

社会開発論の再検討

西 澤 信 善*

最近、社会開発の必要性、重要性が指摘されるようになってきているが、本稿はその背景を探り、そしてその意義を再検討することを課題としている。社会開発は決して新しい概念ではなく、国連においてはすでに1950年代頃から使われていたが、1961年の国連総会において、1960年代が「開発の10年」(Development Decade)と決議され、経済開発とならんでそれと均衡のとれた形で社会開発を推進する重要性が提起された。日本においても、1960年代の前半から半ばにかけて国連の決議を受けて、日本における社会開発とはいかなる内容をもつものか盛んに論議されたことがある。社会開発の推進は1950年代から60年代にかけてはもっぱら国連の諸機関が中心になり、さらに70年代に入ってから世界銀行やILO(国際労働機構)が貧困問題への直接アプローチとして社会開発を重視するようになった。このように社会開発は経済援助や協力に実際に携わる諸機関などから主に唱道されたものであって、経済発展の学説史上においては必ずしも有力な地位を占めていたわけではなかった。開発理論では、貧困を除去するのにもっぱら経済成長が重視され、経済成長が進めば社会開発も自動的に進むものと考えられていた。こうした見方は開発途上国の現実によって大幅な修正を迫られることになった。経済成長が軌道に乗らずに低成長にあえぐ国も多く、また経済成長が起こったところでも、貧困は必ずしも解消しなかったからである。もちろん、この30年間、さまざまな面で前進があったことは事実である。しかしな

* 神戸大学大学院国際協力研究科兼経済学部教授

がら、なお開発途上国の貧困問題は深刻な状況にある。社会開発が再び脚光を浴びるようになったのもこうした現実が背後にあるからである。

本稿の構成はまずⅠにおいて開発途上国の貧困状況を概観し、Ⅱにおいて社会開発が唱道されてくる背景と実際の取り組みについてみる。そして、最後のⅢにおいて社会開発の意義を再検討している。

Ⅰ. 開発途上国における貧困の諸相

開発途上国のもっとも特徴的な経済現象は貧困である。開発途上国をまさに開発途上国たらしめているものは貧困現象といって差し支えない。貧困とは物的財貨やサービスの利用可能性にかかわる概念であり、人々はその程度に応じて富み、あるいは貧しい。いうまでもなく、人間は物質的に豊かになっても幸福になるとは限らないが、多くの苦しみから解放されることは事実であり、その意義を過小に評価すべきではない。特に、生産力の低い、経済発展の遅れた段階では物質的に豊かになることはきわめて大きな意義をもっていると言える。貧困という言葉からイメージするものは、「収入や財産が乏しく、食事也十分に食べられず、栄養不良に苦しみ、読み書きも満足にできず、劣悪な住居に住み、非衛生的な環境におかれ、近代的な医療サービスや清潔な飲み水へのアクセスを欠いている」ような状態であろう。貧困は単なる所得だけでなく、栄養、保健、教育、識字率などを考慮した生活水準 (levels of living) で把握

されるべき概念であろう。

しかし、貧困を厳密に定義したり、計測したりすることは必ずしも容易なことではない。貧困を計測する方法としては貧困線 (poverty line) の設定や生活水準にかかわる主要な経済社会指標を総合化した貧困指標の作成などが考えられている。開発途上国の貧困の計測を進めている世界銀行は基本的には前者の立場にたっていると言えよう。貧困を特集した世銀の『世界開発報告・1990』は「貧困とは最低の生活水準に達することができない状態」と定義し、最低の生活水準を保障する一人当たり所得額を年間370USドルと見積り、それに達しない層を貧困層とした。報告書では家計収入と一人当たり支出でもって生活水準の尺度としているが、「どちらの計測値も、保健、平均寿命、識字状況、公共財または共有財産へのアクセスなどの福祉の面を捉えることはない」と指摘し、そのため「消費水準にもとづく貧困の計測を、栄養、平均寿命、5才未満の幼児死亡率、就学率などの指標で補完している」のである¹。貧困の計測は概念の曖昧さや方法論上の相違、データの整備などの制約があって正確さを期しがたいが、世界の貧困者の数を概括的にでも把握しようとすることはそれはそれで大きな意義があると思われる。

世界銀行は貧困線概念を用いて、長年、貧困の計測に力を入れてきたが、最近の世界銀行の報告によれば、「生存水準ぎりぎりの

1 The World Bank, *World Development Report 1990* (世界銀行『世界開発報告・1990』イースタンブックサービス 24ページ)。

生活」(subsistence level)を強いられている絶対的貧困者の数は開発途上国全体で11億人にも達するという²。これは世界の総人口約55億人のほぼ2割に相当し、1970年と比較すると2億1千万人もの増加となっている。さらに「非常に貧しいというわけではないが、決して豊かではない」人々の数は30億人以上にも達している³。開発途上国の貧困はまさに大量現象といえよう。

もちろん、この30年間の開発途上国の開発状況を概観した場合、停滞一色でみるのは明らかに間違いであろう。これをみるためには、UNDP(国連開発計画)の1992年版の「Human Development Report」の開発バランスシートが有益である⁴。これは開発途上国の人間開発の状況に関し、平均余命、保健、食料・栄養、教育、所得、子供、女性の7つの項目について、その前進面と後退面(または停滞面)を分析しているので、第1表に掲げておく。

第1表 開発のバランスシート

(1) 平均余命

前進面—平均余命はいまや63歳になっているが、1960年のそれと比較すると17年

2 最近、世界銀行は2150カロリーの栄養を穀物で摂取する食糧を購入する収入がない状況を絶対的貧困と定義している。

3 UNFAP (United Nations Population Fund), *The State of World Population 1992* (国連人口基金『世界人口白書・1992』世界の動き社 2ページ)。

4 UNDP (The United Nations Development Programme), *Human Development Report 1992*, p. 14.

強も伸びている。26の開発途上国では、平均余命は70歳以上になっている。

後退面—毎年、1400万人もの子供が5歳になる前に死んでいる。

(2) 保健

前進面—開発途上国における3分の2の人々は保健サービスに容易にアクセスできるようになった。／過去20年間、安全な水へアクセスできる人々は3分の2以上も増加した。／過去30年間、GNPの割合でみた支出は約50%も増加した。

後退面—約15億もの人々が保健サービスへのアクセスを欠いている。／13億の人々が安全な水へのアクセスを欠いている。／23億の人々が衛生設備(下水道設備など)へのアクセスを欠いている。／サブサハラのアフリカ諸国では大人40人に1人の割合でHIV感染者である。

