

社会計画論の基礎概念

三重野 卓

はじめに

何らかの政策理念に基づいて、社会状態を望ましい方向に誘導しようとする時、その前提として社会状態についての十分な認識と評価が必要とされる。とりわけ、社会状態のうち公共活動によって制御可能な部分を識別し、福祉水準と政策的インプットとの関係を解明することができれば、その情報は社会的現実を制御するための情報として、機能する可能性が生まれる¹⁾。

ところで、実際の計画化の例として、公共当局が経済システムの作動に介入し、経済成長率などの政策目標の達成を目指す経済計画について検討してみると、その計画に種々の社会的要素を導入する傾向にあることを読みとることができる。この様な傾向は、より包括的な社会システムについての計画化、すなわち、社会計画の策定を現実の課題とするに至っているが、社会計画の固有の論理に基づき、社会指標を体系的に活用して策定された計画は未だ存在していない。その理由としては、①対象とする領域が非常に複雑であるため、その現象を単純化して把握し、計画化を行なうことに対して十分なコンセンサスが得られていなかったこと、②社会システムに関する操作可能な理論が十分な発展をみていなかったこと、とりわけ、社会システムにおいては因果関係が錯綜しており、その解明が困難なこと、などを挙げることができる。

社会計画の概念については、様々なものが考え

られるが、ここでは、「社会システム（＝制御対象）の制御を意図して、制御主体（＝公共当局）が事前的に設定した制御目標（＝社会的目標、政策目標）と、その目標達成のために対応づけられた最適な手段（＝制御手段）からなる枠組（＝フレーム）であり、実際の公共活動に方向づけを与えるもの」と規定することにしたい。この様な、社会制御の体系について計画化したものが社会計画であり、それは、社会変動を望ましい方向に計画的に制御することを意図しているものであると言える。

本稿では、先ず、社会システム論の観点から制御理論の諸概念を定義づけ、社会計画の可能性について議論を加えることにする。さらに、社会計画の用具として、社会指標²⁾について制御機能の観点から検討を加え、公共的意思決定過程における社会指標の有用性を明らかにすることにしたい。

I 社会システムと制御

工学、生物学などの分野で発展してきたサイバネティックス、制御理論の論理を社会システムへ適用しようという試みは、現在、一般化しつつある。しかし、社会システムについて考察する場合、①有効な恒常作用（Homeostatic Process）が極度に欠けていること、②システムの観察者が研究対象に大きな影響を与えてしまって客観的認識が困難になること、などの問題が指摘されている³⁾。この様な問題点を解明するために、先ず、“制御

1) 本稿の作成において、三重野卓「社会指標の機能について」（行政指標研究会編『行政指標の体系化に関する研究』行政管理庁、1979、所収）、三重野卓「社会指標の構築と適用」（青井・直井編『現代日本の福祉と社会計画』東京大学出版会、近日刊、所収）から引用した部分が多い。

2) 制御理論の観点から書かれた社会計画論としては、富永健一「社会体系分析と社会計画論」『思想』No. 587、1973、所収）、中山慶子「教育政策と教育制度」（田村・潮木訳『現代教育社会学講座、5』東京大学出版会、1976、所収）がある。

3) Wiener, N., Cybernetics, 2nd edition, The M. I. T. Press, 1961(池原他訳『サイバネティックス』岩波書店、1962)、chap. 8 を参照のこと。

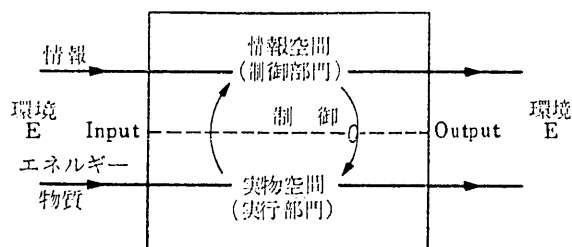
とは何か”，という問題について検討してみると，“何らかの主体が，何らかの対象とする現象を望ましい状態にする様に働きかけること”と規定することができ，この何らかの主体は，制御部門，制御主体，制御システム，などと呼ばれている。社会システムとは，この様な制御システムを内蔵しているシステムであり，その制御システムが環境，ないしは当該システムのサブシステムとの相互作用を行ないながら，その制御ルールを変更し，内部構造を変化させていく自己組織系のシステムであると言える⁴⁾。本論では，この様な制御システムなり制御主体を公共当局と命名することにしたい。実際の公共当局は，その内部に計画主体，行政主体などを含んでおり，それらは，現実の社会システムのパフォーマンス，社会状態の変化を考慮に入れながら，社会システムを再設計し，積極的，能動的にシステムに対して介入するという方向で努力している。確かに，社会システムにおいては恒常作用が十分に機能しないという側面もあるが，制御主体がシステムのイノベーションを行ない⁵⁾，社会状態を望ましい方向へ意図的に誘導するという考え方は重要であり，より高次の恒常作用を目指した社会変動が必要なのである。

以上の検討をふまえ，社会システムをサイバネティックス的原理に基づいて，情報（制御）空間と実物（実行）空間の2つに分けて定式化することにしたい（図1参照のこと）⁶⁾。ここで，制御の論理を明らかにするために，情報との関連の解明

