

調査研究

人口問題への現代的考察

濱 英彦

まえがき

- 1 人口における「南北問題」
 - (1) 世界人口会議——ブカレスト、1974年——
 - (2) 「成長の限界」の限界
- 2 高密度経済社会としての日本
 - (1) 国土条件の再認識
 - (2) 人口流動のゆくえ——多様な選択——
 - (3) 74～75年不況の影響

まえがき

人口現象は経済社会の網の目のなかに深く組みこまれており、その相互関連のなかから個有の人口問題をひき出して論ずることはかなり困難な課題といえよう。つまり人口問題はひろく人口を超える問題として登場し、その点では人口問題を取りあげることの基本的な目的は、経済社会分析に対する一つの視点を求めることにある。もともと人口集団の特性が経済社会に与える影響は、一般に、広範囲にわたるが緩やかで長期間に及ぶものとみられており、したがって人口要因は経済社会変動に対して安定的な与件の位置にあると考えられてきた。しかしその長期間に及ぶ持続的な影響力のゆえに、人口変動の影響がたびたび表面化してくる場合には、それは世代を単位とするような累積的かつ循環的な作用を及ぼすものとして登場し、経済社会構造の基盤をゆるがすほどの大きさにもなってくる。なぜならば、人口変動の持続的な影響力は経済社会組織の主體的な構成者である人間集団に対して累積的・循環的な滲透力を及ぼすものであり、それによって固着した経済社会制度との間のひずみを緩和することなく拡大するからである。もちろん、そのような人口変動自体がもともと特定の経済社会構造によって規定されており、こうした相互作用の枠組のなかで人口問題の視点を考えることになる。

この小論で取りあげる内容は、第2次大戦後に国際的にも国内的にもひき起された激しい人口変動過程が、今後おそらく21世紀に至るまで経済社会に対する長期的かつ構造的な影響力として作用するであろうことを確認しようとする覚え書である。そのための直接の手がかりとして、国際的には「南北問題」を基本的な視点として世界人口会議（ブカレスト）とローマ・クラブ報告「成長の限界」とを取りあげ、国内の課題としては、高密度経済社会を基本的な視点として国土条件の位置づけと人口流動の新しい段階とについて考えてみたい。

1 人口における「南北問題」

- (1) 世界人口会議—ブカレスト1974年—
 - (i) 会議をめぐる環境

国連は1974年を「世界人口年」と定めた。その目的は世界各国の人々が食糧供給、資源開発、環境

1413 保全といった諸問題と関連して人口問題の重要性を考え、とくにこの地球上の人口収容力にも一定の限界があることに関心と認識を深めて、それによって人類全体の将来にかかわる人口問題に対し、各国相互の理解と協調を促進しようとするものであった。この「世界人口年」の目的に沿った中心的な行事として、8月下旬にルーマニアの首都ブカレストで世界人口会議が開催され、その会議の内容が世界的に大きな関心を呼んだことは記憶に新しい。世界人口会議が注目された直接的な理由は、周知のように人口爆発の問題であって、それは第2次大戦後の発展途上地域において医療・衛生水準の改善から人口が爆発的に増加を始めるとともに、現在すでにこの発展途上地域の人口が世界総人口の70%を占めているので、これら地域で今後も激しい人口増加が続くならば、それは世界全体にとって重大な問題になるだろうという認識であった(付表1, 2, 3参照)。

このように人口問題がとくに国際経済社会の大きな課題として注目されるようになった具体的な事情をふり返ってみるならば、つぎの点が指摘されよう。〈1〉72年に食糧需給面において世界的な供給不足現象が現われ、具体的には発展途上諸国での慢性的な食糧危機に加え、ソ連や中国の不作、それに伴うアメリカの過剰小麦の一扫、穀物価格の世界的な暴騰が引き起こされたこと。〈2〉73年にエネルギー資源の中心である石油の産出量と供給価格をめくり、石油輸出国機構(OPEC)とメジャーグループとの対決が明瞭となり、これが国際政治経済に深刻かつ多様な影響を与えたこと。〈3〉技術革新のいちじるしい進展によって先進工業国では生産規模の巨大化、資源の大量消費、食糧生産の増大など物質的生産の急激な拡大がみられたが、これが環境汚染を重大化させ、自然・人間生態系の循環する連鎖をも破壊する段階に至ったこと。

このような人口、食糧、資源、環境の相互関連における危機的な状況が、同時発生的にしかも世界的規模で登場してきたことが、複雑な国際関係のなかで世界各国の強い関心を引き起こしたことになる。実際、国連はすでに72年に人間環境会議(ストックホルム)、74年には国連資源総会(ニューヨーク)、海洋法会議(カラカス)を開催し、さらに世界人口会議の後には世界食糧会議(ローマ)が続いた。いずれの会議も世界的あるいは地球的観点を背景として、それぞれの課題について国際的理解と協調を得ようとするものであった。しかし、先進工業国と発展途上国との間の意見の相違も大きく、南北問題としての対立を明瞭にした点でも注目されたのであり、この点に関して、世界人口会議もまた例外ではなかった。以下その問題点を取りあげてみる。

(ii) 会議の内容

世界人口会議は1974年8月19日から30日までルーマニアの首都ブカレストで開催され、これは世界人口会議として第3回目であった。しかし第1回(54年、ローマ)、第2回(65年、ベオグラード)がいずれも各国の人口専門家によるものであったのに対し、第3回ははじめて政府間会議として開催され、130余ヶ国から代表が参加し、国際的な人口会議として一つの画期をなすものであった¹⁾。この会議の目的は、世界各地域の経済社会を急速に発展させて人々の生活の質を向上させるために、人口の側面から何がなし得るかについて国際的な目標と合意を見出そうとするものであった。会議では「人口変化と経済社会開発」、「人口、資源、環境」、「人口と家族、人権」を議題とする3つの委員会に加え、もっとも具体的な課題として「世界人口行動計画」を討議する作業部会が設定された。

この「行動計画」の原案のねらいは、人口増加を抑制することが経済社会開発に対して有効かつ必要であることを強調し、出生力抑制のために具体的な目標となる水準と、それに到達する時期について合意を得ようとするものであった。しかし93項目からなった原案は、主として発展途上国側からの