(3) 食料・栄養

前進面—1日当たりのカロリー供給は全体の必要量のほぼ110%に達しているが、これは約25年前は90%であった。

後退面—1990年には1億人の人々が飢饉にさらされた。／世界の4分の1の人々が満足に食料が取れず、約10億人の人々が飢えている。

(4) 教育

前進面—大人の識字率は1970年以来、3分の2増加した。／子供のおよそ4分の

3が学校に登録している。

後退面—3億人以上の子供が小学校にも中学校にも通っていない。／約10億人もの大人が読み書きができず、そのうちの6割が女性である。

(5) 所得

前進面—GDPの2%が社会保障に費やされた。1980年代において、被雇用者収入は年率約3%の率で増加した。これは1970年代のその2倍にあたり、また先進工業国の伸びよりも高かった。

後退面—12億の人々が絶対的貧困の状態にあり、かろうじて生き延びている。／サブサハラ・アフリカの住民のおよそ半分が貧困線よりも下にある。

(6) 子供

前進面—幼い子供の死亡率は過去30年間に半減した。／1歳の子供の予防接種率は過去10年間に4分の1から4分の3以上に増加した。

後退面—サブサハラ・アフリカではおよそ100万人の子供がHIVに感染している。／最貧国の乳幼児死亡者数は千人につき115人に達している。／1億8000万人もの幼い子供が栄養不良の状態にある。

(7) 女性

前進面—初等教育における男女格差は過去20～30年の間に半減し、また識字率の

それは3分の1縮小した。

後退面—高等教育については女性は男性の半分しか受けていない。／議会における女性の代表者は男性のわずか14%でしかない。

(出所) UNDP, *Human Development Report*, 1992, p. 14.

開発途上国全体でみれば、一人当たり所得は年平均で2.5%の率で増大してきた。その結果、開発途上国における貧困者の割合は1970年の52%から44%へと8ポイントもの低下をみせた。開発途上国における一人当たり消費は1965～85年の間に70%も増加した。しかし、地域間の格差が大きく、開発途上国の間で貧富の差が広がってきている。高成長が注目されているのは東アジア地域であり、とりわけ、アジア・ニーズといわれている韓国、台湾、香港、シンガポール、さらにタイ、マレーシア、インドネシアなどのアセアン諸国、そして1970年代の終わり頃から改革・開放路線を進める中国などのめざましい発展がひときわ目を引いている。他方、開発途上国は人口増加率も高いため、貧困者の割合が下がったとしても、絶対的貧困者の数はむしろ増加した。アフリカやラテンアメリカでは絶対的貧困者の数が増加しただけではなく、その比率も上昇したのである⁵。しかし、開発途上国全体として見れば、貧困状況はなお深刻な状態にある。以下、この点をより詳しくみて

5 『世界開発報告・1990』1ページ。

おこう。

人間社会は歴史上、高い死亡率とそれを若干上回る出生率、したがって低い人口増加率の時期がきわめて長い間続いた。しかし、19世紀頃より近代医療の発達や経済発展の結果、死亡率が低下し始めたが、他方、出生率は死亡率ほどは急速には低下せず、そのため人口は急増することになった。こうしたことはまず、今日、先進国とよばれている国々で起こったのであるが、第二次世界大戦後は同じような現象が開発途上国にもみられたのである。生存への欲求は人間のもっとも基本的な欲求であることを考慮すれば、死亡率を低下させることはそれ自体きわめて意義のあることである。しかし、死亡率の低下は出生率の低下を伴わなかったために多くの開発途上国は人口圧力に苦しむことになった。開発途上国においても、死亡率の低下により着実に平均余命は伸びたのであるが、先進国と比較するとまだまだ改善の余地を残している。急速な人口増加はさまざまな面で貧困状況を悪化させている。

開発途上国の死亡状況を先進国と比較してみると二つの特徴が見出される。一つは開発途上国においては子供の死亡が多く、5歳未満の子供の死が全体の4割を占めているのに対し、先進国の場合はその率が3%程度に過ぎず、老人の死亡が多いことである⁶。もちろん、死亡パターンについていえば、先進国のそれが自然な形であろう。特に、貧困国で

は乳幼児の死亡率がきわめて高い。UNICEF（国連児童基金）の『世界子供白書・1993年』によれば、開発途上国では、毎日3万5000人もの5歳未満の子供が死んでいる⁷。ここに政策のターゲットを子供や女性に絞る一つの根拠がある。第二は死亡原因に大きな違いが見出されることである。先進国の場合には、ガン、脳卒中、心臓病など予防が困難でかつ難治性の成人病が主要な原因になっているが、開発途上国の場合には、伝染性の病気が主因となっていることである。先に、開発途上国では死亡者の中で子供の割合が高いことを指摘したが、肺炎、下痢、はしか、破傷風および百日ぜきの五つの病気が子供の主たる死亡因になっている。重要なことはこれらの病気はわずかな費用で予防も治療もできるのであるが、貧困がそのことを妨げている。開発途上国では人々の栄養不良に加えて、非衛生的な環境、乏しい衛生知識が伝染病の蔓延を助長しているのである。

また栄養不良も貧困の象徴的な現象である。栄養不良の原因は貧困に深く根ざしている。国連人口基金の『世界人口白書・1992』は「絶対的貧困の最も顕著な兆候は、栄養不良である」と述べている。同白書によれば、開発途上国における栄養摂取は全体として見れば改善を示したが、しかし、なおかなり深刻な状況にあることは間違いない。すなわち、1961～63年の1人当たりカロリー摂取量は1930カロリーであったのが、1987～89年には

6 M. Hardiman & J. Midgley, *The Social Dimensions of Development*, John Wiley & Sons Limited, 1982, p. 157.

7 UNICEF, *The State of the World's Children 1993* (国連児童基金・ユニセフ駐日代表事務所訳『世界子供白書・1993』6ページ)。

2474カロリーへと増大した。栄養不良者の割合も1969～71年の27%から1983～85年には21.5%へと低下した。他方、栄養不良者の数は同じ期間に4億6000万人から5億1200万人へと増加した⁸。このことは世界の人口の約1割の人々がなお栄養不良の状態にあることを示しているのである。

深刻な栄養不良の身体への影響はきわめて大きい。栄養不良は発育不全、虚弱体質などの原因にもなっている。また、病気への抵抗力を弱め、直接的・間接的な死亡因でもある。さらに、成人の労働意欲の減退、労働生産性の低下をもたらし、貧困にも関係してくる。

「栄養不良や病気が学校や仕事の成績を悪くし、成人が所得を得、新しい変化を起こし、新しい機会をとらえる能力を低下させる。栄養不良や病気はまた、抵抗力が弱く貧しい大家族を生み出し、この循環の環をつなぎ、貧困の流れが一つの世代から次の世代へと引き継がれるようになる」と『世界子供白書・1993』は指摘している⁹。特に、子供の場合は、栄養不良に対しては特別な政策的配慮が払われる必要がある。子供は身体の発達途上にあり、この時期の栄養不良のもたらす身体的影響が後々まで及ぶことを考慮すれば、まさに成長期にこそ正常な発育に必要な栄養を摂取しなければならないからである。しかしながら、世界には栄養不良に苦しむ幼い子供が1億8000万人もあり、また、栄養不足で死亡する子供の数はかなりの数字に上る。最近の研

