

# 地域社会開発と住民参加

太 田 義 弘

- 1 序
- 2 社会開発とその背景
- 3 地域社会開発の概念と意義
- 4 地域社会開発と地域社会組織化
- 5 TVA と住民参加

## 1 序

地域開発 regional development ということばはきわめて多義的な意味をもって現在語られている。地域開発という考え方は決して新しいものではない。歴史的には都市の改造や特定地域の開発計画などの問題で、わが国においても地域政策として考えられきた。その歴史の上に新しい目標と機能をもって地域開発が、従来の地域の後進性からの脱却とさらには福祉国家への基礎固め地域政策として注目されるようになってきた。しかし地域開発のねらいは産業開発によって地域の経済とその住民生活の発展を目標としているにもかかわらず、現実の姿勢は経済開発 economic development に重点がおかれ、地域住民の福祉を中心とする社会開発 social development がそれらの犠牲になっているのも事実である。

政治のみならず世をあげて社会開発という掛け声のムードの中で、われわれはさらにこの問題を実践科学としての社会福祉の立場より、具体的な住民の地域社会における生活の場を通じてどのように把握してゆけばよいのか、少しく考察してみたいと思うのである。地域社会開発 community development がそれである。地域開発という大きなコンテクストの中で地域社会開発の立場や問

題点、さらに地域社会の組織化 community organization との関連、そしてそれらの活動を通じて特徴的原理とも考えられるべき住民参加 citizen participation の意義とその背景について論及してみたい。

さいわいなことにかねてより、ある地区のコミュニティ・センターで地域社会開発を意図した活動を続けているグループ<sup>(註)</sup>とともに、その一環として地域社会の住民の後押しにより今春実施された社会調査に協力する機会を与えられた。調査の全容については後日他の機会に研究発表がなされる予定であるが、この実際の研究活動からえられた助言や示唆は少ない。本拙論はその経験に負うところが多く、地域社会開発の今後の活動に何らかの理論の手がかりをえようとするものである。

## 2 社会開発とその背景

地域開発の概念を歴史的に見てくると、わが国の場合「資源開発主義、工業開発主義、地域格差是正主義、それに社会開発主義という四つの原理」<sup>1)</sup>が重層的に存在していると考えられる。これは原理であるとともに地域開発の進展の過程でもあったわけで、今や地域開発の基本的な理念は地域経済を助長発展させることを通じ、国家及び国民の富の拡大、所得の増大を基礎にして行なわれるのである。そしてその主体は国民であり、究極の目標は社会生活における人間の真の福祉の増進におかれているのである。開発の主体は人間であり、開発の目的もまた人間であるという人間中心の考え方であり、したがって福祉国家の建設がまた地域開発の目的であるともいえる。

この発展の過程から地域開発の歴史を三つの時

註) 関西学院大学社会学部竹内愛二教授を中心に、日本生命済生会社会事業局高森敬久、大阪女学院教諭小田憲三、関西学院大学大学院学生萩野源吾の各氏。

期にわけることが可能である。第一は戦後の食糧増産や電源開発といった「自然開発」の時期、第二はそれに続く経済の自立から高度成長期に行なわれた工業中心、生産第一主義の「工業開発」、いわゆる狭い意味での経済開発の時期である。第三は今日の「経済開発と均衡のとれた社会開発」という意味での地域開発の時期とに大きく区分することができる。

国連の最近の報告書<sup>2)</sup>によると、今後地域開発の効果をあげてゆくために、従来のように経済開発のみに主眼点をおく方策ではなく、社会開発との均衡のとれた開発に目標をおく必要があるとして、「社会開発」という新しい方策とともに経済開発との相互関係を強調した意見を述べている。わが国においてもこの報告に示唆されるまでもなく、すでに地域開発が経済開発に偏重しているという現実があったわけである。この結果は経済構造のみならず人間の社会生活にまでいろいろな障害をひき起し、また他方ではそれが逆に経済成長自体を阻む原因にもなってきたのである。社会開発の背景にはそれ自体独自の歴史的必然性があったわけであるが、一方では経済開発偏重の途上で生じた問題に対処するという意味で社会開発の意義が認識されたことも否めない。

単なる経済開発は所得の階層間格差をむしろ拡大し、さらにそこから労働、住宅、保健、衛生、教育などの生活面にまで弊害を派生させてきた。特に第二次世界大戦直後の経済復興期から1959年までの自立期を通じていわゆる「経済開発」がもたら進歩してきたのであるが、1960年以後の高度成長期に入ってはじめて、民間資本と社会資本、物的資本と人的資本、産業基盤と生活環境基盤などとの関係から、「人づくり」、「国づくり」としての「社会開発」が、それらのバランスの問題として考えられるようになってきた。人間生活の改善、社会改良などの問題にたいする社会の覚醒は経済開発と社会開発の均衡のある発展を必然的に要求するようになってきたのである。

今や経済開発にとって社会開発は不可欠な条件となっている。むしろ社会開発の主体性の方に重点がおかれ、その必要性が叫ばれている現状である。さてここで経済開発と社会開発の意義を瞥見

しておく必要がある。わが国の人口問題審議会の意見（昭和38年8月17日）によると『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』についての意見で「ここにいう経済開発とは工業を中心とする各種産業の経済的面で、開発をいい、社会開発とは都市、農村、住宅、交通、保健、医療、公衆衛生、環境衛生、社会福祉、教育などの社会面で、開発をいう。経済開発の直接の目的が生産及び所得の増大であるのに対し、社会開発は直接人間の能力と福祉の向上を図ろうとするものである<sup>3)</sup>」と説明している。そして経済開発と社会開発の均衡ある開発の必要性という国連と同じ意見を出している。

