

# コミュニティ・デベロップメントの概念と問題

—コミュニティ・デベロップメントの発想とその内容を中心に—

三 浦 文 夫

## I はじめに

昭和 41 年度、第 IV 研究会は「福祉地区に関連してコミュニティ・デベロップメントの意義と役割についての理論的ならびに実証的研究」という研究課題を設定し、研究・調査を行ってきた。

この研究は、最近の社会変動のもとで、地域社会において惹起される諸問題を考察し、従来福祉地区と呼ばれていたものについての再検討を行い、地域社会の総合的計画的発展をコミュニティ・デベロップメントとの関連で考察しようとするものであった。

研究は二つの作業に分けて行われた。その一つは、既に発表されているコミュニティ・デベロップメントに関する文献の理論的検討であり、他の一つは、コミュニティ・デベロップメントを、わが国に適用することの可否と問題を明らかにするために、わが国の地域社会の現状を実態的に把握しようとするものであった。

この実証研究は、たんに地域社会の実態把握というだけでなく、保健福祉地区組織育成運動とのかかわりのもとで実施された。その理由は、コミュニティ・アプローチの一つとしてのこの運動が、コミュニティ・デベロップメント的発想を内蔵していると考えられたために外ならない。このために、この運動のモデル地区のうちから、福島県の二つの町村を選定した。そしてこの町村を例にとり、保健福祉地区組織育成運動の実例とその評価を行い、コミュニティ・デベロップメントの適用の条件を検討してきた。この調査報告は別途に取りまとめ発表の予定であり、本報告では割愛した。

研究内容のうち、最初の理論的検討は、上記の調査に併行して行ってきた。この研究は、国際連合、同関係機関、国際社会事業会議などの報告書、資料、インド、パキスタン、フィリピンその他の国々のコミュニティ・デベロップメントに関する事例、そしてこれ以外に若干の論文、文献、資料を蒐集し、これに基づいてコミュニティ・デベロップメントの検討を重ねてきた。このうち重要なものについては、別途に「所内資料」にまとめ紹介する予定で準備をすすめてきている。

コミュニティ・デベロップメントは、最近、国際的関心を呼んでいるものの一つであり、これに関連する文献・資料はおびただしいものがある。昭和 41 年度の研究では、これらの資料を網羅的に入手することは到底できなかった。このため昭和 42 年度もひきつづき継続する予定であり、その意味でもこの報告は文字通りの中間報告となっている。

また本報告は、限られた紙幅の関係もありコミュニティ・デベロップメントの概念の紹介と簡単なコメントにとどまらざるをえなかった。その上、本報告は、予定した中間報告の約半分しか掲載できなかった。ちなみに、中間報告の構成を示すと次の様になっている。(1)はじめに、(2)コミュニティ・デベロップメントの展開、(3)コミュニティ・デベロップメントの基本的理念、(4)コミュニティ・デベロップメントの内容、(5)コミュニティ・デベロップメントに関する若干の事例、(6)コミュニティ・デベロップメントをめぐる問題点、(7)コミュニティ・デベロップメントの日本への適用にあたって、(8)むすび、の 8 章より成っている。したがって、第 5 章以下については、別途に発表することにしたい。

## II コミュニティ・デベロップメントの展開

1. かつて故ネール首相は、コミュニティ・デベロップメント (Community Development, 以下 C・D と略す) を、静かなる革命 (Silent Revolution) と賞揚しているが、この言葉が国際的慣用語となったのはそれほど古いことではない。それはアフリカに関する行政問題の討議を行った 1948 年のケンブリッジ会議以来のことといわれている。その後、アジア、アフリカ、ラテン・アメリカなどの低開発諸国では、大きな期待と希望のうちに、C・D 計画は実施されてきた。1950 年代の終わりになると、C・D の理念と原理は、ヨーロッパ、北アメリカなどの、いわゆる先進国においても問題にされ始めた。こうして、C・D 計画は世界各国に広まり、20 世紀後半の人類の偉大な実験とまで誇張されたりしてきている。

このように C・D の発想とその実践は、せいぜい 20 年足らずの歴史をもつにすぎないが、この原型はさらに

遠くにまで遡ることができる。

たとえば、その一つをインドにおいてみる事ができる。まず最初に思い出されるのは、タゴール (Rabindranath Tagore) が 1914 年以來推進してきた「農村地域再建運動」(rural areas reconstruction) がある。タゴールは農村再建のための研究所を作り、指導者の養成を中心に行い、これらを通して数多くの村落に影響を与えてきた。このほか、ハミルトン (Sir Daniel Hamilton) の協同地域社会の建設、ドット (Saroj Nalini Dutt) の婦人問題研究所の運動、インドの YMCA の数人のリーダーによるケララ州での Rural Demonstration Center、ハッチ (Spencer Hatch) の活動など数多くの例がある。

またブライン (F. L. Brayne) の指導による村落開発計画 (Village Development) はとくに注目されている。この計画はイギリスの植民地政策の一環として実施されたものであるが、その内容として、農業改善、清掃、住宅の改善と美化、伝染病予防、浪費の禁止、婦人の向上などを含むもので、一口にいうと「村落生活の全体」の改善をはかるものであった。このブラインの計画は、後の C・D の基本原理の一つとなった総合性およびこれに対応する多目的普及員 (multi-purpose extended worker) の重視など興味深い経験を含んでいる。

しかし、インド農村再建運動の中心人物で、インド建國の父といわれるガンジー (Mahatma Gandhi) は、ブラインの試みについて、本来自治的であるべき村落開発において、行政の枠のもとで実施した点を批判し、自助的理念 (Self-Help) の欠如は、ブラインの活動の致命的欠陥であると指摘している。

