

松原治郎 著

『日本の社会開発』

福村出版 昭和 43 年 252 ページ

I

戦後の地域開発政策の歴史は試行錯誤のそれであり、いまなお実験の段階にある。地域開発政策の究極のねらいが、住民福祉の向上にあることは明白である。ところが、これまでの経験では、狭い工業化主義にかたより、また財政の財源赤字をうめるために、企業誘致による固定資産税の増徴に過度の期待をかけ、目的と手段が逆になった場合も少くなかった。とくに 30 年代の経済発展に伴う社会変動が激しいものであったため、各地域に種々の摩擦や問題をひきおこした。

著者はこれを評して「住民不在のままに描かれた虚構である」(はしがき)といている。本書は地域開発の夢と現実との間のギャップを、開発政策の歴史的スケッチと、地域開発のメカニズムに関するケース・スタディによって浮きぼりにしている。ついで社会開発が登場するにいたった経緯を明らかにし、その論理構造や実現過程を吟味し、最後に、社会開発の重要な構成要素である教育計画について、地域開発と社会教育の問題に重点をおいて考察を行っている。

II

本書の第 1 章 日本における地域開発、および第 2 章 地域開発のメカニズムに関する論文は、著者を含む共同研究の成果として、すでに発表されたものを集録したものである(福武直編『地域開発の構想と現実』全 3 巻、1965 年、東京大学出版会)。それは、戦後の地域開発政策のやり方に対するきびしい批判にみちたものであった。

その結論を要約すれば、第 1 に、経済開発が地域住民の福祉問題と無関係に進められ、国民経済的観点が国家権力と独占大企業の利益のためになされていること。第 2 に、形式的には住民参加の姿をとっていても、地域の発展とか所得格差の是正といったあいまいなスローガンによって、ばら色の夢を住民にばらまいただけであること。第 3 に、地域開発は農地や漁場をとりあげられた農民や漁民の犠牲の上に進行し、また地場産業や中小企業には、賃金水準の一般的上昇という形で労働力不足をも

たらし、地価を引上げて住民の福祉をきりくずしたということ、これである。

たしかに、戦後の一時期においては、企業誘致に過度の期待をよせ、財政赤字に悩む地方団体が、固定資産税や住民税の増徴をはかろうとし、それが期待はずれに終わったところもある。さらに地域によっては、いまなおそのような問題をかかえていることも事実である。

だが、これは盾の一面である。いまから 10 年前、日本経済が解決すべき一つの課題は、いかにして二、三男に職場を与えるか、ということであり、農業や中小企業の生産性をいかにして高めるか、ということであった。この課題は、現在でも十分には解決されていない。なるほど、ミクロ的にみれば、人手不足が深刻化している。だが、マクロ的にみれば、日本の 1 人当り生産性は、いまなお西欧先進国の半分である。GNP が 1,000 億ドルを越えたといっても、日本の人口の半分しかない、西ドイツ、フランス、イギリスと同じなのである。

新規卒卒者は、たしかに足りない。しかしながら、中高年齢層は現在でも相対的に過剰なのである。貧困の悪循環を余儀なくされた開発地域において、所得弾性値が高く、また技術進歩の可能性の高い成長業種を導入し、それによって地域の所得を高めようとしたことは、そのねらいにおいて間違っているとはいえないと思う。開発に伴う社会変動は、ある意味では発展の代償であった。

さらにまた、現在進行中の工業化と都市化、これに伴う脱農と都市の社会淘汰は、地域開発によって進行したというよりは、むしろ戦後における高度成長の随伴現象だというべきである。すなわち、所得水準の一般的上昇に対応して、教育水準が上昇し、労働力の社会的移動能力が高まったために生じた現象である。われわれはこのような変化の中をつらぬいているエネルギーなり法則なりを冷静につかまなければならない。

だがこのことは、著者のいう「住民不在」の開発政策観を否定するものではない。多くの事例研究が示すように、企業エゴイズムが横行したことをわれわれもまた苦々しく思う。けれども、出稼ぎや日雇いといった不安定な職場よりも、企業誘致に期待をかけ、関連産業への

波及効果を通じて、安定した職場の創出を選択するという態度が、はたして住民不在ときめつけてよいのか、という疑問については、本書は必ずしも十分に答えていない。

地域開発が進み、企業が誘致されれば、たしかに地場産業は労働力確保の面で圧迫され、賃金は上昇する。農民は土地を失うし、地価が上昇する。だが、これをもっぱら被害者意識で眺めるのは、はたして事実には忠実であろうか。

