

調査研究

人口政策論の諸問題

河野 稠 果

目 次

序 言

- I “人口政策”の定義の問題
- II 人口政策と人口学，人口問題，人口推計との関連
 - A 人口学と人口政策
 - B 人口推計との関連
 - C 人口政策と文化的要因の問題
- III 低開発国における人口政策の効果
 - A. Mauldin-Berelson の多変量解析研究
 - B. 国連シミュレーション研究
- IV. 先進国における人口政策の諸問題
- V. 先進国の人口政策からの教訓

序 言

今日くらい内外において“人口政策”の論議が活発になった時代はないように思われる。現代を人口政策論の時代と言うにはもちろん非常な誇張があるが、20年前の時代と比較すると、その隆盛は今昔の感がある。一つには1974年ブカレストにおいて政府レベルでの最初の世界人口会議が開催され、「世界人口行動計画」を採択したこと、さらに1974年は世界人口年であって、人口に関する関心が1970年の初頭から非常に高まったことにもよっている。20年前頃は、国連などの場において、“人口政策”という言葉は“家族計画”以上に、誇張して言えばタブーであった。その一つの理由は、政策論というものが価値判断を必然的に含み、科学的に論議することが難しいと思われたこと、国家が人口政策を樹てそれを施行することは個人の尊厳と人権に抵触し、倫理的に相い容れないものと思われていたからであろう。また人口政策は、もし行なうとしても、それは主権をもつそれぞれの国の内部事情であり、これを国際的討論の場で論ずることはふさわしくないという拒否反応があったからであろう。

人口政策を国際社会で正面きって論ずるようになったのは、大体1965年前後であったと思われる。それは台湾、韓国で家族計画の action program が成功し始め、周到かつ強力なプログラムを施行した地域で出生率が下がり始めた成功例により自信を持ち始めたことが、契機となっているように思われる。それまでは出生力の低下に関する理論として人口転換学説が指導的地位にあり、社会経済の成熟、所得の増大、教育の普及、工業化、都市化、目的合理的考え方の浸透がない限りは、低開発国の

*この論文において展開された観点は、筆者個人のものであって必ずしも人口問題研究所のそれを代表しているとは限らない。

高い出生率は下がることはないという意見が支配的であった。

以上のような考え方とは違った新しい考え方は、1965年ベルGRADEで、国連と国際人口学会が人口学者間の世界人口会議を開催した際、出生力部会のディスカッション・リーダーになった Ronald Freedman が提唱した考え方に代表されている。

1965年 Freedman は低開発国における出生率低下について六つの条件を考えた。それらは次のようなものである¹⁾。

- (a) 社会開発がすでに相当程度達成されていること。
- (b) 死亡率が、現在までに相対的に低いレベルに落ちていること。
- (c) そこに多くの人達があまり大きくない家族規模を望み、家族の大きさ（子供の数）を小さくしようとしていること。
- (d) そこに各コミュニティを結ぶ効果的な社会ネットワークがあり、それを通じて家族計画のアイデアやサービス、そして他の近代化の影響が伝播され得ること。
- (e) そこに大規模の効果的な家族計画のアイデアと情報を伝播させようとする、組織的な努力が行なわれていること。
- (f) IUD とか経口避妊薬とかいうような新しい避妊手段が簡単に入手できること。

ここで注意しておく点、最初の四つは過去及び現在の状況を表わし、第5と6は全く新しい条件である。とくにここで(e)のように政府とか民間団体による組織的な努力意志の行動が低開発国の出生率低下に資すると考えたこと、これは画期的なことであり、人口転換学説のように、人口現象の変化、とくに出生率の低下は、近代化、都市化、世俗化、経済社会的条件の拡充によってはじめて行なわれるという考え方が支配的な時代、せいぜい1960年代の初めまでは、考えに入れられなかった新しい条件である。

本稿は、いわば人口政策論序説である。人口政策論には多くの曖昧性がつきまとうので、人口政策論の人口科学における位置づけをし、人口研究においてどのように人口政策の要素を取り入れるべきかという理論的枠組を考えようというのが一つの狙いである。人口政策論の目的の一つは、例えば低開発国の出生率の低下を論ずる際、要因を分析し、どのような人口政策がどれだけ出生率の低下に貢献したかを評価する効果論であり、次にそのような知識の蓄積によって、ある政府が将来人口政策として取り得る選択のために、要因を組み合わせた種々のシナリオを書いて、政府の決定に委ねるという実践論 (action-oriented research) であろう。そのためには非常に大量の基礎的研究を必要とする。例えば人口政策論の state of the art、すなわち人口政策論がここまで来ているという学問の最前線を系統的に行なうこともその一つだし、実際にシミュレーションを行なうのもまた一つだが、ここではとてもそこまで至っているわけではない。本論はそのようなアプローチの序説として、海外の有力な研究を参考にしながら今まで考えて来たことを整理したにすぎない。

なお、留意したいことは、ここでは人口政策の全領域を扱うのではなく、主として人口増加と出生率に関する政策だけに絞りたい。例えば人口再分布、移民の政策論は扱わない。

1) Ronald Freedman, "Statement by the Moderator: Meeting A. I. Fertility", United Nations, *World Population Conference, 1965, Vol. 1: Summary Report*, New York, United Nations 1966, p. 46.

I “人口政策”の定義の問題

“人口政策”の定義について誰にでも同意されるコンセンサスは今だにない。これは一つには人口学 demography 自身の内容の多様性に由来するように思われる。人口学は比較的新しい学問ですぐれて学際的であり、多くの関連科学との関係を持つ。

人口学の定義は多様であるが、これを狭義に解釈するか広義にとるかの考え方がある。この場合、Hauser と Duncan の作業的定義が有名であり、人口学を狭義の人口分析 demographic analysis と広義の人口研究 population studies に分ける。前者は形式人口学に相当するし、後者は人口現象とそれに関連する経済社会的、生物学的、文化的あるいは心理学的要因との関連を対象とする。同様に人口政策も狭義と広義の両方において考えることができる。狭義か広義かを考える基準は、それが政府によって始めから人口政策として直接意図されただけのものを含むか、あるいはもっと広い社会経済政策あるいは施策が、結果として人口の動きを変えるのに非常な効果を持つことがあるが、人口政策を意図からだけでなく結果の観点からみて、そのような効果をもたらした社会経済政策を人口政策として考えるかどうかということである。

1970年前後から人口を対象とする研究者は広範囲に広がったが、伝統的な人口学者の中には人口政策を狭義に解釈する人が多い。Eldridge によると、人口政策とは国民の生存と福祉のために政府が意図して行ない、人口のトレンドを変えるか改良しようとする法律的措置であり、行政的プログラムであるとする。彼女によれば、多くの公共政策は人口現象に影響を与えるし、効果的であるが、人口政策とは一般的な社会政策の中で、公共政策や他の社会的力がもたらす望まざる効果を減ずるように働く努力であると説いている。²⁾ Spengler と Duncan によれば、人口政策とはそれによって達成が可能な方法手段によって、人口の量あるいは、構造の影響を与えるような政府の意図、計画である³⁾。

以上の定義は比較的狭義のものであり、それは国民の幸福のために政府が人口の量、構成に関し選択した目的を達成するにあたり、それを公やけにし、そして計画的かつ積極的に行なう意図された行動である。国連の *Determinants and Consequences of Population Trends* の1973年度版によると、以上のように狭義の定義の鍵は政府によって“計画的に意図された”という言葉である⁴⁾。

他方、始めは社会心理学の権威であり、1967年 Population Council の会長になり、1978年死去した Bernard Berelson によれば、人口政策とは第一に政府によるアクションであり、それは公式に声明されたステートメント、法律、規則、あるいは行政プログラムを含む。そして、とくに人口の流れを変えるように企図されているか、あるいは実際に大きな変化をもたらすような効果を持つものである。Berelson によると、人口政策は、政府の意図と結果あるいは効果の両面をもつものであるという。人口政策そのものとして始めから企図されていなくても、人口の動きに大きな効果をもつ施策は広く考慮に入れるべきだとしている⁵⁾。

- 2) Hope T. Eldridge, “Population policies,” in David L. Sills, editor, *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 12, 1968, pp. 381—388.
- 3) Joseph J. Spengler and Otis Dudley Duncan, *Population Theory and Policy: Selected Readings*, Glencoe, Illinois, Free Press, 1956, p. 441.
- 4) United Nations, Department of Economics and Social Affairs, *The Determinants and Consequences of Population Trends*, Vol. 1, New York, United Nations, 1973, Ch. XVII, “Population Policies”, p. 632.
- 5) Bernard Berelson, “Population policy: Personal notes”, *Population Studies*, Vol. 25, No.2 (July 1971), p. 173.

