

# 国連ジェンダー政策の進展に関する一考察

## ～政策の進展

堀内 光子\*

### はじめに

本稿は、国連の主なジェンダー政策を長期的に俯瞰し、その主眼点の進展をまとめたものである。当初は「国連政策でジェンダー主流化はどこまで進んだか」を分析するつもりであったが、時間的制約で、野心的試みは撤回せざるを得ず、国連政策の歴史的展開を纏めるにとどまっている。

国連のジェンダー政策は、創設当初の「女性の地位向上」<sup>(1)</sup>という目的から、20世紀末には、「ジェンダー平等及び女性・少女のエンパワーメント」と、ジェンダー（実際には男女の）法的・実際の平等の達成とともに、女性が変革の主体となりうる能力の強化を政策目的に掲げるようになった。この変化は、世界女性会議を機に起こった。1975年開催された第1回会議で、女性政策の目標が、創設当初からの「権利」の確保・保護から「平等、開発、平和」に拡大し、今のところ最後となった第4回でも、この三目標は維持された。三目標は、平等は西欧先進国の、開発は開発途上国の、平和は当時の東側諸国が主張した妥協の産物と理解されているが、女性に関する、密接に関連する、総合的な三目標が樹立されたと評価できよう。

本稿は、国連のジェンダー政策の進展を、具体的には、経済社会理事会の機能委員会である女性の地位委員会<sup>(2)</sup>（以下「CSW」

と略称する。）の決議を中心に、政策対象の「女性」から「ジェンダー」への変化をも含め、国連創設時からの約75年間の、私が重要と考えるジェンダー政策の進化を概観している。今後更に研究が求められることを最初にお断りする。

### 1. 政策対象を女性からジェンダーに転換

最初に、私自身が関わった、政策対象の「女性」から「ジェンダー」に転換した経緯について、簡単に記す。国連公式文書での「ジェンダー」の使用は、私の知る限りでは、1995年の第4回国連世界女性会議が初めてである。この変更は、単なる用語の変更ではなく、政策対象の変更、すなわち女性からジェンダーへと考えるが、CSW決議で見ると、従来の「女性」との違いはみられない。「性の多様性」を確認する国連での最初の決議<sup>(3)</sup>は、2011年人権理事会で採択され、以後この問題は人権理事会で審議されている。

「ジェンダー」の使用については、1985年ナイロビ世界女性会議で採択された成果文書「西暦2000年に向けての女性の地位向上のためのナイロビ将来戦略」（以下「ナイロビ将来戦略」という。）の第一次改定が1990年に行われたが、そこにはまだジェンダーは使用されていない。女性史研究分野では、ジェンダーは、すでに1970年代に、

\*（公財）アジア女性交流・研究フォーラム理事長

女性を歴史の傍流から中心へと押し上げ、今までに書かれた歴史を変えろという女性歴史家たちの目標を実現する最良の方法として登場していた。「性」の違いを表す用語として、データや政策では、「男性」、「女性」が用いられていた。これは男女の普遍的な生物学的違いを表すものと理解されていて、男女の社会的な差異及び関係をみるジェンダーとは区別される。ジェンダーは、言うなれば、ポーボワールが著書「第二の性」で述べた有名な言葉、「人は女に生まれえない。女になるのだ」ということ、すなわち人々が社会化される過程で学び取ったことから構築された、男女の社会的に構築された関係を表す言葉である。換言すれば、「男は仕事、女は家庭」という伝統的な性別役割分担意識・価値観が女性を第二義的市民や労働者と置付けることになり、男性が生産的労働にのみ傾斜する傾向を強めた状況を表すことができる言葉でもある。ジェンダーは、女性や男性が直面する文化的、性的、物理的、経済的、政治的役割などの多くが組織的な偏見、差別に根ざしていることを捉えている。

しかし、北京会議で「ジェンダー」がすんなり通ったわけではない。その準備委員会 (CSW) では、大議論があった。ジェンダー研究の一領域である「セクシャリティ」で、ジェンダーには男性、女性、ホモセクシャル、バイセクシャルの 4 類型があると、性の多様性をロビーした女性グループがいたために、伝統的な価値観を重んずる国々からは、モラルと家族の価値が脅かされるとしてジェンダーに反対の声があがった。なお、北京会議直前の米議会の小委員会ヒアリングでも、プロライフグループからジェンダーに反対の意見が出された。そのため、北京会議準備委員会ではコンタクトグループ (私もメンバーの一員