究によって、ビタミンAの不足ははしかや肺炎などにかかった子供の死亡率を高めることが明らかにされており、開発途上国における就学年齢前児童の死の20～30%を占めているという推定もある。また、ビタミンAを補給することによって、開発途上国の多くの地域で子供の死を3分の1減らすことができることも確認されている¹⁰。

教育に関してもまだまだ改善すべき余地は大きい。この30年間、開発途上国においても、教育の分野においてもかなりの進展があったことは間違いない。1960年以降、就学率は6歳から11歳までの初等教育については47%から62%へ、12歳から17歳の中・高等教育については14%から26%に上昇した¹¹。しかし、18歳から23歳の就学率は現在も10%にも満たない。学校へ行っていない子供の数はむしろ増大している。UNICEFの報告によれば、現在、1億人強もの子供が初等教育すら受けていない。その大部分が農村や都市の貧しい家庭の子供であるが、数百万の子供が親から学校に行かずに働くことを求められているという。農村では、近くに学校がないケースも多くある。世界の農村地域の子供の半分が4年間しか教育を受けていない。現在の状態が続くと、2000年までにその数は2億人にも達するものと推定されている。初等教育を受けていない者の約60%が女子である。母親

10 『世界子供白書・1993』10ページ。

11 W. C. Baum & S. M. Tolbert, *Investing in Development*, Oxford University Press, 1985 (W. C. バウム, S. M. トルバート著, 細見卓監修 OECF 開発援助研究会訳『途上国の経済開発』163ページ)。

8 『世界人口白書・1992』10ページ。

9 『世界子供白書・1993』12ページ。

が読み書きできることは子供の読み書きの能力に大きな影響をもつのみならず、子供が健全に育つことにも深くかかわっている。したがって、女子の教育を重視し、男女の格差をなくすことも重要な課題である。就学している者でも、途中で脱落する者が多く、初等教育を完全に終了する者は6割をきっている。しかも、脱落者の多くは読み書きの能力が身につくと考えられている最初の4年間に集中している。小学校4年生まで進級するのは全体の半分に過ぎない。他方、最貧国では読み書きができるようになるまで学校に留まっているのはわずか3分の1に過ぎない。開発途上国では就学している者でもその15～20%が留年しており、留年率は先進国の子供に比べて、2～5倍の高さに達している¹²。また、教室、机、運動場などの教育施設が不十分で、教員や教材なども不足しているため、教育の質は決して高くない。そのため、それぞれの国が定めている学力基準に達していないケースが多々ある。

開発途上国では上でみたように、教育の普及の遅れやその低い質などにより非識字率がきわめて高い。1960年以降、15歳以上の大人で読み書きできない者の割合は確実に低下してきているが、現在、成人の4人に1人が読み書きができず、その数は実に10億人にも達している。そして、その98%が開発途上国に集中しているが、そのうちアジアがおよそ7割を占め、アフリカが2割弱となっている。

12 『途上国の経済開発』164ページ。開発途上国の教育・教育事情は、豊田俊雄著『第三世界の教育』アジア経済研究所1987年にも詳しい。

男女別の非識字率の状況をみると、1985年現在、男性の21%に比して、女性は35%にも及んでいる。女性の非識字率が高いところは、ネパール92%、エジプト87%、中国53%、南イエーメン97%などであるが、一方、ラテンアメリカ、スリランカ、韓国、タイ、フィリピンなどでは女性の識字率は80%を超えている¹³。

以上の概観で明らかなように、開発途上国では大半の人々が、なお劣悪な生活水準、生活環境におかれ、貧困症状が蔓延していることが分かる。

Ⅱ. 社会開発論の系譜

1. 残余アプローチ

開発途上国政府にとって、貧困の除去ないしその軽減は独立以来、もっとも重要な経済課題であった。しかし、Iでみてきたように、現在なお、さまざまな貧困現象が途上国社会を覆い、特徴づけているが、このことは貧困の解消がいかに難しいかを示している。

1950年代から60年代初頭にかけて、この貧困をなくしあるいは軽減する最も有力な方策は経済成長の加速と考えられていた。当時、開発途上国で立案された多くの経済計画は経済成長率をできるだけ高めることに重点を置いていた。それは、経済成長は一般大衆の福祉の実質的な改善に帰結すると考えられていたためである。「1950年代および1960年代においては、多くの人々が、貧困を減少させ生

13 日本ユニセフ協会『識字 II』1990年3月7～8ページ。

活の質を向上させるための第一の手段は経済成長であるとみていた」と世界銀行の報告書は指摘している¹⁴。こうした見方は工業化によって引き起こされた経済成長によって人々の生活が大きく改善された西欧諸国の経験によって裏づけされたものであった。

経済成長を起動させ、それを促進することが開発の課題である。当時、開発といえば、経済開発を意味していたといえよう。すなわち、経済開発→経済成長→貧困の除去（あるいは軽減）とさきわめて楽観的かつ単線的に考えられていた。従って、経済成長がうまく軌道に乗りさえすれば、一般国民の所得は増え、その増加した所得をもって必要な財・サービスを購入していけば、栄養不良は一掃され、教育や保健などの社会サービスも次第に拡充され、そして貧困問題は解決されると考えられていたのである。すなわち、経済開発によって成長が持続すれば自動的に社会開発も進展すると考えられていた。それゆえ、社会開発が経済開発に対置する概念として提起されることも、またその重要性が認識されることもなかったのである。せいぜい経済開発の補完的な役割を果たすものとして、経済開発の一部として取り扱われているに過ぎなかった。その意味で、こうしたアプローチを“残余アプローチ”（residual approach）と呼ばれる。このアプローチによれば、経済開発だけを重点的に力をいれればよく、“残余”である社会開発の必要性はことさら強調する必要性はなかったのである。従って、当時の

開発計画の大半は、社会開発に関してはほとんど重視してなかったと言ってよい¹⁵。

急速な経済成長を実現する手段として、しばしば工業化が提起された。独立して間もない開発途上国の産業構造は農業生産を中心とする少数の一次産品の生産に特化するいわゆるモノカルチャー型の特徴をもっていた。こうした構造こそ、低開発のあらわれと見なされ、また貧困の原因と考えられていた。それゆえ、如何にして産業構造の高度化をはかるかということが経済開発の重要な目的となっていたのである。産業構造の高度化とは事実上、工業化の推進ということの意味した。工業化こそ農業主体の経済構造を改め、速やかな経済成長を実現する最も有力な政策と考えられたのである。ルイス（W. A. Lewis）の二重経済論はこのような問題意識をもって書かれたもので、経済の重心を農業から工業へ移すメカニズムを簡明な理論モデルによって説得的に示すことによって開発経済学に大きな影響をおよぼしたのであった¹⁶。

工業化を推進する上で最も重視されたのがハロッド・ドーマーの経済成長論に代表されるように物的資本への投資なканずく設備投資であった。1960年頃までの初期の開発論はこの傾向が強くローゼンシュタインローダン（P. N. Rosenstein-Rodan）のビッグ・プッシュ理論、ヌルクセ（R. Nurkse）の均衡成

15 M. Hardiman & J. Midgley, *op. cit.*, p. 16.

16 W. A. Lewis, “Economic Development with Unlimited Supplies of Labor”, in *The Manchester School of Economic and Social Studies*, May 1954.

