

地域開発と社会開発

福 武 直

はじめに

地域開発ということばは、戦前にはほとんど使用されなかった。振興という用語が、これに近い意味に使用されたが、一般に、対外的進出をめざしたわが国の戦前的発想の中には、後進地域の開発という考え方が生れにくかったといつてよいであろう。

この意味において地域開発というのは、戦後の用語であり、しかも、後にみるように、とくに昭和 30 年代後半から一般化したことばである。そして、このことばは、多少とも後進的な地域の人人に希望と期待をいだかせてきた。日本経済の高度成長過程の中でとりのこされがちな地域が、先進地域に近づけるという幻想を、地域開発ということばは、ふりまいてきたのである。

ここであえて幻想といったのは、開発の現実を追求してみるばあい、その理念が実現されず期待が裏切られているのが通例だからである。開発に成功したとみられる地域においても、バランス・シートをつくれれば、プラスも大きいがマイナスもそれ以上という結果が生れている。経済の発展というプラスも、内容に立入ってみると、その中にマイナス面をふくみ、経済的にはそれでも黒字が出ているとしても、社会的なマイナスを勘定に入れると、全体としては赤字になるというわけである。

何故にそうした帰結が生ずるのであろうか。それは、地域開発の構想の中に、社会開発という発想が、ほとんどみられなかったからである。地域開発は、工業化による経済開発としてうけとられ、この観点から計画され推進された。社会開発ということば自体も、ようやく最近になって使用されるようになったにすぎず、それまでは経済成長重

点主義の風潮の中で、人間が見失われていたのである。

この小論は、このような立場に立って、これまでの地域開発をふりかえり、今後におけるそれが、社会開発的視点を重視しなければならぬということを、強く指摘したために書かれた。あるいは、社会開発を忘れた地域開発は将来高価な代償を支払わねばならないという警告として書かれるといつてもよい。自己目的化した経済開発を手段としての位置にひきもどすことを意図しているともいえるであろう。

I 地域開発の展開過程

地域開発という発想が、全国的に明確にうち出されたのは、第 2 次大戦後の混乱期がすぎようとする昭和 25 年前後のころであった。具体的にいえば、国土総合開発法が成立した時から、地域開発の第 1 期が始まる。

その第 1 期は、ほぼ昭和 30 年ころまでと考えてよいが、この時期における地域開発構想は、植民地喪失と食糧難という戦後の状況の中で、国内資源の開発と食糧の増産という二つの課題に重点をおくものであった。国土総合開発法は、周知のように、アメリカの TVA を模範とし、一方において電源開発を進め鉱工業の復興をめざすとともに、他方において、多目的ダムを建設し、これによって耕地を拡大して食糧を増産すると同時に、あわせて戦時中荒廃した国土の保全を計ろうとするものであった。しかし、その実態は、結局、電源開発に集中したのであり、工業の復興のための開発であったといつてよい。

この電源開発に集中した第 1 期が終ったあと、昭和 31 年から 35 年ころまでの第 2 期が始まるが、この時期には、前期に開発された電源に依拠

して工業開発中心主義の地域開発がいっそう強力に推進されるようになる。もちろん、国土総合開発法的な発想は、その後ものこるわけで、たとえば、昭和 32 年の東北地方開発促進法などに、前期の理念の継続がみられる。しかし、食糧難の時代がすぎると、食糧増産や治水治水のための多目的ダム方式は一般に後退し、この面での大きな成果はあげられなかった。この期の重点は、復興から成長に転じた日本経済を工業化の推進によって拡大してゆくことにおかれたのである。

すなわち、工業の立地条件を整備して工場を誘致し、産業構造の単純な後進地域を工業地域に転化させてゆくことが、地域開発の実質的内容であると考えられた。工業化の推進が地域開発の同義語であったといってもよい。こうした推移を生み出した条件のひとつは、鉄鋼石油などの諸産業における技術革新である。これらの産業は、未開発の地域に新しい適地を求めて工場を立地させた。もうひとつの条件は、これをうけいれる地方自治体の側にもあった。財政の窮乏になやんだ地方自治体が、手っとり早い赤字克服の道をさがすばあい、地元の伝統産業の振興を計るよりも工場を誘致して将来の税収に期待するという姿勢がおのずから現れてくる。工場誘致ブームが全国をおおようになってゆき、各自治体は競って工場誘致条例をつくった。こうして、地方に進出する企業の要求と地方自治体の期待とが重なりあって、第 2 期の工業化による地域開発が進められたわけである。

