

# 地域開発政策の論理とその問題点

根 本 和 泰

## 目 次

はじめに

### I 地域開発の概念分析

1. 「地域」という概念の定義
  - (1) 「地域」概念の変遷
  - (2) 「地域」の意味
2. 「開発」という概念の定義

### II 開発過程における社会変動

1. 地域開発の計画与件としての社会変動
2. 社会変動の内容
  - (1) 生産の場における社会変動
  - (2) 生活の場における社会変動

### III 地域開発の目的

1. 目的概念に含まれた福祉志向性と生産志向性
2. 目的概念としての「福祉」の測定方法
  - (1) 世論調査
  - (2) 人口移動効率
  - (3) 生活連関表
  - (4) 総合生活指標

### IV 地域開発の実現過程——開発行政の展開——

1. 開発行政のメカニズム
  - (1) 中央行政における開発行政機構の問題点
  - (2) 開発行政における中央政府と地方自治体の関係
2. 地域開発における地方自治体の役割

おわりに

はじめに

現代の地域開発問題は、経済学、政治学、行政学、社会学等々の各分野

にわたり、しかも単なる地域社会的な規模にとどまらず、さらには国民社会的な規模で展開されており、きわめて広汎な問題領域を含んでいる。

しかも一国内の地域開発は、国際的な後進国開発—開発途上国 (developing country) の開発援助問題とも多くの共通点をもっており、前者の意識で後者の問題を論じたり、後者の方法論を前者に適用したりすることは可能のみならず、むしろ必要であるとさえ言われている。

本稿の目的は、まさにこの地域開発についての基本的なものの考え方、論理構造を自分なりに確立しておこうという点にある。従って本稿はあくまで基礎理論であるため、ある意味では、「むなしさ」がいたるところでつきまどっている。しかも私はこれで地域開発の問題が分ったとは決して思っていないし、むしろ書けば書くほど考えが混乱してきたことをここで卒直に述べておきたい。

本稿の内容構成については、今までの地域開発論にみられるごとく、「何を開発するのか」あるいは「何のために開発するのか」あるいは「開発の手段は何か」といったような目的論、内容論、方法論を第一義的に論じることよりも、むしろ「何を場にして開発は展開されるのか」といった開発の「場」の問題から、「いかなるプロセスで開発を実現するのか」といった開発行政の問題に主眼を置いて考察してみた。

従ってまず第1に、地域開発の展開する「場」である「地域」なる概念の歴史的変遷を背景に、開発の「場」としての「地域」ないし「地域社会」(community)が、その開発過程で、どのような構造と機能とをもつのかを考察した。

そして第2に、「開発」なるものの概念規定を試みたのであるが、ここからさらに三つの問題を提起した。その第1は、「開発」という innovative action の底流にあって、これを与件づけるものは何か、といった地域開発の経済的社会的与件の問題である。これを地域社会に生起する社会変動の問題として把握して考察してみた。その第2は、「開発」という innovative action の向っていく方向ないし目標は何か、という地域開発

の目的の問題である。そして第3は、「開発」という innovative action の主体は何か、という地域開発を実現するプロセスの問題すなわち開発行政のメカニズムの問題である。

## I 地域開発の概念分析

### 1. 「地域」という概念の定義

#### (1) 「地域」概念の変遷

地域開発を論じる場合に、「何を開発するのか」「どのような方法で開発を進めるのか」といった内容や方法について議論するだけでは十分でない。

「何を場にして開発は展開されるのか」といった開発の「場」の問題や開発のプロセスの問題を含めて論じられてはじめて地域開発論はその意義をもつ。そこでまず地域開発の「場」である地域の概念ないし意義について再吟味することからはじめよう。

わが国における「地域」の概念ないし意義は、わが国の地域開発の政策目標の変遷とともに変化している。

わが国の地域開発の政策目標の変遷はだいたい次のように分類される。

第1図



第1表 地域開発の変遷

	A	B	C
啓発期 (終戦—昭25)		復興期	復興期
第一期 (昭25—昭30)	資源開発中心主義の段階		後期
第二期 (昭30—昭35)	工業開発中心主義の段階	集中整備期	
第三期 (昭35—昭40)	地域較差是正主義の段階	地方分散期	成長期
第四期 (昭40—現在)	過密過疎対策の段階		

## 注

Aの分類方法……松原 治郎「日本の社会開発」福村出版

Bの分類方法……佐藤 竺「日本の地域開発」未来社

Cの分類方法……田原 音和「地域社会と社会変動」(中野卓編「現代社会学講座II」所収)有斐閣

第一期の「資源開発中心主義」の段階(昭25—30)では、一本の河川の流域を中心としたような特定地域における電源や石炭などのエネルギー資源の開発がさかに行なわれたが、ここでの「地域」は主として自然的、資源的条件によって設定されたものであり、行政区画については特に考慮されていなかったところから行政単位としての「地域」ではなかつた<sup>(1)</sup>。

従っておのずとこの段階での地方自治体は、開発計画について、完全に受身の立場になっている。また当時は食糧およびエネルギーの不足を解消するという緊急要請に対応して、もっぱら資源開発に汲々としていたため投資効率などということを十分に配慮する余裕もなかつたので経済関連単位としての「地域」であるともいえない。たしかに電源開発などは復興期における日本経済の成長基礎を作った意味では投資効率は大きかつたといえるが、それもあらかじめの十分な予測計算の上でのものではない。いずれにせよこの第一期では、主として自然的、資源的条件によって「地域」設定がなされたのである。

第二期の「工業開発中心」の段階(昭30—昭35)では、国直轄の資源開発方式は後退し、かわって地方別、府県別の地域振興計画が活発に策定されるようになった。このように、一方において地方自治体による地域開発への動きが活発になるとともに、他方において経済の高度成長にともなう重化学工業を中心とする民間企業の地方進出が強力に展開された。従ってこの段階における「地域」とは地方自治体を開発主体とする行政単位としての地域概念と、投資効率によって行動する民間企業の「場」である経済関連単位としての地域概念とが止揚された形で設定されている。そしてこの相矛盾した原理をもつ二つの地域概念を止揚、結合へと導びいた媒介は、この当時、深刻な財政窮乏化にみまわれていた地方自治体とその打開

策として打ち出した工場誘致政策である。

第三期(昭35—昭40)における地域概念は、次の三つの特徴をもつ。その第1はわが国の経済は部門別、規模別、地域別にみてその発展の不均等性は非常に大きくなり、とくに都市と農村、工業地帯と農業地帯との間の経済力の不均等、格差によって発生、拡大した地域別の不均等性は非常に<sup>(3)</sup>激しかった。このことから地域格差の是正ということがさかんに叫ばれたのであるが、そのためには行政による民間企業の再配置が必要であった。ところが行政が完全に私企業をコントロールすることはできない。そこで巨額の行政投資の先行投資による産業基盤整備によって民間資本を誘導するという手段が用いられた。しかもその行政投資の主体は大部分が地方自治体なのである。かくして「地域」は、ここでは大半が地方自治体を投資主体とする「行政」投資であるというところから、あくまで高度に行政的意味あいをもって設定されたものといえよう。第2に、しかし行政投資は無制限かつ効率無視でなし得るものではないことから、限られた範囲での重点的な配分が考慮されねばならない。それと同時に都市のもつ結節機能(nodal function)、管理機能が着目されて、その結果、都市を中核とする「拠点開発方式」が採用されるにいたった。この意味で「地域」は「開発拠点」としての意味を持つことになる。第3に、このような拠点開発方式の意義は、「開発拠点」を結節点(node)としてその開発の波及効果を周縁部に波及させようということにあるところから、「地域」は nodal-region としての意味をもつ。この nodal-region (定訳がない)とは各部分が相互依存的で、しかも分業が財貨およびサービスの交換によって結節されている一定の広がりをもつ範囲、いいかえれば必ず外縁の区域がひとつの中心点——すなわち node——に向っていくような形で広がっている範囲である。この node がまさに新産業都市である。

第四期たる現段階(昭40以降)を特徴づけるのは、いわゆる都市化の進展にともなう経済圏、生活圏の急速な広域化現象であろう。経済発展にともなう社会資本の充実は、地域間相互の連携と交流を促し、地域の広域的な

経済的一体化をもたらすことになり、また交通通信網の発達、都市の外延的な拡大と、都市のもつ経済的、社会的、文化的集積の波及効果を地域の各方面へ広汎に及ぼすことになった。このような地域経済の活動領域の拡大は、地域開発に主体的役割を演ずべき地方自治体に対して、一方に行政需要の拡大を、他方に財政資金の不足をもたらすことになった。なぜならば経済圏、生活圏の拡大が進行すればするほど、地方自治体の負担する開発のための行政投資はますます巨大化し、それも集中的、重点的な効率のよい投資が要請されるようになるからである。このようにして、たとえば自治省の広域市町村圏構想のように基礎的的地方公共団体レベルにおける行政の広域的な処理（広域行政）の必要が叫ばれるようになった。そして行政投資の巨大化が広域行政を必要としたということは、結局、裏返していえば、開発地域がますます広域化したことを意味しよう。つまり「地域」開発が「地方」開発と同義に解されることになる。ところが、その広域「地域」内への公共投資は投資効率の点から集中的、重点的になされねばならず、なお拠点開発方式がとられることになり、具体的には node ともくされる拠点都市に集中的な投資がなされることになる。つまり現段階における地域開発における「地域」は、一方において、それがますます広域に考えられ、範域の発散的傾向がみられるとともに、他方において、node としての拠点都市への取れん傾向がみられるのである。なお node ともくされる拠点都市への開発投資の集中は、昭和40年代の地域開発が、都市の新開発、再開発にその内容の中心を変えていったことと対応する。昭和30年代（第二期、第三期）の地域開発は、道路、港湾、工業用地、工業用水、鉄道など、主として産業基盤の整備を中心に推進された。しかし昭和30年代のこのような産業基盤投資の集中は、昭和40年代になって経済構造の急速な体質変化と同時に、資本と人口の過酷な都市集中をもたらした。過度の都市化は、市街地のスプロール化、地価の高騰、住宅の絶対的不足、生活環境施設の不備、さらには都市公害などの深刻な都市問題を発生させ、公共投資の対象を抜本的な都市改造、新都市建設などの都市開発に集中さ

せることになった。すなわち昭和40年代（第四期）の公共投資は都市開発投資へと性格変化したのである。<sup>(5)</sup>

(1) 昭和25年に国土総合開発法が制定されて四種の計画（全国総合開発計画、都道府県総合開発計画、地方総合開発計画、特定地域総合開発計画）が策定されることになっているが、このうち特定地域総合開発計画がこの第一期（昭26）に策定、実施されたのみで、最上位に格付けされるべき全国総合開発計画は第三期（昭37）に、法律制定以来12年を経過してようやく閣議決定された。この最上位最下位の両計画は、それぞれなんの脈絡もないまま作成されている。さらにブロック別の地方総合開発計画および都道府県総合開発計画にいたっては今なお作成されていない現状である。

この第一期の主要計画である特定地域総合開発計画は、全国22個所の特定地域を指定し、主として多目的ダムの建設により、電源開発、食糧増産、災害防除を目的としたものであり、アメリカのTVAを範とした開発方式である。

(2) 地方別の開発計画としては、議員立法によって東北開発促進法（昭32）、つづいて九州地方開発促進法（昭34）および北陸、中国、四国の三地方開発促進法（昭35）が制定されたが、これらは昭和25年の国土総合開発法にいう地方総合開発計画とは関係がない。なお昭和25年には北海道開発法、昭和31年には首都圏整備法が制定されている。

また国土総合開発法の体系によるものではないが、実質上都道府県総合開発計画にあたるものとしてこの第二期に各都府県は長期計画を策定している。（都府県計画の策定状況については、宮沢弘「新国土計画論」有斐閣、（昭和43年）の37頁、各市の長期計画については、都市センター「新しい都市財政」（昭和42年）39頁を参照）

(3) 昭和38年9月の地域経済問題調査会の答申は、この地域的不均等、格差について次のように述べている。

日本経済の高度成長の結果、経済力は京浜、中京、阪神、さらには瀬戸内海沿岸という、いわゆる太平洋ベルト地帯に極度に不均等集積をなし、このため経済力の地域的不均等は日本経済を、京浜を最先端にしたいに中京阪神さらには瀬戸内へと求心的構造の形成をもたらした。そしてこの「求心的構造は経済力の地域間格差を拡大し、既成大集積地に過密の弊害を発生させた」という。

(4) 自治省の「都道府県別行政投資実績」調査によると都道府県および市町村といった地方自治体が投資主体となっている行政投資額は、昭和33年で全体の80%、昭和38年で75%という大きな比重を占めている。

