

社会計画の国際動向

保坂哲哉

はじめに

与えられたテーマについて、社会プランニングをめぐる二つの流れに限って取り上げることとしたい。一つは西ヨーロッパ諸国における社会保障のプランニングをめぐる動きであり、他の一つは低開発国の社会発展をめぐる主として国連の活動である。この二つを取り上げるのは情報の制約によるからであるが、かなり次元の違う問題がある程度時間的な順序にしたがって配列することにより交互に織りまぜて概観してみることにする。いずれの場合にも非共産圏諸国が対象となるが、これらの国々におけるプランニングの傾向は、第二次大戦後の時期について、少なくとも三つの段階を区別することができると思う。第1段階は戦後復興期で、大部分の国々が復興計画をつくるが、1950年代に入ると冷戦のもとでプランニングを採用する国は限定される。第3の段階は1960年代に入る頃からで、一方では冷戦の緩和、他方では国連、OECD、ECなどによる国際的長期経済成長率目標の設定、ないし中期経済プログラムの作成によって、なんらかの形のプランニングを採用する国の数が、先進国、低開発国を通じてふえていく。

実はこの第3段階の国際的なプランニングへの趨勢のなかに、先進国の社会保障プランニングと低開発国の社会プランニングを結びつける多少の理由がありうるのではないかと考えたわけである。もちろん、この両者に内的関連はないので一応別の流れとして叙述される。

I 部分的将来構想としての社会保障計画

ベバリッジは、1942年の『社会保険および関連サービス』と題する報告書¹⁾のなかで社会保障計

画(Plan for Social Security)を提示した。この計画は現行制度の評価、過去における経験の分析、将来の展望のうえに立った福祉部門の改革プログラムで、より広範囲の社会政策に関する一般的なプログラムの一部となるべきものであった。けれども、そういう一般的社会プログラムが別に用意されたわけではない。社会保障計画自体にしても、経済計画や国民計画の枠組みのなかに位置づけられたわけではなかった。とはいえ、ベバリッジが社会保障計画をより広範な社会政策的・経済政策的考慮なしに提案したと考えるのは正しくない。時間的な順序はあとになるが、ベバリッジは1944年『自由社会における完全雇用』と題する第2の報告書²⁾をまとめているのである。そこで彼は社会保障計画を雇用政策そして経済政策のなかに一応位置づけている。

ベバリッジは、失業の原因を三つあげたのち、完全雇用の達成のための対策をそれに対応して列挙した。適切な総支出水準を常時維持すること、産業立地の規制、組織的な労働移動の確保、がそれである。とくに第1の条件を重視し、それは自動的に満たされないから国家が責任をもって行なうべきことだと考え、完全雇用政策(Policy for Full Employment)を提案したのである。その核心となっているのは、社会的優先順位にしたがい、経済システムの安定と拡大をもたらすよう設計された計画的支出に関する長期プログラム(long-term programme of planned outlay)であり、具体的な政策用具として新しいタイプの年次予算の作成を提唱している。この年次予算の立案と運営は

1) 山田雄三監訳『ベバリッジ報告・社会保険および関連サービス』至誠堂、昭和44年。

2) W. Beveridge, *Full Employment in a Free Society*, 1944.

優先順位にしたがって行なわれなければならないとベバリッジは強調し、優先部門として窮乏・疾病・無智・陋隘に対する攻撃および大量失業を予防するための産業・経済の再装備を緊急課題とすべきだと主張した³⁾。

