

書評

厚生省大臣官房企画室編

『地域開発における
社会開発の策定に関する研究』

大蔵省印刷局 昭和 40 年 180 ページ

1

最近の経済の高度成長につれて、地域経済に3つの大きな矛盾があらわれた。第1は既成工業地域とその周辺部に、重化学工業を中心とした大企業の資本が過度集中し、工場用地・用水、交通手段などが絶対的に不足したことである。このため、自由化をひかえて、合理化投資、創業投資が困難になった。ここから、生産基盤の造成——重化学工業などの工場の分散が、今後の資本蓄積の前提とされるようになった。第2は、資本の集中につれて、大都市地域に人口が過度集中し、都市の公共設備の供給がおいつかぬ結果、住宅難、水不足、交通マヒ・事故、公害などの都市問題が激発したことである。この社会不安は政治不安の原因となった。そこで、大都市の生活基盤の補正——大都市再開発が、今後の重大な政治課題となりはじめた。第3は、農業・中小企業の相対的衰退とともに、農村地域や地方都市から、若年労働力を中心とした人口の流出が激増していることである。この現象は先の2つの現象のメダルの裏側のようなものである。この結果、後進地域の経済と地方財政の慢性的な危機が進行し、地方資本家・政治家・地方団体理事者の間に深刻な危機意識が生まれている。

現代の地域開発は、このような背景の下に登場したものである。その開発方式は、ひとくちでいえば拠点開発方式である。すなわち、重化学工業の発展の基盤のある地域を拠点と定め、その地域に産業基盤のための公共投資を集中し、重化学工業の工場を誘致する。そして、重化学工業の生産効果を波及させて、他産業の開発を誘導する。これらの経済開発が成功すれば、地方財政の財源が増大し、それをもって、やがては、生活環境の改善——住民福祉の向上も達成されるというのである。

この方式は、大都市周辺地域で実験され、ついで太平洋岸ベルト地域でも行なわれている。そして、他の地域の自治体でも、同じような開発計画がつくられている。

この拠点開発は、先の3つの矛盾を解決するというよりは、むしろ、新しい次元で深化したといってもよい。本書は主として、四日市と岡山県南地区の実態調査をもとに、現代の地域開発にともなって生じた新しい社会問題の解明とその対策についての提案をしている。

2

本書は厚生科学研究費による社会行財政、保健計画、住居環境、公害対策の4部会の総合報告書である。社会科学者と自然科学者の共同研究のために、多方面の内容をもっており、すべてを紹介することは不可能なので、社会行財政を中心にしながら、その骨子をまず簡単に紹介してみよう。

本書は地域開発の矛盾を次のように紹介している。

「現在、わが国で進められている地域開発にはその一背景として大資本の有利な立地条件獲得の要求が横たわっている。このため従来第1次産業を基盤にしていた後進地域に高度な近代的設備と生産技術をもった大工業中心の産業開発が進められる場合が多い。」(4頁)

その結果、経済開発偏重となり、社会開発計画は著しく立ちおくれているという。そして、新しい社会問題が発生しているという。本書全体を通じてのべられている社会問題は整理すると次の5点にしばられるであろう。

まず第1は、いわゆる都市問題の激増である。本書は社会福祉にかけける現象として次の点をあげている。「(イ)不安定家庭(母子・父子家庭・出稼ぎ世帯・老人世帯など)の増加。(ロ)非行青少年の増加。(ハ)スラム形成の傾向。(ニ)交通事故その他公害の増加。(ホ)反社会的行為の増加(非行、アル中、麻薬中毒、売春など)。」(6—7頁)。また住宅などの生活環境の悪化も著しい。この原因は次にある。「特に最近の所得倍増計画・新産業都市計画などの施策の実施の形としては、工業施設の投資に重点がおかれ、地域住民の生活環境の側面に対する社会投資が過小に評価され、はなはだしく無視されるばかりでなく、むしろその犠牲において開発がすすめられているといっても過言ではない。」(74—5頁)。

第2は労働市場のひずみである。開発地域では、第1次産業人口の若年労働者の流出がみられる一方、中高年齢層の職業転換の困難—要保護者層の増大＝ルンペン化がみられる(4—5頁参照)。

第3は「地域社会の解体と混乱」である。現代の開発都市では宇部や豊田のような古い企業都市とちがひ、企業と住民との間のむすびつきがかけている。小林陽太郎氏は四日市市の石油コンビナートの隣接地域の実状を次のようにのべている。「人口約16,000人の中、大装置工業へ通勤する従業員は僅か100人程度に過ぎない。また各大工場はそれぞれ独自の生活物資流通組織を有し、各工場専用的高级不燃住居のアパートや独立住宅を主として西方丘陵地に建設し、大企業従業員の生活と地元住民との生活における健全なコミュニティ形成の方向は全く