1) 日本からは厚生大臣を首席代表とする26名の代表団が出席した。

300を超える修正案の提出によって109項目の構成として採択された。その討議の経過のなかで、人口抑制を積極的に評価して共通の目標を設定しようとする提案は大幅に削除された。出生力抑制の量的目標に関しては、第37項において「出生率が国家目的を阻害すると考える国は量的目標を設定し、それを1985年までに達成しようとする政策の実施を考慮することが望ましい。ただし、その量的目標の採用、不採用に関してなんら国の主権に介入するものではない」とする提案だけが承認された²⁾。

「行動計画」の採択に現れたこのような基調は、人口問題に対する発展途上国の基本的な考え方を反映するものであり、これら諸国の具体的な意見はつぎのような諸点に集約されるといえる。4.1.13

〈1〉現状において出生抑制が提案されることは、先進工業国がこれまでに累積した資源浪費と環境破壊の危険を地球的規模で一元化して考え、発展途上国にも連帯責任を求めるものであること。

〈2〉発展途上国はこれから資本と労働力を投入し、自国の資源を自からの経済社会発展に活用する計画であり、この段階で出生抑制や資源消費規制を求められることは、先進工業国の立場で現状の体制を固定化するものであること。〈3〉人口問題は経済社会の進歩なしには解決できないものであり、そのためには公正な新しい国際経済関係を必要とすること。〈4〉高出生率を低下させることは単に家族計画の普及を図ろうとするだけでは困難であり、その実現には国内の経済開発と社会の近代化とが密接に関連していること。〈5〉各国の人口問題には固有の事情があり、したがって独自の人口政策をとる権利を保有し、また個人と家族は子どもの数を自ら決める自由をもつこと。

このような基本的認識から、「世界人口行動計画」自体の位置づけも、国内および国際間の進歩のために選択されている広範囲な戦略のなかの1つの政策手段と考えられたが、しかし世界各国がそれぞれに多様かつ固有の現実に影響されていることも事実であって、とくに発展途上国は共通の基本的認識に依拠しつつも、なお方向を異にする現実論的な考え方を明らかにした。ラテン・アメリカとアフリカの多くの国は、国土開発に必要な労働力を確保するために現状の高出生率を是認しており、ソ連、東ヨーロッパ諸国は戦後続いている低出生率の回復を図ることが労働力供給の点から重要な課題と考えた。これに対して、モンスーン・アジアの人口高密度地域を中心とするエスカップ諸国の現実論的立場は人口増加と経済・社会との間のバランスがとれていない場合には、その人口圧力は地域の発展にとって重大な障害になりうるという考え方であり、これは「行動計画」の原案の立場でもあり、さらに先進工業国としてのアメリカ、日本および西ヨーロッパの多くの国の考え方でもあった。

(iii) 会議の残したもの

人口問題に集約して表現された、このような国際経済社会の複雑さと多様性とを客観的に受けとめて考えるならば、〈1〉急激な人口増加が特定地域および特定時期において、経済社会開発の促進に対して困難な条件になりうる、〈2〉しかしそうした困難が、その人口を支える経済社会組織と切り離されて、たんに「過剰人口」や「人口圧力」の問題としてのみ議論されると、歴史的現実の重みを見無視することになる、〈3〉その経済社会的条件の性格は、一方では国際間の経済・貿易関係の問題であるとともに、他方では国内的な経済社会制度の問題である、ということになる。こうした理解からいえば、たとえばラテン・アメリカ諸国は労働力不足から出生抑制を否定するにもかかわらず、現実には貧困な大衆が広範に存在する事実にも注目する必要がある、また、中国が国内革命の完成によって国家の発展と人民生活の安定向上とを一体化させ、その意識のうえに出生抑制の実践を一気に普及させた現実はきわめて印象的である。

このようにして、世界人口会議は人口問題を世界的規模で課題とし、その国際的な関連性と多様性

2) 「世界人口行動計画」の各項目についてはつぎの文献参照、外務省国際連合局「世界人口行動計画、1974年8月30日世界人口会議において採択(改訂仮訳)」

とに対する関心と討論をひき起した点で重要な意義があったはずであり、この会議をとおして、はじめて人口問題は国際経済社会における共通の基本課題として登場したことになる。今後の目標は、そこで明らかにされた原則的な問題点と現実的な課題とを明確に認識しつつ、しかもなお人口問題がいまや地球的な規模と枠組みで検討を要する課題として登場してきたことに対して、国際的な理解と協力を得ることであろう。

(2) 「成長の限界」の限界

(i) メドウズ報告の内容

世界人口会議は国家レベルにおいて人口問題に対する世界的関心をあらわしたものであるが、これに先立って民間組織の側からの問題提起として、ローマ・クラブの報告書「成長の限界」が大きな関心を呼んだことも周知のとおりである。1970年にローマ・クラブはMITのメドウズ助教授のチームに対して、近年における科学技術の急速な進歩がひき起した各種のマイナス面について、これら各要因が人類社会の将来に与える危機的様相を全体として把握しうるような世界モデルの作成を委嘱した³⁾。これに対する報告が1972年に出版された「成長の限界」(The Limits to Growth)である⁴⁾。MITチームが採用した考え方や方法の特徴はつぎの3点に要約できよう。

1) 世界の現状を規定する基本的な要素として、人口、工業生産、天然資源消費、食糧生産、環境汚染の5つの変数を選択し、これらを相互の因果関係と循環的な変動とによって構造的に結ばれた1つのダイナミックな世界モデルにまとめる。

2) 5つの要素の増加速度はこれまでの実績として幾何級数的成長曲線にしたがっており、このモデルの行動様式——各変数の時間的な変化傾向——も同様に現在の成長率を一定とする外挿から決定される。

3) この極度に統合された世界モデルの目的は、成長が最終的な限界に近づいた際に、世界全体のシステムとしてどのような行動様式があらわれるかを理解しようとすることにあり、その点からはモデルの構造の妥当性が重要であって、使用されるデータの正確さは第二義的である。

このような性格と目的で設定された世界モデルがえがき出した行動様式は、各要素の仮定に変化を導入することによって、いくつかの代替行動が示されるが、「標準計算」として与えられた結果はつぎのとおりである。

