

ここでは800万人口への到達が大きな区切りとなる。

同様に、京阪神地域では、昭和50年の1,677万人から75年の1,881万～1,955万人へ、12～19%の増加となるが、2,000万人口へ到達することはないかどうか。また東海地域は昭和50年の1,273万人から75年の1,494～1,502万人へ、17～18%の増加であり、1,500万人レベルをこえるかどうか注目される。

これら大都市地域の合計人口は、昭和50年の6,440万人から75年の7,582万人（中間値）に達し、その人口動向は日本全体の地域人口変動を大きく左右するものとして重要であるが、さらにひろく今後の日本人口の地域流動を規定する背景を考える場合には、生活や仕事の在り方に対する意識や価値観が変化してきた点にも注目する必要がある。その状況判断として3点を挙げてみよう。

第1に、政策面では、かつての高度成長下に基本原理であった経済効率第一主義に対する反省から、生活関連社会資本や社会福祉政策を充実させる方向が重要視されてきたこと。

第2に、日常生活面では、これまでのひたすらに物質充足的であった生活態度を修正する考え方が強まるとともに、自然環境や伝統文化を復権させ、これを生かすことのできる地方都市の生活環境を見直す気運が高まってきたこと。

第3に、地域社会自体としては、すでに長期にわたる青年人口流出のために、住民の年齢構成のひずみは極端となり、地域社会の存続のために、一定のバランスのとれた年齢構成の回復が不可欠の段階に入っていること。

これら基本的な状況推移と現実に登場してきた地域人口変動の転換点を背景としつつ、こうした新しい局面と可能性とをどのように評価し、これを政策面や経済社会活動面でどこまで生かすことができるかが今後の政策的課題となってくる。昭和52年11月に政府は「第3次全国総合開発計画」（三全総）を決定したが、この「三全総計画」が具体的な目標として“定住構想”を打ち出したことは、この新しい状況のもとで地域開発政策がはじめて人口再配置の考え方を前面に押し出したものとして、今後の展開に注目すべきであろう。

（濱 英彦）

2 人口政策の現状と目標

（1）はじめに

人口政策という言葉は、人口に関連して生じる経済社会における諸問題を解決するために、直接的に人口動向に対して影響をおよぼすことを意図して採られる諸施策を指すものと理解される。これがおそらく、もっとも厳密な意味での人口政策の定義であろう。しかし、現実には直接に人口動向に影響を与えないまでも、間接に影響をおよぼす施策は数多く存在するし、多くの先進諸国においてむしろそのような幅広い諸施策が人口動向を左右する効果を考えることがいっそう重要になりつつある。わが国においても同様であり、それゆえ本節では考察の範囲を広くとり、人口政策というよりは人口対策というべき諸施策の回顧と現状ならびに目標について述べようと思う。

（2）人口対策の推移

i 人口増加に関して

戦前わが国の人口問題は食糧不足や失業問題など過剰人口問題が跋しかったが、戦後、国民経済の衰退に加えて海外からの復員と引揚げ、ベビー・ブームによる人口激増のために戦前よりも一段と跋

しい過剰人口問題に当面することとなった。この問題を解決するために経済再建による人口収容力の拡大とともに、人口増加の調整が必要であることは誰の目にも明らかであった。

昭和21年11月に財団法人人口問題研究会は「新人口政策基本方針に関する建議」を総理はじめ関係各大臣に建議したが、昭和24年5月には衆議院において「人口問題に関する決議」が議決された。ここでは日本の人口は著しく過剰であることが指摘され、各種産業の振興、食糧の増産と並んで、健全な受胎調節による人口増加の抑制が必要であるとされた。

昭和24年4月、内閣に「人口問題審議会」が設置された。同審議会は同年9月、政府に対し「人口対策の基本方針」を建議した。この建議は人口収容力に関する方針と人口調節に関する方針についてその基本を示したものであった。しかし、その具体的対策に論及しないまま昭和25年3月、審議会は廃止された。