賃金上昇によって圧迫される企業は、低賃金の上にあぐらをかいてきた企業である。その労働条件が悪いために、若い労働者はスカウトされるのである。そのような企業は、近代企業が誘致されなくとも、域外に条件のよい職場がある限り、労働力の域外流出に見舞われる企業である。現に企業が誘致されない低開発地から、新規学卒者が一種の国内亡命を試みていることを忘れてはならない。これに対抗するには、高賃金高能率の経営に脱皮することが必要である。また若い人々に魅力のある都市づくりを促進することが必要である。

地価の上昇についても同じことがいえる。きわめて逆説的だが、地域開発を進めても地価が上昇しないとしたら、その計画は失敗である。民間投資や公共投資は土地の効用を高めるから、当然のことながら地価を上昇させる。農民は地価の上昇を信じ、また期待しているからこそ、容易に土地を手放さないのである。われわれは、地価上昇にまつわる経済論理を認めながらも、その利益の公平な配分がなぜなされないかを問うべきである。このような事実に対して、ある種のいきどおりを感じることは、筆者も同じである。だが農民は土地を没収されたのではない。国民経済的にみれば不当に高い価格で売却することができたのである。このような農民の多い地域ほど、農協の預金は桁違いに多いのである。若干の例外はあるにしても、大部分の農民は合理的に賢明に行動しているという事実を知る必要がある。

III

本書は農民や中小企業者の公式的に表明された不平や不満を、やや過大に評価しているきらいがある。けれども、本書のメリットの第1は、これまでの地域開発が経済開発に終始し、また開発理念も動揺を続けながら、多くの失敗を生んだことを指摘し、その背景を社会学者としての鋭い眼で分析したことであろう。

第2のメリットは開発過程での住民参加の問題を科学的に掘り下げたということであろう。著者は、開発の計画過程、事業の進行過程、開発完了後の操業過程の三つ

の段階に応じて、住民参加の問題を考える必要があると指摘する。さらにそれがどの階層の住民によって行われるかによって、そのあらわれ方はかなり異なったものになるとなし、階層利害の先取りの動きが、開発の進行につれて顕著になる傾向があること、そして最も力の弱い層にしわ寄せが行われることを指摘している。

たとえば、漁業権補償の運動にしても、当初は絶対反対の立場を表明しながら、すぐにそのうちから妥協派があらわれはじめ、一定の時期がくると、にわかに条件闘争に切りかわって、補償費のつり上げのための交渉団体になると指摘している。

第3のメリットは、社会開発の概念や本質を科学的に明らかにしたことで、この点は本書のもっともすぐれたところである。本書によれば、社会開発とは人間の幸福の追求を目的とした、人間社会の計画的開発である。それは社会政策のように、経済の進歩に伴って生じた弊害を社会的に処理するという事後療法ではない。むしろその原因を除いたり、発生を予防したりする予防療法であり、さらには経済の開発を生かしながら、かつ国民の福祉をいっそう向上させようとする積極的性格をもったものである。したがって、所得倍增計画の第1ラウンドでひずみが生じたから、第2ラウンドで是正を考えるといった性質のものではない。この意味で従来までの福祉政策ともちがっているとなす。われわれもこれと全く同感である。

ところで、これまでの地域開発に、社会開発が本格的に乗り得なかったのはなぜか。本書によれば、開発さるべき地域が、住民を単位とした生活の体系としての地域社会としてとらえられていなかったからである。だから、今後社会開発を具現させるためには、地域社会を地域住民の主体的な行動の体系としてつかむ必要があるという。人間不在、住民不在、生活不在の開発となったのはそのためである。開発さるべき地域は、あくまでコミュニティである。したがって、地域開発は、community development でなければならない、というのが著者の立場である。

国連では地域社会開発(C.D.)を「地域社会の活動参加 action participation と主導性 initiative にできるだけ多くの信頼をよせて、当該コミュニティ全体 the whole community の経済的ならびに社会的進歩の条件を作りだすことを意図する過程である」としている。コミュニティは、単なる地域的範域であるばかりでなく、生活の相互関連の体系であり、生活諸施策の体系であり、生活感情の体系である。したがって、地域社会のバランスあ

