
 資 料

 1994年国際人口・開発会議
 第2回準備委員会に参加して

阿 藤 誠

5月10日から21日にかけてニューヨークの国連本部において、1994年9月初旬にエジプトのカイロで開催される国際人口開発会議(International Conference on Population and Development: 以下ICPDと略称)の準備委員会第2回会合が約140カ国の国連加盟国ならびに200を超えるNGO(Non-Governmental Organization)代表が参加して開かれた。わが国からは、筆者を首席代表とし、国連代表部から堀口松城公使、堀江了一等書記官、小林正則専門調査官、国連局社会協力課から大塚雅也外務事務次官の計5名が参加した。以下にその概略を紹介する。

1. 準備委員会の組織

- 議 長 Fred Sai (ガーナ) (現IPPF総裁)
 副議長 Lionel A. Hurst (アンティグア・バルブーダ)
 Mauro Couto (ブラジル)
 Tauno Kääriä (フィンランド)
 Andras Klinger (ハンガリー)
 Usha Vohra (インド)
 Abdullah Chalil (インドネシア)
 Nicolaas H. Biegman (オランダ)
 Maymouna Diop (セネガル)
 副議長兼ラポトゥール Jerzy Z. Holzer (ポーランド)
 顧 問 Nabil A. Elaraby (エジプト)

2. 議 題

- (1) 役員選出
- (2) 議題採択
- (3) NGOのICPDならびに準備過程への参加資格承認
- (4) ICPDの準備状況
- (5) ICPDの勧告文書草案の概念枠組の検討
- (6) ICPDの運営規則草案
- (7) 準備委員会第3回会合の暫定議題
- (8) 本準備委員会の報告書の採択

3. ICPDの準備状況

本議題の下で、(1)ICPDの事務局長サディク博士 (M. D. Nafis Sadik) (国連人口基金UNFPA事務局長)の冒頭演説、(2)ICPD次長シャミー博士 (Dr. Joseph Chamie) (国連人口部部長代理)の冒頭演説、などがあり、本準備委員会の目的、ICPDの準備状況が報告され、あわせて第1回準備委員会以来開催された6つの専門家会議と国連の地域経済委員会が関与した5つの地域別人口会議に関する報告書が配布された。

(1) サディク事務局長の冒頭演説のポイント

- ① ICPDの主題は「人口・経済成長の持続・持続可能な開発」
- ② 世界各国における人口問題の重要性の認識の高まり
- ③ 1992年の国連環境開発会議 (UNCED)、1993年の世界人権会議 (WCHR)、国際先住民年 (1993年)、国際家族年 (1994年)、1955年の社会開発世界サミット (WSSD) ならびに第4回世界女性会議 (WCW) との相互関連性の指摘
- ④ 1974年のブカレストの世界人口会議と1984年のメキシコの国際人口会議の成果の継承と環境重視という新しい視点の登場
- ⑤ ICPDに向けた専門家会議と地域別人口会議の成果
- ⑥ ICPDに向けた各国の活動状況
- ⑦ NGO (民間公益団体) の貢献
- ⑧ ICPDの焦点 : (a)人口問題における個人の権利と責任の重要性、(b)女性への投資の重要性、(c)家族計画における男性の役割、(d)1995年から20年間の人口に関する数量的目標の設定

(2) 6つの専門家会議

- ① 「人口・開発・環境とその相互関連」に関する会議が1992年1月に国連本部で開催され、18の勧告をえた¹⁾。
- ② 「人口政策とその具体的施策」に関する会議が1992年4月にエジプトのカイロで開催され、21の勧告をえた²⁾。
- ③ 「人口と女性」に関する会議が1992年6月にボツワナのガボローネで開催され、32の勧告をえた³⁾。
- ④ 「家族計画・健康・家族福祉」に関する会議が1992年10月にインドのバンガロールで開催され、35の勧告をえた⁴⁾。
- ⑤ 「人口増加と人口構造」に関する会議が1992年11月にフランスのパリで開催され、19の勧告をえた⁵⁾。
- ⑥ 「人口分布と移動」に関する会議が1993年1月にボリビアのサンタ・クルーズで開催され、37の勧告をえた⁶⁾。

1) Economic and Social Council (ECOSOC), United Nations, *Recommendations of the Expert Group Meeting on Population, Environment and Development*, E/CONF. 84/PC/4, 1992.

2) ECOSOC, United Nations, *Recommendations of the Expert Group Meeting on Population Policies and Programmes*, E/CONF. 84/PC/5, 1992.

