

総じていえることは日本の社会保障は所得再分配機能は弱く、自己保険の色彩が強い、ということである。

〔資料〕

1. 昭和 37 年度『就業構造基本調査報告 全国編』
2. 『社会保障統計年報』1962 年および 1964 年、総理府社会保障制度審議会事務局
3. 「我が国における所得階層別租税負担」『日本産業構造研究所調査四季報』No. 20

4. 『財政統計』昭和 39 年度
5. 『労働白書』1963 年版
6. 『中小企業白書』昭和 38 年度
7. 『社会保障年鑑』1963 年
8. 昭和 37 年度「社会保障水準基礎調査報告」厚生省
9. 昭和 36 年度「厚生行政基礎調査報告」厚生省
10. 1963 年『社会保障年鑑』

注 なお、本稿は『フェビアン研究』Vol. 16, No. 5 に発表した研究の計算上の不備を若干なおしたもので、数字に多少のくいちがいがある。

地域開発における「地域」の検討

松 原 治 郎

I 地域開発の論理矛盾

わが国の開発諸施策ならびにその基礎をなす開発理論は、最近著しい変化をとげつつある。それを集約的に表現したものとして、昭和 39 年 11 月、経済審議会のなかに新たに設けられた地域部会が、その審議の目的を次のように述べている。「地域構造の分析を通じて経済社会の地域的发展の動向と諸施策の地域的な効果を適確に把握し、これに基いて、過密の弊害の除去、地域格差の是正等の地域的課題の解決を考慮しつつ、地域経済の望ましい姿をえがき、これに適合した地域社会の開発と地域住民の福祉向上とを達成するための総合的かつ長期的な施策の確立に資する」。同部会が、今後のわが国の地域開発諸施策の基本方向を定めるのに重要な役割を果たすものであるとすれば、その審議の目的の立て方は、現段階における地域開発の考え方の主流を占めるものと判断してよい¹⁾。

ところで、こうした発想は、その短い表現のなかに 2 つの意味内容を含んでいる。第 1 は、地域開発が、国民経済的見地から、国家的行政施策として、長期的かつ総合的に行なわれるもので、現

時点における最大の問題である過密の弊害の除去と地域格差の是正の 2 つを効果的に遂行する上で、地域に課すところの開発事業であるという点である。第 2 に、しかしながら同時に、地域開発は地

- 1) 経済審議会地域部会における審議目的の前提をなしているのは、これに先立ち昭和 38 年 9 月 26 日に内閣総理大臣に提出した地域経済問題調査会の答申の内容であるとみてよい。すなわち、この答申のなかで「地域開発の基本方向」を次の 3 点に要約してある。

「第 1 は、これら求心的な累積傾向（経済成長がもたらした大都市地域への集積、したがって過密化傾向——松原注）という基本的動因の認識とその理解のうえに立って施策を行なわなければならないということである。とくにこの場合、過度集積のもたらす結果について国民経済的観点から十分検討する必要がある。

第 2 は、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ということである。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、より一層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。

第 3 に、後進地域の開発も大都市開発も個別にとりあげられるべきではなく、国民経済的立場から、長期的総合的見地に立ち、その地域の特性に応じて国民経済のなかにおいてその地域の分担する機能が十分発揮されるよう考慮すべきことである。」（傍点 松原）

（経済企画地域経済問題調査会編『地域経済問題と対策』昭和 38 年、7 頁）

域住民の福祉を向上させる施策でなければならない。

前者の論理からするならば、現在直面している地域的課題というのは、わが国経済におけるこれまでの資本と技術と労働の求心的構造を改変するのに有効な形で、地域が行政資本と場とを提供すること、すなわち、「東京・大阪のもつ外部経済のうち、一国の首都たるにふさわしい機能、一国の経済の中核たるにふさわしい機能など高い水準の機能が効率的に発揮されるように特化させ、他方、工業生産等その他機能を、その種類に応じて合理的に配置すること²⁾」に必要な条件を、地域が提供することである。それに対して後者の論理は、本来はその大前提として、「地域開発の理念ないし究極の目標は、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……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るければ、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⁾」という発想があって、そこから出てきたものである。この後者の発想にたった発言が、昭和 37—8 年頃より強まったことによって、地域開発の理論が変化せざるをえなくなったのであるが、逆にいえば、それは地域開発理論それ自身の混乱をももたらしているものといえよう。

この両者は、本来無媒介に接合されうるものではないから、なんらかの接合の論理があるが、実はその接合の論理過程には 2 つの問題をはらんでいる。第 1 は、たとえ開発の意図が国民経済的見地に立ったものであるにしても、その国家行政的諸施策が、「各地域の住民の意識と密接に結合し、その創意をもち立て発展させてゆくものでなければ」成功しえないという考え方で、そこから「地域開発政策は各地域社会の要求と自主的な開発意欲にその根拠をおき、地域の特性に応じた合理的な開発を誘導助成し、さらに地域のもつ現在およ

