

福祉政策の計画化のために

河野 博丈

本稿は、御遺族の了解のもとに、故河野博丈君の遺稿を佐藤嘉倫・高瀬武典・武川正吾の3人が共同の責任において編集・整理したものである。残されていた原稿が草稿であったために、文章表現や構成に不備があった。そこでわれわれ3人は、何よりも1本の論文として通用することを目標に、協議のうえ表現や構成を若干改めた。その方が河野君の遺志を全うすることになると信じたからである。われわれとしてはこうした編集作業が改ざんになっていないことを願うのみで

ある。

なお、今回の掲載にあたってはわざわざ追悼文を寄せていただいた富永健一東京大学教授をはじめ河野家の御遺族、東京大学文科三類昭和51年入学4B組一同、さらに東大大学院社会学Aコース自治会よりさまざまな面での御協力をいただいた。ここに厚く感謝申し上げます。

佐藤嘉倫

高瀬武典

武川正吾

河野博丈君のこと

昭和57年11月14日、われわれは惜しんでも余りある河野博丈君(当時・東大大学院修士課程2年)の夢多き未来を、永久に失った。

昭和54年4月くらい、河野君ははじめ学部学生として、次いで大学院生として、終始私のゼミにいた。若々しい知性にあふれる、しかしやや憂愁を含んだ河野君の顔を教室に見出すことは、私にとってゼミの時間の喜びの一つであった。私が何か発言に窮した時、私の目が河野君の目と合うと、彼は必ずその場のコンテクストにふさわしい有効な発言をすることのできる力量の持主であった。語学力に絶対の自信をもち、イギリスの福祉政策(ティトマスらのいう social administration)のプラス面とマイナス面の両方について龍大なデータをあつめていた。私が最近では福祉国家はイギリスより西ドイツだからと西ドイツのこと

をあれこれ話して研究を勧めると、河野君はそれを受け入れたが、理論面ではやはりイギリスだと思っていたようだ。また、実のお兄さんが数学者だということで、文科生としては数学的なこともよくできた。

河野君の専攻は福祉社会学で、福祉を権利論に解消する従来の議論の不毛と訣別し、福祉社会学を社会計画論やシステム理論とむすびつけて理論化しようとする立場であった。この考えは私の狙いとも一致しており、私は河野君の修論に大いに期待していた。その仕事は緒についたばかりで挫折したが、ここにその草稿の一片がある。河野君とゼミを共にした院生たちが、その断片を補綴して、一つの小論文ができた。これがこういうかたちで公表されることは河野君を知る私たちのせめてもの喜びであり、またそれは学友たちの河野君にたいする友情のあらわれでもある。河野君の御冥福を祈りたい。

富永健一

今日の「福祉国家の危機」と呼ばれる状況について福祉政策の立場からは、目標・効果・効率といった種々のレベルについて分析する必要がある。それらの分析をどう行い利用していくかが現在の福祉計画にとって重要な課題であり、単なる福祉の権利の主張のみにとどまらない政策科学的アプローチが必要である。こういうアプローチによる1つのモデルとして、フィードバック・プロセスをとり入れたサイバネティクスのモデルが考えられる。また、現代の「計画化」の背景にはサイバネティクスの発想とならんでシステム論的発想がある。しかし、既存のシステム論的政策決定分析モデルには、社会計画の基礎理論として考える場合、権力の問題が欠落する等の難点がある。さらに、現代における下位システム間の相互交換の拡大は、政策決定の際のモデル構成をより困難なものにしている。その中での社会調査の役割は、政策的介入の背後にある理論の検証、あるいは政策がその理論に基づいて有効に行われているか等検証すること、および社会問題の所在を示し、その説明・解決を考えるための手段を提示するところにあると考えられる。

I. 福祉政策への視点

1. 福祉政策と政府の役割

福祉政策の語は、英米で用いられる社会政策 (social policy) に近いものとしてここでは⁽¹⁾考える。とりあえず、中央政府・自治体による、国民生活に直接に関連する社会的資源の再分配を第一義的目的とする政策といったものを考える。具体的領域としては社会保険、生活保護、狭義の社会福祉 (老人対策、身障者対策 etc.)、公衆衛生が含まれ、他に、教育、住宅、医療などに関する政府活動の一部が含まれることもある。