みられず、社会心理的に全く異質のものとなり、種々の格差は甚だしく、健全な生活環境を作る機会は今全く失われている。」(29 頁)。地元民は進出企業の生産基盤、流入民の生活基盤の造成投資を負担しながら、一方で与えられたのが公害というのでは、進出企業と住民のあつれきがふえるのは当然である。

第4は財政の危機である。もともと現行地方財政制度では、開発投資は赤字あるいはヤミ起債を生みやすい。その上、開発後の都市問題防止の費用が無限とていいていほどである。伊藤善市氏は「臨海コンビナート型工業の発達は建設期間中地方財政を圧迫し、それが民生部門を圧迫し勝ちである」(26 頁)とのべ、倉敷市において、全歳出に占める教育費の割合が昭和32年の20%から、同37年の12%に激減していると指摘している。また館山不二夫氏は次のようにのべている。「まず、企業誘致に伴う外部経済の強化、外部不経済の補てんという現象は、場合によっては市の収入規模の増加率を上廻る財政需要額の増加をもたらすことがある。道路、港湾の整備で代表される外部経済の強化は経済効果を直接狙い、比較的先行的に行なわれるのに対し、外部不経済の補てんは、多くの場合事後的にのみ問題となるので実際には財政需要額の中に見込まれない場合が多く、これが後年都市財政を圧迫する結果を生むことがある。」(63 頁)

第5は地域民主主義の危機である。大野木克彦氏は次のようにのべている。「行政が国民の生活や私企業に介入するようになると、公と私、中央と地方との区分が不分明になり(とくに財政負担)各種の利害が政策の決定・実施の過程にもちこまれる。そこで public interest とは何かということがあらためて問題となる。」(43 頁)。この公私混同——民主主義の危機は、最近の開発行政の汚職、不正、乱費の中に、よくあらわれている。

このような矛盾を解決するためには、現在の経済主義的地域開発政策を一旦停止させるか、あるいは何らかの社会改良政策で歯どめをする必要がある。本書の立場は、後者をとり、従来の経済開発に社会開発を導入して、調和をはかろうというのである。

3

では社会開発とはなにか。館稔氏によれば、この理念は1961年12月の国連の決議にはじまるが、必ずしも明確な定義はされていないという。同氏は社会開発には消極的な面と積極的な面があると指摘している。すなわち、初期の概念は前者の傾向がつよく、経済開発の有害な衝撃の除去または緩和するための社会サービスの発展であった。しかし、最近では、積極的な面が強調されて

きた。「すなわち、保健、教育、住宅、労働、社会保障等の進歩向上がなければ国民の福祉の向上はできないし、また経済発展もできないという面が強調されてきた。」(35 頁)。このように積極面が強調されると、事後的な側面よりも予防的側面が強調される。その結果、社会開発の対象も「貧困階層とか老年層とか、社会の特定階層だけではなく、全国民、あるいは全人口を包摂する」ことになる(同上)。こうして社会開発は、社会政策や社会改良という消極的なものから、教育、生産性向上のための労働計画、農村計画までの、ほとんどの国内行政をふくむほど広範な領域となる。

では、この理念の上に立って、本書はいかなる具体的な社会的技術的対策を提案しているのであろうか。

まず第1に開発行政については、(イ)開発計画の体系的総合化と開発主体の役割分担、(ロ)開発行政組織の改革(企画部門の確立)、(ハ)開発の主体は地方自治体とする、(ニ)市町村合併をふくむ広域行政などをあげている(3—4 頁)。

第2に福祉行政については、(イ)都市計画、公害防止、上水道の整備、中小企業の団地造成、検疫体制の強化、(ロ)福祉行政機関の拡充とサービスの拡大、(ハ)広域福祉行政、(ニ)住民の地域福祉活動の推進、(ホ)企業性の導入などがのべられている。

第3に財政については、(イ)地方交付税交付金の傾斜的配分の強化、(ロ)国の補助金の単価・補助率の引上げ、(ハ)起債枠の拡大と償還期限の延長、利子率の緩和、特別地方債の活用、(ニ)設備投資額の5%程度の公害税の新設。

技術的対策のうち、公害については次のようにのべている。まず第1に公害防止を工業開発の当初より完全実施することは現状では不可能かもしれぬが、せめて20%から40%でも効果を上げるようにすること。第2に工場に土地を売却する場合の条件に公害に関する条件をふくめること。第3に工場地域と住宅地域の間2—4kmの緩衝地帯をつくること。第4は地域制を徹底的に実施すること。第5に公害の事前調査を可能なかぎり行なうこと。第6に地元大学の協力により公害観測網を整備すること。第7に苦情処理機関を設置すること。

4

本書の価値は、現代の地域開発の矛盾が先の5つの点であきらかにされたことであろう。また、地域開発の目的を住民の福祉向上として、その主体を地方自治体におき、従来の企業主義、地域主義、官僚のセクショナリズムの地域開発思想に反対している点はまったく同感であ

