

B00.61  
63

人口問題研究所資料

「地域開発に関し、人口問題の見地から特に留意すべき事項」について意見

38.9.28

意見

資料

昭和38年8月17日

人口問題審議会

1. 在下列各句的括号中填入适当的关联词。

（1）（ ）天气不好，（ ）我们按时到达了会场。

（2）（ ）你努力学习，（ ）能取得好成绩。

（3）（ ）他生病了，（ ）坚持完成了作业。

（4）（ ）你不去，（ ）我也不去。

（5）（ ）你同意，（ ）我们马上出发。

（6）（ ）你努力，（ ）能成功。

（7）（ ）你不去，（ ）我也不去。

（8）（ ）你努力，（ ）能成功。

（9）（ ）你不去，（ ）我也不去。

（10）（ ）你努力，（ ）能成功。

（11）（ ）你不去，（ ）我也不去。

（12）（ ）你努力，（ ）能成功。

（13）（ ）你不去，（ ）我也不去。

（14）（ ）你努力，（ ）能成功。

（15）（ ）你不去，（ ）我也不去。

（16）（ ）你努力，（ ）能成功。

（17）（ ）你不去，（ ）我也不去。

（18）（ ）你努力，（ ）能成功。

（19）（ ）你不去，（ ）我也不去。

（20）（ ）你努力，（ ）能成功。

写

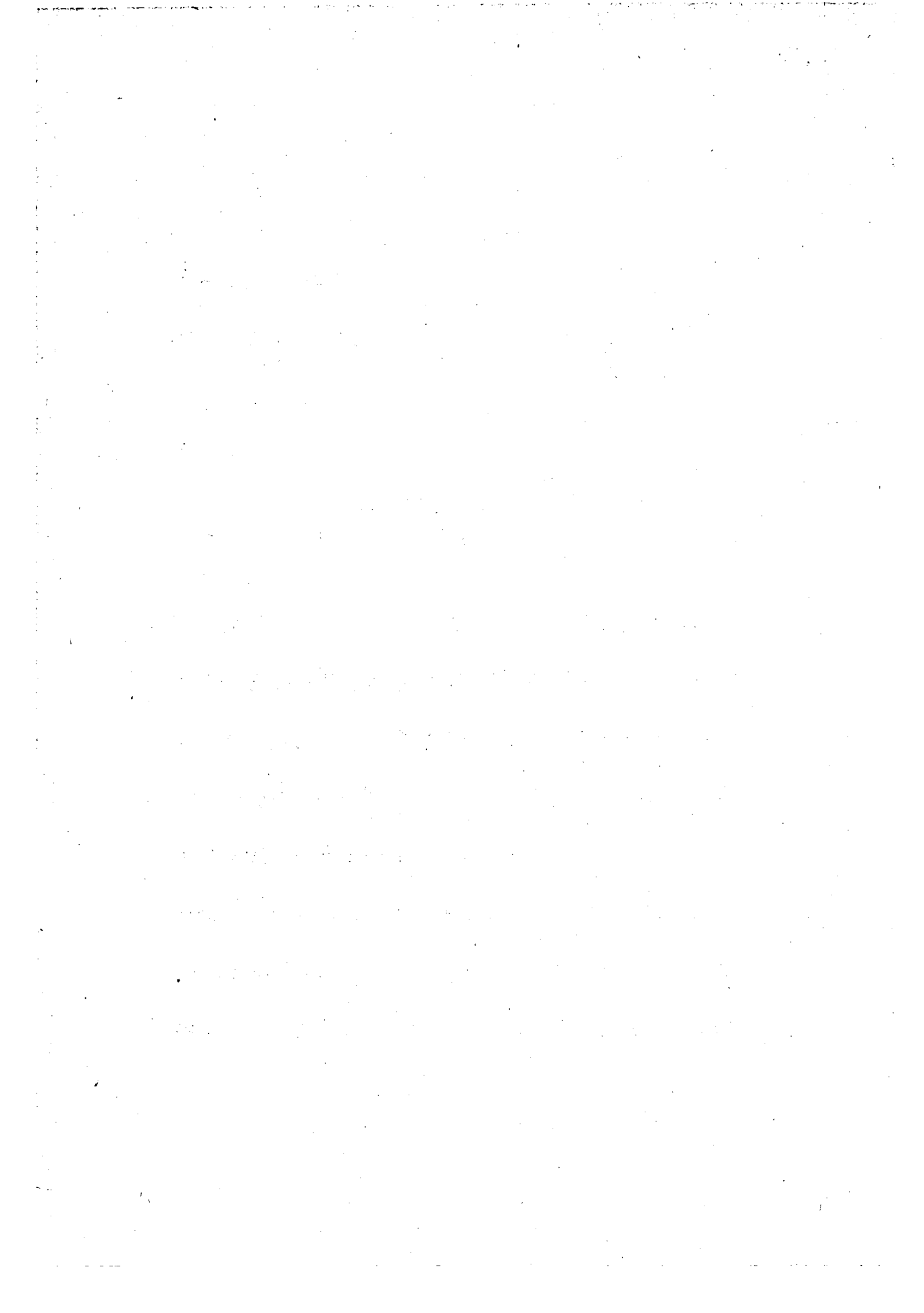
人審発第10号~2

昭和38年8月17日

人口問題審議会

会長 永井 亨

地域開発に関し、人口問題の見地から特に留意すべき事項について、慎重に審議の結果、別紙のとおり意見を取りまとめたので、人口問題審議会令第1条の規定により、具申する。地域開発は将来のわが国の経済と社会の体質を決定する重要な問題である。政府をはじめ地方自治体その他関係機関は、この意見書の趣旨に沿いすみやかに所要の措置をとり、地域開発が真に福祉国家実現のための強力な手段となることを強く希望する。



## 第一部 基本的考え方

### 1. 地域開発の重要性

地域開発は、現下わが国重要課題の一である。国土総合開発計画、新産業都市建設促進法をはじめ、地域開発に関する多種多様な計画や構想が、国、地方自治体その他の公私の機関によつて示され、一部はすでに実施段階に入りつつある。

地域開発の課題として、通常地域格差の是正と人口及び産業の地均分散の2つがあげられる。現在のわが国産業の地域構造の上に経済の高度成長が続けば、相対的に生産性の高い産業を受けもつ既成の大工業地帯を中心とする地域と、相対的に生産性の低い産業を受けもつその他の地域との地域格差はますます拡大する。また既成の大都市、大工業地帯における人口と産業の過度の集積が用地、用水、交通等の隘路を激化させていわゆる集積の利益以上に過密の弊害をもたらし、わが国経済の高度成長阻害要因となるに至っている。

