

## 国連安全保障理事会決議1325号

雑 賀 葉 子\*

### UN Security Council Resolution 1325

SAIKA Yoko

#### Abstract

The UN Security Council Resolution 1325 is the first resolution on women's rights in armed conflict situations. This essay aims to shed light on the UNSCR 1325 through the arguments put forth in the World Conference on Women (WCW), present an examination of the effect of such an argument on UNSCR 1325, and offer a critical review of recent studies on the UNSCR 1325. The preamble of UNSCR 1325 mentions the argument advanced in the WCW, which provided the basic idea and thoughts that shaped the stated resolution. Hence, the arguments on women and armed conflict explored in the WCW must be reviewed. First, this study will review the argument presented from the first conference in 1975 to the UN special session of the General Assembly on "Women 2000" in chronological order. Second, the Agenda for Peace and Brahimi Report, which are influential reports to UN peace operations, will be analyzed to determine whether these reports reflect the results of the arguments in the WCW. Finally, recent literatures regarding UNSCR 1325 will be reviewed. The study finds that the weak influence of the results of the argument in the WCW to two UN peace documents is also the obstacle to the implementation of UNSCR 1325.

Key words: Agenda for Peace, Brahimi Report, gender and armed conflict, UNSCR 1325, World Conference on Women

#### 1. 問題意識

国連安全保障理事会（以下、安保理）は2000年10月に安全保障の領域に新たな風を吹き込む決議を全会一致で採択した。その決議、すなわち「女性、平和、安全」にかかる国連安全保障理事会決議1325号（以下、安保理決議1325号）は女性の権利に関する決議である。平和と安全における女性の権利に関する議論は、ジェンダー平等の領域においては世界女性会議を始めとする様々な国際会議や学際的な研究において行われてきたが、安全保障の領域においてはほとんど議論されることはなかった。安保理決議1325号はそれまでの安全保障の議論にはなかった事項を提示した決議と言える。

決議から10年以上が経過し、決議内容や実践状況についての研究が蓄積されてきている。本論は安保理決議1325号に焦点をあて、世界女性会議などでの議論の同決議に与えた影響を通じて、同決議の実施状況を理解することを目的とする。はじめに、1975年以降、国連主導で開催されてきた世界女性会議での「女性と武力紛争」に関する議論の発展を時系列的に概観し、論点をまとめる。世界女性会議は女性の地位向上とジェンダー平等を推進するために「平等、開発、平和」をテーマに掲げて開催されてきた国際会議であり、安保理決議1325号の採択

---

キーワード：安保理決議1325号、平和への課題、ブラヒミ・レポート、ジェンダー平等と武力紛争、世界女性会議

\*平成23年度生 ジェンダー学際研究専攻

される2000年までの一連の会議を通じて武力紛争における女性の権利について議論し、その蓄積は決議内容に影響を与えた。同決議の前文の冒頭に「北京宣言及び行動綱領（A/52/231）の公約および『女性2000：21世紀に向けたジェンダー平等、開発および平和』と名付けられた国際連合第23回特別会期の成果文書（A/S-23/10/Rev.1）に含まれた公約、とりわけ女性および武力紛争に関する公約を想起し」とあることから分かる。次に、国連の平和に対する考え方に影響を与えた二つの国連文書を取り上げる。冷戦後、紛争を経験した国々に対して国連を中心に国際社会が支援を行うための指針となり、平和活動の概念を示した「平和への課題」（1992年）及び「国際連合平和活動に関するパネル報告書」（以下、ブラヒミ・レポート）（2000年）の内容を概観した上で、世界女性会議での論点がどのように反映されているかに着目して考察する。さらに、安保理決議1325号に関する決議内容を概観し、同決議の実践状況についての主な論考を紹介する。以上を踏まえて、同決議に対する世界女性会議で展開された議論の影響について考察し、平和活動の指針となった二つの国連文書に世界女性会議での論点が十分に反映されなかったことが安保理決議1325号の実施を困難にしている一因となっていることを論じる。

## 2. 世界女性会議における「女性と武力紛争」の議論

安保理決議1325号は前述したように、第4回世界女性会議で採択された北京宣言及び行動綱領（以下、北京行動綱領）、国連第23回特別会期成果文書、さらに関連する安保理決議などの内容を踏まえて作成された<sup>1</sup>。北京宣言及び北京行動綱領は1975年以降の世界女性会議での議論の成果であることから、本節では、1975年の第1回世界女性会議から2000年の国連第23回特別会期までにみられる女性と武力紛争に関する議論がどのように発展したかを時系列的に把握し、論点をまとめる。

