

社会指標の現状と理論的諸問題

河野博丈

I 問題の所在

1960年代中頃からアメリカで、健康、教育、犯罪、社会移動などに関する社会統計を体系的に整備しようという動きが、社会学者を中心として始まった。この動きは、いわゆる「社会指標運動」と呼ばれる大きな動きとなり、アメリカ政府のみならず、OECDや国連社会開発研究所などの国際機関、社会政策の体系化の必要を感じていた先進資本主義諸国およびその自治体、さらに社会開発に取り組む開発途上国にまで広まった。80年代の今日、われわれはこの「社会指標運動」が何をもたらしたかについて、適切な評価を下せる立場にあるといえよう。

アメリカにおける社会指標運動の推進力としては、つぎのようなことがあげられる。すなわち、経済成長によってもたらされた社会変動に対する関心が高まったこと、経済成長に伴う新しい社会問題（たとえば都市問題）が政策の対象と考えられるようになったこと、そして、こうした政策的関心の増大にもかかわらず当該分野についての社会統計の未整備が痛感されたこと、などである。

したがって社会指標への期待はつぎの2点に要約できるだろう。①社会変動諸領域における趨勢を明らかにし、そのなかでの現在の位置を示すこと。②社会統計を整備し、それによって現状評価を行い、社会政策に役立てること。現在、社会指標に向けられる期待も、この2点から派生していると考えてよからう。

しかし、今日からみると、こうした期待が有効に実現されたとはいいがたい。社会指標の理論的困難さが繰り返し指摘され、また「社会指標運動は存在したが、社会指標は存在しなかった」などといわれるのはこのためである。そこで、社会指標が必ずしも成功しなかった理由を考えてみたい。

1970年のOECDの専門家会議は、社会指標の作成作業をつぎの4段階として把握している。

- ① 測定すべき諸問題の確定
- ② 測定方法の確立
- ③ 実際の測定
- ④ 社会指標によって測定される社会的成果と資源投入との関係の解明

このなかでまず問題となるのが①であり、ここでの不明確さは②③④における曖昧さを生み出す。すなわち何が測定されたか不明確な場合、いかに技術的に高度な議論をしても無駄だからである。概念が測定に先行するのみならず、その際に理論モデルが同時に考えられなければ、社会指標が社会政策に対してもちうる機能も限定されてしまうのである。

また、社会指標に関するつぎのような問題点も指摘しうる。第1に、社会指標が論理的に不可能なことを試みている場合がある。たとえば、いわゆる「自然主義的誤謬」——事実命題から価値命題を導き出そうとするもの——や、一次元的総合社会指標化の試みなど。第2に、論理的に可能ではあっても、財政的および時間的制約、信頼できるデータの欠落、プライバシーの問題等々のために、その実施が不可能な場合がある。第3に、測定が可能で論理的に誤りもないが、指標化自体に

意味がない場合がある。すなわち、社会指標化したことによって新しい情報が何も加わらず、素データの方がはるかに有用な場合である。第4に、論理的手続きが不明確なため、恣意性を否定できない場合がある。この場合は、同じ条件、同じ目的の下で異なった指標の生まれる可能性がある。第4に、以上を免れたとしても、社会指標が、行政目標と無関係なため、社会政策を制御しえない場合がある。最後に、社会指標の用いられ方に関連して問題の生じる場合がある。①平均値等の統計的手法では特定階層のニーズを把握しえない場合のあること、②福祉においては指標化できない重要な分野が存在すること、③指標の作成に参加が保証されないこと、④概念的「実体」とそれを操作化した「指標」は本来別のものである〔林, 1977〕が、指標作成者がこうしたことを強く意識しないこと、などがある。

II 社会指標の歴史的展開

ところで、このような社会指標の研究については、長い学問的蓄積のなかに、その理論的方法論的前提を見出すことができる〔三重野, 1975〕。

第1には、社会指標運動に先立って行われてきた、社会調査、社会統計の整備、統計データによる歴史的趨勢の分析などをあげることができる。Rowntree(1901)の貧困調査は、最低限生活の条件を貨幣単位で表現したものであり、生活水準を評価した先駆的業績といえよう。また、社会学において「社会経済的地位尺度」「職業威信スコア」は社会指標構築の前提であった。また、オグバーンがフーバー大統領に提出した『最近の社会動向』(1933年)は、趨勢分析の先駆的業績といえる。