ベバリッジは、完全雇用政策、社会保障計画と言葉を厳密に区別し、政策と計画の違いおよび完全雇用政策として経済政策が計画たりえないことを強調している。彼によれば、自由社会における完全雇用政策は、市民の基本的自由を侵すことなく、個人はその生活全体、生涯全体にわたる支出を計画することが許されるという条件のもとで行なわれるのであって「計画」ではありえない。つまりあらかじめ進むコースを決めることはできないのであって、それは制御不可能な条件のなかで、そのときどきの状況に応じて操縦されるべき「政策」である。それに対して、社会保障に関しては計画が用意されなければならない。それは各個人が社会保険からなにが期待できるかを知って、自分の特別のニーズに合った支出計画を立てることができるよう、できるかぎり確固としたものでなければならない。つまり社会保障計画は個人が自分の経済計画を立てる前提として必要であるが、完全雇用政策そして経済政策は、個人やその他の個別経済主体の自由な経済行動のうえに運営されるから、計画の対象とすることはできない、というのがベバリッジの考え方であった⁴⁾。約20年を見通した社会保障財政予測を立てながら、それを、国民経済の成長や構造的変化と結びつけて社会保障のあり方を検討するということは、少なくとも報告書のなかでは試みられていない。

この最後に述べた視角は、1952年西ドイツでゲルハルト・マッケンロートが明確に打ち立てた。彼は、社会政策学会において、「ドイツ社会計画による社会政策の改革」と題する講演⁵⁾のなかで社会改革（社会保障を中心とする）の考え方を発

表した。それは、変化した経済社会条件に適合するように社会政策の考え方を切り換え、社会保障を新しい原理に立脚してプランニングによって確立することを提唱したものである。通貨改革を終えて間もない西ドイツの経済情勢におそらく影響され、彼が強調したのは、社会保障を国民経済循環と社会の全体構造にすべての面で同調し噛み合うようにいかに再編成するかであった。そのための社会ニーズについての広範囲なリストをつくってその優先順位を決め、国民経済の趨勢や変動に応じてこれらのニーズを充足するかどうか、またどの程度充足するかを決めるべきであると考えた。マッケンロートははっきり述べてはいないが、社会計画の前提としてなんらかの経済プランニングないし経済予測が必要であることは明らかである。彼はすでにその弟子ハルトムート・ヘンゼンとともに社会保障と国民経済を結びつける統計システムの研究に着手していたのである。

しかし、新自由主義を基調とする当時の西ドイツ連邦政権は、社会分野においても計画化には反対であって、計画と名のつく社会改革プログラムはついにつくられることがなかった。それに対して、野党の社会民主党は、ワルター・アウエルバッハらの学者グループに委託して『ドイツのための社会計画』⁶⁾を作成し、1957年に刊行した。ここでは、社会政策と経済政策の間には密接な相互関係があること、社会分野での財政を総合的に把握して経済政策上の判断を行なうには、社会部門の財政全体についての多年度計画が必要であるとして、将来20年間にわたる社会保障財政予測を行なった。

このほかにも1963年にイタリアの国民経済労働審議会が発表した社会保障改革プログラムが、経済計画とは関係なくつくられるという部分的計画の例としてあげられる。けれども、これらの社会保障計画は、いずれも一つの構想にすぎないのであって、それ自体は、調査、計画作成、実施、経過報告、評価、計画修整といった一連の過程の反復継続という形で行なわれるプランニングとは

3) 同上書, pp. 29-31.

4) 同上書, p. 38.

5) G. Mackeuroth, "Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan", *Verhandlungen auf der Sondertagung des Vereins für Socialpolitik*, 1952.

6) W. Auerbach, et al., *Sozialplan für Deutschland*, 1957.