現代の先進資本主義国家において、政府支出の増大、とりわけ、福祉政策に関する費用の急増はよく知られている。表1に示されるように、今日の政府支出の中では、何らかの所得再分配効果・福祉効果といった、マーケット・メカニズムを支配する効率の価値とは異なった社会的価値によって説明されるべき支出の割合が多くなっている。⁽²⁾この価値を福祉価値と呼び、現代の資本主義国家を、この二つの価値観の均衡の⁽³⁾上に成立したものと考えることにしよう。

表1 国民総支出の目的別分類構成比
(昭和45年度)

(単位:%)

	民間	政府
I. メリット財 [*]	56.0	8.7
(1) 基礎的生活の維持向上	39.9	1.1
(2) 健康の維持向上	5.0	1.2
(3) 教育文化の向上	1.6	3.2
(4) レクリエーション	4.6	0.1
(5) 交通通信の拡大	4.0	1.8
(6) 社会保障の充実	0.6	0.8
(7) 研究開発	0.3	0.5
II. 公共財	—	6.9
(8) 一般行政サービス	—	2.4
(9) 防衛	—	0.8
(10) 国土の保全	—	0.6
(11) 国土の開発	—	3.1
III. その他	26.0	1.1
(12) 生産の増大	21.1	1.1
(13) その他	4.9	—
国民総支出合計 ^{**}	82.0	16.7

(出所) 昭和47年度『経済白書』

(備考) * 民間支出の場合は、Ⅲと合わせて私的財として読むこと。

** 経常海外余剰 1.3% を加えると、100% となる。

塩野谷〔1973: 287〕より。

2. 福祉政策の目標, 効果, 効率

今日の「福祉国家の危機」と呼ばれる状況は、この均衡の喪失ととらえることができよう。こうした危機感は、福祉政策において種々のレベルで分析する必要がある。

1. 福祉政策の目標設定について

20世紀初頭のイギリスでの福祉政策の実施 (Liberal Reform) は、国全体の効率を高めるといふ国民的効率 (national efficiency) の運動に結びついていた。また T. H. Marshall [1965: chap. 6] も指摘するように、ベヴァリッジ計画に基づくイギリスの福祉政策の実施は、第2次大戦期の欠乏の中での国民の連帯意識の高まりに関連していた。この当時は社会的公正の要求と連帯性との間には調和が存在していたが、現在では必ずしもそうではない。たとえば社会全体に関する目標と個々の政策的目標との乖離、経済的目標と社会的目標との乖離がみられる。

初期の福祉政策が (古典的) 貧困を対象とし、その内実も生存最低水準 (Rowntree [1901]) といった形でとらえる事が多かったのに対し、近年の貧困の概念は、相対的貧困、または実質的不平等によってとらえられることが多くなった (Townsend [1974] など)。それだけに政策目標となりうる領域も拡がり、多様で高度化した国民のニーズに対応すべきことが行政側に求められている。しかし財政的制約から、これらのすべてに対応できないうえに、諸要求の相互に矛盾があったり、またその優先順位が明らかでないため、いかなる目標を設定するかが大きな問題となる。

2. 政策の効果についての疑問

K. Boulding が次の様に言う時、それは今日の福祉政策の効果についての疑問を代弁し

ている。

……社会政策を指向した我々の努力は多くの場合失敗している。……青少年のための事業に注ぎ込まれたあらゆる努力にもかかわらず、青少年非行の増加が見られる。貧困プログラムに注がれたあらゆる努力にもかかわらず、貧困は減少しそうもない。都市再開発に向けられたあらゆる努力にもかかわらず、アメリカの都市はますます解体に向かっているようである。家族カウンセリングと精神医学的ケースワークに注がれているあらゆる努力にもかかわらず、離婚件数、家族解体、放任児童などの数は減少するどころかかえって増大している。…… [Boulding, ⁽⁴⁾]

Boulding の主張は、政策に対する否定的評価へと結びついているように思われるが、政策の有効性を問題にする際には、もちろん、こうした立場のみではなく、政策の不充分さを批判し、その拡大や改善を求める立場もある。

3. 政策実施における効率について

政策が一定の効果あげたにせよ、同じ結果を、より少ない資源、少ない時間で実施することが出来なかつたであろうかという疑問は、資源の稀少性という問題が解決されない限り不可避である。民業一官業をめぐる近年の議論にもこれは反映されている。

