

社会開発の視点からみた社会福祉

三 浦 文 夫

はじめに

社会開発ということが、政治のレベルで、キャッチフレーズとして問題となり、多くの発言や解説に接するようになった。また学者の間でも、この政治的動向に影響されたのではないにしても、多くの研究が行われている。しかし社会開発といわれるものは、一見明確であるようにみえながら、その内容は、必ずしも一致しているとはいえない。このため限られた紙幅のもとで、体系的に論述することは到底できないので、この小論では、主として社会開発の視点として、何が要求されているのかということを中心にとりあげたい。そしてその上に立って、社会福祉の今後のあり方を検討する視角といったものについて問題提起的に述べるにとどめたい。

I

社会開発 Social Development という言葉は、すでに1920年代から1930年代にかけて、社会学の文献に散見することができる。しかし現在使用されている Social Development というものは、1950年以来、世界のさまざまな国や、国連をはじめ多くの国際団体の経験から生み出された、比較的新しい考え方ということができる。

このため Social Development の概念と意味内容は、必ずしも一義的に理解されるまでには到っていない。それは国によって異なり、また時代とともに変遷をとげ、現在でもなお流動していると思われる。

けれども社会開発についての発言や文献をひもとき検討してみると、そこには社会開発の理念なり、それを生み出した背景などに、いくつかの共通点を認めることはできる。

例えばその一つの共通点を社会開発的発想を生

み出した背景にみることができる。それは工業化（＝経済開発）にともなう、社会変動と、この過程で発生する「社会的」障害にたいするある種の反省と行動である。もとより「社会的」障害の除去ということは、決して新しい発想とはいえないかもしれない。たとえば、資本主義（的工業化）のすすんだ国においては、この障害にたいする反省と、除去のための努力は、すでに19世紀に始められている。ある意味では、「社会政策」、「社会事業」、「社会保障」、「住宅」、「保健衛生」、「教育」その他諸々の社会的施策は、この「社会的」障害の除去の必要性に基く、一連の行動体系であったとみることができる。この行動体系は、資本主義（的工業化）の発展段階に対応して、必ずしも画一的にあらわれたものではなく個別的にそれぞれの必要に応じて展開されてきた。

第2次大戦を機として、資本主義（的工業化）は、新しい状況を生み出してきた。そしてこれとともに、「社会的」障害の形態、性格、程度も、従来のそれとは異った、新しい様相を伴ってきた。これに対して、従来の「社会的」障害の除去のための社会的諸施策だけでは、必ずしも十分に対応できるとはかぎらなくなった。ここに従来の社会的諸施策の再検討と合せて、新しい視点での、これら施策の充実をはかることが必要となった。社会保障、社会福祉などの分野での、新しい発展は、これらの事情を反映している。農村開発、都市再開発などの新しい努力と行動の展開も、同じ道筋で考察することができる。

この傾向は、比較のおくれて、資本主義（的工業化）を経験したわが国の場合、より顕著である。周知のように、比較的短い期間に、資本主義（的工業化）をおしすすめた日本では、大企業を中心とする工業化優先の政策が強くおしすすめられ、工業化に伴う多くの障害の除去についての配慮は

必ずしも十分なものではなかった。こうしてわが国経済のなかに部門別・規模別・地域別にみて不均等な発展と格差が生み出されてきた。農業の低い生産性と発達のおくれや、巨大企業のもとで構造的に創出されてきた多くの中小企業の立ちおくれなどの二重構造という特質などはその例である。大企業中心の工業化優先の政策のもとでは、「社会的」障害の除去のための努力は軽視され、この面での対策はなおざりにされることが多かった。戦前の社会政策をはじめ、社会的諸施策の面での異常な後進性は、この状況を端的に示している。第2次大戦後労働者階級を中心とする国民各層の民主化を求める力は強まり、大企業中心の工業化についての反省が行われ、取り残された産業分野への挺子入れ、社会的諸施策の拡充などを求める声もようやく増大し、解決のためのきざしが一時的にせよ現れるかにみえた。しかし国際情勢の変化と戦後日本経済の復興の早激な展開は、この期待に必ずしも応えることをせず、社会的諸施設の充実も十分のものとはならなかった。特に1950年代を境にして、工業化は新しい展開を行ってきた。「社会的」障害は減るどころではなく増大の一途をたどり、さらに新しい問題をも簇生させてきた。産業構造の変化、斜陽産業の増加、農村の変化、公害、その他多くの例を挙げることができよう。