区別されなければならない。

II 発展プランニングと社会プログラミング

第二次大戦後における社会政策分野での新しい動きのなかで、社会計画に関係深いものとして二つのことをあげることができる。一つは多数の低開発諸国、新興独立国で経済プランニングを採用しはじめたことである。経済計画を作成することによって国民的目標が提示されるが、そのなかには生活水準の向上、社会的・経済的不平等の是正といった社会目的が含まれるのが常である。ときにこれらの社会目的は教育の普及、衛生施設の整備、社会保障の創設など具体的な社会プログラムの改善という形で表現されることもあった。一般にプランニングにおける社会分野の活動は、こうした部門プログラム別の接近が中心であった。第2の特徴的な傾向は、まさにこの点に関係してくる。それは多くの専門的国際機関の創設とその活動の強化である。

国際機関とくに国連とその専門機関は、それぞれの専門分野に関する国際基準の設定、勧告の採択その他情報の交換、専門家の派遣、職員の訓練などの活動を通じ低開発諸国における社会プログラムの発展に貢献した。こうした活動の一環として1955年のWHO総会で決定されたマラリア撲滅プログラム、1960年アジア地域のUNESCO加盟17カ国が採択したいわゆるカラチ計画、さらには1966年第8回ILO加盟アメリカ州諸国会議が決議したオッタワ社会保障綱領(The Ottawa Programme of Social Security)などがあげられる。これらは、たんに国際的レベルでの意志表示にとどまらず、個々の国々における社会サービスのプランニングとプログラミングを刺激し強化した。

たとえば、カラチ計画についてみてみよう。1962年の教育担当大臣会議においてカラチ計画の実施方法と実現手段が議論された。1980年までに最低7カ年の初等教育を実現するという一般的目標に対し、各国は年限と日程を自国の状況に合わせて調整し、それぞれの計画をつくったのである。東京で開かれた1962年の大臣会議は、「われわれのさまざまな現状を検討したのち、アジア諸国は、

個々の国の経済成長率がそれを許すならば、1980年までに国民総生産の4～5パーセントを教育に投資するよう段階的に前進すべきである」⁷⁾と決議し、さらに計画は将来各段階の教育をもカバーすべきこと、そしてそのような包括的教育プログラムは、各国の総合的国民計画に統合されるべきことが確認された。ところが、そういう形で教育部門のプログラミングを行なうためには新しいタイプのプランナーが必要である。そこで、UNESCOは関係機関と協力して発展経済学者、教育プランナー、統計専門家からなるチームを組織して、各国が労働力ニードその他の需要を考慮した教育構造の将来予測を行なうにあたって技術援助を提供することとした⁸⁾。

オッタワ社会保障綱領も「社会保障は均衡のとれた社会・経済発展と国民所得の公正な分配を確保することを目指す真の社会政策の一手段でなければならない。それゆえ、社会保障プログラムは、その国の経済力と両立するかぎり最大限の財政資金を投入するために、一般経済プランニングのなかに織り込まなければならない」⁹⁾という考え方をとっており、すでに中南米の6カ国では、この線に沿った措置がとられていることが報告されている¹⁰⁾。

もともと低開発国におけるプランニング・アプローチの採用の理由は、自由と民主主義の原則に基づきつつ生産の増加や生活水準の一般的向上をできるだけ早く実現するだけでなく、社会的正義の同時的実現を達成するための方法であると説明される。たとえば、インドの場合、「最初から、計画的発展の目的は生産の増加と生活水準の向上にとどまらず、国民生活のあらゆる制度に社会的・経済的・政治的正義がゆき渡るような、自由と民主主義の諸価値に基礎を置いた社会経済秩序を確保することでもあった」¹¹⁾と、ある計画文書

7) U.N. *Problems of Social Development Planning, with Special Reference to Asia and Far East*, 1964, p. 2.

8) 同上書, p. 3.

9) ILO, *The Ottawa Programme of Social Security for the Americans*, 1966, p. 7.

10) ILO, *Report of the Director-General, 9th Conference of American States Members of ILO*, 1970, p. 31.