(5) 拙著「地域開発事業の事業主体」（都市問題61巻5号）65頁

## (2) 「地域」の意味

このように地域開発の政策目標の変遷に対応して「地域」の概念ないし意義は各段階ごとに変化しているが、この「地域」という具体的な「場」で展開された開発の内容は、主として工業化、とくに重化学工業化をめざして、巨額の公共投資によって行政施策として集中的に行なわれたところの産業基盤の整備であった。そして生活環境基盤の整備は劣後の地位におかれ、結局はそのまま放擲されていたのが現状であった。極言すれば地域開発即経済開発、経済開発即地域開発と考えられていたと言い得よう。このような経済開発の偏頗な進展にともなう諸矛盾の激化は二つの方面からその反応をよびおすにいたった。その一つは、この偏頗な経済開発にともなう多くの障害が社会問題化して地域住民の不満にまで膨張し、さらには人間生活の尊重とか、社会改造といったことの国民的要求にまで発展したことである。他の一つは、この社会的障害が経済開発そのものに否定的インパクト (counter-impact) を与えるにいたり、「経済開発を実施する条件を整備し、また経済開発の結果発生する摩擦を除去することなどによって経済開発を有効円滑に進める手段<sup>(1)</sup>」を見い出さざるを得なくなってきたことである。こうして従来から重点的な行政施策として優先されてきた産業基盤の整備＝経済開発ということに加えて生活環境基盤の整備＝社会開発も早急に行なうべきであるという反省がなされ、地域開発における「均衡のとれた経済開発と社会開発」(balanced economic and social development) ということが言われるようになった。

ところが「均衡のとれた経済開発と社会開発」といってもその両者の具体的な均衡関係の理論展開はいまだ不十分であり、しかも新しい概念としての社会開発も、これによって解決が期待される諸々の問題がほとんど人間生活の全分野にわたっているため、どうしても「社会開発」の実態は網羅的かつ不明瞭なものになっている。<sup>(4)</sup>

それではなぜ——経済開発——特に工業開発ということが一方的におし



進められ、地域開発即経済開発、経済開発即地域開発ということになってしまったのだろう。さらには、このような経済開発の偏重に対する反省として社会開発ということがせつかく生れてきたのに、それが相変わらずわけのわからないものに終っており、従ってまた経済開発と社会開発の均衡関係ということについての理論的分析もおろそかにされているのはなぜであろうか。

その理由としてまず第1にあげられることは、地域開発というものが「地域」という具体的な「場」で展開されるのだという点を無視していることである。すなわち地域開発の展開する「場」である「地域」ということなどは問題ではなく、地域開発において最も重要な問題はそれによって国民経済全体がどのように発展するのかということである——といった考え方である。たとえば、「地域開発は少なくとも次のような諸点においてきわだった特徴をもつ限定された開発である。その第1の条件は開発の窮極の目的が一地方あるいは一地域だけの振興、向上にあるのではなくてそれを通じて国家社会全体の繁栄と発展もしくは安定に寄与しようとする意図にみちびかれたものであり、……地域開発は国土の一部分において、なんらかの国家意志を内蔵しつつ展開する国家政策の一種である<sup>(5)</sup>」といった国民経済全体の観点から地域開発を考えようとする場合には、おのずと地域開発はいかなる「場」において展開されるのかといった地獄的観点はどうしても退けられることになる。しかし地域開発は「地域」という具体的な「場」で展開するものであり、しかも地域開発によって開発されるのはその「地域」であるということとを全く否定することは可能であろうか。むしろ、国民経済的観点からの経済合理性ということのみに拘泥したために、経済開発の偏重にもなっているいろいろな矛盾やひずみが発生したのではないだろうか。またこのような考え方に立脚する限り、社会開発ということや「均衡のとれた経済開発と社会開発」ということが重要な問題として認識されることはないとも言えるのではないだろうか。

かくして地域開発ということを考える場合に、国民経済的観点よりも地

域的観点——地域開発は「地域」という具体的な「場」で展開し、その「地域」が地域開発によって開発されるのであるという考え方——をとるべきであると考え。

ところが、たとえ地域開発を地域的観点で把握し、開発の「場」として「地域」という概念を用いても、それが全く異なった二つの意味を含むということが十分に理解されぬまま漠然と用いられていることが多い。すなわち「地域」の意味には、一方に経済指標にもとづく地域生産性の向上を目的とする経済開発の「場」としての「地域」と、他方に地域住民の生活水準ないし福祉水準の向上を目的とする社会開発の「場」としての「地域」の二つが含まれている。すなわち「地域」を地域経済単位としてつかむ場合と、地域住民の生活単位としてつかむ場合の二つである<sup>(6)</sup>。この両者を区別することなく漠然と用いる限り、社会開発の意味はいっこうに明白にされぬまま、ひいては「均衡のとれた経済開発と社会開発」ということの内実もあやふやなままおわってしまうことになる。

このことはたとえば地域開発の政策目標のひとつであった「地域格差の是正」という場合の「格差」の意味内容についてもあてはまる。従来、この「格差」の意味について十分に内容を検討することなくただ漠然と「格差是正」ということが叫ばれてきたのであるが、しかし開発の「場」という観点を考慮すれば、この場合の「格差」の意味は二つあることになる。すなわち、その一つは経済指標にもとづく地域生産性の格差であり、他の一つは地域住民の生活水準ないし福祉水準の格差である。そして前者の意味での格差是正が経済開発であり、後者の意味での格差是正が社会開発であると言えよう。

そこで、このように地域経済単位としての「地域」概念と住民の生活単位としての「地域」概念というように一応の区別をしたうえで、さらにこの二つの概念を包括する意味において「地域社会」(community)という、両地域概念の上位概念をここで提起しておきたい。この「地域社会」とは地域開発における経済開発の「場」であると同時に社会開発の「場」でも

ある。すなわち経済開発と社会開発という二つの意味内容をもつ地域開発というものの展開される「場」がまさにこの「地域社会」であると定義したい。

ところがこのように定義した場合に若干の問題点が生じる。まず第1に、地域経済単位としての「地域」概念と住民の生活単位としての「地域」概念とを止揚してさらに「地域社会」という上位概念を設定したのであるが、この止揚の論理的な過程ないし何を媒介にして止揚したかということの説明がなされねばならない。このことについては地域開発の目的概念の箇所（Ⅲ地域開発の目的）で詳しく論ずることとして、ここではただ次のように言うだけにとどめる。すなわち地域経済単位としての「地域」を「場」として展開される経済開発の目的は「地域生産性の向上」であり、また住民の生活単位としての「地域」を「場」として展開される社会開発の目的は「住民の生活福祉水準の向上」であるが、経済開発に福祉志向性を、社会開発の目的に生産志向性をもたしめることによって両者は止揚、統合されて地域開発の目的が形成される。そしてこのような内容を目的とした地域開発の「場」が「地域社会」なのであると。

次に第2の問題点は、地域開発の「場」としての「地域社会」はどのような構成をなしているかということである。ここで注意しなければならないのは、開発の「場」である「地域」を地域経済単位としてのそれと住民の生活単位としてのそれとに区別し、さらにその上位概念として定義した「地域社会」という概念範疇はすべて地域開発の論理構造を分析するための高度に抽象的な分析用具にすぎない。従って次に論じようとしている「地域社会」の構成といってもそれはあくまでも概念上のモデルとしてのそれであって、我々が日常生活のうちで体験する現実の「地域社会」——事実として実在する「地域社会」——そのものではない。<sup>(7)</sup>

そこで「地域社会」(community)という概念を構成する要素であるが、マッキーパー (R. M. Maciver) は次のようにいう。communityとは人間の共同生活が行なわれる一定の地域 (Area) であり、その基礎は①立

地性 (locality) と②共同体意識 (community sentiment) よりなる<sup>(8)</sup>。またロス (M. G. Ross) は community をその構成員からみて二種類に分ける。その一つは「ある特定の地域に住む住民の全部を意味する」ところの「地理的地域」(geographical community) であり、他の一つは「福祉とか農業とか教育とか宗教とかというような、ある共通の関心を、又は機能をもつ人々の集団を意味する」ところの「機能的地域」(functional community)<sup>(9)</sup> である。マッキーバーとロスの主張はそれぞれ locality と geographical community および Community sentiment と functional community というように対応しているように考えられる。しかし community の基礎としてこの二要素だけでは不十分である。ブラックウェル (G. W. Blackwell) は「community とは、その働きによって、そこに住んでいる人々の大多数がみずから欲求を満しうるような基本的で相互関連的な諸施設が組み合わされている場所であって、その結果として、なにほどこかの一体感が成長し、あたかも実体をもつかのよう<sup>(10)</sup>に共に行動する潜在的能力をも備えるようになるものである」という。ここでは①地理的地域や②共同体意識とともに③生活諸施設の組み合わせによって基礎づけられた生活行動の相互関連性、相互依存性ということが指摘されている。このことは100に近い著作物から community の定義を整理したヒラリー (G. A. Hillery) が指摘しているような、①地域(Area) ②社会的相互作用 (social interaction) ③共通の紐帯 (common-tie)<sup>(11)</sup> ということと一致する。

かくして「地域社会」(community) の概念は次の三つの構成要素から成るものと考えられる。

- ① 人間の共同生活が行なわれている特定の地域であるという地理的領域としての地域。
- ② その地域内における住民の生活行動は相互関連性、相互依存性があり、この地域と生活行動とを結びつけるものは生活諸施設の組み合わせであるという社会的相互作用。

- ⑨ 同一地域内に住み、相互作用をもった生活行動によって生活している住民が自分達は生活上の共通の利害をもって存在しているのだと意識し、しかも皆で共に行動しているという潜在的可能性も含んだところの共同体意識。<sup>(12)</sup>

「地域社会」(community)が地理的地域性、社会的相互作用、共同体意識という三つの構成要素からなるということは、「地域社会」を静態的に分析した結果であるが、これを動態的にみることもできる。つまり「地域社会」も一つの社会体系(social system)である限り、これを機能的にみることも可能なわけである。

文化人類学者である B. マリノフスキー (B. Marinovski) は人間社会が存続するために必要とされる文化的至上命令は次の四つであるという。<sup>(13)</sup>

- ① 道具と消費財からなる文化的装置を生産し、使用し、維持しなければならない。また新しい生産によってそれらを更新しなければならない。
- ② 人間の行動を規制する技術的、慣習的、法的、道徳的規制の体系をつくり、人間の行動を賞罰 (sanction) によって統制しなければならない。
- ③ すべての制度の維持者たる人間的素材を更新、形成、訓練し、部族の伝統の完全な知識を与えなければならない。
- ④ 各制度内部の権限を規定し、それに力を付与し、その命令の実行を強制する手段を供与しなければならない。

従ってマリノフスキーの文化的至上命令を社会体系の機能的要件と言い換えるならば、①は経済的再生産機能、②は社会統制機能、③は教育と種の再生産機能、④は政治行政機能とすることができる。

また T. パーソンズ (T. Parsons) は社会体系の均衡ないし持続がたもたれるために必らずみたされねばならない機能的命令として次の四つをあげる。<sup>(14)</sup>

- ① 価値体系の統合とその制度化を維持すること。(to maintain the integrity of the value system and its institutionalization)

これはさらに文化という通路を通じて制度化された価値を変動させようとする圧力に対抗して体系を安定的にたもとうとする「価値パターンの維持」(latent-pattern maintenance and tension management) と、制度化された役割期待に同調しようとする個人の動機づけをおびやかす「動機づけの緊張」の処理 (motivational tension management) とに分けられる。

- ② 自己完結的な目標の充足ないし達成 (consumatory goal gratification or attainment)
- ③ 目標の状態を達成するという目的にかなうように、環境を統制し適応せしめること。(controlling and adapting the environment for purpose of attaining goal states)
- ④ 体系が有効に機能していくように単位の間関係についてその連帯を維持するという「体系の統合」(system in tegration)。

青井和夫はこのパーソンズの社会体系の四つの機能的要素を要約して次のようにいう、「(③の) 環境適応 (Adaptation of environment) とはある社会が特定の自然的、社会的環境の中で生きのびるために必要な一般的資源 (物的資源、情動的資源) を獲得することであり、(②の) 目標達成 (Goal gratification) とは、それらの資源と成員を動員して、特定の目標を達成することである。これに対して (④の) 体系の統合 (Integration of system) とは、その社会を構成しているところの成員相互間、下位体系相互間を統合調整することであり、(①の) 価値パターンの維持 (Latent-pattern maintenance) とは必要な価値を成員に内面化し、<sup>(15)</sup> これらの内部的緊張を処理することを意味する」と。

そして社会体系に関する機能的分析をなしたマリノフスキーの主張とパーソンズの主張とは次のように対応するものと考え得る。

経済的再生産＝環境適応 (A)

政治行政＝目標達成 (G)

社会統制＝体系統合 (I)

### 教育と種の再生産＝価値パターンの維持（L）

そこで「地域社会」もひとつの社会体系である限り、この四つの機能的要素によって基礎づけられることになり、従って「地域社会」の開発＝地域開発ということもこの四つの機能的要素に対して考えられることになる。つまり①経済的側面（環境をよりよく統制、適応せしめるという側面）②政治的側面（目標達成への方策がたてられるという側面）、③社会的側面（目標に向って統合がはかれるという側面）④教育・文化的側面（新しい成員を生み育て、かれらに社会的価値をうえつづけるという側面）という四つの機能的側面から地域開発ということが考えられるべきである。

そして地理的地域、社会的相互作用、共同体意識という三つの構成要素からなる「地域社会」の開発は、「地域社会」の機能的要素という観点から次の四つの内容をもつものと考えられる。

- ① 環境適応（A）……「地域社会」に潜在する物的、情動的資源を活用して、地域住民の生活が経済的に豊かになるように（具体的には住民の所得水準の向上を目指して）産業基盤の整備をはかること。
- ② 目標達成（G）……地域住民の知識と意欲の向上をはかるとともに、地域住民の自己実現と発言の場をつくり出すこと。
- ③ 体系統合（I）……社会的連帯性の確保と地域住民の相互協力の態勢を整え、一定の目標に向って統合していくように誘導すること。
- ④ 価値パターンの維持（L）……地域住民の生活を支える生活環境施設および生活環境システムといった生活環境基盤について、その整備をはかること。