が不可欠の条件となるので，その点から議論をはじめることが望ましいと思われる。

先ず，“情報とは何か”という問題については，決定的な定義はあり得ないが，次の様にまとめることができる⁷⁾。①情報とは，何かあることに関する知識の総体，何かあるシステムにより受容され，伝達され，処理されるデータ全体である。②情報とは，われわれが外界に適応しようと行動し，そして調整行動の結果を外界から感知する際に，われわれが外界との間で交換するものの文脈(context)につけられた名前である。③情報とは，複雑なシステム間の相互作用（結合）の手段として用いられる物理的影響力の大きさおよびその時間，空間的变化である。④情報とは，ある信号(signal, 情報の物理的運び手)が別の種類の信号に転換されるときも保存される相対的に一定の同型的関係である。⑤可能性の集合における多様性(variety)の概念と不可欠である。⑥ある対象Xがみずからの状態変化により，ある対象Yに作用をあたえ変化をひきおこすとき，YはXから情報をうけるとする。

これらの定義はかなり一般的なものであるため，情報の概念をより具体化する意味から，①実感的なもの，②指標的なもの，に区分する必要がある⁸⁾。前者は，公共当局が実際の計画策定や行政活動による現場感覚によって情報を得るものであり，後者は，それが定性的なものか定量的なものかを問わず，何らかの指標に当該現象を反映させ，情報を得るものであり，とりわけ，社会指標の問題が重要になる。その他に，制度化されている法や，制度化されていない規範なども，公共当局にとって有力な情報となることは言うまでもない。



出典：永安幸正「社会システムの構造と認識」(『社会科学討究』Vol. 23, No. 3, 1978), pp. 13.

図1 社会システムの2つの空間

4) 自己組織系の考え方については，今田高俊「自己組織系の論理と社会発展論」(『思想』No. 647, 1978, 所収)が詳しい。

5) 星野克美は，社会システムのイノベーションとの関連で社会計画について議論している。星野克美『社会変動の理論と計画』東洋経済新報社，1977のchap. 6を参照のこと。

6) 永安幸正「社会システムの構造と認識」(『社会科学討究』第23巻第3号，1978，所収)を参照のこと。

7) 情報の定義の整理については，飯尾要『経済サイバネティクス』日本評論社，1972，のchap. 3に依拠した。

8) 実感的情報処理と，指標的情報処理の分類については，吉田民人「社会体系の一般変動理論」(青井和夫編『社会学講座1，理論社会学』東京大学出版会，1974，所収)を参照のこと。

ところで、この様な情報から成っている情報空間には、完全情報と不完全情報という2つの区分がある点に注目する必要がある。しかしながら、社会状態の複雑性を考慮に入れると、完全情報を得ることは非常に困難であり、結局は、不完全情報のもとで意思決定を行ない、当該社会状態を制御しなくてはならない。その場合、捨象された情報が解明され、かつ、その情報のもとになる現象の不確実性の要因の発生確率が分かっているならば問題はないが、その様な情報が得られていないことが一般的である。従って、不完全性や不確実性を不可避のものと見做し、不確実性の最適な組み合わせや配列を明らかにする必要がある。何らかの現象を単純化し、再構成するというモデル化の考え方は⁹⁾、当該現象を把握するための最も基礎的な原理であると言える。その場合、当該社会状態と何らかの法則によって相関ないしは函数関係にあり、かつ、当該現象を構成する事象間の関連性を反映する様に、情報空間を設定するという方針をとることが必要なことは言うまでもない。

一方、情報を公共当局の活動との関係で定式化すると、①認識情報、②評価情報、③活動情報、と区分するのが一般的であると思われる。ここで、認識情報とは当該社会状態を把握するための最も基礎的な情報であり、あらゆる情報は認識のための情報であると言える。さらに、各事象間の相関性、因果性、システム性についての情報を得ることができれば、それ自体、有力な認識のための情報となりうる。それに対して、評価情報は、当該社会状態が望ましいか否かを判断するものであり、人々の福祉の観点から評価することが望まれる。この様な評価情報は、何らかの評価函数を想定することによって具体化され、社会システムの目標概念ないしは目標函数と密接な関係にあると言える(第5節参照)。この場合、一次元的な(線型結合的)評価函数の構成可能性の条件は、その総合的な評価を知ることによって、個別的事象に対する

評価情報を知ることができるという点にあり、補完、代替、トレード・オフなどの関係にある評価情報を単純に加算し総合化することはできない。社会状態は本来多次元的なものであるから、多次元的な評価函数を設定し、その相互関連性ないしは独立性を明らかにするという方針をとることが重要であろう。ただ、その場合、半順序関係において社会状態を評価するにしか過ぎない、という点を銘記する必要がある。一方、活動情報は、公共当局が如何なる活動をすべきかを明らかにする情報であり、実際の公共活動や社会計画策定のために有力な情報となり得るものである。そのためには、公共当局による社会状態の制御可能性に焦点を合わせた情報が必要となり、さらに当該社会の評価函数とその制御に関する情報との関連性を明らかにする必要がある。

ところで、この様な、認識、評価、活動情報については、政策担当者などの実感によって把握されるよりも、社会指標として制度化される方が公共的意思決定の合理化のために望ましいことは言うまでもない。当該社会の状態が社会指標で表わされると、その情報の処理、伝達、変換が容易になるというメリットがある。指標とは、当該社会状態を反映したものであるため、当然、社会状態に対する公共的制御可能性は、指標に反映されるということになる。この様に、指標(≡情報)で表わされ、当該社会システムにおいて制御の対象となるものが実物(実行)空間であり、その場合、情報と社会的資源、情報処理と資源処理についての検討が、計画化のための最も基本的な課題であると言える。