び将来の開発可能性を最大限に発現するような施策⁴⁾」でなければならないとする。だが、実はこのことが直ちに、その地域の住民の生活単位である地域社会 (community) の発展をもたらすという保証は必ずしもない。それどころか、開発それ自体は国民経済的見地にたった効率主義のプログラムであっても、結局は地域社会の発展につながるのだという単なる合理化、〈地域志向的〉価値付与というよそおいで説明されたにとどまる恐れが十分考えられる。

そして第 2 に、地域開発における経済開発的側面が、最終的には地域の社会開発、いいかえれば住民福祉の向上にもつながるのだという〈福祉志向的〉合理化をするにすぎないことになりかねない。経済開発と社会開発のバランスといういわゆるバランス論にとどまって、本来の発想における基本的な差異が深く追求されないままに、概念だけが並列され、それでことが解決したかのごとくに錯覚される恐れがあるのである。

以上の問題を、〈国民経済〉と〈地域経済〉、〈経済開発〉と〈社会開発〉という単なる概念の 2 本立てにとどめずに、いっそう深く追求するためには、ここでもういちど地域開発における〈地域〉という概念、〈社会開発〉という概念を検討しなおしてみる必要があると思われるのである。

II 地域開発における〈地域〉概念の推移

地域開発における地域が、単に地理的にひろがった範域や行政区域を、機械的にまた便宜上指して用られた単位でないことはいうまでもない。第 1 に、開発が投資施策として展開される以上、投資効率の観点からとらえられた意味ある単位 (範域) であろうし、第 2 に、地域住民の生活と関連づけられて進行する以上、住民の生活上の単位 (社会) としてとらえられてしかるべきものでもある。第 3 に、また開発が行政を媒介に進行するものである以上、行政範域でもなければならない。つまり、地域開発における「地域」は、投資効果を生むに必要な経済関連単位 (地域経済単位) であ

2) 同上、8 頁。

3) 人口問題審議会『「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』昭和 38 年 8 月 17 日、孔版、3—4 頁。

4) 経済企画庁『社会開発の基本構想について』昭和 39 年 12 月 21 日。

り、住民の生活関連単位(地域社会)であり、かつ行政単位(行政領域)でもある。

このように地域という概念が意味する内容が複雑であるにもかかわらず、これまでの地域開発論のなかで、必ずしもそれが明確にされていたとはいえない。

1. 第1期「資源開発中心主義の段階」

戦後第1期の地域開発は、国土総合開発法にもとづいて展開されたが⁵⁾、ここではその発想の基礎があくまでも自然条件としての「国土」を、利用し、開発し、保全しようという点にあったから、狙いにはおのずから限界があった。国土総合開発では4本柱(①全国総合開発計画、②地方総合開発計画、③都府県総合開発計画、④特定地域総合開発計画)の計画を規定しながら、この段階で現実に着手できたのは、①～③までのような行政的領域にたったものではなく、1本の河川を中心としたような、地理的・自然的条件に左右された特定地域総合開発計画のみであった。つまりここでは、地域を自然的・資源的条件によって設定したものであって、行政区画を特に考慮することはなかったし、まして community とは無関係に画地されている。しかもその発想の根底にあったのは「同質性」に基づく地域設定という点で、いわゆる同質的地域(homogenous region)主義である。同質的地域とは、1つまたはそれ以上の特質(characteristics)について同質性(homogeneity)ないし、斉一性(uniformity)が存在するような地域をいうもので、しかもここではその特質に自然的要素もしくは資源という要素をおいたものだったのである。

こうした資源開発主義の地域開発計画は、次のようないくつかの問題点をはらんでいた。第1に、開発の総合性という点で、地域開発の総合開発ムードを醸成した点でプラス面をもっていた。それは、電源開発・農林水産資源開発・地下資源開発といった各種の資源開発、ならびに災害防除や国土保全の目的にたった治山治水、さらにはそれに

関連する産業立地条件の整備などを総合的に指向するものであった。

だが同時に、第2に言えば、それが行政とくに府県の行政区画すらはずして数県にわたる地域の開発でもあったから、既存の行政系列では処理できない事態をもたらした。それだけに行政をこえたレベルで政治的状況にひきずりこまれる結果となって、当初のTVAを想定したようなモデル的综合開発の意図は、地域指定の段階でもろくも崩れてしまった。すなわち、特定地域の候補地として申請されたものが51地域、42都府県におよび、政治的駆け引きの結果、最終的には22地域にまで拡張されてしまった。これは全国土の3分の1に達する広大な面積がそこに含まれるということであって、特定地域たる意味は完全に失われてしまったのである。