1975年にメキシコ・シティで開催された第1回世界女性会議（以下、メキシコ会議）での女性と武力紛争に関する議論は、当時の世界の紛争状況を反映している。当時アフリカ地域及び南米地域の国々がヨーロッパ諸国から独立したことから、議論では植民地主義、占領、アパルトヘイト、人種差別などによって女性は被害を受け、尊厳が侵害されていることが指摘された。平和構築には、したがって、植民地主義や人種差別を排除することが前提であるとし、そのためには男性と同様に女性の平和構築への貢献が求められると主張している。女性が貢献するためには、国連総会など国際会議への参加や外交官や行政職への登用・採用の増加、国連代表における女性の占める割合の増加、メディアやNGOの活用、軍縮の必要性などを提言している。さらに、パレスチナとアラブ地域の女性を取り上げ、女性たちによる連帯の必要性を訴えている<sup>2</sup>。

第2回会議は1980年にコペンハーゲンで開催された。同会議での女性と武力紛争に関する議論内容はメキシコ会議の内容をほぼ踏襲したものになっている。新たな内容として、難民と国内避難民に占める女性の割合が高いことに注目し、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）と各加盟国に対して対応策を取るよう要請している<sup>3</sup>。

1985年にナイロビで開催された第3回会議の報告書は、過去2回の報告書の構成と異なり、課題別ではなく、統一テーマである「平等、開発、平和」を分けて「平等」「開発」「平和」ごとにまとめている。「平和」の項目には①平和に対する脅威、②基本戦略、③アパルトヘイト状況下にある女性と子ども、④パレスチナの女性と子ども、⑤平和に対する脅威や武力紛争下にある女性、⑥国家による基本戦略実施のための対策などが取り上げられている。平和に対する脅威には国際的な緊張、軍備競争、占領、強制的な土地接収、侵略、帝国主義、植民地主義、民族主義、アパルトヘイト、性にに基づく差別などが該当し、これらの脅威は人類の進歩及び女性の地位向上の障害であり、ジェンダー平等の達成を妨げていると関連づけている。また、世界の女性は平和を愛し、友好や平和における役割を担うことを願うことから、女性の平等な参加の重要性を強調している。基本戦略は「世界平和と国際協力における女性の参加宣言（Declaration on the Participation of Women in Promoting International Peace and Co-operation）（A/RES/37/63）」が指摘する戦略、すなわち世界平和の維持における女性の参加を促し、そのために国際規範の活用などを挙げている。当時の状況を反映して、南アフリカやナミビアのアパルトヘイトやパレスチナ地域における女性と子どもに対する非人道的な状況を非難し、その状況に対する安保理決議の実施やアパルトヘイトの廃止などを要請している<sup>4</sup>。

1995年に北京で開催された第4回会議では北京宣言と北京行動綱領が採択された。同行動綱領では12重点項目を取り上げ、その一つに「女性と武力紛争」を挙げた。そこでは包括的かつ具体的に紛争予防や平和構築にお

けるジェンダー課題、それに対する提言と戦略を含む内容となっている。冒頭に「世界平和を維持し、人権、民主主義及び紛争の平和的解決を促進し保護する環境は女性の地位向上のために重要な要因」「平和は、女性と男性の平等と開発と解き離しがたく関連」と位置づけ、平和とジェンダー平等との密接な関連性を指摘している。武力紛争下における女性の人権侵害を国際人権法などの基本原則の侵害とし、レイプを含む性的暴力を非難し、難民と国内避難民への特別な配慮の必要性を訴えている。さらに軍事費及び兵器の削減、平和文化の醸成、ジェンダー主流化の必要性を主張している。戦略目標として5項目を挙げる。第1は紛争解決の意思決定レベルや国際機関、平和的紛争解決に関わる裁判官などにおける女性の参加の増加と武力紛争下にある女性の保護、第2は過度な軍事費の削減と武器入手の抑制であり、そのために平和目的への転換の促進や対人地雷に関する国際条約の批准、地雷除去の技術開発などの支援を挙げている。第3は女性に対するレイプ及びその他の形態の非人道的屈辱的な暴力について、民族浄化のために計画的手段を用いて組織的に行われることから戦争犯罪に該当すると非難し、被害者の支援や被害状況の調査、加害者の処罰などを要請している。第4は平和や和解並びに寛容を促進し、そのプロセスに女性の参加の促進、第5は難民・国内避難民の女性の自立能力の向上、帰還や再定住、社会復帰プログラムの支援、ノン・フルーマン原則の尊重が挙げられている。ボスニア・ヘルツェゴビナにおけるモスリム女性に対する組織的な性暴力及び民族浄化政策、難民と国内避難民の増加は、1990年代の紛争下で深刻化した状況であり、上述した戦略は当時の状況を反映した内容となっている<sup>5</sup>。