20世紀初頭アメリカでの都市行政における「能率と節約」 (Efficiency and Economy) の運動は、特権的な官僚機構への批判でありえた。しかし、この種の議論は、問題を経済効率の領域へと限定し、社会的公正をはじめとする、他の価値に反する事が多い。

今日の福祉政策への批判はこの様に種々のレベルで行われている。ここであげた目標、効果、

効率といった概念は、⁽⁵⁾政策分析のための一般的枠組みとなり得るだろうか？効果・効率による分析は、福祉政策の分析としては限界を有しているように思われる。⁽⁶⁾それらは、社会的公正(あるいは公平性 equity)、利用のし易さといった他の基準との関連がより明確にされなければならない。

しかし、効果・効率による分析をどのように使い利用するか、また調査データによってそれをどのように測定していくかということは、現在のように、予算の制約下で総合的な福祉計画を実施していく必要がある場合には、是非とも明らかにしておかねばならない事だと思われる。

3. 福祉政策への政策科学的 アプローチの必要性

70年代の福祉に関する関心の高まりの際、福祉の権利の主張が強かった反面、政策目標の整合化を計り、公平で有効性のある効率的な資源の配分をいかに行なうかといった政策科学的議論は不十分であった。当時の論調を振り返って気付くのは、福祉政策のコスト意識の不足、市場に対する不信、公共部門に対する強い信頼感である。福祉見直しの代表的主張がなされた第二臨調の場では、(1)各種給付の所得制限の適正化、(2)生活保護における加算制度の合理化、(3)児童手当制度の合理化、(4)保育所制度の合理化、などが指摘されている。こうした批判に対して福祉政策の側が充分対応できないでいるのも、その政策科学的側面の弱さを示しているとも言えよう〔小室、1981〕。

福祉政策に対する政策科学的アプローチ(特にその一例である費用-効果分析)には、後で述べるように種々の困難が存在し、現状での応用可能性には確かに多くの制約がある。しかし、

個別的な福祉政策を、何らかの新しい理念に基づいて、整合化・統合化しようという試みは各国で行われ、また要請も強い。(OECDの総合社会政策 integrated social policyのアイデアはその一例である。)このような統合的な福祉計画の政策科学的分析が必要とされているのである。

II. 政策科学へのアプローチ

4. 「計画」とサイバネティクスの アプローチ

Lindblomは合理主義モデル(正確には rational-comprehensive, synoptic model)の、目的設定、およびそれに達するための最も有効で、効率的な手段の選択という図式を、(1)情報の不完全性によりこのモデルが不可能であること、(2)現実の政策決定過程はより政治的である、という2つの点から批判し、かわって、相互調整による決定という増分主義的アプローチ(incrementalism)を主張した。このアプローチは、いかなる少数者でも何らかの決定に参加し得る、より民主的なものと考えられている〔Lindblom, 1965〕。

確かに、Lindblomの主張する増分主義的アプローチは、情報の完全性を前提としていないという点で現実の行政過程の分析には有効である。しかし目的に対する最適手段の選択には必ずしも至らないという点で、総合計画の要請や、今日の福祉の問題(利益集団民主主義 interest-group democracy〔Lowi, 1979=1981〕に陥る可能性の問題、社会全体の公正といった問題)の解決のためには有効とはいえない。

それでは、情報の不完全性を前提としつつ最適な手段を選択することは不可能なのであろう

か？合理主義モデルのように、ある政策の選択にあたって可能なすべての代替選択肢の費用・効果を予想するという前提に立たなくとも合理的決定は可能である。すなわち、現実の政策を一種の実験とみなし、その効果を測定し、何らかの基準によりそれを評価し、結果を政策へとフィードバックさせていけばよいのである。これは、合理主義モデルで仮定されていた評価関数というものを増分主義モデルへ取り入れる方向である。ただしその評価プロセスをどうするか重要な問題となる。