14 『世界開発報告・1990』2ページ。

長論、ハーシュマン (A. O. Hirshman) の前方・後方連関論、ロストウ (W. W. Rostow) のテイク・オフの理論などは、結局は投資のダイナミズムに着目するものであった。これらの投資論はいずれも物的資本への投資を意味しており、人間への投資あるいは人間開発の重要性はほとんど顧みられることはなかった。これに対し、教育の重要性に着目し、人的資本 (human capital) の概念を先駆的に定式化したのはシュルツ (T. W. Shultz) であった¹⁷。

以上みてきたように、残余アプローチにおいて社会面での開発を無視してきたのは経済成長が所得の増大をもたらす、生活水準や福祉の水準の向上につながるということを暗黙裡に想定していたためであるが、それとは別にもう一つの重要な理由がある。それは教育や保健、住宅など社会サービスへの支出は非生産的であり、希少な資源の浪費と考えられていたことである。こうした見方から出てくる帰結は教育や保健、住宅などへの財政支出をできるだけ切り詰め、より多くの資源を生産的な近代的な工業部門に投入するということであった。そして、社会的ニーズを充足するための政府の介入や役割は最小限にとどめ、むしろこれらは個人が市場を通じて購入すべきものとした。要するに、政府の役割は経済成長を推進し、個人の所得を増大させるような施策を講じることであった¹⁸。

17 T. W. Shultz, "Capital Formation by Education" in *Journal of Political Economy*, Dec. 1961.

18 M. Hardiman & J. Midgley, *op. cit.*, p. 16.

しかし、残余アプローチはいくつかの例外を除いて、必ずしも期待された効果をあげなかった。まず、第一に経済計画が必ずしも高成長と工業化をもたらさなかったことがあげられる¹⁹。第二に、経済成長が起ころとも、それが常には貧困層の減少や生活水準の上昇に結びつかなかったことが指摘できよう。つまり経済成長の成果が貧困層まで均霑 (trickle down) せず、所得分配はむしろ悪化するようなケースが多々みられたのである。従って、経済成長や工業化が自動的に一般大衆の大部分の生活水準の向上につながるという考え方は次第に疑問視されるようになったのである。こうして残余アプローチは次第に影響力を失い、“増加的アプローチ” (incremental approach) に取って代わられることになったのである。

2. 社会開発の提唱

社会開発の推進の必要性が広く国際社会に認知されるようになったのは1960年以降のことといつてよいであろう。その契機となったのは、1961年の12月の国連総会決議であった。この総会で1960年代を「国連開発の10年」と

19 ハーディマンとミッドレーはその理由として、近代的な工業部門を創出するほど資本が動員できなかったこと、計画の実行能力が劣ること、工業化による経済近代化に問題があったこと、先進国の処方箋が開発途上国の現実にならずしも適合しなかったこと、高い人口増加率や近代的経営に不利な伝統的な態度など開発の障害が大きいこと、工業化に必要な知識と技術を欠いていること、余りに高度な資本集約的技術が十分な雇用機会を生み出していないこと、豊かな国に対する従属関係から一次産品生産から脱却できていないことなどを指摘している。M. Hardiman & J. Midgley, *op. cit.*, p. 17.

位置づけ、経済開発のみならず、社会開発をも同時に推進すべきことを提唱した。ここでは、経済開発と社会開発を一応別個のものとして取り扱う二分化法 (dichotomy) をとり、その上で両者の相互作用および均衡のとれた開発を提唱したのであった。これは、経済開発を推し進めれば社会面の開発 (社会開発) も自動的に進むとする残余アプローチがさほどの成果をあげえなかったことに対するリアクションから生まれてきたといつてよいであろう。このアプローチをとれば、国や地方自治体の役割が増え、財政支出も増加するところから、増加的アプローチとよばれる。

それでは国連は社会開発をどのように捉えていたのだろうか。松原治郎は国連の社会開発を簡潔に次のようにまとめている。すなわち、「経済開発が、工業を中心とする各種産業の経済面での開発であり、その目的が生産および所得の増大におかれているのに対して、社会開発の方は都市・農村・住宅・交通・保健・医療・公衆衛生・社会福祉・教育などの社会面での開発であって、その目的が直接人間の能力と福祉の向上をはかるところにある」と指摘している²⁰。「生産および所得の増大」というのは、言いかえれば、経済成長と捉えることができ、経済成長を直接的に促進する様々な諸施策が経済開発であり、教育等人間の能力と福祉の向上にかかわるものが社会開発ということになろう。人間の能力の開発は人間開発 (human development)

と呼ばれ、近年その重要性が認識されてきている。

ともあれ、国連の呼びかけが一つの契機となって、開発途上国においても社会開発が積極的に推進されるようになった。「ほとんどの開発計画は今や保健、教育、住宅、家庭福祉、およびその他のサービスを取り扱う章も含むようになった」のである²¹。こうして開発計画の中に社会開発計画が組みこまれ、その重要な一部分を構成することになった。勿論、社会開発の概念については必ずしも一致した見方が出来上がっていたわけではない。社会開発の捉え方は多分に恣意的かつ定義的なところがあり、その内容やまた何が強調されるかは、論者により、また経済発展段階によって違っていた。国連の見方は経済開発と社会開発を両者の関連性において捉えるのではなく、松原のいうように、それはあくまで経済開発との「併置概念」であり、「開発全体から、比較的、目的も内容もはっきりしている経済開発を取り去った、残りのいっさいのものといった消去規定、残余概念の性格をもっている」ということになる²²。しかし、社会開発はもっと積極的な意義をもつものであり、そのことは次のⅢにおいて検討を加えることにする。

わが国においても1960年代の高度成長期の時期に、国連での議論を受けて、経済学者、社会学者、厚生省を中心とする行政官などによって盛んに論議されたことがある。社会開

