

## 国連人口開発委員会

林 玲子\*

### I はじめに

2018年4月9日（月）から13日（金）にかけて、米国ニューヨークの国際連合（以下「国連」とする）本部にて、第51回国連人口開発委員会（Commission on Population and Development）が開催された。毎年4月に開催される人口開発委員会は、47カ国の委員国に付け加え、委員国以外も同様に参加し、NGOや国際機関なども含めて、人口と開発に係る内容について議論する場である。2018年のテーマは「持続可能な都市、人の移動と国際人口移動」であり、関連する国連総長報告、参加各国による一般討論（それぞれの国における簡単な状況報告）、学識経験者による基調講演およびパネルディスカッションが行われ、並行して今後各国が取るべき方針に関する決議案が協議された。最終的には決議案は合意に至らず廃案となったが、このような状況は、2015年、2017年に次いで三回目であり、人口と開発に関する議論が紛糾していることを表している。

本稿では国連、経済社会理事会、および人口開発委員会について簡単に紹介し、人口と開発における議論点を踏まえ、今後の方向について考察してみたい。

### II 国連、経済社会理事会および人口開発委員会

国連は第二次世界大戦の戦勝国、つまり連合

が中心となって、戦後直後の1945年10月24日に発足した。発足当時の原加盟国は51カ国であったが、2018年現在では193カ国と世界ほぼすべての国が加盟している。主要機関の一つである安全保障理事会は、メディアの露出度も高く、国連のイメージを形作っているが、同じく国連の機関である経済社会理事会では、経済・社会分野の委員会が設けられ、人口部や統計部といった事務局、WHOやILOといった専門機関の活動方針を決定し、評価するべく、各国の代表により構成されている。つまり、国連とは、国連職員が働く実働部隊と、それを監督する各国代表の理事会・委員会により二重に構成されており、国連の活動とは、それを構成する193カ国の活動、ということになる。特に経済社会理事会は加盟国の合意により動く組織であるため、合意文書というものが大きな価値を持ち、それは満場一致であることが重要で、満場一致に至るまで、息の長い議論を続けていくことに価値が見いだされる。常任理事国には拒否権があり、理事国の投票によって動いていく安全保障理事会とは様相が異なっている。

人口開発委員会は、経済社会理事会の機能委員会の一つとして1947年に人口委員会として設置され、1994年カイロで開催された国際人口開発会議（International Conference on Population and Development: ICPD）を契機に人口開発委員会と「開発」の二文字が付け加えられて現在に至っている。人口委員会は2年に1度程度のペースで行われていたが、人口開発委員会になってからは毎

\* 国立社会保障・人口問題研究所 国際関係部長

表1 国連人口開発委員会のテーマ開催年（回）別

1995 (28)	世界人口の動向と政策のモニタリング	2007 (40)	人口年齢構造の変化と開発への影響
1996 (29)	リプロダクティブ・ライツ／ヘルス	2008 (41)	人口分布、都市化、国内人口移動と開発
1997 (30)	国際人口移動と開発	2009 (42)	MDGsを含む国際的に合意された目標へのICPD行動計画の貢献
1998 (31)	健康と死亡	2010 (43)	健康、疾病、死亡と開発
1999 (32)	人口増加・構造・分析	2011 (44)	出生力、リプロダクティブ・ヘルス及び開発
2000 (33)	人口・ジェンダー・開発	2012 (45)	青少年
2001 (34)	人口・環境・開発	2013 (46)	人口移動の新動向：人口学的側面
2002 (35)	リプロダクティブ・ヘルス／ライツ	2014 (47)	ICPD行動計画の実施状況評価
2003 (36)	人口・教育・開発	2015 (48)	望む未来を実現する：人口課題を持続可能な開発に統合し、ポスト2015年開発アジェンダに取り入れる
2004 (37)	ICPD行動計画の進捗評価	2016 (49)	ポスト2015年開発アジェンダのために人口のエビデンス・ベースを強化する
2005 (38)	貧困に焦点をあてた人口、開発とHIV/AIDS	2017 (50)	人口年齢構造の変化と持続可能な開発
2006 (39)	国際人口移動と開発	2018 (51)	持続可能な都市、人の移動と国際人口移動

年、テーマを決めて開催されており、人口委員会の時代から通算で2017年に50回目を迎えた。ちなみにその年に、日本はドイツとともに50回記念のサイドイベントを開催した。これまでの各年のテーマは表1に示すように、人口動向、つまり出生、死亡、移動に関する内容が設定され、節目の年、つまりICPDの10年、15年、20年目にはICPD行動計画のフォローアップ会議として全般的な内容が取り上げられている。