昭和28年8月、人口問題の重要性を認め政府は常設機関として「人口問題審議会」を厚生省に設置した。この審議会は発足後まず人口増加の抑制を取上げた。当面の人口問題の解決にはまず人口増加抑制策が必要であるとし、昭和29年8月「人口の量的調整に関する決議」を厚生大臣はじめ関係各大臣に建議した。この決議において、政府が採るべき措置として、総合的人口政策に基づく家族計画推進のために、責任をもってこれを担当する部局を設置すること、家族計画の普及徹底を図るため、受胎調節実地指導員の活動を促すよう措置すること、受胎調節手段の配布につき適当な措置を講ずること、とくに生活困窮者に対しては、受胎調節手段の無償または廉価配布を行ない得るよう措置すること、給与および税制の関係において多産を促す結果を招来する嫌いあるものはこれを避けるように措置すること、医学教育の課程中に家族計画ならびにその関連知識の供給を行なうとともに家族計画技術の研究を援助促進すること、人工妊娠中絶の手術を行った医師は、患者がこれを繰り返すことのないような受胎調節に関する知識の供与を行なう義務あることを規定することなど多くの具体的措置を指摘した。

これより先、昭和23年に優生保護法が成立し、24年から施行された。この法は「優生上の見地から不良な子孫の出生を防止するとともに、母性の生命健康を保護すること」を目的とするものであるが、中絶を許容すべき条項のうち、「妊娠の継続又は分娩が身体的又は経済的理由により母体の健康を著しく害するおそれのあるもの」による中絶件数はきわめて多い実情であった。その意味でこの法は結果において出生抑制に大きな力を持ったものと考えられる。人口問題審議会が上述の決議で受胎調節に力点を置いたのは、そのような事情を踏まえてのことであった。

ii 人口収容力の拡大に関して

戦後出生率が順調に低下し、また経済も復興して終戦直後の過剰人口問題は次第に解消したが、雇用問題を中心とする人口問題は昭和30年代になっても容易に解決しなかった。そこで人口問題審議会は昭和30年8月、「人口収容力に関する決議」を関係各大臣に建議した。そのなかで対策の骨子として次の点があげられている。経済自立の達成を目標としてわが国産業の高度工業化と国内資源の高度利用を推進すること、農業その他過剰人口圧力の集中される産業部門に対し、その人口吸収力をできるだけ健全化し保全する方策を講じること、今後の資本蓄積方策の推進に当たっては、投資が人口収容力に与える総括的効果を十分勘案し、とくに地域別ないし社会階級別の所得の適正化を図ることを主眼とすること、労働市場の近代的需要機能を強化するとともに、労働力人口の合理的編成に努力すること、当面ならびに将来の情勢に対し、社会保障制度の確立を図ることなどである。

ひきつづき昭和33年4月には「潜在失業対策に関する決議」が建議された。これは30年8月の決議が雇用問題一般を取り上げたのに対して、とくに生産性も所得も低く、また労働時間も正常でない、

いわゆる不完全就業層に焦点を合わせ、今後予想される低成長と増大する生産年齢人口の条件の下において潜在失業問題への対応が重要であることを指摘したのであった。その後経済は「国民所得倍増計画」をきっかけとして高度成長をとげ、雇用問題は急速に解決の方向に向った。しかし40年代末期以降の経済環境は再び雇用問題を深刻化し、この問題がわが国において解決されつくした問題ではないことを明らかにした。

iii 人口資質の向上について

30年代なかごろから始まった高度経済成長はわが国の経済社会環境を一変させ、人口問題も量的問題から質的問題に転換した。このような情勢のなかで、昭和37年7月人口問題審議会は「人口資質向上対策に関する決議」を建議した。その主旨は、経済開発に重点が傾きすぎて、社会開発あるいは保健福祉の向上を軽視するきらいがあるのに対して、資質向上の観点から経済開発と社会開発とが均衡を保つよう配慮が必要であること、および人口動態が戦前の多産多死型から少産少死型に急速に移行した結果、人口のなかに占める若壮年人口の割合が加速的に減少する見通しを前提にして、若壮年人口死亡率を極力引き下げるとともに、体力、知力および精神力において優秀な人間を育成することによって将来の労働力人口不足に対処する必要があるというのである。

具体的対策としては、健康と体力の増進ならびに体質の改善、幼少人口の健全育成、国民の遺伝素質の向上、精神障害者と身体障害者に対する支援育成対策、生活環境と労働環境の整備、児童手当の創設その他社会保障制度の充実、保健福祉の計画的推進、調査研究機関の拡充など多くの分野にわたり、提案が出されている。