地域開発は人口問題の見地からも重大な課題である。最近におけるわが国の人口の地域間移動はこれまでに

ない大規模かつ急激なものとなつた。それは一方ではごく少数の大都市に対する人口の過度の集中をもたらし、住宅難、交通まひ、水不足、公害の累積など幾多の弊害を生じさせている。他方農村における若年生産年齢人口の流出が著しく、それが農業人口の老令化・女性化をもたらし、農業の近代化に暗影を投じているばかりでなく、従来の農業の維持すら困難とするところもあらわれている。

もともと人口移動を促している要因にはいろいろなものがあるが、人口問題の見地から最も重要な要因は経済水準のみならず、生活水準、文化水準等各種の水準の著しい地域格差であり、これらが相対的に高い大都市に向つて人口が移動することは、いわば各種の地域格差に対する人口の順応運動であり、均衡化運動であるといえる。にもかゝらず移動人口の集中する大都市と移動人口の流出する農村において生じている多くの諸問題は、人間能力の向上と十分な発揮を妨げるのみならず、人口の資質を低下させ、その再生産能力を荒廃させるおそれがないとはいえない。ここに人口移動の規模と速度を全面的に調整し、人口の適正な地

域的再配分を促進する必要がある。こうした意味において工業化特に雇用量の多い工業を地方に分散、発達させることを中軸とする適切な地域開発の実行は、人口問題の見地からも最も望ましいことであるといわなければならない。

## 2. 地域開発の理念

地域開発が人口問題の見地からも重要な課題であることは以上述べたとおりであるが、問題はそのすすめ方にあり、それは将来の日本の経済と社会の体質を決定するといつてもよいほど重大な意味をもつ。これについての基本的考え方として人口問題の見地から特に次の2点を強調したい。

第1は、福祉国家建設の見地から地域開発の理念乃至究極の目標は、人口すなわち国民あるいは地域住民の真の福祉の向上にあるという点である。経済の成長発展も究極の目標は国民福祉の向上になければならないのであるが、実際に行なわれている地域開発をみると、産業の発展に重点がおかれるあまり、ややもすれば、地域住民の真の福祉の向上がなおざりにされているうらみがある。そのため開発がすすむに従つて、逆

に住民の福祉という観点からすれば多くの問題が生じてきている。このような産業偏重の考え方を改め、開発の主体が人間であり、開発の目的もまた人間であるという人間中心の考え方で地域開発をすすめなければ、真の意味における福祉国家を実現するための手段とはならないであろう。

