

社会福祉計画論序説〔VI〕

—福祉工学と社会福祉政策—

高 田 真 治

I 社会システムの変革

I-i 社会システムと価値システム

社会的機能、社会的相互作用における社会的側面の計画的変革について、社会福祉の視点およびシステムズ・アプローチの観点から検討してきた。社会システムの変革をはかろうとするための研究、また今日の技術の進歩をふまえてそれを積極的にさまざまな問題解決のためにとり入れようとする試みもすすめられているようである。そこで、本稿ではこの社会工学的研究の、社会福祉の関連領域における問題について検討し、それらの社会福祉計画との関り、またそれに対する貢献の可能性をさぐってみることにしたい。

社会工学とは、「社会現象をシステム的にみることによって、現象間の因果関係を総合的にとらえたとともに、そのようにして得られた認識をもとに、社会的矛盾をなくするような新たなシステムを見つけ出していくという、きわめて実践的な学問」¹⁾である。すなわち、社会システムを工学的あるいはシステム工学的に体系づけようとする学問であって、「システムとは何かを明らかにし、ここから社会システムとは何かを解明し、その社会システムの研究、設計、運用にシステム工学的手法の適用がどのように可能であるかを検討し、これら一連の考察を体系づけることである」²⁾。

ボールディングのシステムのレベルによれば、社会—文化システムは第8番目に位置し、人間に役割を負わせたシステムであった。既に検討した

ごとくシステムとして把握する場合重要な要素は、当該システムとその環境との相互関係である。したがってその環境として、物理的（技術的）、経済的、社会的環境があげられるが、このうち社会的環境には、心理的因子、役割という人間的要因、また意思決定のための重要な要因としての価値と技能の多様化が含められる³⁾。

そこで、この社会システムを変革し、新しい、好ましいシステムを構成するという観点から、社会システムのモデルを構築する必要があるが、その構成要素は次の諸点である。すなわち、

1. 社会システムの構造（ないしは行動・活動）を示すモデル——多数の局面をもつ社会システムの構造を出来るだけ全体的に表わす。
2. 社会システムのパフォーマンス（業績）を測定するための指標体系——認識を目的とするもの、評価および制御を目的とする指標。
3. 社会システムの構成員がいただいている価値体系——価値観の多様化を前提として、その価値体系を社会システム・モデルとリンクさせることによって最適化をはかる。
4. 指標体系と価値体系を照合し、システム・パフォーマンスを評価する評価関数の設定——現実の社会状態と構成員の抱くニーズの達成度を評価する関数。
5. 社会システムを制御する政策体系。

以上の検討を通して、社会システムを全体として評価することにより部分的最適化を避け、他の条件の変化をも考慮したトータル・システムの改善の手がかりを得ようとするのが、社会システム研究の今日の目的であるといえる⁴⁾。

1) 林雄二郎・片方善治、「社会工学 社会システムの理論と応用」, 筑摩書房, 昭46, pp. 27—28。

2) 同, p. 38。

3) 同, pp. 73—124。

4) 大来佐武郎他、「社会システムモデルの基礎研究」, 科学技術と経済の会, 昭48, pp. 97—117。

B. グロスは構造—機能分析をすすめて、構造—業績という二つの側面をシステム論を基礎にして検討することにより、「国民の状態」を明らかにしようとした。すなわち前者はストックの状態であり、後者はフローの状態であっておのおの次のごとく示される。

「社会体系の構造は、(1)人々と、(2)非人間的資源とが、(3)下位体系に組織化されたものから成り立つが、(4)それらの下位体系は、互いに、(5)また外部的環境と相互作用し、しかも将来の業績能力を与えるに役立つところの、(6)ある価値と、(7)中央指導体系に従うものである」⁵⁾。

「社会体系の業績は、(1)各種の欲求者の欲求を充当することであるが、(2)それには産出の各種類・性質および数量を生産し、(3)将来の産出のために体系の能力に投資し、(4)投入を能率的に使用し、(5)資源を獲得し、(6)各種の行為の準則と、(7)技術的・管理的（指導）合理性の各種の概念に合致するよう、これをなす諸活動から成立している」⁶⁾。

システムはその環境との相互作用の過程を通して成長・発展していく可能性をもっている。社会システムの成長・発展は、より現実的には最適化・満足化の方向で変革のための政策手段、計画化が図られることになるが、ここで問題となるのは、先の両者にも強調されているごとく、それを決定する社会システムの、具体的には社会システムの構成員の価値体系である。しかるに今日の社会は、価値観が累層的、多様な社会であり、したがってそれに基因する要求、さらに目標は多様なものを追求しなければならないという重大な課題に直面しているといえよう。いうまでもなくこれは、表出された要求にもとづいてニードを明確化するということが前提である。そして、「より根底的な目標を重視するという視点にたつて政策の体系をつくりかえ、社会システムをつくりかえ、また人々の価値体系をつくりかえるとともに、社会システムの革新と技術的革新によって可能となる諸目標の両立可能領域の拡張に努力する」⁷⁾、こ

とが必要となるのである。

人間の行動は、社会の諸制約の下でのいろいろな行動の選択肢の中から、その価値観に合致するものが選択され、そしてこの行動の結果は評価されてフィードバックされるわけである。したがって価値観の変化を社会変動の結果としてではなく、価値観とその他の社会構造とは相互依存関係として考えるのがよい。すなわち、価値システムとは社会システムに影響を与え、そしてこの社会システムの変化が価値観にフィードバックされると考え、社会システムを次の図式でらえる。

$$\begin{array}{ccccc} \text{資源(R)} & \rightleftharpoons & \text{活動(A)} & \rightleftharpoons & \text{価値(V)} \\ \text{インプット} & & \text{プロセッサー} & & \text{アウトプット} \end{array}$$