II 制御の諸概念

制御理論の用語を用いて、実際の公共活動について理念的に定式化すると、制御目標の達成を目指して、制御手段によって社会的資源を配分することを通して、制御対象を制御する活動、と一応規定することができる。

ここで、制御目標について考察すると、以下の研究段階が考えられる。①制御目標の概念、考え方を検討し、目標体系を構築する。②その目標の

9) なお、政策との関連でのモデル化については、Miller, M. K., An Operational Framework for Policy Modeling in the Social Sciences, *Social Indicators Research*, Vol. 6, 1979, が参考になる。

優先順位 (priority) を決定する。③制御目標を社会指標によって表示し、その目標達成を評価するための基準を設定する。④目標達成のためのコストを計測し、代替的な制御手段を検討する。⑤制御目標の達成状態を表示する。

実際の制御目標は、最も抽象的には「公共の福祉の向上」と規定される。しかしながら、「公共の福祉」自体を操作化することは不可能であるため、より具体化された制御目標を社会的目標（ないしは福祉目標）として設定し、さらに社会的目標を公共当局の制御可能性の観点からブレイク・ダウンし、政策目標として設定する必要がある。社会的目標の実例としては、「健康水準の向上」、「医療水準の向上」などを、また、政策目標の実例としては、「医療マンパワーの充実」、「医療施設の充実」などを挙げることができる。

この様な制御目標を設定するためには、社会的資源、コストなどの制約条件、制御手段との適合性に関する問題の他に、ニーズ (needs) や価値 (value) についての検討も重要である。ニーズとは、伝統的には心理学的用語であり、“動機づけ” とほぼ同義の意味と見做されていたが、現在では、パーソナリティシステム、社会システムを問わず、システム概念との関連で規定される様になっている。この様な観点からニーズの不充足について検討してみると、次の段階が考えられる¹⁰⁾。①ニーズの不充足は、システムが破滅される結果としておこる。②ニーズの不充足は、システムがその機能の幾つかを遂行できなかった場合におきる。③ニーズの不充足は、システムの幾つかの機能の遂行がかく乱されることによっておきる。④ニーズは、システムの発展において何らかのかく乱要因が作用することによっておきる。この様に考えると、ニーズの充足とは、社会学的なシステム理論の用語を用いると、当該システムの機能的要件の

充足と規定することもできる。もちろん、個人にとってのニーズの充足と、社会システムのニーズの充足が一致する場合と、乖離する場合があり、そのメカニズムについての検討が重要になる。

一方、価値は、ニーズよりもさらに曖昧な概念であり、その定義づけについての合意は得られていない。ここでは、その意味を明確にするために、④客観的アプローチと、⑤主観的アプローチ、に分けることが、戦略上必要と思われる¹¹⁾。前者のアプローチは、価値を何らかの“もの”や性質と考える立場であり、後者のアプローチは、価値を人間の知覚の函数と考える立場である。すなわち、客観的アプローチにおいては、価値とは、「ある特定のシステムにとって有用なものないしは現象で、当該システムのかく乱されない行動のための条件となるものであり、そのシステムの存続や発展に貢献するものである」と規定することが可能であり、当該システムのニーズを充足する能力という観点から識別される“もの”や現象であると言える。それに対して、主観的アプローチにおいては、価値とは、「ある特定のものや現象を評価する判断基準」と定式化することができ、良いか、悪いか、どちらとも言えないか、という様な評価の問題が重要になる。もちろん、上記の様な価値の客観的意味と主観的な意味は密接な関係にあり、当該システムのニーズにとって価値のあるものは、主観的にも価値があると評価されるということが、一般には仮定できるのである。

制御目標は、当該社会のニーズと関連があるが、ニーズそのものから設定されるのではなく、ニーズの充足や不充足から生じる価値や、ニーズの優先順位 (priority) などにも依拠することを銘記する必要がある。制御目標を設定するためには、何らかの価値判断が必要とされるが、その場合、強い価値判断にするのか、弱い価値判断にするのか、そして、その価値判断の根拠を誰に求めるのか、という問題も生じる。最終的には、公共当局の価値判断に依拠するものとしても、彼ら自身がその価値前提を明らかにし、何らかの方法で住民のニ

10) ニードの概念については、Siciński, A., The Concepts of "Need" and "Value" in the Light of the Systems Approach, *Social Science Information*, Vol. 17, No. 1, 1978, の論点をまとめた。その他に, McHale, J. & McHale, M. C., Meeting Basic Human Needs, *The Annals of the American Academy*, Mar., 1979, が参考になる。

11) 価値の概念については、前掲 Siciński (1978) 論文に依拠した。

ーズや価値を実証的に明らかにする必要があることは、言うまでもない。

一方、制御手段については、“公共当局が社会状態の変化をひきおこすために所有している手段であり、自らの影響力によって行使することができるもの”と規定することができる。このような制御手段の具体例としては、より広義には、何らかの社会政策、社会制度のシステム、より狭義には、公共投資や融資、補助、さらには現物給付の方法、指導、規制など、具体的な政策手段のシステム、を挙げることができる。もちろん、制御目標と制御手段との関係を考える場合、制御目標の実現を図るため、制御手段の動員について設計する目標規定性と同時に、現実の制御手段の制約によって制御目標を設定するという手段規定性の側面もあり、制御目標と制御手段の相互規定性の問題は重要な検討課題となる。