ガンジーの農村再建計画<sup>1)</sup> は、Nai Talim といわれる新しい教育運動を中心とするもので、教育に基づく農民の自覚と自発性に基づくものであった。

ガンジーの影響は、その後の農村開発運動に生かされている。たとえば、1946 年以降、マドラス州で実施された、フィルカ開発計画 (The Firkka Development Scheme) もその一つである。この計画は政府の援助のもとで、村民の自助の精神に依拠することを基本原理とするもので、25~30 の村落を含むフィルカ (Firkka) を単位として実施された。この計画の内容は、道路建設、衛生の改善、パンチャット (Panchayat) や協同組合の組織化、農業改善、地方産業の振興など多方面にわたるもので、直接、村民へのサービスを提供するというより、地方政府、機関に補助金を与えるものであった。

またネール首相の積極的な支持のもとで実施されたエ

1) M. Gandhi, *Rebuilding Our Village* (edited by Kumarappa).

タワ計画 (Etawah Project) は、インドの第 1 次全国地域社会開発 (National C・D Program) の原型をなすものとして、評価されている。この計画には、アメリカの著名な都市計画家であるマイヤー (Albert Mayer) が指導に当たり、彼の指導の下に、各種の技術者、社会学、経済学などの学者が参加している。マイヤーは、この計画の成功を「内的民主化過程」(inner democratization) によると述べている。すなわちこの計画では、政府の行政的、技術的、財政的援助と、その民主的調整を行い、これと同時に、人間関係 (personal relationship) を重視し、これに基づく計画の実施が強調されている。たとえば村落開発 (Village Development) においては、まず村民の felt need に基づいて、計画の重点が設定されること、村民に確信を与えること (confidence building)、いかにすべきかを知らしめること (know-how) の 3 点を活動の基軸として展開することが強調されている<sup>2)</sup>。

農村開発の分野だけでなく、都市開発の側面でも、C・D の活動の原型をみる事ができる。たとえばニロクヘリ計画 (Nilokheri Project) はその一つである。この計画はデュー (S. K. Dey) をリーダーとするもので、パキスタンからの避難民 6,000 人の定住のための、モデル都市を建設することであった。この計画では住宅建設、道路、下水、飲料水その他の社会環境の整備のほか、町のなかに小工場を作り、生産、生活両面にわたる均衡のとれたコロニー建設を内容としていた。

このようにインドにおける経験は、その後のインドにおける国家計画のなかにひきつがれ、この中で C・D は中心的役割をもつようになった。

この他、1905~17 のロシアにおけるゼムストボ (Zemstva)、1934 年に実施された中央アフリカ・ベルギー領コンゴの Paysannats Indigènes、オランダの Polder、エジプトの農村解放運動 (Liberation Province)、先進国の後背地農村の土地合併問題、アメリカの TVA など C・D の原型と認める事ができるといわれている。

このように C・D の展開には、試行錯誤にも似た、数多くの前史をみる事ができるが、C・D が本格的になったのは 1950 年以降のことであった。

2. では C・D を促した事情について簡単に考えておきたい。

まず第 1 にインドの例で考えてみよう。

周知のように、長年にわたるイギリスの植民地支配は、インドの前期的伝統主義的の制度を利用し、その近代化を

2) A. Mayer and Others, *Pilot Project, India* (Univ. of California Press, 1958).

妨げてきた。国は数百におよび藩主国・州に分割され、カスト制度は民族的統一を妨げる横杆として利用されていた。また、古い土地制度、苛酷な徴税制度は、農業生産を低劣な水準におしとどめ、国民大衆の生活を極度に貧しいものにしてきた。飢餓状況の普遍的存在、保健衛生面の劣悪さは、疾病、伝染病をまん延させ、平均寿命は 25 歳以下という状態であった。文盲が広範に存在していた。また、植民地支配と伝統主義のなかで作り出されたアパシーの広がりも無視できなかつた。この様に、解決を要する問題はあまりにも多すぎた。

したがって問題の解決は、あれこれの個別的対策では到底賅いえない。問題は相互にからみ合い、悪循環をなしていた。したがって対策は、一定の地域に対して、総合的多面的に、かつ集中的に実施されなければならなかつた。とくに問題の深刻さは、物的金銭的設備の提供、援助だけでは解決されなかつたところにあつた。これらの援助を受ける側での、自助の精神の欠如、生活向上のインセンティブの弛緩は、これらの援助の効果を台無しにしてしまいがちであつた。

とくに永年にわたる植民地支配のなかで、無力化し、アパシーに埋没する人々に、自己の生活に責任をもたせ自己の未来を自分が決定するという自覚をもたせることは、彼らの生活条件の改善に欠くことのできないものであるというだけでなく、民族の独立をはかるためにも絶対に無視することのできないものであつた。

この様な事情は、その他の低開発国においても、多かれ少かれ認めることができたであろう。たとえば部族的な地域的対立、低い生産性、複雑で前期的性格をもつ生産関係、国民の大部分を苦しめている低劣な生活環境と水準、長年の植民地支配のなかで培われた、伝統主義と向上のインセンティブの欠如などがそれである。

このようにして、C・D はこれらの低開発諸国の経済、社会、文化の側面での圧倒的立ちおくれをのりこえ、問題を解決する総合的な行動体系として、戦後あらわれてきた。それはインドで最初に体系的に追求されただけでなく、他の低開発諸国においても、陸続として計画され、展開されるようになった。国際連合も、戦後の荒廃の復旧のための努力にひきつづいて、低開発国の経済的、社会的自立を援助することを重点に考え、C・D の推進を援助するようになった。1963 年の国際連合の調査によると、1950 年に、全国規模で、独自の体系をもった (full-fledge) 計画としての C・D を実施している国は、わずか 6 ヶ国を数えるにすぎなかつたといわれている。しかし 1950 年の終りには、約 30 ヶ国で C・D 計画が

