



防衛研究所

The National Institute for Defense Studies

災害対応における「女性、平和と安全保障 (WPS)」の視点
理論研究部社会・経済研究室 主任研究官 田中 極子

NIDS コメンタリー

第 59 号 2017 年 4 月 27 日

はじめに

2000 年に国連安全保障理事会が女性と平和および安全保障の問題を明確に関連付けた初めての決議 1325 号「女性、平和と安全保障 (Women, Peace and Security: WPS)」を採択したことをきっかけに、軍事組織がかかわる様々な活動に WPS の視点を取り入れられるようになってきている。安保理決議 1325 号の採択と同時に、国連加盟国には決議を履行するための各国ごとに行動計画を策定することが奨励されており、2017 年 1 月現在、63 カ国が行動計画を策定している。

WPS が、国際の平和と安全における重要課題と位置づけられる中、特に、アジア太平洋地域は、世界で最も自然災害の多い地域ということもあり、災害対応と関連付けて、WPS を促進する必要性が認識され始めている。本コメンタリーでは、安保理決議 1325 号が採択された背景およびその意義について再確認したうえで、アジア太平洋地域における WPS を取り巻く環境の変化およびそれに対する取り組みを概観することにより、アジア太平洋地域における WPS 促進の意義を考える。

安保理決議 1325 号の意義

1990 年以降、世界各地での紛争において、女性に対する性的暴力が紛争の手段として制度的に用いられることにより紛争の長期化をもたらすことが明らかとなった。これらの経験を通して、国連においては、平和活動における女性の保護、また、和平合意から平和構築に至る一連の過程において、女性の参加を促進することにより持続可

能な平和が達成できるとの観点から、紛争管理のすべての活動、レベルにおいてジェンダー視点を取り入れ、女性と男性が対等で、実質的で十全な参画と責任を担うことを目的としたジェンダー主流化による紛争管理が重視されるようになってきている。こうした潮流を受けて、2000 年に採択されたのが「女性、平和と安全保障」に関する安保理決議 1325 号である。決議 1325 号は、紛争の当事者に対して暴力や性的虐待から女性・少女を保護する措置をとらせることに加え、和平協定・紛争予防・平和構築支援等・復興や紛争予防に関する全てのプロセスにジェンダー視点を包摂し、女性を男性と同等な主体として実質的に参加させることを求める内容となっている。

決議前文には、「紛争中および紛争後に女性と少女の権利を保護する国際人道法および人権法を十分に履行する必要」を再確認することが記載されており、決議 1325 号の趣旨は、紛争下における女性の保護のみを目的としたものではなく、人権問題として、女性が平和と安全保障における主体であること、すなわち安全保障問題への女性の参加の重要性を指摘した決議であるといえる。決議 1325 号は、それまで、女性が戦争や紛争における救いようのない被害者であると位置づけられてきたのに対して、戦争や紛争が再発しない方法で平和を構築していくために女性の参画が必要不可欠であることを明確にしたものであり、戦争や紛争と女性の関係のマインドセットを根本的に転換させるきっかけとなった。

決議 1325 号に対して、安保理議長声明や決議

1325 号以降の類似の安保理決議により、国連加盟国に対して各国特有の状況やこれまでの取り組みを反映した形で、1325 号を履行するための国家ごとの行動計画の策定が推奨されている。行動計画に盛り込むべき重点分野として、①意思決定のすべての段階における女性の平等且つ十分な参加、②女性と子どもへの暴力と人権侵害の防止、③紛争下の性的暴力からの女性と子どもの保護、④難民キャンプ、定着支援における救援と復興における女性への配慮の 4 本柱を掲げている。2017 年 1 月現在、63 カ国が行動計画を策定している。我が国も 2015 年に行動計画を策定している。

WPS を取り巻く文脈の変化

2000 年に採択された決議 1325 号であるが、それから 15 年を経た 2015 年には、WPS の履行に関するグローバル・スタディーが行われ、女性、平和と安全保障を取り巻く安全保障環境や文脈が変化していることが示された。グローバル・スタディーおよびそれに続く安保理決議 2242 号において、WPS を取り巻く変化として、暴力過激主義、難民や国内避難民を含む強制移住問題に加え、気候変動の問題が強調された。とりわけ、アジア太平洋地域においては、気候変動およびそれに伴う自然災害と、強制移住の問題は連動して深刻な影響を及ぼしている。2008 年～2013 年までに自然災害が原因で強制移住した人口の約 80% はアジア太平洋地域であり、女性や子どもを含む脆弱人口に対して特に深刻な影響を及ぼすことが指摘されている。我が国においては、1995 年の阪神・淡路大震災以降、大規模な自然災害の経験を通して、災害対応や復興時における女性視点の重要性が認識され、ジェンダー視点の包摂や女性の参画が徐々に制度化され、実施においても改善されてきている。