今日のように社会開発の概念が世界的にとりあげられるようになった直接の契機は、1961年12月19日の国連総会における「開発10年」の決議<sup>4)</sup>であると考えられる。これによると国連が、1960年代を開発10年 Development Decade と名付けて、経済の自立開発と均衡のとれた社会開発を参加国に呼びかけたものである。両者が相互に依存しあい、その協同のもとに真の地域開発が可能だと考えられるからである。

理論的に均衡のとれた開発という状況を想定することは可能なのだが、それでは経済開発と社会開発の均衡、相互関係とはいかなるものであろうか。両者の属性はある程度追求されてきているもの、その関係は必ずしも明確ではなくこれからの問題だといわねばならない。

戦後日本の経済がとり組んできた問題を類型化すると、次のように三つに区分される。第一に国土にたいして増大する人口問題を解決すべく、食糧増産、地方資源の開発、水力発電所の建設を中心とする資源開発、第二は国土の保全と利用をはかり、産業立地の適正化と産業基礎、とくに工業立地造成を中心とする工業基盤の造成、そして第三に高度成長によってとくに問題化した過大都市の再開発と地域格差の是正<sup>5)</sup>などの問題であった。ところが一方社会開発は発生的に地域開発としての経済成長がもたらす社会変動に派生した問題に対処するということが当面の目標であったといえる。したがってその内容も多岐で国連の資料<sup>6)</sup>によると保健、栄養、住宅と環境整備、消費

者援助、教育、労働、社会保障、保護とリハビリテーション、農村問題、難民保護と援助などいずれも経済開発と深い関連をもつ問題である。これらについての説明以外に社会開発というものについて明確な定義は国連の報告書にも見出しえない。逆にいえばそれほどに経済開発との相互関係の中でみてゆかねばならない人間の全生活に関連する大きな問題なのである。

さて経済開発と社会開発との関係について ECAFE<sup>7)</sup> は、「社会開発と経済開発との間に明確な一線を画することはできないことを痛感した。ECAFE 諸国は社会問題と経済問題とを、それぞれ孤立した存在としてではなく、総合的開発問題の一環とみている。」<sup>8)</sup> と述べている。また「経済開発は即社会開発」<sup>9)</sup> という立場、あるいは地域開発は「一面において経済開発、他面において社会開発」<sup>10)</sup> であるという意見もあるわけである。これらは元来一体的なものであるべきだが、社会開発という発想が国連の意図から見ると低開発国の経済発展にあったわけで、これらの均衡を云々するというところに日本の後進性があると考えられる。

国連の開発 10 年の報告書によると、これらの見地から両者を含んだ一つの概念として開発計画 development planning という提案をしている。<sup>11)</sup> こう考えてくると両者を区別する必要がなくなるのであるが、理論的には経済開発は効率の原則に基いているものであり、社会開発は必要の原則に基いているわけで、前者は直接的に「生産志向的 production-oriented」であり、後者は直接的に「福祉志向的 welfare-oriented」<sup>12)</sup> といえる。一体的とはいっても同一次元で数量的に標示することは困難であり、開発効果の側面から考えても、一方は量的であって比較的短期間にその効果が現われるのにたいして、他方は質的でありしかも全生活上の問題にわたり、開発の進行速度も遅い。各々の属性は異なるが一つの開発政策の経済的要因と社会的要因とも考えられるべきであって、両者は発生的に開発に関してプライオリティの置かれ方に順序があったものの、相互関係をもつところから今や不可欠の関係にあるといわねばならない。

確かに今日経済開発にも増して社会開発の重要性が強調されてきているのであるが、経済開発の対立概念あるいはそれが醸成した弊害にたいする補完的機能をもったものとして社会開発を考えるべきでなく、開発計画という現実の中における社会的価値あるいは社会的要因としての一側面と考えるべきであろう。

そこで再びこれらの相互関係ということが問題になるのであるが、ある意味で生産関係としての下部構造と上部構造との相互作用に類似した関係だといえる。下部構造としての経済構造は社会的諸関係の中で規定的なものであるが、しかもまた一たび発生した上部構造は逆に経済構造にも影響を及ぼし、その構造を変容させるのである。次の三つの立場がその相互関係を端的に表現しているように思われる。「経済開発のための社会開発」、  
「経済開発から生じたひずみ是正のための社会開発」、あるいは「均衡のとれた経済開発と社会開発」<sup>13)</sup> といわれる関係である。第一は社会開発が経済発展に及ぼす影響は間接的であるということ、社会開発の状態如何によっては、例えば人間の疲労による作業能率、労働意欲の減退などから、間接的には経済発展を阻害する要因にはなるが、しかし社会開発が促進されたからといって、直接的短期間には経済を積極的に発展させる上での役割は少いということである。第二は経済の高度成長が必然的に社会変動を派生し、そこに社会問題が生起するという、つまり直接的に経済開発から生じたひずみを是正するために社会開発が必要となってくる。そして第三は均衡のとれた関係であるが、このバランスを計数化しにくいところに大きな問題がある。つまり開発効果の測定をしなければならないのだが、ここに共通の尺度をつくることが要求される。経済的、政治的、社会的、文化的価値などの側面からの測定が必要なのであるが、これらの開発効果について面白い試みがなされている。詳細については引用文献を参考願うとして、ここではその方法の羅列だけをしておくこととする。①世論に従う方法、②人口移動による方法、③最低必要水準をきめる方法、④生活関連表による方法、⑤総合指標作成による方法<sup>14)</sup> などによって福祉の水準を測定し、これらと