また昭和42年4月には厚生大臣から本審議会に対して「わが国最近の人口動向に鑑み、人口問題上特に留意すべき事項」について諮問があり、これに対して昭和44年8月に中間答申が行なわれた。このうち中間答申は人口再生産の動向についての意見であるが、最終答申は人間性の回復と社会開発の再認識についての意見であり、その内容は人口資質の向上を主眼としたものであった。

iv 地域開発に関して

戦後の地域開発は昭和25年の「国土総合開発法」から始まった。この法律により総合開発計画が進められた。30年代に入り、とくに「国民所得倍増計画」が進められると軽工業から重工業への転換がはかられた結果、立地条件に恵まれた太平洋ベルト地帯への工業と人口の集積が促進された。そうした変化の中で人口集中が進む大都市地域では、交通難、住宅問題、大気汚染、騒音などの公害が発生し、他方、人口流出の激しい農山村地域ではとくに若年層の流出により防災、医療、教育など地域社会存続のため基礎的条件の維持すら困難となるなど、いわゆる過疎問題が発生した。

これらの問題を解決し、また次第に強く意識されるようになった地域格差を解消するために、各地で地域開発を推進する動きが見られるようになった。しかし地域開発の戦略は企業誘致、工業化の促進に重点が置かれ、住民との摩擦や公害を引き起こすといった問題が多く見られた。

このような事態について、昭和37年に厚生大臣から「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」についての諮問が出され、人口問題審議会は38年8月これに対する意見書を提出した。

そこにおいて、まず地域開発の実行は人口問題の見地からみても望ましいものであること、地域開発の目標は地域住民の真の福祉の向上にあること、地域開発においては経済開発と社会開発との均衡が保たれなければならないことが確認された。そのうえで立って留意すべき事項が次のように指摘された。人口構造の変化に伴い若年労働力不足と中高年労働力の余剰の発生が予測されるため、各地域ごとに適切な雇用計画が樹立されなければならないこと、工業化の推進と同時に、農業の近代化なら

びに中小零細企業に対する適切な施策が必要であること、住みよい都市づくりの必要性、公害の防止、地域開発に対する住民の主体性と地方自治体の役割の強調、社会保障の充実と保健福祉の推進の必要性、総合的生活指標の作成ならびに地域開発センターの設置などである。

以上、戦後人口問題審議会が取扱った主要な問題について敘述した。そのほか同審議会は、昭和49年に人口白書とも言うべき『日本人の動向』の発表を行ない、またその年国際連合が主催した世界人口会議に日本代表が臨むさいの対処方針の審議を行なった。人口問題の国際関係については次節で改めて述べる。

(3) 今後の人口対策

人口政策あるいは人口対策は人口問題と密接な関係にある。それはつねに人口問題の解決のための施策でなければならないからである。したがって今後の人口対策を考えるためには、将来起こりうべき人口問題についての予測が必要である。

すでに述べたとおり、日本人口は量的には巨大な人口ではあるが、その増加力はすでに衰えつつあり、やがて静止状態になるであろう。それゆえ、量的調整という意味での人口対策は、今後それほど重要ではなくなるであろう。今後人口問題はむしろ構造と質の面で発生し、それらへの対応に重点がおかれることになるものと思われる。

i 人口老齢化に関して

日本人口の構造変動のなかでもっとも顕著なものは年齢構造の変化であり、とりわけ人口老齢化が重要である。それは人口動態の近代的变化に伴う必然的帰結で、それ自体を回避することは出来ない。しかし、日本人口の特徴は老齢化の速度が諸外国と比較して急速であること、老齢人口の割合がきわめて高率になることである。したがって、人口老齢化に対する施策も有効、的確でなければならない。