しかし、こうした動きも、企業の経済合理性からみて当然のことながら、全国に普遍的にみられたものではなかった。企業は、社会奉仕のために工場を地方につくるわけではない。採算を考えた上で、有利なところに立地させる。その結果は、工場分散とはいふものの、分散される先が、限定されることになり、いわゆる太平洋ベルト地帯への集中ということになる。このことは、第 2 期の終ろうとする昭和 35 年の国民所得倍增計画においても、ほとんど反省されないままにうけいれられている。すなわち、この計画によると、既成工業地帯に加えて太平洋ベルト地帯という地域区分が

明示され、つけ足しのような形で、比較的開発可能な地域として若干の開発地域があげられるにとどまり、多くの後進地域は、「その他の地域」として一括されて投げ出されているのである。このような状況であったから、この時期においては、あくまでも、企業の発展が目ざされており、住民の福祉のために遅れた地域を開発するという考え方は乏しかったといっても言いすぎではない。

ところで、こうした姿勢で地域開発が進行するばあい、それは当然のこととして、地域間の格差を拡大する。産業間の所得格差が開き、その格差が農業県と工業県の格差に反映する。後進地域の農業県はいよいよ遅れ、さらには荒廃の可能性も生じてくる。こうして事態は放置することを許さなくなる。

地域格差の是正をとりあげざるをえない第 3 期が始まるわけであるが、この時期は、昭和 36 年以後と考えてよい。しかし、このばあいにも、後進地域の住民の福祉が重点としてとりあげられたわけではない。昭和 37 年の全国総合開発計画をみても、こうした発想は基本的ではない。むしろ、高度成長の結果、集積の利益に対して過密の弊害が目だつようになり、太平洋ベルト地帯以外にも新しい立地を必要とするに至った企業の要請が、地域格差の是正にむすびついたというべきであろう。産業基盤を整備するための先行投資を国家が行って企業の進出を誘う新産業都市構想は、こうして生れるわけであるが、それは、実質的には依然として大資本を中心とする生産第一主義であり、その地域の国民生活が主題ではなかったのである。

けれども、この時期になると、国民生活のひずみは無視しがたいものになった。このことを鋭く指摘したのは、人口問題審議会が昭和 38 年の夏に出した『地域開発に関し人口問題の見地から留意すべき事項』という意見書であった。この中で始めて、社会開発ということばが公的な文字として使用されたのであるが、この意見書は、社会開発の必要性を強調し、経済開発と社会開発の均衡という国連的発想をとりいれて、そのような地域開発でなければならないと主張したのである。

そして翌 39 年、佐藤現首相が、池田前首相の「ひずみ是正」を手ぬるいときめつけ、「社会開発」を旗印にして、挑戦するという事態が生じてきた。それは、総裁公選をめぐる看板であり、地域開発の新しい展開を示すものではなかったけれど、このこと自体が、地域開発そのものをめぐる矛盾が、もはや覆いかくすことができなくなったことを物語っている。

しかし、このような矛盾が大きくなっているにもかかわらず、地域開発における社会開発の比重は、今なお高まっていない。現内閣の成立後、社会開発は、正式にその表看板になったけれど、実質的な成果をあげてはいない。それだけでなく、せっかくの看板も色褪せようとしている。経済計画の中に一応位置づけられるようになった社会開発が、現実の政治において重視される時期は、今なお始まってはいないといわなければならない。

そののみか、新産業都市建設も渋滞し、地域開発それ自体も影を薄くしている。人口の都市集中が進行し、開発拠点の地方都市の発展が思うにまかせぬ状況のうちで、過大都市是認の傾向が生れている。過密は困るが過大は経済合理性のもたらす必然の方向であるという論議が、今ではむしろ優勢なのである。社会開発の推進よりも経済の効率化が優先する状況のもとでは、このような趨勢も当然であるといえよう。

