

アルフレッド・J・カーン 著

『社会政策と社会計画の研究』

Studies in Social Policy and Planning, By Alfred J. Kahn, New York:

Russell Sage Foundation, 1969, 326 pp.

『社会計画の理論と実際』

Theory and Practice of Social Planning, By Alfred J. Kahn, New York:

Russell Sage Foundation, 1969, 348 pp.

高橋 紘 士

最近わが国でも、経済成長重点主義がもたらした種々の社会問題の噴出を契機として社会開発の推進が主張され、さらに社会計画の必要性が論ぜられるようになってきているのは周知の通りである。

しかしながら、社会開発、社会計画といってもその意味するところはきわめて多様であって、論者によっても異なった使い方が見られ、必ずしも明確に概念化されているわけではない。

社会計画といってもそれは全体社会の計画化というきわめて広い内容から社会福祉行政の計画化という限定された意味に至るまでの幅の広い概念として流通しており、このような多義性が、しばしば混乱を招いているように見うけられる。

それではこのような混乱を克服し、社会開発、社会計画という概念を学問のレベルにおいても、実践的・政策的レベルにおいても、意義のあるものとするためにはどのような作業が要求されるのであろうか。それにはまず第1に、その意味内容を社会的現実の動向のなかに探り、経験的な基礎の上に概念を構築しなければならない。第2にそうして得た概念を既存の知識のシステムの中に論理的な形で組みこまなければならない。そうしてはじめて、その概念は、社会的現実を処理するための有効な用具となり得るのである。

ここに紹介する Alfred J. Kahn の手になる2つの著作はこのような作業を行う上で見のがすことのできない重要な文献であるように思われる。

『社会政策と社会計画の研究』(*Studies in Social Policy and Planning*) と題された第1の著作は社会計画についてのアメリカを中心とした諸経験の事例研究である。コロンビア大学の社会事業学部の社会政策および社会福祉計画担当の教授である著者の、学者としての調査研究活動およびアメリカおよび国連をはじめとする行政

機関でのコンサルタント、そして種々の民間の団体での助言者としての実際の活動を通じて蓄積された経験と知識に基いて、具体的な社会計画の事例研究がこの書物でなされている。

この書物の章別編成は次の通りである。

- I 事例の課題と機能
- II 貧困に対する闘い——国家レベルでの問題中心的計画
- III 少年非行——地域レベルでの問題中心的計画
- IV 所得保障——定義と課題
- V 社会計画家と都市——課題の展望
- VI 地域社会の精神衛生——計画の境界と政府間の関係
- VII 地域レベルでの社会サービス提供——計画編成の境界
- VIII 社会計画の地平線

以上のように大変多岐に亘る事例が取り扱われているが、これらはいずれも社会計画の概念を確定するための素材として有機的に構成されているのである。著者は社会計画の水準と型を全体的な枠組、利用される知識内容、計画のプロセスの特徴、計画実施の機関のレベルと部門の4つの次元に分類し、それぞれのケースをこの4つの次元に照応させながら考察を進めていく。

貧困に対する戦争は、総合的 (comprehensive) な枠組による問題中心の多分野に亘る知識を利用し、計画の課題と体系および政策が計画プロセスで重要とされ、しかも国家レベルでの多部門に亘る社会計画として位置づけられる。そして貧困に対する戦争の前提となった諸事実——貧困者数の推定の問題、そして経済的収入には還元できない、貧困の文化の問題——の検討がなされ、それらの問題解決のための諸方策の選択の可能性と、諸方策の基礎となる経済機会法 (Economic Opportunity

Act)の意義が検討され、具体的な行財政措置および実際に展開された諸プログラムの概要の紹介が行われている。そして、総括として、このような総合的な社会計画がかえって実施の際にプログラムの断片化を招き計画実施の中央集権化による効率の低下があいまって必ずしも所期の効果をあげ得なかった点を指摘し、この点に今後の課題を見出している。

貧困に対する戦争が国家レベルの社会計画であったのに対し、少年非行の問題は、地方レベルの計画を必要とする。しかも、それは問題中心の多分野間の協働を要求する。非行への直接の予防活動としての法規制に加え、非行に至る前段階での諸サービスの提供が有機的に結合されて、少年非行防止の政策の計画化が可能になる。従って司法制度のみならず教育をはじめとする各種の社会サービス間の調整が必要となってくるのである。