1900年から1970年までの実際値を投入することによって、人口、工業生産、食糧生産は幾何級数的に成長するが、その過程で天然資源埋蔵量は急速に減少し、資源獲得のための投資が増大して工業生産を衰退させる。それとともに工業からの投入物にたよる農業生産も低下するが、人口と環境汚染はタイム・ラグによって増加を続け、食糧不足と医療システムの衰弱によって死亡率が上昇し、人口も減少に至る。

このように経過する行動様式は1900年から2100年に至る時間軸で計算されているが、モデルの高度に統合された性格からいって、変化の正確な時期についてはあまり意味がない。しかしこのモデルの指摘によれば、現在のシステムに大きな変革がないかぎり、人口と工業生産の成長は21世紀に入って、2100年よりもはるか手前で停止するだろうということである。

この「標準計算」のモデルに対して、資源埋蔵量を倍増と仮定した場合には、拡大された工業生産

3) ローマ・クラブは1968年にローマで最初の会合を開き、1970年に法人化された民間組織である。設立の目的は、人類の生存に重大な影響を及ぼす問題について、その危機の様相を明らかにするとともに、危機を回避するための新しい政策のあり方を検討して、政策担当者の考慮を促すということである。会員として各国の研究者、経営者を含むが、政府の公職にある人を含まない。

4) D・H・メドウズ他(大来佐武郎監訳)「成長の限界」1972年、ダイヤモンド社。

のひき起す環境汚染が成長停止の第1原因となってくる。さらにこれに追加して核エネルギー利用による資源の無制限化(→汚染増大), 汚染防止技術の改善(→1人当り食糧減少), 農業生産性向上(→工業生産巨大化で汚染が再び増大)が累加的に設定されるが, 破局はいぜんとして避けられない。そして最後に産児制限が導入される。その結果, 1人当たり平均所得は現在のアメリカの水準近くに上昇するが, しかしいぜんとして成長は2100年以前に停止する。それは土地の過度使用による食糧生産の低下, 豊かな生活による資源消費の極端な増大, いったん抑えられた汚染の急激な上昇, これら3種類の危機の同時発生によって死亡率の上昇, 人口減少がひき起される。

このようにして, この世界モデルに各種の技術的代替策を適用して得られた結論は, 物的・技術的条件がどのように与えられても, それは人口と農工業生産の成長の期間をいくらか延長するにとどまり, 成長の究極的な限界を取り去ることは不可能ということであった。

(ii) マルサスの復位

かつてマルサスは, 人口は幾何級数的に増大するのに対して, 生活資料はせいぜい算術級数的にしか増大させえないと主張し, 両者を均衡させるのは「自然の法則」としての「窮乏」と「悪徳」の不断的作用であり, この状態を避けるためには「道徳的抑制」(=晩婚)を心がけるべきであるとした。マルサスの主張したこのような破局は, 19世紀における資本主義経済の発展期においては, 歴史的事実としてまったく実現せず, 人口の増大とそれをも上回る生産の発展とがあらわれた。しかし20世紀から21世紀へかけての時期に, われわれは地球的規模で再びマルサスの復活を課題としなければならないのであろうか。

この点において重要なことは, マルサスが見通しを誤まったのは人口や生産の増大だけではなく, このような人口増加のなかで, 実は人口抑制もまた進行をはじめたという事実である。それマルサスが主張した結婚の延期を出生抑制におきかえた産児制限運動として登場し, その発想の性格から「新マルサス主義」として知られるが, しかしこの運動を積極的に受け入れたのは, マルサスが要求したような貧民層ではなく, 資本主義社会の発展が作り出した階級分化のなかで, むしろ中産階級から上層階級の人びとであった。それは資本主義生産が作り出した景気変動の深刻化と生活の不安定とが, まずもって近代ブルジョアジーのなかに, もっとも鋭敏に圧力と緊張とをつくり出し, それが合理主義的な自己適応運動としての産児制限の実践を普及させたことになる。つまり産児制限運動は, 実践的な運動形態としてはマルサス主義的反応の形をとりながら, 本質的には, 人口と食糧といった物的対応とは無関係に, むしろ相対的過剰人口としての人口問題をあらわしていた。

このような歴史的展開を背景として, われわれが「成長の限界」の提示した破局をみると, この世界モデルが結果的にはあまりにも色濃いマルサスの幻影に包まれていることに気がつく。この報告はもともと地球的規模における世界システムをはじめて視野に入れ, 閉ざされた体系としての「宇宙船地球号」について世界の関心をひき起すことを目的としたものであり, その目的に関するかぎり大きな成果をあげたといってもよいが, その成果は同時に現実の世界の基本的な問題点を逆に視野の外におくことになった。

「成長の限界」の限界として指摘される主要な問題点は, 第1に, この世界モデルが物質的・技術的要素のみの相互関連からつくられ, 社会制度的諸要素については, その予測の困難から明示的に扱うことは一切行なわれなかったこと, 第2に, すべてグローバル・システムの観点を出発点として, 相互依存による「問題複合体」というとらえ方に立ち, そこから平均化された全人類的一元化の価値観のみがあらわれていること, 第3に, 先進工業国の急激な発展による危機状況を, そのまま延長した結果としての地球の物質的有限性が一方的にかつ悲観的に提起されており, これは現状における

地域発展の不均等性を無視あるいは固定化する危険性があること、以上3点はいずれも「成長の限界」が内包するマルサスの発想に対する重大な批判となったが、実際、これらの問題点の政治的討論こそが世界人口会議の中心的課題になったといえよう⁵⁾。

2 高密度経済社会としての日本

(1) 国土条件の再認識

(i) 国土開発の経過

国際的視野と地球的規模のなかで大きな議論をひき起した世界的な人口問題は、その一環としての日本の国内問題に関しても、一連の具体的な事実や状況をとおして、人口、経済、国土の相互の結びつきに対する強い関心呼び起すことになった。その一連の状況としてあげられることは、〈1〉高度経済成長下における物的生産の急激な拡大がすでに生活環境面における基本的条件を悪化させたこと、〈2〉人口大都市集中を背景として土地利用面におけるいちじるしい投機と混乱とがひき起されたこと、〈3〉72年の世界的な食糧不足のなかで小麦・大豆価格の暴騰と輸入の困難がひき起されたこと、〈4〉農産物の海外依存によってオリジナル・カロリー計算による農産物自給率の低さが認識されたこと、〈5〉73年秋の石油ショックとそれとともに作られたモノ不足が衝撃を与えたこと、〈6〉74~75年における不況が戦後はじめてマイナス成長を記録し、日本人の消費行動と意識とに一つの転機をもたらしたこと、などである。

