

出生促進政策と国際人口移動政策の関係*

小島 宏

1. はじめに

わが国では近年、外国人労働者の受け入れが大きな政策的課題となっているが、この問題へのアプローチは労働政策、経済政策、出入国管理政策からのものが大多数を占め、人口政策的観点からの議論がほとんどないように思われる¹⁾。しかし、アメリカやオーストラリアのような主として入移民から成り立った国々やフランスでは人口政策的な配慮をもって外国人の受け入れが行われてきた。また、西ドイツをはじめとする西欧諸国でも出稼ぎ労働者として受け入れた外国人が家族とともに定着している現状をみると、たとえ一時的なものであっても外国人の受け入れについては人口政策的な配慮が必要なことが明らかである。

花見教授はわが国が外国人に対する総合的政策決定を行うについては国家的利益と国際的配慮の観点とともに人口政策的観点からの根本的検討が必要であるが、いずれもこれまで本格的に論じられてこなかったと指摘し、後者については人口学者による本格的検討を要すると述べている²⁾。本稿はこの問題提起に間接的に答えることも目的の一つとして、先進諸国における人口減少と人口高齢化に対処するための人口政策として中心的な位置を占める出生促進政策と国際人口移動政策（より正確には移入政策）の関係を論じるものである。なお、両者の関係を論じる前にそれぞれを定義する。

拙稿で出生政策を「一国あるいは地方の政府が人口の適正な規模と構成を達成するために、何らかの手段をもって現実の出生過程に直接間接の影響を与えようとする意図、またはそのような意図をもった行為」と定義し、そのうちで出生を増加する目的をもつものを出生促進政策と定義したことがあるが³⁾、平均的な定義だと思われるので本稿でもそれに従う。同様に、国際人口移動政策を「一国あるいは地方の政府が人口の適正な規模と構成を達成するために、何らかの手段をもって現実の国際人口移動過程に直接間接の影響を与えようとする意図、またはそのような意図をもった行為」と定義し、そのうちで人口を増加する目的をもつものを移入政策と定義することもできる。しかし、Kritzが述べる通り、国際人口移動政策は国民国家が人口の国境を越える移動をどのようにみるかを示すものであり、これらの政策の基礎をなす概念、移動者の定義、出入国の規準は一国においても時代とともに変わるし、一時点においても国によって異なるため、多種多様な定義が存在する⁴⁾。

* 本稿の内容は筆者の個人的見解に基づくもので、筆者の所属する機関の見解とは無関係である。

1) 例えば、以下の文献では人口学的な観点から外国人労働者受け入れが論じられているが、人口政策的な観点から論じられているとは言い難い。

依光正哲、「外国人労働者受け入れ問題への一視点」、『日本労働協会雑誌』、No.348、1988年、pp.3-13。
経済企画庁総合計画局（編）、『外国人労働者と経済社会の針路』、大蔵省印刷局、1989年。

2) 花見忠、「問題への政策的アプローチ」、花見忠・桑原靖夫（編）、『明日の隣人 外国人労働者』、東洋経済新報社、1989年、p.194。

3) 小島宏、「出生促進政策の有効性」、『人口問題研究』、第45巻2号、1989年、p.16。

4) Mary M. Kritz, "International Migration Policies: Conceptual Problems", *International Migration Review*, Vol.21, No.4, 1987, p.947.

これらの定義は狭義のものと広義のものに分けられるが、かつては狭義のものが多数派を占めていたように思われる。例えば、Hoffmann-Nowotnyは移入政策を「どのようなカテゴリーの人々がどのような条件の下に永住入移民として受け入れられるかを特定するような明確に定義された一群の法律」と定義している⁵⁾。しかし、近年の西欧諸国では入移民の新規受け入れが大幅に制限されており、むしろすでに入国して定住しつつある人々に対する政策の重要性が増大しているため、移入政策の内容として移入のフローに対するものだけでなく、入移民のストックに対するものを含む場合が多くなっている。例えば、Hammarは作業仮説として移入政策を①移入フローの規制および外国人のコントロールと②入移民政策に区分している⁶⁾。さらに幅広い内容を含む区分としてFeldのものがあり、フローのコントロールには移動のコントロール、家族の呼び寄せのコントロール、非法外国人と難民への対策を含め、ストックのコントロールには統合政策のほか帰国政策を含めている⁷⁾。フランス政府の高等人口委員会（人口審議会）の総括報告書においても統合政策なしでは移入政策の所期の目的が達成できないとも言われているので⁸⁾、本稿でも広義の定義に従うことにする。

