

フリーマン・H. E., シャーウッド, C. C. 著
『社会調査と福祉政策』

Freeman, H. E. & Sherwood, C. C.

Social Research and Social Policy, 1970

直井道子

以下においては、本書の各章の概略を紹介し、かつ、若干のコメントを加えることにしたい。

I

本書は「社会調査はいかにして福祉政策に貢献するか」という問題に基礎的かつ具体的な考察を加えることを意図した書物である。

従来、福祉政策についても、社会調査についても、多くの書物が出版された。また、社会科学のあり方として「政策のための科学」や「政策のための調査」の是非についても、多くのことが語られてきた。本書の著者も、「社会学者は、現代の社会問題の解決のために研究すべきである」との立場を強調しているが、調査と政策との関連を一般的に論じるのではなく、政策過程の分析や調査技術の知識に基づいて、具体的に論じている。このように、福祉政策についても、社会調査についても具体的に論じ、かつ、その両者を具体的に関連づけたという点において、本書は従来の書物とはことなつた特色をもっている。本書は平易な入門書として書かれたが、この特色により、高度な内容をもつ専門書であるともいえる。

著者は、まず、福祉政策の性格を規定し、(第1章)、社会調査の役割を概観し(第2章)、福祉政策の計画、実施、評価の3つの段階において、それぞれ、どのような問題があり、社会調査がどのように貢献できるかをきわめて具体的に論じている(第3章、第4章、第5章)。そして、各段階に共通するデータ収集の方法やデータ分析の方法についても福祉政策に即して紹介し、検討している(第6章、第7章)。そして最後に、福祉政策のための調査の将来を展望し、そこにおける調査家の役割について論じている(第8章)。

このような、具体的かつ緻密な構成ゆえに、本書は、著者の社会科学観と立場を異にする者の関心をも十分ひきつけるであろう。そしてまた、著者が意図したように、社会科学関係の学生、大学院生などのアカデミックな関心をもつ読者にも、保健、教育、社会福祉関係の実務家のように実際の関心をもつ読者にも、双方の期待に応えることができるであろう。

II

本書の用語法では、福祉政策(Social Policy)とは、社会問題を解決するための政策一般をさす。それは、従来日本で労働政策的意味で用いられてきた、「社会政策」とは概念を異にしているとともに、「恵まれない人々のために」というイメージで用いられている、狭義の「福祉政策」よりも、より広義の、社会計画をも包括する概念であることに注意を要する。また、社会調査(Social Research)とは何を示すのかは必ずしも明確にされていないが、実験、フィールド・サーベイを含む、社会研究の実証的方法として、やはり広義に用いられている。このような意味での社会調査が、福祉政策のためになされるとき、著者はそれを「福祉政策調査」(Social Policy Research)とよぶ。すなわち、福祉政策調査は、社会調査の方法を、社会成員の生活を心理的にも物理的にも、よりよいものにするための政策に応用したものであるといえよう。そして、本書は、福祉政策調査の方法の解説書であるといいかえてもよい。

ところで、福祉政策調査の方法について論じるためには、福祉政策の過程をより詳細に分析する必要がある。著者は、これを〔I〕計画、〔II〕計画実施、〔III〕評価の3段階に区分した。〔I〕計画(planning)の過程は、〔I〕(i)目標設定、〔I〕(ii)現状が目標から離れている程度の認定、〔I〕(iii)目標達成のための一般的枠組と戦略の決定の3つの課題を含んでいる。〔II〕計画実施(program development)の過程は、〔II〕(i)イムパクト・モデル(impact model)の設定、〔II〕(ii)対象集団の選択(Selection of target population)の2つの仕事を含む。そして〔III〕評価(evaluation)の過程は、〔III〕(i)予定どおりに計画が実施されたかという評価と〔III〕(ii)計画の効果の測定の2つの課題を含む。これらの一連の過程の末の評価の結果によって、政策は修正されたり、拡張されたりしてつぎの計画へと移行していくと著者は分析する。

一方、福祉政策調査について論ずるためには、社会調査の機能についても検討してみなくてはならない。著者は社会調査には、(1)記述(description)、(2)予測(prediction)、(3)因果分析(causal analysis)の3つの機能があると述べる。(1)記述とは、定義、分類、観察などによって、現象の特徴を伝えようとするところみである。(2)予測は、理論とか、変数間の関係の観察に基づいて、演繹的または帰納的になされる。そして、(3)因果分析は、現象と現象とのつながりを理解しようとする試みである。ごく大まかにいえば、記述は、福祉政策の計画の段階で、予測は、計画実施の段階で、因果分析は評価の段階で、特徴的に用いられる、と著者は考えている。しかし、この点については、後の章でより詳しく、各段階ごとに検討されている。