### 3. 経済開発と社会開発の均衡

第2は地域開発においては経済開発と社会開発とが均衡のとれたものでなければならないという点である。ここにいう経済開発とは工業を中心とする各種産業の経済的面での開発をいい、社会開発とは都市、農村、住宅、交通、保健、医療、公衆衛生、環境衛生、社会福祉、教育などの社会的面での開発をいう。経済開発の直接の目的が生産及び所得の増大であるのに対し、社会開発は直接人間の能力と福祉の向上を図ろうとするものであることはいうまでもない。

経済開発と社会開発の均衡ある発展の必要性については、国際的にも認識が高まってきたおり、たとえば国連総会においても1961年12月18日『経済成長と社会開発の相互作用及び種々異なる経済社会制度



をもつ国々の貴重な体験を考慮に入れて均衡のとれた  
経済開発、社会開発の問題に特別の注意を払うこと』  
が決議されている。

このような観点からわが国の地域開発に関する計画  
や構想をふりかえると、諸外国の地域開発の課題と発  
展段階の相違によるところもあろうが、経済開発に対  
応した社会開発は全くないか、あつたとしても著しく  
立ちおけている。人間の福祉の向上という地域開発  
の究極の目標を達するためには、地域の発展段階と特  
性に応じ、経済開発と均衡のとれた社会開発計画を樹  
て、これを強力に実施することが不可欠の条件である。  
社会開発はそれ自体独自の価値と必要性を有するもの  
であるが、同時に経済開発を実施する条件を整備し、  
また、経済開発の結果発生する摩擦を除去すること等  
によつて経済開発を有効、円滑にすすめる手段ともな  
るであろう。また地域開発にあつては日本の美しい  
自然やわが国古来の貴重な文化財の保護も人間の福祉  
という観点から特に留意しなければならない。

## 第二部 留意すべき主な事項

地域開発に関しては種々の見地から論ずることができるが、以上述べたような基本的考え方に立つて、人口問題の見地から留意すべき具体的問題点のうち重要なものをあげれば次のとおりである。

### 1. 人口構造の変化に伴う生産年齢人口増加の縮少と中高年問題

今日いわゆる地域開発は、まだ多くのものが計画あるいは始まつたばかりの段階であるが、将来においていずれも多くの労働力需要を見込んでいる。しかしながら周知のとおり戦後の出生率の激減に伴う人口の年齢構造の変化は、昭和40年以降、生産年齢人口特に若年生産年齢人口の増加を急激に縮少させ、進学率上昇に伴うその労働力化率の引下げと相まって、若年労働力人口の増加をさらに減少させる。この時期は、丁度地域開発が実際に稼動を開始する時期にあたつており、このような若年労働力人口増加の急激な縮少が開発のため必要な若年労働力の需要に競合が生じて、その確保を困難とし、地域開発の進展に重大な影響を与えることが予想される。地域開発計画の策定と実施

にあつてはあらかじめこの点に十分留意し、地域間及び産業間の労働力の適切な配分を考慮しておくことが必要である。

他方、このような若年労働力の不足が予想される反面、中高年労働力については少なからぬ余剰とその滞留が予想される。中高年労働者は労働生産性の低い自営業や中小零細企業に次第に滞留する傾向にあり、大企業においても終身雇用制と年功序列型賃金に支えながらも次第に非能率的な存在になりつつある面がみられる。中高年層が一般に流動性に乏しく、心理的な面でも、技術的な面でも新たな産業や職種に順応することが困難であることは、すでに工場建設のために農地や漁場を失なつた中高年の農漁民の転職が容易でなく、都市に流入して前近代的な自営業を営むか、ときには職のないまゝボーダーライン階層に停滞するケースがみられる事実からも察知することができよう。

地域開発においては、このような将来の労働力の需給関係の構造的変化を前提にした適切な雇用計画が地域ごとに樹立されていることが必要であり、特に中高年令層に対し最も適した職場を確保し、その転用、活

用を図る方途が講じられなければならない。そのためには相当長期にわたる徹底した職業指導、職業訓練はもとより、生活指導、生活相談、住宅、社会保障等の施策の充実が必要である。

## 2. 農業及び都市零細経営の近代化

地域開発においては近代的な大工業を中心とする工業化が重要であることはいうまでもないが、工業化に重点がおかれるあまり、依然としてわが国人口の大きな部分を占める農業人口や、第2次、第3次産業における中小零細企業人口に対する施策に欠けるところがあつてはならない。経済的見地からみても地域格差が農業と非農業の産業間の生産性格差にもとづくものである以上、工業化のみによつて地域格差を解消させることは不可能であり、また工業化、都市化の進展は周辺の農業、農村に多大の影響を与える。このような観点に立てば工業化に対応し地域の特性に応じて農業の近代化をすすめる必要がある。

第2次、第3次産業における中小零細企業についても同様である。これらの地元の産業は、その近代化、合理化によつて進出した大企業の関連産業として繁榮しうるものやそれ自体重要な産業であるものが少なく