2. 出生促進政策と移入政策の比較

(1) 内容の比較

両者をまず政策の主体について比べてみると、いずれにおいても国または地方の政府であり、共通している。次に、政策の究極的目的についても、人口の規模と構成の適正化で共通している。ただし、その目的に達するための経路は異なり、出生促進政策の場合は出生数の増加であり、移入政策の場合は入移民の受け入れである。また、出生促進政策は長期的な目標に基づいて策定されるのに対して、移入政策については短期的な考慮が優先されるとしばしば言われる⁹⁾。しかし、出生促進政策の手段として用いられる各種手当は選挙での当選という短期的考慮から新設されたり、増額されることもあるし、移入政策が統合政策に重点を置く場合には長期的なものになることもあるので、一般化できない。

政策の対象は両者の間でかなり異なる。出生促進政策が原則的に自国民を中心とする国内在住者を対象とするのに対して、移入政策は原則的に国内と国外に在住する外国人を対象とする¹⁰⁾。また、前者の場合は対象となる人口が多数で広く国内に分布しているのに対して、後者の場合は比較的少数で地域的に限定されているとも言われる¹¹⁾。しかし、移入政策の対象となる人口が陸上の長い国境を接する隣国の国民であるような場合には数量的にも地域的にも限定されていないかもしれない。また、

5) Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny, "European Migration after World War II", W. H. McNeill and R. S. Adams (eds.), *Human Migration: Patterns and Policies*, Bloomington, Indiana University Press, 1978, p.104.

6) Tomas Hammar, "Introduction". In T. Hammar (ed.), *European Immigration Policy: A Comparative Study*, Cambridge, England, Cambridge University Press, 1985, pp.9-10.

7) Serge Feld, "L'identification et l'efficacité des politiques migratoires", AIDELF, *Les migrations internationales. Problèmes de mesure, évolutions récentes et efficacité des politiques*, Paris, AIDELF, 1988, pp.261-277.

8) Haut Comité de la Population (M. Combarrous), *Rapport de synthèse des travaux du Haut Comité de la Population*, Paris, La Documentation Française, 1980, p.75.

9) Hope T. Eldridge, *Population Policies: A Survey of Recent Developments*, Washington, D.C., IUSSP, 1954, p.94.

George Stolnitz, "International Migration Policies: Some Demographic and Economic Contexts", W. H. McNeill and R. S. Adams (eds.), *Human Migration: Patterns and Policies*, Bloomington, Indiana University Press, 1978, p.307.

10) Eldridge, 前掲(注9)論文, p.78. Stolnitz, 前掲(注9)論文, p.307.

11) Stolnitz, 前掲(注9)論文, pp.307-308.

永住入移民と一時入移民を区別することが本人の意識の上でさえ困難であるため、統合政策の対象を統計的に把握することが非常に困難であるという点が出生促進政策の場合と対照的である¹²⁾。さらに、両者は対象の年齢階級による区分、すなわち出生促進政策は年少人口、移入政策は生産年齢人口といった区分が可能かもしれない¹³⁾。

政策の手段としてはいずれにおいても強制、説得（経済的誘因等）、教育・宣伝といったものがありうる。しかし、出生促進政策の場合は対象が主として自国民であるため、現在の西側先進諸国では避妊・中絶の制限といった強制的な手段は利用しにくい。これに対して移入政策の場合は対象が主として外国人であるため、入国拒否や強制送還といった強制的な手段が利用される場合もある。経済的誘因の中味は金銭、財、サービス、時間といったものでいずれの政策にも共通する。教育・宣伝もいずれの政策でも利用しうるが、移入政策の手段として用いる場合にはHöhnが言う通り、対象を外国人に限定せず、自国民が外国人や異文化に関する知識や寛容性を高めることを目的とするものも含めるべきかもしれない¹⁴⁾。また、出生促進政策の手段としては妊娠が困難な夫婦の治療に関する医学的研究が含まれるが、移入政策の場合は適応が困難な入移民に関する社会学的、心理学的研究がこれに対応するかもしれない。これらの政策手段は他の政策の手段と重なる場合も多く、出生促進政策の場合は家族政策、税制、女子労働政策、保健政策等と共通し¹⁵⁾、移入政策は外交政策、雇用政策、国籍政策、文化政策等と共通することがしばしばある。