この状況のもとで、「社会的」障害（ひずみ、格差）は、従来の施策のもとでは、十分に解決することはできなくなった。そしてこの障害は社会問題化していき、国民の不満も拡がっていった。こうして、「ひずみ是正」「格差是正」ということが叫ばれ、これを契機に、社会開発的発想が強く打ち出されたのは、当然といえば当然のことであった。

従来の「社会的」障害に対する取りくみに変更を促したのは、たんにこの障害の拡大に対する国民の不満とか、人間尊重というヒューマニスチックな反省だけではなかった。同時にこの「社会的」障害が、工業化（＝経済開発）に否定的インパクトを与えるという理解も、新しい対策の変更の重要な契機になっている。

この反省はわが国だけでなく新しい段階での工

業化をおしすすめてきた「先進国」においても起っている。たとえばフランスにおける経済開発の展開をみてもこの事情を察知することができる。フランスにおいては国のヘゲモニーのもとで、モネ・プラン以来幾度かの経済開発計画をおしすすめてきた。そして第4次計画以来、経済中心の開発だけでなく、その社会的側面についての考慮も強まり、去年より展開されている第5次計画ではこの傾向を著しく強めてきている。このことは第4次、第5次計画策定の資料をみると明らかである¹⁾。そしてこの社会的側面の配慮は単に経済発展に取り残されたということだけでなく、経済の新しい発展の中で生じた「社会的」障害と立ちおくれが、フランス経済の発展をチェックする危険についての反省と結びついていた。同様の例はオランダのコミュニティ・デベロップメントの展開にもうかがうことができる。

しかしこの点の配慮は戦後、従来の植民地から離脱をはかった新興国、低開発国において、より明確に示されている。これらの国にたいする経済援助はいろいろの形で行われた。しかし経済的投資は必ずしも十分な投資効果を生み出すとは限らなかった。ある国では莫大な資金をもとに作られた工場は十分の活動をしなかった。またある国では適当な労働力の確保すらできなかった。これらの悲喜劇はいくつも紹介されている。つまりこれらの国では、経済開発をおしすすめるための先行または平行条件として社会面の立ちおくれの克服が緊急のこととなった。経済開発の担い手となるべき労働者の教育、保健、住宅、雇用、労働、移動、社会制度等の急速の改変と整備と同時に、インセンティブを高めるためにも、彼らの態度、生活習慣、価値体系などの変更と新しいものの創出が必要であった。つまり「社会的」立ちおくれは、経済開発＝工業化自体をさまたげていることがきわめて明らかとなったのである。

1950年以来、社会開発が、国連をはじめ世界各国でハイライトとなったのは、これらの事情が強

1) IV^e Plan de Développement Economique et Social, Preparation du V^e plan.
F. Perroux, *Le Plan Français*, 1962-1965.

く働いていたと思われる。

II

社会開発を必要とした条件と結びついて、社会開発の発想もいろいろ変化をとげてきている。

その一つの問題は、経済開発と社会開発の関係である。上述した社会開発の登場の道筋は、経済開発(=工業化)に伴い、またはその結果あらわれる「社会的」障害の除去ということであり、経済開発の足をひっぱる社会的側面の立ちおくれの解決ということであった。ところでこの発想には社会開発を独自のものとして把えるというよりは、経済開発の下位概念として社会開発をみるという従来の工業化中心の思考が根強く残っているようにも思われる。

しかし経済開発の究極の目的が、社会、人間の福祉を高めることにあるとすると、経済開発はこの目的のための手段となるべきものである。したがって経済開発に伴い生じた「社会的」障害が、それ自体として、社会、人間の福祉を著しく傷つけるということはアイロニーではすまされない問題となってくる。こうして経済開発の在り方が追求され再検討されなければならなかった。この場合、「人間、社会の福祉を高める」という目標が、その国においてユニバーサルなものとして措定され、国民の強い関心と志向によって支えられることが前提となっている。その意味で、この目標については、戦後数多くの国々で憲法、基本法などにこの趣旨が唱えられるようにはなったことは注目してもよいであろう。そして国々によって異なるが、これらの目標を達成するための対策、制度の充実がはかられ、経済開発(工業化)の在り方が反省されるようになった。しかし経済開発(=工業化)についてはいうならば、この福祉増進的目標は、理念的スローガンにとどまるきらいがないわけではなく、むしろ経済開発の制度的目標としては、生産の向上ということが表面に現れる傾向があった。そして精々のところ、この生産の増大の結果、その波及効果として、経済開発が福祉の向上に役立つということになってくる。資本主義的原理に基づく自由主義的経済体制のもとでは、この考え方

