

性の占める割合より多く、1939年にはいくつもの地区で60歳以上の人口に女性の占める割合がほとんど60%に達した。

8. Royal Commission on Population,

Report 1949

英国王立人口委員会報告書 1949年

(一部抄訳)

梅津麻子 訳

イギリスの最近の人口動向とその要因を調査し、出生力変動によってどのような社会経済的影響が生ずるか、さらに国家的利害に基づいてどのような政策を行えばイギリスにとって最も望まれる人口の将来になるかの勧告を行うことを本報告書の目的とする。

調査の目的と政策

序説

科学委員会の勧告から、出生力に関する特別調査が人口委員会の研究のために必要なことが分かった。これら一連の調査の中で最も重要なものは、1946年に行われた「家族センサス」である。これは実際はイギリスの出生力の調査であって、王立大学産婦人科の専門家の協力を得ることによって行われた。「家族センサス」は、1911年以来類似の調査が行われなかったのが今回必要となった。これまで調査されたセンサスを利用するだけでは、イギリスの家族数および家族規模による分布、そしてその傾向を追跡することは不可能である。新しい家族センサスは、大規模標本調査で、被調査対象者にとっては任意のものである。サンプルは約140万人の既婚女性であり、これはグレート・ブリテン全体の該当者の10分の1にあたる。それには、年齢、結婚の日付、子どもの誕生日、夫の職業が記入される。調査に対する回答状況は良好で、87%の女性がそれに協力した。一般に、調査サンプルの対象となった女性は、この調査の目的と重要性をよく理解してくれている。

マスメディアは、我々の調査を大いに助け、一部の例外を除いては、今回の調査の中で十分満足の行く協力をを行い、我々の思い違いを訂正してくれた。

本調査はいろいろな場面で、女性団体に恩恵を受けた。それにもかかわらず、13%のデータが回答不能となり、データベース作成やセンサスの解析が遅れてしまったのは残念である。この報告書の中で、London School of Economics and Political Scienceの教授であるDavid GlassとEugene Grebenikが、共に調査の監督、解析の責任者となった。

第6章 子どもの数

最近注目すべき出生数の増加傾向が明らかとなっている。1921年から1931年にかけて、グレート・ブリテンは50万人の人口を失ったが、それと同じ数を1931年から1939年の間に獲得することができた。これによって自然増加率は前よりも低いものの、プラスの人口増加率を維持することができた。1920年代から出生数は減少したが、1930年代前半に

866,000であったが、1934-1936年の出生数は689,000に減っていた。しかし、1946-48年は934,000と増加している。出生率の増加は結婚している人の増加と、有配偶出生率（夫婦出生率）の増加によるものと考えられることができるが、最近のグレート・ブリテンの出生数の増加はどちらの要因の増加によったのであろうか。

結婚の増加は、1921年から1932年までは比較的安定していて、年間34万件前後であったが、1933年以降増加に転じ、1933-35年では37万3000、1939-41年では48万2000と増加している。ここでいくつかの計算を委員会は試みた。それは近年人口統計学で行われる標準化の方法によっている。計算の結果、最近の出生数の増加は出産適齢期の結婚数の増加によるものであり、有配偶出生率の上昇ではないことが明らかになった。有配偶出生率は比較的安定している。近年の結婚の増加はどのような原因によって起きたのであろうか。1931年と1947年の女子の年齢階級別有配偶率を検討してみると、最近の比較的若い年齢で“有配偶率”が増加しているのが明らかに認められる。20-24歳で19.7%から32.5%へ、25-29歳で55.3%から67.0%へと増加している。また30歳から54歳までの年齢階級においても、結婚をしている人が増加しているのが注目される。一つは若い年齢で、いわば“将来から結婚を借りる形”でこれまでよりも早婚が増えていることである。もう一つは30歳以上のところで、1930年代、あるいは1940年代の初めに結婚を延期していた人達が、晩婚ながら最近40年代になって結婚をキャッチ・アップする形で結婚をしているという現象である。

表Aは、1927年から1947年までに結婚したそれぞれの夫婦コーホートが1948年末までに産んだ平均出生数と、同じように1917年から1937年までに結婚したそれぞれの夫婦コーホートが1938年までに産んだ平均出生数とを比較したものである。比較は結婚持続期間別になされている。これによると、1938年末までに生まれた平均出生数を1948年末までに生まれたそれとを比較すると、結婚持続期間が12年以上のところでは1917-1925年結婚コーホートが1938年末までに産んだ平均出生児数は、1927-35年結婚コーホートが1948年末までに産んだものよりかなり大きい。しかし一方、結婚持続期間が12年未満のコーホートでは、1937年から1944年に結婚したコーホートの平均出生児数は、1927-34年に結婚したコーホートのそれとほとんど同じ結果を示した。出生率は過去60年間絶えず低下を続けていたが、過去10年間それが止まったことは画期的なことである。

以上の二つのグループに関して、最近のコーホートの出生数は古いコーホートと同じであった。1948年末にそれまで延期されていた出産の生み戻しが、これから将来かなり継続的に起こることが予想される。そうすると、1948年末に経験した1937-1944年に結婚した夫婦がこれから将来産み戻しを行って行けば、1927-1934年に結婚した夫婦よりも完結出生児数が大きくなる可能性があるのではないかと思わせる。このことはこれまで縮小を続けて来た少子化傾向を逆転させる新しい局面が展開して行くことになるだろう。

表 A. 1938 年と 1948 年の二つの時点で類似の結婚継続期間のコーホート女性から生まれた平均出生数
(45 歳までに有配偶者でなくなった女性は除く)