ここで社会システムは機能的概念であり、価値システムは構造的な概念、つまり価値システムとはトータル・システムとしての社会システムの一部構造である⁸⁾。

吉田民人氏は、社会システムについて「情報・資源処理のシステム」というパラダイムを提起し検討している⁹⁾。これによれば、社会システムの構造とは社会システムの情報—資源処理の定型的パターンであって、所有構造ないし意思決定構造、活動構造および福祉構造の三つの基本的な構造領域が抽出される。このうち「福祉構造」についてみれば、これは社会システムの要件充足つまり福祉の定型的パターンであり、社会システムの諸要件の量的ならびに質的な充足パターンのことである。そして、「福祉構造を制御する構造情報の中核は社会システムの動機づけ（動因喚起と目標設定）のパターンを規定する『選好体系』—諸要件の、つまり具体的には各種の福祉領域や福祉項目の、重みづけの序列、いわば福祉観—」であり、したがって社会システムの構造変動、福祉構造の「革新」とは、なによりもまず選好体系の革新であり、福祉観の転換である。

結論として、社会システムの重要な要素は「価値」であり、多様化した人間の価値観を前提としてその価値体系を社会システムの中で変革してい

5) B. M. グロス、酒井正三郎訳、「社会システム論」、同文館、昭44、p. 38。

6) 同、pp. 39—40。

7) 正村公宏、「計画と自由、社会システム改造の理論」、NHK、昭47、p. 173。

8) 大来佐武郎他、「社会システムモデルの開発研究科」、学技術と経済の会、昭48、pp. 159—167。

9) 吉田民人、『社会システム論における情報—資源処理パラダイムの構想』、現代社会学、vol. 1, No. 1 (1974)、pp. 19—21。

くことが必要なのである。したがってここでは、エゴイスティックな個人の利益の追求ではなく、先に「自己実現」の項で検討したごとく、人間の尊厳性の主張であり、より根源的な価値に関するものである。個人の価値観の尊重は人間の根源に根ざした多様性・個別性の尊重であり、したがってこれから乖離した個人の価値は、すなわち「個」としての価値の追求は、個人と社会の相互作用というここでの視点からは相反するものであり、コンセンサスの得難いものであろう。

多様化を前提として最適化をはかるシステムは、必ずある一部分を切り捨てる発想へとつながる恐れがある。すなわちその最適化の評価基準が課題となるのであるが、これを従来の経済的効率、能力的功利主義でもってするのでなく、これこそが転換されるべきなのである。

社会福祉のためのシステムの変革とは、相互作用の観点からクライアントの問題を明確にし、その解決のためのサービスを提供することに他ならないが、このためには、社会構造、社会的相互作用の変革はもとより、その下位体系である社会的サービスの体系、さらにこれらの根底に横たわる価値システムの変革がなされなくてはならないといえよう。

I-ii 社会工学と福祉工学

「社会システムは常に予断を許さない環境の変化にさらされていると言い得るが、その変化に即応できるような、柔軟かつ適応性に富むシステムの研究、設計、運用が必要となるのである。このシステム研究、システム設計、システム運用の基礎となるものが社会工学の理論であり、その具体的展開のための手法が社会工学の手法なのである」¹⁰⁾。

社会問題解決のための社会工学は、情報管理、犯罪コントロール、汚染対策、交通・運輸問題を全体的にとらえ、それらをプロジェクト化したカ

リフォルニア・プロジェクトが有名である。このプロジェクトにおいては、今日の社会問題のうち上の4つのものをサブ・システムとしてとらえ、そのシステムの分析・設計を通して相互の関係をも追求していったものである。例えば情報管理については、郡、市、地区から報告される600項目にもわたる情報を合理的に管理・利用するために州の情報中枢である連合システムを設置し、これを行政レベルと社会福祉、資源、教育等のカテゴリーとに分類しておくものであり、これによってどの末端組織からの情報要求にもこたえうようになっている。社会福祉関係については、人口動態、失業者数、経済成長、産業構造等に関する情報を集めることによって、その関連対策の予測が可能となる¹¹⁾。

こうした取り組みは、わが国においてもはじめられているが、この応用についてはインターディシプリナリーなアプローチが不可欠であろう。

カリフォルニア・プロジェクトの取り組みの動機は、急激な人口移入によって起った社会現象、すなわち汚染・交通問題、青少年非行の増大、少数民族のゲットーの出現、地方行政の複雑化、が生起したことであり、この結果州行政に抜本的な改革をしないかぎり、こうした大きな問題に対処出来ないと考えようになった。さらに、予算縮減による影響を、同州で開発された航空宇宙産業の知識を適用してカバーしようとしたことである¹²⁾。

このプロジェクトの4つの課題のうち犯罪と非行の防止と規制について、もう少し詳しくみてみると次のごとくである。これはスペース・ゼネラル社に委託された研究であるが、14～19才の青少年犯罪の増加による支出増のために、まず現行システムの評価をし、犯罪の防止策および犯罪処理機関の内でのコミュニケーションの改善を図ろうとするものであった。そこで以下の現状システムの分析——犯罪処理システムのフロー図式の作成、情報システムの研究、犯罪システムの明確化——の結果、犯罪の発生率の高い4つの社会的特

10) 林・片方、前出、p. 124。

11) 同、pp. 222—223。

12) 高瀬保、「社会工学入門」、講談社、昭43、pp. 66—71。

徴が示された¹³⁾。この報告書は1965年夏のワッツ事件以前に既に作成されており、同地区は郡全体の中で4つの特徴がすべて存在する唯一の地区であったことが示されている。しかし当時は、この報告の価値がまだ明らかでなかったため、これに基く予防措置がとられるに至らなかったのである¹⁴⁾。