はなかなか変えにくいものかもしれない。したがって、この「人間、社会の福祉を高める」というユニバーサルな目標に基く経済開発ということを強調するようになると、その制度的な目標とこれを達成するための方法および原理はより根本的に検討され、必要に応じてはその基本的在り方までが修正されなければならぬ(もっともこの場合は、資本主義の在り方自体の検討も伴うことになるであろう)。

経済開発の在り方を体制との関連で抜本的に検討することはともあれ、他面では、「人間、社会の福祉を高める」ために経済開発とは別個の原理と行動体系を見出す努力も行われる。「社会開発」がとり上げられ、それ自体の制度的目標なり行動体系が考えられなければならなかったのは、一つにはこのような配慮が働いていると思われる。こうして経済開発と「社会開発」は同位概念として取り扱われることになる。そして、この両者が相まって、「人間、社会の福祉の向上をはかる」ことができると思われるようになった。ここに社会開発と経済開発の均衡ということが、初めて問題となりうる。そしてこの均衡と統合が行われることによって、双方の上位の概念として社会開発ということを考える人もでてきている。

1961年、国連でまとめた均衡のとれた経済開発と社会開発の提案は、一つには以上のことを反映するものであった。つまりここでは、経済開発に均衡するのではなく、経済開発と社会開発は同一レベルで取上げられ、社会、人間の福祉の向上という目的を達成するそれぞれ独自の手段として、相互が協力し、均衡して展開されるということが強調されるようになった。

もっともそうはいっても経済開発に対比される「社会開発」といった場合、その具体的内容は何かということになると、国連の報告、文献は精々例示的に示されているだけで必ずしも明確にこたえていない。また経済開発と社会開発の均衡ということを上位概念としての社会開発とみる場合には、下位概念としての「社会開発」の具体的内容のみでなく、従来の経済開発についても新しい視点での再検討が行われていなければならない。し

かしこの期待に十分こたえる所論は今のところ必ずしも十分であるとは思われない。その意味でも社会開発論はより究明されなければならない今後の課題であろう。

同様のことはわが国の社会開発の理念の展開にもあてはまる。わが国においては、幾度となくいわゆる経済計画が策定されてきた。しかし回を経るにしたがって、「社会的」側面への考慮が強くなり、特に所得倍增計画以降、この傾向はたしかに強まっているかにみえる。1965年の社会開発懇談会の中間報告では、社会開発の理念を次の様に述べている。「第1にこれまでの高度成長過程において、経済効率主義に集中し、目的である人間の福祉を第二義的にしか考えなかった誤りが、痛切に反省されなければならない。そして第2に、社会開発とは、単に経済成長のひずみ是正という消極的なものではなく、国民の潜在的エネルギーを引き出して、その能力を十分に発揮させると同時に、そうしたエネルギーが生み出せるような諸条件を創り出すという積極的意義をもっていることも確認しておかなければならない。このことは第3として、社会開発が経済開発と矛盾するものではなく、むしろ経済開発をいっそう進めるためにも必要であることを意味するといつてよい。国民の人的資質を向上させ、安定した国民生活を保障することによって、経済開発のためのエネルギーも強力になるからである」と。この考え方のなかには、経済開発に従属する形での社会開発でなく、同一のレベルで相互の関連を求めようとする傾向をうかがうことができる。しかしその内容は、多くの人々が指摘するように総花的、例示的記述にとどまり、この体系化は今後の課題であると思われる。

III

経済開発のいきすぎに対する反省としての社会開発は、最初、経済開発の結果として現れる「社会的」障害の除去という、いわば事後処理「治療的」性格をもっていた。

たとえば1955年の国連の社会開発についての定義にこの考え方はうかがわれる。それは「経済開

発の進行に平行して、国民生活への有害な衝撃を除去または緩和するために、全国的規模において保健衛生、住宅、労働または雇用問題、教育、社会保障に関する社会的サービスの発展」をはかるというものであった。