(2) 有効性の比較

出生促進政策の有効性についてはすでに拙稿で論じたので¹⁶⁾、以下ではそれと対比しながら移入政策の有効性について論じる。前稿では出生促進政策の有効性を「出生増加が達成された度合」と定義したので、本稿でも移入政策の有効性を「入移民の受け入れが達成された度合」と定義する。Chesnaisは出生促進政策の結果の指標として①コーホートの完結出生児数、②人口増加数、③出生力の期間指標、④人口ピラミッドの均衡を挙げているが¹⁷⁾、Feldは国際人口移動のこれらへの影響に加えて⑤労働市場における参入・退出の比、⑥労働力人口の年齢構成、⑦労働力人口・非労働力人口の比に基づく従属負担係数を挙げている¹⁸⁾。Chesnaisによれば、有効性はこれらの結果の指標の変化を施策の合成的指標の変化と比較することによって示されるが¹⁹⁾、施策の指標化は困難であるし、結果の指標の変化すべてが政策によるものであることは保証されないため、二つの政策の有効性を数量的に比較することは困難である。

そこで、やや大雑把に両者の有効性を比較すると、人口の量的増加については金銭、労力、時間のいずれの尺度でみても出生促進政策よりも移入政策の方が有効性が高いようであるが、人口の質的構成については必ずしもそうでないようである。これは必ずしも望ましくない属性を持った入移民が入国し、定着する傾向があるためであるが、移入政策には入国の際の選別と統合の努力が適切であれば

12) Stolnitz, 前掲(注9)論文, p.308.

13) A. Delpérée, "Politique de la population et de la famille", *Revue Belge de Sécurité Sociale*, Vol.4, No.7-8, 1962.

14) Charlotte Höhn, "Population Policies in Advanced Societies", *European Journal of Population* Vol.3, No.3-4, 1988, p.475.

15) 出生政策と家族政策の手段の共通性については以下の拙稿を参照されたい。

小島宏, 「出生政策と家族政策の関係について」, 『人口問題研究』, 第174号, 1985年, p.65.

16) 小島, 前掲(注3)論文.

17) Jean-Claude Chesnais, "Les conditions d'efficacité d'une politique nataliste : examen théorique et exemples historique", IUSSP, *International Population Conference, Florence 1985*, Volume III, Liege, IUSSP, 1985, p.414.

18) Feld, 前掲(注7)論文, p.264.

19) Chesnais, 前掲(注17)論文, p.415.

人口構成をある程度コントロールできるという面もある²⁰⁾。これに対して、出生促進政策それ自体としては人口の年齢構成と出生国別構成をある程度コントロールできるかもしれないが、他の属性に関する構成についてはコントロールできない。また、副作用としては、出生促進政策には経済的負担のほかあまり目立つものはないが、移入政策には政治的、社会的葛藤を増大させたり、経済の効率化を遅らせたりする傾向があるため、後者の方が大きいと言われている。従って、二つの政策の有効性を相対的に評価することは困難である。

出生促進政策が有効であるための条件としてChesnaisは①施策の作用する余地があること、②脈絡や動向に応じて施策の的が良く絞られていること、③施策が近代的であり、規模、革新性、一貫性、任意性といった特性について評価されることを挙げている²¹⁾。これら三点は移入政策にも当てはまるが、彼はそれが有効であるための条件として④自国民人口における十分な出生力の維持、⑤入移民出身国の多様化、⑥国内における外国人の分散の最小化、⑦学校制度における適応のための施策を挙げ、長期的な考慮が必要なことを強調している²²⁾。また、Hagmannも統合政策が有効であるための条件として長期的な考慮のほか、政策目標の明確な定義とすべての社会主体による支持を挙げている²³⁾。

