

安保理決議一三二五号国別行動計画の実施を通じた成果と課題

——フィリピンの経験から——

三 輪 敦 子

論要旨

フィリピンは、二〇一〇年に安保理決議一三二五号の国別行動計画を策定した。四〇年以上にわたり、国内における武力紛争に悩まされてきた紛争当時国における、アジアで最初の計画である。

紛争に関連する女性の課題の解決に対し、国別行動計画がどのような具体的貢献をしているのかを検証するために、二〇一四年八月におこなった現地調査からは、①紛争下における女性固有の経験と平和構築・復興プロセスにおける女性の貢献に関する認識が浸透してきていること、②政府とモロ・イスラム解放戦線との和平交渉団の政府側首席担当官等、平和関連の要職に女性が任命されていること、③地域における計画実現に向けて、国別行動計画の「地域化」が推進されていること等の進展が確認できた。

モニタリングのための統一なメカニズムが確立していないことや、指標の数が多すぎるといふ問題を克服し、国別行動計画が、性的暴力を含む武力紛争に関連する女性の課題の解決と持続的な平和の実現に貢献することが望まれる。

一 はじめに

フィリピンでは、二〇一〇年に安保理決議一三二五号「女性と平和・安全保障」の国別行動計画 (National Action Plan) が策定された。^① 市民社会により策定のきっかけがつけられたとされ、政府と市民社会が密接に協力することにより策定された計画であり、またアジアで最初の計画である。長年、ルソン島北部やミンダナオ島での武力紛争を抱えてきた紛争当時国であるフィリピンで策定された国別行動計画は、平和構築

に対し、どのような具体的貢献をしているのだろうか。二〇一四年八月の現地調査の結果に基づき、国別行動計画の実施を通じた平和構築の成果と課題を検討してみたい。

まず、武力紛争における女性の状況について安保理決議一三二五号に触れつつ簡単に述べた後、フィリピンにおける武力紛争について説明する。続いて、フィリピンの一三二五号国別行動計画について、策定の経緯と内容を概観し、NGOにより作成された市民社会モニタリングレポートを手がかりに国別行動計画の進捗状況を概説する。その後、現地における聞き取り結果から明らかになった成果と課題について述べ、今後の展望について検討をおこなう。

二 武力紛争と女性く安保理決議一三二五号「女性と平和・安全保障」および国別行動計画の意義

武力紛争では、紛争当事者の主張、武力衝突が発生している場所やそこでの死者、負傷者に関心が向けられがちだが、紛争そのものに参加する兵士、民兵のみならず、地域に暮らす女性、子ども等、すべての人に武力紛争は甚大な影響を及ぼす。

国際移住機関 (International Organization for Migration: IOM) が二〇一〇年に発表したデータによると、フィリピン南部のミンダナオ島で避難民となった四万七千二百一三人のうち、女性が二万四千五百四九人(六一・四%)^②を占めた。このように、女性は紛争により住む場所を失い、他の場所で生計を立てようとする人々の多数を占めている。女性は、紛争からの影響を最小限に抑えて子どもを含む家族の日常生活を維持しようとする他、平和の回復に向け、非公式な形で紛争当事者間の対話を促したり、生計創出事業を始めたたり、支援物資の配付に協力するなどし、考え得る様々な努力を地域でおこなっていることが指摘されている。^③しかし、物資の配付等にあたっては、女性が後回しにされたり、また女性のニーズに十分に目が向けられないことは多い。夫が兵士として紛争に参加したり、命を落としている場合や、子どもや親族と離ればなれになっているような場合には心理的不安やストレスも大きい^④が、女性が安心して問題やニーズを口に出せる環境は整っていない場合が多い。^④加えて、武力紛争下では、常に女性は性的虐待や暴力の不安と恐怖を感じながら生活することを余儀なくされるが、避難民であふれるキャンプにおいても、それは同様である。フィリピンでは、紛争下で性的暴力の被害にあった女性が加害者と結婚させられたという事例も報告されている。^⑤

さらに、女性が兵士として紛争に参加している場合もあり、女性兵士はかなりの数に上ると言われている。武器を持つて戦わない場合であっても、組織内の教育や様々な調整に深く関与しているケースは多いとされ、武装組織の存続に大きな役割を果たしていることが報告されている。⁶⁾しかしながら、武装解除・動員解除のプロセスでは、女性の存在や問題に目が向けられないことが多い。

武力紛争下における女性の状況に焦点を当てた初めての安保理決議として二〇〇〇年一月に採択された安保理決議一三二五号「女性と平和・安全保障」については、決議実施を推進するために、一三二五号で包括的に確認された、性的暴力を始めとする紛争下における女性固有の課題への対応や、紛争予防から平和構築・復興プロセスにおける女性の十分な参加をより具体的に規定するために、紛争下における女性に対する暴力に焦点を絞った安保理決議一八二〇号等、これまでに計六本の関連安保理決議が採択されてきている。⁷⁾

国別行動計画は、一三二五号および関連決議を各国内で着実に実施することを目的として、決議採択後の討議のなかで、安保理議長や国連事務総長によって加盟国や関係機関に対し策定が要請されるようになり、二〇〇五年以降、これまでに四六カ国において国別行動計画が採択されてきた。⁸⁾最近では、国別行動計画を地域レベルで具体的に実施するために、国別行動計画の「地域化 (localization)」に目が向けられるようになっており、いくつかの国では地方自治体レベルにおいて行動計画が策定されるようになってきている。

三 フィリピンと武力紛争

フィリピンでは、一九六〇年代以降、長年にわたり国内における武力紛争が継続してきており、軍隊や警察と反政府軍との間の衝突により、多くの命が失われてきた。主要な武力紛争として挙げられるのは、政府と民族民主戦線 (National Democratic Front (NDF)、フィリピン共産党、新人民軍 (New People's Army (NPA)) との間で戦われてきた武力紛争と、政府と南部ミンダナオ島におけるモロ・イスラム解放戦線 (Moro Islamic Liberation Front (MILF)) との間での武力紛争である。紛争の主要な原因としては、土地に代表される資源・資産の保有における大きな格差と貧困が挙げられ、ミンダナオ島における紛争では、それに加えて宗教的文化的な違いを原因とする差別や不平等の問題が加わる。フィリピンにおける地域間の格差は非常に大きく、フィリピン人間開発報告 (二〇〇八―二〇〇九年) によれば、二〇〇六年のマニラ首都圏の貧困率が八・五%であったのに対し、ムスリム・ミンダナオ自治地域のスルー州では九三・八%に達した。¹⁰⁾ 先住民・少数民族の人々が居住する地域

と紛争地域が重なっている傾向も強い。

土地・資源の不平等な分配に代表される、国内の経済的社会的な不正に異議を唱える農民グループや労働組合から構成される民族民主戦線は、国外、国内の抑圧的勢力から解放された民主的国家をつくることを目指して活動を展開していたが、民族民主戦線に参加したフィリピン共産党が、一九六九年に、その武装組織として新人民軍を結成し、当時のマルコス政権を倒すことを目的とした武装闘争を展開するようになったことをきっかけにして、多くの武力紛争が発生することになった。¹¹人々を新人民軍に駆り立てた背景には貧困の問題がある。民族民主戦線と政府との間の武力紛争では、一九六九年以降、約四万人が命を落としたとされている。¹²軍隊によるとされる、裁判を経ることのない殺害や強制失踪の事例も数多く存在し、そのことがさらに、政府と民族民主戦線や他の組織との緊張関係を悪化させることになった。¹³

ミンダナオ島南部における紛争は、イスラム教徒による自治・独立要求を目的とするものだが、その背景にあるのはキリスト教徒とイスラム教徒の間の貧富の格差や不平等の存在である。¹⁴国家統計調整委員会 (National Statistical Coordination Board) が発表した統計によると、フィリピンの最貧一〇州のうち六州がミンダナオ島に存在する。¹⁵武力紛争の直接的な引き金になったのは、一九六八年に発生したジャビダ虐殺 (Jabidah Massacre) と呼ばれるフィリピン国軍によるとされるイスラム教徒の殺害であり、この事件をきっかけとしてモロ民族解放戦線 (Moro National Liberation Front, MNLF) ¹⁷、さらに現在の紛争の主要勢力であるモロ・イスラム解放戦線¹⁸が誕生した。ミンダナオにおける紛争では、約一五万人が命を落とし、約二百万の人々が住む家を離れることを余儀なくされた¹⁹とされる。これらの紛争を解決するために和平交渉の試みは何度も繰り返されてきたが、たとえば、二〇〇四年の民族民主戦線とフィリピン政府との交渉では、民族民主戦線がアメリカ合州国とEUのテロ組織リストから自分たちの組織を削除するよう要求したことが理由となって決裂した。²⁰