であった。) を作り、「ジェンダーは一般的に受け入れられる慣行により解釈し、理解する」ということで合意に達し、ジェンダーが使用されることになった。しかし、この慣行は具体的に何を示すかについては、明らかにされなかった。

なお、北京会議以来「ジェンダー」が使用されることとなったが、国連総会第三委員会の議題は、今なお「女性の地位向上」である。また、ジェンダー問題を担当する組織は、今でも、CSW であり、その事務局は「国連女性機関」である。女性の状況が改善されてきたとはいえ、女性は今も差別され、危機では負の影響を大きく受けている。さらに、家父長制的観念・習慣が社会にまだまだ根強く残っているために、たとえば家庭でのケア労働は女性が多くを担っている。その反面、女性は、意思決定過程に参加できていない。女性が社会のあらゆる場に平等に参加するため、女性の状況改善が今なお不可欠で、政策対象を「女性」にフォーカスしていると私は理解している。

#### (1) 国連女性・ジェンダー政策への大きなインパクト—4 回の世界会議と「国際女性年及び国連女性の十年」の設定

国連で 1975 年が国際女性年と指定され、同年に国連世界女性会議第 1 回がメキシコ市で、続いて、1980 年コペンハーゲン、1985 年ナイロビ、そして 1995 年に第 4 回が北京で、開催された。第 4 回世界女性会議は、グローバル・フェミニズムの誕生と評価されている。この世界会議には、政府、NGO 双方を合わせておよそ 5 万人もの出席があり、当時史上最大規模の会議であった。私は、幸運にも、第 3 回は世界会議準備事務局員 (国連職員) として、第 4 回は日本政府代表代理として参加している。第

4回以降は、2005年に国連総会特別会合<sup>(4)</sup>は開催されたが、国連が主催する世界女性会議は開催されていない。世界会議をホストする政府がなかったという物理的制約に加えて、国連を中心にジェンダー平等達成に向けて活動している女性たち・組織も、新世界会議では、第4回世界女性会議で達成された成果以上の結果が期待できないどころか、後退しかねないとの危惧もあったことなども指摘できよう。2021年には、前年に開催されるはずであった、国連女性機関が主催し、メキシコ政府及びフランス政府が共催する、世界会議級の「平等を目指す世代」(Equality Generation)フォーラム<sup>(5)</sup>が2回開催された。このフォーラムは、世界の多くの女性運動が直面している運動の担い手の高齢化から、今までの活動成果を引き継ぎ、さらに強化していくために若者に焦点を当てており、若者が参加者の半数近くを占めたことが特筆できる。フォーラムでは、新型コロナウイルス感染症(COVID-19)の女性へのネガティブな影響に対処するためにも、「グローバルジェンダー平等加速計画」を進めることを発表した。

## (2) 「国際女性年」及び「国連女性の十年」の成果

第1回世界女性会議に続いて女性に特別な「十年」は、国連においても、また各国政府においても、集中的な広報が行われた。ジェンダー政策の総合調整を行う機関(ナショナル・マシーナリー)の設置・拡充が図られ、関連政策が飛躍的に進んだ時期であった。国連においては、1979年、国連総会で女性の総合的な平等を確保する、女子差別撤廃条約が採択された。同条約は、女性・少女に対するあらゆる形態の差別撤廃を、法規定だけでなく、慣習・慣行の修

正・廃止をも求めており、人々の行動変容が必要としている。「無意識の差別」(アンコンシャス・バイアス)が現在大課題としてあるのは、平等意識が進んだせいでもあるが、いまだ課題が多いことを示している。

また、国連女性開発基金(UNIFEM)及び国際女性調査訓練研修所(INSTRAW)と、二つの女性関連組織が国連に創設されたのも「十年」の成果と指摘。

## (3) 国連女性関連組織の統合

2010年、国連女性機関(UN WOMEN)が創設され、前述2女性組織と国連事務局女性の地位向上部(DAW)及びジェンダー問題と女性の地位向上に関する事務総長特別顧問室(OSAGI)計4組織が統合され、国連女性機関(UN WOMEN)が創設された。そのトップ(事務局長)のランキングは望まれていた国連事務次長となり、ランクは上がったもの、実際活動も行う国連女性機関の資金調達は、依然として大課題である。