で述べられている。しかし、実際には富や所得の階層別、地域別分配はもとより生活水準についてすら、計画のなかで明確な目標が掲げられたわけではなかった。計画の社会目的はむしろ具体的には個々の社会サービスプログラムのなかに表現されていると考えられ、それぞれの部門ごとのプログラミングが重視された。それには、低開発諸国が従来社会分野での活動が未発達である、行政経験が少ないといった点で十分な理由があったのである。部門別プログラミングに関しては、前述の国連専門機関の特殊計画のほかに国連自体の一連の活動が重要である。1955年と1959年の社会プログラムに関する国際調査は専門機関との協力のもとに実施されたが、国際動向と国際比較の観点から個々の国におけるプログラミングに対して基礎的な枠組みを提供している。1963年にエカフェが開催した社会発展プランニングに関する専門家会議は、さらに進んで各部門ごとにプランニングの方法について問題点を議論した。これらの調査・研究・討議を基礎として、より一般的なプログラミングないしプロジェクト立案の方法は、1965年国連本部がまとめたペーパーにおいて一応の結論を引き出している。そこでは、ニードの分析、費用便益分析、必要量の分析と均衡化の方法および比較分析という四つの方法が区別されている。

ティンバーゲンは、社会プログラミングの近似的実際的アプローチについて論じたとき、補完的方法とプロジェクト評価法に2大別し、後者は前者に比べてきわめて多くの情報を必要とし、よりよい方法を欠くために補完的方法にたよらざるをえないことが多い、と述べている。さらに同じ意味で、「よりよい知識をもたないかぎり、われわれは大多数の国がこれまでとってきた平均的な進め方にしたがうのがよい」¹¹⁾ともいっている。しかし条件の異同を考えると、現在の低開発諸国にとっては、現在の先進国よりはむしろ現在の低開

発国に関する比較分析のほうがより有益である。アジアやラテン・アメリカなどの地域レベルにおける国際的な計画やプログラムは、そのための情報交換の場を提供した点で意義が大きい。

III 西欧諸国におけるプランニングと社会保障プログラミング

1960年代の中頃になると西欧諸国でもプランニング・アプローチを採用する国がふえ、そのなかで社会保障が取り上げられるケースが多くなった。

社会保障体系の誕生ののち、その拡大は、第1にリスクと対象人口の普遍化、第2には社会保障による保護の有効性の向上という方向に向かって行なわれたことは、ペランの指摘するとおりである¹³⁾。こうした趨勢に、医療費の増加、高齢人口比率の上昇などの要因が加わって、社会保障支出は第二次大戦後急速に膨張し、1950年代の終わりには西欧諸国では国民総生産の15%前後に達し、さらに増勢が続く気配をみせていた。西ドイツ、フランスなどのヨーロッパ大陸諸国では、自営業者や農民への社会保障の適用は新しい制度・組織を創り出す結果となることがしばしばで、社会保障の普遍化は一元的システムへの統合化ではなく、システムの多元化・複雑化の方向をたどった。その結果、社会保障システム内部でも相互ならびに総合調整の必要が生まれてきた。また、第二次大戦直後に社会保障の体系を確立したイギリスやフランスなどの国々では、10数年の実際の経験を経、新しい社会・経済変動に直面して、社会保障システムの改革の必要性があらわれてきた。イギリスでは1959年に年金制度の分野で、またフランスでは1960年医療保険の分野で、それぞれ小規模な改革が行なわれたが、問題に対する十分な解決が与えられたわけではなかった。1960年代に社会保障の分野で新しいプランニングの動きが広がるのは、こうした社会保障自体の変化に経済分野でのプランニング・アプローチの採用という事態が加わったことによる。

11) Government of India, *Third Five-Year Plan: Draft Outline*, 1960, p. 1.

12) ティンベルヘン述、前田大作訳『社会開発の基礎理論——経済計画の社会的側面』, 1960, p. 12.

13) G. Perrin, 'Reflections on Fifty Years of Social Security', *International Labour Review*, Vol. 99, No. 2, Feb. 1969.