経済開発における効率との相関々係を見てゆこうとする立場である。もっとも人間の福祉は相対的で非常に主観的なものであるので、これに普遍性をもたせて計数化するところに元来無理のあることは否定できない。しかし福祉の水準を決定し、その効果を測定しようということでは意義のある試みである。

地域開発の目標が究極において住民の福祉を向上させることにあることは誰も疑わない。しかし大切なことは住民の福祉、豊かな生活というのが、単に一人あたりの国民所得を増大させるといった純粋に経済的な豊かさのみにその内容が規定されるのではないということである。地域開発が進展して産業構造も高度化し、住民が高い所得をえるようになったとしても、教育、文化、衛生、住宅、生活環境などの社会開発が、経済開発とともに相互関係をもってバランスのとれた向上をして行かねばならないということである。

### 3 地域社会開発の概念と意義

地域社会開発 community development の現代的意義を理解するために前章で社会開発をめぐる背景を考えてきたわけである。さて地域開発の究極の目標が広い意味で人間の真の福祉の向上にあることを指摘してきたわけであるが、換言すると「すべての開発事業達成の基本的前提条件は、人間のもつ資源 human resources の動員開発である」<sup>15)</sup>、あるいは「人間能力の開発」<sup>16)</sup>ということにはほかならない。さらに人間再開発 human renewal という言葉が都市再開発 urban redevelopment とか都市再生 urban renewal にたいする一つの内容として問題にされている。つまり今やすべての開発事業にとって社会生活における人間の問題、特にその社会福祉に究極的な中心点が置かれているといっても過言ではない。地域開発において社会開発という側面が、特に社会福祉の分野と直接に関連をもつことになるわけである。しかし社会開発はあくまで行政制度と関連をもった広い全国的、地方的、地域的な上意下達式のたて割的な活動であるのたいていして、社会福祉の特色は既存の社会福祉の諸制度を住民の側面か

らの主体性にもとづいて追求する活動が中心になっている。そこで社会福祉の分野に社会開発の理念をいかに実践化するかという問題が考えられるわけで、ここではじめて地域社会開発という発想が必要となってくるのである。

急激な産業立地の変化と地域の産業性の変化、さらにはそれにもなう人口の都市への集中化と移動や、生活環境の変化などから社会問題が起ってきているのであるが、極端に言えば地域社会の崩解現象が至るところにみられ、住民の伝統的な地域共同意識も失われ、住民は孤独な群衆にすぎなくなり、地域社会を形成してゆくために必要な地域連帯意識などが芽生え之る気配などどこにも見られない。もっとも日本人には近代的な市民性に根ざした地域社会の共同意識は稀薄であったのだが、このような意味で地域社会開発の役割が果す意義は大きいといわねばならない。

さて地域社会 community をどのように理解するか、その概念については異論のあるところである。コミュニティについて地域概念としての理解とともに、実体概念として、結合関係とか共同意識あるいは制度の集合体などの視点と強調点をかえた種々の概念規定がなされているのであるが、マッキーバー R. M. Maciver はその構成要素の基礎を地域性 locality と共同体感情 community sentiment にもとめている。これは地域社会という概念が含む属性がある意味で端的に表現していると思われる。住民の生活とその福祉はこの地域社会と切り離して考えることはできない。福祉の増進拡大もこの地域社会の中で、その社会資源 social resources を利用することによってはじめて目標を達することができるのである。社会福祉は人間の主体的側面に重点を置いているのであるが、社会福祉制度も地域社会の諸機能を通じてはじめて個々の人に利用する価値を具現する。地域社会が住民の生活の場として成り立ってゆくためには、必然的に先ほどの共同体感情ともいわれる地域連帯意識が要求される。この共同意識のあるところに地域社会開発が展開されるのであり、その活動がまた共同意識を涵養するといえよう。住民自身の共同意識に根ざした自発的行動によって地域社会とその資源が開発改善され、そ

してそれを住民自身の社会福祉の増進のために利用してゆくこと、これが地域社会開発の意図するところである。

そこで地域社会開発の概念を整理しておこう。いうまでもなくこの問題の発端は国連の努力に負うところが多いのであるが、国連の内部では次のように定義している。「地域社会の経済的、社会的、文化的諸条件を改善し、地域社会を国家の生活に統合し、地域社会が国家の進歩に充分貢献できるようにという目的をもって、住民自身の努力が政府当局の努力と結びつけられる過程」<sup>17)</sup> であるとしている。そしてその特徴として「住民の生活水準をできるだけ住民自身の発意にもとずいて上昇させる努力に、住民自身を参加させ、またかれらの発意や自立や相互援助を助長し、それがよりいっそう効果を発揮するような方法において技術的なサービスやその他のサービスを準備すること」<sup>18)</sup> と指摘している。特定地域における経済開発と社会開発とのバランスのとれた発展のために、その地域社会の経済的、社会的、文化的諸条件を改善して、その発展がさらに国家の進歩につながってゆくという目的をもっており、そして地域社会の住民自身の主導性が中央官庁の努力と統合されてゆく過程としての開発を強調している。これと前後して次々と出版された国連の報告書<sup>19)</sup> でその性格が次第に明確化されてきているが、このことについては「Community Development の概念と原則に関する研究」<sup>20)</sup> に紹介とその発展の過程の比較研究がされている。

地域社会開発を簡潔に表現している定義はみあたらないが、概念と原則を瞥見することを通じてその実体らしきものを把握する手がかりにしてみよう。地域社会開発が成立するために不可欠な概念として次の三つの事項が挙げられる。