る発展をはかるためには、環境適応、目標達成、体系統合、価値パターンの維持の四側面のバランスをプロセスに乗せ、その媒介となるべき営みが必要である。

本書によれば、地域共同社会の開発は、地域住民の欲求に応じて、その生活の体系に応じた多目的なプログラムで、しかも人々の態度変容までを最終的に狙った営みとして行われるべきである。そのための方法として、住民の行動参画、地方リーダーの育成、婦人青年エネルギーの活用がはかられる。そして、それを推し進めるにあたっては、中央からの、あるいは行政からの援助が組織的になされ、方針や要員、スペシャリスト、さらには資源や情報が用意されなければならない。著者はこのほかに民間資源も利用されるべきだとす。そして、地域社会開発は、その意図や方法や条件からして、まさに社会教育の活動分野と内容そのものだと強調する。

地域社会がバランスを保ちながら発展するように努力することが、地方自治体の開発行政である。そのためには次の四つの条件をみとすることが必要であるとなす。すなわち、(1)住民の生活が経済的に豊かに、そしてそれをより効率的に確保できる条件におかれていること。(2)住民に自己表現と発言の場が与えられ、目標に向かっての方策がたてられていること。(3)そのための住民の相互協力の態勢が整っていること。(4)より快適な、より文化的な生活を送りうるだけの生活環境と、立派な教育・文化の諸機関が整備されていること、これである。つまり、経済的、政治的、社会的、教育・文化的にも、充実した社会であることが条件なのである。

たしかにそのとおりであろう。だが、社会開発問題は、単に政策のメニューを並列的に並べ、予算を増やせば事が足りるといった性質のものではない。いったいそのための費用を誰がどのような形で負担するのか。いまの日本の成長段階からみて、社会開発のためにどれだけの予算をあて、またどのような戦略が必要であり、また可能であるか。さらにまた、その優先順位はどうあるべきか。社会開発を促進することによって生ずると予想される波及効果や逆流効果について、どのように考えるべきなのか、これらの問題について、もっと立入った展開が必要であるように思われる。

IV

教育については、進学率の上昇、施設整備、教育費の地域格差、人口移動の問題等を吟味し、教育計画の問題として三つの問題を指摘している。

第1は、対象となる国民の教育要求が変動拡大してい

るのに、現状はこの要求に事後的に対応していること。第2は、国民の側からの教育要求と、社会の側からの人間能力の需要という二つは、ともに地域性をもち、しかもそれらが両者相即して分布されてはいないこと。第3に、教育計画は一方で全国レベルでの人口の流動を促すことを前提としつつ他方で計画の実施自体は地域社会レベルで展開されること、つまり教育投資というフローの面は地方的に行われながら、ストックそのものが地域間を流動し、その意味で教育投資論は地域になじまないというのである。

われわれもこのような面のあることを否定しない。だが、ガルブレイがいみじくも指摘するように、教育のも一つ一つの効果として、教育が人間の変化に対する適応能力を高め、したがって地域間・職業間の移動能力を高めるという事実を重視する必要がある。技術も経済も内外の条件の変化に対応して、不連続的な変化をもたらす。経済発展というのは、本来不均等発展を常とする。これによって社会が変動するのは当然である。変化に対する適応能力を身につけることが必要なのはそのためである。

人間の選択の可能性が高まり、人間として幸福を高めることが大切である以上、人間が教育を受けた地域を離れて流動することは、決して悲しむべきことではない。人間は選択の可能性のないところでは自由を享受できない。地域に人を選ばせるのではなく、人に地域を選ばせるべきである。今後20年をまたずして、交通・通信体系はいっそう整備され、どこに住んでいても、東京や大阪には半日で行けるようになるだろう。

そうなると、伝統的な地縁的血縁的集団は次第にきりくずされ、機能的集団が多角的にそれぞれ形成され、相互にネット・ワークを形成するようになるだろう。コミュニティは、たしかに新しい時代に適応すべき一つの集団の形式であろう。だが、今後は農村も都市化してゆく。コミュニティの形成は、各都市の規模や形態やそして住民の意識の段階に応じて、多様性をもつであろう。資本家と労働者という経済主体のほかに、いまの日本には家業という経済主体がまだ相当ある。さらにまた法人企業でも、その人間関係についてみれば、家業的色彩の強いものが存続している。社会開発計画は、このような発展段階や類型の差異に対応しつつ、都市化の動向に適応すべきであろう。