通常、わが国では、（A）を経済開発、（L）を社会開発と概念規定する場合が多いが、国連などにおいては、（G）（I）（L）を含めて社会開発といい、これを（A）の経済開発と対置してその均衡関係を考えているようである。

- (1) 人口問題審議会「地域開発に関し、人口問題の見地から特に留意すべき事項についての意見」昭和38年8月、（厚生省大臣官房企画室編『住民の生活と新産業

都市』167頁所収)

- (2) わが国で初めて「社会開発」という考え方を取り上げたのは人口問題審議会の昭和38年8月の意見書である。もっとも人口問題審議会はこの前年(昭37)7月に「人口資質向上対策に関する決議」を提出し、その中に「社会開発」という言葉を使っているが、本格的な「社会開発」理念の理論展開はこの昭和38年8月の意見書が初めである。また同じく昭和38年6月には厚生省人口問題研究所が国連社会局の資料を紹介しながら「社会開発に関する諸問題—国連資料による分析」をまとめている。しかしこれは単に国連の考え方を紹介したにとどまりわが国への具体的適用までにはいたっていない。

なお国連において「社会開発」ということが初めて言われ出したのは1961年12月19日の国連総会における「開発10年の決議」(United Nations Development Decade, Resolution Adopted By the General Assembly, 1710 [XVI] 19, Dec., 1961)であろう。(United Nations Development Decade, Proposal for Action, Report of the Secretary-General, 1962 [E/3613]を参照のこと)

- (3) 事実、国連においても両者の相互関係を理論的に分析することは困難であるともみてか、もっぱら経験的、実践的アプローチをなしている。従って国連の場合、ケーススタディが中心となっており、この種の報告書は非常に多い。代表的なケーススタディとしては、United Nations, Planning for Balanced Social and Economic Development, six country case studies, prepared by the Department of Economic & Social Affairs. (E/CN. 5/346/Rev. 1, ST/SOA/56), New York, 1964.
- (4) 社会開発について取り扱った政府、各諮問機関の報告、答申、意見は次のようである。

昭38. 8 人口問題審議会

「地域開発に関し、人口問題の見地から特に留意すべき事項」についての意見

昭38. 9 地域経済問題調査会

「経済の高度成長を維持しつつ、各地域相互間に均衡のとれた経済の発展を実現するための総合的かつ基本的方策」に関する答申

昭38. 12 厚生省

新産業都市関係道県 社会開発セミナー

(厚生省大臣官房企画室編「住民の生活と新産業都市」大蔵省印刷局、昭39所収)

昭39. 8 厚生省

厚生行政の課題



- 昭39. 12 経済企画庁  
           社会開発の基本構想について
- 昭40. 7 社会開発懇談会  
           中間報告
- 昭41. 11 国民生活審議会  
           「将来における望ましい生活の内容とその実現のための基本的政策」  
           に関する答申
- 昭42. 3 経済企画庁  
           経済社会発展計画——40年代への挑戦
- 昭42. 10 経済審議会地域部会  
           「高密度経済社会への地域課題」報告
- 昭44. 4 経済企画庁  
           新全国総合開発計画

たとえば経済企画庁「社会開発の基本構想」においては、社会開発を経済開発との併置概念として扱いつつも、その積極的概念規定は困難であるとしている。すなわち「社会開発という言葉は、しばしばそれと対置してあげられる経済開発という言葉と同様に理論的であるよりもむしろ政治的、実践的な言葉である。強いて言うならば、社会開発とは生活を豊かにすることであり、福祉を向上させることである。」そして「社会的といい、経済的というとき、実際問題として明確な区別をすることは困難である」と言う。

また社会開発懇談会中間報告にいたっては、佐藤首相の私的諮問機関ということもあって、その内容は全く政治的スローガン化しており、総括的、常識的な範囲にとどまっている。しかしそれでも「社会開発のような著しく複合的で総合を要する政策の場合には方法論の重要性は特に大きい」として「社会開発の推進について」という一節を設けて実施の方法を列挙していることは注目してよい。

このように社会開発は政治的、実践的なものであるという認識に立つ限り、それはおのずと複合的、総合的というよりも総花的、網羅的なものとなり、従ってわけの分らない不明瞭なものとならざるを得ない。

- (5) 穴戸寿雄「地域開発の歴史的変遷」(土屋清監修「日本の地域開発」総合政策研究会 昭和38年) 35頁
- (6) 地域経済単位としての「地域」とは、生産が空間的に自己完結し、生産物が消費に向けて流通しおわる空間領域であり、その構成は、産業的に特化した異なる生活地域に展開される社会的分業、特に商品流通の仕方と労働者の生活地域間の移動の仕方によって規定される。一方、生活単位としての「地域」とは、就業、消費による直接的、定常的な生活過程の完結する空間領域であって、各生活地域は、経済単位としての地域のサブシステムを構成する。そして上位システムで

ある生産経済単位としての地域と下位システムである生活単位としての地域とを結合する媒介は、労働力の需給である。(国民生活研究所「地域経済の発展と地域住民の生活圏に関する研究」昭和42年 7～8頁)

- (7) すなわち、「地域社会」の概念の理想化的な観念と、その現実把握的側面としての「地域社会」(ある特定の「地域」の範囲において研究の対象として取り上げた社会)とは区別して用いるべきであると考え。なぜならば、このような「地域社会」の組織化の企図は、対象となっている現実に直接向けられているのではなく、純粹に、理論の組織化に向けられているからである。(中野卓編「地域生活の社会学」現代社会学講座第2巻、有斐閣 昭和42年、17—19頁)

従って、現実把握的側面としての「地域社会」は、外部環境の変化と共に多様な変化を示めずオープンシステムであるが、理想化的な観念として描かれる「地域社会」は、外部環境の変化とは無関係に自己完結するクローズドシステムにならざるを得ない。

- (8) R. M. Maciver, *Community*, 1917, pp. 32.
- (9) M. G. Ross, *Community Organization, Theory and Principles*, 1955, 岡村重夫訳「コミュニティ・オーガニゼーション、理論と原則」全社協 昭和38年、52—53頁
- (10) G. W. Blackwell, "A Theoretical Framework for Sociological Research in Community Organization," *Social Forces*, Vol. 33 1954, pp. 58.
- (11) G. A. Hillery, "Definition of Community: Areas of Agreement," *Rural Sociology*, Vol. 20, 1955, pp. 194—204.
- (12) マッキーバーはこの共同体意識 (Community Sentiment) をさらに三段階に分ける。(R. M. MacIver, op. cit)
- ① We-feeling (我々意識)……自分達は同一地域に居住し、相互作用性をもった生活行動によって生活しているのであるという意識。
  - ② Role-feeling (役割意識)……この共同体 (Community) の中で自分が務めるべき役割、果たすべき機能は何か、あるいはこの共同体の中で、自分はそのような利害をうるのか、といった意識。
  - ③ Depending-feeling (依存意識)……地域 (Community) に対する愛着や誇りといった感情的 (esthetic) な意識。
- (13) B. マリクフスキー著、姫岡勤、上子武次訳「文化の科学的理論」岩波書店 昭和33年、141頁
- (14) T. Parsons & N. J. Smelser, *Economy and Society*, 1956, pp. 16—20 富永健一訳「経済と社会」岩波書店 昭和43年、26—31頁、なお T. Parsons, *Working Papers in the Theory of Action*, 1953, pp. 242—245 を参照のこと。

(45) 青井和夫「社会開発論の構想」(福武直編『地域開発の構想と現実』Ⅲ 東大出版会 昭和44年 所収) 271—276頁。なお富永健一「社会開発のための基礎理論」(『中央公論』昭和40年3月号) 72頁以下も参照。

## 2. 「開発」という概念の定義

地域開発という概念を分析しようという意図のもとに、今までのところ、まず開発の「場」である「地域」(community)の概念規定を試みてきた。次に必要なのは「開発」(development)という概念の定義である。

これについては、まず二人の社会学者の定義を紹介しよう。すなわち「開発とは物的資源なり、生産力なり、人間能力なりを積極的に発見し、育成し、発展させる施策、しかも社会の特性に応じて、その合理的な展開を効果的に誘導援助し、さらに将来に向けての可能性を最大限に発見せしめるような施策をいう。しかもそれらを自然のままの放任ではなくて、そしてまた単なる思いつきでもなくて、社会の起り得べき変動を事前に予測し、将来に向けて明確な計画にもとづいた効果的な投資の形で、公共的に行なう必要がある<sup>(1)</sup>」といい、また「開発には①積極性②事前性③計画性④公共性⑤投資性という五つの意味内容が含まれているように思われる。それは単なるルーティン・ワークではない。また問題が発生してから後に、それをつくろうための事後的な救済策でもない。人間能力なり物的資源なりを積極的に発見し、育成し、発展させる施策である。従ってそれらの背後には思いつきや放任ではなく、明確なプランに基づいた計画性がなければならず、一部の層、職業、性、年齢だけでなく、社会または地域社会全体のためであるという暗黙の前提があるように思われる<sup>(2)</sup>」ともいう。

そこで概念としての「開発」とは、いかなる属性によって規定されることになるのだろうか。まず経験的な観点から、多くの人が重要性を付与するだろうと思われるいくつかの特性項目をあげると次のようになる。

第1に「開発」(development)を「発展」といわないのは、それがある客観的な事態を実現するための、ある一定の行動(action)をいうからで

あって、状態 (situation) を示すものではないからである。

第2に「開発」という概念はある矛盾——たとえば地域格差、過密、過疎など——を解決するために生れてきたものであり、逆にいうならば、そういう解決すべき問題点、矛盾があるからこそ生れてきた概念である。すなわちそういった矛盾ないし問題点を解決しなければならないという社会的ニーズに応えるべく登場するのが「開発」である。従ってこの社会的ニーズが、「開発」を達成するために向けられる努力に刺激 (incentive) を与えることによって、「開発」は現実の行動に移される。たとえば所得水準の上昇は、自由時間の増大や大量消費の傾向とあいまって新しい開発需要を拡大するであろうし、また道路、環境施設、教育サービス等の社会的消費手段の不足にともなうそれらの充足への欲求は、「開発」を実際に起させる大きな誘因となる。

第3に「開発」が現実の行動としてなされるためには、ニーズのみならずそれだけの開発能力が必要である。「開発」がどの程度の効果をあげるかは、その能力如何にかかっている。この開発能力は、その地域の所有する人的資源知識情報量、物的資源等のストックと、これらの開発資源をユーティライズできる民力水準の両者によって規定される。

第4に「開発」という場合にその前提として社会ないし国家における変動 (social change) という一般現象が考えられている。この社会変動を制御 (control) したり、管理 (manage) したりするのが「開発」といえるのではないだろうか。

第5に「開発」はまたある困難に直面した場合に、これをなんとかして打開していこうという革新 (innovation) の意味も含んでいる。すなわちある行きつまりをなんとか工夫して打開 (innovate) していこうというときに、これを「開発」という概念で把握できる。

第6に「開発」には企業とか民間団体、あるいは住民の参加協力 (participation) ということが必要不可欠である。というのは、その地域社会には既存の住民の日常的な生活行動が作りあげた伝統や慣習が生きてい

るのであり、さらにはいろいろな社会的資源（施設、機関、集団）も存在しているからであり、これらを見捨て「開発」を企画することは単にこれらのもつエネルギーを無駄にしているだけではなく、「開発」そのものが不成功に終ることになる。

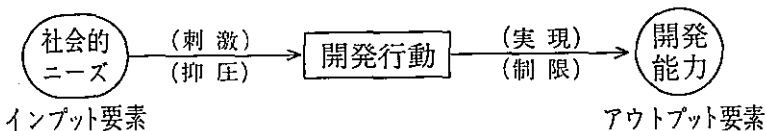
第7として、一般に「開発」は行政施策として事前に綿密に立てられた長期計画のもとに公共投資の形で行なわれる。ここで特に重要なのは総合計画の策定過程と開発事業の実施過程のメカニズムである。

このように「開発」という概念を規定する属性として、いくつかの項目があげられるが、このような経験的洞察から得られる一般化にもとづいて「開発」概念を定義すると、「開発」とは地域の中に潜在している経済的価値および社会的価値を計画的に顕在化し、さらにはそれらのある一定の目標に向けて計画的にシステム化するという革新的行動(innovative action)である、と言い得よう。

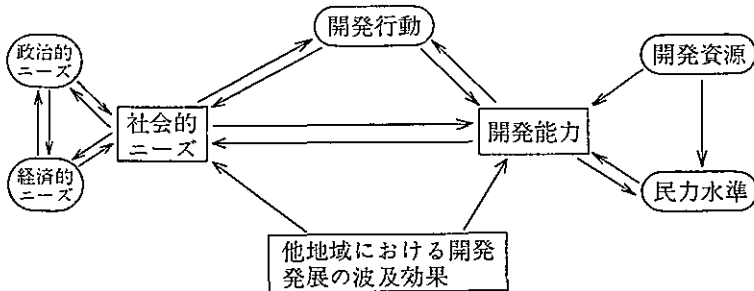
しかしこのような抽象的定義には、説明を要するいくつかの問題点が含まれている。

第1に、地域に潜在している経済的および社会的価値すなわちポテンシャルとは何かである。これはまさに開発行動をプッシュし、プルするところの社会的ニーズと開発能力の問題である。開発行動は社会的ニーズという刺激ないし誘因(incentive)がインプットされることによって惹き起され、その開発行動のアウトプットとしての効果の程度は、地域の開発能力によって規定される。従って開発行動のインプット要素として社会的ニーズがあり、アウトプット要素として開発能力がある(第2図、第3図)。地域のもつ経済的、社会的ポテンシャルとは、まさに開発行動をインプット、アウトプットの両面で規定してくる社会的ニーズと開発能力の大きさをい

