

日本の人口と農業開発

総 括

黒田俊夫

Ⅰ 人口と人口政策

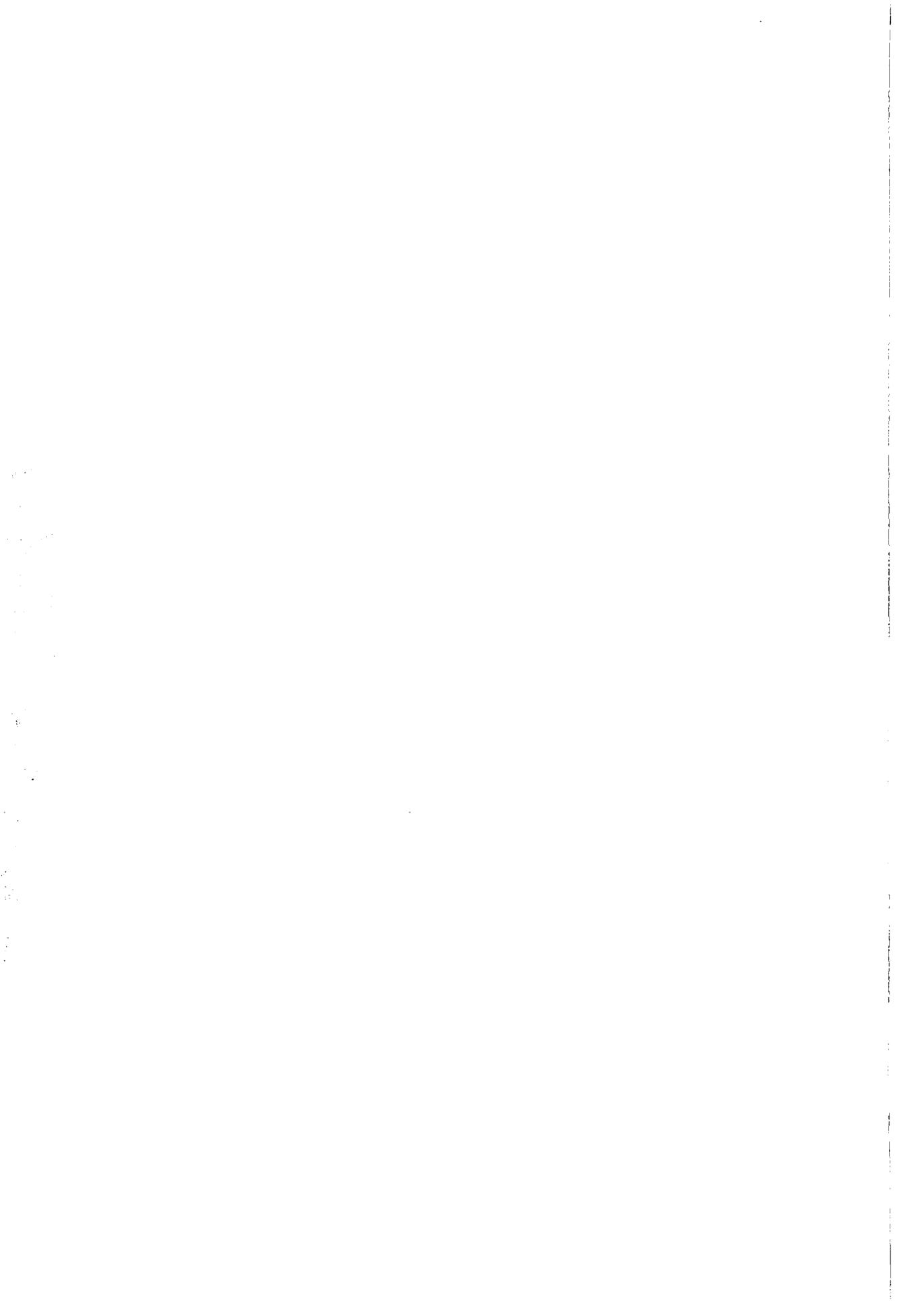
岡崎陽一

Ⅱ 近代日本農業発展と
現代アジア諸国への関連性

原 洋之介

1987年12月

(財) アジア人口・開発協会
(APDA)



日本の人口と農業開発

(財) アジア人口・開発協会
(APDA)

はじめに

第2次大戦後における日本の人口および経済の発展はまことにめざましいものであった。いずれも奇蹟とさえよばれたことがある。とくに、西欧文化圏外の日本における人口転換と高度経済成長の速度が西欧諸国の経験をさえ上回るものであっただけに、学問的にも幾多の重要な課題を提供してきた。

アジア、とくにアセアン諸国や東アジアの諸国は人口転換の過程においても、経済成長においても、世界の他の地域に見られない展開をみせており、そのことは先発国としての日本の経験に対する関心を著しく増大せしめることになった。日本の経験がアジアの開発途上国に適用できる教訓であるかどうかについては肯定、否定の対立する議論が続けられてきている。

経済の発展、社会の進歩、科学・技術の革新、そして人々の豊かなかつ健康な生活を実現することが近代化であるとするならば、どのような社会でも望ましい国家目標となるであろう。そのような近代化の過程は、現実には人口転換と産業転換の2つの次元であらわすことができよう。日本のこの分野における経験は、西欧文化圏外の地域における先駆的なものとして、とくに文化、地理、歴史に深い関連をもっているアジア・太平洋地域の転換に対して貢献することができるように思われる。

本書では、とくにこのような日本の経験のもつ意義を念頭において、人口および産業、とくに農業の分野における発展を、明治以降の近代化の100年の歴史の中で跡づける試みを行った。日本の経験がそのままアジアの国々に適用されないことは明らかであるとしても、日本の特徴をアジアの国々のそれと比較研究することによって、望ましい政策の選択に対しなんらかの指針ともなれば誠に幸いである。

本報告書の作成にあたり、特別の御協力をいただいた先生方に厚く御礼申し上げたい。

終わりに、本書制作事業に多大の御支援をいただいた（財）日本船舶振興会（笹川良一会長）ならびに国連人口活動基金（UNFPA、ナフィス・サディック事務局長）に深く感謝申し上げます。

昭和62年12月

財団法人 アジア人口・開発協会
理事長 田 中 龍 夫



目 次

はじめに	3
総括／人口転換と産業転換	7
第1章 人口と人口政策	17
1 日本人口の長期動向	19
(1) 明治時代の動向	19
(2) 大正・昭和戦前の動向	21
(3) 第2次大戦後の動向	22
2 日本の人口転換	26
(1) 日本の人口転換の概観	26
(2) 出生率低下について	28
(3) 死亡率低下について	30
3 人口構造の変化	31
(1) 年齢別人口構造の変化	32
(2) 労働力からみた産業構造の変化	33
4 人口政策	35
(1) 第2次大戦前	35
(2) 第2次大戦後	35
(3) 優生保護法	39
(4) 人口再配分政策	39
(5) 高齢化対策	40
(6) 日本の経験からみたアジア諸国への示唆	41
第2章 近代日本農業発展と現代アジア諸国への関連性	45
はじめに	47
1 近代日本の農業発展	49
(1) 戦前期の農業発展	50
(2) 戦後期の農業発展	55

2 農業政策の展開	58
(1) 明治期における農業政策	60
(2) 戦間期における農業政策の変質	62
(3) 戦後期における保護農政の成立と展開	65
3 近代日本の経験の現代アジア諸国への関連性	69

総括 人口転換と産業転換

——日本の経験とアジア——

日本大学人口研究所名誉所長

黒田俊夫

本書の目的：近代化100年の日本の経験とアジア

第2次世界大戦における敗戦国日本が、戦後わずか10年余の短期間に達成した人口転換は異例的な現象として世界の専門家の間に大きな学問上の波紋をまき起こした。1947年の出生率34.3（人口千人当たり）は10年後の1957年には17.2へと半減し、1947年の死亡率14.6は11年後の1958年には7.4へとこれも半減した。人口転換の最後の段階の近代的低出生率、低死亡率は、西欧文化圏以外の国にはみられなかった。またこのような猛スピードの低下の経験も西欧社会にはかつてなかった。人口の年増加率もたちまち1%の水準を割るにいたった。

他方において、戦争により壊滅した産業も、ほぼ人口転換過程に沿って回復、復興の過程にはいり、1950年代の後半には経済成長率は8.9%、1960年代の前半には10.3%、1960年代の後半には12.3%へと驚異的な高度経済成長を示すにいたった。

人口転換と経済成長のいずれも異例的といわれ、奇蹟とさえ呼ばれたが、このようなアジアの日本における経験は学問の分野においてのみならず、多くの開発途上国の専門家や政策担当者の関心の対象となった。それは、人口と経済の両分野において、それまで、西欧文化圏の国々においてしか実現されなかった現象が、しかもより顕著な度合において、アジアの日本において達成されたという事実である。このような日本の経験は、同じく西欧文化圏でないアジアの諸国に対してどのような関連をもっているのであろうか。いいかえれば、日本の経験は他のアジアの国々に適用されるものであるか、あるいはなんらかの教訓となりうるものであろうかという問題である。この課題は、今日まで日本においてのみならず、諸外国の専門家によって熱心に取り上げられてきた。しかし、必ずしも議論が尽されたとはいえないようである。東アジア、アセアン諸国をふくむアジア・太平洋地域が世界経済に占める役割が強調され、日本の分担すべき重要な任務の検討が要請されている今日、人口と経済の分野における日本の経験のアジア的関連性を考えるという私どものささやかな、そして地道な試みも決して無駄ではないと考えられる。

第1章では明治以降近代化過程における人口の長期的変化を、出生、死亡、増加をめぐる人口転換、そしてまた人口動態変動の結果としての人口構造の観点から、さらに人口政策についての分析が行なわれている。このような日本の経験を基礎としてアジア諸国との関連性を分析している（岡崎陽一担当）。

第2章では、経済の中でもとくに農業部門に焦点を当て、明治以降における農業、農業政

策の展開、役割の変化を産業全体の発展との関連の下に分析を行なっている。とくに、著者は、農業開発における成長と公平の同時的達成という観点から日本の経験を詳細に分析し、アジア諸国との差異を明らかにしていること、さらに日本の経験をアジア諸国の現状と比較するために資源賦存の類型化、農業開発の初期条件という歴史的要因、非農業部門の成長という農業開発のための環境要因という3つの要因を取り上げていることが注目される（原洋之介担当）。

以上の人口、農業についての日本の分析の基本的特徴は、近代化の初期から100年以上にわたる長期的なものであるということである。それはいいかえれば、多くの開発途上国が直面している今日の経済発展の初期的段階に対応する段階が、日本の発展過程にふくまれていることである。

人口転換の人口学的波及性

戦後日本の人口転換の完成は、西欧文化圏外における異例であり、奇蹟であるといった1960年代の解釈は、今日では一般的ではない。それは、すでに1950年代後半、少なくとも1960年代前半において、中国文化圏に属する小人口国あるいは地域で出生率の顕著な低下傾向が始まったからである。日本への返還前の琉球でいち早く出生率低下が始まり、1955年には出生率が30の水準を割った。台湾、シンガポール、香港、マレーシアでも1960年代に著しい出生率低下傾向が始まり、1960年代の中頃前後には30を割った（マレーシアを除く。韓国は1970年代後半に30を割る）。

筆者は、このような日本に始まった人口転換は西欧社会のみに限定されたものではなく、上述の如く波及性をもっており、このような現象を「人口学的波及効果」と呼んだ。¹⁾

ある現象、ある事件が波及性をもっているということは、それが繰り返されることを意味するが、そのことは異なった状況下においても類似した現象が生ずることを意味している。²⁾ 人口転換の日本の経験の特徴についてはすでに、Taeuberが1960年代に詳細に論じている。その趣旨は、広い意味では日本の人口転換の経験は、西欧の範疇に属するが、厳密にいうと西欧の経験の繰り返しではない。人口転換の開始時期、速度、到達した水準等において異なっているのみならず、その背景にある社会的、経済的あるいは文化的、歴史的、技術的諸要因も異なっている。歴史の単純な繰り返しでないことを強調しつつ、経済、社会ならびに政治形態の異なっている国々、あるいは文化を異にする地域において、人口転換の過程が始ま

っていることを指摘している。³⁾このことは、近代化の過程の中で、文化や社会経済制度を越えて、人口転換の達成が可能であることを明らかにしている。Taeuber の用語を使えば、人口転換の厳密な意味での replication はありえないが、近代化の中での人口転換の過程の replication は、どこでも、いつでも可能であるという普遍性があることを意味していると解釈することができよう。

非西欧文化圏の日本でいち早く達成された人口転換は、同じアジア文化圏内で波及効果をあらわし始めた。社会的、文化的類似性、歴史的、地理的關係の度合、交通・通信技術の発展による国際的交流關係の濃密性などが人口転換の波及の速度に強く影響をもたらすことになるであろう。琉球の出生率がいち早く日本の出生率低下に追随したことは、以上の諸關係の高い緊密度による人口学的波及効果が顕著であったことを示唆している。たんに琉球のみではない。中国文化圏地域といわれるシンガポール、香港、台湾、あるいは韓国、また中国系人口の多いマレーシア等において、著しい人口転換過程が進行しつつあることは周知の通りである。また、中国自体においても近年めざましい出生率低下が実現しており、中国周辺の文化圏地域の出生率低下を上回る傾向を示している。

人口転換の始動に対し、波及性が重要な契機をもっていると考えられるが、始まった人口転換の加速的展開には、個々の国の人口政策の強さ、あるいはまた経済成長や文化水準といった経済的、社会的条件が大きな影響力をもつことになる。たとえば、中国の出生率低下に対する組織的で徹底した教育、宣伝といった政府の行政施策の影響はきわめて大きい。

日本の人口転換の独自性

人口転換が近代化にともなう不可避的な、普遍性をもった現象であるとしても、日本の人口転換にはアジアにおける先駆的な経験としての特徴がみられる。日本の人口転換のアジア的意義あるいは教訓としての意義を考えると、このような独自性ないし、異なった背景的要因を明らかにしておくことが必要であると考える。

第1点は、人口増加率の差異である。日本人口の増加率は明治維新以降の近代化100年の歴史の中で変動をみせてきたが、平均してみると年率1%ぐらいである。開発途上国の発展段階に対応する明治時代の経済離陸準備時代と比較してみよう。かりに、離陸期を1880年から1900年頃までの20年間としてみると、⁴⁾この時期の人口増加率は年率0.8%から1.1%の水準にあったものと推計される。⁵⁾このような人口増加率はアジアの多くの開発途上国にみられ

る年率2%あるいは3%と比較すると著しく低いことが理解されよう。年率1%前後の人口増加率は西欧諸国の近代化の過程においてもみられたもので、この程度の人口増加率は経済発展に対してはむしろ好都合な条件であったといえよう。その意味では日本の経済離陸期の人口増加率は西欧型のものであった。しかし、開発途上国のこのような高水準の人口増加率は近代化を阻害する要因として広くみとめられるに至った。

近代化に有利であるか、ないしは近代化を阻害するかの判定を人口増加率について行なうことは理論的に困難な問題であるが、経済成長率と人口増加率との相対的な関係によって、経験的にある程度の判断をすることができる。館稔によって考案されたこの指標は、彼によって「人口学的弾力性係数」⁶⁾と呼ばれたが、これによって、日本の経済離陸期の係数を計算すると(経済成長率÷人口増加率、たとえば1889-1890年の経済成長率3.53を同期間の人口増加率0.85で割る)4.15という値が得られる。アセアン諸国では1970年代において高度の経済成長率と人口増加率の低下を示すに至ったが、1960年代ではなお経済成長率も一般に低くせいぜい年率5%、そして他方において人口増加率は年率3%といった高水準であった。経済成長率を6%だとしても、これを人口増加率3%で除した人口学的弾力性係数は2にすぎない。日本の経済離陸期の半分以下である。日本の経験から、人口学的弾力性係数4がほぼ望ましいものと仮定するならば、2という係数は低すぎるといえよう。この係数を高めるためには、(1)人口増加率を低下させる、(2)経済成長率を高める、(3)人口増加率の低下と経済成長率の増大の両分野で平行して同時に推進するという3つの方法がある。対策論としてはきわめて単純ではあるが、この係数はその国の人口と経済との関係がどのような不利な、不都合な状態にあるかを経験的にある程度示すものとして興味深い。しかし、いずれにしても、経済離陸期にあった日本の人口の増加率、そしてまた経済成長との関係においても有利な水準にあったこと、いいかえれば開発途上国と比較して重要な差異があったことを示している。

第2点は人口転換における出生率の低下の特徴である。今日の開発途上国、とくに東アジアやアセアン諸国ではすべて強力な出生力抑制という政府の政策が採用されているのに対し、日本の戦後の出生率激増の時期には、少なくとも人口増加を緩和するための出生力抑制という政府の政策はなかったといってよい。敗戦の結果としての大量人口の引揚げ、動員解除による結婚と出生のブームに対する国民の生活防衛としての強い出生抑制行動、家族計画遂行のために必要な知識水準の高さに加えて民間マスコミの家族計画知識の宣伝活動、そして政府による母子保健対策としての家族計画普及のための行政指導といった要因をあげることができよう。高度経済成長による生活水準の上昇は、より積極的な小家族制の価値観を助長した。高い生活水準自体の維持、子供に対し高い教育機会を与えたいという強い期待は、少子

傾向を支持する要因であった。

いいかえれば、日本人口の出生率低下は政府の明白な政策の実施によるものではなく、戦後の異常な窮迫状態といった要因を背景としながら、国民の自発的な出生力抑制の意識にもとづく行動によるものであった。その意味では、今日の開発途上国の政府の政策プログラムを中心とする出生力抑制とは根本的に異なっており、むしろかつての西欧諸国のそれに類似するものであるといえよう。

以上の如く、人口増加率の水準や出生力抑制の国の政策の不在といった点において、日本の経験は、多くのアジア諸国と著しく異なっていることに留意すべきである。そのことは同時に、西欧文化とは異なった日本での人口転換の達成が、また状況の異なったアジアの開発途上国での人口転換の達成の可能性をも示唆している。そのことはすでに次に述べる如くアジア諸国、とくに東アジアやアセアン諸国において立証されつつある。

アジア・太平洋地域の人口転換の展開と日本の牽引車的役割

日本の人口転換の波及効果は著しい。文化、歴史、地理的環境において日本と密接な関係にあるアジア・太平洋地域の諸国における人口転換はまことにめざましい。しかし、その人口転換の過程は決して一様ではなく、それぞれ異なった人口転換の段階にあることが注目される。出生率、自然増加率（出生率と死亡率の差）および合計特殊出生率の3つの指標の最新の数字によって、各国の人口転換の異なった段階にある状況を示すと表1のとおりである。⁷⁾

ここでは出生率の低い国から高い国へと序列にしたがって示してある。自然増加率の序列もほとんど出生率の序列に規則的に従っている。それは死亡率の格差が小さいことを示している。合計特殊出生率も、出生率の序列とほとんど変わっていない。