そうした背景もあり、2016 年に我が国と UN Women がバンコクで共催した WPS 行動計画に関するアジア太平洋シンポジウム（2016 年 7 月 11

日～13 日）において、特にアジア太平洋においては、気候変動による自然災害およびそれに伴う資源不足の影響が顕著であり、その影響が女性や少女には特有の形で及ぶことが議論された。バンコクでのシンポジウムにおける議論を通して、気候変動、自然災害それに伴う強制移住の問題が、WPS と明示的に結び付けられた。WPS は、それ自体が目的なのではなく、持続的な平和と安全を追求するための有効な手段のひとつであり、あらゆる側面において考慮すべき課題であるとの認識が共有されたものといえるだろう。

我が国の行動計画の特徴

アジア太平洋地域（注：UN Women アジア太平洋地域事務所が所管する地域）では、2010 年にフィリピンが初めて行動計画を策定して以降、2017 年 1 月現在、我が国を含めて 9 カ国が行動計画を策定している。策定された順にフィリピン、ネパール、オーストラリア、インドネシア、韓国、日本、ニュージーランド、アフガニスタンと東ティモールである。各国は固有の課題に基づき行動計画を策定している。たとえばフィリピンでは、国内紛争においてジェンダーに基づく性暴力に小銃が頻繁に用いられることから、武器貿易条約の国内履行に WPS 視点を取り入れることが行動計画に反映されている。ネパールでは、紛争後の意思決定に戦争未亡人の参加や保護を含めることを行動計画に取り入れている。

こうした中、2015 年に策定された我が国の行動計画の特徴のひとつとして、災害対応、災害復興や防災支援事業におけるジェンダー主流化の実現を取り上げている。たとえば、大項目の「参画」においては、目標のひとつに「人道・復興支援に関する意思決定に女性に対する配慮が反映される、女性が積極的な役割を果たすことができるようになる」ことを掲げ、その具体策として「災害復興・防災支援事業において男女共同参画の視点を取り入れ、女性の意思決定への参画を確保する」ことや、「国内の災害対応において、防災計

画、災害対策基本法、男女共同参画基本計画と整合性を保ちつつ、女性の意思決定および事業実施への参加を確保」することを掲げている。

我が国は、自国内の災害対応に限らず、アジア太平洋地域における大規模自然災害時には国際緊急援助隊の派遣を含む緊急人道支援活動を積極的に実施しており、また、他国に対して災害対応能力を強化するための支援も多数行っている。さらに、2012 年には、国連女性の地位委員会において、「自然災害とジェンダー」に関する決議の主提案国として採択に結び付けたほか、2015 年に第 3 回国連防災世界会議において採択された「仙台防災枠組み 2015-2030」では、女性の参画が、効果的な災害リスク管理と、ジェンダー視点に立った災害リスク削減政策等において重要であることを明示するなど、災害時のジェンダー主流化を促進している。こうした活動を通して、災害対応に WPS の視点を含めることを推進しており、我が国の WPS に関する行動計画にも同様に盛り込まれている点に特徴がある。

パシフィック・パートナーシップと WPS の視点

我が国に限らず、アジア太平洋地域で災害対応や緊急人道支援活動に積極的にかかわる米国や豪州も、自然災害時の対応において WPS の視点を取り入れる試みを開始している。ひとつの取り組みが、米海軍によるパシフィック・パートナーシップ (PP) 事業における WPS 視点への取り組みである。PP は、2004 年のスマトラ沖地震をきっかけとして、米太平洋艦隊を中心として始まったアジア太平洋地域における国際的な人道支援・災害復興 (HA/DR) 活動の取り組みであり、アジア太平洋地域の数か国を訪問し、医療活動、土木事業や文化交流を通して参加国の連携強化や国際災害救援活動の円滑化を図っている。我が国も 2007 年以降、この活動に参加している。

この PP の活動において 2015 年に初めて WPS の視点が考慮され、参加主体である米海軍病院船

マーシーの船上において、ニュージーランド空軍および豪海軍の士官により PP の参加者を対象とした WPS の勉強会が開催された。翌 2016 年には PP2016 の特徴のひとつとして明示的に WPS を重視することが決定され、PP への女性の参加を推進するだけでなく、災害予防および援助の計画立案および実施に女性の視点を取り入れることの価値を推進することが目的のひとつとされた。具体的にはマレーシアと東ティモールにおいて、WPS に着眼した HA/DR のセミナーが開催され、東ティモールのセミナーでは、我が国からも陸上自衛官が参加し、2011 年東日本大震災での経験に基づく発表を行っている。

