

世界人口会議後におけるエスカップ 地域協議会の概要

黒 田 俊 夫

はじめに

国際連合人口部 (The United Nations Population Division) と国連人口活動基金 (The United Nations Fund for Population Activities) の共催によるアジアおよび太平洋地域経済・社会委員会 (ESCAP) の「世界人口会議後の地域協議会 (Regional Post-World Population Conference Consultation)」が、バンコクのエスカップ本部で、1975年1月14日から20日までの1週間にわたって開催された。日本政府からは代表として黒田俊夫が、代表代理として厚生省大臣官房企画室の浅野喬悦計画官が参加した。

エスカップ人口部の要請によるわが方の Country Statement は次のような項目により作製し、あらかじめ提出しておいた (稿末に付録として全文掲載)。

1. Recent Trends of Population in Japan
2. Population Policies in the Context of Social and Economic Development
3. Outline of Government Policies and Activities
4. Overall Coordinating Machinery
5. International Cooperation

なお、議題は次のごとくである。

Agenda

1. Opening addresses
2. Election of officers
3. Adoption of agenda
4. Review of the basis for and components of a population strategy for development
 - (a) Review of the World Population Plan of Action, the Declaration of a Population Strategy for Development, and other guidelines for action in the light of the requirements and conditions of countries of the ESCAP region
 - (b) Proposals for programmes and measures comprising a population strategy for development
5. Implementation of the proposals, including means of incorporation in development planning, and international co-operation and co-ordination

6. Adoption of report

7. Closing ceremonies

1 先端を行くアジア地域人口協議会

1974年8月のブカレスト世界人口会議は、人口問題解決のための人口政策という政治的色彩の濃厚な、そしてまたその意味において歴史的に初めての国連大会議であって、人口増加抑制賛成論と反対論を中心として、各国政府の利害、地域的立場、イデオロギーが重なりあって混乱をきわめた。しかし、このような混乱も地球的理解を高めていくためには不可避的なものであったし、また必要なものであったとさえいえよう。このような議論の中でアジア諸国は静かに listen する静の段階から、主張する action の動の段階へと進んでいった。アジア諸国は1963年の第1回アジア人口会議（ニューデリー）、1972年の第2回アジア人口会議（東京）を通じて人口増加抑制政策の基調を確立していった。そして、1974年5月のアジア地域人口協議会（世界人口会議前の地域協議会）は、世界人口会議に提出される世界人口行動計画草案を検討し、この草案にはみられなかった積極的な行動計画案の報告書を作成し、採択した。このようにして、アジア諸国の大部分は人口増加抑制政策を経済開発政策に匹敵、対応する重要な国の政策として採用するに至った。アジア諸国がブカレスト会議において、妥協しながら最少限の要求を貫徹するために、最後まで努力を惜しまなかった背景には以上のような事情があった。

そしてまた、ブカレストにおいては会議終了以前にアジア諸国代表は早くも、このブカレスト会議の評価とアジア地域の今後のありかたを検討するための協議会を、1975年1月中旬に開催することを決議した。このようなアジア諸国の積極的な態度は、アジア諸国の人口政策に対する深い認識を反映したものであるが、そのことは他の地域（アフリカ、ラテン・アメリカ、ヨーロッパ）諸国にも同様な協議会を開催しようとする気運を促進する要因にもなった。

このような過程をとって、エスカップ（ESCAP—アジア・太平洋経済社会委員会）と改名された地域協議会（Regional Post-world Population Conference Consultation）が1975年1月14日から20日までバンコクのエスカップ本部で開催された。

2 地域協議会の概観

この協議会は、国連人口部、国連人口活動基金およびエスカップの共同主催によるもので26カ国の政府代表が参加した。この中には域外からの、カナダ（傍聴）、フランス、オランダ、スウェーデン（傍聴）、イギリス、ソ連、アメリカの7カ国代表がふくまれている。また、国連人口部長レオン・タバおよび国連人口活動基金所長代理のハルボア・ギレが参加した。

