

## 調 査 研 究

# 人口研究における政策論の展開

黒 田 俊 夫

### 目 次

- 1 序論：人口研究の均衡化・政策論化・体系化の動向
- 2 人口政策(1)―出生力―
- 3 人口政策(2)―国内人口移動と分布―
- 4 人口政策(3)―人口目標の設定―
- 5 人口政策(4)―“世界人口行動計画”―

#### 1. 序論：人口研究均衡化・政策論化・体系化の動向

人口現象の基本的構成要素である死亡、出生、移動のそれぞれについての研究は、決してバランスのとれたものではなかった。それぞれの時代の歴史的背景や社会的、経済的必要請によって、人口現象の研究の焦点もおのずから異なっていた。極めておおざっぱに言えば、John Graunt の時代から第2次大戦までの長期間における人口研究の焦点は死亡にあったといえる。比較的安定した出生水準に対して著しく変動的な死亡は、人間の生存についての基本的な不安の原因であっただけに人口学的研究の中心が死亡にあったこともむしろ当然であつたといえよう。

第2次大戦以降今日における人口研究の著しい特徴は、出生力研究にある。1920年代から1930年代における出生率低下は、A. Landry をして“人口革命”とよばしめる程の関心事として人口研究の対象とはなつたが、第2次大戦後のそれと比較すればなお低調な理論的模索の領域を超えるものではなかった。また、死亡研究と匹敵するに値いするほどの発展もみられなかった。第2次大戦後における出生力研究の飛躍的発展は、もっぱら開発途上国における人口激増の主因である異常な高出生力を対象とするものであつたことはいふまでもない。今日の出生力研究は、その量や質において死亡研究を超えるに至つた。このようにして、出生力研究のおくれは十分に回復され、死亡研究のそれと均衡を保つに至つた。

しかし、死亡、出生、移動の鼎の第3の柱である移動の研究はなお著しくおくれ、鼎の均衡は確立されていない。1970年代における人口研究の課題は、移動研究の画期的な発展による出生、死亡、移動の鼎の均衡の確立であるといつても過言ではない。戦後、特に1960年代における人口の都市集中的移動は、先進国においてのみならず、開発途上国においても顕著にみられるようになり、経済的にも社会文化的にもこんなな問題を発生せしめるに至つた。このことが、人口移動や人口分布の理論的、実際的研究を急速に促進せしめることとなつた。

このような人口の3つの分野における研究活動がようやく足並を揃えるに至つたが、このような発展を促進せしめたものは政策論的要請であつた。人口のすべての分野における政策学の要請が高まってきたことは、人口政策を頂点としてすべての人口分野が結集せしめられることを意味している。し

かし、このような人口政策における新しい発想はごく最近のものである。特に、国連を中心とする人口論議が大きな影響力をもっていた。第16回国連人口委員会(1971年)は、広義における人口政策論が積極的に議論された最初のものであったといってもよい。しかも、このような人口政策を地球規模で考える必要性のあることが強調されたのもこの第16回国連人口委員会であって、これは全く新しい次元の発想である。しかし、現実にはこのような人口政策とその地球規模的性格は、1974年の第3回国連世界人口会議の究極議題としての“世界人口移動計画”(World Population Plan of Action)に具体化していることに注目する必要がある。

人口政策論的思考が人口のすべての分野の研究を結集せしめ直接的動因となったが、そのことはさらに、人口学自体の体系化への意欲を促進せしめることとなったのも当然の帰結であるともいえよう。特に、人口学の教育、訓練のありかたといった具体的な検討作業が国際人口学会(IUSSP)の“人口学の教育ならびに人口における訓練に関する委員会”(Committee on the Teaching of Demography and Training in Population)で行なわれていることは、このような人口学体系化への努力を示す有力な活動である。

本稿では、特に1973年8月27日から9月1日までベルギーのLiegeで開催された国際人口学会総会ならびに国連人口委員会の活動を中心として、最近における人口研究の中での人口政策に関する領域についての動向を考察する。

## 2. 人口政策(1)―出生力―

出生力コントロールすなわち人口政策とさえ考えられてきたほど、この分野は人口政策の中でもっとも重要な位置を占めている。最近における特に開発途上国の家族計画プログラムがその主たる目的としている出生力低下が一部の小地域を除いて、きわめてこんなんであることがあきらかになるに至り、じゅうらいの家族計画政策に対する批判があらわれるに至った。

このような批判の有力な1つは、P. M. Hauserの社会学的視点あるいは彼が“社会変動”アプローチと呼んでいる観点からのそれである。(P. M. Hauser, A Sociological Perspective on Family Planning Programs, 9. 1. a, リエージュ, 国際人口学会)

彼は、今日の家族計画アプローチの特徴は、診療所中心、医学的指導、女性を対象としていること、人間の再生産行動は合理的であるとの仮説にもとづいていること、そして夫婦に希望する子供数に限定することを可能ならしめる方法を与えることを目標としている点にあるという。そしてこのような家族計画プログラムは次の5つの点から成功しがたいことを指摘する。

第1は、希望子供数があまりにも多く、急速な経済成長に見合うような出生力、人口増加率を達成することができない。

第2は、明示的であれ、暗示的であれ、人間の再生産行動が合理的であるという基本的仮説は、少子家族規範の存在しない社会においては現実に合致しないということである。

第3に、家族計画プログラムは主として妻を対象としており、人間の再生産行動は夫婦を単位としている事実を認識していない。しかも大部分の開発途上国では、男性中心、支配型の家族であることが無視されている。

第4に、開発途上国の家族計画プログラムはほとんどすべて医師を中心としていること、したがって妊娠の防止あるいは妊娠後の出生防止の技術がプログラムの中心となっている。

第5に、家族計画プログラムが診療所中心となっていることは、医療を必要とする“患者”として扱われていることで、女性の診療意思を阻害する。

Hauser は、じゅうらいの家族計画プログラムの積極的な側面を否定しているわけではないが、以上のような否定的側面を考慮して新しい社会学的アプローチを提案している。それは“社会変動”アプローチと彼がよんでいる方法である。それは、個人あるいは夫婦の行動の修正の前提としての社会環境の修正が行なわなければならないということである。そのために、診療所方法の改善と共に“家族生活ならびに結婚カウンセリングサービス”，出生率低下を目的とした“誘因・非誘因”プログラム，初等，中等，高等および成人教育ならびに“経済的，社会的計画”といった一連の政策の確立の必要であることを強調している。Hauser の主張は、じゅうらいの診療所，医学的な家族計画プログラムから，家族の全生活を対象とした社会的な holistic な接近への転換にある。

人口増加コントロールのための方策として結婚政策の提案が R. Lesthaeghe によって行なわれた (R. Lesthaeghe, *The Feasibility of Controlling Population Growth Through Nuptiality and Policies*, 9. 1. b). 結婚における変化が出生力に及ぼす重大な貢献の観点から，この著者は2つの結婚政策をあげている。第1は，最少限のアプローチであるが，これは晩婚化政策である。第2のアプローチは，社会変動を通じての行動である。この方法では，結婚年齢の操作を通じてのみならず，家族構造，結婚市場，男女別の仕事の役割等の近代化のための努力が行なわれる。

結婚年齢の出生力低下に対する意義については，A. J. Coale も晩婚化が出生力低下の著しい効果をもっているが，開発途上国の公共政策において無視されている傾向のあることを指摘している (A. J. Coale, *the Demographic Transition Reconsidered*, Plenary Meeting 2.)