問題は、人口政策に関連するものとして、人口過程を変えるという目的の通りに直接的かつ意図的に施策を行なう場合のほかに、もっと広い経済社会政策あるいは医療・保健・福祉政策によって、間接的だが人口過程の変化に甚大な影響を与えたものがあり、それらも“人口政策”の中に入れるべきかどうかの問題である。しかしながら、そのような大きくみて開発に関する政策を人口政策イコールとした場合は、あまりにも範囲の広いものとなり、努力は総花的となり、焦点が定まらなくなる危険があることは否めない。「開発は最良のピルである」という言葉があり、究極的には生活水準の向上、教育の普及、生活態度の目的合理化、近代化というようなことが、低開発国における出生率の低下に大きく関連するのであるが、問題はそれらの過程実現のためには、恐らく気の遠くなるような時間がかかり、現在非常に高い人口増加率の国では、人口の増加が社会の安全と福祉を喰いあらしつつあるという危機感を解消するために間に合いそうもない、というタイミングの問題がある。

したがって、人口政策の定義もあまり all inclusive なものは無意味だが、しかし逆にあまり狭義だと今度は非常に制限的となり、そのような厳密な政策を行なっている国は先進国の中で数カ国しかないという結果に陥り、實際上これまた意味がなくなってくる。

all inclusive なのも all or nothing なのも適当ではなく、求められる定義は、非常に広範囲な定義と狭義なものとの中間の作業的定義が望ましいと思われる。

Ⅱ 人口政策と人口学、人口問題、人口推計との関連

A. 人口学と人口政策

“人口政策”は、政府がはっきりとした意図をもって、国全体の安寧と福祉・生活向上のために、現在の人口過程を変革するよう努力するものであるとしても、それにはいくらかの前提が必要である。

まず人口政策は、政府がその国において人口問題があるということの認識 (perception)、そしてその本質、性格、構造、さらには原因のメカニズムを把握しなければならない。そこではどのような人口問題があるかということのみきわめ (identify)、定義づけるところから始まる。

戦後の世界の人口問題の一つは低開発地域における高い人口増加率であるが、これが始めから人口問題として存在したわけではなく、戦後の急速な死亡率の低下によって、人口増加が急速に大きくなり、限られたテクノロジー、資源及び空間条件のもとで、国民生活にマイナスを感じさせるようになったためである。周知のように、この死亡率の急速な低下以前には、出生と死亡との間の一種の均衡状態があったわけで、その均衡が一方的な死亡率の低下によって破れたことが、“人口問題”として大きく前面に出て来たことに外ならない。

他方先進国では、最近異常とも思える出生率の低下がみられ、いくらかの国で、これによりやく対処しようという状況が生まれ始めているが、出生率の低下がわが国の昭和41年の丙午現象のように一時的なものであれば人口問題とならないが、これがある許容限界を超えて下がり、しかも許容期間以上に長く維持されるときにはじめて「問題」として意識されるようになる。ことにその状況が、若年労働力の不足とか、相対的また絶対的な高齢人口の著しい増大、あるいは労働力人口に対する扶養負担の増大が目に見えて増加し、これをそのまま放置するときは、一国の経済・社会の均衡福祉体系に重要な悪影響をもたらすという判断がなされるとき、人口問題として認識される可能性があると考えられる。

当面の人口問題の解決にあたり人口政策がとられるとき、そこでまず第一に考慮されることは、現

在の人口問題を生み出した要因の把握である。先に述べたように、人口問題は人口過程の要因のある部分が新しく変化し、そのために全体の均衡が崩れ、不安定になるところから発生するが、低開発国における死亡率の低下のように、それをもとに戻すことが、倫理的に不可能である場合があり、その時は別の要因を変えて行くしかない。しかし、低開発国において、急速な人口増加を大量の人口の移民によって解決できない以上、高い出生率を調整するしか残る道がないことになる。同様に、先進国においては、現在どのように出生率が異常低下し、人口置換水準をはるかに下回ったレベルに押し下げられているか、それが単に人口構成のひずみによって起る見せかせるものであるのかどうかというような、事実の正しい把握が必要である。以上のような点に人口政策と人口学との接続、連関がある。人口問題を認識するためには、先ず正確な人口及びその構成、人口増加率及びその要素である出生率と死亡率のレベル、そして人口構成と動態率の関係を正しく知らねばならない。

次に、人口の基本的情報が得られても、それだけでは人口政策画定のために不十分である。そこでは先進国の低出生率に関しては、いかなる社会・経済・文化及び社会心理学的要因が、また結婚と離婚・核家族化というような他の人口学的要因が、どのように低出生率の決定にあずかっているかという関連の鮮明がなければならない。その関連の分析が科学的になされ、各要因の持つウェイト負荷量が数量的にとらえられる時に、また各要因が現在の文化体系、倫理体系の中で、どのような許容量を持って変化させられれば、どこまで出生率が変化するかということがつきとめられた時に、それら要因をどのように変化させるかということが問題になり、またどのような政策プログラムによってそれを変化させるような戦略を生み出して行けるかという問題になる。その場合、もちろん Berelson のいうように、学問としての政策論は、政府に対しいろいろな組み合わせの選択を明らかにし（シナリオを提供するが）、自らは選択あるいは決定をすべきでないであろう⁶⁾。

筆者は先に人口推計の諸問題を論じた時に、人口推計とは人口要因間、あるいは人口要因と社会経済要因との間の関連に関する人口学的な知識および精密な理論、知識の上に成り立った氷山の頂点であると論じたことがあったが⁶⁾、人口政策もまたそのような人口知識の上に築かれた別の精巧なピラミッドの高峰であるということができよう。あるいは人口政策は人口推計のさらに一階上に築きあげられた最上層であるとも考えられる。フロー・チャート式に以上のことを図で示すと、図1のような枠組になると考えられる。そこでは人口現象は人口学と関連科学により濾過され、人口問題として認識され、人口学と関連科学の力によって人口政策となる。もちろん人口政策として結実されるためには、政府行政機関の財政的裏づけ、行政力、そして立法機関の法律化能力といったものがなければならぬが、そういう行政立法サイドの要素は省いてある。

Paul Demeny によれば、正しい人口政策の画定のためには次のような条件が必要である。

- (a) 現在進行している人口過程を叙述的に正しく理解・把握していること。
- (b) 現在のバック・グラウンドである人口行動の歴史的背景を把握していること。とくに人口過程を決定する因果関係を十分に把握し、将来の人口政策の介入、操作によって変化し得る可能性がある要因間の因果関係を正しく理解すること。
- (c) 人口過程の変化が、どれだけ国民の生活福祉の決定にあずかる要因に影響を及ぼすかを、理解すること。
- (d) 将来人口政策の導入によってコスト・ベネフィットがどうなってくるのかの評価ができること。

6) 河野稠果, 「人口推計の諸問題」, 『人口問題研究』151号, 昭54年7月, pp. 1~2.

7) Berelson, "Population policy", 前掲書, p. 182.