まず第一に包括性 *comprehensiveness* ということである。住民の生活全体に及ぶ広範な問題を取りあげるということで、それは地域社会全体の社会体系の改変にかかわり、地域社会の社会的体質改善であり、包括的改善であるということである。第二は住民参加 *popular or people participation* である。住民の参加、住民の主導性 *initiative* という住民の側の主体性に重点を置いてい

るということ、そして第三に中央機関による援助 *national service* ということが強調されている。地域社会の任意的な自発的活動のみではなく、中央機関により調整された全国的視野での計画の一環としての活動でなければならない。<sup>21)</sup> これらの概念が地域社会開発活動の中に基本的なものとしてつらぬかれていなければならないということである。

次に原則については十ヶ条が指摘されている。①地域社会の基本的要求 *basic needs* に対応すること、②各専門分野のバランスのとれた対策行動と多目的プログラムの必要性、③住民の内面的態度変更の重要性、④地域社会の問題で地方政府機構の活発化と住民参加の必要性、⑤地方の指導者 *local leadership* の発見と訓練、⑥婦人と青年の活動への参加の必要性、⑦中央政府による幅広い一貫した援助の必要性、⑧プログラム実施のために、統一的な基本方針、専門の行政機構の整備、職員の募集と訓練、地方及び全国的資源の動員、調査と実験および評価の系統的実行の必要性、⑨社会資源としての民間団体の利用、そして最後に⑩経済的、社会的進歩のためには、全国的規模の併行した開発が必要である<sup>22)</sup> としている。これは「地域社会開発を通じての社会発展」という前掲国連の報告書の中にみられる十原則であるが、世界各国の国状や経験からその妥当性を問いつつあるもので、このような意味で暫定的な原則草案ともいわれるものである。

この概念や原則を通じて、もう一度国連の前述した定義をみると、その意義が一層よく理解される。すなわち中央政府や専門家の関連や協力などと、一貫した基本的方針の重要性は勿論のことだが、地域社会の開発は住民自身の主体性の尊重ということからはじめられ、住民の発意と計画やプログラム実施への住民の参加、社会資源の開発と住民の相互援助など、その特徴が、コミュニティ・オーガニゼーションの場合とは異って、住民自身の共同意識にもとずいた自発性と創意性に終始するということである。ここで地域社会開発の特徴を住民自身による地域社会の「自己開発」という論旨に求めてみることも意義あることだと思われる。住民の主体性の尊重から住民参加の原則

が、地域社会開発の一大原則として重要視されてきたのであるが、今や「一言にいえば『住民参加』というよりも『自己開発』という方向に動いているのが C. Dev. (地域社会開発) であるといえるであろう。即ち地域社会の開発はその住民が主体をなすのであって政府や専門家などこそ側面からの援助の形をとった『参加』をなすものである。」<sup>23)</sup>といわれるごとく地域社会開発における住民の主体的活動に一つの強調点がおかれているのがその特徴である。

ここで地域社会開発の概念や原則についてももう一度反芻してみなければならぬことがある。それは地域社会開発の特徴を尖鋭化するために、この活動の内容と方法のみが論ぜられてきたということである。定義や概念あるいは原則にしても、住民の活動が必ず地域社会に根ざし、地域社会を通じての住民の福祉を目標にしているにもかかわらず、コミュニティの地域性という地域概念が全くあいまいであり問題にされていないということである。地域概念でもっとも卑近な区分は行政区画によるものである。もっともこれは純然たる地域概念ではなく行政的な便宜と合理性を考慮しての地域概念であるが、しかしそれではこの地域概念でもって、実体概念としてコミュニティの特質を内容に求めようとする立場との間に軋轢が生じないかということが考えられる。

コミュニティの地域性に重点をおくか、実体としての構成要素に重点をおくかである。地域性に重点を置いて考えるならば、小地域社会 small community では問題が認められなかったとしても、農村共同体、都鄙共同体、国民共同体、さらには国際共同体と拡大解釈してみる場合、行政的意義は認めてもコミュニティとしての意義を見出すのに困難である。そして地域社会の内容の規定もますます抽象化してくるし、地域社会開発における住民参加という側面をとっていても住民の直接的参加よりコミュニティ・オーガニゼーションにおけるような間接的参加になるであろう。また逆に実体概念にその根拠を求めるならば、地理的、空間的な規定は等閑視されるものの、住民の結合関係や感情の一致が強調されるあまり、いくらでも拡大解釈されるわけで、結局は意志の疏通

を感じうる範囲内という別な意味での地域的制限をうけざるをえない。これにはまた住民の主体性を云々するところから、地域社会が全体社会より遊離する可能性もあるわけである。

理論的には折衷的立場が指摘されるのだが、国連の地域社会開発発想の必然性が低開発国というコミュニティとしての歴史も文化もない地域における開発にあったということが、コミュニティの概念をあいまいにしたといえよう。むしろこの場合は広大な未開発地域における活動であったところから、地域概念が優先し、その反動として実体概念を明確化する活動が地域社会開発の概念や原則で強調されるような傾向になったのであろう。

わが国の場合はむしろ逆で、理論的には実体概念としてコミュニティをとらえようとする基盤があるのであるが、住民は共同意識を養う歴史的基盤や文化的背景をうけ継いでいなかった。長い封建制の中で上下関係には独特な文化や伝統を残してきたものの、横の生活共同体的な関係には残すべきものはほとんどなかったのである。伝統的に共同意識とか市民意識に欠けるといわれる住民の中に新しい地域社会開発の思想が入ってきたので、コミュニティというものが抽象的、理念的に理解され、地域性との間に相剋をもたらしたり、その活動自体が地域的に孤立化して統一性のないものになるような可能性があったのはそのような理由によるのであろう。

