

1325号決議国内行動計画の可能性は?

女性・平和・安全保障の国際規範を国内で実現する



2000年に国連安全保障理事会で採択された決議1325号「女性・平和・安全保障」は、平和・安全保障政策の意思決定レベルや平和構築の現場に女性の参加を促す画期的な決議だった。日本を含むすべての国連加盟国には安保決議の実施義務があるが、この10年、決議1325号の実施はほとんど進んでいない。そこで重視されているのが、国内行動計画(NAP)だ。NAPを策定しているのは、現在までに37カ国である。効果的なNAP策定には何が必要なのか。そして、日本でNAPを策定する可能性と課題は?

各国のNAPに詳しいマービック・カブレラ・バレサさんを迎えて7月6日に開催したワークショップの概要を紹介します。また、秋林こずえさんには、主にアメリカのNAPの紹介を交えて、日本におけるNAPの可能性について寄稿をお願いしました。

「1325NAP」の策定に向けたヒント

マービック・カブレラ・バレサ

女性平和構築者グローバルネットワーク
国際コーディネーター

1325号決議に関わる義務を実施するために政府が行っていること、今後行うべき行動や計画を記述するものがNAPだ。NAPの策定は、

女性・平和・安全保障に関する政府活動の一貫性や説明責任を確保し、効果的な評価とモニタリングを行うのに役に立つ。



NAPに通常含まれるもの

- ①背景(紛争・安全保障に関する現状や歴史、紛争による社会、特に女性への影響)
- ②紛争解決・平和構築に向けたこれまでの取り組み
- ③NAPを基礎づける既存の法律・政策(平和・ジェンダー平等・人権に関する憲法や法律)
- ④NAPの目的
- ⑤実施メカニズムと組織(主管省庁とその他所管庁、市民社会や民間セクター、国連機関、ドナーの役割、評価メカニズムなど)。
- ⑥具体的な活動マトリックス
- ⑦予算

効果的なNAPの条件

- ・NAPをつくる目的が明確であること
- ・その国の現実を反映していること(紛争を抱えているか、過去の紛争の経験、調停国や援助国としての関わり、性暴力や人身売買などの問題等)
- ・政府、地域、市民団体、国連機関、安全保障セクター、民間セクターとのパートナーシップ
- ・一部の官庁だけでなく、政府全体の取り組みになること
- ・1325号決議やその他関連決議の中身を、実行可能で効果が計測でき、説明責任を果たし得るような具体的行動計画にすること
- ・実行のための予算が確保されていること
- ・実行状況をモニタリング・評価するメカニズムがあり、そのための指標を備えていること

策定に向けた戦略

- ・十分な参加と協議を通して、政府、地域共同

体、市民団体、国連機関、民間セクター間の
パートナーシップを形成すること

- ・策定に向けて世論をリードする人の存在
- ・周辺地域や国際社会と強いつながりを保つこと
- ・広範な意識啓発を行い、政治的意思、強力な支持基盤を作り出すこと
- ・NAPの必要性、目的を明確にすること
- ・万一、政府がNAP策定に積極的に動こうとしない場合、たとえば市民社会のNAPなど、政府策定の計画と同じくらい正統性のある強力な代替メカニズムをつくることは考えられるか？

参考になる国は？

オランダでは、市民社会がNAPの起草段階からかかわっただけでなく、防衛省や外務省などとならんでNAPの共同署名者となった。また民間セクターの役割についても目配りしており、ポスト紛争国で活動する企業へのインセンティブも盛りこんでいる。

アメリカのNAPも、日本にとって政治的戦略的に重要であるというだけでなく、平和維持活動における政府の役割について、人的資源や予算も含め明確に規定している点で参考になる。シエラレオネも、女性団体を含む市民社会が策定過程に活発に関与し、資金確保にまで働きかけるなど、プロセスのファシリテーションを担った。

シエラレオネやリベリアのNAPではジェンダー平等省が管轄省となっているが、これは、ジェンダー平等省が相当の権限をそなえていることから見て妥当な選択といえるだろう。しかし日本のようにジェンダー平等省庁の力が弱いと、政府全体の取り組みにならなくなってしまう。韓国はまだ策定していないが、数人の国会議員が強力に推進しており、日本にとっても参考になるだろう。

米国の1325NAP

秋林こずえ

立命館大学、婦人国際平和
自由連盟 (WILPF) 日本支部



2010年10月に安保理は決議1325号採択10周年を記念して「女性・平和・安全保障」公開ディベートを行った。安保理メンバーでない加盟国政府、発足したばかりのUN WomenやNGO代表なども発言した。また、国連の諮問資格を持っているNGOも事前登録をしてディベートを傍聴し、各国政府の発言をモニターすることができた。