実際の評価プロセスにおいては、ある政策が実施され始めてから、その効果が生じるまでかなりの期間が必要である。そのあいだ、その政策が訂正される事は少なく、目的・意義を一般国民に理解させるための努力がはられることが多い。そして、効果が多方面にわたる政策を、Schumpeter〔1943：chap. XXII〕が考えたように、エリートによる政策の提示・国民によるエリートの選出を通じて、国民が総合的に評価している。このモデルは、フィード・バック・プロセスをとり入れたサイバネティクスのアプローチの初歩的な形態と考えられよう。現代、多方面において進められている「計画化」の背景の1つには、このようなサイバネティクスの発想がある。すなわち、政策の策定・実行・評価・フィードバックというプロセスによって、諸政策がより明確に特定の目的へと整合化されることが多くなっているのである。

ただし、福祉の計画においてサイバネティクスのモデルを考える場合、フィードバックプロセスの概念については、自動制御——自動的にシステムの中に組み込まれたもの——のみならず、手動制御——フィードバックにおける主体的要因を重視したもの——も含めて考えるべきである。⁽⁷⁾

福祉計画に関して自動制御のみを採用する考え方に対する批判の根拠として、つぎのようなことが考えられる。まず第1に、福祉計画の領域においては、効果および効率に関する一義的評価が困難な事が多い。第2に、福祉政策そのものが本来、マーケット・メカニズムによる自動制御では解決できない問題に対する介入であった。第3に、福祉国家の機能不全や社会サービスの統合に対する行政の側の抵抗などにみられるように、福祉政策は制度化されると、自らダイナミックに変化し得る力をなかなかもちにくくなる。

5. 「計画」とシステム分析

前節では「計画化」の1つの背景としてサイバネティクスのアプローチの存在を指摘したが、「計画化」の背景には、さらにもう1つ、システム論的発想がある。たとえば第二次大戦後の先進資本主義社会における経済計画では、経済システムを、ケインズ・モデルによりとらえている。この場合、経済システムの操作のための、金融財政における有効な変数を見出し、GNP等の評価のための変数を見出した事が成功の大きな原因となっている。すなわち、経済システムを構成する要素の連関を示すモデルの発見が、計画の有効性をきわめて高めたことになった。

社会学の領域では、福祉政策の対象となるような資源の相互連関に関して、ケインズ・モデルのような計量的モデルを含む理論、変数間の関係式は、残念ながらまだ確立していない。しかしながら、政策が何らかのモデルを前提として行われることはきわめて必要であり、それにより、たとえ計量的なものでなくとも、政策が、関連しあう他の社会的資源の分配状態にどのよ

うな影響を与えるかということがある程度予測されうる。これが政策の副次効果も考えに入れた、より合理的な政策のための必要条件である。

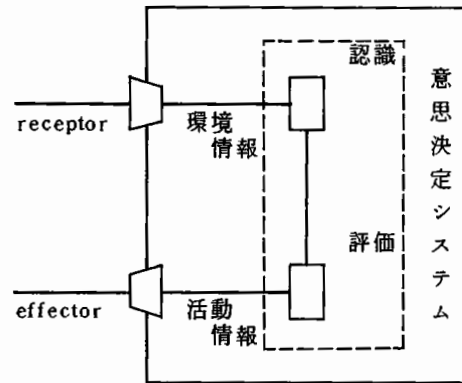
システムという概念についてここで少し整理をしておきたい。

システムの概念が社会科学において要請される背景には、相互関連のあり方をとらえ、事物を全体的にかつ合理的に把握しようとする要求が存在する。この意味で人間の相互作用の分析を研究の中核とした Simmel、および「均衡」概念を提示した Pareto を社会学におけるシステムの思考の明白な表現の始まりととらえてもよいであろう。

その後システムの思考は、主に機能主義の枠組みの中で社会学において定式化されることになる。そして、全体社会の存続といった単一の目的ではなく、複数のシステムが相互交換を行なうという形で「開放系のシステム理論」が Parsons たちによって洗練された⁽⁸⁾。しかしこの段階でのシステム理論は、主に（社会現象の）事後的説明の形式であり、予測や計画のための理論とは言えなかった。システム理論が社会計画の基礎理論となり得るようになった背景として、サイバネティクス、情報理論等の発展の影響を受けてシステム理論が意思決定の分析へと取り入れられ、さらに「自己組織的」システムの分析まで進んだことがあげられる。システム理論は、今日、一方ではアナロジーにもとづいて種々のシステムに共通する一般理論を求める方向と、社会現象のある部分を抽出し、（政策）決定のための作業モデルを構築する方向（システム分析）に分けられるが、ここでは後者に沿って議論を進める事にする。