このような生産・消費面における、また国の内外における一連の変動過程が進行するにつれて、経済社会政策のレベルでは、日本の人口と国土条件との関連をここでもう一度考え直そうとする意識を強めることになった。それは「過剰人口論」の伝統をもつ日本の人口問題にとって、マルサスの課題への一つの歴史的回帰であり、少なくとも戦後30年間の経過に対する再検討を意味するものである。なぜならば人口と国土条件とを見つめる課題は、さかのぼって考えれば、戦時から戦後へかけての国土の荒廃、領土の半減、海外からの大量引揚げ人口といった悪条件のもとで、われわれがまさにマルサスの原理に直面したときに、日本人のこれからの生活の出発点として取りあげたことであり、いわば「国破れて山河あり」が再出発の原点となったからである。

その当時の基本的な観点は戦後の荒廃した狭隘な国土を限られた資源として保全をはかり、かつ有効に利用する立場であり、それは1950年代に具体的にはTVA方式(Tennessee Valley Authority)にならった河川流域総合開発である「特定地域総合開発計画」(奥只見や北上川を有名にした)となり、さらに各地方ブロックごとの開発促進法の成立となったことが想起される。重要なことはこうした計画が開発方式としては一つの総合開発方式であり、また国土利用の理念としては、当時の世界的風潮をうけて、自然への順応というよりは自然の改造・克服といった発想を含んでいたことであろう。

この方式と理念はその後、戦後復興の段階を過ぎて1960年代の高度成長期における拠点開発や大規模開発にも受けつがれたが、周知のように、その経過のなかで総合開発方式はむしろ「総花」式開発

5) ローマ・クラブはその後、1973年10月に東京総会を開催し、「成長の限界」の問題提起を受けて数多くの対案が中間報告された〔大来佐武郎監修・科学技術と経済の会編「ローマ・クラブ東京シンポジウム 新しい世界像を求めて」1974年、ダイヤモンド社、参照〕。さらに1974年10月ベルリン総会では「転機に立つ人間社会」(Mankind at the Turning Point)と題して、メサロピッチ(ケース・ウェスタン大学、アメリカ)およびペステル(ハノーバー大学、西ドイツ)両教授による報告書が提出され、このなかでは世界を10地域に区分したうえで、人口、エネルギー(とくに石油)、食糧に焦点を合わせて、いくつかの異なるシナリオを設定し、地域間の安定した均衡と地球的な調和とをはかることの必要性が強調された。〔M・メサロピッチ、E・ペステル著(大来佐武郎・茅陽一監訳)「転機に立つ人間社会 ローマ・クラブ第2レポート」1975年、ダイヤモンド社 参照〕。

計画となって全国土をかけめぐることになり、また国土利用の理念においては、国土の自然的・地理的条件が経済効率を価値基準とする開発施風のなかで本来の連鎖や循環を断ち切られる状態となった。その根底にある発想は自然の改造からさらに自然の無視にまで至ったといえよう⁶⁾。

このようにしてまで追求した経済成長とそこから得られた物質充足的な生活が逆に何らかの欠乏感と不安定感をひき起してきた現状において、前述のように、人口問題の視点からも人口と国土との基本的関連をもう一度見直すような意味での原点への回帰が検討課題として登場してきたことになる。

(ii) 「国土利用計画法」の登場

1974年6月に国土庁が発足し、同年12月末には「国土利用計画法」が施行され（政令第387号）、またこの法律にもとづいて1975年6月、国土庁は第1回の「国土利用白書」（「国土利用に関する年次報告」）を発表した。そのなかで「国土に関する行政を総合的に推進することを目的として国土庁が設置され、国土利用計画法の運営にあたることとされた」（p.126）と述べている。これまで国土の開発・利用・管理に関する行政はまさに国土に縄張りをして多くの官庁が分担していたわけであるが、それがともかく新設の国土庁の組織のなかで調整されるようになり、しかも国土利用の基本的な対策が立法化されたことは戦後30年にして到達した一つの画期といえよう。

その「国土利用計画法」が目的として掲げていることは（第1条）、土地利用基本計画を作成し、土地取引の規制に関する措置を講ずることなどをとおして「総合的かつ計画的な国土の利用を図る」ということであり、さらに基本理念については（第2条）、国土に限られた資源であることを前提として、公共の福祉を優先させ、自然環境の保全を図り、地域の自然・社会・経済・文化的諸条件に配慮するなどして「健康で文化的な生活環境の確保と国土の均衡ある発展を図る」ことが国土開発の基本理念であるとしている。

こうした考え方を背景とする「国土利用計画法」が具体的な立法内容として掲げている要点を取り出してみると以下の6項目になる。

1) 国土利用計画の策定：長期にわたって安定した均衡ある国土の利用を確保するために国土利用に関する基本構想として策定するものであり、全国計画、都道府県計画、市町村計画を含む。

2) 土地利用基本計画の策定：各府県について土地利用上の5地域区分（都市地域・農業地域・森林地域・自然公園地域・自然保全地域）を設定して、土地利用の総合調整をはかる。

3) 土地利用規制の拡充・強化：現行の法（都市計画法・農業振興地域の整備に関する法律及び農地法・自然公園法・自然環境保全法など）にもとづいて間接的に土地の利用・開発行為に対する許可制または届出制を拡充・強化する。

4) 土地取引に対する規制：土地の投機的取引や地価高騰の恐れのある場合に規制区域の指定および許可制、また一定規模以上の土地取引に対して届出勧告制を実施する。

5) 地価規制のための価格審査の強化：合理的な地価形成を図るための不動産の鑑定評価と地価調査を強化し、基準価格を算定し勧告する。

6) 遊休土地の有効利用の促進：取得されても利用の土地を調査し、有効利用の可能性を検討する。

以上のような内容からみて、この「国土利用計画法」はこれまで日本の経済社会のメカニズムのなかで最大の問題点であった土地利用の在り方、環境保全、地価対策といった課題を直接の対象とする基本法の性格をもつといえる。この点は「国土利用白書」の狙いも同様であって、2部構成のうち第