この単純な人口動態統計から、アジア・太平洋地域諸国の人口転換が日本を筆頭としてそれぞれ異なった段階にあって展開しつつあることを示している。

以上の国々の人口転換の段階区分を行なってみると表2のとおりになる。⁸⁾

以上のアジア・太平洋地域には、人口転換の完了した日本を初めとしてあらゆる段階の国々が併存している。アジアの日本において達成された先駆的人口転換が、歴史的、地理的、文化的に深い関係をもっている地域に急速に波及していることは明らかである。ここで注目すべき点は、人口転換の段階の差異である。このことは次の2点を示唆している。第1は人口転換の度合と経済成長の関係である。香港、シンガポールの高度経済成長と所得水準は先進

表1 アジア・アジア太平洋地域の人口転換の段階 (1986)

国名	出生率	自然増加率	合計特殊出生率
日本	11.4	5.2	1.76
香港	14.0	9.4	1.5
シンガポール	15.9	10.9	1.6
台湾	17.6	12.5	2.0 (?)
中国	18.6	12.0	2.2
韓国	21.8	15.5	2.1
タイ	25.3	17.9	3.0
インドネシア	29.8	18.1	3.7
マレーシア	30.6	24.9	3.8
フィリピン	33.8	25.6	4.5

資料：“1986 ESCAP Population Data Sheet”，ただし台湾は Annual Report, July 1985-June 1986 (Taiwan Provincial Institute of Family Planning, 1987. 日本は厚生省「人口動態統計」。
台湾の合計特殊出生率は筆者の推測。

表2 アジア・太平洋地域の人口転換段階別区分

グループ区分	段階の特徴	人口指標
第1グループ (日本)	人口転換完了	出生率11, 自然増加率(0.5%), 人口再生産は置換水準以下
第2グループ (香港, シンガポール)	人口転換ほぼ完了	出生率15前後, 自然増加率1%前後, 人口再生産は置換水準以下
第3グループ (台湾, 中国, 韓国)	人口転換の最終段階	出生率20前後, 自然増加率1.2-1.5%, 人口再生産はほぼ置換水準
第4グループ (タイ, インドネシア, マレーシア, フィリピン)	人口転換の初・中期段階 先発グループ: タイ, インドネシア 後発グループ: マレーシア, フィリピン	出生率25以上, 自然増加率1.8-2.6%, 人口再生産 (TFR) は3ないし4

資料：表1により作製

国に接近しており、韓国、台湾の経済成長もめざましい。人口転換と経済成長との間には密接な相互関係がみられる。第2点は異なった人口転換の段階の併存は、相互に経験を交換し、転換を促進する利点をもっていることである。経済発展の段階の差異も同じようなメカニズムの有利性をもっているように思われる。

そのような意味において、日本の人口転換と経済成長の経験は、異なった状況下にあるアジア・太平洋地域の諸国のそれぞれの特長性の中に取り入れられる余地は十分にあると思われる。今までは、この日本の経験は目に見えないいわば波及というメカニズムの中で貢献してきたが、さらに目に見えるメカニズム、いかにすれば相互の徹底した自覚した共同研究を通じての貢献へと高めていく必要があろう。

第2章の著者原は、日本の専門家によるアジア諸国についての十分な理解の下に、日本の経験をこれらの国の専門家に伝達することの意義を強調し、第1章の著者岡崎が、人口転換の後発国ほど転換の局面の経過が急速であることから、日本の経験から割り出した早期の対策の立案の必要性を指摘している点については筆者も賛成である。

近代化が望ましいものであり、政策目標とされている限りにおいて、科学技術の進歩の中で死亡率は急速に低下し、今日の開発途上国にみられたような出生率低下のおくれによる人口動態の不均衡、そして人口激増が生ずる。しかし、究極において出生率低下による人口動態の均衡が、人口集団、そして人類の生存にとっての生物学的条件である。歴史的にみると人口動態の均衡化が自然的条件であれ、人為的条件であれ、達成されてきた。出生と死亡の均衡が、人間生存の生物学的条件であるとすれば、人口転換過程は異なった状況下において異なった特徴をもって繰り返されると考えられる。日本の人口転換は、西欧の経験が日本的土壌で特色づけられ、さらにアジアの土壌に受けつがれる掛け橋である。

引用文献

- 1) 黒田俊夫：日本人口の分析，日本統計協会編集 統計新書6，一粒社，昭和43年，pp.26-33.
- 2) 堺屋太一：歴史からの発想——停滞と拘束からいかに脱するか——，プレジデント社，昭和58年（新潮文庫，昭和61年）。歴史は繰り返すかについての2つの史観について説明は分かりやすく、歴史の持っている意義についての解釈は興味深い。
- 3) Taeuber, Irene, B., のいくつかの論文があるが、とくに"Demographic Modernization: Continuities and Transitions", *Demography*, 1966, Vol.3, No 1, pp.90-108.
- 4) 南亮進：日本の経済発展，東洋経済新報社，昭和56年，p.7.
- 5) 岡崎陽一：本書の第1章人口と人口政策，および前出南亮進 p.32.
- 6) 館稔：人口問題の知識，日経文庫133，日本経済新聞社，昭和44年，p.113. 館は，1870年から1890年までの年平均人口増加率を0.53%とし，当時の経済成長率を4%前後として，人口学的弾力

性係数は7.5であったとしている（館，同書pp.98-99）

7) 黒田俊夫：アジア・太平洋地域の人口次元と日本，*IDC Forum*, No 4 (1987.3), p.34.

8) 黒田俊夫，前出（7），p.36.

なお，この人口転換の度合を，出生率（TFRを使用），死亡率（出生時平均余命を使用），都市化率等を使用し，一定の方程式にしたがって計測する方法がある。それによると人口転換指数が日本は1.00，香港0.98，シンガポール0.95，台湾0.85，韓国0.80，中国0.73，マレーシア0.60，タイ0.57，フィリピン0.55，インドネシア0.43となっている（Lee-Jay Cho and Janis Y. Togashi: *Industrial Transition and Demographic Dynamics of the Asia-Pacific Region*, 1984, p.50. 日本大学経済学部80周年記念国際シンポジウム英文報告書，pp.41-55.

第1章 人口と人口政策

日本大学法学部教授

岡崎 陽一

1. The first part of the document is a list of names and titles, including "The Hon. Mr. Justice" and "The Hon. Mr. Justice".

2. The second part of the document is a list of names and titles, including "The Hon. Mr. Justice" and "The Hon. Mr. Justice".

3. The third part of the document is a list of names and titles, including "The Hon. Mr. Justice" and "The Hon. Mr. Justice".

1 日本人口の長期動向

日本の人口が1868年の明治維新以降現在に至るまでのおよそ1世紀間にどのように変化し、どのような問題を提起したかを説明するのが本稿の課題である。いうまでもなく、人口の動向は経済社会の発展と不可分な関係にあり、この関係を無視して人口の動向を説明することはできない。とりわけ、人口にとって食糧の供給を担当した農業の発展との関係は重要である。しかし、本稿では、主として人口の動きに焦点を当てながら明治以降の動向を説明することとし、経済社会との関係については、必要に応じて触れるにとどめたい。

およそ1世紀にわたる考察の全期間は、これを大別すれば、明治時代、大正・昭和戦前期、そして第2次大戦後の3つに分けることができる。

(1) 明治時代の動向

明治政府は明治4年に「戸籍の法」を公布し、これに基づいて明治5年1月29日（太陽暦の3月8日）を期して現在の人員を検査し戸籍を編成すること、そしてこれを集計することによって全国の「戸籍表」を調製することとした。これは明治初期における最初の人口静態調査というものであるが、それ以後については戸籍は出生・死亡等の異動事象の発生についての届出により訂正され、この方法で毎年の全国の戸籍表が作成された。その後、戸籍法が改正され、戸籍事務が内務省から司法省に移管され、さらに人口統計の事務が内閣統計局の所管となるなどの変更があったが、人口静態統計が実査によって作成されるのではなく、戸籍簿上の「公簿人口」として作成されたという点では変わりがなかった。

わが国で最初の人口調査（Population Census）が国勢調査として実施されたのは大正9年（1920年）のことであり、これ以後、人口静態統計は実査による悉皆調査として正確なものが把握されることになった。その大正9年の国勢調査は我が国の人口が55,963,000人であることを明らかにした。他方、明治5年の戸籍調査を出発点として、その後の出生・死亡その他の変動を加除して積み上げてきた本籍人口は、大正8年（1919年）末で5,723万人となっており、本来なら大正9年10月1日の国勢調査人口を下まわるべきであるにもかかわらず、反対に約130万人上まわるという結果になった。これは、本籍人口には死亡・脱籍等の届もれがあり、それらが虚数として含まれていたことを物語っている。

われわれは、日本の近代化の全過程における人口の動きを正確に把握する必要があるが、

不幸にして、国勢調査の実施が遅れたこと、また明治初期以降に作成された本籍人口に誤差が累積していることのために正確な統計を入手し得ない状況にあった。しかし、昭和5年に内閣統計局は、国勢調査に接続する人口を明治5年にさかのぼって推計し、『明治5年以降我が国の人口』として発表した。この推計は、戸籍編成時に人員検査によって把握された明治5年の本籍人口と、大正9年および14年の国勢調査による人口の両端から出発して、各年の出生・死亡、就籍・除籍等の異動数を前年人口に加減することによって、中間にある各年の人口を明治5年からは順次に、また大正9年からは逆にさかのぼって計算し、明治32年における双方の人口数の食い違いを補間補正して連続させるという方法で推計したものである。

表1に示されている人口の明治5年から大正9年までの人口は、上述のようにして推計されたものである。これによって明治時代の人口の動向をみると、明治5年に34,806,000人であったものが、25年には4,000万人を超え、45年には50,577,000人となっている。この間に実数で1,577万人、割合で45%の増加がみられた。

明治時代には、けっきょく、わが国の人口は順調に増加していたのであり、これは明治時代に先立つ260年間の江戸時代において、とくにその後半期において人口がほとんど増加していなかったのと比べて、きわだった特徴であるといえる。江戸時代後半期の人口停滞については、歴史家の間で異論のある点であるが、明治時代の順調な人口増加がこの時代における経済社会の発展と呼応したものであることは明らかである。その意味で、これは近代的人口増加と呼ぶにふさわしいものであった。

しかし、表1を注意深くみると、明治時代の

表1 明治以降日本人口の推移

年次	人口 (1,000人)	増加率 (年率%)
明治5年	34,806	0.6
10	35,870	0.8
15	37,259	0.8
20	38,703	0.9
25	40,508	0.9
30	42,400	1.2
35	44,964	1.1
40	47,416	1.3
45	50,577	1.1
大正5	53,496	0.7
9	55,473	—
9	55,963	1.3
14	59,737	1.5
昭和5	64,450	1.4
10	69,254	0.8
15	71,933	0.6
20	72,147	2.9
25	83,200	1.4
30	89,276	0.9
35	93,419	1.0
40	98,275	1.1
45	103,720	1.5
50	111,940	0.9
55	117,060	0.7
60	121,049	—

資料：内閣統計局「明治5年以降我国の人口」および「国勢調査」

前半期、すなわち10年代および20年代には人口増加率が年率1%以下であり、比較的緩慢であったことに気付くであろう。近代化の初期、すなわちいわゆる「離陸前」の段階において、わが国の人口増加は1%以下の低率であったわけで、これを現在の開発途上国における年率2~3%という激しい人口増加と比べたとき、その違いをはっきりと認めることができる。

コール (Coale, A. J.) とフーバー (Hoover, E. M.) は『低所得国における人口増加と経済発展；インドの将来に関する事例研究』 (*Population growth and economic development in low-income countries ; a case study of India's prospects, 1958.*) において、近代的発展の初期における人口増加の高低が開発の成否に対していかに大きい影響をおよぼすかを人口経済モデルによって証明したが、日本の経験は欧米先進諸国とともに、緩慢な人口増加が経済社会開発にとって有利な条件であったことの例証であったとみられる。

日本の人口増加率が年率1%を越えるようになったのは、産業革命が達成された明治30年頃からであったことも表1に示されている。

(2) 大正・昭和戦前の動向

明治時代は、政府の強力な支援のもとに、政治、経済、社会の各方面に近代国家にふさわしい諸制度がとり入れられ、殖産興業・富国強兵の政策が推進された。その成果はしだいにあがり、人口扶養力が高まった結果として人口は増加し、また反対に人口増加は労働力供給ならびに国内市場の拡大の面で経済発展を助長する働きをもった。このような状況のもとにおいて、明治時代にはとくに人口問題が頭をもたげることにはなかった。

しかし、日本経済が高度な発展段階に達した明治末期から大正時代に入るところには、しだいに経済内部において問題の発生をみるようになった。他方、人口は明治末年に5,000万人を越え、大正9年に行われた最初の国勢調査の結果、わが国の人口は5,596万人に達していることが明らかになった。それより前、大正7年には有名な米騒動が起った。米騒動は米の不足ではなく、投機による米価の高騰が原因となって起ったのであった。しかし、これをきっかけとして人口問題は朝野の関心のまとなり始めた。

また大正末期から昭和初期にかけて学界で人口論争が盛んになり、このことが人口問題について世論をかきたてる役割を果たした。これは日本の人口問題についてマルサスの立場とマルクスの立場から行われた論争であって、それだけに活気をおびたものであった。

このような状況の中で政府としても対策を講じないわけにはいかず、とりあえず昭和2年に「人口食糧問題調査会」を設置し、人口問題について次のような諮問を行った。

「わが国の人口は累年増加し、その密度は益々高からんとする趨勢にあり、およそ人口の

増加は国力の増進に資し国家隆興の基調をなす所以なりといえども、国土狭少にして天然資源にとぼしく、しかも産業経済の発達いまだ不十分なる我国にありては人口稠密の度を加うるにしたがい、労働の需給均衡を失し、国民生活の不安を招来するのおそれあり、かくの如き状勢に鑑み我国人口の増加に対する根本方策を樹立することは、刻下喫緊の要務なりと認む、よってここに本案を提出し、これに対する意見を求む。」

このような趣旨の諮問を受けて同調査会は審議を行い、昭和5年に答申をまとめたが、いまここに人口部の答申の中からその項目だけを抜き出してみると、次の8項目にわたっている。(1)内外移住方策、(2)労働の需給調節に関する方策、(3)内地以外諸地方における人口対策、(4)人口統制に関する諸方策、(5)生産力増進に関する方策、(6)分配及消費に関する方策、(7)人口問題に関する常設調査機関設置に関する件、(8)社会省設置に関する件。

この答申は当時の人口動向と人口問題を総合的にとらえ、産業振興、内外移住、人口統制、調査研究と幅広い分野にわたって意見を述べている点に特徴がみられる。

こうして朝野をあげて人口問題に取り組むなかで、事態はしだいに深刻化し、昭和4年(1929年)ニューヨークで株式の大暴落がおこり、これをきっかけとして世界的な不況が始まった。その影響はわが国においても大きく、中小零細企業および農村の受けた打撃は深刻であり、人口圧力の重さを感じさせるものがあった。

当時、アメリカの人口学者ワーレン・トムソン(Thompson, W.S.)は『世界人口の危険地点』(*Danger Spots in World Population*, 1929)を公刊し、世界の中で、西太平洋地域、印度洋地域、中欧地域の3地域において人口と資源のバランスがくずれており、そのために戦争誘発の危険があることを指摘した。人口学者トムソンは人口問題の観点から日本が戦争をおこす危険を予言したのであったが、不幸にしてその予言は的中した。

(3) 第2次大戦後の動向

第2次大戦が終わると、日本は2つの原因によって人口の激増に見舞われた。ひとつは海外からの軍人・軍属ならびに民間人の引揚げであり、もうひとつはベビー・ブームによる人口の自然増加であった。それぞれ500万人ほどの増加であり、その結果、昭和20年から25年までの5年間に合計1,000万人にのぼる人口増加となった。他方、戦争による経済力の破壊は甚大であり、国民生活は著しく窮乏した。そんな中で、人口圧力の深刻さは誰の目にも明らかであった。この経験はすべての国民に人口問題の重要性をあらためて理解させることとなり、その後の出生率の低下の基本的原因となったものと思われる。

戦後、日本人口は大きく変化したが、その中でも出生率の急低下はとくに注目に値するも

のであった。その原因としていくつかの要因を指摘することができるが、基本的には、上述のような敗戦直後の人口の重圧と生活の窮乏の経験が大きな役割を果たしているにちがいない。

幸いにも日本経済は順調に復興し、戦後約10年、昭和30年には戦前水準を回復し、新たな発展の段階に入ることができた。国民生活は向上し、しだいに人口圧力の重圧はやわらいでいった。しかし、人口は依然として増加していたし、とくに問題視されていたのは労働力人口の増加と雇用問題であった。もちろん戦前のような深刻な雇用問題ではなかったが、農業部門および中小零細企業に滞留する潜在失業者が問題視されていた。

戦後、厚生省に設置されて人口問題と人口政策に関する審議を行っていた人口問題審議会は、昭和29年に「人口の量的調整に関する決議」、30年に「人口収容力に関する決議」、33年に「潜在失業対策に関する決議」を厚生大臣に対して提出しており、これによって当時の人口問題の性格を知ることができる。

戦後人口問題の性格が変化し、始めたのは、昭和30年代中頃以降に高度経済成長が軌道にのり出してからである。年々10%以上の経済成長が持続したことは、人口問題の性格を大いに変化させた。経済成長は多量の生産要素の投入を必要としたから、当然、労働力に対する需要も著しく増加した。多くの成長産業は既成工業地帯に立地していたから、農村から都市への人口移動が起った。「住民基本台帳人口移動報告年報」によると、表2

表2 人口の地域移動

年次	移動数 (1,000人)	移動率 (%)	3大都市圏の流入超 (1,000人)
昭和30年	5,141	5.80	353
35	5,653	6.09	594
40	7,381	7.56	481
45	8,273	8.02	393
50	7,544	6.78	11
55	7,067	6.07	-6
60	6,482	5.39	102

資料：「住民基本台帳人口移動報告年報」

注：3大都市圏は東京圏（東京、神奈川、埼玉、千葉）、阪神圏（大阪、京都、兵庫）、中京圏（愛知、三重、岐阜）の合計

に示されているように、昭和30年代に5.8%であった人口移動率は35年に6.1%、40年に7.6%、45年に8.0%と高まった。その中でとくに注目すべきは東京圏（東京、神奈川、埼玉、千葉）、阪神圏（大阪、京都、兵庫）、中京圏（愛知、三重、岐阜）の3大都市圏への流入数が著しく大きかったことである。その流入超過数は昭和30年に353,000人、35年に594,000人、40年に481,000人、45年に393,000人という大きさであった。

こうして急速な経済成長は、人口の大都市への集中を引き起こし、過密問題を発生させ、他方、大量の若年人口の流出をみた農村地域では過疎問題が起った。その結果として生じた地域格差の是正のために、地域開発の必要が論じられることになった。こうした事情を反映して、人口問題審議会でも、「人口資質向上対策に関する決議」(昭和37年)、「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の意見」(昭和38年)といった決議や意見が出された。このことは、戦後のこの時期になって、戦前以来の量的人口問題がしだいに質的人口問題に転換したことを物語っている。

日本人口の増加率は、表1に示されているように昭和30年以降も年率1%程度の増加が続いていた。出生率は低下したものの、死亡率の低下も著しく、その結果、自然増加率はそれほど下がらなかったし、また昭和47年に人口およそ100万人の沖縄が復帰したことが45～50年間の増加率を1.5%に高めたこともあった。しかし、昭和50年代に入ると増加率は低下してきた。これは、出生率の低下がこのころからしだいに大幅になってきたことによるものである。