これらの長年にわたる紛争と並び、近年、深刻な脅威として指摘されているのが、有力者の一族が自分たちの利権を守るために雇い入れる民兵の存在である。ミンダナオ島では、こうした私兵による暴力の件数が、政府とモロ・イスラム解放戦線との間の武力衝突を上回る事態になっている。こうした紛争のために、国内における小型武器の流通がさらに拡大する状況も生まれている。²¹

二〇一〇年六月に就任したベニグノ・アキノ三世大統領は、民族民主戦線、モロ・イスラム解放戦線との和平交渉を再開すると同時に、二方向での国内の和平実現、すなわち、和平合意を締結し、すべての武力紛争に政治的決着をつけること (トラック1) と、武力紛争の原因となる課題の解決を目指す P A M A N A (平和で発展する地域) プログラムの実施 (トラック2) ²²を推進している。政府は、主要な武装組織と交渉を

進め、これにより、二〇一一年七月には、フィリピン政府とルソン島北部に拠点を置く先住民を主体とする武装組織であるコルデイレラ人民解放軍 (Cordillera People's Liberation Army)⁽²³⁾との間で停戦合意 (closure agreement) が締結された⁽²⁴⁾。また、二〇一四年三月には、政府とモロ・イスラム解放戦線との間で、和平に向けたミンダナオ包括和平合意 (Comprehensive Agreement on the Bangsamoro) が締結された⁽²⁵⁾。

四 フィリピンの一三二五号国別行動計画

フィリピンの国別行動計画は、二〇一〇年三月に策定された。NGOの三人の女性の働きかけによって策定のきっかけが生まれたとされており、⁽²⁶⁾ 終始、政府とNGOが緊密に協力しながら策定がおこなわれた。⁽²⁷⁾ 国別行動計画の冒頭で説明されている策定プロセスによれば、フィリピン政府の女性問題担当機関 (ナショナル・マシーナリー) であるフィリピン女性委員会 (Philippine Commission on Women、PCW)、和平プロセス担当大統領顧問室 (Office of the Presidential Adviser on the Peace Process、OPAPP)、女性の情報ネットワークのための国際NGOである国際女性トリビューンセンター (International Women's Tribune Centre、IWTC)、フィリピン政府と民族民主戦線との間の合意である「人権・国際人道法尊重のための包括的合意 (Comprehensive Agreement on Respect for Human Rights and International Humanitarian Law、CARHRHL)」の遵守を監視するために設立された第三者機関であるSulong CARHRHL⁽²⁸⁾の四者が参加して二〇〇九年三月に準備委員会を立ち上げ、安保理決議一三二五号と一八二〇号の効果的実施に向けて、国別行動計画に盛り込むべき課題を話し合うことを目的とする各地域での協議を実施することになった。この委員会には、その後、ミリアム大学平和教育センター (Center for Peace Education) や、同大学女性ジェンダー研究所 (Women and Gender Institute、WAGI) 等も加わった。⁽²⁹⁾

準備委員会は、国内の各地域における協議を六回、全国レベルの検討ワークショップを二回、開催し、国別行動計画案の策定を進めた。具体的には、南部タガログ及びビコル地方を対象に二〇〇九年八月六日から七日にかけてルセナ市でおこなわれた第一回の地域協議を皮切りに、ヴィサヤ地方を対象にしたバコロド市での協議、コルデイレラ行政地域と北部ルソンを対象にしたバギオ市での協議、ムスリム・ミンダナオ自治地域以外のミンダナオ地域を対象にしたダバオ市での協議、ムスリム・ミンダナオ自治地域を対象にしたマラウイ市での協議、マニラ首都圏での協議が開催され、これらの協議を受けて作成された国別行動計画案の検討ワークショップが、一度目は主にNGOを対象に、二度目は省庁を対

象におこなわれた。それぞれ二日間にわたっておこなわれたすべての地域協議にはNGOやフィリピン国軍、フィリピン国家警察、フィリピン女性委員会、和平プロセス担当大統領顧問室、国家経済開発庁（NEDA）等の主要省庁が参加した⁽³⁰⁾。検討ワークショップでの意見を反映させた行動計画案は、地域協議と検討ワークショップに参加したメンバーに電子メールで送付され、そのコメントを受けさらに修正が加えられ、行政令八六五号により二〇一〇年三月一日に成立した⁽³²⁾。

フィリピンの国別行動計画は、その前文で、持続的な平和は紛争防止および解決と平和構築に女性が十分に参加しない限り実現不可能であると述べ、また、前文の最後では、国別行動計画は、地域社会そして国全体にとり、女性が紛争の被害者から平和の主体かつ構築者となることを促すものであると謳っている⁽³³⁾。

計画は、四つの目的と一八の行動から構成されており、全六三の指標が設定されている。各目的は以下のとおりである。

《目的1 保護と予防》

女性の人権を保護し、武力紛争下および紛争後の状況における女性に対する人権侵害を防止する。

《目的2 エンパワメントと参加》

女性のエンパワメントを促進し、平和構築、平和維持、紛争防止、紛争解決、復興の各分野における女性の積極的かつ有意義な参加を確保する。

《目的3 主流化促進》

紛争防止、紛争解決、平和構築のすべての側面にジェンダー視点を主流化する。

《目的4 能力育成・モニタリング・報告》

国別行動計画がその目標を達成できるよう、計画実施をモニタリングし評価し報告するためのシステムを制度化する。

国別行動計画は、目的3の中で、地域における計画の実施を地方自治体に求めており、そのためには、一三二五号決議を実施するための条例や決議を採択することや、自治体レベルの行動計画を策定することが重要と考えられている。また、フィリピン開発計画（二〇一一年―二〇一六年）

では、国内における平和と安全保障の実現に向けた重要戦略として安保理決議一三二五号の実施が位置づけられている。³⁴⁾

五 フィリピン国別行動計画の進捗状況

各国の国別行動計画に関しては、二〇一〇年より毎年、世界規模のNGOである「女性平和構築グローバル・ネットワーク (Global Network of Women Peacebuilders)」が支援し、市民社会モニタリングレポート (Civil Society Monitoring Report) が作成されている。このレポートを参考に、フィリピンにおける国別行動計画のこれまでの進捗状況を検討してみたい。フィリピンのモニタリングレポートで発表されている指標は、必ずしも国別行動計画の指標と合致してはいない。そして、国別行動計画の構成とは異なり、「参加」「防止・保護」「ジェンダー視点の浸透促進」の三分野に沿ってデータが提示されている。

五―一 参加

モニタリングレポートでは、まず、「女性と平和・安全保障」にのみ関係するのではない、国内における女性の意思決定への参加状況が述べられているが、行政・立法機関における女性の参加状況については、二〇一二年には管理職レベルの国家公務員の二九・六%が女性であり、この数字は、二〇〇九年の二九・二%から二〇一〇年に三一・二%、二〇一一年に三一・七%に微増後、また二〇〇九年レベルの数字に戻っている。地方公務員に占める女性比率は、二〇一二年に一六・四%であり、こちらも二〇〇九年の一六%から二〇一一年に一八・四%に増えた後、二〇〇九年レベルに戻っている。省庁のなかで最も女性の登用が進んでいるのは外務省であり、二〇一二年には大使の三六・九%、総領事の三〇%が女性であった。閣僚では一七・五%、上院議員では一三%、下院議員では二二・九%が女性であった。³⁵⁾ 平和問題を担当する和乎プロセス担当大統領顧問も、二〇一五年三月時点で女性であるテレシタ・クイントス・デレス (Teresita Quintos-Deles) が務めている。³⁶⁾ 地方政府では、二〇一二年の時点で、州知事の一八・七%、市長の一九・六%、町長の一六・六%、最小の行政区であるバランガイ・キャプテン (Barangay Captain) の一六・四%が女性であった。³⁷⁾

