

国際平和活動におけるジェンダー主流化

——軍のジェンダー・アドバイザーの機能に焦点を当てて

中林 健・佐藤 文香

本稿は国際平和活動におけるジェンダー主流化を、軍のジェンダー・アドバイザーの機能に焦点を当てて論じるものである。1995年に北京で開催された第4回世界女性会議以降、ジェンダー主流化はあらゆる領域で推進されており、平和・安全保障の分野もその例外ではない。特に国際平和活動の分野では、冷戦の終焉を機に任務が多様化する中で、軍の活動にジェンダーの視点を取り入れる必要性が認識されるようになってきている。

EU, NATO では、スウェーデン国防軍が先導する形で、国際平和活動に従事する軍の組織にジェンダー・アドバイザーの機能を導入し、アフガニスタン等で効果をあげてきた。この動きにやや遅れてはいるものの、国連PKO局も軍司令部にジェンダー・アドバイザーの機能を導入する指針を出している。

本稿は軍のジェンダー・アドバイザーの制度化の歴史を概観し、その具体的な任務や訓練内容を整理する。その上で、アフガニスタンにおける活動内容を紹介・考察し、日本の取り組みに向けて若干の方向性を提示する。国連は、PKOの要員派遣国に対し、すべての派遣部隊にジェンダー・アドバイザーの機能を導入することを要請しており、国際平和活動を通じた国際社会との連携を模索している日本でも、このような国際的潮流をふまえた施策が望まれる。

キーワード：ジェンダー主流化、国際平和活動、ジェンダー・アドバイザー、軍隊

はじめに

国際連合のPKO（平和維持活動）の起源は、1948年のUNTSO（国連パレスチナ休戦監視機構）の設立にさかのぼる。当初のPKOは、国家間の紛争が終結した後に兵力の引き離しや停戦の監視を行う、いわゆる「従来型」と呼ばれる活動が主であった。しかし、冷戦終焉後の1990年代以降、国家間紛争よりも地域紛争や国内紛争が頻発することで、内戦後の国の復興や社会システムの再構築等が新たな課題となり、国連PKOには幅広い役割が求められるようになった。

現在主流のPKOは「複合型」あるいは「多機能型」と呼ばれ、従来の軍主体の組織構成は警察部門や文民スタッフを含む形態へと変わり、停戦監視の域を超えて、治安維持、選挙支援、人権擁護等に関わる多様な任務を担うようになっている。この中で、国連はジェンダーの問題を任務の中心に据え、あらゆる活動にジェンダーの視点を取り入れることを推奨している。

その一つの契機となったのは、1995年に北京で開催された第4回世界女性会議である。そこで採択された「北京行動綱領」において、国連システム全体を通じて「ジェンダー主流化」の実現に向けて取り組むよう指針が示されたのである。ジェンダー主流化とは、国連経済社会理事会による報告において、次のように定義されている。

「あらゆる領域・レベルで、計画されているすべての活動（法律、政策、プログラム等）について、女性と男性に対する影響を評価するプロセスである。女性と男性が等しく利益を得、不平等が永続しないように、すべての政治的・経済的・社会的領域において、男性だけでなく女性の関心と経験を、政策・プログラムの設計、実行、監視、評価の不可欠な要素にする戦略である。その究極の目標はジェンダー平等を達成することである。」（UNGA 1997）

国際開発援助の現場では、既に1980年代半ばから途上国等においてジェンダー不平等を是正しようとする試みが進んでいたが、平和・安全保障の分野での取り組みは遅れていた（川真田 2012）。しかし、北京行動綱領は「女性と武力紛争」を12項目にわたる重大問題領域の1つに掲げ、平和・安全保障分野におけるジェンダー主流化を実行するための根拠を与えた。また他方で、前述したPKOの任務・組織の変遷が、ジェンダー主流化の促進に寄与した面もある。多機能型PKOミッションでは、その国の長期的な開発目標をふまえて幅広い任務を効果的に実施していくため、開発援助等の分野で活動する国連諸機関との協力が求められる。この結果、文民スタッフを中心にPKO活動の中にジェンダーの視点を

取り入れる素地が形成されたと見ることができる。

2000年5月には国連PKO局の企画で、ナミビア政府の主催による「多機能型平和支援活動におけるジェンダーの視点の主流化」のセミナーが開催され、PKO等の分野におけるジェンダー主流化について、初めて公式の場で議論がなされた。その後、2000年10月の「女性・平和・安全保障に関する安保理決議1325号」をはじめ、いくつかの関連決議が国連安全保障理事会において採択され、国際機関や加盟国政府等は国連主導のもとに取り組みを開始している。