他方、戦後における人口動態の少産少死への定着の影響は、徐々に年齢構成のうえにあらわれ始めた。大正9年に最初の国勢調査が実施されて以来の毎回の結果をみると、表3のよ

うに、昭和30年まで年齢構成はほとんど変わってはず、たとえば65歳以上の高齢者の割合は5%前後の水準を保っていた。しかし昭和30年以降、この割合はしだいに高まって45年に7.1%、55年に9.1%、60年には10.3%に達している。出生率と死亡率の低下が人口高齢化を伴うことは、理論的にも経験的にも明らかであるが、日本人口の高齢化は昭和30年頃から始まり、40年代中頃から本格化したことが認められる。

そして、そのころから高齢化問題が人々の注意をひくようにな

った。ちょうど高度成長も一段落つき、人々の関心は福祉の充実に向かいつつあったし、

表3 日本人口の年齢構成

年次	総人口	(%)		
		0～14歳	15～64歳	65歳以上
大正 9年	100.0	36.5	58.3	5.3
14	100.0	36.7	58.2	5.1
昭和 5	100.0	36.6	58.7	4.8
10	100.0	36.9	58.5	4.7
15	100.0	36.1	59.2	4.7
25	100.0	35.4	59.6	4.9
30	100.0	33.4	61.2	5.3
35	100.0	30.2	64.1	5.7
40	100.0	25.7	68.0	6.3
45	100.0	24.0	68.9	7.1
50	100.0	24.3	67.7	7.9
55	100.0	23.5	67.3	9.1
60	100.0	21.5	68.2	10.3

資料：「国勢調査」

経済成長の成果を高齢者の福祉に投じる余裕が出て来たのがその原因であったと思われる。昭和48年は「福祉元年」と宣言されたことにそのあらわれをみることができる。しかし、その年の暮れ近くにいわゆる「石油ショック」が起り、そのあおりで経済の前途は一転して悲観的になった。現在からみれば、石油ショックの影響は弾力的な経済運営によって緩和することができたのであったが、しかし、その中で福祉施策についても財政上の困難な見通しをぬぐい去ることはできなかった。

それにもかかわらず、死亡率の予想外に順調な低下と出生率の低下により、人口高齢化の将来はますます厳しい見通しとなった。そして増大する高齢者のための生活、医療、福祉の各方面における支出の増大は避けられない見通しとなってきた。昭和61年12月に厚生省人口問題研究所が発表した将来推計人口によると（表4）、65歳以上の高齢者は昭和60年に1,247

表4 日本人口の将来予測

(1,000人, %)

年次	総数	0～14歳	15～64歳	65歳以上	0～14歳	15～64歳	65歳以上
昭和60年	121,049	26,042	82,534	12,472	21.5	68.2	10.3
65	124,225	23,132	86,274	14,819	18.6	69.4	11.9
70	127,565	22,387	87,168	18,009	17.5	68.3	14.1
75	131,192	23,591	86,263	21,338	18.0	65.8	16.3
80	134,247	25,164	84,888	24,195	18.7	63.2	18.0
85	135,823	25,301	83,418	27,104	18.6	61.4	20.0
90	135,938	23,876	81,419	30,643	17.6	59.9	22.5
95	135,304	22,327	81,097	31,880	16.5	59.9	23.6
100	134,642	22,075	81,102	31,465	16.4	60.2	23.4
125	128,681	21,967	76,433	30,281	17.1	59.4	23.5
150	124,890	22,466	73,739	28,685	18.0	59.0	23.0
160	124,066	22,277	74,473	27,316	18.0	60.0	22.0

資料：厚生省人口問題研究所「日本の将来推計人口」昭和61年12月、中位推計

万人であるが、75年に2,134万人、90年に3,064万人、100年に3,147万人と増加し、総人口に占める割合も昭和60年に10.3%であったのが75年に16.3%、90年に22.5%、100年には23.4%に高まるであろう。

日本の人口の高齢化は西欧諸国と比べると遅れてスタートしたのであるが、その速度は数倍速いものがあり、今世紀末には現在の西欧諸国なみの高齢化に到達するが、来世紀に入っ

て20%をはるかに越える超高齢化が実現することは、いまのところ前例のない事実である。わが国の人口高齢化が西欧の現状なみの水準に止まるといふのであれば、西欧の先例にならって対策を急げばよいということになるが、しかし、それ以上の高齢化を急速にむかえるという予測を前にして、問題の重要性を痛感せざるをえない実情にある。

2 日本の人口転換

どの国でも近代的発展が進むにつれて人口動態、すなわち出生率と死亡率の変化が起こり、多産多死から少産少死への転換がみられる。この動きはこれまでの先進諸国の経験において一定の型がみとめられるので、これをデモグラフィック・トランジション（人口転換）という概念では把握する。本節では、まず日本の人口転換について概観し、日本の特徴を説明する。

(1) 日本の人口転換の概観

わが国の人口動態統計の歴史はかなり古く、明治4年に公布された「戸籍の法」にもとづき身分登録制度に始まるが、戸籍法が明治32年に改正される以前の統計には種々の問題があることが知られている。たとえば、明治初年以降の出生率および死亡率はかなり顕著に上昇傾向を示しており、この点は西欧諸国でみられた人口転換とまったく異なる動きであるとして、戦前にすでに専門家間で疑問が抱かれ、これは身分登録が時代の進むにつれて改善され申告漏れが少なくなったことを反映するものであるとの意見が述べられ、さらに当時の出生率と死亡率の水準を推計する試みも発表されていた。戦後になって人口分析の方法ならば人口統計が整備され、ふたたび明治時代の人口推計を行う作業が試みられるようになった。

詳細は抜きにして、筆者が最近行った推計によると、明治初年以降大正7年に至る全過程の人口転換は表5に示されているようになっている。これをみると、明治時代の出生率は若干の起伏はあったにせよ、大勢として高い水準を維持しており、他方、死亡率は緩やかに低下していたことがわかる。これは西欧諸国でみられた人口転換と一致するものである。

わが国の出生率は、通常、大正9年ごろから低下し始めたとされているが、表5によるとそれよりやや早く、明治末期をピークとして、それ以降に下がり始めている。しかし、第2次大戦前には農村地域の人口が多かったこと、また産児制限が一般に普及していなかったことにより、出生率の水準はまだ高いままであった。

出生率は戦前の昭和15年に30‰を割るところまで下がったが、出生奨励策の効果でいったん回復したのち、戦争中は壮年男子の不在ならびに国民生活の混乱のために低下した。ある推計によると、昭和19年は29.2‰、20年は23.2‰、21年は25.3‰まで下がっていたことになる。

死亡率は明治時代から継続的に低下していたが、戦争中は昭和19年が17.4‰、20年が29.2‰、21年が17.6‰と推計されている。

戦後は昭和22～24年にベビー・ブームが起って一時的に高い出生率となったが、その後は急低下し、昭和30年代、40年代は低水準に安定した状態が続いていた。しかし、50年代に入ってふたたび低下傾向が始まり、現在もそれが続いている。死亡率は戦後順調に低下し、現在は先進諸国と比較しても1、2位を競う低水準になっている。

現在わが国の出生率と死亡率はすでに少産少死の状態に近づいているが、年齢構成がまだ若いために、表5のように普通（Crude）出生率、死亡率でみるかぎりまだ若干のギャップがあり、人口増加率は低いながらプラスになっている。しかし、安定人口動態率で見ると昭和30年ごろから完全な少産少死となり、真の増加率はゼロの状態にある。

以上のように、日本の人口が明治初年から現在に至る100年余の期間に経験した動向は、西欧諸国の人口転換の型と一致したものであるとすることができる。それゆえに、人口転換の初期の段階において多産多死であり、そのために人口増加率は比較的低かったことが注目され、また明治時代末期から大正・昭和時代にかけてに増加率が高まってきたのは、経済社会の発展による人口扶養力の拡大に呼応したものであった。

日本の人口転換の特色としては、出生率が第2次大戦後に急低下した局面が注目され、そ

表5 明治初年以降の出生率と死亡率

期 間	出 生 率 (‰)	死 亡 率 (‰)
明治1～6年	30.3	27.2
6～11	34.7	27.7
11～16	34.9	27.2
16～21	32.5	25.9
21～26	32.2	25.1
26～31	33.1	24.6
31～36	36.0	24.4
36～41	35.0	23.4
41～大正2	37.0	22.6
2～7	35.4	21.3
大正9	36.2	25.4
昭和5	32.4	18.2
15	29.4	16.5
25	28.1	10.9
30	19.4	7.8
35	17.2	7.6
40	18.6	7.1
45	18.8	6.9
50	17.1	6.3
55	13.6	6.2
60	11.9	6.3

資料：明治1～6年から大正2～7年まで岡崎推計、大正9年以降人口動態統計

のために人口転換が全体として比較的短期間に終了したことを指摘することができる。出生率だけでなく、死亡率もまた戦後の低下が速かったので、この点について改めて説明する必要がある。

(2) 出生率低下について

昭和22～24年の3ケ年はベビー・ブームの時期であり、年間出生数が260万～270万人の多数にのぼり、普通出生率も33～34%という戦前の高さになった。この理由は戦争中から繰りのべられた結婚の殺到とまた出産についても繰りのべられたもの、ならびに結婚ブームに付随して起ったものが集中したことに見出すことができる。しかし、細かく計算してみると、ベビー・ブーム期の出生総数はたんに戦争中の減少分を埋めあわせただけではなく、国民生活が窮乏の極にあったなかで計画外に生まれたものも含まれていたことがわかる。その裏面では、当時非合法であった人工妊娠中絶が相当多数行われたといううわさがあり、この事実がかえって昭和24年の「優生保護法」によって中絶を一定の枠内で合法化する動きを誘発したのであった。

戦争直後の厳しい生活状況と、ベビー・ブームと海外からの引揚げによる人口の激増は一般国民の意識の中に過剰人口の重みを実感させ、そのことによって出生抑制の強い動機を植えつけたものと考えられる。それゆえに、わが国ではベビー・ブームはわずか3年で終焉し、昭和20年代末から30年代初めにかけて異常に速い出生の減退が生じたのである。出生低下が一段落した昭和32年の出生数は157万人と、ベビー・ブーム期と比較して100万人も減っており、普通出生率も17.2%と半分以下に低下している。

昭和30年以降、経済は回復し、さらに高度成長をとげ、国民の生活水準は戦前とは比較にならないほど高まったが、しかし、出生率は低い水準に止まったまま推移した。

本来、このような経済的繁栄の中では出生率の上昇がみられても不思議ではなく、事実、ヨーロッパ諸国、アメリカ、オーストラリアなどでは第2次大戦後異常なベビー・ブームが起り、しかも1960年代中頃まで20年ほども持続した。しかし、わが国の場合は、むしろ戦後の経済的繁栄は低出生率を定着させる方向に作用した。その理由としては、ほぼ次のような要因を指摘することができるであろう。

第1に、国民の意識が一変し、各個人および各家庭の生活について自主的に、また合理的に考えるようになったことがあげられる。この点について、戦後、政府は人口抑制政策について発言せず、たんに情報の普及につとめたが、このことはかえって国民の自主性を高揚するのに役立ったと思われる。

第2に、高度成長とともに国民の生活水準が年々向上したため、この傾向に乗るために国民は合理的生活の設計を必要とした。その中で、子供1人を産むことの判断が行われ、第4子、あるいは第3子をもうけることを断念する結果が生じたものである。言い換えれば、戦前と違って、子供を持つことと競合する奢侈品が多数、国民の消費選択のメニューに登場し、その結果として余分な子供が選択からもれたものといえる。

第3に、1人の子供を産み、育てる費用が高まったという事情がある。直接的には、戦前義務教育は小学校6年間であったが、戦後中学校の3年が加わって9年になった。そのうえ、社会一般の傾向として高学歴化が進み高等学校への進学率はしだいに高まって、男女とも90%を越え、さらに短大・大学への進学率も30%台に達している。親からみて子供の教育費の負担は相当な重さになっている。また一般的に生活水準および生活内容が高まっている中で、子供の養育費は衣食住の全般にわたって高騰している。さらに、女性の地位の上昇は女性にとって社会活動の機会を広めたので、母親にとって子供を産み、育てる期間に失われる時間、報酬の意味での機会費用も高まっている。

以上の3点は戦後における経済社会の変化の中で子供数を減少させる要因として働いた主要なものであるが、このほかに、農業社会とちがって都市的・工業社会では子供が家庭の生産に貢献する程度は少ない、核家族化の中で子供に老後を期待する意味も薄れたことなどもいくらかの影響をもっているであろう。いずれにしても、戦後になって夫婦が持とうとする子供数を2人ないし3人に制限しようという動機が強まったことは明らかである。

そして、この動機を実現するための手段、すなわち産児調節の方法が広く国民に普及したことも戦後日本の重要な特徴である。優生保護法により人工妊娠中絶が合法化された事情についてはすでに述べたが、政府は中絶よりは予防的産児調節の普及に力を入れ、昭和27年以降全国の保健所の組織を通じて家族計画の普及をはかっている。毎日新聞社人口問題調査会が昭和25年以来定期的に行っている全国家族計画世論調査によれば、出産可能年齢にある妻の避妊実行率は時代の経過とともに上昇し、現在ではほぼ完全に普及し尽した状態にある。

こうして出生率が急速に低下したなかで、都市と農村、学歴、職業など、あらゆる側面からみてほぼ同程度に低い出生率がみられるという点はひとつの重要な特徴である。

戦後における出生率の推移を人口再生産率の指標で示してみると表6のように、昭和30年代、40年代にはほぼ人口の置き換え水準に定着していたが、50年代に入ってから、しだいにそれを下まわるように変化している。出生率の水準は人口高齢化に対して少なからぬ影響を与えるので、その将来の動向は大きな関心の的になっている。

(3) 死亡率低下について

死亡率は戦前から徐々に低下していたが、戦後になって一段と急速に低下した。その理由としては、第1に経済成長に伴う国民生活の向上をあげなければならない。これによって体位、体力が高まり、栄養状態も改善され、病気に対する抵抗力が強まった。第2に戦後になって、感染症に特効を有する医薬、たとえば抗生物質が開発され、適用されるようになった。その結果、戦前主要な死因であった結核、肺炎・気管支炎、胃腸炎などの感染症による死亡が激減し

た。そして第3に医療保険制度が普及し、全国民がこの制度のもとで必要な場合に容易にすぐれた医療サービスを受けることができるようになった。これもまた死亡率の低下に大いに貢献した。

これらの理由で、一般的に死亡率は戦後著しく低下したが、その特徴として、男女・年齢を問わずその低下が著しかったことを指摘することができる。しかし、細かく年齢別死亡率をみると、低年齢層、とくに乳幼児死亡率および青少年死亡率の低下が大幅であって、中高年死亡率の低下は最近まで遅れ気味であった。それは前述のように、感染症による死亡の抑制がとりわけ著しかったことと関係している。それに対して、ガン、心臓病、脳卒中といった、いわゆる成人病による死亡の抑制は十分に進まなかった。しかし、人口高齢化の進行とともに、ますます成人病の予防と治療の重要性が認識されつつあり、種々の研究および施策が講じられている。近年しだいにその成果があがり、中高年死亡率の低下が進んでいる。昭和60年の統計によれば、死亡総数の中で、ガンによる死亡が25.0%、心臓病死亡が18.8%、脳卒中死亡が17.9%で、これら三大成人病による死亡をあわせて61.7%を占めている。

死亡率の低下は、当然、平均寿命の伸びとなって表われる。戦前から現在に至る平均寿命

表6 人口再生産率でみた戦後出生率の推移

年次	合計特殊出生率	総再生産率	純再生産率
昭和22年	4.54	2.21	1.72
25	3.65	1.77	1.51
30	2.37	1.15	1.06
35	2.00	0.97	0.92
40	2.14	1.04	1.01
45	2.13	1.03	1.00
50	1.91	0.93	0.91
55	1.75	0.85	0.84
56	1.74	0.85	0.83
57	1.77	0.86	0.85
58	1.80	0.88	0.86
59	1.81	0.88	0.87
60	1.76	0.86	0.85

資料：厚生省人口問題研究所

の伸びを表7でみると、戦前の昭和10～11年には男、女とも平均寿命が50年に達していなかったが、戦後昭和22年に初めて男、女とも50年を越えた。それ以降はきわめて順調に伸び、女は昭和35年に70年に達し、60年には80年に達した。男はやや遅れて、昭和50年に70年に達したが、現在でも80年には達していない。

表7 平均寿命と生存数の変化

年次	平均寿命(年)		15歳の生存数(%)		65歳の生存数(%)	
	男	女	男	女	男	女
昭和10～11年	46.9	49.6	79.1	80.1	36.2	43.6
22	50.1	54.0	82.9	84.0	39.8	49.1
25～27	59.6	63.0	90.0	90.8	55.1	62.8
30	63.6	67.7	93.2	94.0	61.8	70.6
35	65.3	70.2	94.9	95.8	64.8	75.2
40	67.7	72.9	96.8	97.5	69.1	80.0
45	69.3	74.7	97.6	98.2	72.1	82.6
50	71.7	76.9	98.2	98.6	76.8	86.1
55	73.3	78.8	98.6	98.9	79.4	88.5
60	74.8	80.5	99.0	99.2	81.2	90.1

資料：内閣統計局および厚生省統計情報部の生命表。

平均寿命の伸びとともに、出生後の生存数も増加している。生産年齢人口に参加する15歳までの生存数は戦前昭和10～11年には出生数100人につき男79.1人、女80.1人と、すでに相当高率であったが、戦後は90%を越え、最近ではほぼ100%となっている。これはいうまでもなく乳幼児死亡率が低下した結果であり、少死の成果を物語っている。一方、65歳の高齢まで生存する数も伸びている。昭和10～11年には男36.2%、女43.6%で、出生数の多くが高齢まで到達できなかったが、その割合は急速に高まって、最近では男で81.2%、女で90.1%となっている。いいかえれば、現在の低死亡率の下ではいったん生まれると、ほぼ全員が65歳まで生きることになっている。しかも、65歳時の平均余命は男16年、女19年であるから、いわゆる老後も決して短い年数ではないといえる。

3 人口構造の変化

人口転換が進むにつれて人口の年齢構造が変化する。その変化は初め出生率の低下の影響で変化する部分が大いだが、しだいに死亡率低下の影響をうけるようになる。いずれにしても、近代化の進行に伴う年齢構造の変化は長期的には人口高齢化の方向に向かうが、その途中で中高年人口が増大するという段階を経過する。

(1) 年齢別人口構造の変化

日本人口の年齢構造の変化が始まったのは昭和30年ごろからであるが、それ以降現在までの変化を示すと表8のとおりである。すでに出生率、死亡率は低下していたが、その影響は低年齢人口の割合の低下となってあら

われている。それに対して中年層および高年齢層の割合はそれほど大きくは変化していない。しかし、同表の下段に示されているように年齢を5区分にまとめてみると、年齢構造の変化の意味するところはいっそう明らかになるであろう。すなわち、0～14歳の年少人口の割合の低下のほかに、15～34歳の青年人口の割合の低下がすでに始まっていること、これに対して35～54歳の壮年人口はかなり顕著に増加しているし、また55～64歳の高年齢人口も増加しつつある。なお、65歳以上の老年人口の増加はしばしば人口高齢化として注目されるところであるが、わが国では現時点においてははまだそれほど大きい割合を占めていない。