しかし、当然のこととして、こうした現状を見のがすわけにはいかない。地域開発が短期的な経済合理性によって押し流され、いつまでも社会開発が経済開発のやむをえない附属品にとどまるようでは困るのである。

II 地域開発と経済開発

これまでの地域開発では、開発されるべき地域の住民福祉は主題にはならなかったといった。しかし、このことは、地域住民の福祉が看板としてもかかげられなかったというわけではない。むしろ、理念としては一応、住民の福祉を向上させるために地域開発が行われる建前になっていた。地域格差の是正とは、開発されるべき地域の住民生活を高めることを意味したわけである。

ところで、このばあい、地域格差とは何であろうか。それは、決して簡単に計量できるものではないが、一般には、地域の生産出荷額や平均所得というような経済的指標で比較されるのが常であった。こうして、その格差の是正のためには、工業化による経済開発が前提条件と考えられ、その前提がみたされないと住民の福祉の向上も不可能であるとされる。経済開発は、地域開発の本流であり、それなくしては地域開発は考えられない。このことは、それ自体としては当然の論理である。しかし、格差の比較基準が経済的指標のみに求められるばあい、本来目的であるべき住民の福祉は、前提条件におしつぶされて忘れられやすい。

そののみか、日本の地域開発の展開過程を顧みるばあい、住民の福祉は、目的としての位置も与えられていなかった。国土総合開発法の第1条をみても「併せて社会福祉の向上に資する」という付随的地位しか与えられていないのである。そのゆえに、経済計画が全国的規模で立案されるときも、地域開発政策は、「国民経済観点」から考えられ、国全体の経済がのびるために特定の地域で国家的施策を行うもの、とみられるのが通例であった。未開発地域を開発し、遅れた地域に住む多くの恵まれない国民の生活を向上させることが地域開発ではなかったのである。

もちろん、これをうけいれる地域の側からすれば、本来経済開発による地域の開発は、地域住民のためでなければならない。出発点においては、つねにそう考えられたのである。しかし、このばあい、地域住民とは何か、という問いはなされなかった。地域住民全体という単純な一括のもとで考えられたといってよい。住民の中には、職業や階層に差があり、未開発の後進地域であっても豊かな生活を享受できる少数の人々と、生活の困窮に悩む多数の人々とがいるはずである。このことが考慮されないがために、生産出荷額や平均所得が上昇すれば、それがそのまま地域住民の福祉につながるかのように思われたのである。

こうして、当該地域の地方自治体にとっては、できるだけ大企業の大工場を誘致し、生産出荷額を飛躍的に増加させ、将来の税収を高めてゆくと

とが、そのまま地域開発であると考えられる。国民経済的観点からみれば、多少の不利益が開発地域に生じても、それは国民経済全体の繁栄のために忍ばねばならぬ、という論理は、地方自治体にも同様に通じるようになる。地域開発の推進によって地域住民が被害をうけても、地域が繁栄するためにはやむをえないのである。そして、この論理になれてくると、もともと稀薄であった住民福祉の観点はいっそう後退し、出荷額の増大と財政規模の拡大そのものが自己目的になってしまう。開発地域自体にあっても、地域開発は経済開発と等置されるというわけである。

経済開発といえども、それは、本来人間の福祉の向上のために行われるものであるはずである。したがって、経済開発は社会開発と矛盾するものではない。しかし、資本主義体制のもとで、人間尊重の念が薄いばかり、経済の論理は、冷酷に作用する。私企業のエゴイズムは、人間を圧殺しがちになる。地域住民の大多数を占める貧しい人々が開発の恩恵をうけなくても、冷徹な経済合理性は貫徹してやまない。その多数の人々のために、生活環境を整備し社会福祉を充実しようとする計画は排除されがちなのである。地域において権力をにぎっている人々は、このように経済開発においても、受益者になるが、彼らは、生産出荷額の急上昇を地域の発展として謳歌し、そうした意味での発展をつづけるために、いっそう経済開発の推進につとめる。社会開発的な計画は、さらに経済開発が進められるまで延期される。誘致された企業は、この間にあって、開発利益を地域に与えたという意識から、さらに企業のための経済開発施策を地方自治体に要求する。地域の権力構造の中で企業の利益と地元有力者層の利益とが手をむすび、地域開発による繁栄という理念が横行するわけである。