数ある取り組みの中、国連PKO局も、2010年に「国連PKOの軍事部門の活動にジェンダーの視点を取り入れるためのガイドライン」を発行した（UNDPKO/DFS 2010）。これは、PKOの軍事部門の任務遂行において、ジェンダーに関する業務を遂行するための具体的な手引書である。本稿が特に注目したいのは、このガイドラインにおいて、ジェンダーに関する指揮官への助言や対外的な任務を担う「ミリタリー・ジェンダー・アドバイザー」の設置が示されていることである。

なお、国際平和活動¹⁾における軍のジェンダー・アドバイザーの機能については、国連の流れと併行して、EU（欧州連合）やNATO（北大西洋条約機構）でも取り組みが進んでおり、司令部等に配置するジェンダー・アドバイザーの具体的な役割と責務を規定した政策文書を出している。中でも、スウェーデン国防軍は主導的役割を果たしており、アフガニスタン等のミッションで実際にジェンダー・アドバイザーを活用し、その活動経験から有益な教訓も得られている。

このように、国際平和活動に従事する軍の組織にジェンダー・アドバイザーの機能を持たせようとする国際的な流れがある中で、日本ではこの動向がほとんど知られておらず、取り組みに大きな遅れをとっている。本稿では、今後の日本の取り組みについて検討するために、まず第1節で軍事組織におけるジェンダー・アドバイザーの制度化の歴史を概観する。その上で、第2節でジェンダー・アドバイザーの具体的な任務や訓練内容を整理し、第3節でアフガニスタンにおけるその活動を報告書に基づき紹介する。最後に、日本の取り組みに向けて若干の方向性を提示する²⁾。

1. 軍事組織におけるジェンダー・アドバイザーの制度化の歴史

1-1. 国連PKOのジェンダー・アドバイザーの制度化

国連PKOにおいてジェンダー関連の政策が大きく動き出したのは2000年に入ってからである。先述したように、この年の5月、国連PKO局の後援で「多機能型平和支援活動におけるジェンダーの視点の主流化」のセミナーが開催され

た。セミナー後には「ウィンドフーク宣言及びナミビア行動綱領」と題する成果文書が出され³⁾、その宣言の部分では「国連平和活動に女性が十分な役割を果たすことは、国内的にも国際的にもこれまで否定され続けてきた」と強い問題意識が語られている。行動綱領では、訓練、現場の機能、報告体系等について、ジェンダーの視点から懸念が示され、「すべての要員にジェンダー・ユニット及びジェンダー・アドバイザーの機能・役割を周知させる」とする記述も盛り込まれた。前年の1999年から2つのPKOミッションに「ジェンダー・オフィス」が新設されてはいたものの（UN 2005）、この試みが公式の文書となってアピールされたのはこれがはじめてのことである。

2000年10月に安保理決議1325号が採択されて以降は、安全保障理事会において定期的に「女性・平和・安全保障に関する事務総長報告」が提出されるようになるが、2002年の報告書ではPKOミッションにジェンダー・アドバイザーを配置する必要性が確認された。すなわち、「上級幹部がジェンダー主流化の責任を果たすのを支援するためにはジェンダーの専門家が必要」とした上で、その任務、配置、報告系統及びリソースについてはそれまでのジェンダー・アドバイザーの活動経験から洞察を得るべきであると提案された（UNSC 2002: 7）。そして、新たに創設される多機能型PKOには、専任（full-time）のジェンダー・アドバイザーを配置することが通例化されるようになった。結果として、ジェンダー・アドバイザーの機能を備えるPKOミッションの数は、2000年時点の2から2004年には10まで急増した（UNSC 2004: 7）。

なお、これらのジェンダー・アドバイザーはすべて文民スタッフが務めてきた。ここで一般的な多機能型PKOの構造について簡単に説明しておく、ミッション全般としては文民であるSRSG（国連事務総長特別代表）が責任を持ち、軍司令官が統括する軍事部門は組織上SRSGの統制下に入る。そして、ジェンダー・アドバイザーは、法務アドバイザー等とともに軍事部門の外に位置し（図を参照）、ミッション全般の活動にジェンダーの視点を取り入れるための助言等を行う。しかし、その所掌は広範囲におよぶため、すべての部署をくまなく網羅するには限界がある。また、軍には独特の専門用語や活動形態があるため、軍事組織に属さない一般の文民が軍の訓練や現場の作戦に対して適切な指導・助言を与えるというのは、実際問題として困難である。さらに、軍が独自のジェンダー・アドバイザーの機能を持つことは、ジェンダーの問題を軍の中で周縁化させないことにも繋がる。後述するが、その必要性を認め、軍事部門にジェンダー・アドバイザーを設置するという指針が公式に示されるのはもう少し先のこととなる。