3) ECOSOC, United Nations, *Recommendations of the Expert Group Meeting on Population and Women*, E/CONF. 84/PC/6, 1992.

4) ECOSOC, United Nations, *Recommendations of the Expert Group Meeting on Family Planning, Health and Family Well-being*, E/CONF. 84/PC/7, 1993.

5) ECOSOC, United Nations, *Recommendations of the Expert Group Meeting on Population Growth and Demographic Structures*, E/CONF. 84/PC/8, 1993.

6) ECOSOC, United Nations, *Recommendations of the Expert Group Meeting on Population Distribution and Migration*, E/CONF. 84/PC/9, 1993.

(3) 5つの地域別人口会議

- ① 第4回アジア太平洋人口会議が1992年8月にインドネシアのデンパサール（バリ島）で開催され、67の勧告が出されるとともに、2010年に向けての人口に関する数量的目標を設定した⁷⁾。
- ② 第3回アフリカ人口会議が1992年12月にセネガルのダカールで開催され、2000年ないし2010年に向けての人口に関する数量的目標が設定された⁸⁾。
- ③ ヨーロッパ人口会議が1993年3月にスイスのジュネーブで開催され、74の勧告が採択された⁹⁾。
- ④ アラブ人口会議が1993年4月にヨルダンのアンマンで開催された。
- ⑤ ラテンアメリカ・カリブ海地域人口開発会議がメキシコ・シティで1993年4月末～5月初旬に開催された。

(4) 第7回「人口の動向と政策」に関するアンケート調査

1974年のブカレスト世界人口会議の勧告を承けて1977年に始まった、各国の人口の動向と政策に関するアンケート調査の第7回目が実施された。その結果はカイロ会議への貴重なインプットとなるであろう。

(5) 各国の発言とNGOの発言

本議題に関連して、多くの政府代表から各国のICPDへの準備状況、人口動向と政策的取組み、国際協力、ICPDへの希望などについて発言があった。また今回から大幅に参加が認められた各種のNGOの代表によるICPDへの要望についての発言が続いた。

日本は、筆者が、①ブカレスト会議、メキシコ会議に続くカイロ会議の歴史的意義、②人口増加の緊急性と環境問題の重要性、③第4回アジア太平洋人口会議において採択されたバリ宣言に盛り込まれたような人口に関する数量的目標をICPDの最終文書にも盛り込むことへの賛意、④人口・環境・開発問題解決における教育の重要性、⑤日本におけるICPDへの準備状況、⑥1994年初夏の世界の人口問題に関する東京賢人会議の開催予定、⑦ICPDの準備に向けての資金拠出の約束、等を主な内容とする演説を行なった。

4. ICPDの勧告文書草案の概念枠組の検討

本議題は今回の準備委員会の主要目的であり、事務局から概念枠組（conceptual framework）の提案文書¹⁰⁾が出され、サディク事務局長から趣旨説明があり、その後、各国、NGOの意見表明、さらには非公式会議による細部の討議が続けられた。最終的には、概念枠組についての結論をえるには至らず、準備委員会議長によるメモという形で様々な意見が集約された文書¹¹⁾が採択された。ただし事務局提案はおおむね支持されたのと、各国の間に根本的な意見の対立がみられる訳でもないため、次回の準備委員会（1994年4月に開催予定）にはICPDの勧告文書の草案そのものの検討が可能と考えられる。

7) ECOSOC, United Nations, *Reports of the Fourth Asian and Pacific Population Conference*, E/CONF. 84/PC/14, 1993.

8) ECOSOC, United Nations, *Report of the Third African Population Conference*, E/CONF. 84/PC/13, 1993.

9) ECOSOC, United Nations, *Report of the European Population Conference*, E/CONF. 84/PC/15, 1993.

10) ECOSOC, United Nations, *Proposed Conceptual Framework on the Draft Recommendations of the Conference*, E/CONF. 84/PC/11, 1993.

11) ECOSOC, United Nations, *Draft Decision Submitted by the Chairman of the Preparatory Committee on the Basis of Informal Consultations*, E/CONF. 84/PC/C. 9, 1993.