以上のような研究成果また経験をふまえての教訓は、問題を正しい規準でもって認識すること、そして費用と効果および計画技術の改良をも含めて、ふさわしい解決の方法を見出すこと、すなわちシステム分析の適用であると同時に、その有効性の実証でもあったといえるであろう。

わが国においても政府機関を中心にして、経済企画庁、科学技術庁、通産省、環境庁、また行政管理庁などの各省庁でこの種の研究へのとり組みがみられる。いずれもいわゆる公共政策における施設の立地、サービスの最適性について検討したものであるが、この公共部門における最適資源配分の困難性として次のものがあげられるであろう。すなわち、1) 社会福祉の向上という目的があってもそれが曖昧であること、2) 公共部門が行なう施策の効果を測定する指標がないこと、3) 私的財の価格に相当する自動調整因子がないこと、以上である。そこで、これを補う方法として次のものが考えられる。

1. 公共部門の諸施策が社会福祉の向上という目的に、どのように関連しているかをヒエラルキーの型に整理すること。
2. アウトプット指標の作成。
3. システム分析の導入——意思決定の科学化、有効化¹⁵⁾。

行政管理庁行政監察局による「老令者対策システム分析」について少し詳しくみるならば、この

研究は、「老令者についてその実態およびこれに対する行政施策の実施状況を系統的、計量的に把握し、行政需要の推計、行政施策の効果の分析及び諸代替施策の比較、検討を行い老令者対策の総合的效果に資すること」を目的としている。そこで、1) 居宅要援護老令者(面接調査)、2) 老人ホーム入所老令者、3) 居宅要援護老令者対策、および、4) 諸種老人ホーム、それぞれに関する実態調査を行い、これをもとにシステム分析を行う¹⁶⁾。

分析の方法としては、その属性に従っていくつかのパターンに細分するが、パターン化の要因として経済状態、健康状態、および家族関係の三つをとり、それぞれを三段階に区分するとそれらの組み合わせによって27のパターンが得られることになる。そしてこれらの各パターンについて、医療、リハビリテーション、生計、居宅、介護、孤独感、という6種類のニーズについて、残存ニーズ(需要)と施設受益状況(供給)の関係からA、B、CおよびDの4ランクを設定し、これから「必要と考えられる施策」を検討している¹⁷⁾。要援護老令者対策とその評価については、大きな側面として居宅老令者対策、および施設対策があげられるが、そのニードと対策を明確にするために、さらに具体的に次の諸点について検討する。1) 残存ニーズと行政施策、2) 残存ニーズ充足のための必要なコストおよび、3) 残存ニーズ充足のための方策、である¹⁸⁾。以上の手続きをまとめれば、次のごとく図示される¹⁹⁾。

技術の再評価あるいは事前評価を行なうテクノロジー・アセスメント(以下T. A.)は、社会学と同じくシステム分析を用いてすすめられるが、技術開発に伴う環境問題、例えば高層建築、原子力発電、また道路開発などの検討を中心とし

13) 大島・高瀬・山田、「社会開発プロジェクトの展開講談社」、昭47、pp. 43—47。4つの特徴とは次のとおりである。①中間層家庭で年収が5,500ドル以下の地区、②黒人人口が全人口の75パーセント以上の地区、③1マイル四方の人口密度が1万人以上の地区、④高校退学率の高い地区。

14) 同、p. 12。

15) 公文俊平他、「公共施設のシステム分析」、経済企画庁経済研究所、1973、pp. 1—2。1、2の点については、宮川公男他、「PPBSの研究—プログラム体系およびアウトプット指標を中心として—」経済企画庁経済研究所、1971、参照。