## (4) 国連事務局女性職員の増加

1970年後半には女性問題が少しずつ広がってきたが、社会経済問題と切り離れた別枠の問題として取り組まれていた。さらに、同時期には、国連事務局の女性専門職員の登用についての初めての国連決議<sup>(6)</sup>が採択されている。政策の担い手とジェンダー平等の重要性が認識されたためである。以後女性専門職員増加のための対策が事務局で進められている。2018年、現グテーレス事務局長のイニシアティブにより、国連のシニア・マネージメント・チームで初めて男女同数が実現し、引き続き専門職での男女同数確保に向けての努力が続いている。

## 2. 人権の確保・保護

### (1) CSW の任務—人権問題からスタート

性差別のない人権の尊重は、国連の目的の一つ（国連憲章第 1 条）。

既に 1 で見た通り、性の多様性は、国連でも、2011 年の人権理事会決議<sup>(7)</sup>で、初めて確認された。

国連での女性・ジェンダー政策の中心的役割を果たしている CSW は、1946 年 2 月人権委員会の小委員会として発足したが、日ならずして、同年 6 月経済社会理事会機能委員会の一つとして発足することとなった。同委員会の任務は、女性の権利について、①政治、経済、社会、教育の各分野における女性の権利の向上に関する勧告を行い、報告書を作成すること、②女性の権利に関する緊急の問題を取り上げて勧告すること、であった<sup>(8)</sup>。このため、女性の法的権利の整備に力が注がれ、女性の権利に重大なかかわりを持つ条約がまず作られた。「婦人の政治的権利に関する条約」（1952 年）、「既婚婦人の国籍に関する条約」（1957 年）、「婚姻の同意、最低年齢及び登録に関する条約」（1962 年）、そして 1967 年には女性に対する権利に関する総合的な文書、「女性に対する差別撤廃する宣言」がそれぞれ国連総会で採択された。その後「国連女性の十年」の間の 1979 年、女性・少女の権利に関する総合的な人権文書「女子差別撤廃条約」が採択されるにいたったのは、前述したとおりである。

北京会議では、「女性の権利は人権である。」<sup>(9)</sup>と、女性の人権が強調された。

### (2) 新型コロナウイルス感染症 (COVID-19) からの女性への影響

2019 年末から始まった新型コロナウイ

ルス感染症 (COVID-19. 以下「新型コロナ」と略称する。) は、危機の時には、既にある格差や差別が深刻化することを示す明瞭な例である。世界経済フォーラム「ジェンダー格差指数」は、2021 年には、前年より拡大した。周辺化されやすい女性・少女は、新型コロナにより、深刻な負の影響を受けたのである。人種、ジェンダー等に基づく偏見、差別も目立つ。こうしたことから、新型コロナの対応には、人権の視点は欠かせない。新型コロナの女性・少女への影響については、第一に、家庭内暴力の急増が指摘できる。第二に、女性は、保健、ケア及びソーシャルワーカーの 70% を占めているが、その労働は、耐えられる限界に達している。第三に、仕事、収入、暮らしへの影響。女性の多くは、低賃金、非公式経済、非正規の労働に就業している。また、女性は新型コロナによる壊滅的ダメージを受けた、レストラン、ホテル、小売業、サービス業などに多く就業している。影響を受けた女性は、労働市場にとどまらず、退出している<sup>(10)</sup>。新型コロナにより世界的に貧困の増加がみられ、非公式経済に多く就業している女性、非正規雇用やシングルマザーの深刻な影響を指摘できる。エッセンシャル・ワーカーの過重負担もある。コロナ感染は、貧困を増やし、2021 年までに世界で一日 1.9 ドル未満で生活する、極度の貧困に暮らす人々は、4 億 3,500 万人おり、このうち 4,700 万人が新型コロナによる貧困の人々と推計されている。また、児童労働に従事する子どもの数が 2020 年には、4 年前より 840 万人増えて、1 億 6,000 万人に達した上、新型コロナの影響で、さらに数百万人が児童労働に陥る危険がある<sup>(11)</sup>。第四点目は、少女・女性の精神面も含めた健康への影響で、女性のストレスや精神的負担には大きいものがある。日