3. 出生促進政策と移入政策の相互関係

(1) 両者の概念的関係

出生促進政策全体と移入政策全体との関係について代替的か補完的かという議論がしばしばなされ、補完的だという結論が出されることが多い。例えば、フランス政府高等人口委員会の総括報告書は入移民政策が出生促進政策にとって補完的でしかあり得ないと述べ、その理由として次の三点を挙げている。第一に、今世紀についてみると中期的な自然増加数と純移入数がほぼ同じ動きを示しており、両者が経済情勢の影響を同時に受けている。第二に、出生力上昇に対する外国人の寄与は意外に小さいし、外国人の出生力もフランス人の出生力と同様に低くなる傾向がある。第三に、外国人受け入れ能力は無限でなく、恣意的に変更できない²⁴⁾。逆に、Chesnaisは出生促進政策が移入政策にとって補完的であると述べ、その理由として学校がメルティングポットないし文化の媒体としての役割を果たすためには自国民の出生力が十分な高さに維持される必要があることを挙げている²⁵⁾。

しかし、両者が補完的であるといっても対等な関係にあるのではなく、移入政策が出生促進政策の部分的補完をすると考えた方が良さそうである。Lesthaegheは既存のモデル研究の結果に基づいて年齢選択的な移入政策が①人口の年齢構成のひずみを修正でき、②人口高齢化対策として効果的であるという通念を否定する。それは入移民も受け入れ国にいるうちに高齢化するし、遅かれ早かれ受け入れ国の出生抑制行動を採用するようになるためである。出生力低下によって入移民人口全体が高齢化するとすれば、受け入れ国の人口高齢化を食い止めることはできない。このことは多数の若い入移

20) Höhn, 前掲(注14)論文, p.475.

21) Chesnais, 前掲(注17)論文, p.416.

22) Jean-Claude Chesnais, "L'inversion de la pyramide des âges en Europe: perspectives et problèmes", IUSSP, *International Population Conference, New Delhi 1989*, Volume 3, Liege, IUSSP, 1989, pp.66-67.

23) Hermann-Michel Hagmann, "L'efficacité des politiques migratoires: un essai d'évaluation", AIDELF, *Les migrations internationales. Problèmes de mesure, évolutions récentes et efficacité des politiques*, Paris, AIDELF, 1988, p.259.

24) Haut Comité de la Population, 前掲(注8)書, p.76.

25) Jean-Claude Chesnais, "International Migrations, Demographic Transition and Economic Development: The Mediterranean Divide and the Great Migrations of Tomorrow", Paper presented at the Symposium on Population Change and European Society, Florence, 7-10 December, 1988, p.29.

民を継続的に受け入れた場合でも変わらない。というのは、彼らも次々に高齢化し、出生抑制行動を採らようになるからである。入移民の出生力が置き換え水準よりかなり高ければ人口高齢化対策として移入政策が効果的であるかもしれないが、結果として多民族社会が実現せずに入移民人口が自国民人口に置き換わる可能性がある。実際、両人口の間における出生力格差の長期的な存続は、入移民人口の社会的、文化的統合が失敗したことを示す²⁶⁾

以上の議論は出生促進政策と移入政策それぞれの全体についてのものであったが、それぞれの個別的手段について検討するといろいろな組み合わせに基づく関係がありうる。Heerによれば、出生促進政策の手段のうちで中絶の規制強化と低所得家庭への福祉手当は人口の増加をもたらすが、(母親の教育水準と関係する)人口の質の低下をもたらす可能性が強いし、教育水準が低い入移民の割合の上昇は少なくとも短期的に人口の質の低下をもたらす可能性が強い²⁷⁾。逆に、Chiswickによれば、子供の教育費に関する親の所得税控除の増額や高級住宅街における民間託児施設の整備、大学や私立学校への補助金の増加といった出生促進政策の手段は出生力を上昇させると同時に子供の質を上昇させる可能性が強い。また、入移民を移転可能な技能をもった高度熟練労働者に限定することによって人口の質を上昇させることもできるし、不熟練労働者に限定することによって人口の質を低下させることもできる²⁸⁾。従って、出生促進政策と移入政策を人口学的目的のために補完的ないし代替的なものとみただけでなく、それぞれ含まれる多種多様な個別の手段のもつ意味を考慮する必要がある。