16) 行政管理庁行政監察局、「老令者対策システム分析報告書」、昭49、pp. 1—2。

17) 同、pp. 33—87。

18) 同、pp. 148—160。

19) 同、p. 3。

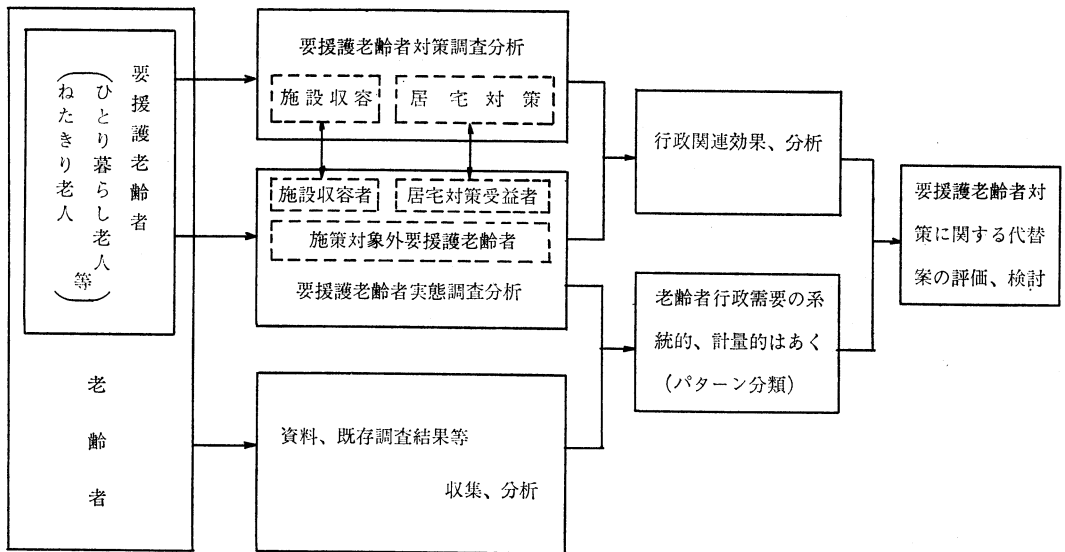


図1 高齢者対策システム分析の方法

てとり組まれた。すなわち従来は、産業革命以来技術の革新が至上であり、技術の可能性から出発してその可能性をできるだけ大きく発展させようとし、技術開発へのとり組みは一般に「模索的」な態度が基本であった。これに対し T. A. は、社会や人間や自然が何を技術に要求するか、という要求についての検討が先行し、これにもとづいて、どのような技術を発展させるべきかを判断する。すなわち「規範的」な態度であるといえる²⁰⁾。社会工学も T. A. もともにシステム工学的手法を用いて、多様な価値基準を前提とし、トータル・システムないしは価値システムの最適化をはかろうとするものである。しかし、T. A. はより人間、社会への影響を重点的に評価するという観点から、プロセス、制御の方法また技術革新の意味を考えようとするものである。

さらに、システムの思考をただ単に PPBS あるいは費用—便益分析を福祉の領域にまで適用し、その効率化を図ろうとするのにとどまるのではなく²¹⁾、これを含めて、今日の進歩した科学技術をより積極的に福祉の展開のために活用し、知識や技術の発達と人間の徳性ととの調和を旨とす

とする、福祉工学の試みがあらわれるようになった。従来の物質中心主義、能率功利主義の中で、恩恵的に老人、児童、心身障害者などの、いわゆる「社会的弱者」のみを対象とする福祉ではなく、²²⁾万人のための福祉、を展開するため、科学技術をどのように活用するかという研究である。このことは見方をかえると、心身の障害によって人間を差別するのではなく、その枠を取り除くことができる社会集団を、人間の意識のなかにも、またハードな構造としても創りあげることが目標となるのである²³⁾。

すなわち、「福祉の諸問題を再評価し、行政・技術の両面から技術体系を確立するものである。すなわち人間が関与するあらゆる産業の分野において、総合的な人間性復権の視座から、テクノロジー・アセスメントをおこない、それをもとに、これまでのシステム技術のトランスファー（技術移行）を積極的に推進するもの、」であって、次のごとく図示される²³⁾。

「福祉工学」もまだ未開拓の領域である。しかし、社会福祉のために導入しうる諸技術をいかに活用するか、という工学は、社会工学より、より

20) 岸田純之助、「技術文明の再点検 テクノロジー・アセスメント時代へ」、日本生産性本部、昭47、pp. 87—89。

21) 例えば、Murray Gruber, "The Trojan Horse: Objectives in Welfare Technocracy," *Social Welfare Forum*, 1973.

22) 合田周平、『福祉工学への出発—ロボット性の復権—』、システム、22号、p. 42。

23) 同、p. 38。

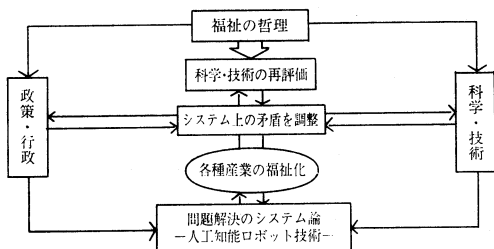


図2 福祉工学を推進するためのブロック図

鮮明な研究目的を担わせたものとして評価しうるであろう。

II 社会福祉政策の検討

II-i 最後の高貴な専門職？

社会工学, T. A., あるいは福祉工学という観点から科学技術を活用する一方, 当然のことながらそれに携わる専門職としてのソーシャル・ワーカーの資質・訓練の問題が生起するが, ここでは以上のコンテクストにおいてソーシャル・ワーカーを補助する用具としてのコンピューターについて検討することにしたい。

わが国の生活保護ケースワーカーに代表されるごとく, ソーシャル・ワーカーは一般に書類事務の増大, 繁雑化におわれ, 専門的ソーシャル・ワーカーとしてのサービスに専念できない状態にあるといっても過言ではないであろう。他の領域においては, ルーティン化されたデータ収集および処理は, 意思決定をスムーズにさせるための資料を得るために, コンピューターを利用することはもはや一般的であるといつてよいが, ソーシャル・ワークではなぜ積極的に活用されなかったのだろうか。これには次のような理由が考えられよう。

1. 専門職制が未だ確立していない反面, ソーシャル・ワークは対人関係を通してすすめられる極めて人間的な専門職であるという信念が

あること。

2. 施設間の調整が難しく, したがって中央情報センターといったものについての発想に欠けること。

3. 個別機関, 施設の前算が乏しいこと。

ここで最も重要な課題は第1点である。「サービスを提供したり人々を援助することを主たる任務とする専門職では, 今日のようなだんだんと機械化された非人間的な社会では, よりいっそう人間的であるべきだと考えられるので, 機械によってクライアントをインタビューするという考えは排除され, したがって, この問題についての合理的な議論はなされていない。ソーシャル・ワーカーと殆ど同じように人々の福祉に関する他の専門職のいくつかは, コンピューターの力を借りた技術を用いていることを指摘するのは無益である。これはただソーシャル・ワークが最後の高貴な専門職の一つであるというソーシャル・ワーカーの感情を強くするだけである」²⁴⁾。いうまでもないことであるが, しかし, 誤解をさけるためにあえて付言しておくならば, コンピューターが専門的ソーシャル・ワーカーにかわりうる技術を探究しているのでは決してない。むしろその専門的ソーシャル・ワーカーが生き生きとした人間関係の中で, よりその専門性をソーシャル・ワーク過程の中で生かすようにコンピューターが利用できるのではないか。もしそうであるならば積極的に採用すべきではないのか, という意図からである。

コンピューターは一般にアドミニストレーションの側面, 意思決定を早くするためのデータ処理に利用されている。すなわち, 必要なサービスの領域を決定したり不必要な努力を省く, 機関間の送致をスムーズにする, インテークから終結に至る時間を短縮する, 出来るだけ多くのクライアントに十分なまた経済的かつ合理的なサービスを提供する, など以上要するに監理者 administrator にとって頭の痛い問題への助力となる²⁵⁾。さらにデータ処理に加えて, むしろそれに包含されるものとして, 調査への有用性があげられる。今後社

24) Paul Abels, "Can Computers do Social Work?" *Social Work*, vol. 17, No. 5 (Sept. 1972), p. 6.