2000年にニューヨークで開催された国連第23回特別会期の成果文書は、北京行動綱領に沿った内容になっており、12重点項目ごとに成果と課題を報告している。「女性と武力紛争」では、成果として①男性と女性は武力紛争において異なる影響を受けるという認識及びジェンダーに配慮したアプローチの重要性の認識の広がり、②武力紛争下でのレイプやその他の形態の性的暴力を戦争犯罪とした国際刑事裁判所に関するローマ規定の採択、③平和構築や平和創造、紛争解決への女性の貢献の必要性の認識の広がりなどを挙げて評価している。課題には①あらゆるレベルでの女性の意思決定過程への参加の促進、②女性と子どもが大半を占める難民に対する不十分な資源供給、③武力紛争下の女性や難民女性のニーズを扱う人材の育成、④過度な軍事支出による社会経済開発への資金不足、⑤武力紛争下での女性に対する暴力の増加を指摘している<sup>6</sup>。

1975年メキシコ会議から2000年会議までの議論の流れをみると、北京会議までは開催時期の世界の紛争状況を反映して、具体的に国や地域を挙げて提言していたが、北京行動綱領においては紛争予防や平和構築におけるジェンダー課題を明確に位置づけた内容になっており、議論の進展がみられる。

2000年会議までの女性と武力紛争の主要な論点は、平和に対する脅威は女性の地位向上及びジェンダー平等にとっての障害と明言し、武力紛争や平和と、ジェンダー平等との関係性を明確に示した。男性と女性は武力紛争において異なる経験を経験することから異なるニーズがあり、それぞれに応じた支援が必要であること、また平和構築のあらゆる側面に女性が貢献することの重要性を主張している。さらに、レイプを含む性暴力は戦争犯罪に該当するとして強く非難した。

一方で、ナイロビ会議では女性は平和を愛するという本質主義的な理由から女性の平和構築や平和創造への貢献に重点が置かれている。また、メキシコ会議での女性と子どもは紛争の被害者という認識や、北京行動綱領での女性と子どもの紛争から受ける影響の指摘、特に避難民や国内避難民となった女性と子どもへの支援というように女性と子どもが一体となって捉えられている場合が多い。これらの論点はジェンダー平等の理念とは逆行する内容とも受け取れる。さらに、世界女性会議では平和はジェンダー平等と密接に関係していると指摘しつつも、現状分析においてもまた戦略においても男性の抱えるジェンダー課題を提起しているところはなく、女性と子どもにも焦点を当てた内容となっている。

### 3. 平和への国連の新たな挑戦とジェンダー平等—平和への課題とブラヒミ・レポート

「平和への課題」<sup>7</sup>と「ブラヒミ・レポート」<sup>8</sup>は、冷戦が終わったことにより世界で起きている紛争の終結あるいは予防に国連が実質的に関与することの期待が高まったという状況変化において、国連の世界平和と安全保障についての考えが示されたものであり、国連を中心とする国際社会の支援に新たな方向性を与えた文書である。「平和への課題」は、当時の国連事務総長ブトロス・ガリが安保理の要請により、国連憲章の枠組み内で国連の

能力をより強化するための方法を分析し提言することを目的に1992年に作成された報告書である。現状分析では、冷戦の終結によりイデオロギー対立がなくなったことで世界は安全保障に対する共通の脅威に直面したと分析した。すなわち、権威主義的な政権から民主的な政権に移行し、開放的な経済政策がとられるようになった一方で、国家の結合が民族的、宗教的、社会的、文化的、言語的な対立によって脅かされている。さらに、コミュニケーション技術の発達は世界の人々が団結することを促す一方、環境破壊や家族やコミュニティの崩壊、個人の権利や生活への介入といった新たな脅威を生んでいる。国連創設後の100近くの紛争に対して国連は無力であったが、この状況変化において国連は紛争の予防や終結に向けて中心的な役割を担うことを明言した。役割とは従来から実施されている予防外交や平和創造、平和維持に加えて、紛争後の平和構築であった。平和構築では紛争の再発を防止するために、経済社会開発や国内の制度構築や能力強化、民主化というこれまでの国連の役割にはない平和の基盤回復を行う。

「平和への課題」に世界女性会議の論点は反映されているだろうか。関連箇所として2か所が挙げられる<sup>9</sup>。1か所は、民主化は人権の尊重と基本的自由を促すという内容においてマイノリティや脆弱なグループに言及した中で、特に女性と子どもへの尊重を求めている（パラグラフ81）。もう1か所はマイノリティに配慮した人権尊重へのコミットメントを促した内容に社会的なマイノリティを含めていることから、ここにジェンダーに配慮したことを読み込むことは不可能ではない（パラグラフ18）。「平和への課題」が提出された1992年は、世界女性会議について言えばメキシコとコペンハーゲン、ナイロビでの3回の会議が既に開催されており、前述したとおり、女性と武力紛争は議題にあり、平和に対する脅威は人類の進歩及び女性の地位向上の障害であり、女性の尊厳に対する侵害を排除することが平和構築の前提であると関連づけて各会議の報告書にまとめていた。しかし、「平和への課題」では、マイノリティや脆弱グループの例として女性と子どもの人権やニーズの尊重が取り上げられた程度であり、「平和への課題」全体においてそれまでの世界女性会議での主要な論点は十分に反映されなかったと言える。