第2には、経済学的諸理論をあげることができる。Hicks(1942)の「社会的会計」などにみられる経済的会計の精緻化の試み、Kapp(1950)の社会的費用論などである。社会的費用論は、Pigou(1920)の限界社会生産物と限界私的生産物の乖離という問題意識にまで遡るものであるが、現在では、外部不経済ないしマイナスの福祉を把握しようという問題意識として、社会指標のなかに継

承されている。

1960年代の中頃からさまざまな機関により、社会指標の研究が制度化された〔三重野, 1978〕。そのなかでも、国連社会開発研究所(1964年設立)は、①社会開発を示す指標と経済開発を示す指標との相互関連分析、②「生活水準」(フロー)と「福祉水準」(ストック)を示す指標の開発、③Drewnowski(1976)による「基準的方式」の開発などの点で社会指標研究に貢献した。

国際的な社会指標の作成・統一化への動きはOECDによって推進された。OECDは、加盟国によって提出された試案を検討しながら、①個別指標を体系化するための分類軸として、「社会的関心領域」あるいは「社会的目標」を設定し、②アウトプット指標の開発などを行った。

また、アメリカでは1960年代にNASAのプログラムに社会的影響を把握するための試み、ラッセル・セージ財団による社会動向の研究が行われた。また、1969年には、保健・教育・福祉省から『社会報告のために』(DHEW, 1969)が公表され、その後の研究はOffice of Management and Budgetに移管され、その成果は、1973年から、3年ごとに*Social Indicators*として刊行されている。

わが国では、1965年前後から、社会指標への関心もたれた。ほとんどの都道府県が何らかの社会指標を公表している。国は1974年に『社会指標——よりよい暮らしの物さし』を発表し、その後速報版も出版している。また、総理府(現総務庁)からは、1977年以降、都道府県別データを包括的に収録した『社会生活統計指標』が毎年公表されている。

III 社会指標の定義と機能

社会指標の定義は多様であるが、代表的定義をいくつかあげてみよう。

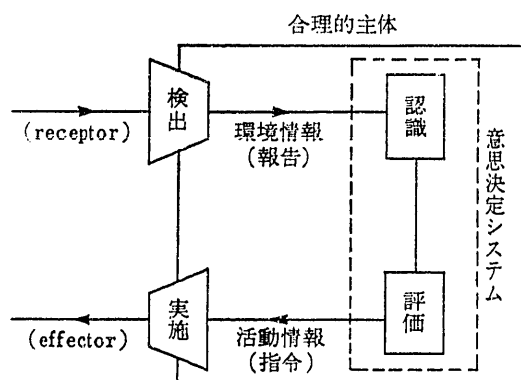
- ①「われわれの価値と目標について、われわれがどこに位置し、どこに向かっているかというものを評価可能にする指標。……おのおののプログラムを評価し、そのインパクトを測定しようとするあらゆる統計および資料で

ある」〔Bauer, 1966〕。

- ② 「直接的に規範的関心を有する統計 (statistics of direct normative interest) で、社会の主な側面についての簡潔で包括的、かつ均衡のとれた判断を下すのを容易にするもの」〔DHEW, 1969〕。
- ③ 「期間の比較を可能にする時系列データで、それにより、長期的傾向や普通にはない激しい変動を把握できるもの、……そして関連する属性により分割できる統計」〔Sheldon & Freeman, 1970〕。
- ④ 「社会システムのパフォーマンスの測定」〔Hoffenberg〕。
- ⑤ 「社会経済目標の主たる目標、あるいは目標となる社会需要に問題点というものを識別し、それらの最終目標の達成、あるいはそれからの退歩を測定し、表示し、公共の議論と政府の意思決定を啓発し、改善していくための指標体系」〔OECD〕。
- ⑥ 「社会の進歩や退歩を測定する、いわゆる社会の健康状態を評価する一連の統計指標」〔DHEW, 1969. ②とは別の部分〕。

④を除く定式に共通しているのは、それが何を測定するかよりも、社会指標のもつ機能から社会指標を捉えている点である。

社会指標の機能としては、①認識、②評価、③政策の制御をあげることが一般的である。ただし、このことは社会指標がこうした機能を果たすべき論理構造をそなえているというのではなく、むしろこれらは合理的意思決定過程における情報の機