もたれるようになり、この他 C・D のラベルをはらないにしても、同じ発想をもち計画を実施している国は、さらに 30 ヶ国に及んでいるといわれている。要するに 1960 年の初めには、約 60 ヶ国以上の国で、C・D が実施されることになっているのである。

3. このように C・D は主として低開発国を中心に展開されているが、1950 年の終りになると、ヨーロッパ、北アメリカなどのいわゆる先進諸国においても、同様の試みが現われてくる。

先進国における C・D の展開は、上述した低開発諸国とは、もちろん異った事情のもとで行われている。ただこれらの先進諸国においても、低開発地域は現実には存在している。そしてこれらの低開発地域に対する開発計画が意識され、C・D 的アプローチが採用された道筋は比較的容易に想像することができる。

たとえば現在多くの関心を集めているアメリカの「貧困との闘い」にみられる C・D アプローチの採用はその一つの例である。そこではガルブレイスなどのいう「島の貧困」(Insular Poverty)、すなわち新しい経済成長と経済の成熟の段階にあつて、社会変動に対応できないで取り残された地域にみられる新しい貧困が問題となってくる<sup>3)</sup>。この地域の開発の必要性和、さらにこの地域住民の固定的定着性向を変革させ、生活向上のインセンティブを高める必要は、C・D アプローチに脚光を浴びせることになっている。

この他、アメリカの大都市のスラム・クリアランス、急激な都市化にともなう都市再開発、ニュー・タウンの建設などの課題も、都市における C・D 的アプローチの必要を促している。

ヨーロッパ諸国において、C・D の適用の是非が問題となったのも比較的新しい。1955 年、オランダのバールン (Baarn) で "Special European Social Welfare Programme" の会議がもたれているが、ここでは、C・D アプローチを実験的に採用したオランダの事例を中心にして、住民の生活水準向上の方策の検討が行われている。そしてこの会議で、均衡のとれた社会および経済計画を樹てることとあわせて、C・D の必要が確認された。またこの会議において C・D アプローチは、オランダだけでなく他の国においても実施され、その経験についてさらに検討することが必要であると勧告された。

1958 年、イタリアのパレルモ (Palermo) においてもセミナーがもたれている。このセミナーは、バールン会議の結論に基くもので、「C・D は、ヨーロッパの問題

3) J. K. Galbraith, 鈴木哲太郎訳『ゆたかな社会』, 岩波書店。

をもつ地域にだけ適用されるものではなく、一般的にいえば、農村地域にとっても重要な計画であり、C・Dは農村地域の急速な発展のための重要な要因となる<sup>4)</sup>と確認している。

またオランダのポンシオエン(J. A. Ponsioen)は、C・Dがヨーロッパ地域で問題となってきた点について、次のように述べている。「イギリスをのぞくヨーロッパにおいて、1950年以來、社会施策(Social Policy)には大きな変化がおこっている。……従来の主要な関心は、各人の階級所属との関連で発生する個人の機会の不平等性をなくすことであった。しかし最近ではより総合的視点が要求され、地域を基礎とした、社会・経済上の差別を取りはらう努力が強調されてきている。不振地域(depressed area)は、農村に多くみられるが、これらの地域が主な問題(topics)になっている。……しかしこれを成功させるためには、住民の精神面での準備がとくに大切なものになっている。近代化(modernization)、産業化(industrialization)の結果としてあらわれる文化的不適応の問題は、住民がこの不適応に積極的に立ち向うことを援助することによって、防ぐことができる<sup>5)</sup>」と。

要するに問題地域ないし相対的に停滞を余儀なくされている大部分の農村地域にあって、この振興のための総合的施策と同時に、地域住民のインセンティブを高めるための努力が、C・Dを必要としているとみることができる。

ところで1959年のイギリスのブリストル(Bristol)における会議では、都市におけるC・Dの適用が問題とされている<sup>6)</sup>。

この会議は、C・Dの適用は農村地域に比して、より困難な問題をもっているが、C・Dの原理は、都市地域においても、十分適用できると述べている。たしかにC・Dは、従来農村地域において適用されることが多く、完全なまでに成長した貨幣経済、賃金労働者集団の存在、都市におけるコミュニティへの帰属意識の喪失、社会福祉サービスの発展、各種の任意集団(Voluntary)の存在などによって、C・D的アプローチは必要でないという見解が一般的であった<sup>7)</sup>。その意味ではこの会議の結論

はこの一般通念を否定するものであった。

この会議は、都市化にともなう制度の巨大化、専門化に対して、住民の個人主義化、アトム化の状況に着目して、諸制度間の調整をはかり、住民のこれへの参加を促すことを目的として、C・Dアプローチの採用を主張しているようである。

このようにみると、C・Dの展開とその背景にはいろいろの差はあると思われるが、いずれにせよ、低開発諸国、先進国の如何を問わず、また農村地域、都市地域を問わず、世界各国に広くみられることは明らかであろう。

### III C・Dの基本的理念について

上述したようにC・Dは世界の各地で、また多様な形で展開され、現在、なお数多くの試行錯誤が繰返されている。また、最近になって、C・Dに関する理論的検討もわずかではあるが行われ始めている。しかしいずれにせよ本格的にC・Dの展開をみたのは、それほど長い歴史がある訳ではない。またその理論的検討については、ほんの緒についたばかりといわなければならない。したがって、その概念なり、内容なり、方法についても、十分成熟したものはでき上がっていないのが現状であり、それらを一義的に規定することはできない。したがってここでは、比較的一般的にいわれている考え方について、要約的に紹介するにとどめたい。