出生力コントロールの問題は，第2次大戦後における著しい政策化への努力にもかかわらず，開発途上国における出生力低下の可能性はなお一般的にみられず，政策は新しい転換期に直面している。

“家族計画を超えた”社会的，経済的なアプローチ，出生力低下の要因についての家族単位のミクロ的調査研究，個々の国についての詳細な研究による個別的特殊政策の研究が今後の新しい課題であろう。

### 3. 人口政策(2) —国内人口移動と分布—

国内人口移動は，今日の新しい人口政策領域である。人口研究においてもっともおくれている人口移動分野も今日急速に活発な発展を示すに至った。人口移動の体系的な研究が著しく立ちおくれていた一つの理由は，一国内における人口移動はいわば国民の基本的な人権の一つとして考えられていたため，移動に対する政府の直接的干渉は必要でもないし，また不可能であるとみなされていた。たとえば，アダム・スミスは，個人は自己の利益のために移動するものであるから，結果としては最大の利益が社会にもたらされると考えていた。この古典学派の見解は，社会経済が根本的に変化し，政府の干渉や計画が一般化した今日においてもなお強い影響をもっているのは，上述のような人権的な考えかたが存在していることによる。しかし，他方において人口移動の要因や力についての科学研究の著しいおくれもその責任を分担しなければならない。直接的な移動政策自体についても政府当局によって考慮されたこともなければ，研究上においても十分な分析が行なわれたことはないといっても過言ではない。さらにまた，その他の公共政策特に保健，教育，社会福祉あるいは経済の分野における政策が人口移動性向や機会に間接的にどのような影響を与えたかといった点についても十分な研究が行われたことはない。同様に，このような自発的人口移動の逆流効果についてもほとんど研究されたことはない。

急激な人口都市集中や農村における人口減少の下に生じた社会的，経済的問題は，人口移動が社会にもたらす内在的な利益に対し深刻な疑問を抱かせるようになった。都市化の弊害や離農・離村の影

響についても不平が聞かれるようになった。いわゆる過密・過疎現象に対する対策もないわけではなかったが、しかし多くのばあいそれは弊害の根幹に対するものではなく、表面的な兆候に対するものにすぎなかった。

アメリカの Morrison は、人口の再分布がアメリカの人口政策の重要な課題となってきたとのべ、同時に全国的分布政策の目標が漠然としていること、そして“過大” (“too big”) であるとみなされる大都市圏における人口増加を制限する政策や漠然たる地理的配置（すなわち“農村都市均衡” (rural-urban balance)）を達成するための提案がなされているが、それらには明確な目的があきらかにされていない、と批判している (Peter A. Morrison, Policy Aspects of Population Redistribution in the United States, 9. 2. b).

必要なのは、社会的、経済的ならびに人口上の発展や人々の期待・行動に関連した変化と因果関係にある人口移動の過程を説明することのできる総合理論である。もちろん、このような理論は通常の人口学の領域をはるかに超えている。それは、あらゆる関連科学の学際的協力を通じてのみ可能である。このような理論的な課題における人口学の役割は2つある。1つは、人口移動の諸形態の傾向と特徴を、人口変動のその他の要素との関連においてあきらかにすることであり、第2はその他の関連科学との間の橋渡しの役割を果すことである。

急速な都市化は、今日ほとんどすべての国においてみられる現象である。また、少数の大都市圏における過度の密集と一部の農村地域における著しく低い人口密度にみられる定住パターンの対照も普遍的にみられる。この両極の地域では、一般に、一方では住宅や社会的下部構造の不足、交通の混雑と環境悪化が、そして地方においては経済的衰退と生活水準の低下が生じている。しかし、中間の地域ではこれらの問題はそれほど深刻ではない。したがって、政策的には、大都市圏の巨大集中のかんわと人口減少地域における経済状態の改善が地域政策の共通の目標となり、人口移動の流れに対する干渉がこの目標達成の共通のアプローチとなっていることが多い。このばあいにおける政府の干渉は、移動の促進あるいは抑制を目的として、移動者あるいは当該地域を対象として行なわれる。

Ter Heide は、すべての西欧諸国の人口再分布政策について、国内の地域内における人口密度の差異に着目して、より均衡のとれた人口分布の一般的目標と基準を設定することを提案している。そのばあい地域内の適度人口密度パターンを決定する基準を求めることが必要であるが、西欧諸国ではこの適度密度パターンは、現在のパターンと均等の密度との中間のどこかにあるであろうと示唆している (Heide, Goals and Objectives of Population Redistribution Policies with Special Reference to Western Europe, 9. 2. a).

地域を対象とする時、地域の区分が常に問題となるが、これは一応別として少なくとも次のような事実を考慮に入れる必要がある。

(1) 人口の地域別不均等分布は、人口移動だけで決定されるわけではない。自然増加も考慮されなければならない。都市地域の自然増加率は一般に農村地域のそれよりも低水準である。このような格差は、特に人口転換過程において発生する。したがって、多くの開発途上国や、南欧あるいはラテンアメリカのすべての中進的諸国ではこの格差は典型的である。また、多くの高度工業化の先進諸国においてさえも同様な傾向がみられる。このようなばあいにおいて、都市地域への人口移動はまず自然増加の不均衡をかんわする方向に作用する。北アイルランドは今日なおイギリスのその他の地域よりもはるかに高い出生力をもっているが、1951~1971年の期間における純流出は自然増加のほとんど半分に達した結果その人口増加は、人口の純流入を示したイングランド・ウェールズとほぼ同水準にまで低下した。西独においては、著しく都市化した地域への外国移民の流入が当該地域人口変動の重要

な要因となってきた（以上の事例は、Hilde Wander, *Population Policies Affecting Internal Migration and Urbanization*, 9. 2 による）。

(2) 自然増加、純流入、純流出は地域人口変動の3要素であるが、相互に影響を及ぼす傾向をもっており、その割合はそれぞれの量の大きさに依存している。日本の経験はきわめて顕著な事例である（T. Kuroda, *Trends in Internal Migration and Policy Questions in Japan*, 9. 2. c）。西独においても、外国からの若い移民の非常に多い都市の自然増加率は、若い人口の流出によって出生率が低下したその他の都市よりも高くなる傾向がみられる（前出、Hilde Wander 論文）。このような変化は極めて重要な問題であるが、それは経済発展の特殊の段階と関連がある。したがって、定住のパターンの修正を目的とする政策は、その他の増加要因ならびに社会的、経済的動向との関連から人口移動を考慮することが必要である。

(3) 多くの開発途上国における国内人口移動は主として農村→都市間移動パターンである。Morison は、アメリカ合衆国においては今日では大都市圏への新来者はその他の大都市圏からの移動者であることが多く、農村からの移動ではないと述べているが、西欧でもほぼ同様である。以前においては、技術の進歩によって農業から解放された労働力が工業労働力増大の主要源泉であった。自然増加の低下と労働力需要の変化に対応しての農村からの流出の持続にともなって、農業というプールは枯渇していった。この過程の中で、人口移動パターンは、一方的な運動から多元的な体系に転換していった。異なった都市間における人口と技術の交換がはげしくなっていったが、人口の純流出量は少なく、したがって人口密度への影響は小さかった。