結婚持続 年数	1938 年の末		1948 年の末		1938 年に結 婚した夫婦か ら生まれた出 生数と 1948 年の比較 (%)
	結婚した年	結婚した夫 婦から生ま れた平均子 ども数	結婚した年	結婚した夫 婦から生ま れた平均子 ども数	
1	1937	0.40	1947	—	—
2	1936	0.64	1946	—	—
3	1935	0.84	1945	—	—
4	1934	1.02	1944	1.01	99
5	1933	1.16	1943	1.20	104
6	1932	1.31	1942	1.26	96
7	1931	1.43	1941	1.42	100
8	1930	1.56	1940	1.46	93
9	1929	1.61	1939	1.56	97
10	1928	1.71	1938	1.70	100
11	1927	1.80	1937	1.75	97
12	1926	1.89	1936	1.82	96
13	1925	1.99	1935	1.89	95
14	1924	2.09	1934	1.92	92
15	1923	2.15	1933	1.96	91
16	1922	2.23	1932	2.02	91
17	1921	2.34	1931	2.04	87
18	1920	2.47	1930	2.12	86
19	1919	2.60	1929	2.11	81
20	1918	2.51	1928	2.12	84
21	1917	2.50	1927	2.16	86

(出所: Royal Commission on Population Report P.52 より作成)

表 B. 1927年に結婚した夫婦コーホートの平均出生児数と比較した
1948年までに結婚した夫婦コーホートの平均出生児数の推定
(45歳までに有配偶者でなくなった女性は除く)

結婚持続 年数 (1)	1948年末に		1927年に結婚した 夫婦の平均子ども数 (4)	(3)/(4) (5)
	結婚した年 (2)	結婚した夫婦から 生まれた子ども数 (3)		
1	1947	—	0.47	—
2	1946	—	0.72	—
3	1945	—	0.91	—
4	1944	1.01	1.08	93
5	1943	1.20	1.23	98
6	1942	1.26	1.36	93
7	1941	1.42	1.47	97
8	1940	1.46	1.57	93
9	1939	1.56	1.66	94
10	1938	1.70	1.74	98
11	1937	1.75	1.80	97
12	1936	1.82	1.86	97
13	1935	1.89	1.91	99
14	1934	1.92	1.96	98
15	1933	1.96	2.00	98
16	1932	2.02	2.03	100
17	1931	2.04	2.07	99
18	1930	2.12	2.10	101
19	1929	2.11	2.12	99
20	1928	2.12	2.14	99
21	1927	2.16	2.16	100

(出所: Royal Commission on Population Report P.54 より作成)

表Bは、1948年までに結婚した夫婦から生まれた平均子ども数を別の方法で比較する。それは、1927年に結婚した夫婦の単独コーホートによって生まれてきた子どもの平均数との比較である。(3)欄に関しては、それぞれの異なったコーホートの平均子ども数を将来連続的に経験すると考えて、その累積を表している。表Bより、結婚持続期間が10年から20年の間では、この二つのシリーズの平均子ども数は非常に似通っているのが分かる。各結婚持続期間に関して、1928年から1938年までに結婚した夫婦が1948年までの間に産

んだ子ども数は、1927年に結婚した単年コーホートが結婚生活を通して産んだ子どもの数とほぼ同じ数の子どもを持ったということができるだろう。こうしてみると、最近の結婚コーホートの出生行動は、1927年結婚コーホートのそれに回帰しているといえるかも知れない。

1948年までに結婚した夫婦で10年未満の結婚持続期間グループの平均子ども数は、1927年コーホートの平均子ども数よりも一様にやや小さい。しかし、これは戦争のために出生行動が妨害されたためと考えられる。ある場合は出産の遅れが限界を越えて、回復できない程度に達していたのかも知れない。もしそのような条件を考慮すれば、以上の二つのシリーズの出生行動はほとんど類似であるといっても差し支えないかも知れない。ここで言いたいことは、最近結婚した夫婦の結婚持続期間別出生行動が安定して来ていることであり、また1927年に結婚した夫婦のパターンに近くなっていることである。こうしてみると、1928-38年に結婚したコーホート出生率は以上の“戦前の標準的水準”よりやや低いことが指摘される。

<出生率回復の要因>

すでに触れたように戦時になってから出生率が回復してきた。これはどうしてなのかを以下考察してみよう。もちろん、決定的なことが言えるわけではないけれども、普通戦時中に出生率が上昇し始めた時に、それは部分的に戦時中の軍需的動員に関係していると考えられた。幼い子供を持つ母親は、動員から免れることができたからである。しかし、今回この考え方は必ずしも正しくないことが分かった。動員を免れるために既婚女性が子どもを持つとすると仮定すると、いずれ子どもを産もうとする人は、まず1人だけ産んでおくという傾向になると考えられ、その結果“無子”の状況が減ることになると考えられる。ということは、本来“無子”の状況に留まりたいという女性に対して強い戦時中の動員が影響を与えたと考えられる。しかし、グレート・ブリテンを、戦争に参加しなかったスイスやスウェーデンの状況と比較してみると、二つのケース（グレート・ブリテンと2つの非戦争参加国）の人口学的状況、出生順位による出生パターンはきわめてよく似ており、戦時における動員を忌避するために、あえて出産予定がなかった第1子を産むことによって出生率が上昇したという仮説は当てはまらないように思われる。

それとは別に戦時中だけでなく、過去20年間に産みたい子ども数に関する人々の考え方、価値観が変化したという調査研究のデータがある。つまり、1920年代にみられた非常に小さな子ども数、すなわち1人か2人の子どもを持つことがもはや“流行的”ではなくなったということである。1人っ子は子ども自身に対しても両親に対しても有利ではないということが、これまで論じられてきたが、そのために小家族は良くないと認識され、反動として出生率の回復に貢献しているのかも知れない。1925年以前に結婚して親になった世代をみると、彼等が育った家庭は子どもが多く、その不利益を身にしみ感じていた。だから、そのような大家族の不利益を再び被らないように子どもの数を制限して来た、少なく産んで来たといえる。しかしながら、最近結婚した夫婦は、今度は彼らの体験によっ

