

人口問題審議会の最終総会に寄せて

阿 藤 誠

平成12年12月13日(水)に、ダイヤモンド・ホテルにおいて第85回人口問題審議会総会が開催された。今回の総会は、行政改革の一環として進められた審議会等の整理・統合の結果、平成13年1月より人口問題審議会がなくなるため、最後の総会ということになった。そこで人口問題審議会の歴史を振り返りつつ、今回の総会の報告をしてみたい。

1. 歴史

人口問題審議会は昭和24年に一度内閣の下に直接設置されたが、すぐに廃止され、あらためて昭和28年に厚生省の下に設置された。本審議会の特徴は、他の審議会とは異なり、厚生大臣のみならず関係各大臣の諮問に応じ、それに対して意見を述べる点にある。また所掌事務は(1)生活水準、(2)産業構造、(3)資源、(4)受胎調節、(5)国民の資質向上、(6)その他の人口問題というようにきわめて広範囲の事項をカバーしている。これは、設立当時の日本の人口・経済状況を反映しており、当時の政策担当者が、敗戦後の経済システムの崩壊、ならびに復員、引揚げ、ベビーブームによる人口の急増を国民の生活水準低下の根本にあると考えていたことを示すものであろう。部会構成は、第一部会(人口収容力に関する部会)と第二部会(人口調整に関する部会)と2つに分かれていたが、これも、人口の“容れ物”としての経済の大きさと人口の大きさととの相対関係によって人々の生活水準が決まってくるという発想を反映したものであろう。

昭和28年の第1回総会の開催場所は総理大臣官邸であり、吉田茂首相が挨拶を行っているところに、当時の政府がいかに人口問題を深刻かつ重大な政治課題とみていたかがよく表れている。昭和29~30年に「人口の量的調整に関する決議」と「人口収容力に関する決議」が採択された。前者は、人口の量的調整が必要であると認め、人口政策としての家族計画の普及促進を提言し、後者は、増大する生産年齢人口に対し雇用の拡大、失業対策などを提言したものである。

昭和33年には1年間の議論を経て「潜在失業対策に関する決議」が採択された。これは、不完全就業者、潜在失業者が多数存在する現実をふまえて、経済政策、雇用政策を強化し雇用の確保・安定を図るとともに最低賃金制の実施などを提言したものである。昭和34年になると第1回の「人口白書」が作られ、そのなかでも、生産年齢人口の激増と雇用問題への対処、ならびに出生抑制の必要性和家族計画の普及の両面がとりあげられた。

ただし、日本の出生率は、昭和30年代始めには人口置換水準に低下し、その後ほぼその水準を維持し続けたため、昭和30年代末頃から青少年人口が急激に減少を始めることとなった。また昭和30年代に入って高度経済成長が始まるとともに、むしろ若年労働力不足が叫

ばれるようになり、発展途上国型の政策課題としての人口・開発問題は昭和30年代でほぼ終了したとみることができる。昭和34年～37年に人口資質向上対策が議論され、健康増進、母子衛生、生活環境の改善、社会保障制度の拡充など、経済開発と並ぶ社会開発の必要性を提言する「人口資質向上に関する決議」が昭和37年に採択されたのも、このような時代の変化を反映したものとえよう。

昭和30年代末以降平成9年まで、人口問題審議会は、国内的な政策課題を議論する場としての機能を失っていく。この間、「人口白書」（昭和49年）、「出生力動向に関する特別委員会報告」（昭和55年）、「人口白書（高齢化をテーマ）」（昭和59年）、「人口と家族に関する特別委員会報告」（昭和63年）、「国際人口移動に関する調査報告」（平成4年）が出され、その時々的人口問題に関しての一般的提言を行っているが、それは具体的な政策課題に直結するものではなかった（なお、これらの報告書草案の作成には、人口審の事務局機能を分担してきた旧厚生省人口問題研究所の研究スタッフが中心的に関わったことを明記しておきたい）。