この理念と現実の大きなギャップは、地元利益を階層的利益や職業的利益に優先させることに慣れた住民には自覚されにくい。開発の進行過程の中で自覚されたとしても、被害者の組織化は進まず、企業と支配階層がむすびあった権力構造を変える力は生れてこない。また、社会開発的施策の

欠如ないし遅れに慣らされた住民には、経済開発のゆがみを正すような政治的要求も生じにくい。生れたばあいにも、小さい地区の利害が相殺しあい、強力な力に結集されることは困難である。

このようにして、経済開発に偏した地域開発は、生産出荷額を増加させることによって地域間格差を経済的指標からみて縮小させるかもしれないが、新しい地域内の住民生活の格差を拡げる。出荷額がのびても、それが必ずしも住民の所得にむすびつくわけではなく、その利益の多くが中央の本社に吸いあげられるのであるが、これを無視したとしても、地域間格差の縮小に役立った所得の増大は、地域住民に等しく均霑するわけではない。むしろ、一般的には、もともと上層であった少数の人々に吸収され、多数の人々は恩恵をうけないだけでなく、中には逆に被害をうけて生活基盤を失う人々も生れる。そして、経済開発に追いつけない生活環境の悪化に悩まねばならない人々も、この多数の人たちなのである。

こうした事情については、節をあらためて追求することにするが、以上のようなメカニズムによって地域開発は行われてきた。経済開発優先主義の開発論理は、パイを大きくしなければ分け前も大きくならないというのであるけれども、パイを大きくする要求はあくことを知らず、大きくなったパイは、一部の人々に分けられ、多くの人々の分け前は増えないといってもよいであろう。パイをいっそう大きくしようという経済的要求は、立ちどまることを知らず、今分けないでおくと、矛盾がおさえきれなくなるほど大きくなったとき高価な代償を支払わなければならぬという自制をもちにくいのである。そして時とともに費用が高つくようになるために、社会開発的施策への金は回りにくくなるという悪循環を、これまで重ねてきたのが、日本の地域開発であった。

このような悪循環は、できるだけ早く打ち切らなければならない。経済開発における目的と手段の倒錯を基本的に反省し、人間のための経済開発という常識にたちかえることが必要なのである。そして、このために、社会開発の意義が確認されねばならないのであるが、そのことは必ずしも容

易なことではない。困難さを明確にしながらかも難しくても推進する必要性のあることを確認するには、現実の地域開発のもたらした社会的変動がさらに具体的に分析されるべきであろう。

III 地域開発と社会変動

経済開発に集中した地域開発は、いうまでもなく、地域の経済に影響をもたらす、社会経済的な変動をもたらす。新しい工場が建設されて、地域の工業化が進むと、産業構造も大きく変化してくる。またその過程は、同時に地域社会の都市化過程でもある。

このうち、まず最初に経済的変動からみると、工業化は新しい雇用の増大をひきおこし、地域住民の所得の増加につながると考えられる。関連産業がおこって地元の小企業もうるおい、農業人口の移動によって農業の構造改善にもプラスするとも思われる。しかし、多くのばあい、そううまくはいかないのが実態なのである。

第1に、雇用の点から述べると、現在の技術段階では、工業化による雇用の拡大は、それほど期待できない。立地する工場の性格にもよるから、一概にはいえないが、大企業の近代的大工場であればあるほど、規模の大きいわりに人はいらぬ。そのような工場の方が税収も大きいわけである。そしてその必要労働力も、地元の未熟練労働力では充足できない。その建設過程では土建労働に地元の労働力がひき出されるであろうが、工場が操業する段階になると、地元からの雇用は未熟練労働の部門にかぎられるというのが普通である。工場敷地を提供して就職を予約されたが、結果は門衛や雑役人夫でしかなかったというばあが多いのである。