人口老齢化に当面してとられるべき諸施策は、狭い意味では直接に老人のためにとられる施策を意味する。そのなかにはいろいろのものが含まれなければならないが、ひとつは健康の問題である。老人が病気になりやすいことは統計的にも明らかであり、老人にとって不安の大きな原因である。老人保健医療対策は、38年に制定された老人福祉法により老人健康診査が実施されて以来、45年に老人性白内障手術費の支給、46年に在宅老人機能回復訓練事業への助成、47年に老人医療費支給制度の創設、50年に老人保健学級開催事業への助成が行なわれることになり、年々拡充されてきている。今後の課題としては、現行制度が疾病時の治療対策に重点がおかれすぎているのに対して、健康診断、健康相談、保健指導、治療およびリハビリテーションを一貫して行う制度を確立する必要性が指摘されている。

次に高齢者の就労について、わが国の特徴と言いうことは65歳以上の労働力率が諸外国と比べて著しく高いこと、およびそのなかで生活に困るから就労しているというひが多いことである。これはひとつには農業および中小企業という高齢者の多い経済部門がまだかなりのウエイトを占めているためであるが、もうひとつは年金制度が未成熟で年金生活というパターンが定着していないためである。今後これらの条件が変化するにつれて、高齢者の就労形態は変わるであろう。しかし、現在でも働いていた方が健康によいとか、働くことに生きがいを感じるという理由で就労しているひも多いので、こういった性格の就労の場を用意することは今後の大きな課題となるであろう。

高齢者の所得のなかで年金の役割は今後ますます高まるであろう。現在は年金制度が未成熟で年金の役割がまだ低いが、意識調査の結果によっても、少なくとも65歳以上の高齢になったときの主な収

入源として公的年金に期待しているひとはきわめて多い。わが国の公的年金は40年以後のたび重なる年金給付水準の改善と48年度の改正で年金額の物価スライド制が導入されたことにより、所得保障機能が強化された。その結果、欧米諸国の年金水準と比較して遜色のない水準に達している。ただ問題は、今後、制度が成熟するにつれて年金受給者数ならびに年金支給総額が著しく膨張し、他方、加入者数が相対的に少なくなるため年金財政がひっばくすることが明らかな点にある。この問題をどう解決するかは、狭い意味での老人対策としてではなく、もっと幅広い視野からの判断を必要とする。

老人が安心して暮らせるかどうかは、家族との同居、あるいは別居の場合でも家族との人間的交流、さらにコミュニティ内での連帯が満足に保たれるかどうか、といった問題とも深く関係する。わが国では欧米諸国とちがって老親と子供世帯とが同居するのが一般的とされており、現在でも65歳以上老人の約74%が子供と同居している。

今後このようなわが国の強い同居形態がどう変わるか予測が困難であるが、意識調査などの結果からみて、広い意味での同居志向性は当分の間は世代がうつりかわっても考え方として受けつがれていくものと思われる。そうであるかぎり、住宅事情などの面で出来るかぎり満足な同居が保たれうるような施策を採ることが望まれるのである。

こうして老親の子供との同居が一般的であり続けるとすれば、寝たきり老人など介護を要する老人は家庭において介護されるのが普通になるであろう。しかも、今後、高齢人口の絶対的増加に伴って要介護老人は着実に増加していくことが予想されている。これらの人々の介護のために、ホームヘルプ事業や施設機能の地域開放など在宅福祉サービスを充実していく必要がある。

ii 人口の地域移動と分布に関して

国土面積37万平方キロの狭い空間に1億をゆうに越える巨大な人口が住む高密度社会において、自由世界第2位の規模の経済活動が営まれているわが国において、いかにして合理的に国土を利用し、国民に快適な生活環境を整備するかという問題はきわめて重要である。高度成長がひきおこした激しい人口移動と都市化の問題、それに対処するために推進された地域開発に関する問題は、上述のとおり人口問題審議会においても討議され意見書が提出された。そのほか、多くの総合開発計画および地域計画において、この問題は繰り返し論議され、最近では昭和52年11月の「第三次全国総合開発計画」が発表された。

実際、人口の地域移動ならびに分布の推移を見ると、大都市の環境問題の深刻化に伴う外部不経済の拡大、土地、水等の資源のひっばくによる集積の困難から、既成大都市への産業と人口の集中は鈍化し、逆に地方における開発努力とあいまって産業の地方分散は進み、その結果、人口移動と分布に顕著な変貌がみとめられるようになった。たとえば、東京圏、阪神圏など既成大都市地域は30年代なかばには年間65万人以上の流入超過人口を見たのに、最近ではそれが急減し、50年代に入ってほとんどゼロか、年によっては逆に流出超過の状態にすらなっているのである。反対に地方中核都市をはじめ、多くの地方都市において人口集中が起こっている。