第3に、自然的・資源的条件からの地域設定は、もともと当時の緊急要請に発したものであったから、食糧と基礎エネルギー(電力と石炭)の絶対量の増大を狙ったという点においては有効であったとしても、必ずしも投資効率を前提にしたものではなかった。というよりは、ある意味では経済計算以前のもの、時にはそれを超えるものですらあったのである。つまり地域が行政単位としてだけではなく、投資効率を考えた経済関連単位としても、必ずしも考慮されていなかったという点は指摘できそうである。

第4に、それをいっそう可能にしたのは、資金面において、直接の政府公共事業が中心になっていた点で、それと電源開発・建設関係の私企業がうまく結びついて事業が実施されていったというのが実情である。それが他方行政的な地域設定や経済関連的な地域設定を無視しても事業が進行しえた原因でもあったのである。

第5に、それだけに、地方公共団体は、開発計画については完全に受身であって、うまくいけばおこぼれ頂戴という格好にすぎなかった。そればかりでなく、この段階の開発が、結局は内容的には電源開発に傾斜的にしぼられてしまったから、そこに生み出された価値すなわち電力資源は、地元を素通りしてもっぱら既成大工業地帯にのみ送

5) 日本における地域開発の推移については、拙稿「日本における地域開発——その推移と現状——」(福武直編『地域開発の構想と現実』I, 昭和40年, 序章)を参照されたい。

られることになって、開発の地域的効果はまったく生じなかったとさえいえる。地域開発が進行しながら、地元では工業化すら実現せず、水没犠牲と洪水抑制を名目とする地元公共投資の負担だけが残されたと極言できる例もまれではなかった。

第6に、以上のことから、まして地元地域社会にその発展の関連効果をもたらすという方向はほとんどとられなかったといってさしつかえない。それが山の中で行なわれたという点もあるが、それだけでなく、本質的に地域社会レベルの問題ではなかったからである。

2. 第2期「工業開発中心主義の段階」

資源開発を狙いとした特定地域の総合開発が、開発という点からいっても必ずしも投資効率がよくなかったばかりでなく、朝鮮戦争による特需に誘発された工業生産の飛躍的な発展と、有望な水力発電の開発地点が開発されつくして火主水従への転換が生ずるにいたって、次第にその目標を失って、地域開発は戦後の第2期を迎えることになる。この時期の地域開発は一転して「工業開発中心主義」の段階といってよいものになるが、この段階の開発における地域の特性はおよそ次のごとくである。

第1に、前段階と対照的に、国全体の総合的な開発計画という観点が後退して、地方行政レベルに開発計画の分散化がみられ、地方別・府県別あるいは市町村別の計画策定が活発化した。これらは後進地域を含めていずれも工業立地条件を整備し、工場誘致を中心に地域の工業化を促進しようという姿勢のあらわれを意味している。それだけに計画内容においても開発の総合性という特質は後退したといわなければならない。

第2に、これを促した条件だったのは、朝鮮戦争による特需ブームと、戦前の水準をもはや超えた日本資本主義の工業部門の急激な発展が、重化学工業を中心に、この頃から地方に新たな基地建設を狙って企業進出をはじめた点にある。したがって、開発とはいっても総合的な地域開発計画の強力な展開というよりは、民間企業のアウタルキー的な動きに促された、企業資本の投資効率に基

いた地域画定が、地域の意味を左右することになったのである。港湾と廉価な土地を中心にした拠点が開発の中心になった。

第3に、他方受入れ側の地方自治体の、この頃いっそう深まってきていた財政窮乏化という深刻な問題がこれに加わった。それが地方自治体をして、手っ取り早い赤字克服の道を求めさせ、工場誘致ブームをもたらしたのである。自治体はこぞって誘致条例をつくり、たとえば固定資産税の3年間免除などの措置をきめて迎え入れをはかったが、それだけでは足りず、工場敷地の整地、専用道路や専用埠頭、下水道などを無償で提供するといった、後進地域の自治体では自殺に近いような財政支出までして優遇措置を講じなければならぬ有様であった。こうした誘致競争は、前の民間企業のアウタルキーと結びついて分散的な地方別の開発施策をいっそう混乱におとし入れた。つまり、地域開発は、ここでは以前の資源開発に代って、あくまでも企業資本の効率を高めるという一点で、そして現象的には地方の工業化の進行という形で展開された。地域開発の狙いは、ここでは、その地域社会の発展というよりもなによりも、「資本の限界効率」の問題であり、「資本利潤の増大」にあって、地域は、これに即応するに効果ある場を提供するものとしてのみ意味づけられていた。ただそれに自治体財政の思惑がからんでいたから、行政領域が前面に出てきてはいたが、それはあくまでも県や市町村自体の問題であって、住民の単位としての地域社会の問題ではなかった。後者に関しては「ひいてはわが地域社会の発展をもたらすものだ」という形で、第2義に考えられたにすぎなかった。