本では、女性の自殺が増加している。第五に、性的・リプロダクティブ権利確保の問題がある。第五点目は女性が多く担っている、育児、介護、掃除、洗濯、食事の世話などのケア労働、女性の負担増がみられている。六点目は、少女の教育への影響である。世界中で起きた学校閉鎖により、少女が安全な環境を失い、栄養ある食糧や必要なサービスを失っているかもしれない。七点目は、女性と少女が周辺化され、特に途上国では、水の供給や衛生設備・サービスが受けられなくなっているケースもある。

新型コロナの影響によるオンライン使用の増加はオンライン暴力も増加させている。また社会的距離を置く対応策は、交通手段、公共スペース、道路などでの性的その他の女性に対する暴力への不安も生じさせている。国連事務総長は、2020年4月5日、国連加盟国に対し、①シェルターは女性へのエッセンシャル・サービスである旨の宣言などの呼び掛け、②薬局及び食料品店における緊急警告システムの設置、③オンライン・サービス及び市民社会組織への投資の増加、④加害者の起訴、⑤加害者に警戒されずに、女性がサポートを探すことができる安全な方法の構築、⑥女性に対する暴力の既決囚を釈放させないこと、及び⑦人々の、特に男性、少年に対する啓発キャンペーンの拡大、を呼びかけている。この呼びかけに、146国連加盟国・オブザーバー国が応じた。また、この呼びかけに応じ、国連「女性に対する暴力特別報告者」も、新型コロナの回復過程等でジェンダーに基づく暴力に対する緊急の措置を取るよう呼び掛けた。

国連は、女性への暴力の予防・対応に関して、国に対し、①新型コロナの対応・回復のための国別計画において、効果的なモニター・説明責任メカニズムとともに、女

性に対する暴力の予防・対応を優先課題とすべきこと、②女性に対する暴力への予防・対応への投資は、財政刺激パッケージの一部であり、より良い復興の不可欠なものとするべきである旨勧告していた。特に暴力の予防戦略として、伝統的メディア、社会メディアやオンライン技術などを利用したの規範、ステレオ・タイプ、態度の変更や、男性・少年の女性・少女の暴力撤廃への提携を勧告している<sup>12)</sup>。

### (3) 通報制度

人権問題に関しては女性の人権も含め、すべての人権問題を人権理事会が所掌しているが、女性に関する権利侵害の通報問題については、CSWの各会期に作業部会が設置され（作業部会委員は2年の任期）CSWに最も多く提出されている通報のパターンについて吟味し、報告を提出することとなっている。国連事務総長は、内容を含めての機密・非機密通報リストをCSWに提出するよう求められている。CSWの報告の一例として、1984年には、注意を喚起すべき一つの傾向として、拘禁されている女性への身体的暴力が報告されている。<sup>13)</sup> CSW65回での通報制度作業部会報告からみると、49か国への57機密通報があった。最も多く提出された類型は、レイプ、人身取引などの性暴力である。この他にも家庭内暴力、セクシャルハラスメントや法執行機関の権力の濫用などがあった。

### (4) 女子差別撤廃条約選択議定書

1999年には、個人通報及び重大又は組織的な人権違反についての調査制度を有する女子差別撤廃条約選択議定書が採択され、女性の人権確保策がさらに充実された。2022年4月20日現在同議定書を114か国が批准しているが、日本は未批准であ

る。2020 年 1 月 31 日現在、155 件の通報が女子差別撤廃委員会に登録され、そのうち 32 件に条約違反があった<sup>44)</sup>。

通報の申立ては、女性の多様な権利の侵害にわたっており、条約のほとんどすべての条文が対象になっている。家庭内暴力 (DV)、武力紛争中を含む性暴力、司法におけるジェンダー・ステレオタイプ、人身取引及び買春からの搾取、セクシャルハラスメント、雇用における不平等なアクセス及び差別、司法へのアクセスの制約、女性に対する交差的差別、出産休暇と社会保障を受ける権利の侵害、不平等な国籍に関する権利、差別的な難民手続き、居住許可の拒否、性的及びリプロダクティブ・ヘルス／ライツ (訳注「性と生殖に関する健康と権利」) の侵害 (妊婦の健康、安全な中絶、強制不妊手術からの保護)、先住民女性への財産権の否認、女性受刑者の権利、差別的な相続法及び子どもの後見手続きである。委員会が条約違反ありとした通報の約半数は、ジェンダーに基づく女性に対する暴力の事例である。