6) 国土開発行政の歴史については、経済企画庁編「経済企画庁総合開発行政の歩み（1952. 8. 1~1974. 6. 25）」参照。

1部では多くのデータをもちいて「国土利用の現況」を解説し、第2部では前述の「計画法」を中心に国土利用に関する具体的な施策について述べている。全体として土地問題に強い焦点があてられており、その点でこの白書をいわば「土地白書」として特徴づけることになった。

(iii) 国土条件と人口との関連

この「計画法」と「白書」に取りあげられた基本理念の性格はまさに戦後の再出発に際してわれわれを支配した国土の基本的条件への回帰を含むものであるが、その基本的条件と人口との関連を現状における特徴として指摘するならばつぎの2点が重要であろう。

第1に国土の自然的基盤に焦点をあてて考えるならば、狭長な弧状列島を形成する日本の国土は平地合計がわずか28%であり、しかもこの平地部分は狭隘で分断された海岸平野、内陸盆地、河岸段丘などで構成されている。そして日本人口の大部分は近代以前から現代に至るまでまさにこの限られた平地部分で歴史的な集積を続けてきたことになる。

それは具体的には、人口扶養力の基底となる農業生産面において、日本人口はアジアモンスーン地域の米作農業がもつ相対的に大きい人口扶養力に支えられ、しかもその水田立地は限られた平地部分に集中したこと、この農業的高密度に加えて、明治以降における近代工業の発展と立地もまた同様にその平地部分に集中して労働力人口を吸引したこと、日本人口のこの歴史的な二重の累積過程は、結果として人口総量を膨張させて全体的な高密度をつくり出すとともに、その地域的偏在をも進行させて、限定された地域における極端な高密度を形成したことになる。

この点について現状で注目すべきことは、第1には、このような日本の人口と国土条件との結びつきはすでに第2次大戦前の段階で基本的な特徴として成立していたということであり、第2には、1960年代以降の高度成長下に太平洋岸ベルト地域を中心に大規模な工業立地と大都市圏の拡大とが推進されたことは、その歴史的特性を急激に加速化して、人口の集積と偏在とをついに決定的にしたということであろう。この状況はいまや「高密度経済社会」とか「過密・過疎」現象として認識され重要な政策課題ともなっているが、もしこの現状に対する何からの修正運動がありうるとすれば、それは日本人の生活様式とともに歴史的に進行してきた人口の累積と偏在とに対する発想の転換を意味するほどの重みをもつといえよう。それはまさに人口と国土とを結びつける原点に回帰する課題であり、その点ではさきふれた戦後30年をめぐる再検討は、このはるかに長い原点への回帰に対する重要な出発点となる。

日本の国土条件を考えるもう一つの観点としては国際比較をとりあげることが重要であろう。そのもっとも単純なデータとして人口量および密度の大きさを取りあげるならば、世界最大の8.1億人口をもつ中国の人口密度は85人(1km²につき)であり、人口第2位インド(5.7億)の密度は第11位(175人)であるが、その経済力は限定されている。この点では分離独立後のバングラデシュは極端に高い人口密度(502人)と第8位の人口(7,100万)とによって、その困難な状況を象徴している。これに対して、日本の人口第6位(1.1億)と密度第5位(295人)はともに10位以内の相対的に大きい人口と高い密度とを結合させており、しかもその基礎のうえに国民総生産の急激な拡大が進行したことを思うとき、日本の人口と国土と生産の結びつきはまことに現代世界における一つの特異な現象といつてよい。前述の「国土利用白書」によれば、可住地面積当り国民総生産およびエネルギー消費量は西欧主要国の1.5倍から5.7倍のレベルに達することが指摘されている(pp. 5~6)。

以上、日本の人口と国土条件に関する2つの特徴の指摘はきわめて簡単な内容であるが、それでもなお日本の人口集積と国土の条件とが国内における形成過程としても国際比較の観点からも、いまや一つの特異な姿にまで到達していることを思わせるものであり、人口と国土との基本的関連を考える

課題もまたこの現状を出発点とすることになる。

(2) 人口流動のゆくえ——多様な選択——

(i) 75年人口センサス結果とその意義

人口の地域的集積を規定する要因としての人口移動に関しては、すでに多くのデータと分析とが与えられているが、これまで高密度経済社会の形成のなかで加速化されてきた人口の集中と偏在傾向が国土条件の再認識を課題として呼び起すようになった現状において、人口流動についても今後どのような新しい変動の可能性をもつようになるかが注目される段階となった。その具体的な状況を75年人口センサス結果（概数）から指摘すればつぎのごとくである。

府県別人口について、その70～75年増加率を65～70年のそれと比較してみるならば、その変化の基調はすでに65～70年の時期に注目された人口大都市集中の緩和傾向が70～75年においてさらに明確な姿をあらわしてきたということであろう。その具体的な変化としては以下の5点をあげることができる。

第1に、大都市地域全体としての人口増加率を1960～65～70～75年の3期間についてみると、南関東（東京・神奈川・埼玉・千葉）は17.6%→14.7%→12.0%，近畿（大阪・兵庫・京都・奈良）は14.6%→11.3%→8.4%，愛知は14.1%→12.2%→10.0%の推移を示し、いずれも明瞭な低下傾向となった。

第2に、これら大都市地域内部としては、70～75年に東京が2.3%増、大阪が8.6%増にとどまったのに対して、埼玉が65～70年に続いて全国第1位の伸び率（24.7%）に達し、以下、千葉（23.2%）、神奈川（16.9%）、奈良（15.8%）の順となり、大都市圏域としてはいぜんとして中心地域からの離脱と周辺地域への拡散傾向が著しいことを示した。

第3に、大都市地域の外側に隣接する諸県における人口増加率は一段と高まり、滋賀（10.8%）、茨城（9.3%）、栃木（7.5%）、静岡（7.1%）は全国増加率（6.9%）を上まわる流入超過レベルに達し、その他岡山（6.3%）、岐阜（6.2%）、群馬（5.9%）、香川（5.9%）、三重（5.4%）など大都市圏隣接各県の伸び率も65～70年に比べて着実に上昇した。