III

それでは、まず、計画の段階で、社会調査はどのように役立つのであろうか。著者によれば、計画の過程は、状況や規範についてのデータに基づいてのみ、合理的に行われうる。したがって、調査は、状況や規模についてのデータを提供することによって、計画を合理的にするために重要であるといえよう。

さて、計画の過程は、目標設定からはじめることは、既に述べたが、目標を設定するためには、第1には、コミュニティの成員のもっている価値観について計画者は何らかの情報を得ねばならない。第2には、複雑にからみあっている価値観をときほぐし、特定化して少数の目標を定めねばならない。これらのことは、現実的には、非常に困難な問題である。コミュニティ成員の大多数が一致した価値観をもっていれば、目標は比較的簡単に定まらうが、対立した価値観をもっている場合もしばしばある。民主主義社会においては、大多数の成員に賛成されない政策は一般的に実行困難であるから、価値観が対立している場合の目標設定はきわめてむづかしい。また、価値観をときほぐすといっても、その任務にあたった専門家の解釈そのものが対立して、目標設定が困難な場合もある。いずれにせよ、この段階で、用いられる調査は、記述一すなわち現象の解釈で十分である。

さて、目標が設定されたとすると、一体、現状は目標からどれだけかけ離れているのか、ということを知ることが、計画の展開にとって必要となる。このためには、目標も、現状も、ともに何らかの同一の尺度をもって測定されねばならない。そこで第3の仕事は、尺度の選択である。計画者は、もし、可能ならば、計画の過程で、

あらたにデータを集めることは避けたほうがよいと著者は考える。それは経済的にも、時間的にも、コストがかかるからである。そこで既存のデータ、たとえば社会指標のようなものを利用したり、社会指標を参考にしたりすることが必要になるだろう。さて、第4の仕事は、それらのデータを編集し——つまり、時系列的に並べたり、クロス・カルチュラルな比較を行ったりすることによって、現状と目標との差が明確になるだろう。

以上が、計画の過程と、そこにおける調査の貢献の概略である。この章(第3章)における著者の説明は(1)計画過程での課題について分析し、(2)それぞれの課題に調査が、どのように対応するかを述べ(3)、そしてそれぞれの局面で、どのような問題点があるかを述べることをせずに、一般的に問題点を列挙したにとどまっている。ただし、その無難作に列挙された問題点の中に、著者の、計画を合理的に進め、計画者個人の偏向を避けようとする姿勢が一貫してつらぬかれており、それは傾聴に値する。

IV

さて、計画過程が一段落すると、つぎにその計画が実施されねばならない。その計画実施の段階で、調査は、どのような貢献をなしうるのであろうか。

まず、実施の段階ではイムパクト・モデルの作成が第1の仕事である。イムパクト・モデルとは現状と目標とのギャップをちぢめようとする戦略についての記述であり、いい方をかえれば、計画と目標達成との関連についての記述でもある。このモデルは3種類の仮説を含む、と著者はいう。1つは、因果仮説であって、計画の目的となっている状態やプロセスに与えられるイムパクトについての仮説である。もう1つは干渉仮説(intervention hypothesis)であって、修正されるべき現象と、計画との間の特定の関係についての仮説である。3つめの仮説は、行動仮説であって、結果と計画との関係についての仮説である。たとえば、黒人差別をなくすことを目的とした計画を例にとれば、(1)黒人についての理解や知識がませば、偏見もへる、(2)偏見がへると差別がなくなる、というのが、因果仮説である。これに基づいて、計画は、(1)黒人への知識と理解をふやすことによって、現状よりも偏見をへらし、ひいては(2)差別をへらす、というのが、干渉仮説である。そして、雇用主の差別が以前よりも少くなる、というのが行動仮説である。

このような、仮説は、どこから導かれるのか。理想的に言えば、それは、因果推論のための実験的研究から

導かれることが望ましい。しかし、変数を操作化することが困難であったり、コストがかかることから、実際には、論理的理論から導き出されたり、福祉政策にたずさわる実務家の、実務経験上の印象から導かれたり、既存の実験結果から導かれたりする。いずれにせよ、この段階では用いられる調査は「予測」であるといえよう。