多産多死から少産少死へ移行する過程で生じる重要な構造変化は、生産年齢人口（15～64歳）内部における高齢化である。これは、一方において出生率低下のために生産年齢人口に参入す

る人口が減少すると同時に、かつて多産であった時代に生まれた世代の人口が死亡率低下の結果、多数生産年齢人口の中に堆積し、年々その年齢を上げていくために生じる現象である。

このような現象、すなわち生産年齢人口の高齢化は昭和30年代に高度成長が開始する以前から予測されており、それは一部の専門家の間で大きな問題になっていた。仮りに経済成長が順調に進まなかった場合には、中高年労働力の失業が深刻な問題になるおそれがあったか

表8 日本人口の年齢構造の変化

(%)

年 齢	昭和30年	45	60
総 数	100.0	100.0	100.0
0～4歳	10.4	8.5	6.2
5～9	12.4	7.9	7.0
10～14	10.6	7.6	8.3
15～19	9.7	8.8	7.4
20～24	9.4	10.2	6.8
25～29	8.5	8.7	6.5
30～34	6.8	8.1	7.5
35～39	5.7	7.9	8.9
40～44	5.5	7.1	7.5
45～49	4.9	5.7	6.8
50～54	4.3	4.6	6.6
55～59	3.6	4.3	5.8
60～64	2.8	3.6	4.5
65以上	5.3	7.1	10.3
0～14歳	33.4	24.0	21.5
15～34	34.4	35.8	28.2
35～54	20.4	25.3	29.8
55～64	6.4	7.9	10.3
65以上	5.3	7.1	10.3

資料：「国勢調査」

らである。しかし、実際には30年代後半以降の高度成長のおかげで、大きな問題は生じなかった。ところが、昭和40年代末に石油危機が勃発して経済が低成長に転換すると、雇用問題は一般的に深刻化し、改めて中高年労働力問題が台頭してきた。

人口の年齢構造は人口転換に伴う長期的変化であるから、その経済的社会的影響については長期的観点に立った予測と対策が必要である。とくにわが国の場合のように、雇用に関する制度と慣行が特殊 — 日本型 — である場合には、人口学的情報を踏まえた対応がとくに必要である。現在、定年延長、再雇用、雇用延長など、いろいろな施策が議論されており、それらはいずれも必要な施策であるが、基本的には労働者の年齢、能力、賃金の関係を合理的に考慮した雇用システムの確立が望まれる。

(2) 労働力からみた産業構造の変化

経済発展は必然的に産業構造の転換を伴う。産業を大きく第1次、2次、3次に区分して就業者の構成をみると、昭和30年にそれぞれ41.1%、23.4%、35.5%であったが、45年には19.3%、34.0%、46.6%となり、60年には9.3%、33.0%、57.5%となっている。

各産業の労働に対する需要は、各産業の生産高と労働生産性の2つの要因によって決まるが、概して、成長産業において労働需要が大きく、衰退産業において労働需要が小さい。

第1次産業の就業者は上述のように就業者の構成割合において大幅に減少しただけではなく、昭和30年に1,629万人であったものが45年に1,015万人に、60年には542万人に減少している。第2次産業は925万人から1,790万人、そして1,921万人に増加し、第3次産業は1,405万人から2,451万人、そして3,349万人に増加している。この間に、就業者総数は3,959万人から5,259万人、そして5,822万人に増加している。

労働力の産業構造の変化は3つの要因によって決定される。ひとつは新規労働力の流入であり、もうひとつは就業者の他産業への流出である。そして、最後に就業者の引退である。人口構造との関係からみて、とりわけ重要なのは新規労働力の流入である。初めて労働力となって就職する若い人口がどの産業を選んで就業するかによって就業構造は変化する。

いま15～19歳就業者は新規学卒就業者が参入した結果をほぼ正確に反映しているものとみて、彼らの産業配置をみると、昭和30年には第1次産業が33.0%、第2次産業が34.0%、第3次産業が33.0%であって、3つの産業が新規就業者をほぼ均分に受け取っていた様子が示されている。しかし、昭和40年にはその構成は8.4%、49.1%、42.4%となり、50年には3.8%、42.3%、53.9%となり、さらに60年には1.4%、38.1%、60.5%となっている。さきに就業者全体のこれら3つの産業への分布の変化をみた場合よりも、はるかに著しい変化が起

ていたことに気付くであろう。

もちろん、いったんある産業に就業したのち他産業に転職するケースがないわけではないし、それが就業者の産業配置を変化させる影響を無視することはできないが、しかし、新規就業者の産業選択がきわめて大きい影響力をもっていたことは明らかである。

日本の就業構造のなかで新規学卒労働力は特別に重要な意味をもっている。それは主要な企業において終身雇用制度が行われているためで、企業は就業経験のない新規学卒労働力を採用し、自社内で職業訓練をほどこし、社風に合った熟練した社員または労働者に仕上げるのである。このようにして、企業一家的な労使の団結が形作られ、きわめて効率的な会社経営が営まれるのである。最近はやや変化しているし、中小企業などでは以前から中途採用がみられたが、わが国の雇用問題を考えるとき、依然として、新規学卒労働力の意義は大きい。

その新規学卒労働力の供給は少産の定着によって先細っており、代わって中高年労働力が増加している。これからも日本経済の発展にとって、新しい成長産業が経済全体のリーダーシップをとって発展することが必要であるが、これまで成長産業の発展を労働力の面で支えてきた新規労働力が減少することは、大きな問題を提起している。そのことは、成長産業にとって問題であるだけでなく、目下衰退産業とみられて、その再生の必要をせまられている、たとえば農業のような産業にとっても大きな問題である。現在、農業就業者の年齢構成をみると表9のようになっているが、これは極端な中高年化を示している。若い、新しい発想をもって合理的な経営を行える就業者が確保できなければ、ますます衰退の一途をたどるほかはない。

表9 農業就業者の男女年齢構成、昭和60年

(1,000人, %)

年 齢	男女計	男	女	男女計	男	女
15～19歳	13	10	3	0.3	0.4	0.1
20～24	69	51	18	1.4	2.1	0.8
25～34	388	205	183	8.0	8.2	7.8
35～44	609	274	335	12.6	11.0	14.2
45～54	1,115	487	628	23.0	19.6	26.6
55～64	1,581	785	796	32.6	31.6	33.7
65歳以上	1,070	674	395	22.1	27.1	16.8
合 計	4,845	2,486	2,358	100.0	100.0	100.0

資料：「国勢調査」

4 人口政策

(1) 第2次大戦前

経済社会の全般にわたって近代化政策を進めた明治政府は、人口問題の分野ではまず、江戸時代から広く行われていた墮胎・間引きの禁止を布告した。そして、すべての住民の身分登録をはかり、東京における住所不定者の掃郷を命じた。これらの政策は必ずしも人口政策的意図をもって行われたものではなく、むしろ人道的、道徳的理由によるものであった。

明治政府の近代化政策はしだいに効果をあげ、他方、人口増加率は比較的緩慢であったために、人口と経済の不均衡としての人口問題が表面化することはなかった。しかし、本来、国土が狭小で、人口が多かったわが国にとって、常に過剰人口の問題は潜在していた。大正末期から昭和初期にかけてしだいにこの問題は表面化し、昭和2年に政府は人口食糧問題調査会を設置して、人口問題についての審議を行わせた。昭和4年に起った世界的不況の影響はわが国にも波及し、深刻な失業問題が生じた。失業対策は政府の重要施策として論じられた。

昭和12年、上田貞次郎教授は『日本人口政策』の中で、日本人口の量的・質的問題に加えて、人口変動、過剰人口、適度人口、都市・農村人口について詳細に論じ、さらに将来人口についても述べている。上田教授は、将来、労働力人口が激増することを憂慮し、雇用機会の拡大をはかる適切な施策を講じるのでなければ、都市および農村において大量の失業が生じ、社会不安をひきおこすであろうと警告した。そして、工業化と都市化を推進し、産児制限を普及することを必要な政策として提言した。

しかし、日本がしだいに戦時体制に入ってしまったために、人的資源の観点からする人口増強論が強まった。昭和16年には国家的人口増強政策が採用され、その中で昭和35年に人口を1億人とする目標が示され、出生増強にむけて全力をあげることがうたわれている。その効果がどれほどあがったかは疑問であるが、これは、わが国の近代史における唯一の狭義の人口政策であった。

(2) 第2次大戦後

第2次大戦後は、わが国の政治、経済、社会は根本的に改変され、それとともに人口およ

び人口政策に関する政府ならびに国民の態度も一変した。戦後における日本人口の変貌については、すでにこれまでの各節で説明したとおりである。そうした変貌の中で政府がどのような施策を採ってきたかを次に説明する。

昭和24年、内閣に人口問題審議会が設置された。この審議会は人口扶養力を高めるために国内産業の復興と外国貿易の再建をはかるとともに、産児制限による人口増加率の低下と海外移民を強く勧告する意見を表明した。しかし、わずか1年後の昭和25年に廃止された。

昭和28年、厚生省に改めて人口問題審議会が設置された。この審議会は人口政策の策定と実施の面で重要な役割を果たしただけでなく、政府および民間に対して人口に関する情報を提供するという面でも大きな役割を果たした。この審議会は人口問題に関する学識経験者および民間団体代表者等によって構成され、現在まで継続して活動しているが、審議会が適宜発表した決議、報告などのうち主要なものをあげると以下のとおりである。

「人口の量的調整に関する決議」（昭和29年）

人口と資源の不均衡の増大という観点から人口増加率抑制のための政策、ならびに母性の健康のみならず、全般的人口政策の構成要素としての家族規模制限の観点からする避妊の奨励のための施策の必要性を強調した。

「人口収容力に関する決議」（昭和30年）および「潜在失業対策に関する決議」（昭和33年）

労働力の急増が1つの人口問題であるとの観点から、昭和30年の決議は雇用問題が日本の当面する人口問題の中で最も重要であり、適切な施策がとられるべきであることを勧告した。昭和33年の決議は総合的産業政策の確立および安定的経済成長を通じて恒常的雇用増加をはかるべきことを勧告した。

「人口白書」（昭和34年）

当時の人口状況を踏まえて、労働力人口の急増から生じる雇用問題、人工妊娠中絶件数を減少させるための家族計画の普及、経済的弱者にみられる身心の疾患の問題を重点に、それらへの政府の対策を要請した。

「人口資質向上対策に関する決議」（昭和37年）

昭和30年以降の高度経済成長は成功したが、開発の社会的側面が軽視され、地域間および

社会階層間の差が拡大したことを指摘し、いわゆる人口資質改善のための施策が必要であることを強調した。

「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の意見」（昭和38年）
戦後の高度経済成長は東京、大阪、名古屋とその周辺地域への経済活動と人口の集中をもたらした。その反面で、農村地域は若年人口の激しい流出とその結果として人口高齢化を経験した。この点に関し、人口問題審議会は地域開発について次の2点を中心に意見を述べた。すなわち、地域開発の究極の目標は全国と地域の双方の住民の福祉の増強におかれるべきである。また経済と社会の両面における均衡ある開発が地域レベルにおいても達成されなければならない。これらの点を考慮して人口問題審議会は、人口移動の量および方向を調整することによって人口の適切な再配分を行うことを勧告した。これに関連して、次の点にも注意を払うことを要請した。すなわち、生産年齢人口の増加率の低下および中高年人口の相対的上昇から生じる年齢構成の変化、農業および中小企業の近代化の必要性、生活環境のよい都市地域の造成、そして健康と福祉の増進。

「最近における人口動向と留意すべき問題点についての答申」（昭和46年）
急速な経済成長が予想外に豊かな物的生活をもたらしたが、同時にそれは公害や環境汚染など人間の福祉をさまたげるものを産み出した。他方、人口が高出生・高死亡から低出生・低死亡への転換を短期間に実現した。こうした変化を踏まえて、答申は、一般的な健康問題、結婚相談、性教育、母子保健、家族計画、児童福祉、青少年の能力開発、女性の労働参加と育児責任との調和、勤労女性の保健、高齢者の経済的保障と医療サービス、退職制度の再検討、高齢者の社会参加、身体障害者のための施策、地域開発、都市開発と住宅問題、過疎地域の経済的・社会的開発と、きわめて多面的に施策を論じている。

「人口白書」（昭和49年）
昭和49年、人口問題審議会は「日本人口の動向 — 静止人口をめざして — 」と題する詳細な報告を公表した。将来に予測される重要な人口問題を考慮して、次の点をとくに強調した。人口増加率の抑制のためさらに努力を重ねること。人口の資質を高め、社会開発に留意して地域開発を進めるための適切な方策をとること。政治家および行政当局者の間に人口問題に関する理解を高め、人口と開発に関する諸要因間の関係についての適切な情報を提供すること。国民の人口問題に関する理解を高め、人口教育と人口研究を促進するための方策を

拡充すること。公共機関の人口統計ならびに人口調査結果を迅速に公表するため、機構を改善すること。そして最後に、世界とりわけ開発途上国の人口問題の解決に資するため、国際協力を強化し、拡充すること。

「出生力動向に関する特別委員会報告」（昭和55年）

昭和50年代に入ってから出生率が新たに低下傾向を始めたことに鑑み、昭和54年、人口問題審議会はこの問題を詳細に調査するため、特別委員会を設置した。特別委員会は出生率の傾向について分析を行い、その結果に基づいて報告書を提出した。そこでは観察される出生率低下の傾向について3つの主要原因を指摘した。すなわち、戦後ベビー・ブームにつづいて起った著しい出生率低下による結婚・出産年齢に到達する人口が減少したこと、高学歴化に伴い女性の有配偶率が低下したこと、そして、出産間隔の伸びにより夫婦出生率が低下したことである。それゆえ、この報告書は、普通出生率の著しい低下にもかかわらず、完結出生率には変化がなく、基本的出産力にも変化がなかったと結論している。

「人口白書」（昭和59年）

日本人口の高齢化が進み、高齢化社会の施策が緊急の課題として論じられるようになったこと、また昭和59年に国際連合主催の「国際人口会議」がメキシコ市で開催されることになったことに鑑み、人口問題審議会は国際人口会議に関する特別委員会を設置した。特別委員会は日本人口の高齢化問題と世界の人口問題に対する国際協力の問題に焦点をあわせた報告書を提出した。その要点は、人口高齢化の進行を踏まえて諸施策を充実するとともに、とりわけ自立する高齢者を目ざした対策を講じること、また豊かな生活環境の整備をはかること、さらに人口についての教育と研究水準の向上を目ざすこと、そして最後に今後とも人口問題における国際協力の推進を行なうことなどにおかれた。

以上のように、人口問題審議会は時代の流れとともに変化する人口問題を的確にとらえて分析を行い、必要な政策的提言を行ってきた。しかし、同審議会の性格は諮問に応じて必要な勧告、決議および意見を提出する責任を負うに止まり、施策を実施する権限を有するわけではないことに注意すべきである。それにもかかわらず、同審議会の勧告、決議あるいは意見は政府当局に少なからぬ影響を与えるとともに、世論に訴えるところも大きく、直接・間接に具体的施策として生かされてきている。

(3) 優生保護法

昭和23年に公布された優生保護法は、当時多くの国でタブーとされていた人工妊娠中絶を合法化した法律として世界中の注目をあびた。たまたまそれはベビー・ブームの最中でもあり、またその後急速に出生率が低下したこともあって、この法律が人口政策としてきわめて有効であったとの印象をうける場合がある。

優生保護法は、その本来の目的を母体の生命と健康を保持することにおいて定められたものであった。初め人工妊娠中絶は、妊娠の継続または分娩が母体の健康を著しく害するおそれのある場合に合法的に行われうるとされていた。昭和24年に法律が改正され、経済的理由がある場合にも中絶が許されることになった。すなわち妊娠の継続または分娩が経済的理由によって母体の健康を著しく害するおそれがあるという条件が追加された。そして昭和27年にさらに改正されて、それまで手術を行う医師の意見書および民生委員の意見書を添えることが求められていたのが、手術を行う医師の認定のみでよいこととなった。こうして人工妊娠中絶はより自由になり、本人および配偶者の意志のみで合法的に行えるようになった。

優生保護法の公布以降、報告される中絶件数は急増し、昭和24年に25万件以下であったものが28年に100万件を越え、30年に117万件となり、この時が最高であと次第に減少してきた。その背景には、人工妊娠中絶件数の急増をみて政府が避妊の普及のための施策を保健所を通じて強化した効果があったものと思われる。

優生保護法の公布および避妊の普及事業はわが国の出生率低下に大きな貢献をしたことは疑いのない事実である。しかし、これらの施策は本来母体の保護を目的として実施された。たしかに、すでに述べたとおり、出生制限についての国民の意志はこれらの施策以前にすでに強いものが存在した。優生保護法以前の非合法中絶の流行はそれを物語っている。政府の採った施策は国民の行動を追認したものとして評価されるであろう。

(4) 人口再配分政策

高度経済成長は人口の地域分布を著しく不均衡化し、その結果、一方で都市の過密問題を生み出し、他方で農山村の過疎問題を発生させた。これらの問題の解決をはかることは中央および地方政府の大きな課題となり、そのために昭和37、44、52、62年の4次にわたって全国総合開発計画が策定された。

これらの全国総合開発計画では均衡のとれた地域開発を実行するための基本方針にそって、特別の法律に基づいた種々の政策が導入された。たとえば、昭和37年の新産業都市促進法は農村から大都市地域への移動の流れを変えて、新しい産業都市へ移動を向けるために導入さ

れたものである。また昭和46年の農村地域への産業誘致法は農村地域に雇用機会を与え、それによって流出を阻止する目的をもっていった。昭和47年の工業再配置促進法は大都市地域における工業の集積の分散を刺激する目的のものであった。昭和45年に公布され、昭和55年に改正された過疎地域緊急措置法は過度な人口減少に悩まされている地域を救助するための施策を定めているものである。昭和52年に策定された第3次全国総合開発計画では定住構想が中核になっている。これは大都市への人口と産業の集中を抑制すること、地方を振興し、過密・過疎問題に対処しながら全国土の利用にあたってその均衡をはかり、人間居住の総合的環境の形成をはかることを目指している。ここでいわれている環境は自然環境に加え、生活環境と生産環境を対象とするもので、この三者を調和のとれたものとするを構想している。さらに昭和62年に策定された第4次全国総合開発計画では、昭和50年代後半から東京圏への高次機能の集中と人口の再集中が生じていることに留意し、昭和75年を目標年次として多極分散型国土は三全総で打ち出された定住圏を基礎単位とし、中心都市の規模、機能に応じ定住圏を越えて広がる広域的な圏域で形成されるものである。そして各圏域は全国的に連携して交流ネットワークを形成するものとしている。

以上に述べた政府の諸政策は、若干の例外を別として、人口移動や産業立地を直接に規制しようとするものではなく、経済的な基盤整備を通じて間接的に所期の目標を達成しようとする性格のものであることに注意する必要がある。