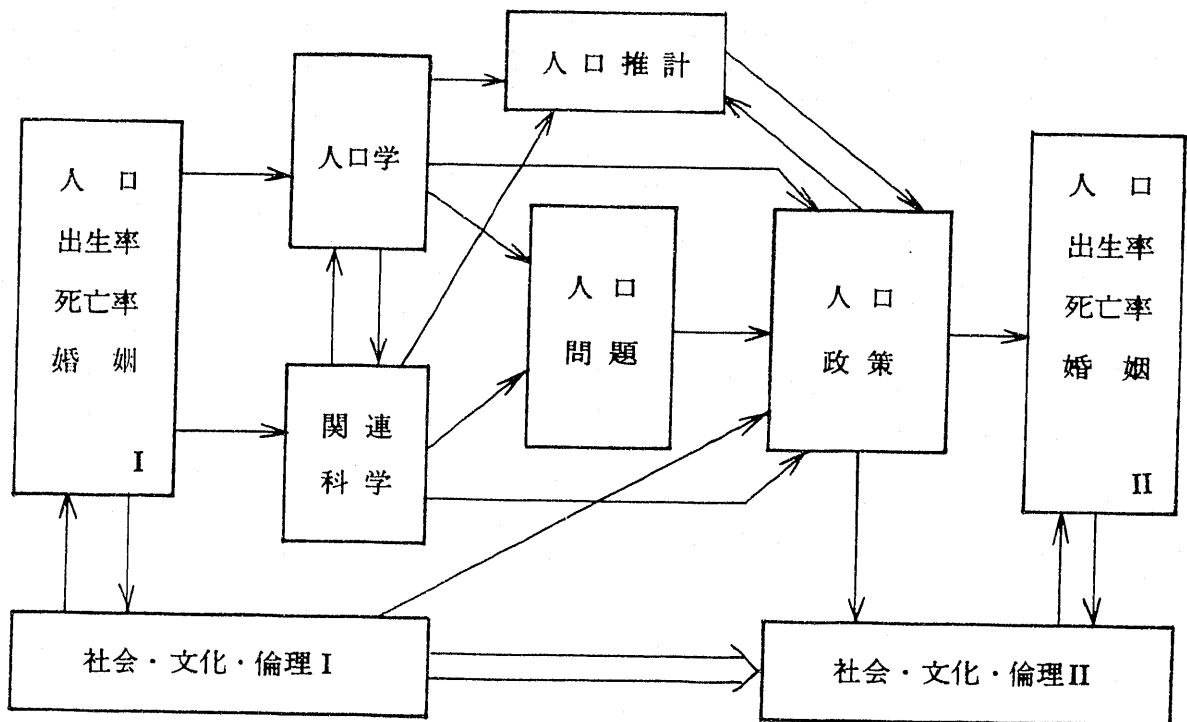


図1 人口学、人口問題、人口推計と人口政策との相互関係ダイアグラム

注 (1) I : 前状態

II : 後状態

注 (2) 人口は封鎖人口を考え、国際人口移動は考えていない。

注 (3) 矢印 (→) は影響の方向を表わす。

このことは、国民の福祉を直接間接に増進する目的で人口過程の変化を起すことがあるが、人口行動に影響を与える要因を操作する時、いくらかのマイナス面が現われるからである⁸⁾。

Demeny の見解でとくに面白いのは(b)と(c)であって、政策を行なう場合、その政策（法律体系を変えたり、ある項目は禁じたり、あるいは補助金、手当てを出したりすること）が実際に、人口過程の変化にどれだけ効果があるかということの知識、経験を持つことの必要性、また人口過程が変貌する際それがどれだけ逆に社会・経済的要因にフィード・バックされるかの知識の必要性を論じていることである。これは、一般の人口科学者にはなかなか難しいことであるが。

B. 人口推計との関連

人口推計と人口政策も人口学と人口政策のようにお互いに関連し合っているし、またそうすべきものであるが、ここではさらにこの問題をもう少し考えてみよう。

一般に人口推計は、人口政策を計画する場合の技術的道具であると考えられる（図1参照）。人口推計、とくに Cohort-component 法（コウホート複合法）による推計は、それ自体、一つのマクロ・シミュレーションであり、人口の要素あるいは要因を変化させ、時間の経過を経たのち、次の段階としてどのような人口となるのか、どのような増加率、出生率、死亡率を示すかをもっとも効果的に、

8) Paul Demeny, "Population policy: the role of national government", *Population and Development Review*, Vol. 1, No. 1 (September 1975), p. 153.

数量的に表現する方法といえよう。

人口推計では、国連の世界人口推計におけるように、とくに出生率の水準を変化させ「高」、「中」、「低」及び推計時の「出生率一定」の四つの仮定からなるのが普通であるが、例えば出生率が現在と同じ水準を維持する時は人口はどうなるか、今度はそれ以下にある程度低下するものとすればどうなるか、低下がさらに続けばどうなるか、あるいはしばらくして反騰すればどうなるか、というように仮定を比較的現実的な幅の中で考え、それらの変化が及ぼす人口とその構造、そして粗出生率のような人口学的指標を計算したもので、人口政策の効果の評価に利用され得るものである。

人口政策を行なうにあたり、その効果を予測して行なわねばならないのはいうまでもない。すでに前にも述べたように、人口政策に関して人口学者のすべきことは、社会経済的条件の変化に関連して、人口政策導入による出生率の変化、あるいはほかの人口学的変数の変化を明らかにし、いろいろの人口シナリオを書くことであるが、それは人口推計の力なしにはできない。

さらに、このほかに、出生率の要因を細分化し、例えば外の条件が一定で、家族計画の普及率を25%から50%にしたらどうなるか、女子の初婚年齢を18歳から22歳に引き上げたらどうなるかといった効果を明らかにすることもできる。

実際は、しかし、もう少し複雑で、普通のコウホート複合法によると、すべての出生率に関するデータのほかに、家族計画実行程度に関する属性、あるいは配偶関係別の属性をそれぞれクロスセクションで組み入れなければならないので、繁雑であり、解決はマイクロ・シミュレーションによる方法がより有利であろう。マイクロ・シミュレーションによる分析の結果の一部はIV章に掲げられている。

C. 人口政策と文化的要因の問題

とくに低開発国において新しい人口政策を政府が施行する場合、既存の社会・文化・倫理体系との抵触、矛盾、反発、葛藤が問題となる。前掲の図1のダイアグラムにあるような社会・文化・倫理の要因が人口政策に関連する側面を次に考えてみたい。

元来ほとんどの国における文化・習俗体系、社会制度、倫理は pro-natalism であり、出生率を高め、人口を増やす立場のものである。anti-natalism すなわち、出生率を下げ人口増加率を減らす、あるいは人口そのものを減らそうという方向のものは皆無といってよい。現在国連人口基金の支援のもとで人口問題研究会は「アジアにおける出生力決定に及ぼす文化的側面」という比較研究プロジェクトを推進しているが、アジアにおける文献を今まで検討した結果は、少くとも国レベルに関しては全部が pro-natalist 的観点に立ったものばかりである。

これは Judith Blake⁹⁾ のいうように、pro-natalist 政策が何百年何千年の長きにわたって、常に高かった死亡率に対応するものとして無意識のうちに発展し、しだいに文化社会体系として内在化し、定着して行ったものであると考えられる。であるから、Blake は言う。anti-natalist の政策を立案し、実施しようとするためには、現存の pro-natalist の政策を分析し、これを変えることから始めなければならない⁹⁾。

既存の文化・習俗体系は、すでに述べた社会・文化・経済・人口の均衡体の一部として、そのような pro-natalist 的政策を作り上げていた。第2次大戦後死亡率が低下し、その結果人口の爆発的増加

9) Judith Blake "Population policy for Americans; Is the Government being misled," *Science*, Vol. 164, 2 May 1969, p. 528.

