

地 域 開 発 論

松 原 治 郎

は じ め に

ここでは社会学のほうの立場から、現状における地域開発の問題に焦点をしばって考えていきたい。

全体の内容を3つに分け、第1に、昭和40年代以降の開発論理の中心を占める考え方、たとえば経済審議会地域部会報告のサブタイトルにもついている、「高密度経済社会への地域課題」あるいは「情報化社会」などが持っている問題にふれてみたい。

第2にこれまでもあった「社会開発」という考え方を、第1の問題に関連して検討し直してみる。

そして第3に、生活課題とコミュニティー論といった形で社会学の立場からコミュニティーの再検討をしてみたい。

I 高密度経済社会の論理

第1の高密度ないしは情報化社会の開発論理についてであるが、この昭和40年代に入ってから新しい発想が実は一面では昭和30年代の開発、とくに地域開発が持っていた問題点への反省に立って打ち出されたものであり、と同時に、他面ではこの時点の中から出てきたものとして、一応20年後の社会を高密度経済社会、あるいは高密度社会というふうに想定し、その上で、そのような社会に到達する前提として解決しておかなければならない問題を考えるというふうな形で、かなり前向き(プラスの意味だけを強調するのではないが)発想が強まってきたといえよう。

あらためて述べるまでもなく、昭和30年代のわが国の経済社会の動きは、たしかに物資、あるいは経済の量的拡大ということのみを中心にして推し進められた。だがそうした物資の量的拡大、あるいは経済の効率だけを中心と考えた開発というもの、いろいろな面において行きづまりをきたした。とくに昭和30年代の後半に展開された地域開発政策が、発想自体は地域格差是正という考え方に立っていたにもかかわらず、その場合の地域格差是正の柱として考えられていたのが、産業の格差、

もっと端的ないい方をするならば、生産性のうえでの格差是正に置かれていたにすぎなかったため、それ自体としても必ずしも目標通りいかなかったばかりでなく、大きなひずみを作り出してしまった。具体的にいうならば昭和37年の秋に成立している全国総合開発計画は①既成大工業地帯を含む地域の過度な密集の弊害を除去するという、②その既成大工業地帯を含む地帯と、そうでない地域との間の地域格差の是正をはかるという2本の地域的課題を柱として打ち出されたものであった。しかしその場合の大都市圏、あるいは大工業地帯における過密という問題も、その前文に、資本と労働と技術の過度な集積が、集中の利益を越えて弊害をもたらすに至っていると書かれてあるわけで、ねらいはそこにしかなかった。

一方、地域格差の是正にしても、既成大工業地帯を含む高生産性地域と、相対的にいって低い生産性の産業を受け持っている地域との間の格差を是正するといっているわけで、そこにおける格差是正の基準が、あくまでも産業における、なにかんずく生産性の問題として考えられていたことは事実である。したがって、そういった格差是正を前提にして、とくに低生産性地域、全国総合開発計画でいえば「開発地域」と呼ばれる地域の開発のねらいは、その地域の全域開発ではなく、いわゆる拠点開発方式をとることになる。要するに投資効率の高く示されると予想されるところを拠点として定めて、そこへ集中投資を行う。それによって、それが生み出した経済的な波及効果によって、ひいては地域全体のレベルアップをはかる。そういった考え方に立っていた。しかしながら、その拠点開発方式のエースと目されていた新産業都市の建設促進についても、必ずしも所期の効果を上げ得たとはいえない面が多い。もちろん性急に成果が上がったかどうかを判断すること自体には問題があるけれども、それにもかかわらず全体としては、このような新産業都市程度の拠点開発方式の開発には必ずしも大きくは期待できないという発想が強まってきている。たとえば昭和35年から昭和40年までの人口の伸び率からいっても、

新産業都市地域の人口伸び率は、その5年間に於ける全国の人口伸び率を下回っている。そうした状態からいって、たとえばその地域に一定の人口や企業資本を集めることによって、既成大工業地帯を含む大都市圏の過密の弊害を除去しうるだけの力をもった拠点として伸ばすための基盤をつくることに成功し得たといえない。その後の人口の大都市圏への集中度、資本の大都市圏への集積度は、依然として進んでいる。それどころか、格差是正の開発方式が打ち出される前の状態よりもスピードが上っているとさえいわれている。

そういったことの中から、昭和30年代における開発の論理への反省、あるいは行きづまりに立った新しい論理の展開の形で出てきたのがこの高密度社会への地域課題という発想だったというふうに思われる。

つまり非常に端的ないい方をするならば、既成大工業地帯を含む大都市、もしくは大都市圏へ今後人口が集積し、人口が集積されることによって、従来までの都市の規模を越えて過大になることは避けられないということを経済の事実にする。その上で過大になっても、それが過密にならないような対策をとるといった論理がでてきた。

と同時に、今度は先のほうに目を向けて、20年後には日本は非常に高密度な経済社会を形成すると考える。その高密度な経済社会を前提に、それへ到達する以前に果たしておかなければならない課題がいくつかある。つまりこういう発想が一方で高まってきた。

いうまでもなく、日本の全面積は37万平方キロにすぎず、アメリカというならばカリフォルニア州並みの面積しかない。しかもそのうち平地として利用できるのは4分の1以下しかない。この狭い国土の中で、昭和60年においては、国民総生産はおそらく110兆を越えるし、総人口も1億2,000万ぐらいに達する。この想定にたって非常に密度の高い経済社会を描いてみる。しかも高度な交通、通信、情報の体系がこれを結ぶ。また、昭和41年から昭和60年までの20年間に投資される総固定資本形成は、450兆円から550兆円に及ぶと推定される。実は高度成長の時期といわれている、昭和30年代の10年間に形成された累積の総固定資本形成は、それでも63兆円にすぎなかった。その約7倍から9倍の投資が、このせまい空間に行われることになるわけで、その結果昭和60年時点の総資本ストックは、おそらく昭和40年のその数倍に達するだろうと見込まれる。