「人口と開発」というとジェンダーとリプロダクティブ・ヘルス／ライツとみなされることも多いが、それだけではなく、健康・死亡、人口構造（高齢化）、人口移動（都市化、移民）、教育、環境、貧困など、多くのテーマがこれまで取り上げられており、議論されてきた。

### Ⅲ 人口開発委員会における論点

1947年から始まった人口委員会は、外交官や統計局など政府関係者のほか、大学、研究所の専門家が各国代表として参加し、例えば日本が最初に参加した人口委員会は1959年の第10回人口委員会であるが、その際は、人口問題研究所所長の舘稔が参加し、同様にフランス人口研究所所長のアルフレッド・ソヴィーや米国カリフォルニア大学教授のキングズレイ・デイヴィスなど著名な人口学者が参加していた（舘1959）。つまり人口委員会

は学術的・専門的要素が大きい委員会であった。一方、1994年のカイロ国際人口開発会議以降、「開発」の二文字が付け加えられた人口開発委員会は、ジェンダー、性と生殖の権利を推進するための外交、アドボカシーの要素が大きくなった。カイロ人口開発会議において採択された行動計画（以下単に「行動計画」とする）には必ずしもその内容に100%賛同しない国が多く、留保意見を表明したが、そこで持ち越された議論は簡単に収まるものではなく今に続いている。

先述した通り、2015、2017、2018年の人口開発委員会では決議案が採択されなかった。また、2014年の人口開発委員会では、議論が紛糾し、144ヶ国、NGO、国際機関などの参加者が夜通し国連本部に足止めとなり、朝方7時ようやく採択されたという、常軌を逸した状態であった。それぞれの委員会でテーマは異なっているが、紛糾する点は性と生殖に関する権利、具体的には中絶、性教育、性の権利（LGBT／性的指向・性自認の権利）である。

中絶について行動計画では、「いかなる場合も、妊娠中絶を家族計画の手段として推奨すべきではない」が「妊娠中絶が法律に反しない場合、その妊娠中絶は安全でなければならない」と明記され、「安全な中絶 safe abortion」が容認されることとなった。しかしこれは、参加各国すべてが満足して肯定したのではなく、複数の中南米諸国、

ヴァチカンは、「受胎した時から人権はある」という立場で留保意見を提示した。その後、「安全な中絶」、つまり中絶を容認するかどうか、胎児の命をとるのか（プロ・ライフ）、母親の決定権をとるのか（プロ・チョイス）という議論は現在に至るまで続いている。しかしながら、少しずつプロ・チョイスの方へ世界は進展しているようにも思われる。2014年はカイロ会議から20年目にあたり、行動計画の評価が世界地域別に新たな人口開発宣言を作成する形でとりまとめられた。その中で、これまでカトリック教の影響が強い中南米地域では中絶に対して一番制限的であったが、2013年にローマ教皇が史上初の中南米出身である開明的なフランシスコとなったこともあり、「安全な中絶」を容認するモンテビデオ合意が採択された。フィリピンでは2012年の中絶を容認する法律が2014年には最高裁で支持され、アイルランドでは2018年に中絶を容認する憲法改正が国民投票で可決されるなど、これまで中絶に対して厳しい法律を定めていた国において変化がみられている。しかしアルゼンチンにおける中絶合法化法案の否決（2018年8月）、米国トランプ政権による国際的な「安全な中絶」普及活動への支援中止（2017年）など、中絶容認を巡り世界の意見は収束するどころか拡散しているようにもみえる。このようななか、人口開発委員会の決議文をみると、2014年には行動計画同様の文言が盛り込まれたが、その後採択された、もしくは採択されなかった最終案の中にすら「中絶 abortion」という単語はなくなった。

性教育については、「包括的な性教育 (Comprehensive Sexuality Education)」, つまり性に関する認識、身体・社会的観点から見た性行動に関する教育カリキュラムを学校で行うことについて、それは家族で行うべきであり、早すぎる性教育は性行動を早める、といった理由により、賛同しない国も多い。2014年の人口開発委員会決議案には、包括的な性教育の推進を盛り込んだ案が採択されたが、朝方まで議論をした理由の一つはこの点であり、採択後、多くの国が採決方法について不満の意を述べた。また中絶問題同様、この2014年以降、「包括的な性教育」という文言は採択