しかし事後処理的性格だけだとすると、何も新しい考え方をたまなくても、既存の社会的諸施策を改善するなり充実することによってでも、十分に可能であったかもしれない。もしそうであれば「社会開発」的の理念も方法も、せいぜい「社会的」障害除去の諸施策を著しく欠いている国々（たとえば低開発諸国）においてのみ問題にされればよいということになる。

したがって社会開発という新しい理念は、「社会的」障害の除去という「治療的」性格だけでなく、その障害が起らないように、事前にそれを防止するための諸施策ということが問題となる。たしかに当初の社会開発的発想にこの「予防的」性格を加えて、社会開発という理念のもつ積極性を説明する見解は少くない。

「予防」という考え方をとり入れることによって、開発の対象となるべき人々も当然拡大することになる。たとえば貧困を例にとると、従来の救済的施策が、被救恤層、要救護的貧民など、貧困に陥った人々を援護対象としていたのに対して、防貧的施策となると、要救護的貧窮に陥るおそれのあるより広汎な人々をも対象にしなければならない。こうして老人、母子、不具廃疾、不安定就業者、失業者、低所得者、その他比較的貧困層に陥るおそれのある人々がその対象の中に入ってくる。そしてさらに一般の人々もいろいろな事故（疾病、廃疾、失業）や貧困に陥る要因と思われる問題（老齢、多子、その他）の予防ということで、その対象になっていく。こうしてその対象は国民にまで広がっていくことになる。社会福祉事業、社会保障の拡大と展開はこの道筋で体系立てることもできる。

治療から予防への発達は対象の拡大だけでなく、このための施策・制度その他の行動体系をさらに拡大していくことにもなる。先ほどの例で説明してみると貧困予防のためには貧困に陥る原因条件

を追求することによっていろいろの対策が必要となってくるであろう。たとえば疾病予防ということは、公衆衛生、環境衛生、その他の対策を必要とするであろうし、廃疾については疾病予防と同時に労働衛生、安全をはじめ、各種の安全対策が必要となろう。失業についても失業に対する経済救済というだけでなく雇用対策、職業指導訓練対策、さまざまな経済政策、所得政策、教育政策などがからみ合ってくる。このように「予防」ということによって各種の社会的、経済的施策が現れることになっていくであろう。

このようにして社会開発は「治療」対策だけでなく、「予防」対策として扱えられることによって、対象の拡大ということだけではなく、さらにその内容の多面性、総合性が特徴づけられることになる。

このようにみても、社会開発的理念を、「治療」から「予防」へということをもって、消極的な発想から積極的な発想への展開として、説明することは、きわめて説得的であるように思われる。ところでこの「治療」から「予防」への発展という論理は社会福祉、社会保障、公衆衛生・医療などの歴史的展開にも指摘できる。しかしそれだけならば必ずしも何も社会開発という新しい理念をもち出すまでもなく、社会的サービス、社会保障、公衆衛生などの予防的性格を強調し、拡大し、相互の調整と統合ということを問題にすることでよいとも思われる。その意味で「治療」から「予防」ということだけで、社会開発の今日的意義は十分に説明することにはならないように思われる。

したがって、ここでは「予防」的性格ということから、いま一段高い「開発」という理念を明確にしなければならない。特に社会開発的発想が、経済開発の先行ないし平行条件としての「社会的」なものを創出・整備するということに結びつけて考えると、このことは今少し明らかになると思われる。そこでは、経済開発の足をひっぱる「社会的」障害を除去し、予防するというだけでなく、これらの障害が起らないように、社会・地域を変化させ、人的能力をはじめとする「潜在的エネル

ギー」をひき出すことが問題となろう。したがって「開発」ということは、望ましくない事象を予測して、これを回避するというだけでなく、よりいっそう積極的に望ましくない事象の起る基盤そのものを意図的に変化させ、望ましい状況に変動せしめるということになる。別の言葉で表現するとすれば、現におかれている環境、地域、社会、さらに人間をも意図的に変動させるという積極性を示したものと思われる。