25) Theoron K. Fuller, "Computer Utility in Social Work," *Social Casework*, vol 51, No. 7 (Dec. 1970), pp. 606-607.

会福祉は膨大な費用を要することになるであろうし、また問題の複雑化という挑戦を専門職は受けることになる。そこで調査の拡大によって、現状またそれにもとづく予測をも行うことにより、この挑戦を受けることが出来るのである²⁶⁾。膨大な調査データはコンピューターなしではもはや処理出来ない。否、むしろコンピューターの発達が大規模な調査を可能にしたといつてよい。

もう一点はプログラムの効果の評価についてである。効果の評価は、責任あるプログラムをつくるためには何が決定的であるか、すなわち運営に関係するプログラムの目標と目的の定義を開始することである。一般に、多くの社会的機関はその目標があいまいであるから、それが操作化されアチーブメントの測定可能な指標が開発される必要がある。このアウトプットの尺度は機関の情報システムに組み込まれ、これによってプログラムの効果を評価できる状態となるのである²⁷⁾。

人材、機関など資源が少ない場合は、それをいかに有効に用いるかが課題となる。確認されたニード、そしてそれを充足させるために諸資源が十分に活用されるよう調整するのであり、かつ専門家がなしうることを明確にするとともに、それが客観的・科学的評価に耐えうるものでなければならぬであろう。

例えば、以上のようなデータの記録、調査を含めた統計的側面、財政的側面、および評価の側面に関する機関の実践のために、大量の情報を処理する **Service Evaluation and Information System (SEVINS)** が考えられている。これはシステム理論にもとづいたユーザー・システムであって、次のような機能・目的を有している。すなわち、

1. 管理的意思決定のための情報提供。
2. プログラム・プランニングの能力の助長。
3. 費用—効果および費用—便益分析にもとづいた評価研究、および、

4. 以上3つの目標の達成を助ける調査データの基礎の設定²⁸⁾。

アメリカ合衆国のジョージア州およびウェスト・バージニア州は、相対的に個人所得の低い、貧しい州といえるが、ともに社会福祉政策には建設的、前向きであった。そこで救済の増大、それにともなう管理上の複雑さから根本的な対策を考慮した結果、前者は **automated account system** を、後者は **automated welfare system** を設置した。これにより費用の節約とともに、ケースワーカー、クライアントおよび政府に対し情報の早急な入手を可能にし、したがってソーシャル・ワーカーを管理的職務から解放し、より意味のある受益者に対する個人的サービスに没頭せしめることができたという²⁹⁾。

ソーシャル・ワークが本質的に高貴な専門職として、人間関係によってすすめられるあたたかいものであることはいうまでもない。しかし、ソーシャル・ワーカーが事務的雑用、また単純な情報収集に時間を浪費することになれば、その専門家としての能力も半減されることになる。専門家として発揮すべきところ、またコンピューターで処理して何らさしつかえないものはそのようにすべきであり、したがってそれを専門職としての判断にもとづいて行うべきなのである。例えば、コンピューター利用を積極的に評価する立場から、ソーシャル・ワーカーとして人間とコンピューターは次のごとく比較される。すなわち、1) 記憶容量は一般にコンピューターの方が非常に大きい、2) コンピューターは人間よりも目的的で、そのバイアスはビルトインされたものに限る、3) コンピューターはオーバーワークによって悩まされない、以上である³⁰⁾。

ハリスは公共的福祉をシステムとしてとらえ、それに含まれるプロセス（サブシステム）のうち EDP (electronic data process) の観点から、次のようなケースロードの管理と統制に関するプ

26) *ibid.*, p. 608.

27) George Hoshino and Thomas P. McDonald, "Agencies in the Computer age," *Social Work*, vol. 20, No. 1 (Jan. 1975), pp. 11-12.

28) Edith Fein, "A data system for an agency," *Social Work*, vol. 20, No. 1 (Jan. 1975), p. 21.

29) Eleanor Chelmsky, "Welfare Administration and the Possibilities for Automation," *Public Welfare*, vol. 31, No. 3 (Sum. 1973), pp. 10-12.

30) Paul Abels, *op. cit.*, p. 9.

