活動の方法」, 全社協, 昭48, 所収, pp. 20—26.
- 32) 青井和夫『経済社会・社会計画・全体計画』, 社会保障研究, vol. 9, No. 3, (1974), p. 34.
- 33) ここにおけるそれぞれの文献については正式な書き方をしていないが, この表から理解しようと思うので, 繁雑さをさける意味で省略する。
- 34) 基本的ニードについては, 岡村重夫「社会福祉学総論」, 柴田書店, 昭33, pp. 106—138.
- 35) 丸尾直美・村田昭治編「福祉生活の指標を求めて」, 有斐閣, 昭48, pp. 91—92.
- 36) 国民生活審議会調査部会編「社会指標#よりよい暮らしへの物さし」, 昭49, p. 15.
- 37) Raymond A. Bauer, *Social Indicators*, M. I. T Press, 1966, p. 1.
- 38) アメリカ合衆国保健・教育・福祉省, 国民生活研究所訳「ソシアル・リポートのために」, 昭45, p. 171.
- 39) 厚生省大臣官房企画室『総合生活指標の構想』, 前出「住民の生活と新産業都市」所収, p. 202.
- 40) 経済企画庁経済研究所「PPBSの研究」, 研究シリーズ第24号, 昭46, pp. 149—287. 自治省情報管理室編「地方行政とPPBS」, 地方財務協会, 昭46, pp. 224—275.
- 41) 東京都「福祉指標について(二基準点方式による福祉指標作成のこころみ)」, 昭47, p. 1.
- 42) 富永健一『社会発展と福祉水準』, 江見他編「福祉社会日本の条件」所収, 中央経済, 昭49, pp. 268—272.
- 43) 丸尾直美, 前出「経済政策」, pp. 22—24.