

国連安全保障理事会決議 1325 号国別行動計画への 市民社会からの提言策定ワークショップ

【日 時】 2013 年 8 月 13 日（火） 13 : 30-17 : 00

【場 所】 渋谷女性センター・アイリス会議室

※ワークショップ概要はこちらを参照。

<http://ajwrc.org/jp/modules/bulletin2/index.php?page=article&storyid=229>

1. 経過説明

●田中雅子（AJWRC運営委員・文京学院大）

日本政府は1325号決議が採択された2000年以来、NAP策定に積極的でなかったが、今年3月の女性の地位委員会（GSW）で急に行動計画（National Action Plan: NAP）を作るとアナウンスした。

6月の外務省・NGO定期協議全体会合で外務省が「女性をめぐる外交課題への取組」という議題でNAP策定について説明。7月19日の同・政策協議会で、NGOからプロセスや骨子について説明を求めた。外務省は、市民社会の意見を聞く必要は認めたが、年内にも策定を終わらせる予定としており、十分な意見交換の場がもたれるか懸念している。外務省NGO協議会で分科会を設置するという可能性も提案した。

7月29日に外務省は有識者会議を開き、骨子が公表された。外務省が草案を作ってからパブリックコメントをするだけでは、十分に市民の意見が反映されない可能性が高いので、市民対話をもとめる要請書を出し、他団体にも賛同を募る予定。

●秋林こずえ（立命館大・WILPF日本支部）

GSWで日本政府が突然NAP策定を発表したのは、G8でNAPを策定していないのがロシアと日本だけなので、ロシアより早く策定しようということらしい。7月29日に開かれた有識者会議に自分も招かれて参加した。日本政府が7月初めにNYで開いたシンポでは、日本NAPの特徴は、災害復興と武力紛争下性暴力の2つにフォーカスすることと説明している。

有識者会議で配られた政府案骨子によれば、柱は1) 防止 prevention、2) 保護 protection、3) 復旧・復興 recoveryの3つとなっている。しかし本来NAPの重点は参加 participationを含めて4つあるので、「参加」が入っていないのはおかしい。政府の説明は、参加は1)～3) 全てを通して必要なので、わざわざ柱として建てなくてよいというものだ。またNYのシンポジウムでは市民社会の意見も聞くと明言している。

2. アンワラル・チャウドリー氏講演

2010年に1325決議10周年のイベントがあり、NAPは決議実施の主要なツールとして生かすべきだと話した。加盟国は安保理決議を実施する義務がある。インドなどいくつかの国は「我が国に紛争はないのでNAPは不要」と言っているが、インドでは市民社会が独自のNAP策定に取り組んでおり、政府にも実施を促そうとしている。日本政府が自らNAP策定に動いたのはいいことだ。

NAPが重要なのは、いくつか理由がある：1) 政府の全ての省庁が関わり、議会や閣僚の最高位で承認されるものになる。2) 策定されると国連や国際社会に開示される。3) 国内だけでなく、国際的なモニタリングの対象になる（国連加盟国と市民社会による）。国内行動計画だが、実施する国際的な責任がある。NAPはなるべく2年に1度、定期的に見直しをすべき。

もともと女性の意思決定への平等な参加こそが、1325号決議の鍵だ。

1995年の北京女性会議で「女性と平和の文化」に関する声明が採択されたが、市民社会は武力による

安全保障を重視する安保理でこそ、このような決議が必要だと考えて働きかけた。常任理事国は反対していたが、2000年1月にバングラデシュが理事国に入り、私が議長国となったので、世界女性デーに「平和と安全保障における女性の役割」に関する決議を出すことにした。常任理事国の反対でプレスリリースになったが、これが1325号採択のベースとなり、10月にナミビアの議長の下でかろうじて可決できた。

1325決議の採択以降も実施は進まなかったが採択10周年のイベントではあらゆるセクターに実施のための行動がよびかけられ、市民社会の参加も呼びかけられた。また1325号実施のための指標案も作ったが、まだ193加盟国中40カ国しか策定していない。国連事務総長ももっと各国に働きかけるべき。UN Women が2010年にできたので1325号実施推進の役割が期待される。