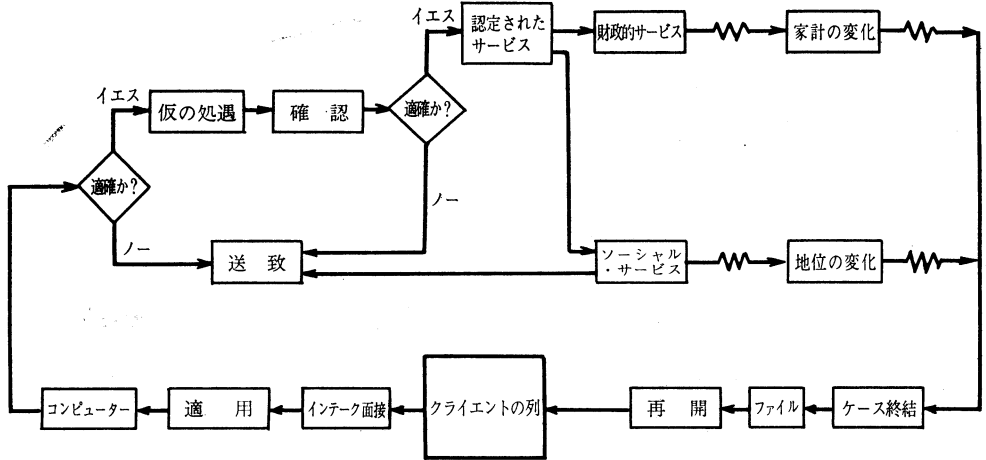


図3 公的援助ケースのプロセスのフローチャート

プロセスのモデルを提示している³¹⁾。ここではインテークは面接者によってフェースシートにしたがって面接されており³²⁾、具体的なサービスを財政的なものとソーシャル・サービスとに区別してすすめている。コンピューター処理によって単に財政的援助ですむような事例では、敢えて専門的ソーシャル・ワーカーが介入することはないと考える。

情報の集積とその利用が容易になれば、一方では秘密保持の課題が生ずる。サービスの需要の増大、また多様化に対応して、その機能化・効率化をすすめる一方、あくまでも個人のプライバシーと尊厳が守られなければ、自己撞着を来すこととなる。今日、個人の秘密は法律で、また職業倫理として守られているが、ソーシャル・ワークにおけるコンピューターの導入についても同様、技術的問題を含めて秘密保持のために立法化する必要がある³³⁾。基本的には、本来の目的であるクライアントの援助以外にコンピューターに記録された情報を用いないこと、また同時に、社会福祉におけるコンピューターの使用の潜在的可能性を評価する方法を開発することであり、これには関与

するいろいろな人々から成る ボランティアな集団 (advisory group) を加え、コンピューターの倫理的使用に関してサンクションを形成することである。「もし、われわれの業務において、コンピューターの使用についてのいくつかの基準を決定し、そしてその使用についての価値のシステムを開発できるならば、コンピューターそれ自身は、われわれがいつそれをを用いるべきか、いつ実際の人間を用いるべきかを決定するのを援助出来るかも知れない」³⁴⁾。

II-ii 社会福祉システム再考

一般に公共政策の結果が所期の目的に沿わなくなった原因として、次のようなものがあげられる。すなわち、1) 問題の複雑化、増大、2) 資源・資金・人的資源の限界、3) 協働すべき民間組織、官僚組織に内在する問題、などである。そこでこれらの問題をとり扱う新しいアプローチとしてシステムズ・アナリシス (社会工学) ないしはポリシー・アナリシス (政策研究) が要請されたのであった。

31) John K. Harris, "Systems Design for Welfare Programs : The Role of EDP," *Public Welfare*, vol. 24, No. 2 (Apr. 1966), p. 114.
 32) インテークもコンピューターで行う問題については、T. K. Fuller, op. cit., pp. 607—608, および P. Abels, op. cit., pp. 5—6.
 33) 例えば英国における、The Data Surveillance Bill, John H. Noble, Jr., "Protecting the Public's Privacy in Computerized Health and Welfare Information Systems," *Social Work*, vol. 16, No. 1 (Jan. 1971), pp. 40—41.
 34) Paul Abels, op. cit., pp. 10—11.

わが国における諸機関の社会工学的研究は、いわゆる都市問題に限らずテクノロジー・アセスメントをも含めると多岐にわたる。しかし、この研究上の大きな問題点は、分析者と分析依頼者（意思決定者）およびそれによって便益あるいは被害を受ける国民（住民）との関係である。これに対する一つの方策としてNYCRIのクリニカル・アプローチについてのべたが、ここでもそれを想起されたい⁸⁵⁾。かような研究の結果が政策化されるのは一体誰のためであるのかが、確認されなければならないであろう。

A. ポッツは問題解決のために、市民の代表や職員の参加を増大させるという視点からシステム工学のアプローチを用いている。システム工学の学際的チームによって、公共的福祉機関はサービスの管理においてこれを問題明確化の手段として用いることができる——ニードの決定、資源に対するニードの測定、および意思決定に到達するときにコンシューマーの経験と期待を利用するために。すなわち、ここでなされている重要な認識は、システムズ・アプローチはポテンシャルな問

題解決のためのより合理的な決定を提供することができ、また問題解決において市民の代表や職員の参加を増大させることができる、という点である（図4）⁸⁶⁾。

また、アメリカ公共福祉協会APWAの技術援助プログラムによれば、公共福祉のアドミニストレーターが意思決定を行う際、正確なデータとクライアントおよびコミュニティの意見、という二つの資源から閉ざされていた。そこで新しいサービス・システムをデザインして設置し、また運営するために、コミュニティ・ディベロップメント・アプローチをとった。これは次の主たる属性もっている：福祉政策とプログラムへのクライアントとコミュニティの参加、弁護 advocacy およびコミュニティ構造の活用、である⁸⁷⁾。

社会工学は社会システムをシステム工学的に体系化する学問ではあるが、単に問題を客観的にのみとり扱うものであろうか。リピットらのいうように、システムの計画的変革の要素は、変革推進者、クライアント・システム、知識、および関係である。したがって、クライアント・システム

