

人口問題研究所
研究資料第163号
昭和40年4月1日

Institute of Population Problems
Research Series, No. 163
April 1, 1965

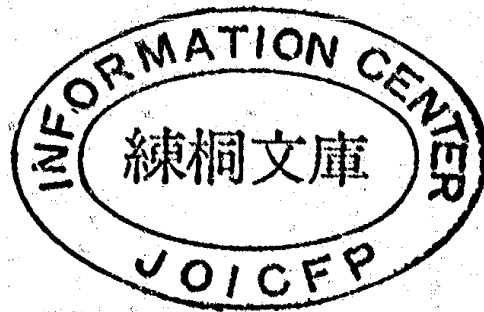
貸
出
用

「社会開発」についての解説

AN EXPLANATION ON "SOCIAL DEVELOPMENT"

館 稔

MINORU TACHI



厚生省人口問題研究所

INSTITUTE OF POPULATION PROBLEMS
MINISTRY OF HEALTH AND WELFARE
Tokyo, Japan

目 次

Contents

	ページ
1. はじめに	1
Introductory Note	
2. 世界史的背景	2
Background in the World History	
3. 定義と内容	12
Definition and Scopes	
4. 日本における問題点	30
Some problems in Japan	
5. むすび	44
Recapitulation	

Preface

Recently, 'balanced economic and social development planning' is increasingly attracting keen interest of the general public in Japan. Urgent necessity of the balanced social development planning is emphasized, especially in the field of regional studies in demography problems. Considering this situation in Japan, the writer makes a brief explanation on the historical development of this concept, definition and scope, basing on the materials prepared by the United Nations. And he follows, chronologically, recent progress of the idea on the balanced economic and social development planning, under specific conditions of 'intermediately developed country' such as Japan, with reference to the official documents publicised by various government and non-government organizations and institutions, and points out some basic problems to be solved to materialize the balanced social development planning.

March 10, 1965

Minoru TACHI,
Director,
Institute of Population Problems,
Ministry of Health and Welfare,
Tokyo, Japan.

「社会開発」についての解説

館 稔

1. はじめに

佐藤内閣によつて、「社会開発」が政治的に取り上げられてから、急に、社会開発ということばが広く用いられ、その内容についても非常に注目され、いろいろの批判や見解が現われてきた。日本では、社会開発の概念は、まだそれほど慣熟していないように思われるから、すでに発表した拙稿¹⁾に加筆し、極力簡単に、若干の解説を行つて参考にしようとするのがこの稿の目的である。ただし、この解説は、全く私見によるものであつて、特定の見解を代表するものではない。

最近、使われているような意味での「社会開発、social development」の用語や概念は、国連において形成発展してきたものとみられるから、以下、1958年以降、わたくしが、直接あるいは間接に参加した国連関係の会議や収集した資料によつて得たおもな知見を簡単に整理し、日本における若干の問題点をかえりみようと思う。

1) 館 稔、「『社会開発』の概念について」、地域開発研究会(委員長齊藤潔)、「地域開発における社会開発の策定に関する研究報告」(謄写)、1964年3月、pp. 59-71、所収。

館 稔、「社会開発の概念について」、厚生省大臣官房企画室、「地域開発における社会開発の策定に関する研究、厚生科学研究報告」、1965、pp. 33-40。

館 稔、「社会開発の概念について」、自治研究、第40巻第12号、1964年11月10日、pp. 3-24。

社会開発の概念は非常に広い範囲にわたっているから、いろいろの見地からこれを取り扱うことができる。人口問題の研究にたずさわり、国連の人口委員会にも出席しているわたくしは、おもにこれを人口問題の見地から記すこととする。

2. 世界史的背景

およそ、時代の問題があつて概念がある。そこで、国連において形成されてきた社会開発の概念の背景となつている時代の問題の世界史的展開をかえりみることから出発しよう。

社会開発の概念の歴史は、ギリシヤやローマにまでさかのぼることができるし、近代社会の発展の歴史は、いろいろな意味での社会開発の概念の発展の歴史でもあつた。²⁾

1950年、わたくしが、はじめて、国連事務局を訪れたころには、社会保障と「地域社会組織、community organization」とか「地域社会開発、community development」が非常に問題になつたという印象が残つている。³⁾ 1955年ごろになると、「経済

2) 伊部英男、「社会計画、経済教室、18」、再版、1964。—ことに、イギリスにおけるその発展がよく描かれている。

3) 1953年以降、United Nations Series on Community Organization and Developmentが約30種、英語、フランス語、スペイン語およびアラビア語で公刊されている。これでも、国連が、開発途上にある国々について、地域社会開発にいかに関心をもつていたかがうかがわれる。

国連は、「地域社会開発」を、「地域社会の経済的、社会的、文化的諸条件を改善し、地域社会を国の生活に統合し、地域社会が国の進歩に十分貢献できるようにするという目的をもつて、住民自身の努力が政府当局の努力と結びつけられる過程」と定義し、地域住民の自主的ニードと国の計画とを調整し、経済開発と社会開発との適正な均衡をはかり、両者の総合を行うために、これを重要視している。現在、日本で行われている「地区組織の運動」はこの地域社会開

的および社会的開発、economic and social development」ということが、ことに社会的というところにアクセントをつけて、問題となっていた。1960年ごろには「経済的および社会的開発の均衡、balanced economic and social development」ということが、ことに均衡というところにアクセントをつけて問題となっていた。

伊部英男氏が、「社会保障も社会計画も、第二次大戦後の新しい国家理念、社会哲学を示す言葉であるが、社会保障は1950年を特徴づけた言葉であるのに対し、社会計画は「発展の十年」(The Development Decade)と国連が名付けた1960年代を特徴づけようとしているようである。」⁴⁾と指摘されたのは正し

脚注 前頁よりつづく。

発の一種であるとみられる。

United Nations, Public Administration Aspects of Community Development Programmes, United Nations Technical Assistance Programme, ST/TAO/M/14, New York, 1959, p. 2. この報告書の概要は次に紹介されている。

上田正夫・倍川勇一・河野綱果、「社会開発に関する諸問題、国連資料による分析(未定稿)」(謄写)、人口問題審議会資料、1963年6月14日。(厚生省大臣官房企画室編、「住民の生活と新産業都市—新産業都市関係道県社会開発セミナー報告書」、1964年、pp.123-142所収。)

United Nations, Social Progress through Community Development, E/CN.5/303/Rev.1, ST/SCA/26, New York, 1955, pp. 11-17.

岡村重夫・省部孫利・桑畑勇吉、「地域開発(Community Development)の概念と原則に関する研究」、財団法人保健福祉地区組織育成中央協議会研究報告書、1962年。

4) 伊部英男, 上掲書, P. 333.

い。

こうした、国連における経済開発と社会開発との適正な均衡という概念は、1952年ごろから国連事務局、専門機関、経済社会理事会の機能委員会が準備したぼう大な資料に基づいて、⁵⁾1961年12月19日、国連総会における「国連開発10年」の決議〔1710(XVI)〕に結実した。この決議の骨子は、1960年代を「国連開発10年」と名付け、経済の自立開発と均衡のとれた社会開発のために、総力を結集することを参加国およびその国民に訴え、そのための国際協力の強化拡充を要請するものである。⁶⁾

第2次世界大戦後、多くの開発途上にある国々が植民地から解放され、自力をもつて「国造り」をはじめ、45以上の国々で—おそらく今日では60前後となつていとみられるが—新しい憲法や憲法の改正が成立した。これらの新憲法や改正憲法に現われている共通の考え方は、政治体制のいかんにかかわらず、「福祉国家」の建設をめざし、個人の社会的権利を尊重するとともに、国民福祉の向上のための社会、あるいは国の責任を確認するということである。こうして、これら憲法は、義務教育、公衆衛生、

5) 例えば、日本の事実については、国連は、産業計画会議事務局長、前田清博士に、

「Planning for Social and Economic Development in Japan」の執筆を依頼し、このほど次の日本語版が公刊された。前田清「日本の社会開発」、第1刷1964。

6) United Nations, The United Nations Development Decade, Proposals for Action, Report of the Secretary-General, E/3613, New York, 1962.

労働者福祉（最低賃金制、組合権など）、母子福祉、老人福祉、社会福祉、社会保障、農地改革などを、直接、間接に規定している。⁷⁾

国民福祉の向上のためには、経済開発による国富と所得の増大が必要であることというまでもないが、伝統的な社会構造の下において、それは富や所得の社会的分布の不均等を拡大し、必ずしも真の国民福祉の向上をもたらすとは限らない。そこで、富や所得の社会的再配分とか、伝統的社会構造を近代化する「社会改造、social reform」の必要が問題意識に上ってくる。こうして、ことに開発途上にある国々においては、経済開発と社会開発とは夕テの両面であるとみられるに至った。⁸⁾

また、植民地からの解放、政治体制の変革など、重大な社会変動、social changeは、たとえば、社会成層、social stratification、や社会流動性、social mobility、の変化として感得せられ、経済開発の外部にある社会開発の広範な領域を問題意識にの

7) United Nations, International Survey of Programmes of Social Development, B/CR. 5/301/Rev. 1, ST/SOA/21, New York, 1955, pp. 3-5.

この報告書の概要は次に紹介されている。

上田正夫・皆川勇一・河野綱果、上掲「社会開発に関する諸問題、国連資料による分析」。

8) United Nations, Economic Bulletin for Asia and the Far East, Social Development Planning, Vol. XIV, No. 2, New York, September 1963, P. 1.

ちなみに、この文献には、

伊部英男「Japanese Experience in Social Development」(改訂)が1つの事例研究として含まれている。pp. 21-36.

ぼしてきた。⁹⁾

今日、世界の開発途上にある国々においては、人口が激増して
いて、経済開発の進展にもかかわらず、人口1人当たり国民所得
において、先進国とますますその格差を拡大する傾向にあること
は、世界の平和と安全の保持と世界人類の福祉の向上という見
地から、ゆゆしき問題であつて、開発途上にある国々の自立的
「経済離陸、economic take-off¹⁰⁾」と世界、ことに先進国の技
術的、経済的協力が必要であることというまでもないが、経済開発は、
その先行条件として、ことごとく伝統的社会構造の改造をはじめ、
社会開発の均衡ある実現を必至とするに至つた。¹¹⁾

9) たとえば、1964年4月5~10日、東京において開催のユネスコ主催第1回東アジア社
会科学者国際シンポジウム、The First International Symposium of
social Scientists in East Asia, には、こうした傾向がよく現われていた。

10) W. W. Rostw, the Stages of Economic Growth, a noncommuni-
st manifesto, Cambridge at the University Press, 1962,
pp. 4-7 (木村健康・久保まち子・村上泰亮共訳、「W. W. ロストウ、経済成長の諸段
階 — 一つの非共産主義宣言」、第8版、1964, 頁. 7-15)。

11) 例えば、以下参照。

United Nations, Report on the World Social Situation,
with special reference to the problem of balanced social
and economic development, E/CN.5/346/Rev. 1, ST/SOA/42,
New York, 1961, pp. 1-2 (厚生省大臣官房企画室訳、「国際連合経済社会局編、
世界の経済開発と社会開発」、1964, pp. 9-13)。

United Nations, op. cit., Report of the Secretary-General,
pp. 1-7.