1. 既述したようにC・Dという言葉が、国際的に使用される様になったのは、1948年のケンブリッジ会議であった。この会議で、「C・Dとは全コミュニティの生活改善をおしすすめるために、地域住民の積極的参加(participation)と、住民の主導性(initiative)をできるだけ発揮させることである。もしこの主導性が自発的に発揮されない場合には、この運動に対する熱意を高めるように、刺激し、惹き出すような方法を援用する必要がある」とのべられた<sup>8)</sup>。

この会議では、従来から使用されてきた大衆教育(mass education)という用語のかわりに、C・Dという言葉を採用したのであるが、ここでは住民の生活改善を、外部からの直接的援助だけに頼るのではなく、住民自身の自覚に基いて展開する重要性が強調されている。

この地域住民の主導性に依拠し、住民参加を強めるという考え方は、その後のC・Dについても、一貫して強調され、その基本的理念の第1の特徴となっている。

4) Seminar on Social Research and C・D in European Problem Areas, 1958.

5) J. A. Ponsioen, "General Theory of Social Welfare Policy", *Social Welfare Policy*, 1962.

6) European Seminar on Community Development and Social Welfare in Urban Areas.

7) "Working Group on Community Development of Administrative Committee on Co-ordination" 1956, ECAFE.

8) Great Britain Colonial Office, *Social Development in British Colonial Territories (Reports of the Cambridge Conference on Social Development, 1954)*.

たとえば1955年、国際連合がまとめたC・Dに関するレポートでは、「C・Dとは地域社会の積極的参加と、住民の主導性にできるだけ依拠して、地域全体の経済的社会的進歩の条件をつくり出すことを意図する過程<sup>9)</sup>」といている。

また1957年に国際連合が出版したC・Dの概念と原則に関する報告書でも、C・Dの基本的要素として、次の二つを挙げている。第1は「住民自身の主導性にできるだけの確信を寄せ、その生活水準改善の努力に住民自らを参加せしめること」、また第2の基本的要素は「住民の主導性、自助および相互援助を強め、それらをより効果的にするような方法で、技術やその他のサービスを提供すること<sup>10)</sup>」としている。

この自助ないし主導性の尊重と、住民参加の基本的理念は、別の表現でいうと、C・D過程を教育的過程および組織的過程と見ることになる。この点について、国際連合は次のように述べている。「(C・Dは)教育的なものである……、それは一般的な表現でいえば、(住民の)変動に対する受容性をより大きなものにするに関連するからである。このことは、活動の結果についての判断力を醸成し、到達すべき目標を明確にし、技術的変動に対応し、外部の力によってもたらされる変動に、自己を適応させる能力を開発することを意味している……」と。また「(C・Dは)組織化にかかわるものである……何となればそれは既存の制度に新しい方向性を与え、新しい型の制度を創出させるものであるからである<sup>11)</sup>」と。

2. ところでC・Dの目標は何であろうか。それは通常、地域社会の社会的経済的条件の改善とか、生活水準の向上、生活の質的改善などといわれている。しかし生活という概念は曖昧であり、包括的な内容をもっている。したがって生活改善のための行動体系ということも多面的にならざるをえない。たとえば、経済政策、労働政策、教育政策、住宅、社会保障および社会福祉事業、公衆衛生・医療に関する政策など、数えあげれば際限のないほどである。しかしこの行動体系は、いろいろの国によって、また時代的背景によって、どの政策を重点とするかのプライオリティはまちまちである。したがってこれらの行動体系としての施策・制度の発展は決して均等なも

のではない。このためにC・Dの行動体系や方法を具体的に明示することはできない。しかしC・Dの基本的理念のなかに、生活改善のための諸々の行動体系が、相互に関連しあい、総合的(comprehensive)に展開されなければならないということは共通して指摘されている。

「従来、農村における専門的改良事業が失敗したのは、ある特定分野の変化が、他の生活部に常に影響をおよぼすということ等を等閑視したことによる。したがって、自然的、社会的、経済的部面を同時に考慮するのなければ、住民の福祉の向上は決してかちとることはできない<sup>12)</sup>」といわれるゆえんである。

ただ総合的視点といわれるものは、生活改善の行動体系、諸施策の発達程度によって非常に異ってくる。

上述したように、多くの低開発諸国では、問題の深刻さと、多様さは相互に因となり果となって、悪循環をなしていた。生産力が低い、生活内容が乏しい、栄養不良・疾病による脆弱な体位、文盲、インセンティブの欠如等どれから手をつけてよいか恐らく見当もつかないであろう。しかもこれらに対する対策、制度は極度に未成熟であるのが普通であろう。したがって既に幾世紀かの永い年月にわたって形成され、体系づけられた先進国の施策・制度をそのまま移植する訳にはいかない。またこれらの国と同じ順序とテンポで、繰返すこともできない。要するに低開発諸国には、それにふさわしい行動体系が必要なのである。それは物的、財政的、人的な資源の制約のもとで、多面的で深刻な問題を、同時的、集中的に解決することであり、この場合の総合的視点というのは格別の意味をもって来るであろう。

これに対して、先進国では問題解決の行動体系としての施策、制度は、ある程度まで整備され、体系化されている。問題はむしろ制度化の行きすぎによる専門分化が過度にすすみすぎているとか、制度の肥大化、官僚化によって惹起される弊害にある。この弊害は画一化、ステロタイプ化されたサービスが、住民のニーズに十分応えることができなくなったり、過度の分化によって逆機能的现象を生み出す点にみられる。したがってC・Dのなかでとくに、これらの諸施策、諸制度、諸機構を調整するという意味での、総合的(Comprehensive)、調整的(Co-ordinative)、多面的(Interdisciplinary)という機能が重視されることになる。

3. C・Dの基本的理念として指摘できる他の一つは、中央政府の行政努力の強化と、地域住民の努力の強化という二つの過程を統一するという問題である。

12) "Social Progress through C・D", *Ibid.*

9) UN, *Social Progress through Community Development*, 1955.