さて、以上のようにして、イムパクト・モデルが作られたものとしよう。つぎの課題は、対象集団の選択である。すなわち、いかなる集団に対して政策を実施するか、の決定をせねばならない。この決定は、イデオロギー的側面と、実務的側面の双方の観点からなされる。イデオロギー的側面からは、(1)社会問題の対象となっている部分を対象とするか、それともそのコミュニティ全体を対象にすべきか、という選択がある。たとえば貧困者に金品を給付する政策をとるのか、そのコミュニティに工場を作って就職口を与えるのがよいのか、という選択である。もう1つは、対象集団の人々が計画に参加することによって問題解決を図るのか、それとも、たんに対象集団の意をくんで問題解決をはかればよいのか、という選択である。このことに関連して、問題解決されるべき集団(例、失業者)と、注目すべき集団(例、そのために税金を払う有職者)とが異なる場合もありうることに注意しなければならない。

実務的側面からすると、いかにして、最も政策へのニーズの高い集団を的確にとらえるか、ということが重大関心となる。対象集団は、何らかの測定可能な変数を手がかりとしてとらえられたり、既知のデータに基づいて推測される。前者の例としては、性、年齢を手がかりとして、未婚の母をさがしだすということがあげられ、後者の例としては、精神病患者の性・年齢別の入院歴データがすでにある場合、長期的教育が有効であるのは、どのような患者であるかを推測する場合などがあげられよう。

いずれにしても、対象集団の選択には、何らかの既知のデータが必要であり、そこに福祉政策調査の役割があるといえる。

以上が、著者の、計画実施過程の分析と、そこにおける調査の役割についての見解の概略である。ここで述べられた段階は、福祉政策の過程でも最も中心的部分であると考えられるだけに、著者も力をいれているようであり、論理も明快であり説明も詳細である。とくにイムパクト・モデルの作成に関する部分には、合理的政策決定を提唱する著者の姿勢が強くあらわれている。しかし、欲をいうならば、対象集団の選択、とくにその実務的側

面については記述不足であるように思われる。特定の対象集団を適確に選択するということは、学問的にはさほど興味を感じさせる問題でない場合も多いが、政策実施上は、政策の効果を決定する重大な問題である場合が多いと思われるだけに、より一層詳細な記述が望まれるのである。

V

計画が実施されると、つぎの課題は、政策を評価することである。著者によれば、この段階が最も社会調査のはたす役割が大きく、政策計画者は、その課題の多くを社会学者に依存している。

ところで評価は、2つの観点からなされる。第1の観点は、計画が、実際にその計画どおりに行動に移されたか、という観点である。さらに具体的にいえば、(1)政策が、真に標的となるべき人々を特定化しえたのか、(2)その人々と標的とならなかった人々との間にはどの程度のニーズの差があるのか、(3)計画実施の際に、対象者やケース・ワーカー個人の性格などによって、実際の対人関係がケース毎にどのように異なっているか、などが評価にあたって調べられねばならない。いずれにせよ、この過程で用いられる調査には、「因果分析」が必要となる。

これらのことを調べる方法としては、フィールド・サーベイによる、現実の社会過程の直接的観察という方法が考えられる。この方法は最も有効であろうが、高価であること、観察者たちの観察結果が一致しない可能性があること、などの欠陥もある。直接的観察が不可能な場合は、計画実施者、監督者、対象者などの報告をまつことになる。このような報告や観察結果は、この政策がさらに異なった状況に拡大して適用される場合に必要となるだろう。

さて、評価のもう1つの観点は、政策がどのような効果を及ぼしたか、という観点である。これを調べるためには、実験によることが最も明確である、というのが著者の特別力点を置いている主張である。この方法によれば政策が実施された集団に対応する実験集団と、政策が実施されない集団に対応する統制集団をつくり、条件を統制して、政策の効果を実験的に測定する。

このような方法の採用にも、いくつかの問題点がある。人間を対象とする実験では、実験当時までの経験が個人によって異なっているので条件を完全に統制することは不可能である。また、条件を統制することが倫理上の問題を生ずる場合もあって、たとえば病人に対するす

すべての治療を放棄することは、たとえ条件の統制のためとはいっても許されまいだろう。さらに解決の困難な問題は、効果をどのように測定するか、という問題であり、ひいては、その政策を継続したり、より拡張するべきか否かを判定する問題である。この判定のためには、その政策が対象集団を期待する方向へ変化させた量（これを著者は efficacy とよぶ）のみでなく、そのためにかかったコストをも考慮にいれたうえでの政策の効率（同じく efficiency）を測定する必要がある。そして、この効率の測定は当然にコストと効果とを同じ尺度で測ることを要求する。そしてこのことは、同じ分野の政策の効率を比較するだけでなく、他の分野の政策との間の比較を可能にし、政策決定者に選択の幅を与えることになるだろう。また、政策を継続するか否かの判定には、その社会の人々の価値観や要求水準が影響を与える、ということも考慮されねばならない。たとえば読解力の遅れている子どものための教育計画が、子どもの力を平均 7.5 まで引きあげたとき、その社会の子ども全体の平均が 7.5 であればその計画は継続されるが、子ども全体の平均が 8.5 であれば、不満足なものとして修正されるかもしれない。