伊部英男、「社会計画と社会福祉」、厚生、第18巻第10号、1963年10月。(厚生
省大臣官房企画室編、上掲「住民の生活と新産業都市」所収、pp. 195-201)。

伊部英男、上掲「社会計画」、p. 350。

世界の開発途上にある国々においては、第2次大戦後、公衆衛生の努力と先進国において大量生産によつて安価となつたDDT系統の薬剤、抗生物質、その他新しい化学薬剤の導入とその社会化によつて、死亡率が低下しつつあることは、社会開発の見地から、一応、よろこぶべき現象ではあるが、出生率がほとんど調整されていないために、人口は激増しつつある。食料生産の増加が人口増加や栄養改善に伴い得ない国々が少なくないのであつて、死亡率の低下にもかかわらず、むしろ国民の栄養水準やひいては健康水準の低下のおそれなしとしない現状にある。¹²⁾ こうして死亡率低下の意義は、出生率の高い水準のそれとともに、社会開発の見地からあらためて見直おさなければならなくなつてきた。人口増加率の緩和が、経済開発のために要請されるとしても、出生率は伝統的な社会制度や価値体系に支えられているのであつて、社会改造と相まつて出生率の低下、したがつて人口増加率の緩和が実現するとみななければならない。1963年12月10-20日、ニュー・デリーにおいて、インド政府の招請によつて、エカフエ主催の「アジア人口会議」が開かれ、初告と決議が行われたが、この会議が到達した結論の骨子は、エカフエ地域のアジア諸国においては、わずかに日本を例外として、急激な人口増加が、その経済的および社会的開発をさまたげているということ、アジア諸国における緩慢な経済的、社会的開発が、高い出生率、したがつて高い人口増加率を支えているということ、そこで、地域内各

12) United Nations, *op. cit.*, World Social Situation, pp. 4-6 (厚生省大臣官房企画室訳, 上掲書, pp. 18-23)。

は、自国の状態のみならず、地域共通の人口問題を考慮して、積極的な人口政策が、経済開発計画ならびに社会開発計画に織り込まれることが望ましいということであつて、国連の会議において、経済的社会的開発計画との関連において「積極的人口政策、positive population policy」あるいは「国の人口政策、national population policy」が強調されたのははじめてのことであつて多大の注目をひいている。¹³⁾

1963年4月9-18日、バンコックのエカフエ本部において、エカフエは、社会開発計画専門家会議を開催した。その目的とするところは地域内各国から専門家が集まつて、社会開発計画、ことに、教育、保健、住宅および社会福祉の部門について、その実践的方法と技術とを討議することであつた。¹⁴⁾この会議は、社会開発に重大な影響を与えてきた、アジアの社会的・経済的現状の一般的背景として、全面的貧困、低所得、高い人口増加率、広

13) Resolution and Recommendations of the Asian Population Conference, ECAFE, Report of the Asia Population Conference (Draft), (mimeograph) ECAFE/104, 20 February 1964, pp. 123-140.

部 稔, 「国連アジア人口会議に出席して」、厚生、第19巻第3号、1964年3月。

14) 伊部英男、上掲論文。

United Nations, Problems of Social Development Planning with special reference to Asia and the Far East, Report of a Group of Experts, Economic Commission for Asia and the Far East, Bangkok, Thailand Development Programming Series, No. 4, E/CN. 11/663, New York, 1964.

範にひろがっている文盲、適当な通信網の欠陥、および農村から都市への人口移動を指摘している。¹⁵⁾ 一般に、開発途上にある国々においては、経済開発が必要であり、経済開発に革新技術の導入が必要であるこというまでもないが、長らく停滞してきた伝統的社会においては、革新技術の運営に当たる人間資源の開発がぜひとも伴わなければならない。また、上述のごとき人口激増の結果、現在から将来にかけて、生産年齢人口は激増必至であるが、教育、保健、労働環境の造成、社会保障など、社会開発の進展が伴わない限り、失業や潜在失業が増大し、国民福祉の維持、ひいては、経済開発の妨げとなることが明らかである。¹⁶⁾ なおまた、土地に対し激増する人口の圧力はますますいちじるしく、農村から人口を都市に駆りたてているこうした人口移動は、その社会的・経済的順応に関する幾多の困難な問題をひきおこしている。¹⁷⁾

1964年8月11—25日、ソ連白ロシア共和国ミンスクにおいて、国連は「工業化の社会的側面に関する地域間セミナー、UN, [Inter-Regional Seminar on 'Social Aspects of Industrialization']」を開催したが、各地域の開発途上にある国々における経済開発計画と社会開発計画との均衡のとれた策定の仕方が中心

15) United Nations, op. cit., Problems of Social Development Planning, Para. 27, p. 63.

16) United Nations, op. cit., Economic Bulletin for Asia and the Far East, Vol. XIV, No. 2, p. 4.

17) Asian Population Conference, op. cit., Resolution and Recommendations.

課題となつた。¹⁸⁾

先進国については多くを述べる必要はないであろう。産業革命以来、経済開発に伴う弊害、たとえば、所得分布の階層的、地域的格差の拡大、公害、交通通債の障害などを防止するために、今日いう社会開発の範囲に含まれるあらゆる努力を長年にわたつて積み重ねてきた。¹⁹⁾ 第2次大戦後、技術革新が急速度に展開して、その老年化し、比較的安定した人口変動と相まつて、人間能力の向上がますます必要とせられるにいたつた。生産力の急速度の発展の20%ないしは3分の1は資本と労働の量的増加によつて説明され得るが、その他の部分は熟練や教育などによる生産的人間資源の質的向上に帰せられるであろうといわれる。²⁰⁾ こうした、人間能力の開発の基本的課題は、人間尊重に基づく、労働環境や生活環境の改善整備、最も広い意味における教育の向上など、その多くの部分、単なる経済開発の範囲を超えた、そして、経済開発に対応する社会開発のうちにある。

先進国のトップをゆくものと自他ともに許しているアメリカ合衆国の事実にかえりみ、John Kenneth Galbraith、はその「ゆたかな社会」において、「生産的な社会の最終的な問題は生産物

18) 河野綱果、「工業化の社会的側面」、都市問題、社会開発主集、第55巻第12号、1964年12月、pp. 51-61。—このセミナーに参加した著者の報告であつて、参照されたい。

19) 例えば

伊部英男、上掲「社会計画」参照。

20) United Nations, op. cit., Economic Bulletin for Asia and the Far East, Vol. XIV, No. 2, p. 3.

それ自体である。このことは、一部の物の供給は豊富だが、別の種類の物の供給は貧弱であるという冷酷な傾向の中にあらわれている。この不釣り合は、社会的不満と社会的不健康の原因になるほどにまで押し進められる。豊富な分野と貧弱な分野との境界線は、私的に生産・販売される財貨と公共的なサービスとの区別にはほぼ等しい。前者が豊富であることと後者が貧弱であることとは、驚くほどの対照をなしている。」²¹⁾として、「社会的アンバランス」を指摘し、この2つの間のバランスを保つことの重要性、緊急の必要性に警告を発している。また、「社会的バランスは、消費される財貨とサービスに関するものである。経済において投資に向けられる資源をどのように使うかということについても、同じような問題がある。私的な財貨を豊富にもたらす反面に公共的サービスを貧弱にさせているところの諸力が、他方では、通常の物的資本と国の人的資本とでも呼ばれるものへの投資の配分を歪曲するはたらきをしている。」²²⁾として人間投資、すなわち、教育や科学技術の振興の必要を訴えている。なおまた、「ゆたかな社会」にも貧困は残っている。「貧困を除去するための必要条件と社会的バランスのための必要条件とがかなり似ていることは明らかであろう。(個人的貧困の多くは、社会的バランスを維持しそこなつたことに起因するとみてよい。)」²³⁾と指摘している。

21) 鈴木哲太郎訳、「ガルブレイス著ゆたかな社会」、第9刷 1964, p. 232。

伊藤善市、「社会開発の条件」、上掲、自治研究、社会開発特集、第40巻第12号、pp. 65-66。

22) 鈴木哲太郎訳、上掲書、p. 248。

23) 鈴木哲太郎訳、上掲書、p. 304。

上述のごとく、これまでの「社会政策」や「社会保障」の範囲を越えた社会開発の経済開発に対する均衡のとれた発達ということは、今日の世界の基本的に重大な問題の1つである。ただここに付け加えておきたいことは、1945年6月26日の国際連合憲章および1948年12月10日、国連総会で決議された「世界人権宣言、Universal Declaration of Human Rights」の趣旨にかえりみれば、社会開発は独自の意義をもつものであつて、必ずしも経済開発の手段もしくは方法だけではないということである。²⁴⁾

3. 定義と内容

「社会開発」は、上述のごとく、国連の「Social development」の訳語である。日本においてこれをはじめ「社会開発」と訳された伊部英男氏が、「『開発』としたのは、一つには経済開発または地域開発といった用語例があることと、「発展」はともすれば、無意識的、自生的進歩を指す語感があり、経済開発と社会開発と対比した場合、経済面には、計画的意識的努力が必要であり、可能であるが、社会面の進歩は、経済開発によつて自らもたらされるという印象を与え、balanced social and economic

24) 外務省国際連合局社会課、「国際連合と社会開発」(謄写、部内資料)、1965年2月1日。

国連創立以来、国連における社会開発面における考え方や活動の発展を、国連文書によつて、クロニクル的に展望した好資料である。国連における社会開発面における活動の発展を次の3つの時期に分けて記述している。(1)生活水準向上と社会情勢改善の相関関係の認識の時期(1948~1955)、(2)経済的・社会的開発問題の相互依存強調の時期(1956~1960)、(3)均衡のとれた総合的経済・社会開発のための長期計画樹立(1961~「開発10年」)。

development という国連の意図に反する虞があると考えられたためである。²⁵⁾とされているのには同感である。

社会開発の定義については内外において、つねに問題となり、論議されてきた困難な問題である。国連も、社会開発について必ずしも積極的に明確な定義を与えてはいないし、問題と問題に対する意識の変遷によつて定義にも変遷が認められる。

1955年前後の初期の社会開発の概念規定の典型的なものは、「経済開発の進行に併行して、国民生活への有害な衝撃を除去又は緩和のために、全国的規模において保健衛生、住宅、労働又は雇用問題、教育、社会保障に關する社会的サービスの発展²⁶⁾」というがごときものであつた。ここで社会開発は、経済開発と対照的に規定されているが、経済開発の有害な衝撃の除去という消極的な面が強く現われている。しかし、次第に、社会開発の概念はさらに積極面が強調されるようになってきた。すなわち、保健、教育、住宅、労働福祉、社会保障などの進歩向上が、国民福祉向上のために必要であるという独自の意義をもつこと上述のごとくであるが、また、それが経済開発を推進するという面をもつていることが強調されてきた。²⁷⁾ こうして、経済開発と社会開発との

25) 伊部英男、「社会開発について」、上掲、都市問題、社会開発特集、p. 14。

26) 岡村重夫・雀部猛利・桑畑勇吉、上掲書、p. 3。

27) United Nations, op. cit., International Survey of Programmes of Social Development.