ところで、このような制御手段によって社会的資源を配分し、制御対象を制御する場合、その社会的資源¹²⁾とは何であるかという問題、及び制御対象としての社会状態を示す指標と、制御手段との因果関係の解明が重要になる。前者については、社会的資源とは、社会システムのニーズを充足するために役立つものであり、①物的資源、②人的サービス資源、③関係的资源、④文化的資源、から成り立っているものと規定することができる。さらに、社会的資源のもつ意味が手段的であるか、表出的であるかによって、以下のカテゴリーに細分化できると言われている¹³⁾。すなわち、手段的——①物的用具（生産財、公共施設＝用具的）、⑤サービスの用具（労働サービス）、⑥関係的用具（権力、威信、影響力）、④文化的用具（知識、情報）、表出的——③'物的報酬（消費財、公共施設＝享受的）、⑥'サービスの報酬（消

費的サービス、公共的サービス）、③'関係の報酬（威信、尊重、承認）、④'文化的報酬（表出的シンボル）、である。ここで、用具とは、個人にとって直接的なニーズの充足のための資源ではないが、そのための手段となり得るものであり、報酬とは、個人の直接的なニーズを実現するために有用性を発揮し得る資源である。社会的資源は、経済的資源よりも広い概念であり、市場メカニズムにのらない物財の配分形態についての検討がより重要になる。一方、後者、すなわち、社会状態を示す指標と制御手段との関係については、①制御手段による直接的な効果を示す指標、第2次の間接効果、第3次の間接効果、より高次の間接効果を示す指標の解明、②制御手段の行使によって、公共当局がどの程度指標値を動かし得るのか、他の制御手段を使用した場合、指標値に如何なる変化がおきるのか、という点の解明が重要になる。そのためには、操作性の高いシステムモデルの開発、費用効果分析、費用有効度分析などの手法の適用が可能かも知れない。しかし、社会システムにおいては行政的效果が曖昧な部分も多く、制御手段と社会状態の間の媒介要因を特定できないとか、より高次の波及効果の解明が困難であるという問題もある。また、ある特定の公共当局（＝制御主体）が社会状態を直接的に制御するのではなく、例えば、中央省庁が地方自治体のパフォーマンスを制御することによって、社会状態を望ましい方向に制御する場合や、私的活動と公共活動の協働という問題も生じる。この様に、制御の体系はヒエラルヒーをなしており、公共当局間の役割分担、公私の分担の問題が複雑にからみあっているという事実、に、注目する必要がある。さらに、指標には、社会システムの作動にまかせておけば自然に充足される自動制御に関するものと、漸次的に社会的資源を配分することによって充足されるものがあるが、社会指標においては経済指標に比較して手動制御に関する部分が多く、経済における市場メカニズムとは異なる固有の原理が作用しているという問題もある。次の節では、これらの問題点を考慮に入れつつ、社会制御の体系の計画化に焦点を合わせて議論をすることにした。

12) 資源の配分の問題については、例えば、Gilbert, N. & Specht H., *Dimensions of Social Welfare Policy*, Prentice-Hall, Inc., 1974, を参照されたい。

13) 社会的資源のタイプロジーに関しては、富永健一「社会計画の理論的基礎」（経済企画庁国民生活政策課編『総合社会政策を求めて』大蔵省印刷局、1977、所収）、及び、富永健一「社会体系の構造と変動」（川島武宜編『法社会学講座4』、岩波書店、1972、所収）において議論がなされている。本稿では、その定義に依拠した。

III 計画化の論理

既に述べた通り、社会計画とは実際の公共活動を計画的に設計し、制御目標の達成を目指して社会状態を望ましい方向に変動させることを意図しているものであると言える。

そのための、公共当局の計画原理（ないしは行動原理）としては様々なものが考えられるが、それらをまとめてみると、以下の通りになる。すなわち、①最適化原理；社会的資源、制御手段などの制約条件のもとで、目標函数の最大化、ないしは最小化を行なおうとするものである。②極大化原理；この場合は、社会的資源、制御手段などの制約条件を一応考察の対象から外し、目標函数を極大化しようとするものであるが、あらゆる資源においては稀少性が問題となるため、実際の計画化においては現実性が低い。この原理のバリエーションとしては、次の2つがある。すなわち、②'サービス極大化原理；一般の人々は自ら所有している生活手段によって望ましい生活を送ることができるから、ニーズのある人々やハンディキャップのある人々にサービスを集中すれば、当該社会は望ましい状態になると見做すことができる、という原理である。②''マイナス最小化原理；社会システムのパフォーマンスによる逆機能を表わす指標の値を最小化するという原理であり、マイナス要因を除去すれば、社会状態は望ましいものになるという考え方に基づいている。③満足極大化原理；人々の満足が極大化する様に計画化を行なうという原理である。しかしながら、人々の満足を表わす指標と客観的な指標との関連性の解明、及び人々の満足から社会全体の満足を如何に合成するかという、解決困難な問題がある。④規範原理¹⁴⁾；何らかの特定の理念なり価値基準に基づいて計画化を行なうという原理であり、その価値基準が何らかの方法で計量化されている場合と、計