これら投資のうち、産業基盤投資はもとよりであるが、住宅投資と道路交通、通信、情報関係の投資が重点づけ

られて考えられているところに特徴がある。したがって高密度社会へ到達するための中心課題は、時間距離の短縮にある。もともと日本は東京を軸に南北と東西に長く、だいたい東京——札幌、あるいは東京——福岡が大体1,000キロずつという空間距離を持っているが、それがぐっと縮まって、ほぼ円型に近いような日本列島が生み出される。具体的にいうと、それまでに道路については高速自動車国道が7,600キロ建設され、都市の高速道路も800キロ完成する。また、新幹線網が日本をおおうまでにはならないまでも、もちろん、青函トンネルは完成されており、少なくとも新幹線は60年までに札幌——博多間を結んでいる。そのうえ東京——大阪間はもう1本の超新幹線リニアモーターの列車が時速500キロのスピードでこれを結び、東京——大阪間が1時間20分ぐらいの距離になる。また東京——札幌が、現在汽車を使ってどんなにスピードでいっても19時間かかっているし、自動車では27時間はかかる。それが昭和60年には札幌——東京間は鉄道で5時間50分、自動車でも17時間で結ぶことになる。

このような時間距離の著しい短縮と、同時に情報化社会とよばれるような情報網の発達と、情報処理体系の整備がすすむ。以上が高密度経済社会という発想の根拠であるわけだが、しかしこの高密度社会といわれるものも、もう少し厳密に考えてみると、いろいろな問題ををはらんでいる。というのは、はじめから高密度社会という概念それ自体に問題がある。つまり概念上にいくつかの混乱がある。たとえばまず第1の発想は、高密度社会というものを一定のプロセスあるいはトレンド（趨勢）としてとらえている。この発想に立つならば、10年前に比べて現在は高密度な社会であろうし、現在に比べておそらく10年後、20年後はより高密度な社会になるだろう。つまり単に相対的な発想にすぎない。

ところがそれに対して、第2の立場は、高密度社会という概念によって一定のビジョンを想定している。つまり目標値と考えるのである。その目標値に、時間的にいつ到達するかは必ずしも明確にいえなくても、少なくとも昭和60年ごろになれば、一応の高密度社会になるだろうというふうに考えている。その時の姿が、前述のようなものなのである。ここでは高密度社会になるであろうというよりは、むしろ高密度にしたいといったような、理想の姿を想定しているのである。

しかしながらそれだけではなく、ここには第3の立場、つまり高密度というコトバの中に危機（クライシス）を見出そうとする立場がある。現在でさえ過密がい

ろいろな問題を起しているのに、これ以上進むならばもはや身動きできないような非常に危機的な状況が出現するのではないかという考え方が、特に社会学者の中にはかなり強い、人口の都市集中、産業の秩序のない集積、経済活動や社会活動と、その容れ物としての都市との間のアンバランスなどがどうしても念頭に浮かんでくる。

たとえば、高密度社会を high density society と英訳すれば外国の都市社会学者はおそらくスラムを想像する。スラムはもっとも高密度社会である。したがって高密度を、クライシスとしてではなく、ビジョンとして描くとするならばそれはまさに high compactly society でなければならない。密度が濃いだけがよいことではない。つまり都市と産業と、人びとの生活とが非常に秩序だって配置されて、その間を交通、情報、通信の体系が効率的に結びつけるといった高度にコンパクトリーに配置された空間秩序、そういった高密度社会の論理が必要なのである。それは技術的な条件が今後どれだけ発展するだろうとか、資本投資がどれだけ行われるだろうとの推定だけからは必ずしも出てこない。ミクロな一人一人の国民の生活の論理を欠いては想定できないものなのである。東京と大阪の間は飛行機に乗らなくても1時間20分で結ぶようになるかもしれない。しかしたとえば私の現在住んでいる北多摩郡久留米町から東京駅までどういう行き方をしても1時間20分ぐらいはかかる。朝のラッシュ時などは1時間20分ではとうていいかない。

大都市と大都市との間の時間距離は縮まるかもしれないけれども、いまの状態がすすんで過密になれば、大都市の内部においては、その時間距離は縮まるどころか、むしろ拡大してしまうかもしれない。だから日本列島全体を、そういう大都市間の距離でもってばかりではコンパクトリーというような意味での高密度の社会はえられない。もう少しミクロな次元に降りて、高密度とは

何かをもう少しはっきりさせておかなければならない。

そのためには、論理として密度が高いというのを人間の生活にとってどれだけ効率が高いか、つまりよりよい生活を充足する上でどれだけ高密度であるかが問われる必要がある。それへの配慮なしに、単なる時間距離の問題とか、通信技術の発達とかによってだけで高密度がはかられたのでは困るのである。そうなってくると、高密度社会の問題を考える場合に、1つにはもっときめ細かい地域社会、すなわち人間の生活の体系としてのコミュニティの論理と、いま1つには生活構造の論理とが要求される。

その地域社会の問題はあとにゆずることにして、まず考えなければならないのは、高密度な社会における生活の論理とは何かである。つまり人びとが住み、そして生きる生活の拠点において、しかも生活の機能のどこおりなき充足、あるいは生活体系のひずみなき存続、そういったものを可能にさせるかぎりでの密度とは一体何かということである。

