

社会計画と社会指標

1974年1月10日

財団法人

政策科学研究所

Institute for Policy Sciences, Japan

はじめに

これは、政策科学研究所の自主研究プロジェクトとして、1972年10月より約1年間続けられた「社会計画と社会指標」研究会の報告書である。

この研究会の主要な目的は、2つであった。第1は、社会計画の基礎概念を明らかにし、社会計画を策定するための理論的基礎を構築することにあった。そして第2は、社会計画の策定に必要とされる社会指標の作成に関する方法論を探索することである。

「成長よりも福祉を」というスローガンは、今日、多くの国民の支持するところになっている。そのために、福祉実現のための社会計画の必要性が叫ばれているが、いまだ論点も定まらず、議論の余地が多い。したがって、この研究会では、何度も討論をおこない、これに関連する問題を提示し、それにたいするいくつかの解答を検討した。そして、それらの討論を背景として、社会計画と社会指標に関して重要と思われる問題にたいして、現在のわれわれの知識の水準でなしうる解答を、まとめたのが、この報告書である。

第1章では、社会計画の概念が成立する思想的、制度的、技術的、および社会的背景を検討することによって、社会計画の基礎概念を構築することに努めた。

第2章では、社会計画の策定において生ずる科学と政治の相克に関する問題点を整理し、1960年代の社会計画の典型として注目をあびているアメリカ合衆国のコミュニティ・アクション・プログラム（CAP）の性格と問題点を分析した。

第3章では、社会計画の理論的基礎ともいえるべき「福祉」の問題について、従来とは異なった社会学的な理論構築をおこなった。そのため、社会計画の目標とすべき福祉の基礎概念を明らかにし、社会的価値としての福祉を設定した。そして、福祉達成のための社会学的条件を検討し、社会権の拡大によって福祉基準が如何に発展するか、を説明した。

第4章では、社会計画をモデル化するためのモデルのタイプを検討した。そのために、社会計画のモデル構成として、「社会発展モデル」と「社会構造変動モデル」の2つを区別し、それぞれについて長所と欠点を比較した。

第5章では、富永健一氏を中心に作成された「二基準点方式による東京都福祉指標」の問題点を整理し、社会計画の用具としての社会指標の作成に関する方法論を検討した。

本報告書は、いまだ試論の域をでていない。したがって、われわれの研究報告は、これ

らの問題にたいする最終的な結論としてではなく、今後ますます必要性が増大すると思われる知識の第一歩としてみなされるべきである。

なお報告書の報筆分担は、以下のとおりである。第1章：高橋，第2章：市川，第3章：直井，第4章：内藤，第5章：直井。全体の調整は，直井と竹下があたった。最後に，われわれの討論に参加下さり，有益な指導を下さった笠井，富永両氏に，心からの感謝の意を表したい。

昭和49年1月10日

「社会計画と社会指標」研究グループ

主査	直井 優	(東京大学文学部)
委員	市川 統洋	(慶応大学文学部)
	高橋 紘士	(社会保障研究所)
	竹下 寿英	(政策科学研究所)
	内藤 能房	(一橋大学経済研究科)

顧問 富永 健一 (東京大学文学部)

社会計画と社会指標

目次

第1章 社会計画の概念とその背景	1
1.1 問題	1
1.2 経済計画と社会計画	4
1.3 都市計画と社会計画	13
1.4 社会計画論	14
1.5 社会計画の概念	22
第2章 社会計画と政策決定	
一コミュニティー・アクションを中心に	24
2.1 社会問題のための社会計画	24
2.2 社会計画における科学と政治	29
2.3 コミュニティー・アクションの性格と問題点	38
第3章 福祉の社会学理論	48
3.1 「福祉」の基礎概念	48
3.2 社会的価値としての福祉	54
3.3 福祉実現のための社会学的条件	62
3.4 社会的資源の諸類型	73
3.5 産業社会の階層基準	80
3.6 平等主義と市民権の発展段階	85
3.7 福祉基準の3つの局面	90
第4章 社会計画のモデル構成	102
4.1 はじめに	102
4.2 分析モデルとしてこの社会発展モデル	103
4.3 計画策定モデルの性格と構造	108

第 5 章 社会計画のための社会指標	123
5.1 社会計画における社会指標	123
5.2 社会指標の展開	125
5.3 社会指標の構成要素	126
5.4 社会指標の問題点	128
5.5 東京都福祉指標の構造	130

第1章 社会計画の概念とその背景

1.1 問題

「社会計画」(Social Planning)の概念を考察する際にいつも問題にされるのはその多義性である。すなわち全体社会の計画化というきわめて包括的な内容を持たされる場合もあれば、より限定し教育や社会福祉などの社会の1セクターの計画化という意味あいでも用いられる場合もある。たとえば社会計画についての知識を得るために、標準的な社会科学の事典といわれる、“International Encyclopedia of the Social Sciences”(1968)のSocial Planningの項目を参照するならば、「社会計画とは社会制度および資源の観点からする将来の行為の計画案を作成することを意味する。ある「社会」(Social)計画は通常国家全体を意味する特定の社会のニードに対応してデザインされる。この意味で社会計画は全体社会の計画(Societal Planning)と等しいものであり、このことは多くの社会学者によって受容されている。しかしながら社会計画はしばしば、ある個人による計画と対比された意味である集団による計画を意味するものとして用いられることもある。さらに社会計画は、経済計画との関連で、これを包括するものではなく、補完するものとして、すなわちこの場合にはある社会の非経済的活動の計画化を社会計画が意味する」⁽¹⁾ というように社会計画の概念の多義性を強調した叙述に出会うことになる。そしてこの事典では社会計画の理論および思想の発達史を論じた序論のほか、地域および都市計画、資源計画そして福祉計画を論じた各論によってSocial Planningの項目が編成されている。しかしながらこの項目の叙述を通じて、社会計画の概念が首尾一貫したものとして提示されているわけではない。このI.E.S.S.でMadgeが提出している社会計画概念の多義性はいうまでもなく「社会」(Social)という用語に如何なる意味内容を与えるかにかかわるものである。すなわち社会を全体社会(Society as a whole)としてとらえ、全体社会の計画化を考える場合、それは包括的計画(Comprehensive Planning)として、社会諸部門(Sector)を包括する全

注(1) Charles Madge I.E.S.S., Social planningの項目のIntroductionより
I.E.S.S., Vol 15, p124.

体計画として社会計画を考えることになる。次に、非経済的活動の領域を社会としてとらえる場合は全体社会における一部門の計画 (Sectoral Planning) として社会計画を考えることになる。この両者の場合、全体社会における諸部門、とりわけ経済部門とその他の部門間の関係をどのように考えるか、という点が、概念を整理していく上でのひとつのポイントとなるであろう。そして、個人と対比した意味での集団による計画、すなわち、民間部門に対する公共部門における計画という意味で社会計画を考える場合には、公共的計画 (Public Planning) あるいは行政計画 (Administrative Planning) として社会計画を考えることに他ならない。

さらに、社会計画の概念を検討する際に留意すべき点は、第1に社会計画がどのような理念に基いて位置づけられるか、いかえれば、社会計画をある社会において、問題解決の tool として設定する場合に、tool として意味づけを与える社会的価値との関連を考察する必要がある。この古典的な形態はマンハイムの提出した「自由のための計画化」という理念と、これを全体論として批判したポパーの「ピースミール・ソーシャル・エンジニアリング」との計画の思想の対抗関係としてとらえることができるであろう⁽²⁾。

第2に、社会計画が、特定の社会のなかで社会のメンバーのコンセンサスに基いて、組織化あるいは制度化される条件の考察が必要となろう。何が社会計画の対象領域として考えられ、具体的な計画活動として現実化し、どのような形で機能するか、という点の検討である。少なくとも経済計画の場合は、経済計画を策定し、それを実施に移す活動が制度として成立している⁽³⁾。それでは社会計画はいかなる形で制度化され組織化されているか、またされうるか、という点の検討である。第3に、社会計画を現実化するにあたって必要な計画技術の検討である。いうまでもなく、経済計画の場合は、経済システムのメカニズムについての知識に基いた諸技術、特に計量経済学の発展によって、経済計画が現実化することになった。社会計画における計画技術はどのようなものであるかという点の考察である。そして最後に、社会計画が特定の社会のニーズに対応した問題解決の tool であるならば、社会計画をとりまく社会的な環境条件の検討が必要とされるであろう。

注(2) ポパー「歴史主義の貧困」：久野，市井訳 中央公論社

マンハイム 「自由，権力，計画」 訳 未来社

注(3) テンバーゲン 「経済計画」 小金芳弘訳 竹内書店参照

社会のいかなるニードに対して、社会計画が対応しうるかという点の考察である。以上まとめるならば社会計画の、①思想的背景、②制度的背景、③技術的背景そして、④社会的背景の検討を通じて、社会計画の概念を明らかにする必要がある。

以下、最近の社会計画論の業績をレビューしながらこれらの点について考えてみることにしたい。

社会計画の概念は様々な領域における計画化の努力の中から登場してきた概念である。その主なものをあげれば、第一に経済計画の対象領域の拡大化傾向である。すなわち経済的目標の達成をめざしておこなわれる経済計画が次第に社会的目標をとりこみ、包括的計画 (Comprehensive Planning) として社会計画を考えるようになってきた。たとえばフランスの経済計画は Plan de Développement Economique et Social という標題が示すようにこの方向に沿って経済計画が発展してきたものと考えられるし、わが国の経済計画も、その標題に「社会」ということばを附するようになった。

第二に社会福祉サービス、教育サービス、住宅サービスなど、非経済的領域における計画化の趨勢がある。社会（あるいは国家）のメンバーの福祉に寄与する直接的なサービスが、公共の責任として集合的なサービス提供が組織化され、拡大する傾向に応じ、これらのサービスの統合と調査のための社会計画の概念が登場した。第三に都市計画、土地利用計画等の物財的計画 (Physical Planning) が社会的な要素をとり入れようとする傾向がある。社会の成員が必要とする様々な種類の物的施設 (facilities) の配置のデザインは、成員の社会生活についての考慮なしには不可能だという考え方が計画家に強く意識されるようになり、この角度から社会計画というのを考えてみようとする立場がある。

このように幾つかの社会計画の系譜が相互に関連しあいながら「社会計画論」の成立を促しているのである。そしてその成立を基礎づけるものとして、先にあげた「思想的」「制度的」「技術的」「社会的」な背景が考えられるのである。

次にそれぞれの社会計画論の系譜について簡単にスケッチし、その問題的を明らかにし、さらに代表的な「社会計画論」について述べることにする。

1.2 経済計画と社会計画

経済計画は一般的には「計量的表現をともなつた経済政策の体系」⁽⁴⁾と定義され、経済的目標を達成するための経済的手段を、経済体系についての統計的概念—国民経済計算にもとづき齊合的に配列しようとする試みである。いうまでもなく、経済計画の実効性を支えていたのはケインズ以降のマクロ・エコノミクスの発展であつた。

一般に現代の資本主義国は分散的市場機構と計画的政府の混合体制であると設定されるが、この混合体制下で追求される経済的政策目標とそれに対応する政策手段は大略次のようなものである。⁽⁵⁾

- a 競争条件の整備…独禁法などの強化と独禁法そのものの改正
- b 貿易自由化…輸入制限の撤廃と関税引下げ
- c 完全雇用…財政金融政策による総需要の調整、輸入の促進（または規制）、一部の財、サービスの直接規制またはガイドライン政策
- d 物価安定…a、b、cのすべての手段
- e 国際収支の改善…cの諸政策の他に為替レートの変更や賃金統制
- f 経済成長…財政・金融政策
- g 特定産業の保護・育成…関税引き下げ、輸入制限、補助金交付、特殊の優遇金融
- h 地域開発、政府投資、財政投融资、地域的政策金融
- i 社会資本の育成…財政支出
- j 公害の除去…補助金（財政支出）、特別金融、許容基準の設定
- k 所得分配の改善…租税（所得税、相続税）、移転支出

これらの政策目標と手段が量的な経済変数間の関係を示す経済モデルによって評価されることになる。経済モデルにおける経済変数は、外部からパラメーターとして与えられる外生変数と、モデル自体のメカニズムによって決定される内生変数とにわけられ、さらに前者は、政策当局によってコントロール可能な政策変数とモデルの外部から決定される与

注(4) 官崎 勇編 「経済計画」 筑摩書房 1971年 p50。

(5) 官崎 勇編 前掲書 p19。

件とに分けられ、後者は経済政策の目標となる目標変数とその他の局外変数とに分けられる(6)。

経済計画とは、一定の経済的、社会的条件のなかで、政策目標を設定し、政策変数をコントロールすることによって、その政策目標を達成することを通じて、経済システムを制御することである。この場合、政策目標に応じて持つ政策変数のコントロールの可能および、コントロールによって生じる諸結果について、経済学的知識に基いた経済モデルによるシミュレーションに基いて、評価され、現実の経済政策が実行されるわけであるが、その実行可能性(feasibility)は、当該社会の利害状況に強く制約されるのである。

先にあげた経済的目標は、経済計画が実行される具体的な経済社会の状況において様々なプライオリティがありうる。そして、このプライオリティの変貌が、以上に述べたような経済計画の論理を拡張して、社会計画を包含するようになるのである。

わが国の主要な経済計画について整理した表1の計画目的と重点政策課題の推移をみれば、極大成長、生活水準向上、完全雇用などの経済的目標から1967年に策定された「経済社会発展計画」以来社会開発の推進にみられるように社会的目標を取り入れようとした動きを看取することができる。すなわち、「日本経済の自立」から「経済成長の極大化」を経て「均衡のとれた経済成長」を主目標として選択し、さらに現在の経済社会基本計画においては「活力ある福祉社会」へと、経済計画の目標が次第に経済システムの目標概念から社会システムへの目標概念へと変化しているものである。

現実のわが国の経済計画の実効性についての評価は装飾的計画という厳しい批判があるが、⁽⁷⁾ 少なくとも、わが国における国家目標のプライオリティの変化は容易に看取されるであろう⁽⁸⁾。そして1973年の3月に策定された「経済社会基本計画」において注目されるのは、第1に総合システムモデルと呼ばれる長期展望モデルを用いたことである。結果的には従来の計量経済モデルの域を越えるものではないといわれるが、少なくとも使用するモデルを経済システムモデルからより広い社会および環境の経済システムにと

注(6) 宮崎 勇編 前掲書 pp 21~22.

(7) 渡部紀彦, 筑井基吉著 「経済政策」 岩波書店 1972年 第4章参照

(8) 直井 優 「福祉のための社会計画を提唱する」 中央公論経営問題 1972年冬期号

第 1 - 1 表 主 要 な 経 済 計 画

計 画 の 名 称	経済自立 5 年計画	新長期経済計画	国民所得倍増計画	中期経済計画	経済社会発展計画	新経済社会発展計画	経済社会基本計画
策 定 年 月	1955年12月	1957年12月	1960年12月	1965年1月	1967年3月	1970年5月	1973年2月
策 定 時 内 閣	鳩山内閣	岸内閣	池田内閣	佐藤内閣	佐藤内閣	佐藤内閣	田中内閣
計 画 期 間	31~35年度	33~37年度	36~45年度	39~43年度	42~46年度	45~50年度	48~52年度
経 済 成 長 率	計画策定 前の実績	27~30年度 8.6%	28~32年度 7.3%	31~35年度 9.1%	35~39年度 11.3%	37~41年度 9.1%	40~44年度 (見込) 11.3%
	計 画	31~35年度 5.0	33~37年度 6.5	36~45年度 7.2	39~43年度 8.1	42~46年度 8.2	10.6
	計画期間 中の実績	" 9.1	" 10.1	" (見込) 11.1	" 10.8	42~45年度 (見込) 12.8	—
計 画 の 方 法	コルム方式	想定成長率法	想定成長率法	計量経済モデル	計量経済モデル	計量経済モデル	計量モデル (社会システムのモデルをはじめとりいれる)
計 画 の 目 的	経済自立 完全雇用	極大成長 生活水準向上 完全雇用	極大成長 生活水準向上 完全雇用	ひずみ是正	均衡のとれた充実した 経済社会への発展	均衡がとれた経済発展 を通じて住みよい 日本の建設をめざす	活力ある福祉社会の 実現
重 点 政 策 課 題	設備の近代化 貿易の振興 自給度の向上 消費の節約	産業基盤の強化 重化学工業化 輸出の拡大 貯蓄の増強	社会資本の充実 産業構造の高度化 二重構造の緩和と社会的安定	低生産性部門の近代化 労働力の活用 国民生活の質的向上	物価の安定 経済の効率化 社会開発の推進	国際的視点に立つ経済効率化、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	豊かな環境の創造 ゆとりのある安定した生活の確保 物価の安定 対外均衡の確保と国際協調 産業科学技術の振興

(資料出所) 福士昌孝, 「経済計画と社会発展」, 松原治郎編 『社会開発論』, 東大出版会, 1973. PP. 164-5.

って与件と変えられている変数を取り入れようとする指向を見せたことである。また第2に国民選好度調査と呼ばれる全国規模での世論調査を実施し国民の欲求を把握し、経済計画にフィードバックしようとしたことである。第3に、計画目標の主要項目について具体的に目標年次における整備目標を実物量によって提示していること。第4に、名目のGNPの増加率をかなり上まわる速度で政府総支出を拡大しようとしていることである。名目GNPの年平均伸び率14.3%に対し、政府から個人への移転22.0%政府投資17.8%、政府消費14.4%で46年度の政府総支出対GNP比24.0%が52年度では29.4%と55%近くの伸びで、軍備費の比率が低いことを考察すれば現在のヨーロッパの水準に接近することを意味している⁽⁹⁾。

このように最近のわが国における経済計画の動向をとってみても、経済計画が次第に社会的目標を取りこみ、社会計画の概念に接近しつつあるといえるであろう。

いうまでもなく、社会的変数を取りこんだ有効な計画モデルは不十分な段階であるけれども、現実の必要は、全体社会の資源配分過程の制御としての経済計画の領域拡大という傾向は、社会計画の概念化の一つの方向を示しているといえるであろう。

<社会サービスの計画化としての社会計画>

社会計画の概念へのアプローチのひとつの道筋は、社会サービス(Social Services)の計画化の観点からのものである。わが国では社会サービスという用語はまだ熟したことばではなく、むしろ社会福祉という用語が用いられているが、この場合は社会的弱者の保護、救済という意味合いが色濃く残存している。欧米、特にイギリスで用いられる社会サービスということばは日本でいう社会福祉で取りあつかわれる内容を含みつつ、より広範な概念として用いられている。そしてこの社会サービスを研究の主題とする学門分野としてイギリスでは「社会福祉管理学」(Social Administration)という名称が一般化している⁽¹⁰⁾。

R. M. Titmussによれば、「以前には貧困の救済とが公衆衛生などをめぐるごく狭い領域に限定されていた社会サービスという概念が現在では非常に多くの、異質の活動を

注(9) 小山路男、藤沢益夫編著 経済発展と福祉社会 社会保障研究所 1972 p146. 参照

(10) Social Administrationについては、とりあえず W. D. Birrell, et. eds., Social Administration: Readings in Applied Social Science, Penguin Education, 1973. を参照せよ。

含む広範なしかも弾圧的な性格を帯びた概念となつてゐる」この「社会サービス」とは個人の特定のニードに対する；そしてまた社会の広範な利益に適うような，すべての集合的介入(colleative interventions)」⁽¹¹⁾として定義される。

社会サービスの概念はこのように個人のニードを社会的な提供によって充足させる必要の増大に応じて拡大するが，一般的には，保健，教育，住宅，そして各種の対人サービスが社会サービスのリストに含まれることが多い。そして社会保険，公的扶助などの所得維持施策，また雇用の維持，雇用機会の提供などの労働政策を包含して，福祉政策⁽¹²⁾ (Social Policy)の体系を形づくることになる。

これを個人および家族の生活構造の視点からみれば，個人および家族の生活構造の維持，発展に必要とされる生活手段の充足は通常市場において世帯がおこなう消費と，社会保障の機構によって提供される非市場的サービスの消費の三つのタイプの活動によってなされる。これを包括的消費⁽¹³⁾と呼び，従来の消費行動が，職業活動の報酬としての稼得収入による市場的な財とサービスの購入という私的なものに限定されて考えられがちであったものを拡張し，社会的なサービスおよび財の提供まで包含しようとする Bernard Caze の試みは注目すべきである。Caze は，この三種の消費が，生活上のニーズすなわち①食料および衣料および個人的使用物などの基礎的ニーズ，②住宅，レジャー，交通などの人間的な生活環境に関するニーズ，③教育，文化，スポーツ，健康などの個人的人格に関連するニーズの三種のニーズにどのように対応しているかをフランスについて時系列的な統計によって計測し，これらのニーズを達成する上で消費の個人的部分のシェアが低下し，消費の集合的部分すなわち社会サービスの消費のシェアが増大していることを明らかにした⁽¹⁴⁾。

さらに個人の生活ニードの充足を主観的な満足度によってとらえ，その構造を国民選好

注(11) B.M.Titmuss "The Social Division of Welfare" in Essay on Welfare State, Allen & Unwin. 1958.

(12) Social Policy の訳語としてここでは福祉政策という語をあてることとした。これは周知のように社会政策という語がわが国では社会政策等との関係で労働政策に限定されて用いられてきたためである。

(13) Bernard Caze, Planning for Quality of Life in Mixed Economy
月刊労働問題 昭和47年12月号

(14) Bernard Caze op. cit.

度調査予備調査のデータによって明らかにしようとした富永健一の研究によれば、生活満足度は「収入」「仕事」「余暇」「学歴」などについての満足といった「私的機会」について満足度と「自然環境」「社会施設」「生活環境」「住宅」などについての満足といった「社会財」についての満足との二つの因子からなることが明らかにされた⁽¹⁵⁾。さらに同じ調査の本調査の結果によれば、「社会財」因子が「環境因子」「地域生活因子」「社会施設充足因子」に分解された⁽¹⁶⁾。

このように個人の生活の充足は、個人的、私的な生活領域における充足のみにとどまらず、社会的、公的な領域による生活の充足ということが必要になってきた。そして私的な生活機会の充足は、主として当該個人および世帯の稼得能力によって規定され、これは社会における地位役割の分化すなわち階層構造と密接に関連しているが、社会的、公的な領域による生活充足は必ずしも階層構造と結びつくものではない。むしろ社会サービスによる社会的、公的な生活充足は分化というよりは平等化、標準化の方向づけがなされることが原則であることが多い⁽¹⁷⁾。

このような社会諸サービスの比重の高まりは、個別に発展してきたサービスを統合し計画化しようとする試みを必要とさせるようになる。有名なベバリッジ・プランが、社会保険を中心としてこのような統合の試みであり、パーソナル・サービスの統合の試みはイギリスのシーボーム委員会報告書がその最も有名な例である。

わが国においても、行政計画の形ではあるがこの種の試みが国および地方自治体においてみられる。たとえば厚生省は昭和35年に「厚生行政長期計画の基本構想」を作成し、昭和45年には「厚生行政の長期構想」を発表し、さらに現在「社会保障長期計画」を策定中である。また地方自治体レベルでも東京都の中期計画における「都民サービス」計画がこの例である。わが国における社会サービスの体系は第1-2表に示すように膨大なものであるが、社会サービスの計画化を単なる行政計画からサービスの統合と調整のための社会計画として整備するためには、各サービスの評価方法の確立が重要な課題となるであろう⁽¹⁸⁾。

注(15) 富永健一「生活満足度の構造」『産業社会の動態』東洋経済 昭和43年刊所収

(16) 経企庁総合計画局 国民選好度調査結果報告 昭和47年 mimeograph. pp 77~84.

(17) この問題をめぐっておこなわれたのが、社会サービス提供における universalism-selectivity 原則の論争である。

(18) P.H.Rossi, & W. Williams Evaluating Social Program, Seminar Press 1972. 参照

経済・階層別，ニード別に適用される現行の社会諸サービス

ニード 階層		所得	保健・医療	社会福祉 (保護・養護) (相談・ケースワーク)		職業補導・雇用	住宅・生活環境	教育・文化	その他
低所得階層	貧困階層	生活扶助	医療扶助 出産扶助 医療保護施設	救護施設 更生施設	福祉事務所 民生委員	生業扶助 保護授産施設	住宅扶助 宿所提供	教育扶助	
	一般(低賃金・不安定労働能力がある)	(世更) 生活費・葬祭費貸付 全てではないが、社会保険の適用あり (一般所得階層の項参照)	(世更) 出産費・養育費金貸付		心配ごと相談所 生活更生相談所 民生委員	(世更) 住宅費、支度費 技能習得費貸付 社会福祉授産事業 (施設授産、家庭授産) 簡易内職斡旋所 内職公共職業補導所 職業訓練所	(世更) 住宅改修費、転宅費貸付 低家賃公営住宅 簡易宿泊所 共同宿泊所	(世更) 修学費、修学支度費貸付	(世更) 貸室保護資金貸付 公益質屋 最低賃金制
	児童(養保護)	児童扶養手当 遺児年金 特別児童扶養手当	育成医療の給付 補装具の支給、修理 助産施設	養護児童福祉施設(乳児院、養護施設、救護院、保育所…など) 心身障害児福祉施設(精薄児施設、盲ろうもろ児施設、虚弱児施設、肢体不自由児施設…など) 里親、保護受託者	児童相談所 家庭児童相談室 児童委員 福祉事務所			特殊教育	
	婦人・母子	(婦更) 生活費金貸付 (母・寡福) 生活費金貸付 母子福祉年金 寡婦年金 母子年金 遺族年金	(母・寡婦) 療養費貸付 低所得の妊産婦、乳児、幼児に対するミルク等の支給	婦人保護施設 婦人補導院 母子寮 母子福祉センター 母子休養ホーム	婦人相談所 母子相談員 福祉事務所	(婦更) 生業資金、支度資金、技能修得費金貸付 (母福) 事業開始、事業継続、技能修得、修業就職支度資金貸付 公共施設への売店の設置、たばこ小売人の優先指定	(母・寡福) 住宅、転宅資金貸付 公営住宅への入居	(母・寡福) 修学支度資金貸付	母子世帯：所得税、住民税の減免

(注) 世更：世帯更生資金 婦更：婦人更生資金 母・寡福：母子福祉資金および寡婦福祉資金

ニーズ 階層		所得	保健・医療	社会福祉 (保護・養護) (更生)	福祉 (相談・ケースワーク)	職業補導・雇用	住宅・生活環境	教育・文化	その他
所得階層	老人	老齢福祉年金	訪問健康診査 老人性白内障手術費の支給 医療費の無料化 機能回復訓練	養護老人ホーム 特別養護“” 軽費“” 特殊ベッドの貸与 老人福祉センター 老人電話相談センター	福祉事務所 家庭奉仕員 介護人		公営住宅の優先入居		ねたきり老人， 障害を有する老人：所得税，住民税の減免
	心身障害者	障害福祉年金 心身障害者扶養共済制度（任意加入）	身障者更生医療の給付 “ 補装具の支給・修理	身障者更生援護施設（肢体不自由者，失明者，ろうあ者，重度障害などの更生施設） 精薄者更生施設 精薄者職親委託 手話奉仕員 点訳奉仕員 身障者スポーツ大会	福祉事務所 身障者更生相談所 身障者相談員 精薄者更生相談所 精薄者相談員 家庭奉仕員 手話奉仕員 点訳奉仕員 身障者スポーツ大会	職場適応訓練 身障者雇用の義務づけ 身障者雇用奨励金 公共施設への売店の設置， たばこ小売人の優先指定 盲人電話交換手の養成	公営住宅への優先入居	点字図書館	所得税・住民税の減免 身障者：国鉄運賃割引，NHK受信料の減免， 点字郵便物の無料扱い
	戦争犠牲者	戦傷病者障害年金 戦没者遺族年金 原爆被爆者特別手当，介護手当	戦傷病者：療養の給付，更生医療の給付，補装具の支給・修理 原爆被爆者：健康診断，医療費の公費負担，健康管理手当						戦傷病者：国鉄運賃無料
一般所得階層	乳幼児・青少年層	児童手当	助産所 母子健康センター 母子健康診査 保健指導 養育医療 小児専門医療機関 学校給食 学校保健	（全階層共通） ○健保，療養の給付，分娩費，公費負担医療（結核，精神など） ○個別疾病対策（伝染病，結核，精神衛生，成人病，優性保護，性病，寄生虫病など）	保育所 児童厚生施設（児童館，児童遊園，児童公園，こどもの国） 青少年スポーツ，リクリエーション施設 ユースホステル 勤労青少年福祉施設	職業指導	（全階層共通） ○住宅対策 ○土地対策 ○公害対策 （大気汚染防止，水質保全，騒音規制，悪臭防止，地盤沈下防止， 重金属汚染防止，廃棄物処理及び清掃） ○環境衛生 （上下水道の整備，食品衛生の確保，建築物	保育所 幼稚園 青少年教育文化施設 団体活動 芸術文化活動 国際文化交流 社会通信教育 社会教育 奨学金	

ニード 階層		所得	保健・医療	社会福祉 (保護・養護) (相談・更生)	就業指導・雇用	住宅・生活環境	教育・文化	その他
一般所得階層	労働年齢層	社会保険 (失業) (労災) (年金) (健保) 失業保険金 休業補償 障害給付 傷病手当金 扶養手当 障害補償 遺族給付 育児手当金 傷病給付金 遺族補償 出産手当金 長期傷病補償 埋葬料 制度において、給付の種類、内容に若干の相違あり	40才迄の定期健康診査 40才以後の成人病定期健康診査 ○健康増進対策(栄養改善、栄養士、調理士) ○救急医療センター ○リハビリテーション ○公害による健康被害の救済	公園(自然公園、海中公園) 国民宿舎 国民休暇村 国民保養センター 国民保養地 保養温泉	公共職業安定所(職業紹介) 職業訓練 職業転換給付金 雇用促進事業費(雇用促進住宅、雇用促進融資、就職資金の貸付) 失業保険(就職支度金、移転費、技能取得手当、寄宿手当) 失業対策事業	の衛生確保、環境衛生関係営業の衛生確保) ○交通災害対策 ○自然災害対策 ○労働安全衛生	公民館 図書館 生涯教育	
	老人層	各種の年金	老人健康診査 老人専門病院 老人医療費の無料化	老人クラブ 老人社会奉仕団 老人福祉センター 老人スポーツ 老人憩の家 老人休養ホーム	高齢者職業紹介 人材銀行	公営住宅への優先入居 老人世帯向公営住宅		

社会保障研究所 山崎孝彦氏 作成

1.3 都市計画と社会計画

都市計画、住宅計画あるいは土地利用計画等の Physical Planning から出発して、社会計画を概念化しようとする試みも注目すべきであろう。

近代都市計画の先駆者はアメリカの Daniel Burnham、イギリスの Patrick Geddes、Ebenezer Howard の三人であるといわれるが、いずれも、20世紀前半に、産業化の結果生じた都市における社会問題への対処のひとつとして、都市計画を構想した。⁽¹⁹⁾ この意味で、近代都市計画は、公衆衛生における Chadwick、貧困問題における Booth 等の社会サービスの先駆者と同じ問題への異なった側面からの対応であった。その後様々な計画家達の提察⁽²⁰⁾を経て、社会計画への指向が強まりつつある。

例えば Lewis Mumford は今迄の都市計画を批判して「現在に至る最近の都市計画で、あまりに多く力が注がれてきたのは成人の生活、いや主にその成人の半分でしかない男性の生活に対してであり、しかも事業、産業、行政、交通、運輸といった面に係わる部分に対してだけであった。」とし、「都市計画家は、自分の仕事の本質が幼年期から老年期までの生活と成長のあらゆる段階に適合した環境を配置することだということを末だに理解するに至っていない。」と述べている⁽²¹⁾。最近の都市計画における社会計画指向はこのような指摘への Physical Planner の対応であると考えられる。

都市の物的諸施設の配置にあたって、住民の生活関係、社会関係を重要な要素として Physical Planning をおこなおうとする試みが、アメリカにおける Model City Programme や、イギリスの New Town の建設でおこなわれており、これを社会計画の概念によって理論づけようとする試みがみられる。これらの幾つかについては次節で紹介することとしたい。

注(19) Theodore S. Cook, City Planning Theory Philosophical Library

1969. pp16~24.

(20) 佐々木宏「コミュニティ計画の系譜」鹿島出版会 1969を参照のごと。

(21) ルイス・マンフォード「現代都市の展望」鹿島出版会 p35.

社会計画を概念化しようとした試みの幾つかを紹介することにした。社会計画論は、Mannheim の先駆的な業績を除けば、比較的最近、とりわけ 1960 年代以降のことに属する。それには、当然社会的な背景が考えられるわけで、高度産業社会における社会目標が、経済成長から福祉へと重点が移行してきたことに対応するのである。いわゆる先進国の新しい社会問題、たとえば、環境問題や老人問題、文化的問題は経済的メカニズムによる問題の解決能力の限界を教え、Economic なものから Social なものへの計画の対象の拡張がおこったといえよう。ここで紹介する Ponsioen はオランダの社会学者、Gans、Perloff はアメリカの都市計画家、A. J. Kahn はアメリカの社会福祉学者である。⁽²²⁾

社会計画を正確に定義しようとするならば、社会計画の概念をふたつのカテゴリーに分類することができる。ひとつは、部門 (sector) に関連し、他のひとつは側面 (aspects) に関連したものである。前者は、生産計画、保健計画、教育計画などのような部門に分類されるもので、社会計画は社会サービス (Social Services) の計画そして社会構造の計画として定義される。また計画の側面のカテゴリーは、経済・財政的 (Economic Financial)、人間・生態的 (Human Ecological)、社会心理的 (Social Psychological) なものがあり、社会計画は社会心理的計画に関するものと理解できる。

社会サービスの計画では限られた財源を多岐に亘るサービスにどのように配分するかということが問題となり、合理的な資源配分の方式の探索が課題となる。社会構造計画 (Social Structural Planning) は社会発展に伴う急激な社会構造の変化に成員が適応してゆくのを援助するさまざまな財とサービスの提供が主要な課題となる。社会心理的計画とは、あらゆる計画が成功するために必要な人々の積極的な協同を可能ならしめるためのものである。人間を計画の対象としてモノと同時にとりあつかうことはできず、計画への人々の参加を達成することによって計画の実効性を高めようとするものである。

注(22) J. A. Ponsioen, "Social Planning as an Instrument of Social Policy, Social Welfare Policy, Mouton 1962" 所収

都市化および産業化による社会変動がもたらすさまざまな問題を解決するために社会計画が考えられる⁽²³⁾。それは政府によって選択される社会の目標 (Societal goals) として目標を設定し、これらの社会目標を達成するための経済的、社会的 (Social)、物財的なプログラムを考えることができる。ここでは社会的 (Social) とは非経済的、非物財的プログラムのすべをふくむ。したがってふたつの種類の社会計画とを区別すべきである。

①全体社会の計画 (Societal Planning) は社会の目標 (Societal goals) を評価し選択された目標を達成しようとする多種のプログラムを広い見地から開発することに係わる。

②社会的プログラム (Social Programming) は、全体社会の計画によって選択された目標について、非経済的、非物財的プログラムの開発と定義される。

全体社会計画は、その社会の成員自身が欲している目標のために、多くの人々が関心をいだいている短期的目標をより長期的目標の範囲へと発展させるための枠組を開発しようと試みるものである。

全体社会の計画 (Societal Planning) の方法論は三つの規準を満たさなければならない。第一に財政的あるいは立法的な決定に現実化できるような計画決定でなければならない。第二にこの方法論は目標選択および目標達成のプログラムの選定する技術を提供可能でなければならない。第三に社会における利害と目標の重複を許容し、時間的変動もとりにえられるよう弾力的でなければならない。

全体社会計画 (Societal Planning) の全体的方法論は目標指向的計画 (Goal oriented planning) といふふたつのアプローチがある。第一には目標選択からはじまりプログラムそして結果の判定がそれに続くものである。第二に、さまざまな代替的プログラムに含まれている目標を分析し、すでに明示的に提示されている目標と達成できるようにプログラムを改訂するものである。

前者の方法は、社会の目標を優先順位により順序づけできるという仮定に基づいており、現存の制度化されたプログラムを無視しがちになるが、新しい理念を発展させるのには有

注(23) H. J. Gans, Memorandum on "Societal Planning, People and Planning,"

"Basic Books" 1968年 所収 "Social and Economic Development"

効な方法である。後者の方法を現実のプログラムの構造から出発できより現実的である。

この方法のアプローチは問題状況によって使い分けられるが、前者はイノベーションに有効であり、後者は提出されている代替的プログラムの評価に有効であるといえる。

社会的プログラミングは、第一に全体社会計画の構成要素として非経済的、非物財的プログラムについて、これらのプログラムが達成しうる社会目標についての情報を提供する。第二に、計画に必要な社会的データを提供する。第三にプログラムに関連の政府部内の調整をおこなう。第四に、エコノミストや土地利用計画家や建築家ではとりあつかえないような社会目標達成のプログラムをとりあつかい、その対象領域はクライアント指向であることが多い。

過去50年間アメリカにおいては都市計画運動の持続的な主題は社会改良であった。⁽²⁴⁾

1940年代、50年代はこのように関心は下火であったが1960年代、公民権運動およびアメリカでの貧困の再発見以来ふたたび、スラム、貧困などの問題が、豊かな社会の中の永続的下層階級の問題としてたちあらわれた。都市における機会の不平等と貧困が重要な政策課題となり、生活条件の改善と不利なグループへの機会の改善が強調され、都市計画も、単なるPhysical Planningではすまされなくなった。都市計画はこれまで以上に福祉政策の問題—住民をいかに公的サービスを分配するかという問題—をとりあつかわざるを得なくなる。それまで都市計画家は貧困者とは無縁なハイウェイとか都市再開発などを議題とすることが多かったが、都市計画家達は都市計画が土地利用計画とが物的環境施設の計画を越えて、福祉政策の課題にどれだけアプローチができるかを問うようになった。

今後、都市計画専門家達の社会問題への知識は大いに変化せざるを得なくなるであろう。すなわち物的計画の社会的感受性の増大と、物的環境を越えたところへの都市計画の拡張である。都市計画家にはふたつのタイプがあり、一方は物的装置として都市を考えるもので、長らくこの考え方が優勢であった。他方は都市の社会的条件を中心課題として考える。すなわち限られた所得と多様なニーズをもった住民、望ましい環境を提供することが主目

注(24) Bernard J. Frieden The Changing Prospects for Social Planning.