て、逆にあまり少なすぎる子ども数はどうも親や子どもにとって不利益に働くと感じるようになり、逆に多くの子どもを持つようとしている傾向にあると考えられる。

経済的あるいは物質的面からみても、子どもを持つことに対して価値観上の変化が現れている。すでに 19 世紀に生活水準の向上や教育制度の発達が小家族に有利であるように働くことを指摘した。この傾向（少子化が経済面で有利ということ）は、1939 年の第 2 次大戦勃発までは続いたが、それ以降新しい状況が生まれたと考えられる。一方では、住宅が不足して来たのでさらなる出産を重ねることが不利益を増大することになった。さらに、お手伝いさん等の家事労働マンパワーが不足することも多産を疎害する要因となる。

しかし反面、1939 年以後の状況は、もっと子どもを多く持つことが有利であるような展開をみせている。第 1 は、雇用の動向である。失業率は 1921 年以来、良い年は 10 パーセント程度、悪い年は 20 パーセントであったが、戦時になってそれは非常に低くなり、今日に至っている。第 1 次大戦と第 2 次大戦との間の時代は、非常に失業率が高い時代であり、いつ職を失うかも知れないという時代には子どもを産むことを躊躇させるのである。失業をしている時に、沢山の子どもを持つことは、家族全体が悲惨な状況に置かれることを意味し、大不況期には子どもの数を制限する方向に事態はより強く働くのである。

ところが、1940 年以降、失業率は非常に低いレベルに低下したので、失業の恐怖が完全に去ったわけではないけれども、それほど心配事ではなくなり、出生を制限する要因ではなくなって来たのである。第 2 の要因として、政府の政策の一部の変化と関連して、戦争中の経済の動きが、社会における実際の所得の配分に関して子どもを持つことが有利であるように変化させたのである。食料と衣類の価格は政府の価格統制と一部補助金によって据え置かれる一方、所得は一般に相当程度上昇した。多くの物資の消費は配給制度により制限された。多くの日常必需品が配給制度に組み込まれたので、沢山子どもがいた方が子どもがいないケースよりも大いに有利であり、また大家族はミルクとかほかの食料品目を得る際に特別の恩典を受けた。さらにまた、低所得者層、そして低中位の所得階級では、所得税控除の状況に関して子どもがいる方がいない場合よりも有利であり、さらに子どもがいる場合は児童手当ももらえるという恩典があった。さらに、1946 年 8 月の新しい児童手当法の改正により、第 2 子から 1 人の子どもについて毎週 5 シリングもらえるようになったので、沢山子どもがいる家族は経済的に非常に有利になったといえる。この結果、特に低所得者層の家族は生活レベルが向上したといってよい。このような効果は直ちに人々の間に感じられないとしても、徐々に現れてくる。昨年衣類に対する補助金は打ち切られ、食料の価格は上昇し始めているが、まだこれまでの出生率上昇への良効果を失わせるところまでには行っていない。そのほかに、物質的かつ心理的な要因の影響もある。

戦争中の窮乏生活、旅行の制限や奢侈の生活に対する制限、戦争の悲惨さから逃れたいという一般社会の要望、もっと人間らしい生活をしたいという欲求、これらは戦争が終わった後、まともな家族生活をしたいという要望と結びつくのである。そのほかに戦争後、平均初婚年数が低下する状況が起こっている。そのことは、一夫婦あたりの子どもの数の増加に貢献している。しかし、この効果がどのくらいあるのかは現在のところ分からない。

興味深いことに、この戦後の出生率の上昇は北・西ヨーロッパの多くの国において現在起きていることである。それぞれの国はそれぞれの特殊事情があり、その要因の相対的重要性は異なるが、年齢別結婚率は上昇したけれども、有配偶出生率が上昇したということは現在の段階でまだ十分確信を持つていうことはできない。しかし、ヨーロッパで就業率が上昇していることは普遍的であり、出生率上昇と関連しているように思われる。

第16章 提案の目的と範囲

<両親と子どものための社会福祉>

我々は、現在の社会制度の下において子どもを育てることはなかなか難しく、子どもの数が中くらいの家族でさえ、子どもの数の小さい家族と比べて経済的に生活がしにくいことを示してきた。これは、社会的進歩の長い期間の過程の中で、家族が必要としているものが社会政策の重要でないものとして位置付けられる傾向にあったためである。我々の社会を公平でより健全なものにする必要がある、それ故に社会福祉と公正性を維持しなければならない。出生率が低下しているために、平均的子ども数が元のレベルに戻るまで各方面の努力を行われなければならない。けれども、将来の人口動向において、悲観的になる必要はない。もし、行き届いた社会福祉政策を行った結果として出生率が多少上昇しても、それは深刻な問題では全くない。人口の急激な増加そのものは、しばしば物質的かつ社会的発展のために障害になるであろうし、人口が急速に増加することはいは危険かもしれない。しかし、近代のグレート・ブリテンでは、そのような危険はない。グレート・ブリテンで、長い間続いた置き換え水準以下の低い出生率が、家族福祉政策に対する最も根本的な疎害要因を除いたといえる。1938年以前の英国社会の仕組のもとで出生率低下が起きたが、それは現在の社会体制のもとで希望子ども数を増加させようとする社会の力が最近弱って来たことを物語る。

フランスの少子化の経験は、社会の習慣の中で変化することなく根付いてしまった少子化の傾向を、再び元に戻すことがいかに大変であることかを示している。フランスでは、2世代にわたって低い出生率に懸念を持って来たが、その結果産児制限の習慣を制限し、大家族を支持する広報活動を展開するに至った。貧しい両親のために経済的援助を行うという試験的な試みとして、このような措置が1939年までは有効であるとはいえなかった。そして今日のフランスでは、他の国から大規模な移民を受け入れることと共に、子どもを持つ両親への金銭的援助を行う政策を採用し、それがこれまで前例のない豊富な内容となっている。