#### 4 地域社会開発と地域社会組織化

前述の人口問題審議会の意見書の第二部に『住民の主体性と地方自治』という事項がある。この中に「地域開発を真に住民の福祉のためのものとし、地域社会全体の発展(コミュニティ・デベロップメント)を図るためには、地域社会の問題の発見と解決に住民自身が高い見地と均衡のとれた判断のもとに積極的に参加し、活動することが必要である。それには社会福祉活動などを通じて住民のコミュニティ意識の涵養に努めるとともに、地区組織の発展強化とそのための専門家の養成が今後の課題として強く望まれる」<sup>24)</sup>という意見が提

出されている。地域社会開発の必要性和その方法に触れるとともに、一方では地域社会の組織化 community organization を通じて地域社会づくりとそのための専門家 community organizer の養成に今後の大きな期待をかけているという意見には注目するものがある。

ここで地域社会開発 (C. D. と略称) と地域社会組織化 (C. O. と略称) について比較研究する余裕はないが、地域開発を真に住民の福祉のためのものとするには C. D. とともに一方で C. O. の必要性が要請されているのである。この両者について触れた文献は少いが、例えば『地域社会開発の条理』によると、①目的の範囲の広狭、—C. D. は広く社会生活のすべての側面を、C. O. は狭い社会福祉の領域に目的をおいている。②地域社会の大小、—C. D. は広域に、C. O. は小地域社会を対象とする。③政府などの援助の有無、—C. D. は政府、財団などから財政的あるいは技術的援助をあたえられることが多く、C. O. は地域社会内の資源の開発によって推進される。④専門的知識や技術の範囲の広狭、—C. D. には雑多な科学的知識や専門的技術が動員されるが、C. O. ではその専門的技術が中心、⑤都市と農村—元来 C. D. は主に農村で、C. O. は都市を中心に、しかし今やこれも程度の問題であるが。⑥住民参加の直接と間接、—C. D. が直接的で、C. O. が間接的<sup>26)</sup>などの差異に両者の相違性を求めようとする立場、そして「本質的・理論的に両者は全く同じものである……C. Org. のうちに C. Dev. を含めて一向差支えない」<sup>26)</sup>し、「C. Dev. を C. Org. のうちの一つの特殊分野と考え、即ち『特殊コミュニティ・オーガニゼーション』の一種として専門社会事業の中に位置づけることができる」<sup>27)</sup>としている。

もう一つ前述の『地域開発 (Community Development) の概念と原則に関する研究』では国連の用語上での両者の区別に触れている。概念的には① C. D. は C. O. を含むより大きい包括的な過程である。② C. O. は公式又は非公式の社会制度を C. D. の目的のためにつくり出し、利用し、調整する過程である。<sup>28)</sup>と説明しているし、対象による側面からみると③ C. D. は地理的地域

社会 geographical community を対象としているのにたいして、C. O. は専門機能的 functional community を対象としている。<sup>29)</sup> また資源性という側面からみると④ C. D. は地域社会と住民の内面的資源と外部的資源の調和的開発であり、C. O. は地域社会と住民の内面的資源の開発と動員である。<sup>30)</sup> そして最後に⑤ C. D. は中央政府による統一的援助計画にもとずいており、C. O. は地域社会や各機能団体において主に独立的な活動をするが、しかし中央政府などによる援助がある場合もある。<sup>31)</sup> と C. D. と C. O. の関係についての説明としている。

この二つの立場を見ても C. D. と C. O. の関係について必ずしも同じではない。各々に論拠があつてのことであるが、全く逆の立場もあるわけである。その批判なり比較研究は又の機会にゆずるが、少くともこの二つの立場を通じて C. D. と C. O. の関係について次のことを指摘することが可能である。

第一、両者の究極的目標は同じだが、C. D. は住民の社会生活全般にわたる問題ととりくみ、地域社会の発展をもたらす広義の地域社会づくりであり、その過程において住民の社会福祉はむしろ間接的目的ということになる。これにたいして C. O. は狭義の社会福祉のための地域社会内部の資源の開発と動員を通じての地域社会の組織化ということで、直接的に住民の社会福祉の問題ととりくむ活動である。

第二、C. D. も C. O. も一つの過程であるが、地域社会の発展のために両者は同一過程で機能的役割分担をし、相互援助すべきものである。C. D. は低開発地区のみでなく、現代のいかなる地域社会においても、住民とその地域社会の経済的、社会的、文化的発展のために必要な過程であり、さらにその地域社会を住民の社会福祉のために組織化することが C. O. である。

第三、方法論的には、C. D. においては政府などの諸機関や各分野の専門家の協力も必要であるが、主体は住民で、かれらの共同意識にもとずいてそれらの資源や技術を動員するものであり、これにたいして C. O. の場合は社会福祉の専門家とその技術に負うところが多く、住民と

社会福祉関係施設団体の代表者、それに専門家としての community organizer との専門的、技術的協力過程である。

第四、住民参加ということについては、C. D. においてはニードを身をもって感じている住民の主体的直接的参加であるのにたいして、C. O. における住民参加は住民の代表者による代表的、間接的参加である。

第五、プログラムとその実施については、C. D. の場合は、全体社会の統一的計画のもとに一貫性をもって実施されることが多く、これにたいして C. O. の場合は、個別化の原則にもとずき地域社会独自の特殊化された活動になることが多い。