また、締約国が緊急事態に即応した対処をしていなかったことが明らかになった調査制度の事例は、7 件ある。

### (5) グローバル経済の深化に伴う人権確保についての企業への要請

経済のグローバル化に伴い、企業への人権確保の必要性が高まり、1976 年に経済社会協力機構 (OECD)<sup>45)</sup>が、1977 年には国際労働機関 (ILO)<sup>46)</sup>が、多国籍企業に対する人権ガイドラインを策定した (それぞれ、2000 年代に入り改定)。国連は、1999 年に至り、「グローバルコンパクト」を策定し、企業への人権順守活動を強化した。原則の一つに、女性を含む非差別がある。2011 年、国連人権理事会において、ビジ

ネスと人権の関係を、1. 人権を保護する国家の義務、2. 人権を尊重する企業の責任、3. 救済へのアクセスの三つの柱を掲げ、人権を保護する国家の義務を再確認するとともに、企業には、その企業活動及びバリューチェーンにおいて人権に関する諸権利を尊重する責任があることを明記し、人権尊重の具体的方法として「人権デュー・ディリジェンス」の実施も定められた<sup>47)</sup>。これに基づき、日本政府も 2020 年「ビジネスと人権行動計画」<sup>48)</sup>を策定した。しかし、日本の女性の管理職割合が低いこと、賃金の男女格差が大きい現状に鑑みると、ジェンダーへの対応が不十分と指摘せざるをえない。

### 3. 開発問題の展開

1960 年代に入ると今まで植民地だった国が独立して行く中で、大課題として開発問題が登場してきた。1961 年には国連第一次「開発の十年」がスタートしたが、開発問題で女性の問題が強調されるようになるのは、1970 年代に入ってからである。女性が単なる開発の受益者だけではなくその担い手でもあるという認識は、1975 年に発表されたエスター・ポズラップ氏の先駆的な研究「経済開発における女性の役割」が出版されたことで、ようやく認識されるようになった<sup>49)</sup>。以後国連も、女性と開発 (Women in Development-WID) から、ジェンダーと開発 (Gender and Development-GAD) と、取り組みが進められた。

1990 年には国連開発計画 (UNDP) が人々の選択肢を広げる「人間開発」<sup>50)</sup>を提唱・開始し、1990 年代の社会問題への世界的取り組みの中で、ジェンダー問題にも関心が高まった。(1995 年 UNDP「人間開

発報告書」のテーマは、ジェンダーである。1990年代は、また、国連で環境、人権、社会開発、人口、女性等についての世界会議・サミットが続々と開催された時代でもある。1994年の世界人口開発会議について敷衍したい。会議の焦点は、従来のマクロ人口問題から個人の行動を見るミクロに転換し、「リプロダクティブ健康・権利」が大争点となったが、最終的に合意された。さらに、同年には、貧困撲滅、完全雇用及び社会的統合の三テーマを掲げた社会開発サミットが開催され、人々の能力、資源及び機会を最大にするために開発するものであるとする人間中心の開発を地球レベルで確認した。なお、いずれの会合も「平等を表す語として、「equity」（平等）が使用され、人権問題として弱くなっていることを指摘しておきたい。1995年からは「第6次開発の十年」がスタートし、貧しい人々、女性の経済力の向上へのマイクロ・クレジット（小規模信用供与）の有用性が確認され（課題はあるものの）、グループを形成して、広く利用されることになった。持続的な社会的・経済的発展は、女性の完全な参加なしには確保されず、また、男女の平等と公正が、国際社会のプライオリティーであること、そのために女性を経済・社会開発の中心に据えなければならないことが謳われた。

新世紀に入った2001年には、①ジェンダー平等と女性のエンパワーメントや、②妊産婦の健康改善を含み、貧困削減、初等教育達成のほか、8グローバル開発目標を定めた、ミレニアム開発目標（MDGs）が掲げられ開発途上国の開発が進められた。2015年最終年には、国連報告で、インド、中国の経済発展があったこともあり、極度の貧困が大幅に減少し、「大きな成果があった」と報告しているものの、達成でき

なかった目標として、ジェンダー平等がある<sup>20</sup>（UN 2015：08）。「開発」の中での人権確保の取り込みや、環境問題の統合が図られたのも、1990年代後半からといえる。