システム論的アプローチを用いて政策決定を分析する際に、例えば村上・公文・熊谷〔1973〕は図1のようなモデルを考えている。

図 1



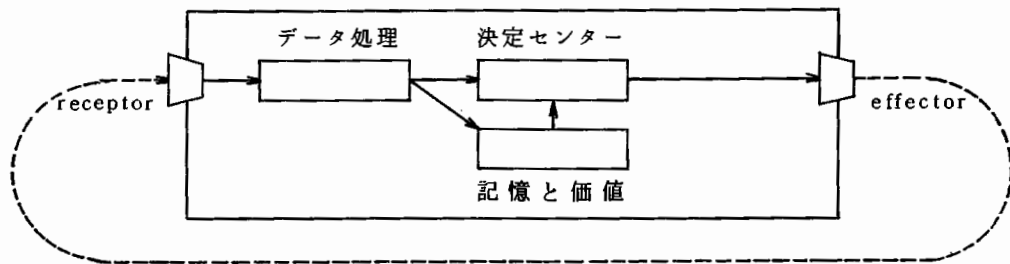
〔村上・公文・熊谷, 1973 : p.24 より〕

ここでは意思決定システムが検出・認識・評価・実施という4つの部分によって構成されている。認識機能は、環境イメージの形成と手段の「関連性・因果性検討」からなり、評価機能は、手段情報を評価し、活動情報を出項する。この種のモデルでは、決定の過程が、情報の流れとしてとらえられる。合理的行為の仮定のもとではこのモデルは有効だが、意思決定システムにとって中核的な役割を果たす目的・評価基準というものが、どのようにして設定され、特に環境とどうかかわっているのか、どのように変化するのか、という点が不明確である。

この種のモデルでは決定の過程が情報の流れとしてとらえられるが、ここでさらに、決定の結果も重視し、目的と決定との関連を明らかにするためフィード・バックの概念を導入して村上たちのモデルを修正すると、図2のような Deutsch〔1963〕=Young〔1968=1972〕的なモデルとなる。ここでは制御と操縦（steering）が焦点となり、政策の時系列変化をとらえることが可能になる。

しかし、社会計画の基礎理論として考える場合、これらのモデルにはいくつかの問題点が存

図 2



(この図は、Deutsch〔1963〕における記述を単純化した Young〔1968 = 1972 : 訳 64 ページ〕のモデルに、さらに修正を加えたものである)

在する。特に、目的設定、価値基準の設定がいかにして行われるのかについての分析がこれらのモデルについては不十分である。これは、この種の決定モデルが、社会全体の一部を抽出したモデルであるために、目的を所与のものとして考えるサイバネティクスモデルとなることに原因がある。そのため、諸目的の設定、それらの関連という政治的問題——権力の問題——がそこから欠落してしまう。

6. 全体システムとの関連

Deutsch=Young の政策決定のモデルが部分システムのものであるということをしこし敷衍しておきたい。目的設定、価値基準が外生変数であるとすれば、それは他の何らかのシステムからのインプットとしてとらえられよう。一方、政策実施の成果が環境に変化をもたらす、それが目的や価値基準に変化をもたらすことも考えられる。

これらは全体社会の体系をどうとらえ、その中での、政策決定主体のシステムをどう位置づけるかの問題としてとらえることができよう。例を福祉政策の面で考えてみたい。福祉政策のモデルとしては次のようなものが考えられよう。

1) 産業化モデル：インダストリアリズムに

ともなって福祉政策が発達するというモデル。ここでは、福祉政策は主に経済システムからのアウトプットを受けて発達する。そして発達するうちに福祉政策のシステムに機能分化が発生すると考えられる。

2) 市民権 (citizenship) モデル：基本的には、国民の権利意識の発達が自由権—政治的権利—社会権というように政治的プロセスを通じ制度化されていったと考えるもの。この際、国民内部の利害対立より、全国民的立場というものを強調することが多い。これは政治システムからのアウトプットを受けて発達する福祉政策のモデルと言えよう。

3) 平等主義 (egalitarian) モデル：国民の価値観の変化、福祉文化平等主義、利他主義 (altruism) の発達を重視する立場。1, 2 の立場とつながることも多い。