この時期に特筆すべきは、むしろ世界的な人口会議との関わりである。国連は、1974年（昭和49年）を世界人口年と指定し、ルーマニアのブカレストで世界人口会議を開催した。これに合わせて人口審でも特別委員会を設置し、対処方針を論議し、有力審議会メンバーが会議に参加している。1984年（昭和59年）のメキシコ・シティにおける国際人口会議においても特別委員会を設置し、そのタイミングに合わせて「人口白書」を発表している。1994年（平成6年）のカイロ会議における国際人口開発会議に際しても特別委員会を設け日本政府報告書の作成を行った。

昭和40年代末から、それまでおおむね人口置換水準を維持してきた出生率が突然低下を始めた。このような出生率低下——後に「少子化」と呼ばれるようになる——は、人口転換理論に代表される当時の人口学の常識（すなわち、人口転換後の出生率はおおむね人口置換水準を維持するという見方）とは相容れないものであったため、出生率の先行きは全く不透明ということになった。そのため、5年毎の国勢調査に合わせて改訂されてきた将来人口推計の出生率仮定が、5年毎に下方修正されることになり、その度に2020年代、2050年代の高齢化社会のイメージが大きく変更されていくことになった。将来人口推計の結果は国の年金制度の中心的なバックボーンとして用いられてきたため、このような高齢化社会のイメージ変化は、その都度年金制度の改定を余儀なくさせ、同時に年金制度への信頼感を揺るがせる大きな要因となっていった。このため将来人口推計そのものへの批判と関心が強まり、昭和52年以来、人口推計の手法（とりわけ出生率の仮定設定の方法）と出生率の見通しが人口審の大きな議題となっていった。

昭和60年代に入って少子化は一段と深刻さを増し、平成2年の「1.57ショック」を契機として、政府は厚生省を中心として少子化問題の検討に入り、徐々に少子化対策を強めていった。少子化問題こそは、他の審議会に先がけて、人口審が取り組むべき主要政策課題となるべきものであったが、事務当局がこれを人口審の中心議題としてとり上げたのは、合計特殊出生率が1.39まで低下した平成9年のことであった。この年、第62回から76回ま

で実に15回の総会を開催し、各界の有識者から意見を聴取するとともに、起草委員会を設置し、最終的に「少子化に関する基本的考え方について - 人口減少社会、未来への責任と選択 - 」と題する報告書を採択し、関係各大臣に報告した。

この報告書は、少子化の原因は主として未婚化・晩婚化にあり、それは女性の社会進出の時代に仕事と家庭が両立し難いために起こっていると分析した。そして、両立を妨げているのは、固定的な雇用慣行と固定的な男女の役割関係であるとして、企業社会と家庭・地域両面でのシステム変革の必要性を訴えた。この報告書は、少なくとも行政レベルでのその後の各種少子化対策の基本理念を提供する画期的提言となった。

2. 第85回総会

人口審最後の総会は平成12年12月に開催された。はじめに社会保障制度審議会が同年9月にまとめた「新しい世紀に向けての社会保障（意見）」、総理大臣の下に設けられた「社会保障構造の在り方について考える有識者会議」が同年10月にまとめた報告書が報告され、さらに「少子化への総合的な対応について」と「厚生省関係審議会の再編について」と題して厚生省の担当者から報告があった。

その後で、筆者が今回の中心議題である「最近の人口をめぐる課題について」と題して報告を行った。その内容は大きく2つに分かれ、ひとつは世界（主として途上地域）の人口問題、もうひとつは日本を含む先進地域の人口問題である。

世界の人口問題としては、人口爆発の沈静化傾向がみられる一方で、青年人口の増大、国際人口移動の活発化、途上国も含めた人口の高齢化が進んでいることが指摘された。またこの分野での日本にとっての課題としては、途上国における家族計画を含むリプロダクティブ・ヘルス促進のための国際協力と、カイロ会議から10年後の2004年に新たな国際会議を開催すべきか否かの議論の必要性が指摘された。