10) UN, *Report on Concept and Principle of Community Development and Recommendation on Further Practical Measures to be taken by International Organization*, 1957.

11) UN, *Department of Economic and Social Affairs: Community Development and Related Services*, 1960.

上記の1957年の国連の報告書によると、「地域社会の経済的、社会的、文化的諸条件を改善し、国の生活にそれを統合し、地域社会が国の進歩に十分寄与するようにすること<sup>13)</sup>」と述べている。

C・Dの運動には、地域住民および民間団体の参加は当然であるにしても、それは必ずしも民間運動またはvolunteerの運動そのものという訳にはいかない。それはむしろ政府およびこれに準ずる機関の技術、財政、人的資源の提供などの援助が重要である。

C・Dは確かに教育および組織過程を中核にしているかもしれないが、それは地域社会の生活水準の向上をはかる諸施策、サービスが具体的に伴わないことには意味はない。このためには膨大な資金、人材、設備が必要であるが、それらは当該地域で求めることはできない。むしろ中央・地方の政府や種々の機関など地域社会外の機関の援助が不可欠である。このことは、結果的には、その主体としての中央および地方政府の権限と責任を強めることになるであろう。

このことは、多くの低開発諸国にとって、特別の意味をもっていた。すなわち、永年の植民地支配の一方法として行われた分割・割拠支配は、これらの国が政治的独立をとげた後も、国家統一という点での一つの痛になっていた。したがって政府権限の強化によるC・Dによる援助の効果を高めるということ以上の意味があったのである。

しかし、C・Dはこの面の強調とあわせて、地域社会の努力を政府の努力に統一するということも強調している。つまり、政府からの援助は、地域社会の住民にとっては、つねに外部からの援助という形をとる訳であるが、従来、外部からの援助というものが、地域社会のfelt needとは別に実施される傾向にあり、このニードの直接的充足にはならないという批判もあった。このためにC・Dでは、中央・地方政府の責任と権限の強化を訴える一方、これと地域社会の努力の結合をとくに強調する意味は確かに重要であった。

しかしこの場合でも、この両者の統一は、より積極的な意味合いをもっていた。すなわち、中央・地方政府の権限と責任を確立し、国家的な統一を強めるという中央集権的側面と、地域住民のイニシアティブに基く努力をこれに結合するという、いわば「民主化」の貫徹をねらうものであった。この「中央集権的民主主義」の確立は、ソ連・中国などの社会主義的「中央集権的民主主義」と

意識的に区別された新興国の新しい国家理念と結びついたものでもあった。

たとえばインドにおけるC・Dについて、「インドのC・D計画の窮極の目的は、民主的構成(Democratic Constitution)のもとで、社会主義的様式を確立することである。C・Dはこのための現実的基盤を提供するものである<sup>14)</sup>」といわれている。

これに対してパレルモおよびブリストル会議などで論議されている事情は必ずしも同じではない。この会議の対象となったヨーロッパ諸国においては、国家的統一のもとでの「民主主義」の体制は確立されている。したがってC・Dにふくまれる集中と民主化の統合の問題は、むしろ従来の「民主主義体制」のもとで、産業化・都市化の進展に伴う行政部門の肥大化、制度化の行きすぎ(over institutionalization)に伴う官僚化の進展に焦点があてられる。したがって、中央政府・機関の援助の強化、ひいてはその権限の確立という点は別の形をとらなければならない。それは上述したように、C・Dは行政諸部門の調整と相互協力に重点がおかれる一方、行政面の画一化、非人格化の傾向に対して、その個別化・人間化(humanization)をはかるために、地域社会の自発性と努力を、行政に結びつけることになろう。こうしてこれらの国々で従来問題になってきた社会福祉の方法としての、アドミニストレーションおよびコミュニティ・オーガニゼーションとの関連が明瞭に意識されるようになる。

このように低開発諸国と先進ヨーロッパ諸国での、政府機関の援助の重視と、これへの住民の自覚的努力を統一するということは、必ずしも同じ意味合いでは理解できないようである。しかしこの問題はともあれ、この考え方はC・Dの基本的理念の中で、とくに注意しておかなければならない。別の言葉でいえば、政府機関の援助の強調ということは、一面では中央集権的な方向を強めるであろうし、他面では地域住民の主導性の強化ということは逆に地方分権化ないし地域民主主義の強化を示すものである。この矛盾した過程をC・Dの中に統合するという事の適否と、そのイデオロギイ的意味合いは、今後十分問題になってくるものと思われる。

4. 以上の3点は、国際連合をはじめ、多くのC・Dに関する著書、論文、レポートなどに共通して強調されているものといえる。ところでこの他に、自明のところであるかもしれないが、C・Dというのは、意図的改変を目指す目的論的(teleological)な行動体系であるとい

13) UN, Report on Concepts and Principle of C・D……, Ibid.

14) B. S. Murthy, C・D in India (XI th ICSW Proceeding).