(4) 以上のことは、人口の再分布運動が、純移動の傾向や人口密度パターンの差異が示すよりもはるかに複雑であることを示唆している。人口流入の差からは、人口移動の量、方向や構造は分からない。しかし、定住パターンに影響を与えることを目的としたなんらかの政策を策定するにあいには、以上の事実があきらかにされなければならない。農村地域における純流出と大都市地域における純流入は、農村からの流出人口が大都市へ直接移動した結果であることを説明するものではない。かつて、Mitra は印度において農村から大都市への直接移動のほかに、次の4個の重要な移動パターンのあることを見出した。すなわち(1)農村間移動（“rural turnover”）、(2)逆移動（都市から農村へ、“reverse migration”）、(3)都市間移動（“urban turnover”）、(4)段階移動（“step migration”、農村から小都市や町を経て大都市へ移動する）。（Asok Mitra, *Problems of Internal Migration and Urbanization in India*, *Indian Demographic Bulletin*, New Delhi, Vol. No. 1, 1968）。インドネシアのJavaにおいても同様な傾向がみられることが報告されている。1962～1967年の期間において、農村からの流出人口のほとんど3分の2は他の農村への移動であり、また都市への流入人口の55%は他の都市地域からの流入である。（前出、Hilde Wander 論文, p. 365）。

(6) 段階移動はしばしばみられる現象であるが、農村から大都市への直接移動と比較して tension も少なく、政策的干渉の必要性も異なっている。この移動パターンもまた、大都市センターと農村との間に調整的役割をもった小都市のネットワークが存在するという意味で経済的発展と都市化の水準に関連している。そのような段階では経済構造が十分に多様化、多元化しており、農村からの移動人口を吸引するだけの魅力と役割をこの中間的小都市が持っているということである。どのような人口移動流にも反対流がみられることはいうまでもない。多くのばあいにおいて、都市、農村のいずれの地域においてもなんらかの深刻な問題が生ずるのは、移動の結果としての純増加あるいは純減少よりもむしろ出入人口の大きさと流動（“floating”）人口である。

(6) ある地域への流入人口とその地域からの流出人口とでは、男女年齢別構造、家族規模、教育水

準、職業経験、人種構造、国籍、宗教等において異なっている。Morrison は次の如く指摘している。衰退地域の振興を考慮する政治家は次の2点の結果を知悉しておかねばならない。それは労働力人口の移動性のポテンシャルが次第に低減していることと、質の低下であって、それらはその地域からの人口流出促進と新産業の誘致をこんなならしめる。同様にまた、都市地域における純流入の結果社会開発に不利な特殊な構造的変化が生ずることがある。たとえば、ドイツの一部の都市における外国人労働者の比重の増大あるいはアメリカの大都市における黒人の差別待遇といった問題があるが、これについては特別な政策的考慮を必要とするであろう。

人口再分布の一般理論の探求において重要なことは、人口移動の構造的変化と地域定住パターンを発生せしめる主導的要因をあきらかにすることである。このようなダイナミックなアプローチにおける共通基準は、社会的、経済的発展のコース、すなわち伝統的生活様式から近代的な生活様式への移行でなければならない。このような移行過程の中で、労働需要や社会的、経済的態度に対する意識が変化する。このような枠組の中で、あたえられた発展水準において、過渡的な移動流とその他の誘因による移動流を区別することが可能となる。この2個の移動流はそれぞれ異なった問題を背景にしており、したがって異なった政策手段を必要とするという意味において重要である。しかし、いくたの移動パターンの量、方向ならびに構造が社会的、経済的動向をどの程度調和しているかを明確にすることはこんなであるが、これをあきらかにすることができれば現在ならびに将来の総合的な発展の必要に対応した政策を策定することができるし、また進歩を阻害するかも知れない手段を避けることも可能であろう。

多くの先進国において注目される事実は、大都市圏の巨大な人口集積の自発的なかわが経済発展の結果として進行していることである。都市はいぜんとして商工業ならびに行政の中心として、また重要な雇用拠点として機能を維持し続けている。このような機能の強化の傾向さえみとめられる。しかし、多数の都市居住者は中心部を離れて郊外に移動する結果、大都市は居住地としての意義を喪失するばあいが多し。高度工業化諸国における都市化は、比較的固定した地域内における人口の集中よりもむしろはるかに広範な地域に拡散していくという意味において遠心力で拡大していく傾向がある。巨大な大都市圏の拡大と共に、農村の多くの小地域が急速に都市化過程にはいつていることが特に西欧諸国においてみられる。これらの地方の小都市は、今日では、主要な大都市センター間において、都市の労働者の居住地域としてあるいは新産業成長拠点としての役割をもつに至った。

以上のような都市化過程の結果、都市・農村の明確な特徴は不鮮明になってきた。人口移動の大部分は、類似した経済構造と異なった労働力吸収力をもった地域間で行なわれる。Morrison は次のように指摘している。大都市圏では、人口の交換と吸引の両者が行なわれる、そしてある地域の成長は主として労働力吸引競争においてその地域がもっている吸引力に依存していると（前出、Morrison 論文）。また、Morrison は次のようにもいっている。人口移動は一種の人間投資であるから、地域を中心とした政策よりも人間中心の政策を探るべきであると。また、筆者はこの点に関連して“人口再分布についての政策は、経済の地域格差よりもむしろ社会的、経済的ならびに自然的状態に適切な考慮を払って策定されるべきである”とのべた（前出、Kuroda 論文）。

一般に、多くの開発途上国における都市化傾向は多くの点において、ヨーロッパ、日本、北アメリカにおいて発展してきたパターンとは異なっている。開発途上国の特徴は、大量の純流入と高水準自然増加によって大都市ならびにその外辺地域の急激な過密化にある。郊外部への人口の流入増加は、生活水準や住宅事情の上昇、改善によるものではなくて、都市部の過密化の結果である。外部からの流入は、主として農業雇用の不足、低賃金ならびに社会的、経済的進歩の見透しの欠如と特に注目す

べきは若い労働力人口爆発によるものである。経済的ならびに技術的進歩の結果としての自然的な人口の分散傾向はみられない。流入人口の阻止や都市人口の移住を目的とした行政的手段が一部の国において採用されたが成功しなかった。しかし、移動政策を総合的開発戦略の一環として扱うことの必要性についての認識は一段と高まってきている。また、多くの開発計画においても、農業発展と農村再定住の総合的なプログラムを通じて都市志向移動を阻止する必要性が強調されてきた。もっとも、このようなプログラムも現状においてはまだ望ましい結果をもたらすには至っていない。それは主として、都市への人口移動の契機についての理解が不十分であることによるものである。

熱帯アフリカにおける農村から都市への人口移動の経済的誘因についての Todaro の研究は興味深い(Micheal P. Todaro, *Income Expectations, Rural-Urban Migration and Employment in Africa, International Labour Review, Geneva, Vol. 104, Nov. 1971*). 彼の研究によると、都市における失業の増大にもかかわらず、大都市への人口流入が続いているのは、移動決心に関係する2個の経済的要因の相互作用によるものであるという。第1は都市・農村間の所得格差であり、第2はある期間仕事にありつきたいという期待である。このようなばあいにおいて、都市の労働需要を拡大することを目的とした手段は、失業対策としては適当ではない。都市において、雇用機会が1つ増加すれば、農村から1人以上の労働力を吸引することになるため、都市の失業は減少することにはならない。Todaro は次のように結論している。急激な都市人口の増大を終局的に解決するためには、短期・中期・長期にわたるひとかたまりの政策("Package" of policies)が必要である。そして、このような総合的政策には、価格のひずみ—特に資本価格—を直ちに排除すること、総合的な所得政策、都市に流入した失業人口の送還再定住をふくむ農村開発の集中的、総合的プログラムのための優先順位の再編成、労働集約的技術を中心とした土着資本財産業の確立等の施策が包含されなければならない。さらに、過度な人口増加をコントロールするなんらかのプログラムが必要である。