20 松原治郎著『日本の社会開発』福村叢書 1968年 151ページ。

21 M. Hardiman & J. Midgley, *op. cit.*, p. 19.

22 『日本の社会開発』151ページ。

発は、唯単に開発途上国だけを対象としているのではなく、先進工業国においても推進すべき課題といえよう。わが国における社会開発をめぐる論議の行政レベルの一つの到達点は昭和39年度版の『厚生白書』であった。同白書のサブタイトルは「社会開発の推進」と題され、社会開発を積極的に推進する必要性を提唱したのであった。同白書は社会開発の推進に当たって留意すべき問題点として次の4点を指摘している。第1の点は、生活水準の上昇につれて多様化する社会的ニーズを適格に把握し、国民生活の質の向上に資することであること。第2は、国または地方公共団体の果たすべき役割が大きくなること、第3に、社会開発の推進には必然的に財政支出の増加を伴うが、財政資金の効率的運用を心がけねばならないこと、第4に、社会開発計画を推進するには物的施設の設備と並んで、諸制度の改善や国民生活の習慣の変更、計画に携わる者の質の向上などソフトの面にも注意を払うこと、の以上4点である。そして社会開発として、具体的に推進すべき項目として、(1)保健および栄養、(2)住宅をはじめとする生活環境の整備、(3)教育、(4)社会保障制度の充実、(5)社会福祉施策、の以上5項目を上げている²³。

この時期の日本は貧困状態を脱し、ある一定の生活水準を実現していた段階であり、社会開発の重点は、経済成長によって生じるさまざまな弊害の是正や社会的に取り残された

人々の救済などにおかれていた。日本の場合、1960年代から70年代前半にかけては、経済成長の矛盾がもっとも鋭くあらわれた時期であるが、特に、大都市圏や工業地帯への人口集中は地価の高騰を招き、住宅取得を困難にした。高い家賃や住宅取得費は、国民の消費生活を大きく圧迫し、「産業は一流、生活は三流」といわれる原因を作った。また、工業化の進展は公害問題を深刻化させ、地域住民の健康侵害や環境の破壊が進み、大きな社会問題を生起せしめた。また経済成長の進展は所得格差の開きをもたらし、その是正が問題となったのである。これらの現象は社会開発の遅れに一因があるといっても過言でないであろう。

3. 社会開発の新たな展開

1970年代に入ると、貧困層をターゲットにした直接的なアプローチが重要視されるようになってきた。こうしたアプローチの推進役となったのが世界銀行やILOであった。1968年にマクナマラ(R. S. MacNamara)が世銀の総裁に就任したとき、開発途上国のパフォーマンスについてサーベイし、高い成長率を実現したが、貧困と不平等はむしろ増大したと評価した。こうした認識から世銀は、インフラ投資と工業化に重点をおくこれまでの方式を転換して、開発途上国の所得下位40%にあたる7億5千万人の絶対的貧困層に焦点をあてた政策を打ち出すようになった。これらの貧困者の大部分は農村に在るとの認識から多くの農村開発計画が策定され、人的

23 厚生省編『厚生白書—社会開発の推進』昭和39年版 1～4ページ。

資源の開発やベーシック・ヒューマン・ニーズ (Basic Human Needs, BHN) の充足に重点がおかれた。特に、教育、保健、安全な水、栄養、住居の五つが貧困改善のコアになるものとして重視された²⁴。こうして、BHN 戦略は社会開発に新しい息吹きを吹き込むことになったのである。

こうした考え方はやがて ILO の1976年の「世界雇用会議」(World Employment Conference) において、一国の開発戦略は雇用の創出と BHN の充足に高い優先度が置かれねばならないという考え方が承認されることによって、この BHN 戦略は一つの有力な開発戦略の地位を獲得することになった。かくして BHN 戦略は開発政策の前面に躍り出るようになったのである。そしてこれらの目的を達成するために、第一に経済成長は加速されねばならないこと、第二に成長のパターンが貧困者が生産的資源にアクセスできるように切り替える必要があること、第三に人々が意思決定に参加することおよび女性の役割が重視されること、そして、第四に国レベルの計画を強化するために、国際的な改革を支持すること、などが強調された。そして会議の行動計画として基本的ニーズを満たすことは国家努力であり、その成功は世界平和と軍縮、新国際経済秩序の確立にかかっていると宣言した²⁵。

BHN は上でみたように、もともと成長中心主義的な考え方に対する懐疑および市場メカニズムに対する不信から生まれてきたと言える。成長主義は所得中心のアプローチであり、貧困者の生産性と所得を引き上げること、すなわち、貧困者の購買力の上昇に重点を置いていた。すなわち、所得が増加すれば、必要なものは市場から購入され、貧困は減少すると考えられていたのである。もちろん、教育や医療・保健などの社会サービスも一般的な財とまったく同様に市場から調達されるとしたのである。これは、需要が増加してくれば、供給もそれに自動的についてくるという市場メカニズムに対する信頼を根底においていたといえる。これに対し、BHN アプローチは、経済成長の重要性を認めつつも、成長主義的な増加的アプローチは貧困者に利益をもたらすのは余りにも不完全で遅すぎるとの観点から、また所得分配に歪みがあるところでは市場メカニズムを通じた資源配分はうまく機能しないのみならず、効率的でないという考え方から生まれてきたものである。そのため、貧困者に対してより直接的かつ迅速な対応を重視するとともに、土地などの資産の再配分や貧困者の政治的参加などを要求した。こうした考え方は NGO (非政府組織) の運動に携わる個人や団体に次第に有力になった。彼らは、社会構造の変革を基礎にしたニーズ志向的で、かつ自助努力の傾向の強いそして環境にも配慮した戦略の推進を提唱し、そして人間の生存に基本的に必要なものはそれが物質的なものであれ、非物質的なも

24 C. P. Oman & G. Wignaraja, *The Postwar Evolution of Development Thinking*, St. Martin's Press, 1991, p. 104.

25 C. P. Oman & G. Wignaraja, *Ibid.*, pp. 107-108.

のであれ、衣食住のほか教育などの人間の、また人間らしい生存のために基本的に重要なものは優先順位をつけて充足されねばならないことを強調した。そして社会は全体としてすべての国民に対し最低限の福祉水準を保障する義務を負わねばならないとしたのである。こうして、「公的な政策の問題」として、「1970年代においては、保健、栄養および教育の直接的提供が重視されるようになった」のである²⁶。

しかしながらIでみたように、開発途上国の貧困の軽減、改善は大きく進展したとは言えない。そのためBHN戦略に対しても、その有効性を疑う声も決して少なくない。ハーディマン(M. Hardiman)とミッドグレイ(J. Midgley)は増加的アプローチに対しては批判的であるが、彼らの主張しようとした点は、増加的アプローチの重要性を否定するのではなく、それが“適切な”(appropriate)なものでなくてはならないということであった²⁷。