うことをあえてつけ加えておきたい。例えば第9回国際社会事業会議において、同会議の準備協議会のC・Dの概念についての草案に対して、本会議では、「C・Dは開発を促すために慎重な考慮のもとに行われる意識的努力」ということをつけ加えることが主張され、決定されている。そしてC・Dの本質は「媒介としての働きをする外部の機関と、地域社会の関係」として考え、自然成長的な発展と明確に区別することを強調している<sup>15)</sup>。

またベルギーのド・シュリッパ(P. de Schlippe)は、C・Dの特徴の一つは、指導された(guided)、意図的(intentional)、計画的なものであることを主張し、この意図的行為(intentional act)に基いて、後述するような理論を展開している<sup>16)</sup>。

またネルソン(J. Nelson)が、C・Dを「望ましくない地域社会状況から望ましい地域社会状況への社会的条件の意図的改変(purposive alteration of condition)」と呼び、単なる地域変化と区別することを主張しているのも、この例である<sup>17)</sup>。

このように指導ないし計画された意図的行動体系は、従来の対症療法的、あるいは自然成長的行動体系とは別個に評価されなければならない。それは上述した中央政府の援助と権限の強調と、地域住民の主導性の発揮による努力の、矛盾した二つの過程を統一するという新しい理念ないしイデオロギーに対応するものであるともいえる。

#### IV C・Dの実際的内容について

1. 以上、C・Dの四つの基本的理念は、国によって重点のおき方は異ってくる。そして、C・Dの内容は、上述の文脈から理解されるように、C・Dの実施される背景、国情、時代によって千差万別ともいふべき趣きを呈している。このため、C・Dの実際的内容の紹介に入る前に、C・Dをいくつかに類型化してみることも必要となろう。

(1) C・Dの類型化の試みは数多くみられるが、その一つに国際社会事業会議の報告書がある。すなわち第11回 ICSW は、「Urban and Rural C・D」を主題として、1963年にもたれたが、この準備協議会では、C・Dの実施にあたって、地域特性に基いて三つのグループに

分けている。

第1は、妥当で十分な水準で、基本的な human need を満足させているグループ、このグループにおいては、人間の生長に最適な機会を与えることをC・Dの中心的目的と考えている。第2は、生存のために物的側面で苦勞しているグループで、C・Dは生活の必要性を充足させ、住民の物的な社会的環境の充足に注意を払わなければならない。第3は、第1グループの組織・技術を適用しようとしている中間グループで、人間のニードおよび人的要因では第2グループに類するものとしている。

このようなグループ分けは、C・Dの内容を検討するときに、不可欠のもので、また各々のグループごとの実践的内容の優先順位にかかわる問題として注意する必要がある<sup>18)</sup>。

また、ポンシオエンは、(1)北米、(2)ヨーロッパ(英国をのぞく)、(3)ラテン系諸国、(4)アジア・アフリカ、の四つの地域に分類し、とくにアジア・アフリカについては次の五つに分けている。(a)ヨーロッパ的水準に近い国、(b)社会変動をとくに受け易い工業、商業、鉱業の中心地、(c)不良住宅町(Shanty Town)、(d)農村地域、(e)住民のアパシー、伝統主義が強く作用し、無智、貧困、不潔などの悪循環に悩まされている劣等ないし問題地域、がこれである<sup>19)</sup>。

このほか、C・Dの case study をみると、一国内においても、地域的特性についての類型化を試み、各々の地域に即したC・Dの実践的内容を決定している例は少ない。たとえばオランダのC・D計画について、G. ヘンドリックは次のように説明している。(1)社会的側面をふくむすべての基礎構造(infrastructure)が、全体社会との適応を必要としている農業地帯、(2)労働時間の短縮、工業化の促進などが要求せられる農業地域、(3)社会的側面での一般的開発が十分でなく、静態的、固定的な構造をもっている地域、(4)急速な発展をとげつつある都市地域の四つに区分し、C・D計画の重点などを定めている<sup>20)</sup>。

(2) これらの地域的特性は、C・Dで必要とされる対策、内容に影響を与えることはいうまでもない。このほかC・Dがどのような地域レベルで実施されるかという点も大切である。たとえば全国レベルでか、または地方

15) この点については拙稿「国際社会事業会議について——その2——」『季刊社会保障研究』Vol. 2, No. 1, 参照。

16) P. de Schlippe, "Theories of Community Development", S. A. Ponsioen ed., *Social Welfare Policy*, 1962.

17) J. Nelson and Other, *Community Structure and Change*, 1960, p. 145.

18) Xith ICSW, *Report of the Pre-Conference Working Party (Urban and Rural Community Organization)*.

19) J. A. Ponsioen, "General Theory of Social Welfare Policy", *Social Welfare Policy*.

20) C・D in the Netherland by Dr. G. Hendricks (Proceeding XI th ICSW. *Ibid*).

的レベルか、地域社会(コミュニティ)レベルかというのがその例である。たとえば I. T. サンダース (I. T. Sanders) は、C・D における地理学的観点として、上記の三つのレベルを挙げ、それぞれのレベルごとに、C・D の内容を(とくに communication theory との関連で)問題にしている<sup>21)</sup>。

またハゼマン (R. Hazemann) は、公衆衛生の側面から、C・D の地域領域を次のように分類することを試案的に述べている。すなわち、

- (a) patriarchal level (or neighbourhood group)……5~15 の家族をもつ集団で、小村落 (hamlet) に相当するもの、この領域内で住民はお互に熟知し、住民全体の間で永続的に接触と相互扶助が行われる。
- (b) domestic level ……50~150 家族をふくむ単位で、社会的接触は商店や公共の建物で行われ、診療所、洗濯屋など、簡単な基礎的サービス施設が必要となる。
- (c) district or parochial level……500~1,500 家族をふくむ小さな町に相当する。ここではスポーツ・グラウンド、図書館、プールなどの若干規模の大きい施設が必要とされる。
- (d) intermediate level……5,000~15,000 家族をふくむ領域で、市 (city) に相当する。ここでは大部分の市民生活に必要な施設、文化、健康、福祉に関する設備が必要。
- (e) capital city level……50,000~1,500,000 家族をふくむもので、地方または国の中心をなすもの<sup>22)</sup>。

このハゼマンの所論は、たんなる地域区分というだけでなく、C・D の計画策定、実施、住民の参加、指導者およびワーカーの訓練など、C・D の全過程に生かすことができると考えられ、興味深いものである。