なく、その近代化、合理化を図らなければ労働者の引抜きや賃金の上昇等によつて大企業の進出が地元産業にかえつて打撃を与え、それを衰退させる原因ともなる。反面第3次産業、特に商業や個人サービス業などにはこれまでの過剰人口のたまり場として生産性も低く経営も前近代的なものが少なくないが、さきのべたように工業化に対応できない中高年令層が都市に流入し、いわば寄生的人口として、これらの第3次産業の底辺部門に滞溜する傾向が見受けられる。これらの生産性の低い業種の近代化又は転換を図らなければ、地域開発によつていわゆる二重構造を解消させる方向にもつていくことはできないし、また次に述べる住みよい都市づくりを達成することもできないであろう。

### 3. 住みよい都市づくり

工業の発展は、第2次、第3次産業人口の都市集中を生み、また工業は都市のもつ外部経済の利益の享受などその諸機能に依存しつつ発展するから、地域開発は当然その中核となるべき都市を形成する。このような意味において、地域開発はいわば農村人口の都市人

口化への過程であるといつてよい。地域開発の拠点としての都市づくりにあたつては、先づ第1に拠点として真に適格なるものをえらぶとともに、特定の都市に対する人口の過度の集中化を抑制し、全国的、地域的に有機的かつ均衡ある都市の配置に努めることである。そしてこれらの開発の拠点となるべき都市を中心としていわゆる連鎖反応が極力広範囲に及び、これらを中心として周辺地域をも含めた広範な地域にわたり発展と向上が図られるようにすることが必要である。他方すべての都市が工業都市に偏することなく、田園都市、学園都市、年金者町など歴史的、自然的なその特性に応じた都市の発展を図ることを考えなければならない。

第2に地域開発計画には工業計画などとともにそれに見合う都市計画がなければならない。都市計画においては住民の福祉を確保し、都市の諸機能を十分発揮させるために、工場地帯、商業地帯、住宅地帯などの混在をさけるための広域的なゾーニングと、住宅及び道路、上下水道、病院、学校、公園、緑地、子供の遊び場、散歩道などの社会公共施設が十分に整備されることが基本的に必要である。特に上下水道などの先行

的整備が計画の基盤として考えられなければならない。しかしながら、地域開発の現状をふりかえると、工業計画のみで真に住民の福祉の観点にたつた都市計画のないものがみられる。そのため工場建設や産業関連施設の整備に比べて生活基盤施設ともいべき都市の公共施設の整備は著るしく立ちおくれており、整備される場合においても住民の立場に立つた配慮に欠けている。将来需要の増大が見込まれる水道用水を確保するための対策が十分でないこと、道路に歩道がないこと、少ない公園や緑地を削りつつたりすることなどはその一例である。この結果経済開発の進行に伴なつて地価の高騰、飲み水の不足、交通事故の増加、公害の増大などいたずらに過大都市にみられる弊害の再現を生じさせるおそれが十分にある。

都市づくりの基本は土地の利用計画の決定と土地利用のコントロールにある。現にわが国の都市問題の多くは土地利用の混乱と無秩序さに起因し、都市における生活環境施設のたちおくれもこれが直接の原因となつている。したがつて土地利用が適切に行なわれない限り、合理的な都市づくりは不可能といつてもよい。

これを実現するために立法措置その他によつて土地投機・地価の高騰などを抑制するとともに、公共用地を先行的に取得し、私有地の利用をも規制できるような強力な土地対策が早急に講ぜられる必要がある。

住宅は開発の遂行上最も基本的な施設であり、政府及び地方自治体等による公共住宅の建設の比重をもつと高めるべきである。さらに量のみならず住宅の質の問題も重要である。今後建設される住宅は適度の広さと設備をもち、自然的人工的災害に対する安全のみならず、健康的、衛生的であるとともに、家族の心理的、情緒的な満足感をも満たすものであることが必要であり、公共住宅のみならず民間住宅もこのような方向へ育成、誘導する対策が講ぜられなければならない。公園、緑地、散歩道、児童福祉施設、医療機関、教育施設、体育施設、文化施設等も都市の魅力を増し、また都市に欠くことのできない重要な施設である。

現在の人口の生活の場であるのみならず、将来のわが国人口の大部分が育成される場として、快適な魅力のある都市“緑と空間と太陽のあふれた町”づくりが達成されるかどうかは地域開発の成否を決する鍵であるといつても過言ではない。