出典：〔村上・公文・熊谷, 1973〕

図 1

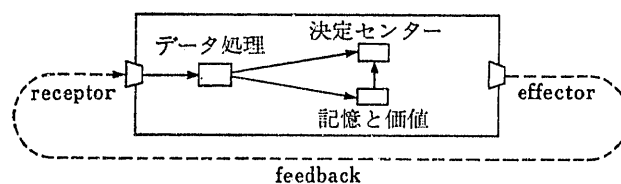


図 2

能と考えることができる。

政策決定過程分析の合理的モデルは図1のように示され、検出（これは社会指標ではデータ収集に相当するが、社会指標では既存のデータによることが多いので略される）、認識、評価、実施という四つの部分から構成される〔村上・公文・熊谷, 1973〕。ここで認識機能は、環境イメージの形成、手段の関連性・因果性の検討（したがって、社会指標では、社会状態の把握・社会問題の発見・社会指標項目間の関連の提示など）であり、他方、評価機能は当該社会状態が好ましいか、好ましくないか、どちらでもないかを評価し、活動情報を出現させる。

図1の receptor と effector の部分を外部の環境システムの入出力として捉えることもできる。この部分にフィードバックのループを考えることにより、評価価値および目的変更をモデルのなかに入れることができる（図2を参照）。

フィードバックの着想は、目的概念と意思決定を決定の結果をも含めて、より統一的に扱おうとするもので、制御の問題を明確に扱うことができる利点がある。しかし、以上の立場を社会指標による社会制御の理論的背景にするには多少問題がある。第1に、そこでは目的の所与が前提されていること、第2に、社会全体は諸主体の階層的ネットワークを形成しているにもかかわらず、これは一主体モデルであり、諸主体間の関連が明示化されないこと、第3に、決定過程における情報の流れを中心に扱うため、個々の単位の質よりも流れの量的側面が分析の中心とならざるをえず、社会現象においてもパフォーマンスの指標化に偏りすぎるなどである。

それでは、社会指標に対して具体的にはどのような機能が期待されてきたらうか。

「認識」については、①社会統計の体系的整備、

②時系列データの収集, ③社会指標モデルの構築 = 変数間の因果的関連を示すモデルの構築, このモデルを用いた, ④将来予測, ⑤社会会計システムの体系化, といった5点が期待される。

「評価」については, ①社会問題の発見, ②国民全体の状態に関する総合的評価, ③時系列的変化 = 現状が改善しつつあるのか否か, ④政策評価 = 政策の成果・コストについての有効性・効率という観点からの評価, といった4点が期待される。

「政策の制御」については, ①解決すべき社会問題の現状および因果関係についてのデータを提供することによって, 有効な政策立案を助けること, ②政策間の優先順位の決定を助けること, ③国民的目標の確立を助けること, ④政策の評価をとおして合理的意思決定の行いうる範囲を広げること, ⑤社会指標の整備をとおして行政情報の体系化を行うこと, などである。

こうした機能は, 同一人物によって述べられてきたものではなく, 社会指標に関する種々の人々の考えを集めて整理したものである。しかし, これらのなかには明らかに過剰期待と見なされるものもある。また, これだけの機能がはたして一種類の社会指標によって可能なのか, 機能別に社会指標を整備する必要もあるのではないかといった発想もありうる。ここでは, これらの機能のうち何が理論的に可能かを考えてみたい。

IV 社会指標への期待に関する理論的問題

1. 概念と測定

社会指標の試みとは, 社会状況に対応する一つないし1組の実数値を確定しようというものである。ただし, すべての社会状況を対象とするのではなく, そのなかで「福祉」「幸福」「社会的効用」などに関する部分に限定し, さらにそのなかで何らかの意味でその領域の代表性をもつものを指標の対象として選び, それらを測定し, 何らかの方法で合成することをめざしている〔三重野, 1978〕。

この考えには理論的にいくつかの前提がある。第1に, 社会の状態を数量的尺度により測定することは可能であるということ, 第2に, 社会領域

を, 社会指標の対象である「福祉」に関連する領域とそれ以外の領域に分割することが可能であること, 第3に, こうして測定された変数を, 何らかの形で福祉を測定したものとして評価することができること, といった前提である。合成の問題は後に考えるとして, まず, これらの前提について反省してみたい〔盛山, 1974; 1978〕。