表1にあるように、ふつう、社会を社会体系としてつかむ場合、その社会体系の構造機能的な側面をいろいろ想定している。そういう各局面の構造的なバランスの問題と、その相互関連的機能の問題を前提にして、体系の環境適応的な水準を示すことが多いわけであり、その場合、AGILRの5つの構造機能的な側面を想定することが可能であると考えられる。Aは(adaptation)つまり適応的側面、国民社会にそれを置きかえてみると経済的側面、Gというのは(goal attainment)目標達成的側面あるいは国民社会にあてはめてみると政治的側面、Iは(integration)社会的統合的側面、あるいは狭い意味での社会的側面、それからLは(latency)または(latent pattern maintenance)という潜在的水準の維持的側面であり、国民社会を想定するならば教育・文化

表1 高密度社会の構造＝機能

	組 織 密 度 (高度化の方向——条件の適正)	機 能 密 度 (交 通・情 報 密 度)
A (経済的・適応的側面)	産業構成・経済効率の高度化——価値分配方式の適正	生産点と消費点を結び交通・通信体系の効率化
G (政治的・目標達成的側面)	政治機能の民主的高度化——自己表現・発言の適正	政策決定過程の相互交通的コミュニケーション体系の効率化
I (社会的・統合的側面)	生活欲求充足機構配置の高度化——生活の組織統合における適正	集団内・集団間のコミュニケーション体系の効率化
L (教育文化的・潜在水準維持的側面)	生活文化・生活意識の高度化——生活環境・教育文化施設の適正	教育・文化・生活技術における情報体系の効率化
R (レクゼーション的側面)	緊張解消手段の高度化——余暇利用条件(時間・空間)の適正	余暇交通・余暇情報体系の効率化

的側面というふうに書いてもよい。このAGILR論を主張しているタルコット・パーソンズの場合には、このLという概念の中に (latent pattern maintenance) のほかに (tension management) という緊張の処理を含めていっているが、ちょっと次元が違うのに無理にいれている感じがする。そこで私はRを分けて考えた。すなわち、レラクゼーションという緊張の処理的な側面というものをわけて生活の体系を考える。

以上のような5つの側面を前提として、それぞれの組織密度と機能密度というものを高密度社会にあてはめて考えてみると、まず高密度社会の組織密度でいうならば第1に産業構成、経済効率の高度化がはかられていること、価値の分配方式が適正であること、いいかえれば、人びとの生活が経済的に豊かで、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である。しかしこれだけで生活が満たされていたとしても人びとの生活は最適だとはいえない。生きがいという条件を考えたとすれば、もっと別な条件が、これに加わらなければならない。第2に第1に適応した政治機構の民主的高度化がはかられていること、すなわち、人びとに自己表現と発言の場が十分に与えられ、目標に向かっての方策が人びとのうちに確立されるような条件に人びとを置くことである。また第3に人びとの生活欲求充足に応じた諸組織が十分に配置され、機能していること、つまり人びとが生活のあらゆる面（生産・消費の全面）にわたって相互協力の態勢が、整えられていること、さらに第4に生活水準が確保され、生活文化、生活意識における内的充実が与えられていること、つまり人びとにより文化的な生活環境と立派な教育、文化の諸施設が整備され、その享受を通じて人びとの内的水準が確保されていることが望まれる。第5に余暇時間量の増大に対応した緊張解消、つまり精神的ゆとりをとりもどすだけの場が十分に考えられていることがつけ加えられなければならない。ともかく高密度社会生活にとって高密度であるということは少なくともこの5つの条件が満たされているか、またそれがある程度最適であるというためには5つの条件の少なくともある一定の水準におけるバランスが保たれているかということが問題となり、そういう意味合におけるAGILRの全面にわたる整備ないしはバランスが必要になってくる。

もう1つは機能密度の場合、つまりそれぞれの各側面の機能発揮ないしは相互による機能連関が必要になってくる。これを具体的に物質的側面で確保するためには交通情報体系の密度がAGILRの全面にわたって整備されていなければならない。例えば生産点と消費点を結ぶ

交通、通信体系の効率化、政策決定過程の高度に統合的なコミュニケーション体系の効率化、あるいは集団内・集団間のコミュニケーション体系の効率化、教育・文化・生活技術における情報体系の効率化、あるいは余暇交通、余暇情報の体系の効率化というものが要請されている。このような高密度社会の構造機能的な体系は国民社会レベルにおいても、あるいは地域社会レベルにおいても家庭生活レベルにおいても要請されてくる。そういったものを確保する条件が高密度社会に向うところの課題である。このほかに、このような高密度社会の生活体系を考えるためには、考え方の姿勢をかえていかなければならないと思う。

ところで、経済審議会地域部会報告にも配慮がなされているように、たしかに高密度経済社会は想定するけれども、到達以前に、少くとも昭和40年代にはたしておかなければならない課題が3つある。①過密問題の解決②過疎問題の解決および③ナショナル・ミニマム（国民的標準）の確保を指標にした格差の是正がそれである。これらをはたしておかなければ高密度経済社会にはそう簡単には到達できない。過密問題、過疎問題については改めてここでこまかく述べるまでもないが、ともかくここに考えられなければならないのは、過密とか過疎とかいう問題が、昭和30年代にあったように、経済の効率化という発想からだけではなく、生活論理が導入されたうえでのことにならざるを得なくなっている点である。都市にしろ、山村にしろ、「いれ物」と「なかみ」とのバランスの問題であると強調されている。つまり過密というのは、単なる都市の過大ではなくて、都市に集まり住む人口量と、その人口が営むところの経済活動や社会生活（これを過密問題のなかみと考える）と、いれ物としての都市施設との間のアンバランスにあり、それをいかに是正するかということが過密対策だとされている。現状のまま放置するならば、過密の深刻化は目にみえている。バランスの回復のためには、非常に大規模な社会資本投資を中心にした人間の生活体系としての都市の再整備が要請されてくる。