#### 4. 公害対策

大気汚染、河川の汚濁、地盤沈下、騒音などの公害は、日本の美しい国土と健康な国民生活を破壊するばかりでなく、農林水産業等の他産業にも悪影響を与え、工業化の進展に伴って生ずる最も直接なかつ大きなマイナスの1つである。工業の急速な発展と都市の拡大に伴い、公害の問題が国民の生活と健康の重大な問題となつてきており、現に既存の大工業地帯、大都市においてはその対策が緊急の課題となつている。今後工業化、都市化が進展する地域においても、現段階からその防除対策が確立されなければ将来に大きな問題を残すであろう。特に現在地域開発の主力となつている鉄鋼及び石油化学のコンビナートにおいては、これまでにない大規模かつ激しい公害を発生させるおそれがある。

公害の防止については、下水道などの公共施設の整備も勿論必要であるが、企業に第一次的な責任があるという原則が確立されなければならない。現在、公害として最も被害の大きく、かつ普遍的なものとして、大気汚染、水質汚濁、地盤沈下などがあるが、これら

は大部分工場公害であり、企業の生産活動に基因しているからである。したがって少なくとも今後新たに建設される工場については企業に公害防除設備の必置義務を課するくらいの強い態度で望むべきであり、工場公害の防除とそのあと始末が地方公共団体の責任に転化されている場合のあるのは大きな問題である。また公害による被害をさらに少なくするために工場地帯と商業地帯、住宅地帯などとの間に一定距離の緩衝地帯を設けることも必要である。都市計画は公害防止の観点をも十分にとりいれたものでなければならない。これらの前提として国が中心となつて公害の測定記録などの調査研究体制の整備及び法律による規制対象の拡大等の措置を早急に確立する必要がある。

#### 5. 住民の主体性と地方自治

地域開発に対する住民の主体性については、住民はたとえば土地の補償額などについて自己の利害を強く主張することがあつても、もつと高い立場から、主体性をもつて地域開発に積極的に参加することが少ない。個人生活の向上に対する関心と意欲は極めて強いが、個人の生活圏である地域社会いわゆるコミュニティ

に対する近代的な意識や関心がとほしいわが国の現状においては、これが経済成長にくらべて生活環境の整備が著しく立ち遅れたことの一因ともなっている。地域開発を真に住民の福祉のためのものとし、地域社会全体の発展（コミュニティデベロプメント）を図るためには、地域社会の問題の発見と解決に住民自身が高い見地と均衡のとれた判断のもとに積極的に参加し、活動することが必要である。それには社会福祉活動などを通じて住民のコミュニティ意識の涵養に努めるとともに、地区組織の発展強化とそのための専門家の養成が今後の課題として強く望まれる。

地方自治は以上のべたようなコミュニティデベロプメントがさらに発展したものであるが、地域開発に関連して地方自治体が工場誘致に力をいれるあまり、それが自治体の財政を圧迫し、反面社会開発など本来の住民のためのサービス行政が低下しつつある例がみられる。地域開発は長い目でみれば住民の所得を向上させるばかりでなく、税収等を通じて地方財政を強化し、

住民の福祉の増進に寄与することになるから、地方自治体が工場誘致に大きな努力を払うことは十分理由のあ

ることではあるが、工業の立地は経済の合理性に立脚して行なわれることはいうまでもないのであつて、立地の可能性がうすいにもかかわらず立地条件の整備と誘致運動に大きな力が注がれるのは問題である。現に地方自治体で莫大な資金を投入して土地造成など工場の立地条件を整備したにもかかわらず、企業の進出が延期されたり取消しになつた事例もみられる。また地方自治体の企業の進出に対する多大の優遇措置や便宜の提供は、地方自治体間の誘致競争の激化によつて企業側を優位に立たせ、工業用地の造成、提供、工業用水道や港湾の整備等は別としても、工場誘致条例による税の減免、奨励金の交付等のほか、工場専用道路の建設、農地買収や漁業補償の差額負担、社員住宅の提供などにまで及んでいるものがある。このような工場誘致と産業基盤施設整備のための支出が地方自治体の財政の中で占める比重が次第に大きくなり、またその財源調達の多くが地方債などによつてまかなわれるため、その償還と利子負担が累積し、その結果、環境衛生、公衆衛生、社会福祉、教育など社会開発関係の支出がきりつめられて、住民の福祉に直結したサービス行政の内容が低

下することとならないよう十分注意しなければならない。  
い。

また計画の策定、実施が産業本位のものとなり、住民の福祉の立場に立つて、計画の総合調整を図るべき地方自治体の本来の責任が十分に果されていない場合がある。勿論地域開発には国をはじめ地方自治体、企業、各種民間団体がそれぞれの立場で参加、実施するものであるが、具体的な地域ごとの計画を総合的な見地から調整し、決定しうる立場にあるのは当該関係の地方自治体以外にはないといつてよい。したがって現在地域開発計画が有するさまざまな問題、たとえば経済計画のみで社会開発計画がないこと、計画に総合性がないことと、計画が机上プランで実現性に乏しいこと、電力、鉄鋼、石油コンビナートなどの臨海性装置産業を中心とする画一的な計画が多く、地域の発展段階や特性を十分に考慮に入れていないことなどの問題は、地方自治体がこれらの点についての検討や配慮を十分に行なっていないからと思われる。勿論これについては国の指導や認識が十分でなかつたり、税制や財政面で国にも多くの責任があるが、地方自治体が