4) 階級闘争 (class conflict) モデル：マルクス主義の立場から、福祉政策を資本主義の矛盾、労働者の生活条件の悪化と要求の高まりに対する、資本家側の譲歩と考えるもの。経済システム→政治システム→福祉政策ととらえてもよいが、社会の全体体系を階級闘争の視点からとらえている点で、1, 2, 3 と異なる。

ここまでは、福祉政策の実施主体を1つのシステムと考えて、それへの経済システム・政治システム・文化システムからのアウトプット(福祉政策システムにとってのインプット)を考えてきたのだが、福祉政策のシステムが生み出すアウトプットが他のシステムに変化を与えることも近年では特に目につく現象である。

社会システムの下位システム間の相互交換のアイデアは、Parsonsが『経済と社会』の中で定式化したものが有名であるが、そこでは、下位システムにおいても機能分化が進展し、それらの間での相互交換が拡大することが示されていた〔Parsons=Smelser, 1956〕。

7. 相互連関性の増大と政策決定の困難さ

こうした相互交換の拡大は、政策決定の際のモデル構成を、より困難にするものと考えられる。福祉の分野の例ではないが、原子力発電所を建設するに際しても、国内の電力事情、コストなどだけではなく、地元への補償、地域開発、反対運動への対応、他さまざまな要因を考えねばならず、モデルが複雑化するのみではなく、そうした種々の要因への効果を比較することはきわめて困難になっている。小学校教育への投資の将来への効果がどれだけのものであるのか、また大学教育への投資とどちらが有効であるかといったことは、数量的にとらえることは不可能である。(つまり、計画目標が金銭を費やすものではない分野についての費用—便益計算が困難で、質的に大きく異なった政策の相対的效果を比較することも原理的に不可能である)〔Rourke, 1976=1981: 訳 246 ページ〕。ある政策が与える効果が広範囲になればなるほどこの困難は増加する。

このため、行政機関が必要とする諸資源の異

なった利用方法を比較するというより、行政機関を目標の達成に向かわせることをねらった技法が重視されるようになり、そこでは政策決定において評価の方が、予測や比較よりも重視されるようになった。⁽⁹⁾また、このような、社会現象の複雑性の認識は、福祉政策の実施者の側にも多くのいらだちを感じさせている。

我々は、福祉政策の初期の段階にくらべて、例えば、所得分配、雇用、家族構成、医療、住宅、およびそれらの影響などについてはかによく知っている。しかし同時に、こうした領域について何が改善のよい手段なのかということに関しては、ますます確信をもたなくなってきている。〔Glazer, 1971→1981: 153〕

8. 社会調査と政策決定 — experimental social administration —

これまで考えてきたことを結論としてまとめると、社会の状況についてのデータのみから政策目標や政策の内実を決定することは不可能であり、所与の目的を前提としたとしても、きわめて狭い範囲、短い期間のテクニカルなもの以外には必ずしも有効とは言えないということである。

それでは社会調査の役割はどこにあるのだろうか? いかなる政策といえども、何らかの、社会問題についての説明、理論、とりわけその発生原因についての説明なしには、実施することができない。社会調査のもつ最も可能な機能とは、そのような政策的介入の背後にある理論が正しいのか、あるいは政策がその理論に基づいて有効に行われているか等を検証すること、および、調査を通じて、社会問題の所在を示し、その説明・解決を考えるための手段を提示する

ところにあると考えられる。

しかし、調査が政策にどれだけ影響を与え得るかについての考え方にはきわめて楽天的なものからきわめて懐疑的なものまで広い幅がある。(これは上述の Deutsch=Young のモデルでいえば、システムの学習能力の問題とともとらえられる。)

懐疑的立場では、調査の内実についての多義的解釈が可能である事が多く、調査が政策選択の基準となり得ることは困難で、政策の背景にある価値観やパラダイムが調査に影響を与えることはあってもその逆はないと考える。一方、楽観的立場では、究極的な価値観・目標の国民の間での同質性(したがってこれは戦争期・不況期の方が、より可能)を前提としたうえで、その目的にいたる手段の評価が問題にされる。この場合、よりテクニカルなものである方が成功しやすい。また現行政策の欠落を指摘するためにはきわめて有効だと考えられる。ただし、ここで調査によって、より有効とされる政策の実施が、それにより不利益をこうむる人々の合意も簡単に得られると仮定するところに問題が残る [Rein, 1976: 110 ff]。