第2図



第4図



う。すなわちポテンシャルは、開発行動の可能性ないし客観的な開発適性を示めすものである。

第2に、潜在している価値（ポテンシャル）の顕在化およびシステム化という行動（action）を与件づけるものは何かということである。換言すると、「開発」という行き詰まり打開的（innovative）な行動（action）の底流にあって、計画の経済的社会的与件となるものは何かということである。これこそまさにその地域社会に生起する社会変動（social change）であると考えるのであるがこれについては次の「Ⅱ開発過程における社会変動」の章で詳しく理論展開してみたいと思う。

第3に、顕在化ないし統合という一連の「開発」行動はある一定の目標に向って方向づけがなされているのであるが、その目標とは何なのかということである。すなわち地域開発の究極の目標ないし理念の問題であるが、これを「Ⅲ地域開発の目的」と題してあらためて考えてみたい。

第4に、顕在化ないし統合という行為、言い換えれば「開発」という行動は現実の施策としてどのように行なわれているかということである。一般に「開発」は行政施策として、行政計画——それは総合的かつ長期的な計画でなければならない——のもとに公共投資を主要な手段として行なわれる。しかもその主体者は行政主体であるが、しかし企業や民間団体あるいは住民の積極的な参加協力（participation）を本質的に必要不可欠のものとしている。すなわちここで問題とされるのは、誰がどのような計画

をどのように策定すべきか、そして誰がどのようにその計画を実施するかという、開発主体を中心とする開発行政のメカニズムの問題である。これを「IV地域開発の実現過程」の章で「開発行政の展開」という副題をつけて詳しく論じてみたい。

従って以下の章において取りあげられるべき問題点をまとめてみると、第1に「開発」という innovative action 与件づけるものは何か、第2に「開発」という innovative action の向っていくべき方向ないし目標は何か、第3にこのような innovative action をなす主体は何かということになる。

- (1) 松原治郎「日本の社会開発」福村出版 昭和43年、177頁「社会開発と社会教育」(『社会教育』昭和40年11月号、9頁)。
- (2) 青井和夫、上掲書、267頁、「社会開発の問題」(『自治研究』昭和39年11月号)
- (3) 自治省行政局振興課「地域社会の変動に対応する市町村行政のあり方に関する調査研究報告書」昭和43年3月、国土計画協会、15頁
- (4) 自治省行政局振興課「市町村計画策定方法研究報告」昭和41年3月、国土計画協会、28—46頁

## II 開発過程における社会変動

### 1. 地域開発のモチベーションとしての社会変動

地域開発とは、地域社会 (community) の中に潜在している経済的価値および社会的価値を計画的に顕在化し、さらにはそれらがある一定の目標に向けて計画的に統合するという革新的行動 (innovative action) であり、この innovative action は地域社会を「場」として展開される——というのがこれまでの論旨であった。

それでは、この innovative action の経済的社会的与件は何か、すなわちどんな計画与件にもとづいて「開発」は推進されるのか——これがこの章において取りあげようとしている問題である。

ある既存の地域社会にひとつの強烈なインパクトが与えられると、その後進的な地域社会構造はきわめて急激に、高度に「近代化」された地域社

会構造へと変革していく。そしてこの急激な変革にともなって、地域社会の中に物質的、精神的な混乱や不適応現象がひき起される。この一連の過程を社会変動 (social change) という。そしてこの社会変動には病理的なものと生理的なものとが考えられ、病理的な社会変動は事前的に予防せられ、また事後的に矯正されねばならないし、生理的な社会変動は、なお将来に向けて適正な方向づけがなされねばならない。ここに社会変動のコントロールが必要となる。そしてこの適正なコントロールを欠いた場合に、地域社会の中にひき起される物質的、精神的な混乱と摩擦はますます激化することになろう。いずれにせよ、この社会変動をコントロールする必要があるということ、このことがまさに「開発」行動の計画と件となっているのである。

それでは地域社会の後進的、前近代的な社会構造を急速に変革せしめた最初のインパクトは何であろうか。それは、高度に機械化された生産工程をもつ第2次産業 (工業とくに製造業) の大規模な進出にともなう地域社会の工業化 (industrialization) である。

この工業化とは「ビジネスとして生まれ、自由な労働と自由な市場とを前提としているところの、機械化された工場生産の出現<sup>(2)</sup>」のプロセスを言うが、この工業化はあまりにも急激かつ放縦に展開されることが多い。この場合に地域社会に潜在している経済的価値はアンバランスなまま顕在化することになる。具体的に言えば、地域産業構造の不均等発展とその生産性および所得のアンバランスが発生するのである。この地域経済のアンバランス——見方を変えていえば地域社会に潜在している経済的価値のアンバランスな顕在化——を是正して計画的に適正に統合することが経済開発の本来の内容である。

ところがこのような工業化は地域社会の経済体系に対するインパクトのみならずもっと一般的に社会体系に対しても強烈なインパクトを及ぼす。工業化による地域社会の経済体系に対するインパクトはあくまで特殊であるが、やがてこれが地域社会体系に対するインパクトとしてどうしても



一般的、全体的なものへと波及、拡大していかざるを得ないのである。この社会体系に対するインパクトは地域社会の社会構造そのものを大きく変動させるのであるが、この過程で物質的、精神的な混乱、不適応現象が生じるのである。そしてこれらの混乱、不適応現象を適正にコントロールしようというのが——すなわち地域社会の社会的な潜在価値を計画的に適正に顕在化、統合しようというのがまさに社会開発なのである。この社会開発によって地域社会はより高度に近代化されて、地域社会の成長、発展が果されるのであるが、これは取りも直さず経済開発を実施する基盤を整備し、また経済開発の結果発生する摩擦を除去したことになるため、より近代化された段階における地域社会の経済開発を有効かつ円滑に促ながすことになる。かくして「経済成長（経済開発）は社会の成長（社会開発）のための基礎的な準備段階であり、社会の成長（社会開発）はさらにまた次の段階における経済の成長（経済開発）を促がす<sup>(3)</sup>」という循環的、相互依存的な関係が成立する。従って工業化による急激な社会構造の変革＝社会変動は、社会開発そのものの展開を与件づけるものではあるが、さらには経済開発をもその底流にあって与件づけるものともなっているのである。

(1) ここにいう「近代化」の意味は、富永健一の「近代化」概念の分類によれば第三分類に属し、一般的に「近代ならざるもの」から「近代」へという漸次的移行過程を指示し、従ってまた「近代化社会」の対概念はたとえば封建制というような特定のものではなくて、「前近代化社会」という不特定のものである。（富永健一「社会変動の理論」岩波書店 昭和42年、175頁）

(2) 富永健一「社会変動の理論」195頁。工業化は普通第2次産業、特に工業における産業化を言うのであるが、これには三つの限定条件が付けられている。その一に営利ないしビジネスとして営まれていること、その二に自由な労働と自由な市場との存在を前提にすること、その三に生産過程が機械化されていること——この三条件である。そしてこの三条件を厳格に満たし得ているのは、現在のところでは工業とくに製造業だけであるという。

(3) 富永健一「社会開発のための基礎理論」（『中央公論』昭和40年3月号）70頁

## 2. 社会変動の内容

### (1) 生産の場における社会変動

地域開発の計画与件としての社会変動の具体的内容については、生産の場における社会変動と生活の場における社会変動との両側面から考察でき<sup>(1)</sup>る。

まず生産の場における社会変動は重化学工業を主体とする大企業優先の工業化によって、地域の農業・漁業とその他の中小地場産業の成立基盤が動揺、破壊せしめられ、地域の人口構造、階層構造、就業構造に大きな変化が生じるという形であられる。

第1に、就業構造の変化について考察すると、大工業中心の工業開発が急速に進むと、当然地域の労働需要は急速に伸びる。したがって零細で生産力の低い、また余剰労働力の残存している第1次産業は、大量の労働力を要する第2次・第3次産業によってその労働を吸引されると共に、それが労働賃金の安い若年労働力に集中するため、第1次産業はますます労働力が不足し、その結果、生産力の低下、収益性の減少をきたす。それがさらに、第1次産業からの労働力の離脱に拍車をかけるという悪循環を繰り返す。さらに第1次産業のみならず、第2次、第3次の零細な地場産業も、生産性の高い資本の圧迫を受けて、その成立基盤はますます悪化していく。

第2に、人口構造の面では、地域開発による労働人口の増大と交通機関の発達によって、人口増加の速度と規模は急速に大となり、また若年労働力の需要は増加する反面、中高年労働力の需要は停滞するために、年齢構成においても、まず、流動性の高い若年層が増加し、しだいに幼少年、中高年、老年層の順で増加する。産業別人口についても、当然、第2次・第3次産業に就業する人口が増加するし、職業別人口もより複雑な構成をもつようになる。

第3に、階層構造においては、大資本の導入によって、従来の零細、中小企業層は縮小、消滅し、一方大量の農漁民層が賃金労働者層に転落する。賃金労働者層が拡大してくると、それはしだいに安定的賃金労働者層と不安定的、賃金労働者層に分離し後者はやがて低所得者層、要保護者層として底辺に沈没してくる。

(1) このように生産の場（生産空間）と生活の場（生活空間）とを分けて考察したのは、両者が明らかに矛盾、競合する本質をもっているからである。まず第1に空間の変化の速度差の違いである。工業生産においては技術革新は急速に進行し、それは生産空間の立地や規模、形態を加速度的に早いサイクルで変貌させるが、人間の生活空間においてははかばかに生活様式の革新がすすむとしてもそれはより大きな慣性力をもってゆるやかに変化する。第2は環境の質的相違である。生物的存在としての人間が生命や健康を維持していくための環境の巾は限られているが、生産空間はエネルギー源の転換や情報処理技術の革新、新しい原料と加工方法の開発などにみられるように環境の物理、化学的变化が急速に生じ、人間の生物的適応力とは無関係に進行する。（日本都市学会編「地域開発理論と地方都市」東京書店 昭和44年6月、21頁）

## (2) 生活の場における変動

次に生活の場における社会変動は「都市化」(Urbanization)の現象としてとらえることができる。「都市化」の概念規定は、それを考察する立場や視点によって違いがあり、たとえば地理学では「都市化とは集落または地域において都市的な諸要素が漸次拡大する過程である<sup>(1)</sup>」と規定しており、人口学の分野では、都市化とは「ある地域社会が生産力の発展によって蓄積された資本によって近代的な生産様式を進展させる現象であり、工業化を主体的な原動力として、生産、流通、消費の各活動分野の担い手となる労働人口が国の経済発展に対応した形で吸収され、人口の集積が進行する状態をいう<sup>(2)</sup>」と規定されている。前者は「都市居住者の思考様式、生活様式の社会的、内容的変化の状況<sup>(3)</sup>」を意味し、後者は「都市環境の物理的、形態的变化の状況<sup>(4)</sup>」を意味する。換言すれば、前者は「都市的生活様式、社会関係などの生成、拡大、浸透という社会過程としての都市化<sup>(5)</sup>」であり、後者は「都市人口の増大といったデモグラフィック（人口学的）な過程としての都市化<sup>(6)</sup>」である。従って学者によっては、前者の都市的生活様式の浸透過程を「都市主義」と称し、後者の人口都市集住過程を「狭義の都市化<sup>(7)</sup>」として区別している者もいる。

いずれにせよ「都市化」は地域社会の開発過程に生起する社会変動の一態様として考察できる。すなわち「わが国の場合、集積と都市化について

先導的な役割を果たしてきたものは工業的集積（＝工業化）であった<sup>(8)</sup>が、この工業化は「資本、労働力などの生産要素の地域的移動をもたらし、特定の局所にそれらを集積、集中し、生産、流通、消費活動の中心的な場所としての都市を形成する<sup>(9)</sup>」にいたったのである。

開発過程における「都市化」という社会変動は生活の場としての地域社会にどのような影響を与えるのであろうか。

まず、人口の都市集住というデモグラフィックな過程としての「都市化」においては、従来の地域社会は機能的、構造的な変化をきたし、そこにおける生活の性質も多様化、多元化する。