Journal of American Institute of Planners, 1967, 9月号 所収

標である。

この社会指向的計画は公共的活動によって資源を再分配する過程を重視する。すなわち民間市場の働きを通じて生ずる不平等を修正する手段としてプランニングを考えるのである。

このような立場から、保健サービス、福祉サービスなどと都市計画の結果が今後の都市計画にとって重要な課題となるのである。

都市社会における精神疾患、犯罪、青少年問題、恒常的な失業、家族解体などの「社会的、人間的資源問題」(Social and Human resources problems)に対するサービス活動の重複と非組織化によって生ずる問題解決能力の低下が現在のところ社会計画の問題である。(25)

ヒューマン・サービスおよび社会政策への計画化の適用は、都市計画、資源開発、産業活動などで用いられている理念や技術を動員することである。本質的な問題は問題解決のために目標を明確化し、選択可能なアプローチを設定する組織的プロセスによって、コミュニティの選択能力を上げ、結果の評価によって戦略やプログラムを常に改善することが可能な方途を求めることである。

現実には社会計画と呼ばれているものは全体の一部分しか包括しておらず、またプランニングに必要な知識を充分利用しているとはいえない。そのため、都市コミュニティにおける社会計画の概念整理が必要である。

第一にコミュニティの一般的目標についてのコンセンサスをつくりあげる必要がある。多くの場合コンセンサスを得るであろう目標は次のようなものである。

1. 地域内で自立的な家族の比率を極大化し、依存状態にある家族を減少させること。
2. 個人の稼働能力を高めること、具体的には予防的な保健サービス、老人、障害者に適切な仕事を提供することなど。
3. 自分自身で調達不可能な個人世帯に最少限度の貨幣あるいは消費財、そしてまた心理的な形での援助をおこなうこと。

注(25) Harvey S. Perloff; Social Planning in the Metropolis,

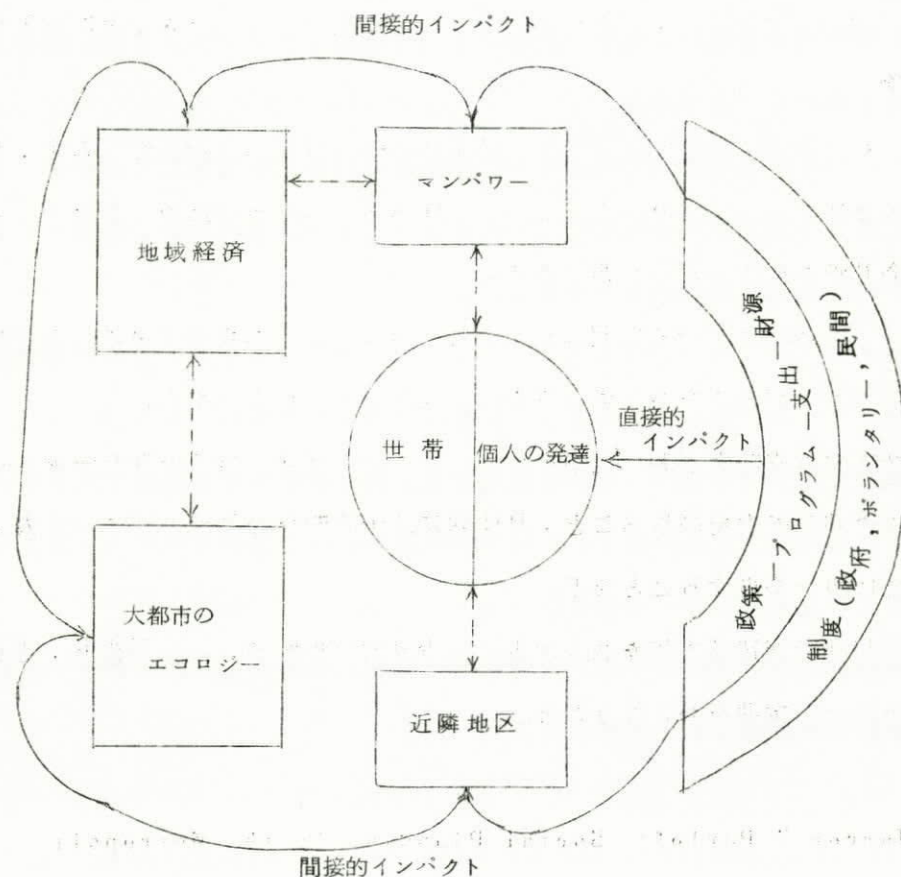
Leonard J. Duhl. ed. Urban Condition, Basic Book 1963 所収

4. 効果的かつ経済的なヒューマン・サービスをおこなうこと。
5. 個人および小集団の決定や行動の場を拡大すること。すなわち自己の福祉解決を自分自身により獲得するという意思決定への参加の機会を拡げること。

これらの目標がコミュニティにおける社会計画の共通の基礎をなすものである。

さらに、1) 地域の状態についての全体的な情報の整備、2) ヒューマン・サービス活動の戦略の開発、3) 社会計画を、物的計画と統合すること、4) ヒューマン・サービス活動の改善のために研究成果を利用する態勢をつくること、5) その長期的なプログラミングを編成すること、6) 「草の根」の参加を可能にすることなどが、社会計画にとって必要な基礎条件とする。

社会計画を考える場合にその一般的モデルを改定し、計画活動の範囲を限定する必要がある。社会計画の枠組は第1-1図のようなものである。このモデルに関連して三つの要素を注意しておかなければならない。それらは1) 主要なコミュニティ目標に直接影響を与える要素、2) 目標達成に影響を与える社会経済的諸力および配置。3) 望ましい方向に諸力に影響を与えおよび目標の達成に必要とされる政策及びプログラム。



第1-1図 社会計画の枠組

このモデルの構成要素は次のとおりである。

1. 世帯、コミュニティ 目標と、社会計画の主要対象は家族福祉と個人の発達である。

その意味で世帯および個人の発展は核心をなす項目である。

世帯の生産と消費のプロセス、自立性あるいは依存性などについての情報が社会計画の目的変数である。

2. 個人の発達 個人の生活周期とそれに伴う特殊なニーズが問題となる。

3. 集団および制度的援助、個人の発達を援助し、指導し、標準化しようとする環境的条件

4. 「メンバー」 稼働能力と関連した労働市場の状況

5. 地域経済 地域の経済状態

6. 立地およびエコロジカルな地域の状態 物理的環境条件、近隣、施設、サービスの状態

7. 政策とプログラム 1から6までの構成要素に影響を与える地域の政策およびプログラムの形成

以上7つの要素が社会計画の枠組を構成する。各要素は、相互に関連し、相互に影響を及ぼす。

A.J.Kahnは計画を、集団間の闘争と取引による利害集団の政治と、メンバーのコンセンサスを基礎としたコミュニティ・オーガニゼーションふたつの意思決定様式と対比させる。⁽²⁶⁾ 彼らは、規準とか合理性に対してあまり配慮を払わない意思決定の方式である。しかし、ひとたび、公共領域において、合理性が求められるようになったとき、計画化への方向性が生ずる。利害によって動かされる政治過程が優越している状況においてさえ、そこに合理性を追求する努力と共に計画化が問題となってくるのである。

社会計画を必要とするような条件には次のようなものがあげられる。①社会についての目標を設定し、その目標実現のための効果的な手段の配列を試みる必要がある場合。②重大な社会問題の存在が計画化を促進する場合。③既存の政策に対して社会的(あるいは非市場的)な観点からの考察が必要な場合。例えば財政金融政策なども単に経済的のみならず

注(26) A.J.Kahn Theory and Practice of Social Planning, 1969, Russel Sage Foundation 1969.

ず社会的視点からの検討が必要な場合が多くなってくる。したがって経済計画，道路，建築等の物的計画を社会計画から分離してしまうならば計画そのものの有効性が減殺されてしまう。④狭義の社会的部門内での既存のサービスの体系が理想と現実のギャップからサービスの断片化，不十分さを招いた場合。⑤またある意図された対象集団に対して種々のサービスを体系的に提供する必要が生じた場合，例えば老人への諸施策の体系化が必要になった場合等。⑥社会福祉の個々の分野でもそれぞれのサービスの効果，機能の再吟味が要求される場合。⑦社会サービスが行政範域によってサービス水準の不平等が存在し，水準の統一が必要となる場合。⑧さらに諸サービス間の資源のトレード・オフが存在する際，「希少資源の配分」の体系化が必要とされる場合。⑨社会福祉の各サービスを成立させている主要概念が，新しい原理により間直され，他の分野で用いられてきた概念によって位置づけされなおすような場合。⑩そして，コンピュータを中心とする情報技術の発展に支えられた経営管理技術が，計画の技術的可能性を高め，その技術が適用可能な場合。これらの条件は具体的な状況でさまざまにからみあってあらわれるけれども，その状況は「問題状況」あるいは危機的状況として，「重大な不満足状況」において「広範に感ぜられたニード」をきっかけにして，「優先順位と資源配分に主要関心をもつばかりでなく，政策の改変，制度の変革，権力の移転の領域までも問題にする規範的活動」として社会計画が開始される。

この社会計画を定義するに当たっての考慮すべき点は次のようなものである。①計画は政治的な取引とは異なった政策決定方式である。②未来に対し影響力を与え得るという能力に基づいている。③目標の明確化→代替的解とそのプラス，マイナスの結果の指摘→戦略およびプログラムの改善のための持続的評価という一連の思考のプロセスでもある。④計画は問題，ニード，緊張の分析のために社会的現実そのものを分析しなければならない。⑤しかも，問題に応じた知識，資源，技術の整備を必要とする。⑥最後に計画は，公共政策間の調整をめざす政治過程としても理解する必要がある。

以上の点をまとめて言うなら「計画とは，技術と政治のふたつの側面を分有しており，認識と選択というふたつの要素を持つ」もので，その目的は「単なる青写真の提示ではなく，未来に至る決定や行為のための指針となるものである」。

計画過程は次のような段階に分けることができる。

- ① 目標，優先順位，利害関係の明確化
- ② 事実，社会的現実，傾向の確定
- ③ 適切な，また入手可能な知識，技術，資源の目録作成
- ④ 代替案とその選択によって予想される諸結果の分析
- ⑤ 選好の表現と選択の過程の定式化
- ⑥ 政策を種々のレベルでのプログラムに変換する。
- ⑦ プログラムの諸結果の測定

そして社会計画の結果として期待されるものは次のようなものである。

- ① 新しい政策（実行計画）
- ② プログラム，政策の調整
- ③ サービスの統合
- ④ プログラムの革新
- ⑤ 政策，プログラム，サービスそれぞれのカテゴリー間および資源配分のための，優先順位を選択
- ⑥ 行政上の決定

さてこのような社会計画のプロセス，はたらし，結果を総合することによって社会計画の定義づけを行うことができる。まず計画の論理構造を明らかにすると，計画とは「事実，予測，価値の現実への適用という観点からみた政策選択とプログラミングであり」「選択と合理化を通じた政策の形成およびその実現である。」政策とは実行計画（standing plan）であって，政策のデザインとは計画の別の言い方である。そして社会計画は先ほど述べたような計画の出発点における問題状況によって領域を分けて定義づけすることができる。

- ① 社会福祉の機関もしくは組織内での行政計画としての社会計画
- ② コミュニティ・レベルでの諸サービスの協同のための計画，すなわち地域レベルでの公的および私的サービスを結合させたサービスのシステムをつくりあげようとする社会計画
- ③ 都市再開発計画，地域の住宅計画のような物的諸計画に社会的要素を導入し，関係づける社会計画

④ 地域レベル，国家レベルでの所得保障，児童福祉のような部門別，カテゴリー別の介入システムの計画

⑤ 社会問題，社会動向に指向した社会計画で国家的，地方的な広い関連のもとに，介入のシステムの相互関連を横断的に構造化しなおすことにより，政策体系および制度体系をも変革することを目的とした社会計画で，アメリカの「貧困に対する戦争」はこの萌芽形態である。

⑥ 社会的とは通常定義されないような，財政，租税政策等の社会的側面の計画化

⑦ 均衡ある社会発展を目ざし，経済開発を考えることは，結局，総合的計画（comprehensive planning）を考えることになる。しかしながら経済学者が経済システムの計画化という形で経済計画を考えるように，社会システムの計画化として社会計画を考えることは未だ熟していないといわなければならない。

1.5. 社会計画の概念

以上幾人かの「社会計画論」を紹介してきたが，大きくいって二つのタイプの概念構成が考えられる。第一はナショナルレベル，コミュニティレベルを問わず全体社会の計画化として社会計画を考えようとするもので，経済計画からの系譜がそうであるし，Perloff および Gans の Societal Planning の概念がそれである。そしてこの場合社会目標に指向したプランニングということが主要なポイントになる。すなわち，全体社会を包括する社会目標を改定し，これによって社会の各部門の活動を「制御」しようとするものである。いわば社会制御のための社会計画と概念化できるであろう。

第二はいうまでもなく部門計画としての社会計画である。この場合，目標は第一のものに規定されつつ，そのなかから社会のメンバーの生活上の福祉に直接寄与する社会サービスの計画化が問題となり，社会計画のもつ包括性は生活ニードの包括性に対応したものと考えることができる。

さらにここでは直接は触れなかったが，Ponsioen の「社会心理計画」とか Perloff の「決定への参加」という概念が示唆するような，社会成員の決定への参加問題を中心とした社会計画の概念構成がある。たとえば Davidoff の「弁護論的計画」(Advocacy Plan-

第2章 社会計画と政策決定

— コミュニティー・アクションを中心に —

2.1 社会問題のための社会計画

産業化，都市化，官僚制化，および世俗化というような近代社会における主要な動向は，生活水準の向上をもたらし，人間や社会の「近代化」に大きく貢献したが，それはまた，全社会的な介入や計画化を不可欠とする多様な社会問題を生みだすことになった。

産業化を支えてきた経済社会的論理 — 自由競争的市場，適者生存的個人主義，私有財産，機能的合理性または手段的価値 — が今や「脱工業社会」を求める新しい論理 — 計画化と調和，コミュニティと実質的な平等，自己完結的価値 — により挑戦されつつあることは周知の動向である。いわゆる「脱工業社会における新しい社会問題」とは，主に新しい次元における社会的不平等，社会解体，および社会的費用に関連する諸問題であると理解されよう。

このような諸問題に対処すべき科学としてますます重要性を増しているのが社会計画 (social planning) または社会政策 (social policy) を含む広義の政策科学 (policy science) である。それは，様々な分野や組織における個々の政策形成のみならず，それらの相互関係や全社会的な政策形成のメカニズムについて，いいかえれば「ソサイアタルな制御の体系」についての理解を深めることを究極の目的とするが，現状においてはその対象は公的分野における諸活動を対象としている。

実際に，社会計画や社会政策の現論は，公的な経済計画のほかに福祉政策や都市計画など分野における経験により次第に体系化させてきたが，ミュルダール (G. Myrdal) によれば計画とは，「政策的過程により決定される将来の発展のための望ましい目標をより十分かつ速やかに達成すべく，様々な過程をより合理的に調整するため一国の政府により行なわれる意図的な試み」⁽¹⁾ である。しかし，それはより一般的に，将来のある時点にお

註1) G. Myrdal, Beyond the Welfare State, Yale U. P., 1960, p. 23.

ける一定の状況を実現するために必要な諸活動の選択を含む意図的で合理的な過程である、と考えられよう。

いわば、それは目標と手段との複合的な関係であり、それには目標の選択や広義における手段または資源の動員に関する政治的な過程と目標と手段の合理的な結合に関する科学的な過程とが含まれている。計画とは単なる知的な計画過程のみではなくそれを実行に移す「活動体系」の組織化を含むのであり、民主的な社会における計画を有数に遂行するためには、計画の正当性、政治的な動員力、および科学的な合理性がともに満たされなければならない。

ともあれ、このような計画は一方において経済的事象を対象とする経済計画として推進されてきたが、周知のようにそれは、次第に広義の経済社会計画として経済に深く関連する諸事象を含めるにいたっている。

他方において、社会計画の概念も次第に拡大されるようになり、様々な社会福祉機関による福祉サービスの調整や福祉サービスの供給と需要の照応を意味した伝統的な「セクター的計画 (sectorial planning)」は、次第に様々な社会問題の強い相関性に対処すべき合理的な「包括的計画 (comprehensive planning)」にとって代わるべきであるという考えが強くなり、またそのような計画が次第に多く着手されるにいたっている。社会計画は伝統的な福祉政策の分野のほかにも、たとえば経済計画や物理的計画の「社会的」または「人間的」側面に対処しなければならないが、したがって経済計画や物理的計画と重複することが多いのである。

このようにして、それは経済的な市場機構を通じて解決されないような社会問題を解決し、広義における福祉や「生活の質」の向上を意図する計画や政策を意味する場合が多くなっているが、これに留意しなければならないことは、計画の目的が問題の事後的処理や個人の社会的適応を意図する「残余的 (residual)」アプローチから社会問題の発生や個人の社会的不適応をもたらす社会的制度自体の改革を意図する「制度的 (institutional)」アプローチに移行しつつある事実である。

しかしながらこのような社会計画の概念がその対象においても方法においても曖昧さを残していることは事実であり、それはコミュニティ・オーガニゼーションというような概念と厳密に区別されることも少ないのである。しかし、少なくともニュアンスとしては、

前者においては計画の知的で合理的で包括的な調整という性格が強調されるのに反し、後者においては広義における資源の組織化や価値の顕在化というような計画における攻撃的な要素や過程が強調されていると考えられよう。

たとえば、カーン(A. Kahn)は社会計画を「事実や投影や価値の適用のもとに行なわれる政策の選択とプログラミング」であり、それには、1.計画課題の設定、2.政策(常置計画)の形成、3.プログラミング、4.評価、モニターリング、フィード・バック、という四つの基本的要素が含まれるとしているが、この説明において十分に強調されていないことは、どのような「選択」や「価値」がどのように選ばれ決定されるのであるかに関する計画立体の問題や、目標達成のために必要な資源の動員などに関わる問題である。

このような計画立体や「アクション・システム」の問題を重視し、それを知的な計画機能と結合する概念が、クレマー・スベヒト(R. Kramer and H. Specht)による「コミュニティ・オーガニゼーション」である。それは、「変動を専門的任務とする者(professional change agent)が、諸価値の民主的な体系の範囲において社会問題に対処するために、個人や集団や組織体よりなるコミュニティのアクション・システムが計画的な固定的活動に従事することを可能にするような社会的介入の様々な方法」を意味し、「主として、環境的条件と社会制度における社会変動を達成する諸計画を対象とする。」そして、それには、問題領域の設定、原因の究明、および解決方法の提示といういわゆる計画化と、計画遂行に必要な資源の動員のための戦略形成という二つの相関連する課題が含まれている、とされるのである。⁽³⁾

ここで、「計画を専門的任務とする者」の役割が明記され変動が主に制度的変革であることが強調されていることに注意しなければならないが、このような意味におけるコミュニティ・オーガニゼーションは我々が現在において意味する広義の社会計画と変るところがない。彼等によれば、地域社会の内外における異なったアクション・システムの結合を意味する社会計画や計画の直接的対象者の組織化と動員を意味するコミュニティ・デベロップメントは、このようなコミュニティ・オーガニゼーションを達成するための

註2) A. Kahn, Theory and Practice of Social Planning, Russell. Sage, 1969, p.62.

(3) R. Kramer and H. Specht(eds), Readings in Community Organization and Practice, Prentice-Hall, 1967, p.8-9.

方法またはモデルであるとして区別されることになるが、地域社会レベルにおけるコミュニティ・オーガニゼーションやコミュニティ・ディベロップメントは社会計画を達成する目的や方法を意味するものとして社会計画の概念に包摂されうると考えられよう。

ところで、コミュニティ・オーガニゼーションの目的や方法として強調されてきたことは、地域住民の協調と統合の達成、住民の欲求とサービスの適合化のための資源の動員、福祉関連諸機関の政策や慣行の改善、住民参加と地域自治能力や民主主義の強化、および社会的弱者や貧困者の組織化と権力構造の改革などであった。

コミュニティ・ディベロップメントやコミュニティ・アクションは、このようなコミュニティ・オーガニゼーションの多様な目的や方法のいくつかを結合するコミュニティ・オーガニゼーションの一種であるが、それらは戦前からアメリカに根強く存在した理念であるとともに、CAP（地域社会活動計画）に先行する様々な社会計画と共にCAPの実験的先行計画となったMFY（青年稼働計画）の主導的理念であった。

コミュニティ・ディベロップメントの目的は、地域社会の人々の態度や相互関係や行動に変化をもたらし地域社会の諸問題やそれらの解決についての認識を深めさせるとともに、彼等を地方政府と協同の自助的な計画や活動に広汎に参加せしめることにより彼等自身の協調的な問題解決の能力と自信を涵養し、地域社会の自律性と統合を強化すると同時に可能なかぎりそれらを中央政府による福祉計画活動などと結合させることにある。

このように、その主要なテーマは、「自助」であり協調であり参加であり地域社会の自律性と責任であって、それは社会計画を達成する哲学であるとともに方法としての性格を有している。このようなものとして、それはすでに1930年代以来シカゴのような都市や農村の開発戦略としてしばしば用いられてきたが戦後はボイストウラフのような後進国開発援助計画に不可欠な戦略として定着するところになった。CAPに直接大きな影響を及ぼした先行計画は60年代初頭におけるGAP（灰色地域計画）とMFYである。

コミュニティ・ディベロップメントが地域住民の自助や協同を強調するのにたいし、立法の改廃や福祉機関の政策の改善などの制度的変革をもたらすことにより、権力や威信や資源の配分に変化をもたらすことを目的とするのがシンシヤル・ナグジヤシである。近年においては、それは、アリンスキー（S. Alinsky）の戦略に代表されるように、とく

に貧困者や社会的弱者の組織化による権力構造との対決や交渉を意味する場合が多い。¹⁾以上のようなコミュニティー・ディベロップメントとソーシャル・アクションが結合されているのがコミュニティー・アクションである。

さて、以上の考察に明らかなように、知的で合理的な計画機能を意味する社会計画もそしてまた計画達成における組織化を強調するコミュニティー・ディベロップメントも、意図的で計画された社会変動の可能性を信ずる点において共通するのであり、両者は問題解決的モデルとしての社会計画論に統合されなければならないであろう。

要するに、社会計画とは純粋な経済計画や物理的計画のような単一制度的計画により達成されないような社会目標を合理的に達成するために行なわれる努力を意味するものと考えて差つかえない。現在における社会計画が必然的に包括的で「制度的」であることを要求されるのは、「外部不経済」に示されるような自由放任的な市場機構と「弱肉強食」的な攻撃社会的原理の矛盾、社会の構造、機能的分化の進展とそれがもたらした社会的調整や統合の必要性、および社会的諸制度の間の相互価値関係の増大と社会問題の広域化や錯綜化が顕著になっている近年において、専門的な機関やプロフェッションやディシプリンにより形成され遂行されてきた政策が有効性に乏しく、さらに社会問題の真の解決のためには問題の兆候だけではなく問題を発生せしめる制度的な原因を除去しなければならないことにもとづいている。

以上において、社会計画や少なくともアメリカにおいては近年における社会計画の主要なスタイルであるコミュニティー・ディベロップメントなどの概念を検討したが、計画や「全社会的な制御の体系」があくまで個人や社会の選択の巾を増大し民主々義を強化するために行なわなければならないことは明白であろう。社会計画は合理的な問題解決の方法であるとともに深い意味において政治的な過程であり、そこにおける政治と科学、計画と非計画、および計画と自由の関連を究明することに計画論の最も根本的な課題が存在するものと考えて差つかえないであろう。

以下に、このような観点から社会計画における主要な問題点を整理し、1960年代における社会計画のなかで最も大きな注目を集めるにいたった1964年の経済機会法にもとづくCAPの性格と問題点を概観しておきたい。

1. 経済機会法とCAPの性格と問題点

2.2 「社会計画における科学と政治」

社会計画の科学的側面と政治的側面を、それぞれ検討する。

社会計画の主要な問題点として、計画における合理性と非合理性、目標設定、および計画の正当性に関する諸問題を検討しておきたい。

1. 計画における合理性と非合理性

すでにあげたように、将来における望ましい状態を設定し、それを合理的かつ迅速に達成するための現実的な諸条件や制約を検討し実行に移すという意味において、社会計画は合理性をその重要な特質とする。一般的に、合理性とはある一定の目的を達成するために最も有効な手段を用いること、すなわち目的と手段の整合性を意味する機能的合理性の意味において理解されているが、生産力の発展、福祉主義にたいする大きな社会的コンセンサスの形成、および知識・技術の進歩は、「イデオロギーの終焉」論をもたらした。それは合理性を強調する意志決定論とともに、計画化や政策形成、さらに社会過程全般における技術的な合理性を重視する見解を一般化せしめるにいたった。

しかし、このような見解は社会計画の現実とそぐわないし、規範的にも常に望ましいわけではない。合理主義を重視する意志決定論によれば、一度び設定された単一で不変的な目的を最大限に達成するためのあらゆる代替的手段が比較的検討されたのち最も優れた手段が採用されることになるが、このような「極大化モデル」の欠点は、以下のような諸問題を軽視していることに存在する。

a. 時間と資源の制約

幾多の計画は一定の時間と資源の制約のもとになされなければならない。十分な情報を収集し、目標と政策の可能な関係を全て分析することは、時間的にも資用的にも不可能である。

b. 長期的予測の困難さと現状への固執

幾多の政策に関する将来の状況は流動的で不可測的であるため、目標や目標達成の手続きなどに関し厳密で長期的な展望や枠組を持つことは困難であり、実際に、私企業の計画においても国家的な経済発展計画においても、5年以上の計画化が行なわれることは稀である。

これは、長期的予測の技術的困難さのほか、計画を直接担当する行政的組織の硬

直性などに依存するところが大きい。組織が奉仕すべき公的な目的は、組織自体の存続という組織の成員にとり身近な目的に従属し、それにより歪曲される場合が少なくない。既得権の固執、事なかれ主義、権限の階層的序列と集中化、および過大な分業体系というような官僚主義は、政策のイノベーションや計画化自体を妨み、機会主義的な意至決定や短期的な効果だけを重視するような政策をはびこらせることになる。

c、政治的妥当性と正当性

政治的有力者や自己の関連する利害団体への配慮により、為政者は「合理性」よりも政治的妥当性を優先することになりやすい。選挙人や利害団体の利益は、「民意」を反映し政策決定に正当性を附与するものとして長期的な「合理的」計画に優先する配慮を与えられる。政治的妥当性の重視は、すでに述べた官僚的機構への適応性というフィルターとともに、政策の大巾な変更を妨げる力となる。リンドブロム(C. Lindblom)は、計画や政策決定における政治的妥協の結果としての漸進的な決定方法を「非論理的インクレメンタリズム(disjointed incrementalism)」または「模索(muddling through)」と呼び、それが計画や政策決定の常態であることを強調している。⁽⁴⁾ 計画が常に強力な利害集団により、そしてそれらの利益のために行なわれるという政策決定に関するエリート論的または権力論的な理解に誇張があるとしても、合理性や包括性と政治的な妥当性や正当性を統合すること、計画の最も根本的なディレンマが存在するが、それらはとりも直さず民主的な計画に内在する課題である。

さて、以上に述べたような合理性の制約は、第一に、目標と手段の関係についての考えを変えなければならないことを意味している。目標設定の困難さについては後に考察するが、ここでは目標は恒常的で不変的なものとして存在するのではなし、計画の実施過程において手段との関連や計画のアウトプットのフィード・バックにより常に修正されるものであることを確認しておきたい。すなわち、目標と手段の間には絶えざる相互作用が働くのであり、この意味において、一般的に政策決定過程を政治的なインプットとアウトプットの絶えざる循環であるとする政治的交換(political exchange)の

註(4) C. Lindblom, The Intelligence of Democracy, Free Press 1968 を参照

理論や手段による目標の修正を重視するインクレメンタリズムの考えのほうが、目標と手段の間に単一的で斉合的な関係を想定する合理主義的な理論に優ることを認めなければならぬ。

しかし、これは政治的妥当性が常に優先すべきことを意味するわけではない。恣意的な政治的圧力を排し、公共の利益を合理的に達成しようとする試みであり、それは市政の革政に大きな貢献をなしてきたし、社会問題などに関する科学的知識の進歩が計画の合理性を次第に増大せしめることも十分に期待されよう。しかし、後にみるように、科学の次元に解消されない価値や利害の問題は計画の中心的課題として存続するのであり、イデオロギーや価値の問題を科学技術主義に還元することは不可能であり危険でもある。

第二に意味されることは、計画の包括的合理性の限界である。社会の構造・機能的分化の進展と相互依存関係の強化および社会問題の時間的、空間的な広域化は、現代における社会計画が必然的に包括的でなければならないことを意味する。現実には、たとえば都市計画も単なる物理的計画から生活構造全体を考慮するより包括的な社会計画へと推物しつつあるし、貧困政策も単なる経済的な対策から「貧困の文化」やコミュニティ・ディベロップメントを対象とする政策へと次第に変ぼうしつつある。ウィレンスキー(H. Wilensky)などの概念によれば、個人を社会的制度に適應させる伝統的な「残余的アプローチ」から制度自体を改革しようとする「制度的アプローチ」への転換が求められつつあるのである。(5)

社会的指標やシンボル・システムを構築する試みも、このような努力の一環として位置づけられるが、それらを伝統的な経済的指標と統合する作業も進められていくであろう。このような必要性にそくして考えれば、非市場的メカニズムによる社会的介入を社会計画または社会政策とする伝統的な枠組は、市場のメカニズムをも包括できる枠組に拡大されなければならないであろう。

しかし、すでに考察したような理由により、様々な計画の包括性には大きな限界があり、それらを調整する作業も困難をきわめている。また、続いて考察するように、民主主義を維持するためには計画の多元化が不可欠であるという見解も根強く、計画の一元

註(5) H. Wilensky and C. Lebeau, *Industrial Society and Social Welfare*, Free Press, 1965, を参照。

化や包括性と多元化をどのように調整し統合すべきであるかも、計画論の中心的課題として残されている。

2. 計画目標の設定と計画における多元主義

合理性の限界に関する以上の考察は、我々を計画における価値の問題に導びかすにはおかない。実際に、社会計画の最も根本的な問題は科学であるよりも価値の選択であることが強調されているが、たとえばティトマス(R. Titmuss)はこれにつき次のように述べている。

福祉は社会的価値と人間関係を対象とする。それは、社会における個人個人の位置づけについての哲学を体現し実現するものであるといってもよい。……したがって、このような福祉の諸問題を研究した者は、自分自身を専門家ではなく、政策的代替や行動の諸過程について考えられる選択の巾を普通の人よりも少し明確に提示することができる社会的公僕にすぎない、と考える筈である。⁽⁶⁾

またレイン(M. Rein)は、社会政策は社会目的(social purpose)を第一次的な対象とする学問であり、様々な手段の技術的分析は第二次的な問題であって、政策決定にたいする社会科学の限界を明らかにすることに社会政策の重要な使命がある、と説く。⁽⁷⁾

価値判断と科学の関連はウェーバー(M. Weber)以来の一大論点であるが、一般的に価値判断は明確にも暗黙のうちにも問題提起、仮設の構築、事実の収集や解釈などの全ゆる局面に作用するのであり、いわゆる没価値的で中立的な事実が全てを物語ることはあり得ない。これは社会計画の全局面についてもあてはまることであって、たとえば何らかの価値判断や道徳的関心を持つことなく貧困問題を対処することは全く不可能である。貧困政策として、貧困者の直接的環境をより快適なものにすること(amenities)、教育の機会を改善すること(investment)、金銭的補助を増加すること(transfers)、道徳的性向などを改善すること(rehabilitation)、および全体的な経済のパフォーマンスを増大すること(aggregative economic measures)などが

註(6) R. Titmuss, quoted in H. Kahn, *Theory and Practice* ……, p.101

(7) M. Rein, *Social Policy*, Random House, 1970. p.9-10,

個別的または複合的に考えられるが、このような対策は貧困はいうまでもなく個人や階層や社会についての解釈と密接に結びついているのである。

適切な貧困政策を行うために貧困の原因や性格についての科学的解明が不可欠であることはいうまでもないが、貧困問題を含めて多くの社会問題を解決するためには既得権や権力構造との対決が不可避であり、科学者やプランナーは科学的分析を自己の政治社会的コミットメントから分離することは不可能である。したがって、彼等は分析の背後にある価値判断や分析の政策的締結をできるだけ明白に提示しなければならないのである。

現状においては、様々な価値や選好をある共通の尺度により測定しそれらの相克を科学的に解決したりコンセンサスを求めることは不可能である。たとえば、マック(R. Mack)はこのような問題を解決する方法として、1. 社会的厚生函数、2. 投票、3. 意図的相互調整、4. 全体的判断、5. コスト・ベネフィット分析、の五つをあげているが、夫々に大きな限界があることは明白である。⁽⁸⁾

社会的厚生函数は個人的効用函数と社会的効用函数の可測性を前提とするが、このような可測性は「パレート最適」と同様にまとめて抽象的に可能であるにすぎない。投票は少数者の権利をどのように扱うべきかという問題を残す。意図的相互調整は社会的強者の利害を貫くことに終りやすい。理由の如何にかかわらず個人の判断を重視する全体的判断は、コンセンサスの形成に無方である。そして、コスト・ベネフィット分析は、目標や価値の決定および貨幣的価値に還元されない価値の測定にたいして無力である。

したがって、現状においてはコンセンサスや国家的目標について安易な想定を設定することよりも、価値や目標の多元化に応じて計画を多元化するとともに計画過程を政治化することのほうが重要であろう。これが「弁護的計画(Advocacy planning)」の立場であり、その典型的な主張は、デヴィッドフ(D. Davidoff)による次のような言葉に表わされている。

民主主義における適切な政策は、政治的論争により決定される。正しい行動の過程は常に選択の問題であり、決して事実の問題ではない。プランナーは政府や他の集団の利害の弁護者として政治的過程に参加すべきである。若し多様な都市計画が異った政

治的・社会的、および経済的な利害集団により提示されるならば、公共政策のより適

註(8) R. Mack, Planning on Uncertainty, Resource for the Future and the Institute of Public Administration, 1960

切な選択が容易になるであろう。唯一の機関による唯一の計画ではなく複数の諸計画が公衆に提示されるべきである。⁽⁹⁾

要するに、計画は深い意味において民主的に行なわれなければならない、大衆に奉仕すべきプランナーは自分が共鳴できる価値や利害を有する集団の代弁者として彼等の価値や利害を政治的にも技術的にも明確に提示する役割を果たすべきであり、それはとくに社会的弱者のために必要である。という主張である。

このようにして提示される多元的な計画をどのように調整するかについては問題が残るが、民主的な計画を制度化するためには、計画の集中化を避け関連集団や大衆の参加を可能にすること、計画決定過程や関連情報を公開すること、複数の計画を準備すること、価値や目標の相違をできるだけ明白に提示するとともにそれにたいする社会的な政治的フィード・バックを保証すること、などが不可欠であろう。

3. 計画と正当性の問題

計画目標に関する以上の諸問題は、誰がどのような権利にもとずいて計画を行うべきであるかという計画の正当性 (legitimacy) の問題と深い関連を有している。

計画に民主主義と科学がともに不可欠であることについては既に言及したが、計画を直接担当するプランナーの役割は、本来、民主的な政治的過程により決定された計画目標を合理的に達成することができるように具体化することにある。しかし、彼等は、社会問題を解決するために不可欠な力を必要とすると同時に彼等への権力の集中は避けられなければならない、というディレンマを負わされているのであり、それは福祉計画や都市計画のような多かれ少なかれ革新的な役割を担うプランナーの場合に一層大きくなるのである。

プランナーの正当性は、彼等が社会的コンセンサに依存するか、または多様な利害に同時的に依存しうる場合に最も確かなものとなるが、それは多くの場合困難であって、都市計画者や福祉計画者はエリートのコンセンサス、専門的知識、官僚的地位、およびクライアントのいずれかに正当性の根拠を求めざるを得なかったのが現実である。以下に示すように、いずれの場合にもそれに特有の長所や問題が存在する。

a. エリートのコンセンサス

社会的介入を正当化する方法の一つの方法は、地域社会などにおける主要な制度的権力の

註(9) P. Davidoff, "Advocacy and Pluralism in Planning" J AIP, XXXI (1965), p. 4.