平和問題における女性の参加に関し重要な進展として指摘できるのは、フィリピン政府とモロ・イスラム解放戦線との和平交渉団の政府側の

主席交渉担当官として、一九九七年の交渉開始以来初めて、女性であるフィリピン大学教授のミリアム・コロネル・フェレル (Miriam Coronel-Ferrer) が任命されたことである。一方、モロ・イスラム解放戦線側も、二〇一二年にはコンサルタント (Board of Consultants) のメンバーとして二名の女性を指名した⁽³⁸⁾。彼女たちは通常の和平交渉の場には出てこないが、彼女たちの存在は女性の声や心情が交渉に反映されるという意味で非常に有益であるとモロ・イスラム解放戦線の副議長は述べている⁽³⁹⁾。また、フィリピンにおける国別行動計画の実施を推進するために設立されたNGOである「一二三五号実施を推進する女性たち (Women Engaged in Action on 1325 WE Act 1325)」は、ミンダナオ地域の女性との協議を実施し、その成果を政府とモロ・イスラム解放戦線の和平合意への提言として「ミンダナオの平和と安全保障に向けた女性の課題」にまとめ、両当事者に提出した⁽⁴⁰⁾。こうした取り組みを反映して、二〇一二年に政府とモロ・イスラム解放戦線との間で締結されたバンサモロ枠組合意 (Framework Agreement on the Bangsamoro)⁽⁴¹⁾ には、「基本的権利」と「正常化 (ノーマライゼーション)」に関するセクションにジェンダーに関連する記述が見られる。「基本的権利」では、「政治参加とあらゆる形態の暴力からの保護に関する女性の権利」と「社会的経済的活動における平等な機会と非差別への権利」が記載され、「正常化」では、人間の安全保障が強調されるとともに、「モロ・イスラム解放戦線の戦闘員・非戦闘員、先住民、女性、子どもや国内避難民が通常の生活に戻れるようにドナーの支援を得る必要」が述べられている。モニタリングレポートでは、女性の和平交渉への参加が、こうした文言に結びついたと評価している⁽⁴²⁾。女性は、バンサモロ移行委員会 (Bangsamoro Transition Commission) にも加わっており、政府側から二名、モロ・イスラム解放戦線側から二名の女性が参加しているが、このうち三名は、前述のNGO、「一二三五号実施を推進する女性たち (WE Act 1325)」で活動してきており、市民社会との結びつきも強い。このような背景を有する女性たちが加わることにより、新たにできるバンサモロ行政地区を統治するためのバンサモロ基本法 (Bangsamoro Basic Law) の草案に女性の課題や関心が適切に反映されることが期待されている⁽⁴³⁾。モロ・イスラム解放戦線との和平交渉では、政府側の和平交渉団の五名中、女性が二名を占め、全体の四〇％に達している他、法務チームでは六〇％を女性が占めている。民族民主戦線との和平交渉では、政府側の和平交渉団五名中、女性は二名で四〇％を占めている⁽⁴⁴⁾。

ルソン島北部において武装闘争を展開してきたコルディレラ・ボドン行政府ーコルディレラ人民解放軍 (CBA-CPLA) と政府との間では、二〇一一年に合意覚え書⁽⁴⁵⁾ (Memorandum of Agreement) が交わされたが、特筆すべき成果の一つとしてコルディレラ・ボドン行政府ーコルディレラ人民解放軍が、社会経済開発のための組織へと改編され、コルディレラ平和開発フォーラム (Cordillera Forum on Peace and Development

C F P D)と名称を変更したことが挙げられる。コルディレラ平和開発フォーラムは、生計創出プロジェクトの受け皿として、ルソン島北部の各州に一〇名から成る組織を立ち上げている。合意覚え書きには特に女性の課題は取り上げられていないが、和平プロセス担当大統領顧問室でジェンダー問題を担当する女性次官であるサンドバルは、合意実施には女性が関わっており、女性が利用できる経済的機会が準備されていることを指摘している。⁽⁴⁵⁾

司法・安全保障・平和維持の分野で、最も女性の進出が進んでいるのは司法であり、全裁判官中、三八%を女性が占めている。最高裁判事全一五名中、三名が女性だが、特筆すべきは二〇一二年八月に史上初となる女性の最高裁長官が指名されたことである。五二歳という史上二番目の若さで就任した最高裁長官は、七〇歳の定年まで一八年間、最高裁長官を務めることになる。⁽⁴⁶⁾

フィリピン国軍 (Armed Forces of the Philippines) には、以前は女性補助部隊 (Women's Auxiliary Corps) が存在したが、女性だけに割り当てべき特別な任務は既になくして、二〇一三年七月に解体された。現在では女性は、技術職や行政職だけでなく、前線の任務も担うようになっている。陸軍、空軍、海軍のなかで、最も女性数が多いのは陸軍であり、一八二二名が女性であるが、全体数が多いため、全体に占める割合は二・三%にすぎない。海軍では五・三%、空軍では一・一八%が女性である。昇進に必要なのは経験年数や研修受講歴であり、女性であることとを理由とする障害は公的には存在しないが、陸軍がおこなったワークシヨップでは、妊娠に伴う休暇取得等が理由となり昇進に必要な試験を受けることが困難になるといった理由で、昇進が妨げられていることが報告されている。⁽⁴⁷⁾

フィリピン国家警察には一万八千四七九人の女性が存在し、全体の二二・五%を占めるが、管理職レベルの女性は少数である。最高ランクである長官 (Director General) に就いた女性はまだいないものの、二〇一二年六月にはこれまでで最高ポジションとなる警務部長 (Police Director) に女性が任命された。⁽⁴⁸⁾

国軍や警察に占める女性数が少ない背景の一つとして、それぞれの教育機関で学ぶ女性数が少ないことが挙げられる。二〇一二年にフィリピン士官学校 (Philippine Military Academy) に入学した学生中、女性は一九名であり、わずかに四・八%だった。フィリピン国家警察アカデミー (Philippine National Police Academy) では、三五〇名の入学者中、女性は二八名 (八%) だった。⁽⁴⁹⁾

世界で展開する国連の平和維持活動 (P K O) にフィリピンから参加する女性数も限られている。国連のデータによれば、二〇一二年では四三名であり、フィリピンからの派遣要員全体の六・〇八%であった。軍事専門家として派遣されている女性はおらず、また警察隊の派遣はお

こなわれていない。ゴラン高原で活動する国連兵力引き離し監視隊（UNDOF）の歩兵大隊に一六名の女性が派遣されている他、国連リベリア・ミッシェン（UNMIL）に一二名、国連ハイチ安定化ミッシェン（MINUSTAH）に九名の女性が派遣されている。フィリピンのPKO要員には一〇%の女性クォータがあり、女性の増員が求められているが、フィリピン国軍平和維持活動センターによれば、女性には家族や子どもから遠く離れたミッシェンにつくことを躊躇する気持ちがあることが平和維持活動への応募が少ない理由とのことである。また、妊娠していることがわかり、帰国することになった女性もいる。⁽⁸¹⁾

安保理決議一三二五号国別行動計画の実施を監視するための公的な委員会として設置された「女性・平和・安全保障に関する国内運営委員会（National Steering Committee on Women, Peace and Security）」は、省庁のトップ九名から構成されている。⁽⁸²⁾ 運営委員会の設置根拠となった行政令八六五号では、国別行動計画の実施、モニタリング、評価にあたっては、市民組織、特に平和と女性の分野で活動している組織と積極的に協力するよう規定しているが、現時点では委員会には市民組織の代表は入っていない。このような状況を受け、市民社会として国別行動計画の実施を支援するために設立されたのが前述の「一三二五号実施を推進する女性たち（WE Act 1325）」であり、現在、三四の組織が参加している。⁽⁸³⁾

五―二 防止と保護

一九九八年に公布された共和国法六九七五号により全国の警察署への設置が規定された「女性子ども保護デスク（Women and Children Protection Desk、WCPD）」への「性的暴力・ジェンダーに基づく暴力」報告件数は、二〇一一年の一万二千九四八件から、二〇一二年には一万五千九六九件に増加した。増加が、女性に対する暴力の件数が増加したことによるものなのか、それとも女性に対する暴力に関する意識が向上し、被害者が頼れる支援システムについての理解が広がったことによるものかは判断が難しい。また、フィリピン国家警察に報告される「性的暴力・ジェンダーに基づく暴力」は、紛争に関連するものとそうでないものを区別していない。二〇一二年時点で、全国の一七六六の警察署に「女性子ども保護デスク」が設置され、三千二百八十八人の警察官が、性的暴力・ジェンダーに基づく暴力に対応するための研修を受けた。フィリピン国家警察は、*Aleng Pulis*（女性警察）という名称の家庭内暴力・虐待を通報するためのホットラインも開設しており、二〇一二年には三千四百五一件に対応した。⁽⁸⁴⁾