次に、そのような大工場が建てば、関連産業がおこり、下請企業として地元の小企業がのびるということであるが、これまた、そう簡単に事は運ばない。立地する産業の性格にもよるが、一般には、関連産業や下請企業なども、系列化された子会社の形でつくられ、地元小企業にそれほど大きな恩恵を与えるものとはならない。むしろ、既存の中小企業は、賃銀水準の上昇に苦しむような結

果にもなりかねない。その小企業の出してきた煙が、大企業の立地によって、排出基準にひっかかるようになるというしわよせも生ずるであろう。

第3に、工業化による労働者の増大は、地域の商業にもプラスすると考えられるが、これまた期待はずれに終る。地元労働力では充せない事務職員や熟練労働者が外部から入ってくるばあい、彼らの消費欲求をみたすような商店は少ないし、新しい購買力に対応できるように転換できるだけの資本も、地元の零細商業はもっていない。大工場は、消費生協の形をとるか供給所という形態をとるかは別として、工場内で物資の供給を行い、この供給価格が、地元商業を圧迫する。

さらに、農業への影響をみると、上述のように、農家数を大きく減少させるほどの雇用は生れず、兼業化を促進する程度にすぎない。農業人口が工業人口に転じて、農業から離れる家は少ないわけである。そして、離農が多少生れても、工業化のもたらした地価の高騰は農地にもおよび、離農者の農地を購入して経営を拡大したい農家も、採算上手を出せないであろう。農業日傭労賃も上昇して、専業農家の経営を苦しくするだろうし、新しい消費に対応して蔬菜生産を始めるというような選択的拡大もむずかしい。地域開発は農業構造の改善にはつながらないのであり、工業化に集中する自治体財政からは、農業施策に重点をおいた産業経済費を期待することができなくなるのである。

ここでとくに重要な点は、農地にも波及するといった土地価格の急上昇である。地域開発によってまず倍増するのは地価であり、土地ブローカーの増大である。この地価の高騰は、税収が大きくなったという期待をうちくだし、生活環境施設や社会福祉施設の整備をいっそうおくらせる。都市計画を机上のプランに終らせ、望ましい都市への変貌という理想が幻想にすぎなかったことを知らせるのである。

地域社会は、地域開発によって社会構造を変えてゆくが、旧来の構造が多かれ少なかれ解体した後、好ましい方向に再編成されることは稀有であり、古いまとまりの失われた後には、対立や分裂

が目だってくる。地価の高騰は、地域開発によって癌であるが、この点をめぐっても受益者と被害者を生み出す。すでに述べたように、地域の中には、工業化の中で恩恵をうける少数者と、恩恵に浴しない多数者があるといったが、開発の結果土地が高くうれた少数の人々は、当時は受益者となりながら、時がたつにつれ、周囲の土地が高価になって被害者意識をもつようになる。その中には思わぬ大金を手にして散財し、生活基盤を失って困窮する人も出てくる。地域の住民は、このように分解し、地域社会をひとつにする人々ではなくなっていく。

さらに、外部から事務職員や基幹労働者が流入するばあい、これら新来の住民は、新しい社宅地域や公営住宅の中に住居を求め、異質の住民となる。社宅地域は、まさに、特殊地帯を形成し、水の中の油のように地域社会の中に封鎖的社会を形成する。ここに住む人々の多くは、いわば寄留者であって、この地域に根をおろし、その地域社会の将来の発展を考えようという態度をもたない。彼らが労働組合をつくって活動するばあいにも、国政の次元では革新支持でありながら、地方政治の段階では、企業一家の意識によって動く。組合から出た地方議会議員も、経営側からの議員と歩調をあわせて、企業の寄与する税の企業利益への還元を当然とするわけである。