以上のように、この段階になると、それ以前とは異って投資効率を考慮した経済関連単位としての地域が前面に出てきて、それと行政単位としての地域が結びつくようになったが、そこでの考え方の基礎は、もっぱら「企業の経済合理性の尊重」であって、行政投資の効率を有効ならしめる形の計画ではなかった。その点からすれば、本来的な意味における地域経済開発ないし行政単位を画して開発を考えるとといった性質のものではなかった

とさえいえる。まして全国的視野にたった地域開発の構想が、各地域の範囲を明確に定めるといふ形のものにはまだなっていなかったといってさしつかえない。

しかしながら、この第2期も最終段階になると、ようやくにして全国的視野での地域開発の構想が浮かび上がってくる。それをもたらしたのは、ひとつには先にみた地方別の開発計画の混乱を整理するという意図であったが、いまひとつには経済の急激な成長のなかで生じた既成大工業地帯の過度集中が、すでに問題として意識されるところにまできていた点が挙げられる。したがって、たとえば首都圏整備法にみるような、東京を核として、その周辺数県が対象となるといった広域のなかで問題を解決しようとする意図がみえはじめるのであるが、しかしこの計画主体たる首都圏整備委員会なるものは、事業実施主体ではなかったから、計画は総合的かつ雄大でも、実施が従来通り各中央官庁や各地方公共団体にそのまま分割されていて、セクショナリズムはこの構想を計画倒れにおわらせてしまったかの感があった。

それよりは、やがて地域構想の本格化を狙って登場してくるのが、「太平洋沿岸ベルト地帯」構想である。すなわち、昭和35年の所得倍増計画のなかで、産業立地小委員会がうちだしたもので、これまでの経済発展の段階的差異を中心に、将来における工業化の可能性という点で、太平洋ベルト地帯をふくむ全国の地域区分をうち出した。これは、この頃から出てきていた「資本の限界効率」重視の線⁶⁾にたって開発をおしすすめるが、そのためには行政投資を産業基盤整備のいわゆる社会資本の充実に大規模に振り向けることが望ましいという考えに移ってきたのを意味する。しかもそ

のためには、投資効率つまり社会資本投資が効果的に民間資本の限界効率を高めるのにむすびつきうる地帯を考える必要があるとした。そこから既成4大工業地帯の周辺部および京浜から北九州を結ぶ線上で工業の適正配置をはかるのが望ましいとされるにいたったのである。つまり工業化の地域的配置を、行政投資と民間資本の投資効率という観点でのみ戦略的にとらえたのである。したがって、地域設定は投資論理で非常にわりきって考えられるようになった反面、「既成工業地帯」と「太平洋ベルト地帯」以外は、北海道・宮城・富山の3道県を「開発地域」としたのを除けば、「その他の地域」に一括して、ほとんど開発の枠からはずしてしまつたとさえ極言できる状況になったのである。こうした第2期の開発論理とそれにたった地域設定の仕方は、やがてくる第3期の地域格差是正の問題を生み出すことになるのである。

3. 第3期「地域格差是正主義の段階」

企業の経済合理主義の尊重からだけ発想された「太平洋ベルト地帯」構想は、昭和36年に入ると、早くも批判の対象になってきた。それでなくても高度成長をつづける日本経済の状況のなかで、地域格差がますます大くなる傾向にあったにもかかわらず、国の行政投資を、企業の経済合理性にむすびつくかぎりにおいて、すなわち投資効率の観点だけからベルト地帯に集中させることは、地域間の格差の進行を助長させこそすれ、決して問題の解決にはならないというのである。そこで開発論理は新たな方向に転換せざるをえなくなる。というのは、一方で、後進地域からの批判の声にも応えて地域格差是正を正面きってうち出すとともに、他方で公共投資の効率を低下させない方式が必要になってきたのである。しかも格差を問題にする以上、地域という観点を本格的に考えなおす必要もまたあったのである。そしてその検討の結果策定されたのが、昭和37年の「全国総合開発計画」であった。

この計画は、まず前面に「地域間の格差是正に重点」をおく立場を押し出し、あわせて「国民経済的視野にたつて適切な産業立地体制を整えるこ

6) 後になってこの段階の開発論理の特徴を、地域経済問題調査会計画部会の報告は次のようにまとめている。「(ア)生産諸要素の中で最も重要かつ不足しているのは、自然資源ではなくむしろ資本である。したがって、資本の効率的利用こそ何よりも重要である。効果判定の基準としては、物資の絶対量よりも資本の限界効率の方に重点がおかるべきである。(イ)経済的な計画の指標として、物資の増大よりもむしろ所得の増大ということが重視される。資本を投下したとき、どれだけの限界所得がもたらされるかということが効果判定の中心問題である。」