平和と安全保障に関連する女性の課題への対応については、これまでに、ムスリム・ミンダナオ自治地域、マギンダナオ州、タブック市、レアル市等の地方自治体が、一三二五号決議支持の条例制定や、女性を対象にした経済プログラム実施等の形で国別行動計画を自治体の政策やプログラムに反映させ、「地域化」を推進している。ムスリム・ミンダナオ自治地域では、すべてのバラングイに対し、地域の市民組織と協力してバラングイレベルの行動計画を策定するよう奨励する決議が採択された。マギンダナオ州とスルー州では、自治体が人道的支援を実施するための受け皿として、また女性が和平プロセスに参加するための能力強化の場として「女性子ども平和センター」が設立された。⁵⁴⁾

復興に向けた施策の一つとして、「経済支援パッケージ (economic packages)」があり、生計創出のための様々な支援が含まれるが、二〇一二年における経済支援パッケージへの女性の参加は小規模起業支援で一三・二九%、職業訓練で二八・五七%、職業斡旋で四・五五%と非常に低いレベルにとどまっている。コルデイレラ・ボドン行政府―コルデイレラ人民解放軍包括的地域統合プログラムの対象地域においても、女性が支援を受けとった割合は二〇一一年の六・一五%から二〇一二年には一二・五五%に倍増したが、低い割合であることには変わりはなく、復興プロセスにおける女性の経済的自立支援には課題が多い。⁵⁵⁾

五―三 ジェンダー視点の浸透促進

二〇一二年から二〇一三年にかけて、ジェンダー予算や人身売買に関する研修を含め、フィリピン国家警察では、計一七のジェンダーに関連する研修がおこなわれ、のべ一万七千七五三名が参加した。上級警察官を対象にした安保理決議一三二五号と一八二〇号に特化した研修もおこなわれており、八五名が参加した。また、女性警察官だけを対象にした「女性警察官サミット」も開催され、五二四名の女性警察官が参加した。⁵⁷⁾ フィリピン国軍では、同時期、ジェンダーに関連する計一五の研修がおこなわれた。各コースで参加人数が明らかにされているわけではないので全参加者数は把握できていないが、安保理決議一三二五号が取り上げられた「ジェンダーと開発セミナーワークショップ」には三三三名、フィリピンの「女性に対する暴力」関連の法律に関するセミナーには二五名が参加した。⁵⁸⁾

女性・平和・安全保障に関する取り組みを実施するための国外からの援助は、NGO、政府の両方が受け取っている。NGOでは、「一三二五号実施を推進する女性たち (WFE Act 1325)」が、ノルウェー政府から三百万ペソを超える支援を受けている。国際協力機構 (JICA) は、ミンダナオ島のNGOに対し、女性の職業訓練や漁業支援をおこなうために、二〇一二年から二〇一三年にかけて、三件、総額約三二八万ペソの

支援を提供した。⁽⁵⁹⁾

各省庁に対しては、ミンダナオのムスリム女性地域委員会とムスリム・ミンダナオ自治地域運営委員会の間でおこなわれる女性・平和・安全保障に関する協議へのフィリピン女性委員会を通じた支援（スペイン開発協力庁から千三百二二ペソ）や、女性・平和・安全保障に一章が割かれている「女性のエンパワメント・開発・ジェンダー平等計画」の策定支援（UN Women から八二万六九五八ペソ）、フィリピン女性委員会と和平プロセス担当大統領顧問室に対するムスリム・ミンダナオ自治地域における国別行動計画の地域化支援（UN Women より三万二千一九三ペソ）等が挙げられる。JICAは、ムスリム・ミンダナオ自治地域政府に対し、人材育成プロジェクトに二億二七二万八七六一ペソ（二〇一一年から二〇一四年）ムスリム・ミンダナオ自治地域平和開発社会基金に百九万七七七七ペソ（二〇〇四年から二〇一二年）の支援をおこなっているが、女性・平和・安全保障の課題への施策がどの程度、盛り込まれているかについては不明である。⁽⁶⁰⁾ また、全体的な傾向として、支援プログラムは生計創出と職業訓練に偏りがちであり、女性のリーダーシップや平和構築スキルの育成にはあまり目が向けられていない。女性自身も地域の平和構築に果たせる自分たちの役割を十分に認識していないことが指摘されている。⁽⁶¹⁾

六 現地調査から

一三二五号国別行動計画がどのように実施され、どのような成果を上げているか、またどのような課題を抱えているかについて、二〇一四年八月一〇日から八月一六日にかけてフィリピンでの現地調査をおこなった。訪問先は次のとおりである。

訪問先

(一) フィリピン国軍 (Armed Forces of the Philippines) アギナルド基地

国軍の大佐 (Colonel Henry Dayan) / 少佐 (Major Leilani Lucas) / 大尉 (Captain Tabangay) / 空軍オフィサー (Ms. Penafior) 四名から聞き取り

- (2) フィリピン国家警察 (Philippine National Police)
家族・少年・ジェンダー開発局の警視正 (Ms. Susan Rabano Jalla, Senior Superintendent Chief) から聞き取り
- (3) 和平プロセス担当大統領顧問室
ジェンダー担当次官 (Ms. Maria Gettie Sandoval, Undersecretary) から聞き取り
- (4) ルソン島コルデイレラ行政地域カリンガ州タブック市
タブック市長 (Mr. Ferdinand Tubban, City Mayor of Tabuk) / マタロマン・ボドム協議評議会の女性メンバー (Ms. Alexander Guinadan) /
女性団体代表 (Ms. Estetania Baglinit / Ms. Angie Jane Barayo / Ms. Ana Tubban) / 農村改善クラブ会長 (Ms. Basilia Marrero) / 市議会議員 (Mr. Noli Tenedero) / 七名から聞き取り
- (5) ミンダナオ島カラガ地方アグサン・デル・ノルテ州
州下の自治体関係者および女性団体関係者 (Ms. Teresita Soliva / Ms. Laura Acuna / Ms. Juvy Solica / Ms. Concepcion Santos / Ms. Marylin Pinfor / Ms. Elizabeth Calo / Ms. Joan Monding) / フィリピン国軍 (CPT Samuel Maglinao / 2LT Kerlyn Asuncion / LTC Polly Dumanez / PFC Jorge Jore) / フィリピン国家警察 (PSI Charity Galvez) / 二二名から聞き取り
- (6) ルソン島ケン州レアアル市
行政関係者 (Ms. Madelyn Mideistro / Ms. Rosalinn Villador) / ミランガイ・キャプテン (Ms. Ramil Resplandor) / フィリピン女性委員会ロ
ンサルタント (Ms. Conrad Vargar) / 四名から聞き取り

以下の記述は、特に断りや注釈がない限り、それぞれの聞き取り先から得られた情報を元に構成されている。

六一 女性の参加

フィリピン国軍の養成機関であるフィリピン士官学校に最初の女性が入学したのは一九九六年のことである。以前は、女性は管理部門への配属がほとんどで、女性は「管理部門のランクが低い職場」にいるという固定観念が強かったが、近年になり、前線への配属も増えている。アグサン・デル・ノルテ州での聞き取りに出席していた、士官学校を卒業し二〇一四年に入隊したばかりの女性は、「どこに配属されても構わない。女性であることで不安や危険を感じたことは一度もない」と明言していた。フィリピン国軍アギナルド基地での聞き取りでは、国軍内で意思決定ができる地位に就くスタッフの二〇%を女性にするという政策はあるが、まだ実現していないとのことであった。一三二五号国別行動計画については、一九九〇年代から推進してきた軍隊における女性の登用と任務の拡大を後押しするものと理解しているとのことであった。

フィリピン国家警察では、高位のレベルに就いている女性は一・七%にとどまっていて、女性の権利を包括的に規定した法律であるフィリピン女性大憲章 (Philippine Magna Carta of Women)⁽⁶²⁾ が定める二〇%目標には達していない。「影響力の強いリーダー (influential champion)」が求められるとのことであった。

フィリピン国家警察における女性の意思決定への参加に関係する課題として聞き取りで指摘されたのが、女性警察官に対しスカート着用を求める暗黙の強制力の存在である。「スカートを着用しなくても構わない」との規定が警察の内規にあるにも関わらず、スカート着用を強制する意識と習慣は継続しており、規定と行動が乖離している。意思決定レベルに就いている女性が少ないという現実が背景にあるとのことであった。女性警察官の多くは男性と同じ扱いを希望するようになってきているものの、現在でも、女性として見られ、女性として扱われ、女性であることを利用したいと思う女性警察官も存在しており、こうした女性性に対し、どのように対応するかも課題とのことである。警察における女性の登用に關しては、幹部職員が参加する協議・意見交換が実施される予定とのことであった。