第六、活動の対象が、C. D. の場合は地域社会における地域概念にもとづいているのにたいして、C. O. の場合はその実体概念にもとづいていることが多い。

第七、資源の開発については、C. D. の場合は政府や財団などの機関による外部的資源の援助とともに住民の自己開発的な側面をもってしているのにたいして、C. O. の場合は地域社会内の自己資源の開発と動員に集中される。

以上のように考察してみると、両者は目的、対象、過程、方法手段など活動の上で厳密に区分されるものではなく、相対的だといわねばならない。両者の相互関係は換言すれば、C. D. は開拓と地均しといった住民による地域社会づくりの基礎的活動に相等するものであり、C. O. は造成された地域社会を専門家の協力のもとにより高い住民の社会福祉のために組織化することだといえよう。

未開発・低開発国のみならず、近代国家の発展した地域社会にも C. D. の原理は適応されるわけで、規模や程度、質や内容こそ異なるが、新しい地域社会づくりが、C. O. とともにこれからの地域社会に不可欠なものになってきているといえる。

さて考察してきたように C. D. における一大特徴を、ここで主体的な住民の参加 citizen participation の原則にもとめることができる。住民参加は C. O. においても重要な意義をもつものであるが、この地域社会の組織化の場合は、地域社会

のすべての住民や諸機関、専門家などの代表者の参加ということから、住民をこえてさらに地域社会全体が参加するという意味で community participation<sup>32)</sup>とも呼ばれている。これにたいして C. D. における住民参加は直接的、grass-roots 的な参加、<sup>33)</sup>つまりニードを身をもって切実に感じている住民の参加にその特徴があると考えられる。そこで最後に C. D. における住民参加の意義について考察してみよう。

## 5 TVAと住民参加

grass-roots という発想は TVA (The Tennessee Valley Authority) の根本原則 grass-roots policy (地域社会の住民全てに広く芝生のように根をおろした政策の意) によるもので、「民本政策」<sup>34)</sup>とか「草の根政策」<sup>35)</sup>としてわが国にも紹介されているが、地域社会開発における住民参加のモデルがここにあると考えられる。

TVA が1933年に創設された当時、米国は大不況のなかにあり、ルーズヴェルト大統領のニュー・ディール政策における指導理念の一環として TVA が生れたわけである。当初の目標はテネシー河流域開発ということで、資源の開発保全、産業や農業の開発などであると同時に、一方では不況克服対策として十数年をかけて連邦議会で討議され、官民の間に非常な関心と呼んだ最大の政府企業であったわけである。TVA 政策に国家が莫大な資金と年月を投資する背後には遠大な計画があったわけであるが、一方でテネシー河流域には、その土地と資源に依存して生活する450万の住民の利害が関係しており、国家の権威と資本力だけでは克服できない問題が山積していたのである。これを解決し住民の積極的参加のもとに大事業に成功をおさめたのが TVA であったが、その背後には一貫した原理があったわけである。

TVA の理事の一人であったリリエンソール D. E. Lilienthal はその原理について、「第一は資源の開発は自然自体の一体性によって支配されねばならないこと、第二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」<sup>36)</sup>と述べ、その方法について、「資源の一体的開発には非常に広い範



困にわたる努力の提携を必要とする。それは民衆全体の仕事であるばかりでなく、民衆のあらゆる機関の仕事である。開発の目的は国家的のものであるが、しかし実際の仕事はそういった共同目的を促進することができる政府・州・地方ならびに連邦のあらゆる機関の協力を要求するものである。そこで個人や個人団体——前の章で述べた農民・労働者・実業家など——を引き入れるいわゆる草の根政策が、連邦の一機関である TVA によって……適応されることになった』<sup>37)</sup>と述べている。TVA の根本原則は住民をあらゆる仕事に参加させ科学技術を「草の根もと」に滲透させてその民主化を図ることに重点があったわけである。それにはかれが述懐しているように「TVA が示した民主主義的開発のやり方は特殊のものであるが、しかしそれはその根を深くアメリカの伝統と一般慣習の中におろしている』<sup>38)</sup>という歴史的、文化的背景も考慮に入れておかなければならない。

TVA の過去十年間の活動のなかでいかに住民に理解があったとはいえ、住民参加が簡単にえられたものではない。TVA の行手には反対する有力な人物や組織が多々あったわけで、かれらの協力をえるために多大な努力が払われた。この仕事は勿論 TVA だけでやったものではなく、TVA のとった根本方針は、何ごととも TVA 自身が直接にやることを極力きけて、できるだけ各方面の力が提携されることを奨励することにあつたといえる。例えば農場や工場における民間の資金と民間人の努力、州の資金と州の活動、地方団体、クラブ、学校、組合などみなそれぞれが重要な役割をはたしたのである。しかもこの住民の主体性を尊重した活動は時には「二千にもなる大勢の農民とその妻君や子供が、一日がかりで検討し論議をたたかわしている』<sup>39)</sup>姿にもみられるように「草の根」的なニードを身をもって感じている人々の参加によってであった。ここに TVA が当初予期しなかったような計画に根本的な変化をもたらす好結果が生れたのである。