以上の Todaro の見解は一般的に重要な意味をもっていると思われる。いかなる国においても、その特殊の国内的要請にしたがって、その国の政策を策定しなければならないが、社会的、経済的、人口学的変動に対する人口の態度や期待を織り込んだ総合政策のみが終局において成功するものである。人口移動と都市化は、全般的な発展過程の動的な構成要素である。したがって、それを導く政策は、短期的、長期的視野の中で、社会的、経済的行動の変化する姿を考慮しなければならない。通常、都市的生活様式あるいは農村的生活様式に帰属せしめられる規範と価値の妥当性を、実際の選択と行動の観点から再考察し、そして伝統的な地域区分の統計の適正かどうかを再検討することは、より現実的な政策への基礎的な第一歩である。経済的ならびに社会的期待は世界のどこでも変化しており、したがって先進国に適切であった概念が開発途上国における政策の指導に貢献するとは考えられがたい。ここに、人口移動に関するより一層詳細な統計的実証的研究と理論的研究の重大な課題がある。

#### 4. 人口政策(3) —人口目標の設定—

国連は1970年の総会において“国際開発戦略”(International Development Strategy)を採用した。その中で、それぞれの開発途上国はその全国開発計画の枠組の中でそれぞれの人口目的(demographic objectives)を策定すべきであると勧告している(International Development Strategy, United Nations, New York, 1970, P. 4), これは開発途上国における高い人口増加率を経済成長の過程の中に十分考慮に入れて、開発計画を効率的なものにしようというものである。

しかし、人口目的といってもその内容はかならずしもあきらかでないし、またかりに人口増加率を

対象とするとしても経済開発の過程における相互関係を十分考慮しなければならないが、それを計量化することはよいではない。このような人口についての目的を設定するという考えかたは、1973年4月 Trinidad and Tobago の西印度大学で開催された CICRED (Committee for International Coordination of National Research in Demography) の Seminar においてさらに一步を進めて具体的な展開をみせるに至った。それはセミナーの題目 “Demographic Research in Relation to Population Growth Targets” にみられるように “人口成長目標” という概念にあらわれている。これは人口政策論におけるもっとも具体的にして総合的な政策論の結集であるともいえよう。このセミナーにおける議論の概要をのべておこう。

ここでは、人口政策としての “目標” (target) という概念が使用されているが、その内容は必ずしもあきらかでない。第1は定義の問題である。“目的” (objectives) と “目標” (targets) の区別がまず必要となってくる。前者は、平均福祉水準を極大化するとかあるいはできるだけ早く死亡率を低下させるといった広い表現をもった目的 (aim) である。後者は、達成が望まれるゴールの多かれ少なかれ正確な量的表現である。この意味での目標の例は年率6%のGNPとか、出生力を10年間に25%低下せしめるとか、2000年までに人口増加零にするとかいったものである。もちろん、ゴールを数量的にあらわさなくとも目標にもなりうるとも考えられる。しかし、目標はある形式的、客観的基準に適用された適度化の過程を通じて設定されることが多い。目標と目的のいずれも計画において重要な役割をもっていることはいうまでもない。

目標を設定するためには、実状についてのある最低水準の知識が前提となっている。人口の分野におけるこのような知識には、現在の人口行動ならびに目標の志向している方向にこの行動を修正する手段についての材料がふくまれている。目標設定の1つの重要な目的が、動機を強化するとか、新しい方向への思考を作り出すといった象徴的なものである以上、出生率目標の選択に際しての年出生力指標のような完全な材料を期待することは合理的ではない。さらにまた、目標設定という行動は、実際の行動結果を評価するのに必要な資料の整備に貢献することになるかも知れない。しかし、目標の実現可能性についての判断を可能ならしめるためには十分な情報が利用できることが必要である。

人口成長目標の概念についての重要な実際的なこっちは、きわめて人口学的な測定手段であらわされた目標が、政策立案者の日常的関心から遠く離れていることにある。特定の人口の上限あるいは成長率の特定の低減は、生活状態に対して重要な影響をもたらすかも知れない。しかし、この生活状態の観点から正当化されないと、このような目標を採用するような気運を阻害するであろう。

政策担当者は、一般に、抽象的な国民的目標よりも、地域開発のような具体的な問題に適用される目標を採用する傾向がある。しかし、人口学的行動に干渉することの費用と効果についての情報の欠如は、予算中心的な政府が人口目標に関心を持たない有力な理由となり易い。

#### 人口目標の種類：水準と率

まず、人口目標については総人口の大きさと成長率あるいはその構成要素（出生、死亡、移動）に関する目標が区別される。しかし、特定の期間においてある福祉基準を最大限にすることが人口政策であるという範囲においては、以上のような区別は不必要である。望ましい人口目標は、そのばあいには、水準・率ならびにタイミングを包括した、時間軌道の問題である。

人口の大きさの適度水準あるいは傾向を決定する試みは、新しいものではないがいくたの批判があった。有効な基準を定義づけたり、現実的なモデルを構築することは、関連変数が極めて多いこと、その複雑な相互作用のためにこっちなである。特に、人口学的行動の変化と関連するコストを考慮しない限り、これらのモデルから適切な政策的意義を引き出すことはできない。これらのコストを総合



的アプローチに織り込むことは難しいことであり、おそらく政治的過程にまかすことが最善の方法である。

人口の大きさや人口動態率以外にいくたの人口学的指標が重要な目標変数としてあげられる。たとえば、人口分布と密度特に農村・都市の指標や年齢構造である。しかし、出生力がもっとも大きな関心の対象となる。想定される目標の極めて重要な側面は、政治家、行政官、そして終局においては大衆に対するアピールである以上、容易に理解することのできる目標指標を選択する必要がある。たとえば、現在の年齢別特殊出生率の下において期待される子供数として単純に解釈される合計特殊出生率（粗再生産率）は、この見地からみて他の出生力測定方法よりも望ましいように思われる。

#### 実現可能性の問題：筋道とタイミング

人口政策に対する“原子論的”（atomistic）なアプローチでは目標設定の問題とそれを達成するための適切な時間と筋道を選択する問題が分離されることになる。それぞれの可能な時間と筋道はそれぞれの異なった費用と便益をもっている。しかし、その中から最善のものを選択することは、特定水準の目標が何故選択されたかの問題を証明しないでみとめることになる。

人口成長目標は、社会的・経済的計画のその他の側面と十分に統合されることが重要である。しかし、このことだけで目標の実現可能性を保証するに十分ではない。それは、現在の人口学的パターン、それを修正するために利用可能な手段やそのためにおきてくる制約等に依存している。

望ましい人口成長率といった総括的な人口目標では、それを達成する直接的な人口要素が慎重に考慮されないことが多い。出生力、死亡ならびに人口移動については、多くの組み合わせがあり、それぞれ異なった影響を個人福祉やその他の社会的、経済的政策の領域にもたらすことになる。

#### 人口目標設定の基準

人口成長目標の設定において使用される基準については、福祉の向上が広い基本的目的であるという点以外には意見の一致はあまりみられなかった。ただ、経済的基準と非経済的基準との区別は、巨視的水準のアプローチと微視的水準のアプローチの区別程には重要でないという意見が一般的であった。

集成的水準において、適切な基準を求めることは、“福祉”（“well-being”）の構成的属性を確認し、適切な指標を見出すことを意味する。1人あたり所得は初歩的な福祉指標であって、高度消費水準や都市の人口集中にともなう非効率を考慮に入れて修正し、あるいは補足されなければならない。たとえば、死亡率や疾病率特に乳児死亡率や平均寿命といったものはあきらかに社会的指標である。