ルソン島北部のコレデイレラ人民解放軍の活動地域であったタブック市では、二〇〇三年に設置された部族代表が参加する紛争調停機関であるマタゴアン・ボドン協議評議会 (Mataguan Bodong Consultative Council, M B C C)⁽⁶³⁾ が二〇一〇年に制度化され、市の予算を得て活動するようになっていた。⁽⁶⁴⁾ 当初、マタゴアン・ボドン協議評議会には女性メンバーはいなかったが、二〇一〇年の制度化に伴い、女性メンバーが入り、現在は四五名中、五名が女性である。評議会は、少数部族から選ばれた代表と市が任命したメンバーから構成されるが、女性五名は全員が市からの任命である。⁽⁶⁵⁾

タブック市では、これまで紛争解決や平和構築は常に男性の領域と考えられてきたが、平和を維持するため、そして紛争を予防するために女性果たせる役割に目が向けられるようになってきているとのことである。ただ、そうした認識を具体的な取り組みとして推進するためには意思決定レベルに就いている女性に限られているという現実があるとのことであった。市内の四二の balan g ai・キャプテンのうち、女性是一名のみであり、また、タブック市議会 (City Council) 議員一一名のうち、女性は二名である。⁽⁶⁾

アグサン・デル・ノルテ州での会合に参加した女性参加者からは、女性の balan g ai・キャプテンが増えれば、balan g aiにおける人権担当官の任命といった取り組みも進み、良い変化が生まれるとのことであった。

六―二 女性への支援

フィリピン国家警察での聞き取りでは、紛争地域に暮らす女性を支援すると同時に犯罪防止を促進するという点に国別行動計画の意義を感じているとの意見が示され、また、女性の司法へのアクセスを拡大することにも期待しているとのことであった。ジェンダー意識には育った過程が強く関係しており、女子と男子への接し方の違いが差別を生むことになり、虐待や女性に対する暴力につながるとの指摘もおこなわれた。残念ながら、警察官が妻や娘への暴力に関わることもあり、娘を妻の代わりのように扱ったり、被疑者が拘留所で警察官にレイプされる事例もあるとのことである。男性優位の考え方が警察全体に存在することも女性の課題の推進を妨げているとのことであった。人権研修とは異なり、すべての警察官がジェンダー研修を受講する状況にはなっていないとのことである。

性的暴力・ジェンダーに基づく暴力の報告件数が実態を下回っていると想定される状況については、警察が十分に信頼されていないこと、被害者が非難の対象とされるような社会の偏見や社会からの疎外が原因として挙げられた。また、警察に報告されるジェンダーに基づく暴力を紛争に関連するものと関連しないものに分類することは容易ではなく、特にミンダナオ島のイスラム教徒が多く住む地域では難しいとのことであった。

省庁におけるセクハラ調査委員会の設置は、女性大憲章の一環として規定されており、フィリピン国軍ではセクハラ事例を検証するために設置されたことがあるが、現在までのところ、フィリピン国家警察では、セクハラ調査委員会が設置されたことはない。セクハラを訴えるためのメカニズムが警察内には存在しないとのことであり、警察内でセクハラがきちんと扱われていないことの証左であるとの指摘がおこなわれた。

タブック市での聞き取りに参加したマタゴアン・ボドン協議評議会の数少ない女性メンバーは、マタゴアン・ボドン協議評議会でのようなことをしたいと考えているかとの問いに対し、「女性が暴力の被害を受けたり虐待されるようなことがあってはならないし、暴力の被害からは保護されるべきである。また、女性も生計手段が確保されるべきだ」と述べ、「バランガイ・キャプテンに女性が増え、女性が平和に貢献する存在になるようにしたい」と述べた。ただ、暴力の問題について、聞き取り時点では、警察の「女性子ども保護デスク」と連携した活動がおこなわれているわけではなかった。また、タブック市での聞き取りでは、農業省の地域レベルでの女性支援組織である農村改善クラブ (Rural Improvement Club) が国別行動計画の実施に関わっていることが理解でき、平和構築および復興における女性の役割や犯罪防止に関する啓発キャンペーンをおこなっているとのことであった。

アグサン・デル・ノルテ州での聞き取りに参加したフィリピン国家警察の女性は、「女性子ども保護デスク」に配属されている警察官向けの一日研修で一三二五号について知ったとのことであり、暴力の被害を受けた女性を支援するために必要な具体的方法や人権、国際人道法についての知識を得たと語った。研修を受けることにより、紛争下での女性の課題についての意識が高まったとのことである。アグサン・デル・ノルテ州での聞き取りに参加したフィリピン国軍の男性は、二〇一三年五月に国別行動計画に関する研修に参加したことがあり、警察署に設置されている「女性子ども保護デスク」等、女性の人権を保障するための施策についても同時に学んだとのことである。同州では、様々な取り組みを効果的に進めるためには、リーダーシップを発揮する女性が重要だという指摘もおこなわれ、女性に対する暴力に対応し、また生計創出支援を進めるには、予算を確保しプログラムを実施することが必要だが、そうした取り組みの先頭に立つ女性が求められるとの意見が聞かれた。

レアル市では既に市の行動計画は採択されており、活動の一環としてすべての町とバランガイの警察署に「女性子ども保護デスク」が設置されつつある。また、「暴力に反対する男性 (Men Opposed to Violence、MOV)」と呼ばれるプログラムが実施されている。警察署における「女性子ども保護デスク」の設置が推進されつつあるのは国別行動計画の成果だとの指摘もあった。

六―三 国別行動計画の地域化

タブック市での聞き取りでは、女性大憲章には「女性・平和・安全保障」に関する項目があり、その意味でフィリピンは国家として既に一三二五号の推進を約束していると言えるが、その具体的な施策である国別行動計画を地域で実施するためには、和平プロセスへの女性の参加

の重要性を明確に示した条例が必要であるとの意見が聞かれた。条例に基づいて、市レベルでの計画を策定することが重要とのことであり、そのためにはフォーカルパーソンとして地域化を牽引する人間が必要とのことであった。タブック市行動計画は調査時には実現していなかったが、行動計画策定の根拠となる条例の草案は既に作成されている状況であった。市議会等の関係者で採択に向けた動きをつくる必要があるとの指摘がおこなわれ、聞き取りに加わった市議会議員の男性が、市長に対し計画採択に向けて努力する旨、表明する場面もあった。国別行動計画の地域化とは、最小の行政区であるバラングイレベルにおける実施だとの声も聞かれた。

ミンダナオ島北部のアグサン・デル・ノルテ州では、レメディオス・T・ロムアルデス町⁽⁶⁷⁾が一三二五号実施に関する自治体レベルの条例を制定した他、同州のプエナビスタ市も一三二五号実施決議を採択し、国別行動計画実施条例を制定している。

レアル市があるルソン島南部のカラバルソン地方では、一州、一市、九町、二バラングイで行動計画が採択されており、国別行動計画の地域化が最も進んだ地域となっている。地域化を進めるにあたっては、地域の人たちと丁寧な協議をおこなない、人々を巻き込むことが重要とのことであった。そのために協議やワークショップで話し合うべき点として、①女性は紛争に関連して、どのような経験をしてきたか、②自分自身にとって平和とは何かの二点が挙げられた。これらを考え、描いたヴィジョンを行動計画に反映させることが有益だとのことである。三〇人から四〇人の小規模なグループで、親密な雰囲気話し合いをもつことが大切とのことであり、こうした協議によって、多分野にまたがる多文化性をもった行動計画が生まれ、また行動計画の実施に熱意を感じる住民が増加することにつながるとの指摘がおこなわれた。

六―四 変化・成果・今後の課題

フィリピン国軍での聞き取りでは、一九九〇年代からの変化として、①前線勤務に女性が参加するようになったこと、②前線および管理部門の両方で女性が一〇%から二〇%程度、採用されるようになったこと、③紛争解決への女性の貢献に関する認識が向上したことが挙げられた。ただ、女性の前線部門派遣要員の採用は増えているものの、実際の配属はなかなか進んでいないということであった。女性の貢献については、特に民事作戦(civil-military operation)⁽⁶⁸⁾における貢献が認識されるようになっており、女性は地域の人々、特に女性、高齢者、子どもと接点をもつことが容易であり、この点で非常に効果的に任務を果たせることが多くの現場から報告されているとのことである。住民と軍隊の距離が近づくという点でも効果が大きいとのことであった。