意図を反映して、またはその支持により介入を行うことである。アメリカにおける伝統的な福祉サービスが経済的エリートを中心とする地域社会のエリートにより統制される私的で任意的なサービスであったことは周知の事実である。彼等は、貧困者や地域社会全体の利害は彼等により最もよく理解され保護されることを自負し政府の介入を極力排除したのである。

伝統的な「マシーン」は、その個人主義的でパターナリスティックな介入により、産業化や都市化に伴う社会解体にあえぐ人々を救う機能を果たしたが、生産力の上昇、政府による福祉行政の拡充、知識・技術の進歩、市政改革などにより次第に影をひそめていった。そして、プランナーはかつてのエリートのほかに様々な政府機関の代表者や新しい利害集団の代表者とコアリションを形成し、市政に積極的に参加せざるを得なくなったのである。彼等は正統性の根拠を以前よりも多様な基盤に求めざるを得なくなっているが、このようにして正統性が強化されればされるほど計画における妥協が必要となり、諸権力とのコアリションを維持するために費される労力が本来の目的である計画機能を侵蝕し、計画の合理性や革新性が失われ変化に乏しい政策が継続される、という矛盾も大きくなる。

全体的に、権力構造はミルズ(O. Mills)により想定されるほど集中的で固定的ではなく、地域や政策事項により権力連合の形態を異にするが、革新的なプランナーが既存の諸権力に吸収(coopt)されやすいことは事実である。

後に述べるコミュニティ・アクションに典型的に示されているように、近年における注目すべき動向は、社会変革のイニシアティブが地域社会から中央に大巾に移ったことである。「マネジド・エコノミー」の進展により、一般的に政策決定は集中化され、連邦政府、財団、および学者のコアリションによる資金と調査研究が地方におけるそれらを圧倒することになったのである。この場合にも、政府機関や財団の利害が真の社会改革を妨げるという意見が強いことに留意しなければならない。

b、官僚的地位

官僚機構や行政部は、本来、立法部により決定される政策を忠実に施行すべき機関であるが、政策遂行のみならず政策決定における行政部の比重が大きくなり「行政的国家」の様相が濃くなりつつあることについては詳しい説明を要しないであろう。

官僚機構には政治的介入を避けそれ自体の自律性や安定性を保つとともにその支配力を拡大しようとする根強い傾向があり、その利害を危くするような革新的政策を妨げる力が強く作用する。その力はますます複雑化する行政的資源を占有し、日常的な政策遂行の担当者であることに値する。しかし、官僚は政治的圧力から完全に自由ではないし、官僚のプロフェッショナルリゼンションが進んでいる事実にも注意しなければならない。

プランナーの官僚機構との関係は、アメリカの場合、市政の形態により様相を異にするが、彼等が官僚機構の中に位置づけられる場合には、彼等は実質的に官僚的地位に正当性の根拠を求めざるを得なくなるのである。

科学的知識とプロフェッショナリズム

社会問題の原因、状態、および締結についての科学的で合理的な知識は、計画や政策一般に正当性を附与する基礎としてますます重要になりつつある。プロフェッショナリズムは、高度の知識・技術、公共的利害にたいする志向や責任、および高度の職業的自律性を特質とするが、このような意味におけるプランナーやソーシャル・ワーカーのプロフェッショナルリゼンションも近年において著しく進行したのである。

1960年代の非行問題対策にみられるように、社会科学的知識に啓発されそれに依存する社会計画はきわめて大きな比重を占めるにいたり、「社会改革のプロフェッショナルリゼンション」と呼ばれるような状態が顕著になった。

プロフェッショナリズムは高度な知識・技術や強い普遍的志向のゆえに、特殊な利害や恣意的な政治的権力に対抗することにより公共政策の質を高める、という長所を有する。しかし、このような長所は政治的な鈍感さや狭隘な科学技術主義、そしてプロフェッションの利害や自律性のみを固執する「プロフェッショナル・エスノセントリズム」に容易に転化されやすいのである。科学や合理性と価値の相克についてはすでに言及したが、科学的知識やプロフェッショナリズムが正当性を強化するためには、それが奉仕する社会的価値、知識が政策化される政治社会的条件、および知識の政策的締結について以前よりも深い関心が払われなければならない。

「経営者革命」や「テクノストラクチャー」の実体は、プロフェッションの高度な自律性や支配力よりは彼等の政治経済的権力者との密着や相互依存関係の強化を意

2.3 コミュニティー・アクションの性格と問題点

これまでに論じた社会計画における問題点に照して、1960年代後半におけるCAPの性格を論ずるのが本節の目的である。CAPの目的や方法は、1964年の経済機会法によればほぼ次のごとくである。

CAPとは、地方および都市における公約および私的な資源を有効に動員することにより、雇用の機会を増大し、人間の達成能力、志向、および活力を向上させるとともに、人々が生活し学び労働する条件を改善することを通じて、貧困および貧困の原因を包括的に除去することを目的とする計画である。

この計画は公約および私的な非営利機関としてのCAA（コミュニティ・アクション機関）により遂行されるが、その運営は当該地域の住民と計画の対象となる者の「最大限に妥当な参加(maximum feasible participation)」のもとに行なわれなければならない。

この計画のスローガンは「包括性」、「人々のために行なわれる計画ではなく人々とともに行なわれる計画」、「住民参加」、「コミュニティ・コントロール」、「貧困の悪循環」などであり、それは社会科学的知識の応用と合理的な計画化、制度的変革のための包括的で革新的な社会計画、および住民参加とコミュニティの立体性を旗印とするコミュニティ・ディベロップメントとソーシャル・アクションの結合であった。

1 社会科学的知識の応用

1950年代、「豊かな社会」の性格が論じられるようになったが、そこにおけるパラドキシカルな貧困問題に多数な人々の関心をむけさせたのは、1962年に出版されたハーリントン(M. Harrington)の小冊子、The Other Americaであった。そこにおいて、彼はアメリカの貧困が黒人を中核とする少数集団、老人、母親だけの家族、農業労働者などに不当に集中していること、および貧困者の相対的所得は戦後ほとんど増大していないことなどを雄弁に訴えたのである。

しかし、コミュニティ・アクションを含めて1960年代における一連の「貧困戦争」に最も大きな影響を与えた理論的武器は、ハーリントンやルイス(O. Lewis)な

どにより一般化された「貧困の文化(culture of poverty)」や「貧困の循環(poverty cycle)」という概念であった。簡単に言えば、貧者の個人的特性と彼の諸環境との相乗作用の結果「貧困の悪循環」が永続化し、貧困は深い意味において個人的ではなく社会的問題であるゆえに、貧困対策は貧困者を取りまく社会的諸条件の制度的改革に向けられなければならない、とする考えがそれである。

このような考えは、非行現象をもって社会的機会の提供を拒否する非正常的社会にたいする正常な青年の反抗にほかならない、とみなす「機会理論(opportunity theory)」と相まって、貧困や社会的逸脱に関する支配的な解釈となっていた。⁽¹¹⁾

すなわち、それらに基づいて発展されたMFY(青年稼働計画)、GAP(灰色地域計画)、およびCAPに共通する政策的提言は、以下の如くであった。

- (1) 非行や貧困の原因は、正常な機会の提供を拒み、「貧困の悪循環」を強要する社会の側に存在する。貧困問題は深い意味における社会問題であり個人的不適応の問題ではない。
- (2) したがって、彼等の機会を拡大するためにはまず教育と職業訓練を与え就業と収入の道を開き、法的サービスやカウンセリングを拡大するとともに、「自助」の能力を涵養し達成的志向の増大を図る。
- (3) 計画当局はこのような措置や社会変革をコミュニティーにもたらすのに十分な権威を持たなければならないが、それは住民参加のもとに築かれなければならない。
- (4) 計画にあたっては、大学や調査機関などの理論的および応用的知識を最大限に活用し、計画の施行とその評価的研究は一体的に進められなければならない。

注目すべきことは、このような計画が理想的にも財政的にも連邦政府諸機関、財団、および政策志向的社会科学者の連帯により先導され実現されたことである。モイニハン(O. Moynihan)によれば、経済機会法はケインズ理論の締結としてのグランツ・エコノミーの進展、民主意政権、および公共政策にたいする社会科学の影響力の増大な

註(11) これらについては下記を参照。

J. K. Galbraith, *The Affluent Society*, Moughton Mifflin, 1958; M. Harrington, *The Other America*, Macmillan, 1962; O. Lewis, *The Children of Sanch*, Random House, 1961; R. Gloward and L. Ohlin, *Delinquency and Opportunity*, Free Press, 1960

どによりもたらされた「社会改革のプロフェッショナルリゼーション」の産物であった。

それは、ニュー・ディールにおける偉大な福祉的立法を生み出したような強い政治的圧力や長期間にわたる知的な支持に匹敵するものは何もなかった状況において生じたものである。⁽¹²⁾

しかし、モイニハンによれば、貧困戦争は「貧困者の意向により宣言されたのではなく、貧困問題などについての理解を自負する人々の利害のために宣言された」⁽¹³⁾のである。

彼等の理念的、物質的利害はともかくとしても、60年代の社会計画において、その策定から締結の評価にいたるまで調査研究がきわめて重要な部分をしめ、政策志向的な社会科学者の影響力が増大し政策科学が台頭したことは注目すべき事実である。

2. 包括的アプローチ

包括的で制度的なアプローチの強調は、貧困問題の相関性を強調する「貧困の悪循環」や「貧困の文化」の理論のほか、従来の社会福祉行政にたいする次のような不満や反省にもとづいている。

A、福祉サービスの中流階級的志向

福祉体系に大きな比重を占める多くの私的福祉機関はその財政源を地域社会の上・中流階級に仰ぎ、主に彼等の意見により運営されるそれらのサービスは本来のクライアントである貧困者の要求よりも彼等の嗜好や利害を満す役割を果たしてきた。多くの公的機関も同様に中流階級志向的であり、「到達困難」な存在であった。

B、福祉サービスの断片化

多様な公的および私的福祉機関によるサービスは相互の調整を欠き断片化させていて、貧困者がかかえている相関的で多様な問題を解決するのに無力であった。「複合問題的」家族が専門化された機関の対象であったり多様な機関をたらい廻しにされるというような事態が一般的であったのである。

註(12) D. P. Moynihan, *Maximum Feasible Misunderstanding*, Free Press, 1960

(13) D. P. Moynihan, *op cit.*, p.25.

のOEO、官僚主義とプロフェッショナリズムの弊害 2000年10月10日付の「ワシントンポスト」

上記に関連して、福祉機関におけるレッド・テープや仕事の細分化により貧困者の個別的状況に耳を傾けない画一主義が助長されたが、精神分析を理論的武器として推進されてきたソーシャル・ワーカーのプロフェッショナルリゼーションも貧困者との断絶を深めるとともに貧困者を統制されるべき無力で受動的な存在とみなす「精神病理学的世間の界観 (psychiatric world view) やパターナリズムを助長し貧困者の汚辱感 (stigma) を強化した。この世間の界観は、貧困者を「問題のある個人」として、彼らの問題を個人の性格や能力の欠陥に帰する傾向がある。従って、問題のある個人を社会に適用させようとする事後的で心理主義的な対処療法としての性格が強く、問題を生み出す制度的な原因除去しようとする包括的で制度的なアプローチや貧困者の自律的發展にたいする配慮に乏しかった。」(1997年)

このような反省にもとづいて、CAPはすでに述べたような基本的方針をだす。まず、連邦政府のレベルにおいては、様々な貧困政策を統括し、労働省、健康・厚生・教育省、商務省、財務局のような関連諸機関を調するためOEO (経済機会局) を創設したのである。

しかし、この計画の主体は連邦政府や州ではなく、コミニティ (この場合、単一のカウンティ、複数のカウンティ、および市を意味する) のCAAにおかれるべきこと、CAAは当該地域における様々な福祉サービスを調整し統合する統括的機関として、地域の事情に即応する革新的で幅広い活動を行うべきこと、市政府、学校、および福祉機関などを含む公的機関、企業、労組、宗教団体、および少数集団などを含む私的集団、および計画の対象となる住民の三者の代表により構成される理事会により運営されるべきことなどが規定されたのである。

また、州政府の官僚機構や支出項目などを厳しく規制する伝統的な政府補助金に強い敵意と疑惑をいだくOEOの役人は、CAPに最大限の自律性と柔軟性を与えそれが地域社会における貧困問題の克服に最も合理的で効果的な力を発揮することを期待したのである。これは連邦政府と地域社会の新しい結合形態であり、州政府は無視されるべき存在と考えられた。

このようにして、全国各地のCAPにより教育、職業訓練、複合的サービス・センター、法的援助、および家族生活改善などのプログラムが実行に移されることになった。

夫々のプログラムの比重は地域により異っていたが、大勢としては教育と職業訓練に重点がおかれることになった。

3. 「最大限妥当な参加」

住民参加がコミュニティー・ディベロップメントの重要な眼目であることはすでに述べたが、CAPの「台風の眼」となった「地域住民と計画の対象者の最大限妥当な参加」が具体的に何を意味するかはきわめて曖昧なままに、しかし当然の措置として成文化された、と言われている。1964年のCAPガイドには、貧困者自身を計画化と政策形成と計画の遂行に参画させるのがCAPの際だった特徴であることが述べられていたものの多くの議員などにとっては、計画の決定過程ではなく遂行過程への参加を意味するにすぎなかったのである。

したがって、「最大限妥当な参加」にたいしては様々な解釈が行なわれ個々のCAAの政策も一定ではなかったが、それらは次のような四つの措置に制度化された。

A、CAAの政策決定への参加

これは、「人々のために行う計画ではなく人々とともに行う計画」を意味するが、政策の対象者またはクライアントである貧困者の代表者が政府機関や企業、教育、福祉、労働など多様な利害代表者とともにCAAの理事に加わるべきことはOEOにより積極的に奨励され、後に彼等の代表者の割合も最低三分の一と決められたのである。これには、彼等が民主的に選出され彼等の情報が代表的なものであることが前提となっていた。

しかし、貧困者は少数集団であり結局様々な妥協と現状維持を余儀なくされるゆえに、もし彼等に真の独立や自助の能力を与えることを目的とするならば彼等にCAAの運営を全面的に委ねるべきであるという考えも出されたのであり、実際にサウス・フランシスコやシカゴなどのCAAは黒人貧困者の統制と闘争的戦略を強めてしまった。しかし類このような例は全体としてはごく僅かであった。

B、プログラムの発展

これはCAPの「標的地域 (Target Area)」の貧困者が近隣集団のレベルにおいて政策の評価を行い彼等の意見を彼等の代表を通してCAAの政策決定に反映させ

ることを意図していた。このようなフィード・バックにより「標的地域」における複
合的サービス・センターの分権化されたサービスの利用を促進することもその狙いの
一つであった。このように、OE Oは、貧困者に対するサービスの提供を、大規模な都
市においては、このような機能を果たすための近隣協議会や諮問委員会が設けられ
る位置に置かれたが、それらは複合的サービス・センターの運営についても少なからぬ権限を
与えられていた。

C、ソーシャル・アクション

これは、貧困が基本的に政治的権力の欠如によりもたらされる問題であるという認
識のもとに、貧困者をまず政治的な圧力団体に組織化し市政府や福祉機関、学校など
と対決することにより彼等にたいする政策を改善せしめさらに、権力構造の変化を図
むことを目的とする。

貧困者の組織化や一般的な社会的参加の度合いが低いことは周知の事実であるゆえ
に、OE Oは貧困者による「土着的」な組織化を奨励し彼等が地域社会の政策決定に
影響を及ぼし、福祉行政の改善をもたらすことを強く期待したのである。公民権運
動を展開していた多くの集団やニュー・レフトがこれに呼応したことはいうまでもな
く、それらはO A Pを公民権運動の推進と市長との対決のために利用したのである。

O A Aは社会福祉的サービスよりも政治的運動を推進すべき機関と考えられた。

しかし、すでに述べたようにO A Pが極端に政治化された事例は少なく、このよう
な傾向は次第に抑圧されることになった。

D、雇用

これは、貧困者を「サブ・プロフェッショナル」としてO A Aやその関連諸機関に
雇傭することにより、彼等に新しいキャリアを提供するとともに下層階級に敵対的な
社会福祉や教育におけるプロフェッショナリズムの弊害を打破し、貧困者と福祉機関
との橋渡しをする役割を創造することを目的とした。

以上において、「最大限に妥当な参加」にたいする実際の措置と理解の主要な形態を
概略したが、参加を政策形成や権力構造の変革とは無関係な単なる心理的治療や自己改
革の方法と期待する者も少なくなくなったことに留意しなければならない。また、この
中でOE Oの多岐にわたる活動、対策のなかで、貧困者に対する参加の促進が最も重要な

4. 合理的・包括的計画と政治的妥当性

OE Oが連邦政府のレベルにおける貧困政策を統合すべき機関であつたのと同じく CAAは自らのプログラムを施行するとともに地域社会における他の諸機関による諸活動を調整しそれらの協力のもとに包括的で一貫した貧困政策を遂行すべき機関であつた。OE OもCAAも共に下からの自発性と合理的な計画化の両者に依存すべき存在であつたのである。

しかし、科学的な問題解決のロジックは断片的なプラグマティズムに自己分解してしまい、CAAはアメリカ地域社会の多元主義に適應して、統括されるべきもう一つの機関になつてしまった、とされている。

合理的計画のスローガシにもかかわらず、GAPやMFYの経験により理論的モデルが通用しないという認識はすでに1963年には支配的なものとなりCAPに関する厳密な計画化の要請が当初から弱くなつてゐたことが指摘されているが、このような傾向はCAPの進行とともに一層顕著になつていった。

これは、以下のような相関連する理由にもとづいてゐる。

第一の理由は、OE OとCAPの権限が曖昧であり、またそれらの資源が不十分であつたことである。

OE Oは他の連邦諸機関の政策を統合すべき存在であつたが、貧困問題と根本的な関りを有する教育政策、経済政策、物理的計画などを担当する諸機関を調整する権限も余力もなく、それは自らのプログラムを運営するだけで精一杯であり、その過程においても常に他の諸機関の権限との妥協が必要であつた。

また、連邦政府資金に依存しながら地域の自立性を貫き、地域全体のコンセンサスにもとづいて貧困者の利害を増大し、既存の政治、行政的権力を通りこしながらそれらの協力を得るべきことを運命づけられたCAAは、その権威と権限がまことに曖昧模糊とした存在であつた。

貧乏者の向上を公的な存在理由とはするものの、誰にたいして責任を負うべきであるかという責任と正当性の問題は実際には釈然としないのである。

このような状態において当初意図されたような革新的で一貫した計画が遂行されることはありえないのであつて、CAAは革新的な姿勢をとるCAAに敵対的な地域社会の諸権力との妥協を重ねていかざるを得なかつた。たとえば、他の機関にそのプログラム

を委譲する場合にも、その機関の利害や業績の向上に叶うような早効的なプログラムを優先しなければならなかったのである。

これに関連する第二の理由は、O A Pの目的に内在する複合的な性格である。O A Pの目的は、社会的サービスや職業訓練などの提供により貧困の悪循環を絶ち切り、地域社会の様々なサービスを合理的に調整し、貧困者の要求をより多く政策にとり入れ、権力構造との対決のために彼等を組織化し動員することにあった。コンセンサスと闘争、サービス中心的計画と制度的改革という相反的な戦略を統合する計画は存在しなかったのである。

第三の理由は、すでに述べたように貧困問題についての科学的解明が不十分であり、とくに「悪循環」論がどのようなプログラムも是認されるように解釈されたため政治的に無難なサービスの提供が重視されることになったためである。しかし、これは最終的にはO A Pのように貧困問題だけを焦点とする社会計画がどれほど包括的でありうるかという基本的問題に帰着する。貧困政策が有効であるためにはそれが物理的計画、経済計画、教育政策などO A Pの範囲を越える諸問題にリンクされなければならないのであり、このような反省にもとづいてスタートしたのがモデル・シティ計画であった。

第四の理由は、O A Pに限らずコミュニティ・オーガニゼーションに内在するディレンマでもあるが、仮に地域内部において包括的な計画が可能であるとしても、貧困問題は地域独自の資源だけによっては解決されず社会的不平等を減少するための国家的な措置を不可欠とするために、その包括性には大きな限界が伴わざるを得ないことである。M F Yの最大の教訓はスラムがその問題を自分だけで解決することが不可能であることとを覚ったことにあるとされているが、これはO A Pについてもあてはまることである。

ますます錯綜し広域化する社会問題を解決するためには国家的な広がりを持つ計画が必要であるが、それを地域の立体的な解決方法とどのように結びつけるかは今後の計画論の最も重要な課題として残されている。

5. 住民参加の問題点

「最大限に妥当な参加」が本別して政策形成への参加、プログラムの発展、ソーシャル・アクション、および雇用という四つの形態において具体化されたことはすでに述べ

たが、それにたいする期待はより一層多様であった。「最大限に妥当な誤解」と様される所以である。

まず政策形成への参加についてみれば、CAAの理事になったのは貧困者のなかでも最も意欲的で自己主張的な少数者であり、彼等が民主的に選ばれたかどうかは必ずしも明らかではない。いずれにしても、彼等の目的は共同的な政策決定よりもCAAのコントロールにおかれていった。しかし、CAAがこのようにコントロールされたのは、サン・フランシスコやシラキューズをはじめとする少数にすぎなかった。これは1967年における経済機会法の修正により貧困者の代表がCAA理事の三分の一を越えてはな

らないことが可決されるとともに、CAAの統制権が次第に政府に移されたためでもある。

複合サービス・センターなど「標的地域」におけるプログラムの発展については住民に大きな裁量が与えられたが、プログラムの種類や質が以前よりも改善されたとは考えられず、その運営やサービスの還元において「到達困難」な貧困者は相変わらず「到達困難」なまゝとに残されるという状態も大きく変わることがなかった。多くの組織の例にもれず、近隣諸組織は激しい分散的闘争を含みながらサービスの改善やCAAへのフィード・バック的機能の遂行よりも組織自体の存続に大きな努力を課す傾向にあった。

総体的に、CAAによる権力構造との対決を意図するソーシャル・アクションは次第にHead Start, サービス・センター, 家族改善計画のようなサービス・プログラムにとって代られていったのである。

貧困者のサブ・プロフェッショナルとしての雇用は、OAPの最も成功した部分であるという評価が少なくない。しかし、それは「新しいキャリア」を彼等に形成させるというよりも雇用の機会を提供した効果であって、白人プロフェッションの抵抗にとりまかれる彼等の地位は不安定で限界的なものであった。それは彼等を吸収(co-opt)した「福祉植民主義」が以前よりも陰險な方法で貧困者を統治する機構を作り上げることに貢献したにすぎない、という批判もなされている。

以上のように、参加にたいする抵抗は強かったが、かりに抵抗が弱かったとしても参加が多くの問題を一挙に解決する万能薬ではないことも明白である。しかし、参加が直接貧困の減少や権力の再分配に貢献しなかったとしても、それは福祉サービスの民主化

に貢献したし、少くとも貧困者の問題や要求にたいする社会的な認識を強化する役割を果たしたのである。何よりも、政策の直接的な対象者やクライアントを含めない政策決定は正当化を欠くという認識を確立したのはCAPの大きな功績であった。しかし、「上から」形成されたCAPにおける参加は、所詮政府の介入を正当化し貧困者に心理的な満足感を与えたにすぎなかった、という印象をまぬがれがたいのである。

以上に明らかなように、コミュニティー・アクションの性格は公的な目標から察せられる以上に複雑である。それは、現存するサービスの有効な統合、権力構造の改革、コミュニティーの自律性の強化、および単なる政治的ブラグマティズムの模倣というように異なる評価や期待にとりまかれていたのである。しかし、これに示された思想や経験が今後の社会計画を進めるうえで重要な指針となるであろうことは疑いないであろう。⁽¹⁴⁾

註(14) CAPの性格や問題点などに関しては、例えば下記を参照。

P. Marris and M. Rein, *Dilemmas of Social Reform*, Atherton, 1969;

D. P. Moynihan(ed.), *On Understanding Poverty*, Basic Books, 1969;

S. M. Miller and F. Riessman, *Social Class and Social Policy*, Basic Books, 1968;

B. Kramer, *Participation of the Poor*, Prentice-Hall, 1969; R. Perlman and A. Gurin(eds.), *Community Organization and Social Planning*, John Wiley, 1972.

第3章 福祉の社会学理論

3.1 福祉の基礎概念

今日、しばしば「成長と福祉の乖離」として指摘されている「福祉」(welfare)の概念には、都市問題・環境破壊の問題・教育問題・物価の問題、さらには人間性や幸福の問題まで、現代の多種多様な社会問題がぶくまれている⁽¹⁾。しかし、「福祉」の概念は、きわめて多義的に用いられているために、福祉について多くの議論がなされているにもかかわらず、それらは、必要とされる知識の累積をもたらししていない。したがって、われわれは、福祉の基礎概念を、検討することから、はじめなければならない。

福祉の概念は、きわめて多義的な意味内容をもっている。その哲学的・イデオロギー的な意味内容を除外して⁽²⁾、社会科学における用語法に限定しても、この福祉の概念が、多種多様な意味で用いられているのを、われわれは、容易に見出すことができる。

しかし、それらを整理してみると、ほぼ次の3つの用語法に、分類することができると思われる。

第1は、「社会福祉学」において、一般に使われている用語法で、福祉を、「社会的サービス」(social service)との関連から、定義するものである。社会福祉に関する代表的な理論家であるティトマス(R. M. Titmuss)は、社会的サービスを、社会における人々の「一定のニードに対する集会的施衆」⁽³⁾の総称として定義し、現代イギリスに関連させて、次の3つの福祉を、区別している。それは、その福祉施策が対象とする社会

注(1) たとえば、Mishan, E. J. Growth: The Price we pay, London: Staples Press, 1969 (都留重人監訳、『経済成長の代価』岩波書店, 1970)。

浅野義光, 『G.N.P.とNNW - 国民総福祉時代の幕明け』日本経済新聞社, 1971。

地主重美, 『豊かさとは何か - 経済成長と生活水準の科学』日経新書, 1971。

(2) 「福祉」の概念に関する哲学的な検討は, Rescher, Nicholas, Welfare: The Social Issues in Philosophical Perspective, Chicago: University of Pittsburgh Press, 1972 を参照されたい。

(3) Titmuss, Richard M, Essays on the Welfare State, (second.ed.)

London: George Allen & Unwin, 1963. (谷 昌恒訳『福祉国家の理想と現実』(社会保障研究所, 1967), 31頁)

層の相違によって分類される。すなわち、(1) もっぱら収入の途をもため被保護階層にたいする「社会福祉」(social welfare)、(2) 被扶養者を抱える困窮の扶養者にたいする「財政的福祉」(fiscal welfare)、および、(3) 被雇用者にたいする「職業的福祉」(occupational welfare)、以上の三つが、それである。⁽⁴⁾ このように、社会的サービスとの関連によって定義された福祉の概念は、いずれも、特定の社会層の「ニーズ」(needs)や「要救護性」(eligibility requirements)を、集合的施策によって充足することを意味している。

福祉の第2の用語法は、「功利主義」(utilitarianism)の系譜を継ぐ、経済学において体系化されてきた福祉概念であり、厚生経済学の最初の体系的理論家であるピグー(A. C. Pigou)によって定義されたものである。彼は、「個人の福祉はその満足からなる」と定義し、その個人の福祉全体を「社会的福祉」(social welfare)とよび、「社会的福祉のうち、直接または間接的に貨幣の尺度と関係づけることのできる部分」を、「経済的福祉」(economic welfare)となづけた。⁽⁵⁾ ここで経済的福祉は、個人がさまざまな財から獲得する効用(または不効用)の総和であり、したがって、社会全体の経済的福祉は、その社会を構成している諸成員の経済的福祉の総和である。⁽⁶⁾ と考えられている。ピグーは、明示的に述べてはいないが、同じ原理は、個人の社会的福祉と社会全体におけるその総和—社会全体の社会的福祉—との関連についても、妥当しよう。

このピグーによる福祉の概念規定は、今日あまりにも周知の「効用または満足の個人間比較可能性」の問題をもたらし、現代経済学では、否定された感がある。⁽⁷⁾ しかし、福祉

注(4) op. cit., 33頁。

(5) Pigou, Arthur C., The Economics of Welfare (Fourth edition), London, Macmillan & Co., 1932.

(永田清監修「厚生経済学」4巻、東洋経済新報社、1953、第3部第1章及び第2章および、それに所収されている論文を参照。訳書Ⅰ、171—180頁)

(6) op. cit., 33頁。

(7) Robbins, Lionel, An Essay on the Nature and Significance of Economic Science, London, Macmillan & Co., 1932.

(中山伊知郎監修、辻六兵衛訳「経済学の本質と意義」東洋経済新報社、1957、第6章とくに、208—212頁)および熊谷尚夫、「厚生経済学の基礎理論」東洋経済新報社、1948、31—42頁参照。

について論ずる場合、個人の満足を前提とすることは、すくなくとも「市民主権」(citizens' sovereignty)の原則として、現代経済学においても是認されている。⁽⁸⁾

第3の福祉の概念規定は、このビグーの厚生経済学の批判から提出されたもので、バーグソン(Bergson, Abram)やサミュエルソン(Samuelson, Paul A.)らによって使用されている用語法である。⁽⁹⁾ 彼らは、「社会全体の最適性」(societal optimality)を示す評価関数を、「社会的厚生関数」(social welfare function)とよび、それを極大化することを、福祉と定義する。実際には、新厚生経済学における福祉の問題は、「市場機構による経済的資源の最適配分」の問題に限られ、しかもその評価関数としては、もっぱら「パレート最適性」(Pareto Optimality)の基準のみをとりあげているので、彼らのいう福祉とは、経済的効率性の極大化をさすことになる。ただし、方法論上では、社会的厚生関数は、「経済組織の一つの形態が他の形態よりも、よいか悪いかまたは無差別であるか」という問題に関して明確な答えを与えるような信念⁽¹⁰⁾であれば、いかなるものであってもよい、とされている。したがって、この用語法では、なんらかの評価関数にてらして、社会全体が、最適の状態にあることを、福祉と定義する。

これらの福祉概念は、いずれもそれぞれの分野において有効なものとして認められている。しかし、今日問題とされている福祉とは、この3つの用語法のうち、いずれに一番妥当しているのであろうか。われわれは、直ちに、今日の福祉問題は、これらの概念のすべてを包含しており、いずれか1つに限定することはできないことが、理解されよう。

注(8) 熊谷尚夫、「経済政策原理—混合経済の理論」 岩波書店、1964。20頁

今井賢一・宇沢弘文・小宮隆太郎・根岸隆・村上泰亮「価格理論Ⅱ」(現代経済学2) 岩波書店、1971。97頁

(9) Bergson, Abram., "A Reformulation of Certain Aspects of Welfare Economics," Quarterly Journal of Economics, 52, 1938 310-34 pp. Reprinted in Arrow, K.J. & T. Scitovski, eds., Readings in Welfare Economics. London, George Allen & Unwin, 1969. 7-25 pp.

Samuelson, Paul A., Foundations of Economic Analysis, Cambridge, The President and Fellows of Harvard College, 1947. chap. 8.

(佐藤隆三訳「経済分析の基礎」 勁草書房、1967)

(10) Samuelson, P. A., op. cit. 228頁

第1に、今日、福祉のための社会計画の必要性が強く叫ばれているように、⁽¹¹⁾ 公共部門の社会的サービスにたいする社会の成員の期待は増大しており、実際に、その範囲も拡大する傾向がある。とくに公害に代表されるような成員が、社会から受けとる「マイナスのサービス」(disservice)⁽¹²⁾の除去こそが、今日の福祉の中心的な課題であることを考えれば、福祉の問題において、社会的サービスの重要性を、無視することはできない。その場合に、社会の個々の社会層によって、社会的サービスにたいする必要性の度合やマイナスのサービスを避ける能力が、異なっていることを、考慮することが、必要である。したがって、福祉の問題を考察するためには、社会の公共部門をふくむ諸集合体から提供されるサービスやマイナスのサービスと社会層の相互関連が、分析されなければならない。

第2に、福祉の概念に、社会の成員の満足をふくめることは、市民権をたてまえとする現代社会においては、当然のことである。その社会の成員の大多数が、満足の状態にない最適社会を想定しえたとしても、それは現実的ではない。しかし、その反対に、たとえばその社会の成員の大多数が、満足の状態にあっても、社会全体が最適の状態からあまりにもかけ離れているならば、成員の満足の状態も、長続きはしないことも、確かであろう。したがって、福祉の問題には社会の最適性とその成員の満足の相互関連の分析が、ふくめられなければならない。

この2つの問題は、けっして無縁ではなく、相互に密接に関連している。すなわち、社会の最適性をまったく考慮しない社会的サービスの提供は、短期的には可能であっても、長期的には、その社会的サービスの提供自体を、不可能にするだろう。また、個々の社会層の「ニーズ」の充足を除外して、社会の成員の大多数の満足を予想することは、不可能である。したがって、今日の福祉の問題を考察する場合には、これらの相互関連こそが、分析されなければならない。

注(11) 拙稿、「福祉のための社会計画を提唱する」『季刊 中央公論経営問題冬季号』1972。

122-132頁を参照されたい。

(12) 「マイナスのサービス」(disservice)の概念については、Titmus, Richard M., *Commitment to Welfare*; London, George Allen & Unwin, 1968.