と」を目的としてうたったものである。ここでは、経済の高度成長のもとでの国土の総合的開発は、次の2つの地域的課題を解決する方向においてなされなければならないとしている。その第1は、既成の大工業地帯における「密集の弊害」を除去することであり、第2には、相対的にいって生産性の低い産業をうけもつ地域と既成大工業地帯のいわゆる高生産性地域との地域格差を是正することであった。この2つの課題を国民経済的視点にたって解決しつつ、地域間の均衡ある発展をはかろうというわけであって、地域の発展という観点の方がむしろ前面におしだされてきたところに特徴がある。

このように、「過度集中の排除」と「地域格差の是正」を基本課題とするようになったこの段階の地域開発における地域設定の概念は、次の3点に集約化されてくる。第1は、先行投資としての行政投資を中心とするところから行政領域が前面にでてくる点であり、第2は、それも拠点開発方式で行なう形をとり、その結果第3に、地域のとらえ方が組織的地域主義、ないし機能的地域主義になってきた点にある。

なによりもまず、この段階では、全国総合開発とはいってももはやかつての資源開発主義的観点が完全に姿を消して、資本と労働と技術の適切な地域配分をはかるための産業基盤の整備・開発を、公共投資によって行なうという観点にたつようになっている。つまり、産業基盤整備のための「先行投資主義」である。ここで地域に与えられた課題とは、上記のように「密集の弊害」を除去し、「地域格差」を是正し、これによって経済の高度成長を円滑にする役割を、地域が果たすこと、しかも国民経済活動の一翼を肩代りして、民間企業の適正な配置に場を与え、均衡ある経済の成長をうながすということにある。しかし、民間企業の適正な配置といっても、私企業を完全にコントロールするわけではないから、その成否はかかって「行政」施策として行なわれるところの民間企業分散化促進のための基盤整備すなわち先行投資にある。かくして「地域」は、ここではあくまでも高度に行政的意味あいをもって設定されざるをえ

ない。もはや、かつて第1期にみられたような自然的条件や資源中心の地域的範囲ではないし、かつまた第2期におけるような、民間企業のアウタルキー的な動きと、地方自治体の財政功利の追求だけがもたらした混乱のなかでの開発の地域設定ではなしに、国家行政的観念につらぬかれたかぎりにおける行政的に設定された地域である。

第2に、この国家的総資本的見地からの全国にわたる開発が、公共の財政投資の形をとって進行するとしても、しかし、投資は無制限に、かつ投資の効率を無視してなされるものではないから限定と効率の観点からいって、どうしても「拠点開発方式」ならざるをえない。つまり、従来の特定地域をとっての全域開発主義は、このような格差是正の全国的視野にたった開発計画では、もはや通用しなくなった。そうかといって、「太平洋ベルト地帯」構想の時のような工業化の効率一本槍でおし通すことはできず、全国総合開発計画で「開発地域」と名付けたような北海道・東北・四国・九州など、従来まず中央の恩恵に浴しにくかった地方にも眼を向ける必要がある。そうした地方ほど、開発促進には基盤整備に強力な公共投資のてこ入れが必要なのはいうまでもない。逆に、その意味でも拠点をきめてそこに集中投資をはからざるをえないのである。それだけに、この「拠点開発方式」には問題もある。つまり、後進地域であるがゆえに拠点を定めて集中投資するが、その開発拠点のすぐ周辺の地域の経済状態はきわめて劣弱である。こうなると、全国的規模からすれば、地域間の格差是正に向うかにみえるかもしれないが、1つの地方の内部で、狭い局面での地域格差が前よりひどくなって、拠点開発が、本来の狙いである連鎖反応をひきおこすどころか、拠点だけを孤立させてしまう危険も、一方で感じられるからである。

さらに第3の特徴は、その地域設定の仕方にみられる。全国総合開発計画は、全国を、①過密地域、②整備地域、③開発地域の3つに区分しているが、前にみた国民所得倍增計画における開発の地域区分が、経済の発展段階の差異を中心に、将来の工業化の可能性を考えてなされているのに対

し、今度のはむしろ、経済圏域的区分にたっている。とくに既成の大工業地帯の大都市圏（東京と阪神がそれだが）からの経済的影響を圏域におさえて区分しようというのである。つまり、これまでの地域分類の基準が主として「同質的地域」という点においていたのに対し、むしろ組織的、または機能的な面を基準として地域分類をしようというのである。この「組織的地域」(nodal region)というものは、その各部分が相互依存的で、しかも分業が財貨およびサービスの交換によって結合されている一定の拡がりをもつ領域、いいかえれば、必ず外縁の区域が1つの中心的場所、または node に向った位置をとるような形で広がっている一定の領域である。こうした点から、全国総合開発計画は、東京・大阪・名古屋のもつ大都市がもつ集積の拡大と、それらが地域へ及ぼす影響に着目して、前述のように全国を過密地域と整備地域と開発地域とに区分した。「過密地域」とは、「すでに外部経済の集積の拡大に比して、産業や人口が過度に密集し、……密集の弊害が発生しているか、発生が予想される地区および周辺部」であり、「整備地域」とは、「過密地域以外で、東京・大阪・名古屋がもつ外部経済の集積の利益の享受が濃い地域」であり、それに比べて「開発地域」とは、「東京・大阪・名古屋から遠距離にあって、それらの外部経済の集積の利益の享受が薄い地域」である。整備地域として具体的に想定されていたのは、関東・東海・近畿・北陸の4地方で、東京・名古屋・大阪、およびこれから開発しようとする中規模地方開発都市（富山・高岡を指すとみてよい）を、それぞれ node としている。一方、開発地域としては、北海道・東北・中国・四国・九州の5地方があげられ、四国を除いては、いずれも大規模地方開発都市（四国だけは中規模）を node として想定しようとしている。