過疎問題についてもまったく同様であって、ここでも問題は、人口が減って現在まばらでございましてということにあるのではなくて、人口が急激に減ったことにとまって、従来までの人口によって確保されていた地域社会といういれ物の維持、存続が不可能な状態になってきたという点にある。つまり前とは逆の意味でのアンバランスが生じてきている。維持、存続が不可能になれば、当然いれ物自体を縮小しなければならない。いれ物を縮

小すると、今度はかえって前よりもっと住みにくくなる。いままで学校がいくつかあったのが、学校を統合して1つにしなければならない。当然、それだけ通学の問題がより深刻になってくる。そういった悪循環が過疎問題である。ここでも同様にして、抜本的な社会資本投資を軸にした過疎対策をとらなければ問題は解決はできないということになる。

過密・過疎対策とならんで第3に国民的標準の確保を前提にした地域格差是正という問題がある。つまり国民が最低限度の経済的、社会的、文化的な生活を維持するに必要な条件、これをナショナル・ミニマムと考えるならば、それが確保されるかぎりにおける生活格差や地域格差の是正ということが要請されてくる。それには次の3つのやり方が考えられる。

①財政再配分の機能を有効に展開させる。つまり新しく生み出された価値の配分の片寄りを是正しながら、人びとの生活の水準の確保につとめる。財政再配分の仕方はいくつかのやり方があるかと思われるが、その主力をなすのが社会保障制度であることはいままでもない。とくに年金体系の整備が格差をうずめる1つの手掛りになる。

②生活環境施設を中心にした社会資本投資によって、この側面における国民的標準の確保をはかる。この整備を、単に地方自治体における財政上の条件のほうからだけで考えるのではなくて、確保すべき生活の条件のほうから考えて、格差をなくす努力をすることが必要であって、財政的に余裕があれば社会資本投資が行われるが、余裕がなければあと回しになるというやり方を排除する。

③上のことを行っても、なおかつ特別の保護を必要とする階層の人びとが存在する。たとえば、老人、児童、心身障害者など特別の保護を必要とする階層の人びとに対しては、特段の措置がなされなければならない。

以上の措置がとられ、条件が十分に整えられ、その限りで全体として国民的標準の確保が行われるということを経験して、はじめて高密度社会というものに到達できる。それなしに、将来に向かってただ現状を引きのばせば高密度社会になるだろうとか、あるいはこういうビジョンの高密度社会ができあがりますというだけでは困る。以上が高密度社会に到達する前提としての地域的課題なのである。

II 社会開発と社会資本の再検討

ここで、昭和30年代の後半からすでに強調されてきた「社会開発」という発想について検討し直してみる必

要がありそうである。いうまでもなく社会開発という発想の基本的特質は、第1に経済の開発だけではなく、それとバランスをとりながら、開発の当初から社会的な条件の整備を計画の中に載せるという点にあった。つまり経済開発とのバランスの論理であった。しかしそれだけではなく第2にそれが直接人びとの生活福祉あるいは人間能力の向上をねらった営みでなければならないという点にあった。経済開発が進めば人びとのふところもよくなるだろうから、ひいては生活条件も福祉も上るだろうといった間接論法が、昭和30年代においていかに社会開発を遅らしたかについて改めて述べるまでもない。また第3に、社会開発という発想は、はじめから生活の主体者としての地域住民や国民の主体的参加を前提にして登場したものであった。国連での社会開発論の基盤にあったのは、コミュニティ・デベロップメントであり、またそれを推し進めるための方法論としてのコミュニティ・オーガニゼーションであった。そしてその中から社会開発(social development)という考え方が提出されてきたのであって、その際地域住民や国民の「主体性」(イニシアチブ)ということばが使われている。つまり住民のイニシアチブに強い信頼をおくことによって、いいかえるならば人々の持つ「自助」(self-help)ないしは相互扶助(mutual help)のエネルギーを土台にし、それに外から資金や指導や技術の援助を与えることを通して展開されるべきものだという発想が本来の社会開発の姿であるとされていた。ただ一方的に行政の側から公共投資を行うとか、ひずみ是正をはかるとかというのが社会開発本来の性格ではなかった。

ところが日本では、必ずしもそうは受け取られていないのであって、いままでは開発投資が産業基盤の整備だけに追われていて、それがいろんな面にゆがみやひずみを与えてきたからなんとかしようといったものにすぎない。たとえば公害とか、交通問題とかを起してきたので、是正のためにあわてて生活を守る方向での公共資本投下もやっておかなければならないといった形での社会開発でしかなかった。歩道橋の論理がその典型である。まず産業道路を先につくっておいて、子供や年寄りの交通事故が頻繁に生じた。それであわててあとから歩道橋をつけ、これを社会開発でございませうといっているが、こんなものは社会開発といわない。住宅地のど真中を地図のうえに線を引いて、産業道路を「はりつける」。これまでの住宅地を中心にした日常生活の論理と、そこに敷かれた道路の論理とははじめから矛盾している。これがぶつかりあうのは当然の帰結といえる。しかも自動車