(三浦文夫監訳、「社会福祉と社会保障—新しい福祉をめざして」 社会保障研究所, 1971。

67-85頁)より引用した。

以上の考察から、われわれは、福祉の概念を、次のように予備的に定義することができる。福祉とは、究極的には、社会の成員が満足している状態であるが、そのためには、社会の諸社層の「ニーズ」が、社会的サービスの提供やマイナスのサービスの解消によって、充足されなければならない；それは、社会全体を最適な状態に、もっていくものでなければならない、ということである。われわれは、これを、それぞれ福祉の目的、福祉の手段、およびその条件とみなすことができる。すなわち、福祉の目的は、社会の成員のすべてに満足の状態をもたらすことであり、その手段は、その成員がおかれている社会層の「ニーズ」を充足することであり、そしてその条件は、社会が最適な状態にあることである。これらは、いずれもそれを除外しては、福祉を考えることができない要素であるという意味で、福祉の基礎的な構成要素であるといえよう。

このように、予備的に定義された福祉の問題にアプローチする方法は、すくなくとも、次の2つの要件をみたしていなければならない⁽¹³⁾と思われる。すなわち、〔1〕社会全体の最適性と社会層の「ニーズ」の充足、および成員の満足の3つの要素の相互関連を分析するための枠組、および、〔2〕資源・ニーズ・欲求に関する経済的なものから、非経済的なものを、包括的に分類する概念図式、がそれである。新旧の厚生経済学は、社会科学のなかで、福祉に関する最も体系的で、精緻な理論を展開してきたが、この二つの方法論的な要件を完全にはみたしていない。〔1〕の要件に関しては、経済学的分析は、社会層の「ニーズ」の充足に関する分析的枠組を所得分配の側面に限定しているうえに、これらの3つの要素の相互関連を分析する枠組をもっていない。社会的厚生関数は、社会全体の最適性の問題にたいして、なんらかの価値標準が不可欠であることを認めた点で、福祉の問題にたいして、画期的な方法論上の発展をした。⁽¹³⁾しかし、経済学的分析では、この価値標準が、まったく分析の外部から、与えられるとともに、⁽¹⁴⁾それが社会のなかの個々の社

注(13) サムエルソンは、ロビンズを批判して次のように述べている。「さまざまな価値判断の結果を検討することは、その理論家が同じ価値判断をもっていようといまいと、経済分析の正当な課題である。」(Samuelson, P.A. op. cit. 訳書227頁)

(14) この点に関しては、経済学者は、しばしばウエーバーの「価値判断の排除」論を援用する。たとえば、Robbins, L. op. cit., chap. 4. 熊谷尙夫、前掲書・第2章参照。
この方法にたいして、真正面から批判している経済学者として、Myrdal, G の方法がある。彼は、分析の前提として「価値前提」(Value Premises) が不可欠なことを、主張している。Myrdal, Gunnar, Objectivity in Social Research. London, Random House, 1969. (丸尾直美訳、社会科学と価値判断、竹内書店、1971)

会層の「ニーズ」といかなる関連があるのか、そして社会の成員の欲求といかなる関連があるのか、を明らかにすることができない。このように、経済学的分析は、社会全体の最適性と社会層のニーズ、およびその成員の満足の相互関連を把握し、その中心的な要素である価値標準を実証的に分析する枠組をもっていないのである。

〔2〕の要件に関しては、経済学的分析が扱う資源・ニーズ・欲求は、もっぱら貨幣尺度で測定できるものに限られ、それでは測定できないものは、一般に除外されている。公共経済学では、公害・医療・住宅・交通・教育、等々、従来経済学で比較的等閑視されてきた問題にたいして経済学的分析が試みられているが、⁽¹⁵⁾それも貨幣的尺度に換算しうる側面に限られている。しかし、福祉の問題において、資源・ニーズ・欲求には、貨幣的尺度では示すことのできない多様な側面をふくんでいる。かくして、それらを包括的にあつかう広汎な社会測定的尺度が、必要となる。

このように、経済学的分析は、部分的には、きわめて有効であるが、本稿で予備的に定義されたような福祉の問題を分析する方法としては、十分ではない。それに対して、社会学的分析、とくに構造―機能分析とよばれる方法は、現在のところ、まだ福祉に関する体系的な理論を展開していないが、方法上の出発点を与えている。⁽¹⁶⁾それは、構造―機能分析は、社会の最適性を示す価値標準と社会層の「ニーズ」、および成員の欲求が一致する条件、またはそれが乖離する条件を分析する枠組を提供し、かつ資源・ニーズ・欲求を経済的なものだけではなく、非経済的なものを包括する分類図式を提供することを意図しているからである。後者の問題は、福祉の問題に関連して、現在、進められている「社会指標」(social indicators)の作成に関連しているが、その場合にも、従来、社会学や社会調査において展開されてきた多種多様な社会測定の方法が、有効である。しかし、本

注(15) 建元正弘・渡辺経彦編「現代の経済学2 ― 公共経済学をめぐって」日本経済新聞社、1970。

現代経済研究会編「季刊 現代経済」3, 1971.を参照。

(16) 社会学における構造 ― 機能分析の基本的な方法的原理については、拙稿、「構造 ― 機能分析の展開 ― 社会学における通常科学への途 ―」

「思想」(特集現代社会学の展開) 6587, 1973.5月号, 31-50頁を参照されたい。なお、その方法的原理にもとづく理論は、次の論文で展開されている。

拙稿「社会体系の構造と過程」, 青井和夫編「理論社会学Ⅰ」(社会学講座第1巻) 東京大学出版会 (1973.近刊) 第Ⅲ章。

稿では、社会指標の作成は、第5章にゆずり、構造一機能分析の方法を、さきに予備的に定義した福祉の概念に関連する問題に適用することに、限定したい。

本稿において検討される問題は、基本的には、次の3つである。すなわち、

(1) われわれは、さきに、福祉の概念を、社会の諸成員の欲求の充足、社会層のニーズの充足、および社会全体の最適性の達成の3つの要素から予備的に定義したが、これらの要素は、社会学的には、いかなる意味内容をもっているか、そしてこれらの要素を関連づけるものは、何か、がまず問題にされなければならない。そのため、本稿では、「社会的価値」の概念を導入し、それにもとづき福祉を構成する3つの要素を、社会学的に、再定義することを試みる。

(2) 次に、社会の諸成員の欲求を充足する手段である社会層のニーズを充足する物的、または非物的な客体の分配の問題を、考察する。

そのため、「社会的資源」の概念が導入され、現代社会における資源のタイプと分配様式が、検討される。

(3) 最後に、社会的価値との関連から、社会的資源の分配に関する評価規準と福祉に関する評価規準の相互の関連を考察し、社会発展にともない、それらの評価規準が、どのように発展するか、を明らかにする。

これらの問題は、いずれも論議の定まらない領域であり、その意味において、本稿は、1つの試論にすぎない。社会学において展開されてきた分析的知識に、できるだけ忠実に従いつつ、福祉の問題にたいして、社会学的分析の有効性を、検討することも、本稿の1つの課題である。

3.2 社会的価値としての福祉

福祉の目的は、社会の諸成員の欲求充足（満足）をもたらすことであるという定義は、一見すると、社会の最適性、すなわち「社会善」（*bounum communionis*）とは、個人の幸福の算術和である、という功利主義の命題を、そのまま承認しているようにみえるかもしれない。もしわれわれが、この命題を採用すれば、これまで功利主義に向けられてき

た批判を、同様にうけることになるだろう。⁽¹⁷⁾

しかし、構造一機能分析では、そのような命題を採用しない。それは、経済学において従来指摘されてきたように、個人の幸福の加算が不可能だから⁽¹⁸⁾というのではなく、社会の成員の欲求は、本来、社会における構造や過程とは独立ではないことにもとづく。社会の成員の欲求は、社会における価値や規範を学習し、他の成員との相互行為のなかで形成されるものであって、これに独立の選好関数をあてはめたり、序数的ないしは基数的なカタチで表示することは、社会学的には無意味である。このように、そもそも社会学的に有用でない前提のうえに、個人の効用の加算性の問題を回避するために、どれほどの精緻な技術的な工夫をこらしたとしても、社会の最適性と成員の満足との相互関連に関する正しい理論的解決は、到底望むことはできないと思われる。⁽¹⁹⁾したがって、われわれは、まず社会の最適性とは何か、を明らかにしたうえで、それが、成員の満足と如何なる関連があるのか、を分析する必要がある。

ある社会の状態が、最適な状態にあるのか、どうかの判断には、その社会の状態に関するなんらかの価値評価を必要とする。経済学的分析では、しばしば経済学者の価値判断をもって、社会の最適性の評価規準としている。⁽²⁰⁾しかし、その経済学者の価値判断といえ

注(17) 功利主義の批判については、次の著作が代表的なものとしてあげられる、Myrdal, Gunnar., *The Political Element in the Development of Economic Theory* (translated by Paul Streeten). London, Routledge & Kegan Paul, Ltd., 1955

(山田雄三・佐藤隆三訳「経済学説と政治的要素」春秋社、1967) 及び Robbins, L. op.cit 参照。

(18) この点については、パーソナリティの社会化に関する種々の議論を参照されたい。

(19) 個人の欲望が、独立したものではなく、社会における産物であることは、経済学においても、しだいに認められてきている。たとえば、デューゼンベリー (Dusenberry, J. S.) は、消費関数の分析において、消費者選好の相互依存性の効果を導入した。Dusenberry, J. S. *Income, Saving and Consumer Behavior*, Combnidge, Harvard University Press. 1949.

(大熊一郎訳、「所得・貯蓄・消費者行為の理論」巖松堂、1964)

なお、構造一機能分析による、経済学における厚生問題の批判は、次の著作で、若干提示されている。

Parsons, Talcott, & Neil, J. Smeiser, *Economy and Society*, Free Press, 1956

(富永健一訳「経済と社会」I・II. 岩波書店、1958-59. I. 49-53頁)

(20) 「パレート最適性」の規準が、それにあたる。

ども、社会の成員の大多数が抱いている望ましい社会の状態に関する観念やイメージから無縁ではありえない。経済学者のなかでも、たとえば、社会的厚生関数の概念をはじめて掲示したバーグソンは、この点をばつきり意識して、次のように明記していた。

これらの〔価値命題の〕組の数は無限である。そしていずれの特定のの場合にも、それらの1組を選択することは、その福祉が、研究される社会において支配的な価値と対応していることによって決定されなければならない。なぜならば、その福祉の原理が、支配的な価値にもとづいている場合にのみ、それらは、問題の社会の活動に関連することができるからである。(21)

しかし、その後の経済学者は、若干の例外を別にすれば、一般にこの点を十分に考慮しできたとはいえない。福祉の構造—機能分析は、バーグソンが指摘した事実、すなわち社会の最適性の価値評価が、社会における支配的な価値評価にもとづいていることから、出発する。

構造—機能分析では、社会の成員の大多数によって抱かれている「望ましき」(the desirable)に関する観念を、一般に、「価値」(value)、または「価値標準」(value standard)とよぶ。(23) 社会の成員は、他のさまざまな客体に対してと同じように、望ましい社会の状態に関する価値標準をもっている。それは、「社会的価値」(social value)である。(24) 社会の成員は、この社会的価値によって、その社会の状態を、良いか、悪いか、または無差別かを判断する。したがって、社会の最適性とは、その社会

注(21) Bergson, A. op.cit, p.17. []は、文献から筆者が付加したものである。

(22) ローゼンバーグ(Rothenberg, Jerome)は、バーグソンのこの指摘から、社会的厚生関数を再検討している。

Rothenberg, J. The Measurement of Social Welfare, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1961. chap.13. とくに, 317-335 pp. 参照.

(23) これは、文化人類学者のクラークホーン(Kluckhohn, Richard)による定義である。

Kluckhohn, R., "Values and Value-Orientations in the Theory of Action," in Parsons, T. & E. Shils, eds, Toward a general Theory of Action. Cambridge, Harvard Univ. Press, 1951, pp.388-433.

(24) Parsons, T., Social Structure and Personality, Free Press, 1964. pp.193-8 (武田良三監訳「社会構造とパーソナリティ」新泉社, 1973年)

の社会的価値を最大限に実現している状態をさす。現代社会では、歴史上の大部分の社会と同様に、社会の成員によって抱かれている社会的価値は、完全に一元的ではありえない。社会の成員や社会層によって、社会的価値は異なっており、「神々の闘争」の様相を呈している。といっても、けっして過言ではない。しかし、すべての社会は、それが1つの統一体として存続していくためには、それらの異なった社会的価値を調整して、1つのパターンとして統合することを余儀なくされている。もしそのような統合が失敗すれば、社会はアノミー状態に陥り、全体として機能的に運営することは、不可能になるだろう。このような社会的価値が多元的な社会は、⁽²⁵⁾「社会」(society)とよぶことは適切でなくなり、⁽²⁶⁾したがって、社会全体の最適性について考察することも、まったく無意味になる。⁽²⁶⁾現代諸国にも、この事例に該当するものは、皆無ではないが、すくなくとも、現代の民主主義的な産業社会では、きわめて稀な事例といえよう。⁽²⁷⁾一般には、民主主義的な産業社会では、社会における主導的な社会的価値が、形成されているのが普通である。これは、社会の成員や社会層のあいだで、社会的価値に関して、いわば妥協や譲歩がなされることを意味している。このようにして社会に形成された主導的な社会的価値は、ウェーバー(Weber, Max)のいう「エートス」(ethos)となる。⁽²⁸⁾

注(25) 「社会」(society)の概念については、Parsons, T. *Politics and Social Structure*, New York: The Free Press, 1969, chaps. 1 & 2を参照。

(26) これは、「社会的多元主義」(social pluralism)に対比される「文化的多元主義」(cultural pluralism)がみられる場合である。文化的多元主義の社会では、たとえ経済の場面では、相互依存関係がみられても、政治の場面では、強制が支配的になっている。この問題については、現代の若干の事例をふくめて、van den Berghe, Pierre, L., *Race and Racism: A Comparative Perspective*, New York: John Wiley & Sons, 1967. に詳しい。

(27) 「人種戦争」が生じている諸国は、一般に、それを「社会」とよぶことは適切でなく、したがって、社会の最適性について論ずることは、無意味である。アメリカ合衆国は、その1つとみることができる。Segal, Ronald., *The Race War*, 1966. (山口一信・樺名善樹訳「人種戦争」上下、サイマル出版会、1971)

(28) 内田芳明氏は、ウェーバーのエートス概念を、次のように特徴づけている。「エートスが個人の魂に宿り、これを内面から動かす精神であるかぎりにおいて、これは個人的である。しかし、エートスはつねに一方で、たとえば宗教のごとき特定の思想や理念を共通の故郷にし団体にしているかぎりにおいて、他方では特定の社会層から共通の規定作用をうけると共に、逆にそれに共通の倫理的性格を付与するというかぎりにおいて、エートスはすぐれて集団的概念としても使用されている。」(内田芳明、ウェーバー社会科学の基礎研究 岩波書店、1968。38頁)

社会の成員や社会層が抱く社会的価値は、このエートスによって強く規制されているが、社会のすべての社会的価値が、このエートスから派生したものであるわけではない。社会には、このエートスに對立、または無縁の社会的価値を抱く成員や社会層があるほうが、普通である。社会のなかに、社会的価値に関する對立がない社会などは、きわめて例外であり、多くの社会には、そのような對立がみられる。しかし、このような社会において価値の對立が恒常的にあることは、社会的価値に関する妥協や讓歩が存在する事実の意味をすこしも減ずるものではないだろう。主導的な社会的価値があつてはじめて、われわれは、社会の最適性について、何にほどかのことを論じることができるようになるのである。⁽²⁹⁾ 社会には、一般に、そのような對立が、その社会の崩壊にまで至らないようにするメカニズムが、そなわっている。それは、価値標準の制度化と内面化を基礎とする社会統制のメカニズムである。⁽³⁰⁾ すなわち、社会の主導的な社会的価値は、社会の内部における諸集合体に制度化されてその「規範」(norm)の一部になり、また成員のパーソナリティに内面化されて、彼らの「欲求」の一部になる。かくして、集合体は、その制度化された規範に従い、また成員は、内面化された欲求を充足することによって、社会の主導的な社会的価値を実現することになる。制度化と内面化が、完全な場合には、社会は自動的に、その主導的な社会的価値を実現していくだろう。しかし、実際には、制度化や内面化は不完全であるので、逸脱した集合体や成員を、その社会的価値に同調するようにさせる社会統制のメカニズムが、不可欠になる。⁽³⁰⁾ これらのメカニズムによって、社会は、なかば自動的に、したがってなかば統制によって、その主導的な社会的価値を実現していくのである。

このように、社会的価値の制度化や内面化が不完全なために、そのような社会的価値を支持、または許容しない成員にとっては、たとえその社会的価値が實現されても、その社会が、最適な状態にあるとは、考えられない。さらに、社会的価値の制度化や内面化が完全であつて、成員のすべてによって、支持、または許容されていても、それが相對的に、實現されていない社会層やその成員にとっては、現在の社会の状態は、最適であるとはい

注(29) 「制度化」、「内面化」および「社会統制」の概念については、とりあえずParsons, T. "The Social System, New York: The Free Press, 1951を参照。

(30) 「社会統制のメカニズム」については、Parsons, T. op.cit., 297-321 pp.を参照。

えない。この意味で、社会の最適性とは、現実には、きわめて達成困難な状態であり、せいぜい社会の大多数の成員によって支持、または許容された何らかの社会的価値に照らして、その実現の度合いが、相対的に判断されるにすぎない。

以上の説明から明らかなように、如何なる状態をもって、社会の最適な状態とよぶかは、その社会に主導的な社会的価値とその実現の程度に依存している。その主導的な社会的価値のタイプを異にする社会では、とうぜん最適とみなされる社会の状態も異なってくる。それゆえ、社会は、それぞれの固有な主導的な社会的価値にもとづいた、固有の最適な状態をもっている、と考えられる。したがって、われわれは、その主導的な社会的価値のタイプによって、社会を類型化し、その社会の「発展」(development)を、その社会的価値の実現の度合いによって、段階づけることが、可能になる。しかし、同一の社会であっても、その主導的な社会的価値に変化がみられる場合には、社会は、その社会的価値が実現されるにつれて、異なったタイプの社会に、変化することになる。

以上の一般的な理論を、日本社会がすでに実現した産業社会と、現在その実現が国民から願望されている福祉社会に適用して、これらの2つのタイプの社会を比較することにより、今日、叫ばれている福祉の社会学的意味を明らかにすることができる。

現代日本社会を、「産業社会」(industrial society)として特徴づけるのは、大企業にみられるように機械化された工場生産が他の社会的活動よりも優位しているからであるが、⁽³¹⁾ そのようなタイプの社会は、「それ以前のすべてのタイプの社会と対照的に、ある期間、経済の発展に特別な強調をおかねばならず、それゆえ、経済的な関心が、他の関心よりも、一定の優位性をもっているか、または過去においてもっていた、社会である」⁽³²⁾。産業化の端初以降で、わが国の最近の20年間は、ちょうど、この経済発展にたいする関心が、おそらく一番高かった時期といえよう。それにともない、望ましい経済の発展に関連する価値標準である経済成長・経済的効率、および生産性などが、他の価値標準に比し

注(31) 「産業社会」の概念については、宮永健一「社会変動の理論」 岩波書店、1965、第3章、および同「産業社会の動態」 東洋経済新報社、1973、を参照。

(32) Parsons, T. "Some Principal Characteristics of industrial societies," in, Structure and Process in Modern Societies, New York: The Free Press, 1960. chap. IV. p.133.

て、相対的に強調された。これらの望ましい経済発展をもたらす価値標準を、総称して、「産業主義」(industrialism)とよぶならば、⁽³³⁾戦後のわが国の主導的な社会的価値の1つは、産業主義の価値によって特徴づけることができよう。⁽³⁴⁾理念的には、産業社会とは、この産業主義が、もっとも実現されている社会のタイプを指すことになる。そのような社会の場合には、社会の最適性とは、この産業主義の価値が、最大限実現されている状態をさす。したがって、成長の停滞、経済的非効率、および生産性の低下は、その社会が、最適の状態から遠ざかっている徴候とみなされる。

戦後の日本社会では、産業主義は、けっして社会の一部の成員や特定の社会層の社会的価値ではなかった。それは、社会の成員の生活水準の向上と相互に関連して、社会の大多数の成員にとって、望ましい社会の状態を示す価値標準として、受けとられるようになった。わが国の戦後20年間は、産業主義の価値を実現するために、社会の成員の大多数が、努力した時期として位置づけられよう。

しかし、現在、国民は、この産業主義の社会的価値にたいして、疑問をもちはじめている。そして、「成長よりも福祉を」という一般化されたスローガンにみられるように、国民の関心はしだいに、経済成長それ自体よりも、「福祉」とよばれる社会的価値に移行する傾向がみられる。たとえば、経済審議会の国民選好度調査委員会による「国民選好度調査」(昭和47年)の結果から、私は、次の3つの傾向をみいだした。⁽³⁵⁾すなわち、

(1) 経済成長が物価の上昇をともなうならば、所得の増大よりも、物価の安定を優先する。

(2) 工場を誘致することにより、雇用機会や所得が増大しても、公害が発生するようないことがあるならば、工場を誘致しないほうを、優先する。

注(33) 「産業主義」の概念については、富永健一、前掲者、の他に、Kerr, Clark & John T. Dunlop, *Industrialism and Industrial Man*, Cambridge, Harvard University Press, 1960.

(中山伊知郎監修・川田寿訳「インダストリアリズム」東洋経済新報社、1963)参照。

本稿では、「産業主義」を、望ましい社会の状態を示す1つの社会的価値として、使用する。

(34) 「産業主義」の他に、戦後の日本社会の他の主導的な社会的価値は、「民主主義」である。しかし、これまでは、産業主義の価値が、民主主義の価値よりも優位していたことは確かであろう。

(35) 拙稿「福祉のための社会計画を提唱する」、前掲論文、

(3) 「道路・宅地・工場をつくらたりするいわゆる開発」よりも、「森林や野鳥など美しい自然の保護」を優先する。

これらの傾向は、「もし成長や開発が、国民の福祉にマイナスの効果をもたらすならば、成長や開発はしないほうがよい」と要約されよう。国民が福祉として抱いている社会的価値は、これらの要素に限定されるものではないが、⁽³⁶⁾ いづれにせよ、たんに産業主義とは異なるだけでなく、それに対立さえする社会的価値を、福祉とよんでいることは、確かなことであろう。この意味で、福祉とは、産業主義とは異なった社会の望ましい状態を示す1つの社会的価値である。しかし、社会的価値としての福祉は、現在のところ、まだ社会の主導的な価値標準になっているとは、言い難い。それゆえ、現在の日本社会では、社会的価値としての産業主義と福祉のあいだに、根本的な葛藤がみられる。

産業社会という概念に対比させて、社会的価値としての福祉が、ある程度、実現されている社会を、「福祉社会」(Welfare society)⁽³⁷⁾とよぶならば、現在の日本社会は、福祉社会の発展途上にあるといえる。しかし、物価の安定、生活環境の保全、および社会保障の充実などからみて、わが国の福祉社会の発展は、まだかなりおくれた状態にある。産業主義の社会的価値から判断すれば、かなり高度に発達した産業社会として特徴づけることができる日本社会も、福祉という新しい社会的価値から判断すれば、その価値からみた最適の状態には、ほど遠いことは、明らかであろう。

今日、国民の大多数が、希求している福祉社会の実現は、政府の『経済社会基本計画』(昭和48年)の基本目標にさえなっている。⁽³⁸⁾それは、福祉という社会的価値とその実現が、国民的合意によって支持されていることを示しているが、その社会的価値を実現することを計画化するためには、具体的な政策目標になりうる規準が、明示的に示されなければならない。産業主義の社会的価値の場合、それは、1人当り国民所得(GNP)であ

注(36) たとえば、「社会保障の充実」は、国民の福祉の観念の中心をなしている。

(27) ティトマスは、「福祉社会」を、「医師、看護婦、ソーシャル・ワーカー、科学者、技術者などにたいするその社会自身の必要性を充足するために、自国の国民を教育・訓練する政策責任を公然と認める社会のこと」(Titmuss, R. M. 1968, op.cit. 訳書156頁)と定義している。本稿での定義はこれよりもはるかに広いが、このティトマスの概念をふくむものである。

(38) 経済企画庁編、『経済社会基本計画 — 活力ある福祉社会のために』, 1973。参照。

わが国の企業経営の発展は、きわめて著しいものがあつた。しばしば「日本の経営の特質」として、「営利の追求」となつて「集団の存続」が強調され、「日本には企業はあるが経営はない」と指摘されるが、⁽⁴⁰⁾ 計算的思考と組織的思考のまったく欠如した企業経営では、このような企業の発展は、望めなかつたであらう。

(2) 企業が、十全に経営されるように、人的および非人的な資源を確保するために、契約や財産の制度が不可欠であつたことは、すでに周知のことであらう。また労働力や資本を、適切に配分する市場機構（またはそれに等価な機能をもつ機構）が必要であつた。

しかし、産業主義の発展により一層重要と思われるのは、産業構造が、生産力や生産性を拡大する方向に変化し、職業構造が、それに適切に対応していったことである。この場合資源配分の基準になつたのは、「経済的効率」であつた。とくに、人的資源の配分において、社会的出身背景、身分および縁故などの「生得的価値」よりも、職務の遂行にもっとも適した能力をもつ人員を雇用する「業績主義価値」が優位するようになったことが、企業活動において直接的に能率を高め、かつ新しく、困難な仕事に必要な人員を集める誘因としての役割をはたした。このように、業績主義価値の優位した職業構造および経済的効率の原理によって裏づけられた産業構造が形成されて、はじめて経済の自成的成長が可能になつた。⁽⁴¹⁾

わが国の産業構造の特質が、「二重構造」にあることは、すでに周知のことであらう。それは、遅れて産業化を始めたことにより、伝統的な、遅れた生産技術による前近代的産業を残したまま、先進的な技術を導入した近代的産業を發展させてきたことによる。⁽⁴²⁾ それとともに、職業構造においても、大企業労働者と中小企業労働者のあいだには、移動において大きな障害がある。⁽⁴³⁾ これらのことが、企業と労働者の両方に、大きな問題をなげかけていることは、事実である。しかし、そこでの問題は、どうした日本経済の二重構

注(40) 「日本の経営の特質」については、間 宏、「日本の経営の系譜」日本能率協会、1963。

同、「日本労務管理史研究」ダイヤモンド社、同、「日本の経営」日本経済新聞社、1971等々を参照。

(41) この点については、すでに拙稿、「経営と労働者」、富永健一編著、「経営と社会」(現代経営学全集15)「ダイヤモンド社、1972。第4章、144-176pp.において述べた。

(42) 「二重構造」についての議論については、以下を参照。

篠原三代平、「産業構造論」(経済学全集B)筑摩書房、1966。第4章以下参照。

同編、「産業構造」(日本経済の分析6)春秋社、1959。とくに第2章。

(43) 拙稿、「産業化と階層構造の変動」、飲戸・他編著「変動期の日本社会」、日本放送出版協会、1972、第2章第1節参照。

造が、産業主義の発展の阻害要因となったが、ということである。この点に関しては、先進的な近代産業が、後進的な前近代産業を利用して、経済発展をもたらした、という見解が有力である。⁽⁴⁴⁾ さらに、限嶺主義価値についても、大企業と中小企業のあいだの障壁はかえって職業達成の過程において、学歴のもつ規定力を小さくし、裸の実力のもつ意義を強調したことにより、産業主義の発展に貢献したといえる。⁽⁴⁵⁾ このように、わが国の産業構造と職業構造の特質は、それ自体産業主義の発展に寄与したのである。

(3) シュンペーター (Schumpeter, J. A.) によつて、「企業者」(entrepreneur) が、経済発展の起動力として決定的に重要であることが指摘されたが、⁽⁴⁶⁾ 産業主義の発展において、経営者がその役割を、十全に遂行することが、不可欠であることは、広汎な国際比較からも、明らかにされている。⁽⁴⁷⁾ この意味で、経営者は、1つの「経済的資源」とみなされる。ハービソンとマイヤーズ (Harbison, H. C. Myers, C. A.) は、経営者資源について、「1国の産業化の可能性は、現代の企業が要求している高度の人的資源を見出し、開発し、定着させ、有効に利用する能力いかにかかっていること」⁽⁴⁸⁾ を、強調している。

わが国の経営者資源の特質は、葛成博によれば、単一の職業層の独占はみられず、多岐な社会的背景をもっており、その決定要因は、出身階層や家族の地位ではなく、個人的業績であり、とくに高い学歴が不可欠な条件になっている。そして、「経営者の経営能力の

注(44) 篠原，前掲書参照。

(45) 拙稿，「産業化と階層構造の変動」，飲戸弘・富永健一・祖父江孝男編著，「変動期の日本社会」，日本放送出版協会，1972，86--109 pp。

(46) 彼は，「企業者」=「革新」=「経済発展」という枠組を設定して，経済発展の理論構成をおこなった。

Schumpeter, J. A. *Theorie der wirtschaftlicher Entwicklung*, 1911, 2. Aufl. 1926, 中山・東畑訳『経済発展の理論』岩波書店。

なお，大野忠男，「シュンペーター体系研究」創文社，1971，を参照。

(47) Harbison, H. C. and Myers, C. A., *Management in the Industrial World*, New York: McGraw-Hill, 1959. (藤林敬三監修，川田寿・久野桂共訳，「工業化と経営者：国際比較研究」ダイヤモンド社，1961.)

(48) 前掲書，p. 111。

発展は、大学その他の企業外の経験の所産ではなく、本質的には企業内の経験、訓練の結果である。経営者の地位は、所属企業における勤続年数にもとづく序列によって定められる⁽⁴⁹⁾。いずれにせよ、経営者資源の開発において、高等教育と企業内における教育が、決定的に重要であることが知られている。⁽⁵⁰⁾

しかし企業活動に不可欠なのは、経営者資源のみではない。労働力を提供する一般労働者のみではない。労働力を提供する一般労働者の動機づけと能力の問題は、労働力の量以上に、産業主義の発展に重要であった。まず働くことそれ自体に、高い価値を認めることは、現代のすべての産業社会においてみられる一般的な傾向である。⁽⁵¹⁾ どのような動機づけがあればこそ、短期的には、誘引となる賃金の変動しても、人々は、その労働を継続する。この点についても、わが国は、他の産業社会と同様な傾向がみられる。⁽⁵²⁾ さらに、産業構造の高度化につれて、人々の技能水準が、単純化するのではなく、高度化していく傾向がみられる。⁽⁵³⁾ これらの傾向は、企業内部における役割パフォーマンスを増大させ、その結果として、産業主義の実現に寄与した。

〔4〕産業主義の実現にたいする労働者の抗議の問題は、資本主義の発展の問題を分析する場合、つねにとりあげられてきた。しかし、カー、ダンロップ、ハービソン、マイヤーズ(Kerr, C. Dunlop, J.T. Harbison, F.H. & Myers, C.A.)らの国際比較研究によれば、「産業化過程における労働者の抗議は比較的初期に頂点に達し、その後急速に衰退する傾向がある。」⁽⁵⁴⁾ という。高度に発達した産業社会においても、労働者および労働

注(49) 萬成博、「ビジネス・エリート：日本における経営者の条件」中央公論社、1965、41-44pp.

(50) Harbison, F. and Myers, C. A., op.cit.

(51) In kels, A., "Industrial Man: The Relation of Status to Experience, Perception and Value," A.J.S. Vol.66 (1960), 1-31pp.

(52) NHK世論調査所「日本人の職業観(その1)」文研月報、1968年 1月 1-28pp.

(53) 渡辺経彦・開津典生、「労働力の質と経済成長—戦後日本について—」『季刊理論経済学』1:2, 1968, 38-52pp.

(54) Kerr, C. Dunlop, J.T. Harbison, F.H. & Myers, C.A. *Industrialism and Industrial Man: The Problems of Labor and Management in Economic Growth* Cambridge, Mass., Harvard Univ. Press. 1960.
中山伊知郎監修・川田寿訳『インダストリアリズム』東洋経済新報社、1963、p.217.

組合のさまざまな形態の抗議は、存続しているが、反産業主義の社会的価値を目標とする抗議は、継続的に衰退した。それは、人々の新しい財、とりわけ耐久消費財の著しい普及をみれば、明らかであろう。この意味で、産業社会における企業活動は、社会の大多数の成員の承認を得ている、といつてよい。

ここでの問題は、社会の諸成員のいかなる動機づけが、このように企業活動を承認させたか、ということである。高田保馬は、かつて経済発展を支えた社会の成員の動機づけを「自己の生活水準を向上させたいとする意志」にもとめた⁽⁵⁵⁾。これが現代産業社会における人々の消費生活の変化を説明する有効な概念といえよう。⁽⁵⁶⁾ 社会の諸成員の生活水準向上意欲を充足するような財やサービスが提供されたことが、産業主義の実現を支持した社会の成員の側の根本的な理由であった、と思われる。

生活水準の向上意欲は、かならずしも歴史的な社会において、普遍的なものではなかった。その反対に、従来の生活水準に固執するという態度が、社会の長い期間にわたってひろく認められている。高田は、新しい、また高級な財を導入し、生活水準を向上させようとする産業社会の現象を、階層構造の流動化（開放化）と関連させて説明している。すなわち、その根本的な動機は、階層構造における上昇意欲、「資力によって地位の目じるしを作ること」にある、と主張した。⁽⁵⁷⁾ こうした生活水準向上意欲が、業績主義価値と密接に関連していることは、指摘するまでもないだろう。産業主義の実現は、これらの条件が均衡をたもって、充足されたとき、はじめて可能になった。⁽⁵⁸⁾

注(55) 高田保馬、「消費函数の研究」 有斐閣、1956。

(56) Katona, Gは、アメリカ合衆国における広汎なオーベイ・リサーチから、「消費者態度の変化は、耐久財消費の先行指標であり、所得に応じた消費を予測するのに役立つ」とのべている。
Katona, G., The Powerful Consumer, —Psychobological Studies of the American Economy., New York: Mcgraw-Hill. 1960. (南博監修, 「社会行動研究所訳, 「消費者行動」ダイヤモンド社, 1964) 64頁
Katona, George, The Mass Consumption Society. New York, Mcgraw-Hill. 1964.
(南博監修, 社会行動研究所訳, 「大衆消費社会」ダイヤモンド社, 1968)

(57) 高田, 前掲書, 42頁

(58) 今日の低開発諸国において、生活水準向上に関する「期待増大革命」がみられるが、それを充足する経済の側の条件が充足されないために、「不満増大革命」が生じている、ということは、一般に、指摘されていることである。

これらの4つの条件をみたしたことにより実現した産業社会と比較して、社会的価値としての福祉を実現する場合にも、同様に、これらの条件をみたすことが、可能であろうか。

われわれは、以下、順次、その実現の条件を検討するが、その過程において、福祉社会の実現が、産業社会に比して、はるかに困難であることが、理解されよう。

(1) まず、福祉の実現をめざす機能的に特定化された集合体の形成について、論じよう。

ウィレンスキーとリボー(Wilensky, H.L. & Lebeaux, C.N.)は、アメリカ合衆国において支配的と思われる社会福祉に関する2つの概念を、とりあげている。第1は、

「社会福祉制度が、ただ供給の正常な構造、家族、および市場が破綻した場合にのみ、役目をはたすべきだ」という「残余的」な概念であり、第2は、それが、「現代の産業社会の正常で、<第1線>の機能をはたしているとする「制度的」な概念である。⁽⁵⁹⁾ この2つの概念のうち、残余的な福祉概念は、産業主義とともに古く、かつ現代産業社会においても、代表的な概念といえよう。この残余的な福祉概念からすれば、福祉サービスを必要とする緊急事態が生じた場合にのみ、それをみたす集合的施策がとられ、家族や経済が、再び正常に運営されるようになれば、撤回されることが、期待される。したがって、このような残余的な福祉概念が支配的な社会では、継続的な集合体は、形成されない。

これに対して、制度的な福祉概念が登場し、拡大するにつれて、社会福祉はしだいに、社会における適切で、正統的な機能をはたしているものとして、承認されるようになった。こうして、福祉実現を、その第1次的な目標とする集合体が形成される。社会福祉サービスを提供する集合体が、企業と著しく異なっている点は、その目標や方法が、社会的な正統性にもとづいており、かつその財源も、租税などのように、政府や地方公共団体を通じて、集められることである。したがって、これらの集合体は、基本的には営利追求を排除されている。また、社会福祉に関する活動は、社会の成員の欲求の変化や多様性に対応するために、機能的に特化するよりもむしろ、「機能的に一般化」している。⁽⁶⁰⁾ さらに、福祉サービスは、社会の成員の消費欲求に、直接に関連している。個人や家族の消費生活

注(59) Wilensky, H.L. & Lebeaux, C.N., *Industrial Society and Social Welfare*, New York, The Free Press, 1965, p.138-139.

(60) Wilensky, H.L. & Lebeaux, C.N., *op.cit.*, p.144.