国別行動計画が、フィリピンにおける平和と安全保障に関する政策に影響を与えているかとの問いには、フィリピン国軍では肯定的な答えが返され、性的暴力・ジェンダーに基づく暴力への対応強化、女性の課題に関するNGOとの協力拡大等が具体的な点として指摘された。性的暴力・ジェンダーに基づく暴力との関連では、暴力そのもの、そして人権、国際人権法・国際人道法への認識も高まったとのことである。前述のとおり、一三二五号に関連する様々な研修が実施されているが、以前は女性がほとんどであった研修に参加する男性が増えるようになっており、意識の向上につながっているとのことであった。

今後、女性の登用を促進するための課題としては、「女性の前線への配属を進めつつ、どのように女性の安全を確保するか」という点が挙げられた。意思決定をおこなう立場を含め、様々な職種と地位への女性の登用を推進するべきことが強調されるようになってきており、女性を前線に配属しなければ批判を受ける。しかし、もし女性に不測の事態が発生した場合には大きく取り上げられ、批判や非難の対象になることが予想される。男性が被害の対象であれば、軍隊という（暴力が関係する）組織にいるのだから当然と見なされるような事態でも、対象が女性である場合には社会が大きく反応する可能性があるとのことであり、これには軍隊という組織に関する社会の認識が大きく影響しているとのことであった。

また、女性は戦闘地を含む前線への配属をためらってはいないのだが、結婚し家庭責任が生じるようになると、意識に変化が起きるという指摘があり、子どもと一緒にいたいという気持ちが生まれ、優先順位に変化が起きるとのことであった。聞き取りに参加した少佐は、三人の子どもをもちながら軍隊でキャリアを積んできた女性だが、彼女自身がこのような意識の変化を経験してきている。前線に行かないと昇進しないわけではないが、こうした意識や優先順位の変化が理由となって、配属先や職種には影響が生じるとのことであった。

フィリピン国軍での聞き取りでは、女性が増えることによって、軍隊が弱体化するといった危惧は感じないとの意見が示された。女性少佐は、女性が男性と異なる役割を果たすことによって、お互いを補完できるとし、また、男性の産後休暇取得が拡大するなど、国別行動計画は、男性にとってもプラスの効果を生んでいるとのことであった。聞き取りをした少佐のような、子どもをもちつつ国軍でのキャリアを積んでいる女性にとつて、どんな支援が有効かとの問いには、夫婦が同じ勤務地で仕事ができるように柔軟な配属先の決定が望まれるとのことであった。

モロ・イスラム解放戦線との和平交渉団のフィリピン政府代表に女性を選ばれたことは、国軍内でも肯定的に受け止められているとの意見が示された。国別行動計画が軍隊の行動や態度の変容に結びついているかとの問いに対しては、フィリピン国軍の「国内平和・安全保障計画(Internal

Peace and Security Plan' (IPSP) が打ち出している「戦いに勝利することから平和を勝ち取る」こと (From winning the war to winning the peace)」という政策の転換にも合致するものであり、国別行動計画により人権の視点の強化という成果が生まれてきていることでもあった。また、前述のように、民軍作戦への女性の貢献により、以前よりも良好な地域との関係が生まれてきていることである。

フィリピン国家警察での聞き取りでは、国別行動計画についての評価を下すのはまだ難しいとの意見が聞かれた。話を聞いた女性警視正のレベルでは、実施に尽力しデータを集めることに努力を傾注することと、評価については、より高位のスタッフの判断を仰ぎたいとのことであった。

和平プロセス担当大統領顧問室から国別行動計画の運営委員会に出席しているジェンダー担当次官によれば、一三二五号決議により、紛争下の女性の状況や課題が認識されるようになったことは成果として指摘できるとのことである。ただ、二〇年以上の時間をかけて、国内において、ようやくジェンダーに関する理解が定着し、ジェンダー予算も制度化されたが、紛争分析はまだこれからの段階であり、ジェンダーと紛争の両方の要因をクロスさせた分析をおこない、国別行動計画を実施するための枠組を固め、国別行動計画が持続可能な形で実施されるようにしなければいけないとのことであった。そして、まずは国別行動計画をうまくジェンダー予算に結びつけることが重要であるとの指摘がおこなわれた。官僚を動かすには非常に時間がかかるため、場合によっては計画が予算化され実施に移されるには二年近くの年月がかかることを念頭に物事を進める必要がある。また、国別行動計画の項目を示して実施を指示しても「予算がない」という答えが返ってくるだけなので、既にあるプログラムに国別行動計画関係の活動を加えるように伝えると、うまくいくことがあるとのことであった。各省庁は、国別行動計画の指標にこだわりすぎず、「生きた計画」としての柔軟性を理解して、各省庁が毎年、策定を求められるジェンダー開発計画をうまく活用し、国別行動計画の実施を推進することが必要ではないかとの指摘もあった。ジェンダー予算には政府開発援助に頼らずに活動を実施できるという大きな利点があり、その意味でも、ジェンダー開発計画とジェンダー予算を十分に活用し、そこに紛争関連の課題を付け加え、国別行動計画実施に適用していくことが重要との意見であった。その際にはフィリピン女性委員会が開発したジェンダー開発計画のフォーマットが活用できるとのことである。「できない」とか「やれない」という言い訳を各省庁にさせないことが重要とのことであった。国別行動計画の実施に向けた具体的な研修として、まず、運営委員会のメンバー九名が研修を受け、次に関係八省庁、そして四六の州の行政官が研修を受けたとのことである。

ジェンダー担当次官からは、国別行動計画策定後の三年間は、実施のための制度的調整に注力してきたが、草の根レベルの女性や子どもの生

活に変化が起きたかと言えば、まだその状況には達していないと言わざるを得ないとの指摘もおこなわれた。和平プロセス担当大統領顧問室は恒久的機関ではなく、聞き取りをした次官を含め常勤職員は一人もいないという事実を表れているように強力な機関ではない。今後、状況が変わっても国別行動計画が順調に実施されるためには、各省庁内で国別行動計画がきちんと位置づけられ実施されることが重要とのことであった。

また、計画実施には政治を理解することが重要と指摘し、省庁レベルにおいてもトップの意向とコミットメントが大切であり、中位の意思決定レベルでは物事は変わらないとのことであった。

理想的な実施メカニズムについては、概念の導入に丁寧な時間をかけ、水平方向（関係省庁やNGOとの調整）と垂直方向（組織内の上位から下位への理解の浸透）の両方に働きかけることが重要とのことであった。そして、政策を理解可能で実施可能な計画とプログラムに落とし込んでいくことが大切であり、その際、当初から計画には指標とモニタリングを盛り込むことが重要であるとの意見が示された。

フィリピンにおける国別行動計画の実施にあたり重要な点として和平プロセス担当大統領顧問室次官が挙げたのは、①何を目的としてどのように計画を進めるかを明確にすること、②女性の和平プロセスへの参加を促進することの二点である。その意味で、モロ・イスラム解放戦線との交渉の政府側代表に女性が指名されたことについては、重要な変化の一つと捉えており、国別行動計画そして和平プロセス担当大統領顧問室の貢献であるとも考えている。政府側代表としての信頼を勝ち得ることに加え、女性の代表としての信頼を得ることが重要だと次官は考えており、女性とは違う視点を盛り込めるということを示すことが大切だとも指摘した。モロ・イスラム解放戦線側でも二名の女性をコンサルタントに指名したが、人選はモロ・イスラム解放戦線の中央委員会がおこなっており、中央委員会の信頼を得た人物だということができるとのことであった。

和平プロセス担当大統領顧問室が共同議長を務める「女性・平和・安全保障に関する国内運営委員会」にNGOのメンバーが入っていない理由については、次官は、一九八六年のマルコス政権崩壊以降、フィリピンでは、NGOと政府が協調して政策を実施することが通例となっているが、運営委員会に関しては、省庁間で協議することを優先したと述べた。また同席したNGO「二三二五号実施を推進する女性たち（WEAT 1325）」のナリオ・ガラチャによれば、NGO側にも運営委員会に加わることは様々な意見があるとのことである。私たちが訪問した直前には次官はミンダナオ島サンボアンガ市の予算委員会を訪問し、予算に国別行動計画を反映するよう要請したとのことであった。