UNICEFは1980年代のはじめに、「人間の顔をした調整」(adjustment with a human face)という新しいアプローチをうちだした。これは単なるマクロ経済のパフォーマンスではなく、成長のための調整(adjustment for growth)および人間そのものの開発に重点がおかれねばならないこと、したがって人間に関する指標の改善こそが重要視されねばならないとするものである。そして人間への投資は長期的な持続可能な経済成長

を実現するうえでも必要であることを強調している。経済調整の対象は貧困者や社会的弱者に重点がおかれ、社会部門では、高等教育よりも初等教育や識字、近代的な病院よりも基礎保健(primary health care)、高級住宅よりも清潔で安全な飲み水の供給、5歳未満児の栄養改善、失業者救済などが重視された²⁸。

以上みてきたところから明らかなように、社会開発は、経済成長だけでは貧困除去に十分でないという反省から、1970年代以降、その重要性が強調されるようになったといえよう。

Ⅲ. 社会開発論の再検討

以上の議論を踏まえて、社会開発の必要性が指摘されるようになった背景を整理してみると、下記の4点を指摘できよう。

- (1) 経済成長を引き起こしていくには、経済開発だけでは不十分であって、社会全般にわたる改革が必要であること。
- (2) 経済成長の成果が必ずしも貧困層まで均霑せず(行き渡らず)、貧困現象が十分に改善しなかったこと。
- (3) 経済成長の過程で生じる都市化や工業化に伴うさまざまな問題に対処する必要性が生じてきたこと。
- (4) 経済成長による貧困軽減が必ずしも期待された成果を収めなかったため、貧困層

26 『世界開発報告・1990』2ページ。

27 M. Hardiman & J. Midgley, *op. cit.*, pp. 30-31.

28 G. A. Cornia, R. Jolly & F. Stewart, *Adjustment with a Human Face*, vol. 1, Oxford, 1987.

へ直接的に社会サービスを供与するアプローチが重視されるようになったこと。

以下、社会開発の背景からその意義を検討しておこう。

- (1) 経済成長を引き起こしていくには、経済開発だけでは不十分であって、社会全般にわたる改革が必要であること。

開発途上国の社会はそのままでは決して経済成長に都合よくできているわけではなく、経済成長にとってさまざまな経済的、社会的障害が横たわっているのが一般的である。例えば、そのいくつかを指摘すると、経済的障害としては、資源配分において市場機構が機能しないこと、金融機関が未発達で経済成長を引き起こす投資資金が不足していること、道路・港湾・通信などの物的インフラが未整備であること等々を指摘できよう。また、社会的障害としては、農村の貧困の主因の一つとなっている土地所有の極端な不平等や教育の遅れ、労働移動に関する制限、労働者の不健康や栄養不良の問題などがある。一般に、経済成長は社会全般にわたる諸改革と人間の能力向上および意識変革を必要とする。ミュルダール (G. Myrdal) が経済開発において、経済的要素とならんで社会的要素、政治的要素を重視したのはこうした認識によるものと考えられる²⁹。ここでは社会的要素として、土地改革と人間開発の推進、また政治的要素として、貧困層の声を政策面に反映させる政

治的システムの確立がそれぞれ重要であることを指摘しておこう。途上国政府は土地所有の不平等はしばしば農村の貧困の主因になっているとの認識から土地改革に取り組んできたのは周知の事実であろう。しかし、地主層の抵抗にあって、実際、成功した国は少数にとどまっている。その中で、韓国や台湾における土地改革の成功は高成長実現に貢献したと評価されている³⁰。

近年、ますます人間開発が経済成長に重要な役割を果たしていることが明らかになってきており、その重要性が一層強調されるようになってきている。人間開発には保健と教育が重要な役割を果たしている。従来からも、経済学においては生産力に貢献するものとして物的資本とならんで労働力もその一因と考えられてきたことは確かである。しかし、絶対的貧困が蔓延しているような貧困国では、労働者の健康や教育水準が経済成長に大きな影響を与える。事実、労働者の病気や栄養不良の生産性や所得に対する影響を無視することはできない。バウム (W. C. Baum) とトルバート (S. M. Tolbert) は「病気と栄養不足もまた経済開発を制限する。これらは労働者の生産性を損ない、学校や職場における学習と精神的開発に制約をもたらす」と述べてその影響の重大性を指摘している³¹。また

29 G. Myrdal, *The Challenge of World Poverty*, Penguin, 1970.

30 アーデルマンは韓国の経済成長が公平さ (equity) を伴っていた理由の一つに土地改革をあげている。I. Adelman, "South Korea", in H. B. Chenery, et al., *Redistribution with Growth*, Oxford University Press, London, 1974.

31 『途上国の経済開発』287ページ。

『世界人口白書・1992』は病気が低生産性と低所得をもたらす例として、ガーナ、コートジボアール、モーリタニアの平均的な大人の労働者は、病気のために月に1.3日から1.6日の休業を余儀なくされ、そのため収入が6%減少する事例を紹介している³²。すなわち、これらの現象が一部の労働者だけにみられるのではなく、大量現象であるため、その全体的な影響はきわめて大きいといえるであろう。

人間開発のもう一つの重要な要因は教育である。教育と経済成長の関係はさまざまな研究がおこなわれており、教育が経済成長に対して重要な貢献をなすことがほぼ明らかになっている。教育は就業の機会を上げ、より高い収入につながる可能性が高い。教育は技術革新や新技術の導入さらに労働生産性の向上にも密接な関連性をもっている。例えば、教育を受けた農民はそうでない農民に比べて新技術の導入に積極的で、年間収穫高が高いという事例が報告されている。世界銀行の調査によると、1960年から77年までの期間でもっとも経済成長が高かった上位10ヵ国の開発途上国では識字率が同じ所得水準の国に比べて、平均16%も高かったという結果をだしている³³。また別の世界銀行の調査によると、平均的な大人が3年半以上の教育を受けたところでは1965年から87年までの間に、GDPの伸びが年率5.5%に達し、それよりも教育期間が短かった国ではGDPの伸びは3.8%に

過ぎなかった。また、学校教育を3年伸ばすだけで経済成長は27%増加し、6年伸ばすと経済成長は39%に高まったという³⁴。

社会開発わけてもそのコアをなす人間開発は経済成長を起動させ、それを促進させることにおいて重要な影響をもつといっよいであろう。

(2) 経済成長の成果が必ずしも貧困層まで均霑せず（行き渡らず）、貧困現象が十分に改善しなかったこと。

第2の背景は、開発途上国においては経済成長の成果が貧困層まで均霑せず、貧困問題が十分に解決できなかったという事情がある。言いかえれば、経済成長が起こっても貧困層の生活が必ずしも改善されなかったということである。ハーディマンとミッドレーはこう指摘している。「たしかにいくつかの国は高成長を遂げ、貧困の減少に成功したが、それらはむしろ少数派であって、多くの国は経済停滞に悩み、高成長を遂げた国でも必ずしも貧困は減少しなかった」と³⁵。先に明らかにしたように、世界銀行は70年代以降は貧困層にターゲットを絞った政策に重心を移していく。