多くの政府が紛争下での性暴力の防止や女性の人権の確立の重要性について説いたが、中でも米国政府はNGOの当初の予測よりも踏み込んだ発言を行った。ヒラリー・クリントン国務長官の発言で、米国政府は市民社会団体 (Civil Society Organization) と協力して決議1325号NAPを策定する、というものだ。

その後、米国NAPが2011年12月に大統領令として公布された^{★1}。米国NAPでは5つの要点が挙げられている。①紛争地域での外交、開発、防衛関連政策へのジェンダーの導入と制度化②和平交渉などにおける女性の参加、特に意思決定過程への参加③紛争地域でのジェンダー暴力・性暴力の予防、性暴力や人身売買からの女性・子どもの保護④紛争予防への女性の参加⑤紛争地域での援助や復興における女性のニーズへの対応、である。

ここでの主眼は、紛争地域における戦略としての性暴力への対策と、紛争終結後の和平状態を維持するための平和構築政策への女性の参加におかれている。政策実施の主な役割を担う省庁は国務省、米国国際開発庁 (USAID)、国防総省、米国疾病予防管理センター (CDC) などである。つまり、紛争地域への援助と軍隊の関与が大きな枠組みといえるだろう。米軍女性兵士による平和維持部隊 (PKO) の訓練なども具体的な政策として含まれている。

NGO の参加

市民社会との協力にクリントン国務長官が言及したこともあり、NAP策定過程へNGOが関与できるのでは、という期待が高く、決議1325号採択のためのロビー活動を行ったNGOは提言を公表している。例えば婦人国際平和自由連盟(WILPF)米国支部は国務省の協力のもと、5都市でNAP策定のための協議会を開催し、提言をまとめた★²。安全保障政策を非軍事で達成していくように呼びかけている★³。

また、米国平和研究所(USIP)ジェンダーと平和構築部門が中心となり10余りのNGOが参加した市民社会ワーキング・グループ(U.S. Civil Society Working Group)も提言を発表している。この提言では、決議1325号や2008年から2010年の間に立て続けに採択された「女性・平和・安全保障」決議(1820号、1888号、1889号、1960号)は「武力紛争を女性にとって安全なものにする」ためのものではなく、ジェンダー平等の達成が平和、正義、民主主義の達成と不可分であることが主張されている。

どちらの提言においても米国国内での女性の人権や性差別をめぐる政策に適用する視点が欠けていることが指摘されている。例えば米国は女性差別撤廃条約も批准していないし、女性の議員数も少ない。国内のジェンダー平等達成への努力なくして平和は築けないことへの認識を深めるように要求しているのである。

日本 NAP の可能性?

2010年10月の安保理公開ディベートでは当時、非常任理事国であった日本政府も決議1325号の実施の重要性を認め、紛争地域への支援を行うと発言した。日本政府は決議1325号を支援する政府で構成される「1325号友の会」のメンバーでもあり、ニューヨークの国連界限では決議1325号を積極的に支持していると見られている。

国内での様子を見るとNAPに関して日本政府による目立った動きはまだなさそうだ。しかし国連の様子や国際政治の流れを考えると、何もしないというわけにはいかないだろう。では、武力紛争と性暴力の問題の解決や脱軍事化を目指してきた日本の市民運動、NGOは決議1325号NAPをどのように捉えればよいだろうか。

例えば、WILPF米国支部も市民社会ワーキング・グループも、地位協定へのジェンダー視点の導入と、兵士や民間セキュリティ会社社員も含めて性暴力の加害者の確実な処罰を含めている。日米地位協定の見直しが沖縄などから求められている現在、決議1325号はジェンダー視点を平和安全保障政策に導入させるための手段とする可能性はないだろうか。

決議1325号がジェンダー役割を強化あるいは軍事化を固定し強化するのではないのか、という批判もアカデミズムではすでになされている★⁴。また、ジェンダーの視点から脱軍事化を目指す運動は、国連のジェンダーの主流化政策が単に女性の数を増やすだけで終わらないように、常に気をつけなければならない。それを踏まえた上で、決議1325号NAP策定を日本でどのように進めるのか、市民社会での議論が必要ではないだろうか。

★ 1 http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/email-files/US_National_Action_Plan_on_Women_Peace_and_Security.pdf

★ 2 Women's International League for Peace and Freedom US Section. "Report of the Civil Society Consultations on the Development of the United States National Action Plan on Women, Peace and Security (UN SCR 1325)". December 10, 2011.

★ 3 提言では米軍内での女性兵士に対する性暴力やその加害者の不処罰の問題も取り上げており、その文脈において米軍内で女性のリーダーシップを増やすことが呼びかけられている。この点に関してはさらに議論が必要であろう。

★ 4 Whitworth, S. (2004). Men, militarism and UN peacekeeping. A gendered analysis. Boulder and London: Lynn Rienner. 阿部浩己『国際法の暴力を超えて』岩波書店、2010年、など。