や健康に直接な効果を及ぼす組織化された活動であるところに、これらの集合体の特徴がある。

〔2〕社会的価値としての福祉が、社会の主導的な位置を占めるにつれて、福祉サービスは、残余的なものから、制度的なものに移行する可能性を与えられる。しかし、それを提供する集合体の特性から、その活動に必要な資源、とくに財政的な資源は、「資本主義」タイプの社会であれ、「社会主義」タイプの社会であれ、公共財政に依存せざるをえない。ここに、福祉を実現するために、国家が果たすべき決定的な重要性がある。

国家が、福祉実現のために配分する財源は、ごく単純化してみれば、一国の経済発展の水準と福祉実現のために分配される割合によって規定されている、とみることができる。したがって、一定水準の経済発展が、不可欠であることは、明らかである。しかし、それは、直ちに、福祉実現のために分配される割合を、増加させるものではない。⁽⁶¹⁾ その間には、制度の問題が介在しており、その制度の特性によって分配率は異なってくる。このことは、次のことを意味している。すなわち、福祉実現のためには、多数の制度改革が不可欠であり、経済のように、自立的な成長は、不可能だ、ということである。

さらに、今日、福祉実現をめざす国家は、「福祉国家」(Welfare State)とよばれているが、国家は、社会の諸集合体構造のセンターの位置を占めており、かならずしも機能的に特化しておらず、さまざまな機能間のバランスの問題を、抱えていることである。これらのことはすべて、福祉実現にたいする国家の活動を妨げている。

〔3〕福祉実現に関連する役割パフォーマンスは、福祉サービスが、社会の残余概念であるかぎり、職業として営まれることは、きわめて困難である。その場合には、一般に、慈善家や余力のある名望家によって、営まれたが、たゞえ動機づけには問題がなくとも、その活動には、自ずから限界がある。福祉サービスが、社会の制度的概念になり、その役割パフォーマンスが職業化してはじめて、継続的な活動が可能になった、といえよう。

このように、職業構造のなかに組み込まれるようになって、その福祉サービスの提供が、

注(61) 藤沢益夫、「社会保障のレベルとトンネル」、小山路男・藤沢益夫編著、「経済発展と福祉社会」

(社会保障研究所研究叢書第5号)、社会保障法規研究会、1972年、第6章に詳しい。

可能になるが、さらに福祉という社会的価値を実現していくためには、役割パフォーマンスが、**「専門職化」(professionalization)**していくことが、必要である。しかし、福祉関連職業の専門職化は、それが属している組織の官僚制化にはばまれ、かならずしも成功していない。

(4) たしかに、今日の産業社会では、一般に、福祉サービスの拡大にたいして、社会の成員の側に、すくなくとも許容的な態度がみられる。しかし、産業社会において普遍的にみられる生活水準向上意欲からみて、社会の成員は、福祉サービスの拡大を支持、または許容するだろうか。社会の成員のすべての生活水準向上意欲を充足するように、福祉サービスが提供されるならば、それは可能であるように見える。しかし、問題は、このようにけっして容易ではない。

それは、生活水準向上意欲を支えている根本的な動機にさかのぼって、考えてみれば、明らかであろう。人々は、最低の生活水準はもちろん、社会において一定の生活水準を目標としているのではなく、他人の生活水準よりも高く、かつ彼らの現在の生活水準よりも、より高い生活水準を、目標としている。と考えられよう。以上のことが正しければ、福祉サービスの拡大は、特定の社会層の生活水準を向上させたとしても、社会の他の諸成員の生活水準向上意欲をそこなうことに、なるだろう。したがって、社会の成員の大多数が、ここでいう生活水準向上意欲をもっているかぎり、福祉サービスの拡大には、一定の限界がおかれることになる。

前述したように、生活水準向上意欲は、けっして「人間性」の本質ではない。それは、産業化とともに、作られたものである。われわれは、さきにそれを、産業社会の開放的な階層構造と密接に関連していることを記したが、ここで、より詳細に検討しておきたい。それは、福祉社会の実現に際して、最大の阻害的要因である、と思われるからである。

社会層やその成員の状態は、彼らが、社会において位置している社会的地位と、それによって規制されている「生活様式」(life-styles)と「生活機会」(life-chances)の状態によって、みることができる。⁽⁶²⁾たとえば、社会層を、社会的地位の基本的構成要素の1つである富のフローの側面、すなわち所得によって区別してみれば、所得階層によ

注(62) 次頁参照

って、耐久消費財の保有・家屋・消費パターン・余暇などの生活様式や、また教育を受ける機会・雇用機会・社会移動の機会などの生活機会が、異なっていることが、容易に理解されよう。このように、社会層によって異なった生活様式や生活機会の状態は、それらの現実の「生活水準」(level of living)を構成している。

各社会層の生活水準は、その社会的地位が向上したり、社会において獲得可能な財や接近可能な機会が増大すれば、すべての社会層の生活水準の向上も、不可能ではない。実際に、産業主義の拡大は、民主主義の拡大と同様に、すべての社会層の生活水準の向上を実現した。しかし、そのような生活水準向上の過程においても、各社会層において、相互に異なった望ましい生活様式や生活機会に関する観念が、形成されてくる。これは、各社会層の「生活標準」(Standard of living)⁽⁶³⁾という。

生活標準は、各社会層の家族が維持、または実現する制度化された目標となり、そしてその成員に内面化されて欲求となるのであって諸社会層の「ニーズ」やその成員の欲求が、生活標準になるのではない。反対に、社会層の生活標準と生活水準のギャップが、社会層の「ニーズ」になるのである。また、成員の欲求は、生活標準によって決定されている。社会の成員は、この生活標準に到達しなければ、不満を感じる。⁽⁶⁴⁾かくして、諸社会層の

注(62) 社会階層論では、一般に、社会的地位によって異なる人間行動を、「生活様式」と「生活機会」に區別している。たとえば、テュミン(Tumin, M. M.)は、「様々な階層にきわだって特徴的な下位文化」を「生活様式」とよび、「財、外部的生活条件、および個人的な生活条件の供給にたいする典型的な機会」を、「生活機会」とよぶ。後者の概念は、ウェーバー(Max Weber)からひきだされている。

Tumin, Melvin M. Social Stratification: The Forms and Functions of Inequality, Englewood Cliffs N.J. Prentice-Hall, 1967 chap. 7 68 p.

なお、Svalastoge, Kaare, "Social Differentiation, in Faris, Robert E. L. ed., Handbook of Modern Sociology, Chicago: Rand McNally & Co. 1964. chap. 15. 551-556 pp. も参照。

(63) 「生活標準」の概念について、高田保馬は、次のように述べている。「此生活水準の現実の中にやはり一の骨格即ち新しき規範が形成されてゆく。それが生活標準、即ち消費標準である。」(高田保馬、「消費函数の研究」有斐閣、1956、4頁)この概念は、貧困の社会調査を、はじめて実施したBoothによって、すでに発見されていた。

(64) この生活標準のもつ拘束力については、高田保馬前掲書、に詳しい。

家族や成員の生活とは、「人間が欲するものと人間がもっているものとの間の不断の戦いであり、生活標準と生活水準との間の絶えざる闘争である」⁽⁶⁵⁾ といえよう。

このように、生活標準は、各社会層によって異なっているが、これらの社会層をこえて、社会全体に、1つの一般的な生活水準が、形成される。それは、ちょうど社会の成員が、ある生活水準以上であれば、自分が喜んでいると感じ、それ以下では、貧困だと感じるような価値標準である。社会の成員は、この一般的な生活標準と比較、評量して自己の社会層の生活標準を位置づける。一般的な生活標準は、社会の平均的な生活水準よりも、若干高く位置づけられていると考えられるが、それよりも高い場合もまた低い場合もありうる。いずれにせよ、社会的地位の分化の大きい社会では、一般的な生活標準は、各社会層の生活標準と比較して、はるかに曖昧であり、一元的に定義することが困難である。社会階層間の移動が、限定されている社会では、一般的な生活標準が形成されることは、おそらくありえないだろう。しかし、現代社会のように、開放的な社会階層をもつ社会では、社会階層の中間に位置する社会層は、上層の生活水準を、さらに下層に位置する社会層は、中間の社会層の生活水準を、それぞれ彼らの生活標準として採用するのが、普通であろう。したがって、このような社会では、一般的な生活標準は、社会層や成員の生活標準を比較評量する一般的な価値尺度にはなりえても、それらの生活標準を拘束する力をあまりもっていないのである。それは、一般的な生活標準に従うより、さらに生活水準の向上を展望する傾向にあらわれている。

さきに定義したように、社会的価値としての福祉の実現を、各社会層の「ニーズ」の充足、すなわち、それらの生活標準の実現と解するならば、生活水準の向上にともない生活標準も、漸次上昇する傾向があるので、結局は、すべての社会層の生活水準が、最上層の水準に到達するまで、社会層は、その生活標準を上昇させる。しかし、それは実際には、不可能である。というのは、上層の社会層の生活水準は、その社会のもつ富が許す平均的な生活水準よりも、はるかに高い水準に位置することが普通だからである。

この問題にたいして、産業主義の社会的価値は、社会の富をいっそう拡大させ、それに

注(65) Kahl, Joseph, A., *The American Class Structure*, New York, Rinehart & Co., 1953, p.109.

より、諸社会層の生活水準を向上させて、解決しようとする。⁽⁶⁶⁾しかし、この社会的価値は、社会の成員の生活の苦しみや不満が、高い生活水準を享受できないことによるのではなく、生活標準が、階層によって異なることによるという事実を、無視している。⁽⁶⁷⁾社会的価値としての福祉の実現は、社会の一般的な生活標準を設定し、それよりも低い生活水準にある社会層をその標準に近づけるとともに、高すぎる生活水準を享受している社会層を、社会の一般的な生活標準にまで押し下げようとする拘束力をもった価値標準を設定することである。したがって、福祉の社会的価値の実現の指標とは、このような拘束力をもった一般的な生活標準が、どの程度、達成されているかを、示すものでなければならない。たんに何らかの生活水準そのものは、福祉の指標にはなりえない。現在のところ、この条件をみたす福祉指標は、作成されてはいない。

注(66) この点は、第4節にて、詳論する。

(67) この点は、最終節にて詳論する。

3.4. 社会的資源の諸類型

われわれの定義によれば、各社会層の成員の福祉とは、それらの生活標準が達成されて、その成員の欲求が充足されている状態をいう。したがって、次に如何によってその生活標準が達成され、成員の欲求が充足されるかを検討する必要がある。

経済学やそれを模範とする福祉の定義ではしばしば欲求から出発してそれを充足するレフェレンシャル(referential)⁽⁶⁸⁾を仮設的に構成することによって、福祉の状態を説明している。たとえば、経済的福祉を、経済財の関数とみなす定義が、それである。⁽⁶⁹⁾この定義を拡大すれば、社会的福祉を、社会財の関数として定義することができる。この方法は、欲求とレフェレンシャルのあいだに1対1の対応関係を仮定するので、「パーソナリティとレフェレンシャルのパラレリズム」とよばれる。⁽⁷⁰⁾

この方法の欠点は、その欲求充足が、当該の財によって、一般に、排他的に、すなわち他の成員の欲求充足とは独立して、なされる、と仮定するところにある。

しかし、人々の欲求を充足する財のなかには、この仮定に妥当しないものが、数多くふくまれている。たとえば、高田保馬が「階級財」⁽⁷¹⁾とよんだ誇示的な効用をもつ消費財や、富永健一が「関係財」⁽⁷²⁾とよぶ勢力や地位、または威信などは、服従や尊敬など、

注(68) 「レフェレンシャル」の概念は、吉田民人の用語である。彼はその概念を、「生活行動に関連(正機能)し、能ないし反機能)する認知的・主體的な社会的環境」と定義し、(1)財、(2)役割、(3)結合、(4)規範の4種類を分類している。

吉田民人、「生活空間の構造—機能分析—人間の生の行動学的理論—」
作田啓一編『人間形成の社会学』(福武直・日高六郎監修現代社会学 V)
有斐閣、1964。第IV章とくに、162—173pp. 参照

(69) 一般に、第*i*番目の人の効用関数 U_i は、財 X_{ij} ($j=1, \dots, n$)の関数とされる
$$U_i = U_i(X_{i1}, X_{i2}, \dots, X_{in})$$

したがって、社会全体の効用関数 U は、個々人の効用関数 U_i ($i=1, \dots, m$)の関数とされる。
$$U = (U_1, U_2, \dots, U_m)$$

(70) 「パーソナリティとレフェレンシャルのパラレリズム」とは、吉田民人、前掲書、pp. 169において用いられている。

(71) 高田保馬、前掲書、17—19頁。

(72) 富永健一、前掲書、1965、249—253pp.

他の成員の欲求充足に干渉して、はじめて財としての意味をもつ。このような財の場合には、他の成員の欲求充足に何らかの影響を与えないかぎり、その財を所有する成員の欲求の充足は、不可能である。

社会の成員の生活標準を構成している要素は、一般に、他の成員の欲求充足とは無関係ではありえない。それは、生活標準が他の成員との相互比較から、形成されるからである。そして生活機会を構成している要素には、成員が排他的に充足することが不可能であるものや、まったくその成員の欲求には、直接には、必要なものなどが、ふくまれている。そのため、経済学的分析においても、公共経済学では、「公共的欲求」(public wants)の概念を導入して、この問題を解決しようとしている。たとえば、マスグレイヴ(Musgrave, R. A.)は、「私的財」(private goods) — 消費者が価格を支払うことにより、市場機構を通じて購入される財 — によって充足される「私的欲求」(private wants)の他に、次の2つの公共的欲求を区別した。⁽⁷³⁾ その1つは、「社会的欲求」(social wants)であり、「すべてのひとびとが等しい量の消費の対象とすべきサービスによって充足されるところの欲求」⁽⁷⁴⁾と定義される。その例としては、治水計画、公衆衛生運動、司法機構のための経費、防衛などの諸項目があげられる。もう1つは、「価値欲求」(merit wants)であり、「排他原則にしたが、サービスによって充足され、有効需要の範囲内で市場によって充足されるが、市場をつうじて提供され私的購入者によって支払われる部分に追加して、その充足が公共予算によって与えられるほどの価値のあるものと考えられる欲求」と定義される。その例は、「公費で賄われる学校給食、補助された低費の住宅の供給、および無料の教育などの諸項目」⁽⁷⁵⁾である。

マスグレイヴの定義によれば、公共的欲求のうち、社会的欲求は、私的欲求と同様に、「消費者主権の原則」にしたがうが、価値的欲求は、消費者主権への干渉をもたらす。実際に、ここで価値的欲求を充足する項目としてあげられているものは、社会のなんらかの

注(73) Musgrave, Richard A., *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, New York: McGraw-Hill, 1959. chap.1. (木下和天監修、)

大阪大学財政研究会訳、「財政理論—公共経済の研究—」有斐閣、全2巻、1961。

(74) Musgrave, R. A., op.cit. p.7. (前掲訳書10頁)

(75) Musgrave, R. A., op.cit. p.13. (前掲訳書I. 18頁)

生活標準にしたがって提供されるサービスであって、社会の成員の欲求と直接には対応していない。反対に、それは、社会の成員の欲求を拘束する。このように、成員の欲求とそれを充足する財のバラレリズムを仮定することには、限界がある。⁽⁷⁶⁾

そこで、われわれは、各社会層の生活標準を実現するために必要とされる資源の観点から、その構成要素を、分類することを試みたい。構造-機能分析では、「資源」(resources)とは、一般に、行為者やその集合体が、社会体系において役割を遂行するために配分される「用具」(facilities)と「報酬」(rewards)の総称である。ここで、用具とは、行為者やその集合体が、その目標を達成する手段として重要な客体であり、報酬とは、行為者や集合体にとって、直接的欲求充足の客体として望まれているものをいう。客体には、物理的なものから、社会的・心理的・文化的なものまでがふくまれる。⁽⁷⁷⁾ そしてすべての社会体系では、これらの資源が、その活動単位(個人であれ、集合体であれ)配分されている、と考える。

われわれの出発点は、各社会層の家族は、それを取りまく環境のなかで、1つの体系として境界を維持しなければならない。という考えである。そのために、家族の成員が構成している社会体系を、「生活体系」(System of living)とよぶ。⁽⁷⁸⁾ 家族やその成員

注(76) 今井賢一氏は、これを、「公共的関心」とよんでいる。それには、「同情・憐憫・嫉妬・公憤・社会的秩序の維持のための配慮・理想の達成など」がふくめられている。(今井賢一・他、前掲書、p.240)

しかし、欲求を関心に言換えたとしても、「パーソナリティとレフレンシャルのバラレリズム」を認めているだけでは、同一の方法論にたっている。

(77) 以上の説明については、Parsons, Talcott, The Social System, New York, Free Press, 1937. chap. IV とくに、14-136pp.

(78) 「生活体系」の概念は、わが国独自といえるような概念であり、とくに井関利明氏によって、理論的に整備されてきた。井関氏は、生活体系を次のように定義している。「『生活システム』とは、主体が、ある価値や目標の成就を、あるいは生命や生活それ自体の再生産を、めざす過程で創りだすものであり、4つの機能的諸領域(すなわち、①適応、②目標達成、③総合連帯、④パターン維持と緊張処理)および3つの構成次元(すなわち、①生活構造、②生活意識、③生活行動)との相互依存的なサブ・システムから構成される複合体であって、周期的に反復される安定したリズムをもち、日々、週、日、年あるいは一生を通じてのサイクルとなってあらわれる均衡持続の傾向を示すシステムである」(井関利明、「＜生活システム＞の成長・発展とその指標」村田昭治・丸尾直美編『福祉生活の指標を求めて—生活の質の研究—』有斐閣、1973. 第3章 60-61pp.)

また、同上、「消費者行動の社会学的研究」吉田正昭・村田昭治・井関利明共編、「消費者行動の理論」丸善株式会社、1969. 第4章とくに、第3部参照。

員は、彼らのおかれている状況の下で、その生活体系を維持・発展させるために、いくつかの基本的な問題を解決しなければならない。そのような体系問題は、構造—機能分析では、一般に、「機能要件」(functional requisites) とよばれているが、⁽⁷⁹⁾ここで提示した生活体系の機能要件を、とくに「生活要件」(living requisites)とよんでおこう。

生活要件を分類するのにさきだって、社会の機能分化の傾向について、若干、考察しておかなければならない。それは、現代産業社会における家族は、もはやいかなる意味でも、「自足的」(self-sufficient)な社会体系ではないからである。⁽⁸⁰⁾ 産業社会における家族は、生産的機能を企業にゆすりわたして、たんなる消費の単位になっているので、家族は、その成員の生物学的欲求だけでなく、文化的・社会的欲求を充足するのに必要な消費財を、貨幣支出をして購入しなければならない。そして、家族を保護し、衣食住を確保し、健康を維持するように、努めなければならない。そのために、家族の責任ある成員は、自己の労働力を提供し、社会の職業的役割を遂行することにたいする報酬として、賃金を稼得する必要がある。さらに、家族は、地域社会に適応していくために、子供に教育を受けさせるとともに、さまざまな市民としての役割に關与して、積極的に地域社会の発展に貢献することを、期待されている。これらが、産業社会の家族の生活要件の基本的特徴である。

そこで、パーソンズ(Parsons, Talcott)の「4機能要件図式」(four-functional requisites schema)⁽⁸¹⁾を利用して整理すれば、産業社会の生活要件は、次の4つの要件に分類することができよう。⁽⁸²⁾ 第1の「適応」の要件は、家族の生活様式を維持・発展させるために必要な消費材を購入するに足る賃金所得を確保することにある。こ

注(79) 「機能要件」の概念の一般的説明については、拙稿、前掲近刊参照

(80) 「自足的な社会体系」の概念については、拙稿、前掲近刊参照

(81) パーソンズの「4機能要件図式」については、拙稿、前掲近刊参照。

(82) 井関利明、前掲論文、61—63頁。は、以下の論述において、非常に参考になった。ただし、井関氏は、生活体系を、全体社会の4つの機能的下位体系の1部門と同一視しているようであるが、私は、それを、1部門の1つの下位体系と考えている。そのため、教育体系や階層体系は、生活体系が、適応すべき内部環境として位置づけられる。

これは、家族の成員の職業生活を安定化することに関連している。第2の「目標達成」の要件は、生活標準を設定し、その達成のために、賃金所得だけではなく、さまざまな資源を動員することである。これは、家族の成員の欲求を充足することに関連している。第3の「統合」の要件は、その家族がふくまれている社会層の生活様式や生活機会を維持・向上させることにある。これは、その家族の社会的地位を保持、または上昇させることに関連している。第4の要件は、家族の子供を、地域社会に適応するように、一般的な教育を受けさせるとともに、可能なかぎり高度な教育をさずけることや、さまざまな市民としての役割をはたすことなどが、ふくまれる。これは、家族を地域社会に適応させるためにその成員を社会化することに関連している。

これらの4つの生活要件を充足するために、家族は、さまざまな資源を必要とする。コールマン(Coleman, James S.)は、アメリカ合衆国の黒人問題を分析するさいに、資源を、次の3つのタイプに分類した。⁽⁸³⁾すなわち、〔1〕「資産」(assets)、他の資源の生産の手段になる資源、〔2〕「負債」(liabilities)、資源の発展の障害となる否定的な資産、〔3〕「不足分」(deficits)、種々の資源に関する社会層間の相対的な格差、である。これらの資源としては、〔1〕については、①地域社会の連帯にもとづく資源(例えば、地域社会の財政資本や相互扶助など)、②家族資源(例えば、正常な家族やそこにおける子供の教育など)、③パーソナルな資源(例えば、達成意欲など)、④法制的および立法的資源(例えば、市民権や市民的自由など)、⑤経済的資源(例えば、所得の再分配、就業機会の拡大、財やサービスの補助など)、⑥政治的資源(例えば、投票資源、政治活動の資源など)があげられる。〔2〕については、①社会的差別による負債、②職業構造の負債、③分業による負債、などがあげられる。〔3〕については、〔1〕の資産の不足と資源の発展を妨げる要因から、①地域社会の連帯の不足、②家族資源の不足、③パーソナルな能力の不足、④社会活動の自由の拘束、⑤経済的な力の格差、⑥政治的な力の不平等があげられる。

注(83) Coleman, James S., *Resources for Social Change: Race in the United States*, New York, Wiley-Interscience, 1971, pp. 4-5 pp.

コールマンがあげた資源の3つのタイプのうち、生活要件を充足するために重要な資源は、資産としての資源であり、負債としての資源は、いわばマイナスの資源である。そして、その資源の不足は、コールマンによれば、白人との「機会の均等」(equality of opportunity)の観点から判断される。彼が、負債としての資源としてあげているもののうち、社会的差別は、アメリカ合衆国の特殊な状況的要因であり、他のものは、産業化の必然的な結果である。しかし、この要因のなかには、今日、人々に「マイナスの福祉」(diswelfare)⁽⁸⁴⁾をもたらしているすべての要因、一般に、「マイナスの財」⁽⁸⁵⁾(bads)や「マイナスのサービス」とよばれている資源を、ふくめるべきであろう。さらに、マイナスの財やサービスから生じたマイナスの福祉を除去、または回復する資源、とくに公共団体による社会的サービスも考慮する必要がある。たとえば、産業化の社会的結果として、核家族化がもたらされたが、それとともに、核家族の解体によるマイナスの福祉を、除去するための社会的サービス(例えば、因子家庭の保護や老人世帯の保護)が、必然的に必要とされるようになった。このように、負債としての資源とともに、社会から一方的に付与される「便益」(benefits)⁽⁸⁶⁾としての資源をふくめる必要がある。以上から、われわれは、生活要件とそれを充足またはそそぐ資源の関連から、資源を、資産、負債、便益の3つのタイプに区別することができる。

社会におけるさまざまな客体(物理的客体、人的客体、文化的客体、社会的客体をふくむ)のうち、いかなるものが資源となるか、そしてそれは、資産、負債、便益のいずれになるかは、社会層や家族、および成員のおかれている状況によって、異なっている。⁽⁸⁷⁾しかし、それは、個々の社会層や家族、そしてその成員によって、個々ばらばらに決定されるものではない。社会には、生活要件を充足、またはそそぐ資源として、社会の成員によって、一般的に認められている基本的な客体がある。コールマンのあげた資産として

注(84) 「マイナスの福祉」の概念については、Titmus, R.M. 前掲書, 1968.

(85) 「マイナスの財」(bads)の概念については、建元編前掲書を参照。

(86) 「便益」(benefits)は、他の資源の範疇と同様に、経済学から借用したものであるが、その意味は、より拡大されている。

(87) 立身出世物語の登場人物は、一般の人であれば、負債として考じられる境遇を、便益として利用した結果、予想されるよりも、はるかに高い社会的地位を達成した人物であろう。

の資源は、その一例である。そのような社会に制度化された資源を、「社会的資源」(social resources)とよぶ。⁽⁸⁸⁾たとえば、産業社会において、さまざまな形態をもつ「富」(wealth)や「権限」(authority)は、このような制度化された社会的資源である。富や権限が、それぞれ経済的勢力と政治的勢力の一部であるように、社会的資源は、資源一般の特殊ケースである。したがって、コールマンが負債の資源としてあげている例のように、特定の社会層にとっては負債であっても、社会の大多数の成員によって負債として承認されていない資源は、社会的資源とはいえない。それに対して、物価問題や都市問題など現代の社会問題は、負債としての社会的資源にふくめられよう。このように、何が社会的資源であり、それが資産・負債・便益のいずれに分類されるかを決定するのは、社会の制度化された価値標準による。たとえば、個人主義的な文化をもつ社会では、社会的サービスは、便益ではなく、市民の負債として位置づけられるのに対して、連帯性の価値が優位している社会では、負債ではなく、便益として位置づけられよう。

これらのことは、社会的資源が、資産・負債・便益のいずれであれ、社会全体に保有されており、社会層や家族は、それから分配された資源を所有していることを、意味している。なかでも、資産としての社会的資源が、不平等に分配されていることが資源の不足の問題を、ひきおこし、その結果、負担としての資源にたいする抵抗力を弱め、便益としての資源の需要を高める。しかし、その問題は、資源の「余剰」(surplus)⁽⁸⁹⁾の問題とは、無関係ではありえない。それは、資産としての社会的資源の不足は、社会的資源の絶対的な量が、少ないことによるが、また、一部の特殊的な社会層において、著しく余剰があり、そのために他の社会層で、資源の不足が生ずることが、あるからである。したがって、社会的資源の分配の問題においては、資源の不足の問題だけではなく、余剰の問題もともに考慮する必要がある。

注(88) 従来、「社会的資源」の概念整備に努めてきた富永健一氏は、その概念を、「社会財」と同義とし、「私的財・公共財・関係財・文化財を総称する上位概念」としている。富永健一、前掲書、38-39頁。しかし、私は、「社会的」という概念を、氏のいう「一般的」とは異なり、「制度化された」というより、限定された意味で用いたい。

(89) 「余剰」(surplus)の概念も、元来マルクスの用語であるが、ここではその意味は、いっそう一般化されている。

社会の各社会層やその家族に分配された資源が、不足しているか、または余剰であるか、を判断するためには、何らかの基準を必要とする。コールマンは、黒人における資産の不足を、白人の平均的な生活水準を基準として、判断する。それは、アメリカ合衆国における「機会均等」の価値標準からすれば、望ましい一般的な生活標準といえるのであろう。⁽⁹⁰⁾しかし、それは、資源の分配の状態を、判断する1つの基準でしかない。われわれは、社会の一般的な生活標準を設定することによって、この問題を、より適切に定式化することができる。すなわち、社会層や家族に分配された資産によって充足され、負債によって充足が妨げられ、また便益によって回復された、その家族の生活要件の充足された水準が、社会の一般的な生活標準よりも低い場合には、その家族の資産は、不足しているといい、それよりも高い場合には、資産は余剰である、といえよう。しかし、このような拘束力をもつ一般的な生活標準は、現代の産業社会では、いまだ確立していないので、各社会層のあいだに、それぞれの生活標準の達成をめざして、資産の分配をめぐる闘争がおこなわれている。これらの社会では、何をもって資産の不足とみなすか、または余剰とみなすかについて、一定の価値の合意がみられない。

3.5 産業社会の階層基準

産業社会において諸社会層のあいだで、利害の闘争が偏在している1つの社会学的根拠は、社会層によって、生活標準が異なり、それぞれの社会層が、より高い生活標準の達成を目ざしていることにもとづく。民主主義的な産業社会では、各社会層やその成員が目ざす生活標準は、それぞれの社会層に選択の自由がある。したがって、各社会層やその成員の生活水準を規定しているのは、社会の一般的な生活標準ではなく、それらに分配されている社会的資源の多寡による。

それにもかかわらず、産業社会が、資産の分配様式について、正統性をもった価値標準を、何ら発展させなかったわけではない。産業社会も、他のタイプの社会と同様に、社会

注(90) Coleman, J. S. *op. cit.*, p. 2.

における社会的資源の分配の安定した様式を、もっている。社会における、そのような安定した社会的資源の分配の様式は、一般に、「階層構造」(stratification structure)とよばれる。この階層構造が安定していなければ、社会は、1つの体系として機能的に運営していくために必要な役割を、十全に遂行することが、困難になるだろう。このように、階層構造は、社会における人員配分を規制する「役割構造」(role structure)とともに、社会構造の基本的な側面である。⁽⁹¹⁾

階層構造を安定化するもっとも基底的な構造的構成要素は、社会的資産の望ましい分配様式に関する価値標準であり、それは、「階層基準」(stratification criteria)とよばれる。産業社会の主導的な階層基準は、「機能的分配」(functional distribution)として、一般に言い表わされている原理である。⁽⁹²⁾ この社会的資産の機能的分配の原理とは、次のように定式化される。⁽⁹³⁾ すなわち、〔1〕成員やその集合体が、社会において遂行している役割が、その社会の機能的運営にとって重要であるほど、そして、〔2〕その役割を遂行するために必要な能力をもった成員や集合体が、稀少であるほどその成員や集合体には、社会的資産が、より多く分配される。という原理である。

この機能的分配の原理が、産業社会における望ましい階層基準とみなされるのは、それが、産業社会の主導的な社会的価値である産業主義と、もっとも適合しており、両者の価値パターンに整合性がみられるからである。すでに述べたように、産業主義は、経済発展や経済的効率性を高く評価する価値標準であるので、比較生産性の高い産業や企業に、よ

注(91) 「階層構造」と「役割構造」に関する詳細な説明は、拙稿、前掲論文(近刊)を参照されたい。産業社会におけるこの2つの構造の説明は、拙稿、「経営と労働者」、富永健一稿著、「経営と社会」(現代経営学全集15)ダイヤモンド社、1971、第4章参照。

(92) 高田保馬は、つとに、この資産の分配問題にたいして、徹底的な検討を加えている。それは、構造-機能分析の「社会階層の機能的理論」の先駆をなし、さらにその理論的整備の度合は、現在においても、他の追従をゆるしていない。以下は、その基本的骨子を、現代社会学の用語で、翻案したものにすぎない。高田保馬、「階級及第三史観(改訂版)」関書院、1949年。

とくに、第3章「社会的勢力の性質-(階級構造の分析)-」(1921年執筆)を参照。

(93) この定式化は、Davis, Kingsley & Moore, William E., "Some Principles of Stratification," American Sociological Review, 10, (1945), 242-249. において、はじめてなされた。

り多くの資産が配分されることをもって、資産の望ましい配分と考える。それに対応して社会的資産の機能的分配の原理は、それらの活動に、より貢献をした成員にたいして用具として、また誘引や報酬として、より多くの社会的資産を分配する。このようにして、産業主義の価値を実現するために必要な人員を引きつけ、彼らが、与えられた役割を、最大限に遂行するようになる。産業社会では、その社会の機能的運営に必要とされる活動は、ほとんど官僚制的な組織活動として営まれているので、ほとんどすべての機能的組織では、産業や企業とまったく同様に、役割の機能的重要性とそれを遂行する能力の稀少性から、社会的資産が、分配される。かくして、産業社会では、社会的資産の機能的分配の原理が、主導的な階層基準となっている。

しかし、産業社会の社会的資産のすべてが、実際に機能的分配の原理にもとづいて分配されているわけではない。産業社会でも、機能的分配の原理にもとづくことなく、多くの社会的資産が分配されている。そのような非機能的分配の様式としては、次の2つを区別しておきたい。⁽⁹⁴⁾第1は、「勢力的分配」であり、社会の機能的運営とは関連なく、成員やその社会層のもつ勢力によって、社会的資産の分配を獲得することである。産業社会では、その勢力は、制度化された勢力である権限にもとづくことが普通である。たとえば、財産権にもとづく財産の相続、労働組合の団体交渉力による賃金の決定、組織活動による社会的差別の撤廃や団結権の獲得などは、産業社会において一般にみられる勢力的分配の例である。

第2の非機能的分配の様式は、国家や地方自治体などの公共団体および企業をはじめとする官僚制的組織が、その成員にたいしておこなう「保障的分配」である。この分配様式も、その成員の社会や組織にたいする貢献とは直接に関係なく、それらの成員に、社会的資産を分配している。社会において、保護を必要とする成員や社会層にたいして、国家や地方自治体によってなされる各種の扶助や年金、および官僚制的組織がその成員にたいして付与する各種の福利厚生や年金の給付などは、この保障的分配の例である。

産業社会においても、これらの非機能的分配も大部分、制度化されており、機能的分配の原理と同様に、正当化された分配様式である。しかし、産業社会では、産業主義が主導

注(94) この区別は、高田保馬「前掲書」においてなされたものである。

的な社会的価値であるため、これらの非機能的分配は、機能的分配の原理に従属している。といってよい。すなわち、産業社会では、社会的資産の非機能的分配は、せいぜい機能的分配の原理をそこなわない程度に、許容されるにすぎない。もし勢力的分配や保障的分配によってあまりにも多くの社会的資産が、分配され、その結果、機能的分配の原理が、そこなわれる程になった場合、産業社会では、社会統制によって勢力的分配をおさえ、保障的分配を控えるようにする。以上が、産業社会における社会的資産の分配の基本的傾向である。

産業社会の機能的運営に必要な社会的活動は、もっぱら職業活動として遂行されているので、社会的資産は、そのような職業活動の用具や報酬として分配されている。⁽⁹⁵⁾ 産業社会の職業体系は、一般に、産業主義の価値を実現するという目標に適合するように形成され、その職業体系が、十分に機能するように、社会的資産が、分配されていると考えられる。この意味で、社会的資産の職業的分配は、機能的分配の原理に則っている、といえよう。しかし、民主主義的な産業社会では、営業の自由や職業選択の自由が保障されており、その職業体系の全領域を、計画的に統制することは不可能である。そのために、社会の機能や、その機能的運営に最大限貢献するとはいえない職業があり、それにないしても社会的資産は分配されている。したがって、そのような職業にもとづく社会的資産の分配は、機能的分配ではない。このように、機能的分配の原理は、その遂行の段階において、一定の限界がある。

さらに、産業社会では、職業的役割を定むる成員の配分が、属性原理ではなく業績原理にもとづいてなされる傾向があるとはいっても、⁽⁹⁶⁾ そのような「職業達成」(occupational attainment) の過程において、その成員の出身社会階層や家族が果たす役割は、

注(95) 「職業的分配」の概念は、高田保馬、前掲書、107-110頁参照。

(96) 「属性原理」(ascription)と「業績原理」(achievement)の説明については、富永健一、「社会体系の構造と変動」、川島武宜編集「法社会学講座4 法社会学の基礎2」第IV章、155-159頁および、浜口恵俊「属性原理と業績原理」(富永・塩原・吉田編、前掲書、(近刊)参照。)

きわめて大きい。⁽⁹⁷⁾ 実際に、成金がその職業達成に際して、出身階層や家族の援助を受けるとともに、たとえそうでない場合にも、その出身階層や家族が、より多くの社会的資産を所有していれば、高い教育水準を受けることができ、その結果として、より多い社会的資産の分配を可能にする職業を達成することを、可能にする。このように、社会的資産は、蓄積され、高い社会的地位は次の世代に受けつがれるのに対して、社会的資産が不足している社会層や家族の出身者は、低い水準の教育しか受けられず、その結果、社会的資産を十分に蓄積できない職業に甘んじなければならぬ。このようにして、貧困は悪循環し、富裕は良循環する。

しかし、これは、産業社会の階層構造の一面を示しているにすぎない。というのは、産業社会の階層構造は、閉鎖的ではなく、その中において、かなりの高い度合で、社会移動がみられるからである。⁽⁹⁸⁾ そして上昇移動とともに、下降移動も生じている。産業社会では、このような社会移動は、「機会均等」の価値標準から、望ましいものと見られている。⁽⁹⁹⁾ そのため、階層構造の開放性や社会移動の度合が、その社会の機会均等の価値の実現を示す一つの指標にさえなっている。⁽¹⁰⁰⁾

注(97) たとえば、グード(Goode, William J.)の「家族と社会移動」に関する国際比較を参照。

Goode, William J, "Family and Mobility," in Bendix, Reinhard & Lipset, Seymour Martin, eds, *Class, Status, and Power: Social Stratification in Comparative Perspective*, (Second edition) New York: Free Press, 1966
582-601 pp.