United Nations, op. cit., Report on the World Social Situation, 1961. Chapter 2.

United Nations, op. cit., Economic Bulletin for Asia and the Far East, Vol. XIV, No. 2.

関係、さらにその均衡ということが重要となる、開発途上にある
国を主眼としてみれば、社会開発の要点の1つは、開発を目的
とする社会変動、あるいは、社会改造であつて、社会の人人の態
度、慣習および行動を変化させるための動機を与えることにある。
その2は、教育その他人間投資による人間資源あるいは人間能力
の開発にある。この点は、問題の水準は違つても、先進国におい
ても緊急の問題である。こうして、経済開発と均衡のとれた社会
開発があつてはじめて真に国の開発を期待することができる。

社会開発の概念の積極面が強調されることは、社会の病理的現
象に対する事後処理的な治療的側面よりも予防的側面が強調され
ることとなる。例えば、貧困者を支援することが必要であること
いうまでもないが、貧困者、さらに貧困の発生をいかにして予防
するかが、いつそう強調されることとなる。

また、社会開発においては、必要な救護を提供することよりも
むしろ社会的に「正常」な機能や状態に復帰することを支援する
という観念が強調されるにいたつた。この意味で、社会開発は建
設的であるといつてよい。

なおまた、社会開発の概念において予防面が強調されるという
ことは、社会開発が、例えば、貧困階層とか老年階層とか、社会
の特定の階層だけではなしに、全国民、いな、外国人を含めた²⁸⁾

28) 例えば、ILO は、社会保障に関する国際協約や勧告の実現に努力している。すなわち、
ILO は、移住者や外国人労働者の国民との対等の処遇、国外における給付取得の保障に関す
る社会保障の新しい基準の確立に努めている。

United Nations, op. cit., Five-Year Perspective, p. 69.

全人口を包摂することが重要となってくる。この意味で、社会開発は、全国民的、あるいは、全人口的であるといえることができる。

以上のごとく、社会開発の概念は、経済開発に伴う余弊の防除という消極面よりも、積極的、予防的、建設的に発展し、社会の特定の階層を対象とすることから社会の全人口を対象とするにいたっている。

次に、社会開発の概念は経済開発の概念に対して規定されている。しかし、社会開発と経済開発とを明確に区分する理論的または実践的規準はきわめて乏しい。経済開発は資本の論理により、社会開発は福祉の論理により、前者は生産の論理により、後者は分配の論理によるともいえる。²⁹⁾ また、経済開発の指導理念は経済合理主義、あるいは、効率の原則であり、社会開発のそれは必要あるいは効用の原則であり、国民福祉の原則であるといえることができるであろう。しかし、実践的に、すなわち、計画段階においてみれば、その区分は必ずしも明確ではない。経済生産力の拡大が、生活水準を高め、国民福祉の向上を意味することもある。また、例えば、人間能力の向上、あるいは、その基礎としての人口質の向上が、教育と保健として社会開発に属するとすれば、それが経済的生産力の拡大を目途として行われることもある。

経済開発計画は「生産志向的、production-oriented」であり、社会開発計画は「福祉志向的、welfare-oriented」であるといえることもできる。しかし、少なくとも、実際の計画段階においては、

29) 福武 直、「地域開発と社会変動」、厚生大臣官房企画室編、上掲「住民の生活と新産業都市」

両者の区別は必ずしも明確ではない。³⁰⁾

東京学芸大学の松原治郎氏は、わたくしが先に世界史的背景として述べたところを、社会開発の発想の2面性として捕え、すなわち、先進国における経済開発の急速な発展が社会開発を必要としてきたことと開発途上にある国々における開発の進行が経済開発の先行条件としての社会開発の必要を明らかにしたこととの2面を捕え、「この2面から同時に提起されてきたから『社会開発』は国際的課題ともなったのであるが、しかし逆にいえば、この2面から同時に提起されてきたことと、それがまた相互にからみあっているところに、この開発理論の内的矛盾もあつたのである。」³¹⁾と指摘し、「一方では経済面での生産向上のプログラムが、国民や地域住民の福祉の向上を最終目標におくといつたいいわゆる〈福祉志向的〉よそおいで計画され、他方では社会面でのプログラムが、最終的には生産向上につながるのだといつたいいわゆる〈生産志向的〉よそおいで計画される形になつている。」³²⁾として、社会開発における「社会開発理論の不在」、さらに「社会不在」に鋭い警告を発してられる。³³⁾

30) United Nations, op.cit., International Survey of Programmes of Social Development, p. 195.

31) 松原治郎、「社会開発の論理とその問題」、上掲、都市問題、1964年12月、p. 6。
なお次ぎ参照。

松原治郎、「社会開発 — 日本におけるその発想と適用性」、朝日ジャーナル、Vol. 6, No. 48, 1964年11月29日、pp. 14 - 15。

32) 松原治郎、上掲論文、都市問題、p. 7。

松原治郎、上掲論文、朝日ジャーナル、pp. 15 - 16。

33) 松原治郎、上掲論文、都市問題、pp. 7 - 8。

松原治郎、上掲論文、朝日ジャーナル、pp. 15 - 17。

国連は各国の社会開発計画を概観するに当たり「福祉志向的、welfare-oriented」と「生産志向的、production-oriented」との判断を、一応、国情によつて、計画者の見解に任かせている。しかし、国連としては、原則として、比較的直接に人間の福祉の向上に関する計画を社会開発計画として採択している。³⁰⁾ また、「一方、経済計画、economic programmes, が財貨の生産、輸送および分配に関連し、物質的富の増加を目途とするに對し、他方、社会計画、social programmes, は家族および個人の福祉、well-being, およびこうした福祉, welfare を、直接、推進する施策、services, に関連する。もとより、両者の間に1線を画することが明確でないことがしばしばであるし、両者のうちのいずれか一方に、または、両方に分類され得るものも多い。例えば、農地改革、労働生産性計画、産業における人間関係、住宅およびフィジカル・プランニング、物価抑制、雇用および労働力の調査など。³⁴⁾」これが、実践的に与えられる国連の定義の代表的なものである。その要は、社会開発計画は、家族と個人の福祉向上に直結する施策というほどの意味である。

東京大学の青井和夫氏が、社会学の集団理論の見地から、これまで用いられている社会開発の概念は、経済開発を除いた「残余概念的」であり、「内容列記的」であるとして、社会開発の概念の積極的規定をされたことは注意をひく。³⁵⁾ まず、社会の意味を、

34) United Nations, *op. cit.*, Five-Year Perspective, p. 57.

35) 青井和夫、「社会開発の問題点」、自治研究、第40巻第12号、1960年11月pp25-42。

集団存続の機能から、B. Malinowski = T. Parsons の A - G - I - L 方式を援用して、(A) 環境への適応（経済）、(G) 目標の達成（政治）、(I) 統合（社会統制）および (L) 価値パターンの維持および緊張の処理（教育、文化、家族生活）に分け、国連でいわれている社会開発の大部分は (L) に関連するものと考えられる。いま、(A) の部門を中心とする開発を経済開発とすれば、(G) (I) および (L) の部門のすべてを包含する計画が広義の社会開発であり、(I) および (L) の部門を総括する開発が狭義の社会開発であり、(L) の部門だけにしぼった開発が最狭義の社会開発であるとし、さらに、(A) から (L) に至る全部の部門を包括する最広義の社会開発を考えることができるとし、明解に段階的な規定を与えられた。また、青井氏は社会開発のいわば指導理念である「福祉」についても、その本来の意味は、歴史的に限定されながらも、上記の (A) から (L) のすべての機能をバランスを保ちながら無限に拡大再生産するところにあるとして、その条件を考察し、「経済開発と社会開発との均衡」の問題に及んでいる。

また、最近、東京大学の富永健一氏は、「欲求ハイラーキー」の循環仮説に立つて、「経済」と「社会」、あるいは、「社会」における「経済」の位置づけについて社会科学の理論史的省察を行い、「経済成長は社会の成長のための基礎的な準備段階であり、社会の成長はさらにまたそのつぎの段階における経済の成長をうながす。両者はかくて循環的に相互依存しあうが、その間にはかなり大きいタイム・ラグが観察される。経済と社会のバランスある成長のためには、このタイム・ラグを可能なかぎり解消することが望ましい」³⁶⁾（原文は全文傍点）という理論的仮説を提

起し、国民社会に上述の A-G-I-L 図式を援用してこれを論証し、日本の発展の現段階における、理論には「社会発展」でよい「social development」が、政策論的に「社会開発」という形をもつて登場したゆえんを明らかにされている。³⁷⁾ ちなみに、氏の論文は多彩な論文であるが、ことにわたくしには氏が A-G-I-L 図式のワケ外に技術の進歩をおいて、社会の成長との相互関係においてこれを考察されていること³⁸⁾と経済成長と社会成長との均衡について、「わずかに」不満の存在をもつてアンバランスの徴候を読みとることの可能性と、民主主義社会においては、世論の高まりが「自動アラームの奏鳴装置」であることを指摘されていること³⁹⁾が印象的である。