補論：ところで、C・D 関係の若干の文献に基いて、community という概念について紹介しておきたい。

上述した“ブリストル・セミナー”では、コミュニティを(1)territorial をもって規定される物理的地域、(2)人間の態度または人間関係との関連でとらえる。たとえば、住民は基本的ニードを充足させるために移動するが、この場合、ニードを充足させる福祉サービスが総合的な1単位としてまとまっている範囲、と考えている。また、「同一の地域性 (locality) の中で生活し、共通の希望 (aspiration)、伝統、ニード、地域問題をもつ住民集団」

(1961 European Seminar on Training for Community Development, アテネ)ともいわれている。なおアテネのセミナーでは、region と community を区分している。すなわち、region というのは全体地域 (whole country) 内の一つの領域 (area) で、二つまたはそれ以上の local community から成立する。その範囲は地理的・経済的・行政的区画によって分けられる。これに対して、community の最小単位は、農村地域では一つの村落、都市地域では行政区画にかかわりなく、一つの section で、たとえば区 (parish) とか町 (ward) がこれに相当する。そしてこれは、一般的に言えば、共通のニード、伝統、問題をもつ特定の市民集団と述べている。

このように、community を、地理的ないし行政的範囲としてとらえる一方、住民の意識、ニードの共通性、およびニード充足の一定の完結性をもった行動範囲ということが、一般的に問題になるようである (C・D における community 論については、別の機会にとりまてみたい)。

(3) このほか C・D が national level で実施されていることを前提として、その機構、組織との関連で、1960年の国連レポートは、次の三つに区分している。すなわち、第1は Integrative Programme と名づけるもので、C・D 計画は全国的レベルで行われることが多く、かつその計画および実施の責任は、中央政府に集中し、中央政府はこのための独自の機構なり委員会をもうけ、原則として、C・D 計画の実施のために、独自の機構なり、組織をもっている。たとえばインド、アフガニスタン、パキスタン、その他数多くの C・D 計画はこれである。第2のタイプは Adaptive Programme といわれるもので、上記の integrative タイプの原型をなしている。それは政府の行政機構は既存のままであるが、C・D 計画のためにこれらの機関・組織を利用するものである。カリブおよびアフリカにこの型が多いといわれている。第3は Project Programme といわれるものであって、特定の地域に対する多面的な施策を実施するものであり、この計画の実施は既存の行政の技術部門で担当され、政策の決定は、各省の協議で行われる。たとえばメキシコなどの C・D はこれに該当する<sup>23)</sup>。

この三つのタイプは、もちろん各々の C・D の進展のなかで変化が行われ、各国の C・D をいずれかに明確に分類することには、若干無理があるようである。その意味では、この類型区分は操作的区別の域を越えるものではない。

21) I. T. Sanders, "Theories of Community Development", *Rural Sociology*, Vol. 23, No. 1, 1958.

22) *Bristol Seminar Report*.

23) UN., *Report on the World Social Situation*, 1961.



2. (1) 以上のようにC・Dはいろいろのタイプをもち、また適用さるべき地域特性によっても内容はまちまちである。このためにC・Dの具体的内容を一義的に示すことはむづかしいし、どうしても網羅的にならざるをえない。たとえば、上記の *Social Progress through Community Development* では、C・Dの重点を次の10の原理という形でまとめている。

- (a) C・Dの活動は地域社会の基本的要求に対応しておかなければならない。
- (b) C・Dは多面的活動を必要とするが、この際これらの対策の間の十分な調整を行うこと。
- (c) 住民の態度の変更は、開発初期において、物的援助と同じ程度に重要である。
- (d) C・Dには地域住民の参加がとくに大切である。
- (e) 地域リーダーの発見、育成、訓練は基本的目標としなければならない。
- (f) C・Dのなかで、婦人、青年の参加を意識的におしすすめなければならない。
- (g) 地域における自発的計画が、中央政府による援助と深く結びついていること。
- (h) C・D計画を全国的に実施していくためには、基本方針の確認、専門行政機構の整備、職員の整備と訓練、資源の動員、調査実験、評価を系統化すること。
- (i) 地方的、全国的、国際的レベルでのC・D計画において、民間団体の活用をはからなければならない。
- (j) C・Dは、広範な全国的規模での開発が併行して行われなければならない。

以上の10原則は、C・Dの四つの基本的理念の具体的・実践的内容として敷衍されたものであることは明らかである。ただこの内容は、どちらかという、低開発諸国における経験の総括として述べられているのに対して、1958年のパレルモ会議および翌年のブリストル会議では、ヨーロッパ諸国の農村および都市地域におけるC・Dの重点として、次のようにまとめている。

- (a) 計画策定・実施過程の全過程にわたる住民参加。
- (b) 住民参加、felt needの充足、コミュニケーション、事業業績などを妨げている障害を除去するための調査と方法の検討。
- (c) 均衡のとれかつ生き生きとした(viable)開発計画を遂行するための政府と住民のチームワーク。
- (d) 政府が教育・組織化をふくむ事業に、十分の財政面、物面、技術面の援助を与え、住民のインセンティブを支援すること。

- (e) 種々の分野・部門間の協力。
- (f) 異った規模とレベルでのC・Dの独自の役割とC・D原則の適用。
- (g) 問題地域を設定し、それにふさわしいC・Dの方法を明らかにし、進歩の評価の指標などを定めるための、社会調査の本質的役割の重視。
- (h) C・D計画を成功させるための行政および技術スタッフの質の向上、など<sup>24)</sup>。

これらも各国のC・Dの経験の集約を可能なかぎり一般化しようとしたものである。しかし、上記の原則とヨーロッパでのC・Dの重点とでは、力点のおき方に差があるのは当然であろう。しかしいずれにしてもこれらは、理論的・論理的な整序を伴う総括ではない。このため、項目の例示的羅列におちいる危険がないわけではない。