第1には、工業化にともなう「都市化」という現象を必然の傾向としてむしろ第1次的に是認し、そこから発生する物理的病理現象（産業公害、交通マヒ、住宅不足など）や社会的病理現象（少年非行、犯罪、麻薬中毒、自殺、売春など）の除去、予防については、第1次的なもののためには止むを得ずとして第2次的な位置においてやることである。たとえば住民にとって産業発展による増収、夫婦共働きによる収入増加、スピーディーな交通機関の発達、文明的消費財の購入、レジャーなどが第1次的に重要であって、このためには公害も、カギっ子も、あるいは長い通勤時間や危険な交通ラッシュもある程度は止むを得ない事態として受容する——といったことである。この場合に問題なのは、個人的あるいは家庭的な必要が第1次的に重視され、地域社会としての必要は第2次的なものとして受けとめることである。しかも第2次的にしか是認されないこの地域社会の必要も結局は個人や個々の家庭の次元の問題として、うやむやのうちに消え去ってしまう。こういう状況の場合には、いかに住民参加を中心とする公的および民間の協力による地域活動が展開しても、空転するか、または結果的にみて無意味な運動が恣意的に展開されるにすぎない。従って「都市化」の第1の影響としては、地域社会が個人的、家庭的に分解して崩壊してしまうということである。

次に第2に、「都市化」によって、地域社会も性格的にみて、いくつか

の類型に再編成されつつあるということである。たとえば大都市、大都市郊外、新興地方都市、停滞地方都市、農山漁村のそれぞれの地域社会において、次元の異なった問題が生じてくる。大都市では過密の弊害が叫ばれる一方、農山漁村では過疎の弊害が叫ばれているのは、「都市化」によって地域社会の生活が多様化していることを示す。大都市の過密化は必然的に郊外地域に無秩序な住宅建設、不法建築を増加させ、人口急増にもかかわらず周辺中小都市は財政的に追いつけず、保育所、小中学校、道路、上下水道などの住民生活に最も基本的な公共施設すら作れないでいる。また大都市の核心部は不法アパート群の急増で新しいスラム街が形成されつつあり、上下水道などの生活環境施設の立ち遅れ、道路交通の混雑、交通事故、通勤通学難、大気汚染、水質汚濁、騒音などの公害の発生といったことが問題となっている。ところが今度は逆に農山村においては人口が激減し、年令構成が老齢化し、そのために防災、交通、教育、保健医療などの地域社会の基礎的条件の維持すら困難になっている。このように「都市化」は地域社会をその性格によって類型化すると共に、各類型ごとにそれぞれ異質の問題を発生させている。

次に「都市化」のもうひとつの側面、都市的生活様式の浸透過程としての「都市化」による地域社会の生活の場に対する影響は次のような三点になる。

第1に、「都市化」は都市住民の家族生活を大きく変化させた。すなわち都市の家族においては家父長的家族制度が崩壊して、核家族化、家族構成員の少人数化が進行し、この結果、老人問題、児童問題などについても今までとは異なった新しい問題を投げかけている。

第2に、都市化にともなって、資本主義の高度化、急速な技術革新は生産、流通機構を一変させて大量生産、大量宣伝、大量販売、大量消費を出現せしめたが、これによって人々の生活様式は画一化、均一化するとともに、マスコミュニケーションの発達は一々の人々の思考様式までも画一的、受身的なものにしてしまった。

第3に、「都市化」は住民の間の相互認知関係を稀薄にして匿名性を濃

厚にする。こうして居住地はいっそう無組織的な人々の集合体という性格を濃くし、その結果、ますます地域的共同体の結合意識は衰微、崩壊していった。

- (1), (2) 木内信蔵他編「日本の都市化」古今書院 昭和39年, 19頁, 21頁
- (3), (4) 大藪寿一「都市化と社会福祉」(『月刊福祉』50巻8号) 34頁
- (5), (6) 倉沢 進「日本の都市社会」福村出版 昭和43年, 26頁
- (7) 富永健一「社会変動の理論」185—191頁
- (8), (9) 地域経済問題調査会編「地域経済問題と対策」25頁

### Ⅲ 地域開発の目的

#### 1. 目的概念に含まれた福祉志向性と生産志向性

地域社会 (community) を「場」として展開する「開発」という一連の innovative action の向っていくべき方向ないし目標は何であろうか、すなわち地域開発の究極の目標ないし目的は何であろうか——これがここでとり上げらるべき重要課題である。

地域開発に関する政府関係諮問機関の、これについての見解は次のようである。

#### ◎昭和38年8月, 人口問題審議会の意見

「福祉国家建設の見地から地域開発の理念ないし究極の目標は、人口すなわち国民あるいは地域住民の真の福祉の向上にあるという点である。」

#### ◎昭和38年9月, 地域経済問題調査会の答申

「今日の地域開発の理念は、非貨幣的福祉を含む地域住民の福祉を向上させることでなければならない。」

#### ◎昭和42年10月, 経済審議会地域部会の報告

「地域政策の終極的な目標が地域住民の福祉の向上にあることはいうまでもない。」

いずれの見解も地域開発の目的は「地域住民の福祉の向上」であることを謳っている。

しかも、この場合の「福祉」は住民個人の生活福祉の向上のみならず、むしろ個人としての人間を超えた社会全体の福祉向上の意味が含まれていることに注意すべきである。そうでなければ「開発」ということの特性としてその公共性をいうことはできなくなる。「開発」は——地域社会を「場」として展開する地域開発に限らず、国民経済的観点で展開する国土開発ということも含めて「開発」は——個人の福祉向上のみならず、それをも含めた社会全体の福祉向上のためになされるべきである。従ってこれを地域開発に限って言うならば、地域開発の目的は単に地域住民個人の福祉向上のみならず、地域社会全体の福祉向上をめざすものでなければならない。このことは当然のことのようであるが、現今の都市化の進展にともなう生活単位の個人化、原子化および地域社会の無組織化ないし崩壊ということを考えるならば、再度の確認をなすべきものとする。

このような「福祉の向上」という目的概念の設定の背景には、現代国家における国家観の変遷がある。すなわち個人の生活福祉の向上は個人の努力によって達成すべきであるという夜警国家観から、国家が個人の生活福祉のために積極的に働きかけ、さらには社会全体の福祉向上へと積極的に誘導していこうとする福祉国家観へと変化したことである。夜警国家においては、国家は個人の生活行為に干渉すべきではなく、むしろ個人の生活行為が行なわれやすいように公共の秩序、治安の維持に努めれば十分であるとされてきた。しかし現代の福祉国家は、公的行政によって個人生活（法人企業の経済活動も含む）を積極的に助長するという重要な役割をもっているが、それも究極的には個人を超えた社会全体の福祉向上のためなのである。「開発」の目的概念に公共性を根底とする「福祉の向上」ということが掲げられるのは、このような福祉国家の理念がその背後に存在しているからである。

しかしこのような「福祉の向上」という、現代福祉国家観を背景として設定された地域開発の目的概念は実は二つの意味を含む。その一つは「経済指標にもとづく地域生産性の向上」ということであり、他の一つは「地

域住民の生活水準ないし福祉水準の向上」ということである。そして前者の「地域生産性の向上」ということは地域開発における経済開発の目的概念であり、後者の「地域住民の生活福祉水準の向上」ということは地域開発における社会開発の目的概念であると言える。

それでは経済開発の目的である「地域生産性の向上」と社会開発の目的である「地域住民の生活水準の向上」というこの二つの対立的な目的概念はどのような論理過程を経て「福祉の向上」という地域開発——経済開発と社会開発とを含めた意味での地域開発——の目的概念へ止揚、結合されていくのであろうか。

それは一方において経済面での生産向上のプログラムである経済開発に対して、経済開発も究極的には国民ないし住民の生活福祉の向上を目的とするといった「福祉志向性」(welfare-oriented)を付加せしめ、他方において社会面での生活向上のプログラムである社会開発に対して、社会開発も最終的には生産向上につながるべきであるとか、社会開発は経済開発の先行条件を整備し、その阻害要因を除去するためのものであるといった「生産志向性」(production-oriented)を含ましめるといった論理である。

「生産性の向上」を目的とする経済開発に福祉志向性を含ましめる論理過程をさらに分析すると、国家的行政施策として巨大な公共投資をもっぱら産業基盤整備のために集中することによって、経済はより高度に成長する。経済の高度成長は一方では所得水準を向上せしめると共に、他方では財政も強化されて生活環境基盤も改良される。従って全般的に住民の生活水準は向上する——といった論法からなっている。

しかしこのような産業基盤の整備→経済の高度成長→所得水準の向上と生活環境の改善→生活福祉水準の向上といった論理過程はいくつかの問題点を含む。

まず第1に、公共投資を産業基盤整備に集中することによって地域の産業振興が図られ、これによって地方財政の強化がなされて、必然的に生活



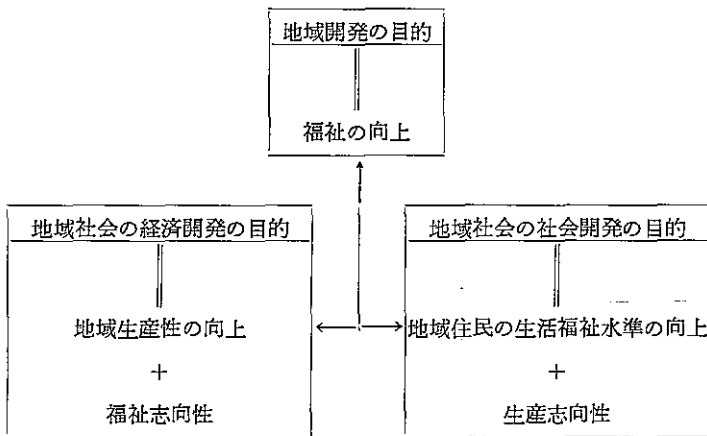
環境基盤の整備も伸びるというオプティミスティックな見方である。これは二重の錯誤をおかしている。その一つは、産業基盤整備のための公共投資の基本的役割は、社会資本<sup>(1)</sup>として、民間の経済行動の下部を構成するインフラストラクチュアとなるというものであって、開発投資としての公共投資は民間投資の効率を発揮させるための間接的、補完的な役割をになりにすぎず、巨額の開発投資の大宗はあくまで民間投資であるということが十分に認識されていないことである。つまり開発投資には、国家および地方自治体の行政措置として公的に行なわれる公共投資のみならず、その基盤整備の上で誘導される私的企業の民間投資が、公共投資よりもむしろ大きな比重を占めて存在しているということである。

しかもこの公共投資における投資効率と民間投資における投資効率とは考えの基礎を異にしており、それぞれの効率計算は別の次元でなされる。つまり民間投資は公共投資とは全く別個の投資基準によって行動する。このことを錯誤するため、両者の間にしばしば齟齬が生じ、たとえば地方自治体が無理をしながらも工場誘致のための基盤整備の先行投資をやっても工場が来てくれないといった悲劇が起ったりするのである。次にもう一つの錯誤は、産業基盤整備にせよ生活環境基盤整備にせよいずれも公共投資によって行なわれるが、この公共投資の優先順位は投資効率によって決定されるという点をみすごしていることである。投資効率が公共投資の優先順位を決定する、すなわち開発のための行政施策の取捨選択が投資効率をクライテリアとするということは、効率の高いものが優先され、効率の低いものは後廻しにされるということである。従ってたとえば農業や中小企業などの低生産性部門の近代化などに対する投資はどうしても劣後的な地位に置かれ、ましてや民生、教育、社会福祉などという極めて効率の悪い、見方によって効率は零ともいえるようなサービス行政部門は余力があればやるが、そうでなければ後廻しという結果になる。かくして公共投資のクライテリアが投資効率である限り、公共投資の配分はもっぱら産業基盤整備に偏重され、投資効率の低い生活環境基盤の整備はいっこうにはかどらな

(2)  
 という事態になる。

次に第2に、所得水準の向上は住民の生活福祉の向上になるという点である。しかし、はたして人間の福祉は所得の向上によって達成されるものであろうか。地域経済問題調査会の計画部会報告は福祉ということを得得や生産力などの「貨幣的福祉」のみならず、貨幣的メジャーでは測定できない「非貨幣的福祉」をも含めて概念規定しており、さらに両者を統合して、福祉とは「人間の不満と欲求の充足」であるとしている。そして「福祉を測定するために所得とか生産力とか貨幣で測定した指標を使用する機会が多い」がこれはあくまで「統計資料の利用上、便宜的、表象的に使用した」にすぎず、これを福祉の本質と置きかえて「福祉イコール所得であるという錯覚」におちいってはならないとしている。むしろ所得水準の向上は住民の生活を苦しくするという逆説も成り立つ。というのは、開発が進み財政投資を中心として貨幣（money）が地域に流れこめば、それにつれて消費者物価も上昇し、またいわゆる都市化の進展にともなって生活様式はより高度化し、住民の欲求水準もそれだけ高くなる。従っていくら所得水準が向上しても、住民の生活はますます苦しくなるばかりであるといえよう。

第4図



このように経済開発の目的概念と社会開発の目的概念との両者を地域開発の目的概念へと止揚する論理過程には、いくつかの問題点が含まれているのであるが、この地域開発の目的概念の論理構造を要約すれば、第4図のように図示される。

(1) 社会資本 (Social overhead capital) とは、生産活動に間接的に機能する公共性をもった資本のこと。広義では、道路、鉄道、港湾、空港、電信、電話などの交通運輸通信施設から電力、水道施設、農業用かんがい、排水施設、さらには住宅、学校、病院、公園、博物館などの文化施設までも含めて、いっさいの公共性のある間接資本を称するが、狭義では、交通運輸通信施設に限っている。

なお公共投資とは、社会資本の形成のために年々ふりむけられる政府（地方自治体を含める）投資である。

また行政投資とは、政府投資から政府の企業的投資を除いたもの、すなわち政府固有の役割を果たすための非収益的事業向けの投資のことである。

(2) 昭和38年9月の地域経済問題調査会の答申は、社会資本について、全国的効果をもつ社会資本A、広域的効果をもつ社会資本B、狭域的効果をもつ社会資本Cの三つに分類している。