となって均衡が失われつつあるが、文化的遅延と現状維持の惰性運動のために、すでに pro-natalism で固められている文化・倫理体制は、新しい状況に対応して起るであろうそれ自身の変貌メタモルフォーゼに対して、抵抗を示す。新しい人口政策、ここでは例えば anti-natalist の政策は、新しい均衡へ導きたいまつの光であったとしても、急にそれが新しい文化・倫理体系の出現を導き、それによって個々の出生行動に変化を及ぼすことはむずかしい。変化の要因は死亡率、とくに乳幼児死亡率の低下による生残子供数の増加であるとしても、それがただちに目にみえて、それぞれの家庭の生活水準の均衡を乱すようになると自覚されるためには時間がかかるのである。

文化の形態、とくに家族の形態を考えてみると、伝統的な大家族、高出生率の家族の形態は、高死亡率と伝統的な農業形態に基づくことが多い。しかし、今低死亡率の出現があっても、それが徐々に家族制度を変える過程を待つことは、あまりにも時間がかかりすぎると考えられ、それと対比して急進的な人口政策がとられるのをアジアにおいて目撃するのである。そこに Bernard Berelson と Jonathan Lieberman が問題とした人口政策の倫理性の問題がある¹⁰⁾。一時4・5年前インドで行なわれたやや極端な不妊手術プログラムの施行を思い起されるであろう。

III 低開発国における人口政策の効果

便宜上、世界の各国を先進国 (More developed countries—MDC と略す) と低開発国 (Less developed countries—LDC と略す) の二国家群に分けて考察する。先進国は国連人口部の定義によると、全欧州 (東欧を含む)、全北米 (米国とカナダ) の国々、ソ連、日本、オーストラリアとニュージーランドであり、低開発国は日本を除く全アジア、リオ・グランデ南の全ラテン・アメリカ、そして全アフリカの諸国、オーストラリアとニュージーランドを除く太平洋の諸国ということになる。まず、低開発国の人口政策についての諸問題を論ずるが、ここでは先進国、低開発国の人口政策を系統的に俯瞰し、これらを分類したり網羅的に記述したりするのが目的ではない¹¹⁾。目的は人口モデルあるいは人口学的解析の方法によって人口政策を取り扱い、きわめて質的な人口政策の効果を量的に (できる限りであるが) 明らかにすることである。

人口政策がいかに低開発の出生力の低下に影響を与えたか、あるいは与えるかというテーマについて以下二つの研究を紹介しつつ論じてみたい。一つは米国ポピュレーション・カウンシルの W. Parker Mauldin と Bernard Berelson による、1965-1975年間に於ける94カ国の低開発国の粗出生率の低下を、それぞれの国の社会経済的要因と家族計画プログラムの進展度・強度とによりクロス・セクションで分析した労作であり¹²⁾、もう一つは1977年に国連人口部によって作成され、1977年国連

10) Bernard Berelson and Jonathan Lieberman, "Government Intervention on Fertility : What is ethical?," The Population Council, Center for Policy Studies Working Papers, No. 48, October 1979 ; Bernard Berelson, "Beyond family planning ", *Studies in Family Planning*, No. 38, February 1969, pp.8-9.

11) 今どの国がどのような人口政策をとっているかということは、多くの国連人口部及び Population Council の出版物によって発表されている。例えば、United Nations, *World Population Trends and Policies*, 1977 Monitoring Report, Vol. II, Population Policies, New York, 1979, ST/ESA/SER. A/62/Add. 1., Bernard Berelson, editor, *Population Policy in Developed Countries*, New York, McGrawHill Book Company, 1974.

12) W. Parker Mauldin and Bernard Berelson, "Conditions of fertility declines in developing countries, 1965-1975" *Studies in Family Planning*, Vol. 9, No.5, May 1978, p. 110.

推計専門委員会 (*Ad Hoc Group of Experts on Demographic Projections*) に提出されたシミュレーション・モデルの紹介である¹³⁾。

A. Mauldin-Berelson の多変量解析研究

Mauldin と Berelson の研究は、94の低開発国（その国の名前は表1に記載されてある）について、1965年から1975年にかけての粗出生率の低下（パーセント）を従属変数とし、1970年を中心として表章されたその国の近代化の程度を表わす社会・経済変数と家族計画プログラムの進展度・強度を表した変数をもって説明変数とし、多変量解析を行なったものである。50の社会経済変数と15の家族計画変数の中から、実際には計算の過程で八つの説明変数に絞っている。一つは家族計画変数である。社会経済関係の指標は七つで(1)平均寿命、(2)乳児死亡率、(3)成人識字率、(4)男子非農業労働力の全労働力に占める割合、(5)小中高等学校就学率、(6)人口100,000人以上の都市の占める人口比率、そして(7)一人当りのGNP所得である。これらの七つの総合スコアとして、94の国を分類し、“高”“中の上”、“中の下”、“低”の四つに分けている。“高”は社会経済的スコアが非常に高いことを意味し、したがって低開発国の中でも、社会経済的レベルがかなり高い国であり、それと相応して“低”とは社会経済スコアが低く、低開発国の中でも貧しく遅れているグループである。

他方、家族計画の強度を表わす指標も比較上三つのカテゴリーに分けられており、これは15の家族計画プログラムの進展度、プログラムの強さ、政府の努力度等を表す指標をとり、それぞれについて Yes は2点、限定された Yes 1点、No は0点として総合得点したものである。基になった指標は具体的に次のとおりである。

- (1) 正式の政府の開発計画に出生力の低下が目標として入っているかどうか。
- (2) 政治家による家族計画を支持する公式の声明がでているかどうか。
- (3) 避妊薬あるいは避妊具が、国のどこでも簡単に、容易に、そして、大っぴらに商業ベースで買うことができるかどうか。
- (4) もしその地方で避妊薬あるいは避妊具が作られていない時、法律や慣習がその輸入あるいは搬入を許していること。
- (5) 家族計画のサービスをすべての出産可能年齢の有配偶女子に与えるよう、強力な努力が行なわれていること。
- (6) 適切な家族計画の行政機構が存在すること。
- (7) 家族計画に関する研修設備があり、それが実際に利用されていること。
- (8) フルタイムの家庭訪問をする実地指導員のいること。
- (9) 産後に関する情報、教育そしてサービス・プログラムがあること。
- (10) 人工妊娠中絶が容易に受けられること。そして合法的であること。
- (11) 自発的不妊手術が、男でも女でも、誰でも希望者によって受けられ、しかも合法的であること。
- (12) 家族計画に関して、マスコミの利用がかなりの程度できること。
- (13) 政府が、国内の予算から（外国から貰うのではなく）相当程度の金額をさいて、家族計画の領域で費していること。

13) United Nations Population Division, "Choice of policy measures to affect fertility; A Computer micro-simulation study," a paper submitted to the *Ad Hoc Group of Experts on Demographic Projections*, Nov. 1977, New York.