社会開発の提唱者は決して経済成長の意義を認めていないわけではなく、むしろ経済成長の成果が貧困層にまで行き渡らないことを問題としているのである。すなわち、社会開発のもう一つの重要な役割は均霑効果の促進

32 『世界人口白書・1992』17ページ。

33 『途上国の経済開発』162ページ。

34 『世界人口白書・1992』15ページ。

35 M. Hardiman & J. Midgley, *op. cit.*, p. 18.

である。貧困層まで経済成長の成果が行き渡るには三つの要因、すなわち、成長プロセスへの参加の問題、労働分配率そして所得再分配の制度的メカニズムに依存する。

貧困層はしばしば成長のプロセスに参加していないという問題がある。つまり、貧困層と関係ないところで成長が起きているのである。本来ならば、経済成長は雇用機会を生み出し、失業者の群れを吸収していき、やがてその効果は貧困層まで及ぶものと期待されていたものであるが、現実には必ずしもこのようなことは起こっていない。事実、開発途上国では失業率が高率になっているところが多い。その理由として、投資不足や貧困状態にある労働者が教育や技能において適格性を欠き、参加を事実上拒まれていること、経済成長のタイプが、労働集約的か資本集約的かによって参加の機会が限定されていることなどに起因している。

投資の不足は分配されるべきパイの大きさに関わってくる。経済成長によってパイ自体が拡大する場合は分配率が変わらなくても貧困層の絶対所得は増加する。しかし、開発途上国の場合、しばしば、投資の原資となるべき貯蓄が不足しており、このことが経済成長のネックになっている。そのため外資導入に踏み切る国も多い。成長参加は貧困層が自立的に貧困状態から抜け出す可能性を与えるもので、政策的には所得再分配政策などよりも重視されるべきであろう。特に、教育は就業機会を広げる上で重要な役割を演じると見なされている。ILOは貧困対策として雇用に重

点をおいた戦略をたてている。

労働分配率も貧困層の生活に関係する。貧困層は労働力以外に所得を生み出す有力な資産をもたないと考えられるから、労働分配率は彼らの生活改善を規定する重要なファクターといえる。どのようにして労働分配率が変わっていくかについて、世界銀行は1970年代に「成長を通じての再分配」(Redistribution with Growth) 政策を提唱したことがある³⁶。この方式は貧困層の所得増加率を富裕者層のそれよりも高くすることによって貧困層の所得シェアを増加させようとするものである。しかし、世銀は経済成長が必ずしも貧困改善につながっていないとの認識から社会サービスの直接的供与に重点を移していくのはさきに述べた通りである。

経済成長と所得分配に関する議論としては、クズネッツ (S. Kuznets) の逆Uの字曲線の仮説がある。これは経済成長の初期の段階においては、所得の不平等度が増して所得分配率は悪化するが、やがて失業者の吸収、中間層の形成、労働組合の発達などによってやがて労働分配率は改善に向かうというものである。きわめて洞察力に富んだ予見であるが、クズネッツの仮説は西洋諸国の長期データからは支持されても、開発途上国の経済実績からすると必ずしもこうしたことが一般的な傾向として検証されるに至っていない³⁷。

第3は所得再分配の制度的メカニズムにか

36 H. B. Chenery, et al., 前掲書参照。

37 M. P. Todaro, *Economic Development in the Third World*, 4th. ed, Longman, 1989, pp. 164-165.

かわるものである。社会福祉政策の実施、累進課税制度などがそれにあたる。これは経済成長のプロセスが進行する過程で、それから取り残される社会的弱者の救済や所得格差の拡大の是正という意義をもっている。ただし、こうした政策の実施や制度の確立は政治の問題が関わってくる。開発途上国の場合、富裕層が政治的権力を握っていることが多く、貧困層の声が政治の場に反映する政治的システムの確立が重要である。もちろん政策の基本は貧困層が成長の過程に参加することによって、自ら貧困状況から脱することに重点が置かれるべきであるが、所得再分配制度はそれを補完するものと位置づけできる。

以上みてきたように、経済成長の成果を均霑させるには、成長の初期で失業者が大量に存在している場合にはいかに貧困層を成長の過程に参加させるかが重要であり、開発途上国の場合はこのことが課題となっているところがなお多くある。他方、経済成長がある程度軌道に乗っているところでは分配率を労働者側に有利にしたり、あるいは所得の再分配メカニズムの確立が重要と言えよう。

- (3) 経済成長の過程で生じる都市化や工業化に伴うさまざまな問題に対処する必要性が生じてきたこと。

第3の背景は経済成長に伴ってさまざまな問題が生じてきたことがある。その一つは都市化に伴うもので都市の過密、地価の高騰、住宅取得の困難、騒音、スラムの発生、交通渋滞、交通事故死者の増大などの問題が生じ

てきた。たとえば、日本の場合、地価の高騰により住宅問題が深刻化しているが、賃貸であれ、所有であれ、所得の多くの割合を住宅費に割かねばならず、このことが一般国民の消費生活を圧迫している。土地価格の高騰といった現象はすでにある程度の発展を実現している開発途上国においてもみられ、早めの対策が必要となっている。もう一つは工業化の進展過程で大気・川・海などの汚染、騒音などの公害問題の深刻化、環境の破壊などが進行したことがあげられる。近年は生産力が著しく高まり、地球規模での環境問題たとえば地球の温暖化やオゾン層の破壊などが問題となっている。こうした諸問題の発生は成長至上主義に反省を促す契機となり、成長の弊害を是正する面から社会開発の重要性が高まっていると言える。

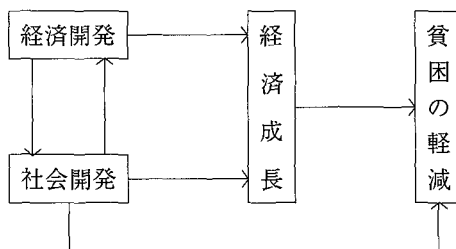
- (4) 経済成長による貧困軽減が必ずしも期待された成果を収めなかったため、貧困層へ直接的に社会サービスを供与するアプローチが重視されるようになったこと。