人口政策によって影響されるその他の福祉要素についても議論された。それは主として分布的側面のものであって、たとえば所得の均等分布が社会的に望ましいといった見解である。しかし、出生力の低下が行なわれるばあい、もしそれがまず富裕階級の間で生ずるとするならば、不均等分布が反って強まることもある。同様に、社会的移動性も、阻害されるかも知れない。

福祉に対する1つの重要な貢献者は子供自体である。人口学的行動を変えることによって個人が負担する精神的、物質的費用は計算上考慮されなければならない。しかし、福祉の分布を家族内に帰属せしめたり、子供から得られる満足をなんらかの集成的指標の中で考慮に入れることは極めて複雑であるから、家族単位の福祉を考えることが提案された。

基準の設定に関連してくるもう1つの重要な問題は、環境の制約ということである。土地や資源の有限からの制約やエコシステムの破壊が時間の経過と共にあらわれてくると、人口の大きさについての限度が問題となってくる。このようなもろもろの制約については議論の余地がなお多いが、終局において人口増加が停止せしめられるであろうことは明らかである。予想される環境上の制約が、福祉

の算定に現在どの程度まで考慮に入れられるべきか、したがってどの程度人口政策に影響を与えるかは新しい研究課題である。

異なったいくつかの福祉目標の間における矛盾の問題は別として、集合的な基準には別のこんな問題がある。福祉の中で触知できないものは、ように計量化できないという理由で除外される傾向がある。それぞれの異なった構成要素の相対的な価値は変らないか、あるいは予想した方向に進むものとして暗黙に仮定されている。また、改善は必ず増加であると暗黙的に仮定されており、望ましがらざる方向への変化によって社会的背景の急激な変化や全く新しい事態が生ずる可能性については無視されている。

開発途上国において急激に発展しつつある人口都市集中地域にみられる掘立小屋や無断居住地の存在は、以上のような問題の一端を示すものである。

社会福祉の一般的な尺度を作成する仕事は次のような仮説から始まる。それは各人が自分の最大の利益は何であるかを決定し、社会経済的制度の制約内においてそれにもとづいて行動することが最善であるという仮説である。家族も地域社会も同様である。政府の干渉の目的と正当性は、個人や家族の受取りかたが、正しい結果としての行動が社会の利益に矛盾しないようなものであるという意味において一ということを決定的である。家族が通常もっとも適当な考察単位となっている出生力については、公共政策の目的は、追加される子供の社会に対する平均的コスト（すなわち家族自体の負担を超える総コスト）は、社会が受ける期待便益によってほぼバランスがとれるということを保証することにある。もし、このような社会の取得する期待利益が小さいものであるならば、家族自身が経費の大部分を負担しなければならないであろう。それはおそらく、物質財に比較して子供が高く評価されるような選択が行なわれるばあいにおいて、家族はそうするであろう。

以上のような経済的議論は、福祉理論にみられる多くの複雑性をさける手段をもっていることはみとめられる。しかし、巨視的経済的考慮にもとづいた出生増加反対論にはまだ納得するに足る十分な理由はないように思われる。

### 行動の手段

論議の中心は出生力コントロールの分野における行動プログラムであった。手段を大きく分けると“家族計画”と“その他”に分類される。ここでの家族計画は、存在する需要を満たすべき産児調節の情報あるいはサービスという狭義に理解されている。“その他”の範疇は、主として出生力の需要サイドに関するものである。

家族計画プログラムは2個の系統から出発したものである。1つは計画家族運動（人道的理由からサービスを提供し、また欲しなかった出生と自分の意思によらない不妊の両者に同じく関心をもっている）であり、他は低出生力の経済的、社会的開発に対する利益という観点である。

避妊による家族計画プログラムの評価は、避けることのできる出生の評価がこんなため著しく阻害されている。中間的な方法は、出生率目標を、必要とされる出生防止年数、そしてプログラムの大きさの評価に翻訳することである。費用と効果分析の方法は、公式プログラムの参加者の一部が以前において私的サービスを利用していたという事実によって狂いが生ずる。また、報告された実行者数は、いくたの理由で著しく水増しされることがある。

出生力削減の手段としての供給サイドのアプローチには、いくたの弱点があることが議論された。プログラムの官僚化と医師による過度のコントロールが問題にされた。効果のあがらないのは予算の不足のためであるといった発言もあったが、反対に効果がないために財源が制限されていることも指摘された。今日のアジアの多くの地域における出生力低下の主たる要因は、結婚年齢の着実な上昇で

あり、結婚者における出生力はほとんど変化を示していない、といわれた。

出生力を低下せしめるためのいろいろな特殊の手段についても若干検討が行なわれた。社会保障制度の確立が、老後における扶養者としての子供の責任を除去し、出生力を低下せしめることがしばしば提案された。しかし、出生力への衝撃は必然的なものではない。老後の保障が反って無責任な出生力を促進することさえよいと考えられる。あきらかに、社会的、文化的といったその他の要因もまた介入してくる。都市化とか女性の労働力化の出生力への影響もある状態においては同じく中間的なものであるかも知れない。結婚年齢に関する方法も、内縁関係の結婚が非常に多かったり、非嫡出子率の大きい社会においては無関係である。

人口政策の基底にある基準が個人あるいは家族の一定の選択パターンにあるとするならば、避妊に対して子供をもつことの予想コストを調整したような政策となるであろう。

本セミナーでは人口成長目標に関連する次のような研究課題が勧告された。

- (1) 人口の大きさあるいは成長率（あるいは成長の構成要素）の目標を設立し、その後の実行を追跡するために必要な最少限の資料は何であるか。
- (2) 国ならびに国際的な目標の適合性
- (3) 人口政策確立に有用な社会的指標。このような指標の異なった文化における有効性。“生活の質”の概念
- (4) 人口密度の概念と適切な指標
- (5) 経済計画と人口計画の統合の問題
- (6) 避妊の広汎な受入れは、出生力水準の予測不能と政策上のこんなんをもたらすか
- (7) 変動する出生コウホートの福祉への影響
- (8) 人口学的・経済学的相互作用に関する研究
- (9) 出生についての家族水準の外部的条件を内生化する効果的な“社会的技術”(social technology)の研究
- (10) 出生力と所得分布との関係。どのようなメカニズムがあるか
- (11) 人口増加零の状態における家族規模格差の社会的意義
- (12) 家族計画プログラムの政治と行政。経済計画当局からこれを分離することの意義
- (13) 望ましい家族規模の決定要因に関する社会心理学的研究
- (14) 出生力に影響を与える近代化の側面
- (15) 女性の労働力参加の影響についての時系列的研究

#### 5. 人口政策(4) —“世界人口行動計画”—

人口政策が、具体的に、そしてもっとも体系的にとりあげられる機会は、1974年の国連の第3回世界人口会議である。1971年の第16回国連人口委員会において人口問題の地球規模的接近の必要性が論議され、翌1972年6月2日のECOSOCの決議1672B(L II)によって、世界人口会議の議題に世界人口行動計画草案(draft World Population Plan of Action)を入れることが決定された。この議題の準備については、Advisory Committee of Experts on Global Population Strategyが協力することとなり、その第1回会議が1972年6月19日から23日まで開催された。またこの委員会は人口委員会第1回特別会期(1972年8月)においてその名称をAdvisory Committee of Experts on the World Population Plan of Actionと改変することが決定され、その第2回会議が1973年7月16日から23日まで開催された。この委員会の報告書は1974年第17回人口委員会(10月29日から11月9日)にE/CN.