第1に, 操作主義に基づく素朴な測定論は支持されない。この立場によれば, 概念とはそれを測定する方法により定義されるものであり, たとえば「国民の健康状態」という概念は, 国民1人当りのカロリー摂取量, 平均寿命, 乳幼児死亡率などにより(その合成値として)定義されることになる。しかし, これは単なる定義式にすぎず, 上位概念の経験的意味は素データより遥かに小さく, 指標化による新しい定義が加わる可能性はない。

素朴な測定論の誤謬は, 概念がすべて経験的対応物を持ち, それらが測定可能であるという前提をとることにある。しかし, 「社会契約」「公共性」など社会科学で重要な意味をもった概念には, この前提を満たさないものがある。また, 一義的測定が不可能な概念は無意味である, という操作主義の立場は社会科学の立場からは支持されないだろう。

第2に, たとえ何らかの測定が可能であっても, それが基数的かつ一次元の性格をもつということには疑問がある。「福祉」という概念は一次元に測定しなければならないという絶対的必要があるわけではなく, またそれを構成する項目にしても順序が定義されるのみといったものが多いはずである。

第3に, すべての社会的変数を列挙することが不可能である以上, ある指標が選ばれ他の指標が選ばれなかったのはなぜかという代表性に関する論理が確立されているわけではない。

明白な概念なしには, 測定は不可能であり, 莫大な社会現象のなかから何らかの問題意識に基づいて概念を構成する場合, その前提となる価値, そして何らかの理論的仮説なしに指標を構成することは不可能である。この点は昔から指摘されながら, 社会指標では必ずしも満たされてこなかつ

た。

2. 指標の項目

社会指標の項目が包括性をもつべきであるという主張が繰り返されている。しかし、それはいかなる意味での包括性なのだろうか。

一つの立場はヒックスの社会会計との類推で、社会のバランスシートを考えようとするものである。この立場からはどうしてもシステム論的視野が生まれざるをえない。経済学の対応から示されるように、集計量を算出する場合には二重三重の計算を避けなければならない、そのためにも指標全体についての構造を知る必要があるからである。

社会指標の作成にあたって、システム性の原則に最も留意したものとして、Gross [1966] の社会会計の構想をあげることができる。彼の考え方は、システムの状態を、システムの構造とパフォーマンスという二つの概念から捉えようとしたものであった。しかしながら、現状では、こうした社会変数の関連を示す理論というものは十分に発展していないし、操作化も不十分であり、社会全体についての社会会計は、部分的試みを除けばきわめて困難である、といえよう。

具体的な指標設定のためには、10個程度の福祉領域・社会的関心・社会的目標などと呼ばれる大分類を設定し、それを関連樹木型に細分化するという手続きがオーソドックスな方法であるといえる。しかしながら、作成された社会指標の体系では、大分類のみがなされ、中小分類がなされていない場合も多い。また、関連樹木型のフレームの下位レベルになっても、個別指標を導き出せるほどその概念が洗練されていない場合も多い〔三重野, 1978〕。

3. 指標の総合化に伴う問題

集められた指標は個別指標であり、それを加工、合成して何らかの新しい指標が作成される場合もある。この際、総合化が健康、雇用といった領域で行われるか（経済企画庁の社会指標）、あるいは全体を総合して単一の指標の構成を目指すか〔Drewnowski, 1976 他〕という問題が生ずる。

GNP等を補完するという面からみて、総合的指標への期待は大きい。GNPの部分的修正をめざしたNNW的立場もあるが、ここでは、総合化指標の原理的側面を含んだ典型ともいえる、小室〔1974, 1975, 1976, 1978〕の着想を中心として、総合的社会指標のもつ内容と問題点を指摘したい。

総合化の着想の一つの典型は、サムエルソン流の社会的厚生関数と同様の形式をもつものとして、社会指標を捉えることである。そして、

① 福祉とは「都民によって感じられるところの満足ないしは効用であり」

② 東京都民の福祉水準を表わす社会指標は、したがって東京都の社会的効用関数であると考えられた。したがって X_1, \dots, X_n を福祉変数とすれば、

$$u = u(X_1, \dots, X_n)$$

が東京都の効用関数=社会指標であるとされる。

最も単純なものは

$$u = w_1 X_1 + w_2 X_2 + \dots + w_n X_n$$

という線型式であろう。もっともこの単純化を避け、

$$u = u_1(X_1) + u_2(X_2) + \dots + u_n(X_n)$$

という関数 u_1, u_2, \dots, u_n を考えることも可能であり、たとえば、ドレヴノフスキの場合には、 u_1, u_2, \dots, u_n は X_1, X_2, \dots, X_n の分配の不平等（ジニ係数の一種）を変数に含む。ところでこの関数 u は、効用関数としての性格上、