以上が、著者の分析した、評価の過程と、そこにおける調査の役割である。著者は、この段階で、最も調査のはたす役割が大きいことを強調しており、したがって調査と政策との関連については詳しい分析を行っている。とくに評価の過程がある一連の政策のしめくりであると同時に、それからの教訓を生かしつつ、新しい政策を計画していくはじまりであるとする著者の見解は興味深い。政策はまさにそうあってこそ科学的なものとなりうるといえよう。

VI

本書では、5 章までで、政策と調査との関係の分析は終っており、6 章と 7 章では、データの集め方、分析のしかたについて概説している。ここでは、測定方法、ケース・スタディや社会調査、実験などのそれぞれの方法の紹介と評価、データ分析方法の検討がなされている。とくに分析方法については、因果分析の紹介に大幅なページをさき、経路分析についてもふれるなど、学問の最近の成果をもとりいれている点は感銘をうける。しかし、その内容を理解するためには、社会調査法や社会統計学の教科書をひもといて、さらに詳細な記述にあたることが必要とするだろう（社会統計学の日本語の教科書は少いが安田三郎『社会統計学』丸善 1969 がある）。

最後の章では、福祉政策調査家の日常的任務について述べられている。福祉政策調査家は通常学者に要求される学識のほかに、望ましい人間関係を展開し、ふさわしい行動をとり、組織の仕事や行政的任務にも注意を怠らないなどの能力が要求される。そして、将来においては、このような人々が数をまし、よりその役割が制度化され、福祉政策調査の量と質を向上させ、社会問題の解決に貢献するようになるであろう、と著者は結んでいる。

VII

さて、以上、本書の内容をひととおり紹介し、若干のコメントを加えてきた。ここで現代日本の福祉政策調査家（官庁内の統計官など）、社会学者たち、ないしはその研究者たちにとって、本書が何を与えるか、ということを考えてみたい。

第 1 に、日本の福祉政策調査家の調査は、多くの場合、目的が明確でない。一定の基礎資料を官庁が揃えることは必要なことにはちがいないが、それから一歩ぬけで、それをどのように用いるかを意識して調査を企画すれば、はるかに役立つ調査が可能となるだろう。本書の、計画、計画実施、評価などの政策の各段階における調査の役割に関する記述は、この点で示唆に富む。第 2 に、現状では、調査の多くが構造調査であり、まだまだ意識調査が少いように思われる。本書は、政策過程において、その社会の人々の価値観や意見が重要な意味をもつことを、随所で示唆している。第 3 に、これに関連して、人々の現状への不満を調査によって知り、これを政策に生かそうという態度に著しく欠けている。本書は、政策が人々の不満を吸いあげ、要求に応じることから作られる必要があること、その政策への新しい不満もまた、吸収され、政策を修正していくべきことをくり返し述べている。このような、政策と人々の不満との相互依存関係こそが社会問題を解決しうることを示す点で、本書は現代の日本の政策にたずさわるものにとって、意義深い。

一方、社会学者たちに目を転じれば、ここには、極端な「価値判断からの自由への要請」と、安易な「応用主義」とが混在しているように思われる。本書は、学問がだんに、それ自身を目的とするよりは社会問題の解決に志向するべきであると主張する。これは学界における自己閉塞的な古典解釈学に対する警鐘となるだろう。しかし、本書は、その学問をいかにして政策に役立てるか、ということについてきわめて慎重であり、安易かつ性急

な応用を厳に戒めている。目先の応用を追求した学問よりは、実用を考慮せずに作られた体系化された経験的命題群のほうが、真に政策に役立ちうる場合が多いことが、銘記されねばなるまい。社会科学にとって当面の目標はこのような命題群の作成であり、それこそがまた福祉政策に役立ちうるであろう。そして、大学における調査が予算の点でも規模の点においても限られたものであ

ることを思えば、福祉政策調査家もまた、この命題群作成に加わることが、福祉政策にとっても社会科学にとっても必要であろう。本書は、この、両者の協力関係を明示した点において、社会科学者にも、政策にたずさわるものにも勧められてよい書物だといえる。

(なおい みちこ 東京都老人総合研究所)