社会資本A……幹線自動車道、国鉄幹線、国際貿易港、電信電話幹線などの基幹的な交通通信施設および教育投資。

社会資本B……1級2級国道、大規模な産業基盤投資、大規模な水系総合開発。

社会資本C……生活環境整備、中小規模の工場団地造成、農業関係投資。

しかしこのように投資の波及効果の大なるものから小なるものへとA、B、Cの順に三段階に分けることは、現実には、生活環境基盤整備のための社会資本Cをして、産業基盤整備のための社会資本A Bに対して、二次的な取り扱いを受けしめることになる。事実、答申そのものが、「社会資本Cは、地域住民の生産、生活と直接に結びつくものであって特に地域住民の欲求と経済発展との調和を図りつつ、事業の重点的選択を行なうべきものである」と述べることによって、社会資本Cは社会資本A、Bよりも劣後することを結果的に明記したことになる。

## 2. 目的概念としての「福祉」の測定方法

地域開発の目的は、「地域住民の福祉の向上」ということであつたが、この「福祉」の測定方法については現在のところ①世論調査、②人口移動効率 (M・E)、③生活連関表、④総合生活指標の四つの方法が研究され

ている。しかしこれらのいずれも欠点をもっており、しかも今だに満足すべき程度の完成をみていないのであるが、次にこれらの簡単な紹介をして<sup>(1)</sup>おこう。

### (1) 世論調査

生活福祉のいずれの面が劣っており、いずれの面を強化すべきかは、生活主体である住民自身の意向を問うのが最も簡単な方法である。その地域の福祉水準の現状を最も事実に近い状態で知っているのは、そこで生活する住民自身である。しかも民意を最大限に反映するという民主主義のたてまえからすれば世論に聞くということは、最も望ましい方法である。

しかし世論調査による方法にはいくつかの疑問点がある。

その第1に、質問 (questionair) の設定方法をどうするかである。極端にいえば、これいかによって、どのようにでも結論を変えることができる。設問の対象者、設問の方法と内容、集計分析の方法、判断の方法などの技術面で、信頼しかねる点があまりに多い。

第2に、世論調査の本意は民意の把握にあるが、これと同じく民意によって設定された議会の意向をどのように調整するかということである。両者が対立するような時に、どちらを選択すればよいのか。

第3に、仮りに世論調査が技術的に完全で、かつ議会よりも民意を反映しているとしても、民衆の世論はどこまで地域開発の必要性、重要性を客観的に認識しているかという疑問がある。

### (2) 人口移動効率

このように世論調査の方法による福祉水準の測定には重大な欠陥があるため、次に考えられたのが人口移動効率 (migration efficiency) による方法である。これは人口がある地域から他の地域へ移動したということは、その地域に生活する場合のプラスとマイナスを各自が総合的に判定した結果、プラス面が多いから移動に踏み切ったということを根拠としている。すなわち、人口移動の要因を生活格差、福祉格差におくのである。この人口移動効率 (M・E) の公式は次のようになる。

$$\text{人口移動効率 (M・E)} = \frac{I - O}{I + O} \times 100 \left( \begin{array}{l} \text{但し} \\ I = \text{流入人口} \quad O = \text{流出人口} \end{array} \right)$$

M・Eが100に近い程、両地域間の格差は大きく、零に近い程、格差は小さいとみる。

しかしこの方法の最大の難点は、人口移動は必ずしも地域間の生活格差によるものではないということである。さらにこのM・E公式は移動したいという自律的要因によるものと、移動せざるを得ないという他律的要因によるものに区別せずに考えていることである。

### (3) 生活連関表

人口移動効率の致命的欠陥は、総合的でないということであった。そこで生活水準なり福祉水準なりを総合的に判定する方法として考案されたのが生活連関表である。もともと生活というものは、それを構成するいろいろな要素、たとえば所得、住宅、道路、上下水道、教育、栄養等々から成り立つ総合的、包括的な概念である。そしてこのように生活を支える諸要素間には相互依存の一定関係があり、その相互関連を考慮して各生活要素を充実する必要がある。たとえば所得がある一定の水準のときに就学率、水道普及率、道路舗装率、乳児死亡率等々ほどのくらいになるのが普通なのかということを推論するのである。地域の福祉水準の向上のためには、特定の要素だけを伸ばしたのでは駄目なのであって各要素間の望ましい相関関係を発見し、それによってバランスのとれた各要素間の向上を図らねばならない。

しかし生活連関表は標準の水準を出すために、その手法として、地域比較を行なっている。しかし同じような文化パターンを持つ地域との比較ならまだしも、文化パターンの全く異なる地域を比較しあって標準の水準を出していることは疑問であり、経験的に標準とは言えても、絶対的な基準になるとはいえない。

### (4) 総合生活指標

こうして最後に生活水準の総合指標作成の試みが登場するのであるが、これとても技術的難点をいくつかもっている。たとえば生活を規定する構

成要素の分析方法，項目と指標の決定方法，各指標の算定方法およびそれらを総合する方法など非常に技術的に難しい点をもっている。

地域の生活水準を調査するについて，二つの異なった基本的態度がある。その一つは，生活を規定するいくつかの構成要素に着目し，各構成要素の計測を行ない，それ以上の総合化を否定する態度であり，他の一つは，何らかの方法によって指標を総合化し，単一の量であらわそうとする態度である。

前者は国連の International Definition & Measurement of Standards & Levels of Living, Report of a Committee of Experts convened by the Secretary General of the U. N., 1954 において代表される態度であり，「生活水準はある種の量および諸関係を含む合成概念であって，その全体は単に構成諸項目を合計することによって示すことはできない」と述べている。<sup>(2)</sup> また Report on the World Social Situation with special reference to the problem of balanced social and economic development, 1961 の中でも，「生活水準は保健衛生，栄養，教育，住宅，雇用事情など，ひとつの指標に集めることのできない諸々の部分からなるひとつのシステムとして考えられるべきである。生活水準を測定することができる限り，それは単一の量としてではなく，換算することのできない幾つかの分量からなるひとつのパターンとしてあらわされるべきである」<sup>(3)</sup>と主張している。

後者については，総合化の方法として二つあると言われている。その一つは，生活水準に関連するすべての要素を貨幣的に表現してフローの概念でとらえなおす方法である。たとえば住宅は家賃に換算しなおし道路などは年々の償却費であらわすなどして，ストックはすべて金額指標によるフローに換算しなおし，これによって総合指標を出そうとするものである。他の一つは，生活水準に関連するフローとストックの諸指標や非貨幣的表示の諸指標を並列させ，それらに適当なウェイトをおいて総合する方法であり，これはウェイトの与え方によって四つに区別できる。すなわち①特

定の要素の他の全要素に対する貢献度によって、その特定要素にウエイトづけする方法、②国民総生産がどのように各要素に配分されているかによって、それらの要素にウエイトをつける方法、③因子分析法によって各要素にウエイトづけをする方法、④専門家の判定によって各要素にウエイトづけをする方法——の四つである。

厚生省大臣官房企画室が昭和39年から実施した全国の市町村ベースの143項目にわたる「保健福祉計画作成調査」（総合生活指標の作業）は上の前者、後者のいずれにも利用できる。この厚生省の総合生活指標は、自己の地域と他の地域を比較することによって相対的に自己の地域の生活水準を知ることができる。しかし比較する場合に注意しなければならないのは、自己の地域の特長、たとえば性格、規模、立地条件などに類似した地域を比較の対象とすることである。<sup>(4)</sup>

- (1) 以下において参考とした文献は、青井和夫「社会開発論の構想」（福武直編『地域開発の構想と現実』東大出版会、所収）、国民生活研究所「国民生活の構造分析」昭38、同「都市の生活環境」昭42、国民生活局準備室「福祉水準の計測および生活関連表の作成に関するメモ」昭39、経済企画庁「国民生活に関する海外出張報告——生活水準の国際比較方法論について」科学技術センター「都市の総合計画」昭41、厚生大臣官房企画室「住民の生活と新産業都市」などである。
- (2) E/CN 3/179, E/CN 5/299, New York, 1954（黒沼稔訳「生活標準および生活水準の国際定義および測定に関する報告、国連1954年」科学技術庁資源局資料第29号 昭35年1月）
- (3) E/CN 5/346/Rev 1, ST/SOA/42 New York, 1961（厚生省大臣官房企画室訳「世界の経済開発と社会開発」昭和39年）
- (4) 総合生活指標の指標項目の詳細については、小林陽太郎「社会計画の方針」（科学技術センター『都市の総合計画』昭和41年所収）、厚生省大臣官房企画室「総合生活指標の構想」（同編『住民の生活と新産業都市』昭和39年所収）、保坂哲哉「総合生活指標の課題と役割」（『国土』昭和40年9月号）を参照のこと。

#### IV 地域開発の実現過程——開発行政の展開——

##### 1. 開発行政のメカニズム

一般に開発は、行政施策として行政計画のもとに公共投資を主要な手段

として行なわれる。従って開発の実現方式の問題は、開発行政のメカニズムを解明することである。

もちろん開発は何も公共投資に限らず、私的企業による民間投資も行なわれる。しかし民間投資による開発はそれ自体独自の次元で展開されるので、資本（私企業）と行政（政府）との結びつきや、国民経済の調整など興味ある問題が提供されているが、今ここでは、主眼点を公共部門（public sector）の問題に置いて、行政施策としての開発、すなわち開発行政のメカニズムについて主として論じていきたいと思う。

開発行政のメカニズムの考察は、企画—計画—実施—実現という開発の政策決定過程の観点からみる場合と、開発の主体者は誰かという主体的側面からみる場合との二つの出発の仕方がある。この両者は結局は同じことを違った側面からみていこうというにすぎないが、ここではまず後者から入って、前者の問題を扱うことにしたい。

開発の主体面からみた場合に、開発行政のメカニズムを構成する基本要素は、①中央政府（政府各省、公社公団その他の政府関係機関）、②地方自治体（中間的な広域団体としての都道府県、基礎的団体としての市町村）、③住民（市民団体や市民集会を含む）、④私企業（民間ディベロッパー）の四者である。従って開発行政のメカニズムは、中央行政における開発行政機構、地方行政における開発行政機構および住民の次元における開発行政機構、さらには各々の相関関係を考察することによってその全部が明らかにされるのであるが、この際とりわけ地方自治体の占めている位置いかに重点をおいて考察しよう。なぜならばここで問題としているのは地域的観点からみた地域開発であって、国民経済的規模で展開する国土開発ではないからである。

#### (1) 中央行政における開発行政機構の問題点

中央行政レベルにおける開発行政について、計画過程と実施過程に分けて問題点を素描してみよう。

計画過程において最も問題とされるべき点は、政府各省のセクショナ



リズムである。開発は前述したように生産、生活の両面にまたがる広汎な領域にわたるところから、いずれも政府関係各省庁の所管事項になんらかのかかわりをもっている。そこからわが国の行政に伝統的に内在されてきた強烈なセクショナリズムが、ますます露骨に助長されるにいたった。開発が全行政の総合化を要求するものであるのに、このようなわが国の行政に伝統的に内在するセクショナリズムの弊害はいくつかの大きな障害をもたらしている。

その第1は、開発計画や開発立法の立案の過程で、それぞれの省が全くエゴイスティックな構想を主張するために、それぞれの拮抗の結果、その開発計画や開発立法そのものが各省の妥協の産物として全く無原則な総花化へと歪められてしまうことである。このような開発計画や開発立法の歪曲は、事業の進捗をきわめて鈍化し多くの無駄を生むとともに、結局は部分的に手をつけたのみで最後まで完璧に完成されることなく、いつの間にか立ち消えになってしまうことになる。

この典型的な例が新産業都市である。昭和37年5月4日の第40回国会で新産業都市建設促進法が成立するまでの過程において、自治省が「地方開発基幹都市建設促進法案」(昭和35年8月)、建設省が「広域都市建設法案」(同年9月)、経済企画庁が「低開発地域工業開発促進法案」(同年11月)、通産省が「工業地帯開発促進法案」(昭和36年3月)を、さらには自民党が「地方工業都市建設促進法案」(同年9月)を提出したため、これらの諸案の調整がなかなかつかなかった。またこの他に新たに、農林、運輸、労働の各省が同法の施行に関係することを理由に、他の省庁との同等の関係を主張したため、区域の指定、建設計画の承認などについて、これらの各省庁との協議を要するものとなった。しかしこのような妥協の産物としての新産業都市は、結局その後、一部の先進地域を除いてはそのみとおしがたたなくなってしまうことは周知のことである。

次に第2の障害は、国土開発や地域開発に関連する特別法の濫発である。しかもそれぞれの開発立法が相互に連携を欠き、全体としての一元性、統

合性を欠いているため、それぞれの開発立法にもとづいて設置された計画機関が、これまたそれぞれに分離独立して相互の連絡を欠いたままそれぞれに計画を策定している。たとえば一般的な企画調整機関として経済企画庁があり、特定の地域を対象とした機関として首都圏整備委員会、近畿圏整備本部、中部圏開発整備本部、北海道開発庁があり、また特殊の分野に関する企画調整機関として建設省道路局、運輸省港湾局、農林省農地局、経済企画庁水資源局等々がある。このような計画機関の一元性、統合性の欠如は、開発計画そのものを混乱せしめ、それぞれの開発計画があるときは重複し、あるときは衝突したりで、本来、重点的に集中しておこなえば効率的に計画も遂行されていくはずのものが、大変な無駄を生むことになっている。