また、この協議会の議長には地元タイ政府の公衆衛生副大臣のセム・プリンプアンギョー（Dr. Sem Primngpuangges）博士、第一副議長にはフィリピンの人口研究所長メルセデス・コンセプション女史、第二副議長にはパキスタン厚生大臣のムクタール・マスード氏、そしてラポターとしてオーストラリア統計局のホプキンス氏が選出された。

中心議題は、エスカップ事務局が準備した“開発のための人口戦略のプログラムと手段についての提案”の審議にあった。この案は、人口の分野で行われてきた国連会議で採択された決議や報告書を基礎としたものである。特に1974年8月のブカレスト世界人口会議の世界人口行動計画ならびに同年5月のバンコクの世界人口協議会、1972年東京で開催された第二回アジア人口会議における“開発のための人口戦略宣言”（東京宣言）がこの提案の中心となっている。

このエスカップ提案については、審議を円滑に進めるため地理的地域を単位とした三つの班を編成

し、それぞれの班ごとの審議結果の報告書を総会でとりまとめる方法をとった。審議の重点は、ブカレストで採用された世界人口行動計画ならびにこれに関連して昨年5月バンコクで行なわれた地域協議会の勧告に関するものであった。

3 地域協議会での勧告の要旨 —ブカレストを超えるもの—

人口行動計画の中での特に注目すべき勧告についてかんたんにのべておこう。

第一は人口増加率に関するものである。出生率が著しく高い国は、1985年までにこれを約10低減させるべきであり、また20年あるいは30年、あるいは出来るだけ早く人口の純再生産率が1になるよう努力すべきであると勧告されている。ブカレストの会議での勧告では開発途上国の出生率は1984年に現在の出生率38が30と低下することを推計したにとどまり、また静止人口あるいは純再生産率1の問題については一切触れられていない。しかし、この純再生産率を1とする勧告は、すでに昨年バンコク協議会で承認されたものであり、これを改めて再認識したことに、重要な意義がある。人口増加抑制については、各国から量的目標についての説明が行なわれたが、特に注目すべきはシンガポール、インド、パキスタンである。シンガポールは1980年までに純再生産率1の達成を目的としており、インドは今世紀末までに人口増加零に、そして中間の1986年には1.37%の増加率達成を目標としている。また、パキスタンは出生率を1985年までに25にまで低下させることを目標としているが、このことは人口増加率が1985年には1%前後に、したがって今世紀末には著しく低い水準に達する可能性を考慮していることを示唆している。

その他、ハングラデシュ、インドネシア、イラン、マレーシア、タイ、南ベトナム等の国々がそれぞれ人口増加抑制の目標をあきらかにしたことは、アジアの多くの国々が積極的に人口増加抑制の政策に取り組んでいることを明確にしたものとして注目される。

第二は、人工妊娠中絶の立法化を考慮すべきだという勧告である。ここでは特に非合法墮胎による疾病や死亡を低下させるといった目的が明示されている。第三は、ブカレスト会議において削除された家族計画普及の時間的目標を復活した勧告である。それは、家族計画に関する必要な情報や教育ならびに実行手段を希望するすべての人々に、できれば第二次開発10年代の終わりまでに、しかしおそくとも1985年までに利用できるようにすべきである、としている。

第四は、出生力の急速な低下を実現する政策には、避妊に対する直接的刺戟方法を考慮することを示した勧告である。たとえば、特別の有給休暇、喪失賃金の補償、ある特定期間次の子供を生まなかった者に対する不出生ボーナスの支給といったものである。また、家族計画プログラムにおいて、子供2人で停止することや男児選択といった考えかたの廃止といったことを説得することを目的とすべきであるといったことが勧告されている。