(5) 高齢化対策

日本人口の高齢化とそれがもたらす経済的社会的影響はきわめて大きいものがあり、それに対する対策は、今後、わが国におけるもっとも幅広く、また底深い政策とならざるを得ないであろう。

いうまでもなく、人口高齢化は出生率と死亡率が低下することから生じる必然的な結果であって、それ自体に修正を加えることは不可能であり、またその必要もない。それゆえ、高齢化対策は人口高齢化に伴って生じるもろもろの影響を的確にうけとめ、それに対する対応を十分に行うという受身の政策にならざるを得ない。

それゆえ、高齢化対策を策定し、実行するについてもっとも重要な準備は、人口高齢化の将来を正確に予測し、あわせてその経済的社会的影響についてもできるかぎり十分な見通しをたてることである。将来人口推計については厚生省が国勢調査結果が発表される時期にあわせて、5年ごとに推計結果を発表しており、これによって見通しが立てられている。また経済的社会的影響についても、将来推計人口を基礎にして労働力、地域人口、世帯数に関する

る推計を行うことによって、基本的な条件の変化を予測する作業が行われている。

高齢化対策は、それゆえ、きわめて広い範囲にわたることになるが、とりわけ重要な対策は増加する高齢者の生活を社会的に守るための対策である。わが国では昭和30年代中頃から社会保障制度の充実がはかられ、国民皆年金・皆保険の制度が確立されている。高齢者の社会的扶養は、基本的に社会保障制度によって行われることになっている。その内容として老齢年金による所得保障、保健医療保障、そして社会福祉の三本の柱が建てられている。

死亡率の予想外に顕著な低下により高齢者の増加は著しく、他方出生率低下により現役の労働人口は相対的に減少しており、将来、老齢年金給付額と保険料納入額のバランスが崩れるおそれが生じたため昭和61年4月、年金制度の改正が行われた。また増大する老人医療費の問題も深刻であり、この点についても近年制度の改正が行われた。しかし、さらに大きな問題は高齢者のための社会福祉の充実である。高齢者が増加する一方で、核家族化、都市化が進行し、独り暮らし、夫婦のみで暮らしている高齢者はしだいに増加している。また家族と同居の高齢者の中にも、寝たきりあるいは痴呆のひとが増えており、介護の任にあたっている家族の重い負担になっている。そのため特別養護老人ホームなどの施設の増設、ホームヘルパーなどの社会福祉関係の人員の増加が要望され、その実績はしだいに上がりつつあるが、将来を展望するとますます大きな問題になるであろう。

これらの直接に高齢者を対象にした社会保障の拡充のほか、労働力人口の高齢化に対する中高年労働者の雇用問題、高齢化社会における世代交流に適した住宅・生活環境の問題など幅広い対策が必要である。わが国の行政は、概して、各省庁割りで行われているが、昨今はいずれの省庁も高齢化対策を含む施策を策定するようになっている。

(6) 日本の経験からみたアジア諸国への示唆

明治維新以降現在まで近代的発展のなかで、日本の人口は西欧先進諸国が経験したものと同様なパターンの人口転換を経験してきた。しかし、第2次大戦後アジアにおける開発途上国は日本を含む西欧先進諸国とは違ったパターンの人口転換を経験していると思われる。これらの国の人口転換のもっとも大きい特徴は、出生率が高いなかで死亡率の急低下が生じ、その結果異常に高い人口増加が始まった点に見出される。これらの国で戦後人口問題が大きくなったのは、このような事情があったからである。

日本の場合には近代化の初期における人口増加は比較的緩慢であり、人口増加は近代化が進むにつれて徐々に高まった。こうして人口増加と近代的発展は相互に補完し合う関係にあった。これに対してアジア諸国の場合は人口増加が近代的発展を阻害する条件として働いてい

る。それゆえ、これらの国々では人口政策は近代化政策の一環としてきわめて重要な役割を果たすことになる。たとえば、インドは1952年に家族計画プログラムを国家開発計画の一環として組み入れたが、これは適切な方策であった。

経済社会の近代化が十分に進まないうちに産児調節を広く国民一般の間に広めることは決して容易な仕事ではないであろう。なぜなら、どの社会でも人々は古くからの伝統社会の中で、その産業構造、社会慣習、家族制度、価値観によって生活し、意識もそれに沿ったものが形成されている。多くの場合、それは多産につながる性格のもので、国の人口政策に即応して急速に改められるものではないからである。

日本の場合も古い伝統が残っていたが、経済社会の近代化によって生産と生活の環境がしだいに変貌するにつれて人々の考え方が変化してきた。しかし、日本人の価値観が決定的に変化したのは第2次大戦後のことであった。日本の経験からすると、このような意識の変革には数十年の歳月が必要であるといえる。

しかし、現在の開発途上国の中には政府の熱心な人口政策努力と近代化政策の成功によって、すでに出生率の低下と人口増加の抑制について相当な成果を上げた国が少なからず見られる。他方で、いまだ出生率の低下と人口増加の抑制が十分でない国もある。それは各国の事情の差異がもたらした結果である。共通して言うことは、政府が人口政策の実行について熱心な国、初等教育が普及している国、政治・経済が安定している国において人口政策の成果は高いという傾向がみられる。

本来、人口政策の目的は産児調節、人口増加の抑制にあるのではなく、それによって究極的に国民の生活水準が高まり、生活の質が改善されることにある。このことが、政策当局者の間で十分理解されるとともに、国民の間で広く理解されなければ人口政策の効果はあがらないであろう。

それゆえ、人口政策は国の経済・社会開発計画の一環として立案された総合的開発計画として策定され、実行される必要がある。しかし、開発途上国において異常に高い出生率を抑制することは開発戦略として緊急の課題であるのに対して、経済・社会開発の成果は相当な時間をかけて初めて実際の成果を見ることができるといえるというズレがある。この矛盾を解決するためには、人口政策の目標である出生率の抑制のためのプログラムを母子保健プログラムと組み合わせて実行し、子供数を減らすことが母親と子供の健康にいかに関与するかということの人々に納得させるという方法をとるべきである。そうすることによって、次には子供数を減らすことが生活の改善につながり、教育を普及させ、子供を良い職業に就職させることができるという連鎖が実感をもって理解できるようになる。

経済・社会開発は長期的な戦略である。そして人口転換もまたいくつかの段階を経て進行する。そしてその中で性格を異にした人口問題が発生する。その実例は日本の経験としてすでに述べたとおりである。

開発途上国においても、発生すべき人口問題を早期に予測し、遅れのないように対策をたてなければならない。一般的に言って、遅れて人口転換に参加する国ほど各局面の経過は急速になるという経験法則がみられる。それゆえ、開発途上国としては日本等における経験から割り出して、早期の対策を立案することが賢明であるということになる。たとえば人口高齢化対策はまだ対岸の火事視されるかもしれないが、いまから注意をおこたってはならないであろう。

第2章 近代日本農業発展と 現代アジア諸国への関連性

東京大学東洋文化研究所助教授

原 洋之介

Handwritten text, possibly a signature or name, located in the center of the page. The text is faint and difficult to read.

はじめに

本稿は、現代アジア地域の多くの開発途上国がその農業開発の面でかかえている問題点に照らして、明治維新以降の日本の農業発展とそれに関連した農業政策の展開を再考してみることが目的としている。したがって、日本農業に関する新しい事実発見を含むものではない。日本農業に関する過去の諸研究の成果を、現代のアジア諸国の農業開発がかかえている問題点との対比という視点から、筆者なりに整理してみようというわけである。

確かにある国の歴史的経験はそれ自体としてすぐれて個性的であるので、他の国の現在の問題解決には役立つという意見が存在している。筆者もこの意見を完全に否定しきることとはできないと思っているが、他面日本の歴史的経験のなかにいくらかの教訓がふくまれている可能性までは否定しきれないと考えている。そして多分日本の歴史的経験から教訓を発見し得るのは、現代アジア各国で自国のかかえている困難な問題の解決にあたっている人たちであろう。日本人の専門家としてなし得ることは、アジア諸国のかかえている問題をそれなりに理解した上で、その理解との関連で日本の経験をアジア諸国の専門家に要領よく伝達していくことだけであろう。このような問題意識で、以下で近代日本の農業発展と農業政策の展開とを筆者なりに再考してみることにする。

現代のアジア諸国における農業開発の現状を概観してみると、そのもっとも大きな問題点は、成長と公平（growth and equity）の同時的達成が非常に困難となっているのではないかという事態であるといえそうである。ここで成長とは、農業生産の増大であり、またそれにとまなう農業所得の増加であり、また公平とは各国・各地方の農村社会内に住んでいる各層の人々の間での経済力格差の縮小を意味している。

国民経済全体の早期かつ着実な工業化を実現し得た韓国、台湾といった東アジアNICs諸国においては、その農業開発の面でも成長と公平との同時的実現にほぼ成功しているといえてよい。これらの諸国とは反対に、南アジアの内陸国で工業化もほとんどおこなわれていない農業国ネパールでは、成長・公平両者ともにその達成に失敗している。

この両端の中間として、通常「緑の革命」といわれる農業技術革新の普及によって成長の実現には成功してはいるが、そのためにかえって農村社会内の不公平が増大してしまったといえる地域、国がある。パンジャブ、ハリアナといった北インドがこの典型例であろう。また、フィリピン、インドネシア、タイといったアセアン諸国でも農業成長が実現してきた

ことは確かであるが、公平面での問題が改善されたとはいきれない状態が続いている。

以上のように、アジア諸国の多様な農業開発の現状を概観してみると、成長と公平との同時達成が困難であるという事態が現代アジア農業開発のもっとも重要な課題となっているということは十分に許されるであろう。成長と公平という2つの開発目標は同時達成され得る場合もあるが、他面この両目標は一方を達成するためには他方を犠牲にしなければならないというトレード・オフの関係にある場合もあるといえる。いずれにせよ、この2つの開発目標がそれぞれ達成されてくる経済メカニズムをはっきりとさせていくことが、今もっとも重要な知的研究課題となっていることだけは間違いないところである。

農業成長は、いうまでもなく、新しい技術の導入あるいは肥料、高収量改良品種、灌漑といった収益性をたかめ得る投入の増加によってもたらされる。しかしそれと同時に決して忘れてはならないことは、これらの新しい技術を導入ないし投入を増加させるためには、それなりに十分な経済的インセンティブが農業生産を担っている主体に与えられるような経済制度なり経済組織が形成されることが必要であるという事態である。

他面、公平の実現には、農村内の各層の人間が農業成長のプロセスに十分に吸収され参加していくことが必須の条件となるが、それが実現されるか否かはその農村内の社会経済構造のあり様に大きく規定されてくる。アジア全体をみわたしてみると、一方には少数の大地主層と多数の土地無し労働者層とに両極分解してしまっているような地域が存在しているのに対して、他方では小規模ではあるが自作地を経営する家族経営農家が中心となっているような地域も存在している。アジア全体を概観してみると、その農村内社会経済構造はこのように実に多様であるが、農村内構造のこの違いが農村内各層の農業成長プロセスへの参加・吸収のパターンを変えていることはほぼ明らかである。また、農村内構造の違いは地主・小作関係や雇用労働関係の発達という要素市場の形成の違いともなってあらわれている。そしてこの要素市場のあり様ないし発達の程度という問題は、農業成長を刺激し得る経済組織の形成とも深く結び付いている事実を見落としてはならない。

ここで筆者が強調しておきたい点は、現代のアジア諸国では労働市場・土地（用役）市場という要素市場が決して欧米の新古典派経済学者がよく容易に想定するようには発達したものはなっていないという事実である。後で日本の経験を再考していくときにも強調することになるが、アジア諸国の農村での労働市場や土地用役市場は、新古典派経済学でいうような完全競争市場に近いものでは決してない。そこにみられるものは、非常に人格化された個人間の信頼にもとづく雇用関係や地主・小作関係であって、それは決して経済理論が想定するような賃金・地代といった価格だけによって動いている非人格化された取引形態とはいえ

ないのである。しかし、後で日本の経験の再考の際にふれるように、このような取引形態が農業成長にとって不効率なものであるとはいえない。場合によっては、その方がより効率的である可能性すら存在しているのである。

いずれにせよ、現代アジア諸国の農業開発がかかえている困難な問題を前にするとき、農業成長に向けての戦略・政策として有効なものとは何か、また公平の実現に向けての戦略・政策として重要なものは何か、この2点を明確にしていくことがもっとも重要な知的課題であることは間違いない。

アジア諸国がかかえている現実の困難からみると、近代日本の農業発展の経験は明らかに成長、公平両面でみて「成功物語」に映るであろう。すでにふれたように、そのような「成功物語」は、アジア地域で1世紀前から近代化の波に乗り得た唯一の国である日本の特殊性に基づいているのであるから、そこからは学ぶべき教訓は得られないとする意見もあり得よう。しかし筆者は何らかの教訓があり得るであろう可能性まで否定しきれないので、なるべくアジア諸国の専門家が自国の問題を考えるに際して関連性がつけられるような形で、以下近代日本の経験を再考していくことに努めようと思う。

以下第1節では、明治以降の日本農業の成長と公平の経験を農業発展の経験という概念の下で概観する。続いて第2節では、この農業発展にかかわった農業政策の展開を概観していく。そして最終節で、日本の経験の含意を考察してみることにする。なお、新しい事実発見ではなくてそれをとらえる視点で特徴を出そうという本稿の目的からして、以下の論述に際してはすでに発表されている非常に数多い研究業績を利用させてもらっている。しかし引用は必要最小限度にとどめざるを得なかったことを付記しておきたい。

1 近代日本の農業発展

本節では、明治維新以降現在までの期間における日本の農業発展の展開を概観していく。大きな時期区分として、第2次世界大戦を境界としてその前と後とに分けて概観する。現代のアジア諸国にとって興味より強いのは、戦前期の農業発展の経験であるとよくいわれているようであるが、農地改革という制度変化を通じた後の戦後期の経験が全然アジア諸国の現在の問題に関連性がないわけではない。やはり全体としての日本の経験から、もしあるならば何らかの教訓を導き出すことが必要であろう。

(1) 戦前期の農業発展

明治維新以降の近代日本の農業発展のもっとも基本的な制度的枠組みは、地相改正事業を通じておこなわれた耕地の私的所有制の制度的確立と、その土地の上での生産の自由の保証であった。この制度改革は、江戸時代の封建制度をとりこわして、農業生産における基本的要素である土地の私有制を確立させた非常に大きな制度的改革であった。さらに、その土地利用は私的所有者が自らの意思決定で自由になし得ることにもなった。また、江戸時代の士農工商という身分制度も廃止され、誰でも自由にいかなる職業に就くことが可能となった。まさにこれらの制度改革は、近代社会ないし資本主義経済体制に日本が移行したことを意味する大変革であった。

しかしここで筆者が強調しておきたいのは、このような制度改革によって既時に日本農業をとりまく経済制度・組織が完全に市場経済化したとはいえないという点である。確かに農産物を含めた商品の国内流通は、江戸期に比べていっそう自由になり国内統一市場が形成されたといえるが、労働・土地という生産要素の市場はそう簡単に発達したわけではない。理論経済学者ヒックスも指摘しているように、これら要素は市場経済にとって商品に比べて「相対的に手におえない領域」(relatively refractory territory)であるので、これらの制度改革が既時に経済理論が想定するような完全競争型の市場の形成をもたらしたとはいえない。20世紀に入ってから地主制の展開によって土地に関しては市場経済的発達がみられた。しかし労働市場に関しては、自己の労働だけに依存する零細な家族経営が、自作・小作を問わず支配的であったことから、決して十分に農村労働市場が発達したわけではなかったのである。現在のアジア諸国の方が雇用労働をより多量に利用しているという点から、日本の場合より農村労働市場がより発達しているとすらいえそうである(Booth and Sundrun 参照)。

さて、戦前期の農業発展をまずその農業成長の展開という視点から概観していこう。この概観に関連づけて公平の問題についてもふれることにしよう。

戦前期の日本農業の経済成長に関するすぐれた研究(Y. Hayami and associates)によって、戦前期の農業の経済成長には大きく2つの局面が存在したことが確認されている。1880年から1935年という戦前期全体を通じては、総産出と粗付加価値は年率で実質それぞれ1.6%という成長実績であった。これをもう少し時期区分してみると、1880-1900年にはそれぞれ1.6%、1.8%、また1900-1920年には2.0%、1.9%という成長実績である。これに対して、1920-1935年にはそれぞれ0.9%、0.8%というように、その経済成長率が低下しているのである。この数値によって、戦前期は大きく1880-1920年にわたる初期成長局面と1920年

以降の停滯期とに局面区分することが可能となる。

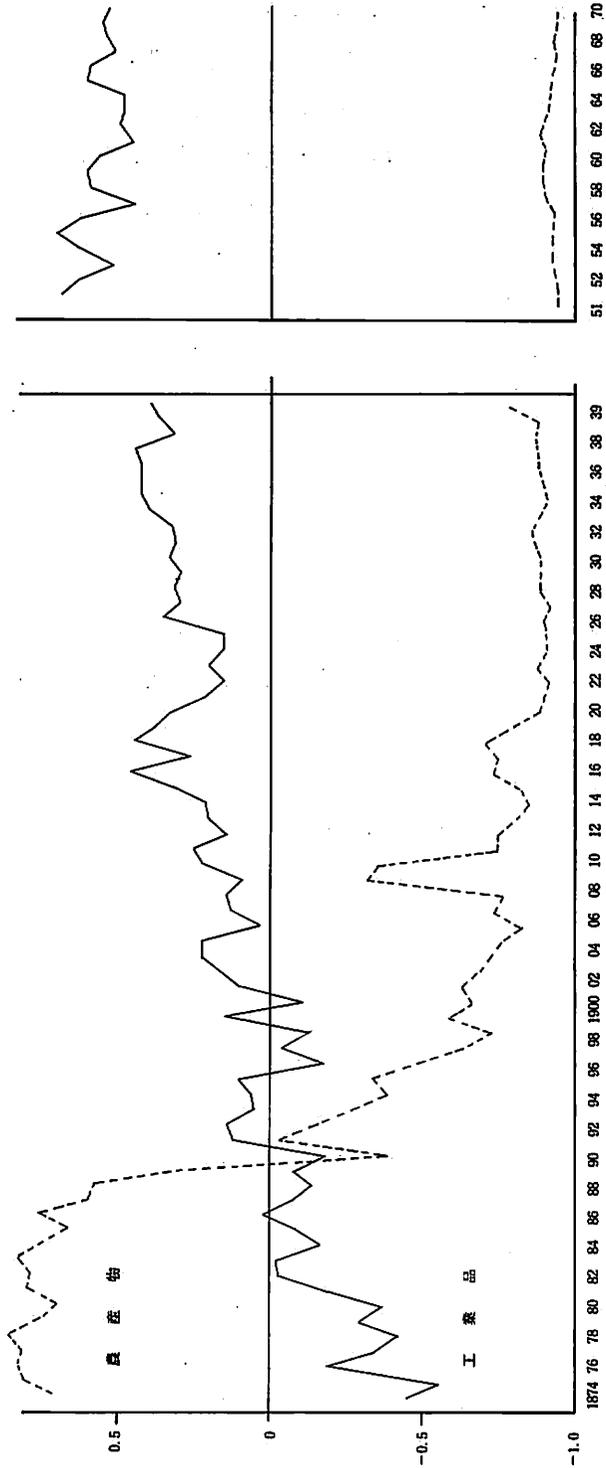
初期成長局面におけるそれなりに高い農業成長率は、非農業部門の高い経済成長とバランスをとったものであった。この点で農・非農両部門で均衡成長 (balanced growth) が実現したといえる。しかし、1920年代以降農業の経済成長率がそれ以前に比べて相対的に低下したのに対して、非農業部門は製造業を中心にしてその経済成長率を加速度化させていく。この時期に、農・非農両部門間のバランスのとれた成長はくずれてしまい、そこに不均衡成長 (unbalanced growth) が出現したことになる。