(14) 家族計画クリニックで、患者数や避妊具・避妊薬を与えた回数とかのサービス統計のために記録をとる制度になっていること。

(15) 国内の家族計画に対して真摯な評価 (evaluation) 活動が行なわれていること。

以上の指標について20点以上の国は Strong (強), 10~19点の国は Moderate (中), そして0~9点の国は Weak (弱) とランクされる。これら94の低開発国を、このように家族計画の進展度、努力の強度と、前述の社会・経済のスコアによって分類し、そこで粗出生率の1965—1975年間の低下をパーセントとして表わしたのが表1である。

前置きが長くなったが、表1を眺めて、多くの興味深い点が注目される。それらを簡条書にすれば次のようである。

(1) 第1に注目されることは、出生率の低下(パーセント)が仲々きれいに社会経済スコアと家族計画プログラムの進展度との両方とよく相関していることである。重相関決定係数をとってみると、社会経済的要因全体で、 $R^2=0.66$ であり、またプログラムの進展度に関しては0.78、両方総合して

表1 社会・経済スコアと家族計画プログラムの進展度・強度による94低開発国の粗出生率(CBR)の低下(%), 1965—1975

社会 経済 スコア	家族計画プログラムの進展度・強度								
	強 (20以上)		中 (10~19)		弱 (0~9)		なし		合計
	国	低下率%	国	低下率%	国	低下率%	国	低下率%	
高	シンガポール	40	キューバ	40	ベネズエラ	11	北朝鮮	5	
	ホンコン	36	チリ	29	ブラジル	10	クエイト	5	
	韓国	32	トリニダード・トバゴ	29	メキシコ	9	ペルー	2	
	バルバドス	31	コロンビア	25	パラグアイ	6	レバノン	2	
	台湾	30	パナマ	22			ヨルダン	1	
	モーリシアス	29					リビア	-1	
	コスタリカ	29							
	フィジー	22							
	ジャマイカ	21							
	平均	30	平均	29	平均	9	平均	3	19
	メデアン	30	メデアン	29	メデアン	9.5	メデアン	2	22
中の上	中国	24	マレーシア	26	エジプト	17	蒙古	9	
			チュニジア	24	トルコ	16	シリア	4	
			タイ	23	ホンジュラス	7	ザンビア	-2	
			ドミニカ共和国	21	ニカラグア	7	コンゴ	-2	
			フィリピン	19	ザイール	6			
			スリランカ	18	アルジェリア	4			
			エルサルバドル	13	グアテマラ	4			
			イラン	2	モロッコ	2			
					ガーナ	2			
					エクアドル	0			
					イラク	0			
	平均	24	平均	18	平均	6	平均	2	10
	メデアン	24	メデアン	20	メデアン	4	メデアン	1	7

(表1つづき)

中 の 下	北ベトナム	23	インド	16	パプア・ニューギニア	5	アンゴラ	4	
			インドネシア	13	パキスタン	1	カメルーン	3	
					ポリビア	1	ビルマ	3	
					ナイジェリア	1	イエーメン (人民民主共)	3	
					ケニア	0	モザンビーク	2	
					リベリア	0	カンブチア	2	
					ハイチ	0	アイボリー・コスト	1	
					ウガンダ	-4	セネガル	0	
							サウディ・アラビア	0	
							マダガスカル	0	
							レソート	-4	
	平均	23	平均	14	平均	1	平均	1	3
	メデリアン	23	メデリアン	14.5	メデリアン	0.5	メデリアン	1.5	1
低					タンザニア	5	ラオス	5	
					ダホメイ	3	中央アフリカ 共和国	5	
					バングラデッシュ	2	マラウイ	5	
					スーダン	0	ブータン	3	
					ネパール	-1	エチオピア	2	
					マリ	-1	ギニア	2	
					アフガニスタン	-2	チアド	2	
							トーゴ	2	
							アッパーボルタ	1	
							イエーメン	1	
							ニジェール	1	
							ブルンディ	1	
							シエラ・レオーネ	0	
						モーリタニア	0		
						ルワンダ	0		
						ソマリア	0		
					平均	1	平均	2	2
					メデリアン	0	メデリアン	1.5	1
平均		29		21		4		2	
メデリアン		29		22		2		2	

出所 W. Parker Mauldin and Bernard Berelson, "Conditions of fertility declines in developing countries, 1965-1975, *Studies in Family Planning*, Vol. 9, No.5, May 1978, p.110.

0.83の高さである。

- (2) 表1に戻ると、社会経済スコアが高く、しかも家族計画の強い国は出生率の低下が非常に大きく、反対に社会経済スコアが低く、かつ家族計画の進展度が0スコアのところは、低下は非常に少いか、または0である。経済社会指標と家族計画の強さのスコアが両方高い国では低下が著しいということは、この二つのカテゴリーの指標の相乗効果を表している。
- (3) それぞれの社会経済指標のグループ、高、中、上、中の下のところでは、家族計画の進展度、強度が高い国ほど出生率の低下が著しくなっており、社会経済的レベルが大体同じ国では、家族計画進展度、ひいては人口政策の強さの如何が出生率の低下に影響している。人口政策の出生率

の低下に対する効果の重要性を如実に表しているといえよう。

- (4) 同じ家族計画の進展度のグループの中では、大体において、社会経済スコアの高い国ほど出生率の低下が著しく、社会経済スコアの低い国ほど低下が小さい。
- (5) しかし、94の国の中で、出生率の低下が著しく、そして社会経済指標と家族計画の進展度の二群の指標に関し優等生である国は、シンガポール、ホンコン、バルバドス、台湾、モーリシャス、フィージ、ジャマイカのように小さい島国であること（台湾は小さくはないが）が注目される。またコスタリカは、太平洋と大西洋の二つの海に面した半島に近い地峡とあってよく、韓国は人口は大きい半島である。この点は島嶼仮説（Island hypothesis）を実証するものである。
- (6) それに反して、インドとかパキスタン、あるいはブラジルのような人口ジャイアントは、片方のスコアは高くても、もう片方があまり良くなく、したがって、出生率の低下はそれ程著しくない。人口大国は人口が多く、人口構成が宗教・言語・民族について複雑であるがために、両方のスコアが高くなることはなかなか難しいように思われる。

以上から結論されることは、よく計画され、組織的な政策が、出生率の低下に対して大きな影響力を持つことである。しかも強力な人口政策が効率の良い経済社会開発と結びつくときに、効果が相乗されることは、人口政策の重要性とともに、人口面での開発理論の正しさをかなり裏書きしていると思われる。

B. 国連シミュレーション研究

次に紹介するのは1977年国連において開発された出生力のマイクロ・シミュレーションの研究の結果である。これは注6)の筆者の論文でその方法論を紹介しているが、この研究は人口政策の効果を手際よく表しているのでここに引用する。

パキスタンに対する「世界出生力調査」¹⁴⁾によれば、1975年のパキスタンの粗出生率は人口1000に対し47で、合計特殊出生率は7.1であった。パキスタンこの世界出生力調査報告のデータを基にし人口政策に関連する指標をいろいろ変えて、新しい仮定の粗出生率と合計特殊出生率を計算した結果が、あとに出てくるように表2に示される。

国連シミュレーション・モデルはマイクロシミュレーションであり、月別の人口生物学的変数が働いて1000人の女子が再生産年齢15～49歳を通過する際、すなわち420月を通じて、どのような受胎・出産活動を経験したかという、女子の出産活動の歴史を再生することになる。14の要因変数として次のものがある¹⁵⁾。

A 結婚に関するファクター

1. 平均初婚年齢
2. 50歳における未婚女子人口比率
3. 20歳、35歳、50歳において死離別の状態にある女子人口比率

B 保健衛生及びラクテーションのファクター

4. 出生時における平均余命
5. 不妊の状況（高、中、低のレベル）

14) Pakistan Population Planning Council, *World Fertility Survey, Pakistan Fertility Survey, First Report, Lahore, 1976.*

15) 河野稠果, 「人口推計の諸問題」, 『人口問題研究』, 第151号 (昭54.7) p. 14.