社会開発のもつ前向きということとは、したがって、たんなる予防ではなく、「開発」という新しい理念に支えられていると考えることができる。

この「開発」的視点のなかに、計画性ということが含まなければならない。すなわち「開発」とは、過去と現在の状態を正しく把握、さらにこの上に立って、将来の変動を予測し、この予測に基いて、望ましい状況に、人間、集団、社会、地域、社会を意図的に変動せしめるものであり、その意味では、きわめて計画的なものでなければならない。もちろんこの計画ということとは、「予防」的段階においても重要な役割を担ってきたことは否定できない。しかしこの段階で要求される計画性は、「開発」的段階で要請されるほどの、多次元性、総合性をもっているとはかぎらない。その意味では「予防」的段階での計画は、部門別、単次元的なものということもできる。その意味では、「開発」的段階では、より高次の計画性が必要となり、社会開発がしばしば社会計画の同意義語として使用される理由もうなずける。

IV

社会開発の今日的意義を、1.「人間、社会の福祉の向上をはかる」という目標に、直接的にこたえるプログラム、その意味ではよりヒューマンな開発、2.「治療」、「予防」をふくみつつ、より積極的な「開発」的理念をもつプログラムというように把えてみた。もっともこの二つの視点は、現在の社会開発の段階では、解決されないいくつかの問題を内包している。

まず社会開発にふくまれる多面性・総合性(Comprehensiveness)ということである。この特質

は「人間、社会の福祉の向上」というきわめて包括的な内容とからみ合ってくる。すなわち人間、社会というもののもつ包括的、総合的性格と、福祉という包括的総合的、内容は、当然、この対策としての社会開発に多面性を与えることになる。ここで包括的性格をもつ人間というのは、man as a whole という意味であり、生産と生活の両面を統一した人間ということである。同様なことは社会という場合にもいうことができ、社会生活にも生産と生活の双方をふくんでいる。したがってこれらに対する福祉ということとは、生産面における福祉＝経済的福祉と生活面における福祉＝生活福祉ということになり、このためのプログラムも当然この両者を含み、この相互の有機的関連が求められなければならない。

これをさらに経済開発に対しての同位概念としての「社会開発」という場合にしても問題は同じである。生活福祉のためのプログラムも、生活それ自体の複合性にかかわるものであり、多面的なものとなる。ただこの人間および社会における生活の福祉をはかる目的と、これに対応するプログラムという点では、広義に理解されている社会福祉 (Social Welfare) とか社会的諸サービス (Social Services), 社会的政策 (Social Policy) の考え方に近くなってくる (もっとも日本では、社会福祉というのは目的概念として使用されるにすぎず、社会 (福祉) 事業と同意義語に理解されている²⁾)。

また社会開発のもつ「治療的」、「予防的」性格を内包する「開発的」という積極的立場からみると、上述した「予防」的性格から必然的にでてくる、その内容の多面性は何らかの総合なり、有機的関連なりが、追求されなければならない。ただ

このさい望ましい方向に現状を意識的計画的に変動せしめるという立場で、多面的な諸施策をどのように統合化するかということが問題であり、これとあわせて、個々の諸施策をどのように充実させていくかということが問題となろう。しかし、統合化についてのこたえはまだ用意されていない。このために迂遠のようではあるが、個別的施策について、開発的視点に基く検討から、さらに社会的諸施策相互の関係と役割が、検討されなければならない。たとえば社会福祉事業と社会保険、公的扶助、医療・公衆衛生、雇用対策、労働条件、住宅政策……とか、社会保険と公的扶助、医療・公衆衛生……etc. の相互関連と総合化が把えなければならない。その意味では、1956年以来、国際連合、ILO、ISSA などを中心として、社会保障、社会扶助、社会的諸サービスの関係を明らかにするための国際会議が数回にわたってもたれたのは重要である³⁾。またこれと同時に「開発的」視点から、個別的施策の検討も必要になり、とくに社会福祉事業の分野は多くの課題がでてくる。たとえば福祉地区ということをも一つ例にしても明らかであろう。現在の社会の変動の中で、わが国の福祉地区は、あるところでは飛び地になったり、ドーナツ状になったり、施設、資源との対応が十分でなくなったところも少なくない。こうして従来の施策、行動体系に十分マッチしなくなったり、新しいニードに対応できなくなっている。このために福祉地区の検討が行われていることは当然である。ただこの際、現時点での再編ということだけではなく、起りうべき社会変動を予測し、これに基づいて、どのようにこれらの地区を意図的、計画的に変動させていくかという視点に立つことが必要となろう。同様のことは児童、婦人、老人、その他の対策についてもいうことができる。