Rein [1976: 124] はこの2つの立場の違いについて、結局は信念の問題であるとしているが、調査といっても、種々の目的・形態で行われるのであり、一般論よりも、これまでいかなる調査がいかなる政策にどのような影響を与えてきたのか、歴史的・実証的分析を行っていくことが必要である。19世紀のイギリスでの blue-book sociologist の伝統は、実証データの蓄積により、救貧法行政の欠陥を明らかにし、その伝統は Webb らにも受けつがれた。20世紀アメリカで、黒人の貧困をめぐる種々の理論の提示と調査は、政策に多くの影響を与えている。また、C. D. P. をはじめとする action

research, experimental social administration の試みは、それらが政治的要素を強くもっていても、調査と政策の関連に新しいページを開くものであろう。

(了)

注

- (1) 社会政策 (social policy) を政策目標に、社会行政 (social administration) をその実施運営に関連させる論者もあるが、ここではこの二つを含めて考える。
- (2) 個人の選好とは別の次元での社会的価値から説明される財を Musgrave [1959] はメリット財と名づけている。
- (3) 同様の考え方は馬場 [1980: 73] にもみられる。彼によれば、福祉国家では政治的要素が重視されるので不安定な要因がつねに存在する。
- (4) 編集者3名の不勉強のために、この引用が Boulding のどの著作のどの部分にあたるのかを確認できなかった。
- (5) 効果(有効性)は effectiveness, 効率(能率)は efficiency に対応する。
- (6) 効果と効率とを、公的政策の基準とすることには、批判や問題点が存在する。とりわけ福祉の領域ではそうであろう。その理由は、このアプローチの限界による。限界は数々の論者(とりわけ行政学者)により指摘されているが、次のようなものがある。
 1. 効果と効率は、サービス対象者にとっての効用、職員のモラル、組織の結束力、組織の適応能力といった諸要因を直接的にとらえるものではない。(ただし、これは概念の拡張によりある程度可能である。)
 2. 効果と効率は、つねに一定の評価基準を前提とした範囲内においてのみ、その客観性をもち得るものであり、この評価基準に関し、合意が成立

しない限り対外的説得力をもちえず、その意味において政治的合理性とは一致しない。(目標設定の問題を最初にあげる必要もここにある。2つの概念を目的概念と切りはなして主張することは無意味である。)

3. 効果と効率の具体的評価においては、投入・産出を全面的に的確に把握することはできず、その意味において、この2つの概念の評価は不完全である。さらに、ある特定の産出に対して直接的影響を与えた要因を種々の投入の中から識別するという困難な問題が存在する。

4. 効果と効率の評価が実用的であるためには、評価基準を大幅に単純化する必要がある。

(〔西尾1976〕他)

3.4.の問題は、福祉政策では特に重要であり、例えばTitmuss〔1968: chap 5〕は福祉政策においては、効果の測定ということは不可能であると主張している。

福祉政策の効果は、きわめて主観的なものと関連している。また社会サービスは最終的アウトプットとしての効果に直接にはつながらず、他の諸機関のインプットへの媒体的機能をはたすことが多い。この点を明らかにする1つの方法として、経済的変数と社会的変数の相互依存表の作成〔Drewnowski, 1976〕が考えられる。この相互依存表は3段階に分けられ、

- 1) 生産面ではアウトプットが「蓄積」あるいは「消費」へ転換される。
- 2) 「福祉の産出」においては、消費等→生活水準→福祉状態の形成、の順に転換される。

文 献

馬場啓之助 1980 『福祉社会の日本的形態』, 東洋経済新報社.

Deutsch, K. W. 1963 The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control, Free Press.