フィリピンでの現地調査時に策定プロセスが進んでいた日本の国別行動計画には、他国の平和構築や復興プロセスへの支援が盛り込まれているが、これとの関連で、次官は、紛争の影響を受けた地域の地方自治体の活動を支援・強化して欲しいと述べた。地方自治体にもジェンダー予

算はついているが、元々の予算規模が限られているため、その5%は大きな金額ではない。そのため、日本が援助したいと考える活動を通じ、女性の健康や生計創出を支援してもらえらるなら有り難いとのことであった。女性たちが組織化し、自信をもつことが非常に大切であるとのこと、そのためには自分たちで活動を計画し、予算を立て、場合によっては地域のリーダーと協議し、活動を実行に移し、結果を分析・評価する力をつけることが必要であり、そのための研修が重要とのことであった。経済支援パッケージを受け取る女性の割合が5%程度と非常に低いことについては、なかなか女性に支援の情報が伝わらないという状況があるとのこと、女性に対し、和平合意に基づく活動の情報を伝える努力をする必要があると指摘した。

タブック市での聞き取りでは、一三二五号国別行動計画の評価として、国別行動計画の地域化を進めるために、条例および市行動計画の草案が作成・提出され、市レベルにおいて決議実施が制度化されようとしていること自体が進展であるとの意見が聞かれた。また、一三二五号は、和平プロセスに女性が参加することについての男性の認識の向上に結びついているかとの問いに対しては、出席者からは肯定的な意見が聞かれたが、同時に、タブック市では国別行動計画策定以前から女性の参加を推進する動きは生まれていたとのこと、一三二五号決議と国別行動計画は、それをさらに後押しする力になっているとのことであった。

アグサン・デル・ノルテ州での聞き取りでは、ジェンダー主流化という言葉は既に知っており、ジェンダーに関連する様々な取り組みも、順調に進んでいるとは言えないにせよ、バランガイのレベルまで浸透していたために、一三二五号国別行動計画の実施は、それほど難しく受け止められることではなかったとの指摘があった。モロ・イスラム解放戦線との交渉にあたる政府側代表に女性が任命されたことについては、ミンダナオ島北部のアグサン・デル・ノルテ州でも大きな変化と捉えられていた。

また、アグサン・デル・ノルテ州での聞き取りでは、国別行動計画が策定されたことによる変化として、紛争下や平和構築・復興過程において、女性や子どもには固有のニーズがあるということが認識されるようになったことが挙げられた。国内避難民への対応においても、女性、子ども、高齢者がどれくらいいるのかといったことが目向けられるようになってきているとのことである。そして、自治体の年間予算にそれらのニーズが反映されるようになったことも変化として指摘された。

アグサン・デル・ノルテ州での会合に参加していたフィリピン国軍の参加者からは、戦闘に付随する一般市民への被害についてゼロ・トレランス政策が徹底されるようになってきており、その関連で、女性に対する人権侵害にも厳しい対処がおこなわれるようになってきているとの指摘が

あった。以前は、市民からは疑いの目を向けられることも多かった国軍だが、国別行動計画やフィリピン国軍人権活動計画の浸透によって、NGOとの関係も改善してきているとのことである。また、フィリピン国家警察から参加した女性は、国別行動計画は女性に力を与えてくれたと述べた。

七 おわりに

二〇一〇年から二〇一六年にかけて実施されているフィリピンの国別行動計画について、その成果や課題を包括的に検証するのは、まだ時期尚早であろうが、現地での調査からは、様々な変化が起きていることが確認できた。

まず指摘できるのは、紛争下における女性固有の経験と平和構築・復興プロセスにおける女性の貢献に関する認識が浸透してきていることである。これは国別行動計画の成果であると同時に、これまでフィリピンが、ジェンダー政策の実施を推進し、そのためにジェンダー開発計画やジェンダー予算に代表される具体的措置の制度化を図ってきたことの成果でもあるだろう。タブック市での聞き取りで言及されたとおり、国別行動計画は、「以前から生まれていた動きを後押しする力になった」ということができる。ジェンダー視点の浸透という素地があったことにより、紛争関連の女性の課題やニーズについての理解が進みやすい状況が生まれていたと考えられる。

全体としては、まだ女性は男性と同等に意思決定に参加しているとは言えないものの、和乎プロセス担当大統領顧問や、フィリピン政府とモロ・イスラム解放戦線との和平交渉団の政府側主席交渉担当官に女性が就いていることは、大きな進展であろう。和乎プロセス担当大統領顧問室次官の言葉にあったように、「女性は違う視点を盛り込めるといふことを示すことが大切」であり、そうなったときには、フィリピンの平和と安全保障政策に変化をもたらすような影響を及ぼすことも可能かもしれない。

また、今回の訪問地では、「国別行動計画の実施とはバランガイでの実施である」との意見に代表されるように、「地域化」の重要性が理解されていることも明確にみとれた。現地調査にあたり、訪問地の選定や調整にあたってくれたNGOが支援してきた地域であることが、そのような認識の背景にあることは確かであろうが、一三二五号実施決議の採択や自治体レベルの行動計画策定等、具体的に「地域化」が進められていることが確認できた。

国別行動計画策定のきっかけをつくった一人であるナリオ・ガラチェによれば、フィリピンの国別行動計画には、統一的なモニタリングのためのメカニズムがなく、成功事例を集めることが難しいという課題がある他、計画に記載されている指標の数が多すぎるといふ問題もあり、実施が困難な指標や測定することが難しい指標も存在する。⁽⁶⁹⁾ 政府とNGOが協力して指標に優先順位をつけ、より女性・平和・安全保障のテーマにとって重要と考えられる指標の達成に力を注ぐべきではないかとも指摘しており、そうした努力を通じて、政府とNGOが共同で国別行動計画の実施状況を報告し、お互いの取り組みを調整できるようなメカニズムを実現することができれば理想的ではないだろうか。⁽⁷⁰⁾

文化的背景から、女性が地域を代表して和平プロセスに加わることにはまだまだ抵抗が強い地域があることも報告されているなど、国別行動計画の実施が草の根レベルの女性や子どもたちの生活に具体的な変化を起こすには、トップのコミットメントを含む、さらなる努力が必要である。モニタリングのための効果的なメカニズムの構築と、丁寧な経験の蓄積を通じ、国別行動計画が、女性が紛争に関連する暴力の被害を受けることなく、紛争予防から平和構築のプロセスに主体的に関わり、平和と安全保障の課題の解決に貢献することが望まれる。

注

(1) *The Philippine National Action Plan on UNSCRs 1325 & 1820: 2010-2016*. 安保理決議一三二五号「女性と平和・安全保障」と並び、武力紛争下の性的暴力に焦点を絞った初めての安保理決議である安保理決議一八二〇号「武力紛争における性的暴力の根絶」がタイトルに挙げられているが、国別行動計画は、当初、一三二五号実施を目的として策定が呼びかけられたという経緯があり、また一三二五号と関連決議を一体のものとして「女性と平和・安全保障」への取り組みを促している状況があるため、本稿では一三二五号国別行動計画として言及する。フィリピン等の国別行動計画の進捗状況を報告するNGOレポートの「Women Count: Security Council Resolution 1325: Civil Society Monitoring Report」というタイトルがつけられている。一三二五号と関連決議については、三輪敦子「安保理決議一三二五号と関連決議の実施を通じた『女性と平和・安全保障』の課題への取り組みの現状と課題」(公財) 世界人権問題研究センター『研究紀要』第一九号、二〇一四年、二―四頁を参照。フィリピンの国別行動計画は以下のサイトからダウンロードが可能。

http://www.peacewomen.org/assets/file/NationalActionPlans/philippines_napp.pdf (二〇一五年三月検索)

(2) Humanitarian Action Plan for the Conflict-Affected Provinces in Mindanao, quoted in Global Network of Women Peacebuilders, *Security Council Resolution 1325: Civil Society Monitoring Report 2011*, p. 250.

(3) Global Network of Women Peacebuilders, *Security Council Resolution 1325: Civil Society Monitoring Report 2011*, p. 250.

(4) *Ibid.*

(5) Nario-Galace, Jasmín, 'Implementing the National Action Plan on UN Security Council Resolution 1325 in the Philippines: Gains and Gaps', *Proceedings of International Seminar on Evaluation of National Action Plans to Implement UN Security Council Resolution 1325 and Other Related Resolutions*, 27 to 28 August 2013, Jumonji University, Japan, p. 38.