量化されていない場合がある。シビル・ミニマムの理念に基づく計画化は、規範原理によるひとつの例であると言える。⑤許容原理；何らかの制約条件のもとで、目標函数の値が一定の範囲におちる様に計画化を行なう原理であり、この原理は、最適化原理を一般化したものである。社会状態についての計画化の場合、ある一定の数値の達成を目指すよりも、ある一定の水準以上とか、ある一定の範囲の数値を目指す方が、現実的であると思われる。

以上の検討から明らかなように、計画化のためには制御目標（＝目標函数）の設定が最も重要であり、公共当局の行動原理との関係で検討することが必要である。制御目標の考え方については、第2節で述べたが、計画化との関連で言えば、その目標が定数である場合と、変化する場合があり、前者は単純制御（定値制御）、後者は調整を伴う調整（追値制御）と呼ばれている。

社会計画の場合、手動制御による部分が多く、制御目標の定式化、再定式化を繰り返すことによって、社会状態を望ましい方向に誘導しようとする方針をとるため、追値制御の問題が重要になることは言うまでもない。その方法としては、次のものを考えることができる¹⁵⁾。①プログラム調整；目標値 Z が時間 t の函数、すなわち、 $Z=f(t)$ である場合。②観測調整；目標値 Z が他の変数 w の函数、すなわち、 $Z=f(w)$ である場合。②'予想調整；目標値 Z を決定するとき、独立変数 w が時間と共に如何に変化するか解明する必要がある場合であり、 $w(t)$ についての定式化が重要となる。③適応制御；目標値 Z が、それ以前の時点の状態の函数である場合。ここで、時点 t における目標値を $Z(t)$ 、時点 $t-\theta_1$ 、 $t-\theta_2$ 、等におけるシステムの出力を $y(t-\theta_1)$ 、 $y(t-\theta_2)$ 、等とすると、 $Z(t)=f[y(t-\theta_1), y(t-\theta_2), \dots]$ となる。⑤極値制御（あるいは、最適制御）；目標値 Z が、ある函数の最大値、あるいは最小値である場合。すなわち、この函数が、投入量 x 、伝達函数 S, R 、及

14) 規範原理については、Anderson, S. ed., *Planning for Diversity and Choices*, The M. I. T. Press, 1968, に所収されている。Davidoff, P., *Normative Planning*, を参照されたい。また、許容原理については、小室直樹「意思決定」(宮永・塩原編『社会学原論』有斐閣, 1975, 所収)を参照のこと。

15) 追値制御については、Lange, O., *Wetęp da Cybernetyki Economicznej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1965 (佐伯道子訳『経済サイバネティクス入門』合同出版, 1969)を参照のこと。

ひ幾つかのパラメーターを含んでいるとすると、 $Z = \max f(x, S, R, \text{パラメーター})$ 、または、 $Z = \min f(x, S, R, \text{パラメーター})$ である場合をいう。時間と共に変化する x, S, R 、及びパラメーターの値を代入すると、目標値を求めることができる。

この様な調整の方法は、理念的に定式化されたものであり、実際の目標値の設定においては、それが明示的に示されているにしろ、暗黙のうちに仮定されているにしろ、複数の基準が作用しており、複合調整が行なわれている。もちろん、制御目標の設定においては、当該社会システムのニーズ、価値、社会的資源、コストなどの制約条件、動員可能な制御手段との関係が重要であり、それらに基づいて、さらに、制御目標を変更していくのである。この様な追値制御を規定し、制御するための原理が計画原理であると定式化することができる。既に述べた5つの計画原理のうち、どれが望ましいかは一概には結論づけられないが、規範原理、ないしは許容原理によって大枠の計画化

の方向づけを行ない、最適化原理に基づいて、個別的な計画化を行なう必要がある。その場合、最適化原理に基づく計画化は、それ自体としては部分的最適化を目指したものであるが、規範原理ないしは許容原理によって規定される、ということになる。

社会計画とは、公共的意思決定過程との関連において明確にされるべきものであり、社会システムにおける諸活動のプロセスとの関連において検討される必要がある。しかし、その議論については、第5節において詳細に行なうことにし、次の節では、実際の公共的意思決定過程において活用し得る可能性を有している社会指標について、議論することにした。

IV 指標体系の構築

社会指標¹⁶⁾とは、人々の福祉に関連した個別指

- 16) 社会指標の測定論上の諸問題については、三重野卓「社会測定論の基礎概念」(『季刊社会保障研究』Vol. 15, No. 2, 1979, 所収)を参照されたい。

表 1 行政指標の体系化(厚生分野)——例示

行政分野		厚生													生												
主要施策		厚生	保健医療					生活環境の整備					所得保障		年金制度	社会福祉	児童と家庭の福祉		母子対策								
			保健医療	保健医療制	医療療養施設整備	医療関係者養成		生活環境の整備	水道の整備・普及	廃棄物対策		所得保障		児童と家庭の福祉													
予算(百万円)		6707688	2382248	136870	6898	41943		97076	58639	38023		2338983	1424157		1097033												
行政目的			健康水準の向上	医療機会の均等	施設の充実	医療関係者の充実		公衆衛生の向上	水道整備水源確保	処理能力の改善		所得保障の充実															
基礎的データ			人口構成世帯数可住地面積	患者数	病院数病床数など	医師数看護婦数など			年間取水量	し尿排出量・排出量		所得分布															
行政活動指標					各種設置認可件数	各種養成数など			水道事業数など	施設数など																	
行政成果指標	一般国民		死亡率有病率	受療率	人口当り病院数など	人口当り各種医療関係者数			水道普及率など	処理率など		エンゲル係・平均消費性向															
	受益者集団類型	[乳幼児]	周産期死亡率																								
		[児童]																									
		[青少年]	有病率																								
		[成人]																									