「平和への課題」の中でジェンダーに配慮した内容とすることは可能だっただろうか。たとえば、平和に対する脅威はジェンダー平等の障害であるというそれまでの3回の世界女性会議の指摘を再確認し、国連の役割とした予防外交、平和創造、平和維持、平和構築の活動において女性の参加の促進を含めることは可能だったのではないだろうか。さらに、紛争による男性と女性の経験が異なることからニーズも異なるという認識を踏まえていたら、予防外交における実態把握において男女別に被害を把握すること、あるいは、人道支援においてもジェンダーに配慮して被害者のそれぞれのニーズに応じた支援を行うことは不可能な内容ではないだろうと思われる。

「ブラヒミ・レポート」は、2000年3月に当時の国連事務総長コフィ・アナンにより国連の平和・安全保障活動の見直しを行うためのハイレベル・パネルが設置され、同年8月にパネル議長ラフダール・ブラヒミより国連事務総長に提出されたものである。国連による平和活動の内容と活動実施のために必要な勧告がなされている。平和活動は紛争予防と平和創造、平和維持、平和構築の三部門から成る。紛争予防では長期的予防には貧困など紛争の構造的原因に取り組み、短期的予防には紛争の実態把握を頻繁に行う。平和創造は進行中の紛争に対して外交手段を用いて終結に至るように図るものである。平和維持は軍・文民の双方が紛争直後に平和構築に取り組むものである。平和構築は紛争終結後に、平和の基盤として、除隊兵士の市民生活への復帰、法の支配強化、人権尊重の改善、民主化に向けた技術援助の提供、紛争解決・和解手法の促進を行う。

世界女性会議の議論内容はブラヒミ・レポートに反映されているだろうか<sup>10</sup>。女性の意思決定過程への参加を意識した内容が派遣団の指導部、例えば、国連事務総長特別代表（SRSG）や文民警察本部長などの候補者リストにおいて「衡平な男女構成」や「均衡な性別構成」をとるように勧告している（パラグラフ96、101、132、145）。この他に反映された箇所はみられない。ブラヒミ・レポートは2000年3月に作成を開始し8月に提出された。先述した北京行動綱領及び2000年国連第23回特別会期成果文書は既に作成されていた。世界女性会議以外にも紛争下における性暴力について国際的関心が高まっていた時期であるが、ブラヒミ・レポートには十分に反映されなかったと言える。

世界女性会議での議論の内容を「平和への課題」及び「ブラヒミ・レポート」に反映させることは十分に可能であったと思われるが、実際はそうならなかったのはなぜか。紛争をどのように終結させるか、紛争から平和をどのように構築するか、あるいは紛争に陥りやすい状況が悪化しないようにどのように予防するかについての議

論が、軍事的安全保障の側面からの議論に偏っていたのではないか。紛争の構造的要因や新たな脅威に対する取り組みの必要性が認識され、平和の基盤づくりである平和構築が国連の新たな任務に加えられたが、そこには女性の人権の保障や戦時下の性暴力への対応は含まれなかった。

#### 4. 安保理決議1325号の背景と内容

##### (1) 採択の背景

安保理決議1325号の採択にあたっては、概観した世界女性会議による蓄積の他に、国連女性の地位向上部(DAW)や国連女性の地位委員会(CSW)といった国連の女性の地位向上に関係する機関や国連加盟国による「女性、平和、安全のフレンズ(Friends of Women, Peace and Security)」、さらにNGOネットワークによる強力な働きかけがあった。

DAWではニューヨークでの第1回専門家会合(1994年)に引き続き、ナミビアでの第2回会合(2000年)において、国連平和活動とジェンダー主流化に関する研究報告が行われ、安全保障分野における女性の権利の向上の重要性が議論された。この議論の結果が、平和活動の効率性を確保するためにはジェンダー平等の原則を平和維持や平和構築から政治的経済的社会的開発の全ての活動に浸透させなければならないことを内容とするウィンドホーク宣言と、多面的な平和支援活動におけるジェンダー主流化に関するナミビア活動計画としてまとまった。同宣言と同活動計画は2000年10月に開催された安保理の参考文書となった。CSWは1996年以降年次総会では北京宣言と北京行動綱領の実施状況のレビューを行っていた。1998年年次総会では「女性と武力紛争」がレビュー対象であった。

これらの国連での動きを主導し支援したのがNGOネットワークだった。婦人国際平和主義連盟(WILPF)などは先の1998年CSW年次総会で女性と武力紛争に関する安保理決議を発案するロビー活動を行ったり、WILPFが主導する国際NGO「女性と武力紛争コーカス」も1998年CSW年次総会の成果文書草案を作成した。2000年にはWILPFが中心となって国際NGO「女性、平和、安全保障に関するNGOワーキンググループ」を設立した。同NGOワーキンググループは安保理決議1325号の草案を作成し、決議のためのロビー活動を安保理に対して行い、また決議前に紛争地域の女性たちが安保理に対して意見を述べる非公式会合を開催するなど、安保理決議1325号決議を支援した。