第4に、地方の大拠点都市である広島市、仙台市、北九州市、福岡市を含む各県として、広島（8.6%）、宮城（7.5%）、福岡（6.6%）の人口増加率も大きい上昇を示した。

第5に、70～75年に人口が減少した県は47府県のうちわずか5県にとどまり、これは60～65年、65～70年の時期に減少県が25および20県を数えた状況と比べて急激な縮少であり、減少率のレベルもすべて1%未満にとどまった。

以上、センサス結果にみられる最近の地域人口変動の特徴は、いずれも人口の大都市集中傾向が全体として一つの屈折点に達して、人口再分布への可能性を含むことを明らかにするものであるが、こうした状況変化の基盤となった経済社会環境を人口流動との関連で考えるとすれば、つぎの3点が注目されよう。

第1に、工場の立地を規制する法律が効果をあらわしつつあること、つまり大都市圏の過密地域においては、工場の新増設がすでに強く制限されており、さらに大都市に立地する企業に対して事業所税の課税が検討されている。これらの立法措置は、すでに過密地域からの脱出を考えている企業や住民の分散を促進する動機になると思われる。

第2に、労働力需給バランスにおいて、青年層労働力の供給が急速に減少しつつあること。これは1950年以降の急速な出生率低下の時期に出生した人びとがいまや青年人口に達しつつあるためである。この結果、青年層を主流とする農村から都市への大量の人口移動は、移動母体の減少によって全体的

にかつ長期的に縮少することになる。

第3に、このような青年層の人たちの価値観や意識の変化が注目されること。最近の青年層は仕事の面においても生活の仕方においても、必ずしも大都市地域に住むことに固執しないといわれる。現在、居住地としての大都市や地方都市や農村地域などを比較した場合に、それぞれに一長一短があるとみられ、したがって今後の実際の居住地域選択に対しては、仕事や生活に対する考え方がしだいに大きな影響を与えるようになると思われる。

このように取り上げた3つの要因あるいは状況はいずれも現状から将来へかけての日本の人口流動の方向や性格に新しい特徴を与える重要な基盤であり、またそれゆえに今後の人口移動の変化はつねに追跡する必要がある。しかし実はこれまでの急激な人口大都市集中の進行は、その結果としてすでに日本の各地域に多くの困難な問題をひき起していることも明らかであり、現状においてまずその問題点を認識しておくことが重要である。以下、その問題点をあげてみる。

(ii) 現状における問題点

第1の問題点は、大都市圏の人口増加は明らかに低下傾向にあるが、しかしその人口吸引力はいぜんとしてかなり大きいということである。東京都の場合、74年の流出超過人口は年間16.6万に達しているが、その流入・流出バランスは流入者56.5万、流出者73.1万に達している。重要なことはすでに工場や企業の立地が規制されつつある現状においても、なお大きな流入人口をもつことである。この点でとくに注目されるのは大学の大都市集中であろう。74年において東京・大阪・名古屋の大都市圏に在学する大学生数は全国の76%に達し、とくに私立大学のみを取りあげるならば86%の大学生が3大都市圏に集中している。高卒者の大学進学率がすでに34.2%（75年）に上昇している現状において、大学の立地は大都市と地方都市の双方にとって重要な課題となっている。

第2の問題点は、大都市圏域の内部において、都心から30~50km地帯で人口が急増していることである。このような人口の成長前線に立地する市や町では、住宅・上下水道・道路・学校・幼稚園・公園などの公共施設に対する需要が急激に増大し、自治体の財政負担が重大な問題となっていることは周知の事実である。したがって大都市圏全体として人口増加が緩和しても、個別の市や町にとっては急激な人口増加がいぜんとして多くの困難をひき起しているということである。

第3の問題点は、大都市圏の外側に隣接する地域における人口増加についてである。この地域の人口増加は人口の分散であるよりはむしろ大都市圏の外延的拡大と考えられる。このような大都市圏外周部やさらに太平洋岸メガロポリスにおける人口増加をどのように評価すべきかは、人口再分布における一つの問題点であろう。

第4の問題点は、地方の中小都市にみられる人口減少である。現在、県庁所在都市クラスでは確実に流入超過を示しているが、その他の中小都市はほとんど流出超過あるいは人口減少を続けている。75年国勢調査時において全国の都市は644市であるが、そのうち人口10万未満が469市、73%に達しており、これら中小都市群は大都市圏域内と太平洋岸メガロポリス地帯内に立地する場合を除いて、ほとんどすべてが流出超過あるいは人口減少の状態にある。したがって地方の各県においては、その県庁所在都市がほとんど唯一の人口吸引拠点となって、県内における人口偏在を強めている。

第5の問題点は、農山村人口の減少による影響である。70~75年の人口減少県はわずか5県にとどまったが、社会増加率でみるならばなお33県（東京・大阪・兵庫を除いて30県）はマイナスであり、これを自然増加率でカバーしてどうやら人口増となっている段階である。したがって青年層人口を中心とする長期間の激しい流出によって、一方では出生率がいちじるしく低下し、他方では人口老年化によって死亡率が上昇し、県内の農山村地域では多くの地域が自然増加率マイナスとなり、すでに人

口再生産の維持が困難になっている。

以上、現状において重要な5つの問題を取りあげたが、はじめに述べたような人口大都市集中の緩和傾向もこうした状況を背景として、そのうえに立って今後の変化の可能性と意義とを検討する必要がある。その観点からいえば、これからの地域人口変動の基本的な傾向はたんに分散の方向というよりはむしろ人口移動の方向と性格とが多様化されてゆくとみられるものであり、その意味での流動性を高めてゆく段階になるといえよう。このような可能性を前提とした場合、その基本的な動向を決定するのはやはりこれから仕事と居住地とを選択しようとする青年層移動者を中心とする動きであろう。もし青年層人口が前にふれたように新しい価値意識のもとで多様な居住地選択を志すのであれば、その結果としてかなり多様化された流動性と新たな定着地とが形成されることになり、そうした行動をとおして人口再分布にも大きな影響を与えることになる。