と人間がぶつかれば、人間のほうが被害を受けるに決まっている。被害が出たから、あとから歩道橋をつけましたなどというのは、「社会開発」でもなんでもない。上の3つの点のどれからはずれている。つまりはじめから正当に開発の論理にのってもしなければ、直接人びとの生活の福祉と人間の向上をねらった営みでもない。またコミュニティを基盤にした人びとのイニシアチブに信頼を寄せ、住民自身の組織的な力、組織的なエネルギーを活用した「開発」でもなんでもない。

以上のことをもう一度確認するなかで、さらにそれでは高密度社会に到達する前提として必要な社会開発とはどういう方向性をもつかである。もちろんそれが、社会資本整備の方向にもとめられるのは、いうまでもないが、それにはいまひとつの問題点がある。最近開発の論理に登場した民間デベロッパー、あるいは受益者負担の問題である。もちろんこれも単に財政投資をするうえで、財政硬直化の折から、不足する分を、民間の力の導入によってカバーしようというような発想では困る。社会開発的発想自体がもともと住民主体のものだったという観点を前提においたうえで論理づけされるべき性質の議論である。もしそうだとすれば、その前提としてもう1つ必要なのは、社会資本という定義である。

日本では、「社会資本」は、往々にして公共投資、あるいは政府固定資本形成イコールとされている。しかしながら、本来社会資本というのは、およそ次のように定義されるべきものである。すなわちもともとは私的な動機、いいかえれば個別利潤の追求や、私生活の向上といった私的な動機による投資のみにゆだねているときには、国民経済社会の必要性からみて、その存在量が不足するか、あるいは著しく不均衡に陥るなどの好ましくない状態をもたらすと考えられる資本をいう。私的な動機に基づく資本投資、たとえば交通や教育——これらもたしかに一部は私的な動機による投資が行われている。しかしそれだけやっていくと、儲るところにだけ条件整備が片寄ってしまう。しかしそれでは困る。その意味では鉄道、あるいは交通機関は社会資本に属する。教育もまた同様である。住宅もまた社会資本にふくまれる。ただ住宅というのは、本来自分の住む家を自分で建てるのであるから、これぐらい私的な動機に基づくものはないけれども、しかしわが国の現状においては、住宅も社会資本に加えざるを得ない。最近では、政府政策住宅の比重が相対的には下っているけれども、いまなお重要な役割りを果たしている。

社会資本投資イコール公共投資という考え方が出てく

るのは、ある意味では当然であるけれども、しかしながら、本来「社会資本」(social overhead-capitals) というのは公共投資そのものではない。ただあくまでも考え方として公共性に立っているということ、その公共性の基準がそれを利用し、それによって便益を受ける人びとの側から立てられるべきものであることのゆえに、社会資本なのである。したがって、社会資本投資は、あくまでも投資主体の側からだけ発想されるべきものではない。ただし社会資本は内容的にみて、大きく2つに分けて考えられる。1つはいわゆる「産業基盤関係」の社会資本である。つまりそれ自体が直接利潤を生み出す投資ではないけれども、利潤を生み出すところの産業投資の前提をなすような、ないしはそれにつながる条件をつくる投資をいう。いま1つは、「生活基盤関係」の社会資本である。つまり直接的に人びとの生活、福祉の向上をめざすような条件に属する社会資本をいう。だが実際にはこれらを区分することは必ずしも容易でない。たとえば通信条件や交通条件などは、それが産業基盤投資なのか、生活基盤投資なのかをはっきりし得ないわけで、中央高速道路などたしかに産業開発に非常に大きく役立っているけれども、しかし休日にもなればむしろレジャーのほうに使われている。

以上を前提にした社会資本の考え方の第1は、上のほうにより産業基盤関係的な性格を持つもの、下にいくにしたがって、より純粋に生活関係的な発想につながるものというふうな序列をおき、そして下のほうに向かうほど、国民的標準の確保に必要な条件ととらえて整備の基準をたてるというやり方である。つまり従来は、より上のほうへという形で開発が傾いていたのを、より下のほうに向かってウェイトを高めなければならないという発想に立つことである。

第2は、今後の高密度社会とか、情報化社会とかいった方向を前提にして開発をすすめるためには、この社会資本の内容を、受益者の性質からいくつかの次元に分けて考えてみなければならないという点である。つまり社会資本を形態からではなくて、受益の水準から分ける必要がある。なぜならば、これからの社会に必要な社会資本は、ただ単にぎりぎり最低限の生活を確保するための条件、つまりナショナル・ミニマムを確保するための条件だけで発想されるのでは不十分であって、将来に向けて計画的に投資を行うというのが社会開発であるとするならば、高密度社会が想定された以上、いまの段階から高密度社会を前提にした計画的な投資の姿勢が必要である。そこで最低限のナショナル・ミニマムの次元だけで

はなくとももう少し高い次元の人びとの生活欲求に対応するような社会資本投資が望まれる。それをここでは、「ナショナル・スタンダード」、あるいは「オプティマム・スタンダード」と呼んでおこう。つまり最適基準ないし快適基準といってよいものである。そういう社会資本整備が必要である。そればかりでなく、さらにはもう少し何か新しい方向での開発を引っぱっていくような新型の社会資本投資——これをプロジェクト社会資本とも呼んでいいと思うけれども——そういったものも必要になる。高度な生活欲求誘導型、開発誘導型の社会資本である。社会資本について最低限の水準だけを論議していたのでは、いつまでもひずみ是正を追いかけているにすぎないのである。

コミュニティについては後述するが、ともかく(1)住民の基本的な生活条件を確保するためのコミュニティ・ミニマムの整備に属するような社会資本投資（一応ここでは従来型の社会資本としておく）、これはあくまでも公共投資によって行われなければならない。たとえば都市に住む以上、下水道にしても、道路の舗装にしても、一定限度の緑地にしても、し尿処理施設やゴミ処理施設といった環境衛生施設にしても、当然ながら最低限度の基本的な生活条件を確保するための要件なのであって、これはあくまでも公共投資によって行われるべきである。