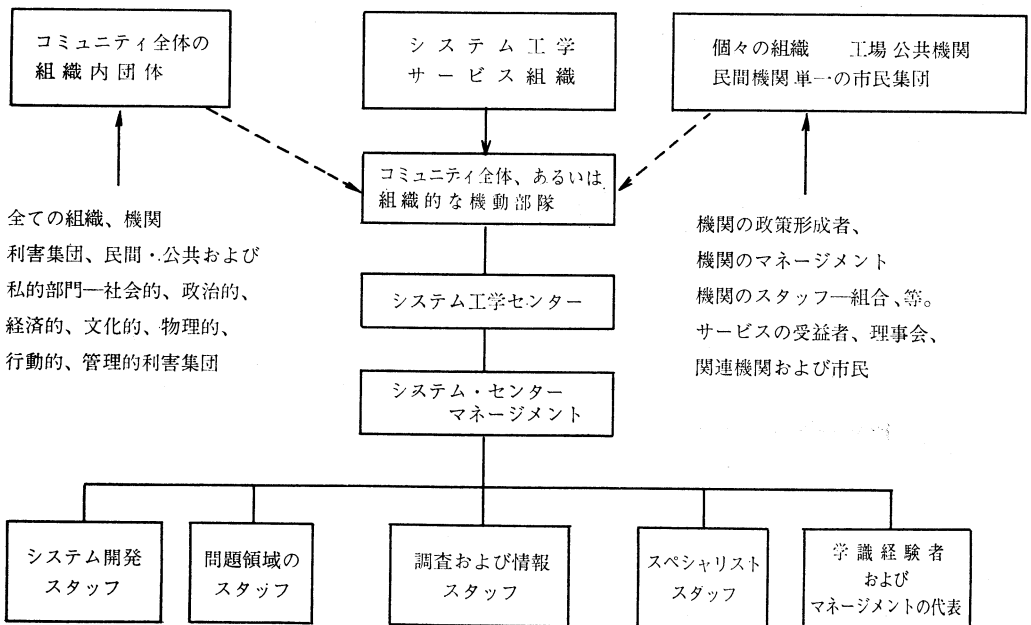


図4 組織構造—システム工学

35) 拙稿『社会福祉計画論序説〔II〕』, 関西学院大学社会学部紀要第28号, 昭49, pp. 67—68.
 36) Arthur W. Potts, "Systems Technology and Urban Affairs," *Public Welfare* vol. 28, No. 4 (Oct. 1970), pp. 423—424.
 37) William Friedlander, "Some Considerations in the Design of Public Social Service Systems," *Public Welfare*, vol. 28, No. 4 (Oct. 1970), pp. 430—431.

(組織構造、価値観などを含めて)の変革をはかるために、クライアントの参加を位置づける必要があろう。社会工学はかような側面にまでいたって考慮されなければ、住民(クライアント)にとっては意味、関係のない、依然としてテクノロジーの本質を欠いた単なる「技術主義、にとどまるであろう。

社会福祉の問題は広く深い。氷山に例えれば、水面下にある大部分のものとり扱いにこそ、社会福祉を生き生きとした柔軟性のある、また変化に対応しうるものになるか否かがかかっているといつてよい。この氷山の二つの部分、すなわち氷山の全体に焦点をあてること、システムズ・アプローチによる問題解決のみちであり、このことは次の三つの側面を意味している³⁸⁾。

1. 不連続な問題解決——直接の問題、すなわち水面上の部分の解決。
2. 継続的な問題解決——自己修正・自己適応の能力という、現行社会福祉制度の構造に組み入れる必要のあるサイバネティカルな機構。
3. トータル・アプローチによる問題解決——社会福祉構造の全体的環境を理解し、その全体的構造が何をすべきであるかに目を向け、そして全体の目的に適合するシステムを設計する。

わが国の社会福祉サービスは、「社会的弱者」であることを「認定、した上で、彼らに対して恩恵的になされる金銭的、物的給付を主とした保護的サービスである。しかもそれは、現実的・緊迫した要求に対してなされるものであって、将来の明確な展望にたつて、それぞれのサービスが体系化され合理的に位置づけられているものでもない。ここで「合理的」とは、それが本当にニーズを充足するにふさわしいサービスであるか、また福祉全体の見地から有効であるかどうかという研究なしに、ただ「行政的効果、のためにのみなされるようなサービスは決して意味していないことに注意していただきたい。

以上を実証するために、現行福祉法についてシステム・モジュールに基づいて検討してみよう。いずれの福祉法も法の体系としてはシステム・モジュールが枠組みとなっていることが明らかとな

るのであるが、ここでは繁雑をさけるために比較的条項の少い精神薄弱者福祉法と老人福祉法をとりあげた。さらにわかりやすくするために、インプットの内容を、人員・物品・施設・機関に、制御をインプットおよびプロセス制御に分けた。各項のあとに記してある数字は、それぞれの福祉法の条項であるので、内容については社会福祉六法を参照されたい。またサービスをすすめていくプロセスは、福祉の措置と業務に関するものに分けられるであろう。

さて、図から直ちに明らかになる問題点は、まず制御が非常に多いことがわかる。これによってインプットおよびプロセスを厳格に規定しているわけであるが、いうまでもなくこの規定は「最低基準、をオプティマム(あるいはマキシマム)と同一視している点からくるコントロールである。したがって、サービスのプロセス・内容に関するものは少なく、プロセスは極めて「法的、事務的なものとなっている、といつてよい。最も問題である点はフィードバックである。これは再審査請求、措置に関する不服の申告であり、むしろプロセス制御に入れてもよいものであって、母子福祉法にはこの条項すらない。すなわち国、地方公共団体の責務として示された理念、目的(アウトプット)に照らして、それがふさわしいかどうかを検討し、そうでなければインプットあるいはプロセスを変更するという、フィードバック本来のメカニズムではないのである。すなわち端的にいうならば、アウトプットは抽象的記述にとどまり、その具体的内容、質は問題とされていない。これは保護的・恩恵的発想を歴然と示したものであるといえ、かかる意味で、現行福祉法には真にアウトプットの評価にもとづいたフィードバックはない、といっているのである。いずれの福祉法にも、その法律の対象とする人達の「福祉の増進」を目的としているのであるが、福祉の増進のためには、長期の展望に立った、かつ総合的・全体的な視点に立った体系化——社会福祉計画が不可欠となるのである。このような観点からも現行法によるサービス・システムの変革がなされねばならないであろう。

38) Jack C. Bloedorn, "Application of the Systems Analysis Approach to Social Welfare Problems and Organizations," *Public Welfare*, vol. 28, No. 3 (Jul. 1970), pp. 280-281.