草の根の民主主義の原則が強調したのは、中央政府がたんに地域社会の住民に、その権限を施行するというのではなく、かれらの生活に影響をあ

たえる連邦政府機関の運営にたいして、かれらに発言権をあたえなければならない<sup>40)</sup>ということであった。リエンソールによると、なぜ TVA が住民に参加を求めねばならなかったかについて、かれは二つの理由をあげている。一つは住民の「一個の人間でありたいという切なる願い」<sup>41)</sup>を充足させることであった。当時の巨大化されつつある産業構造の中で個人の存在意義は稀薄化されるのみであったところから、逆に住民は自らが地域社会に不可欠な存在であることを認められたい望みを一そう強くしていた。近い将来に世界中から注目をあびることになるこの TVA の大事業に自らが参加し発言し、そしてそれがきき入れられることを現実としてかれらが知ることができたならば、かれらに個人的満足を与えるのみならず、参加を通じて存在意義を感じうる幸福な人間に個人々人をするであろうということであった。もう一つの理由は TVA にとって「それ以外にこの仕事をやる方法がない」<sup>42)</sup>という現実であった。TVA のこの仕事はこみ入った細かい仕事の錯綜であつて、それを調和し調整する仕事は決してどこか遠距離にある政府機関や本社といったところから指図してやれるものではなかったのである。「民衆が、この仕事のうちに参加していなければならない。経営上の必要が、それを命ずる。能率、ただ仕事をうまく運ぶというだけの意味における能率が、それを要求する」<sup>43)</sup>と、そして人間精神を昂揚させるような経営と方法がもっとも能率的だと考えたのである。これらの理由にもとづいて住民の参加が要請されたのであった。

TVA の大事業を通じての住民参加にかんするリエンソールの評価は自画自讃の感じがしないでもない。一方では近代産業の発展のかけに無力感と孤独感に悩む個人々人の心をとらえ、しかも個人の地位や職業にかかわりなく、個人の創意と技術の誇りや人間の創造的叡智といったことを刺戟し、解放する道としての民主主義の理想をかかげ、他方ではテネシー峡谷の大開発にはこの住民参加という方法以外に道がないということをも住民に自覚させる過程における手順や技術が適切であったということである。これら二つの要素が相互にますます住民の参加意欲を助長し、その参加の

効果がさらに大資源の開発にあらわれ、その結果が再びかれら住民の地域社会における福祉に還元されるということになったわけである。20数万にのぼる農場がこの河川の流域にあり、草の根政策はさらに土地改良、肥料や耕作の技術にまで滲透していったのである。

この民主主義のユートピアにたいする批判も少くない。TVAの指導者リリエンスールの腹心であったセルズニック P. Selznick は、TVA がテネシー峡谷に重要な変化をうみだし、経済的にはみすてられていたこの地区の住民の福祉に大きく貢献したことは認めているが、しかしこの大事業が本来計画されていたほど遠大なものでなく、その地域社会の住民にたいする効果にもあまりいい評価をしていない<sup>44)</sup>ようである。むしろ連邦政府機関は草の根政策といいながらニュー・ディール機関が、地域社会の保守勢力から反対をされることにたいし、かれらをかかえこむための方策<sup>45)</sup>であったと指摘している。このために民主主義思想に矛盾する結果をもたらしてきているというのである。すなわちその地域社会の住民の多数を代表する意見ではなく、TVA 委員に任命された人々は保守勢力の代表者によってしめられることが多かったからである。したがって TVA の政策はますます保守的色彩をおび、ニュー・ディールの原則から遠ざかったのである。TVA に反対する保守陣営を事業のなかにとり入れたことは大きな成果であったのだが、保守陣営の台頭に一方では TVA が黒人にたいして差別待遇を行ったり、また連邦政府の他の機関とも摩擦を生じる原因を醸成したりしてきた<sup>46)</sup>のである。

原則的には行政と住民の結びつきが、住民参加としての草の根政策にあった<sup>47)</sup>といえるのだが、TVA のこの方策には偏向があったというのである。元来この政策の発想は民主主義のユートピア精神にみられる住民の意志がすべての政策を決定する能力をもっているということ、連邦政府が指導的意義をもっている政治との間の矛盾を解決するための統合策として登場したのだからである。

さて次に草の根政策実施にあたって、テネシー峡谷の全住民がどのように実際過程で参加をして

きたのか、いくら草の根的といっても全住民が行政上の決定に直接参加することができないので、原則は実際において草の根的な地方団体や個人、特に農学校 the land-grant colleges (農政機関で、農業圧力団体) などの代表を TVA の政策決定機関の地位に任用することによって行われた。地域社会におけるこれらの組織や有力な人物は TVA 政策に元来強力な反対をしていたもので、行先に重大な障害を組織するであろうことが想像された。TVA の行政組織の安定あるいは存続にたいする脅威を回避する手段として、組織の指導機構あるいは行政決定機構のなかに新しい要素をとり入れたのである。この過程をセルズニックは coöptation<sup>48)</sup> (委員会にたいする新委員の組み入れ) とよんでいるが、かれによると保守勢力の反対をさけ、指導機構のなかにかれらを吸収し、組織内の矛盾を内部よりの補強工作としてとりあげ、TVA 行政についての障害から脅威を回避することを意味している。しかしこの TVA における coöptation には功罪両面があり、必ずしも所期の目的を達する結果がえられたわけではなかつと批判している。かれのこのような coöptation の理念による「草の根」の住民のインフォーマルな組織を開発機構に吸収する過程<sup>49)</sup>ではなかつたのである。

TVA における現実の住民参加の姿はリリエンスールの理想主義のように画期的な成果をもたらしたとはいえないが、われわれの今後の地域社会開発に住民の主体的参加という側面では意義深いものをもっている。それと同時に住民と行政の関係から組織自体のもつ問題など示唆されることが多い。

TVA は地域開発における住民参加の一事例であるが、国家の経済機構、歴史的背景さらに政策意図も異なる米国のことであり、今日の日本のそれにそのまま比較することはできない。しかしあのテネシー峡谷における大規模な草の根政策と、それを可能ならしめた民主主義の理想とが、われわれに本質的な住民参加の原理を長い実際活動の過程の中で物語っている。