第3に、これらのセクショナリズムを背景として事業の実施を担当するライン部門たる各省庁が、それぞれの事業を実施するための事業別長期計

第2表 各省庁別公共事業計画一覧表

計画の名称	事学費	期 間	所 管 省 庁	策 定 年 月 日
道路整備5ヶ年計画	66,000	昭和42~46年度	建設省	昭和42.3.22 閣議了解
港湾整備5ヶ年計画	6,500	40~44	運輸省	40.8.27 閣議決定
住宅建設5ヶ年計画 (670万戸)		41~45	建設省	41.7.29 "
下水道整備5ヶ年計画	9,300	42~46	建設省・厚生省	42.3.31 閣議了解
清掃施設整備5ヶ年計画	1,330	"	厚生省	42.3.31 "
治山事業5ヶ年計画	1,870	40~44	農林省	40.8.27 閣議決定
治水事業5ヶ年計画	11,000	"	建設省	" "
土地改良長期計画	26,000	40~49	農林省	41.3.25 "
森林資源に関する基本計画	—	"	"	41.4.1 "
第3次漁港整備計画	1,000	38~45	"	38.3.15 "
国鉄第3次長期計画	29,720	40~46	運輸省(国鉄)	40.1.22 閣議了解
電信電話拡充第3次5ヶ年計画	19,000	38~42	郵政省(国鉄)	37.8.9 電々公社経営委員会
空港整備5ヶ年計画	1,150	42~46	運輸省	48.3.22 閣議了解

(宮沢弘「新国土計画論」有斐閣より)

画を策定している。その例をあげると第2表のようになる。

問題は、このように各ラインセクションごとに（各省ごとに）個々の事業別長期計画を作成することによって、ライン部門たる各省庁が別個独立にそれぞれの立場で、開発に関する実質的な意思決定をしていることである。このためスタッフ部門としての計画機関がそれらを統合調整をすることは甚々むずかしくなっており、しばしばこれらの各省庁の個別の長期計画を単にとりまとめるだけに終わっている。

このよい例が首都圏整備計画である。首都圏整備委員会が首都圏域を一体としてとらえて総合開発計画を作成しようとしても、すでにこれらの各省庁による事業別長期計画が先行しているため、結局はこれらの事業別計画を寄せ集めたにすぎないものとなっている。

実施過程における開発行政の阻害要因は、第1に、実績主義の弊害であろう。すなわち開発が「将来への展望をもって先行投資的事業を中核に展開されていくものであるに対して、わが国の行政が事なかれ主義の先例踏襲に終始してきたこと<sup>(2)</sup>」である。道路行政や水行政などに典型的にみられる官僚的実績主義からは、国土開発や地域開発に必要な不可欠の新事態の発生に対するみとおしや将来のビジョンといったことはとうてい生れ得ない。従って開発事業の実施にあたっては、事業主体の組織構造そのものが、いかなる事態の発生にも機動的に対応していける柔構造をもつべきであるとともに、基本計画にしたがって、効率的合理的な先行投資戦略によって計画目標の実現をはかるべきである。

第2に、多種多様の事業主体の乱立とそれからの全体としての総合的な調整がとれていないことである。ひとつの開発事業に政府各省庁、公社公団、公共企業、民間企業など多数の事業主体が関係してくるが、それら事業主体相互はなんらの協同関係もなくそれぞれが事業を遂行している。このために事業責任の所在が不明確になるとともに、開発事業そのものの進捗が遅滞し、事業費の濫用、事業成果の計画とのくい違い等々、多くの無駄を生じる。このためには事業主体相互の柔軟にして機動的な協同関係の

確保が必要であるとともに、計画主体によるこれらの事業主体相互の調整と統合化が必要である。

(1) わが国の開発行政機構の問題点を正面から扱った論文は少ないのであるが、その中でも高く評価できるのは、佐藤竺「日本の地域開発」未来社、昭和40年と、宮沢弘「新国土計画論」有斐閣、昭和43年の二著作である。前者は開発行政の歴史的考察を基礎に、いくつかの事例研究をとおしてわが国の開発行政機構の問題点を鋭く摘出しており、また後者は土地利用計画をテコにして新しい開発行政の展開を提案している。

(2) 佐藤竺「日本の地域開発」未来社 昭和40年、288頁

### (2) 開発行政における中央政府と地方自治体の関係

次に実際に中央政府（中央行政）と地方自治体（地方行政）とが開発のための行政投資をどのように分担しあっているか眺めてみよう。

行政投資を分担しあう方法には、大きく分けて二つある。その一つは、事業の企画調整は中央政府が行ない、実施を地方自治体が行なうという機能面での分担と、他の一つは、事業の種類によっていずれが計画、実施したら、より効果的かによって事業別に分担する場合である。わが国の現実の制度としては、この両者の方法が折衷して用いられているようである。

地域経済問題調査会はその答申において、社会資本を、全国的波及効果をもつ社会資本A、地方的波及効果をもつ社会資本B、狭域的波及効果しかもたない社会資本Cと三段階に分類したい、その意図は、Aを分担する投資主体は中央政府、Bの投資主体は都道府県、Cの投資主体は市町村というように、それぞれの段階の行政主体に社会資本形成のための投資を分担させることにあったようである。

次の第3表は中央政府と地方自治体の間で、事業の種類ごとに行政投資の資金をどのように分担しているかを示めたものである。

これでみると、災害復旧を含む国土保全、道路、港湾などの産業基盤投資は中央政府が主体となっているが、都市計画、環境衛生、文教施設、厚生福祉などの生活環境基盤投資は市町村が主体となっている。そして都道府県が行政投資の資金負担の半分以上を占めるような事業がないことは注

第 3 表 主要行政投資資金負担状況 (昭和38年度)

(単位 百万円)

	国 費	都道府県費	市町村費	合 計
(I) 一般事業投資				
道 路	253,224 (54.7)	132,474 (28.7)	76,538 (16.6)	462,236 (1000.0)
都 市 計 画	9,992 (23.6)	9,608 (24.8)	19,189 (49.6)	38,715 (100.0)
港 湾	24,148 (48.3)	16,049 (27.5)	14,133 (34.2)	58,330 (100.0)
農 林 水 産	86,260 (30.3)	48,519 (30.3)	25,314 (15.8)	160,093 (100.0)
住 宅	56,507 (54.2)	25,950 (24.9)	21,783 (20.9)	104,240 (100.0)
環 境 衛 生	2,813 (11.3)	4,943 (20.0)	17,049 (68.7)	24,805 (100.0)
厚 生 福 祉	7,256 (25.7)	9,493 (33.6)	11,502 (40.7)	28,251 (100.0)
治 山 治 水	73,187 (54.9)	53,524 (40.2)	6,478 ( 4.9)	133,189 (100.0)
海 岸 保 全	13,133 (50.9)	6,833 (30.7)	2,293 (10.3)	23,259 (100.0)
文 教 施 設	38,968 (19.3)	58,519 (29.0)	104,179 (51.7)	201,665 (100.0)
失 業 対 策	26,573 (48.8)	9,544 (17.6)	18,253 (33.6)	54,370 (100.0)
災 害 復 旧	82,995 (67.2)	28,301 (22.9)	12,294 ( 9.9)	123,590 (100.0)
そ の 他	9,895 ( 9.7)	414,36 (40.8)	50,181 (49.5)	101,512 (100.0)
小 計	687,881 (45.4)	445,993 (29.5)	445,993 (25.1)	1,513,059 (100.0)
(II) 公 営 企 業	5,440 ( 2.9)	83,672 (44.4)	99,315 (52.7)	188,427 (100.0)
(III) 準 公 営 企 業	9,992 ( 6.0)	80,540 (48.1)	76,696 (45.9)	167,228 (100.0)
(IV) 収 益 事 業 投 資	—	357 (27.6)	937 (72.4)	1,294 (100.0)
(V) 国 民 健 康 保 険 事 業	387 (28.9)	22 ( 1.6)	931 (69.5)	1,340 (100.0)
(VI) 公 益 賃 屋 事 業	1 ( 7.7)	2 (15.9)	10 (7659)	13 (100.0)
総 計	703,701 (37.6)	610,587 (32.6)	557,587 (29.8)	1,871,362 (100.0)

- 注 ① 自治省、「都道府県別行政投資実績調」より
- ② 都道府県費および市町村費の中には、地方交付税および補助金によるものを含めてある。
- ③ 公営企業投資の細目……上水道、工業用水道、軌道、自動車運送、地方鉄道、電気、ガス、その他。
- ④ 準公営企業投資の細目……簡易水道、港湾整備、病院、市場、と畜場、観光施設、宅地造成、公共下水道、造林。

目すべきであろう。

次に第4表および第5表によって投資主体別に行政投資分担の実態の詳細を眺めてみよう。

第4表 年度別行政投資総額 (単位 億円)

年 度	総 計	一般事業計	一般事業中、国が 投資主体であるもの	一般事業中の、 国の資金負担
33	6,872	5,790 (100)	1,131 (100)	2,660 (100)
34	8,156	6,879 (119)	1,494 (132)	3,312 (125)
35	9,957	8,356 (144)	1,936 (171)	4,061 (152)
36	13,099	10,770 (186)	2,424 (214)	4,983 (187)
37	16,902	13,818 (239)	3,141 (239)	6,249 (235)
38	19,050	15,467 (267)	3,883 (343)	7,214 (271)

(自治省「都道府県別行政投資実績調」より)

行政投資の総額は、昭和33年から昭和38年の5年間で約2～3倍に跳ね上っているが、この行政投資総額のうち国庫が負担する資金額は、この5年間約46～47%とほとんど変わっていない。従って53～54% (半分以上) がすべて地方自治体の自己負担となっている。

さらに昭和38年度の都道府県が投資主体となっている行政投資額のうち、その自己負担分は59%、市町村が投資主体となっているものについての市町村単独の負担分は77%と、いずれも巨額の自己負担を強いられていることに注目したい。

第5表 投資主体別行政投資 (単位 億円)

年 度	投 資 主 体	事 業 費 A	国の資金負担分B	B/A (%)
33	国	1,131 (19%)	1,026 (39%)	91
	都道府県	2,482 (43%)	1,130 (42%)	46
	市町村	2,177 (38%)	504 (19%)	23
	合 計	5,790 (100%)	2,660 (100%)	46
38	国	3,883 (25%)	3,363 (47%)	87
	都道府県	6,623 (43%)	2,697 (37%)	41
	市町村	4,961 (32%)	1,154 (16%)	23
	合 計	15,467 (100%)	7,214 (100%)	47

(自治省「都道府県別行政投資実績調」より)

かくして地域開発の開発主体としての地方自治体が、その開発施策を推し進めていくなかで、いかに巨額の自己資金を開発投資として投入しているかが分る。

すなわち開発行政の展開過程で、中央行政と地方行政の相関関係を示めず第1の特質は、地方自治体が中央政府によって多額の危険な自己負担をさせられていることである。以前から進行していた地方財政の窮乏化は地方自治体をして、むしろ積極的に地域開発に熱中させたが、現実には、逆に、多額の開発投資の自己負担を課せられることになってしまい、地方財政はますます窮乏化していくことになった。そしてもともと社会開発関係の行政投資のほとんどは、国が面倒をみることなくして、地方自治体の手にゆだねられており、しかも社会開発関係の行政投資、たとえば農漁業、地元中小企業への助成などは投資効率が非常に低いし、また民生、教育、社会福祉などのサービス行政部門の行政投資にいたっては、はたして投資効率があるのかさへ疑問視されているので、ただでさえ貧しい地方財政の下で、投資効率の高いものから重点的に先行投資していこうとする場合には、効率の高い産業投資をまず優先せしめて、効率の低い社会開発関係の投資は、できるかぎり抑えられ、あるいは後廻しにされてしまう。

要するに地域開発のための戦略的手段としての開発投資のうちの行政投

資については、その大部分が、地方自治体が投資主体となっており、しかも国が資金負担をする部分はずかたで、60～80%が地方自治体の自己負担となっている。この地方自治体の巨額の自己負担は、一方において、地方財政を深刻な窮乏化へと追いやると共に、他方において、地方自治体に任せきりの社会開発を自治体が行うことを困難にし、事実上、社会開発をますます立ち遅らせることになった。

開発過程における中央行政と地方行政の相関関係として、第2の特質は、地域開発主体であるという建前をとりながら、実際の地域開発における自治体の活動に対しては強力な国家的規制が加えられていることである。

既に述べたように、わが国の中央行政レベルにおける開発行政の阻害要因は、セクショナリズム（縦割り行政）というこであったが、この中央行政のセクショナリズムは官僚的中央集権主義によって地方行政レベルにまで持ち込まれている。すなわち、たとえば建設省—県土木部—市町村土木課、あるいは農林省—県農林部—市町村農務課、あるいは自治省—県地方課—市町村総務課、あるいは経済企画庁—県企画部—市町村企画室などといった地方自治体の既存の行政機構が系列化されることである。このようになわが国の行政機構に特有のセクショナリズムと官僚的中央集権主義による中央地方の系列化は、地域開発行政において、中央政府が地方自治体に対して干渉や統制をなすのに非常に有効な装置となっている。