6. 母乳投与期間（月）
- C 家族計画に対する動機づけ
 7. 希望出生児数を明確に持つ夫婦の割合
 8. 平均希望出生児数
 9. 希望出生間隔
 - (a) 結婚から第一児出生まで
 - (b) 各出生間隔
- D 家族計画実行に関するファクター
 10. 家族計画実行率（生みおさめあるいは生み控えのため）
 11. 生みおさめのため、あるいは生み控えのための人工妊娠中絶
 12. 再生産可能な夫婦の間の不妊手術率
 13. 諸避妊方法の効果（高、中、低の程度）
 14. 方法別にみた避妊方法の分布
 - (a) IUD, (b)ピル, (c)コンドーム, (d)抜去法, (e)リズム法（オギノ式）, (f)ダイアフラム, (g)禁慾, (h)灌水法, (i)その他

ここでことわっておきたいことは、このモデルでは、ずばり人口政策そのものの変数を組み入れているわけではない。もしある国が人口増加率を抑制しようとし、人口政策を計画・実施するとしても、人口政策の強度・進展度は多分に質的なものであって、これを量的に把握し、変数として取り入れることはむずかしい。せいぜいそれは、前掲の Mauldin と Berelson が行なった研究のように、人口政策の強度をいろいろの条件、要素に分けて評価し、それについてスコアを出したあと、総合指数を和として示すというくらいにしかできないであろう。

数量的に見れば、例えば政府が外国からの援助も含めて全予算の何パーセント、あるいは再生産年齢における女子1人当たりいくらといった金額を家族計画活動に費しているかを、政府の infrastructure のコスト（本部費事務費等）も入れた形で割り出し、それがどのように出産力の低下に影響を及ぼしたかを計算することによって、政策の効果を数量的に評価することも理屈としては考えられる。しかし、それはもしできるとしても全体の人口政策の流れのごく一部を形式的に数量化しただけで、実際には多くの法律制定の効果、例えば中絶、経口避妊薬（ピル）の禁止令を撤廃する効果などは、金銭的な効果として換算できないし、またある国の家族計画担当局の指導推進能力、地方自治体の行政能力、協力度といったものは重要な変数であるが、これらを数量化することは非常にむずかしい。

Mauldin-Berelson のいったような人口政策の進展度、実行度の指標を行動科学的に統合してとらえ、人口政策を政府の人口問題の perception 認識度の強さ、人口政策の planning 計画の充実性、現実性、有効性、さらに implementation 実施・実行の能率性、パンチ力のあるなしといった形でモデル化し、その効果がより人口生物学的モデル、例えば Davis-Blake の intermediate variables¹⁶⁾ にどう関わり合っているかを数量的に表現することができればしめたものであるが、それは現在の人口科学あるいは行動科学の現有能力にとっては、気の遠くなるくらいのもっとも大きすぎる課題である。もっとも国連モデルは、ある局面からみると Davis-Blake モデルの数量化であって、この方向に

16) Kingsley Davis and Judith Blake, "Social Structure and Fertility: An Analytical Framework", *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 4, April 1956.

おける人口生物学的数量モデル化はすでに現在進行してはいる¹⁷⁾。

大変前置きが長くなったが、以上のような人口政策の数量指標化の困難性のため、国連モデルでは人口政策の効果によって、次の指標が変化するものとしている。つまりこれら五つの指標の変化が人口政策の進展度、強度の表現とみるわけである。ただし(5)の指標は、一応ここに入れたが、それは人口政策、とくに直接的なものによってはもっとも変化させにくいものであり、それは社会・文化的要因により多く依存している。故に(5)の指標は他の四つとはかなり性格を異にするものと考えられる。

- (1) 生みおさめのための家族計画実行率
- (2) スペースングのため（出産間隔を伸ばすため）の家族計画実行率
- (3) 家族計画の方法の効果性のレベル
- (4) 平均結婚年齢
- (5) 希望出生児数

以上の五つの変数を政府が人口政策により manipulate（操作）し、それぞれ一つ一つ追加的に変化させる時、パキスタンの合計特殊出生率と粗出生率にどのような影響を与え、変化させるかを示したものが表2である。

表2に示されシミュレーション結果を解釈する前に、まず留意しておかなければならないことは、表2に掲げたものは国連モデルの中でも時間の次元が特殊化されないもので、これはちょうど年齢別出生率と死亡率が一定で、永遠に続くという場合の安定人口モデルのように、時間を超越したものである。

これに対して、時間の次元を特殊化し、人口推計のように1985年にはどうなる、2000年はどう変化するという time-specificity の動的モデルもあるが、2000年を超えると結果が超時間モデルとよく似た結果を示すため、そしてその動的モデルを得るにあたっての方法論的説明が繁雑であるので、紙面制限のため割愛してある。しかし政策要因（実際は政策の結果としての中間変数であるが）の効果を見るためには、この超時間モデルの方が単純明快であり、この小論のためにはこの方がより適当と考えられた。詳しくは表2の注にある文献を参照されたい。

さて、この表2に示されたシミュレーション結果をどのように解釈するか。表2に示されているように、1975年のパキスタンは、先にも述べた如く、粗出生率(CBR)47、合計特殊出生率(TFR)7.1であった。生みおさめのための家族計画実行率は12%であり、スペースングのための実行率は2%と低い状態にあった。それに伴う家族計画の方法(IUDとかコンドームとか)の効果性のレベルは低く、失敗率が高かったことを表わす。希望出生児数は4.2であり、まだまだ高く、平均結婚年齢は16.6で南アジア共通の低い水準であった。

次に、この低い家族計画実行率だけが三つの場合に上昇したと仮定する。すなわち生みおさめのための実行率50%でスペースングの実行率が20%、生みおさめが70%でスペースングが60%、生みおさめが95%でスペースングが80%のコンビネーションの水準である。第一の50~20%の組み合わせの状態に家族計画実行程度が上昇した時はTFR(合計特殊出生率)が6.0、CBR(粗出生率)が41に下がり、70~60%の組み合わせの時はTFRが5.2でCBRが36、家族計画実行程度が95~80%のコンビネ

17) 外に Ingvar Holmberg, "Fecundity, Fertility and Family Planning, Application of Demographic Micromodels," Demographic Institute Report 10 Göteborg, University of Göteborg 1970; Mindel C. Sheps and Jane Menken, "A model for studying birth rates given time dependent changes in reproduction parameters" *Biometrics*, Vol 27, No.2 (June 1971) がある。

表2 国連人口部マイクロ・シミュレーションモデルにより、五つの政策変数をそれぞれ仮定によって変化させた時にパキスタンの出生率に及ぼす影響の効果

変化形	仮定変数					合計特殊出生率	粗出生率
	生みおさめのための家族計画実行率	スペーシングのための家族計画実行率	家族計画方法の効果性のレベル	希望出生児数	平均結婚年齢		
パキスタン 1975年現在	12	2	低	4.2	16.6	7.1	47
変化形 A	50	20	低	4.2	16.6	6.0	41
B	70	60	低	4.2	16.6	5.2	36
C	95	80	低	4.2	16.6	4.8	34
D	50	20	中	4.2	16.6	5.5	38
E	70	60	中	4.2	16.6	5.1	36
F	95	80	高	4.2	16.6	4.4	31
G	50	20	中	4.2	20.0	5.3	35
H	70	60	中	4.2	20.0	4.9	33
I	95	80	高	4.2	20.0	4.4	30
J	50	20	中	3.5	20.0	4.8	32
K	70	60	中	2.5	20.0	3.7	26
L	95	80	高	2.0	20.0	2.7	20

出所： United Nations Population Division, "Choice of population policy measures to affect population prospects : A computer microsimulation study of fertility," in United Nations Department of International Economic and Social Affairs, *Prospects of Population : Methodology and Assumptions*, Papers of the Ad Hoc Group of Experts on Demographic Projections, United Nations Headquarters, 7-11 November 1977, New York, 1979, ST/ESA/SER.A/67:

ーションのときは TFR 4.8, CBR 34 となり, とくに家族計画実行率が 95~80% のコンビネーションとなる場合は, かなり出生率は低下することになるが, ほかの条件が一定のため, 現在の先進国の水準に比べると程遠い。

次に家族計画の方法の効果が家族計画実行度の伸長につれて“低”水準から“中”水準, そして“高”水準へと改善されたと仮定しよう, その場合の出生率 TFR, CBR とも, その影響は軽微である。

次に結婚年齢の引き上げがあり, 今まで 16.6 歳が 20.0 歳に伸長したと仮定しよう。ふたたび, 軽微の効果はあり僅かに出生率は低下するが, ドラスティックなものではない。