フランスのこの試みを、グレート・ブリテンに対して、全く同じように適用するよう議論することは間違いかもしれない。フランスの経験は、出生率が人口置き換え水準に低下し、そこで低迷するままに出生率を放置することが危険であるという教訓を我々に与えた。英国王立人口委員会は、グレート・ブリテンにおいては、フランスが採択した政策よりもっと穏健なやり方で十分であると信じている。しかし、これが上手く行くためには、グレート・ブリテンのより穏健な措置が良いタイミングで採用されることが必要であると考

える。簡単にいうと、家族への援助の政策は十分配慮されたものであって、後の世代に過大なつぎを回わしたりすることを極力避けなければならないということである。

以下の表1と表2より、英国のいくつかの人口動態における変化を大雑把に示すことができる。

表1. 1900年から1929年までの平均子ども数

期間	生存している平均子ども数
1900-1909	3.37
1910-1914	2.90
1915-1919	2.53
1920-1924	2.38
1925-1929	2.19

(出所: Royal Commission on Population Report P.25 Table 16より作成)

表2. 子ども数の分布における変化 (1860年と1925年の比較)

子ども数	1860年 (1911年のイングランドとウェールズの出生センサスより) %	1925年 (1946年のグレート・ブリテン家族センサスより) %
0	9	17
1	5	25
2	6	25
3	8	14
4	9	8
5	10	5
6	10	3
7	10	2
8	9	1
9	8	0.6
10	6	0.4
10以上	10	0.3

(出所: Royal Commission on Population Report P.26 Table 17より作成)

二つの大戦の間は、平均子ども数が 2.2 人に落ちている。現在の結婚率からみて、1 夫婦あたりおよそ 2.4 人の子どもが人口置き換え水準を保持するために必要である。戦前は、1 夫婦あたりの子どもが 2 人かそれ以下の家族は全体の 67%、子どもが 3 人から 4 人いる家族は 22%、それ以上のものが 11%であった。この分布は 1860 年当時と比較すると当然少子化の傾向にあることが分かる。我々は、次の二つの問題に関して、明らかにしなければならない。それは、近代社会の家族の問題において基本的に重要なもの、すなわち、産児制限の普及と女性の地位の向上についてである。

<出生の自由>

19 世紀以降、何等かの人口増加を制御することが必要となってきた。19 世紀では人口が 30 年以内に倍増し、人口が 300 年より短い期間に 10 倍にもなっている。このような、烈しい人口増加率は、現在では問題外であることは明らかである。

本当の問題は、人口増加率をコントロールする方法である。誰もが、中絶を奨励するという原始的方法に戻ることを期待しないであろう。したがって、残された最も基本的な方法は、結婚を遅らせるか、結婚しても禁欲することである。しかし、遅い結婚は、多くの人々にとって種々の困難を予見させる。その結果、売春や中絶など不道德と考えられるものを増大させるだろう。また、人口過剰を避けるために男女の性行為を制限することは実際的ではない。結局避妊の実行以外に実際に人口増加をコントロールできる方法はない。

カトリックと他の宗教との最も重要な違いは、産児制度に関して器具、あるいは薬剤の使用が認められているかどうかである。カトリックでは、女性の生理の周期を利用した「自然な方法」だけを認めている。これまでは男性も女性も子どもの数のコントロールを、彼らの望み通りにするという期待は十分実現されなかった。

しかし、19 世紀以降、社会的な前進として、一つの傾向が現れた。それは、避妊により子どもの数を調整する人々が増加したことで、それは古い男尊女卑の社会体制から女性の解放を促進した。夫婦が子どもの数を制限することは、彼ら自身の生活とコミュニティーの福祉を確保する第一歩であった。こうして、次第に大家族は減少するが、大家族に比べて小家族の場合は、家庭内で子どもの世話が容易にできるということが特色であった。有効な避妊の知識の普及によって、産みたいときに産むという出産の自由、出産のコントロールの自由が多かれ少なかれ普遍的なものになったと考える。特に希望する場合を除き、避妊の普及は一般の子ども数が縮小することを助長した。生まれた子どもは望まれたものであり、望まれざる出産は徐々になくなった。

<女性の自由>

人口動向に関する懸念は、いくつかの国、特にドイツとイタリアにおいて女性の社会活動の範囲を制限し、「女性を家庭に連れ戻す」政策を行うまでに至った。そのような政策は、

個人の自由という民主的な考え方を否定するものであり、グレート・ブリテンはそのような傾向には反対である。それは近代社会で出生率低下が女性の地位の向上に役立つ効果を見無視するものである。3人か4人しか子どもを産まない女性は、子どもを産み育てる期間がビクトリア朝時代の10人もの子どもを産んだ時代と比べるとはるかに短くなっている。子どもの数を制限することにより、女性は家事に束縛されず、人生をより有効に彼女自身の生きがいのために送ることができるのである。現代の女性は家庭外の活動をしたいということをもっと意識しているだけでなく、それを行う自由を確保されるべきである。そして女性、家族そして周辺社会にとって、女性が貢献する領域を制限することは決してよいことではない。たしかに出産育児と家庭外での就業、キャリアの成達は時として抵触する場合があるが、そのように抵触する理由の一部は女性の生物学的機能によっても、ほかの一部は社会が女性は出産・育児がその家庭外での就業よりも大事であると勝手に決めたものにすぎない。したがって我々は、教職や公務員の仕事において結婚したらやめなければならないという差別を撤廃し、女性の就業と、出産育児が両立できるような調整的サポート体制を用意するよう努力しなければならない。我々は長い目から見て、出産の自由、つまり女性が産みたいときに子どもを産むということは普遍的なことであり、そのことが女性自身にとって最大の自由を獲得することになることを確信する。我々は、良好な社会的条件が与えられれば、女性は置き換え水準を維持する人口再生産、つまり新しい世代を旧世代と比べて1対1以上に再生産する子ども数を確保することができる本能的欲求を具備しているものと確信する。問題は、現在の避妊手段の普及状況のもとに、いかに人口再生産がうまくできるような良好の社会的条件を備えて、出産・育児と社会進出を両立するサポート体制を築いていけるかである。