その他の人口移動、分布、国際移民、人口構造の分野の勧告については、ブカレスト会議に採択された行動計画と実質的には差異はない。

4 成果 —世界人口行動計画前進への布石—

世界人口会議をうけたエスカップ地域協議会の意義は極めて重要である。それは、世界でただ一つの人口増加抑制についての合意がえられているこの地域において、ブカレスト会議から5カ月を経た時点において前進するか、後退するか各国政府の態度がこの地域協議会に反映されそして決定されるからである。実働6日間にわたるこの会議の成果を考えてみよう。

一言で要約するならば、この地域協議会は大成功であったといえよう。日本をふくめて多くの国々

の代表は、世界人口会議を超えるばかりでなく、昨年5月のバンコク地域協議会から一步でも前進すべきであるといった方向でも一致していた。その具体的な内容は、すでにのべた通りである。

東南アジア諸国およびイランならびに東アジアの韓国、日本は、今回も積極的推進力のグループの役割を果たしたことは注目しなければならない。ブカレスト以来のこのグループを中心とする人口政策推進の積極的態度に加えて、今回はインドがこの戦列に加ったことが特筆される。人口増加の量的目標の設定について、今まで消極的であったインドが画期的な目標についての公式発言を行ったことは、エスカップの地域的コンセンサスの強化に貢献するところが大きいといわねばならない。

各国の人口増加抑制目標の中でも、シンガポールの純再生産率1の達成(1980年)、インドの人口増加率の目標(2000年)、韓国の人口増加率1.3%の達成(1981年)およびパキスタンの出生率25への低下目標(1985年)は、究極的には人口静止を指向した極めて野心的な政策として特記されなければならない。

地域協議会は最後に一つの決議を行なった。この地域におけるいくたの緊急課題である食糧、エネルギー源、原料と開発といった諸問題に劣ることのない優先性を人口問題に与えることと、これらの諸問題と人口要因との間の不可分の相互関係を認識して、人口に焦点をおいた総合的機構の設置を、エスカップ事務局長に要請する決議が行われた。

人口問題の理解と人口政策の認識において、アジアはブカレスト会議を経て大きく一步前進した。このアジアの動向が、これから開催される各地域協議会(ラテンアメリカ、アフリカ、ヨーロッパ)の動向にどのような影響をもたらすかが注目される。

日本政府は、ブカレストにおいても、また昨年バンコック、そして今回のバンコックにおいて、アジアの人口増加抑制の政策に積極的に協力し、推進につとめてきた。アジアの人口問題の解決にどうすれば日本は貢献できるかを深刻に再検討する重大な課題が残されている。

Country Statement
prepared by the Japanese Government for
the Regional Post-World Population Conference
Consultation, Bangkok, 14-20 January 1975

1. Recent Trends of Population in Japan

In Japan, the rate of population increase has been stabilized at around 1% per year since 1955 due to a sharp decline of fertility which took place immediately after the postwar baby-boom period. The natural increase rate has also maintained a level of around 1% since 1956. However, some noticeable fluctuations can be observed in the last few years. Firstly, the natural increase rate started to rise slowly from 1.17% in 1969, to 1.26% in 1972, and 1.28% in 1973. Such an upward trend in the rate of natural increase is mainly due to an increasing tendency of crude birth rates, which went up from 18.5 per thousand population in 1969 to 19.2 in 1971, 19.3 in 1972, and 19.4 in 1973. The reason for such an increase in birth rates may be reasonably explained by the fact that the unusually large size of the baby-boom generation reached adulthood. Consequently, it was expected that the crude birth rates would continue to go up for a few years to come. However, contrary to these expectations, data for the nine months of 1974 showed a drop in birth rate as compared with last year. The estimated birth rate for 1974 based on the nine-month record falls back to 18.9, a level which had been observed just before the start of the recent rising trend. Whether or not such a drop in birth rate is caused by change of reproductive behaviour is not determined at this moment. Temporary postponement of childbearing by more strongly practised family planning due to economic depression since the energy crisis in 1973, or further decline toward new low fertility might be a possibility. Now, it would be premature to say anything about the reasons for this new situation.