このようなアプローチは、人間の生存にとって基本的に必要なものからまず充足しているというベーシック・ヒューマン・ニーズの考え方に基づいている。経済発展の低い段階では、成長が起こらないか、あるいは低成長に苦しんでいるというのが一般的な状況であり、短い寿命、乳幼児の高い死亡率、慢性的な栄養不良、高い非識字率など人道的な観点からも放置できないような状況が社会に広くみられる。絶対的貧困の状況におかれてい

る人々は世界人口の5分の1にも達するというのはすでに指摘した通りである。貧困層の保健、教育および栄養などの面での改善はそれ自体きわめて意義のあることであるが、その改善に経済成長策が十分な効果をあげなかったことから直接的なアプローチが重視されるようになったのである。たとえば、開発途上国で乳幼児が毎日3万5000人も死んでいくような悲惨な状況は何をさておき改善しなければならないものであろう。こうした状況の改善は迅速な対応が要求されるものであり、経済成長の成果が貧困層にも均霑していくのを待つほどの時間的余裕はなく、直接的なアプローチが有効であろう。ベーシック・ヒューマン・ニーズの論者は政治的にはしばしばラジカルな主張をする傾向があり、農村の貧困を除去する前提条件として、土地の即時的な再分配を求めている³⁸。

以上の検討から、社会開発の意義を次の3つに要約することができよう。すなわち、第1に社会開発は経済開発と組み合わせて経済成長を起動、促進させること、第2に経済成長の成果を均霑させること、第3に経済成長の弊害を是正することの3点である。社会開発は貧困問題の解決に、また、成長が軌道に乗ってからもそのマイナス面の是正に果たす役割は大きい。その意味では息の長いテーマである。社会開発が貧困の軽減に寄与するのは下記の図に示すように二様である。一つは

経済成長を通じてであり、もう一つは直接的アプローチである。もちろん、ただ単に、社会開発を実施すればよいというものではない。それが効果的であるためには、留意しておかねばならない点がいくつかある。最後にこれらについてふれておこう。



一つは、社会開発と経済開発の関係である。経済成長の促進はいまなお多くの開発途上国にとって重要な課題である。しかし、さきに述べたように、開発途上国の社会は決して経済成長に都合よくできているわけではない。むしろ、経済成長にとって、さまざまな障害が横たわっているというのが実情であろう。その意味において、社会開発の推進は重要な意義をもっている。しかしながら、社会開発だけを推進したところで経済成長が起こるわけではない。経済開発と組合せてこそ社会開発の効果も発揮される。たとえば、教育を取り上げてみよう。教育は労働者の知的能力を高め、労働力の質を改善するものであり、人間開発の重要な柱をなしている。教育はそのことによって、経済成長に重要な貢献をなすものとみなされているが、それはいわば供給側の条件をなすものであり、他方において、

38 C. P. Oman & G. Wignaraja, *op. cit.*, p. 104.

教育を身につけた労働者に対する需要がでてこなければ、教育の成長に対する真の効果は顕在化してこない。経済成長は需要と供給の双方の条件が整えられて初めて起こるものである。この点は、教育についてもあてはまる。開発途上国にはしばしば見られる現象であるが、高等教育を受けても失業しているケースがよくある。教育は就業の可能性を拡大するが、その実現性を保証するものではない。社会開発の推進はそれ自体価値をもつが、社会開発が生産的であるといえるのは経済成長に結びついてのことである。

第2は財源の問題である。絶対的貧困が蔓延しているような状態では、確かに直接的なアプローチが効果的であろう。この場合は政府や援助の果たす役割が大きいと言えよう。しかし、貧困国は財源もまた乏しい。そのうに累積債務や過大な軍事・警察費を抱えている国も多い。財政収入は経済成長に依存する。ここに矛盾がある。さしあたりは、社会サービスの提供を重視した支出構成に変えていく必要がある。国際的な経済協力プログラムもこうした方向を支援していくべきであろう。ベーシック・ヒューマン・ニーズを重視するという考え方には経済成長を抑圧するという開発途上国側からの批判もある。しかし、栄養、保健、初等教育など人間への投資はそれ自体が目的でもあり、直ちに経済成長に結びつくものでなくても持続的に行うことが重要である。

第3に、推進されるべき社会開発の中身は経済の発展段階に応じて変化していく必要が

ある。さきに明らかにしたように、社会開発として推進すべき課題は多岐にわたる。大多数の人々が絶対的な貧困、すなわち生存水準ぎりぎりの状況におかれている場合とかなりの期間の持続的な経済成長の結果、絶対的貧困層が減り、むしろ中間層が肥大化してくるような場合とでは、社会開発の中身が違ってくるのは当然と言えよう。絶対的貧困が社会に広くみられるような段階では、社会開発はベーシック・ヒューマン・ニーズにたいする直接的な充足および経済成長を起動していくことに重点がおかれるべきである。前者については、医療・保健サービスの直接的供与や低所得者向けの食糧配給制度の確立、水道や井戸による清潔な水の供給などが重要である。後者については、人間開発、特に、基礎教育の普及によって読み書きの能力をつけること、また大土地所有制など経済成長にとっての社会的障害の除去などが重要である。さらに、経済成長がある程度軌道に乗り、持続するような段階では、所得不平等の是正や過剰な都市化、公害問題、環境破壊など経済成長に伴う弊害の除去などに政策の重点を移していく必要がある。ただし、開発途上国の多くは経済成長の起動、促進が重要な課題になっている。

社会開発は経済成長が開発途上国の貧困問題を十分に解決できなかったところから提唱されたものであった。しかし、社会開発の推進者は決して経済成長の重要性を否定しているわけではない。むしろ、経済成長を促進するには、経済開発だけでは不十分で、社会開

発と組み合わせる必要性を強調しているのである。「貧困層の保健, 教育及び栄養の改善は, それ自体のみならず, 貧困層を含む所得の増大を促進するためにも重要である」と結論づけることができよう³⁹。社会開発とりわけ人間開発重視の方向は国連や世界銀行のイニシアティブによって, 一つの潮流となりつつある。

Social Development, Reconsidered

Nobuyoshi NISHIZAWA*

Abstract

Social development is not a new concept. It had been already used in the documents of the United Nations in the 1950s. But, its importance was not so much realized by the governments of developing countries at that time. Therefore, most development plans of those countries made little reference to social development because it was thought that economic growth would lead to improvements in levels of living and welfare and thus reduce poverty. But, as the benefits of economic growth did not trickle down to the poor substantially, it could not always bring about the expected results.

39 『世界開発報告・1990』2ページ。

*Professor of Development Policy,
Graduate School of International Cooperation
Studies and Faculty of Economics,
Kobe University

Even now, there are more than one billion people, who are situated in absolute poverty, that is, subsistence level of living. From around 1970, however, social development was thought to be also essential not only to generate and facilitate economic growth, but also to reduce poverty in the developing countries.

The aim of this paper is to reconsider the meanings of social development by following the orbit in its practice and thought.