されていない。

性的指向と性自認, LGBTについては、カイロ行動計画で「すべてのカップルと個人 (all couples and individuals)」がリプロダクティブ・ライツを持つ、とされたことに、複数の中南米諸国、イスラーム諸国、ヴァチカンが留保意見を述べた。ここでいう「カップル」とは男女、夫婦のことであり、「個人」(複数)とは同性同士のカップルを示しているためである。この議論は、人口開発委員会だけではなく、国連人権理事会、さらには国連総会まで、国連全体に広がりを見せている。2008年にはアルゼンチンが人権・性的指向・性自認に関する66カ国の共同声明を国連総会で読み上げた。また2011年には国連人権理事会で性的指向と性自認の権利を確保するための決議 (A/ HRC/ RES/ 17/ 19) が採択された。前者は提案に過ぎず、後者は投票が行われ、賛成23、反対19、棄権3と賛成多数ではあっても、満場一致ではないという理由で重要性はないと判断されることもあるが、この問題は確実に議論の広がりを見せている。

#### Ⅳ 人口開発委員会の今後

人口開発委員会の決議案が採決されないことは、委員会の存続すら危うくさせるものではある。決議案の作成は、小部屋で行われるため広くその議論内容が共有されているとは言いがたく、また2014年のように密室での個別ネゴにより決定される場合もあり、長時間かけて協議したうえで採択されないこと自体が、不毛なプロセスであるといった批判がある。また中絶や同性婚が犯罪とされている国に対して、それを容認するような決議案を受け入れるという方が強引である、といった意見もある。さらに、人口と開発とは本来、表1に示したような、出生、死亡、移動にかかわる幅広いテーマにかかわるものであるべきだが、それらの議論が、中絶・性教育・性的指向の議論によって吹き飛ばされてしまうという問題も指摘されている。決議案協議では、「常に目を光らせておかないと、思わぬところで文言が入れられることが

あるので油断ならない」と保守的な国の関係者が言っていたことがあったが、「先進的な」国が保守的な国を出し抜いて決議案を作成するなどもつてのほかであり、各国間の信頼感がなくなつては元も子もない。しかしながら、長い目で見れば、アイルランドやフィリピンの法改正に見られたような変化をもたらしているともいえる。

国連人口委員会のときに担っていた各国人口動向の把握と研究および経済社会理事会に対する助言という任務（館1959）は、現在国連人口部のルーチンワークとして定着しており、人口開発委員会が担うべきカイロ行動計画のフォローアップという役割は、評価期限の20年以降もそのまま継続されたらと決議されたものの、SDGs（持続可能な開発目標）という、より上位の枠組みの中で、カイロ行動計画がどこまで優先されるのか、など、人口開発委員会の機能自体について再考する必要は確かにあるだろう。しかしながら、リプロダクティブ・ヘルス／ライツとしての中絶・性教育・性的指向という紛糾する議論について、長期的な視点からある収束点を見出していくことも、重要な役割であると考えられる。今の人口開発委員会の枠組みでは、国連人権理事会のように各国政府に何らかの対応を求めることは難しいだろうが、各国の意見を保守的・進歩的、いずれの立場であっても、その立ち位置について明確に文書化していくことで問題を可視化し合意形成に向かうことは可能だと思われる。例えば、2013年に国連人口部は世界中絶政策データベースを作成し（UN

2013）、各国でどのような条件であれば中絶が可能であるか、という情報を公開していたが、その後同様のデータベースは作成されていない。また出生率が未だ高いサブサハラアフリカにおいて、中絶・性教育・性的指向について反対する国が多いが、その具体的な理由などが明らかになっていないことも多い。各国の立ち位置をきちんと理解する、という単純なことが人口開発委員会に求められているのかもしれない。

注：人口開発委員会に関する文書・会議動画は、<http://www.un.org/en/development/desa/population/commission/>にすべて公開されている。また、カイロ国際人口開発会議行動計画は20周年記念版が<https://www.unfpa.org/publications/international-conference-population-and-development-programme-action>よりダウンロードできる。本稿の日本語訳は外務省（1996）による。

#### 参考文献

- 外務省監訳（1996）『国際人口・開発会議「行動計画」-カイロ国際人口・開発会議（1994年9月55-13日）採択文書-』世界の動き社。  
 館稔（1959）「第10回国際連合人口委員会概況報告」『人口問題研究』第76号。  
 United Nations Population Division, Department of Economic and Social Affairs（2013）World Abortion Policies 2013.

（はやし・れいこ）