以上に述べた事例はいずれも問題中心の総合的アプローチを必要とするものであったが、所得保障は、ひとつの部門内での計画化が問題となる。既存の所得保障の諸制度を再検討し、より総合的な所得保障のシステムを設計するための課題を明らかにしようとしている。それはより広い財政、およびマンパワー政策との関連で、効果的な所得保障システムの設計という課題なのである。

さて、社会計画の中心課題のひとつに、物的施設との関連において、社会計画の問題を考察するという課題がある。社会問題は常に一定の物的な環境条件の係り合いで生じてくるからである。物的施設の配置計画あるいは都市再開発、住宅建設計画等は必然的に社会計画として把握されなければならない。物的計画はしばしば技術的な計画として見られがちであるけれども、その計画の実現にはさまざまな政治過程が働き、しかも行政的諸機関の調整が必要となってくるのである。

また、地域社会における精神衛生サービスは、アメリカにおいては国家レベルと地域レベルでの調整の困難な領域となっている。精神衛生サービスは医療サービスとして国家レベルで統合されているものの、具体的なサービスの対象者は地域レベルの他のサービス対象との重複が多くみられ、サービス提供の施設、マンパワーの配分等の面で、計画的調整を必要とする領域となっているのである。

地域レベルでの非医療的、非貨幣的な社会サービスも社会計画にとって重要な課題を提起する。各種の社会的サービスを対象者のニーズに応じて効果的に提供するためのプログラム編成がそれである。情報の提供から始まって特殊なサービス提供に至る一連の社会サービス活動

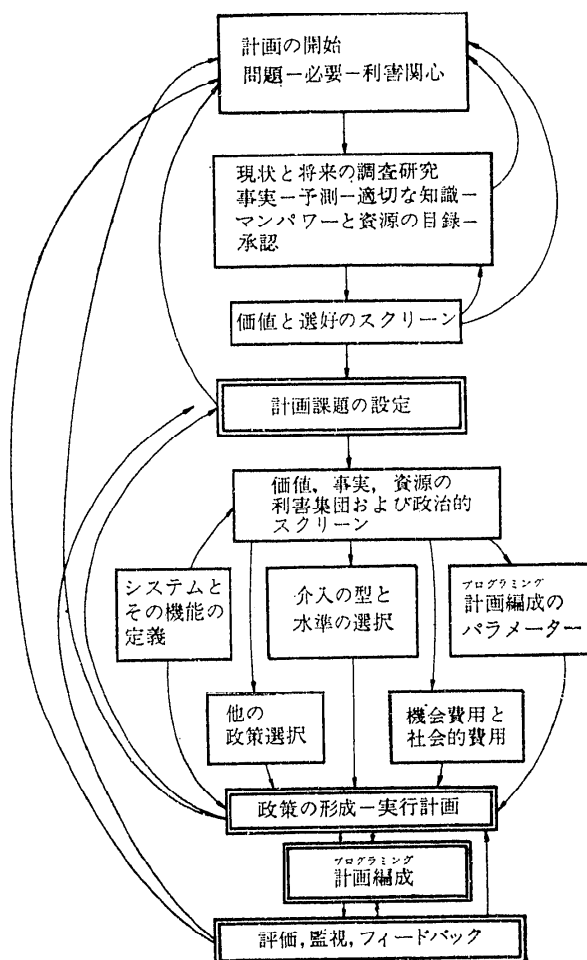
を計画的に編成し、調整するための制度と方法の開発がこの領域での問題になるわけである。

以上のようなアメリカを中心とした社会計画についての考察の後に著者は低開発国の開発計画について筆を進め、これらの国々における社会計画の意義について触れ、最後に、社会計画が真に実効のあるものとなるためには解決しなければならない問題が多く残されていることを強調してこの書物の結びとしている。

著者がこの事例研究で行おうとしたことは、従来の社会計画を論じた書物にしばしば見られた単に社会計画の必要性を説くだけの「理念論」ととどまらずに、具体的な施策の経験のなかから社会計画の根拠をさぐることによって得られる概念の明確化、豊穡化であった。そしてその試みの上にたって、より一般化された社会計画の理論を構築しようとしたのが、『社会計画の理論と実際』(Theory and Practice of Social Planning)である。