フランスでは第二次大戦後一貫して経済計画が作られてきた。それが社会部門に手を伸ばしはじめるのは第4次計画からであるが、社会保障に関するプログラミングがはじめて登場するのは第5次計画の途中からであり、プランニングの最初の段階から参加するのは第6次計画がはじめてである。第5次計画が発足する直前には、すでにフランスのプランニングはほとんどその体系を確立していた。マッセは1965年に出版された著書のなかで、計画を三つの部分に分けている。第1は発展の意識をあらわし、経済発展の基本的な選択決定のあり方を量的に表現する部分、第2は直接国家の意志決定に依存する広範な領域における集合的意志が確立され提示される部分、第3は部門別経済活動の結果の予測の部分である¹⁴⁾。第5次計画から新たに加わった社会給付に関するプログラミングは、第2の部分の内容を広げるとともに、第1の部分についても発展の次元を社会政策的側面について拡大することになった。「発展とは、たんに豊かさへ向かって前進するというだけのことではない。それ以上に、1個の社会の建設であることは明らかである¹⁵⁾」という考え方にしたがってプランニングの広がりや深さは増さざるをえない。しかし、社会保障がフランス計画のなかで取り上げられるについては、たんに形式的な完全主義以上の現実的な要請があったのである。1960年の小改革に続く社会保障大改革がもはや避けられなくなっていた。それはとくに医療保険を中心とする財政的危機に由来するものであって、拠出料率の引上げ、国庫補助、または給付水準の引下げ、医療サービスの合理化によらなければ保険財政が破綻するほかないという切迫した状態に置かれていた。こうした事態を切り抜け、社会保障全体を安定した基礎のうえに再編成するためには、給付・負担や組織についての原則の再検討を含め、将来の展望のうえに立って社会保障関係者の意見を調整することが必要である。その機会の一つを提供したのが第5次計画であった。社会保障プログラミン

グが全体的なプランニングの枠内で行なわれることによって、社会保障の将来発展に対して一定の条件が課されるとともに、将来展望のうえに立った社会保障の改革が可能となる。1967—68年の社会保障改革は、この第5次計画におけるプログラミングが基礎となって実行されたのである。一方、フランスのプランニング自体も社会保障部門にも手を伸ばすことによって分配政策の領域にまで広がることになった。

政府から個人への移転を中心として社会保障をプランニングのなかで取り上げるということは、すでに日本の倍増計画にその例がある。倍増計画ののちも移転所得を指標とする社会保障全体の支出水準の想定は常に計画文書のなかにあられるが、具体性をもった社会保障プログラミングはかつて行なわれたことがない。

イタリアでは、1963年に発表された社会保障改革プログラムが、1966年から始まったイタリア初の公式計画のなかに盛り込まれた。それ以後継続されるプランニングを通じて引き続き社会保障改革が実行されることになっている。

社会保障プログラミングの技術という点では西ドイツの社会予算 (Sozialbudget) を見逃すことはできない。その構想はすでに1952年のマッケンロート講演にさかのぼることができるが、1966年にCDU政権下で発表された社会調査委員会のなかでも詳細に論じられ、1968年にはじめての社会予算が公表されるにいたるのである。これは、西ドイツで経済安定成長促進法の制定とともに誕生する、中期経済ガイドポスト、中期財政計画というプランニングの枠のなかでの社会保障予測である。制度別収支勘定を基本とした体系が使われているが、さらにこれを国民勘定統計に合わせて組み替えたり、機能別支出、個人負担 (給与所得税・拠出金) などについての予測も行なわれている。このような統計システムを使うことによって、複雑な社会保障の活動を総合的にとらえることが可能となる。かくて一方で国民経済の循環・成長との合理的関係を求め、他方で社会保障の内部的調整のよりどころが得られることを期待しているのである。