9/292/Add. 1 として提出された。

この Advisory Committee の報告書は、国連事務当局が作製した世界人口行動計画の構想に対する審議結果であるが、これにもとづき改めて世界人口行動計画草案に関する報告書が第17回人口委員会に E/CN. 9/292 として提出された。これは公式の初めての人口行動計画草案であって、A first draft であることが明記されている。

第17回人口委員会は、この draft のすべての側面について検討を行なうと共に適切な提案を行なうこととなった。その結果にもとづき事務局はさらにより final な draft を1974年3月の人口委員会第3回特別会期に提出することとなった。

この First draft における構成および内容について若干のべておこう。この draft は総論としての“原則および目的”(Principles and Objectives) と A から G に至る7部から構成されている。A は社会経済的視点からみた人口を取り扱ったいわば行動計画の序章である。人口とその他のパラメータすなわちここでは開発、環境、家族、人権と人口との間の相互関係 two-way relationship を考察したものである。B は人口の行動計画すなわち人口政策の内容を示したもので、本草案の焦点である。C 以下は、B に示された人口行動計画の策定、実行に関連して必要な事項を示したものである。

ここで特に重要なのは、B である。人口行動計画の内容、人口政策の対象は何であることを示したもので特に注目を必要とする。人口政策とは何であることを具体的に、かつ体系的に示したものであるとして、歴史的にも文献的にもまず最初のものであるとよい。しかし、この人口政策の対象についてさらに個々に具体的な実行施策はなお今後において権討されねばならないが、各国の実状や経験がさらに詳細にあきらかにされて、計画の実行細目として反映されてくることが期待される。

この B では人口の6個の領域に関連して、目標ならびに政策についての勧告がふくまれている。人口増加 (population growth)、疾病および死亡 (morbidity and mortality)、再生産と家族形成 (reproduction and family formation)、人口構造 (population structure)、人口分布と人口移動 (population distribution and internal migration)、国際人口移動 (international migration) の6個の人口分野である。これらの人口領域は、国連の諸機関によって示された人口政策の定義から直接導かれたものである。(国連総会および経済社会理事会の決議、人口委員会の報告書、人口政策に関する専門家の特別諮問グループ—Ad Hoc Consultative Group of Experts on Population Policy—の報告書 (E/CN. 9/267) 等参照)。

以上の6個の領域は、人口総数の増減という変化、これの基本的動態要因としての出生、死亡、移動および、人口動態の結果であり、また将来人口変動の前提条件としての人口静態構造(特に男女年齢別構造)を対象としている。

ここに示された行動計画は、人口の分野における行動とその他の社会経済的開発の分野における行動との間の相互依存性と補足性の観点に立って、人口傾向に影響を与えることを目的とした目標と政策を対象としている点に特徴がある。以上に示された6個の人口領域についての政策勧告の考えかたについて若干説明を加えておこう。

#### (1) 人口増加

イ. 人口増加率が著しく高く、開発と人間福祉の向上を阻害しているという認識は一般化しているが、そのような国においては、基本的人権と国民的価値観と調和した人口増加目標の設定と政策の策定を考慮することが勧告されなければならない。

ロ. 一方において、現在の人口増加率水準あるいは傾向に満足している国や一部には若干増加率を高めたいと希望している国もあるが、大部分の国では人口増加率の引下げを明示的に計画している。

したがって、現在の人口増加率の引上げ、引下げ、現状維持といった国による差異はあるとしても、各国の政策目標が実現されたと仮定すると世界全体としての人口増加率は低下することとなる。たとえば、1985年の人口増加率は、開発途上国では推計されている2.4%に対し2.0%あるいはそれ以下に、世界全体では従来の推計値2.0%に対して1.7%あるいはそれ以下に低下することになる。

ハ。人口増加率の低下の達成を目的としている国においては、低水準における出生率と死亡率のバランスを通じて実現をはかるべきである。高水準での出生率、死亡率による低水準の人口増加率の達成が望ましくないことはいうまでもない。死亡率が高い国において人口増加率を増大させたいと考えているばあいには、死亡率の低下に最大の努力を集中すべきである。

## (2) 疾病と死亡

イ。疾病および死亡を最大限に減少せしめることは、それ自体すべての人間社会における重要な目標である。高い疾病率や死亡率は、低開発水準の反映であるばかりでなく、急速な開発と維持の障害となる。この悪環境を断ち切るための集中的努力が個々の国と国際的協力によって行なわれなければならない。

ロ。死亡率低下が人口増加率に及ぼす短期的影響は、開発過程の初期にみられる徴候であって、否定的な見方をしてはならない。死亡率の低下は、一般的にいて出生力低下傾向の序曲であった。もちろん、この両者の関係は必ずしも単純ではないけれども、少なくとも死亡率低下は出生力低下の1つの必要条件であるといえるであろう。いずれにしても、かんまんな人口増加率あるいは人口安定化の目標は、高水準の出生率、死亡率においてではなく、常に低水準の出生率、死亡率によって達成されなければならない。

ハ。死亡率や疾病率の改善の努力は、2個の領域における特別な努力によって行なわれる必要がある。第1は、胎児死亡、周産期死亡、乳幼児死亡および妊産婦死亡の改善であり、第2は差別疾病率差別死亡率の縮小ないし除去である。都市・農村間、男女間、社会階級、人種間等にみられる差別疾病率や差別死亡率である。

ニ。差別疾病率や差別死亡率は国内においてのみならず、国際的にも縮小されなければならない。ここでの行動計画は、1985年までにすべての国において12~15以下の普通死亡率、50以下の乳児死亡率、平均寿命60歳以上の達成を目標としている。

ホ。疾病率、死亡率の改善は、保健および栄養に関する政策によって支持されなければならないが、これらの政策はまた保健に長期的な影響を及ぼすその他の社会的要因に関する政策でもって補完されなければならない。疾病や死亡水準は、健康サービスや栄養水準のみならず、また公衆衛生、住宅その他社会環境によって決定される。

ヘ。妊娠、分娩、妊娠中絶に直接関連する危険を排除するための適切な医療ならびに保健手段がとられなければならない。また、保健手段には、非合法堕胎を排除するための手段や不妊の発生を最少限にするための手段をふくめておくことが必要である。

ト。以上の分野における必要な資格のある人的要員が著しく不足していることを考慮して、特に農村や遠隔地域あるいは低所得階級にもこれらのサービスが十分に行き届くようにするための、新しい革新的な方法が講じられなければならない。

## (3) 再生産と家族形成

イ。出生力に関する各国の目標にはかなり著しい差異がみられる。現在の出生力水準やその動向に満足している国も多い。また、一部の国では、出生力が再生産水準以下に低下しているため多少とも出生力を増大せしめたいと希望している。しかし、他方において、高い人口増加率に対する関心や健

康や福祉の観点から出生力水準の縮少を希望している国も非常に多い。普遍的な家族規模についての勧告は行なわれないが、世界の多くの国では現在の出生力水準の低下と小家族のノルムが受け入れられている事実を認識することが必要である。

ロ。出生力水準に影響を与える目標としては2個ある。第1は、すべての夫婦に希望子供数およびその間隔を実現することができるようにするという目標であり、第2は、この希望自体を、社会的経済的手段を通じて影響を与えていこうとする目標である。前者は今日国際的にみとめられてきた問題であり、後者は個々の国の決定する政策上の問題である。