最後に希望出生児数を 4.2 から 3.5 に, そして 2.5 最後に 2.0 に低下させる。ここにおいて, とくに希望出生児数を 2.5, あるいは 2.0 に縮小したときに, 劇的な効果が出るようである。希望出生児数が 3.5 人のときは TFR は 4.8, CBR は 32 となるが, 2.5 人のときは TFR は 3.7, CBR は 26 と激減し, 2.0 人のときは TFR 2.7, CBR 20 とほぼ先進国並みの低い水準に近づくことになる。

以上から得られる含蓄を明らかにしてみたい。第 1 は, 三つのそれぞれの政策要因の効果はいずれもいくらかあるし, 出発点の状態と比較し, それらの間のコンビネーションは相当程度の出生率の低下となって現われて来るが, 限界があることが判る。これら家族計画の実行率, 方法の効果性, 結婚年齢の引き上げをいくらやってみても, パキスタンの国民が希望出生児数を少なくしない限り, 望ましい先進国レベルには出生率は低下しない。このことは, いかにかそれらを西欧並みに持って行っても, 肝心の希望出生児数——それは正に文化的・社会的条件によって制約されると考えられるが——を低めない以上むずかしいことを表わしている。家族計画に関する変数, 結婚年齢に関する変数は, 政府による家族計画の活動あるいは法律的措置によって変化させることはできるとしても, より文化的・社会的な要因によって決定される希望出生児数を変えない限り, 政策は部分的な効果しか生まず政府の望むマルサスの悪循環を脱する意味での低出生率の現出には, 力が及ばないうらみがある。希望出生児数が下がらない限り, まさにいくら馬を川につれて行って水を飲まそうとしても, 馬に飲む意志がなければ水を飲まないという状態に, 誇張して言えば近いことになる。

しかし, ここで言うべきことは, いくら希望出生児数が激減しても, ほかの変数が出発点と同じであれば, これまたあまり効果が期待し得ないということである。ここでとくに独立の表を掲げないが, 国連モデルのシミュレーションでは, パキスタンの場合, 前述の 14 の変数をそれぞれ一つだけ変化して(他を不変として) その出生率に及ぼす影響を観察した計算がある。それによると, 結婚年齢を 16.6 から 20.0 に上げた場合 TFR は 7.1 から 6.5, CBR は 47 から 41 に低下する。希望出生児数を現在の 4.2 から 3.0, 2.0 へと低下させると, TFR はそれぞれ 6.1 と 5.9, CBR は 41 と 40 でそれ程ドラスティックには変らない。このことは, 外の条件, 変数を今考察している変数に見合って, コンビネーションとして変化させないと, 効果は半減するということである。

シミュレーションの結果は, 諸要因がお互いに関連して相呼応しながら変化してゆくとき始めて効果がみられ, パキスタンの場合, 望ましい先進国に近い出生率に近づいて行くことを示している。

以上の Mauldin と Berelson による研究と国連人口部モデルによる研究は, 今まで比較的曖昧であり, 印象主義的であった人口政策の問題研究に対して, より精微かつ周密な枠組を与えるよう貢献し得るかと考えられる。政策的要因をより厳密なモデル・枠組に組み込むことはむずかしい。しかし, まだまだ工夫努力の余地は非常に多いように思われ。将来のこの方面の開発に期待したい。人間の英知とは政策である。以上の研究等をベースとしてより周密な政策論が展開されることを望みたい。

IV 先進国における人口政策の諸問題

最後に先進国とくに西欧諸国の人口政策についての経験について考察し、それから導き出される教訓、含蓄 implications を論じてみたい。

西欧諸国においても、1974年に Massimo Livi-Bacci が西ヨーロッパにおける人口政策を概観して、その特徴、傾向を論じたときには、西ヨーロッパにおける政府の人口に関する考え方は、かなり曖昧であり、そして、しばしば人口に関する諸政策間で調整がなく、統一見解を欠いており、省庁間で矛盾を示すものさえあった。Livi-Bacci によれば、フランスを除き、人口政策に明確な定義を与えた国はなかったという。それどころが、過半数の国々では、人口政策に対する無関心、冷淡さが支配していた。そこでは、人口は経済社会に対する一つの外生変数と考えられ、それを変えたり、修正したり、またそれに影響を与えることはできないとされていた¹⁸⁾。

それから5、6年経った現在、この人口・出生に対する冷淡な態度は少し変わって来たが、大勢的には変化はないようである。1970年前半よりやく顕著となって来た出生率の著しい低下、そしてそこから来る人口増加率の激減、西ドイツ、ルクセンブルグ、スイス等において見られる人口の絶対減少は、数は少いが西ヨーロッパのいくらかの国で、何か政府がしなければならぬという人口政策の必要性を認識し始め、出生率を増加させるための incentives 促進的な施策・手段をとる方向に向かい始めてはいるが、西ヨーロッパ全体が動き出しているとはいえない。

国連人口部が1979年1月～2月開催第20回国連人口委員会に提出した報告によれば¹⁹⁾、1978年7月現在でヨーロッパ経済委員会加盟国39のうち、10カ国は現在の出生率の水準が低すぎると感じている。しかし28カ国はまだ現在の水準で満足している（低すぎるとまでは思っていない）。低すぎると感じた10カ国の中5カ国は国連人口部の定義による Western Europe 西ヨーロッパの国々で、フランス、西独、ルクセンブルグ、リヒテンシュタイン、モナコの五カ国である。その他の5カ国はブルガリア、東独、フィンランド、ギリシャ、イスラエルである。その他の28カ国はスカンジナビア諸国全部、英国、ギリシャを除く南ヨーロッパの諸国全部、そして西ヨーロッパのオーストリア、ベルギー、オランダ、スイス、そしてカナダ、米国を含む。

他方、出生力を上昇させる意図をもって政府が人口政策をとっている状況をみると、東ヨーロッパで、ブルガリアと東独、南ヨーロッパでキプロス、そして西ヨーロッパでフランス、リヒテンシュタイン、ルクセンブルグが何らかの人口施策をとっている国となっている。しかしながら1979年の Council of Europe の西欧の人口の動向をまとめた報告書によると、出生力をもっと増やすような政策を以上の西欧4カ国（キプロスも含む）以外にとり始めた国として、西独、スイスがある²⁰⁾。

以上のように、多くの西欧諸国において、現在の低出生率が必ずしも政府が警鐘を發し、何かしなければならぬと真剣に腰を上げるほど低い領域にまだ入っていない、と見ているようである。その点では、前述の Livi-Bacci の観察は大綱においていまだに正しい。しかしフランス、西独、そしてともに人口の非常に小さいルクセンブルグ、リヒテンシュタイン、モナコでは、その対策が問題とし

18) Massimo Livi-Bacci, "Population policy in Western Europe," *Population Studies*, Vol. 28, No.2 (July 1974), p. 192.

19) United Nations, "Report on monitoring of population policies," report to the Population Commission, twentieth session, 29 January-9 February 1979, E/CN. 9/XX/CRP.2(26 January 1979).

20) The Committee for Population Studies, Council of Europe, *Recent Demographic Developments in the Member States of the Council of Europe*, Council of Europe, Strasbourg, 1979.