また、既にこれまで触れてきた現在、社会開発は、経済開発との関連において、「経済開発と均衡のとれた社会開発」として強調されている。経済開発と社会開発との適正な均衡を決定するためには、理論的には、経済的諸要因と社会的諸要因との相互関係が明確にされなければならない。しかし、今日のところ、経済的諸要因と社会的諸要因との定義や両者の相互関係についての分析は、少なくとも適正な均衡状態を論断する程度にまでは猪逮していない。また、経済的価値と社会的価値とを計量する共通の尺度

36) 富永健一、「社会開発のための基礎理論」、中央公論、第80年第3号、1965年3月、P.70。

37) 富永健一、上掲論文、P.77。

38) 富永健一、上掲論文、pp.70-74,73。

39) 富永健一、上掲論文、P.76。

は存在しない。そのために経済的要因と社会的要因と両者の関係を系統的に計量することが妨げられている。こうして現在のところ、経済開発と社会開発との適正な均衡を、理論的、計量的に決定することは、非常に困難である。

これと関連して一言しておきたいことは、「厚生経済学」における「厚生基準」についてである。厚生経済学の創始者、A.C. Pigou は、注意深い考察の結果、全体の福祉（＝厚生、以下これに準じる）は経済的福祉と、程度は異るとしても、同一方向に変化するものとし、⁴⁰⁾ 経済的福祉は貨幣価値によつて捕捉し計量し得るものとした。⁴¹⁾ そして、経済的福祉は、「国民分配分、national dividend」の増大、平等、および安定によつて増加するとし、有名な厚生経済学の3つの基本的命題を提示した。⁴²⁾

Pigou を批判して、「新厚生経済学」もしくは「補償原理」が現われたが、さらに、広範な立場から、P.A. Samuelson などの「社会的厚生関数理論」が提唱された。すなわち、 W を社会的厚生指標とし、 Z_1, Z_2, \dots を外部から与えられる変数とすれば、

$$W = W(Z_1, Z_2, \dots)$$

こうして、社会的厚生の極大を求めることが可能であるとした。しかし、問題は、 Z_1, Z_2, \dots の与え方であり、結局、それは「超人によつて規定される」の他なしとされた。そして、I.M.D. Little

40) A.C. Pigou, *The Economic of Welfare*, London, 1st ed., 1920, p. 20.

41) A.C. Pigou, *ibid.*, pp. 10-11.

42) A.C. Pigou, *ibid.*, pp. 47, 53, 67.

によつて Pigou の厚生経済学の実質的復位が試みられているとい
う。⁴³⁾

また、加藤寛氏は、上述の厚生経済学の発展が提起した社会的
選択を民主主義のプロセスに結びつけて説明しようと試みられて
いる。⁴⁴⁾

実践科学としての厚生経済学は、価値基準をめぐる論争によつ
て発展したともみられるが、実際の経済計画に貢献したところは
むしろそれほど大きくはなかつたような印象を受ける。かえつて、
計量経済学あるいは理論経済学は、事実の分析に基く、推計をも
つて、経済計画の策定に寄与したということもできよう。しかし、
気賀健三教授が、J. Tinbergen の「経済政策の理論」を評して、
「彼は経済政策に影響する社会学的要素を考慮すべきことを説い
ている。しかし、その論及はきわめて形式的であり、歴史的な考
慮も、社会学的関連も述べられていない。それは計量経済学的態
度としての一つの特徴を示すものにちがいないが、それは同時に
この種の接近方法の一つの限界を示すものである。」⁴⁵⁾とされて
いることは正しい。

1964年、アテネにおいて開催の第12回国際社会事業会議
において、J. Tinbergen が行つた「経済計画の社会的側面、

43) 五井一雄、「政策目的の設定について — とくに厚生経済学と関連して」、五井一雄、柏崎
利之輔、加藤寛、丹羽春喜共著、「厚生経済学と経済政策」、1964、pp. 10-49。

44) 加藤寛、「厚生経済学と民主主義プロセス」、上掲書、pp. 99-125。

45) 気賀健三、加藤寛共訳、「J. ティンバーゲン著、経済政策の理論」、1956、pp.

138-139。

「Social Aspects of Economic Planning」という講演においては⁴⁶⁾、
賀賀健三教授が指摘された欠陥を補完しようとしていることは確
かであるが、同教授が指摘された彼の接近方法の限界は必ずしも
十分解決されているとはみられないようである。

とにかく、厚生経済学が経済学として、経済価値基準の範囲内
にとどまるに限り、ここでの課題にとって、そこにまた限界があ
ることは否定できない。福祉基準の規定は依然として超人にまつ
のほかないであろうか。

さて、国連は、計画面における實際上、あるいは、経験的に経
済開発と社会開発との均衡の適否を検討する場合に、ある国の歴
史的経験に徴することと均衡が適正にとれていない事実を明らか
にすることを示唆している。⁴⁷⁾ただ、開発途上にある国々におい
ては、歴史的経験自体も乏しく、その情報も少ないことに注意し
なければならない。

しかし、日本の場合、社会的要因と経済的要因との相互関係に
関する研究が遅れていることは確かであるが、その「中進国」と
しての発達段階にあることは、実践的、あるいは、政策論的に、
社会開発計画と経済開発計画との適正な均衡、したがって、これ
に基づく、総合の基準については、歴史的経験をもつばかりか、

46) 前田根枝郎、前田大作訳、「J. テインベルヘン/述、社会開発の基礎理論—経済計画の社
会的側面、国際社会事業会議日本国委員会、謄写、1965年。

47) United Nations, op. cit., Report on the World Social
Situation, 1961, pp. 37-39. (厚生省大臣官房企画室訳、上掲書、pp. 101
- 107.)

先進国におけるそれとの比較がきわめて有用な立場にあり、両者の不適正な均衡を論証する山なす事実を身近かにもつている。

経済開発と社会開発との均衡の計量はきわめて困難な課題であることは上述のごとくであるが、わたくしは、今日の統計方法の発達や計量的社会科学の発達からみて、計量的接近は必ずしも不可能であるとは考えないし、計画面においては必至の要請であり、これにこたえて幾多の努力がなされている。

課題への接近の出発点の1つは、現在の事実としての「生活水準、level of living」を計画的に捕えることである。これまで、生活水準の国際比較の計量に最も広く用いられてきた指標は、人口1人当たりの国民所得である。それが最も包括的な経済的福祉の水準を物語る指標の1つとしての意味をもつことというまでもない。しかし、経済的福祉の指標としても、国民所得統計や人口統計の評価はいうまでもなく、実質所得に換算してみるとか、所得の個人的分布の均等度 — 一般に、開発途上にある国々においては非常に不均等である — をどのように考慮するかとか、その国際比較にはどのような補整を加えるかとか、いろいろの問題が残されているし、貨幣価値に換算できない人間の福祉水準は全く含まれていない。⁴⁷⁾

1953年、国連は、1949年以来の経済社会理事会の要請に基づき、生活標準および生活水準の国際的定義ならびに測定に関する専門委員会を開いて附議した。その結果、⁴⁸⁾ 人口1人当たり国民所得を用いることに反対し、生活水準の国際的計量に当たつてすべてのタイプの貨幣的指標を、通貨の換算や実質的購買力

の比較判定が困難であるから、排除し、「国際的に承認されている諸価値（健康・栄養・教育など）を代表する各種の「構成要素」（components）の分析、および、これらの諸構成要素に関する各種の統計的な「指標」（indicators）（たとえば、健康の指標としては、平均余命、乳児死亡率などがある）の使用、によつて、多元的な形で接近する必要があることについては意見が一致した。」⁴⁹⁾ こうして、「総合指標」の作成には反対しているのである。

その後、国連と専門機関とでは、専門委員会のこの報告を基礎として研究していたが、1961年、「中間手引」を発表した。⁵⁰⁾ 基本方針について、上記の専門委員会の報告を引きついで、非貨幣的指標のみを採り、総合指標を排し、「構成要素」とその指標

48) United Nations, Report on International Definition and Measurement of Standards and Levels of Living. Report of a Committee of Experts convened by the Secretary-General of the United Nations jointly with the ILO and the UNESCO, E/CN. 3/179, E/CN. 5/299, New York, 1954. (黒沼隆訳、曾田長宗校閲、「生活標準および生活水準の国際的定義および測定に関する報告、国際連合、1954年」、科学技術庁資源局資料第29号、1965年。)

49) 黒沼隆訳、上掲記本、p. 3。

50) United Nations, International Definition and Measurement of Levels of Living, An Interim Guide,issued as a joint undertaking of the UN., the ILO, the FAO, the UNESCO and the WHO, (E/CN. 3/270/Rev. 1, E/CN. 5/353). New York, 1961. (行政管理庁統計基準局訳、「生活水準に関する国際定義およびその測定」、統計情報、Vol. 13, 第5, 1964年5月, pp. 112-124.)

のとり方に若干の変更を加えている。

日本においても、生活水準または福祉水準の計量方法についての研究が盛んになつてきた。⁵¹⁾ 厚生省においては、人口問題審議会の「地域開発に關し人口問題の見地からとくに留意すべき事項」についての意見書(1963年8月17日)によつて、「総合生活指標」作成の構想をたて、試験調査を行つたりや研究会を作つたりやして、その実現に努力している。⁵²⁾

国民生活研究所においてもこの問題についての研究が行われ幾多の業績を発表しているし、⁵³⁾ 経済企画庁においても調査研究が行われている。⁵⁴⁾ また、地方における研究として、方法上、注目すべきものに岡山県における研究がある。⁵⁵⁾

さて、国連が定義する実際の社会開発計画のおもな内容をカタログ的に掲げれば、おおむね、以下のごとくである。⁵⁶⁾

51) 次の文献にその概要がよく取りまとめられている。

岡崎陽一、「社会開発の方法論について」, 総合生活指標研究会資料, (騰写), 1965。

52) 厚生省大臣官房企画室, 「総合生活指標の構想」, 厚生省大臣官房企画室編, 上海「住民の生活と新産業都市」, pp. 202-208。

53) 国民生活研究所, 「国民生活の構造分析」, 1963。

54) 経済企画庁, 国民生活局準備室, 「福祉水準の計測および生活連関表の作成に關するメモ」, (騰写), 1964年7月18日。

55) 岡山県, 「地域保健福祉計画作成調査経過説明資料」, 1964年2月。

56) United Nations, op. cit., International Survey of Programmes of Social Development.

United Nations, op. cit., Report on the World Social Situation, 1961.

United Nations, op. cit., Economic Bulletin for Asia and the Far East.