< 勧告の内容 >

その勧告の内容は、次の二つの提案によって親子関係の衰退を経済的、社会的に緩和させる助けになることを目的としている。

1. 両親に金銭的援助を与える措置や補助金（所得税に対する補助）
2. 子どもや母親に対して補助金の特別給付施行のためのサービス。

人口政策を行っている二つの国としてフランスとスウェーデンがあるが、フランスでは主に現金を支給し、スウェーデンでは戦前は現金以外の現物支給による補助が強調されたが、1946年以降では家族手当がグレート・ブリテンよりも多く支給されている。グレート・ブリテンでは、社会サービスのシステムが、フランスやスウェーデンで彼らの社会政策が形成されてきたときよりも、もっと充実した制度として施行され、現金と現物の支給の両方が考慮された。

こうしてグレート・ブリテンでは、家族手当と共に、今日所得税などを経済的ハンディキャップのある親と子どもに対して減額するという措置を行っている。我々は、これらの

措置による規模の拡大をしなければならないと考えているが、しかし、現在の社会的措置の中で、両親の状況は複雑である。そして、金銭的援助だけでは、必ずしも最も有効な福祉を行うことにはならないのである。小家族でも大家族でもない、中くらいの規模の子ども数を持つ女性の仕事は、住宅の設備や住宅デザインの改善によって良くなるであろう。それは、家の中で家事をヘルプしてくれる人達の援助や託児所、遊び場、そしてその他の設備の充実などによって、出産育児の家庭外の就業との調和を助けてくれるであろう。またそれは、母親と子どもたちの健康の向上を目指した環境改良のために必要となるであろう。幸運にも、多くの分野における社会サービスの分野の活動はすでに存在しており、家族のニーズに密着して役立つように調整され、発展することが可能である。ここで家族に影響を与える、すべての枝分かれした社会・経済政策の全部を取り上げることは不可能だし、またそれに応じて家族のあり方を調整できる可能性のある政策の提案をすべて行うことはできない。社会・経済政策は、多くの点で家族に影響を与えるが、その影響を理解し評価することは容易ではない。さらに家族に影響を及ぼす要因・条件は常に変化しているし、また人々の考え方、趣向というものも変化する。例えば、一般大衆の住宅状況は平均子どもの数が減少している期間を通じて改善され、1930年代までに平均子ども数は最低記録になったが、一般の住宅事情は良くなっている。しかし、我々委員会の調査によれば、どうして子どもの数を減少させたのかの原因を訊ねると、そこで常に住宅難が挙げられるのであり、その原因の背景として人々の住宅に関する要求水準が近年高まったことを挙げることができる。グレート・ブリテンの子どもの数を人口置き換え水準に保つためには、より改善された住宅環境を達成することが重要な条件となっている。この場合、三つの要因がある。すなわち

- ① 家族の要求が高いこと。
- ② どの条件であれ、一般大衆の考え方に対する効果を十分な自信を持って評価し難いこと。
- ③ そして、これは一番重要なのだが、一般大衆の考え方、価値観がたえず変化していることである。

これらの事情を考えて、今回の委員会の提案は、家族福祉の新しい完全なプログラムをこの際提案しようとするものではない。家族の福祉を推進し、特に子ども数の違いによって生じる物質的、経済的不平等を軽減することは社会の公平性と社会福祉の立場から重要だと認識される。そして長く続いた置き換え水準以下の出生率はこれまでグレート・ブリテンに長く見られた不平等改善にとっては役立ってきた。

フランスの経験は、家族に対する援助に関して、次の世代になってもっと過激な政策を行わなければならない必要をなくすために適切な政策を立て、人口・社会保障の問題の根本的解決に取り組んでいることを教える。我々もフランスのような思い切った政策を一方では取るべきだと思うが、グレート・ブリテンにはまた独自の国情がある。我々の公共政

策は、人々が自由に、強制されずに出産し、家族形成を行うという基本的あり方を支持し推進すべきであると思う。また、女性はさらに一般社会の文化的、経済的領域に参加し、また現在の社会の仕組みを変えて、女性が出産・育児と社会進出を両立できるような政治が行われなければならない。そのため、それを実現するためにはどのような経済的援助を行わなければならないかを次に述べたい。これらの提案は、グレート・ブリテンの財政事情が現在逼迫しているので、その実現がなかなか困難である可能性は十分考慮に入れている。しかし一方、異なった子ども数を持つ階層の間で、子どもを多く持つことから生ずる社会的不利益が将来ますます大きくなることを食い止めるために、何らかの調整的政策が取られるべきだと考える。

第 17 章 財政的問題と提案

ここでは、どの程度政府が金銭的援助を児童福祉に振り向けるのが望ましいかを考察する。1946年の家族手当の改善によって、いくつかの金銭的援助が行われてきた。そして、その改善のもとで、子ども1人につき、学校を卒業するまでの期間、1週あたり5シリングの現金手当が親に与えられることになった。また、学校給食として、ミルクと食事が供給されるようになった。1947年までに、生活費の安定のための大規模な政策が策定された。それは1940年にインフレ・スパイラルの危険から避けるために導入されている。