国連加盟国においては、ナミビアは安保理議長国の際にバングラデシュとカナダと共に安保理決議1325号決議のためのキャンペーンを行った。また、バングラデシュが安保理議長国の際には、世界女性の日(3月8日)に発表した声明において平和とジェンダー平等の関連性を強調した。これらのイニシアティブを取った加盟国に北欧諸国が加わり、2000年に「女性、平和、安全のフレンズ」が結成された。フレンズは情報の共有や安保理内外へのロビー活動などを通じて、安保理決議1325号の実施促進を目的としている<sup>11</sup>。

このような議論の積み重ねやロビー活動にも関わらず、安保理決議1325号の決議にあたっては加盟国からの批判にあって難航したという。ナミビア議長国が女性と平和、安全を議題として提案した際、非軍事的論点を持ち込み安保理の任務を拡散させようとしているとして冷淡な態度を取ったり、常任理事国も拒否権を戦略的に用いて抵抗したという<sup>12</sup>。

##### (2) 決議文の内容と意義

安保理決議1325号は2000年10月31日に全会一致で決議された。主な内容には①紛争の予防や管理、解決におけるあらゆるレベルの意思決定過程における女性代表の確実な増加、関連して、②平和維持活動における女性の貢献の拡大と、③ジェンダー視点を組み込んだ平和維持活動や平和協定の交渉やその実施を行う。そのために、④人財育成のためのガイドライン作成や作成のための資金提供、⑤国際人道法や難民条約、女子差別撤廃条約の遵守、⑥武力紛争中の女性に対するあらゆる形態の暴力に対する特別な措置、不処罰の廃止、⑦武装解除、動員解除、社会復帰(DDR)や難民キャンプでの開発プロジェクトにおいて女性と女児の特別なニーズへの対応、⑧実施状況の安保理への報告が含まれる。

安保理決議1325号に含まれる内容は世界女性会議の開催当初から議論されたが、安保理ではほとんど皆無であ

り関心事項ではなかった<sup>13</sup>。「平和への課題」や「ブラヒミ・レポート」にも世界女性会議の議論は踏まえられなかったことを考慮すると、安保理で議題となり、決議に至ったことは画期的な事で、ジェンダー平等を考慮した安全保障が実現されると期待が高かったと思われる。しかし一方で、安保理に前例がなく、平和活動に関する重要な2つの国連文書においても女性の権利やジェンダー平等が十分に言及されていなかったことは、安保理決議1325号の実施を支援する加盟国によるフレンズやNGOによるロビー活動はあったことを考慮しても、国連内の同決議の実施を限定的にしたのではないか。次節で安保理決議1325号採択後10年の評価に関する論考を概観する。

## 5. 国連安全保障理事会決議1325号の実施と評価

### (1) 実施状況及び評価

安保理決議1325号17項によれば、国連事務総長は安保理に対する報告にその進捗状況を含めることになっている。2010年事務総長報告書では進捗を把握する26指標が「予防」「参加」「保護」「救出と復興」ごとに分けて明確に設定された。特に強調されているのは、ジェンダー視点の組み入れ（安保理決議1325号8項）、関連する国際法の遵守（同9項）、女性の意思決定過程への参加（同1項）、性的暴力に対する不処罰の廃止（同11項）である<sup>14</sup>。

本節では2011年報告書の「予防」と「参加」の進捗状況を概観する。2011年報告書は、38加盟国、4地域機関、27国連機関から提出された2010年の活動状況を記した報告書を対象として、先の26指標を用いて分析している。「予防」では、紛争の予防に加え女性と女兒に対するあらゆる形態の暴力の予防について、主に7指標が設定されている。すなわち、①国連ミッションによる報告書のなかで女性や女兒に対する人権侵害に関する報告内容、②安保理による安保理決議1325号に関する取り組み状況、③女性や女兒の人権に関する訓練やマニュアル作成などの取り組み状況、④女性や女兒に対する性的暴力の被害状況、⑤国連ミッションが関与している性的搾取や虐待の状況、⑥人権団体による女性や女兒に対する人権侵害に関する報告や調査の状況、⑦地域組織の意思決定過程における女性の割合などである。2011年報告書では①2010年の報告書のうち、52か国の報告書（92%）に女性、平和、安全に関する課題に取り組んだ記載があり、そのうち、ジェンダー課題に対する提言は13報告書（25%）にあった。②安保理によって現地での情報収集、女性の人権やジェンダー主流化の表現を用いて国連PKO任務内容を明確に改め、安保理決議1325号に関連する22決議（37%）を採択した。③2010年に派遣された3つの国連ミッション全てが女性と女兒の人権侵害などについて現地女性組織などから情報を得た。④性的暴力が6か国で12事例あった。⑤性的虐待や搾取の容疑のうち87%は加盟国が捜査中であった。⑥に関する記述は報告書にない。⑦12人権組織の中で意思決定過程に占める女性は32%であった。