自主性をもち、住民の福祉向上という本来の立場にたつて、計画の再検討をすることが必要である。また地域開発は経済圏を基礎とするため個々の地方自治体の範囲をこえた広域的な計画と配慮を必要とする場合が少なくない。このような場合にも個々の自治体の利害を越え、地域の住民福祉向上を第一義とする態度が切に望まれる。

#### 6. コミュニティリレーションズの重要性

地域開発において、企業から地域社会への働きかけ（コミュニティリレーションズ）の重要性がほとんど考慮されていない。そのためにわが国においては進出企業と地元企業、進出企業の従業員と地元住民などの間に利害感情の対立や摩擦がみられることが少なくない。その原因の多くは進出企業と地元企業の間に着しい賃金水準や福祉施設などの差があること、進出する大企業が地元の中小企業や商店を排除し、所得、雇用、消費などの面において、企業の進出が地元の繁栄に結びつかないばかりでなく、ばい煙や工場排水などによって地元住民の生活を破壊していることがあるなどのためによるのであろう。その結果、新しくつくられた

工場地帯やその従業員の住宅団地が、同じ生活圏のなか  
かにありながら、孤立的な閉鎖社会を形成していると  
ころもみうけられる。

地域開発においては企業に地域社会全体の繁栄と向  
上を図るという考え方が根本になければならない。そ  
して企業は地域社会を構成する各機関、たとえば地方  
自治体、教育機関、社会福祉団体等に働きかけて、  
十分意志の疎通と伝達を図り、相互の信頼と協調関係  
を築いて、地域社会の各種の問題をともに解決してい  
く努力が必要である。そのためには企業は企業のもつ  
優れた人的、物的資源の一般公開や利用を図るととも  
に、企業が共同して従業員の家族はもとより一般地元  
住民の福祉のための施設や事業を行なうことも考えら  
れねばならない。他方市町村をはじめ地元の各機関  
も、これらの企業との連絡提携を密にし、そのすぐれ  
た能力と施設を地元住民のためにも発揮、活用させる  
工夫が必要である。

## 7. すぐれた人材の養成と定着

望ましい地域開発を実現させるための基本的条件の  
一つは、企業においても、地方自治体においても、あ

るいは大学等においても、その地域開発の指導者あるいはそのにない手として各分野からすぐれた能力、技術、識見等を有する人を得ることである。地域開発は極めて広汎な分野に関連する。計画から実施の段階に至るまで各分野のすぐれた人々の積極的な指導と参加があつて始めて望まして地域開発を実現することが出来る。しかしながらいま地域開発が必要とされている地域ではこのような人物に欠けている場合が少なくない。すぐれた人材はいたずらに大都市のみに集中し、地域社会の中心人物としてその開発に積極的に参加することがないのみならず、後進地域の開発がすすむほどそこで教育を受け、育成された優秀な人材が先進地域に向つて移動する傾向にある。そのためにややもすれば私利私欲の追求のみに終始する人物が開発の実質的指導権を握り、そのために公共の利益や一般住民の福祉が妨げられている場合がある。

このようにすぐれた人材が大都市にのみ集中する理由は、政治、経済、教育、文化、意識すべての面におけるわが国の求心的構造と過度の集中に深く根ざしているが、具体的には待遇が悪くなること、住宅がない



こと、子供の教育に支障をきたすことなどがすぐれた人材を地方に分散させ、そこに定着させる障害となっている。したがって給与等の処遇の大巾な改善、住宅などの生活環境はもとより、社会施設、教育施設、文化施設など社会的、文化的環境を大都市に対応して整備するとともに、それに対する社会的な評価を確立しない限り、すぐれた人材を地方に分散させてそこに定着させることは困難である。換言すれば地方において本人及び家族の生活を安定させ、定住への魅力を高め、その能力を最大限に発揮させるような条件を整備することが基本的条件である。地域開発を成功させるためには先づすぐれた人材の地方分散と大都市への集中の抑制から始めなければならない。このための具体的プログラムを早急につくる必要がある。以上述べた給与等の大巾な改善のほか、大学の交換教授制、スポーツ、レクリエーション、音楽会等の催しや博物館の地方移動などもあわせて考慮すべきであろう。