<現金の支給>

1946年の家族手当の改善によって、子ども達のための現金手当のシステムが確立された。グレート・ブリテンでのこの新しいシステムは少しずつ、漸新的な改革の結果が達成された。児童手当は低所得層の中では、多数の、あるいは適当な数の子どもを持つ家庭が、それを受給することで、家計が楽になったと感ずるような額でなければならない。しかし同時に、1938年以降影響を与えてきた家族の経済的な状況との関係の中で、改善が調整されたものでなければならない。金銭的援助は、すべての階級と収入レベルの家族に、同じ率の援助を基本とすることが肝要である。1946年の児童手当の改正において、フランスでは父親だけが働く場合、最初の子どもは標準賃金の20%、第2子は60%をもらい、第3子がいるときは100%受け取った。それ以降1人につき30%増である。フランスでは、父親だけが働く場合、3人の扶養しなければならない子どもがいれば、父親の給料と同じ額がもらえる。一方、グレート・ブリテンの場合、3人の扶養児童がいても、それは父親の給料の10%を受領するにすぎない。このようなフランスの大変寛大な児童手当が常に引き合いに出され、グレート・ブリテンもそれを見習うべきだとの意見も多い。このフランスの児童手当政策はフランスが財政的困難の最中にあった時に策定されたものである。もし児童手当が通常会計からの財源によっておれば、このような寛大な措置はとてとれなかったであろう。しかし、これが雇用者の賃金の額にしたがって徴集された特別財源によっているので、問題は少なかった。子どものない雇用者もその徴集に応じていたのである。しかし、フランス方式はグレート・ブリテンには適切でないことがある。フランスのような

手当のための雇用者に対する強制徴集は欠点もある。フランスのような保険方式は、租税方式と異なり社会保険方式だと、低所得階層はもっと多く拠出しなければならない。もし出生率ももっと下がり、新旧世代の1対1の人口再生産もできない状況ならば、フランスのようにかなり思い切った政策を立てなくてはならないが、幸い出生率はグレート・ブリテンでは最近上昇してきているので、フランスのレベルにまで児童手当を増やす必要がないと本委員会は考えている。

次の表は、収入による課税についての見直しが、現在の1人当たりの生活費を算出し、公平になるように示されたものである。

表3 所得による課税

収入	額								
	現在			1人あたりの平均所得の 妥当なレート			計画での案に基づいたもの		
£	£	s.	d	£	s.	d	£	s.	d
825	64	10	0	なし			37	10	0
1000	126	0	0	20	0	0	58	10	0
1200	198	0	0	45	0	0	108	10	0
1500	306	0	0	117	0	0	189	0	0
2000	486	0	0	237	0	0	324	0	0

(p179 参照)

委員会の提案に際して家族に対する財政的援助に適用する原理は次のようである。

- (1) 1938年以來、悪影響を受けている家族の財政的経済状況をいくらかなりとも援助することは必要である。
- (2) 援助はすべての所得階層の両親に対して、公共の資金から条件なしで平等に行われなければならない。
- (3) 所得の高い階層は、所得累進課税によって出産が容易でなくなっており、高所得階層の夫婦は課税の免減措置を受けられるようにすべきである。

委員会の提案は次のとおりである。

- (1) 家族手当法の改変によって児童手当を1週間7シリングに上げ、11歳以上の児童がいる場合1週間10シリング支給する。ただし、1番幼い子どもは対象から除く。
- (2) もし財政的に可能ならば、支給の場合、それぞれの家族において1人の子どもを児童手当の対象からはずすことを止める。

- (3) もし1人の子どもを対象からはずすということであれば、第1子に対して一時金を支払うべきである。
- (4) 手当は妊娠が明らかになった時に、出産の前に支払うべきである。
- (5) 児童手当を補うために、職能的団体でプールした資金を、給料に児童手当とは別の関連手当を付加して支給することが考えられ、このような手当の支給制度は支援されるべきである。
- (6) 児童手当の原理はイギリス軍に所属する軍人の給料の場合にも導入されるべきである。
- (7) 子どもがいる場合の所得税における児童控除額は、児童1人あたり60ポンドであるが、1000ポンドまでは所得の1/10である。1000ポンド以上の所得階層では、それに1000ポンドを越えた額の1/20が付加される。最高で年間150ポンドの控除が認められることにする。
- (8) 家族手当支給法に従い、児童手当には所得税が掛からないものとする。

第18章 家族サービス

<ニーズ>

戦時中も戦後も、母親にとって24時間、小さな子どもの世話をするということは、基本的に大変なことであった。委員会は家族の生活の中における、住宅問題に関する基本的に重要なものを取り上げ、家族福祉の視点から、グレート・ブリテンにおける住宅が若い子どもと家族にとって特別必要なデザインと設備を備えるように努力してきた。

<家庭における支援>

家事労働の一般的不足の問題に対して、政府は次の二つのことを行ってきた。第1は、グレート・ブリテンの中で、家事・育児を助けるお手伝いさんの業務のために外国からやって来た一定の限られた数の移民女性の就業を認めてきたこと。第2は政府の家事就業に関する関連省庁の設立である。家事就業に関連する外国人のお手伝いさんを将来大量に導入することに対して、当人口委員会は積極的には考えていない。一方、省庁の開設によって、より多くの女性の雇用を可能にすることに成功したかもしれない。この場合、お手伝いさんの職業上の地位を高め、働く女性の家事を手伝うことによって、フルタイムあるいはパートタイムの支給を支給されることができるようにしたのである。そして、最低2時間単位で、1時間あたりの費用は2.6シリングを支給した。委員会は、働くイギリス人の問題のために大規模なスケールでこの家事ヘルパー制度が実行される必要があると考える。ホームヘルパーのサービスは、現在地方公共団体によって母性保護、児童福祉サービスの一部として供給されることができている。ホームヘルパーの仕事を確立したことによって、家庭で医療アドバイスや、母親が病気で入院したり5歳以下の子どもが病気になった時は、援助してもらえることができるようになった。