TVA が連邦政府機関による地域開発計画を地域社会住民の画期的な参加をえて可能ならしめたというこの事実をのりこえて、さらに国家の統一

的開発政策のなかで、地域社会住民自身の創意と行政機関その他の協力による地域社会開発計画を住民参加によって可能ならしめること、それを地域社会の自己開発と呼ぶことができるかもしれないが、これがわれわれにかせられた今後の課題であろう。現代日本の社会体制のなかで、日本の地域社会開発の進展のために、それが占める位置や機能を客観的に考察することが必要である。地域社会の住民の運動もまた、運動展開と組織化の過程のなかで常にこの課題をみつめていかなければならない。

- 註 1) 福武 直編, 「地域開発の構想と現実Ⅲ」, 昭和40年7月, 307頁。
- 2) United Nations, *Report on the World Social Situation with special reference to the problem of balanced social and economic development*, 1961, pp. 1-2.
- 3) 厚生省大臣官房企画室編, 「住民生活と新産業都市」, 新産業都市関係道県社会開発セミナー報告書, 昭和39年3月, 116頁。
- 4) United Nations, *The United Nations Development Decade, Proposals for Action, Report of the Secretary-General*, 1962, pp. 1-7.
- 5) 厚生省大臣官房企画室編, 「地域開発における社会開発の策定に関する研究」, 厚生科学研究報告, 昭和40年3月, 41頁。
- 6) United Nations, *Economic Bulletin for Asia and the Far East*, Social Development Planning, 1963.
- 7) The Economic Commission for Asia and Far East, (アジア極東経済委員会)。
- 8) ECAFE 第5回経済開発作業部会報告, 「社会開発」, エカフエ資料(邦訳) No. 25, 昭和35年, 162頁。
- 9) 日本地域開発センター編, 「地域開発」, 第11号, 昭和40年8月, 8頁(社会開発懇談会中間報告案の批判より)。
- 10) 厚生省大臣官房企画室編, 前掲厚生科学研究書, 41頁。
- 11) United Nations, *op. cit.*, The United Nations Development Decade, pp. 1-7.
- 12) 厚生省大臣官房企画室編, 前掲厚生科学研究書, 37頁。
- 13) 福武 直編, 前掲書, 277頁。
- 14) 同書, 287-303頁。
- 15) 岡村重夫, 「共同社会開発の意味と社会福祉」, 一都市問題研究—第15巻, 第4号, 10頁。
- 16) 厚生省大臣官房企画室編, 前掲新産業都市関係道県社会開発セミナー報告書, 80-81頁。
- 17) United Nations, *Public Administration Aspects of Community Development Programmes*,

- 1959, pp. 13-15.
- 18) *Ibid.*, pp. 13-15.
- 19) United Nations, *Social Progress through Community Development*, 1955.
- ” *Report on Concepts and Principles of Community Development*, 1957, Annex II, Part I.
- ” *Concept of Community Development and Related Concepts*, 1957.
- ” *Training for Social Work Third International Survey*, 1958.
- ” *European Seminar on Community Development and Social Welfare in Urban Areas*, 1959.
- ” *Report on European Seminar on Training for Community Development*, 1961.
- 20) 岡村重夫, 雀部猛利, 桑畑勇吾, 「地域開発(Community Development)の概念と原則に関する研究」, 保健福祉地区組織育成中央協議会, 1962.
- 21) 同書, 8-17頁。
- 22) 同書, 18-23頁。
- 23) 竹内愛二, 「文教的地域社会の自己開発」, 一地域社会開発の条理一, 昭和39年6月, 9頁。
- 24) 厚生省大臣官房企画室編, 前掲新産業都市関係道県社会開発セミナー報告書, 170頁。
- 25) 竹内愛二, 前掲書, 6頁。
- 26) 竹内愛二, 「専門社会事業, コミュニティ・デベロプメント及び市民参加」, 一関西学院大学社会学部紀要一, 第5号, 昭和37年, 14頁。
- 27) 同書, 14頁。
- 28) 岡村重夫他, 前掲書, 5-6頁。
- 29) 同書, 6頁。
- 30) 同書, 6-7頁。
- 31) 同書, 7頁。
- 32) Murray G. Ross, *Community Organization: Theory and Principles*, 1955, pp. 25-6.
- 33) 竹内愛二, 前掲地域社会開発の条理, 6頁。
- 34) Peter M. Blau, *Bureaucracy in Modern Society*, 1956. (阿利莫二訳, 「現代社会の官僚制」昭和33年), P. 111.
- 35) David E. Lilienthal, *TVA, Democracy on the March*, 1943, (和田小六訳, 「TVA—民主主義は進展する—」, 昭和24年), P. 91.  
中野 卓編, 「地域生活の社会学」, 現代社会学講座Ⅱ, 昭和39年, 210頁。
- 36) David E. Lilienthal, *op. cit.*, p. 9.
- 37) *Ibid.*, p. 155.
- 38) *Ibid.*, p. 10.
- 39) *Ibid.*, p. 26.

- 40) Philip Selznick, *TVA and the Grass Roots*, 1949, pp. 261-2.
- 41) David E. Lilienthal, *op. cit.*, p. 92.
- 42) *Ibid.*, p. 93.
- 43) *Ibid.*, p. 99.
- 44) Philip Selznick, *op. cit.*, p. 4.
- 45) *Ibid.*, p. 12ff.
- 46) *Ibid.*, p. 262.
- 47) *Ibid.*, p. 13.
- 48) *Ibid.*, pp. 259-64.
- 49) *Ibid.*, p. 13ff.