この点でとくに注目されるのは、これまで続いてきた青年層人口の大都市集積によって、4大都市圏における出生数がすでに全国のその52% (1973年) に達していることであろう。これら大都市を故郷とするような次の世代は、農村地域から大都市へ集中してきたこれまでの若年層とは異なり、大都市生活経験者として20年間を成長し、その体験と意識とを背景に社会人としての生活のあり方を決めることになる。恐らくこうした若い人びとにとっては、その後の居住地は大都市から農村地域に至るまでの多様な選択を含むことも可能であり、それは挫折感をとめないがちないわゆるUターン現象とは異質の人口流動となりうるものである。そうした大都市生育世代がやがて青年層の過半数を占めるようになる状態は、それが人口流動の多様化と新しい定着性とを導く現実的な契機となるかもしれないということで注目され、したがって多くの問題をかかえる人口再分布の政策的課題に対しても重要な前提条件となりうるであろう。

(3) 74~75年不況の影響

最後に、現状において大きな影響を与えている74~75年不況と今後に予想される低い経済成長率とにふれておく必要がある。一般に人口変動による長期・循環的影響力に対して、景気変動の側からの人口に対する作用は一つの限定された刻印にとどまることが多いが、しかし今回の74~75年不況が戦後最大最長期の深刻さをとおして、人口現象の多様な側面にかかなり基本的な変化をひき起す可能性も考えられる。

たとえば、70~74年の粗再生産率は2.13, 2.16, 2.14, 2.14, 2.05と推移し、71年以降予想以上に出産力の低下傾向を強めている。欧米工業国でも最近の粗再生産率は低下傾向が目立ち、こうした傾向が73年秋の石油ショックとこれに続く世界的な不況による一時的な変動であるのか、あるいはこれを契機として人間の出生行動にかかなり基本的な変化がひき起されたものであるのか、検討を必要とする重要な課題である。

また不況のもっとも直接的な影響は労働力需要の著しい縮少となってあらわれた。「労働力調査」による非農林業就業者数についてみると、74年の4,573万人は73年より4万人減であり、戦後一貫した増加傾向に対してはじめて減少を記録した。このうち男子が2,900万から2,931万へ31万増(1.1%)であったのに対して、女子は1,677万から1,642万へ35万の減少(-2.1%)であり、女子労働力がいぜんとして景気変動に対する限界供給者的な役割をになうことが明瞭となった。女子の減少を従業上の地位でみるならば、自営業主16万(-7.0%)、家族従業者4万(-1.5%)、雇用者16万(-1.4%)であり、自営業主の減少を年齢別にとると25~54歳で12万人減であり、この年齢層の家庭内職的就業が大きく減少したことを示唆している。これに対すて雇用者の減少を年齢別にとると15~24歳で38万人減に達し、この時期では企業が新規学卒雇用を抑えてむしろ中高年女子のパートタイム雇用に

移行したことを示している。

しかし74年秋以降は求人数がいちじるしい減少傾向に入り、たとえば74年9月の月間有効求人数131.4万人を頂点として75年7月は81.6万人に大きく縮小した。これに対して有効求職者数は同期間に110.6万→148.9万であり、したがって求人倍率の変化は73年の1.76から74年1.20、75年7月には0.55にまで低下した。これと対応して雇用保険受給者数も48年の月平均52.7万人、49年57.4万人と増加し、これを各年7月時点で比較すれば48年48.4万、49年52.3万に対して50年は88.6万に達した。

一般求人の大幅な減少に対して新規学卒者の需給バランスは、中卒・高卒者の供給減によって求人倍率はいぜんとして高い。75年3月の新規学卒求職者数は中卒者7.0万人、高卒者48.1万人で前年比それぞれ27.7%、8.2%の減少であるが、これに対して求人数は中卒者41.8万人、高卒者162.8万人で前年比はいずれも35.3%、21.1%の大幅の減少となった。このため求人倍率は74年と75年の比較で中卒者は6.65倍→5.94倍、高卒者は3.94倍→3.38倍と低下したが、しかし一般求人にみられる著しい求職超過に比べれば、新規学卒者の求人超過はいぜんとして高水準である。もし今後も低い経済成長率が続くとした場合には、このような中高年齢者を中心とする一般求人・求職バランスと新規学卒者のそれとの対照的なギャップも継続する可能性が強く、労働力需給としても社会保障面においても困難な課題となる。

人口移動についても同様の課題がある。さきに75年センサス結果から、70～75年における地域人口変動が人口再分布への可能性を含むことを指摘したが、実際、府県間人口移動のうち大都市地域外から大都市地域への移動数は70年の126.3万人を頂点として74年には98.7万人まで低下し、逆に大都市地域からそれ以外への移動数60～70年間に40.6万→87.0万と大きく増加した⁷⁾。その後も71～74年に92.5万、92.0万、98.5万、94.9万と増加傾向で推移はしたが、しかし74年不況期にはかなりの低下となった。一般に不況期には人口移動量が全体として縮小することがみられるが、もし今後低成長率を基調とする場合には、これまでの人口の再分散の傾向を弱める可能性があり、さきの労働力需給と同様にその変動に注目すべきであろう。

付表 1. 世界人口の推移

(単位 100万人)

年次	世界総数	先進地域	発展途上地
1800	978	248	730
1850	1,262	437	915
1900	1,950	573	1,077
1950	2,506	857	1,649
1960	2,986	976	2,010
1970	3,610	1,084	2,526
1980	4,373	1,181	3,192
1990	5,279	1,278	4,001
2000	6,253	1,361	4,893

付表 2. 世界人口の増加数および率

期 間	年平均増加数 (100万人)			年平均増加率 (%)		
	世界総数	先進地域	発展途上地	世界総数	先進地域	発展途上地
1750～1800	3.7	0.9	2.8	0.4	0.4	0.4
1800～1850	5.7	2.0	3.7	0.5	0.7	0.5
1850～1900	7.8	4.5	3.2	0.5	1.0	0.3
1900～1950	17.1	5.7	11.4	0.8	0.8	0.9
1950～2000	78.0	10.2	67.8	1.9	0.9	2.2
1950～1960	48.0	11.9	36.1	1.8	1.3	2.0
1960～1970	62.4	10.8	51.6	1.9	1.0	2.3
1970～1980	76.3	9.7	66.6	2.0	0.9	2.4
1980～1990	90.6	9.7	80.9	1.9	0.8	2.3
1990～2000	97.4	8.3	89.2	1.7	0.6	1.9

7) 人口問題審議会編「日本人人口の動向—静止人口をめざして」pp. 190～1.