今日は国際協力NGOが多く参加しているが、NAPにどう反映させるべきか。決議は、いくつかの義務を加盟国に課しているが、加盟国が海外協力に携わる場合は、現地女性の平和への取り組みを支援できる。ODAで貢献できることがある。たとえばジェンダー暴力の不処罰の文化をなくす研修や、軍人へのHIV権修、女性の人権に関する国際法の順守に関する警察、弁護士、裁判官の研修、地元女性のサポートなどを、ドナー国として支援できる。そうした項目をNAPの中に入れるよう働きかけるべきだ。1325決議がODA政策の一環となれば、JICAやNGOも女性・平和・安全保障の問題に関わることができる。北欧諸国もNAPで国際協力に言及している。

また国内政策では軍事費の削減は重要だ。また民間セクターの関与についても議論がされている。特に多国籍企業が途上国で1325号実施に負の影響を及ぼし、人間の安全保障を脅かしていることが指摘されている。

3. 質疑応答

●日本NAPに入れるべき要素を市民社会から提言する場合、指標を使うことを推奨するか。

NAPの策定自体が実施へのコミットメントを表す最も重要な指標。グローバル指標もあるが各国がNAP実施とモニタリングの指標をもつべき。各国レベルまたグローバルレベルでフォローアップするためのツールをそなえたNAPが必要。そのためにも市民社会が計画策定に関わることで実施とモニタリングもできるようにすべき。国がコミットしないとグローバルモニタリングはできない。たとえば、全世界の武器登録制度があり、毎年、いくらの武器を購入したかなどを報告することになっているが、各国政府は制度を無視したり数字をごまかしている国もある。だから、国内の最高の意思決定レベルでNAPを決定し国際社会に公表することが重要だ。

●「参加」はすべてに関わるのでわざわざ柱として建てる必要がないという日本政府の議論に対する有効な反論はどういうものだろうか。

女性の参加は、1325号決議のもっとも重要なメッセージ。発展レベルに関わらず、女性が完全に参加できている国はない。人口の5割が参加できない社会は、社会の中で無視できない「紛争」を抱えているのと同じだ。NAPを策定した40か国のうち、20国はドナー国であり、国際協力においても参加に注力している。日本はそうした国のNAPを参考にすべき。しかしいくらい議論でも相手が聞く耳をもたなければどうしようもない。

アメリカNAPの策定も市民参加について参考になる。決議10周年にヒラリー国務長官がNAP策定のコミットを表明したのが大きかった。12月11日に米国のNAPが発表されたが、その前に各地でコンサルテーションも行われ、モニタリングも行われている。NGOは採択後100日で政府が取るべき10の行動も提言した。こうした経緯は日本の参考になりそうだ。

日本政府案には「市民社会と相談した」と書いてあるそうだが、最終段階でしか市民参加が認められずほとんど変えられない可能性が高い。そうならないようNGOは連合体を作り、首相や外務大臣にアプ

ローチし、NAPへの市民社会の参画の必要性を訴え、その手紙のコピーを国連事務総長やUN Women、メディアに送って、プッシュすべき。

●どこの国のNAPが参考になるか。国連のモニタリングは、どこで、どのように行われるのか。もし日本の市民参加が不十分な場合、それが糺されるのか。

先進国20国、特に北欧。アメリカも良いが日本とは違う面もあるだろう。米国案では、CSOの働きかけの結果、議会での女性議員の割合が減っていることなども取り上げている。オランダ、デンマークでも似た言及がある。1325号は、広い視点から男女平等を捉えている。米国CSOが働きかけをして、国際レベルと国内の両方でできることを提言した。世界リーダーとして出来ることがたくさんあることを謳った。2010年10月に安保理で発言したあと、ヒラリーは各国の米国大使に手紙を出し、1325号の阻害要因と促進要因について問い合わせた。国連のResident Coordinatorにも事務総長が似た質問を出し、各国へのNAP策定の働きかけと支援の申し出をすべきだ。最近、アジアの1325号実施に関するワークショップを行った。アジアではフィリピンとネパールしかNAPを締結していないのは、残念だ。他の国のNAPを良い例として参考にしながらも国内主導で策定すべき。市民社会の参画の必要性もアピールすべき。

●1325決議の場合、国連条約の監視委員会のような監視システムはないのか

安保理が決議実施を確保する仕組みは経済・軍事制裁のみ。1325号決議の場合、国の実施状況を判断するのは難しい。何か国がNAPを策定しているか監視するうえでは事務総長の役割も重要。十分な国がNAPを作れば、将来的には実施監視と報告を行うタスクフォースもできるかもしれない。事務総長は、NAPに関する報告を加盟国に要請することもできる。UN WomenもNAP監視タスクフォースを作るはず。市民社会が監視タスクフォースを作り、報告を国連などにだすことも可能だろう。まずは、全加盟国にNAP策定を促すべし。参加と、策定過程における市民参加がもっとも重要な2つのポイントだ。現状は策定している国が少なすぎるのでフォーマルな監視制度がない。しかし英国はすでにNAPの第二版を出しており、国際社会にも発信している。オーストラリア、デンマーク、フィンランド、オランダ、スウェーデン、スイスなども第二版を出している。ノルウェーは2年おきに見直ししている。ギニアビサウはNAPと実施マトリクスを同時に発表しており、注目できる。どのNAPにも実施監視の条項を入れるべき。