[概念枠組の事務局提案]

前文

第1部 人口と開発にとっての基本原則

第2部 選択と責任

第1章 人口と開発の統合

- A. 持続可能な開発と人口
- B. 人口と社会経済発展
- C. 人口と環境

第2章 女性の地位と役割

第3章 人口増加と構造

- A. 人口増加の多様性
- B. 子供と青年
- C. 高齢化
- D. 家族形成

第4章 出産権, 出産保健, 家族計画

- A. 出生率の多様性
- B. 家族計画
- C. 思春期出産

第5章 健康と死亡率

- A. 健康と死亡率における目標
- B. AIDSの影響
- C. 妊産婦死亡率

第6章 国際人口移動

- A. 合法移民
- B. 非合法移民
- C. 難民

第7章 人口分布と国内人口移動

- A. 大都市への人口集積
- B. 人口分布と開発
- C. 人口分布政策と開発政策

第8章 情報・教育・コミュニケーション (IEC)

第9章 人口プログラムの管理能力—人材育成—

第10章 技術と研究

- A. データの収集と分析
- B. 政策志向的研究

第11章 国内的ならびに国際的活動

- A. 国レベルの活動
- B. 国際協力

第12章 NGOとの協力関係

第13章 ICPDのフォローアップ—約束から行動へ—

このような概念枠組を提案するにあたってサディク事務局長は、最終文書に人口規模、乳児死亡率、妊産婦死亡率、平均寿命、識字率、家族計画サービスの普及率、出生率、といった人口指標について

2015年の目標値を盛り込むことを提案した。

これに対して今回採択された準備委員会議長メモにおける構成案では、「家族—その役割と構成」という章を新たにつけ加え、国内協力と国際協力を別個の章に分け、全体の構成を、前文、原則、「選択と責任」（旧提案の1～7章+「家族」）、「計画実行手段」（同8～10章）、「人口分野におけるパートナーシップ」（同11、12章）、「約束から行動へ」（同13章）のように分割したことが大きな違いである。

5. ICPD準備委員会第2回会合についての印象とコメント

今回会合の議論を通じて明らかになってきたカイロ会議のいくつかのポイントについて、以下若干のコメントを混じえて要約してみよう。

(1) 中心テーマと2015年の人口目標

1974年ブカレストの世界人口会議、1984年のメキシコの国際人口会議に比べると、カイロ会議のコンセンサスづくりはかなり容易ではないかと考えられる。それは、家族計画を中心とした政策努力による人口増加抑制の必要性を多くの国が共通に認識するようになったこと、東側の体制が崩壊し、不毛の体制論議がなくなったこと、米国の立場がメキシコ会議時点から180度転換したことなどによるものである。

ブカレスト会議においては人口問題の存在そのものを認めない国も少なくなく、人口問題の解決についても「開発重視派」と「人口政策重視派」が大きく対立した。メキシコ会議においては人口問題の解決のためには人口政策も開発政策もともに重要であるとの認識が一般化し、両者の統合の必要性がうたわれたが、人口援助の最大拠出国の米国から大きな不協和音が発せられた。

今回の会議では昨年のリオ・サミットを受けて、もうひとつ環境問題が加わり、人口、社会経済開発、環境の三者の相互関連の重要性がうたわれることになる（「人口・持続する経済成長・持続可能な開発」はカイロ会議の中心のテーマである）。途上国の人口増加は、その開発の障害になるばかりでなく、地球環境への影響という点からも適切な対策を講じる必要があるという認識についてもおおむね意見の一致がみられる。ただし他方で、先進国の消費パターンの転換を求める声も少なくなかった。

今回会合の成果のひとつは、カイロ会議において、1974年のブカレストにおいて合意をみた「世界人口行動計画（World Population Plan of Action）」、1984年のメキシコ会議におけるその追加修正版（Recommendations for the Further Implementation of WPPA）に替わり新行動計画（a new plan of action）を作り上げる点で合意をみたことと、その新行動計画に人口の各分野について量的目標（goals）を盛り込むという事務局提案に対してある程度の合意がみられたことである。「世界人口行動計画」は20年の歳月を経て再修正版ではもはや世界の实情にそぐわなくなっていることから、新行動計画の作成は当然というべきであろう。

この新行動計画に今後20年間についての量的目標を盛り込むことで合意が得られたことは、この20年間に各国間で人口問題の重大性に関する認識がかなり一致してきたことの表われと言えよう。もっとも量的目標として何をどのような形で盛り込むかについては未だ合意に至っていないが、乳児死亡率、妊産婦死亡率、平均寿命などの健康指標、識字率、初等教育就学率、家族計画の普及については容易に合意に達しうるように見受けられた。私見では、それに加えて出生率ないし人口（増加率）についての合意ができれば、カイロ会議の大きな成果ではないかと考えられる。