付表3. 世界の地域別将来人口, 1970~2000年

地 域	人 口 (100万人)				年 平 均 増 加 率 (%)		
	1970	1980	1990	2000	1970~80	1980~90	1990~2000
世 界 総 数	3,160	4,373	5,279	6,253	2.0	1.9	1.7
先 進 地 域 計	1,084	1,181	1,278	1,361	0.9	0.8	0.6
西 ヨ 一 ロ ッ パ	184	156	164	171	0.6	0.5	0.4
北 ヨ 一 ロ ッ パ	80	84	87	91	0.4	0.4	0.4
南 ヨ 一 ロ ッ パ	128	137	147	156	0.7	0.7	0.6
東 ヨ 一 ロ ッ パ	103	110	116	122	0.6	0.5	0.5
ソ ビ エ ト 連 邦	243	268	294	315	1.0	0.9	0.7
日 本	104	118	126	133	1.2	0.7	0.5
北 温 帯	226	249	275	926	0.9	1.0	0.7
オーストラリア・ニュージーランド	36	42	47	52	1.4	1.3	1.0
	15	18	22	25	1.8	1.6	1.3
発 展 途 上 地 域 計	2,526	3,192	4,001	4,893	2.4	2.3	1.9
中 国	772	908	1,031	1,148	1.6	1.3	1.1
東 南 ア ジ ア	50	62	75	88	2.1	2.0	1.6
南 東 ア ジ ア	283	371	479	592	2.7	2.6	2.1
中 南 ア ジ ア	742	954	1,222	1,051	2.5	2.5	2.1
西 南 ア ジ ア	77	102	136	174	2.9	2.9	2.5
北 中 東 ア フ リ カ	86	113	150	192	2.8	2.9	2.5
西 中 東 ア フ リ カ	102	132	177	238	2.6	3.0	3.0
東 中 南 ア フ リ カ	100	132	178	240	2.8	3.0	3.0
中 南 東 ア フ リ カ	40	51	97	88	2.4	2.7	2.8
南 中 東 ア フ リ カ	24	32	42	56	2.8	2.8	2.7
熱 帯 南 ア メ リ カ	155	207	273	351	2.9	2.8	2.5
中 央 ア メ リ カ	67	93	118	173	3.2	3.2	3.0
カ リ ブ シ ア	25	30	37	45	1.9	2.1	2.0
メ ク シ コ	3	4	5	6	2.6	2.8	2.7
ミ ク ロ ネ シ ア ・ ポ リ ネ シ ア	1	2	2	2	2.6	2.4	2.0

資料: United Nations, World Population Conference, Bucharest, 19-30 August 1974, Recent Population Trends and Future Prospects, Item 7 of the Provisional Agenda (E/CONF.60/3) および the Population Division, Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects, 1970-2000, as Assessed in 1973, March 1975 (ESA/P/WP. 53).

1750年以来的の長期的な展望によれば、1750年に7.91億の世界人口は150年後の1900年には倍増に近い16.5億に達し、その間の年平均増加率は約0.5%であった。注目すべきことは、この増加を先進地域と発展途上地域に分けた場合に、先進地域が2.0億から5.7億へ年率約0.6%の増加であったのに対して、発展途上地域では5.9億から10.8億へ年率約0.4%の増加にとどまったことであろう。とくに1850~1900年の伸び率は1.0%と0.3%で大差があり、19世紀後半における先進資本主義諸国の発展を人口のうで明らかにしている。

これに対して、第2次大戦後は1950年の世界人口25.1億が1975年に40億、1990年には倍増して52.8億に達し、2000年には62.5億の予想である。この期間の伸び率は年1.7~2.0%に達するとともに、その年間増加数は4,800万から9,740万にまで及ぶ。こうした激しい人口増加の大部分が発展途上地域で起きていることも明らかであって、1970~2000年に先進地域は10.8億→13.6億、年間増加率0.9→0.6%であるのに対して、発展途上地域は25.3億→48.9億となって倍増に近く、伸び率も2.4→1.9%のレベルで大差がある。1990~2000年では9,740万増加のうち8,920万までが発展途上地域の増加分という状態であり、その結果、人口配分も1970年に30%対70%であったのが、2000年には21%対79%へとさらに地域偏在を強めることになる。

Bucharest → ルーメンニアの首都 (ブカレスト)
(bju:korest)

A Note on the Recent Population Problems of the World and Japan

Hidehiko HAMA

Influence of population changes on the economic and social situations should be discussed on a long-range and persistent observation. Particularly the conspicuous population changes which were raised after World War II both in the World and Japan would be required to investigate over one or two generations in relation to socio-economic conditions.

From this point of view, this paper deals with two basic problems, one is the significance of the 1974 World Population Conference at Bucharest including a reference to "Limits to Growth" by the MIT team and another is population redistribution problem in Japan as viewed from a densely inhabited society.

In the World Population Conference, the proposal to establish a common target for controlling fertility was substantially deleted in spite of the support by a large number of Western and Asian countries including Japan. The controversial points are:

(1) waste of resources is a problem of the industrialized countries, (2) developing countries are now planning to utilize their own resources, (3) solution of population problems need a new international economic order, (4) lowering of fertility should be connected with modernization of society, and (5) each country holds its own population policy.

With these opinions, it could be said the understanding of historically and internationally controlled relationships between developed and developing countries should always be fundamental to any discussions on one hand, and in spite of that the mutual cooperation on the global scale between developed and developing countries in every stage of development should be considered on the other hand.

As for population problems in Japan, though low fertility has been reached, relatively large national population as a whole in connection with high density is becoming serious from the viewpoints of extremely concentrated population to the metropolitan areas and confusion of land use in the narrow and limited flat land.

In very recent times, rural-urban migration as a whole is decreasing and particularly the main cities where local government is located are absorbing population. Moreover, young people who are growing in the metropolitan areas may hold a broad range of possibilities of their own to select their job and residence including local areas. In this point, we can expect a new stage of urbanization.

However, a great number of local cities, towns and villages have already lost a large proportion of young people, and in addition, the depression in 1974-75 may cut economic activities particularly in the local areas. Therefore, development planning for promoting population redistribution including dispersion of factories and universities should be adopted in connection with the new stage of urbanization.