農・非農両部門のこのような成長過程のなかで、1890年代にすでに日本は農産物の輸入国になったことは注目されるべきであろう。第1図に、近代日本の農産物と工業製品の純輸出比率 (net export ratio) を示しておいた。この比は、それぞれの産物の輸出額マイナス輸入額をこの両者の和で割ったものであり、マイナス1からプラス1の間の値をとる。国際経済学である製品の国際競争力をはかる指標としてよく用いられるものである。この図を見ると、1890年ごろに農産物の純輸出比はマイナスに転化していることがわかる。それに対して、工業製品の純輸出比はちょうど同じ時期にマイナスからプラスに上昇している。この時期に製造業が全体として輸出産業化したのに対して、農業は輸入産業化したといえる。農業が比較劣位化したと表現しておきたい。しかし、日本では食料の所得弾力性がかなり低かったので、食料農産物の輸入がかなりおさえられたことによって、日本経済全体の成長率の低下が避けられたといえそうな事実 (Ohkawa) は注目に値しよう。

ところで、戦前期とくにその初期の高成長をひきおこした最大の要因は、通常日本の農業史家によって「明治農法」の確立といわれている、農業での技術進歩の実現であった。農業における資源賦存状態をマクロ的に見たとき、もっとも稀少な生産資源は土地であった。したがって農業発展にとっては、このもっとも稀少な生産資源をより有効に利用し得るような方向での農業技術進歩を実現していくことが不可欠であった。

この土地節約的技術進歩のひとつの中心は、日本農業の核であった稲での品種改良であった。明治期のこの品種改良は、老農品種によって特徴づけられる。老農とは在来的技術に精通した篤農家を意味するが、階層的には豪農、すなわち手作り地主層であった。明治の初め殖産興業の一環として西欧農法の移植を試みたが失敗に終わった。その後の農業の技術進歩を担ったのが、この老農であった。彼らが江戸時代から改良をかさねてきた品種は、明治期になってから種子交換会、農談会等を通じて全国に普及していった。これが初期の高度成長を帰結させたといえる。この老農品種の普及がほぼ一巡してしまっただけで、1920年代以降、農業の成長率が停滞してしまったことは、この老農品種の農業成長要因としての重要性を明ら

第1図 農産物と工業品の増減出比



<資料出所> 山形、山本『貿易と国際収支』東洋経済新報社、長期経済統計No.14、付表より計算。

かにしてくれている。

このような改良品種の栽培にとって不可欠な補完的要素が肥料である。明治以降の肥料については、まず鯨搾粕の北海道よりの移入の増大が重要であり、ついで中国大陸東北部からの大豆粕の輸入が重要であった。しかし戦前期における最大の出来事は、化学肥料の生産開始であった。第1次大戦中に確立した空中窒素固定法によって安価な硫酸の供給が可能になったことは、肥料生産における技術革新として決定的な意味をもった。この化学肥料は、しだいに大豆粕等を代替していったのである。

改良品種と化学肥料が組み合わされたこの農業での技術進歩は、通常生物化学的技術革新とよばれている。この技術革新によって、土地の収量の上昇という土地生産性の上昇が実現している。この生物化学的技術革新と平行して、灌漑施設の改良といった土地改良事業が進展したことも同程度に重要であった。耕地整理法によって、農民の組織化をうながしてこの土地改良事業をすすめようと政府は努力したが、土地改良は基本的には品種、肥料革新によって上昇した土地投資収益率の上昇に反応した老農層の投資によって実現したといえる。しかし、零細な錯圃制を特徴とする日本農村においては、村落レベルでの共同の水管理なしには、効率的な灌漑水の利用ができないこともあって、土地改良は村落全体をつつみこむ村仕事のものとなっていたことを無視するわけにはいかない。このような村仕事の土地改良・水管理の実施においては、江戸時代以降形成されてきた村社会という日本農村の社会的特質が大きな機能を発揮した。1920年以降になって老農品種の普及がほぼ終了することで土地投資収益率が悪化することに対応して、土地改良投資も停滞してしまい、農業成長自体が停滞してしまったことは、農業発展が主として投資の収益率といった私的経済インセンティブによって誘発されてきたとする新古典派的経済仮説を支持しているようにみえる。収益率といった経済的誘因が農業発展にとって重要であったことは否定しきれないが、しかし村仕事の事業といったものが決定的に大切であった事実は、日本の農業発展が新古典派経済理論が想定するような純粋な完全競争型市場機構の下で実現してきたとはいえないことを示唆してくれているはずである。土地の私有制の制度的確立という市場経済化のもっとも基本的な条件が明治維新によって整備されたことは事実であるが、明治以降の日本の農業発展においては農村社会のまとまりといった非市場的要素が重要な機能を果たしてきたことは間違いのないところである。この点はやはり強調されるべきであろう。

さて、戦前期の農村内の経済社会構造とはいかなるものであったのであろうか。これは、今まで述べてきた農業成長のプロセスに農村内の各層がどのように吸収され参加していったかという公平の問題を考える点でも非常に重要な論点である。

明治維新時点で土地の私有制が確立されたことを制度的前提として、ことに20世紀に入ってから土地の集積がみられ、一方に地主層が、他方に土地を失う層が形成される農民層分解が日本でも見られたことは事実である。そして農外の就業機会がいまだ充分になかった20世紀初頭の段階で農村内の過剰人口の推積のもとで、小作人になりたい者の間での競争激化があり、地代の上昇がみられたことも確かである。これらの事態によって農村内での土地持ち層、つまり地主・自作農層と小作農との間で所得格差が拡大した可能性は否定しきれない。しかしながら、減償慣行等の存続にあらわされているように地主・小作関係は、このような純粹経済関係だけで維持されていたわけではない点は見落とされるべきではない。この時期の地主・小作関係は一種のパトロン・クライアント関係であって、たんに地代の支払・受取りだけで結び合った関係ではなかったのである。いわば地主と小作人との間の特定の相互信頼関係で結びあった関係であったといえる。このような関係のなかで、地主層の指導の下で小作人は積極的に生物化学的技術革新にも取り組んでいったというのが実態である。インドの経済学者パドゥリが指摘したような「半封建的搾取を維持するために小作人の技術革新を拒否する地主」では決してなかった。小作人も農業成長のプロセスのなかに十分に吸収され参加していったといえるわけである。

地主・小作関係のこのような展開がみられたことは重要であるが、農業経営の形態としては小規模な家族経営という経営形態が支配的であった事態は日本農業の特徴として強調されるべきであろう。これは自作農だけでなく自小作農、小作農の場合も同じであった。こういう経営形態がほぼ戦前期の農業成長の局面を通じて維持されたことによって、地主層への富の集中がある程度はみられたが、農村内で急激に貧富の差が拡大するといった事態の発生はみられなかったのである。

ところで、このような小規模な家族経営という形態が支配的となり、かつ維持されてきた条件として重要なものが、戦前期の技術進歩の中心であった生物化学的技術進歩が経営規模に関して中立的なものであったという事実である。このため経営規模拡大の経済的利益はなかったといえる。生物化学的技術進歩の中核であった改良品種や肥料が分割可能であったことから、小規模な家族経営の存続が十分に可能であったわけである。この点は技術進歩のあり様が経営形態の決定を通じて公平の問題に連関してくることを示唆してくれているのではなかろうか。

さらに、この家族経営という経営形態が維持されてきた社会的要因としては、農地等の長子相続制といった近世以降の家族制度が重要であった。戦前期日本のように農村に過剰人口の推積があって労働市場が新古典派的な意味での完全競争型市場とは決していえない状態の

なかで、この日本の伝統的な家族制度は日本流の小規模家族経営の維持に決定的に重要な役割を果たした。まず家族経営で主として家族労働力を利用するこの経営形態は、雇用労働力の監視というそれ自体無視しえない取引費用を節約させることで、経営効率性を維持させ得た点が注目される。自分の家の農地で働いているということで、労働市場を通じての雇用労働力利用の場合には発生したであろう雇用労働者の機会主義的行動はおさえられたはずである。これが、家族経営の特性のひとつである。また、長男による農地相続制は、次三男の農外流出をうながし、それ自体零細な家族経営規模の相続によるさらなる細分化が避けられたのと同時に、非農業部門への労働力の供給という機能を果たす効果をもった。日本経済論でよくいわれる無制限的労働供給という事態は、このような長男による農地相続を特色とする家族経営の存在を前提としたものであった。新古典派的な意味での完全競争型市場では決してなかった日本の労働市場において、日本流の家族制度による家族経営は労働力の供給面で独特の機能を果たしたといえる。

農業における家族経営の持続は、農村社会の秩序の維持を通じて日本経済全体の近代化、産業化にも重要な貢献を果たしたといえよう。家族経営の維持によって農村内に極端な貧富の差の拡大の発生が避けられたことは、農村社会の秩序の維持につながり、そのことが日本全体の近代化・産業化がもったであろう社会秩序の不安定化を大きくやわらげたといえる。この事態もやはり見落とされるべきではないであろう。

(2) 戦後期の農業発展

戦後期の農業発展のもっとも基本的な制度的条件は、農地改革によって作られた。そしてこの改革の結果創設された自作農制を維持する目的で、農地法が設定されている。この一連の措置によって、戦前期と対比してみても、より確固とした小規模家族経営という日本農業の生産構造が形成されたといえる。

この農地改革は、成長と公平の両面で重要な意味をもった。まず農業成長面であるが、戦前期にみられた地主制下での農業生産体制と対比してみても、農家に自己の労働の成果はすべて自己の家族のものとなるという誘因を与えることで農業成長を強く刺激したことは確実である。しかし後でふれる機械化という技術進歩の成果をより効率的に実現させるためには、あまりに硬直的な小規模経営の存続をもたらしてしまったという農業成長面ではマイナスの効果をもつにいたったことも見落とされてはならない。

次に公平面であるが、農地改革の結果として日本農村には小規模自作農だけが存在するようになった。このため農村社会内で、土地所有を基軸とする階層制はほぼみられなくなった

といってよい。したがって、農村内での公平ということが大きな経済社会問題となるような状態ではなくなったといってよい。農業に関連した公平の問題は、農村、農業内の問題としてではなくて、農業と非農業との間の所得格差の問題という形で日本経済のなかに登場してくるようになったわけである。この点は次節で農業政策の展開を考察するときに論じることにする。

農村・農業内での公平という問題がそれ自体として問題にならなくなった戦後期の農業発展に関しては、主として農業成長の側面からその概観をおこなっていく。

戦後期の農業成長率は、戦前期に比べると加速度化している。戦後農業の経済成長率に関するもっとも新しい山田推計によると、1945～80年全期間を通じて、総産出は年率2.4%で伸びている（Yamada）。前節でふれた戦前期の成長率に比べて明らかに成長率加速度化がみられている。しかしここで注目しておきたい点は、総産出のこの速い成長率に対比して、粗付加価値が1.1%でしか成長していない事実である。戦前期には総産出と粗付加価値との間にこのような成長率格差はみられなかったのに対して、戦後期にはこのように大きな格差が発生しているのである。いうまでもなくこの格差は、戦後に非農起源の経常投入財ないし中間財の投入が非常に速い速度で伸びたからである。

戦後期の農業発展も大きく2つの局面に分けることが可能である。ひとつは、1945年の終戦からはば1960年代末までの時期である。1950年代初めまでの戦後回復期をふくんだこの時期の農業成長率を総産出の成長率で見ると、1945～53年で2.8%、1953～68年で3.9%となっている。付加価値の成長率は1.2%、2.9%である。これに対して、1968年以降は総生産は0.3%にまた付加価値はマイナス1.2%という成長率水準に低下している。この成長率動向は、後で述べる農業政策の変化とも対応しているので、ここでは大きく戦後期を戦後復興期を含んだ高度成長局面と1960年代末からの低成長局面ないし構造調整局面とに2分割しておきたい。

全体としては、このような展開をみせた農業生産のなかでの構造変化も見落とせない。日本農業生産物を土地利用型と施設利用型とに分けてみると、戦後期の農業の特徴は施設利用型農産物の成長であったといえよう。鶏肉・鶏卵、肥育豚等がこの代表であるが、これら施設利用型農業生産においては水稻作等の土地利用型農業に比べてみて、飼料穀物といった中間投入財をより集約的に使用する。このタイプの農業生産が成長したことが付加価値率の低下をもたらしたものと見える。

戦後期のこのような農業成長をもたらした技術進歩に着目してみると、戦前期とは大きなちがいがみられる。それは、土地利用型農業での機械化また施設利用型農業での施設という固定資本使用が増大したことであり、これは他面で労働節約型の技術革新であった。こう

いう技術進歩がみられるようになった最大の理由は、1960年代以降農外雇用機械の拡大によって農業労働力の急激な流出があったという事実である。日本経済論ではすでに常識となっているが、1960年代に日本経済は労働力過剰経済から労働力不足経済へと転換した。この経済の転換によって、農業就業者の絶対数が減少しはじめたわけである。このため農業部門での労働の稀少性が高まり、それを節約しようとする誘因が働いたのである。非常に大きくいって、戦前期の農業技術進歩が土地節約的なものであったのに対して、戦後期は労働節約的な技術進歩がその中心となったといえる。

とくにこのなかで、土地利用型耕種農業での機械化は重要な現象であった。農業の機械化は戦前においては脱穀・初摺や灌排水等の作業に限られていたが、戦後期には耕耘過程にまで機械化が進行していった。その主役をなしたのは4～10馬力程度の小型トラクターないし自動耕耘機であった。これが、小規模家族経営での農業機械化を可能にし、戦後日本農業の特徴である兼業化をもたらしたわけである。この小中機械の開発は、政府が機械のデザインの研究開発等で努力をしたこともあったが、基本的には民間の農業機械製造会社がそれらの製品の開発をおこなったのである。

戦後期の日本農業の担い手は、農地改革で創設された小規模家族経営であった。この小規模家族経営が直面した要素市場、とくに労働市場の構造は1960年以降大きく変化した。経済全体が労働力過剰から労働力不足へと転換したことで、労働市場は戦前期とはその様相を大きく変質させ、新古典派のいう完全競争市場に近いものへと変化したといえる。ところが、もうひとつの重要な要素市場である土地市場ないし土地用役市場は農地改革・農地法によって完全にその発達がおさえられてしまった点は強調される必要がある。戦前期には、地主・小作制の展開があったように、ある程度は土地市場の成立がみられていたわけであるが、戦後期はその発達が全くおさえられてしまったわけである。

土地土場ないし土地用投市場の成立がないままに、労働市場の拡大がおこなわれた結果が、戦後日本農業の最大の特徴であり、また問題点ともいえる兼業農家の急増であった。この兼業農家化は、小型機械が開発されて労働節約がおこなわれたという技術面での働きによって可能となった点も見落とされるべきではなかろう。そして、この兼業農家の増大によって日本農村のあり様は、戦前期のような内的結合力の強い村から村というもの存在すら感じさせないものへと変化していったのである。

土地利用型ではない施設利用型の農業では土地市場の未成立の影響をあまり受けず、資金市場、資本財市場への接触を通じて施設規模の拡大は容易であった。このため経営規模の拡大もおこなわれ、かつ専業経営も成立してきた。これに対して、土地利用型農業では土地市

場の未成立によって経営規模の拡大はほとんど進まず、機械化の進展で純技術的には規模拡大による生産効率の上昇が可能になっているにもかかわらず、経営効率の進歩が実現されていないのである。機械化という技術面での潜在力と農地改革、農地法という制度的条件との間に大きな不均衡がみられていると表現できよう。

さらに国民経済全体からみて、戦後期の日本農業は国際競争力が弱い比較劣位産業であり続けたという事態を付け加えておく必要がある。第1図にはっきりと示されているように、1890年代に比較劣位化してしまった農業は、戦後比較劣位産業のままであり続けているのである。施設利用型部門のいくつかで国際競争力をつけてきたものも存在はしているが、全体として農業が比較劣位産業であったことは疑いないところである。

全体としてみて、戦後期の日本農業はまさに工業化が成熟していく局面における農業発展のひとつの類型であったといえる。非農業の成長の影響を主として労働市場の面でもろに受けながらも、農地改革という戦後の出発時点で確立された制度的枠がこわれることはなかったという大きな特徴を示してくれているのである。

2 農業政策の展開

本節では、前節での近代日本の農業発展の概観につづいて、その農業発展に強い影響を与えてきた日本の農業政策の展開を概観していくことにする。この概観をおこなう参照基準として、ここでは最近開発経済学における新古典派の復興（Resurgence of neo-classical economics）のなかで多くの経済学者によって論じられるようになっている世界の農業政策の2類型を用いることにする。新古典派経済学にもとづく農業政策の2分法の最典型として、世界銀行のWorld Development Report, 1986 があるので、ここではこの報告書の分類をとりあげておこう。それは、端的にいうと発展途上国における農業搾取政策と先進国における農業保護政策という2類型の提示である。

まず、発展途上国においては輸入代替的工業化がその経済開発戦略の柱にすえられることが多く、この工業化のために食糧を中心とした農産物価格を低くおさえる政策が採用されることが広くおこなわれている。また、工業化のための資金確保等の目的から農産物の輸出に税をかけることもひろくおこなわれているが、そのため輸出農産物を生産している農民が手にすることができる価格が国際価格より相対的に低い水準になっている。これらの政策によって発展途上国の農業は市場メカニズムにまかされていた場合と対比してみても、その替的

生産能力を十分に活用しているとはいえない状態におかれていることが多いわけである。これが世界銀行のいう発展途上国の農業搾取政策である。

先進国では、これと全く反対に、国境での保護や国内農産物価格支持政策によって国内農業を強く保護する政策がとられている。いうまでもなく、これら農業保護政策の主要目的は農民の所得維持である。この政策によって、市場メカニズムにまかされていた場合と対比してみても、先進国の農業生産水準は過大になっていることが多い。これが先進国の農業保護政策である。

農業搾取政策によって発展途上国では、農業の生産能力の過小利用が帰結されており、またこれとは反対に農業保護政策によって先進国では農業にあるべき水準より資源が過大に配分されてしまっている、という経済分析である。そしてその政策提言として世界銀行は、発展途上国・先進国ともにその農業政策を市場メカニズムが貫徹する方向に転換させることを強く勧告しているわけである。

このような新古典派的政策提言を世界銀行がおこなっている背後には、先進国・発展途上国を問わずいずれの国でも国内の諸市場が、労働・土地という要素市場をふくめてほぼ経済理論通り完全に競争的に機能しているという事業判断が存在しているようである。しかし前節でもふれてきたように、現在の発展途上国に近かった近代日本の初期も、また明らかに先進国化した戦後日本でも、農業における要素市場が完全に競争的に機能するまで発達していたとはいえない。この点で、このような事実判断が現在のアジア諸国に関しても正当であるとはなかなかいえないのではなかろうか。