注：採用されている指標数 414 個

標を体系化したものであり、それらの指標は、公共活動によって制御可能なもの、私的活動によって充足されるもの、公共活動と私的活動の協働によって充足されるもの、から成り立っている。社会制御指標とか行政指標と呼ばれているものは、この様な指標の中で公共活動によって制御可能なものに焦点を合わせたものであり、当該社会システムにおける中間財的なものについての指標化、及びその成果についての検討が中心となる。もちろん、行政指標という場合には、社会指標では一般に取り扱われない農業や産業分野についても制御可能性の観点から指標化されるが、ここでは行政指標研究会の『行政指標』¹⁷⁾における厚生分野について、検討を加えることにしたい。

ところで、行政指標研究会の指標体系は、①主要施策と予算、②行政目的、③基礎的データ、④行政活動指標、⑤行政成果指標、からなるマトリックス形式のフレームとなっており、その構成要素の内容は以下の通りである（表1を参照のこと）。

①主要施策と予算；施策とは、法令により定められた目的（または目標）を充足するために各省庁によって組織化され、相互に関連づけられた活動の集まり。予算とは、施策を遂行する上で必要とされる費用。②行政目的；施策の遂行によって達成しようとする目的（または目標）。③基礎的データ；施策の対象（地域）あるいは施策の外部環境など、施策を考察する際の基礎となるデータであり、実務上の要請に基づいて設けたもの。④行政活動指標；行政活動とは、施策を実行する上で必要とされる事務、事業で、行政目的の達成に資するような成果を生み出すものをいい、行政のこれらの活動量を指標化したものが行政活動指標である。⑤行政成果指標；行政の成果とは、行政の諸活動の結果として実現された社会状態の変化をいい、例えば改善の度合や受益者数を指標化した

ものが行政成果指標である。なお、制御手段別（規制、給付、指導など）、及び制御主体別（中央省庁、地方自治体）などの整理については、行なわれていない。

この様なマトリックス形式のフレームの特色は、以下の通りにまとめることができる。①表の横軸により、行政施策の構造を階層的に一覧できる。とりわけ、施策を階層的に細分化することによって、上位レベル、下位レベルのそれぞれに指標を対応づけたという点に特色がある。②表の縦軸により、主要施策—予算—行政目的—行政活動指標—行政成果指標の関連を一覧できる。また、指標体系の行政成果指標の欄を、一般国民に関するものと特定の部門（受益者集団類型）に関するものに区分することによって、行政成果を詳細に解明することができる。③マトリックス構造としたため、構成要素や指標項目の細分化、統合化、追加、あるいは位置の組み替えが可能となる。既存の指標体系では、社会的関心ないしは福祉領域を大分類、中分類、小分類からなる関連樹木型の構造にまとめることが多いが、その場合、中分類レベルの概念を細分化あるいは統合化すると、その影響は指標体系全体に及ぶという意味で、柔軟性がないという問題がある。この様な欠陥の克服を目指したものが、マトリックス形式のフレームであると言える。④指標値に対する行政的な制御の可能性という観点から縦軸についてみると、行政成果指標よりも行政活動指標の方が、また、横軸についてみると、上位レベルの指標よりも下位レベルの指標の方が、原則として制御可能性が高いと考えられる。社会指標とは、最終的なアウトプットについて指標化したものであるという定義があるが、行政成果に関する指標で、かつ横軸において上位レベルの指標は、社会指標と同種の指標であると思倣することができる。④マトリックスの各セルを検討することによって、個別指標の存在の有無、開発すべき新しいデータや施策の不十分な部分などを明らかにすることが可能になる。

社会指標を開発するためには、何らかの理論モデルが必要不可欠であるという立場があり、とりわけ、社会システムモデルの構築が必要であると

17) 本節の作成においては、行政指標研究会編『行政指標の体系化に関する研究』行政管理庁、1979、の第2部が基礎となっている。なお、その考え方は異なるが、マトリックス形式のフレームを採用しているものとして、直井・高橋・三重野・矢代他『茨城県福祉指標』福祉指標研究会、1975、がある。

されている。その場合、各個別指標はそのシステムモデルの中に位置づけられ、選択されることによって社会状態の認識のために活用されるということになる。しかし、操作可能な一般的な社会システムモデルが構築されていない現状において、この研究方法をとることは不可能であるため、既存の施策を検討し、指標体系を構築するという方針をとることも有意味であろう。もちろん、このマトリックス形式のフレームは、個別指標間の相互関連性について理論的に解明したものにはなっていない。マトリックスの各セル内、及び各セル間の関係をきめ細かい実証的研究によって明らかにし、内生変数と外生変数を確定することを通して、因果連鎖のモデルを構築していくという作業が必要とされ、また、そのモデルで使用された指標が社会状態のどこに対応しているかを明らかにするためにも、指標体系化のためのフレームを精緻化するという作業が必要とされるのである。