4. 他国におけるNAP策定プロセスについて

●南スーダン（中森あゆみ）

今年4月末までUNDP南スーダン事務所のジェンダー専門家として、担当事業のカウンターパート省庁である「平和と和解委員会」を支援する形で南スーダンの1325号NAP策定プロセスに参加する機会を得た。主管官庁は女性・子ども・社会福祉省（以下「女性省」）で今年1月にNAP関係省庁（「平和と和解委員会」はこの一つ）、市民社会からなるステアリング・コミティが組織され、年内にNAPを完成することとなった。女性省の1325NAPプロセスに、UN Women、また、カナダ、デンマーク、オランダ、ノルウェー、スウェーデン、イギリスのJoint Donor Teamが技術・資金支援を提供していた。具体的には、また専門的な技術を提供する民間コンサルタント会社やNGOを雇用する資金を提供し、UN WOMENはステアリング・コミティの事務局としても女性省を支えた。NAP策定にあたっては、ステアリング・コミティ結成前にベースライン調査が実施されたが、これは現地NGOとコンサルタントに委託され、国連事務総長レポート（S/2010/173）に示された26の具体的な指標に沿って女性参加の状況を調査した。これには例えば、武装解除プログラムの受益者の女性の割合、警察トレーニングに参加した女性スタッ

フの割合、女性議員や和平交渉の代表団に含まれる女性の数などが指標に含まれた。ステアリングコミッティーは、月一回進捗状況を確認しながらNAP策定を進めたが、UN Womenの支援のもと、上述の現地NGOが女性省の委託を受け、会議運営、ファシリテーションの役割を担った。並行して市民社会の声を反映する3日間のNational consultationが首都で行われた。全10州から役所の職員とNGOが首都に集まり、ステアリングコミッティー運営を委託されたNGOが中心となり、海外から1325号NAP策定ファシリテーションを専門とするNGOを招聘して、NAPの意味、他国の事例等が示された後、ベースラインサーベイへのフィードバックを聴取、また、各州が直面する1325号に関わる課題の抽出、ロードマップ案を作成して終了した。その後、市民社会は延泊して市民社会としての声を取りまとめた。ナショナルコンサルテーションもまた、一貫して市民社会の意見を反映させる姿勢が濃厚だった。

また、国際社会の支援方法には、人材育成への支援という方法もある。スウェーデン政府は社会開発専門のコンサルタント会社に事業を委託し、1325号を推進する人材育成研修をスウェーデン国内で行っている。方法も戦略的で、例えば選考の段階で南スーダンを含む数カ国の対象国を訪問、現状を調査し、こういった組織（省庁、市民社会）のこういった立場の人材を育成することが1325号実施を促進するのを見極めて人選している。また、これが継続されることで、1325号を推進する人材ネットワークが各国内のみならず、国境を超えて形成される。

日本のNAPとして何を考えるべきか、海外では支援の立場からどのように参画できるか。紛争後の国は行政能力が弱いので、実施・関連省庁にも我々のような日本人含む国際機関等やNGO職員が支援を行っている場合も多々あり、このようにプロセスを一貫して支援することは有意義である。また、南スーダンには日本のPKOも入っており、海外支援としてのみではなく、日本の問題として、今後いかに1325号を遵守、推進し平和維持活動をすべきか考えることが不可欠である。

●韓国（渡辺美奈）

韓国のNAP策定は、2012年2月に国会で1325NAP策定をうながす決議が採択されてスタートした。今年1月に政府が草案を公開し、それをもとに1月と3月に市民社会と対話が行われたが、韓国の女性団体はこれでは不十分だとして1325号ネットワークを作り、中身を作るところから市民の参画を呼び掛けた。政府すでに草案をつくっていたが、圧力の結果、7月に市民8人、政府8人の16人の協議体ができることになり、市民の誰が代表するか決めようとしているという。