(2) そのうえで、より快適な生活の水準を維持するために必要なコミュニティ・オプティマム・スタンダードの整備（これをここでは新型社会資本というふうに呼んでおきたいと思うが）に属する社会的施設投資ないしは社会的サービスに属する投資が考えられてくる。ところで、この場合には、享受の度合いに応じて当然受益者負担制度が導入されてしかるべきである。社会資本という考え方の中には、もともと受益者が不特定多数であるという面がふくまれているけれども、しかし今日、社会資本による受益者が必ずしも不特定多数であるといえない面がある。都市の街路や公園はたしかに受益者が不特定多数であるが、一方高速道路は、受益者が不特定多数といえるかどうか問題である。

(3) さらに今後情報社会化が進んでくれば、コミュニティごとにコンピューターを握え付けたような情報サービスの機関のようなものが必要になってくるであろうし、そのほか生活サービス上の機関（たとえば共かせぎ世帯が集金や買い物、その他の家事などをそのサービス機関を利用すれば済むといったコミュニティ・サービスの機関）も要望されてくる。また冷暖房などは、現状においては私的所有に基いて行われているが、これも社

会的環境条件が整備されれば、必ずしも私的條件の中で整備しなくてもよいものになるかもしれない。つまり地域集中暖房とか、集中冷房の時代もくる。元来、日本人のなかには、パブリックの感覚が少なかったから、日本人がより高度な生活をするというのは、家を建て、家のまわりにヘイをめぐるせて、そのヘイの中、つまり私的領域の中にできるだけ生活の条件をかこいこみ、私的所有によって生活の充実をはかるというやり方をしてきた。しかしそのことは、逆にいえば社会的消費の貧困を示すのにすぎないのであって、社会的消費の条件が整備されていけば、私的消費の整備は必要でないものがたくさんある。都市にくらべて耐久消費財などの整備水準で、農村のほうが高く示されているものは、電気井戸ポンプとスクーター、オートバイのたぐいであるけれども、早い話が両方とも都市の人びとにとって必要ないから整備していないだけである。上水道があれば電気井戸ポンプなど整備する必要はないし、交通機関が整備されていけば、みずからスクーターやオートバイを使う必要もない。大都会では、スクーターやオートバイに乗っていたらかえって危険だけの話である。こう考えてくると、要するに私的生活の水準が高まったからといって高度になったとはいえず、社会的整備水準が高まってはじめて高度になるといった側面が十分考えられるからである。

そういう意味で、現在の水準よりも、より高い住居のニーズに即応したもの、あるいはまた住民のニーズをさらに開発していくような社会資本、こういったものの整備は、必ずしもすべてが公共投資でやらなければならないといったものではない。むしろ民間の開発エネルギーを有効に投入することのほうが意味ある投資になる。

この第3の社会的サービスの提供に属するような社会資本、これを新型プロジェクト社会資本投資というふうに呼ぶと、そういった次元のものについては、民間の技術開発意欲や知識の水準が十分に活用されてしかるべきである。ここには、当然のことながら、民間資本が導入され、企業収益性の介入も認めなければならない。そういうことを含めて、民間デベロッパーの問題とか、あるいは受益者負担の問題が出てくる。もちろんその民間デベロッパーの問題、受益者負担の問題が、従来型の社会資本、つまり最低限のミニマムを整備するに必要な社会資本の、公共による投資の怠慢をカバーするための論理が出てくるのでは困る。

III コミュニティ論

今後の開発方式を、以上のように高密度社会を前提に、

しかも社会開発を主力として考えてくるとき、その基礎に置かなければならない論理は、その1つは生活の論理であり、いま1つは生活の体系が維持されているところのコミュニティーの論理である。開発が、従来まで生活論理に立たなかったのは、開発さるべき地域というものを生活の論理から発想していなかったからである。わが国における地域開発も、すでにかなり長い歴史を持っているけれども、「地域開発」といっていたときの「地域」という概念は、一貫してリージョンにすぎなかった。「地域開発」即「リージョナル・デベロップメント」であった。この場合、「リージョン」とは、ある特定のメルクマールによって人為的に設定された地理的範囲にすぎない。ただ設定するメルクマール自体は時代によって変ってきた。たとえば昭和20年代の開発の中心は、特定地域総合開発に代表されるような、いわゆる自然的資源を単位にしたものであった。1本の河川をとり、それにかかわる資源を総合的に開発する。ダムをつくって電力資源を開発し、治山・治水を行い農林水産資源、あるいは地下資源をそれに関連して開発するといったものであった。このように資源を単位にして、物質の量的増大をはかったのが昭和20年代における開発だったとすると、昭和30年代にはいつての工業開発中心の開発は、いわゆる民間投資の投資効率を前提にして、それが有効に発揮しうる範囲を開発地域として設定した。さらにそれが30年代後半の地域格差是正主義の段階になると、民間投資のままに放置していたのでは格差がますます深まるおそれがあるので、民間投資が有効に、動きやすいようにコントロールするため、今度は行政が前面に出てきて、先行条件を行政投資によって行う方式に変った。そのためには拠点を定めて拠点開発方式をとろうとした。新産業都市地域とか、工業整備特別地域とかいう地域設定がそれである。ここではあくまでも行政の投資効率ということを前提にして地域設定が行われたにすぎない。しかも行政だけで済まず、それに政治が介入して、ここも入れろとか、そっちを入れるならこっちも入れろといった形で、やたらに地域が広くなったり、せまくなったりした。こうして行政的指標だけでなく、政治的指標も介入して、ともかく開発地域と称するものが定められた。以上に共通していたのは、開発さるべき地域が、あくまでもリージョンにすぎなかった点である。