(98) Lipset, Seymour Martin & Bendix, Reinhard, *Social Mobility in Industrial Society*, Berkeley, University of California Press, 1959 chap.2

および、安田三郎『社会移動の研究』、東京大学出版会、1971、「2-2 社会移動の国際比較」参照。

(99) Lipset, S.M. & Bendix, R. op.cit. chap.3

および、安田三郎、前掲書、「1-1 素描：社会移動の思想史的系譜」参照。安田氏は、その研究が、「社会移動の機会均等を要求するイデオロギイ的立場に立脚するものであること」(33頁)を明言している。

(100) 安田三郎氏のいう「純粋移動」(Pure mobility)とは、機会均等の観点から定義された社会移動であり、社会の開放性によって生じた移動をいう。安田三郎、前掲書、「1・2 社会移動の概念」参照。

福祉基準と階層基準は両方とも、平等主義か、または不平等主義のいずれの原理を採用することとも、可能である。⁽¹⁰¹⁾ 階層基準は、もしそれが、すべての人々に、同量・同質の社会的資産を分配している場合には、平等主義であるということができ、また福祉基準は、もし、すべての人々が、結果として同量・同質の社会的資産を所有している場合に、平等主義である、ということができる。たとえば、近代の民主主義的な産業社会においてみられる普通選挙権や義務教育を受ける権利は、平等主義的な階層基準であり、所得の機能的分配や累進課税などは、不平等な階層基準である。また、普遍的な社会的サービスの権利は、平等主義な福祉基準であり、選択的な社会的サービスの権利は、不平等主義の福祉基準である。

一般に、階層基準の平等主義は、福祉基準の平等主義に通じ、また階層基準の不平等主義は、福祉基準の不平等主義に通ずる、と考えられている。たしかに、普通選挙権は、政治的平等をもたらし、義務教育権は、教育の平等をもたらした。しかし、階層基準の平等主義は、福祉基準からみて、不平等な場合も、多々存在する。たとえば、法の前の平等が、しばしば福祉の不平等を是認していることは、多数の事例から明らかであろう。それに対して、平等主義の福祉基準は、かならずしも階層基準が平等主義であることを、必要としない。たとえば、社会における人々の富の所有を平等化するためには、累進課税などの不平等な階層基準が、不可欠である。このような場合、福祉基準の平等主義は、階層基準の平等主義に対立することになる。

近代以降の社会は、民主主義的な産業社会をはじめとして、何らかの意味で、平等主義

注(101) ここでいう「平等主義」と「不平等主義」は、イデオロギーとしてのそれではなく、社会的資産の配分規則に関する原理の意味である。「平等主義」の哲学的・イデオロギイ的考察は本稿の課題の範囲をこえているので、詳論しない。たとえば、オッペンハイム (Oppenheim, Felix E.) は、平等主義のこの種の基準を、次の6つのタイプに分類している。すなわち、(1) 公平 (impartiality)、たとえば法の前の平等、(2) すべての人々に平等な分け前、例えば、平等な法的権利、(3) 平等な人々に平等な分け前、例えば、成人の普通選挙権、(4) 比例的平等、例えば、所得に比例した累進課税、(5) 関連した差異に応じた不平等な分け前、例えば、全国者にたいする社会的サービス、(6) 各人の欲求にしたがって各人に。

Oppenheim, F. E. "The Concept of Equality," in Sills, D. L., ed.,
International Encyclopedia of the Social Sciences, New York, The Macmillan
Co." The Fare Press. 1968. Vol. 5. 103-104 pp.

が、社会の価値標準の1つとして掲げられている。⁽¹⁰²⁾ 社会的価値としての平等主義は、社会の成員や社会層の大多数が、特定の状況の下で、類似した好ましい処遇を受けることは、社会の望ましい状態だ、とする観念である。これは、オッペンハイム (Oppenheim, F.E.) のいう「処遇の平等」 (equality of treatment) の概念である。⁽¹⁰³⁾ しかし、その概念のもつ意味内容は、社会に特有な価値標準や産業化の発展段階によって異なっている。ここでは、民主主義的な産業社会に限定して、この処遇の平等概念の変遷を追ってみよう。

マーシャル (Marshall, T.H.) は、イギリスにおける17世紀後半以後の処遇の平等概念の変遷を、「市民権」 (citizenship) の発展として追った。⁽¹⁰⁴⁾ 彼によれば、「市民権は、ある社会的共同体の完全な成員である人々に付与された地位である。その地位を所有している者はすべて、その地位が付与された権利と義務に関して平等である。」⁽¹⁰⁵⁾ そして、イギリスでは、市民権は、次の3つの局面を経て発展してきた、という。⁽¹⁰⁶⁾

第1の局面は、17世紀以降のイギリスの「慣習法」 (The Common law) の発展によって促進されてきた「公民権」 (civil right) とよばれる「個人的自由に必要な権利」が確立する段階で、人格の自由、言論の自由、財産を所有する自由、契約の自由などを要する法的権利の創造によって特徴づけられる。それは、17世紀以降すでに存在した地位に新しい権利を、漸次的に追加し、その社会的共同体のすべての成年に達した成員に与えることであった。

第2の局面は、「政治的権利」 (political right)、すなわち「政治的権威を授けられた団体の構成員としてか、またはそのような団体の構成員の選挙人として、政治権力の実行に参加する権利」が、確立する段階である。18世紀には、政治的権利は、すでに

注(102) Fallers, Lloyd, "Equality, modernity, and democracy in the new states," in Geertz, Clifford, ed., 1963.

Old Societies and New States., New York, The Free Press, 1963. 158-219pp.

(103) Oppenheim, F.E. op.cit. 102-103pp.

(104) Marshall, T.H., "Citizenship and Social Class," in Sociology at the Crossroads and other essays. London, Heinemann, 1963. chap.IV. 67-127pp.

(105) Marshall, T.H., op.cit., p.87.

(106) Marshall, T.H., op.cit., 73-86pp. 以下は、この要約である。

存在したが、民主主義の観点からみて、その分配において不完全であった。18世紀の公民権では、「選挙権」(franchise)は、市民権の1つとして数えられなかったため、公民権は、政治的にはまったく無意味であった。しかし、19世紀になってから、政治的権利が公民権の副次的な産物として扱われるようになり、20世紀初頭までに、漸次、選挙権が拡大された。そして、1918年には、市民権として、普通選挙権などの政治的権利が確立された。

第3の局面は、第2の局面と重複して発展してきた段階であるが、20世紀中葉から今日に至るまで「社会権」(social right)とよぶ要素が、市民権として確立される局面である。この社会権には、「最低限の経済的福祉や保障の権利から全体の社会的遺産を分有し、そしてその社会において支配的な標準に従って、文化的な生活をする権利までの全領域」がふくまれる。18世紀末までは社会権の源泉は、地域の共同体や機能的集団に關与していることにあったが、19世紀以降、それは、しだいに国家によって考えられ、地域的に管理された救貧法(Poor law)や賃金規制(wage regulation)によって補完され、または取って代わられた。賃金規制は、公民権の確立とともに、急速に衰退をしたが、救貧法は、たんに困窮者を救済し、浮浪者を抑圧するための手段としてではなく、未熟ではあるが、その後の本質的な社会権の発展を規定した否定的な契機をふくんでいた。これは、救貧法が、困窮者の要求を、市民の権利としてではなく、彼らが市民であることを断念したならば、認められるものとして、取扱ったことである。というのは、窮民は、「救貧院」(Work house)に収容されることによって、公民権を実際に失い、かつ政治的権利をも没収されたからである。市民権から社会権を分離することは、救貧法だけではなく、初期の「工場法」(Factory Acts)や教育についても同様であった。このように、19世紀には、公的扶助にたいする権利は、市民権の1部としては、認められておらず、それを放棄してはじめて獲得できるものであった。

しかし、19世紀の末期になって、ブース(Booth, Charles)をはじめとする社会調査によって、社会権に最初の大発展が生じた。それは、市民権に表現されている平等主義の概念を、大きく拡大するものであった。彼らは社会権を、市民権に統合し、新しい普遍的な権利を創造した。それは、社会にはそのすべての成員の地位を、平等にする責任がある、ということである。すなわち、社会の成員の生活水準を一般的に向上させ、危険や不

安定を一般的に解消し、健康な者と病人、従業者と失業者、老人と活動的な者、独身と扶養者などのすべての差異をなくし、平等化することである。そして、平等化は、社会の成員のあいだだけでなく、社会層のあいだにも、必要とされるようになった。現代のイギリス社会が、この意味での社会権を、けっして完全に確立したわけではない。しかし、市民権の発展は、漸次、この意味での社会権の確立にむかう傾向がある、というのが、マーシャルの主張である。

このマーシャルによって提示された市民権の発展のパターンは、単にイギリスに限られず、民主主義的な産業社会に普遍的に認められるパターンであることが、次第に明らかにされつつある。⁽¹⁰⁷⁾ 日本社会についても、例外ではありえない。これらの社会はいずれもその時期については、かなりの隔たりがあるにせよ、市民権の発展において、第1の局面の公民権と第2の局面の政治的権利の確立はすでに経過し、今日、第3の局面の社会権の制度化の局面にある。ただ、これらの社会では、社会保障、教育、医療、雇用など社会権に関連する社会的サービスは、ともに拡充されているが、社会によって社会権についての概念が、異なり、公民権や政治的権利のような明確な基準が見出し難い。それは、市民権の第3局面である社会権は、それぞれの社会の生活標準と密接に関連しており、すべての社会に普遍的に定義することが、困難であることによるのだろう。たとえば、パーソンズは、このマーシャルによる社会権の規定を、「実質的な機会均等の原則の達成」と再定義しているが、これは、アメリカ合衆国の文化的伝統に結びついていることは、明らかであろう。それに対して、わが国では、一般に、社会権は、「生存権」として思念されている。このように、社会権は、それぞれの国の文化的伝統に結びついており、同じ産業社会といっても、大きな相異がみられる。

注(107) Bondix, Reinhard, Nation-Building and Citizenship: Studies of Our Changing Social Order, New York, John Wiley & Sons, 1964. chap.3. 55-104 pp.
Parsons, T. The System of Modern Societies, Englewood Cliffs. N.J.: Prentice-Hall. 1971.

3.7 福祉基準の三つの局面

社会権に関しては、他の市民権に比して、普遍的な定義が見出し難いとはいえ、社会権を、社会における成員の社会的地位に関する平等主義にもとづく権利として解するならば、われわれは、すくなくとも、次の3つの社会権の規定を見出すことができる。すなわち、〔1〕実質的な機会均等、〔2〕基本的生活要件の充足、および〔3〕社会階層の平準化、以上の3つがそれである。これらは、いずれも、望ましい社会的地位の状態を示す価値を示しているので、「福祉基準」(welfare criteria)とよぶことにしよう。

大多数の産業社会では、これらの3つの福祉基準のすべてが、並存していることが、まれではない。しかし、その社会に特有な文化的伝統によって、それらのうちいずれかが、支配的な位置を占めている。そこで、われわれは、これらの福祉基準を最も典型的に示していると思われる産業社会をとりあげて、福祉基準と文化の関連を検討することにした。

〔1〕実質的な機会均等

社会におけるすべての位置を占有する機会が、社会的資産や能力の有無にかかわらず、その社会のすべての成員に、平等に分配されなければならない、という意味での「機会均等」の基準自体は、すでに公民権の平等主義にふくまれていた。平等な法的権利(legal rights)はその特殊な基準として考えられた。この基準によれば、すべての成員が同等な出発をすれば、その後彼らが獲得した位置は、彼らの努力の結果と考えられた。したがって、この基準は、あらゆる社会的地位の不平等と両立しうるものであった。

しかし、社会権の1構成要素としての機会均等とは、このような形式的な基準ではない。パーソンズによれば、社会権としての機会均等の基準とは、「社会の成員が、根拠のある成功の願望をもって、競争するたんに形式的ではなく、実質的な機会をもたなければならないことであって、その社会が本質的に機会の複合体から除外されている人々に、完全な成員としての権利を与えなければならない」、ということである。⁽¹⁰⁸⁾

注(108) Parsons, T. The System of Modern Societies, op.cit., p. 83, 7

それゆえ、もともと競争することができない子供や、本人の罪ではないハンディを背負っている人々、または世話を要する老人にたいして現金給付がなされなければならない、さらに、その競争体制の下で、すべての成員が、慈善としてではなく、権利として付与される福祉の標準を定義する基準がなければならない、とされる。

この社会権としての機会均等の基準は、とくにアメリカ合衆国において強調されている。それは、貧困撲滅計画 (Anti-poverty program)、青少年の非行対策、および所得保障などのアメリカ合衆国の社会福祉政策の基準になっている。⁽¹⁰⁹⁾

この福祉基準によれば、社会保障は、公的扶助を必要とする児童や家族のみにたいして、彼らの公民権の一定の制限のうえに、提供される。たとえば、アメリカ合衆国の父親のいない貧困家庭にたいする「要扶養児童・家族扶助」(Aid to Families with Dependent Children-AFDC)制度では、「同居している男性」がいるかどうかを調査するために、「夜間における不意の訪問調査」(night raids)がなされている。⁽¹¹⁰⁾

この意味で、アメリカ合衆国の社会保障は、貧困者に限定されるので、個別主義的であり、かつ配偶者の役割をもつ男性がいないことを条件としているので属性主義である、といえよう。

アメリカ合衆国における市民権のなかに、社会福祉法規が、十分に統合化されていないことにより、社会福祉における規定は、貧困者を、一般市民とは差別した存在にしている。このような「2重の家族法体系」(dual system of family law)は、イギリス植民地時代の救貧法の遺物として、しばしば指摘されているが、⁽¹¹¹⁾ それはまた、アメリカ合衆国の主導的な社会的価値に由来するものである。この社会では、貧窮は、

注(109) Kahn, Alfred J. *Studies in Social Policy and Planning*, New York, Russell Sage Foundation, 1969.

(110) Bruno, F. J., "The English Poor Law in America," *Trends in Social Work 1874-1956*, New York, Columbia Univ. Press, 1957. reprinted in Weinberger, P. E. ed. *Perspectives on Social Welfare*, New York, Macmillan, 1969. 小松友助監訳, 『社会福祉論の展望(上巻)』ミネルヴァ書房, 95-104 pp.

(111) Weinberger, P. E., ed. *op.cit.*, p. 3

主として怠惰、浪費および不道德の結果である、と考えられており、貧困者は、自己達成の努力を怠っている者として扱われている。1930年代の大恐慌時代には、この観念にたいしては、大きな疑問がかけられたとはいえ、戦後の繁栄のおかげで、機会均等の基準は、再びなんらの問題もされず、温存されている。

何故、アメリカ合衆国では、この機会均等の基準が強調されるのか。それは、アメリカ合衆国の主導的な社会的価値を考察しなければ、十分に理解することが、できない。パーソンズは、それを、次のように分析している。⁽¹¹²⁾ 彼によれば、アメリカ合衆国社会の主導的な社会的価値は、「道具的能動主義」(Instrumental Activism)の特徴をもっている。ここで「道具主義」(instrumentalism)であるというのは、アメリカ社会にとっては、「共産主義」の場合のように全体としての社会の明確に理念化された完成の状態や目標というものがなく、むしろ正しい方向に進むことによって徐々に理想を完成していく、という無限の進歩の展望しかないことを、意味する。また「活動主義」(activism)とは、社会は、その環境に照らして超越的な理想や目標の名のもとにその環境を支配すべきだ、とする観念を強調することを、意味している。したがって、この社会的価値の下では、全体としての社会に明確な目標がない結果、社会の集合体や成員の目標レベルでの積極的な業績達成が、もつぱら強調されるようになる。集合体の遂行する業績は、根本的には、それらの集合体の内部で役割を遂行する個人の能力と動機づけに依存している。そして、個人の業績達成の基盤となっている能力とそれを規定している教育と健康が、業績達成の本質的条件とみなされる。したがって、生得的な地位は相対的に低く評価され、獲得的地位が高く評価されることになる。

また、道具主義の価値を強調する結果、社会の目標は多元であるので、「公正」(justice)の問題が強調される。しかし、業績達成が強調されるため、価値ある業績を達成するための機会に関する公正の問題が、報酬の分配の公正の問題よりも、重要視される。とくに、個人の業績達成を規定している教育と保健機関への接近の機会が、社会の

注(112) Parsons, T. Social Structure and Personality, New York, The Free Press, 1964. chap.10. とくに, 277-282pp. 以下の記述は、その要約である。

公正の焦点となっている。ここに、アメリカ社会において機会均等と教育達成が強調される根拠がある。

現代の民主主義的な産業社会のなかで、アメリカ合衆国ほど、機会均等を強調する社会は、他にないだろう。社会権の最初の発展国であるヨーロッパ諸国においては、「機会均等」の基準は、これほど深く制度化されることはなかった。反対に、それらの諸国では、機会均等を実現するためには、別の分配の平等主義の基準が、必要であることが、しだいに認識されるようになった。それは、社会の成員の基本的な生活要件を平等に充足するという基準である。

(2) 基本的な生活要件の平等な充足

公共団体は、社会の成員の「最低限の生活標準」(Minimum Standard of Life)を維持・促進する責任がある、という主張は、つとにブースによって提唱され、ウェッブ夫妻(Sidney and Beatrice Webb)によって、「ナショナル・ミニマム」(National Minimum)の設定が、強く提起されていた。⁽¹¹³⁾しかし、それが、社会権として制度化されるようになったのは、第2次大戦以降になってからである。それは、「社会保障」制度の発展によって、はじめて社会の成員の権利として確立した。イギリスの社会保障制度の基礎をつくった「ベヴァリジ報告」は、このナショナル・ミニマムの考えの上に、社会保障の体系化を提案した。それによれば、「拠出とひきかえに、最低生活水準までの給付を、権利として、かつ資力調査なしに、あたえる」ことが明記され、「個々人は、その水準の上に、それをこえる生活を、自由に、きずきあげることができる」と考えられている。⁽¹¹⁴⁾このように、ベヴァリジの社会保障計画は、社会のすべての成員に、その社会的資産の保有や社会層に関係なく、均一のナショナル・ミニマムを保障する、という意味で、普遍主義的な性格をもっていた。そして、それは、社会

注(113) Webb, Sidney & Webb, Beatrice, *The Prevention of Destitution*.

London, Longmans, Green & Co., 1912.

(114) *Social Insurance and Allied Services, Reported by William Beveridge, Presented to Parliament by Command of His Majesty, November, 1942.*

山田雄三監訳『ベヴァリジ報告社会保険および関連サービス』至誠堂、1969. p.6

の成員が、保障された最低限以上の生活を享受する自由を残しており、それは競争によって、という意味で、業績主義的な価値を阻わない、と考えられた。⁽¹¹⁵⁾ さらに、「均一換出主義」を採用することにより、既存の階層基準に、何ら変化を及ぼすことなく、社会的価値としての福祉を向上させることを、可能にした。⁽¹¹⁶⁾

しかし、このベヴァリジの社会保障計画を具体化した戦後の社会保障制度は、1950年代末から60年代にかけて、大きな変容をせまられ、事実上、平等な最低生活の保障は放棄されている。⁽¹¹⁷⁾ それは、イギリス経済の復興と成長とともに生活水準が向上するにつれて、社会の成員が、画一的な最低生活保障では満足しなくなったとともに、成員のニーズも多様化した結果であった。ベヴァリジの社会保障計画の目標であるナショナル・ミニマムは、ただ戦時から戦後にかけての「耐乏の社会」(Austerity society)の歴史的産物にすぎなかった。⁽¹¹⁸⁾ したがって、イギリス社会が、「耐乏の社会」から「豊かな社会」(Affluent Society)に移行する過程で、イギリスの社会保障制度は、大きな変容をせまられた。それは、いわば、社会的価値としての福祉が、社会の主導的な社会的価値の地位から低落し、産業主義の社会的価値が、再び取って換わられたことを、示している。

戦後の日本の社会保障制度の基礎は、敗戦による、「耐乏の社会」の上に構築されたため、社会保障は、とうぜん最低限の生活保障という色彩を強くもった。⁽¹¹⁹⁾ 昭和25

注(115) Marshall, T. H., op.cit., p. 280

(116) ベヴァリジは、社会的サービスを社会階級間の所得の再分配の手段としてみなさず、諸階級内部での所得の地ならしの再分配によって、窮乏の廃止が可能と考えていた。前掲報告書

(117) イギリスにおけるベヴァリジ体制の変容については、次を参照されたい。

小山路男、「福祉国家」の形成と変容」、『日本労働協会雑誌』第71、1965.2. p.17 また、山崎泰彦、「ベヴァリジ体制の動揺と改革への道」、小山路男、藤沢益夫編著、『経済発展と福祉社会』社会保険法規研究会、1972. 第2章。以下の記述は、山崎氏の語文に多くを負っている。

(118) Marshall, T. H., op.cit., p. 279.

(119) 戦後、日本における社会保障制度の発展については、社会保障研究所編、「戦後の社会保障(本論)」至誠堂、1968年を参照。

年（1950年）における「社会保障制度審議会」による『社会保障制度に関する勧告』では、そのことが、次のように明記されている。すなわち、「社会保障制度とは、疾病、負傷、分娩、廃疾、死亡、老齢、失業、多子その他困窮の原因に対し、保険的方法又は直接公の負担において経済保障の途を講じ、生活困窮に陥った者に対しては、国家扶助によって最低限度の生活を保障するとともに、公衆衛生及び社会福祉の向上を図り、もってすべての国民が文化的社会の成員たるに値する生活を営むことができるようにすることをいうのである。」⁽¹²⁰⁾

それは、日本国憲法第25条において、規定され、「国民には生存権があり、国家には生活保障の義務がある」と解釈された。⁽¹²¹⁾ここに、日本における社会権の基本的性格がある；といってよい。現在のところ、「生存権」はいまだ、たんなる「プログラム規定」であり、国民の社会権として制度化されているわけではない。⁽¹²²⁾

それにもかかわらず、日本社会の社会権としてこの生存権の確立を目指していることは、ほとんど疑問の余地がないところであろう。ただ、この生存権にもとづく社会保障が、いかなる平等主義の原理にもとづくのかは、かならずしも明確ではない。一般に、日本では、社会保障の権利は、労働基本権とならぶ生活権の1つとして考えられているが、労働基本権自体は、属性主義（勤労者の団体に限定される）であり、かつ業績主義（職業選択の自由）を妨げないのに対して、⁽¹²³⁾ 社会保障の権利は、その性格が曖昧である。ここに、社会保障の権利が、労働基本権のように、明確に制度化されない理由がある。⁽¹²⁴⁾

注(120) 社会保障制度審議会、『社会保障制度に関する勧告（25.10.6）』、社会保障研究所編『戦後の社会保障（資料）』至誠堂、1968。187-207pp. pp.188-189より引用

(121) 社会制度審議会、前掲答申、p.188。

(122) 「朝日訴訟判決」（昭和42年5月24日）は、そのことを公けに承認した。

(123) 渡辺洋三、『現代資本主義と基本的人権』、東京大学社会科学研究所編、『基本的人権1総編』東京大学出版会、1968。第3章。これを、氏は、「市民としての一般性と、労働者としての特殊性との複合的構造をもつ基本権である」と述べている。234-234頁

(124) 渡辺洋三、前掲論文、247頁以下。とくに252頁参照。

このように、「資本主義」的タイプの産業社会では、社会権の制度化は、一般に不完全であり、その程度にも、著しい差異がみられるのに対して、「社会主義」的タイプの産業社会では、産業社会でなくても、この意味での社会権は完全に制度化されている。しかし、「資本主義」タイプの社会においてさえ、たとえその制度化が不完全であっても、市民権が、何らかの社会権によって補足されたとき、はじめて社会的地位の平等化の過程が、社会階層と階層構造に影響を与えるような点にまで到達することになったのである。(125)

(3) 社会階層の平準化

高度に発達した産業社会では、資本主義的であれ、また社会主義であれ、すべての社会層の所得水準は、漸次、上昇する傾向がみられ、それとともに、社会層による所得水準の平等化が、進行していることが、指摘されている。(126) 所得格差の縮小の結果、社会層の生活水準、とくにその生活様式の平準化をもたらしている。

この社会層間における生活様式の平準化の傾向は、資本主義的タイプの社会よりも、社会主義的タイプの社会のほうが、一層、著しい。それは、「社会主義」タイプの社会が、「階級的搾取」を廃絶するだけでなく、諸社会層間の社会的差異を、全面的に廃絶することを、その社会の究極的な目標としていることから、当然であろう。(127)

「社会主義」タイプの社会では、社会階層の平準化が、国家の社会—経済政策の目標にさえなっている。

それは、反対に、「社会主義」タイプの社会においても、「基本的階級」（資本家階級と労働者階級）の差別は撤廃されても、依然として、職業、所得、教育、地位、威信および生活様式の差異が残っていることを、示している。「社会主義」社会においても、「インテリゲンツィア階層」（一般に、資本主義的タイプにおけるホワイトカラーを指

注(125) Dahrendorf, Ralf., *Class and Class Conflict in Industrial Society*, Stanford, California., Stanford Univ. Press, 1957, pp. 61-64.

(126) Dahrendorf, R., *op. cit.*

(127) たとえば, Lane, David., *The End of Inequality? : Stratification under State socialism*. Penguin Books, 1971. chap. 4 には、若干の「社会主義」諸国の比較がなされている。

す。」「労働者階層」，および「農民層」などの社会層によって，社会的地位を構成している要素には，かなりの差異がみられる。⁽¹²⁸⁾ したがって，ヴェソウオフスキ (Wesołowski, Włodzimierz) の指摘にしたがえば，「生産手段との関係の規定的影響から解放された社会的地位の諸特性は，社会主義のもとで，＜自律的＞に存在しつづける。こうして，諸階級（マルクスがいう意味での）は発達した社会主義社会では消滅しても，社会階層とよびうる社会的差異は存続するのである。」⁽¹²⁹⁾ ここに，「社会主義」タイプの社会において，社会階層の平準化が，社会権の発展のうえに，問題にされる根拠がある。ここでは，社会階層の平準化は，「諸個人の社会的地位における重要な差異をすべて縮小していくことによって，漸次的になしとけられうる」⁽¹³⁰⁾ と考えられている。

その方法の第1は，「所得格差の縮小」である。「社会主義」タイプの産業社会においては，「資本主義」タイプの産業社会と同様に，所得は，機能的分配の原理にしたがって，分配されている。「各人にはその労働に応じて」という原則が，それである。しかし，この原則は，完全には，適用されていない。それは，〔1〕技能水準を表わす労働の質を正確に測定する尺度が欠けていること，〔2〕労働にたいする「高すぎる給料」と「低すぎる給料」があること，〔3〕地域によって所得の格差があること，などがあるからである。いずれにせよ，「社会主義」タイプの社会でも，「各人はその労働に応じて分配される所得を中心に，社会における諸地位構成要素が結晶化する傾向がみられる。そのためには，所得格差を縮小する必要がある。」

第2は，「集合的消費フンド」，たとえば，政府の住宅建設，保健医療サービス，

注(128) たとえば，Lane, D, op.cit.; およびそれに引用されている文献を参照。

(129) Wesołowski, Włodzimierz, "Social Stratification in Socialist Society," in *The Polish Sociological Bulletin*, Ⅷ1. 1967. (石川晃弘訳，『社会主義と階級変動』中央大学出版部，第Ⅱ章，p.82.) 若干，字句を修正した。

(130) Wesołowski, Włodzimierz, "Changes in the Class Structure in Poland," *Studies in Political System*, 1967, Ossolineum, 石川晃弘，前掲訳書，138頁以下の記述は，本論文に負っている。

労働者の自由休暇，等々の提供である。これらの集合的消費フ・ォ・ン・ドは，諸社会層の不平等を縮小するように分配することによって，社会階層を平準化することができる。

第3は，社会層による教育水準の差異の縮小である。教育水準は，「社会主義」タイプの産業社会においても，職業および収入の決定要因になっている。それゆえ，社会階層の平準化のためには，社会層による教育水準の差異を縮小する必要がある。

第4は，職業および社会層に帰属される威信の差異の縮小である。一般に，「資本主義」タイプの社会では，ホワイト・カラーは，ブルーカラーよりも，高い威信をもっているが，⁽¹³¹⁾ たとえば，ポーランドのような「社会主義」社会では，ブルーカラーのほうが，ホワイトカラーよりも，高い威信をもっていることが指摘されている。⁽¹³²⁾

それは，威信が，単に所得や教育に依存しているだけでなく，社会の労働に関する価値（イデオロギー）にも依存していることを示している。これは，社会の成員の社会的評価を変化させることによって，威信の平等化をもたらすことができることを意味する。

これらの社会の成員の社会的地位を構成している要素が，漸次，平準化すれば，社会における社会層の差異も，消滅するだろう。しかし，この問題は，「社会主義」社会においても，いまだ十分に解決されていないだけでなく，社会権としても，完全に制度化されているとはいえない。それは，社会の大多数の成員が，その社会階層の平準化の基準を，社会的価値としての福祉の基準として，どの程度，認めるか，にかかっている。

もし社会の大多数の成員がその基準を承認すれば，社会的資産は，ただ人々がその社会の成員であることにもとづき（属性主義），平等に（普遍主義的に）分配されるようになるだろう。

注(131) 職業威信の国際比較については，次の論文を参照されたい。

Hodge, R.W, Treiman, Donald J, & Rossi, Peter H.

"A Comparative Study of Occupational Prestige," in Bendix, Reinhard & Lipset, Seymour Martin, eds. *Class, Status, and Power*, 309-321 pp.

: *Social Stratification in Comparative Perspective* (Second edition), New York: The Free Press. 日本の研究については，西平重喜を参照せよ。

(132) たとえば，ポーランドの鉄鉱労働者（熟練）は，官庁のホワイトカラーよりも教育，権限，所得では低くても威信が高い。

Lane, D. op, cit に引用されている Slomczynsky, K の調査結果を参照。前掲書，Appendix.

多くの産業社会は、社会の成員が、単に公民権や政治的権利において、平等であるだけでなく、社会的にも平等でなければならない、と気づきはじめている。その社会権の第1の基準は、社会における成員は、社会におけるさまざまな生活機会を、平等に利用することができるという権利である。しかし、このためには、すくなくとも最低限の生活水準を維持しなければならない。したがって、社会権は、機会均等の基準から、基本的なニーズを平等に充足する基準へと、拡大される過程にある。

さらに、社会権の発展は、それにはとどまらない。たとえ機会均等の基準が達成され、かつ社会の成員のすべてが、その社会にふさわしい最低の生活水準を保証されたとしても、人々の不満はなくなることはないだろう。なぜならば、社会の成員の不満は、自己の社会層の生活標準と生活水準のギャップから生ずるだけでなく、他の社会の成員や社会層の生活標準とのあいだの格差からも生ずるからである。アメリカ合衆国の貧窮者は、インドやその他の低開発諸国の貧窮者と比較すれば、はるかにめぐまれた生活水準を保持しているかもしれない。しかし、アメリカ合衆国において、なお貧困が問題にされるのは、貧困の概念自体が、何らかの絶対的な生活水準に起因するのではなく、彼らの生活水準の社会における相対的な地位に依存するからである。

この事実は、社会学的分析において、「相対的価値剥奪感」(relative deprivation)とよばれ、「準拠集団」(reference group)の理論にもとづき、説明が試みられている。⁽¹³³⁾ 社会の成員が、相対的価値剥奪感を感じる条件として、ランシマン(Runciman, W. G.)は、次の4つをあげている。⁽¹³⁴⁾ すなわち、ある成員が、ある客体に関して相対的価値剥奪感

注(133) 「相対的価値剥奪感」(relative deprivation)の概念は、スタウファー(Stouffer, Samuel A.)らによってつくられ、「準拠集団」(reference group)の概念は、ハイマン(Hyman, Herbert)によってつくられた。マートン(Merton, Robert K.)は、両者を総合して、準拠集団の理論を体系化した。

Hyman, H. N., "The Psychology of Status," *Archives of Psychology*, 269, 1942. Merton, R. K., *Social Theory and Social Structure*, (1958), Glencoe, IU, The Free Press,

(134) Runciman, W. G., *Relative Deprivation and Social Justice: A Study of Attitudes to Social Inequality in Twentieth-Century England*. Berkeley, University of California Press, 1966. chap. II. p.10.

を感じるのは、〔1〕彼が、その客体を所有しておらず、〔2〕彼が、過去または将来に、その客体をもっているものとして（実際にそうであっても、またなくても）、彼自身をふくむ他の人々に直面して、〔3〕彼がその客体を欲し、そして〔4〕彼が、その客体を所有する可能性がないとみたときである。社会の成員が感じる相対的価値剝奪感は、望まれた状況と成員がそれを願望する状況のあいだの差異の程度により、その強さはさまざまであり、それを感じる集団の大きさによって相対的価値剝奪感を感じる頻度が異なり、その感じ方の程度も異なっている。

いずれの場合にも、相対的価値剝奪感は、かならずしも、彼らの社会的地位自体が、価値剝奪されている必要はない。それはただ、他の成員や社会層に関する想像された状況と比較して、主観的に感ずることが、重要なのである。ここで、社会の成員にとって、比較の対象になる他の成員や集団は、それらの「準拠集団」である。さまざまな準拠集団のタイプのうち、社会の成員が、自分自身の属性に関する状況と対比する集団——「比較準拠集団」(Comparative reference group)とよぶ——が、相対的価値剝奪感をもたらす。ランシマンによれば、「比較準拠集団がプラスの効果をもつ場合（それは、ある個人が、他の集団の状況を共有したいと願い、それから自分自身を切り離そうとはしないことを、意味する）、相対的価値剝奪感が、必然的に発生する」⁽¹³⁵⁾。準拠集団であっても、社会の成員が価値標準とする集団、——「規範的準拠集団」(normative reference group)とよぶ——の場合には、かならずしも相対的価値剝奪感は生じない。この意味で、社会の成員に、大規模な相対的価値剝奪感が生じるのは、この比較準拠集団の生活標準が、彼ら自身のそれと比較して、著しい差異がみられるときである。

この不平等に関する観念の基礎は、彼らが社会におかれている社会層にある。これは、いわば「所属準拠集団」(membership reference group)であって、それと比較準拠集団と対比することにより、相対的価値剝奪感が生ずるのである。機会均等にもとづく社会移動も、最低生活水準の保障も、このような相対的価値剝奪感を、解消することはできない。

注(135) Runcimann, W.G. op.cit., p.12.