- (6) Mithi Laya, quoted in *Supra* note 3, p. 250.
- (7) 安保理決議一三二五号および関連決議の意義と課題や、国別行動計画の採択・実施を含む決議実施の進捗状況等については以下を参照。三輪敦子「安保理決議一三二五号と関連決議の実施を通じた『女性と平和・安全保障』の課題への取り組みの現状と課題」(公財)世界人権問題研究センター『研究紀要』第一九号、二〇一四年、一―三七頁。秋林こずえ、川真田嘉壽子他「小特集 女性にとつて『安全保障』とは？」アジア女性資料センター『わたしの21世紀』77号、二〇一四年三月、四四―六二頁。川真田嘉壽子「平和・安全保障とジェンダーの主流化 安全保障理事会決議一三二五とその評価を題材として」ジェンダー法学会編『ジェンダー法学のインパクト』(講座ジェンダーと法 第一巻) 日本加除出版、二〇一二年、一五五―一七〇頁。三輪敦子「女性と平和・安全保障をめぐる―国連安全保障理事会決議一三二五号の意義と課題―」(財)世界人権問題研究センター『研究紀要』第一六号、二〇一一年、二一―五一頁。
- (8) 国別行動計画の策定状況については以下のサイトを参照。www.peacewomen.org/member-states (二〇一五年三月検索)
- (9) マンダナオ島西部に位置し、バシラン州・ラナオ・デル・スル州・マギンダナオ州・スル州・タウイタウイ州の五州から構成される。一九九〇年に設置された。
- (10) UNDP, *Philippine Human Development Report (2008-2009)*, quoted in *Global Network of Women Peacebuilders, Security Council Resolution 1325: Civil Society Monitoring Report 2010: Philippines*, p. 206.
- (11) *Supra* note 3, p. 249.
- (12) *Ibid.*
- (13) *Ibid.*
- (14) イスラム教徒はフィリピンの全人口の5%と推計されている。
- (15) *Supra* note 3, p. 249.
- (16) 一九六八年三月に起きた、現在はマレーシアの領土であるサバをめぐる軍事行動におけるフィリピン国軍によるとされるイスラム教徒の殺害事件。(Global Network of Women Peacebuilders, *Security Council Resolution 1325: Civil Society Monitoring Report 2013: Philippines*, p. 6.)
- (17) 一九七〇年に結成された武装組織。近年のモロ・イスラム解放戦線と政府との間の和平交渉には反発を示してきている。
- (18) モロ民族解放戦線から分離・独立した武装組織。一九七六年にモロ民族解放戦線が政府との停戦に合意した際に、合意に反対する副議長を中心とするグループがミンダナオ島中部のマギンダナオ州を本拠地として活動を開始し、組織名をモロ・イスラム解放戦線とした。
- (19) Global Network of Women Peacebuilders, *Security Council Resolution 1325: Civil Society Monitoring Report 2013: Philippines*, p. 6.
- (20) *Supra* note 3, p. 249.
- (21) *Supra* note 1, p. 3.
- (22) *RAMANA* (Payapa at Masaganang Panayanan) とは、「平和と発展する地域 (peaceful and progressive communities)」という意味のタガログ語。全国の七地域で実施されている。
- (23) コルディレラ人民解放軍は、フィリピン共産党の武装組織である新人民軍から分離した組織であり、コルディレラ地域の人々の自治獲得を目標にしている。
- (24) *Supra* note 3, p. 249.
- (25) www.gov.ph/2014/03/27/document-cab/ (二〇一五年三月検索)
- (26) 国連人口基金『世界人口白書二〇一〇 紛争・危機からの再生―女性はいま』(財)家族計画国際協力財団、二〇一〇年、一八頁。
- (27) フィリピンにおける国別行動計画策定については、橋本ヒロ子「フィリピン『安保理決議一三二五及び一八二〇実施のための女性、平和、安全保障国内行動計画』策

- 定過程及び日本へのインプリケーション』『アジアにおけるジェンダー平等』東北大学出版会、二〇一二年、二五九―二八〇頁が参考になる。
- (28) Sulong は「前進」を意味するタガログ語。
 - (29) *Supra* note 1, pp. 6-7.
 - (30) *Supra* note 1, p. 7.
 - (31) *Supra* note 5, p. 40.
 - (32) *Ibid.*, p. 39.
 - (33) *Supra* note 1, p. 1 and p. 8.
 - (34) *Supra* note 3, p. 251.
 - (35) *Supra* note 19, p. 7. フィリピンは、国会議員のクオータ制は採用していない。
 - (36) <http://opapp.gov.ph/secretarys-corner> (二〇一五年三月検索)
 - (37) *Supra* note 19, p. 7.
 - (38) *Ibid.*, p. 6.
 - (39) *Ibid.*, p. 9.
 - (40) *Supra* note 5, p. 43.
 - (41) バンサモロ (Bangsamoro) は、フィリピンにおけるイスラム教徒を指す言葉。
 - (42) *Supra* note 19, pp. 9-10.
 - (43) *Ibid.*, p. 10.
 - (44) *Ibid.*, pp. 8-9.
 - (45) *Ibid.*, p. 11.
 - (46) *Ibid.*, pp. 11-12.
 - (47) *Ibid.*, pp. 12-13.
 - (48) *Ibid.*, p. 13.
 - (49) *Ibid.*
 - (50) *Ibid.*, pp. 12-14.
 - (51) 和平プロセス担当大統領顧問、フィリピン女性委員会議長、外務大臣、内務自治大臣、国防大臣、司法大臣、社会福祉開発大臣、国家先住民族委員事務局長、国家ムスリム委員会事務局長の九名。
 - (52) *Supra* note 19, p. 15.
 - (53) *Ibid.*, p. 16.
 - (54) *Ibid.*, p. 18.
 - (55) *Ibid.*, p. 20.
 - (56) ジェンダー予算は、ジェンダー関連の政策の具体的実施を目的として、ジェンダー関連の施策に予算が配分されていることを確保・検証するための取り組みである。フィ

リビンでは、一九九五年以降、一般歳出予算法 (General Appropriations Act) により、すべての政府機関は年度毎に「ジェンダーと開発計画」を策定し、計画を実施するために全予算の最低5%を配分することが規定されている。

- (57) *Supra* note 19, pp. 20-21.
- (58) *Ibid.*, p. 22.
- (59) *Ibid.*, pp. 23-24.
- (60) *Ibid.*, pp. 24-25. 二〇一四年六月には、JICAはミンダナオ紛争の当事者と政府代表を招き、広島で和平プロセスに関するセミナーを開催している。 http://www.jica.go.jp/topics/news/2014/20140627_01.html (二〇一五年二月一〇日検索)
- (61) *Supra* note 5, p. 44.
- (62) フィリピン女性大憲章は、共和国法九七一〇号により二〇〇九年に採択された。五章、四七項から構成されている。一五項で「軍隊における女性」が、二九項で「平和と開発」が規定されている。
- (63) ボドン (bodong) とは、部族間の争いを収めるための合意 (pact) あるいは agreement) を意味し、マタゴアン (matagan) は、手段 (means) を意味する現地の言葉である。タブック市には八つの異なる少数民族の人たちが暮らしている。
- (64) 年間三万ペソの予算を得ているとのことであった。
- (65) マタゴアン・ボドン協議評議会にはコルディレラ人民解放軍からも一名が参加している。
- (66) 一名のうち、一名は選挙で選ばれたメンバーであり、一名はバランガイ協議会の代表である。
- (67) アクサン・テル・ノルテ州は、一市、一〇町から構成されている。
- (68) 民事作戦 (civil-military operations) とは、軍隊の活動による民間人の影響を理解し、被害を最小限に抑え、さらに民間人からの信頼や協力を得られるようにするための軍隊の活動。特に対テロ対策において、重要視されるようになっていく。
- (69) *Supra* note 5, p. 45. ナリオーガラチェは、背景として、策定プロセスにおける関係者との協議のなかで出てきた提案をほとんどすべて盛り込んだために、「願い事リスト (wish list)」のようになつてしまったことを指摘している。
- (70) *Ibid.*, p. 46.
- (71) *Ibid.*
- (72) *Ibid.*, p. 45.

本研究は、科研費二五三六〇〇四七「国連安保理決議一三二五実施のための各国国内行動計画の成果並びに日本の課題」(研究代表者・十文字学園女子大学橋本ヒロ子)の助成を受けて実施された。訪問先の選定と調整にあたっては、「女性平和構築グローバル・ネットワーク」のマピック・カブレラ・バレーザと、「一三二五号実施を推進する女性たち (WE Act 1325)」のジャスミン・ナリオーガラチェの協力を得た。