Next, the general situation of internal migration should be explained briefly. Total migrants have shown a slightly decreasing trend after reaching a peak in 1971, namely 8.36 million in 1971, 8.23 million in 1972, and 8.27 million in 1973 (based on *Annual Report on the Internal Migration in Japan Derived from the Basic Resident Registers 1973*, Bureau of Statistics). Data on interprefectural migration show that trends of decreasing in-migrants and increasing out-migrants in extremely urbanized prefectures like Tokyo, Kanagawa, Aichi, Osaka, and Hyogo having large cities, are still continuing. Agricultural prefectures which have continued to lose population through excess of out-migration over in-migration, are decreasing not only in number but also in quantity of depopulation. On the other hand, it is notable that Tokyo Metropolis having the largest population has come to show excess of out-migration over in-migration since 1967. The excess continued to increase year by year, with net loss of 173 thousand persons through migration in

1973. This is an unprecedented record of excess of out-migrants over in-migrants for Tokyo Metropolis. Osaka prefecture containing Osaka city, the second largest city in Japan, finally came to show excess of out-migration over in-migration in 1973. In spite of a continuing trend of suburbanization of population in Tokyo and Osaka, which causes "too big" metropolitan areas, it is showing a slackening pace due to an increasing trend of return migration to many local regions and a decreasing trend of in-migration into these large metropolitan areas from all other local regions. These trends of migratory movements may be characterized as a new pattern oriented toward re-distribution of population in Japan.

2. Population Policies in the Context of Social and Economic Development

The post-war population of Japan showed drastic changes unexperienced by any other advanced countries - a rapid decline in fertility in a very short period, and acceleration of migratory movements. These drastic demographic changes seem to have had favourable effects on rapid economic growth in the sense that they show flexible popular responses to social and economic changes during that period. However, consequences of demographic changes are now having various effects on social and economic development, and also will continue to do so in the long run. From the population viewpoint some important issues are summarized as follows:

First is the correction of unbalanced distribution of population, a striking imbalance between "Ka-mitsu" (over-crowdedness) and "Ka-so" (under-populatedness). In densely populated large cities and metropolitan areas, such evils of over-crowdedness as deterioration of living environment, administrative difficulties commensurate with rapid increase of population are evident. On the other hand, areas which continue to lose population suffer from shortage of labour, inadequate and insufficient facilities for medical and educational services and marked deterioration of community functions. All these problems are crucial for national welfare.

Second is the rapid changes of age composition of the population. A sharp decline in fertility in the past has already brought about unusual changes of age composition, and will have a far-reaching effect in the future. In particular, in the present and next decades an absolute decrease of young adult population and an increase of population in middle and higher working ages as well as old ages are remarkable, which should be of serious concern in the context of social and economic development.

Third is a future population increase in Japan. The net reproduction rate has been around unity for nearly 20 years since 1954. It may be expected that at this rate of net reproduction the Japanese population would achieve stationary population in the future. Even at this increase rate, the population of Japan would be estimated to increase to 135 million by the end of this century. During the three decades, from 1970 to 2000, the total population will increase by 30 million. This size of population increase could be very crucial in view of living standards, housing, natural resources and environmental problems.

3. Outline of Government Policies and Activities

It is extremely difficult to clearly distinguish population policies from social and economic development policies. The law of Promoting New Industrial City Establishment enacted in 1962 is a good example for population policy. Article 1 of this law starts with "To prevent excessive concentration of population and industries in large cities...", which makes clear the objective of restraining population concentration in large cities. Spread out or redistribution of population in order to correct unbalance distribution, has been one of the major objectives of various development plans of the government including the old and new *national overall development plans*. Notable one in recent years is the *Industrial Re-allocation Promotion Law enacted in 1972*. Needless to say, industrial re-allocation tends to affect population distribution through migratory movements of population.