### （1）持続可能な開発（SDGs）へー

2016年から持続可能な開発が推進され、ここに至って初めて先進国も含めた「開発問題」が取り組まれるようになった。

「持続可能な開発」（SDGs）とジェンダーの関わりについて短く触れる。SDGsのうち目標5が、ジェンダー政策の中心的目標（ジェンダー平等と女性・少女のエンパワーメント）であるが、ジェンダーにかかわる目標は、目標5ばかりでなく、例えば目標4. 教育（2030年までに男女ともに、無償・公正・質の高い初等教育・中等教育修了）や貧困、健康、雇用等々にもある。つまるところSDGsが目指す世界は、「すべての女性と少女が完全なジェンダー平等を享受し、そのエンパワーメントを阻む法的、社会的、経済的な障害が取り除かれる世界」である。「そのため、ジェンダーの目標は、すべての目標とターゲットの進展に決定的に重要な貢献をするものである。人類の潜在力の開花と持続可能な開発の達成は、人類の半数に上る女性・少女の権利と機会が否定されている間は達成することができない。女性・少女は、質の高い教育、経済的資源への公平なアクセス、また、あらゆるレベルでの政治参加、雇用、リーダーシップ、意思決定において男性と同等の機会を享受するべきである。ジェンダー・ギャップを縮めるための目標5の投資を大きく増やするために努力するとともに、国、地域及びグローバルの各レベルにおいてジェンダー平等と女性のエンパワーメントを推進する組織への支援を強化する。女性と少女に対するあらゆる形態の暴力は男性及び少年の

参加も得てこれを廃絶していく。新たなアジェンダの実施において、ジェンダーをシステムティックに主流化していくことは不可欠である。<sup>23)</sup>

SDGs について一点強調すれば、目標 5 は、今までのジェンダー平等についての研究や運動から学んだ成果が反映され、無報酬労働の認識・評価を掲げ、家族内の分担を奨励したことは、大きく評価できる。先に述べた「平等を目指すすべての世代フォーラム」でも、この問題の取り組み強化をメキシコ、カナダ政府が表明し、グローバル・ケアワーク同盟も結成され、さらなる前進が期待できよう。ILO も、2022 年 3 月、仕事の世界のより一層のジェンダー平等のために、ケア政策に関する法律、実践のグローバル・レポートを纏めている<sup>23)</sup>。

#### 4. 平和の課題－女性に対する暴力、特に紛争下での性暴力の撤廃

平和問題は、「北京行動綱領」の 12 重大関心領域<sup>24)</sup>にある。平和とジェンダーに関して画期的な偉業は、2000 年、安全保障と女性に関わる初の安全保障理事会決議が採択されたことである（「女性、平和及び安全保障」安保理決議 1325 号）。決議は、紛争下において女性・少女が男性・少年に比べて受ける極めて大きな影響（インパクト）を認識するとともに、女性・少女は紛争下の性暴力からの保護の対象であると同時に、平和・安全保障の主体者と認識している。性差によるニーズを踏まえつつ、紛争予防、紛争解決、和平交渉、平和維持活動、平和構築、ガバナンス全ての面で、女性の平等で十分な参加を要請している。さらに、人道支援、復興におけるジェンダー主流化、女性の人権の保護及びジェンダー平等の促進も要請している。安保理決議第

1325 号に続いて、現在までのところ安全保障理事会の 9 本の関連決議があるが、本稿では、その一つの領域である「紛争とジェンダーに基づく（女性に対する）暴力について概観する。

国連は、紛争下の性暴力の深刻さに鑑み、事務総長特別代表（事務次長レベル）を 2009 年に任命<sup>25)</sup>し、ハイレベルな活動を行っている。紛争時以外の「暴力」も人権と平和に係る現在の大課題であり、女性と暴力に関する総合的な国連事務総長報告<sup>26)</sup>が 2006 年に発表されていることを付言したい。

国連政策の中で女性に対する暴力に大きく焦点が当てられるようになるのは 1990 年代に入ってからである。これがジェンダーに基づく暴力として理解されるのは北京会議以後といえる。女性に対する暴力への関心の高まりは、1993 年ウィーンで開催された国連世界人権会議や 1995 年第四回世界女性会議からのインパクトも大きい。この問題を国際的重要課題にまで押し上げたのは、メディアや国際 NGO、特に人権や女性グループの活発なアドボカシー活動に負うところが大きい。