ところが、それも山の中や、自然的資源を中心にして行われていたときは、住民とのかかわりあい局所的だったからよかったが、工業開発以降になると、町のど真中で開発が行われるようになった。そうなるといままで

住んでいた人びとの生活に直接かかわってくるわけで、地域のリージョナルな設定と人びとの生活ということとが矛盾することになりかねなくなった。その矛盾がしばしばくぜんとした「地域の発展」という概念でごまかされてしまった。たしかにいまは産業開発中心に開発をすすめているが、工場がたくさんできればやがては地域社会が発展するんだといわれた。「地域が発展する」という場合の「地域」というのはきわめて抽象的概念であるし、ある意味からいって無階層的概念であるから、「地域が発展する」といったときだれも反対する人はいない。ところが地域が発展するということが、すべての人びとの生活がよくなるということとはイコールではない。上から一定のメルクマールによって網をかぶせる。だが網をかぶせられたその地域の中には、人びとのきわめて日常的な生活がある。その中には人びとの悩みもあるし楽しみもある。そういった生き生きとした生活を展開させている人びとのうえに、一方的に、その生活とは別の論理によって地域設定をして、網をかぶせ、「これが開発でございます」、「こうなれば地域が発展いたします」としてきたところに問題があった。開発の企画関係者がよく使うことばで、「はりつける」という表現がある。たしかにマスター・プランと称する地図を何度もぬり直したり、線を引いたりしていると、「はりつける」という気持ちになるかもしれないけれども、しかしはりつけられるそこには、生々しい生きた人間の生活がある。それを上からはりつけるという論理で開発をすすめようとするところに、はじめから生活不在、住民不在になる原因があったといつてよい。

ともかく開発さるべきだったのはリージョンではなかった。本来地域の発展を前提にするならば、それはまさに「コミュニティー」でなければならなかった。つまりコミュニティー・デベロップメントでなければならなかったはずである。コミュニティーというのは、もともと人びとの日常的な生活の共同が生み出す一定の地理的範囲のことである。非常に一般的にいうならば、コミュニティーは、基本的には次の4つの条件によって見出されるものである。

① 生活をする人びとの定着が生み出す地理的な範囲。つまり生活者の集群をいう。コミュニティーの地理的規定、あるいは領土的規定といつてよい。

② しかしながら人びとがただ集まって住んでいればコミュニティーになるかというと、決してそうではない。第2の規定はその人びとが生活上なんらかの形で相互交流をしている点に求められる。つまりコミュニティーは、

人びとの生活上の相互交流の体系でもある。もちろんコミュニティはある特定の生活欲求を充足するために、そのかぎりで人為的につくった集団ではない。形成過程からいうならば、きわめて自然発生的なものであり、同時に不特定多数の生活の欲求を充足する場である。これをコミュニティの相互作用的规定という。

しかしながらコミュニティをコミュニティたらしめている条件は以上の2つだけではなく、むしろ最近のコミュニティの規定はむしろ第3、第4の条件の方にウエイトを置いている。

③ 第3の条件は、上の2つのことがらを結びつける役割、いいかえれば、人びとの生活上の相互連関を一定の地域的範囲で完結せしめている条件、あるいは相互連関をする人びとを一定の地理的範囲内に定住せしめている条件として存在する生活諸資源の体系という点にもとめられる。生活諸資源の中には生活諸施設もあるし、生活諸機関もある。そのほかそういう形状をとらない資源もある。たとえば地域の中小企業者相互の間の情報などという資源もあるかもしれない。ともかく、そういう生活上の諸資源が体系的に存在しているがゆえに、人びとは一定の地理的範囲内で相互連関をしている。

④ 最後の条件は、その人びとが生活上共通の理解や共通の利害関心を持つようになるという事実のなかにもとめられる。またその人びとが共通の関心や利害にたっているのだと考えていることにもとめられる。そのことは彼らが、それを前提として、共通の行動をとり得る可能を持って存在していることでもある。人びとは、日常的にはたしかに個別な、私的な利害や関心によって私的な行動をしているけれども、しかし同じ地理的範囲の中に住み、相互連関をしながら、しかも共通の諸資源を利用して生活欲求を充足しているということの中から、自然に共通の利害も生じ、それに立って、必要とあらば共通の行動をとり得るエネルギーを持つようになる。こうしてコミュニティは最終的には、人びとの意識の体系である。あるいは人びとの行動の体系であるといつてよい。

一般に、コミュニティとは以上のごとくであるが、ここで次のいくつかの点を補足しておきたい。

第1に、今日のようにコミュニティが開放的になってくればくるほど、個人にとって全生活を自足的に充足してくれるような特定のコミュニティというものがあるはずはない。コミュニティは人びとの欲求にしたがって非常に多様的に展開する。ただ人びとの多様な展開の中になんらかの収斂性があり、その収斂していく場をコミュニティととらえるのである。しかし現状におい