この書物の章別編成は次の通りである。

図 計画過程の相互関連



- I 社会計画とは何か
- II 社会計画とアメリカ社会
- III 計画策定作業の設定：事実、予測、目録
- IV 計画策定作業の設定、価値と選好
- V 政策形成と実行計画^{スタンディング・プラン}
- VI 政策：介入の類型と水準
- VII 政策についての考察
- VIII 計画編成についての一般的考察^{プログラミン}
- IX 計画予算と費用対効果^{プログラム}
- X 社会サービス提供の計画編成
- XI 計画、評価、フィードバックのための組織
- XII 枠組、その展望

本書の目的は「社会計画という概念の特定化と洗練および計画策定、実施の試みの際に生じる知的課題と政治的な課題との相互関係を明らかにしようとするもの」である。このような観点から、社会計画の定義とそのアメリカ社会での意義について論じたのち、Ⅲ章以降では、社会計画を相互に関連しあう一連のプロセスとしてとらえて議論をすすめていく(図参照)。そしてこの図式の中に既存の社会計画、社会政策での経験と知識を位置づけ社会計画論の体系的展開を試みている。

本稿では特にⅠ章、Ⅱ章を詳細に紹介してみたい。Ⅰ章は社会計画の定義づけの試みを通じて、社会計画の論理構造を明らかにしようとしており、Ⅱ章では、社会計画が、現代の産業社会にどのような意義を有しているかを明らかにしようとしている。いずれも、既存の業績をふまえた周到な議論を展開しており、従来の多義的な社会計画概念のあいまいさを克服しようとしており、われわれが社会計画を論ずる場合の出発点になり得る内容がふくまれているように思われる。

著者は計画を、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。これらは、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、そこに合理性を追究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、規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よような場合。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^{バーゲニング}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、優先順位の選択
- ⑥ 行政上の決定

さてこのような社会計画のプロセス、はたらく、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、経済開発との対応における社会開発計画としての社会計画

このような様々な領域で社会計画を考えることは、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。

さて、以上のように定義された社会計画が具体的な社会との係り合いにおいてどのような意味をもつのであるか、その点についての考察がⅡ章の社会計画とアメリカ社会である。

周知のようにアメリカ社会には、ピューリタニズム、社会ダーウィン主義およびレセフェールの思想に支えられた反計画的エートスが存在している。しかしながら1930年代の大恐慌以降、政治、経済、社会の相互依存の稠密化の産物として、連邦政府、地方政府が計画編成を行うようになり、この反計画的伝統は時代遅れとなった。政府による介入の分野は財政、金融政策等の経済部門、保健、教育、住宅、福祉等の社会部門、福祉部門、そして経済的・物的・社会的諸計画に架橋をかけるためにデザインされた開発計画等に及んでいる。このように現在のアメリカ社会は「安あがりの政府」の仮定から逸脱し、包括的計画化への努力が随所に見られる。例えば、1964年に始まった「偉大な社会のための計画」、1966年の「モデル都市法」に始まる計画等はこの実例である。そしてこのような計画化への趨勢を技術面から可能にしているのは、P. P. B. S. 等に代表される経営、管理技術の発展である。

さて、このようなアメリカ社会における計画化への趨勢は、実は産業社会の発展過程での計画化への趨勢というふうに一般化して考えることができる。経済成長と生活水準の向上という産業社会に課せられた2つの目標の達成のためには、計画の導入が不可避であった。計画はまず経済の領域から出発し、計画の問題は、計画を行うことそのものの可否ではなく、何をいかに計画するのかという問題が問われるようになった。そのような状況では政府の役割を、プラグマティックに考え、介入者、保険業者、あるいは調停者の役割を演ずるものと考えられ

るようになってきた。

そして、①社会的諸サービスの最低規準の保障、②市場的規準以外の便益、権利の賦与、③完全雇用、経済成長、所得の安定等の確保に関する集成的要求とその維持の3点によって特徴づけられる福祉国家的段階への移行は、ミュルダールのいう「調整のための計画化」を必要とするようになる。ここで、社会計画という概念が、社会の発展の新しい局面を示すものとして登場してくる。