(2) この意味で、最近、C・Dの理論的検討を試みる動きの中で、一定の理論から、その内容の体系化を考える研究もない訳ではない。たとえばド・シュリッピ(Pierre de Schlippe)は、上述したように、C・Dを指導された、意図的な行為と考えると、この展開にサイバネティック理論を適用し、この実際的手続きを明らかにしようとして試みている<sup>25)</sup>。

すなわちシュリッピによると、サイバネティクスにおける意図的行為は、a. 訓練または一般的知識の獲得、b. 状況の認識、c. 状況の分析、d. 目標の外挿、e. 再構成、f. 命令、g. 実行、h. 評価、i. 活動の調整、の一連の構成要素をもつものと考え、これに対応して、C・Dにおける意図的行動について、次のようなフレーム・ワークを提案している。

- (a) C・Dのためには、地域に関する科学、経済計画、社会計画、応用社会学などの専門的知識をもって、各専門家がチームに参加する。(知識の獲得)
- (b) 観察、質問等を主とする予備調査を行う。またこれによって住民の間に信頼感を醸成し、計画策定や実施の過程に住民参加の道を切り開く。(状況の認識)
- (c) 類似の状況を比較検討し、変革の可能性が追及される。(状況の分析)
- (d) brain trustによる「目標となるべき社会」の内容が決定される。この場合の目標は、経済、生産性、協同性、道徳的価値など、すべての面で現実の社会

24) *European Seminar on Training for C. D.*, Athenes, Greece, 1961, Sept.

25) Pierre de Schlippe, "Theories of C・D" in J. A. Porsion ed., *Social Welfare Policy*.

より優れており、内的外的にバランスのとれたものであり、かつ現実のレベルから到達可能な社会であること。(目標の設定)

- (e) 時間的経過に従い、論理的に考えられる重要な段階を決定していくこと。(再構成ないしプログラミング)
- (f) 口頭の命令の他に、法律、規定、社会的制裁などの channel を明確にしておくこと。(命令)
- (g) 主として、地元住民の自助の形をとる労働と、地元外からの援助による財政によって実施されること。(実行)
- (h) 評価調査とかアクション・リサーチの形をとり、経済生活、生産性、協同性、健康度、知識、幸福度、安全性などについて測定・評価を行うこと。(評価)
- (i) 目標の修正、手続きの修正、アプローチの修正などが必要に応じて行われること。(活動の調整)

このようなサイバネティックスの C・D への適用にあたって、C・D における住民の民主的参加がとくに強調されなければならないことはいうまでもない。このシュリッパの枠組は非常に興味深いものであるが、それはあくまでも試案的なものにとどまり、今後の実践による検証とあわせて、その体系化はさらに検討される必要がある。

(3) この他 C・D の実際的内容および重点については、多くの報告書および論文がふれている。ただこの問題を見る場合に、C・D を過程、方法、計画、運動のいずれとして考えるかという問題に逢着する。この点についてはかつて、国際社会事業会議のなかで論議されたり、C・D の性格をめぐる論議のなかで、研究者たちの間の論争点の一つとなっている。I. T. Sanders はこの問題について、C・D の理論化をはかろうとするときに、C・D を過程、運動、方法、計画のいずれとみるかによって、利用すべき社会学理論が異なると述べている。彼によると、この四つの問題は次のようになる<sup>26)</sup>。

- (a) 過程としての C・D……ある状態から次の状態へ移行するプロセスとして考える。すなわち、地域社会のエリートが決定を下すという状態から、住民自身が自らの問題について決定を下すという状態に変化させることで、力点は住民参加、地域資源の住民

による利用などにおかれる。

- (b) 方法としての C・D……C・D は目的を達成するための一手段と考える。この中には過程は当然入ってくるが、むしろ目的達成に重点がおかれる。
- (c) 計画としての C・D……ここでは目標を達成するための活動スケジュールとして打ち出され、住民にどのようなサービスを与えるかということよりも、計画それ自体に力点がおかれる。
- (d) 運動としての C・D……C・D とは住民に委ねられている改革運動であり、それはプロセスのように中立的なものではない。またこのときの計画は、異質の政治、社会体系のもとで、いろいろの価値や目標について考えなければならないから、科学的概念というものよりは、進歩に寄与するといった哲学的概念に支えられる。

たとえば国際連合および国際社会事業会議などでは、過程としての C・D を強調していることはよく知られているが、これに対して、メーヨー (S. C. Mayo) などは、むしろ C・D に上記の四つの側面をふくめながらも、社会運動として全体を性格づけ、C・D に社会運動の一般理論との関連をもとめ、さらに C・D の実際的内容を検討することを主張している<sup>27)</sup>。

またオーストリアのサイラー (E. Sailer) は、C・D をこの四つの過程をすべてふくむものとして考え、C・D の具体的な展開の過程で、運動的側面・計画的側面・過程的側面・方法的側面がその都度強調されるものと考えている<sup>28)</sup>。

このように、C・D をどのように考えるかという性格論の問題もあるが、要するに C・D は、地域、国の条件、時代的背景などによって異なり、重点のおかれ方が異ってくるのは当然である。その意味で、低開発諸国(地域)、先進諸国(地域)での C・D の内容は、たとえ項目的に同じものであっても、それぞれの持つ意味合いはかなり異っていることは十分考慮しておかねばならない。この点について、さらに若干の事例を中心に検討していく必要がある。

27) "An Approach to the Understanding of Rural Community Development", *Social Forces*, Dec. 1958.

28) The Contribution of Social Work Education to Community Development (XIth ICSW Proceeding, *Ibid*).

26) I. T. Sanders, *Theories of C・D*, *Ibid*.