$$\frac{\partial u}{\partial X_i} > 0 \quad (i=1, 2, \dots, n)$$

あるいは、より弱い条件では、

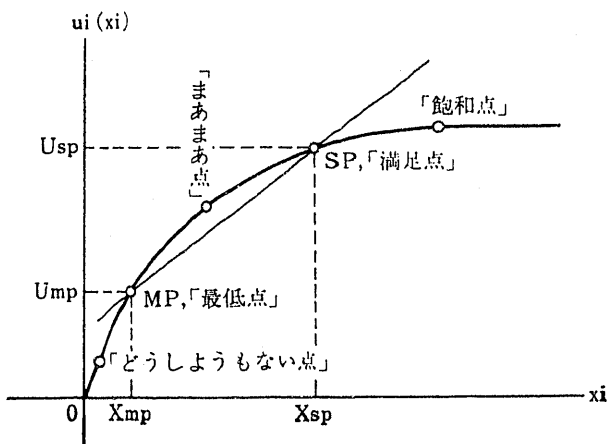
$$x_i' > x_i \rightarrow u(x_1, \dots, x_i', \dots, x_n) > u(x_1, \dots, x_i, \dots, x_n)$$

を満たす必要がある〔盛山, 1978〕。ただし小文字 x_k は変数 X_k の実現値を表わす。

以下では、こうした総合的社会指標=社会的効用関数の定義のもつ問題点を、①非線型性、②ウエイトづけの問題を中心に考えてみよう。

非線型性問題とは、

(1) 福祉変数間の関連が独立せず、①補完、②代替、③上級・下級、④トレードオフ等がみられる場合、単純な線型結合では全体効用は



出典：小室 [1978]

図 3

示されない。

(2) 指標間に手段—結果の関連をとるものがある。ただし、これは指標の選択に問題のある場合もある。

(3) 前式の w_1 の係数は、限界効用逓減を考慮に入れなければならないのではないかと

といった問題を指す。

(1) および(2)に関しては、現在の知識では、われわれはこうした関連について断片的に知るのみである。全変数について、こうした関連を示すことは、今日では、それに対応する理論が存在していないので不可能である。(3)については、東京都の社会指標作成の際、基準点を多数導入することで、非線型的効用関数を導出する試みがなされた(図3を参照)。その結果は、むしろ線型的結果を示し、期待されたものとは違っていた。

しかしながら、より決定的に重要なのは、関数 u の変動の解釈をめぐる問題である。この点は盛山 [1978]、安藤 [1978] によって指摘されている。それは以下のとおりである。

(1) 関数 u の係数は、それぞれの分野の重要度(重要と人々から感ぜられる割合)によって決定される、とされている。しかし、これはあくまで限界効用の概念でしかない。この考えでは国民の福祉にとってきわめて重要であるが、それが大体充足されているためあまり意識されないもの(水、安全等々)は低く評価され、一方、重要だと感じられていて充足さ

れていないものが強調される。ここでは、 u は全体効用を示したことにほならない。

(2) $u(x_1, \dots, x_i + \Delta x_i, \dots, x_n) = u(x_1, \dots, x_j + \Delta x_j, \dots, x_n)$ ($i \neq j$) のとき、 Δx_i と Δx_j は、国民の福祉≒効用にとって等価値をもつということになるが、係数 w_i, w_j はその点を考慮して作成されているわけではない。

V 社会指標のもつ評価的機能

評価機能については、大きく二つの領域に分けて考える必要がある。第1は、前述の福祉領域についての社会の状態が良いか悪いかを判断するものであり、社会問題の「発見」、場合によっては、政策目標間の優先順位の設定への資料としての機能も含まれる。第2は、政府等による政策プログラムの評価であり、これは、政策と評価時期との関連から、事前調査、途中評価、事後調査、追跡調査の四つに区分される。この場合には、目標は設定されており、主に、それに対しての手段の適合性、有効性が分析の対象となる。そして、この両者はともに、社会計画作成のための社会指標の有用性を示している。しかし、こうした機能への期待は、はたして可能なものだろうか。以下、若干の検討を加えることにしたい。