また社会開発の多面的総合的性格は、単にナショナル・レベルで検討されるだけではなく、地方、地域、世帯 (個人) などのレベルでも取り扱われ

2) 「社会事業とは、正常なる一般生活の水準より脱落背離し、またそのおそれのある不特定の個人または家族に対し、その回復、保全を目的として、国家、地方公共団体、あるいは私人が、社会保険、公衆衛生、教育などの社会福祉増進のための一般的対策とならんで、またはこれを補い、あるいはこれに代って、個別的、集团的に保護・助長あるいは処置を行なう社会的な行動である」(1950年 国連に提出したわが国の社会事業の定義)。

つまりこの定義からも理解できるように社会福祉は目的概念として使われ、社会事業＝社会福祉とする場合には、社会保険、公衆衛生、教育などと並んだ一つの社会的行動と考えられている。

3) この動向については、United Nation, *The International Study of the Relationship between Social Security and Social Services*, 1964. とか *Proceedings of XIIIth International Conference of Social Work, The Relationship between Social Security and Social Services*. などを参照。

ることが必要となる。しかしこの問題も言うはや
すく、行い難いことになりかねない。なぜならば、
望ましいという「開発」目標は各レベルで異り、
場合によっては相対立することもしばしば起るで
あろう。いや、むしろこの目標が価値判断をふく
むだけに、価値の相剋は常態であるといってもよ
いかも知れない。この点は経済開発の場合とは非
常に異なる。経済開発における目標は貨幣タームで
示すことによって、目標のちがいを一定の段階に
対応する、量的問題として処理することができる。
しかし社会的目標、福祉的目標は価値評価をふく
み、非貨幣的のタームでしか示しえないものが非常
に多い。したがって、国、地方、地域、世帯（個
人）のレベルでの開発と、その重層のもつ一貫性
を求めることは、現在では不可能に近い。社会計
画の困難さの理由も同じである。しいていえば目
標の決定とプライオリティの選択は行動、力関係
の反映による以外は、現在の体制を前提とするか
ぎり、解決できないのかもしれない。

ただこの際、現在の形式化された民主制のもと
での力関係の表現だけでなく、（個人）、世帯、
地域、地方、国のレベルで、それぞれの意志と意
見が十分に反映させる装置を新しくつくっていく
努力は必要である。開発における国民参加の課題
は、この意味からも十分に検討されなければならない。

V

全国的、地方的、地域的、世帯（個人）、のレ
ベルでの社会的諸施策の総合と、この一貫性とい
うことは、当面、解決があたえられないにしても、
現在、世界各国で試行されているコミュニティ・
デベロップメントの経験は興味深い。コミュニティ
・デベロップメントという言葉は、1942年、イギ
リスの新興独立国援助の方策としてうち出されて
きている。これによると「（コミュニティ・デベロッ
プメントとは）積極的な住民の参加によって、コ
ミュニティの生活の改善をはかる運動で、コミュ
ニティ・イニシアティブに可能なかぎり、依拠し
なければならない。……この運動は改善のための
すべて形態、公私の如何をとわず、一定の地域に

おける開発行動のすべてをふくむ。このうちには
土地改良とか農業技術の改良、生活改善などの農
業の分野や、保健、給水、衛生、児童・母性保護
をふくむ衛生の分野、文盲の一掃、児童のための
学校教育の改善と拡充、成人教育などの教育の分
野をふくんでいる」としている⁴⁾。

このコミュニティ・デベロップメントは、その
後、低開発国における社会開発の重要な運動とな
り、さらに先進国などにおいても、社会開発の必
要と合せて、展開されるようになってきた。また
コミュニティ・デベロップメントの発展には、国
連をはじめ多くの国際団体の指導と援助も大きい
（この経緯については、本誌の『国際社会事業会議に
ついて—その3—』の拙稿に簡単に紹介している）。