この点はさておき、以下で近代日本における農業政策の展開を世界銀行が提出してくれているこの2類型を参照基準として概観していくことにしよう。この概観はいささかクロノロジカルになるので、概観に先立ってそのポイントを縮約して提出しておこう。明治以降の日本の近代経済成長のなかで、日本の農業政策の基調はほぼ発展途上国の農業搾取政策型のものから先進国の農業保護政策型のものへと変化してきたといえる。この変化に対応して、日本農業は非農業部門の経済成長・近代化に貢献する部門からしだいに非農業部門によって支えられる部門と変質してきたといえる。

農業政策のこのような変化、ならびに農業の国民経済内での位置の変質の理由として本論文で注目しておきたい事実は、農業の比較劣位化という国際経済学的視点と農工間の労働生産性格差の拡大という成長論的視点とである。明治維新の時点ですでに高い人口密度を持っていたといえる日本では、その近代化の初めから農地という土地資源の賦存には恵まれていなかった。そういう日本で近代経済成長の過程を通じて、土地という生産要素を不可欠とす

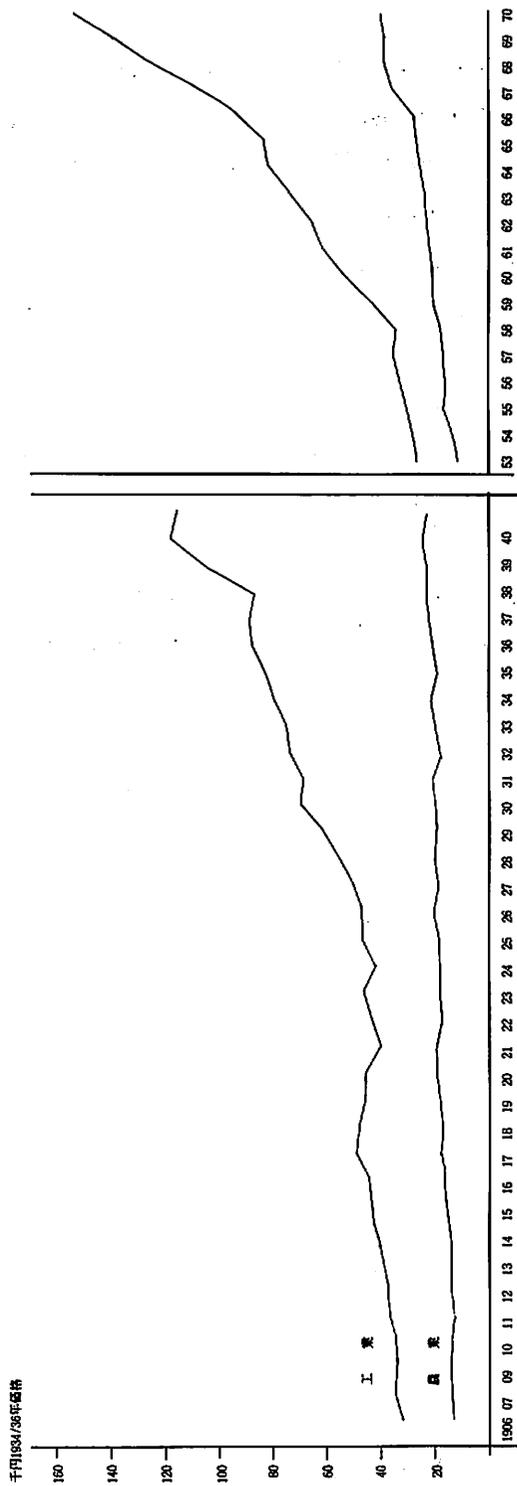
る農業がしだいに比較劣位化していった事態は、特殊生産要素貿易モデルに言及するまでもなく、容易に理解されえよう。第1図が示しているように、すでに前世紀末には日本農業の比較劣位化、ならびに輸入産業化が明らかにおこっているのである。また、日本農業は零細な家族経営という経営組織のもとで営まれてきた。そしてこの零細な家族経営単位である農家の数はほぼ500万と非常に多く、農業は概して完全競争の性格が強い産業とされてきた。このため、農家自体による自発的投資はほとんどおこなわれなかった。非農業、とくに製造業では寡占的企業がその生産の荷い手となり、積極的に外国からの技術導入もおこなってきたのに対比させてみると、農工間で労働生産性の格差が拡大してきたことは、これまた容易に理解されえよう。第2図が示しているように、1920年代以降この労働生産性格差は大きく拡大してきたのである。戦後期にもこの労働生産性格差の拡大は持続しているが、このことが戦後期に日本の農政が典型的な先進国型保護農政となっていたことのもっとも基本的な要因といえよう。

(1) 明治期における農業政策

日本の近代経済成長の初期におけるもっとも重要な農業政策としては地租改正がある。この直接的な目的はいうまでもなく明治政府の財政収入の基礎固めであった。この地租改正によって、土地の所有権を認められた農民や地主は地価に応じた地税を現金で支払うことが義務づけられたわけである。まずこの地税は、政府に集められてから日本の産業化等を目指す種々の用途に支出された。この意味で、農業で発生した経済余剰を財政というチャネルを通じて非農業に流すものであった。日本の近代的経済成長全体に対する農業部門の貢献として、この財政を通じる経済資源の移転は非常に重要なものであった。また、この地税を現金で支払うために農民や地主は生産物を市場で販売せざるを得なくなった。このために結果として、食料とくに米の都市部への供給量は増大し低価格での食料供給が実現したといえる。この点も地租改正の効果として見落とされてはならない。

明治政府は、低価格での食料供給という工業化にとって必要な条件を実現させるべく、食料生産の増大を直接的に目的とした農業政策を採用した。明治維新直後、政府は食料供給、とくに米生産の増大を目的として西欧の農業技術を移殖させようとしたが、移植させようとした西欧の農業技術は日本の生態系の条件や零細な家族経営という社会経済的条件に適合的でなかったために、この試みは短期間のうちに失敗してしまった。その後政府の方針は、日本の在来的農業技術の改良へと移っていく。1886年の農事試験場の設立がこの方向での農業技術改良の始まりであった。しかし、これらの農事試験場での実験がその成果を生むのはず

第2図 農工商部門の労働生産性の成長



注) 工業：製造業と鉱業

商業：農産、林産、水産業

資料出所：K. Ohkawa and M. Shinohara, Patterns of Japanese Economic Development, Yale University Press, 1979年度の産業別付加価値をらびに労働力数から計算。

って後になってからである。現実には、すでに述べたようにその時までには全国の各地の老農が蓄積していた改良品種が全国的に普及することで、この時期の農業技術進歩と食料供給の増大とが実現していった。政府が指導した農談会とか種子交換会といった農民組織化が、この老農技術の全国的普及を加速化させたことをつけ加えておこう。

第1図での純輸出比の動きが示唆しているように、1890年代中には日本は米に関しても純輸出国から純輸入国へと転化している。このことは、日本の安全保障と外国為替とに関する大きな不安を政府に与えることになり、政府は国内での米増産に再度強く取り組むことになる。いわば米の輸入代替戦略の開始である。

この主穀増産のために、1896年に国立農事試験場が設立され、さらに1899年には県農事試験場への国家補助をつける法律が制定されている。これらは、品種改良を中心とした農業技術改良に向けての公共投資体制の整備であった。いうまでもなくこれら新しい農業技術の開発が、小規模家族経営農家では手におえない公共財的なものであったからである。さらに、日本農業の中心である稲作の土地基盤の整備のために、耕地整理法を1899年に制定している。これまた、土地条件の改善という事業が村落社会の農家全員の参加を必要とする地域事業でなければならなかったことから、農村内の農家の組織化をうながして、土地条件の改善をはかろうとするものであった。江戸期からすでに日本の農村内には老農、地主をリーダーとする村社会が形成されていた。それは、内的結合力の強い、いわば「共同体」であった。この村社会という市場経済社会とは異質の日本農村のあり様が、この農民の組織化に際して大きな力を発揮したことは強調されるべきであろう。

全体として、明治期の農業政策は、工業化や近代化のために必要とされる資金を農業から財政というチャンネルを通じて移転させようとしてきたという点と、食糧供給をできるかぎり拡大させて食糧価格を低位で維持させることで賃金水準の上昇をくいとめて工業化の促進に役立たせようとしてきた点とで、まさに発展途上国型の農業政策であったと特徴づけておいてよいであろう。たとえばタイのライス・プレミアム政策に代表されるように、国内の食料価格を国際価格より低い水準に維持するといった直接的な低価格政策は採用されなかったが、間違いなくこの時期の日本の農業政策は発展途上国型であったとっておいてよい。またこの時期の農業政策には、農村内の公平の問題を直接的に対象とする政策もほぼ採用されなかったことをつけ加えておこう。

(2) 戦間期における農業政策の変質

戦間期に入る以前から日本はすでに農産物の純輸入国になっていたことは前述した通りで

ある。とくに米の輸入国への転化は、農業政策のあり様をめぐる論争をひきおこした。日露戦争が開始されたとき、政府は戦費調達のために戦争が続く期間中だけ臨時に米穀輸入に関税を賦課する決定をおこなった。1905年の戦争終了後、農業側は帝国農会という組織をあげてこの米穀関税の存続を主張した。これに対して、商工側は東京商工会議所という組織を通じて、その撤廃を要求した。いうまでもなく、商工側は米穀関税の存続が国内米価を引き上げて、ひいてはそれが商工業の賃金上昇をひきおこすことを恐れたわけである。この論争はいちおう農業界の勝利に終わり、1906年に米穀関税を恒久的なものとする決定が下された。しかし商工側からの反発も続いたため、1913年には、日本帝国内の台湾・朝鮮からの米穀の輸入は無関税にするという決定が下され、それと同時に農業側の要求をいれて日本帝国外からの輸入関税は引き上げられたのである。この決定は、帝国領域内での米自給策であるといわれたものである。この一連の動きは、それ以前の農業搾取型の農業政策がしだいに変質し始める最初の動きであったといえる。

20世紀に入ってからは、しだいに老農品種の普及も一巡してしまうにつれてしだいに日本国内の農業生産は停滞傾向を示し始める。政府はこの事態に対して、1904年に農事試験場の畿内支所での交雑品種改良試験の開始といったことで対応をし始めるが、その成果はけっきよく戦前期を通じては有意義なものとはならなかった。

1918年の米騒動の後で政府は、台湾・朝鮮という植民地での産米増殖計画を本格化させる。日本政府はこの両植民地で灌漑事業と日本型の高収量改良品種の普及に乗り出したわけである。そしてとくに台湾でのこの計画は成功を収め、1920年代に入って植民地から本土への米の流入が急激に増加することになった。

1920年代に入ってからの植民地からの米流入の増加は、国内の農業に多大の影響を与えた。帝国領土内の米自給策という枠組のなかで無関税で植民地から米が流入したため、日本国内の米価水準は低くなり、そのため国内農業は大きな不況に落ち込むことになったわけである。この国内の農業不況に対して、政策も政策的な対応をせまられることになった。

ひとつは、帝国農会からの強い圧力を受けて1921年に米穀法を制定して政府が国内の米流通・貯蔵等に介入して国内米価の維持安定をはかることを決定した。その後、農業不況の続くなかで1933年には、政府が国内の米をそれぞれ決められた価格で量に制限なく農民から買い取り、また消費者に売り渡すことを決めた米穀統制法が制定されている。いうまでもなくこの決定は、国内農民の所得を無制限の米の買い上げによって維持すると同時に、米の消費者価格の上昇をも避けようとする政策決定であった。この米穀統制法はその後1939年に米穀配給法となり、そして戦時体制下の1942年の食糧管理法へとつながっていったわけである。

農業不況は、農村内の諸階層間の経済的対立にも影響を与えた。前節で述べたように、この時期の地主・小作関係はパトロン・クライアント関係と性格づけられるもので、地主・小作関係は単純な地代だけを媒介とする関係ではなかった。しかし農業不況のなかで、地主層が米価低下からの所得減を小作料の引き上げでカバーしようとしたことも事実である。このため各地で小作争議が発生した。政府はこれに対して小作人の地位を保護する一連の小作立法を制定せざるを得なかった。この小作立法の詳細とその効果について詳細に論じることはできないが、この時期農村内の不平等の拡大に対して政府が政策的に対処しようとしたことは強調しておきたい。また、1930年代に入って農業不況だけでなく経済全体が大きな不況に落ち込んだなかで、政府は農村土木事業に対する公共投資を積極化させていく。これは、経済不況のなかで増加していた農村内失業層への雇用機会の提供という効果をもった。これもまた結果として、農村内の不平等の拡大へのひとつの対策となったとみてよいであろう。

1920～30年代という第1次大戦と第2次大戦との間の時期に、日本の農業政策はそれ以前の農業搾取型のものから変質したことは、以上の論述からほぼ明らかであろう。その変質の基調は、米穀関税に始まって米穀統制法にいたる動きで示されている農業生産者の保護へという方向であったといえてよい。

農業政策がそれ以前の農業搾取型のものから農業保護の方向へと基調を変化させていった直接の要因としては、帝国農会といった全国的農民組織を通じての地主・自作農層の政治的
要求の活発化が重要である。経済学用語で換言すれば、こういう組織を通じての農民によるレント・シーキング活動の活発化が、直接の契機になったといえよう。しかしそういう動きの背後に、マクロ的にみて農業・非農業間での労働生産性格差の拡大という問題があったことは見落とされるべきではない。第2図にはっきりとこのことが示されているが、この労働生産性格差の拡大という事態は前節で述べたように、この戦間期に日本経済が不均衡成長局面に入ったことからひきおこされたものであることを指摘しておきたい。さらに、農業政策の基調のこの変化のなかで、小作立法とか農村土木事業への公共投資の増大といったことで、農村・農業内での不平等の拡大への対処もみられたことも忘れてはならないポイントであろう。これらの政策処置が実際に農村内の公平の問題に対してどの程度効果的であったかは、今の研究の段階では何ともいえない。しかし、国民経済全体がその工業化の一定の局面で不均衡成長に入るにつれて農業政策の基調が変化し始めたときに、こういう農村内の公平の問題への政策的対応が初めて出て来たという事態は、そのこと自体としてたいそう興味深いことであろう。

(3) 戦後期における保護農政の成立と展開

戦後農政の出発点は何といっても農地改革であった。これのもった農業成長・公平両面での意味についてはすでに1-(2)でふれておいたので、ここではくりかえさないことにする。この農地改革の結果創設された小作農体制を維持させる目的で農地法が1951年に制定されているが、これは戦前期のような地主・小作関係の再発を防ぐことを目的とするものであって、土地の借貸関係を非常に強く規制するものであった。日本と同じく農地改革の後農地法を制定した韓国では、その農地法の規制が日本ほど強力ではなかったためか、最近地主・小作関係のかかなりの復活がみられているようである。これに対比してみると、日本の農地法は小作関係をあくまで違法とする非常に強い規制力をもったものであった。これは、戦前のような地主・小作関係の復活は農村内の不平等の拡大につながることを、いわば公平への強い配慮に支えられたものであったといえる。農地改革とこの強い農地法とで、戦後期の日本はほぼ、土地所有を軸とする農村内不平等という公平の問題を避けて通ることが可能になったわけである。しかし前節でもふれておいたように、農地法のこの強い規制が農業成長の阻害条件となってしまったことは見落とされてはならないところである。

さらに、戦後の農業政策の展開を概観するとき無視することができない事態として、1947年の農業協同組合法の制定がある。これは、農地改革の結果創出された多数の自作農民の組織化を目的とした法律の制定であったが、この法律を支えた理念は小規模自作農個々では非農業界との経済関係等で交渉力が弱くなってしまうので、組織化を通じて自作農民層の経済的社会的交渉力を強めようとするものであった。以下で概観するように、これによって農民の組織化が可能になったことで、農民の保護農政への要求というレント・シーキング活動が、とくに1960年代の日本経済の高度成長期に活発化していくことになったわけである。その点で、この農民の組織化という事態も戦後農政の基本的枠組のひとつを形成したといえる。そして、前述したように農村内での公平の問題を避けて通ることが可能になったことと、この農民の組織化とが重なって、戦後の日本農政における公平の問題は主として非農業との間での公平の問題としてあらわれることになった点は注目しておくべきであろう。戦後の保護農政とは、まさに農業と非農業との間での公平の確保を目指したものであったといえるからである。

以上の制度的整備とならんで、戦後復興の一環として政府は食糧増産のための土地改良事業を積極的におこなった。農業関連予算のなかで、土地改良費の占めるシェアは1946年の14%から、1953年には17.5%へ、そして1959年には35.6%と上昇しているのである。ここで、政府がなぜ土地改良事業に積極的に乗り出したかについて少し考察を加えてみよう。土地改

良事業は、農地の造成であろうと灌排水事業であろうと、一般に広い地域を事業単位として実施される。もしこの広い地域全体にわたるような巨大土地所有、巨大経営があれば、事業主体と受益主体は一致する。この場合、投資の収益率さえ高ければ私的投資として土地改良がおこなわれよう。戦前期に地主が土地改良にかなり投資したのは、この理由による。それに対して戦後期の経営は小規模経営であった。そのため、水利施設のような土地改良においては最初に水を引く者は膨大な経費を要するが、最初に水を引いた者が造成した水路から自分の田に水を引こうとする後続農民はそれほどの経費を必要としない。したがって、個別農民は最初に水を引こうとするインセンティブを持ち得ないことになる。水利施設のもつ一種の「公共性」が、このように政府による土地改良を必要とした事情であろう。政府のこのような土地改良事業が、それがいかに経費がかさむものであったにしろ、戦後の農業発展のひとつの基盤であったことは否定し得ない。この公共事業が実際におこなわれるに際しては、戦前期とは少々様相を異にしたとはいえ、やはり農村内の農民の間に相互に結び付きの強い社会関係があったために、村落農家がほぼ全員参加する形が実現したといえる。この点は、日本の農業政策が村落内に浸透するに際しての典型的なパターンである農民の全員参加の典型例といえよう。

さらに、1953年に農林漁業金融公庫が設立されたことも、戦後農政の始まりのひとつとして注目される。これも、小規模農家には農業開発のための資金力がないという前提に立って、農業生産への資金流入を増大させることを目的としたものであった。これによって、農業への財政資金の流入のための制度的チャネルが形成されたことになる。とにかく、低金利で営農資金が借りられる仕組みができたことは、とくに戦後農業の特徴ともなった機械化や施設の増加に大きく貢献したことは見落とされてはならない。

農地改革・農地法・農業協同組合法という制度的措置と同時に、土地改良事業への支出という直接的支出と農村漁業金融公庫を通じる間接的支出とを含めて財政資金が農業に投入されるチャネルの形成がおこなわれたことが、戦後日本農政の出発点であった。

さて、戦後期の日本の農業政策の最大の特徴は何といっても、農民・農業保護を目的とした政策体系の形成である。この点を以下でみておこう。

戦後復興期が終わった1950年代初めになって、農家と都市勤労者との間の所得格差の是正が大きな問題になり始めた。戦後すぐに食糧緊急措置法（1946年）の下で政府が食糧調達に関して大きな力をもつことが可能になったと同時に、米生産者価格の決定にパリティ方式を導入していた。1952年に農業協同組合の第1回全国大会が開かれたその年に、このパリティ方式での米価決定に際して農家と都市家計との所得格差是正がとり入れられることになった。