<託児所>

託児所は、母親が家庭外就業で雇用中に、幼い子どもの世話をするという目的で非営利目的団体によって始まった施設である。戦時中は、保健省と労働省およびその他の国家機関が、地元の地方自治体と共同で、戦争中女性が軍需産業で働いてもらうために託児所制度を発展させた。1945年の初めまでに、68,000人の子ども達が1,400箇所の託児所に預けられた。

<子守りサービス>

戦争中は、いろいろな種類の役に立つ託児サービスが試行された。それは、地方自治体と協力して労働省や関連機関が、幼い子どもに対して行う子守りのサービスであった。このサービスの本質は、法人会社の組織の下で雇用された近所の人による幼い子どもたちのケアであった。近所の人によるサービスは、1日または1日の一部、子どもたちの世話をを行い、その報酬の一部は子どもの母親から、残りは法人会社から支払われた。

<託児所と学級>

託児所は、非営利団体によって最初に確立されたが、後に地方自治体によって管理された。一般的に学校時間中は、子ども達のケアとトレーニングを供給して、1週間あたり5日間のサービスを行った。対象年齢は5歳以下の児童であった。

これらの学校と学級は、最近の教育改善のもとで地方の教育システムの重要な活動分野の一つとなっている。地元の教育関連機関は、それらを必要としているすべての人のために学級を設立することを要求した。

<在宅託児>

住み込みタイプの託児所は、孤児や他の理由によって自宅で子どもの世話をすることができない人のために代わって、小さな規模であるが、地方公共団体によって子ども達の世話をするために設立された。何人もの個人、または良く知られている慈善的な組織によって、子ども達の世話のための住み込みによる託児所の設備が備えられた。

<パートの託児所>

我々は、Medical Women's Federation や他の専門家達の見解・意見によって、2歳以下の子ども達のためには普通の託児所における教育は、必ずしもふさわしくないと考えていた。したがって、2歳未満の幼児の教育のためには、託児所に預けることはあまりよくないとされた。これは、子ども達の心理的発達過程における必要からでもある。我々の以上の提案は、ホームヘルプ、託児所、保育園の発達のために、そして若い子どものいる家族のための助けになるかと思う。これらの一般的な援助は、若い子どものいる母親の仕事や心配を減らすことになるだろう。ホームヘルプ、保育所、保育園などによる幼児のケアに関する援助サービスについての委員会の提案は次の通りである。一般的目的は、幼い子どもたちを抱えて働く母親に対し、余計な仕事や心配を軽減することである。この目的のために、自宅でのケア、ベビーシッター、保育所、保育園およびその他の状況にやり方にお

いて、家族員以外で幼い子どもたちの面倒をみるサービスが行われた。これらのサービスを公的に供給する環境を整備することによって、2歳以下の子どもがいる世帯にとっては、2歳から5歳までの年齢グループの子どもの多くを基本とした、優先的なシステムによるサービスが供給されるだろう。我々が考慮しなければならない別の提案は、洗濯と洗濯の設備、休暇と母親のための休日である。それには、子どもたちの遊び場の発達が必要である。母親と子どもたちのための交通機関や駅の環境の整備も必要である。子どもが成長する過程で、こうした健康サービスは行政と結びつき、経済的な点だけでなく、この試みを広く一般の人々に対して知らせることが重要である。

第19章 保健サービス

国の保健サービス機関の設立は、国民に対する有益なサービスを増やして、保健サービスが家族福祉を行うための新しい見通しを開いた。保健サービスは、直接的には特に母親達と子ども達の生活を守ることによって、人々が死亡しないようにし、間接的には、家族福祉に貢献することによって人口動向に影響を与える。保健サービスは、直接的には、医療ケアについては、未就業で所得のない母親と子ども達に対して、家族の中の就業している家族成員と平等にした。この費用は教育費と同様に、子どものない人と比べて両親に対して金銭的に負担を掛ける。今回の新しいサービスに関するアプローチでは、この負担を軽減すべきであると考え。家族のすべてのメンバーは、間接的に開業医による新しいサービスを与えられる。この新しいサービスは、医者や医者のグループによって組織され、家族のメンバーがこの組織と専門家にかかわることによって医療に対する新しい知識を得ることが可能になるだろう。上流階級にとってホームドクターを持つことは、医学的相談をひんぱんに行うことによって、国民の健康レベルの向上に資すると考えられるので、この制度をもっと広めなければならない。国の保健サービス機関の設立を契機として、妊婦へのサービスを産婦人科医の協力を通じて、水準のレベルアップを行い、これを新しいサービスの目標とした。今回の提案では、妊婦のサービスと以下の項目に留意しなければならないものとする。

- (1) 麻酔や鎮痛剤は、これを望んだすべての母親に提供されるべきである。
- (2) 助産婦による付き添いの期間は、お産の最初の2ヶ月は訪問を増やすべきである。お産が在宅で行われるならば、助産婦の付き添いは4週間になるが、もし公的施設でお産が行われたならば女性は2週間で家に帰ってもよいことにする。
- (3) ホームヘルプの広範囲な整備が必要である。産後のホームヘルプのための通常な期間は4週間であるとする。

委員会として、これらのサービスのよりスムーズな適切な実施のために、いくつかの提案をする。

- (1) クリニックや医者での予約システムの発達が必要である。
- (2) 病院やクリニックでの託児所の提供が必要である。
- (3) 住み込み式託児所が必要である。
- (4) 田園や郊外への交通設備。
- (5) 出産後や母親が休息できる家庭の設備が必要である。
- (6) クリニックやセンターにおけるよりも、家庭での医者や看護婦がアテンドする機会があることが必要である。