- (1) 保健計画 — 保健教育、環境衛生、予防的・社会的・保健対策、母子衛生、伝染病の予防と絶滅、医療施設、薬剤の管理、要員の養成など。
- (2) 栄養計画 — 食料供給、食料の貯蔵、食料補給（学校給食を含む）、栄養価の改善、栄養教育、要員の養成など。
- (3) 住宅と環境整備計画。
- (4) 消費者支援計画 — 消費財の品質取締、消費財の広告の取締、消費協同組合など。
- (5) 教育計画 — 学校前教育、初等教育、中等教育、教職員の養成と配置、職業指導、技術教育、高等教育、社会教育（校外教育）など。
- (6) 労働計画 — 就職および失業対策、職業補導、職業教育、生産性向上とその誘因に関する対策、労働条件の整備（賃金計画、産業安全、産業衛生、労働時間、婦人少年労働の保護、労働者福祉など）、「産業関係、industrial relations」（労働組合計画を含む）など。
- (7) 社会保障計画 — 社会保険、医療保障、家族（児童）手当、老齢保障、社会扶助、その他の社会保障。
- (8) 社会的保護とリハビリテーション計画 — 家庭生活の強化支援、特殊世帯保護、特殊世帯児童保護、老人福祉、リハビリテーション、「社会防衛、social defense」、要員の養成など。
- (9) 農村計画 — 農地改革、農家負債整理計画、農民所得扶助、農民保険、自力更生支援計画（ことに農村協同組合計画、地域社会開発計画）など。
- (10) 難民の保護と支援。

など。

以上は、国連が世界各国の社会開発計画を調査して、上述の国連のカテゴリーによつて分類した結果を中心として取りまとめたものである。現在、日本で注意を集めている「公害」に関する計画は、ここでは特記されていないが、当然、社会開発計画に含まれるのであつて、保健計画や住宅と環境整備などの事項に深い関連をもつものである。また、ここに、農村計画があつて、都市に関する計画が掲げられてないことについて、国連は、これまで、ことに開発途上にある国々においては、都市についての社会開発計画がかえりみられることが少なかつたが、農村から都市への移動人口に対する都市の環境への順応、親族によつて与えられた生活の保障の喪失、伝統的価値体系と生活様式を身に着けている親族長上の道徳的権威の崩壊などの問題が現に発生しているので、これらについては国の社会開発計画が必要であることを指摘している。⁵⁷⁾ ここで、農村計画は、農地改革とか農村協同組合計画とか、特別のものを含んでいるから特記されているのであるとみられるが、社会開発計画の主要事項としては、特記することは必ずしも必要ではないのであつて、全体の項目が、地域的に、都市についての計画と農村についての計画とに織りこまるべきであると考えられる。

以上に列記した社会開発計画の内容は、イデオロギーや政治体制のいかんを問わず、国の責任において拡充される傾向にある。

57) United Nations, op. cit., International Survey of Programmes of Social Development, p. 9.

その優先順位が国により、国情に応じて異なっていることはいうまでもない。

なお、計画の内容や仕方の特徴によつて、国連は、世界各国の社会開発計画を3つに区分している。(1)西欧、北米、オーストラリアおよびニュー・ジーランドの自由国家群においては社会開発計画は多岐多様にわたり、種々の計画立案機関が有効に働いている。経済的生産性を高め、完全雇用を実現する経済開発を主眼とし、経済開発の結果が必然的に社会の福祉を高めるという見地に立ち、—こうした考え方が、最近、次第に変わりつつあることについてはすでに述べたところである—社会開発の長期計画をたてることは必ずしも望ましいとはしていない。しかし、これらの国々においては、歴史的に容易ならぬ努力の累積によつて社会開発はすでに高い段階に発展し、社会資源の豊富な蓄積をもっていることを忘れてはならない。これに反し、中進国、日本においては、社会資源の蓄積は貧弱であり、ことに根が浅いといわれる経済資源の蓄積に対してさえ立ち遅れはいちじるしいものがある。こうして、日本においては、社会開発の立ち遅れを取りもどすために、経済開発計画と均衡のとれた長期社会開発計画の確立が緊急の要務であるとみられる。経済開発への偏向によつて、他に類例をみないほど、社会開発上の問題を露呈している日本においては、先進自由主義国家群と全くその事情を異にする。(2)ソ連および東欧の社会主義国家群においては、経済開発計画も社会開発計画も、生産、ことに工業生産の急速な発展のために資源を集中することを目標とし、有期限の計画をたててその実現をはかっている。(3)開発途上にある国家群においては、乏しい資

源を経済開発と社会開発とに振り分ける選択の困難な問題に直面している。有期限、長期の計画をとるものが多いが、中央政府の地方自治体や民間機関に対する統制力が弱く、外国援助に依存することが多く、計画の基礎資料が不完全かつ不十分であり、政治的安定を欠くことも多いところから、計画実現に食い違いを生じることが少なくない。⁵⁸⁾

なお、国連および専門機関の社会開発の分野における活動のプログラムとして分類されているおもな事項の典型的なものは次のごとくである。⁵⁹⁾ これらを国連活動の社会開発分野における10大項目といふことができよう。

- (1) 人 口
- (2) 住宅と生活環境整備（建設および施設計画）
- (3) 保 健
- (4) 栄 養
- (5) 教 育
- (6) 労働と雇用の一般条件
- (7) 社会保障
- (8) 社会福祉と社会防衛
- (9) 麻 薬
- (10) 難 民

ちなみに、上述の前田清博士は、日本の社会開発の状態を記述

58) United Nations, op. cit., International Survey, pp. 5-6.

59) United Nations, Five-year Perspective, pp. 57-75.

するに当たり、「日本経済の現状と問題点を念頭におき、また国連による概念規定を参照し、社会開発として次の10項目を」⁶⁰⁾選ばれた。

- (1) 公衆衛生
- (2) 国民体位
- (3) 住 宅
- (4) 都市計画
- (5) リハビリテーション
- (6) 児童問題
- (7) 教 育
- (8) 労 働
- (9) 農 業
- (10) 社会保障

4. 日本における問題点

上述のごとく、近ごろ日本では、社会開発あるいはその経済開発との適正な均衡が急速に時代の問題意識に上ってきた。⁶¹⁾ 1964年6月、佐藤栄作氏は自民党総裁選挙に立候補されるに当たり、「総合的なソシアル・プラン」の必要を強調され、⁶²⁾ 1964年11月、佐藤総理は新内閣の新政策の1つとして社会開発を掲

60) 前田 清、上掲書、p. 33。

61) 日本における事実に基く動因を分析指摘したものとして次の論文を例示しておこう。

五島貞次、「目標は人間の高福祉—「社会開発」の問題点を考える」, 自治研究、第40巻第12号, 1964年11月10日, pp. 43-60。

62) 毎日新聞社 三浦政治部長との会見記事 — 毎日新聞, 1964年6月4日。

げられた。⁶³⁾そして、「社会開発懇談会」が設置され、1965年2月13日、第1回の会合が行われた。こうして、社会開発はいよいよ政治的に取り上げられるに至った。以下、公式の文書に現われた社会開発に関する問題意識と問題点をクロニクル的に掲げて参考としよう。

公式の文書に、はじめて、「社会開発」という言葉とその概念とが現われたのは、1962年7月12日、人口問題審議会（会長永井亨博士）の「人口資質向上対策に関する決議」においてであった。この決議は、「わが国の人口動態は、戦前の多産多死型から少産少死型に急速に移行したために、人口構造は必然的に変化し、人口のなかに占める若壮年人口の割合は加速度的に減少するものと予測される。次の世代に、社会活動の中核に立つべき若壮年人口の割合が減少することは、現に先進国が当面している労働人口不足の悩みを、将来、わが国も経験する危険をはらんでいる。……全年齢層を通じて、殊に若壮年人口の死亡率を極力引き下げるとともに、体力、知力および精神力において、優秀な人間を育成することによつて、将来の労働人口不足に対処する必要がある。さらに、人口構成において、欠陥者の比率を減らし、優秀者の比率を増すように配慮することは、国民の総合的能力の向上のための基本的要請である。」といい、「現在のわが国においては、経済開発に重点が傾きすぎて、社会開発あるいは保健福祉の向上を軽視するきらいがある。このまま推移すれば、経済開発

63) 1964年11月10日、各紙。

の成果を期待しえないばかりでなく、経済開発の主体である人間の福祉を犠牲にするおそれなしとしない。資質向上対策の推進にあたっては、経済開発と社会開発とが均衡を保つよう特別の配慮が必要である。」ことを強調し、対策としては、全人口を通じての健康、体力、精神力増進の施策の体系的整備、幼少年人口の健全育成、国民遺伝素質の向上、精神障害者と身体障害者に対する支援育成対策、生活環境と労働環境の整備、児童手当の創設⁶⁴⁾をはじめ社会保障制度の充実、保健福祉の計画的推進などを鋭く指摘しているが、「経済開発と社会開発とが均衡を保つために、保健福祉計画法ともいうべき法律の制定を考慮すべき」ことを提案していることが注意をひく。⁶⁵⁾

こうした問題を、最も身近かに、国民のハタを通じて意識にのぼせたものは、例えば、工場誘致に狂奔した結果、多数の市民が「ゼンソク」に悩まされたりや、はなやかな臨海装置産業の発展よりも公害で有名になつた都市が現われるといつたように、地域開発の進展が、現実には、経済開発に偏向し、社会開発の不均衡が目立つてきたことにあるといつてよい。日本における社会開発計画の経済開発計画に対する適正な均衡の国民的要望は地域開発に関連して強調されるに至つたというも過言ではないであろう。人

64) その後、児童手当については次の重要な報告書が出ている。

中央児童福祉審議会児童手当部会、「児童手当制度について」、1964年10月。

65) 次の答申は、「社会開発」の字句を用いてはいないが、人口動態の分析から出発して、人口問題と保健福祉施策の基礎につき社会開発の広範な分野にわたつてこれを指摘している。

中央児童福祉審議会母子保健対策部会「母子保健福祉施策の体系化と積極的な推進について」(中間報告)、1964年12月。

口問題の見地からこの課題を取り上げ、問題の所在を明らかにしたものが、1963年8月17日の人口問題審議会の「地域開発に關し人口問題の見地から特に留意すべき事項について⁶⁶⁾」の意見書である。そこで、この意見書について若干のコメントを付けておくこととしよう。