社会開発問題はその重要性にもかかわらず、これまで理論的体系的にまとめたものは少かった。本書はその一つの試みである。本書を一貫して流れるものは人間尊重

の精神であり、生活優先の原則に立った地域開発政策への志向である。(伊藤善市 東京女子大学教授)

フィリップ M. ハウザー著

伊 部 英 男 訳

『人口爆発と都市集中』

至誠堂 昭和 43 年 170 ページ

本書はシカゴ大学社会学部長ハウザー教授が1960年に行ったアメリカ合衆国の「人口展望」をまとめたもので、原著は Philip M. Hauser, *Population Perspectives*, Rutgers University Press, 1960. である。

第2次大戦が終結して、幾多の植民地域がそれぞれに独立国家として世界に名乗りをあげたとき、これらの諸国には、同時に過大な人口問題を抱えなければならなかった。その最大の理由は、これまで長いあいだにわたって高出生率と高死亡率によって、ある種の均衡を保ってきた人口動態が、大戦終結後まもなくして、死亡率の急速な減退傾向によってその均衡を破ったからである。

人類が死の危険をやわらげて、死亡率の改善に努力し、それが後進の新興独立国家にもおよんだとき、皮肉にも、そのことが人類福祉を向上させる起動力となるよりも、むしろ世界の人口爆発となって認識されなければならなかった。いまや世界人類文化の敵は原子爆の問題ではなくて、爆発的な人口の課題なのである。

「戦後の人口傾向(population trends)とそのもつ意義についての関心の高まりは、おそらく1798年の有名なマルサスの『人口論』の初版以来のことであろう。」(1ページ)と書きはじめたこの著書に一貫して流れる主張の基礎には「われわれは主要な世界的政治問題をむずかしくしている2種類の世界的危機に直面している。その一つは世界が有限であり、住居可能空間はつきることがあるという事実であって、このことからおこる究極的危機にわれわれは気づかなければならない。将来の技術開発により人間が他の天体を植民化できるとでも論ずる用意がないかぎり、現在の人口増加率は、空間の不足のために休止しなければならなくなることは明白である。食糧生産やその他の財貨やサービスを増大させる人間能力の実際の、または希望的予測を考慮しても、人間の生活圏(lebensraum)を無限に拡張することは不可能であ

る。」(6ページ)という考えが、「世界の人口爆発」(第1章)についても、「合衆国の人口爆発」(第2, 3章)および「大都市圏の人口爆発」(第4, 5章)についても、それぞれが地域の大きさを異にするにせよ、首尾一貫したこの書の思想なのである。

まず第1章では「世界の人口爆発」について、世界各地の経済力をとりまく人口規模と人口趨勢とのからみあいのなかに、国際政治が一枚加わって、複雑な国際情勢の危機観を概観している。とくに「もつ国」と「もたざる国」のあいだの格差が、減少するよりも、かえって増大している事実をとらえて、経済開発と人口爆発とのジレンマのなかに世界人口の課題が考えられなければならなくなったのである。こうした認識が強くもたれた時期はといえば、後進諸国の開発論が経済学界を風靡した1950年代のことであったが、この書が1960年の出版であることを思えば、こうした問題認識がいろいろの分野で1950年代に強くもたれたことは、いわば時代の要請であったと見るべきであろう。

さて、世界の人口趨勢を国際間の政治情勢とからませながら概観した22ページばかりの第1章をこの書の序論として、第2章からは本題のアメリカ合衆国の人口趨勢に移る。そして、これをも著者は人口爆発としてとらえる。とくに今次大戦後の大量の復員につづくベビー・ブームの到来が、その後に原著執筆の1960年まで14年間も持続している事実を重くみるのである。

かつて、人口研究者たちは1930年代の10年間にアメリカ合衆国の人口趨勢に注目して、それが当時の西欧諸国にみられた人口減退傾向と同じであると判断した。その結果は合衆国人口の将来図として、20世紀末までに最高1億6,500万と発表された。ところが第2次大戦後は国民経済のブームにともなって、かつてない規模の結婚件数の上昇と出生率の復活がみられたため、戦後の14年間に約5,500万の赤ん坊の大群が加わり、合衆国は1