「参加」は、紛争予防や紛争解決、平和構築の意思決定過程における女性の参加に関する4指標が設定されている。すなわち、①安全保障の向上と女性と女兒の地位向上のために特別な取り組みを含めた和平合意の割合、②女性の政治参加の状況、③国連ミッションの管理職に占める女性の割合、④国連ミッションのジェンダー専門家の割合である。2011年報告書では①女性の権利が2件の和平合意（22%）に明記された。②議会に占める女性の割合は28か国の平均は18%で、そのうち4か国は30%を超えた。③28国連ミッションのうち5ミッションのSRSGは女性であった。④国連平和維持局によるジェンダー平等を推進する現地活動のうちシニア・ジェンダー専門家が指揮するのは60%、国連政治局による現地ミッションのうち46%にジェンダー専門家が配置された<sup>15</sup>。

和平合意への参加やSRSGの任命など女性の意思決定過程への参加に重点が置かれていた国連女性開発基金（UNIFEM）による評価と比べると、2010年の事務総長報告書の26指標は安保理決議1325号の全内容を網羅する指標となっており、国連の取り組みを捉えることは可能になったと言える。しかし、国連による平和活動は重層的に行われており、国連の組織間の関係を理解していないと指標だけではジェンダー主流化の推進状況の全容は分かりづらい。また報告書に割合は示されたが、具体的な説明が十分でないため数値の意味や具体的などのような状況にあるのか把握しにくい。

## (2) 決議の実施体制と内容への批判

決議から10年が経過し、安保理決議1325号の実施状況についての批判的な分析が行われ、実施の遅いことが指摘されている。たとえば、SRSGに任命される女性数が少ないことなど女性の意思決定過程への低い参加率、実施予算が不十分、加盟国において同決議の国内行動計画の未策定の現状を分析して、実施に対するコミットメントの低さ、同決議の実施を主導する組織や加盟国がなく、国連平和構築委員会（PBC）の中にも同決議を推進する国が存在しないことを明らかにしている。その背景として組織や加盟国が別々に活動しており連携や調整がなく効果的に行われていないこと、ジェンダー平等と女性のエンパワーメントのための国連機関（UN Women）によって女性の権利やジェンダー平等を推進する国連関係機関はまとまったが、同決議の実施に重要な関係機関、たとえば、国連平和維持活動局（DPKO）、国連開発計画（UNDP）紛争予防局、PBCとの連携が十分でないことが論じられている。他の安保理決議と比較して、安保理決議1325号は17項に則った国連事務総長による安保理に対する報告以外に評価は行われておらず、結果やプロセスも含めた評価メカニズムが存在しないことも指摘されている<sup>16</sup>。

国連ミッションの報告書を用いながら、国連事務総長による報告書とは異なる方法で分析することによって遅い実施状況の実態を明らかにした論考がある。国連ミッションの報告書で用いられるデータを男女別の収集の観点から分析したものである。分析によれば、男女別データは警察官の採用や訓練、元兵士の数においてはみられるが、国内避難民や人道支援に関する活動においては男女別データはなく、ジェンダー不平等が把握されにくい実態を明らかにしている。さらに、女性が脆弱な存在であり子どもと一緒に捉えられることが継続化することにより、女性の主体性を排除し女性を被害者という従属的な位置に押し止めていると批判している。そしてこのことが、安保理決議1325号が決議されても、国連機関においては権力が男性に独占されたままであり、ジェンダー主流化が進められないという結論を導いている<sup>17</sup>。同様の議論は決議内容における女性と紛争との関係の捉え方に注目した研究においても指摘されている。ローラ・シェパード（Laura J. Shepherd）は、安保理決議1325号のキーワードとして「保護」、「参加」、「代表」を挙げ、これらのキーワードがフェミニストの考え方とは異なるとしている。「保護」については安保理決議1325号では女性は子どもと一体的に捉えられており、性的暴力の被害を受けることから男性によって「保護」される脆弱な存在として位置づけられ、女性は女性であるがゆえに抱える問題に取り組むということを前提としていると論じている。また、女性は母親であり、生来的に平和主義者であることから紛争解決や平和構築における重要な役割を担えるため、女性の「参加」が必要であるという論理を批判している。「代表」については、女性代表が多いことの有用性は認識するが、クリティカル・マスの存在は女性の抱える問題を必ずしも解決しないことについて安保理決議1325号は触れていないとし、さらに、同決議では、代表の数と実質的な代表の考え方を同一視していることも批判している<sup>18</sup>。