したがって、それらの企業が公害を出しても、その発生責任を明確にして防止のための出費を企業にせまることができにくい。公害の被害をうけるのは、地域の下層住民であることが多く、上層の人たちが被害地区の中にいたとしても彼らは住居をうつすこともできるが、下層の住民は農業や漁業の被害に苦しみ、大気汚染や水質汚濁に悩みながら、共に戦ってくれる友人を労働者の中に求めることができないというわけである。

そして地域開発は、急速な都市化をともなうが、この都市化の進行は、都市的な社会病理現象をひきおこす。盛り場ができ、飲み屋や遊戯場が養生する。都市社会の明るい面は一向に開花しないままに、暗い影が急速にしのびよってくる。犯罪や非行が増えてくるのは、いうまでもない。

地域開発のもたらす社会変動のマイナス面は、あげればなお多方面にわたる。かつての貧寒村が都市らしくなり、あるいは小都市が中都市になり、一部の外観だけをみれば、豊かになったようにみえても、全体としては多くの問題をはらむようになっていのである。駅前だけは立派になったかもしれない。市庁舎も大きなコンクリート建築になったかもしれない。工場の偉容や港湾設備の大きさは、かつての農村やさびれた漁港の面影をとどめていないかもしれない。しかし、これに对照させて、無計画に住宅に蚕食されてゆく農地や自動車も行きかえない小路、みすばらしい学校や社会福祉施設、下水道もほとんどなく糞尿や塵芥の処理にも苦勞している実態を考えれば、地域開発の功罪は明らかであろう。その功罪の秤量は、ほとんど例外なく罪の方に傾くのである。

しかし、秤量すべき功があるばあいは、まだよい。最近の地域開発の中には、地域住民が多額の先行投資を耐え忍びながら基盤をつくりあげたにもかかわらず、工場が進出してくれないで無駄な投資に泣いている例も少なくない。いち早く建てられた「功労者」の銅像が、ペンペン草の生えた工場用地を見おろしているという構図は、あまりにもいたましくて漫画にもしがたいであろう。その無理な先行投資のしわよせが、生活環境施設の不備になやむ住民の肩を、重くしめつけているからである。本来住民サービスのための行政に徹しなければならない地方自治体が、経済開発一本槍の投資効率主義に走った結果が、戯画にするにも忍びないような、こうした事態になっているわけである。

このような結果は、なぜ生れるのであろうか。おそらく開発地域の地方自治体の間では、市が県にという責任転嫁をするにちがいないし、県は国の責任だというであろう。しかし、基本的には、そのいずれにあっても、これまでの地域開発の構想の中に社会開発という発想が欠けていたからである。社会開発的な目標がまったくなかったというわけではないが、あったとしても見失われていたからだといえよう。

IV 社会開発と地域開発

すでにふれたように、社会開発という用語は、国連的発想に由来している。その原語は、social development であり、このことばは、社会の「発展」と訳されて昔から使われてきた、ごくありふれた社会科学用語である。それが、政策的に「発展させる」という積極的な意味を含ませて、社会「開発」と訳されるようになったのは、1961年末の国連総会で balanced economic and social development に関する決議が行われ、経済開発と訳されてきた economic development に対応して、social development がとりあげられたからだといえよう。

国連は、その発足以来、いわゆる後進国ないし低開発国における経済開発を進めてきたが、その経済開発は、教育水準が低いための無知、身分的な社会構造、呪術的な宗教制度や迷信などに阻害された。工業化を推し進め、近代的な工場を建設しても、工場を動かすのにふさわしい人間が得られず、農薬を普及させて病害虫を防除しようとしても、虫を殺すことを拒む迷信で行きなやまねばならぬというわけである。

こうして、人間的能力を開発するとともに、そうした人間に相応した社会的諸条件を整備しなければ、経済開発も進まない、ということが自覚されるようになった。工業化を主体とする経済開発を行えば、人間も社会も近代化してゆく、という考え方が反省され、経済開発を軌道にのせるためにも、社会開発を進めることが必要だ、と認められるに至った。社会開発は、1960年代における国連の課題となったといつてよい。