歴史を振り返れば、戦争・紛争による市民の犠牲者は、第一次世界大戦までは 5% であったが、第二次世界大戦では大幅に増加し、さらに、現在では、犠牲者の 90% が市民と推定されている。第二次世界大戦後、人道法では武力紛争下の女性の保護に関して、1949 年「戦時における文民の保護に関するジュネーブ条約」（第四条条約）第 27 条第 2 項で、女性に対する名誉の侵害として、特に強姦、強制売春そのほかあらゆる種類のわいせつ行為からの特別の保護を規定した。その後 1972 年ジュネーブ条約議定書第 76 条でも、女性を特別の尊重の対象として、同様の保護規定が定めら



れた。しかし、人道法は国連の範囲外であり、人権を担当する国連が人道法を明確に尊重するようになるのは、1960年代の終わりである。

大きな動きを見せた1990年代の特筆すべきことは、歴史的に戦争犯罪として不問に付されてきた武力紛争下における女性への性暴力を戦争犯罪として責任を問う考えに転換したことである。これには、1990年代前半に起きた旧ユーゴスラビア領土での紛争の影響が大きい。紛争の性格が変わり、民族浄化策のための武器として「女性へのレイプ」が行われ、女性が紛争のターゲットとなってきたのである。

翻って、CSWでは、1969年、武力紛争下の女性と子どもに特別方策が必要か否かについて検討が行われ、彼らが最も脆弱であり、しばしば非人道的行為の被害者になるとの決定を行なった。続けて、1970年、経済社会理事会が、国連総会に対して、「宣言」起草の検討を要請したことを受けて、国連総会は1974年「非常時及び武力紛争下での女性と子どもに対する宣言」を採択した。この宣言は、ジュネーブ条約・ジュネーブ議定書の人道法の趣旨及び人権法の遵守、武力紛争における女性、子どもを含む市民に対する暴力の禁止など幅広い課題を盛り込んだ。この宣言で、国連は、人道法と人権法の双方を含むこととなった。

その後、ジェンダーに配慮する必要性の認識の高まりや、2002年に発足した国際刑事裁判所では、その規程で、人道に反する罪を「強姦、性奴隷、強制売春、強いられた妊娠状態の継続、強制断種その他あらゆる形態の性暴力」と規定し、同裁判所で取り扱うこととなり、対策も進められることとなった。しかしながら、冷戦終結後の1990年代には、地域紛争が頻発するようになったことに伴い、武力紛争下での女性

に対する性暴力は、相変わらず頻発している。1990年代前半には旧ユーゴスラビア領土での紛争、特にボスニア・ヘルツェゴビナで起きた女性と少女に対する性暴力が大きな国際問題となった。2万から5万人と推定される女性と少女が文化のアイデンティティーの所有者とみなされ、民族浄化策の名のもとに組織的にレイプされたのである。

### (1) 紛争下における女性に対する暴力の現状<sup>27)</sup>

現在の人道的、安全保障的及び政治的危機が紛争関連の暴力の後、状況を悪化させている。制度の崩壊、構造的なジェンダーに基づく不平等及び有害な社会規範などが原因で、2020年、少なくとも19か国で紛争に関わる性暴力が確認されている。状況別にみると、そのうち13件が紛争関連の性暴力、3件が紛争後、2件が重大懸念状況で起きている。1,565人の被害者のうち少女が98%を占めるが、男性・少年への性暴力は、数にして83ケース、全体の1%を占めている。LGBTQIも12件記録された。

性暴力の内容を見ると、レイプ、性奴隷、強制売・買春、強制妊娠、強制流産、強制断種、強制結婚その他の形態の性暴力が確認されている全19か国で見られた。加害者は、政府関連や非政府の武力、民族的・宗教的グループ、テロリスト・テロリストネットワークなどである。被害者は、多くが迫害を受けている政治的、民族的、宗教的少数者や性的志向、性自認、迫害から生き伸びた人々である。

### (2) 国連での対策<sup>28)</sup>

女性の保護は、政治、社会、経済過程での女性の完全で平等、かつ意義のある女性

の参加が基本であり、これは性暴力の再発も含めての防止、終息に決定的に重要である。

対策は被害者中心で、根本原因に取り組む必要がある。また、防止及び対応を統合して取り組む必要がある。性暴力終焉のため、20 国連組織が参加している「紛争における性暴力に反対する国連アクション」(国連アクション) ネットワークが形成され、紛争関連性暴力の防止、説明責任の向上及び性暴力被害者のニーズに合うことを目的に、アドボカシー共同活動、知識醸成、プログラム作成などの活動を通じて、国連機関間のコーディネーションを行っている。さらに国連平和維持活動 (PKO) にはジェンダー・アドバイザーが配置されている。