こうしてみると、開発にあたって node として想定されるものは、東京・名古屋・大阪の場合を除いて、おそらく1地方に1つぐらいの形の最小限度の数にすぎなかったはずであって、とくに「開発地域」の場合、周辺まで広く累積的拡大運動を生じうるような管理中枢機能の集積までをそ

なえたような外部経済の集積をもつ node を、そういくつも想定することは、とうてい不可能だったといつてよい。後述する新産業都市建設の促進の構想は、まさにこの考慮にそってうち出されてきたものであった。ところが、実際には、この新産業都市が、その指定の段階で空前の政治的かけひきをひきおこし、それにもれた地区6つをも工業整備特別地域として追加するにいたって、この根本の理論的構想は完全に後退、というより崩壊を余儀なくされたといえるのである。

4. 「社会開発」的発想の段階

新産業都市建設の着手にともなって、工業開発を中心に、地域格差是正の方向で総合的な開発をおしすすめようとする施策は、軌道に乗ったかのようにみえた。だが、昭和38年から39年にかけての国内情勢は、深刻化の方向に向い、物価上昇、景気下降、金づまり、農業・中小企業の立遅れ、所得格差の増大など、政府をしていわゆる「ひずみ是正」という政治的発想を示さざるをえないところまできていた。こうした事情は、急速に開発の進む地域では、より一層顕著に感じられた。そしてそれに対処するはずの地方自治体の姿勢は、あまりにも工業開発のための基盤整備にだけ追われすぎて、手のつけようもないありさまであった。国民社会レベルでも、地域社会のレベルでも、ややもすると国民や地域住民不在の行政に傾きがちな現状が、人々にようやく意識されるようになってきた。こうなってくると、政府・与党内部においても、また開発行政をおしすすめる官庁にあって、このまま放置してはおけないという反省と、新しい対策をなんらかの形で打つべきだという声を生み出さざるをえなかったのである。

こうした情勢のなかで昭和38年6月の人口問題審議会の意見書がきっかけとなり、いわゆる「社会開発」的発想が表面に出てくる。そこで強調されたのは、最近の地域開発が経済中心主義におちいり、開発の真の目的である人間を無視する危険があり、いまこそ経済開発と社会開発の均衡ある発展が必要であるという点であった。このように「社会開発」という表現を前面に押し出した

のは、人口問題審議会であったが、それより前にも、すでに地域格差是正主義の方向がとられるようになった際の副産物として、「地域住民の福祉の向上を図ることを通じて、民主主義を前進させ、地域民主主義を確立すべきである⁷⁾」という考えがでてきていた。地域を住民の行動の単位とみる考え方はしりといっってよい。だが、そこでも、具体的には「社会資本」(市場経済的な物財あるいはサービスを直接生産しない公共性をおびた資本)の地域的配分という形で出されており、地域開発の戦略的手段として、社会資本は産業基盤投資のみならず教育や厚生関係支出を含むものでなければならないという考えにすぎなかった。しかも、地域開発上のこの社会資本は、A、B、Cの3つにランクされていたのである。すなわち、社会資本Aとは、幹線自動車道、国鉄幹線、国際貿易港、電信電話幹線などの基幹的な交通通信施設および教育投資をいい、それらは、「全国的効果をもつ社会資本」すなわち地域発展の方向を規定する基礎的投資であって、全国的かつ長期的な視点にたって、タイミングとスケールを考慮しながら整備されなければならないとしている。これに対し、社会資本Bは、「地方的効果をもつ社会資本」、すなわち社会資本Aを前提として、各地方の特性に基づき現行行政区画を超えて広域に整備さるべきもので、1～2級国道等の交通施設、大規模な産業基盤開発、大規模な水系総合開発、大規模な防災施設、基幹都市の都市施設などを指している。そして、その上で社会資本Cがでてくる。これは「狭域的效果をもつ社会資本」をいい、地域住民の生産生活と直接結びつくものであって、とくに地域住民の欲求と経済開発との調和を図りつつ、事業の重点的選択を行なうべきものと考えられており、中小規模の工業団地造成、中小規模の地方都市の都市施設、生活環境整備、農業関係施設などが含まれていた。こうして地域との関連をある程度明らかにし、地域住民の生産生活との結びつきが考慮されるにいたったとはいうものの、やはり生産中心主義であるとともに、福祉の点は、広義の産業開発の基盤整備に対し第二義のこととらとして取