14) P. マッセ著、岡山 隆・寿里茂訳『計画の思想』昭和47年、188、189ページ。

15) 同上書、54ページ。

西ドイツの社会予算は、単純な予測にとどまらない。第1回の社会予算の説明によると、実現の見込みが大きいと想定して行なわれる発展の見通し(Prognose)と、実現可能と考えられる一定の目標を設定しそれを前提とした発展の予測(Projektion)の両方の性格をもつとされている¹⁶⁾。しかし、社会保障全体の支出規模と財源負担、社会保障各部門の支出額を決定するための基準は明確ではない。基本的には、経済予測と財政計画で与えられた枠のなかで、年金保険、疾病保険などの個々の部門ごとに積み上げ推計によっている。

フランスの社会保障プログラミングは、一応過去の実績の分析にはじまって、制度不変の設定のもとに与えられた経済枠組みと過去における諸変数間の関係の変化を将来に投影してプロジェクトを行ない、最後に政策手段を適用したプログラミングによって目標の実現が保証される、という手続きをふんでいる。また、個々の目標間の優先順位の設定に当っては社会保障の再分配機能を重視しニードの緊急性を考慮し、たとえば労働活動から引退して他に十分な資力のない者に相対的に手厚い再分配を行なうという基準を立てている。

これらの試みにもかかわらず、社会保障プログラミングが全体的なプランニングの枠内で行なわれる意義は十分生かされていないように思われる。それは、マックグラナハンが指摘したように社会保障には、単一的な現象ではなくとくに所得の移転を含む、目標を明確に定義することがむずかしい、数量化が困難などの問題が含まれているからである¹⁷⁾。

IV プランニングによる調和と発展

国連の社会プランニングへのアプローチを論じた短いペーパー¹⁸⁾は、国連の主たる関心領域が、

バランスのとれ統合された社会経済発展にあり、その場合の中心概念は社会経済的諸要因・諸部門間の相互関連である、と述べている¹⁹⁾。もっともその場合のバランスとか均衡という概念は、均衡点が定義され決定できるという意味での明確さをもたないため、調和という言葉を使うべきだという人もいる。プランニングをめぐる議論では、「市場による調和」、「権限に基づく調和」、「調和の第3の道」(いずれもピエール・マッセ)と目標状態をあらわすために用いられることもあるが、むしろ諸要因の相互依存性を前提にした発展の条件としての調和や均衡が問題とされることが多いのである。カール・マンハイムは、児童の発達から推論して社会についても調和的な発展が必要であると考え、人間的諸能力の発展における一般的不釣合(general disproportion)と人間社会における合理のおよび道徳的能力の配分の社会的な不釣合(social disproportion)の存在を問題視する。そこには「合理的な社会統制と個人の衝動の制御とか技術的発展と歩調を揃えないならば、現代の社会は崩壊」するという危機意識が働いており、それは近代的な社会の各部分がきわめて相互依存性であるため非合理的・情緒的インパクトが吸収されにくく、ある不適応現象がたちまち広く伝達されてしまうという認識に由来している²⁰⁾。この議論は技術的進歩を基軸として起こっている先進工業諸国の経済成長とそれに並行して強化されるべき社会的制御活動としてのプランニング一般およびとりわけ社会プランニングの関係にあてはめることができる。

近代社会とか先進工業諸国にとどまらず、比較的単純な構造をもつと一般に考えられている低開発社会においても、経済発展に対する社会的障害といった観点から経済部門と社会部門の相互依存性、経済的要因と社会的要因の相互関連性が認識されるようになった。国連の1961年版『世界社会情勢報告』²¹⁾は、「社会開発と経済開発の相互

16) Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, *Sozialbericht*, 1970.

17) D.V. McGranahan, 'Social Planning and Social Security' *Bulletin of the International Institute for Labour Studies*, No. 7, June 1970, pp. 40-43.

18) UN, *The United Nations Approach to Social Planning*, Background Paper No. 5, Expert Group Meeting on Social Policy and Planning held in Stockholm, 1969 (mimeographed).

19) 同上資料, p. 1.