#### 8. 社会保障の充実と保健福祉の推進

社会開発の重要な側面の一つとして社会保障、社会福祉、保健衛生の充実向上も地域開発を推進するうえ

で大切である。いうまでもなく地域開発は一次産業から二次産業、三次産業へ、自営業あるいは家族従業者から雇用者への大規模な人口の移動と転換が前提である。また農地の転用、埋立、干拓などによつて離職する農・漁民も少なくない。このような人口の移動、転換、離職を円滑にするためには、それに伴つて生ずる生活上の諸不安を解消させることが必要であり、それには社会保障の整備充実が不可欠である。のみならず社会保障の充実は、現在わが国が経済成長あるいは地域開発に関連してその抜本的対策を迫られている諸問題について強力な措置を講ずるための条件整備としての意味をもっている。たとえば土地問題については、工業用地の造成や農業の経営規模の拡大あるいは都市計画遂行上の支障となつている農民等の土地に対する強い執着は土地を手離すことによる将来の生活に対する不安感が一つの大きな原因になつているであろうことは誰しも否定できないであろう。さらに地域開発の人口問題の見地からの目標である人口及び労働力の地域間、産業間の適正な配分を実現するためには、社会保障の制度別給付内容の格差の是正と均衡化を緊急に

達成する必要がある。

以上述べたような地域開発遂行上の社会保障の機能の重要性を十分に評価し、すみやかに制度の拡充強化を図らなければならない。このためには生活保護、健康保険、年金制度等既存の各種制度の改善とその機能の強化を図るとともに、児童手当制度の創設を急ぎ、農漁民等の他産業への移動を円滑化する等のための特別の施策についても考究する必要がある。

地域開発における社会福祉活動の役割も重要である。地域開発は家族構成や、家族の役割分担（主婦の労働力化など）、家計収支構造、生活環境及び職場環境などいわゆる住民の生活構造に急激な変化をもたらすが、その急激な変化に適応できなかつたり、それがおくれた場合には生活構造にいろいろなアンバランスやゆがみを生じ、家庭や地域社会において様々な問題を発生させる。貧困は無論のこと、自殺、離婚、ノイローゼ犯罪、非行などの社会病理現象はその最も極端なかつ尖鋭なあらわれであるといつてよい。農漁民が一時に多額の補償金を手にしても、合理的な将来の生活設計がなかつたためにその使い途を誤つたという事例はし

ばしばきかかれるところであり、父母がともに勤めにできるようになつたため子供が家で一人放置されている場合も少なくないという。また静かな田園がたちまち工場や盛り場に一変するという環境の激変に伴つて開発地域において犯罪や少年非行も増大する傾向にある。地域開発における社会福祉活動は、このような生活や環境の急激な変化に伴なう病理現象の発生を極力予防することに重点がおかれなくてはならない。そのためには地域住民に対して個別的あるいは集团的に適切な生活相談や生活指導を行なう態勢を確立する必要がある。