(2) 女性の地位向上と人権

今回の会合で特に印象づけられたことは、ICPDのサディク事務局長の冒頭発言を始めとして人権（human rights）と女性（woman）の重要性を指摘する声が大きかったことである。メキシコ会議の合意は、どちらかと言えばマクロの観点からの人口・開発の総合政策の必要性が中心テーマであっ

たように思えるが、今回は人間 (people) ないし個人 (individual) 中心の政策的アプローチの必要性が前面にでてきている。しかも、子供を生む主体である女性を中心にして、子供の数ならびに出産間隔を決定する権利を実現するための手段の選択可能性を最大限に保証することが求められることになる。その結果であろうか、人口増加の中心的決定要因である出生力 (fertility) という言葉はカイロ会議の新行動計画の構成案からほとんど消え失せ、替わりに出産権ならびに出産保健 (reproductive rights and reproductive health) という言葉が使われるようになった。また家族計画 (family planning) も、この出産権と出産保健を実現するための手段として位置づけられるような印象を受けた。

この考え方の背後には、途上国の多くにおいて出産が女性自身の考えと言うよりも夫や親の意向で決められ、これが家族計画普及の妨げになっているとの認識があると思われる。これは又、マクロの観点から人口増加の抑制ならびに出生力の抑制を訴え、さらにそのための中心的手段として家族計画を位置づけることが、応々にして国家 (マクロ) の目標を女性個人 (ミクロ) に無理矢理押しつける結果につながりかねないとの反省からきていると思われる。このような“フェミニスト・アプローチ”ならびに“人権アプローチ”が強まった背景としては、サディク事務局長が女性中心アプローチの有効性について強い信念をもつことが大きいのと、米国ならびに西欧諸国が推し進める人権外交の影響、東側の社会主義体制が崩壊したことなどが大きいと考えられる。

ただし個人的には、人権を強調し、個人の選択の自由を強調し、女性の選択がすべてに優先するとの考え方を強調することは、結果として、マクロの人口増加問題、高出生率問題の緊急性に対する認識を薄めることになるのではないかと一抹の危惧を抱かされた。また女性の役割・地位の向上の改善はそれ自体として重要なことは言うまでもないが、客観的にみて女性の地位向上が人口問題の解決の最も重要な戦略的要素であるか否か必ずしも明かでないのではないかと印象をもった。

(3) 米国の政策転換と中国問題

今回の会合が始まる以前から人口問題分野における米国政府の政策転換が伝えられ、その発言が目されていた。会合2日目の首席代表 T. ワース国務次官の発言は、予想通りクリントン政権のリベラルなメッセージを直接的に具体化したものであった。そのポイントは、人口増加問題の重要性の認識、人口問題解決努力の必要性、そのアプローチとして人権重視、女性の決定権の重視、とくに安全な中絶 (safe abortion) の容認、UNFPAへの拠出再開などであった。このメッセージはメキシコ会議における米国代表 W. バックレー発言を180度転換させ、家族計画の重要性を認め、中絶論争に関して pro-choice の立場を鮮明にするもので、発言後 NGO 席から大きな拍手が巻き起こった。議長フレッド・サイ IPPF 総裁が、米国の発言は人口問題に関係する多くの人々にとって大変な朗報とコメントしたが、全くその通りである。

ただし、この会合の前に中国政府が1992年の合計特殊出生率が1.9に急落したと発表したことを承けて、ニューヨーク・タイムズに、中国が女性の人権を無視した強制中絶、強制不妊手術を続けているとの記事がでており、米国議会で中国の人口政策を支援する UNFPA への拠出に疑義が出ていた。今回会合の2週目になって再びニューヨーク・タイムズに、UNFPA が中国の人口問題への支援から撤退する、あるいは中国側が UNFPA の支援を辞退する可能性があるとの UNFPA 事務局長とのインタビュー記事が出て、この問題はより複雑さを増している。今回の会合をフォローする国連内のミニコミ誌によれば、中国問題は当初からこの会合の陰の主要議題とも言われていたが、予想通り、米中関係は UNFPA を巻き込んだ形で今回会合の最もホットな話題であった。

中国の「一人っ子政策」の現状をどのように認識し、評価するかは難しい問題ではあるが、私見では、人口問題の解決にはプログマティズムが重要で、過度の倫理性の要求 (一種の fundamentalism) は問題解決の障害になるものと考えられる。他方、かつてのインドの強制不妊化政策やルーマニアの