したがって、福祉基準が、漸次高度化し、社会権が拡大するにつれて、社会層の平準化が、すべての産業社会の福祉の問題として、登場してくることは、必至であろう。社会の成員の相対的価値剝奪感を解消していくためには、人々がおかれている社会的地位を平準化し、社会層による差異を、縮小することが必要である。それは、社会において、単に比較のための標準ではなく、規範としての一般的な生活標準が制度化されることによって、はじめて現実的なものになりうる。今日の産業社会が、福祉社会に移行するとすれば、機能的分配の原理による階層基準が、社会的資産の分配基準としての役目を終え、福祉基準が、分配基準として使用されなければならない。その場合にも、なお社会が、その資源を有効に利用して、経済的、または組織的効率を高め、機能的に十全に運営されるかどうかは、社会の成員が、社会の機能的運営に必要な役割を遂行することと、社会的資産の分配の関連について、どのように考えるか、に依存している。その両者を分離することができた時、その社会は、「能力に応じて働き、必要に応じて受けとる」という原則を、達成することができる。それは、現代の社会にとってなお遠い途であるとはいえ、社会的価値としての福祉が、めざす目標であることは、確かなことであろう。このように推論するならば、社会権としての福祉基準は、機会均等の実質的な平等から、基本的な生活要件の平等な充足へ、そして社会階層の平準化へ、と3つの局面を経ていくと思われる。しかし、そのためには、もっとも変化しにくいと考えられている社会的価値の数段の変化を必要としなければならない。それなくしては、福祉社会の実現は、不可能であろう。

第4章 社会計画のモデル構成

4.1 はじめに

本章では、社会計画をモデル化する試みを検討する。

社会計画をモデル化する場合、やはりそこには社会の発展についてのなにほどか明確なヴィジョンが要請されることはいうまでもない。¹⁾ つまり、「社会の発展」をその機能面に着目して、ある機能の増大の結果としての福祉の向上とみるか、構造面に止目して、その構造の分化・変動に伴う生活の質の向上とみるかによって、モデル構成はおのずから違ってくるのである。すなわち、前者の考え方を重視すれば、そこには「社会発展モデル」が構想できるし、後者の立場にたてば、「社会構造・変動モデル」が構想可能である。ただいずれにしても、社会発展の計画モデルである以上、その性格は予測的なものより因果的なものになり、同時に、記述的なもののみならず、純公理的なそれにならざるをえない。なお、本章における考察はモデル構成の考え方の大枠を提示するもので、試みの域を出ないことをあらかじめお断わりしておきたい。

われわれが「社会発展モデル」という用語を使うとき、それは二つの異なる意味をもっている。一つは社会が結果としてなんらかの発展をみせるものと考え、その発展の過程を模型的に記述する分析モデルのことであり、もう一つは、望ましい目標を設定して、それを計画化する計画策定モデルのことを意味している。前者の意味において「社会発展モデル」を構想することは、社会発展を客観的な現象として捉え、その因果ないしは連関をモデル化することであり、この場合における社会発展はまさしく「発展」という事象の、自動詞的な展開である。これに対して、後者の意味において「社会発展モデル」を構想することは、社会発展を一つの政策的な目標と考え、その目標を達成するための計画策定をモデル化することであり、この場合における社会発展はいわば「開発」という他動詞的な含意を有する。

注1) 富永健一、「社会発展論」(『地域開発ニュース』, 東京電力)

しかし、いずれにせよ、社会発展という概念は社会進歩という概念ほどではないにせよ、価値判断を含む、多少とも規範的な含意をもつ概念であるので、目的的な観点なしにそれを考えることはできない。したがって、ここにおける社会発展モデルの課題は第一に社会発展の客観的歴史法則を求め、それをモデル化するというよりは、社会発展過程にみられる部分的因果関係を分析モデル化すること、そして第二に、より中心的な課題としては、人間の規範的努力の産物、その集積的結果ともいふべき社会発展過程という対象に「政策科学的」に接近することによって、²⁾ 社会発展についての政策科学的知識をつかみ、その知識にもとづいて一定の条件の下において、社会発展をめざす社会発展モデルを構築することになるであろう。

以上のようなわけで、本稿では、まず最初に前者の意味における社会発展モデルについて簡て簡単に論述し、しかるのちに、後者の計画策定モデルとしての社会発展モデル構築問題をやや詳しく扱ってみたい。そして最後に社会発展モデル構築上の若干の問題点を指摘する。

4.2 分析モデルとしての社会発展モデル

(1) 分析モデルの性格

分析モデルとしての社会発展モデルはレオンティエフ投入一産出モデル、ドーマー成長モデルなどに代表される説明的なモデルであり、これらはシステムの均衡がモデルにどのように反映されるかによって、さらに二つに分けられる。すなわち、一つは、モデルの要素が意思決定者の考慮によって決定される「意思決定モデル」であり、他の一つは最終均衡状態の集計された変数の値だけを考えるモデルである。後者の型のモデルにおいて、最終均衡状態に導びく決定はもちろん想定されているが、誰が何を根拠としてなすかの説明は含まれていない。かかる種類のモデルはシステムの動き方における重要な

注2) 実現可能な範囲である望ましい社会状態を特定化し、そのような結果をつくり出すためには、何をどのように決めればよいか、ということの研究する接近方法、「工学的」接近ともいえる。

要素を欠いているが、計算可能な大きさを含んでいるという長所をもっている。一方、あまりにも多くの事象に関する意思決定を含む前者の型のモデルは、それがたとえ理論的により満足出来るものであっても、計算が難しく、その説明力は限界を有している。

以上の理由から、分析モデルはなんらかの単純な扱いの意思決定を要請される社会発展の計画モデルの主流とはなり得ない。したがって、本稿においても分析モデルの作成方法については、これを省略することにする。ただこのモデルは事態の説明には適しているので、そこに提示された関係(式)は計画モデルの構築に役立つであろう。以下かかる関係(式)を含む分析型モデルの主要なものを O. マックグラナハンによって分類して、若干の説明を加えてみたい。³⁾

(2) 分析モデルの諸類型

(a) 有機体モデル (The Organic Model)

有機体モデルとは、自然、社会、個人の発展を有機体の成長のように内的な形成力—民族精神など—によってなされると考えて、それを図式化したもので、最も古い概念図式の一つである。またこれには通常、段階 (stages) ないしは継起 (sequences) といった考え方が含まれており、これが「発展段階」という考え方を可能にしている。

社会の発展をこのモデルで理解する利点としては、第一に機能的相互依存関係を強調する点、第二に異なる様式 (styles) ないしは形態 (pattern) の発展の可能性を示唆する点などが上げられるが、全体的にみれば、非科学的な有機的アナロジーで社会の発展をとらえるこの概念図式は種々の欠陥を有しており、正確な分析モデルとしては失格といわざるをえない。

注3) Mcgranahan, Donald, Development Indicators and Development Models,

Measuring Development: The Role and Adequacy of Development Indicators,
Edited by Nancy Baster, Frank Cass, London, 1972.

(b) 技術・教育モデル (The Technological-educational Model)

このモデルにあっては、「発展」は個人が技術的知識と技能とを獲得していく学習過程にリンクされている。かかるモデルの背景には、おそらく発展において最も決定的(critical)な要素は技術変化ないし技術革新であるという考え方が指定されている。

ただこのモデルは、第一に技術的革新がなければたとえ気候条件の改善による発展も発展と呼ぶべきでないなど、社会的革新(social innovation)や社会進歩(social progress)の扱い方について問題を含んでいる。第二に発展に不可欠な構造変動や心理的再方向づけの問題を満足に扱えない、第三に「すること」より「知ること」に強調点が置かれている⁴⁾などの問題点を含んでいる。

(c) 投入-産出型モデル (The Input-output Conceptual Model)

本モデルは第二次大戦後、新古典派の経済学者によって最も好まれている基本的概念図式である。このモデルにあっては、一国の成長は工場生産にリンクされ、発展の問題とは「最大の産出率と利潤を獲得するべく適切な投入をなすことにある」とみなされている。

本モデルの長所は、第一に行為志向的(action-oriented)であること、第二に計画作成(planning)にとって有効な範型(paradigm)となること、第三に測定可能であること、などがあげられる。一方、本モデルの欠陥としては次の諸点があげられる。第一にシステムの変動の方がシステムの産出より、より顕著に反応することがある。たとえば、工場への投入が工場それ自身を変化させ、成長させるなどの場合がある。第二に各国は同様な刺激に対してその状況によって全く異って反応するにも拘らず、このモデルをとると発展に対して普遍的な考え方を導く傾向がある。

さらに本モデルに対して残された問題としては、社会変数を生産函数の中に合体するよう試みることによって経済-社会発展を統合する問題がある。この社会変数の統

注4.) このことと関連して、最近、低開発国開発理論においても、「することによって覚える」(learning by doing)という考え方が重視されている。

合ないしは合体の勢力は現在までのところ、充分成功しているとはいえない。⁵⁾

(d) 能力—遂行モデル(The Capacity—Performance Model)

このモデルにおいて、「発展」とは長期に亘って成員の福祉のために機能する社会の能力の増大と規定される。⁶⁾ 本モデルの長所としては、第一に、表面的な変化よりむしろ実質的な変化にウエイトを置いている点、第二に、発展の様式(style)という考え方を備えている点などがあげられる。また、発展の指標との関連でいえば、本モデルにおける「能力」は、技術的、教育上の能力ばかりではなく、制度的能力も含んでいるので、構造的・制度的指標の重要性と、一般的「能力指標」の作成の重要性を示唆している。さらに、数量指標には限界があり、全体としての発展と、それとを混同してはならないことも教えている。

とはいえ、本モデルにも欠陥がないわけではない。まず第一に、いったい「能力の増大」とはなにであるのかが定義されていないので、仮にこれになんらかの定義を与えるとすれば、それはある種の志向を示唆したり、特定方向への研究を強いることになってしまう。しかもこのことは直ちにそれを採用することによって、所与の期間にいずれの国がより発展したかを判定できるように、「発展」を定義することにはならない。その結果、能力指標が作成出来ず、能力の増大の客観的な基準を提供できない。第二に、本モデルでは、社会が成員の福祉に提供する能力が要求されているが、福祉は多くの場合、人的資源の様相を呈して能力の一部と現出するので、能力の増大は福祉から流出するという逆の可能性も考えられる。最後に本モデルの理論的な枠組としての難がしさは、それが投入—産出型モデルのように相互依存の状況下における一方の向的モデルであるか、それとも循環因果であるのかが不明な点である。

注5) このことはコブ・ダグラス型の二財の生産函数における技術進歩の扱い方にみられる。すなわち、現在の方式では技術進歩の背後にある社会的、文化的要因を上手に処理できない。この点については、

注5) UNBISD working paper: "A suggestions for an empirical production function representing the productivity effect of social factors" (April, 1968) を参照

注6) この「社会の能力」とは、技術的・組織的知識の国際的バック・ロックスを経済発展に利用可能にする「社会的能力」(social capacity)〔大川一司氏〕という概念と類似のものである。大川一司、「日本経済分析——成長と構造——」, 春秋社, 377—390ページを参照

(e) 体系モデル (The System Model)

体系をなんらかの規則的な相互関係ないしは相互依存関係の形式によって統合された対象の集合という意味において用いることによって、発展の体系モデルが定立される。この場合、発展の体系には各種—有機的、社会的、機械的—のものがありうるが、成長の体系ではないエンジニアリング型の体系の不適當な影響を避けて、「発展」を扱うことが望ましい。

このモデルにあつては、発展は直接または間接に互に影響し影響しあう要因からなる発展体系 (evolving system) となる。このことは、逆にいえば、他の要因に依存しない社会的ないしは経済的要素は発展の定義から除外されることを意味する。したがって、これを指標との関連でいえば、発展の指標の範囲は体系に対して、(i) 全体的に無関係である要素、(ii) 影響はするがそれ自身発展によって影響されない要素、(iii) 発展の効果ないしは副産物であるが、発展に対してそれ自身いかなる積極的な影響ももっていない要素、を除外することによって直ちに狭められる。また、このアプローチによると、「社会進歩」などという他の表現は発展の一部ではない「望ましき変化」として用いられなければならない。

なお、構造変動については次節で詳しく述べられるが、これはそれが影響を及ぼしまた他の側面の変化によって、影響を受ける範囲において発展の体系モデルに含まれる。

ところで、本モデルの困難性の一つは、異った要因間の相互影響力について不完全な知識しかもちえないことである。もつとも、統計的な相関、経験的観察、常識などによって、かかる体系が国際的に測定可能な変数のタームで最小限なにを含んでいればよいかを考えることは可能である。第二に体系モデルにおける「発展の不在」の問題である。すなわち、悪循環に代表される「停滞」やある種の要因の成長がネガティブな体系内効果を生みだすような「矛盾」やある部分の改善が必ずしも体系のその他の部分の改善を約束しないような「不一致」にみられる発展の不在である。第三に、発展のもつダイナミックな合意と体系アプローチのもつ「均整的」または「靜態的」なイメージの衝突がある。すなわち、発展とはある種の要因が技術革新、新資源の発見、資源の再配分などによって先に動き出し、他の要因の成長に刺激を与えたり、機

会を供給したりするような「動態的不均整」(dynamic-imbalance)の継起とみることができるが、これが体系のもつ静態的イメージと衝突するのである。

以上、分析型モデルの類型を示したが、これらは既述のごとく、それぞれ欠陥を有しており、不完全なものである。因みに、今後、この種の分析型モデルの枠組の作成または評価にあたっては、(1)従属変数(説明されるもの)の特定化、(2)発展過程の叙述、(3)独立変数の特定化と仮説の構成、(4)仮説のモデルへの組織化、の四点から判断されることが望ましいのではなかろうか。⁷⁾

4.3 計画策定モデルの性格と構造

(1) 計画策定モデルの性格

すでに述べたように、計画策定モデルとは、社会発展をいわば一つの政策的な目標と考え、その目標たる「社会開発」を達成するために、計画を策定し、それをモデル化するものである。

この社会開発のための計画策定モデルには二つの前提が存在しなければならない。一つは「開発」というものの必然的の一体性—これは社会的要素と経済的要素が統合化された形で、計画の中に組込まれることを意味する—であり、もう一つは社会的要素の経済的要素に対する優越性である。つまり、計画策定にあたっては、経済的要素のみならず、しかも社会的要素が当然考慮に入れられなければならない、しかもそれらはおのおの別々に計画の中にもり込まれるのではなく、一つの総合計画に含まなければならない。さらに開発はそれが人々の生活条件の改善をもたらす方向に向けられなくてはならないので、これらの条件を表示する社会的変数が総合計画における最終目的を構成しなければならない。この結果、ここにいう計画策定モデルは他のモデルにみられるような最終目標値としての経済変数が社会的変数の水準を最大にする手段としての中間要因の地位におとされてしまう。いいかえれば、社会目的充足の最大化が計画内での資源配分に対する評価基準となる。

注7) Smelser, Neil. J., *Essays in sociological Explanation*, Prentice-Hall, 1968, pp. 192-280.

ところで、計画策定モデルはなによりもまず意思決定モデルの性格を有している。意思決定モデルは策定者が実際になしうる決定を表現するように作成されねばならず、このことから必然的に計画策定モデルは策定者が計画を作成するに当ってその推論の枠組となる。枠組を作成するにあたっての基本的考え方は以下のとおりである。策定者の意思決定は最終目標の決定と目標達成のための資源配分の決定からなる。この場合これらの決定は、計画初期における現状の認識と現状を転換する客観的可能性に関する知識に基づいていなければならない。かかる知識の範囲内で意思決定は策定者の最終目標に対する価値判断によって導かれるのである。

第二に、モデルは何が目的であるか、(ii)それらは策定者によってどのように評価されるか、(iii)これらの目的を達成するのに利用しうる資源および技術の可能性はどうか、の三点を明確にするような形で構築されなければならない。したがってこの目的を果すための最も適切な枠組は最大化されねばならない目的物のセットとその最大化の可能性を決定する制約物のセットを含むことになる。つまり、それは「目的函数」と「制約条件」から成り立つことになる。

次に目的函数の構造にうつろう。いかなる計画策定モデルにおいてもその中心的要素は目的函数である。目的函数における独立変数(説明変数)は計画の最終目的であり、その目的に対する評価づけはこれらの変数につける係数で表現される。同時に、これらの目的を達成するための手段は等式か不等式の形で表現される制約条件の形でモデルの中に導入され、それは目的函数最大化の可能性の限界を表わす。また、これらの等式ないしは不等式中の変数は最終目的達成のために用いられる資源の量と計画実施の中間段階において用いられる資源(中間目的)を表わしている。いいかえれば、制約的表現であられるパラメーターは資源の技術的特性と中間目的を表現している。

なお、函数の型は線形と非線形のものと考えられるが、おそらく、現実的なアプローチをするには、変数の値が増大するとき、評価係数は減少する—これは最終目的の評価づけに係わる限界効用の逓減の法則に基づく—という前提が要求される。この仮定は、目的函数が線形でなく、制約条件も少くともこれらのいくつかは線形でないということ意味する。ところが非線形モデルはその扱いが線形モデルよりもはるかに難しく、それにはより複雑な数学的演算の問題だけでなく利用可能な情報の問題もある。しかも、

もし函数が非線形の型をとるならば、その数値が実際になにを意味しているかを確定することはかなり難しい。一方、線形モデルは現実性に欠けるが、扱いは易しい。尤も、現実の単純化がそれほど問題のないときや変数の値の変化の範囲が大きくないとき、パラメーターは全体の推量を非現実的にすることなく、コンスタントと考えられるので、線形モデルは便利である。

最後に、計画策定モデルのもつ政策的意味合いを考えてみたい。モデル構築の枠組設定の段階—ここにおいて、目的、制約条件、それぞれの係数がその位置を割当てられる—では、モデルは計画の目的に対して中立的であると考えられる。しかしそれが目的として特定の変数を指定するような段階に達すると、モデルは計画の内容にたちまち影響を及ぼさざるを得なくなる。また、計画の目的は単一のこともあればいくつかの目的のセットが考えられる場合もあり、後者の場合には、諸目的間の相対的重要さも決定されなければならない。このように計画策定モデルの選択は計画が達成しようとしている目標と緊密に結びついている。このことは、計画策定者は一旦特定のモデルにコミットしてしまうと、同時に特定のタイプの政策にコミットせざるを得ないことを意味している。

さて計画策定者が特定の政策にコミットしながらモデルを構築していく上で最も重要な点は計画中において何を最大にしようとするかにある。例えば、利潤を最終目標として、その最大化を考えるならば、—この場合労働を含めて要素費用は制約物と考えられるが—それは計画が企業者の利益をめざしており、それから結果するかもしれない賃金労働者の福祉の改善もむしろ障害と考えられてしまうことは明らかである。また一人当りGNPを最終目標としこれの最大化をはかることは、この場合、人々の最低生活水準の設定が制約物とみられるので、上記の例とさほどかわらないことになってしまう。この種の計画は国民経済における生産の最大化を志向するだけで生産の内容やその分配には考慮を払っていない。以上のことから、われわれは計画の最終目的の位置に一人当りGNPなどではなくして、人々の福祉に反映するような目標—厳密に言えば人々の生活水準—を置き、それを最大化しなければならない。このような図式にしたがえば、中間目的の選択と資源配分の基準も正当な基礎—すなわち人々の福祉—をもつことができる。この種の設定は他の観点からも要請される。すなわち、計画作成の過程で、各種の最終目的が互に衝突し、実現されないものもでてくる。いいかえれば、設定した目標の機

会費用が決定される。この場合なんらかの福祉改善での機会費用は放棄された福祉のタームで表現されるべきである。その時にのみ、何が計画目標に入れられ、何が除外されるかの決定は有意味なタームで表現されうる。これは人々の利益に係わる政治的な決定であるので、その合意を明確にするようなタームで提示されることが重要なのである。

けだし、計画中に反映された政策決定の明確さは政治の民主過程にとっても重要な構成要素である。

(2) 計画策定モデルの構造

さきにもみたとおり、モデルの型には線形と非線形の両方が考えられるが、本稿の段階では線形仮定も正当化されうるので、さしあたりドレフノフスキーによる線形モデルの考え方を紹介してみよう。⁸⁾ これは計画策定に直接役立つとはいえないが、目的函数の内容を示し、資源と中間目的という変数の内容を示し、資源と中間目的という変数のあいだのリンクを明らかにしてくれる。以下その構造を順次みてみよう。

同モデルは「目的函数」と「制約条件」からなっている。目的函数は計画の最終目的を含み、それらは計画終了時における人々の生活水準を反映する社会的なものである。しかもそれらは生活水準の構成要素と同じになるように数量的タームで表現されなければならない。ドレフノフスキーは「社会開発のための計画モデル」(前註)という論文の中で、最終的社会目的として栄養、住居、健康、教育、消費以外の欲求充足(レジャー)の五つをあげている。⁹⁾ これらは、実際の計画に用いるには少ないが説明用としては充分である。さらに、それ以外に将来に対する準備(provisions)も目的函数の中に必要とされている。なお、目的函数のパラ・メーターは最終目的に対する計画策定者の相対的評価すなわち、選好を示すものである。

次に、「制約条件」は主要資源の稀少性、資源転換での限界、資源の目的充足での限界を表現するものである。制約条件体系の公式化は、各種の経済変数と社会的変数の間

注8.) Drewnowski, Jan, A Planning Model for Social Development, Studies in the Methodology of Social Planning (UNRISD Report, 4670, 5, Geneva, 1970.)

注9.) 一方、開発計画における社会目的について、J. ドレフノフスキーは前註のUNRISD報告書中の別の論文「開発計画における社会目的」(Social Aims in Development Plans)で、その優先順位の定めかたを論じているが、そこでは栄養、健康、教育の三つがとり上げられている。

に存在する相互依存性に関する知識に基づかなければならず、その知識が計画目標の実施に必要な諸活動の現実的な評価を可能にするのである。ではその相互依存関係はどのようにして確定されるであろうか。この相互依存性は「相互依存表」の形で表現される。(後者の表を参照)。この表の基本的原理は投入-産出表のそれと類似している。つまり、社会経済はいくつかの活動 (activities, fields of action) に分けられ、それら活動間の相互依存関係がそれらの間のフローとして示される。この目的を満たすために、「寄与活動」 (contributing activities) が列に、「受容活動」が行に記される。とはいえ投入-産出表と全く同じというわけではない。まず第一に、「寄与活動」から「受容活動」へのフローは「寄与活動」が「受容活動」に影響を及ぼすことを意味し、その影響なるものは数量的タームであらわされるが、必ずしも触知できる財や観察可能なサービスの現実のフローの形をとる必要はない。第二に表中のフローは投入-産出表の場合と違って必ずしも貨幣タームで表現されない。各列は「寄与活動」に固有な単位で表現されている。

最後にこの線形計画の解は最終目的を達成する可能性の最大値とそれを導く資源配分を明らかにしてくれる。それゆえに、同モデルは計画策定の意思決定を導く枠組となるのである。

但し、上述のモデルは非常に一般的であるので、どんな制度枠組の下でも適用可能であるが、ここでは、外国との貿易のない閉鎖経済 (closed economy) が想定されている。

以上がドレフツフスキーの線形モデルを構成する要素の概要であるが、さらに詳しくみると同モデルには二つの展開-短期モデルと長期モデル-が考えられている。短期モデルでは現計画期間内だけを考え、その期間内における福祉達成をみる。したがって、その最終目標は生活水準と同タームで表現された社会目的と国民生産タームで表現される将来の準備から成っている。諸資源が将来においてどのように用いられているかについては何ら考慮されていない。一方、長期モデルでは現在の影響の及ぶ将来も考慮にいれ、フィードバックも考えられている。すなわち、生産過程、福祉効果、フィードバック (生産性) 効果がすべてカバーされている。

ところで、前述の相互依存表は短期モデル、長期モデルに応じて P S 表と P L 表の二

種類に別けられる。(表1, 2参照)。PS表は現計画で短期モデルに入ってくるフローのみを含み、PL表には、現計画の期間中に生ずるフローのすべてが含まれており、それらは長期モデルに入ってくる。この差異を除けば、上記の二つの表は全く同じである。それらは正方形を成しており、したがって同じ活動が「寄与する」それと「受容する」その両方として現われる。また基本的活動(分野)は十個あり、そのうちの三つはさらに分割され、結局のところ小分類は合計十八となっている。(表1, 2参照)。

さて、PS表、PL表にあらわれる相互依存関係は三つの段階にわけられる。第一段階は生産に関するものであり、国民所得計算に通常必要とされる情報を含んでいる。したがって最初の五つの活動(分野)は生産要素—労働、労働の質、資本、技術、生産過程にある財(goods in process)—を表わしている。すなわち、それらの「産出」は「蓄積」か「消費」に向う。第二段階は福祉創出ないしは福祉効果と呼ばれるものに関連している。この福祉創出段階は二つのフェーズにわけられる。一つは消費の生活水準の寄与であり、もう一つは生活水準の福祉水準形成への寄与である。因みに、PS表は生産段階と福祉創出の第一段階に表われるフローに限定される。第三段階はフィード・バックのそれである。それは福祉の状態の生産性に係わるもので、福祉の生産面へのインパクトを問題とする。¹⁰⁾

すなわち、福祉の水準は労働の質に影響を及ぼす。こうして、このフィード・バック効果によって相互依存の環は閉じられる。尤も、労働の質の改善が生産に及ぼすインパクトは次のタイム・スパンに属する。つまり、現計画期間中における資本形成、技術の改善、労働の質の改善は計画の終了まで遅らされる。したがって、それらは長期モデルには提示されるが、短期モデルにはあらわれないことになる。なお、PS表、PL表のほかに現計画の次の計画期間に及ぼすインパクトの相互依存フローを表わすF表がある。(表3参照)。F表の基礎となっている一般原則はPS表やPL表のそれと同じであるが、例外が二つだけある。一つは、F表におけるフローは「現計画」に源泉をもつ

注10) Drewnowski, Jan, Social Indicator and Welfare Measurement: Remarks on Methodology, in Measuring Development: The Role and Adequacy of Development, Indicators, edited by Nancy, Baster, 1972.

ものと、全く「将来」に生ずるものとにわかれること、他の一つは、F表は各活動の増分に係わるものであって、その絶対値に関するものでないことである。

最後に、PS表、PL表に含まれる諸活動とそれらの間のフローを簡単に説明して終り。

活動1は「労働」であり測定・単位は時間である。これに対してはいかなるイン・プットもなされない。

活動2は「労働の質」であり指数で測定される。これに対してもイン・プットは考えられない。

活動3は「資本」で貨幣単位で測定される。

活動4は「技術」で、これは資本の質を代表し、指数で測定される。

活動5は「生産過程にある財」で貨幣単位で測定可能である。

活動6はその内容に、(i)栄養、(ii)住居、(iii)健康、(iv)教育をもつ「消費」であり、やはり貨幣単位で測定される。

活動7はレジャーのような「消費外の欲求充足」で、これは社会の制度的構築物や法制、社会構造などに源泉をもつ他の要因によっても影響を受けるので、測定は困難である。ただ、そのサイズはこれが生活水準に及ぼすイン・パクトの大きさに比例すると考えられる。またこれに対してはいかなるイン・プットもなされていない。

活動8は「生活水準」で、(i)栄養、(ii)住居、(iii)健康、(iv)教育、(v)レジャーの五成分からなっている。福祉または満足のプロードを表現しており、消費および消費外の欲求充足からイン・プットを受けている。同一のメジャーでは測れず、あるものは実物単位で、あるものは指標の束でということになる。これらをまとめるのは計画策定での意思決定によってなされる。

活動9は「福祉のレグセル」であり、健康の増進、教育の向上を通して労働の質の改善に貢献する。福祉水準の指数または実物単位で測定される。

活動0は損耗(wastage)を表わしている。

なお、F表に含まれる諸活動は以下のとおりである。活動1は「現在」からの労働、すなわち、現計画期間中の労働の量の増大；活動2は「現在」からの労働の質、すなわち、現計画期間中に達成された労働の質の純増；活動3は「現在」からの資本、すなわち、

ち、現計画期間中に形成された資本の純増、活動4は「現在」からの技術すなわち、現計画期間中に蓄積された新資本の技術、活動5は「現在」からの生産過程にある財、すなわち、現計画期間中に獲得された財の量の純増、活動6は将来における消費である。その他、将来の消費から将来の生活水準へのフローがある。

以上、計画策定モデルの構造がほぼ明らかになったので、次にそのモデル構築をみてみよう。

(3) 計画策定モデルの構築

今や、線形計画の形をとるモデル自身の構築に進むことができる。モデルは前述の如く、短期のそれと長期のそれにわけられるが、同モデルの解は目的函数の数値(U , U')を最大にするような変数の値をみいだすことにある。目的函数の最大化は人々が受ける福祉の^{フロー}最大化であり、変数の値の決定は計画の最終ならびに中間目標と資源配分の確立を意味する。

まず、短期モデルからみてみよう。目的函数 U は生活水準を示す五つの要素—栄養、住居、健康、教育、レジャー—と三つの将来に対する準備からなり、以下のよう記述できる。

$$U = u_{81} \times 81 + u_{82} \times 82 + u_{83} \times 83 + u_{84} \times 84 + u_{85} \times 85$$

$$+ u_3 \times \Delta_3 + u_4 \times \Delta_4 + u_5 \times \Delta_5 = \max$$

上式において

$X_{ij} = a_{ij} X_j$ = 寄与活動 i から受容活動 j へのフロー

$\Delta_i = X_i - X_i^0$ = 現計画期間中に蓄積された活動の増分

U_j = 目的函数にパラメーターとして入る評価係数

次に制約条件数式化の基礎となる下記の諸式がPS表からひきだされうる。すなわち、

(1) 労働の生産へのインパクト ($X_9 = a_{1.3} \times X_3 + a_{1.4} \times X_4 + a_{1.5} \times X_5 + a_{1.6.1} \times 6.1 + a_{1.6.2} \times 6.2 + a_{1.6.3} \times 6.3 + a_{1.6.4} \times 6.4 + a_{1.0} \times 0$ 。本式において X_i^0 = 寄与活動の総額, X_j = 受容活動の大きさ, a_{ij} = i 活動の j 活動への相対的インパクトを示すインパクト係数)。以下、(2) 労働の質の生産へのインパクト, (3) 資本の生産へのインパクト, (4) 資本の質(技術)の生産へのインパクト, (5) 生産過程にある財の生産へのインパクト, (6) 消費を通しての福祉フロー(生活の質)の生成, (7) 消費以外を通しての

福祉フローの生成；(イ)計画期間中の資本の純増の蓄積，(ロ)計画期間中の資本の質（技術）の純増の蓄積，(ハ)計画期間中の生産過程にある財の純増の蓄積，が上記と同様に数式で示される。これらの等式ないしは不等式からインパクト係数の表が得られる。この表の内容は二つの行列式に分けられ，それから制約条件の体系が得られる。最後に，この制約条件下でUを最大にするような $X_1, X_2, X_3, \dots, X_{10}$ の十要素の値が結果として出て来る。

一方，長期モデルにおいても考え方は同じで，目的函数 U' は現計画期間中に作り出される五つの福祉のフロー要素と現計画期間以降に生ずる福祉フローの四成分—栄養，住居，健康，教育—からなり，以下のように記述される。

$$U' = u'_{81} \times g_1 + u'_{82} \times g_2 + u'_{83} \times g_3 + u'_{84} \times g_4 + u'_{85} \times g_5 + u'_{f81} \times f_{81} + u'_{f82} \times f_{82} + u'_{f83} \times f_{83} + u'_{f84} \times f_{84} = \max \quad (\text{本式において“F”は将来における活動を示している})。$$

次に制約条件数式化の基礎となるものとして，前述の(イ)～(ハ)の十個の数式のほかに，(イ)福祉フローを通しての福祉状態の形成 ($X_{81} = a_{81.91} \times g_1 + a_{81.92} \times g_2 + a_{81.0} \times g_0$ ， $X_{82} = \dots$ ， $X_{83} = \dots$ ， $X_{84} = \dots$ ， $X_{85} = \dots$ ，) (ロ)福祉水準を通しての労働の質の形成，(ロ)労働の質の純増の蓄積；を求める式がPL表からひきだされる。さらに，(カ)雇用増の生産へのインパクト，(ロ)労働の質の改善の生産へのインパクト，(ケ)投資（資本増）の生産へのインパクト，(キ)技術の改善の生産へのインパクト，(コ)生産過程にある財の質の向上の生産へのインパクト，(ク)消費を通しての将来の福祉フローの生成，を求める六つの関係式が下表より与えられる。これらの等式または不等式よりインパクト係数の表が得られ，それより結局は，短期モデルの場合と同じ制約条件の体系が得られる。最後に，この制約条件下で U' を最大にするような $X_1, X_2, \dots, X_{10}$ の十要素の値が結果として出て来る。

以上のようにして，最終目標の「最適」パターンとそれらの最終目標の達成を保証する資源配分が明確にされる。

(4) 残された問題 — 結びにかえて —

最後に以上みてきた社会発展モデル—主として計画策定モデル—の問題点を考えてみよう。われわれはそれを本質に係わる問題とモデル作成上の技術的問題—これも本質的

問題と無関係ではないのであるが一にわけて考えてみたい。ただ本稿の性質上、ここではその問題点を検討するというよりは、問題点を指摘するにとどめておきたい。

① 本質的問題点

われわれは社会発展を自然法則的なものとしてではなく、ある特定化された社会状態が望ましいとする価値判断にもとづく人間の規範的な努力の産物と考え、かかる価値判断を前提として、ある特定の目標を定立してその達成をはかるための計画策定モデルを本稿の中心に据えて考察をすすめてきた。いいかえれば、かかる目標の定立なしには社会発展モデルを構想しえまいと考えたのであるが、かかる考え方—この場合、モデルという言葉の含意をも含めて—のように割切って考えてしまってよいものかどうか第一の問題点となる。

第二点は仮にこのような考え方が認められるとして、次に目標の定立、すなわち意思決定の主体が問題となる。本稿中に提示された策定モデルでは、主として計画策定当局が意思決定の主体とみなされているが、場合によっては他の形のモデルも考えられるわけである。もっとも、この種の問題は重要な問題ではあるが、すぐれて政治的、実践的問題であるので、ここではこれ以上言及しないでおく。

第三点は目標の内容に関するものである。目標は政策決定者（計画策定当局）のいわば、政策的判断にもとづいた項目と考えられるべきなのか、それとも、国民のナショナル・コンセンサスにもとづいた内容なのか、あるいはまた政策決定者や国民各人の意識とはさしあたり関係なく、なんらかの客観的な価値標準の進化の内容物—仮にこのようなものが考えられるとして—でなければならないのか、が問題となる。本稿でとり上げられた策定モデルでは政策決定者または計画策定当局の価値判断にもとづくような形がとられているが、この背景にはナショナル・コンセンサスに近いようなものが暗黙のうちに前提されているように考えられる。さらにパースペクティブを拡大して考えれば、発展途上にある国々の社会発展計画などにおいては、上記二つを包摂したような、いわば歴史的課題としてのナショナル・ゴール（「国民的目標」と「国家目標」の合体物）が同計画の目標となっていることが多く、このような場合には前記のなんらか客観的な価値標準の序列みたいなものが想定されているとも考えられる。

いずれにしても、「目標」があるのか置くのか、またあったり、置いたりするとして、いったいこれを誰がそれを決定するのが社会計画論にとって重要な問題であろう。

② 技術的問題点

まず第一に、本稿に提示された計画策定モデルにおいては、社会発展を近似的に生活水準（クオリティー・オブ・ライフ）の向上としてとらえ、目的函数の内容をかかか生活水準ないしは福祉水準を表わす項目で表現しているが、後掲の相互依存表に入れられている項目—栄養，住居，健康，教育，レジャー等—では、少くとも先進国の社会発展を計画するのには不十分ではなからうか。より質的な一例えば、各種公共施設の整備状況，空気，緑地，景観などに係わる物的環境，種々の文化活動など——項目が要求されよう。

第二に、社会計画策定モデルといいながら、そこにおける目的函数の重要な要素が主として個人の消費の増大にかかわる生活水準表示項目で表現されているので、分配の問題といった社会全体との関連が明らかになっていない。

第三に、仮に不十分ながら前記のモデルによって十個の最適解が得られたとしても、その値が確定された変数と計画策定当局の制御との関係が明らかにされていない。いかえれば計画策定モデルにおいて、計画策定当局は個別的な指標の値（変数値）を当局がもつ手段によって直接もしくは間接に制御変更できるのではない限り、同モデルは無意味でさえある。すなわち、計画当局はそれらの変数の中で自分がどれをどの程度直接に動かすことができるか、また動かすことによって他の変数値が間接的に変更されることになるか、さらに個別的な変数に含まれていない変項であっても計画策定当局にとって、その値の調節が可能な変項が存在し、そのような調整を通じて目標とされている変数のいくつかの間接的に操作できるかどうか、といったような点を明らかにする因果モデルを作成しなければならない。逆にいえば、計画策定当局はそもそもいかなる種類の制御手段をもっているかというところから出発して、それによって何が達成可能かを考えるという方向での目標変数を作成することも可能である。以上のような考え方からすれば、本稿に提示された計画策定モデルはなお不十分といわざるを得ない。

注11.) 公文俊平「政策決定のための社会指標論」『自由』，昭和四十八年一月号。

最後に、貨幣タームで測定可能な経済変数と違って、社会的変数の場合一準貨幣的実物量や指数で表現されているところにその独自性またはよさがあるのではあるが、その集団化をいしは行列式、方程式の解法にあたっては、測定単位に問題性をいし困難性を含んでいることは否定できない。

以上みたように、社会計画のモデル構築には色々な欠陥が残っており、これを実際に適用するにはまだ色々な問題がありそうである。

表1 INTERDEPENDENCE TABLE "PS" ("Present plan" - Short term model)

				Receiving activities																				
				Accumulation					Consumption (6)				Level of Living (8)				Level of Welfare (9)							
				L	Q	K	T	P	n	s	h	e	1	s	h	e	l	h	e		W			
				1	2	3	4	5	61	62	63	64	7	81	82	83	84	85	91	92	0			
Contributing activities	Production	Labour		1			$x_{1.3}$	$x_{1.4}$	$x_{1.5}$	$x_{1.61}$	$x_{1.62}$	$x_{1.63}$	$x_{1.64}$									$x_{1.0}$	x_1^0	
		Quality of labour		2			$x_{2.3}$	$x_{2.4}$	$x_{2.5}$	$x_{2.61}$	$x_{2.62}$	$x_{2.63}$	$x_{2.64}$									$x_{2.0}$	x_2^0	
		Capital		3			$x_{3.3}$	$x_{3.4}$	$x_{3.5}$	$x_{3.61}$	$x_{3.62}$	$x_{3.63}$	$x_{3.64}$									$x_{3.0}$	x_3^0	
		Technology		4			$x_{4.3}$	$x_{4.4}$	$x_{4.5}$	$x_{4.61}$	$x_{4.62}$	$x_{4.63}$	$x_{4.64}$									$x_{4.0}$	x_4^0	
		Goods in process		5			$x_{5.3}$	$x_{5.4}$	$x_{5.5}$	$x_{5.61}$	$x_{5.62}$	$x_{5.63}$	$x_{5.64}$									$x_{5.0}$	x_5^0	
	Welfare generation first step	Consumption (6)	Nutrition	61											$x_{61.81}$								$x_{61.0}$	x_{61}^0
			Shelter	62												$x_{62.82}$							$x_{62.0}$	x_{62}^0
			Health	63													$x_{63.83}$						$x_{63.0}$	x_{63}^0
			Education	64														$x_{64.84}$					$x_{64.0}$	x_{64}^0
		Needs satisfaction outside consumption		7															$x_{7.85}$					x_7^0
	Welfare generation second step	Level of living (Flow of Welfare) (8)	Nutrition	81																				
			Shelter	82																				
			Health	83																				
			Education	84																				
			Leisure	85																				
	Productivity effect	Level of Welfare (state of welfare) (9)	Health Status	91																				
			Education Status	92																				
	Wastage and maldistribution		0																					
							x_3	x_4	x_5	x_{61}	x_{62}	x_{63}	x_{64}		x_{81}	x_{82}	x_{83}	x_{84}	x_{85}					