ハ。すべての国に対し次の点が勧告される。第1は夫婦がその子供数および出生間隔を決定する権利の尊重である。第2は、第2次開発10年代の終りまでに、おそくとも1985年までに、家族計画についての情報、教育ならびにそれを効果的に実行できる手段を、すべての夫婦が利用できるようにすることである。第3は、すべての夫婦がその希望子供数を実現することができるようにするために、家族計画および関連サービスが望まない出生の防止と不妊の排除の両者を目的とするようにすることである。第4は、家族計画に関する情報ならびに助言は、有効にして証明された科学的知識を基礎として行なわれるようにすることである。

ニ。家族計画プログラムを保健プログラムならびに家族生活の質を高めるプログラムの中に統合することの重要性を各国政府は認識しなければならない。家族計画プログラムには、両親に対しその出生力行動が社会ならびにその子供達に及ぼす影響について情報を与える教育がふくまなければならない。

ホ。出生力水準に影響を与えようとする国々は、家族計画プログラムを通じてのみならず、希望する家族の大きさの社会的、経済的決定要因に影響を与える手段を通じてそれを実行することができよう。希望家族規模を縮少させようとする開発途上国は、再生産行動の近代化をもたらすような開発計画の諸側面に重点をおく必要がある。これには次のようなものがふくまれている。特に、栄養、公衆衛生、児童保健等の改善による乳幼児死亡率の低下、女子の教育、社会的経済的、政治的機会への参加の増大と雇用機会に対する障害の除去、所得と社会的施設の均等分布の促進、児童労働の排除、社会保障ならびに老齢給付の確立、最低結婚年齢の引上げ等、希望家族規模が近代化過程の中で縮少するにともなって、“望まない出生”を排除しようとする考えかたも報大し、家族計画サービスに対する要求も増大してあらわれてくる。このような意味において、近代化施策と家族計画プログラムとの間にはある種の補完性がある。

ヘ。出生率が40以上といった高水準を示している国では、行動計画の原則や目的に従って出生率引下げのための行動を考慮するかも知れない。このばあい1985年までに10ぐらいの出生率の低下は可能であろう。しかし、死亡率の改善は一層著しいと予想されるから、1985年の人口増加率はなお2%よりも高いであろう。

ト。出生力の引下げにあたっては、特に再生産可能の女子の若い年齢層と高い年齢層の両端を対象とすることと、伝統的な社会慣習の下に高出生力がみられる下層階級に重点をおくことが必要である。

チ。女子の結婚年齢の最低は少なくとも17歳が望ましい。また、一夫多妻の慣行をなくするような社会経済的手段が採用されることが必要である。

リ。私生児の出生にも注目されなければならない。この点については、すべての人々の避妊の権利が否定されてはならない。

#### (4) 人口分布と国内人口移動

イ. 先進諸国、開発途上国を問わず共通の重要な人口問題は、人口の地理的分布の不均衡とこれをもたらした農村から都市への過度人口移動に関連する問題である。しかし、この問題に関する国際的関心はその重要性にもかかわらず比較的少なく、その他の人口領域に指向されていた。したがって、適切な人口分布の達成をはかるべきことと、この分野の情報蒐集、研究、政策の策定と実行に関する援助の拡大が勧告される。

ロ. 都市化はそれ自体望ましからざる現象ではない。都市化は、活発な開発と近代化過程の反映であり、また反対にこれらに貢献するものであるといえよう。しかし、都市化が無計画に進行し、社会的、経済的開発の度合やパターンと均衡を失うようになると望ましからざる結果をもたらす傾向がある。

ハ. 今日すべての開発途上国において都市化傾向は著しい。都市人口の増加率はアフリカでは約4%であり、アジアやラテンアメリカでは4%を超えており、それは農村人口増加率の2倍ないし4倍にも達する高水準である。このような農村から都市への人口移動の要因は複雑であり、また国や地域によって異なっている。農村における労働の低生産性や都市における雇用機会といった純粋に経済的な要因だけに限定されているわけではない。社会的施設の不均等分布、都市生活の魅力、農村からの移動者に与えられる誤った情報といった社会的要因も関係があることはあきらかである。急激な無計画な都市化は、都市の吸収能力を超え、スラムの発生、失業者の増大、社会的弊害をもたらす傾向がある。したがって、都市への人口流入の規制を目的とした政策と、都市の吸収能力を増大させる政策ならびに過度移動の望ましくない結果の排除を目的とした政策と調和させることが勧告される。これらの諸政策は、総合的社会的、経済的開発についての決断過程にできるだけ統合されることが必要である。

ニ. 国内人口移動政策の策定および実行に際しては次のような指針に従うことが勧告されている。

- ① 人権を阻害するような施策は避けられなければならない。
- ② より合理的な人口分布は、計画された地域開発、特に低開発地域の開発において考慮されなければならない。
- ③ 開発計画、特に産業立地や社会サービスや施設の地域配分において、政府は選択されるパターンの短期的経済的効果のみならず、そこにもたらされる社会的、環境上の便益についても考慮に入れなければならない。
- ④ 人口分布パターンは、大都市と農村とのいずれかの選択に限定されてはならない。一方において農村選択の余地を残しながら、大都市に対する圧力をかんわするために中小都市のネットワークの樹立に十分な考慮が払われなければならない。

ホ. 農村から都市への人口移動が都市地域に与える影響に捉われすぎて、農村に及ぼす影響を過少評価してはならない。今日、世界人口の大部分は農村人口であり、かつ、今世紀の終り頃までいぜんとしてこのような状態が持続するであろうし、また開発途上国では来世紀にはいってもなお農村人口が大きな割合を占めるであろうことを考慮すると次のよう諸点に留意することが重要である。

- ① 国内人口移動政策においては、都市の経済的、社会的情報の提供、都市での適応を円滑にするための教育、訓練を農村からの移動者に与えることが考慮されなければならない。
- ② 他方において、農村あるいはその周辺地域に雇用機会や社会的施設の造成が可能な限り、計画されなければならない。いいかえれば、現在の経済的社会的活動の所在地に人口を移動させるばかりでは十分でなく、これらの活動を人口の存在地域に移動させることも重要であるということである。

- ③ 都市圧力をかんわし、荒廃した農村の復興、人口稀薄地域における人口増加、新開拓地への移住等を目的とした農村開発プログラムについては今日多くの経験がある。国際機関は、このような経験の分析を行なって各国の政策立案者に有用な情報の普及をはかる努力を行なうことが勧告される。

#### (5) 国際人口移動

イ. 今日の世界的事情の下においては国境が存在していることは事実であって誰でも自由に国境を越えて移動することはできない。しかし、人類の終局の目的は、なんらの妨げもない自由な国際的移動ができる世界にすることである。したがって、原則としては自由意思による国際的移動を促進するような可能性のある手段を国や国際社会が採用することは望ましいことである。

ロ. 多くの開発途上国では今日大量の労働力人口の海外流出がみられる。特に、技術を身につけていな下級労働力が工業化諸国に雇用機会を求めて移動する。もちろんこのような国際移動は移民送出国、受入れ国のいずれに対しても利益をもたらす。前者では、人口圧力と失業のかんわや送金や技術の習得といった利益があり、後者では労働力不足のかんわに貢献することとなる。しかし、他方において、このばあいの移動は、これに代わるべき移動の方法がないことを考えるとそれは自由な意思によらないいわば止むをえない方法であることが多いと思われる。一時的にせよ家族と別居といったことによる家庭の破壊といった社会問題が発生する。そこで次のような勧告が行なわれる。