国連は多くのコミュニティ・デベロップメント
の資料を出しているが、このなかからコミュニテ
ィ・デベロップメントについての考え方の目ぼし
いものを紹介しておこう。

「地域社会の対策的行動によって、健全にして
かつ調和のとれた進歩を促進するようなプログラ
ムの実施、特に未開発国家の農村社会を対象とす
る、そのような政策⁵⁾」（1955年）。

「コミュニティ・デベロップメントとは、地域
社会の積極的参加と主導性とに、できるだけ多く
の信頼をよせて、当該地域全体の経済的ならびに
社会的進歩の条件をつくりだすことを意図する過
程⁶⁾」（1955年）。

「コミュニティ・デベロップメントは、住民自
身の努力と、政府の努力を統合する過程であり、
コミュニティの経済、社会、文化的諸条件を改善
し、コミュニティの生活を、国のそれに統合し、
コミュニティの進歩に十分に貢献させることであ
る⁷⁾」（1956年）。

このほか多くの定義がたくさん出されている。
しかしコミュニティ・デベロップメントというの
は、住民参加、コミュニティの主導性に基き、地

4) Proceedings of XIth International Conference of Social Work, *Rural and Urban Community Development*.

5) United Nations, *Social Progress Through Community Development*, 1955.

6) UN, *ibid.*

7) Proceedings of XIth International Conference of Social Work, *ibid.*

域社会の総合的多面的開発を行い、政府（国）と住民を結びつける民主的過程または運動ということになる。

要するにこの定義からも理解できるように、コミュニティ・デベロップメントとは社会開発の地域的レベルでの試行ということができる。もちろん、社会開発の場合もそうであったが、コミュニティ・デベロップメントも国によって、また時代的背景によって必ずしも同じではない。

このためコミュニティ・デベロップメントのタイプを三つに分け、インド、アフガニスタン、パキスタン、インドネシア、タイ、フィリピンなどアジア諸国で主にみられるところの Integrative type, アフリカ、カリブ諸国に比較的にみられる Adaptive type, ラテン・アメリカなどにみられる Project type などに分けることもできる。Integrative type とは、国全体を対象とし、開発の責任は中央政府にあり、その限りで統合的性格を強くもっている。これに対して Project type は、必ずしも一国全体を範域とするわけではなく、国の一定部分がその対象となっている。Adaptive type は、国全体を対象とはするが、地域社会の組織にかなりの自主性をもたしている。このような違いはあるが、たとえばインドのように、国の計画と関連しながらも、しだいに地域住民の参加とヘゲモニーを強めたりしているので、むしろ Adaptive type の傾向を次第に強めるなど、固定的にみるわけにはいかないかもしれない。しかしいずれにせよ、上述したコミュニティ・デベロップメントの特徴は、大体共通しているように思われる。

コミュニティ・デベロップメントの視点も、J. Nelson も述べているよう近代社会において、全体社会からみて、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）をねらうものである⁸⁾。

このことは、社会開発のもつ「開発」的視点と共通のものである。しかし、従来自足的農業を基盤とする封鎖的、停滞的な国々では、コミュニティ・デベロップメントといっても、新しい農業の

開発が中心であり、このための平行条件として社会的側面と価値体系をふくむ人間の行動、態度の意図的改変とインセンティブの開拓などが試行され、それなりの成果をあげていることは否定できない。またコミュニティ・デベロップメントの成果のうちでこれらの国々では、「民主化過程」をこのうちに包摂することによって、コミュニティの開発というだけでなく、国家体制そのものを変革しようとする積極的性格を示していることも、軽視するわけにはいかない。たとえば、インド、パキスタンなどの例をみると、コミュニティ・デベロップメントのプロセス自体が、地域社会の開発をはかるだけでなく、国民のデモクラチックな態度と行動を醸成し、制度的なものにまでこれを高める手段として考えられている。この経験は貴重である。

このコミュニティ・デベロップメントを通して、コミュニティ住民の価値体系、態度、行動、意図的計画的変動をもたらす、新しい国家の原理を作りかえるということは、「住民の福祉の向上」という抽象的な目標よりは、はるかに具体的であり積極的である。もともと望ましい方向に変動させるという「開発」的視点は、実は変革的内容をふくむ革新的なものであったのかもしれない。この意味で変革的内容が、コミュニティ・デベロップメントだけでなく、社会開発の場合にももっと積極的に打ち出される必要があるかと思う。