この意見書の前提となつている現在から将来へかけての人口動向の認識は、(1)人口大都市集中の激流と(2)人口革命の急激な進展による人口年齢構造の激変ということである。(1)人口大都市集中については、その動因と機能と結果とを区別して考えている。すなわち、相対的に人口再生産力が高く、経済水準や社会的、文化的水準が相対的に低い地域から、相対的に人口再生産力が低く、経済水準や社会的、文化的水準が高い地域に向つて人口が移動することは、経済水準や社会的、文化的水準の地域格差に対する人口の順応運動であり、平衡運動である。したがつて、人口移動の機能は人口現象として必要不可欠の重要な機能である。それにもかかわらず、一方、大都市においては「循環系統、movement system」のマヒ状態をもたらし、農業人口の老年化と女性化の弊害をもたらしているという結果は、人口移動の機能に問題があるのではなくて、人口移動の動因の根底に横たわる経済水準や社会的、文化的水準の地域格差のいちじるしいことによつている。それは従来の生活の地域構造の上に経済開発のみが急激に進展した余弊であるという認識に立っているとみられる。(2)1950年以降の急激な出生減退は、死亡率の改善にもかかわらず、1965

66) 厚生省大臣官房企画室編，上掲「住民の生活と新産業都市」, pp. 165 - 175, 所収。

年以降、生産年齢人口、とくに低年生産年齢人口の増加を急激に縮小させ、義務教育を修了したものの進学率の急速な上昇による低年生産年齢労働力化率の低下と相まつて、低年齢労働力人口増加の縮小に拍車を加える事実と、死亡率の改善が、絶対的にも相対的にも、中高年労働力人口の増加を促進する事実を指摘し、それが、あたかも、現在、計画段階にある幾多の地域開発計画が稼働する時期に当たることに注意を促している。

こうした人口動向の認識と地域開発の現状とにかえりみ、地域開発の基本理念として次の2つのことを強調している。(1)地域開発の理想も福祉国家の建設でなければならない。地域開発のにない手が人間であることというまでもないが、開発の目的は人間のためであつて、地域住民の真の福祉の向上が、その究極の目的でなければならない。(2)「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」とし、社会開発は、人間福祉の向上に連なる独自の価値と必要性をもつが、同時にまた経済開発を有効、円滑に推進する基盤であることに注意を促している。

以上の認識と理念に立脚して、留意すべきおもな事項を次のごとく掲げている。(1)上述の人口年齢構造の変動を考慮し、地域開発計画における過大な労働力需要計画やその競合を戒め、労働力の地域間、産業間、経営間の流動性を高めること、(2)地域格差縮小のためには産業の二重構造を解消させる必要があり、農業や中小経営の近代化による生産性の向上が必要であること、(3)「開発地域」における拠点都市開発方式 — 適当な連鎖反応が周辺地域に波及することを前提として — を認め、真に住みよい都市づく

りを強調し、社会開発の必要、ことに、強力な土地対策が必要であること、(4)工業化に伴う「公害」の累積を重視し、公害防止の第1次責任を企業に認め、規制対象を拡大すること、(5)地域住民の地域社会意識を高め、自主的、積極的に住民の参加を要望し、「地区組織」の発展強化を図ること、(6)企業と地域社会との間の利害、感情の対立や社会緊張を緩和するため「コミュニテイ・リレイションズ、community relations」を重要視すること、(7)人材の地方分散と定着を図ること、(8)地域開発に伴う人口の地域間、産業間、経営間の移動の摩擦を防除し、生活不安を緩和するため社会保障の内容の充実と均衡化 — 家族（児童）手当制度の創設を含む — を必要とすること、社会福祉についても生活構造や生活環境の変化に順応する措置が必要であり、医療機関の適正配置と機能の高度化が必要であること、(9)地域開発の目標設定と効果測定の尺度として「総合的生活指標」の作成と分析が重要であること、および地域開発に関する総合的調査研究、要員の育成、カウンセリングなどを行う地域開発センターの設置を要望している。

人口問題審議会の意見書につづいて、1963年9月26日、内閣総理大臣諮問「経済の高度成長を維持しつつ、各地域相互間に均衡のとれた経済の発展を実現するための総合的かつ基本的方策いかん。」に対する地域経済問題調査会の答申が発表された。非常によくまとまった答申であるが、地域開発の基本方向の1つとして、「日本経済の成長段階に対応する地域開発の理念をいかに設定するか」について「今日の地域開発の理念は、非貨幣的福祉を含む地域住民の福祉を向上させることでなければならない。経済規模が一段と拡大した現段階においては、すでにそのための

経済余力が増大しつつあり、今後も、より一そうの成長をとげるために、このような福祉の向上が要請されるのである。⁶⁷⁾として、経済開発と均衡のとれた社会開発の必要を認め、また、同調査会計画部会の報告において、保健福祉計画を取り上げ、その性格、保健福祉の構成と水準の測定、保健福祉的需要の測定、計画の内容および今後の課題についてまとめている。⁶⁸⁾

1963年12月5-7日、厚生省は、新産業都市指定地区の内定をみたのを機とし、関係道県の担当部局を中心として参加を求め、地域開発における社会開発についてのセミナーを開催し、①住民の福祉向上と地域開発のあり方、②地域開発が都市居住者に及ぼす影響とその対策、および③地域開発が農漁村居住者に及ぼす影響とその対策についての3つの課題について討議した。⁶⁹⁾

新産業都市建設促進法(1963年)に基づき、1964年1月30日、同年3月3日および同年4月4日の3回の総理府告示をもつて、新産業都市の区域が指定された。1964年7月6日、厚生事務次官は、新産業都市関係道府県知事に対する通知をもつて、新産業都市建設の究極の目的が、指定された区域及びその後背地の住民の福祉の向上をはかることにある点にかんがみ、建設計画において、産業基盤の整備に偏することなく、広く住民の福祉の向上を図るため、諸施策の充実について格段の努力を要望し、

67) 経済企画庁地域経済問題調査会編、「地域経済問題と対策」, 1963年9月26日, p. 7。

68) 経済企画庁地域経済問題調査会編, 上掲書, pp. 111-114。

69) 厚生省大臣官房企画室編, 上掲, 「住民の生活と新産業都市」。

翌7月7日付をもつて、同省公衆衛生局長、環境衛生局長、医務局長、社会局長ならびに児童家庭局長は、新産業都市関係道県知事に対し、それぞれの所管事項について、上記の次官通知に基づいて、保健・福祉計画に關する要望と特定の事項についての報告を求めた。

1964年8月3日、厚生省は、厚生行政の見地から、「厚生行政の課題」を發表し、社会開発の中心をなす厚生行政について、(1)「経済開発が真に国民の福祉の増進につながるためには、そのもたらす社会変動、国民生活に対する圧迫面に周倒に對処するための社会開発施策が整備されなければならないし」⁷⁰⁾ (2)「社会開発による人間資質の向上と能力の開発こそ、長期的にみて経済開発推進の基礎的条件をなすものである」⁷¹⁾とし、厚生行政の現状を、社会保障、社会福祉、保健衛生、環境衛生施設、厚生福祉施設、医療機関などについて先進国と比較し、いずれの部門においてもその立遅れを率直に認め、今後における厚生行政推進のおもな条件を考慮し、その当面の具体的課題を序きぼりにしている。

また、高度経済成長下において、「中進国」としての日本では、経済開発に対する社会開発、あるいは、経済開発計画に対する社会開発計画のいちじるしい立ち遅れが注意をひき、経済開発計画と社会開発計画との均衡という考え方が次第に問題意識にのぼり発達してきた。

70) 厚生省、「厚生行政の課題」, 1964年8月3日, p. 1。

71) 厚生省, 同上, pp. 1-2。

1963年7月16日、経済企画庁は「昭和38年度年次経済報告」を公表したが、「先進国への道」を副題とし、福祉面における発展の立ち遅れを指摘し、いわば「高成長、高福祉」の達成を先進国への目標とした。

また、1963年12月19日、経済審議会は「国民所得倍増計画中間検討報告」において、経済社会発展基盤の強化として、国民生活や社会資本の現状を分析し、⁷²⁾「社会資本、社会保障および文教施策の充実等いわゆる社会的側面に対する施策を経済全体の効率向上の見地から見直すことが必要である」といい、また、「これら社会的側面における改善は、元来国民生活の向上と福祉の増進に直結し、しかも公的な施策にまたなければ達成できないものであるため、……政府の役割にますます大きな期待がかけられている。」こうして、「いまや経済構造の近代化と社会発展のプログラムを有機的な関連の下に進めることが大きな課題になっている。⁷³⁾」と指摘している。

1965年1月22日、閣議決定の「中期経済計画」は、経済開発と社会開発との適正均衡を、はじめて明確に打ち出した。すなわち、「中期経済計画」は「昭和35年12月27日閣議決定の「国民所得倍増計画」の残された期間のうち昭和39年度から昭和43年度の期間における経済運営の基本的な考え方として決定するが、具体的な政策運営にあたっては、特に次の諸点に留意しつつ、内外の経済および社会環境の変化に応じて弾力的に対処

72) 経済審議会，本文所掲報告書，pp. 41 - 48。

73) 経済審議会，同上，pp. 49 - 50。

「社会開発」についての解説

正誤表

頁、行	正	誤
Preface 上から5行目	social	social
頁6, 脚注4行目	Rostow	Rostw
頁39, 4行目	社会保障の充実、公	社会保障の充実・公
頁40, 17行目	労働関係施設	労働関係施設
頁53, 9行目	人口問題審議会が <u>つ</u> とに	人口問題審議会が <u>あ</u> とに

して行くこととする。」⁷⁴⁾とし、「経済・社会の調和ある発展を図るため、社会開発を積極的に推進することとし、中小企業、農業等の低生産性部門の近代化、労働力の流動化と有効活用、人的能力の向上および住宅・生活環境施設の整備、社会保障の充実・公害の排除等による国民生活の質的向上について総合的、計画的かつ重点的に施策を講じ、措置すること。」⁷⁴⁾を第1に掲げている。また、「国内的には、一般的所得水準の上昇を図るべきことは当然であるが、所得の再分配や社会的な環境の改善という社会開発政策に、従来より以上の力を注いで行かなければならない時期に入っている。」⁷⁵⁾という認識を計画目的として掲げている。

一般に、経済開発計画と社会開発計画との、計画段階における技術的な接続路は、社会資本、ことに国民生活基盤育成を目的とする社会資本と社会保障とである。「計画」は経済発展の展望において、国民生活に関し、「個人消費の伸びは国民総生産のそれがある程度下回るが、⁷⁶⁾個人住宅建設の伸び率が実質15.4%にまで達することを目標として政策を行ない、同時に政府投資に占める住宅建設および環境衛生、厚生福祉施設の比率を34～38年度の10%から計画期間中は13%に増大させることにより、国民生活の内容の向上と健全化を図ることとしている。また、振替所得を年率17.0%で増大させ、国民所得に占める振替所得のシエ