7) 地域経済問題調査会答申、昭和38年9月。

り扱われていたにすぎなかったといえる。

こうした考え方に対して、人口問題審議会の意見⁸⁾になると、発想はかなり変わってきて「経済開発とバランスをもって行なわれるべき社会開発」という表現をとるにいたっている。もちろん、これは国連における発想の輸入なのであるが、ともかくも、その具体的問題として、(1)人口構造の変化に伴う生産年齢人口増加の縮小に応じて、中高年齢層を含めた就業対策が必要であること、(2)農業および都市零細経営の近代化が、はからなければならないこと、(3)住みよい都市づくり(全国的・地域的かつ均衡ある都市の配置、ならびに工業開発に並行した住民福祉を確保する都市計画)、(4)公害対策、(5)住民の主体性と地方自治の確立、(6)コミュニティ・リレーションズ(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)への対策、(7)すぐれた人材の養成と定着、(8)社会保障の充実と保健福祉の推進、等々を強く要望している。

だが、ここでも「社会開発とは何か」という点ではなお曖昧であって、曖昧なままに、経済開発とバランスをもっておしすすめるべきだとだけ強調されたところに問題がある。その後、多くの学者や識者たちによって「社会開発」の概念やその示す内容に関して活発な論議が展開されたし、経済企画庁もまた昭和39年12月に「社会開発の基本構想について」という見解を公表した。このようにして、社会開発的発想の概念的な基礎づくりは着々と行なわれてきた。だがしかし、現実の地域段階では、開発計画の進行のなかで、社会開発的施策にふれなければならない事態にたちいたっているにもかかわらず、そこには幾多の混乱と矛盾が横たわっている。地域開発における社会開発的発想が今後どれだけ現実の計画に定着し、施策されてくるかを、その混乱のなかで考え、態勢を整備していかなければならない。その際、地域開発における「社会開発」をいうときの「社会」は、まさに「地域社会」を指す概念でなければなら

8) 人口問題審議会『「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』昭和38年8月17日。

らないから、地域社会とは何か、地域社会の開発とは何かという点をまさに検討する必要がある。ここに新たな地域概念の整備が望まれるにいったといえるのである。

III 地域概念の曖昧化とその検討

以上の推移からも明らかなように、地域開発の狙いそれ自体が変化するに伴って、「地域」に与える意味内容も異ってきているが、逆にいうと、それだけ「地域」の概念が曖昧にもなっている。まず、格差是正主義段階の地域開発になると、地域間の格差是正という狙いと、投資効率を考えた開発という点とは、必ずしも平行しう方向ではないから、その調整の方法として、一方で格差是正を計る単位としての地域を広域で考えるやり方がとられるとともに、他方で、その広域地域内への投資は拠点開発方式で行なうという形になる。つまりここでは地域開発が「地方開発」と同義になるとともに、現実には node と目される「地点開発」に集中投資するわけである。後者が理論的には前者すなわち広域開発の機能的展開の node と考えられてはいるけれども、果して両者が結びつくかどうかは、はなはだ疑問視される。ともかく地域をこのように二重構造として把握せざるをえなくなったことだけは確かである。

次に、格差是正を数量的につかむ方向が強まることによって、格差の意味内容に分化が生ずる危険がある。つまり経済指標に基く地域生産性（総生産物財量・金額、人口1人当り生産額、産業構成の高度化……）の格差是正と、地域住民の生活格差ないし福祉水準の格差是正との乖離現象である。そのことは開発における地域概念の乖離にもつながる。地域を地域経済単位としてつかむか、住民の生活の単位としての地域社会としてつかむかである。

さらに、福祉志向的な「社会開発」という発想が提起されるにいたると、投資は直接住民の生活欲求と結びついて行なわれることを要請されるとともに、開発過程において、組織された地域住民による自己決定なり努力なりをひきだす形のものでなければならないとされる⁹⁾。これはまさに、地域を community として正面から取り扱うこと

を意味する。

こうなると地域開発は、regional development としてのそれと、community development としてのそれとの2面性をもって来る。そうなると、地域開発における地域を community と理解し、その community の開発とは何かの検討が、今後の課題とならざるをえなくなるといえる。もともと community とは包括的概念で、必ずしも地域社会のみを指して用いられているとはいいがたいが、少なくとも、地域開発における community に関しては、次のような意味を付与してよいであろう。すなわち「コミュニティとは、その働きによって、そこに住んでいる人々の大多数が、自らの欲求を満しうと考えるような、基本的で相互関連的な諸施設が組合せられている場所であって、その結果として、人々の間に、なにほどこかの一体感が成長し、あたかも実体をもつものであるかのようにともに行動する潜在能力をも備えるようになるものである¹⁰⁾。」この規定のなかには、100に近い著書の community の定義を整理したヒラリーが指摘しているような¹¹⁾、①地域 (area)、②社会的相互作用 (social interaction)、③共通の紐帯 (common-tie) のいずれをも含んでおり、そうした要素を総合した概念と考えらるべきものである。もっとわかりやすくいうならば、地域開発が community の development を目指す以上は、少なくとも、(1) 同一地域に住んでいる人々の集群という地域的規