地域開発における地方自治体の活動に対する国家的規制の内容をいくつかあげると、まず第1に、地域開発の開発主体は地方自治体であるとして、自治体による自主的計画、あるいは少なくとも自治体からの申請という手続を踏むようになって、それはあくまで表面的な形式上のものにすぎず、多くの場合—大規模な開発事業が推進されるような場合は特に—地域開発も国家的な行政施策として国民経済的見地に立って、あるときは国の直轄事業として、またあるときは国が企画調整をして地方が実施にあたるような事業として展開されることである。この典型例が新産業都市の建設である。すなわち新産業都市建設基本計画の策定については、関係道県が地元



に設置される新産業都市建設協議会の意見をきいて、内閣総理大臣の承認を申請する。総理大臣の承認のためには地方産業開発審議会の審議を経るとともに、関係省庁の協議が必要とされている。しかも関係道県による基本計画作成の段階で、経済企画庁を中心とする関係省庁による計画策定作業などについての行政指導が行なわれ、のみならず、その前の段階の地元建設協議会にも各省の地方支分部局長が参加する形をとっている。このように新産業都市建設という地域開発の場合には、関係道県による計画作成の初期段階から幾重にも国家的規制の網が張りめぐらされているのである。

次に第2に、地方自治体による地域開発に対する国家的規制は、開発のための行政投資が中央から地方へと流れる過程で顕著にみられる。第3表によって産業基盤投資は中央政府が主体となっており、生活環境基盤投資は市町村が主体となっているが、都道府県が開発投資の資金負担の大半を占めるような事業がないことを示したが、これを第5表と照合することによって、開発資金のかかなりの額が国から中間の都道府県を経由して末端の市町村へと流れていることが分る。すなわち地域開発のための巨額の資金が、事業別に、中央行政→府県行政→市町村行政というチャンネルを通じて流されているのであるが、この一連の開発資金の流れの中で府県当局、市町村当局の自主性はますます後退、喪失せしめられ、地方自治体は単にその開発資金が流れるパイプの役割しか果たしていない。これは開発行政における国家的規制の強化に反比例して、地方自治体の開発行政がますます形骸化、空洞化していくことを暗示している。

## 2. 地域開拓における地方自治体の役割

今日、都道府県、市町村を問わず、ほとんどすべての地方自治体が、その地域の積極的な開発ないし経営を進め、あわせて行政の総合的な運営をはかるための長期の地域計画を策定する傾向が強くなっている。<sup>(1)</sup>

しかしこの場合に、地域計画といっても、それは二つの意味合いを含めて語られているようである。

その一つは、地方自治体の本来の任務は、住民の身近にあって住民の日常生活に必要な行政のサービスを提供することであるが、その本来の任務を果すためになされる一般行政の総合的、計画的な執行を行なうための長期計画である。すなわち自己の自治区域を総合的かつ計画的に「経営」していくために作成される「経営計画」である。

他の一つは、区域内の産業の発展をめざして、その基盤の造成や整備をなして、地域の振興をはかるといふ地域開発（とくに経済開発）を目的として作成される長期計画である。すなわちこの場合は、地域を「開発」していくために作成される「開発計画」である。

たとえば、第6表は市町村の長期計画の場合であるが、ここにおいて総合計画策定の動機として、「行政の方向づけ」とか「行政の総合化」などと答えた場合は、その長期計画は前者の「経営計画」の意味を濃くもって

第 6 表 市町村計画の策定動機

	I	II
市 町 村 合 併	6	60
人口急増急減	21	12
行政の方向づけ	129 (67%)	5 (21%)
行政の総合化	97	34
議会の要請	3	—
市民の要請	2	—
県の要請	19	—
産業振興	11	2
企業進出・誘致	3 (15%)	15 (15%)
新産・工特指定	12	10
広域計画からの要請	14	1
財政再建	—	45
そ の 他	21	1
	338 (100%)	185 (100%)

注 ① I…昭和44年 総合計画センター「総合計画策定状況調査」

II…昭和40年 日本都市センター「新しい都市財政調査」

② 一印の項は当該設問がアンケート調査にない項目。

③ 総合計画センター提供資料による。

おり、また「産業振興」「企業進出・誘致」「新産・工特指定」および「広域計画からの要請」などと答えた場合は、後者の「開発計画」の意味が強いといえよう。

この第6表で注目すべき点は、「開発計画」としての性格の強い地域計画は、昭和40年のⅡの調査も昭和44年のⅠの調査もいずれも15%と変化していないにもかかわらず「経営計画」としての性格の濃厚な地域計画は21%から67%へと増していることである。このパーセンテージの出し方そのものに問題はあるが、しかし少くとも最近の傾向として大体において、「経営計画」的な地域計画が多いことは指摘できよう。

このように最近では地方自治体がきわめて意欲的に地域の総合計画—経営計画にせよ、開発計画にせよ—長期計画の策定、実施に取り組んでいるが、その理由として幾つかを掲げれば次の四点に集約できよう。

第1に、複雑に多面化、高度化していく行政需要の爆発的な増加への対応のためである。その対応の仕方は、単に限られた財源で個別的、短期的に解決していくというような消極的態度ではなく、もっと積極的に長期的かつ総合的な視野で、自己の地域の経営と開発をすすめていこうとするものである。

第2に、中央各省や政府関係機関（公社・公団・事業団など）は、各々の所管する事務・事業を個別に企画し、個別にその処理を地方自治体に要求してくるが、総合的な組織体である地方自治体は、各個別の事務・事業を総合調整して受けとめる必要があるためである。

第3に、地方自治体の行政は、それぞれの地域における住民生活を具体的に直接の対象とせねばならないため、これらの住民のもつエネルギーを地域の発展に向けて合理的に秩序づけ、総合的に結集する必要がある。このためにはその地域における住民の生活々動、生産活動の向っていくべき共通の目標を確立せねばならない。

第4に、行政需要の質的・量的変化は従来からの旧態依然たる行財政制度を根本的に揺さぶり、事実、多くの面で現行の行財政制度は現実に適合

しなくなっている。このために地方自治体の行政はその運営の合理化、効率化をはかることが緊要のものとなっている。

ところでこのように地方自治体は、それぞれの地域の経営と開発のために、さかんに長期的、総合的な地域計画の策定、実施を行なっているが、そもそも地域開発の実現にあたる主体者として地方自治体が最適任者であるという根拠は何であろうか。この点を明らかにすることによって地域開発は、国民経済的観点ないし国家的視点によってではなくて、地域的観点で考えられるべきであるという主張（I・1(3)参照）も必然的に裏付けられると考える。

地域開発の推進にあたる開発主体は一計画主体および実施主体の双方を含めて—地方自治体がうけもつべきであるということの根拠をはじめに要約して簡単に言うと、地域開発の実現にあたって要求されるのは、それがまずなによりも民主的に、しかも総合的になさねばならないということであるが、地方自治体はこの〈民主性〉と〈総合性〉という二つの要件をその制度そのものの中に本質的に内在せしめている—ということである。

まず第1に、地域開発の実現にあたってはその〈民主性〉を不可欠とするということの意味であるが、地域開発の目的は「地域住民の福祉の向上」ということであった。そしてこの「住民の生活福祉の向上」という住民中心の目的に向って、一方に産業振興をはかることによって所得水準を引き上げ、これによって住民の経済生活を豊かにするとともに、住民の生活環境を物的にも精神的にも能率的で安全な、しかも健康で快適なものへと造成・整備していくことが地域開発の内容であった。従ってその目的においても、内容においても、その地域に生活する住民が中心となっている。しかも地域開発の実現過程においては、住民の日常的な生活行動が醸成する社会的資源を活用して、そのエネルギーを開発の推進力として利用するため、住民の積極的な協力参加を必要不可欠とする。従って地域開発の実現にあたっては、住民が主となっていることを忘れてはならない。かくして地域開発の本質として、まず〈民主性〉ということがあげられるべきであ

る。

第2に、地域開発の〈総合性〉ということであるが、これについては、リエンソールが地域開発を指して称した「無縫の織物<sup>(2)</sup>」という言葉をまつでもなく、既に周知のことであろう。すなわち地域開発は個々に独立的なものではなく、相互に関連性を有する総合一体的なものなのである。端的に言えば、地域開発は、諸要素の有機的関連をもった一つのシステムなのである。

このように、一方に地域開発は〈民主性〉と〈総合性〉ということをもその本質とするのであるが、他方にまた地方自治体もその制度の本質として〈民主性〉〈総合性〉ということを内在せしめている。

都道府県や市町村といった地方公共団体による地方自治制度が民主主義の原則を基本原理としていることはいうまでもない。すなわち住民による知事および議会議員の直接選挙制度、諸種の直接請求権、あるいは住民監査請求および住民訴訟など直接民主制的要素の濃厚な諸制度によって法制上、その〈民主性〉の確保がなされているのみならず、政治的にも、地方自治体の行政運営に住民が参与する部面は大巾に導入されている。しかしむしろ地方自治体はその制度的本質として〈民主性〉を要求されるのは、地方自治体による地域行政が、それぞれの地域において、住民の生産・生活々動を具体的に直接の対象としているため、その地域の特性に応じて、その地域に生活する住民の意思に即応して行動していかねばならないというところからくる。すなわち地方自治体は、住民の民主的な監視の下に、地域の実態を踏まえ、地域の諸要素に最大限に即応し得る唯一の行政組織体であるところに、地方自治体はその制度本質として〈民主性〉をもつ所以がある。このように住民の生活と直結して、地域の特性を生かしつつ、地域住民の意思を十分に汲みあげることのできる地方自治体は、地域住民の生活福祉の向上を直接の目的とする地域開発の最も適切な推進主体といえよう。

また、地方自治体の地域行政は、その制度・運営を通じて、行政の総合

調整がかなり有効に行なわれているが、この地方自治体のもつ〈総合性〉の理由は、第1に、自治体の首長たる知事や市町村長の下に、行政が一つの意味によって進められていることである。自治体の首長は、その掌握する財政権と人事権を背景に、トップマネジメント体制に支えられて相当に強力なリーダーシップを発揮できる。この自治体首長の強力な統轄権は、行政の総合調整をかなり有効に行なうことを可能にしている。第2に、自治体は経済行政から生活行政にいたるまで、きわめて広範な事務・事業を所掌しており、総合調整の対象となるような事務・事業の多くを自己の部に保有しているのみならず、企画調整にあたるスタッフ部門とその実施にあるライン部門とを同時にみずからの部に保有していることである。

かくして地方自治体を、地域開発推進のための開発行政主体としてみるならば、自己の地域の開発計画の策定主体となり得ると同時に、その開発事業の実施主体ともなり得る。しかも計画の対象は経済開発から社会開発にいたるまで広範で多面的であり、しかも自己の地域に限らず、さらに上位の計画（全国計画、圏域計画、政府関係機関の事業計画なども）含めて計画を考慮しなければならないのであるが、地方自治体の〈総合性〉をもった開発行政機構はこれを十分に可能にしている。また計画のみならず実施にあたっては、自己の単独事業のみならず国や政府関係機関の直轄事業など次元の異なる各種の開発事業の実施が要請されるが、地方自治体の総合調整機能は、これらの有効な処理を可能にしている。

(1) 府県計画の策定状況については、宮沢弘「新国土計画論」有斐閣の37頁、および全国知事会編「府県政白書」第一法規の245頁を参照のこと。

また市町村計画については、都市センター「新しい都市財政」39頁、および総合計画センター「総合計画策定状況調査Ⅲ」36～46頁を参照のこと。総合計画センターのアンケートによると、昭和44年4月現在、回答のあった229市のうち、長期計画をもつ104市は市で、目下策定中の市を含めると194市、策定を考慮中の市は28市である。

(2) D・E・リリエンソール著、和田小六訳「TVA—民主々義は進展する—」岩波書店 昭和24年、71頁。

リリエンソールは言う、「私は TVA で得た経験から、この目的を達するにはなお二つの理念が絶対に必要だということを確信するようになった。第1には資源の開発は自然自体の一体性によって支配されなければならないこと。第2には、民衆が開発に積極的に参加しなければならないこと、である。」(同書9頁)

## おわりに

本稿の意図は、実に広範な問題領域を含む地域開発について、その基本的な考え方ないし論理構造を整理しておこうということであった。

しかし本稿において論じ残した問題が幾つかある。その第1は、経済開発と社会開発の均衡関係である。第2は、新全国総合開発計画に語られている大規模プロジェクトのような国家的視野に立って超地域的に展開される開発プロジェクトと、あくまで地域的観点で推進される地域開発との関係である。第3は、国民経済と私的経済との関係であるが、これは公共投資基準およびその波及効果と、それとの関係で民間の設備投資がどのように作用していくのかといった開発投資の波及効果の問題として展開できる。第4は、地域開発における民間ディベロッパーの問題があるが、これは地域社会に対する民間企業の社会的責任の問題とひっかけて論じ得る。第5は、開発行政の問題で、地域を一つのシステムと考えれば、地域開発はシステムズ・アナリスとパジェティングの問題となる。すなわち地域開発に P. P. B. S を応用できないかという問題である。

なお、本稿は昨年(44年)春に完成したものであるため、一部のデータがすでに古いものとなっている。印刷化が遅れたため、古い素材を語ることになってしまった不手際をおわびする。