それが、日本という土壤に移植された事情は、前述のとおりであるが、このばあい、国連の直面した問題点に即していえば、日本はもはや低開発国ではない。したがって、国連で考えられた社会開発の政策的課題は、そのまま日本には妥当しない。たとえば、義務教育の普及が問題ではなく、教育の高度化と教育投資の増大が日本の問題であり、社会保障制度の創設ではなく充実が課題である、というわけである。しかし、経済開発と社会開

発の均衡が問題となるとすれば、生活環境施設をとってみても明らかなように、日本は、社会開発面において、むしろ低開発国に近いというべきかもしれない。近代日本の歩みは、社会開発的施策を犠牲にして、経済発展に集中してきたのであり、それが、近年の高度経済成長のもたらした「ひずみ」と合体して、いっそう矛盾を大きくしてきたのである。現代日本の社会開発は、このように、本来の「おくれ」と近年の「ひずみ」という重なりあう問題に挑戦しなければならない。その意味において、これが内閣の表看板になったことは喜ばしいが、その看板は、その重みを十分に自覚しないままに、利用されてきたように思われる。色褪せようとしていると前にいったのも、看板がかかげられただけで、「ひずみ」是正にさえなっていない現状からみれば、当然のことといえよう。

本来、経済開発は、人間の幸福のために行われるが、その性質上、生産の論理に支配され、資本主義体制のもとでは、利潤の原理が冷酷に貫徹しやすい。したがって、これを抑制するために、分配の論理に立脚し、福祉の原理に基づく社会開発が対置させられ、その均衡が計られなければならない。そして後者が無視されるとき、経済開発そのものの合理性も、長期的には不合理になること、短期的には経済的合理性に反するようでも、社会開発との均衡を重視することが、長期的にはむしろ合理的であるという自覚が生れなければならないのである。その意味において、二つの開発は、社会計画として統合されるべきであるといえよう。換言すれば、economic development と social development とは、social planning の中に有機的に位置づけられなければならないというわけである。

社会計画という用語は、すでに 1930 年代に使用されているが、それは、マンハイムによって、自由放任の時代から計画の時代への移行として把握され、ナチス的な道でも共産主義的な道でもない第3の道として、planning for freedom という形で問題にされた。社会計画が必要なことは、資本主義体制のもとでも、私的な生産や私的な消費が限界をもつようになっていることから明らかである。私的企業による生産も社会資本にいっそ

う大きく依存しなければならなくなっている。消費面でも社会的公共的消費が比重を増してきている。私企業の直接負担する私的費用に対して社会的費用もかさんでくる。社会計画における社会開発の重要性が高まるのも、こうした事情によるのである。

ところが、日本の現実では、このことが、なお一般の常識となっていないし、社会開発が内閣の表看板にされる政治の世界でも、基本的に理解されてはいない。その保守党政治を支える財界も、短期的な経済合理性を超える視野に欠ける。企業の社会的責任は近來ようやく論議されるようになったにとどまり、その責任回避の努力のみが目だつ状況にある。このような事情のもとでは、社会開発も軽視されがちであり、地域開発に即してみても、経済開発偏重の傾向が依然として根強くみられるのは、当然のことである。このままでは、地域開発におけるバランス・シートの赤字は、決して消えないであろう。

この状態を克服するためには、結局のところ国民の政治への姿勢が変わることを基本的な前提条件としなければならないであろうが、既述のような地域開発の現実から学びとるとともに、開発のメカニズムをいっそう明確にする必要がある。

たとえば、地域開発は、社会資本の先行投資をまたねばならぬが、この社会資本も、正確に理解されなければならない。社会資本は、社会的生産資本と社会的生活資本に分けて考えられるべきであるが、地域開発では、前者が重視され、後者はつねに前者によって圧迫されてきた。開発計画の中に社会的生活資本の投資が考慮されても、実施に近づくにしたがって削除されるか後回しにされる。そして、社会的生産資本は、道路や港湾の整備拡充などとして、公共的にみえながら、実質的には、主として私的企業に利用される。そして、こうした開発は、個人的消費の限界を生み出し、いっそう社会的公共的消費の必要性を増大させるが、それにみあった社会的生活資本が投下されないだけに、開発前よりも事態を悪化させる。従前から乏しかった生活環境施設は、条件の変化によって、いよいよ荒廃する。生活福祉を必要とする