これが、それ以降の食糧管理法下での生産者米価引き上げという保護農政の出発点となったのである。そして、この保護農政の形成が農業協同組合の組織化という非市場的集团的行動によって促進されたことも、この経過からほぼ明らかであろう。

その後生産者米価決定方式は、1960年にバリティ方式から生産費・所得補償方式へと切り替えられたが、これによってもっと明瞭に農家の所得補償が米価決定の基準とされることになったわけである。とくに、自家労働の評価に際して非農家での賃金水準を用いることにされたことによって、1960年代以降非農業での賃金上昇によって米価は毎年引き上げられることになった。これがまさに戦後日本農政の最大の特徴ともなり、また最大の問題点ともなったわけである。

このような米価支持・保護農政の形成は、農民のレント・シーキング活動という政治的行動を通じて実現したものである。しかし、農民のこのレント・シーキング活動の背景として、農・非農間あるいは農・製造業両部門間で労働生産性格差が拡大していたという事態があったことを見落とすべきではない。確かに戦後の労働節約型技術進歩によって農業での労働生産性が上昇したことは間違いない。1953～68年間でみて、農業就業者1人当たり総産出は年平均で6.7%という成長率である。粗付加価値でも5.7%という成長率になる（Yamada）。しかし、第2図に示されているようにこの高い農業の労働生産性上昇率も、製造業の上昇率にはおよんでいないのである。戦前期農・製造業間の労働生産性格差が拡大した1920年代に始まった保護農政は、戦後期もやはり同様に両部門間の労働生産性格差の拡大を背景としてよりいっそう本格化したといえよう。この点で戦前期・戦後期を通じて保護農政には共通の論理が作用していたと考えてよい。

1960年代に入って非農部門の労働生産性上昇率が加速化するのに対応して、農業でも労働生産性をいっそう引き上げて経営の近代化をはかろうとする政策が登場した。これが、自立経営育成をうたった農業基本法の制定（1961年）である。それと同時に、日本経済に外貨の余裕ができたことから貿易自由化が始まったなかで、農産物に関しても貿易自由化が展開していく。国家貿易品目ならびに国内生産を保護育成していく目的で輸入制限を取りはらわれたが、それ以外の農産物では為替管理がはずされ、また輸入数量制限もはずされて貿易が自由化されていった。

この貿易自由化処置によって、日本は高度成長期に世界でも有数の農産物輸入国へとなっていく。国家貿易品目ならびに国内生産を保護育成していく目的で輸入制限を取りはらっていない牛肉・オレンジ等の品目は、国境で強い保護を受けているわけであるが、それ以外の品目では開放が進んでいったことを見落としてはならない。保護農政の形成と同時に、日本農業では開放も大きく進んだことは事実である。

端的に表現して、保護農政下での農業問題とは、土地利用型農業で農地法の規制等がある経営規模の拡大が進まず国内価格／国際価格という国際比価が上昇傾向を示しているように、その国際競争力が低下してしまったという事態である。養豚、養鶏等施設利用型農業では土地の制約がゆるいために経営規模の拡大も容易であり、事実国際比価の上昇もなく国際競争力もついてきたといえる。

1970年代に入って、土地利用型農産物の保護政策は大きな調整を迫られることになった。それは、米の減反政策である。米の国内消費の停滞にもとづく過剰在庫の推積と食糧管理法特別会計の赤字という財政問題に直面して、1969年に政府は米の作付面積を制限していく減反政策を開始した。これは、米価支持という農業保護処置はそのままにして、作付面積の制限で米生産数量の調整をおこなおうという政策である。1973/4年のいわゆる世界食糧危機後の数年間の中断はあるものの、この政策は基本的に現在まで続いている。この減反政策は、米生産量の低下となり農業成長率をマイナスに転じさせるという結果をもたらしてきたのである。

この減反政策に関しては、他の先進国がその保護農政の結果としての過剰在庫を補助金付輸出で解消しようとしてきた事態とは対照的な調整処置であったことを注意しておきたい。輸出によるのではなく、国内生産量の減少で対処しようとしている点は強調されるべきであろう。またこの減反政策での作付面積制限の個々の農家への割当てが基本的に農業協同組合を通じる村組織を通じておこなわれてきたという点も、日本における農政の浸透ルートの特性として興味深い。戦後の高度経済成長過程で日本の農村は兼業農家が支配的な場となってしまう、戦前期のような内的まとまりの強い社会ではなくなったとみられていたが、農政の浸透チャンネルとしての全員参加型の村社会がやはり存続していたといえそうである。

米の減反政策は、戦後農政の基調であった土地利用型農業の保護政策のなかでの調整策であったことは明らかである。したがって、戦後農政の基調はあくまで土地利用型農業の保護政策であったといえる。戦後日本においてこのような保護農政が形成・維持されてきた直接の要因は、非農業の早い成長によって非農業と農業両部門の間で労働生産性格差が拡大したことであった。こういう事態に直面した農民組織のレント・シーキング活動の結果であった。しかしその背後に、日本経済にとって最も不足している土地という生産要素を不可欠の投入とする穀物生産が日本経済のはやい工業化のなかで比較劣位化していくのは当然であったので、国内生産を残すには国境での強い保護が必須であったという事態があったことを強調しておきたい。

戦後の日本農政は、土地改良事業の実施や低利での融資の拡大といった点で農業成長に貢

献してきたことは事実であるが、それ以上に全体の基調は対非農業との関係での農業保護という部門間公平の維持に努力してきたといえるのではなからうか。この結果として、戦前期と対比してみると戦後期は、財政を通じて非農業部門から農業部門へと資金が流入するようになってきているのである。端的に言って財政支出のたいへんかかる農業になってしまったのである。これが保護農政の最大の問題点であることは間違いない。

3 近代日本の経験の現代アジア諸国への関連性

明治以降の近代日本の農業発展とそれに関連した農業政策の経験は、現代のアジア諸国にとってどのような関連性をもつものであろうか。

本節でのこの考察に入るに先立って、近代日本の経験を日本農業が国民経済の発展のなかで果たしてきた役割とはどのようなものであったかという視点から整理し直しておこう。

近代化初期の明治期には、農業搾取型の農政のもとで農業部門は国民経済の近代化に大きく貢献したといえる。第1には、地租という財政を通じて農業での経済余剰が農外に移転され、それが近代化・産業化の大きな資金源となったことである。第2は、低い価格での食糧供給を通じて都市部での賃金水準を低位に保たせたことによって労働集約的工業部門の発展に貢献した。また、長子相続統制の家族経営が維持されたことにより、長子以外の家族員の農外への流出がうながされたことを通じて、工業部門への労働力の供給源としても重要な貢献をした。

しかし、国民経済全体が成長し保護農政が基調となるにつれて、農業が国民経済のなかで果たしてきた役割は大きく変質した。第1に、戦後期の保護農政下で財政を通じる資金の流れは農業の純流入となった。第2に、日本農業自体による低価格での食料供給による工業化の促進という機能も、労働者の支出のなかで食料の占めるシェアが低下したためにほとんど意味を持たなくなった。そして最後に労働力の非農への供給という役割も、兼業農家の拡大という形でそれなりに果たし続けたとはいえるが、非農業労働者のなかで農業からの流入者の占めるシェアが低下したことによってこの機能も低下した。日本経済全体の成熟ともなっていて、国民経済のなかでの農業のシェア自体が小さくなってしまった今日、日本農業が国民経済の成長と発展に対して果たしてきた諸役割はもはやほとんど無視しうるまでになったといえる。そして、財政資金だけがかかる「金のかかる農業」という側面ばかりが目立つ存在になってしまったようである。こういう成熟した経済社会のなかで農業と農政はいかにある

べきか、それ自体非常に興味ある課題であるが、本稿の目的外にあるのでここではふれないでおく。

さて、前の2節でみてきた近代日本の経験は間違いなく、現代のアジア諸国の視点からは成長と公平とをいずれも達成してきた「成功物語」として受けとられるであろう。アジア地域のなかで、唯一近代化に本当に成功した日本は、その農業面でもやはり成功したという評価を受けるであろうことは間違いない。

このような評価を受けるであろう近代日本の経験から現代のアジア諸国にとって、もし何かがあるとして、それなりに有益な教訓を導出するためには、近代日本の経験を大きく現代アジア諸国の現状と比較し得るような構図のもとに位置づけてみる作業が必要となってくる。そのような比較の構図としてここでは、資源賦存による国の類型学 (typology)、農業開発の初期条件という歴史的要因、ならびに非農業部門の成長という農業開発にとっての環境要因の3点をとりあげてみることにする。この3者は本当は相互に依存しあっているが、ここでは簡単化のためにいちおう独立した要因であると想定しておくことにする。

第1の類型学であるが、現代アジア諸国に関してはほぼ以下の3類型が考えられよう (Fei and Ranis)。第1類型は大国で労働過剰であるが、天然資源に恵まれていない国である。インド、中国がこれに該当する。第2類型は、第1類型とは対照的に、小国で労働不足気味ではあるが、天然資源に恵まれている国である。1960年ごろまでのタイ、フィリピン、マレーシアといった国がこれに該当する。そして第3類型は、同じく小国ではあるが、労働過剰で天然資源に恵まれていない国である。台湾、韓国がこれに該当する。

アジア諸国を大きくこのように3分類してみると、本稿での考察の対象となっている近代日本は、ほぼ第3の類型に該当するといっていよいであろう。この類型学のひとつの重要な含意は、類型が異なるにつれてその国の経済開発の進展もちがってくる可能性が大きいということであろう。もしそうなら、同じことは農業開発についてもいえるはずである。そうするとき、近代日本の経験は同じ類型に属する東アジアの台湾と韓国とには大きな教訓となり得ても、それ以外の類型に属する東南アジアやインド、中国にはあまり役立たないということになりそうである。筆者は、ある意味で類型学からのこの結論に賛成しておきたい。日本の経験からの教訓はそう直接的には、類型のちがうアジア諸国には適用し得ない、と考えておくことは必要なことであろう。換言すれば、各国には各国の経済開発・農業開発に適した独自の戦略と方向とがあるはずである。

第2の農業開発の初期条件であるが、この点でも日本が近代化を開始した時点での農村内経済社会構造のあり様は現代の多くのアジア諸国とはちがっていたといえる。明治維新時点

で日本の農村内の社会経済構造は、今日の多くのアジア諸国で見られる少数の大規模土地所有層とそれ以外の土地無し層とへの両極分解傾向に対比してみると、相対的には充分に同質の階層で成り立っていたといえる。そしてさらにこの農村は、その内部の構成員の間での共同意識の強い共同体に近い性格を色濃く持っていたことも事実である。この点では、両班^{ヤンパン}層のいた韓国農村とも、また大規模な砂糖キビ経営がみられた台湾農村に対比してみても、日本農村はその内的結合の形態がほぼ同質の農家間の結び付きの強い社会であったといえそうである。もちろん、明治以降後の地主制の展開や小作争議の発生という歴史を無視するわけではないが、日本の地主は基本的には村の指導者であって、村の外で村人を搾取する巨大地主ではなかったことはほぼ間違いないところであろう。この農村内の社会経済構造の初期条件は、現代のアジア諸国と対比してみても、戦前期の農業開発過程での農村内の不平等の拡大がさほど進まなかった最も基本的な条件のひとつとなっていたといえそうである。さらにこの内的結合が強い農村の社会構造は、生物化学的技術進歩の基幹ともいえる灌漑事業を村仕事として農民が協同して実施することを可能にした点も重要である。インドの経済学者バーダグンがインドの農業発展において、土地の私有制があるために村仕事として灌漑が実施できないことが大きな障害となっていると指摘している事態に対比してみると、日本の農村社会構造のあり様がもち得た農業成長面での積極的貢献はほぼ明らかであろう。この点での日本の初期条件は、現代アジア諸国との対比の限りでやはり特殊なものであったと考えておくべきなのであろう。

第3は、農業開発がそのなかでおこなわれる環境的要因としての非農業部門の成長動向である。第1図に示した農産物と工業製品との純輸出比率の動きが端的に示してくれているように、明治維新直後の短い期間を除いて、近代日本の経済成長は輸出志向型の工業化によって指導されてきたことは、今日よく知られているところである。第1次大戦後の不均衡成長期に重化学工業部門での輸入代替がおり、それが戦後の高度経済成長期に輸出産業化していったわけである。製造業を中心とした非農業部門のこの高い経済成長は、農業・農村からの労働力流出をひきおこしたために、近代日本の農業成長過程ではマクロ的にみて農業人口／農耕地という比率が上昇することは、第2次大戦後の復興期を除いて、なかったのである。近代日本の人口成長率自体が現代のアジア諸国に比べて相対的に低かった上に、非農業部門の労働吸収力が大きかったために、農業においては人口／土地比が上昇しなかったわけである。この点も、やはり近代日本の農業発展の大きな特徴として強調されるべきであろう。誤解をおそれずいえば、非農業部門の高成長にひっぱられる形で日本の農業発展がおこなわれてきたといえそうである。現代アジア諸国をみても、たとえばインドに代表され

るように、高い人口成長率の結果、農村での人口／土地比が上昇しそれが農村内の不平等を拡大しかつ農村大衆の経済力の上昇がみられないために、輸入代替を主軸とする工業部門の成長が障害されている、といった事例がみられるようである（Bardhan 2, Sau）。農業での成長と公平との実現が失敗していることが、非農業部門の経済成長の足をひっぱってしまっているというわけである。インドのこのような事例と対比してみると、近代日本の農業発展はやはりかなり恵まれた環境の下で実現した特殊な事例ということになりそうである。

近代日本の農業発展を、以上の3点のように現代アジア諸国との比較を念頭においた構図の下でながめてみると、その成功物語はかなり好都合な諸条件に恵まれた特別な事例のようにみえてくることは避けられないであろう。日本に近い成功物語が韓国、台湾にみられることは確かであるが、この東アジア2カ国は類型学と農業発展の環境要因の点で日本に類似の条件があったからであるといえなくもない。少なくとも近代日本の経験は、韓国、台湾には関連性があっても、それ以外の、とくに南アジアの諸国にはあまり関連性がないということになるのではなかろうか。

序節でもふれておいたように、筆者は以上のような結論にある意味では賛成である。近代日本の経験はやはりそれ自体の歴史として存在しているのであるから、全く異なった歴史的条件をもつ他の諸国がそのまま適用しうる教訓をそう簡単に引き出せるわけではないことは、非常に当然のことであろう。

それでは、全く近代日本の経験は現代アジア諸国にとって関連性がないといいきってしまってよいであろうか。日本の経験から何らかの教訓を読み取るのは、あくまで現代アジア諸国で困難な農業開発の課題に取り組んでいる専門家たちであると筆者は考えているが、日本人である筆者としては、ほぼ以下のような点で近代日本の経験から教訓を学びとってほしいと希望している。

第1に、明治以降日本の政府は日本の風土・環境・経済社会条件にあった新しい農業技術の開発に大きな努力をしてきたという点である。明治維新直後に西欧からの農業技術の直接的移植に失敗したあとは、日本に適合した農業技術の開発に専念してきた点は、日本の経験からの教訓として重要であろう。現代アジアのいくつかの国で、早熟なトラクタリゼイションに代表されるように、その国の環境・社会経済条件に適合しているとは思えない農業技術開発がおこなわれている事態を前提とするとき、日本の経験の教訓はやはり重要であろう。

第2に、アメリカの占領体制下という特殊な政治的環境下であったとはいえ、農地改革を実現したという点である。これはやはり農村内の公平の問題に対する制度改革として、日本

の経験からの大きな教訓となり得る点であろう。現代アジア諸国は、ほとんどの国でこの農地改革に取り組んでいるが、その実施状況は必ずしもうまくいっているとはいえない。そのことには各国なりの政治的理由があることは十分に理解できるところであるが、日本の農地改革が農村内の公平の問題にそれなりの貢献をしたことは事実であるので、この点は日本の経験からの重要な教訓となり得よう。

日本の経験のなかで、教訓ではなく他のアジア諸国ができればそういう問題を避けた方がよいのではないかと思われる事態もいくつかあり得よう。その代表のひとつが、戦後保護農政の問題である。国民経済が工業支配的になるにつれて、農業・非農業間の公平の問題としてこのような保護農政が採用されてくることは、それなりに充分理解できるところである。しかし同時に、この保護農政が「財政資金をくう農業」を作りあげてしまい、それが消費者等の経済利益をそこなう高い保護コストを伴ってしまうこともまた事実である。高い保護コストを伴わないで国内農業をどう保護しながら育成していくかは、現代日本農政の最大の課題であるがそれと同じ問題は、韓国・台湾等の工業化が相当進んできたアジア諸国がすでにかかえ始めている問題点でもある。日本の経験のなかには、類似の問題の発生を避けるべきであろうという意味で、ネガティブな教訓も存在していることを忘れてはならないであろう。

いずれにせよ、近代日本の農業発展は、近代日本が与えられた歴史的初期条件や類型学的条件を充分にとり入れる形態で実現されてきたものである。その意味で、日本の経験はやはり非常に特殊なものであったといえよう。しかしよく考えてみると、経済開発・農業開発はやはりその国々に適した戦略でしか実現しえないことはほぼ明らかであろう。近代日本の経験からの教訓としてたぶんもっとも重要な点は、ごく常識的なこの事実の確認ではないであろうか。現代のアジア諸国も、自国の歴史的条件や類型学的条件にもっとも適した各国なりの開発戦略を模索していくことこそがもっとも肝要であろう。

<引用文献>

John R. Hicks, *A Theory of Economic History*, Oxford, 1969

Y. Hayami and associates, *A Century of Agricultural Growth in Japan*, Tokyo, 1975

K. Ohkawa, "Phases of Agricultural Growth in Japan", Ohkawa and Klein ed. *Economic Growth and Agriculture in Japan*, Yale, 1965

A. Bhaduri, "A Study in Agricultural Backwardness Under Semi-Feudalism" *Economic Journal*, 1973

- A. Booth and R.M. Sundrum. *Labor Absorption in Agriculture*, Oxford. 1984
- S. Yamada. *Case of Japan, Productivity Measurement of Agriculture*, Asian Productivity Organization. 1986
- World Bank. *World Development Report* 1986.
- Fei and G. Ranis. "Agriculture in Two Types of Open Economies". Reynolds ed. *Agriculture in Development Theory*. New Haven. 1975
- Pranab K. Bardhan. "Private Property as a Growth Constraint in a Hyaraulic Economy" in *Land, Labor and Rural Poverty: Essays in Development Economics*, Oxford University Press. 1984 'ress. 1984
- P. K. Bardhan 2, *The Political Economy of Development in India*, Oxford. 1984
- Ranjit Sau. *Economy, Class, Society*, University Press (India) 1986

人口と開発シリーズ7

日本の人口と農業開発

昭和62年12月発行

発行 財団法人 アジア人口・開発協会 (APDA)

〒100 東京都千代田区永田町2-10-2

永田町TBRビル710号

TEL 03 (581) 7770 (代)