1. 基準点方式

社会指標によって社会状態が良いか悪いかを判断する方法の一つとして基準点方式を挙げることができる。基準点方式は Drownowski [1976] によって開発された。彼は実物タームのデータ(指標)を線型変換によって共通尺度に変換する方法として3基準点方式を提示した。この方式の概略は以下ようになる。

まず変換のための基準点を三つ定める。それは(1)O点(ニーズが全く充足されていない点)、(2)M点(必要最小限充足されている点)、(3)A点(十分に充足された点)の3点である。そして何らかの判断(たとえば専門家の判断)により、O点、M点、A点に対応する実物指標の値が決定される。これらを i_o, i_m, i_a としよう。ここで実物指標の

実測値はつぎのような手順によって共通尺度 I' または I に変換される。

$$(1) \quad i \leq i_0 \text{ ならば} \quad I=0$$

$$(2) \quad i_0 < i < i_A \text{ ならば}$$

$$I' = (i - i_0) / (i_M - i_0) \cdot 100$$

$$I = I' \cdot D$$

$$(3) \quad i \geq i_A \text{ ならば}$$

$$I' = i_A / i_M \cdot 100$$

$$I = I' \cdot D$$

ただし I は i に対応する最終的な共通尺度, I' は i に対応する中間的な共通尺度, D は分配係数である。

このドレヴノフスキ方式を適用した研究として、日本では、富永健一を中心としたグループの研究〔富永・直井・安藤・盛山, 1972〕を挙げることができよう。彼らの研究は、東京都を研究対象として、社会指標を用いた社会システムの状態および活動水準の記述を目的としている。彼らの研究の最大の特徴は、上述のドレヴノフスキ方式を用いて、状態指標を福祉指標に変換したことだろう。ただし、ドレヴノフスキ方式が3基準点方式を用いているのに対し、富永らは、日本のような先進国を対象とする場合には0点は必要ないとして、2基準点方式を採用している。彼らは、専門家へのアンケートにより二つの基準点を設定し、それによって東京都に対する世論調査に基づき各個別指標のウェイトを定めることで総合指標の構築も行っている。

また小室直樹〔1974, 1975, 1976〕も東京都を研究対象として基準点方式を用いている。彼は、富永らの研究を踏まえたうえで、経済学の限界効用（代替率）逓減法則に着目し、この法則を指標の測定に導入するために基準点を5点ないし7点に増やした。また富永らが専門家へのアンケートにより基準点を定めたのに対し、小室は、ジュアリー・デルファイ法を用いて、最終的には都民代表が基準点を決定する方式を採用した。このように、小室の研究は富永らの研究をさらに理論的に展開しようとする試みだったといえよう。しかし、5基準点ないし7基準点で実測した結果は線型となってしまう、結局は2基準点方式の妥当性を裏

づける形になった。

ところで、上述した基準点方式は、実物タームを共通尺度に変換するため、総合指標の構築へ向かう傾向が強い。これに対し、安藤〔1978〕は、総合指標の不可能性の論証を試み、これにかわるものとして、緊急の福祉問題の発見や認識に有用であるような指標、「福祉問題指標」の作成を提案している。そして彼はこの福祉問題指標を基準点方式で測定することを提案している。すなわち緊急の福祉問題となっている項目、およびそのおそれがあるために監視を怠ることができない項目を選び、それらに対する基準点を設定し、現状値は目標（基準値）に対する達成率として表示される。それゆえこれらを一つの指標に総合化することは無意味である。

2. データの分割の問題

データの分割は、どのような人々がどのようなニーズを有し、それらがどこまで充足されているかを示しうるように、データをカテゴリー別に分類し体系的に提示することを意味する。これは技術的問題としては、今日広く問題とされているデータベース・マネジメント・システムと関連するが、ここでは、分類カテゴリーの手法を中心に考えたい。

こうした考えに基づいた社会指標の例として、「茨城県福祉指標」の試みがあるので、それを手掛りとして考えてみよう。

「茨城県福祉指標」は、ニーズの分類（これはこれまでの社会指標の大項目とそれほど変わらない）と、階層分類（これは個人属性、世帯属性、地域の三つについて行われる）のマトリックスを作成し、それらのおおのにつき政策的な対応の可能性、必要性、およびニーズの充足性を考えるという手法を用い、そのうえで「ニーズ充足主体のハイアラーキー」（世帯—階層—コミュニティ）を設定し、①福祉目標、②福祉指標、③行政目標、④行政指標の連関を示している。