今年 2017 年の PP は、3 月 1 日に出発し、スリランカ、マレーシア、ベトナムの 3 カ国で約 3 か月かけて活動している。PP2017 においても、2016 年に続きその特徴のひとつとして、WPS を継続して重視することが掲げられている。こうした中、2017 年は、我が国が主体となり、3 月 9 日にスリランカにおいて PP2017 の一環として WPS セミナーを開催した。スリランカで開催したことの意義は、スリランカが PP 開始のきっかけとなったスマトラ沖地震による津波被害の大きかった国であることに加え、30 年におよぶ内戦からの復興段階にあること、また、3 月 8 日の国際女性デーとも関連付けたことである。WPS の主眼である平和と安全の問題に女性の視点を取り入れることと、PP の主眼である人道支援・災害復興を明示的に結び付けたことは、アジア太平洋地域に固有の問題領域に WPS の視点を取り入れたものとして意義が高い。

特にセミナーでは、行動計画策定の重要性への認識を高めることを念頭に、我が国、米国および豪州の行動計画の特徴や策定時の教訓、また実施の課題について議論し、スリランカ側からは、スリランカにおける女性の活躍の状況およびスリランカ固有の環境下での行動計画策定の必要性について発表した。さらに、UN Women アジア太

平洋地域事務所からも、前述のバンコクでのセミナー開催の中心的役割を担った担当官が参加し、アジア太平洋地域における特性を紹介した。

また、本セミナーの成果として、本セミナーに軍事組織を含む各国政府機関の職員ばかりではなく、市民社会の視点を取り入れた点もある。WPS の主眼は、ジェンダー視点を平和と安全保障におけるあらゆる活動に取り入れることであり、そのためには政府と市民社会との連携が必須である。本セミナーには、我が国からも行動計画策定に携わった市民社会連絡会のメンバーが参加し、政府と市民社会との共通認識の重要性や協働する体制作りの必要性を報告した。また、スリランカからもジェンダー問題に詳しい NGO からパネリストとして参加し、WPS の視点が社会全体の平和と安全の環境構築に資するという点から発表した。セミナーでの議論を通して、自然災害という身近な事象において、WPS の視点が有効であることが改めて参加者の間で共有された。

おわりに

パシフィック・パートナーシップという災害救援活動の枠組みにおいて、我が国が WPS に関するセミナーを主催したことは、アジア太平洋地域に特有の課題に WPS を位置づけることを示すうえで高い意義がある。我が国は、前述のとおり、行動計画において災害対応、災害復興や防災支援事業におけるジェンダー主流化の実現を目的のひとつとして取り上げており、行動計画のひとつのモデルを提示することができる。アジア太平洋地域では、現在 9 カ国しか行動計画を策定してお

らず、スリランカも起草されているようであるが、まだ公表されていない。そうした中で、災害対応時にも WPS の視点を組み込むことを取り入れた我が国の行動計画は、今後行動計画を策定する国家に対して効果的な視点を提供している。

バンコクでの WPS シンポジウムで議論されたように、ジェンダー主流化は、平和と安全にかかるとあらゆる側面において統合的に取り組むべき課題であり、WPS はその実現のためのひとつの有効なツールである。各国および各地域が独自の課題に対して WPS の視点を取り入れた行動計画を策定し、それを履行することにより、持続可能な平和および安全をコミュニティレベル、国家レベル、また地域レベルで推進することにつながる。アジア太平洋地域においては、平和と安全保障における重要な課題のひとつに自然災害への対応があり、我が国が継続して災害対応の分野に WPS 視点を取り入れることを当該地域諸国に働きかけることは、地域の平和と安全にも資するものと思われる。

【参考資料】

- UN Women, *Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace – A Global Study on the implementation of UNSCR1325*, 2015.
- UN Women, *Asia-Pacific Regional Symposium on National Action Plans on Women, Peace and Security*, 2016.

プロフィール

理論研究部社会・経済研究室

主任研究官

田中 極子

専門分野：軍備管理・軍縮、平和構築

本欄における見解は、防衛研究所を代表するものではありません。
NIDS コメンタリーに関する御意見、御質問等は下記へお寄せ下さい。
ただし記事の無断転載・複製はお断りします。

防衛研究所企画部企画調整課

直 通：03-3260-3011

代 表：03-3268-3111（内線 29171）

F A X：03-3260-3034

※ 防衛研究所ウェブサイト：<http://www.nids.mod.go.jp/>