社会計画の段階とは、①選好、価値について、意識的な決定が重要となり、②それまで私的消費という観点からのみ考えられてきた消費者主権に対し、新しい方向づけを發明することを必要とし、③生産およびサービスについての市場的定式化とは別の方式による生活のデザインについての諸個人の能力を確保することにより、④従来ユートピア的と見なされてきた、人間の理想の実現の可能性を高めるような段階である。この段階においては、社会的諸施策を、社会問題に対するその場しのぎの対応ではなく、基本的社会目標の考察の上に立って展望し、デザインすることが要求される。それは、ダニエル・ベルの言葉を借りれば、「契約社会」から、社会的選択、集成的決定を進めるために市民の参加を保障し、プライバシーの保全にも万全の注意を払う「共同社会」(communal society)への発展という方向で社会計画を考えていこうとすることに他ならない。

もちろん、計画化、特に社会計画における最大問題はマンハイム以来繰り返して指摘されてきたように、デモクラシーと計画が、いかに両立し得るかというものである。

第1に、計画を上からの統制の道具としてではなく、分権化と多元主義に基づく社会の利害の調整の道具として確立しなければならない。第2に、計画とは合理的な思考方法による、複数の代替案を提出する方法なのであって、計画家に最終的な決定権を委ねてはならない。最後に計画の進展に伴ってデモクラシーを維持するための新しい制度化を必要とする。それらは計画に関する情報の公開のしくみの確立、スカンジナビア諸国に見られるオムバズマン制度のような市民の手による行政監察制度の確立。そして、法的な人権概念を社会変化に合わせて拡張、定着させること等である。

以上が、I章、II章の内容の紹介である。そして、これに続くIII章以下で、計画課題の設定、政策形成、介入の型と水準、計画編成、予算と費用対効果、サービス提供、フィードバックそして評価という計画過程の各段階別(図参照)に、概念の詳細な検討と精緻化を試みている。この試みは、社会計画を一連のプロセスとして理解

し、実際の社会計画が対象とする領域の多様性を認めつつ、そのプロセスの論理構造に重点をおいて統一的に把握しようとしたものである。

このような社会計画へのアプローチは、P.P.B.S.やシステムズ・アナリシス等の社会工学的管理技術の発展に示唆されたものであり、社会福祉、社会施策の領域への政策科学的接近の確立を目指したものだといえよう。

1950年代におけるH.D. ラスウェルによる政策科学の提唱以来、社会科学の発展のひとつの方向に、応用科学化、技術学化が挙げられるが、この2つの著作はこのような流れの中で社会福祉、社会施策を「社会計画」の「デザインの科学」(H.A. サイモン)として、経験的な事例研究と理論研究を通して確立しようとしたもので、その意味でのパイオニア的な仕事として評価できるように思われる。

しかしながら、社会計画を論ずるにあたって、もうひとつの立場についても考慮を払う必要があるように思われる。それは「社会計画」の「批判の学」ともいうべきものである。カリフォルニア大学パークレー分校のChester W. Hartmanが*Social Work*誌(1971年4月号)に寄せた本書の批評において、「社会計画は少くとも表面的には、あらゆる時代において、社会の大小の問題に適用可能な概念と用具の道具箱となってきた。……しかしながら、もしわれわれの社会が、経済・社会秩序、生活様式のなかに本質的な根深い問題をかかえているのに気がついたならば、社会計画はそれを解決するための何ものをも提供することはないことに気づくであろう。むしろそれは、社会の根底的変革にとっての梃子となるべき大衆運動や政治のダイナミズムを隠蔽する擬似技術の役割しか果たさないであろう」と述べているような、社会計画を虚偽意識^{イデオロギイ}と見る立場からの「社会計画批判」である。

先の紹介でも触れたような、社会計画の実施主体の役割をになう政府に対し「調停者」という役割を賦与することは、メダルの一面しか見ないで、社会計画を論ずることになるのかも知れないのである。

ともあれ、これから社会計画を論ずるにあたって、この2つの著作は、出発点になり得る多くの素材を提供しているように思われる。少くとも評者にとっては、この著作を手掛りに、日本の社会的現実との関連において、社会計画とは何を意味し、また、どのような方法論が可能となるかを、考えてみたいと念願しているものである。

(たかはし ひろし 社会保障研究所研究員)