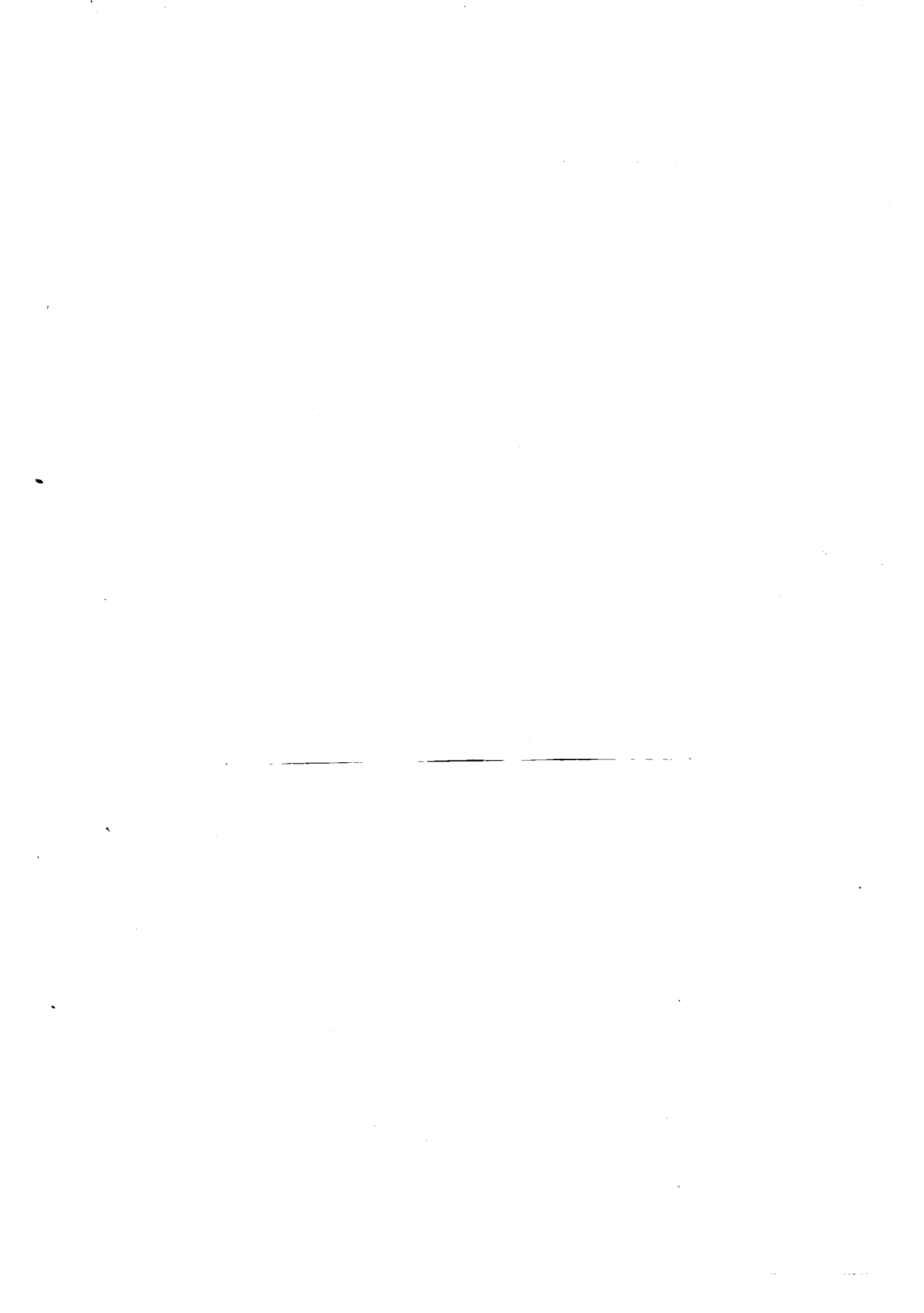
保健衛生については、都市化、工業化に伴なう地域人口の量的、質的構造の変化、公害や産業衛生、精神衛生などの新しい問題に対処するための病院、診療所、保健所、地方衛生研究所等の適正配置と機能の高度化を図るとともに、他方遅れている農村人口の保健水準の向上に一層意を用いなければならない。一般的に社会開発の中でも保健福祉行政の立ち遅れは著しい。地域開発に伴う社会環境の急激な変化に対応する新しい保健福祉行政の確立を目指すことが重要である。そのために国は地域の特性と変化に即応した保健福祉計画を策定しその計画的推進を図ることが必要である。

## 9. 総合的生活指標と地域開発センター

地域開発において住民の福祉に対する配慮が欠けているのは、一つには住民の福祉を総合的に把握する方法が確立していないからでもある。これまで一般に福祉を測定するために1人当りの生産額とか、所得とか貨幣的指標が用いられ、地域開発の具体的目標もこれらの増大におかれている。しかしながら住民の福祉の度合は、生産額とか所得などの貨幣的指標のみによつて示されるものではない。たとえ生産額や所得が上昇しても、公害が増大し、交通事故や少年非行が激増し、精神的ストレスが増大しては、福祉が向上したとはいえないばかりか、むしろ福祉という観点からはマイナスの効果をもっているからである。また死亡率や病率、住宅や上下水道、病院、学校、公園、緑地などの生活環境施設の整備状況も住民の福祉の度合を示す重要な指標である。しながつてこれらの指標を適切に組合せることによつて住民の福祉を総合的に把握し、これをもつて地域開発、特に社会開発の具体的な目標設定の基準と効果測定の尺度とすることが必要である。

最後に地域開発センターの設置を提案したい。それ

はたちおけている社会開発など地域開発に関する総合的調査研究のほか、公害、環境衛生などのシビルエンジニアリングの研究、アクションリサーチ、すぐれたプランナーの養成訓練、生活指導、カウンセリング、産業保健サービスなどを行なうとともに、コミュニティデベロプメントの中心機関となるもので、国、地方自治体、企業、大学、研究所等公私の機関が共同で、中央及び開発地域に設置することが望ましい。現在の地域開発ほど巨大な社会的実験はない。その過程において社会的にも経済的にもわれわれがこれまで経験したことの多い多くの困難や摩擦が生ずるであろう。しかも地域開発は人口、産業、経済、労働、都市、農村、土木、建築、保健衛生、社会福祉、社会保障等広汎な分野に関連する問題であり、各分野の専門家の共同による研究と対策が必要である。地域開発センターはこのような研究と対策の一つの強力な拠点となるであろう。



国立社会保障・人口問題研究所



1 0 3 8 8 8