当該国の既存の制度にみられるジェンダー不平等に対する不十分な理解を実施の遅れの理由とする分析がある。ウガンダを事例に、差別的な国内法の存在や女性の資源（資金、教育）へのアクセスが十分でないなどの根本的な原因に取り組んでいないことを遅れの問題として指摘している<sup>19</sup>。

安保理決議1325号の法的拘束力については議論が多い。同決議が国連憲章第7章に基づく決議であれば強制力があって実施されたが、第6章に基づく決議であるため強制力を持たず、決議に使用されている表現も強い表現でないとする議論である。スーザン・ウィレット（Susan Willet）によれば、安保理決議1325号は法的拘束力がなく、遵守の義務がないこと、したがって、決議を承認するだけと言い切り、このことが実施へのコミットメントが低いことに影響していると論じている<sup>20</sup>。一方で、国連憲章第6章と第7章のいずれかに基づくのかということよりも、安保理決議1325号18項にある「この問題に引き続き積極的に関与することを決定する（remain actively seized of the matter）」という弱い表現のため実施が遅いという議論もある。これらの議論を踏まえた上で、国連憲章第25条に基づき加盟国は決議に同意する義務があることを主張する議論や全会一致で決議されたのだから決議の実施は加盟国の義務だと主張する議論がある<sup>21</sup>。

安保理決議1325号の実施が遅いことについて、実施体制としては予算や人材の不足、さらに主導する組織や加盟国の不在が論点になっており、決議内容においては法的拘束力の曖昧さや決議内容がジェンダー平等を推進するものでないことが主な論点になっている。

## 6. 考察

本論では安保理決議1325号の実施状況を理解することを目的に、世界女性会議での女性と武力紛争にかかる論点をまとめ、その論点は「平和への課題」や「ブラヒミ・レポート」に反映されることは可能であったが、実際には十分に反映されていないことを確認した。さらに、最近の同決議の実施状況に関する議論が実施体制と決議内容に注目していることをまとめた。

安保理決議1325号の実施について、人材や予算の不足、主導する組織や加盟国の不在という弱い実施体制の背景には、冷戦の終焉による国際関係の変化をとらえて新たな国連の平和に対する方針をまとめた「平和への課題」や「ブラヒミ・レポート」が、武力紛争や平和とジェンダー平等との深い関連性を踏まえないままの内容になったことが影響しているのではないかと考えられる。NGOネットワークや加盟国によるフレンズが同決議の実施支援を精力的に行い、加盟国には国内計画の策定を促しているけれども、国連の平和に対する考え方が変わらなかったことが、安保理決議1325号が採択されても実施へのコミットメントが低いという指摘を受けたり、進捗状況を把握する指標のないままに10年が経過してしまった結果を招いたのではないかと考えられる。指標が設定されても、国連ミッションの報告書にはジェンダー平等の進捗状況を端的に示す性別データが十分に収集されず、評価から実態がみえにくい表面的な実施になったのではないかと考えられる。また、決議内容について女性と子どもが一体的に捉えられていることに批判があるが、その議論は世界女性会議の際に既にあり、世界女性会議の影響を受けた結果と考えられる。世界女性会議の議論は、一方で安保理決議1325号に活用されずに同決議の実施を遅らせる遠因となり、他方で議論が活用されたことにより決議内容について批判を受けることになったと言えるだろう。

今後は、これまでの遅い実施を転換してより包括的に実施されるために、NGOネットワーク及びフレンズを中心とする加盟国、さらにUN Womenや援助機関に期待される役割は大きい。その中で、国連全体で平和についての考え方の見直しが平和とジェンダー平等の深い関係性を踏まえて行われ、紛争の犠牲者として女性と子どもを一体的に捉えることについての議論の整理が行われることが必要だろう。

最後に安保理決議1325号の評価に関して言えば、たとえば、和平交渉や和平合意の署名への参加、あるいは国連ミッションのSRSGとして女性が任命されることにやや重点をおいて数量的に評価している。しかし女性が意思決定過程に参加した結果、どのようにジェンダー平等が進んだのかについての評価はあまり行われていない。今後はこの点の分析及び評価が重要ではないかと考えられる。平和構築は広い概念であり、安保理決議1325号が示す内容はその一部分である。同決議には国家建設に関する事柄は多くはないが、国家建設の基盤となる内容が含まれている。同決議の評価にあたっては、国家建設も視野に入れる必要があると考える。国連平和活動の中でジェンダー主流化が進んだことによって、紛争終結国によってどのようにジェンダー主流化が引き継がれ変化したのかを分析し評価することは重要と思う。