さらに、本研究は既存施策に依拠したものであるため、公共政策として制度化されている度合、及び公共当局の関心の広さに規定されるという問題がある。住民のニーズ・価値を考慮に入れながら、行政目的について再検討し、かつ、行政評価のための基準を如何に設定するかという点について検討していくという作業も必要であろう。この様に多くの問題点があるとは言え、社会状態の制御可能性に焦点を合わせた指標化の例としては、先駆的なものであり、単なる現状認識のみならず、計画化のための用具としても利用し得る可能性があるという点に、注目する必要がある。

V 公共的意思決定過程と社会指標

社会指標を公共的意思決定過程において活用しようという問題意識は、社会指標研究の初期の段階から一般化していた。本節では、公共的意思決定過程を、①計画策定過程、②政策プログラム策定過程、③政策プログラム実行過程、の3つの段階にモデル化したい¹⁸⁾。これらの段階は、既に述べた用語によると、①と②は制御(ないしは情報)空間、③は実物(実行)空間と関連があると規定することができる。図2は、これらの空間概念を

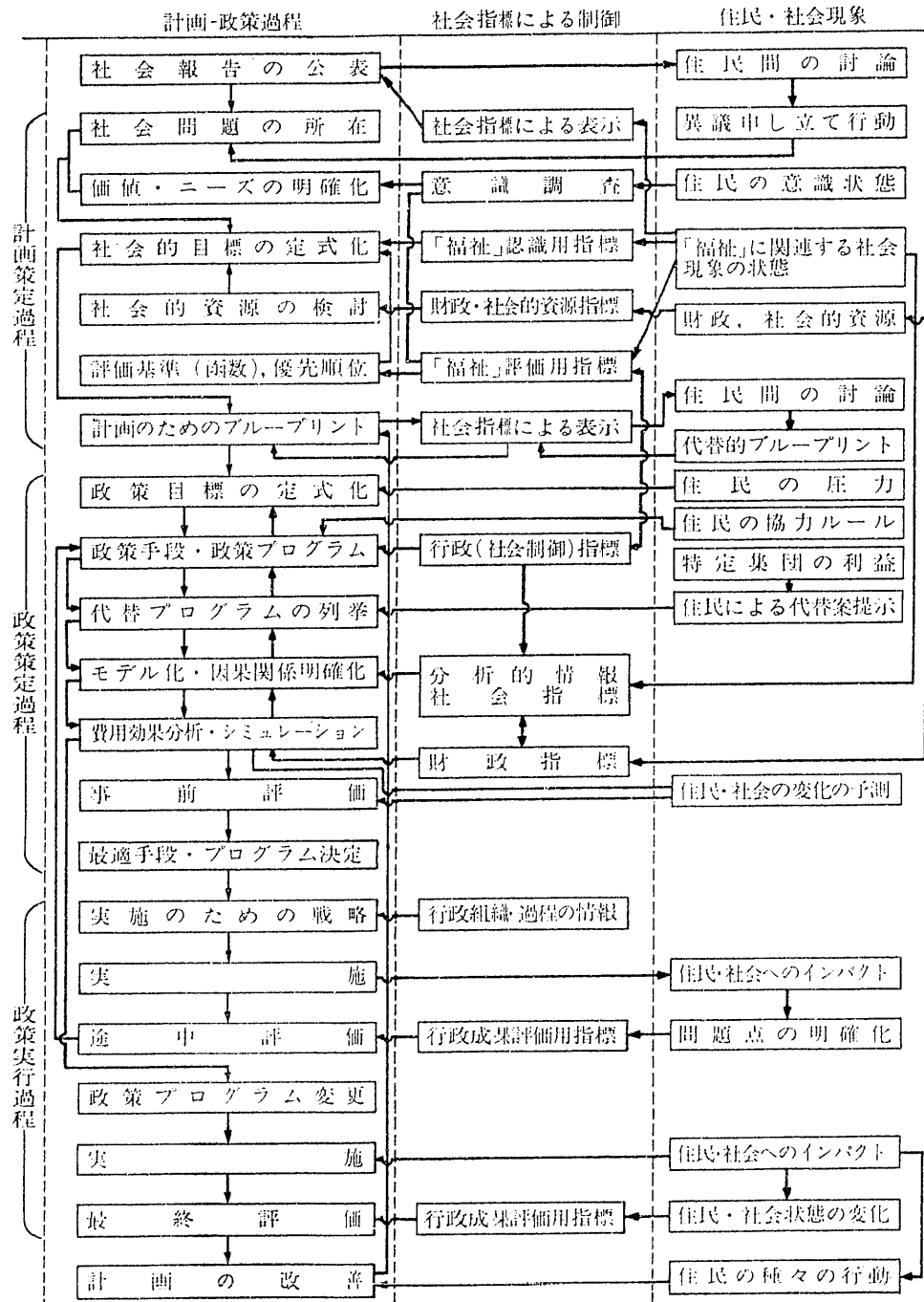
考慮に入れつつ、①指標、その他による情報処理、②社会状態の変化、について位置づけたものである。以下、この概念図式について、検討を加えることにしたい。