て講じられつつあると言ってよい。例えばフランスは児童手当をさらに増加し、3児以上を持つ家庭に対しては1,000フラン上乗せし、3,500フランを毎月与える施策を1978年12月に発表している²¹⁾。西独では、第2児に対する児童手当を毎月100マルクに引き上げ、第3児に対しては毎月200マルクに1979年初頭引き上げているし、働く婦人のために産休期間を6カ月に延長し、750マルクまでの産休手当が支払われるような法律の立案が行なわれている²²⁾。

再び Livi-Bacci の見解に戻れば、彼によると、一般に西欧において出生率を反騰させるための有効な政策は打たれていないという。ここで強調されることは、人口に関する政策として直接出生率の増加を意図とした政策や、もっと広く社会経済あるいは福祉雇用政策の一環として間接的に（しかし実際かなりの効果をあげ得るものとして）人口・出生の領域に影響を及ぼす政策、施策が行なわれているが、それらの政策のあいだで政府として首尾一貫性を持ち、互いに関連しながら出生力の増加をもたらすよううまく調整されているケースは、皆無に近いということである。首尾一貫性を欠く局面をあげてみよう。

(1) 児童手当を出していても、他方それはフランス以外では、人口政策というよりもむしろ国内の社会的公正を保持するため、あるいは一般的な国民生活の福祉向上の目的で行なわれているところが多い。またフランス以外では、子供数によって異なる手当を与えているとしても（第二児より第三児が厚いとか）まだ児童手当自体の額が少なく、それだけでは、夫婦がもっと子供を生もうとする意欲を起させることがむずかしい。子供を持つことによってこるマイナスは、単に扶養費、教育費が高いことのほか、現代都市社会での opportunity cost（機会費用）が非常にかかり、これらを補償するためには、かなりの額の児童手当（フランスのように毎月3,500フランくらいのレベル）が必要である。

(2) 租税面での措置がアンバランスである。児童手当は出ているが、租税面で子供のいる世帯をとくに優遇していない国が多い。

(3) ヨーロッパの現行の雇用制度では、婦人の労働を奨励し、これを保護する傾向が強いが、これは逆説的に婦人の労働における地位、自由を妨げる方向に働いていることが多い。例えば産休制度の優遇措置がとられると、会社は女子の雇用を始めからやめたり、昇進をさせないようにする傾向が多くなる。こうなると婦人が大手を振って産休を長くとったりできなくなる。始めから子供を忌避するような傾向が生まれることになる。

(4) 一番西欧で欠けていることは、子供が生まれ、小学校あるいは幼稚園に行くまでの期間中、彼等の面倒をみる託児所設備が非常に貧弱であることである。これでは、子供を生むことが非常に面倒なことになる。

(5) 住宅の問題に関して、とくに都市において、本当に家族サイズを考慮に入れた住宅政策がとられていない。西欧においても、狭い住宅、部屋数の小ささが子供を増やす意欲を殺ぐ結果となっている²³⁾。

V 先進国の人口政策からの教訓

この Livi-Bacci の西欧における人口政策に関する観察から、いくらかの教訓をひき出すことができる。まず、西欧において出生率を増進させるためには、たんに児童手当を出すから、あるいは産休面で優遇するから事足りるというものではない。結婚—出産—育児—子供の就学—就職—結婚という親世代から子世代にかけてのライフ・サイクルの各段階において、子供を生み、育て、一人前に仕立てることに関連した、それぞれ異なったニーズがあり、施設、環境、あるいは機会に対するニーズがあることを一国の行政が十分に認識し、それらがいずれも適当に充足されなければ、国民の出生行動に動

21) United Nations, "Report on monitoring of population" 前掲. p. 61.

22) Council of Europe, *Recent Demographic Developments in the Member States of the Council of Europe*, 前掲書. p. 16.

機づけを与えることはむずかしいということを理解する必要がある。とくに出生にからまる機会費用に関して、それが直接金銭的に計量できないだけに見逃していることが多い。

すでに、パキスタンの出生率に関する国連シミュレーション・モデルのところで述べたように、おのおのの政策が連繫しあいつつ働いてこそ、相乗効果を打ち出すことができるのであり、各セクターの政策がばらばらで矛盾し合っていたり、そのいくらかが他とバランスを欠いていたりすれば、それらの効果は非常に制限されたものとなってくる。このことは同時に、そして見事に先進国に対してもあてはまる。

以上考察したところから、西欧型の、あるいは高度に世俗化され、核家族化され、都市社会の環境において、出生率を上げることは、それを下げることよりはるかに難しいと言えそうである。「開発は最良のピル」であるという言葉があり、多くの低開発国の現在状況にあてはまるが、先進国に対しては「開発は最良の出生促進ピル」だと逆説的に言えないこともない。ライフ・サイクルを通じ、すべての段階において充実した社会・経済・福祉・教育条件を整えない限り、子供を持つことは離しくなろう。どうして出生率が現在このように低く下がったのかという心理学的原因を、現在国民が置かれた社会的背景、あるいは文化的枠組の中で正しく理解・評価される必要がある²³⁾。そこで、手近な近視眼的価値判断や、感情（民族感情）や地域エゴイズムから解放された、自由な実践科学としての人口政策論のすすめが、この小論の結論である。

ひるがえって考えてみるに、先進国で現在出生率が人口置換レベル以下にドラステックに低下していることが、高齢化を促進させ、また、若い労働力供給を不足させるために「悪」だと短絡的に極めつける前に、もう少し長期的かつ大局的な観点から、そのプラスの効果をマイナスの効果と一緒に評価する必要がある。出生率が低くなり、人口増加率が減少することによって、都市の過密問題は低減するかも知れないし、エネルギー問題そして住宅問題において余裕が増し、国民の生活に優利に展開するかも知れない。

人口の大きさは経済の規模を拡大し、開発の相乗効果を一面では促進するであろうが、それは内部経済についてでの話であって、土地空間の絶対量が十分に大きくないときは、人口が増すにつれ外部経済がマイナスになる効果が多いであろう。土地、自然環境、資源、教育、文化、労働力の質といった巾広い側面を考慮に入れたモデル・シミュレーションを行なうとき、出生力の低下、人口増加率の減少、人口構成の変化はからずしも「悪」と弾き出されないかも知れない。もとより、そのような計算は気の遠くなる程複雑で、仲々うまく行かないかも知れないし、できたにしても解は一つだけでなく多数あるであろう。また国民生活の「理想」は何かという価値判断にもよる。

とにかくそれは科学的計算を試みなければ判らない。人口政策の立案は、そのような計算を尽くし、あらゆる変化を読み切ったあとで始めて大胆に進められるべきである。その前に、計算に基づいた種々のシナリオ作製に中心的な役割を果たすべき（プロデューサーとしてではなく）人口科学者としての任務があろう。

付記：本論文 pp.10—11 に転載された W.Parker Mauldin と Bernard Berelson 両氏の論文の p.110 の表については、Mauldin 氏の御好意により転載許可を頂いている（1980年7月30日筆者あての書簡）。なお、Mauldin 氏は現在ロックフェラー財団の Senior Scientist として依然活躍中である。

23) Livi-Bacci, 前掲書, p. 200.

24) 再び Livi-Bacci によると、ヨーロッパのある国で出生率が非常に低いのは、そこで本当に安全確実な避妊手段を得ることができないため、夫婦が安全第一の立場から、子供の数を、本当に望んでいる数より低めの所で抑える傾向にあるからということである。

Some Issues In the Study of Population Policy

SHIGEMI KONO

This essay endeavours to review some aspects of the current status of the study of population policies both for the developed and developing countries and tries to derive some meaningful research agenda for the study of population policies useful for Japan and other Asian countries. This study starts with clarification of the study of population policy in relation the importance of to the population sciences, population projections and population problems. It uses two studies, one by Mauldin and Berelson and the other by the United Nations Population Division as possible prototype for developing policy studies to evaluate and assess the effects of the population policy upon the population processes.

One of the conclusions derived from the present study is that the strength of population policy can be enhanced if it is nicely combined with the corresponding balanced development of social and economic elements in a society. If only population policy is pushed to implement without harmonious development in social and economic spheres, then it would not be able to maximize the effects of government's population policy, no matter how much efforts the government exercises. Likewise, if there are various subsets of population policy, it is necessary that each subset of population policy, whether it is fiscal, legal or broadly social, should be coordinated with each other, in order to avoid any conflicts or imbalances between them.