## 注

- 1 関連する安保理決議には、武力紛争下における子どもの保護に関する安保理決議1261号（1999年8月25日）及び1314号（2000年8月11日）、武力紛争下における文民保護に関する安保理決議1265号（1999年9月17日）及び1296号（2000年4月19日）などがある。
- 2 United Nations [1976], *Report of the World Conference on International Women's Year Mexico City 19 June-2 July 1975*, E/CONF.66/34, Sales No.E.76.IV.1, New York: United Nations.
- 3 United Nations [1980], *Report of the World Conference of the United Nations Decade for Women: Equality, Development and Peace, Copenhagen, 14-30 July 1980*, A/CONF.94/35, Sales No.E.80.IV.3, New York: United Nations.
- 4 United Nations [1986], *Report of the World Conference to Review and Appraise the Achievements of the United Nations Decade for Women Equality, Development and Peace, Nairobi, 15-26 July, 1985*, A/CONF.116/28/Rev.1, Sales No. E.85.IV.10, New York: United Nations.
- 5 United Nations [1996], *Report of the Fourth World Conference on Women, Beijing, 4-15 September 1995*, A/CONF.177/20/Rev.1, Sales No. 96.IV.13, New York: United Nations.
- 6 United Nations General Assembly [2000], *Resolution Adopted by the General Assembly, S-23/3 Further Actions and Initiatives to*

- Implement the Beijing Declaration and Platform for Action*, A/RES/S-23/3.
- 7 Boutros-Ghali, Boutros [1992], *An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*, report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Secretary Council on 31 January 1992, A/47/277-S/24111.
- 8 United Nations General Assembly [2000], "Identical Letters dated 21 August from the Secretary-General to the President of the General Assembly and the President of Security Council," *Comprehensive Review of the Whole Question of Peacekeeping Operations in all their Aspects*, General Assembly 55th session, A/55/305-S/2000-809.
- 9 ジェンダー平等と関係の深い用語として「women」、「women and children」、「gender」、「equity」、「equality」、「vulnerable」の使用頻度を調べたところ、「women」は3回、「women and children」は1回、「gender」1回であった。「equity」「equality」「vulnerable」はいずれも使用されていなかった。
- 10 ジェンダー平等と関係の深い用語として「women」、「women and children」、「gender」、「equity」、「equality」、「vulnerable」の使用頻度を調べたところ、本文中「gender」5回、「vulnerable」1回であった。「women」、「women and children」、「equity」、「equality」はいずれも使用されていなかった。
- 11 秋林こずえ [2006], 「WILPFと国連—国連安全保障理事会決議1325号」, 中野邦・杉森長子編『20世紀における女性の平和運動—夫人国際平和自由連盟と日本の女性』, ドメス出版; Tryggestad, Torunn L. [2009], "Trick or Treat? The UN and Implementation of Security Council Resolution 1325 on Women, Peace and Security," *Global Governance*, 15.
- 12 アンワラル・チャウドリー大使基調講演「ジェンダー平等と平和 国連安全保障理事会決議1325号と国連のイニシアティブ」, 国際シンポジウム「ジェンダーと平和・安全保障」, 於: 立命館大学, 2012年11月3日.
- 13 1992年にボスニア・ヘルツェゴビナでのモスリム女性に対する組織的な性的暴力の実態が安保理に報告されている。UNSC 1992 "Resolution 798. Adopted by the Security Council at its 3150th Meeting on 18 December 1992". S/Res/798. Bosnia and Herzegovina. <http://www.ohr.int/other-doc/un-res-bih/pdf/s92r798e.pdf> (2013年8月6日閲覧)
- 14 United Nations Security Council [2010], Women and Peace and Security Report of the Secretary-General, S/2010/173, 6 April 2010.
- 15 United Nations Security Council [2011], Report of the Secretary-General on Women and Peace and Security, S/2011/598, 29 September 2011.
- 16 Goetz, Ann Marie [2009], "Who Answers to Women? Gender and Accountability," *Progress of the World's Women 2008/2009*, <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/1191903A55C07C2E852574C9005DC1CF-UNIFEM-Gender-Accountability.pdf> (2013年8月6日閲覧); UNIFEM [2010], "Women's Participation in Peace Negotiation Connection Between Presence and influence."; UNIFEM [2010], "Women's Participation in Peace Negotiation Connection Between Presence and influence."
- 17 Puechguirbal, Nadine [2010], "Discourses on Gender, Patriarchy and Resolution 1325: A Textual Analysis of UN Documents," *International Peacekeeping*, 17:2, 172-187.
- 18 Shepherd, Laura J. [2008], *Gender, Violence and Security—Discourse as Practice*, London and New York: Zed Books.
- 19 Binder, Christina, Lukas, Karin, and Schweiger, Romana [2008], "Empty Words or Real Achievement? The Impact of Security Council Resolution 1325 on Women in Armed Conflicts," *Radical History Review*, 101, 22-35.
- 20 Willet, Susan [2010], "Introduction: Security Council Resolution 1325: Assessing the Impact on Women, Peace and Security," *International Peacekeeping*, 17:2, 142-158.
- 21 秋林こずえ, 前掲論文, p169.