(2) 両者に共通する手段を通じた関係

出生促進政策と移入政策の両者に共通する政策手段としては外国人に対する家族手当がありうる。人口政策的な意図をもって二つの政策を採った経験があるフランスの事例をみると、家族手当制度をめぐる両者の目的が調和する場合も矛盾する場合もあったようである。戦間期には家族政策によってポーランド人炭坑夫の定着が促進されたと言われ²⁹⁾、両者の目的が調和していたようである。また、戦後も出産手当が誕生後3カ月以内に子供がフランス国籍を取得した場合にのみ支給されて外国人のフランス社会への同化が促進されたと言われ³⁰⁾、やはり両者の目的が調和していたようである。しかし、このような調和は対象となる外国人が主としてヨーロッパのカトリック教国出身者だったためかもしれない。

戦後にトルコ人がフランスよりも西ドイツへ行く傾向が強かった理由の一つとして、1972年までトルコとフランスの間に相互協定がなかったため、フランスに行ったトルコ人が家族手当を支給されなかったことが挙げられている³¹⁾。また、マグレブ諸国出身の外国人は子供数が多いため、家族手当制度から過大な利益を得ているという通念があるが、実際は60万人の外国人が出身国に妻子を残しており、いまだにフランスとの相互協定がない国の出身者は家族手当を受けていないとのことである³²⁾。しかし、そのような通念の政治的圧力によるのか、出生促進的な意図をもって1985年に制定され、1986年に改正された養育親手当は母親の職業活動の要件をもち、女性があまり就業しないマグレブ諸

26) R. Lesthaeghe, "Demographic Recruitment in Europe: An Exploration of Alternative Scenarios and Policies", *IPD Working Paper*, 1989-5, 1989, p.5.

27) David M. Heer, "Immigration as a Counter to Below-Replacement Fertility in the United States", *Population and Development Review*, Vol.12, Supplement, 1986, p.267.

28) Barry Chiswick, "Comment", *Population and Development Review*, Vol.12, Supplement, 1986, p.270.

29) 林瑞枝, 「フランス外国人労働者の地位」, 『法律時報』, 第54巻10号, 1982年, p.154.

30) Haut Comité Consultatif de la Population et de la Famille, *L'accueil des étrangers en France*, Paris, La Documentation Française, 1963, p.86.

31) 林瑞枝, 「外国人労働者と人権 I フランスの場合」, 『時の法令』, 第1331号, 1988年, p.74.

32) Bernard Stasi, *L'immigration: Une chance pour la France*, Paris, Robert Laffont, 1984, p.113.

国出身者を排除する傾向があると批判されている³³⁾。さらに、手続上の問題によってフランス在住の1万～1万2千人の外国人の子供が家族手当を受給できないしていると推定されており³⁴⁾、最近では二つの政策の目的の間に矛盾が生じていることがわかる。

フランスとは異なり、西ドイツでは明示的な出生促進政策は採られていないが、出生促進的な意図も含まれた家族手当制度が実施されている。また、西ドイツでは外国人が出稼ぎ労働者として受け入れられたが、多くの者が定着している。そこで、西ドイツの事例も参考になろう。西ドイツでは1975年の家族手当制度改訂によって大幅な増額と第一子からの支給開始が定められたが、これに伴ってEC域外諸国に居住する子供への支給額が大幅に減額されたため、子供数が多いEC域外諸国出身の労働者にとって子供が出身国にとどまっていると毎月数百マルクの損失が生じることになった。これに加えて、子供が西ドイツに居住していると社会的、経済的、政治的メリットも大きいため、外国人労働者による家族呼び寄せが促進され、子供の出身国への送り返しも抑制された。その結果、西ドイツの外国人労働者受け入れ政策の所期の目的に反することとなったが、多数の子供の流入と若干の出生力上昇によって人口増加の目的は達成された³⁵⁾。