Drewnowski, J. 1976 On Measuring and Planning the Quality of Life,

3) 「福祉状態の生産効果」に関して言えば、福祉状態→労働の質等→次の時期の生産、の順に転換される。

しかし、福祉政策の測定に関しては、種々の測定レベルについて次のような問題がある。

1) 最もマクロなレベルでの政策評価(例. 死亡率など)

明快ではあるが、複合的要因によるものであることが多い。

2) 中間各段での政策評価

ある政策が有効に行われるほど、サービスの応募者が増えることがある。

3) 最もミクロなレベルでの政策評価

真に必要とする側からみた効果の分析はいかにすれば可能か、という問題がある。

(7) 稲上〔1974〕は、社会体系の計画理論として4つの類型を分類しているが、ここで述べたことは、a: 情報論的マクロ・ヴォランティア型社会計画論, b: <実証主義的>社会工学型社会計画論、の違いとして採り上げられている。ただし、bの手法は種々にaに適用されるべきであろうが。

(8) Luhmann〔1968→1971:10〕は、システム理論の発展を次の4段階に分類している。

- (1) 全体部分のカテゴリー
- (2) 均衡理論
- (3) 開放系のシステム理論
- (4) サイバネティクスのシステム理論

(9) 例えば、PPBSに対してもたれていた過大な期待がうすれ、「目標による管理」(MBO)にかわられるようになった。

- Uitgeverij Mouton & Co.B.V. = 1977, 阪本靖郎訳, 『福祉の測定と計画』, 日本評論社.
- Glazer, N. 1971 "The Limits of Social Policy" →1981 G. T. Martin et al(eds.) Social Welfare in Society: 147-166, Columbia Univ. Press.
- 稲上 毅 1974 「社会体系の計画理論」, 青井和夫編, 『理論社会学』(社会学講座第1巻), 東京大学出版会, 所収.
- 小室 豊充 1981 『福祉改革の思想と課題—アメリカ社会福祉法の研究』, 新評論.
- Lindblom, C. E. 1965 The Intelligence of Democracy: Decision Making through Mutual Adjustment, Free Press.
- Lowi, T. J. 1969 →1979(2nd ed.) The End of Liberalism, W. W. Norton & Company. = 1981, 村松岐夫監訳, 『自由主義の終焉』, 木鐸社.
- Luhmann, N. 1968 "Moderne Systemtheorien als Formgesamt gesellschaftlicher Analyse" Vortrag auf dem 16.Deutschen Soziologentag, Frankfurt. →1971 Habermas, H. & Luhmann, N. Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie, Suhrkamp.
- Marshall, T. H. 1965 Social Policy, Hutchinson & Co.= 1981, 岡田藤太郎訳, 『社会政策—二十世紀英国における—』, 相川書房.
- 村上 泰亮・熊谷 尚夫・公文 俊平 1973 『経済体制』, 岩波書店.
- Musgrave, R. A. 1959 The Theory of Public Finance, Mcgraw-Hill.
- 西尾 勝 1976 「効率と能率」, 辻清明(編)『行政の過程』, 東京大学出版会, 所収.
- Parsons, T. & Smelser, N. J. 1956 Economy and Society: A Study in the Integration of Economic and Social Theory, Routledge and Kegan Paul. = 1958-59, 富永健一訳, 『経済と社会』(全2冊), 岩波書店.
- Rein, M. 1976 Social Science & Public Policy, Penguin.
- Rourke, F. E. 1976 Bureaucracy, Politics, and Public Policy (2nd ed.), Little, Brown and Company. = 1981, 今村都南雄訳, 『官僚制の権力と政策過程』, 中央大学出版部.
- Rowntree, B. S. 1901 Poverty: A Study of Town Life, Macmillan. = 1975, 長沼弘毅訳, 『貧乏研究』, 千城.
- Schumpeter, J. A. 1943 Capitalism, Socialism and Democracy, Allen & Unwin. = 1951-52, 中山伊知郎・東畑精一訳, 『資本主義・社会主義・民主主義』(全3冊), 東洋経済新報社.
- 塩野谷祐一 1973 『福祉経済の理論』, 日本経済新聞社.
- Titmuss, R. M. 1968 Comittment to Welfare, George Allen and Unwin Ltd. = 1971, 三浦文夫訳, 『社会福祉と社会保障—新しい福祉をめざして—』, 東京大学出版会.
- Townsend, P. 1974 "Poverty as Relative Deprivation" in Wedderburn, D.

(ed.) Poverty, Inequality and Class Structure, Cambridge Univ.

Press. = 1977, 高山武志訳, 『イギリスにおける貧困の論理』, 光生館.

Young, O. R. 1968 Systems of Political Science, Prentice-Hall. = 1972.

江川潤訳, 『現代政治学の方法』, 福村出版.

(この ひろたけ)