このような「茨城県福祉指標」の特色は、①指標のレベルを区別していること、②現実の施策との関連を明らかにしていること、③マトリックス

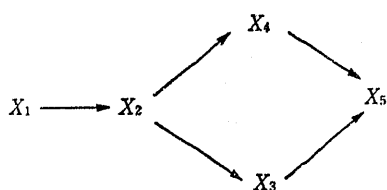


図 4

構造の空白部分を検討することにより、潜在化されているニーズを明らかにしていること、④新しい施策を開発するためにも有用性を発揮しうること、などの点にまとめることができる。

3. 政策（プログラム）評価

政策評価については、前述のように、事前・途中・事後・追跡（評価）の4タイプが考えられるが、ここでは代表的なものとして、事前評価と事後評価、とりわけ社会指標との関連をもちやすい後者について考えたい。

実際の分析と評価の考え方はつぎのとおりである。社会現象の変数 X_1, \dots, X_5 に図4のような因果連関が認められたとして、 X_5 が政策目的変数であれば、 X_5 を変化させるには、 $X_1 \sim X_4$ のどれか、あるいは適当な組合せを政策的に変動させればよい。もし X_1 がそれに選ばれた際には、 ΔX_1 により生じた ΔX_5 の変動が示されれば、これは政策の効果測定といえよう。したがって、 $X_1 \sim X_5$ の社会指標の因果システムが示されれば、政策の効果測定も可能になろう。評価の概念を、こうした効果測定のみではなく効果／費用の観点から論じる立場もあるが、当面は、この効果測定の意味で評価を考える。

このように、社会現象および社会問題の因果連関分析（それは社会問題解決のための有効な手段を明らかにする）と、効果測定とは似た理論構造をもつにもかかわらず、その社会的背景は異なっている。エヴァリュエーションズ・リサーチはアメリカでは主に70年代に入ってから、60年代に拡大した公的支出をどの分野で削減するかという関心から、主に行われたものが多い。そして、現行のプログラムが有効性をもっていないという結論を出したものがきわめて多かった。

社会指標を用いて政策（プログラム）を評価す

る手法はさまざまある〔Judd=Kenny, 1981〕。ここでは、これらの手法のテクニカルな検討を行うのではなく、これらの手法を用いる際に生じる問題点をいくつか考えることにする。

第1に、社会指標を用いた政策評価が理論的に困難であるという問題がある。たとえば、政策を実施した後に社会指標を測定して得られる事後的データだけでは、事前との比較ができず、統制グループと非統制グループとの区別もできない場合も多いので、政策評価を行うことは非常に困難である。それでは政策の事前と事後でデータを集めればよいのかというと、そうではない。政策以外の要因によって政策の効果変数の値が上がる場合があるからである。そこで政策介入する当該グループと統制グループの対比ということが考えられる。しかし、この方法にもつぎのような問題がある。①完全に条件が統制された統制グループの構成は可能か否か。②当該グループに政策介入しないという意思決定することがはたして妥当か。③効果の測定がはたして可能か〔三重野, 1983〕。

このように、社会指標による政策評価にはさまざまな理論的困難が含まれる。ところが、このような問題を克服しても、さらに妥当性（validity）の問題がある。まず、概念と社会指標の対応関係が妥当かという construct validity の問題があり、さらに、調査設計の問題と関連して、結論が妥当か否かという conclusion validity の問題、調査結果の一般化が可能か否かという external validity の問題がある。

また、これらの妥当性の問題を克服しても、調査結果が政策的に意味をもたない場合がある。例としては、パス解析において被説明変数が政策目標と一致しない場合や、説明変数を政策的に変化させることができない場合が挙げられよう。

さらに、意味のある結果が出たとしても、行政に対する影響力がきわめて小さい場合がある。つまり、調査結果が行政側に無視される場合がある。

また別の観点から、社会指標を用いた政策評価に関する倫理的問題を挙げることができよう。たとえば調査が被調査者のプライバシーを侵すという問題や、社会実験というものがそもそも倫理的