4. おわりに

わが国においては現在のところ明示的な出生促進政策は採られていないが、厚生省児童家庭局ではそのような方向での児童手当制度の改訂を考えているようである。また、現在のところ積極的な外国人受け入れ政策も採られていないが、実際にはすでに外国人の流入が始っており、彼らの一部はいずれ定着する可能性がある。さらに、一部にはベビーバスト（出生減少）世代の労働市場参入に伴う労働力不足を補うために外国人労働者を受け入れるべきであるとする議論も見受けられる。そこで、最後にフランスとEC12カ国に関するモデル研究の結果を紹介して、人口減少ないし人口高齢化の対策として移入政策が出生促進政策を部分的に補充する役目しか果たさないことを改めて強調したい。

Blanchetは1982年以降のフランスについてTFR（合計特殊出生率）が1.7、2.1、2.5の場合に20～60歳人口に対する60歳以上人口の比（老年従属人口指数）をそのままの水準で保つとすれば、純移入率がどの程度の水準でなければならないかを推定した。その結果、約35年周期でプラスとマイナスの純移入を水準を拡大させるながら繰り返し、2081年には毎年の純移入率が4～6%という高水準に達するとともに人口が1億2千万人に達するようにしなければならないことが示された。また、純移入率をマイナスにできない場合等についても同様の推定が行われたが、いずれの場合でも移入によって人口の年齢構成を短期的に修正することはできても長期的にはかえってより大きな移入を必要とするようになるため、非現実的であることが明らかになった。そこで、TFRが1.7、2.1、2.5のそれぞれの場合に長期的な老年従属人口指数を1982年の水準にするために純移入率がどの程度の水準でなければならないかを推定した結果、1.0%、0.6%、0.2%であった³⁶⁾。TFRが1982年の水準の約9割の1.7で推移する場合には純移入数が同年の出生数の7割に当たる水準で推移しないと長期的に老年従属人口指数が同年の水準にならないわけであり、やはり非現実的であることには変わりない。

Lesthaeghe *et al.* はEC12カ国全体について現在の人口規模を21世紀前半に維持するためにど

33) 岡村美保子、「フランス 家族に関する法律」、『外国の立法』、第27巻3号、1988年、p.142。

Michel Raymond, "Loi du 29 décembre 1986 relative à la famille: complexe, injuste et anti-nataliste", *Droit Social*, No.4, 1987, p.336.

34) Raymond, 前掲(注33)論文, p.334.

35) Paul Adams, "Family Policy and Labor Migration in East and West Germany", *Social Service Review*, Vol.63, No.2, 1989, pp.256-257.

36) Didier Blanchet, "Immigration et régulation de la structure par âge d'une population", *Population*, Vol.43, No.2, 1988, pp.304-308.

の程度の水準の純移入者数が必要かを推定した。その結果、EC諸国全体のTFRが1.64のままで推移するとすれば毎年、出生数の約2割に当たる約百万人を受け入れねばならないことが明らかになった。また、入移民の出生力が置き換え水準に低下するとすれば出生数の約4割の純入移民数が必要になることも示された。従って、最近の低出生力が続くならば、移入によって人口規模を維持することは非現実的であるし、Blanchetによって示された通り、人口の年齢構成を維持することはさらに非現実的である³⁷⁾。

結局、フランスにおいてもEC12カ国においても人口減少や人口高齢化を阻止するために入移民を受け入れるとすれば毎年、出生数の何割かに当たる入移民を受け入れ続けねばならないことになるが、政治的な理由からそのような移入政策は非現実的である。従って、出生促進政策によって出生力を置き換え水準に近づける努力に重点を置きながら若干の入移民を受け入れて統合していくような移入政策を採ることが現実的なようである。近年のわが国もEC諸国と同水準のTFRを示すが、多民族社会の経験が浅いこともあるため、人口政策を実施するとすれば、なおさら出生促進政策に重点を置く必要がある。

37) R. Lesthaeghe, H. Page and J. Surkyn, "Are Immigrants Substitutes for Births?", *IPD Working Paper*, 1988-3, 1988, pp.21-22.