出生・人口増強政策は明らかに普遍的な倫理に反したグロテスクな政策であり、人々の不幸を増幅し国民の反発を招いた。中国の人口政策についても、どの程度人々の説得と利益誘導によって行われているのか、国家的強制がどの程度行われているのかについて、国連、先進国側の検証が必要であり、過度の強制があれば修正するよう説得を続けていくべである。

中国政府は今回の会合では、カイロ会議の基本テーマである「選択と責任 (choice and responsibilities)」の「責任」を強調する立場をとる。世界人口の5分の1をもつ中国は、中国のためにも世界のためにもその人口増加を抑制する責任のあることを強調する。人口問題の根幹はマクロ (国、社会) の要請とミクロ (個人、家族) の願望の調和をいかにとるかであるが、中国問題はこの両者の調整の難しさを最も先鋭的に表したものと見えよう。

(4) その他の話題—NGO、国際人口移動、家族—

もうひとつ、今回の会合の大きな特徴はNGOの大幅な参加と活発な発言である。従来から人口関係の活動で知られている団体 (例えば I P P F, Population Council, Population Action International など) の他に女性、老人、先住民、人権に関わる団体 (とりわけ米国に本拠をおく) が発言を認められたことが、会合を面白くした。多様なNGOの要求は人口問題の多様性、多面性を浮かび上がらせる点で大きな意義があるが、反面、人口問題の焦点をぼやかすきらいがあるようにも思われる。とくに女性団体の発言の多さ、ある意味での過激さはカイロ会議の方向に大きな影響を与えるように思われる。

人口増加と持続可能な開発、それと直接関係する出産権と健康、そして女性の地位向上 (より適切には男女平等 gender equality の実現) の他には、「国際人口移動」がカイロ会議のひとつの焦点となるであろう。南から北へ、東から西への経済的移民、非合法移民、難民の問題にどう対処するかが、とくにヨーロッパの中心的人口問題となっている。これに加えて南から南への移動も政治的混乱と絡んで大きな問題である。この問題の解決の原則は、送り出し国における政治的安定、経済発展、人口増加の抑制による移動圧力の軽減であるが、南北の大きな人口・経済格差が今後も相当期間続くことを考えると、移動圧力は容易に低下しないと思われる。国際人口移動は今後も先進国と途上国の間の微妙な問題であり続けるであろう。

また、ICPD事務局の原案になかった「家族」の問題が新たに基本文書の一章として盛り込まれることになった。これは途上国の多くが社会の基礎的単位としての家族の重要性と、人口問題との関連性の大きさを主張した結果であるが、人口政策に反対し家族の価値を重視するヴァチカンの影響も少なからずあったのではないと思われる。西ヨーロッパ諸国は、先進国における家族の多様化、個人主義化の状況を踏まえてこの提案にはそれほど積極的ではないように見受けられた。

6. おわりに

わが国は、米国が提出停止をした1987年以来UNFPAへの最大拠出国であり、世界の人口問題の解決に大きく貢献していることは疑いえない。しかしながら、そのような拠出がどのような政策理念の下でのいかなる政策目的をもって行われているかを省みると、いささか心もとない。米国の人口問題への対応は政権によって余りに大きく揺れ動き、政策の一貫性を欠く点で国連機関、途上国自身にとっても大きな問題があるが、しかしながら政策変化についての政策理念による理屈づけはきわめて明快である。わが国は経済的貢献において感謝されこそすれ、それによってどのような政策理念を実現しようとしているのか国際社会からは見えにくく、それだけにわが国が世界の人口問題解決のためのイニシアチブをとることは難しいと感じられる。

人口増加が途上国の開発を妨げ、環境悪化のひとつの原因になっており、人口増加の抑制が急務だというだけでは国際的に十分な説得力をもつとは言えない。今回の会合においては、①人口増加抑制

の緊急性と個人の出産権とが対立する可能性のある中国のようなケース、②米国のクリントン政権の人口問題解決における人権重視の姿勢、③人口問題分野における女性の地位向上重視のアプローチ、④先住民の権利、⑤外国人労働者の受入れ、不法入国者、難民問題、⑥米国のように出産保健の一つとして合法化された安全な中絶を容認するのか、さらには出生抑制のための家族計画の一環として合法中絶を容認するのかなど、個々の問題についてどのように評価し、対処しようとしているのか、わが国が国際的な舞台でどのような立場をとるべきかを考えさせられた。

今後これらの問題を含めて、わが国が国際的な人口問題にどのような姿勢で取り組んでいくべきか、カイロ会議に向けて政策理念の形成が急がれると痛感した次第である。