韓国は日本と問題を共有しているところがある。たとえば「慰安婦」問題でいえば、韓国は被害国としての経験を取り入れようとしており、一方、日本は加害国として明記すべきである。現在の米軍による性暴力や、北朝鮮からの人身売買は韓国でもNAP案に入れていくのは難しいという。朝鮮半島は停戦状態であり、東アジアが平和でないことを前提に、NAPの策定過程を通して、東アジアに住む女性たちにとって「安全保障」とは何かを考える機会にしなければならない。

5. 政策提言ワークショップ

（1）国際協力分野（参加者：7名）

●CSO参加枠組みについての申し入れに入れるべきこと

<前段>

- ・ CSO参加が議長声明等で求められていること、そのようなプロセスをとらなかった国のNAP（ドイツなど）に対する批判、アクラ宣言など援助協調等でもCSOとのパートナーシップや参加が当然とされていることを書き込む
- ・ CSOの参加は、CSOの実施への関与を求めるために不可欠（NAP段階でCSOが参加していなければ、

CSO に国際協力の現場等での実施を求めることはできない)

<提案内容>

- ・ Open Consultation の場を各地で開き、多様な CSO と対話をもつのがベスト。
- ・ 外務省 NGO 協議会およびその分科会（このチャンネルで 1325NAP の話を切り出したのは外務省が先。それならば外務省 NGO 協議会やその分科会で 1325NAP に関する対話を続けるべき。同協議会は JANIC や GCAP など日本の NGO の最大のネットワークも参加しており、CSO としての代表制は担保されている。これを CSO として偏りがあるというなら、外務省 NGO 協議会を外務省自ら否定することになる）。

●NAP について申し入れるべきこと

- ・ （今回準備中の第 1 次 NAP はあまりにも性急に作られているので）計画期間を 5 年ではなく 2 年程度に短くし、早めに見直しができるようにする。
- ・ 国連が定めた 4 目標に沿った書きぶりにする。勝手に 3 つに絞り込むのではなく、主体的な女性の「参加」は核になる概念として書き込むべき。
- ・ 1325NAP で扱っているのは紛争であり、自然災害を同列に書くことは、安保理で日本政府に対する評価を下げることになる。
- ・ コラムとして日本の NGO の例を入れるなら、CSO に事例紹介・提供を打診すべき。TICAD や東日本大震災をコラムに入れることは 1325NAP の文書としておかしいのでは？
- ・ CSO が Monitoring に参加することは、必ず書きこむべき。
- ・ 現在の外務省案は目標が低すぎ。男女共同参画基本計画にある既存の指標に合わせるものが先決。せめて内閣府との調整はすべき。

●今後のロビー活動全般に関する提案（CSO 側がすべきこと）

- ・ 日本は残念ながらトップダウンでしか動かない国。官僚ではなく、政治家を動かす必要あり。議員をチャンネルに働きかけはできないか。
- ・ 1325 が一般に周知徹底されておらず、メディアの関心も低いことをまず克服すべき。映画を活用して戦時性暴力への関心を高めてはどうか？
- ・ 一般への普及のためには朝日新聞の論点などに寄稿してはどうか？
- ・ CSO の関心を高めるために JPF の月例勉強会や JANIC での勉強会で取り上げることが可能。

（2）国内課題分野

●もりこまれるべきイシュー

- ・ 女性は被害者であるだけではない。女性による主体的な意思決定への参加の重要性
- ・ 特に治安セクターの意思決定への参加
- ・ 女性参加を拡大するための具体的な方策
- ・ CEDAW や北京行動綱領との整合性
- ・ 軍事費を削減して福祉、復興、平和構築に振り向けること
- ・ 憲法 9 条の重要性
- ・ 在日米軍による性暴力の防止、加害者の訴追。地位協定の見直し

- ・ 東アジアの緊張緩和への努力
- ・ 人身取引対策
- ・ マイノリティ女性の安全
- ・ 「慰安婦」問題解決
- ・ 平和教育、歴史認識の重要性。ジェンダー教育、人権教育を男女必修に
- ・ 女性の貧困対策
- ・ 平和構築のための人材育成
- ・ 「Security」は「安全保障」と訳すこと

●市民社会の参加枠組みに関して

- ・ NGO の意見を取り入れられる透明・公開の継続的な協議の場が必要
- ・ プロセスを伸ばしてほしい。せめて年度末の3月まで
- ・ 東京だけでなく各地域の声も入れるべき。ブロックごとにコンサルテーションをする。
- ・ 内閣府男女共同参画局ともつながるように。