74) 経済企画庁、「中期経済計画，付，経済審議会答申」，1965，前付。

75) 経済企画庁，同上，P. 9。

76) この計画によれば，1960年価格による1963年度から1968年度の計画期間中のGNPの年平均増加率は8.1%、これに対する個人消費支出のそれは7.3%とされている。

— 経済企画庁，同上，P. 16。

ア一を約5%から7%へと引き上げることによつて、経済成長に伴う所得格差の拡大を防ぐとともに、国民生活の安定と向上を図る。』⁷⁷⁾と述べている。

経済開発計画と社会開発計画の2つの接続路、社会資本と社会保障とはともに「政府の役割」に帰せられる。そこで、中期計画は、「政府の役割」として、社会資本の整備計画として、「生活基盤的社会資本の拡充については、従来より一層の比重を置くこととする。住宅をはじめ生活の基盤となる諸施設の整備は、戦後における経済発展の過程でもつとも遅くまで取り残され、その結果、消費水準全般の向上に比して大幅に立ち遅れているだけでなく、交通難や公害の一因となり、国民生活に悪影響を与えている。したがつて、計画期間中においては、国民生活におけるこのような不均衡を是正し、国民福祉の調和ある発展を図るため生活基盤的社会資本の拡充のための投資を増大する必要がある。』⁷⁸⁾と指摘し、住宅、生活環境施設の充実をはじめ農林漁業基盤の拡充、交通通信体系の整備、国土保全施設の整備と水資源の開発および文教および労働関係施設の整備拡充についての基本方向を掲げている。

社会保障の充実については、「わが国の社会保障の水準は、生産、所得水準にくらべて相対的に立遅れていた。社会保障の指標として振替所得の規模をみると、昭和30年以降かなりのテンポで増大を続けているが、国民所得に対する比率は5%内外で横ば

77) 経済企画庁、同上、p. 15。

78) 経済企画庁、同上、p. 25。

い状態を続けており、国際的にみても、先進国の中では著しく低い。今後はこの比率を高め、先進国の水準に近づく必要がある。⁷⁹⁾とし、社会保障の機能については、所得再配分効果、最低生活保障、人口高齢化、世帯細分化などに伴う私的保障機能の減退に対する社会的保障、近代被用者の増加、労働力の流動化の促進、低生産部門近代化に伴う摩擦緩和を指摘している。

かつて、上述の経済審議会の「国民所得倍増計画中間検討報告」は、振替所得について先進国と比較し、「1961年における国民所得に対する振替所得の比率は、フランスの187%を最高に、西ドイツ15.9%、イタリア12.2%、スウェーデン7.2%、イギリス8.4%、アメリカ7.0%に対して、日本は4.7%となつている。」⁸⁰⁾とし、「イギリスは、国民保障事業の費用は含まれていないので、これを含めると11-12%になると思われる。また、わが国については、疾病保険の現物給付が含まれており、他の国ではこれを除いていると思われるので、これを差引くと約3%になつて一層低くなる。」⁸⁰⁾と注している。さらにILOの調査によつて、社会保障給付額の国民所得に対する割合をみると、「1957年で、西ドイツ20%、フランス17.9%、スウェーデン12.5%、イタリア14.2%、イギリス11.4%、アメリカ5.7%に対し、日本は5.3%となつており、これまた相当低い」と指摘している。⁸⁰⁾また、「福祉国家の理念に照らし1人当り国民所得が同水準にある時点における西欧三國（イタリア、西ドイツおよびフラン

79) 経済企画庁、同上、p. 29。

80) 経済審議会議、上記報告書、p. 68。

ス一館)の水準を参考とし、また今後におけるわが国の経済成長の隘路を打破するためにも、45年度までに少なくとも、振替所得の国民所得対比10%を目標に検討を行なう必要がある。そうしてもなお、西欧諸国の水準とのへだたりはかなり大きいことは否定できないが、この程度の水準に引き上げることが、種々の方策を考えることによつて可能ではないかと思われる。⁸¹⁾」とその目標を示した。

1964年、経済審議会の「中期経済計画」においては、「計画期間においては、振替所得を38年度の9,610億円から、目標年度には2兆1,100億円にたかめることとする。この結果、国民所得に対する振替所得の比率は38年度の5.3%から43年度には7%に引上げられることになる。この額は、前述のような社会保障充実の必要性を充足するためには十分なものとはいえないが、国、企業、被保護者の費用負担能力等を勘案して、ほぼ妥当と考えられるものである。⁸²⁾」としているが、次の社会保障関数の試算が注意をひく。すなわち、「社会保障水準に関連のある事項のうち、……①1人当たり国民所得(x_1)、②実質経済成長率(x_2)、③租税負担率(x_3)、④高齢者比率(x_4)を説明変数として社会保障水準(Z) (ここでは、振替所得の対国民所得比を用いる)を決定する相関式は国際的なクロス・セクションデータに基づいて求め⁸³⁾、「この相関式から38年度のわが国の社会保障

81) 経済審議会編, 同上, P. 70。

82) 経済企画庁, 上掲「中期経済計画」, P. 29。

83) 経済審議会, 「国民生活分科会報告」, 経済企画庁, 上掲書, P. 153。

水準を求めると8.2%となり、43年度の社会保障水準は9.9%となる。⁸³⁾

とにかく、「中期経済計画」は、社会保障の充実について、体系の整備、ことに、老人と児童の生活保障の遅れを指摘し、「児童手当の創設を早急に検討する必要がある⁷⁹⁾」としていることが注意をひくし、給付水準の引き上げと各種制度間の格差是正の方向を示している。なお、この計画は、国民生活の質的向上の方向を、住宅と生活環境と社会保障の3つの柱を建てて、内容的に示している。

また、経済審議会の国民生活分科会の報告は、消費生活の構造と対策を掲げ、社会開発の意義を明らかにし、社会保障、生活環境の改革および教育文化の向上を柱とし、生活環境の改革については、住宅、環境衛生施設、公害、通勤、自動車事故、公園および緑地、農山漁村における生活環境および総合的都市計画の樹立に關し、教育文化の向上については、国民生活の近代化と教育文化の向上、格差是正および機会均等に關し、詳細にそれぞれ計画の方向を与えている。⁸⁴⁾

84) 経済企画庁, 上掲書, pp. 141-169。

福武 直, 「社会開発の意味するもの(Ⅰ)」、東京新聞, 1965年3月13日, 14日夕刊, 非常によくまとまったこの論文は、社会開発の見地からみた「中期経済計画」の批判を含んでいる。

松尾 均, 「社会開発と経済開発」, 都市問題, 第55巻第12号, 1964年12月, pp. 29-40。この論文は、経済面から、社会開発の政策論的意義を明らかにし、政策形態としての段階規定を行い、経済発展段階からこれをうらづけ、さらに、その展望を行っている。その基本的認識は、「生産は社会化を頂点にまで進めているのに、生活の社会化はこれに照応せず、その間に大きな開きがある」(p. 38), 「生産あるいは利潤の保障機構は社会化しているにもかかわらず、生活あるいは生活の社会保障機構はいよいよ圧縮されんとしている」(p. 36)ということにあるとみられる。⁴³⁻

以上の問題意識とその発展は、技術革新と「人口革命」の急激な進行とが同時に起り、「産業の二重構造」の上に展開される高度経済成長は、経済的にも社会的にも幾多の「ひずみ」を生じ、さらに、構造的矛盾をあらわし、社会開発と経済開発との不均衡が、先進国よりも、開発途上にある国々よりもよりいつそう緊迫した形をもつて露呈されるに至ったことに対応するとみることもできよう。

5. むすび

以上において、主として人口問題の立場から、国連の資料を中心として、社会開発の概念の世界史的背景を素描し、社会開発の定義とその変遷を簡記し、社会開発計画のおもな内容を列記し、「中進国」として、世界で独特の地位にある日本において、近來、社会開発を、強く、時代の問題意識に登場せしめた事情をかえりみ、その最も身近かな重要な契機が地域開発の進展にともなう経済開発と社会開発との不均衡にあるとみられるところから、その問題点を最もよく集約し、解決の方途を示唆したものとして、人口問題審議会の意見書を中心としてその大要を述べた。これらの要点を、若干の私見を交えつつ、摘録してむすびとすることとする。

(1) 社会開発の世界史的背景

- (A) 第2次世界大戦後の世界のフィロソフィは、福祉国家の建設およびその理想の達成ということであつて、この見地からの人間尊重であり、個人の社会的権利の保障と国の役割の増大ということである。これは、世界の多くの国々の新しい憲法や憲法の改正を一貫して流れている考え方であり、1945

年の国際連合憲章に盛り込まれた思想もこれであり、また、1948年、国連総会の議決による「世界人権宣言」は、ある意味において、その国際的保障である。この点からいえば、福祉の原則に基づく社会開発は、独自の意義と価値とをもつということになる。

(3) 人口問題の見地からみれば(a)世界は空前の高い人口増加率を現わしてきた。それは、世界人口の3分の2を占めるラテンアメリカとアフリカとアジアの開発途上にある国々における人口増加率の急激な上昇によつていられる。これら開発途上にある国々における人口増加率の上昇は新しい、安い化学肥料の社会化による死亡率の低下と依然として調整されない高い出生率の持続とによつていられる。これらの国々における高い人口増加率は生活水準の向上を妨げ、先進国のそれとの格差を拡大しつつあるのであつて、世界人類の福祉の向上という見地から、また、世界の平和と安全の保持という見地から、世界の重大な基本的問題である。

(b)これらの国々における高い人口の増加率はその経済的、社会的発展を妨げ、のろい経済的、社会的発展は高い出生率を支え、したがつて、高い人口増加率を支えているとみられる。こうした悪循環を切断して、経済的、社会的発展、ことに、現在これらの国々が専念している「経済離陸」をとげるためには、伝統的社会制度や文化体系を近代化し、その「先行条件」をつくる必要がある。こうして、開発途上にある国々においては、経済開発と均衡のとれた社会開発が必至となつてくる。

(c)先進国においては、「人口革命」経過後の比較的安定した人口増加率と構造とをもっている。戦後における「技術革新」は「人間能力の開発」を要請しているが、それは、結局、生活条件や生活環境の整備、ひいては、「人口資質の向上」にさかのぼる問題であつて、ここに、経済開発と均衡のとれた社会開発の必要が痛感されてくる。

また、19世紀末から20世紀の前半にかけて考えられた経済的、貨幣的福祉の向上は必ずしも総体福祉の向上を意味しないことが次第に明らかになつてきた。また、「ゆたかな社会」における「社会的アンバランス」の拡大がいよいよ明らかに認識されてきた。