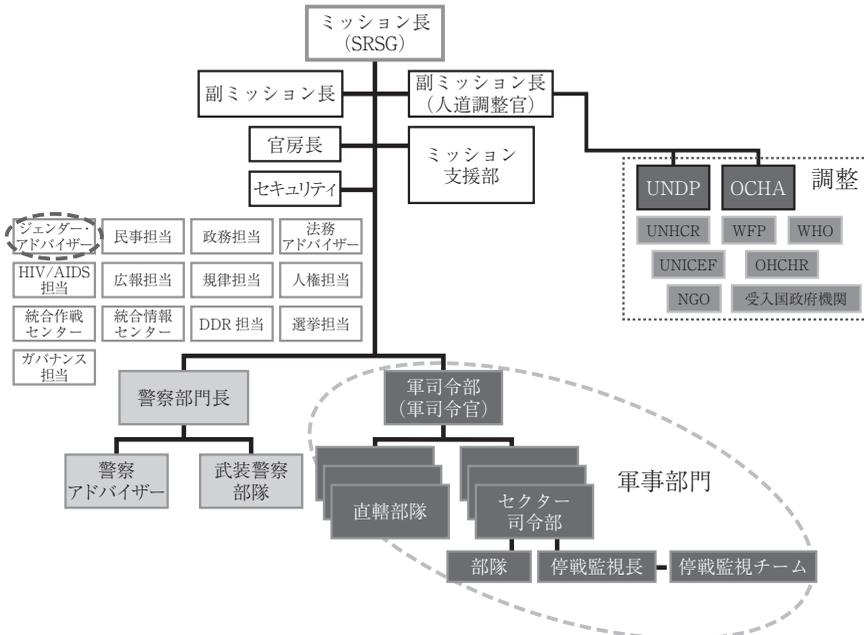


図1 統合化・多機能型 PKO の基本構造

Center for Civil-Military Relations (CCMR) による国連 PKO 派遣部隊指揮官課程 (UNPKOCCC) の講義資料をもとに筆者作成

1-2. EU, NATO における軍のジェンダー・アドバイザー

安保理決議 1325 号の採択以降, EU, NATO の加盟国の中には, 国際平和活動に従事する軍の組織にジェンダー・アドバイザーの機能を導入する必要性を認め, 自国の軍の政策や行動計画に反映させる国が出てくるようになった。具体的には, アイルランド, フィンランド, オランダ, スウェーデン等である (Dharmapuri 2013: 10)。中でもスウェーデンは, 2006 年に策定した行動計画の中で, EU の軍事作戦にジェンダー関連アドバイザーを配置する等の施策に触れつつ, 「ESDP (欧州安全保障・防衛政策)⁴⁾において積極的な役割を果たしてきた」⁵⁾と表明している。

実際に 2006 年からコンゴ民主共和国に展開した欧州連合部隊 (EUFOR DR Congo) には, スウェーデン国防軍から ESDP ミッションとして初となるジェンダー・アドバイザーが派遣された。国際平和活動の現場で軍の組織にジェンダー・アドバイザーが配置されたのは, おそらくこれがはじめてである。この初代アド

バイザーは女性の文民であったが、経歴を見ると軍属としてジェンダーの顧問的な資格で長く勤務した経験を持つ⁶⁾。また、欧州連合部隊の作戦司令部内に配置され、司令官に対して直に報告を行う任務を帯びていた点で、(1)で説明したPKOの軍事部門外に置かれたジェンダー・アドバイザーとは異なる新しい機能として評価できる。

この先駆的活動は、当初から広く受け容れられたわけではない。例えば、欧州連合部隊の中には「ジェンダーは文民組織のためだけにあり、軍事作戦が考慮すべきものはない」とする見方もあったようである (Gya et al. 2008: 8)。しかし、UNIFEM (国連女性開発基金) に提出されたコンゴ・ミッションに関する最終報告書では、ジェンダー・アドバイザーが実施した活動として、教育訓練支援、ジェンダーに関する体系的な報告、現地の女性組織との関係構築等がベスト・プラクティスに挙げられた⁷⁾ (Ibid. 21-22)。その後、EUは2008年にジェンダーに関する政策文書を公表し、ESDP ミッションにおいてジェンダー・アドバイザーを活用していくことを表明している (EU 2008)。