人々は、開発によって、むしろ増加することも稀ではない。社会的費用の負担についても、公害の発生をめぐって問題が生じてくる。

地域社会のバランスは、大きくくずれるのである。もともと均衡のとれていなかった地域の社会経済的構造は、経済開発偏重の開発メカニズムを通して、急激にアンバランスを大きくする。本来社会開発がおくれているだけに、経済開発とともに、それ以上に比重をかけた社会開発が行われなければならないのであるが、事態は正に逆なのであるから、こうした結果は当然生じてくるものといわなければならない。

このアンバランスをもたらしなすためには、社会資本投資による利益の行方が、厳密に考察されなければならない。社会的生産資本の投資が私企業に利するとすれば、社会資本の財源調達段階で、企業よりの公正な税収が確保されるべきである。そして、そのことによって、社会的生活資本が、前者に劣らず投入されるようにならなければならない。また、開発による利益も、妥当に再分配されることが重要である。地域開発によって私企業が不当に利益をうけたり、地域住民の一部が、自己の努力をまったく払わないで地価の上昇によって財産をふやす、というような不合理が是正されなければ、健全な地域社会は生れない。さらに、公害という社会的費用の負担が、いわれなく地域住民におしかぶされるようでは、地域の発展はありえない。

地域開発は、このようにして、根本的に考えなおされ、社会開発に正しい位置を与えるものにならなければならない。このことを、国も地方自治体も、企業も地域住民も、十分に銘記すべきであろう。

おわりに

しかし、このようにいったところで、社会開発が地域開発の中に十分におりこめるようには、なかなかならないであろう。

開発による利益が一部の人々の私的利益に吸収され、多くの人々が、開発のもたらす損失に悩むという状況が克服される日は、なお先のことのよ

うに思われる。先祖がたまたま開発地域の好条件のところ、土地をもっていたというだけで、いつのまにか財産家になるというような現状は、早急に改められなければならないが、この土地問題の解決さえ至難なのだからである。地価の上昇分は、当然公的な利益として吸収されるべきであるが、私的利益への帰属をたしきことは、土地所有制度改革へのドラスティックな挑戦を意味するからである。また、企業からの税収を多くし、発生者責任主義を徹底して企業に公害防止を強制するというようなことは、現在の政治の体質からみても、望みがたいであろう。

しかしながら、こういっても、このことは、当分の間まったく望みがないということにはならない。地域開発における社会開発の欠如が当然のことであり、地域の工業化のために社会的損失を甘受すべきである、という論理が通用した時代は去ろうとしているからである。たとえば、四日市の経験は、すでにひろく知られており、その再現を阻もうとする姿勢は、かなり一般化している。沼津三島の開発計画を挫折させた反対闘争は、なお必ずしも全国的な常識にはなっていないが、数年前の工場誘致ブームの時代は過去になった。新産

都市建設のゆきなやむ姿勢も、今後ひろく他地域に知られて教訓とされるであろう。国の姿勢も変らざるをえないし、企業も国民経済の発展を大義名分としながら利益を追求する「虚業」から、社会的責任を負う「実業」に漸次近づかざるをえないであろう。

そして、この時代の動きに逆らうばかり、国政もゆきづまり、転換を早めることになるだろうし、企業も真の意味で伸張することはできないであろう。社会開発が無視されるとき、それは地域住民の福祉を損なうだけでなく、経済開発自体にとっても阻害条件を累積することになること、すでにふれた通りだからである。この意味において、社会開発施策は、現在における政治の体質や企業の性格にもかかわらず、多少とも行われざるをえないものになっている。それだけに、国政や地方政治にたずさわる人々や、企業を動かす人たちが、はじめにふれたように、もう一度、社会開発懇談会の中間報告に記された「現在において、この施策のための費用を惜しむなら、それは将来はるかに高価な代償を必要とするようになるにちがいない」という文章を、じっくりと読みなおしてほしいのである。