New trends of migration patterns, in particular an upward trend of return migration, are attributable to various economic, social and cultural factors. However, it may be also evident that increased employment opportunity in local areas, mainly resulting from the regional development policies and activities by the central and local governments has been one of the major factors stimulating the return migration.

It is not an easy task for the government to initiate any effective policy to direct migration stream toward a desired direction. The main reason is that many factors are related with migration behaviours. Social, economic and cultural factors and their changes, expansion or depression of regional economies, and also people's attitudes toward life and occupation are inseparably combined and contribute to determination of specific migratory movements. Consequently, for example, New Industrial Cities constructed by the above-mentioned law between large cities and local areas could not produce good results at its initial stage as had been expected. Because at that time every migrant and industry sought to come to large cities. However, nowadays the New Industrial Cities have become active enough to attract a considerable number of population and industries.

Any way, in formulating a redistribution policy of population and industries, it will be essential for the governments, central or local, to make continuous checks and analysis of behavioural changes of population regarding choice of residential area and selection of occupation. Such population policy should be considered within the framework of a long-term national land development plan, which, if not yet existing, must be developed. Regarding population redistribution, it is important to pay serious attention to adequate allocation of health, medical and educational facilities. For this purpose, development plans with primary emphasis on income increases are not sufficient. Adequate and systematic equipment and facilities enabling people living in any parts of the country to enjoy healthy and modern life should be developed.

The idea of stationary population has recently drawn increasing attention and become an issue from the standpoint of population policy in Japan. The Advisory Council of Population Problems to the Minister of Health and Welfare emphasized in its report submitted to the Minister in April 1974, that positive efforts are necessary in order to achieve

ultimate stationary population, by maintaining the present near-replacement level of fertility, and that for this purposes, further efforts for population, education and diffusion of family planning are needed. Although any concrete programs designed to attain stationary population have not yet been completed, it is expected that the government may take a step to incorporate the idea of stationary population with its various programs.

However, it should be noticed that in connection with serious effects of drastic change of age composition of population on socio-economic development, in particular from the standpoint of labour shortage in the long run, the ministries concerned are now considering policies and measures concerning female and older age labour force. It will be one of the most difficult problems to cope socially, economically and administratively with the rapid change of age composition of population.

4. Overall Coordinating Machinery

There is not a governmental machinery to coordinate population policies and development planning. However, as stated in the previous section, the Advisory Council of Population Problems is a governmental organ to be able to submit any recommendations or opinions not only to the Minister of Health and Welfare, but also to all other Ministers in view of overall nature of population problems. It should also be added that representatives of the ministries and agencies participate in the discussion of the Council as special members and, consequently, they can have their own positions reflected in the conclusion of the Council.

The Council in its publication *Population Trends in Japan*, April 1974, proposed that the administrative machinery to formulate and implement population policies, be strengthened and it is expected that this proposal might be implemented in the future in some form or another.

5. International Cooperation

The Japanese Government has a keen interest in strengthening international cooperation in the field of population in line with the basic principles of the United Nations. For this purpose the government contributed 5 million U.S. dollars to UNFPA in 1974 fiscal year. While the Japan International Cooperation Agency, established in 1974 as a successor body of OTCA, is conducting international cooperation in the field of population and family planning as a part of its activities. At present, the Agency is undertaking technical cooperation activities with Indonesia, the Philippines and Thailand on a project basis through dispatch of experts, provision of materials, training in Japan and so on. With regard to the form of technical cooperation in the future in the field of population and family planning, further consideration is necessary as to how to make it meet the needs of the recipient countries and how to make it more effective.

Concerning the activities of private organisations in Japan, it should be noted that the Japanese Organisation for International Cooperation in Family Planning and other organizations have been conducting various activities in close cooperation with several countries concerned.