てそれがどの範囲に収斂するかという点についての結論が必ずしも出ているわけではない。

第2にコミュニティというものを生活資源の体系としてつかむということは、先に述べたコミュニティ・ミニマムという考え方を立てる前提になる。つまり人びとの地域的生活をより充実したものにするためには、コミュニティの中に一定の最低限度資源の体系が存在しなければならない。見方をかえれば人びとは市民としてコミュニティ・ミニマムを要求する権利を持つ。これを今日の意味の市民権と考えてよいが人びとがそういう権利を持って存在しているとみななければならないのである。国民社会全体のマクロな次元で、社会資本がどれだけ整備されるかというふうにいったとしても、あるいは一定年度までにこれだけ行政的投資をしますというように、行政がみずから義務づけたとしても、それによってだけでは日常的な個別のコミュニティの生活がそれによって完全に保証されたとはいえない。たとえば、老人ホームのような施設が東京都全体として、老人の増加率、そのなかでの施設収容の老人の比率から割り出して、これだけの老人施設を整備しますというふうにみずから義務づけたとしても、たとえば施設のための用地取得の便宜上、三多摩の山の中に片寄って作られるとすれば、それですむかという決してそうではない。つまりコミュニティの中で生きていく人間としての老人のしあわせの問題がある。軽費老人ホームなどの場合、老人が必ずしも寝たきりであるわけではないのであって、老人も人間である以上、一定の娯楽も望むし、あるいはある程度の勤労生活もしたい。そういう老人たちが、必要に応じて公園へ行って遊べるような、あるいは劇場等の文化施設へ行って楽しめるような、また老人の身寄りの人々がいつでも遊びにいった老人をなぐさめたりできるような条件が必要である。つまり一定のコミュニティの範囲内に老人施設が位置づけられていて、はじめてコミュニティ・ミニマムが確保されたということになる。

そこまでおろして考えるならば、コミュニティ・ミニマムの確保という論理をもっと将来考えなければならぬわけで、そのためには当然コミュニティの範囲をどこに置くかという問題を考える必要がでてくる。

第3に、そのミニマムを整備する基準を一体何に置くかということが問題となる。その基準を、前半で述べたような生活体系のAGILRという各側面の欲求に応じて、それぞれを充足するに必要な条件として整備されていなければならないという点に置く。次に、それもミニマムの水準だけではなく、一歩進んだ、より高度な欲求

を充足するに必要なオプティマム・スタンダードに属するような整備水準についても考えなければならないし、もっと高度な生活欲求に応じた整備をも考えなければならない。

さらに第4に述べておかなければならないことは、コミュニティを前提に考えた場合にコミュニティが人びとの意識の体系あるいは行動の体系であるという考え方である。たとえば羽仁五郎の『都市の論理』では、コミュニティという発想ははじめから頭ごなしにやっつけられている。コミュニティというアメリカ社会学的な概念は、住民に幻想を与える以外のなにものでもないとのことであるけれども、しかし内容を読んでも、どうも私どものいってるのとまったく違ったことをいってるわけではない。結論は、上から権力的につくられた行政に依存するような都市というのはけしからんであって、住民の主体的エネルギーが作りあげる住民社会としての都市がほんとうの都市だといっているのである。その点からすればコミュニティという発想もまったく同じことなのであって、ただコミュニティということばを使うかどうかの違いだけのような気もする。マッキーバーも晩年の著作では、いろいろ考えたけれども、現代社会におけるコミュニティというのは最終的には人びとの意識の中にあるのだといっている。彼はそれを「コミュニティ・センチメント」(コミュニティ感情)ということばで呼んでいる。「センチメント」という表現は、日本人の私たちにはあまりピンとこないけれども彼はそのことばに3つの水準のものを入れている。①「われわれ感情」、「われわれ意識」(we-feeling) つまりわれわれは同じコミュニティの一員なのだ、コミュニティの住民なのだという感覚である。②「役割感情」(role feeling)、つまりこの地域社会の中で、1人1人が一定の役割を担っているという意識であり、③「依存感情」「依存意識」(dependent feeling)、それなしには自分たちの生活は成り立ち得ないんだという感情である。

こうしていろいろ生活の共同が行われる領域だといわれても、最終的には、人びとの意識の中にこそコミュ

ニティーがある。そして意識の中にあるかぎりには、必要に応じて、現実の物質的欲求としてたち現われてきたり、いろいろな社会的運動として表現されたりする。ともかくそういうふうなものが現に存在し、あるいは存在させることによって、よりよき生活が充足できるというところにコミュニティという発想が出てきたと考えればよい。

こうして生活からコミュニティ空間をとらえると、3つぐらいのものを想定することができる。

第1は、いわゆる「現実の活動空間」であって、実際に日常的に生産と消費の活動を展開させている空間をいう。これは行動空間調査をやることによってつかまえられるけれども、しかしそれだけでコミュニティが把握できたかというとは必ずしもそうではない。第2に、「施設空間」とでもいってよい空間がある。直接的には「生活への影響空間」といいかえてもよいが、人びとが一定の生活をするのに必要な生活手段やサービスを与えてくれるような生活施設の散らばりの範域である。さらに第3に、人口の「意識空間」と呼んでよいものがある。人びとの意識の中に存在する空間である。

これらは、ときには重なり、ときにはバラバラになって存在しているが、しかし、もし生活を充実するための、住民自身の主体的欲求のエネルギーに対応しながら社会開発を進めていくとすれば、少なくともこういった影響空間と意識空間をオーバーラップさせながら、人びとの持つ生活上の要求を、コミュニティ・ミニマム、あるいはコミュニティ・オプティマム・スタンダードの水準で充足させるという方向で整備していくという発想が必要になってくる。人びとの要求体系、あるいは人びとの行動体系が整えられて、はじめて社会開発が完成する。それらへの準備なしに、ただ一方的に高密度社会が想定されたとしても、それによって生活の高密度がえられることにならない。

地域開発論議の再検討を、以上のように私は考えている。