日本を含む先進地域の人口問題としては、少子化の動向と背景をめぐるいくつかの議論（出生の延期と取り戻しの可能性など）を紹介し、「第2の人口転換」的見方が登場してきていること、先進諸国間の出生率の格差の説明を社会の場面と家族の場面での男女平等の不整合に求める考え方などが紹介された。また将来人口推計についての誤解をなくすために、その意義（25年後の生産年齢人口と老年人口の予測可能性）と限界（出生率の仮定設定の難しさ）が論じられた。最後に超高齢・人口減少社会への対応策のひとつとしての「補充移民（replacement migration）」という考え方が紹介され、日本でも今後このような選択肢が現実性をもつか否かが問題提起された。

この阿藤報告をめぐる、少子化対策が有効でなかったのは所得の伸びが弱かったからではないか、子どもをもつことのコストの上昇こそが少子化の長期的要因ではないか、合理的選択の要素としては所得だけでなく自由時間というものがあるのではないかと、いった議論があった。また少子化を引き起こしているのは、人々の意識あるいは文化が制度かといった根本的な問題についての議論もあった。また、若者が現代の日本社会において「希望」をもてないこと、あるいは目先の損得だけを考える教育を受けてきたことが少

子化につながっているのではないかという意見も出された。

大企業の男女の役割分業を前提とした日本の雇用慣行は、企業側の利害に叶うから変えようとならないのではないかという議論に対しては、企業者団体側から、オランダモデルによるワークシェアリングなどを提案しているなどの反論もあった。その他に、生活のスタイルにあわせて勤務体制の選択を容易にすること、子どもの看護休暇法、保育施策と労働施策など制度間の整合性の向上の必要性などが提起された。

少子化の要因と施策に関する議論が人口問題審議会の最後になって盛り上がったのは、この問題への人口審委員の関心の強さを表すものであり、筆者の問題提起が功を奏したとも言えるが、国際的な人口問題ならびに補充移民の問題についてほとんど議論が出なかったのは残念であった。

3. 今後

47年の歴史をもつ人口問題審議会は、第85回総会をもって幕を閉じた。今後人口問題に関する議論は、2001年1月に発足した厚生労働省の下に設けられた社会保障審議会に受け継がれることが決まっている。新しい審議会の下でどれほど人口問題が真正面から議論されるかは分からない。しかしながら、日本の少子化問題が政府が望む方向に早急に解決されるとはとても思えない。そのことは、とりもなおさず21世紀の日本が必然的に超高齢・人口減少社会に突入していくことを意味する。さらに、そこへ至る過程で補充移民が大きな政策課題となることも容易に予想される。本来は、このような政策課題を総合的に議論する場としての人口問題審議会がこの時代にこそ必要と思えるのであるが、「行政改革」はそのような機会を永遠に奪ってしまった感がある。今はせめて新しい社会保障審議会の下で人口問題の一端なりとも議論されることを願うのみである。

(参考資料)

厚生省大臣官房政策課監修・人口問題審議会編『少子化に関する基本的考え方について - 人口減少社会、未来への責任と選択』ぎょうせい、1998年
厚生省大臣官房政策課『人口問題審議会要覧』(平成12年12月)

(付) 人口問題審議会の答申及び意見等一覧

1 厚生大臣への答申

- (1) 「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」について意見（答申）（昭38. 8. 17第26回総会）
国土総合開発計画等地域開発に関し、その重要性、経済開発と社会開発の均衡を指摘し、労働力等の人口構造、住みよい都市づくり、公害対策等について提言した。
- (2) わが国人口再生産の動向についての意見（中間答申）（昭44. 8. 5第29回総会）
出生力の減退傾向に対して、できる限り速やかに純再生産率を1に回復させることを目途とし、出生力の減退に関与しているとみられる経済的及び社会的要因に対して適切な経済開発と均衡のとれた社会開発を強力に実施することを提言した。
- (3) 最近における人口動向と留意すべき問題点について（答申）（昭46. 10. 21第31回総会）
これまでの答申、建議を踏まえ、人間のライフサイクルに即応した体系的、総合的な人口資質向上対策を提言した。