また、NATOが統括するアフガニスタンのISAF (国際治安支援部隊) においても、スウェーデンが、ノルウェー、オランダに先立って、2008年に自国の担当地域でジェンダー・アドバイザーの活用を開始した (Olsson and Tejpar 2009: 106)。ちなみに、初代のアドバイザーは女性の軍人が務めた。スウェーデンはNATO非加盟国であるが⁸⁾、NATO軍のジェンダー・アドバイザー活動に関しても先駆的な役割を果たしたと考えられる。

2008年のEUの政策文書に引き続いて、2009年にはNATOがジェンダーに関する戦略指針を発表し、その中で国際平和活動におけるジェンダー・アドバイザーの活用を示した (NATO 2009)。戦略指針は2012年に改訂版が出され、戦略・作戦レベルにGENAD (ジェンダー・アドバイザー) を、作戦・戦術レベルにGFA (ジェンダー・フィールド・アドバイザー) をそれぞれ配置し、さらに情報収集や窓口機能としてGFP (ジェンダー・フォーカル・ポイント) をあらゆる部署に配置してネットワークを構築する指針を示し、その役割と責務について具体的に規定した (NATO 2012)。この内容については第2節で概説する。

1-3. 国連PKOにおけるミリタリー・ジェンダー・アドバイザーの指針

1-1で述べたとおり、2000年以降、ジェンダー・アドバイザーの機能を備えたPKO ミッションの数は増加したが、軍事部門におけるアドバイザーの機能は長らく考案されてこなかった。しかし、2010年に国連PKO局が発行したガイドラインにおいて、軍事部門の活動にジェンダーの視点を取り入れる必要性を認め、軍司令官を補佐する「ミリタリー・ジェンダー・アドバイザー」を設置し、さら

に軍司令部の下部組織のセクター司令部及び部隊に「ミリタリー・ジェンダー・フォーカル・ポイント」を設置することが示された。具体的な任務としては、ジェンダーに関する助言、教育支援、関連機関との調整等の役割が期待されている（UN DPKO/DFS 2010: 39-42）。

ただし、このように指針が示されたものの、実際に PKO ミッションの軍司令部にミリタリー・ジェンダー・アドバイザーが配置されたという話は未だ聞こえてこない。課題として考えられるのは、国連標準のミリタリー・ジェンダー・アドバイザーの要員養成である。国連 PKO の軍事要員に対する派遣前訓練は、基本的には派遣国の責任で実施するようになってきているが、その基となる訓練教材を国連が作成して行っている。ミリタリー・ジェンダー・アドバイザーに関する訓練教材については、国連 PKO 局が UNIFIL（国連レバノン暫定駐留軍）において検証を行っているとの聞き取り調査結果もあるが、検証が終わらないことには他のミッションや派遣国に向けた利用も開始されないであろう（Dharmapuri 2013: 20-21）。

先に示した PKO の基本構造図は任務ごとの文民スタッフを詳述したものであるため、軍事部門は全体の一部に過ぎないように見えるが、人数に換算すると軍事部門はその大多数を占めている。したがって、パトロール等の任務中に軍事部門の隊員がジェンダーに関する事件や情報に遭遇する機会も比較的多く、その際には保護の要領、報告の手順、関連機関との連携等、特にセンシティブな事象に対応するにあたって適切な判断が求められる。ミリタリー・ジェンダー・アドバイザーは、このような問題に対処する一つの有効な取り組みであり、今後の訓練教材の公開が待たれるところである。

2. 軍のジェンダー・アドバイザーの訓練—— SWEDINT における訓練課程の概要

1-2 で述べたとおり、NATO は戦略指針の中で、GENAD（ジェンダー・アドバイザー）と GFA（ジェンダー・フィールド・アドバイザー）の2種類のアドバイザーの設置を示した。さらに、この両配置に就く要員の条件については、「専任の配置で、十分な教育訓練と経験が必要」と規定している（NATO 2012: A-1）。では、そのための教育訓練とは、一体どのようなカリキュラムで実施されているのだろうか。

国連 PKO のミリタリー・ジェンダー・アドバイザーについては、前述のとおり訓練教材が検証段階にあり、国連標準の教育訓練は未だ開始されていない。一方、NATO は、ジェンダー・アドバイザーの教育訓練に関して SWEDINT（スウェーデン国防軍国際センター）をその本部に任命して対応している（Ibid.: 8）。