<死産と乳児死亡>

グレート・ブリテンでは、死産や乳児死亡が他のヨーロッパの国々よりも高い。気候による差異だけでこれらの理由を説明することはできない。そしてこれは、父親の社会階層や職業・職種による差異によるもの、環境による違いによるものという分析がなされている。死産率と幼児死亡率は、父親の職業と社会的階級による違いに関係があることが分かっている。イングランドとウェールズにおける死産の割合は、1939年では裕福な階級では出生数1000人に対して24.4であったのに対し、未熟練労働者階級では出生数1000人に対して39.7であった。幼児死亡率は、裕福な階級や専門的技術的あるいは管理的職業に従事する階層では出生数1000人に対して26.8、未熟練労働者階級では出生数1000人に対して60.1であった。子どもが生まれてから4週間から1年以内の間における死亡率は、裕福な者とそうでない者の間では4倍近い差異が見られた。

<住宅問題>

住宅の問題は、人口問題と社会福祉の双方で人間生活において最も基本的な重要な問題である。現在のグレート・ブリテンの社会でこれまで出生率が低下した場合の主要な要因の一つは、住宅の深刻な不足から来ていると考えられている。家の大きさと子どもの数との関係を分析したところ、1914-1918年の第一次大戦当時より現在の住宅事情は良くなっているが、人口や世帯が増えた上に最近の建築率が低下しているので、住宅問題は決して十分に改善されているとはいえない。一般に、現在の状況よりもっと容量の大きな家が必要であることが分かった。そして、夫婦や子ども3人が住むためには、3室のベットルームが必要であり、そうした家が増えている。我々は、将来子どもが大きくなったことを考慮して、ほとんどの家では3室のベットルームが必要であると考えている。子どもを3人あるいはそれ以上持つ家族では、家の大きさの割に人口が過密であるので、我々は地方共同体（市や町）の協力を得て、子どもと家族が住みやすいようにするためのより広い、部屋数の多い家を提供するように努力をしている。しかしながら、これらの家の90%はプライベートな持ち家であり、我々はこれらの住宅の措置に対して、国や地方自治の立場で改築を勧告することができない。現在の建てられている住宅のほとんどは5部屋あり、そのうち3部屋がベットルームである。幸い全般的になかなかすぐれた設計となっている。イングランドとウェールズでは、建築された家屋の70%は3つのベットルームを持ち、

22%は3つのベッドルームより少なく、8%は3つ以上のベッドルームを持っていた。これは、彼らが現在イングランド・ウェールズで家族が緊急に必要としている家のサイズとしては、部屋数が足りないのである。11,276人の都市生活者に尋ねてみたところ、2,535人は、1部屋あたり1人以上で住んでいることが分かった。こうしてみると、都市においては住宅環境が決して良いということができない。同じような調査が1937年に行われており、労働省の家族生活費調査によると、27%が5部屋の家に住み、33%がそれより小さい家に住み、39%が5部屋以上の家に住んでいたという報告がある。グレート・ブリテンでは、Ministry of Worksが同じような目的で調査を行っている。我々は、これらの調査から3人またはそれ以上の子どもがいる家族の住宅の設計や設備の方法について特別な研究が必要であると提案した。2人以上の若い子どもを持つ家族におけるケアは、単独で責任を取らなければならない、家事の重労働を伴う。そして、我々は子どもを持つ親の家庭内労働を減らすための家屋構造や多くの設備を上手に考慮に入れて設計することによって、住居の高い水準を維持することができると考えている。当委員会はまた、すべての住宅に洗濯機、冷蔵庫などが供給されることを勧告する。

<グレート・ブリテンの住宅問題と出生問題>

現在の深刻な住宅難は、少なくとも2人以上の子どもを設けるための妨げになると考えられており、それは人口問題と家族福祉の両面から由々しい問題と考えられている。この住宅不足の問題を克服するため、政府は色々な努力をしているところであるが、幸い当面家族数の増加率が低下していることに助けられている。現在の住宅の状況をみると、5部屋（寝室が3部屋）の家に不均等に集中しており、最近の調査によれば、もっと部屋数の多い家屋の住宅が望まれている。また寝室が2部屋以下の小さい家も不足している。家の狭さ、寝室の数の少なさが子ども数を制限するという傾向があることは否定できない。児童手当を増やしたり、所得税の軽減を通じて単に購買力を増やすことだけが、家族にとってより適切な、より広い住宅に住むよう国民に刺激を与える人口政策とは限らないことも重要である。現在 rent rebate 制度、つまり子どもが沢山いれば家賃が軽減されるという政策が行われているが、現在のグレート・ブリテンでは大部分の家族が持ち家に住んでいるので、これはあまり有効な政策ではない。もっと有効な、国民の生活の全体を見据えた総合的住宅政策が望まれる次第である。今日のグレート・ブリテンの住宅の多くは老朽化していたり、近代的な設備が整っていない住宅が多く、子どものいる家庭には色々不必要に家事のためにエネルギーを費やさなければならないところが多い。家族は都市計画・住宅計画の中で中心的考慮が払わなければならないものであり、特に若い子ども達がいる家族の住宅問題に対しては、多方面からの十分な考慮が必要である。そのような家族の住宅は、子どもを遊ばせる公園とか空き地が近くにあることが必要だし、また近くに託児所、幼稚園、病院、遊園地等のレクリエーションの設備があることが非常に望ましい。このような施設が近所にあることは、若い夫婦が安心して子どもを産み育てることができる有利な条件を提供してくれるのである。

一般社会において人々のものの考え方、価値観というものは、子どもの数、希望子ども数というものに深く関連するので、人口動向変動のメカニズムとその及ぼす社会経済的影響（例えば高齢化）について、一般国民がそれを理解できるような教育活動を行う必要がある。これについては以下に掲げるとおりである。

- ① 学校での性教育の広い普及。
- ② 家政学的知識や家族の実生活と関連する教科を学校のカリキュラムに組み入れること。
- ③ 結婚心理学的観点や日常生活の家事の問題に関する成人教育をコミュニティカレッジや地域の文化センターで行うこと。

学校外では、教会や非営利団体を通じての教育が必要である。