- ① 開発途上国は、先進諸国や国際社会の援助の下に、自国内における雇用機会の造成をはかるべきである。そのためには、開発途上国における利用可能な資本の増大、これらの国自体における生産技術の選択が行なわれなければならない。
- ② 移民受入れ国では移民に対して適切な待遇と必要な社会福祉サービスを提供しなければならない。また、労働の搾取を防止し、人権の保全、家族の同居の障害の排除の努力をしなければならない。
- ③ 移民を保護し、援助するための双務協定を両国間で締結すべきである。

ハ. 開発途上国における1つの重要な問題は、いわゆる“頭脳流出”(brain drain)とよばれる高度の専門技術者の流出である。この点については次のような勧告がなされる。

- ① 開発途上国からの頭脳流出がその経済的、社会的開発に与える影響は著しいので、それを防止するために国内的、国際的政策の策定が緊急的に必要である。そのばあい、先進諸国の技術の大規模導入のためのプログラムを考慮することも必要であろう。
- ② また、雇用機会と技術能力をマッチさせるための広汎な教育・マンパワー計画を実施し、あわせて科学者や技術者の帰国を促進するような施策を講ずべきである。
- ③ 先進諸国はこのような人口移動を誘導するような特別の手段をとってはならない。むしろ、開発途上国の能力を最大限に活用するよう投資家にすすめることが必要である。
- ④ 国際機関は、このような移動の影響をうける国々との間の会合を促進してこれらの国々間で協定を作り出すよう協力すべきである。

#### (6) 人口構造(特に男女年齢別構造)

イ. ある時点の人口の年齢構造は、数十年の将来における出生力、死亡水準の重要な決定要因である。人口増加率が高く、その結果として子供人口の割合が相対的に高いばあいには、たとえ出生力が静止水準に急速に低下したとしても少なくとも数十年間はかなり高い人口増加率が持続する。世界人口全体についてみると、本世紀末までに世界人口の出生力が純再生産率1の置換水準に達するという仮定のばあいにおいても、世界人口が21世紀の後半に安定するまでに、現在の40億未満水準から約80



億にまで増大するであろう。このいわゆる人口惰性 (demographic inertia) については一般に理解されていない。各国政府は社会的、経済的部門の目標と人口成長目標の策定においてこの人口惰性を十分に考慮に入れなければならない。

ロ. 出生率が著しく高いばあいは、子供人口比率が高くなり、その結果世帯主にとっても社会全体にとっても異常に高い負担となる。したがって、このような人口構造をもった多くの開発途上国においては、社会的な投資のために経済的投資はそれだけ抑制されることになる。このような両者のあいだの不均衡の結果として失業の増大、特に多数の高学歴者の失業をもたらしている。以上の問題についての単純な解決方法はないが、次のような行動が同時にとられることが特に必要である。

- ① 開発途上国は、出生率や年齢構造が経済成長および社会サービスに対する需要に及ぼす影響を深刻に考慮する必要がある。
- ② 先進諸国は、第2次国連開発10年の目標にしたがって開発途上国に対する援助を増大することが必要である。
- ③ 国際機関は、開発に対する年齢構造の影響や開発計画にこれをどのように統合すべきかといった研究に指導的な役割をもつべきである。

ハ. 先進諸国においては出生力はすべてに低水準に低下しており、また一部の開発途上国においても出生力の低下が始まっている。開発にともなって平均余命も増大してきている。このような傾向の結果として、一般に老年人口の数と割合の増大が生じている。このようにして、開発途上国においては60歳以上人口は次の30年間に2倍になりそうだし、総人口に占める割合も現在の5%が2000年には7%に増大する可能性がある。さらにまた、人口の老年化にともなって老年人口の直面する諸問題の変化が生ずる。このような変化の内容と範囲を十分に理解するためには人口学的、老年学的、社会学的の分野にまたがる総合的な研究が必要である。

ニ. 開発には多くのばあい人口移動がともなう。ダム建設、開拓、移住計画、経済的活動の地理的配置の、その他いろいろな要因の結果として、人口移動は一般に自然発生的に、無計画に発生し、しばしば望ましくない結果を個人、家族や社会福祉にもたらす。1つの望ましくない結果は、人口送出地域と受入れ地域の両者にしばしば引き起される年齢・男女別人口の不均衡である。政府はこのような男女年齢別人口の不均衡の問題に十分な考慮を払い、治療的、予防的手段を講ずることが必要である。

以上の世界人口行動計画の実行に関連して、人口の分野における知識や政策の促進に対する勧告や各国政府の役割、国際協力の役割、評価と検討、財政上の考慮といった諸問題が、第1次草案に示されている。人口政策が人口行動計画というきわめて実践的な形で提起されたことは画期的な意義をもっている。人口事情や社会経済的事実の著しく異なっている国々の立場を最大公約数で考慮しなければならないという国連的立場と、それにもかかわらず地球規模的視点に立たなければならないという問題意識の調和が世界人口行動計画の基本的前提である。人口政策が人口研究の1つの重大な領域として登場してきたことは、人口政策学の確立に対する要請と同時に人口学の新しい体系化へ努力を促進せしめる契機をもたらしたものとして注目すべきであろう。

#### 関連論稿

- 1) 人口政策の展開—1970年代の課題—, 第25回日本人口学会大会研究発表抄録集および「日本人口学会会報」第7号(昭和48年度)
- 2) 人口の適度論から限界論, そして政策論への転換, 「公衆衛生」第37巻第3号(昭48.3.)
- 3) 人口政策の転換と構造, 「人口問題研究所年報」第18号, 昭和48年度.

## Recent Development in Population Policy Concept and Study in Demography

Toshio KURODA

1. Population policy is now becoming rapidly an issue of national, international, global and also scientific concern. Scientific study of Population policy is a new field which should be developed not only for implementing, but also for contributing to the integration of population science. Population policy-oriented consciousness can be a new starting point for demography to stimulate the scientific integration, because population policy has inevitably to be concerned with every aspect of population, namely growth, fertility, mortality, migration and demographic structure and so on.
2. This paper attempts to highlight population policy issue that has been recognized through international meetings in which the author participated, namely U.N. Population Commission meetings, IUSSP General Assembly in 1973, and CICRED Seminar on Demographic Research in Relation to Population Growth Targets held in 1973.
3. Population policy was one of the major topics selected for IUSSP General Conference in 1973, which gave high priority to policy subject for the first time. Population policies affecting fertility, distribution and internal migration, and international migration were discussed.
4. Population growth target, which was taken at CICRED Seminar, is directly related with population policy itself. Discussion was primarily focussed on population growth reduction targets. Timing and paths to achieve targets and also criteria used to determine targets were important topics. Furthermore, it should be noted that population target should not be restricted to growth target, but should be interpreted broadly, for example population distribution pointed out by the author.
5. It is the United Nations that has been most seriously tackling with population policy issue. Since the the 16th meeting of the U.N. Population Commission held in 1971, the World Population Plan of Action, reflecting vividly serious concern for world population problems, has been the major topic which is preseneted for the World Population Conference, 1974. The first draft of WPPA was discussed at the 17th meeting of the U.N. Population Commission held in Oct. to Nov. 1973.
6. Population variables to which population policies are directed are clearly suggested. They include six broad areas of population concern, namely, population growth, morbidity and mortality, reproduction and family formation, population structure, population distribution and internal migration, and international migration. Of course, it should not de overlooked that policies affecting these population variables require action not only in fields of population but also in all socio-economic fields of policy.