9) 関連では community development を次のように規定している。「地域開発とは、単一のプロダクトのもとに、地方のコミュニティを行動単位として実施されるものである。それに利用される手続きと技術は、外部からの援助と結びついたものであるが、そのためには、組織された地域の住民による自己決定と努力が必要である。そこに改革の第一歩として、地域の住民の発意と指導性を刺激することに努力し……経済的に発達のおくれている農業国においては、地域の基本的生活条件の改善に主力がおかれるが、精神的欲求の充足についてもある程度の考慮が払われる」。(United Nations Document E/CN.5/291, Programme of Concerted Action in the Social Field of the United Nations and Specialized Agencies.)

10) G. W. Blackwell, "A Theoretical Framework for Sociological Research in Community Organization", *Social Forces*, 33; pp. 57-64, 1954, p. 58.

11) G. A. Hillery, Jr., "Definition of Community; Areas of Agreement". *Rural Sociology*, Vol. 20, 1955, pp. 194-204.

定、(2)しかもその人々がなんらかの生活上の相互関連をもっているという相互作用的规定、(3)この両者を結びつける条件、つまり相互関連をもつ人々を一定地域に結びつける条件としての生活諸施設からの規定、(4)そしてこの人々が共通の利害をもって存在しているのだと考え、ともに行動する可能性をもったものであるという心理的规定、この4つから地域をとらえ、その場の力を活用し発展せしめる方向をとらなければならないということを意味している。

地域開発が、戦略的に一方で地方開発というマ

クロな次元に拡散し、他方でこのように地域社会開発というミクロなとらえ方を必要としている現状が、現段階の開発を混乱におとし入れていることは否めない。「経済開発と社会開発のバランス」と主張されながら、それが実現しえないでいる現状の背後には、こうして「地域」概念の不明確という重大な問題がかくされているのである。したがって、その検討を早急にすめ、それを開発プログラムに折り込まなければ、混乱はいっそう増すばかりになるであろう。

スウェーデンの社会保障制度

——年金保険制度を中心として——

平 石 長 久

I 序 説

スウェーデンはデンマーク、フィンランド、アイスランドおよびノルウェーの各国とともにいわゆる「北欧社会保障圏」を形成している。これら5ヵ国における社会保障制度は厳密には各国の経済的および社会的諸条件によりそれぞれ異っているが、しかし一般的には互いに共通する点や酷似している点が多く、これら5ヵ国は社会保障制度の実施に当り、相互に緊密な協力を保っている。また、5ヵ国の社会保障制度が今日の姿を整備するにいたるまでに、いずれも半世紀以上の年月を経過しているが、5ヵ国の社会保障制度は第2次世界大戦以後とくにいちじるしい発達を遂げており、中でもスウェーデンの制度はその規模と内容において北欧諸国中最も高度な水準を持つものと評価されている¹⁾。

スウェーデンにおける広義の社会福祉は公的扶助と社会保険および狭義の公的社会福祉の各制度で構成されており、公的扶助は一般的扶助、高齢者の世話および児童の世話を含み、社会保険制度は疾病保険、雇用傷害保険、失業保険、国民年金保険および特殊な補足的年金保険の各制度より成り

立っている²⁾。これら公的扶助と社会保険制度を補足する広範な狭義の公的社会福祉活動が、中央政府および地方自治体の財源調達によって実施されている。この狭義の社会福祉活動には保健、雇用、高齢者と身体障害者、母子および家族に関する福祉対策が含まれ、これらのうち最も大きな支出規模を有し、かつ最も重要視されているのは一般的保健サービス・病院サービス・助産婦サービス・学校医療サービスなど保健に関する部門と、一般子女手当・特別子女手当・子女手当の前渡し一時金など児童手当に関する部門である。

以上のように、スウェーデンの社会保障制度は社会保険制度を中核とし、広範な狭義の公的社会福祉対策が社会保険制度を支えており、いわゆる公的扶助制度が果す役割は比較的に小さい。換言すれば、スウェーデンの社会保障制度は中央政府と地方自治体の財源負担によって実施される広範な公的福祉対策が底辺となり、この上に社会保険制度を実施しているといえよう。社会保険制度は広義の社会福祉支出総額の約60%に相当する経費の面からみても(表1参照)、また托された役割からみても最も重要な存在となっている。しかし、労働災害率と失業率が低いので雇用傷害保険と失