- (c) こうして、社会開発は経済開発に対して考えられるが、高いダイナミックな「社会発展論」の見地からは、社会の両分野における発展の時差とみることもできる。⁸⁵⁾
- (d) このように、開発途上にある国々と先進国とでは、経済開発と均衡のとれた社会開発の要請は、その動因を異にしているが、表面に出ている要請の共通性の上に、1961年の「国連開発10年の決議」が成立しているともみられる。
- (e) また、社会開発の現代的、世界的、問題意識を、開発途上にある国々と先進国とにおける社会開発の発想の2面性として理解することも不可能ではない。そして、この発想の2面性に社会開発理論の内部的矛盾を見出すという考え方もある。⁸⁶⁾

85) 富永健一，上掲論文。

86) 松原治郎，上掲2論文。

(2) 社会開発の定義と内容

(A) 国連は、社会開発に列記的な定義しか与えていないが、定義の背後にある考え方にはその変遷が認められる。すなわち、最初は、経済開発の弊害の除去といった消極的な事後処理的な考え方であったが、次第に、積極的、予防的、建設的な面が強固されてきた。それとともに、社会の特定の集団もしくは階層を対象とするところから、次第に、全国民的、あるいは、全人口的な考え方となつてきた。

また、概念の範囲も広がって、「社会保障」のそれを越える広範なものとなつた。これに反して、「社会保障」の概念は、より厳密に、より狭く解される傾向があるのではないかと思われる。こうして、1950年代が社会保障時代、1960年以後が社会開発時代ともいうことができよう。⁸⁷⁾

(B) 経済開発は「効率の原則」、あるいは「経済合理主義」により、社会開発は「効用の原則」あるいは、「福祉の原則」によるものとして、理論的には、一応、区別することができる。なおまた、両連の用語であるが、経済開発は「生産志向的」であり、社会開発は「福祉志向的」であるともいえる。これらの区別は、理論的には、一応、明確であるかのごとくであるが、むしろ、指導理念による抽象的な規定であつて、必ずしも積極的定義であるとはいえない。

(C) 「生産志向的」と「福祉志向的」とは必ずしも明確ではないのであつて、思考錯誤を生じる可能性がある。この点について、

87) 伊部英男, 上掲書, p. 333.

「社会不在」あるいは「社会開発理論の不在」を生じる危険に警告する社会学者もある。⁸⁸⁾

(d) 困連の典型的な定義は、経済開発は財貨の生産、分配および流通に関し、富と所得の増加を目的とし、社会開発は個人、家庭の福祉向上に直結するものというがごときである。

(e) こうした困連の社会開発の定義を、「残余概念的」、「列挙的」であるとして、積極的定義を与えたものとして注目すべきは、社会学者、青井和夫氏と富永健一氏の規定である。⁸⁹⁾ B. Malinowski = T. Parsons の集団機能分化論を援用して、 A (適応、経済) - G (目標達成、政治) - I (統合、社会統制) - L (価値パターンの維持、教育、文化、家族生活) 方式により、 A が経済開発、これに対して、 $G-I-L$ 、 $I-L$ 、または L を社会開発とし、さらに、 A を含めた $A-G-I-L$ を含む最広義の社会開発の概念を段階的に規定し、さらに、青井和夫氏は、 $A-G-I-L$ のすべての機能がバランスを保ちながら無限に拡大再生産するところに「福祉」の意義を認められた。

(f) 社会開発の概念は、単なる「ひずみ是正」といつた考え方ではない。「ひずみ是正」ということ自体がそれほど明確ではないが、経済開発の結果生じた不均衡の是正であるとするれば、社会開発は、もとよりこれを含むには違いないが、こうした事後

88) 松原治郎, 上掲2論文。

89) 青井和夫, 上掲論文。

富永健一, 上掲論文。

処理的な考え方よりも、さらに建設的、予防的な考え方であり、深く、経済と社会の構造にまで触れるものである。さらに、福祉国家論の見地からは、独自の意義をもつことと上述のごとくである。

(i) 国連の社会開発の10大項目は、人口、住宅と生活環境、保健、栄養、教育、労働と雇用の一般条件、社会保障、社会福祉と社会防衛、麻薬および難民である。

(ii) さらに困難な問題は、経済開発と社会開発との均衡に関する理論的、計量的問題である。今日、経済的諸要因と社会的諸要因との相互関係に関する理論は両者の適正均衡を論断するところまでは発達していない。また、経済価値基準と社会的価値基準とは異なっており、両者を計量する共通の尺度は存在しない。

がら、実践科学、あるいは、政策の科学として出発した「厚生経済学」の発達も、またこの課題に対しては十分な解答を与えているとはみられない。厚生経済学が経済学として経済価値基準の範囲内にとどまる限り、そこに一つの限界がある。しかし、厚生経済学者、加藤寛氏が、適正均衡の判定を民主主義のプロセスに求めようとされていることは注目に値する。⁹⁰⁾ また、社会学の見地から、富永健一氏が、この適正均衡の問題を、「経済成長」と「社会成長」との時差として、不満の存在をもつてインバランスの徴候とみ、民主主義社会における世論を警報と解されたことは示唆に富むものとみられる。⁹¹⁾

90) 加藤 寛, 上掲論文

91) 富永健一, 上掲論文。

国連は、計画段階において、経済開発と社会開発との不均衡判定の手がかりとして、1国の歴史的経緯に訴えることと、不適正な均衡を論証することを提示している。開発途上の国々においては、歴史的経緯に乏しいことと先進国との比較にあまりにも距離の大きいこととに困難がある。「中進国」、日本においてはこの種の材料は十分に存在する。

- (1) 経済開発と社会開発との均衡に因する計量の問題については、国連は、つとに、生活水準の国際比較に因する研究を進めてきた。そして、貨幣価値の国際比較の困難を主たる理由として、貨幣的指標を排除するとともに、非貨幣的指標の総合指標化をためらつてきた。

しかし、内外において、計量方法についての努力が行われている。なかでも、人口問題審議会の示唆によつて、厚生省が「総合生活指標」の研究を進めていることが注意をひく。わたくしは、今日の統計学や計量的科学の発達にかえりみれば、それは、少くとも計画段階において、必ずしも不可能であるとは考えない。

- (2) 国連は、社会開発計画のタイプを、(a)完全雇用の実現に重点をおき長期計画を必ずしも必要としない自由国家群と(b)工業生産にあらゆる資源を集中することを目的とし、有期計画をとる社会主義国家群と(c)乏しい資源を経済開発と社会開発とに分けなければならなくて、長期または有期計画を主眼とする開発途上にある国家群とに分けている。本来、社会資源が乏しく、社会開発の選れの目立つた日本では、これらを取りもどすために長期または有期の計画が必要である

とみられる。

(3) 日本における問題点

世界にあまり類例をみない高度の経済成長を維持し、経済構造も高度化しつつある「中進国」、日本においては、こうしためざましい経済の発展が、経済の内面において幾多の矛盾や「ひずみ」を生じ、また、構造的矛盾を露呈してきたことは不可避といつてよい。戦後日本の急激な「人口革命」の進展が、このような日本経済の発展に重大な影響を与えていることは確かであるし、また、急速度の日本経済の発展が、社会的、文化的条件に重要な作用を与え、人口変動にも大きなはね返りを生じていることも確かである。こうして、日本の発展は、いま重大なまがり角にきているといつても過言ではないであろう。この現状を最も果約的に裂かず事実が、経済開発に対する社会開発のいちじるしい立ち遅れ、あるいは経済開発と社会開発との均衡の不適合ということである。

公式の文書でみる限り、こうした経済開発と社会開発との適正均衡の問題意識は、まず、人口問題、ことに人口問題の見地からみた地域開発に関連して現われた、人口問題審議会の1962年の「人口質向上対策に関する決議」と1963年の「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」についての意見書がそれである。近代人口問題は、長らく経済問題として、経済開発と人口との関係が強調されてきたが — ことに日本において — そうであつた — 、今後人口問題、ことに日本のそれは、むしろ社会開発と人口との関係に関する側面が強調され、新しい展開がなされるであろうし、またそうあるべきであろう。⁹²⁾

社会開発の中心をなす厚生行政の分野においては、つとに、強

い関心を示した。1963年12月、厚生省は「新産業都市関係道県社会開発セミナー」を開催し、1964年7月、新産業都市関係道府県知事宛に、厚生事務次官通知をもつて、新産業都市の建設に当たつて住民福祉の向上についての考慮を求め、また、1964年8月には「厚生行政の課題」を發表して福祉的見地から経済開発に対する社会開発の適正均衡が緊急の要務であることを訴えた。

経済計画の分野においても、1963年7月、経済企画庁は「昭和38年度年次経済報告」において「高成長、高福祉」を目標として掲げ、同年9月、地域経済問題調査会の答申は、地域開発における地域住民の福祉の向上を強調し、同年12月、経済審議会は「国民所得倍増計画中間検証報告」において、社会的施策を経済全体の効率向上の見地から見直す必要を指摘し、1964年11月、経済審議会は「中期経済計画」に関する答申、ことに「国民生活分科会報告」において、社会開発計画の意義と重点とを指摘し、この答申に基づく「中期経済計画」（1965年1月閣議決定）においても社会開発の積極的推進の要を重点的に指摘した。経済計画における経済開発と社会開発との適正均衡の認識は、「経済余力をもつて福祉の向上を図る」とか、経済開発の阻害要因防除のための社会開発とかいつた、社会開発計画からみればいわば消極的な認識から、次第に、福祉の原則による積極的な認識への移行が認められるようである。

92) 縮 隆, 「地域開発と人口問題」, 厚生省大臣官房企画室編, 上掲「住民の生活と新産業都市」, pp. 71 - 84.

以上のごとく、最近の日本における経済開発と社会開発との適正均衡の認識の向上発展はよろこぶべき傾向には違いないが、急激な人口革命と技術革新とを同時に経過しつつある日本の現状、日本の歴史的経緯、その国際的位置、不適正均衡の事実などにかえりみれば、当面の課題は広範複雑をきわめている。まず、その現状においては、戦略的優先順位を定めて社会開発のおくれを取りもどすための長期計画を必要とするし、経済価値基準と社会価値基準との異質的価値基準を調整するための恒久的計画機関や基本的立法を必要とすること人口問題審議会があとに指摘したとおおりである。また、経済開発に関する調査研究審議機関の発展とそれらの活発な活動に比べて社会開発に関するそれらがいちじるしく見劣りがすることもおおい難い事実である。