表2. INTERDEPENDENCE TABLE "PL" ("Present plan" - Long term model)

				Receiving activities																			
				Accumulation					Consumption (6)						Level of Living (8)				Level of Welfare (9)				
				L	Q	K	T	P	n	s	h	e	6	n	s	h	e	l	h	e	W		
				1	2	3	4	5	61	62	63	64	7	81	82	83	84	85	91	92	0		
Contributing activities	Production	Labour		1			$x_{1.3}$	$x_{1.4}$	$x_{1.5}$	$x_{1.61}$	$x_{1.62}$	$x_{1.63}$	$x_{1.64}$							$x_{1.0}$	x_1^0		
		Quality of Labour		2			$x_{2.3}$	$x_{2.4}$	$x_{2.5}$	$x_{2.61}$	$x_{2.62}$	$x_{2.63}$	$x_{2.64}$							$x_{2.0}$	x_2^0		
		Capital		3			$x_{3.3}$	$x_{3.4}$	$x_{3.5}$	$x_{3.61}$	$x_{3.62}$	$x_{3.63}$	$x_{3.64}$							$x_{3.0}$	x_3^0		
		Technology		4			$x_{4.3}$	$x_{4.4}$	$x_{4.5}$	$x_{4.61}$	$x_{4.62}$	$x_{4.63}$	$x_{4.64}$							$x_{4.0}$	x_4^0		
		Goods in process		5			$x_{5.3}$	$x_{5.4}$	$x_{5.5}$	$x_{5.61}$	$x_{5.62}$	$x_{5.63}$	$x_{5.64}$							$x_{5.0}$	x_5^0		
	Welfare generation first step	Consumption (6)	Nutrition	61										$x_{61.81}$						$x_{61.0}$	x_{61}^0		
			Shelter	62											$x_{62.82}$					$x_{62.0}$	x_{62}^0		
			Health	63												$x_{63.83}$				$x_{63.0}$	x_{63}^0		
			Education	64													$x_{64.84}$			$x_{64.0}$	x_{64}^0		
		Needs satisfaction outside consumption		7													$x_{7.85}$				x_7^0		
	Welfare generation second step	Level of living (Flow of Welfare) (8)	Nutrition	81														$x_{81.91}$	$x_{81.92}$	$x_{81.0}$	x_{81}^0		
			Shelter	82														$x_{82.91}$	$x_{82.92}$	$x_{82.0}$	x_{82}^0		
			Health	83														$x_{83.91}$	$x_{83.92}$	$x_{83.0}$	x_{83}^0		
			Education	84														$x_{84.91}$	$x_{84.92}$	$x_{84.0}$	x_{84}^0		
			Leisure	85														$x_{85.91}$	$x_{85.92}$	$x_{85.0}$	x_{85}^0		
	Productivity effect	Level of welfare (state of welfare) (9)	Health Status	91		$x_{91.2}$														$x_{91.0}$	x_{91}^0		
			Education Status	92		$x_{92.2}$															$x_{92.0}$	x_{92}^0	
	Wastage and maldistribution				0																		
						x_2	x_3	x_4	x_5	x_{61}	x_{62}	x_{63}	x_{64}		x_{81}	x_{82}	x_{83}	x_{84}	x_{85}	x_{91}	x_{92}	x_0	

表3 INTERDEPENDENCE TABLE "F"
(Impact of the "Present Plan" into the "Future")

				Receiving activities															
				From the "Present Plan"					Future										
									C				LL				W		
				L	Q	K	T	P											
				1	2	3	4	5	F61	F62	F63	F64	F81	F82	F83	F84	F0		
Contributing activities	From the "Present Plan"	Labour	1						x 1.F61	x 1.F62	x 1.F63	x 1.F64					x 1.F0	X ⁰ ₁	
		Quality of labour	2						x 2.F61	x 2.F62	x 2.F63	x 2.F64					x 2.F0	X ⁰ ₂	
		Capital	3						x 3.F61	x 3.F62	x 3.F63	x 3.F64					x 3.F0	X ⁰ ₃	
		Technology	4						x 4.F61	x 4.F62	x 4.F63	x 4.F64					x 4.F0	X ⁰ ₄	
		Goods in process	5						x 5.F61	x 5.F62	x 5.F63	x 5.F64					x 5.F0	X ⁰ ₅	
	Future	Consumption	F61											x F61.F8				x F61.F0	X ⁰ _{F61}
			F62											x F62.F82				x F62.F0	X ⁰ _{F62}
			F63												x F63.F83			x F63.F0	X ⁰ _{F63}
			F64												x F64.F84	x F64.F0	X ⁰ _{F64}		
		Level of Living	F81																
			F82																
			F83																
			F84																
		Wastage	F 0																
										X ⁰ _{F61}	X ⁰ _{F62}	X ⁰ _{F63}	X ⁰ _{F64}	X ⁰ _{F81}	X ⁰ _{F82}	X ⁰ _{F83}	X ⁰ _{F84}	X ⁰ _{F0}	

第5章 社会計画のための社会指標

5.1 社会計画における社会指標

すべての行政計画は、「公共の福祉」や「国民生活の向上」を基本的な目標としているとはいえ、それはいくつかの中間的な目標を設定し、計画を策定することによってのみ達成される。これにより、中間的な目標の優先順位の推移によって、国家目標は変遷する。

わが国の戦後の国家目標の変遷は、経済計画の変遷の過程に示されている。といっても過言ではない。わが国の産業社会の発展が、一連の経済計画の達成によるものであることは、明らかである。しかし、それらの経済計画の目標や重点政策課題には、かなり明瞭な変化の動向がみられる。

日本の経済計画の変遷から、すくなくとも、国家目標の変遷として次の三つの段階を区別することが、できよう。第1の段階は、昭和30年の「経済自立五ヶ年計画」の目標であった「日本経済の自立」を国家目標とした時期である。第2は、「新長期経済計画」と「国民所得倍增計画」の目標であった「経済成長」の極大化を国家目標とした時期である。第3の段階は、「経済社会発展計画」の目標であった「均衡のとれた経済成長」を国家目標とした時期である。このように、戦後日本の国家目標は、経済発展を中心に、変遷をたどってきた。

しかし、問題は、この極大成長を目的とする経済計画の背後にあった。急速な経済成長の背後に、農業や中小企業の立ちおくれ、および労働力不足や社会資本の未整備が「ひずみ」として指摘あれ、「ひずみ是正」から、しだいに「社会開発」が、国家目標として、掲げられるようになった。それにとともに、「経済計画」は「経済社会発展計画」とよぶようになっていく。

経済計画が、しだいに非経済的な要素をとりこんでいく変化は、他の諸国の経済計画でもみられることであるが、わが国の「経済社会発展計画」では、「均衡のとれた成長」を軸に、「国民生活の質的向上」をはかるための「社会開発」が計画化されている。この点は、さきわめてユニークなものとして評価されるが、いずれの産業社会でも、経済発展を強調する期間がすぎれば、国民の正味の福祉の向上に寄与するタイプの経済成長を追求するようになる傾向がある。

わが国の『新経済社会発展計画』では、社会開発のなかに、次の項目がふくまれている。

- ① 地域社会の発展
- ② 住宅、生活環境施設の整備と土地対策の推進
- ③ 公害対策の強化
- ④ 国民生活における安全確保と消費者行政の推進
- ⑤ 社会保障の充実

われわれは、いまだ社会開発の成功を認めるまでに至っていない。それに対して、経済成長は、予想以上に著しい。何故、社会開発は、成功しなかったのか。われわれは、計画論の立場から、次の2点を指摘しておきたい。

第1は、社会開発の政策目標が、国民生活の質的向上という理念は共通していても、経済成長率に匹敵するような、明確な量的目標として、設定されなかったことである。

第2は、社会開発が、種々の行政計画の寄せ集めであり、いかなる計量モデルにも、基づいていないことである。そのため、社会開発が経済計画と同じレベルには、計画化されていないことを、示している。

社会計画の用具としての社会指標は、どのようにして作成されるか。現在のところ、そのような目的にかなった社会指標は作成されていない。しかし、その方向は、すでに開かれているように思われる。東京都は、1968年の『東京都中期計画』において、その理論的なフレームワークとして、＜シビル・ミニマム＞を設定した。

このシビル・ミニマムは、東京都の行政施策の体系であり、行政活動の目標値である。具体的な生活条件のなかで、何らかの程度の＜ミニマム＞を設定し、それを行政計画にくみこむ試みは、イギリスの『ベパリッジ報告』（1964年）における＜ナショナル・ミニマム＞が、最初である。しかし、それは、いわば国民が受けるべき権利を有する「最低所得水準」のことにすぎなかった。東京都のシビル・ミニマムは、そのミニマムの概念を、都が都民に対してをしうる行政サービスの全領域に拡大することを、意図した。そのなかには、医療、学校、消費者サービス、などの都民サービス、公害、下水道・ゴミ・住宅などの生活環境、および再開発・交通などの都市構造に関する多数のミニマムがふくまれている。

ただし、東京都のシビル・ミニマムは、都の行政計画に限られている。しかし、このミ

ニマムの発想は、国民の全生活領域に拡大することができ、またそうする必要がある。都や国などの行政当局が、コントロールすることができるものだけではなく、それ以外の個人や社会の諸活動もふくめる必要がある。公害、大都市の住宅事情、交通事情、生活条件や健康・栄養状態など、ほとんどすべて、行政当局がコントロールする以上に、他の各種の民間の個人や機関が及ぼす効果のほうが大きい。かくして、社会のなかの諸個人や世帯の生活の広範な側面で、ミニマムを設定する必要がある。

ここでミニマムといっても、その基準としては、生存限界水準から、余剰が生ずる水準まで、さまざまでありうる。たとえば、現在の日本社会において、標準的な生活水準を、ミニマムとすることも、一案である。このようにして、ミニマム基準は、社会指標として、社会計画において有効である。

5.2 社会指標の展開

社会について進歩とか発展とか論ずることが可能であるという考え方は、19世紀においてすでにひろく支持されるようになっていったが、それを数字で正確にあらわすことができるまでには、これからさきにもかなり年月を要することになるかもしれない。

「年」を単位にして一国全体のアウトプットの量を測定し、その年次的趨勢を見て「成長」を実証的にたしかめるという作業は、周知のようにとくに経済の分野で発展をとげた。はじめのうちは、農業生産額、鉱工業生産額、商品販売額や在庫額、あるいは輸出入額などのいわば部分的な経済指標がこの目的のために用いられていたが、やがて経済統計および経済理論が進歩をとげるとともに、国民総生産（GNP）および国民所得（NNP）などのような総合的な経済指標の概念が確立するにいたった。ただ、GNPによって代表される経済総合指標の確立があまりに成功的であったことが、年々の成長率の数字や諸外国との比較に人々の関心を過度に集中させすぎた傾向さえあり、本来、統計作成の際の約束などをよく理解した上で限定的に受けとられるべき数値の専門的な意味が見失われがちになるほど、それをひろく普及した。

社会体系に関する指標について言えば、個別的にはすでに多くの統計量が存在する。たとえば、出生率や死亡率などのデモグラフィックな指標、人口の産業別構成や職業別構成

や都区別構成などの指標、家計収支や栄養摂取や家の広さや耐久消費財保有などの家計指標、進学率や学生数や労働力構成などの教育指標、出版物点数や芸術的催物の観客動員数のような文化指標、旅行者数や電話の通話数のような運輸通信に関する指標、マイナスの指標としての自殺率や離婚率や犯罪率などのアノミー指標等々は、いずれも社会発展の個別指標たりうる。この種の指標の目録はもっといくらでもふやすことができるし、そのような統計資料は必ずしも欠けているというわけではない。

しかしながら、ここに例示したような個別的な社会統計のリストを見てすぐ気がつくことは、それらがいかにも雑多であって体系立てられておらず、指標の尺度値も多様でアド・ホックなため、総合化することが極度に困難であろうということである。また仮になんらかの総合化を企てたとしても、その総合化されたものが一体何を表わすと考えたらよいのかという意味づけが明確でない。そもそも社会発展とか社会計画とかの概念自体が十分確立した意味内容を与えられていなかったし、ましてやそれらの概念の操作化への配慮も十分になされていなかったのであるから、そういう統計的な総合指標にむかっての努力の積み重ねが生まれなかったのも当然であった。

1960年代後半にいたって、アメリカおよび西ヨーロッパで「社会指標」(social indicator)またはこれに類する名称のもとに、この欠けた状態を埋めようとする努力がはじまったのは、やはりそれだけの社会的要請が生じたことによる。それは、私的個人の欲求充足享受を表わすものとしての経済指標に代わって、福祉の実現が私的な豊かさの追求だけによって達成可能と考えるのは不十分だとする社会指標への要請なのである。

5.3 社会指標の構成要素

社会体系が社会的資源を動員することを通じて社会財を生産する活動が、社会体系の機能的要件の充足を個々人のパーソナリティ体系の欲求充足の側面で見てもよい。したがって、福祉および社会計画という観点における社会指標の作成は、パーソナリティ体系の欲求を充足するとみなされる機能的要件をかぞえあげ、それに対応する社会財を一つ一つさがし出していく、というやり方で行なうことができるであろう。このやり方は今のところ、われわれの日常生活における経験とそれに基づく直観とに多くを頼らざる

をえない点で不満足ではあるが，さいわいなことに現在までにこのようなやり方によって提示されたいくつかの試案には，指標の個々の項目や分類においてかなりの一致が見出される。そのことを第1表によって例証しよう。

第1表 社会指標大項目の対照表

富永他の作成による 東京都福祉指標	アメリカの環境保護庁 によるQuality of Life Indicator	アメリカのUrban Instituteによる 社会指標	Drowowski による level of living Index	OECDによる社会指標 の主要目標分野
1. 所得・消費	4. 所得	1. 貧困および所得	—	5. 財とサービスはたい する支配
2. 健康	1. 健康	3. 健康	1. 栄養 3. 健康	1. 健康
3. 住生活	5. 住居および環境	2. 住居と近隣	2. 住居	6. 物的環境
4. 労働	3. 雇 傭	1. 貧困および所得	—	3. 雇傭と勤労生活の質
5. 余 暇	6. 余 暇	—	5. 余 暇	4. 時間と余暇
6. 教 育	2. 教 育	4. 学老および教育	4. 教 育	2. 学習による能力開発 と知的文化的発達
7. 連 帯	—	(5. 安全および正義)	—	8. コミュニティ・ライ フの質
8. 交通・通信	—	—	—	—
9. 安 全	7. 安全および法	5. 安全および正義	6. 安 全	7. 個人の安全と法の執行
10. 自然環境	(5. 住居および環境)	—	7. 環 境	(6. 物的環境)
	8. 人 口	—	—	

(資料出所) 富永健一，社会発展論，地域開発ニュース，1972。より引用

第1表の最左欄には、東京都の委託研究によって作成した社会指標の10の「成分」があげられている。この10項目は、ドレフノフスキーが国連社会開発研究所にいた当時公表した7項目案（第1表の右から2つ目の欄）を参考にしながらつくったのであるが、このときにはまだ、アメリカの環境保護庁のもの（左から2つ目）、Urban Institute のもの（同3つ目）、OECDのもの（最右欄）、はいずれも発表されていなかった。しかし、それらの案に用いられている大項目を対応させると、それらが期せずしてかなりよく一致していることがわかる。ということは、大項目の立て方に関するかぎり、社会指標の構成要素にはすでにかなり安定した枠組ができあがっていると考えるといえよう。

もちろん、第1表は大項目の立て方だけを比較したにすぎず、実際の社会指標づくりには、それらの大項目の下に並べられる、統計的データによって個別項目を一つ一つえらぶというこまかな作業が必要である。しかし大項目の立て方に基本的な一致があるということは、社会指標という概念によって意味されているものの中味に関して、すでにある程度の合意が成立しているということであり、指標作成の前途は明るいといえることができるであろう。

5.4 社会指標の問題点

社会指標の作成にあたって、かなり多くの疑問が提出されている。それらのなかから、若干の疑問点を取りあげて、検討しよう。

- (1) 第1の、そしておそらくもっとも強い批判は、社会指標の理論的根拠が欠如していることにある。この点に関しては、理論経済学者の批判が一番きびしい。彼らは、社会の福祉を示す客観的指標を構成することは、次の理由から不可能である、と断定されている。それは、次の理由からである。

第i番目の人の効用関数 U_i を、その人が購入した財貨・サービスの関数とした場合、これを基礎に、客観的な福祉の指標を構成するためには、次の4つの問題を解決しなければならない。⁽¹⁾

注(1) 効用関数成分は相互に独立してあるものではなく、密接に関係しあっていること。

- ① 社会の成員のすべてのU_iを測定しなければならない。
 - ② 個人間および異時点間の効用の比較を可能にする共通単位がなければならない。
 - ③ 個人の効用関数に、他人や物的環境などの外部効果を加えなければならない。
 - ④ 個人の効用から、それを獲得するための実質コストを差し引かなければならない。
- これらの問題は、実際にはまったく解決不可能である。それゆえ、客観的な福祉の指標は、原理的には作成できない、とされる。

(2) 第2の批判は、「指標」の統計学的な根拠に関するものである。その疑問は、次の点に要約される。

- ① 指標は、さまざまな実物量であるので、それを総合する共通単位を設定しなければならない。
 - ② 各指標を総合するためには、各指標のウェイトを設定しなければならない。
- しかし、これらの2つの問題にたいして、十分な解答がありそうもない、というのが、統計学的批判である。

(3) 第3の批判は、指標の数量化自体にたいするもので、とくに社会福祉畑の人々から発言されている。それは、国民の福祉のある部分、そしてとくに重要な部分は、数量化できない、というのである。

(4) 最後に、福祉指標の計画的な意義に関して批判がなされている。それによれば、福祉指標はたとえ作成されても、政策の立案には、まったく役立たない、という。このように、福祉指標は、理論・測定・政策の3つの観点から批判されている。実際に、これまでの福祉指標には、それを導出する理論的な根拠に欠け、また数量化する方法論がなかった。そのため、実際の計画にたいしてまったく無力であったことは、誰しも認めざるをえない。

それにもかかわらず、われわれは、福祉を表示する社会指標を、完全に否定するのではなく、社会的福祉の理論と社会計画論のなかに、正しく位置づけることを提案したい。すなわち、社会的福祉の理論—社会指標—社会計画という三者の関連を、考察する必要がある。われわれの研究は、その1つの試みである。

なお、この論文は、著者の博士論文の一部であり、その原形は、1977年、『社会福祉学』1巻1号に発表された。その原稿には、所収の論文とは異なる部分がある。

5.5 東京都福祉指標の構造

(1) 福祉の内部構造

社会における人々の福祉の構造は、多次元的なものであり、1つの指標で代表しようとするものではない。そのため、社会の住民の福祉水準を示すためには、多数の指標が必要とされるのは、いうまでもない。しかし、それらの指標を列挙するまえに、現実の住民の福祉の状態が、いかなる構造をなしているか、を明らかにする必要がある。われわれは、東京都の都民の福祉水準を測定するにあたって、次のような福祉の構造を設定した。

まず、われわれは、福祉の構造は、複数の「福祉の領域」から構成されている、と考えた。その福祉の領域は、10の「欲求の成分」と3つの「欲求充足の部門」によってクロスされた30の領域に分類される。ここで欲求の成分とは、都民の生活において充足されるべき要件であり、「都民の生活体系の機能要件」または「社会的標準」ともよぶべきものである。また、欲求充足の部門とは、その欲求充足に直接に関連している主体である。このようにして、福祉の構造は、30の福祉の領域によって把握される。

各福祉領域の要素は、福祉項目であり、その領域を代表すると思われる項目が選択される。もちろん、この福祉項目も、各福祉領域に1項目で代表させることは、一般に困難である。すくなくとも、フロー指標とストック指標の区別は、必要であろう。このようにして、都民の福祉の構造は、第2表に示すようになる。ここでは、各福祉領域ごとに、1項目に限って表示されている。

このようにして把握された福祉の構造は、次のような問題点がある。第1は、福祉指標の項目のうち、インプット指標は、福祉の直接の指標にはならない、という批判である。第2は、各欲求の成分において、部門間の対応関係がとられておらず、因果関係が不明瞭だ、という批判である。

この2つの批判にたいしては、次のように答えておきたい。第1は、各福祉領域における水準が適確に表示する指標が望ましく、アウトプット指標とする必要があること。第2は、部門間の因果関係が重要である。おそらく、個人生活部門の項目は、個人の所得水準に、生活環境は地域の生産所得水準に、最後に、公共部門は地方自治体の財政水

第2表 都民の福祉の構造

欲求の成分	欲求充足の部門			
	1. 個人生活	2. 生活環境	3. 公共部門	
1. 所得・消費	都民1人当り個人所得 M: 50 F: 100(万円)	△消費者物価上昇率(%) M: 6 F: 3	国民年金1人当り受給額(万円) M: 18 F: 36	(注) 1. △はマイナス指標 2. M, Fは、それぞれ M点F点をさす。
2. 健康	—	1万人当り病床数 M: 100 F: 300	保健所数 M: 50 F: 100	
3. 住宅	1人当り畳数 M: 4 F: 8	△民間賃貸住宅家賃(円) M: 500 F: 300	公共住宅競争率(倍) M: 10 F: 2.5	
4. 労働	△月間実労働時間(時間) M: 190 F: 165	△労働災害率(%) M: 5 F: 2	職業安定所紹介就職率(%) M: 30 F: 60	
5. 余暇	カラーテレビ普及率(%) M: 70 F: 70	1人当り都市公園面積(m ²) M: 4 F: 10	公共図書館数 M: 100 F: 200	
6. 教育	高校進学率(%) M: 90 F: 98	△小学校教員1人当り生徒数 M: 30 F: 20	学校教育予算額都民1人当り M: 2 F: 4(円)	
7. 連帯	△自殺率(人口10万人当り数) M: 25 F: 10	△少年犯罪発生件数(4件) M: 17 F: 10	老人ホーム定員数(4人) M: 12 F: 24	
8. 交通・通信	△通勤時間(分) M: 90 F: 50	△道路渋滞度(分) M: 350 F: 250	道路舗装率(%) M: 80 F: 100	
9. 安全	—	△交通事故件数(万件) M: 3 F: 1	刑法犯検挙率(%) M: 50 F: 80	
10. 自然環境	—	△大気汚染度(PPM) M: 0.05 F: 0.01	公害防止施設数 M: 12 F: 36	

準によって、規定されているだろう。もしそれが正しいとすれば、個人所得水準—地域生産所得水準—地方財政水準の3者の相互連関が、重要な問題となるだろう。

われわれが、都の福祉指標の作成にあたって採用した「2基準点方式」とは、各指標項目を総合化するための1方法であるが、それは、福祉領域の価値評価の方法でもあった。それは、各指標項目に関連して、実物量で、福祉の異なった状態を示す2つの基準点を設定し、その充足度を測定して、尺度値に換算する方式である。その基準点は、次のように定義されている。

① 「福祉限界点」(M点=尺度値0) —これは、現在の東京で生活していくのに最低限必要と思われる水準をいう。

② 「福祉達成点」(F点=尺度値1.00) —これは、現在の東京でこれだけあれば福祉が一応達成されたといえるような最低限、換言すれば人々が望ましいと同意する最低限の水準をいう。

この定義からも明らかなように、この2つの基準点の決定には、なんらかの価値判断を必要とする。しかし、この決定にあたって、できるだけその価値判断が、社会の価値標準に適合するように基準点を決定する必要がある。東京都福祉指標では、M点とF点の両方において、すべて専門家によるアンケート調査によって決定した。その結果は、第2表の各福祉項目の下に、表示しておいた。その調査結果から判断する限り、専門家の方々は、自分の専門的知識とともに、社会の価値標準にもとづき、基準点を決定しているように、みえる。

東京都の福祉指標の作成にあたっては、このようにして尺度化された福祉得点を、いくつかの方向に総合化することを、試みた。そのためには、各福祉領域間のウェイトの問題が登場する。われわれは、この問題にたいして、30の福祉領域内部の項目間のウェイトを、一定と仮定して、30の福祉領域の重要性を、都民の世論調査によってもとめ、それにもとづきウェイトを決定した。それは、第3表に表示されている。それによれば、健康の個人生活が83.4で1番高く、安全の生活環境と健康の公共部門がそれに次いでいる。それに対して、交通・通信の個人生活は、1番重要度が低い。欲求の成分では、自然環境が1番高い。部門別では、生活環境部門が1番高い。

このウェイトの決定の仕方は、数多くの問題を抱えており、決して完全とはいえない。

第1に、各福祉領域内の指標項目によって、ウエイトが著しく異なることであり、第2に、総合化された数値の解釈性が變わしいことであるでウエイトの決定には、より考察を必要としよう。

第3表 福祉領域のウエイト

	人 生 活	生 活 環 境	公 共 部 門	平 均
1. 所得・消費	79.3	70.3	66.8	72.1
2. 健 康	83.4	69.3	81.2	75.3
3. 住 生 活	63.9	68.7	67.3	66.6
4. 勞 働	62.8	68.0	46.2	59.0
5. 余 暇	56.6	44.9	58.3	53.3
6. 教 育	58.5	60.8	60.7	60.0
7. 連 帯	77.7	81.0	60.2	73.0
8. 交通・通信	39.3	53.2	61.5	52.3
9. 安 全	80.4	82.0	69.3	75.7
10. 自然環境	79.7	78.9	74.4	76.7
平 均	62.6	68.0	64.6	55.3

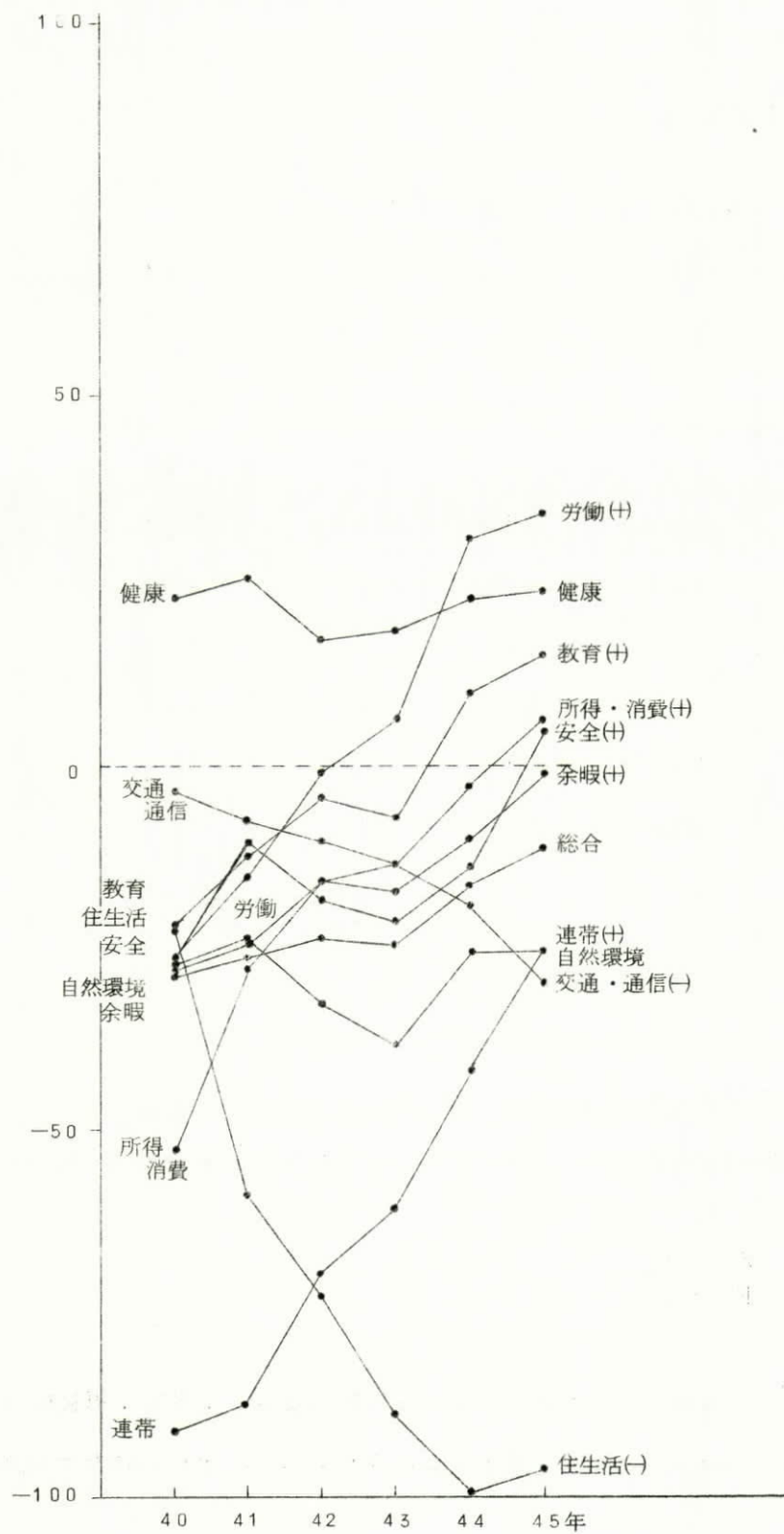
(2) 東京都福祉水準の時系列比較

都民の福祉水準は、M点とF点の2つの基準点が設定されるならば、次のように測定されよう。

$$I = \frac{Z - M}{F - M}$$

ここで、Zとは各指標項目のt時点における実物量をさし、Iは、福祉得点となる。各領域の福祉得点の時系列分析は、第4表に示されている。それを要約すれば、次のことが指摘された。

第4表 福祉分野別福祉得点時系列



- ① 所得・消費 ― 昭和40～45年のあいだに、所得・消費の福祉水準は、上向き
の傾向にある。とくに、個人生活と公共の2つの部門において、その傾向が著しい。
生活環境部門では、消費者物価上昇率が都内総生産を相殺してしまっている。
- ② 健康 ― この5年間に、全体としては福祉水準は増えても減ってもいない。福祉限
界点をこえてはいるが、かならずしも上昇しているよりもみえない。
- ③ 住生活 ― 全体としてはマイナスに下降している。その原因は民間住宅家賃と公
共住宅競争率が増大していることによる。福祉領域のなかで一番、下降の角度が大
きい。
- ④ 労働 ― 労働は、5年間に、着実に上昇しており、昭和43年にはすでに、
福祉限界点を越えている。福祉領域のなかで、1番福祉水準が高い。
- ⑤ 余暇 ― 余暇の福祉水準も、この5年間に、着実に上昇傾向があり、昭和
45年にはほぼ、福祉限界点に到達している。
- ⑥ 教育 ― 教育の福祉水準も、この5年間に、着実に上昇した領域である。昭和44
年には、福祉限界点を超過している。なかでも、個人生活と生活環境の部門での上
昇が著しかった。
- ⑦ 連帯 ― 連帯の領域の福祉水準は、現在でもあまり高くない。低い水準から2番
目に位置している。しかし、この5年間で、かなり急速に上昇している。個人生活
と公共の2つの部門では、かなり上昇が著しいが、とくに生活環境部門の少年犯罪
の多さが全体の得点を下げている。
- ⑧ 交通・通信 ― 交通・通信の領域の福祉水準も、この5年間で、低下した。とく
に交通の領域の低落が著しい。その結果、都民の福祉の構造のなかで、一番福祉水
準が低くなっている。個人生活部門は増大を示しているが、生活環境部門の道路渋
滞の悪化が、全体の得点を下げている。
- ⑨ 安全 ― 安全の領域の福祉水準は、若干の増減がみられたが、それはもっぱら公
共部門のゆるやかな上昇に依存している。しかし、生活環境部門の停滞がみられる。
それでも、昭和45年には、福祉限界点をこえた。
- ⑩ 自然環境 ― 自然環境の領域の福祉水準も、都民の福祉の構造では、低い方に位
置する。しかも、この5年間で、低下の傾向にある。とくに生活環境部門の悪化が

が著しい。それにたいして、公共部門の上昇がまだそれほど大きくなっていない。各部門別の福祉得点の時系列分析によれば、個人生活部門に関しては、40年から45年にかけて、福祉限界点以上のところで、着実に上昇している。

生活環境部門では、全体的には停滞しているが、その大きな原因は住生活と交通によっている。

社会の公共部門は、全体としてかなりの低水準から着実に上昇し、45年では福祉限界点に迫っている。項目としては、所得・消費と連帯の上昇が大きく、住生活は公共住宅競争率の高さのため上昇を示していない。

総合得点をみると徐々に上昇しつつあるが、まだ福祉限界点をこえていないことがわかる。この緩慢さをもたらしたのは生活環境部門が原因であり、とくに住生活と交通のためである。全体的に言えば、個人生活部門は、すべての福祉分野において福祉の水準を高めているが、生活環境の部門では、住宅、交通・通信、自然環境の分野を中心に停滞がみられる。社会の公共部門では、徐々に水準は高まりつつあるが、生活環境の悪化をプラスの方向へ明確に転換を行なわせるためにはさらに力を入れる必要がある。

(3) 福祉水準の因子分析

われわれは、福祉の構造を、アприオリに、30の福祉の領域から構成されるものと考え、その内部に多数の指標項目を配置した。そしてそれを尺度化して、福祉得点を総合化し、福祉水準を測定した。しかし、その総合化の基礎となる福祉得点は、実際にひとつの構造をなしているのかどうか、問題になるはずである。もしそれがひとつの構造をなしていなければ、総合化しても何の意味もないだろう。

また反対に、30の福祉領域のなかがそれよりも少ない構造を形成している場合には、われわれは、もっと簡単なモデルで、まにあうことになるだろう。

そこで、東京都福祉水準を示す福祉得点を、因子分析にかけ、その構造を推定することを、試みた。その結果は、第5表に示されている。それによれば、第Ⅰ軸は明らかに「福祉の度合」を示しており、プラスの項目は福祉水準の上昇、そしてマイナスの項目は、福祉水準の下降を示している。Ⅰ軸の α 係数は、1に近く、きわめて項目間の一貫性が高いことが知られる。その意味で、Ⅰ軸で判断するかぎり、総合化することは、認

第5表 合成変量の構造

指標項目	I 軸	II 軸	III 軸	IV 軸
11	.996	.067	-.038	.034
12	-.164	-.774	.599	-.102
13	.757	.143	.539	-.337
22	.918	-.344	-.170	-.092
23	.976	-.007	-.024	.195
31	1.000	.009	.013	-.008
32	-.992	.112	-.022	.039
33	-.809	.521	.058	.074
41	.945	.268	.017	.176
42	.993	.043	-.070	.068
43	.824	-.388	.011	.325
51	.917	.390	-.041	.076
52	.816	.349	-.429	.123
53	.835	.442	.232	-.209
61	.992	-.021	-.119	.034
62	.928	-.339	.007	-.141
63	.959	.267	.064	.015
71	-.119	-.322	-.565	.674
72	.820	.393	-.289	.289
73	.980	-.169	.076	-.001
81	-1.000	-.007	-.003	.025
82	-.983	-.144	-.092	.015
83	.998	-.033	-.041	-.004
92	.215	.845	.360	.280
93	-.317	-.935	-.077	-.146
102	.956	.048	-.243	.157
103	.942	.308	.033	.126
α 係数	.995	.913	.813	.790
固有値	577.483	10.129	5.070	4.553

められてよい。

しかし、とくに安全の項目では、係数が著しく低く、I 軸では十分に説明されない。これは、II 軸において、高い係数を示している。ただし、同じ福祉分野のなかで、マイナスの項目とプラスの項目があることは、それをただ単純に平均すれば、プラスとマイナスの項目が相互に相殺してしまい、その分野の福祉水準の意味が、不明瞭になってしまう。

それにもかかわらず、この分析から判断すれば、健康、余暇、教育、および自然環境の分野では、内部の諸項目がかなり同質であり、それに対して、所得・消費、住生活、連帯、交通・通信、安全の分野では、まったく異なった構造をもつ指標項目から構成されている。また、3つの欲求充足部門ごとに、構造ベクトルをみると、その内容には、まったく異なった下位構造がみられる。この分析から判断すれば、部門別の総合化は、若干正確ではない、といえよう。

以上、社会指標の作成に関して残された問題は、多い。とはいえ、われわれは、これらの問題が、解決不可能とは考えない。解決を必要とする課題としてうけとめ、今後とも、着実に研究をすすめてゆきたい。