2 関係機関への意見具申等

- (1) 人口の量的調整に関する決議（昭29. 8. 24第4回総会）
急激な人口増加傾向に対し、人口の量的調整が必要と認め、人口政策としての家族計画の普及促進を提言した。
- (2) 人口収容力に関する決議（昭30. 8. 20第5回総会）
人口増加、特に生産年齢人口の増加に対して、雇用の拡大を中心とする計画的な産業の再編成、失業対策、社会保障の拡充整備等について提言した。
- (3) 潜在失業対策に関する決議（昭33. 4. 16第16回総会）
これまでの経済政策、雇用政策等を更に強化し、不完全就業者、潜在失業者の多数発生に対して・雇用・就業の確保・安定を図る等、産業政策の基本的方向、最低賃金制度の実施、財政措置等について提言した。
- (4) 人口白書について（昭34. 6. 16第18回総会）
生産年齢人口の激増と雇用問題の重大化、出生抑制の必要と家族計画普及の問題等についてとりまとめた。
- (5) 人口資質向上対策に関する決議（昭37. 7. 12第25回総会）
経済開発とともに社会開発の重要性を指摘し、人口資質向上について健康増進、母子衛生、生活環境の整備、児童手当の創設等社会保障制度の拡充等について提言した。
- (6) 人口白書について（昭49. 4. 15第34回総会）
人口増加の抑制についての方策、人口資質向上対策、地域人口対策、国民、政治、行政が人口問題の重要性を認識する必要性、国際協力の強化等についてとり

* 厚生省大臣官房政策課（2000. 12）「人口問題審議会の答申及び意見等一覧」『人口問題審議会要覧 平成12年12月』pp.65-67収載。

まとめた。

- (7) 国連世界人口会議対処方針についての意見（昭49. 4. 15第34回総会）
人口増加抑制政策の提案，世界人口行動計画への意見，健全な避妊方法の普及等，対処方針について提言した。
- (8) 出生力動向に関する特別委員会報告（昭55. 8. 7第38回総会）
昭和49年以降の出生力低下について，主に人口学的な観点から分析した結果，期間出生力の大幅な低下にかかわらず，完結出生力では人口の置き換え水準をやや下回る程度の低下にとどまっていることを指摘し，今後の調査研究の必要性等について提言した。
- (9) 人口白書について（昭59. 6. 20第43回総会）
「自立する高齢者」をめざすこと，豊かな生活環境をめざすこと，人口についての教育，研究水準の向上，国際協力の推進等についてとりまとめた。
- (10) 人口と家族に関する特別委員会報告（昭63. 7. 13第48回総会）
最近の人口と家族の変動についての現状と要因を分析するとともに，人口を長期的に安定した規模に保ち，人口の急激な高齢化の進行を緩和し，同時に家庭基盤の充実を図るという観点から，家族形成，家庭生活，出産・育児，老親扶養等に関する提言を行った。
- (11) 国際人口移動に関する調査研究（平4. 7. 23第54回総会）
グローバルな立場から増加する国際人口移動がわが国の人口構造，社会経済，国民生活，文化などに及ぼす影響等についてとりまとめた。
- (12) 国際人口・開発会議日本政府報告書について（平5. 12. 21第56回総会）
「国際人口・開発会議」のテーマである人口と持続可能な経済成長及び開発に関し，教育の重視，保健・家族計画の普及，きめ細かい統計調査による行政施策等が，戦後日本の人口問題の解決にあたって重要な役割を果たしたこと等についてとりまとめた。
- (13) 少子化に関する基本的考え方について—人口減少社会，未来への責任と選択—（平9. 10. 27第76回総会）
少子化について，有識者及び国民からの意見，統計資料等をもとに議論を重ね，少子化の要因とその背景，少子化がもたらす人口減少社会への対応のあり方等についての様々な論点や考え方を整理し，基本的考え方を報告書にとりまとめた。
- (14) 少子化に関連する諸外国の取組みについて（平11. 6. 28）
我が国における少子化への対応に関する今後の各方面の検討や取組みに際し参考となる情報を広く提供するという観点から，諸外国における少子化の動向と関連施策に関する知見の概要を整理し発表した。