20) K. マンハイム著、福武直訳『変革期における人間と社会』昭和37年、43, 58, 59ページ。

21) 国連編、厚生省大臣官房企画室訳『世界の経済開発と社会開発』昭和39年。

関係および均衡の問題」を正面から主題として取り上げたものである。そこでは具体的もしくは一般的にいかなる開発パターンがとられるべきであるという結論を求めるといよりは、むしろどういう方向で問題に接近すべきかが論じられている。こうした考察の一つの結論として、「すべての要素を同時に実践することが全く不可能であるとしても、開発計画のなかに含まれるすべての要素を同時に考慮することは核心にふれる重要性をもっている」ことが指摘された。この考え方は、実践可能な分野では社会プログラムが組まれ、実践プログラムに翻訳することができない要素は究極的な社会目的としてうたわれ、もしくは一般的発展戦略や発展政策のなかで方向づけとしてふれられるという、社会プランニングの二重アプローチを次善の策として是認するものである。事実アジア諸国の社会プランニングについてエカフェが行なった調査²³⁾自体こういう二重のアプローチをとっている。しかし、本来プランニングには、「未来志向的な研究調査」とともに「熟慮され計算された冒険」(いずれもマッセ²⁴⁾)という要素を欠くことができないから、たんなる抽象的な宣言や指令はプランニングのなかで実質的な役割を果たしえない。この点を改善するための活動はいくつかの形をとって具体的にあらわれた。

もっとも顕著な動きは、社会発展の領域に一応の定義を与え、それをプランニングのなかで実践プログラムに具体化する努力である。このようにして定義される社会領域には、社会システムの機能の向上、社会制度の改革、生活水準の向上、大衆参加の確保といった活動が含まれる²⁵⁾。イラン

政府がプランニングを通じて土地改革や行政改革をはじめとする一連の制度的改革を実行しているのは一つの例にすぎない²⁶⁾。インド政府が第4次計画のなかで貧困規準や所得分布を取り上げているのも、社会目的を数量的に表現し、計画実施の評価基準に新しい要素を導入したものである。国連社会開発研究所の開発した発展指標や各方面で研究されている社会指標は、発展の条件としての調和の状態を経験的にとらえようとする試みとして意義がある。

プランニングの領域はこのようにして漸次拡大する傾向をもつが、それと並行してプランニングの専門化も進み、それがともすれば権力の集中化をもたらす危険をはらんでくる。実際の経験ではむしろ大衆による計画の無視によって、計画が予期した成果をあげられなかったという例が多い。いずれにせよプランニングの全過程を通じていかにして大衆参加を確保するかということが、とりわけ社会プランニングの重要な課題とされるようになった。それは人口政策や農業生産の分野ではとくに切実である。第2次国連開発10年の戦略のなかで大量貧困対策が取り上げられたのも、そういう観点が重視されたからにほかならない。低開発社会において計画的な発展とは、多くの場合既存社会制度の破壊と社会構造の変革を意味し、プランニングは不確実性の除去ではなくむしろ不安の創造を行なうという側面があることを無視できない。それゆえ問題はマッセのいうとおり、たんに不安をしずめることではなく、「人間に、不確実性に対して行動を通じて直面しうるような意志決定の要件を提示すること」²⁷⁾である。しかし、実際にはいま述べたような諸要素を含まない似而非プランニングが横行し、プランニングの危機が叫ばれているのが現実である²⁸⁾。

22) 同上書, 102 ページ。

23) UN, *Organizational and Financial Aspects of Social Development and Planning in the ECAFE Region*, 1969 (mimeographed) p. 8.

24) マッセ, 前掲書, ii および 12 ページ。

25) UN, *The United Nations Approach...*, p. 9 および, *Organizational...*, pp. 7, 8.

26) UN, *Organizational...*, pp. 14-16.

27) マッセ, 前掲書, 23 ページ。

28) 例えば, M. Faber and D. Seers. (ed.), *The Crisis in Planning*, 2 vols, 1972.