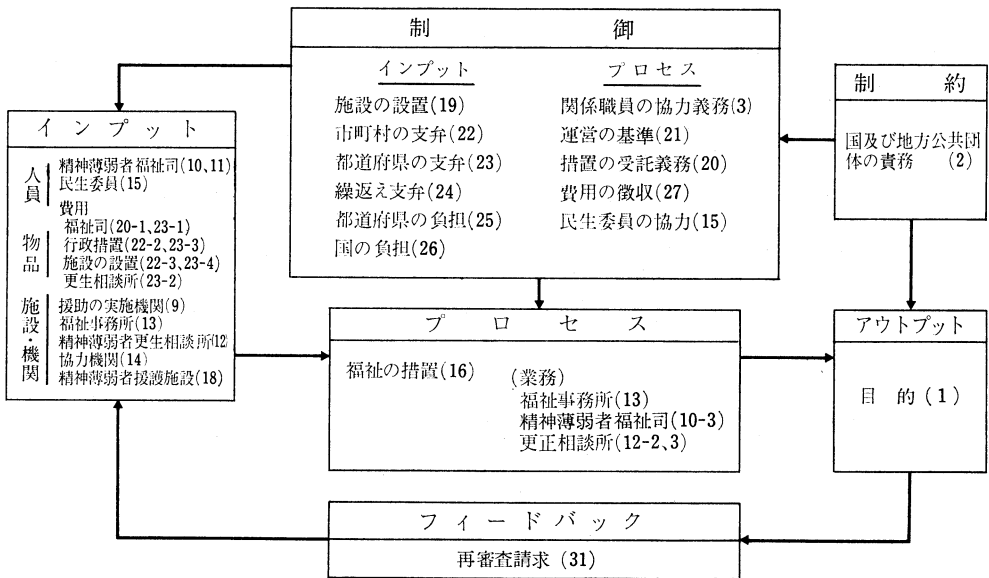


図5 精神薄弱者福祉法

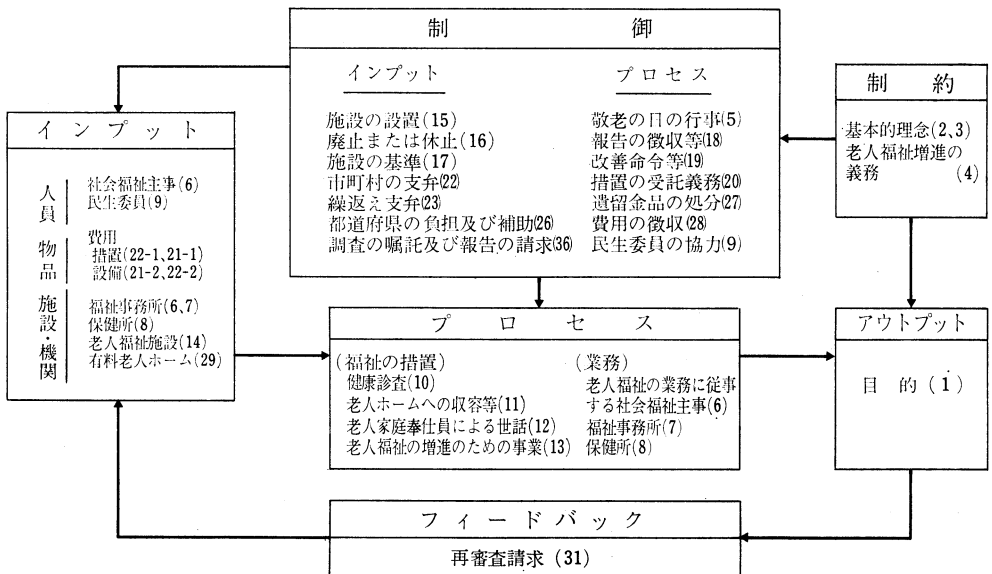


図6 老人福祉法

「社会システムモデルを構築する目的は、現実の複雑な社会問題（リアル・システム）の構成要素の相互関係を把握して、トータルな社会システムとしての行動を解析するだけでなく、こうした解析の上立って社会システム全体としてのパフォーマンス（業績）を測定し、日本人の価値体系に照らして、システムのパフォーマンスを評価し、これを現実の政策体系に反映させることにより、社会システムの行動を変更することにある」³⁹⁾。すなわち、現在の社会システムの状態から望ましい社会システムへと、システム工学の手法を用いて変革していこうとするのであるが、しかし、

問題が社会システムの技術的修正で解決するのか、あるいは社会の構成原理、ひいては人間の生存の目標自体の変更を必要とするのかは、今後も検討していくべき課題であろう。政策は、実現可能な個人もしくは集団の主観的選好を表現したものである。「政策」という言葉は、達成されるべき目的や、社会指標にもとづいて測定される目的達成度を明確化することによって「計画」という言葉におきかえられる⁴⁰⁾。この検討を、社会福祉政策の研究において十分行なうことによって、社会福祉のための社会システム変革の計画、政策化——社会福祉計画への方向が示されるであろう。

39) 大来他、前出「社会システムモデルの基礎研究」、p. 121。

40) 同、pp. 121—125。