まず、第1の計画策定過程においては、次の作業が必要とされる。すなわち、①公共当局が、社会指標の数値や当該社会のニーズ、価値、及び住民の陳情、異議申し立てなどを検討し、社会問題を明確にするという作業が必要とされる。②それと同時に、利用可能な社会的資源、財源などを考慮に入れながら、制約条件を明らかにし、社会的目標(福祉目標)を設定し、その目標達成のための計画案(=社会計画)を作成する必要がある。このような社会計画は、大局的な見地から策定されるべきであり、“望ましい社会状態”についてのひとつのブループリントであると見做される。この計画は、社会指標によって表示され、何らかの計量社会モデルによって裏付けられる必要がある¹⁹⁾。

ところで、既に述べた福祉水準を評価するための指標は、それ自体、当該社会の状態を知るために意義があるが、さらに、社会的目標(ないしは福祉目標)の達成状態を評価するものとして明示的に設定されることが望ましい。従って、社会的目標を何らかの指標によって表示する場合、「本来的な望ましさ」によって福祉のスコアに変換することが望まれ、計画化の原理との関係でいうと、規範原理と許容原理が重要になる。それに対して、実際の行政活動では、このような社会的目標を具体化、細分化し、個別的な行政部門ごとの実行計画を策定する必要があるが、ここではそれを、「政策プログラム」と命名することにしたい。このような具体化、細分化された制御目標が、政策目標であり、政策的実現可能性を十分に考慮に入れた最適化原

18) 本節の作成においては、三重野卓「社会指標構築の現状と課題」(『現代社会学』Vol. 5, No. 2, 1978, 所収)の第4節、「社会指標と公共政策」がその基礎となっている。また、意思決定過程については、Ostrom, C. W., *Defense Expenditure Policymaking Process, The American Political Science*, Vol. 72, 1978, が参考になる。

19) モデル化については、例えば、Taylor J., *Instructional Planning Systems*, Cambridge University Press, 1971, を参照のこと。



資料：三浦野卓「社会指標構築の現状と課題」(『現代社会学』10) 講談社、1978) の pp. 25 を若干修正して作成

図2 意思決定過程と社会指標

理によって設定されるべきである。社会的目標と政策目標は、それ自体、目標—手段、アウトプット—インプットの関係になっていると言える。

以上の様な、政策プログラムの策定過程においては、政策目標の設定が課題となるが、さらに、①その目標を達成するための代替案を列挙し、②その各代替案を実施した場合の成果を分析するための何らかのモデルを作成し、③その代替案の事前評価を行なう、という作業が必要とされ、それによって最適なプログラムが設定されるのである。ただ、実際の行政においては事前評価を行なうことは困難であり、指標の活用としては、事後的に社会状態を認識するとか、警告情報を与えるためにしか活用できない、という議論もある。その批判に答えるためにも、精緻に各指標間の関係を解明し、公共当局によって制御可能な部分を明らかにするという作業が必要とされ、既に述べた、行政指標の体系化がその基礎として重要になるのである。

それに対して、政策プログラムの実行過程においては、政策目標の達成状態についての検討と間接的効果の測定が重要であり、その作業をふまえて、政策プログラムを再構成し、再び行政活動を行なっていくというフィードバックのプロセスが必要となる。もちろん、その場合、社会的目標、政策目標をも変化させていくことが必要なことは、言うまでもない。

ところで、この様な社会指標が、公共的意思決定過程において使用され得るか否かは、社会指標の制度化の度合にかかってくる。この制度化のためには、①社会指標が恒常的に作成され、蓄積されると共に、住民に対して公表されること、②理論的研究と実証的研究の相互作用によって、個別指標の妥当性が確保されること、という2つの前提が必要とされる。しかしながら、社会指標を実際の公共活動に使用する場合、単に社会指標が制度化されているだけでは十分とは言えない。制

御主体や実行部門の構造的脈絡を無視して議論しても、有意的な結果をもたらすとは思えない。K. Popper²⁰⁾が述べている通り、「色々な社会制度のうち少数のものだけが意識的に設計されているにすぎず、それに反しておびたしい大多数の制度は、人間の行動の設計されない結果として単に成長してきた」という点を銘記して、小さな様々な調整、再調整によって、社会を望ましい状態に改善していく、漸次的社会工学（ピースミール・ソーシャルエンジニアリング）を具体化していくことが現在の課題であると言える。

結 語

実際の社会計画論は、理論的にも方法論的にも極めて未熟な段階にある。最終的には、何らかの社会システムの一般理論、操作性の高い計量モデルを開発していく必要があるが、性急にその成果を望むのではなく、きめの細かい実証的研究を積み重ねることによって、社会指標の妥当性を確保していくという研究方法が、現在必要とされている。また、単に理論的関心のみから社会指標を構築し、社会計画を構想するのではなく、どういう情報が公共的意思決定過程のどの部分で必要とされるかという、社会指標に対する現実の行政的要請を考慮に入れて、研究を推進すべきである。行政の各部門が有機的に関連づけられ、各制御主体間、制御手段間の相互調整、斉合化を行なうための何らかの機構が制度化されていないと、社会計画の策定がかえって逆機能を顕在化させる結果になるかも知れない。計画化の目標とするものは、意思決定の合理化、科学化であるが、その場合、社会状態の質的側面が捨象され、人間疎外がもたらされる危険性も大きいという点に、十分注意する必要がある。

20) Popper, K., *The Poverty of Historicism*, Routledge & Kegan Paul, 1957 (久野・市井訳『歴史主義の貧困』中央公論社, 1961) の chap. 3 を参照のこと。