に許されるのかという問題がある。

参考文献

- 安藤文四郎, 1978, 「福祉指標と福祉問題」『現代社会学』5-2.
- Bauer, R. A., ed., 1966, *Social Indicators*, 小松崎清介訳『社会指標』産業能率短大出版部, 1976.
- DHEW, 1969, *Toward a Social Report*.
- Drewnowski, J., 1976, *On Measuring and Planning the Quality of Life*, 阪本靖郎訳『福祉の測定と計画』日本評論社, 1977.
- Gross, B. M., 1966, *The State of Nation*, 酒井正三郎訳『社会システム論』同文館, 1969.
- 林知己夫, 1977, 「福祉の指標化」『季刊現代経済』26.
- Hicks, J. R., 1942, *The Social Framework*, 酒井正三郎訳『経済の社会的構造』同文館, 1951.
- Judd, C. M. and Kenny, D. A., 1981, *Estimating the Effects of Social Interventions*, Cambridge Univ. Press.
- Kapp, K. W. 1950, *The Social Costs of Private Enterprise*, 篠原泰三訳『私的企業と社会的費用』岩波書店, 1959.
- 小室直樹, 1974, 『東京都社会指標に関する研究開発』東京都総務部.
- , 1975, 『東京都社会指標に関する研究開発(2)』
- , 1976, 『東京都社会指標に関する研究開発(3)』
- , 1978, 「社会指標論の方法論的基礎」『現代社会学』5-2.
- 三重野卓, 1975, 「社会計画策定のための基礎理論——福祉, 指標, 計画の関連性について——」(未発表)〔修士論文(東京大学)].
- , 1978, 「社会指標構築の現状と課題」『現代社会学』5-2.
- , 1983, 「社会制御のための指標と政策評価」『季刊行政管理研究』24.
- , 1984, 『福祉と社会計画の理論』白桃書房.
- 村上・公文・熊谷, 1973, 『経済体制論』岩波書店.
- Pigou, A. C., 1920, *The Economics of Welfare*, 気賀健三ほか訳『厚生経済学』東洋経済新報社, 1953.
- Rowntree, B. S., 1901, *Poverty: A Study of Town Life*, Macmillan.
- 盛山和夫, 1974, 「福祉指標の構築」富永健一編『経済社会学』東京大学出版会.
- 盛山和夫, 1978, 「社会指標作成における基本問題: 経済企画庁『社会指標』の検討」日本地域開発セン

- ター『環境整備水準策定に関する方法論的研究』
- Sheldon, E. B., 1972, "Social Reporting for the 1970's," *Policy Sciences* 3.
- Sheldon, E. B. & Freeman, H. E., 1970, "Notes on Social Indicators: Promises and Potential," *Policy Sciences* 1.
- 富永・直井・盛山・安藤, 1972, 『二基準点方式による福祉指標作成のころみ』東京都企画調整局.
(故こうの・ひろたけ 東京大学大学院〈当時〉)

〔付記〕 この研究ノートは故河野博丈君の遺稿を編集補訂したものである。河野君は、その才能を惜しまれながら、1982年秋に突然の死をとげた。彼は東京大学大学院に在学しながら修士論文を準備中であり、多くの草稿を作成してあった。それらは大きく分けて、社会計画に関するものと社会指標に関するものから成っていた。前者に関しては、河野君の友人および後輩の手による編集作業をへて、「福祉政策の計画化のために」と題して『ソシオロギス』No. 8 (1984)に掲載された。今回、社会指標に関する部分を『季刊社会保障研究』に研究ノートとして載せていただくことにした。率直なところ、われわれは本稿が掲載に値するか否か迷った。しかし、本稿は社会指標に関する問題点をよく押えてあり、彼の遺志を継いで社会指標を新たに勉強しようとした人が後に出たとき、本稿に裨益することも多いのではないかと思ひ、(御遺族の了解を得て) あえて掲載をお願いした。本稿の編集補訂は三重野の案に従って、三重野と佐藤が行った。その際、遺稿を最大限尊重して再構成したが、もとの原稿の不十分な部分については三重野(1983, 1984)によって補足した個所もある。そして原案が出来上がった後、紙幅の都合から武川が圧縮と用語の統一を行い、それを三重野と佐藤が点検するという方法をとった。

われわれとしては、本稿が故人の遺志を損なうものではないことを願うとともに、本稿がこれから社会指標を勉強しようという人のための案内になることを願う。

1984年秋

三重野 卓
武川 正吾
佐藤 嘉倫