このような基調のなかで三全総が定住構想を軸とする全国総合開発計画を打ち出した意義は大きいとすることができる。定住構想は、自然環境、生活環境、生産環境が調和のとれた形で保持される人間居住の総合的環境の形成を図る方式であるとされており、人口問題の立場からみてもきわめて重要な発想であり、その実現が望まれる。

iii 雇用問題について

雇用問題は戦前から日本経済の大きな問題であり、戦後もまたそうであった。人口問題審議会においてもしばしばそれは論議の中心となり、人口収容力あるいは潜在失業というテーマで建議の論題に

なったこともあった。高度成長下、一時的に若年労働力および技能労働者の不足が訴えられ、雇用問題の性格が変化した時期があったが、40年代末以降、低成長への転換とともに再び過剰労働力、失業問題が中心論題として登場するようになった。最近になって労働市場はやや好転したが、前途は必ずしも楽観しえないものがある。

それはやや長期の観点に立って見た場合、中高年人口の激増が見こまれるからであり、人口および労働力人口の年齢構成が中高年化することが明らかだからである。その場合、労働需要構造がスムーズにそれに適応するのであれば摩擦は少ないはずであるが、戦前から受け継がれて来た終身雇用、年功賃金制度が容易に改変されえないのであれば、きわめて深刻な問題が中高年労働者をまきこみ、社会問題をひきおこすおそれがある。すでに雇用対策基本計画などでも定年の延長が必要であることが指摘されており、実際、定年は徐々に延ばされているが、今後の見通しは必ずしも明らかではない。

もともとわが国の雇用制度は終身雇用制度といっても50歳代を定年退職年齢とする早期定年制を前提としたものであり、それは平均寿命が50年程度であった時代の産物である。平均寿命が70年以上に伸びた現在にはふさわしくないものであるし、若年労働力が相対的に減少し、中高年労働力が相対的に増大するという見通しの下でこのような古い雇用制度に固執することは労使双方にとって不利であるばかりでなく、国家、社会の立場からしてもマンパワーの浪費につながるおそれがある。

ただ、長期にわたって機能して来た制度を短時日で一変させることは困難であるので、制度が望ましい方向に改善されるよう、障害となる諸要因を排除しつつ所期の目標を達成しなければならない。

iv 国際協力について

世界人口は現在43億に達し、なおかなりの速度で増加を続けている。国際連合の推計によれば今世紀末には62億に達するものとみられる。周知のごとく世界は大別して先進地域と開発途上地域に分けられ、人口問題はとりわけ開発途上地域において深刻である。そこでは世界人口の約7割の人口が貧しい生活に苦しんでいるが、人口増加率が著しく高く、そのために経済社会開発が妨げられ、いつまでも貧困から脱出できない状態におかれている。国際連合をはじめとする国際機関およびアメリカ合衆国、スウェーデンなど各国政府は1960年代なかばから積極的に人口問題の解決のための国際協力に乗り出している。とくに1974年の世界人口会議において「世界人口行動計画」が採択されて以来ますます活潑になりつつある。

人口問題審議会は昭和49年4月国連世界人口会議対処方針についての意見を発表し、世界人口会議に参加するわが国の政府が人口増加抑制政策への提案国となることを期待し、世界人口の将来に貢献するための国際協力を積極的にし、海外援助にも実効ある方策を具体的に示すことを望んだ。

近年、わが国も人口分野での国際協力を強化拡大しつつあるが、世界の経済大国であるとともに世界人口の57%を擁するアジアに位置する一国として、ますますその努力を拡大することが期待される次第である。

(岡崎陽一)

3 世界人口の展望

(1) 背景

世界人口の“爆発”といわれる現象は、長い世界人口の歴史をみると、ごく短い間のことであったのであろうか。人類がこの地球に発祥して100万年とも200万年ともいわれるが、18世紀までの人口増加率は非常に緩慢なものであった。18世紀になってヨーロッパで産業革命あるいは農業革命が起こ