同様の視点は、コミュニティ・オーガニゼーションの場合にもいえることかもしれない。地域のニードの発見、地域計画、資源の開発、コミュニティ・アクションおよびサービスなどのプロセスが、住民参加のもとですすめられるということは、それなりに大切なことである。そしてこのオーガニゼーションの過程が、コミュニティ・オーガニゼーションの総合的、包括的視点と開発的視点によって支えられるときには、この両者は、ほとんど同意義語になってしまう。この問題はともあれ、コミュニティ・オーガニゼーションに欠くことのできない住民参加ということの意義は、お互いの技術、方法の交流とか計画、資源の開発の中でイニシアティブを住民がはかり、福祉の向上を

8) 岡村重夫「地域開発の概念と原則に関する研究」（保健福祉地区組織育成中央協議会）より引用。

効果的にすすめるというだけではない。むしろ、住民参加それ自体が地域民主主義の展開を強め、さらにこのための努力を重ねることによって、国の民主的体制にどのように関連するかという展望を抜かしては力の弱いものになり、住民自体のエネルギーを引き出すことが不十分になるであろう。その意味では、コミュニティ・デベロップメントの視点に立って、コミュニティ・オーガニゼーションを再検討する場合、コミュニティ・オーガニゼーションに総合性、計画性=科学性をもたらすというだけでなく、デモクラシーの貫徹という意味での、革新性を伴うということを忘れてはならない。

VI

要するに社会開発というものは、「人間の福祉、社会の福祉の向上をはかる」目的で、積極的に社会を望ましい状況にすすめるために、その社会(人間)を意識的に、計画的に変動を起させるプログラムと考え、この「開発的」視点と発想こそ、社会開発にとって決定的に重要であると述べてきた。

もしこのことが認められるとするならば、この立場と視点から、たんにコミュニティ・オーガニゼーションというだけでなく、社会福祉事業の一つ一つを見なおし、検討しなおす必要もあろう。この場合、社会福祉事業がともすれば陥りがちな「現実主義的」姿勢を一步も二歩もこえたところで、将来の望ましい状況を、全体との関連のもとで把えることがとくに大切であろう。こうして社会開発を生み出した、現代の社会変動に対応する社会福祉事業として、そのよりいっそうの充実・発展を期待することができよう。

また社会福祉事業のこのような発展は、当然社会事業家の責務を大きくし、その資格要件、教育等についても、大きな変化を必要とするかも知れない。同様のことは社会福祉事業の組織、施設、

サービスその他にも多大の変化を引き起すであろう。

しかも社会福祉事業は「社会の福祉、人間の福祉の向上」のための直接的施策、サービスという意味では、この目標達成の諸行動体系の中で本命ともいうべき地位が与えられる。したがってそれは同じ目標に基いて発想された社会開発にもっとも親しみやすく、かつ寄与すべき部分ももっとも大きいといわなければならない。その意味で「開発」的視点のもとで社会福祉の再検討と体系化が行われるとすれば、そのことは社会福祉自体の内容充実と、現代的課題にこたえることを可能にするだけでなく、上述したように、現段階でアモルフの状態にある社会開発そのものに対して寄与することも少なくないと思われる。

ところで開発的視点ということで、社会福祉事業の「現実主義」のもっている積極的な意味を理解しないという批判が当然起るであろう。とくにわが国の場合、工業化優先(偏重)によって、社会福祉事業の水準は必ずしも満足できるものでないといえる。また社会政策、社会保障、その他の社会的諸施策の発達の不均等、それぞれの施策の内容と水準の低劣さなどが、本来的に発展させなければならない社会福祉事業の発達を抑え、諸施策の代替的性格を余儀なくしている部分の少ないことは看過できない。その意味で社会福祉事業の「現実主義」が、一定の前進的意図を含むことは確かに指摘できる。

しかしこの現状を踏まえた上で、「開発」的視点をとることは可能であろう。「現実主義」と「開発」的視点は、決して二者択一的なものではない。むしろこの両者を統一的に把えることによって、わが国の社会福祉事業のもっている現代的課題はより明確になり、その解決と前進に資することは、決して少なくないと思われる。