最後に、ウクライナの問題について、一言加えたい。2022 年 2 月 24 日に勃発した、ロシアによるウクライナ侵攻は、戦争からの避難と合わせ、多くの「保護」の懸念、就中紛争に関連する性暴力と人身取引の発生懸念を生じさせている。国連紛争と性暴力事務総長特別代表は、性暴力への申し立てに対する迅速な捜査を要請している。

この問題には、捜査、司法も含めて、十全に対応することが、防止になることも強調したい。

## 5. 最後に

本稿は、広すぎる問題を扱ったために、平板な研究に終始したが、問題の広範化、進化はジェンダー主流化を検討する最初の一步になることを願うものである。2021 年の経済社会理事会国連事務総長「ジェンダー主流化に関する報告」でも<sup>29</sup>、新しく想起している問題、すなわちエネルギー、インフラ、財政やデジタルでのジェンダーの包摂が課題と指摘している。

また本稿では、国連でのジェンダー問題取り組みへの推進力になっている NGO、とりわけ女性グループ・団体の動向の分析がなされなかった。今後この分野の研究を進めたいと思っている。

### (注)

- (1) 1947 年経済社会理事会決議 48 (IV)
- (2) 女性の地位委員会の簡便な歴史をまとめたものに、UN WOMEN (2019) “A short history of the Commission of the Status of Women” USA がある。  
[A-short-history-of-the-CSW-en.pdf \(unwomen.org\)](#)
- (3) 人権理事会決議 17/19 (A/HRC/RES/17/19)
- (4) 概要は、国連特別総会「女性 2000 年会議：21 世紀に向けての男女平等・開発・平和」概要 | 内閣府男女共同参画局 (gender.go.jp) 参照
- (5) <https://forum.generationequality.org/forum>
- (6) 国連総会決議 2715 (XXV) (1970 年)
- (7) 注 1 に同じ
- (8) 経済社会理事会決議 11 (II) (1946 年)
- (9) 北京宣言 15
- (10) ILO (2021) “COVID-19: ILO Monitor – 8th edition”
- (11) ILO & UNICEF (2021) “Child labour: Global estimates 2020, trends and the road forward.”
- (12) 関連総会文書 A/75/274
- (13) 経済社会理事会決議
- (14) <https://www.ohchr.org/en/statements/2020/12/20-years-entry-force-optional-protocol-convention-elimination-all-forms>
- (15) OECD (2011) “OECD Guidelines for Multinational Enterprises (2011 EDITION)” 48004323.pdf (oecd.org)
- (16) ILO (2017) 「多国籍企業及び社会政策に関する原則の三者宣言」[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/---multi/documents/publication/](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---multi/documents/publication/)

[wcms\\_094386.pdf](#)

- (17) United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGPs)  
<https://www.ohchr.org/en/publications/reference-publications/guiding-principles-business-and-human-rights>
- (18) ビジネスと人権に関する行動計画（2020-2025）<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100104121.pdf>
- (19) 村松安子（2005）「ジェンダーと開発論の形成と展開 経済学のジェンダー化への試み」未来社
- (20) UNDP 「Human Development Report 1990」
- (21) UN（2015）“The Millennium Development Goals Report 2015” New York, NY
- (22) SDGs 宣言中「新アジェンダ」から引用
- (23) ILO（2022）“Care at work: Investing in care leave and services for a more gender equal world of work”、Geneva、International Labour Office、[https://www.ilo.org/global/topics/care-economy/WCMS\\_838655/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/care-economy/WCMS_838655/lang-en/index.htm)
- (24) 北京行動綱領 12 重大関心領域は、1. 女性と貧困、2. パワーと意思決定における女性、3. 女性と経済、4. 女性の人権、5. 女性の教育・訓練、6. 女性とメディア、7. 女性と健康、8. 女性と環境、9. 女性に対する暴力、10. 女性と武力紛争、11. 女性の地位向上のための組織的メカニズム及び 12. 女児である。
- (25) <https://www.un.org/sexualviolenceinconflict/>
- (26) UN（2006）“Ending violence against women From words to action、Study of the Secretary-General”New York, New York
- (27) UN（2021）“Conflict -related sexual violence, Secretary-General report”
- (28) 注 20 と同じ
- (29) 経済社会理事会事務総長報告 E/2021/52