る。しかし、本書全体をつらぬく、経済開発と社会開発の調和という理念は必ずしも納得のゆくものではない。以下、批判をのべておきたい。

まず第1に、現代の地域開発は、ここにのべられた社会開発という改良政策を導入しても、その本質を変えることは困難であり、矛盾の解決にはならないと考える。その理由は、現在の拠点開発方式が後進国開発方式の国内後進地域への無原則な適用だからである。国民経済全体の開発と、一国内のアウトルキーのない狭い地域の開発とは、根本的なちがひがある。産業基盤の整備→重化学工業の誘致→軽工業の発展→農業の改善→財政の強化→生活基盤の改良という波及効果は、国内の特定地域では完結しない。ましてや、高度の独占段階にある日本経済に、生産力の低い後進国開発方式は成立しがたい。たとえば、工場は分散できても、資本の中央集中はつづくであろう。いわば、今日の混乱は、拠点開発方式の結果、おこるべくしておこっているのである。地域開発政策はいまや停止すべきである。小手先の社会開発の導入は、いたずらに開発の幻想を持続させ、ムダと混乱をより大きくさせるものとならないだろうか。

第2は、社会開発概念の混乱である。社会開発について伊藤氏は消極面をとり、社会改良をさしているのにたいし、館氏は、積極面を強調している。また、個々の面ではほとんどの国内行政についての提案がされその中心が不明確である。地域開発にあたっての当面の緊急事は公害防止である。四日市ではすでにスモッグによって死者がでている。理想の新産都市といわれた水島地域でも呼松地区に公害が発生している。これらの地域開発はマスタープランをもち、土地利用計画をもち、自治体が主導権をもって行なったものである。その点では、本書にかかれたような社会開発を行ないうる条件をもちながら、おそるべき公害をもたらしたのである。何故か。このことは、この社会の主役が私企業にあり、自治体はわき役にすぎぬことを証明したといえる。このあたりの深刻な批判が必要でなかったか。この報告書は行政中心となっていて、企業の立地分析とその批判は2次的となっている。しかし、行政のあり方をかえることは2次的なことであって、まず資本蓄積のあり方、工場立地の傾向をなおすことが、当面の地域政策ではないだろうか。

第3に、社会学者と自然科学者のユニークな共同研究であるが、両者が必ずしも統一されていない。技術的対策としてのべられていることと社会的対策との関連が必ずしも明確でない。たとえば、重要な提案である緩衝地帯の設定についても、どの位費用がかかり、一体、誰

がその負担に應ずるのか、地価の値下りの負担などの間接的犠牲の補償はどう考えるのか……というような社会的困難についての問題点が明らかになっていない。このように現実の可能性についての検討がなければ、緩衝地域の構想は、大気汚染防止の教科書の項目を引写したにすぎなくなってしまうであろう。

第4は行財政分析についての異論である。まず現状分析についていえば四日市、倉敷を通ずる最大のなやみは、ヤミ起債問題である。これがどうして、どのように蓄積されたかという説明がほしかった。また開発財政の危機は、公害とならんで、当面の重大な問題である。ここにのべられた提案では不十分である。産業基盤の投資の主体は国、生活基盤のそれは地方自治体というような画期的な事務再配分、国と地方の財政収入関係の根本的な検討がなければ、解決の手がかりはつかめないであろう。もしもこのような根本的な対策を行なわずに、企業性の導入を先行させたならば、公共料金の値上げ、受益者負担の増徴等住民の負担はかえって増大してしまうだろう。全国民生活の改善を社会開発の目的とするならば、福祉行政に企業性を導入するという提案ぐらい矛盾するものはないのではないか。ナショナル・ミニマムの向上からいえば、企業性は消滅し、公共性が第1になるのが、新しい福祉行政のあり方ではないだろうか。

第5は、全体を通じて、広域行政化とくに行政区域の合併が安易に是認されているが、これは地域民主主義の保障と矛盾する。広域化は行政効率の上からも一定の限度があろう。いたずらに面積が大きくなり、人口数がふえると、福祉行政は困難になる。大都市の行政のゆきづまりは、そのことを実証している。また、たとえ、一定規模の人口が行政能率を高めるにしても、あくまで区域の合併は住民の意志にしたがうべきである。これまでの広域行政は、地域開発という大企業の意志が優先したり、中央統制という国の行政が先行しすぎたと思われる。地域開発の成功のかぎは、民主主義にあることを改めて考えるべき段階であろう。

(宮本憲一)

今井一男、佐口卓編

『社会保障の理論と課題』

社会保険法規研究会 昭和40年 372ページ

この書物は末高信博士古稀記念論文集として出版されたものである。社会保険・社会保障の分野における末高博士の功績については、いまさらいうまでもあるまい。本書の編集趣旨については、今井氏の「はしがき」と佐口氏の編集後記に明らかであるが、博士がながく教鞭を