スウェーデンは NATO 軍のジェンダー・アドバイザー活動を実質的に先導しており、その実績をもとに SWEDINT は 2009 年 10 月から独自にジェンダー・アドバイザーを養成するための訓練課程を開始している。「GFA 課程」と称するこの課程は、1 回 10 日間、毎年 2 回のコースを開催し、すべての国に門戸が開かれている⁹⁾。

本節では、筆者中林が履修したこの GFA 課程の概要を紹介するが、まずは養成対象であるジェンダー・アドバイザーの役割と責務を概観しておこう。

2-1. ジェンダー・アドバイザーの役割と責務

ジェンダー・アドバイザーの主要な役割と責務について、NATO の戦略指針では 11 の項目が列挙されているが (NATO 2012: A-1, A-2)、この内容は大きく 2 つのカテゴリーに区分することができる。

第 1 は、司令部内の幕僚 (スタッフ) の活動に関する役割と責務である。ジェンダー・アドバイザーは、司令部内の幕僚の活動 (総務、情報、作戦、兵站、計画、民軍調整等) を分析し、すべての活動にジェンダーの視点を取り入れるための支援を行う。司令部が一体となって安保理決議 1325 号の内容を促進できるように、すべての幕僚組織との関係を密にする必要がある。また、司令官に直接報告する機会を持ち、作戦の計画、実行のプロセスにジェンダーの視点が適切に取り入れられるよう努める。作戦計画等の基礎となる情報見積りにおいては、現地の男女それぞれが置かれている状況の違いを分析し、男女の異なる安全保障上のリスクを見積ることが求められる。

第 2 は、対外的な役割と責務である。ジェンダー・アドバイザーは、現地に展開している国際機関や NGO 等と協力し、ジェンダーに関する相互の調整を促進する。特に、女性や児童の権利を保護する組織や団体に対して注意を払う必要がある。また、現地国のジェンダーに関する法律やガイドラインを機能させるために、現地政府等による関与を支援する。現地国の軍や警察等の治安維持組織に対して、女性のリクルートや女性を雇用した組織編成、教育訓練に関する支援等も行う。

2-2. GFA 課程の概要

2012 年 8 月に開催された第 6 回目の GFA 課程は、10 日間のコースで GFA に必要な知識及び技術を修得させることを目的として実施された。この時の参加者 22 名のうち 17 名が軍人で階級は中佐から中尉までであり、ほかは警察が 1 名、筆者を含む文民が 4 名であった。国・地域別で見ると、14 名がヨーロッパ、4 名がアフリカ、ほかは日本、パキスタン、アフガニスタン、オーストラリアから 1

名ずつの参加であった。また、ジェンダー・バランスが均等（男女11名ずつ）になるように構成されているのもこの課程の大きな特徴である。カリキュラムは26科目で構成され、軍人が講師を務める科目が17科目、文民が講師を務める科目が7科目、残り2科目は視聴覚教材による授業であった。

続いて、この26科目をその内容によって大きく6つに分けて概観しておこう。

第1にジェンダーに関する基礎的な知識に関わるもので、「用語の定義」及び「ジェンダーに基づく暴力」の2科目を、本課程の課程主任（大尉の女性軍人）が担当した。「ジェンダー」、「ジェンダー平等」、「ジェンダーの視点」、「ジェンダー主流化」等の用語の定義、ジェンダーに基づく暴力の種類や特徴等について説明を受けた。

第2にGFAの業務に関する基礎的な知識・技術に関わるもので、「コースの概要説明」、「ジェンダー・アドバイザーの任務・組織」及び「抵抗の扱い方」の3科目を、課程主任が担当した。特に「抵抗の扱い方」では、任務を遂行する上で直面する様々な抵抗に対応するための要領が紹介された。

第3にミッションの経験に基づく講義として、「戦術レベルにおけるジェンダーの視点の取り込み」、「幕僚の連絡・調整」、「作戦レベルにおけるジェンダーの視点の取り込み」、「現地の要人との関係構築」及び「文化的行動意識」の5科目を、中佐から大尉の軍人が担当した。いずれもアフガニスタンのISAF（国際治安支援部隊）やコソボのKFOR（コソボ治安維持部隊）等のミッションの経験を持ち、現地の治安維持組織における女性の訓練支援、司令官や幕僚との作戦業務、現地の女性組織や要人との公式・非公式なミーティング等の活動について、自らの体験に基づいた講義がなされた。

第4に視聴覚教材による授業として、「Mandated to protect」及び「The greatest silence」と題する映像を視聴し議論した。前者は、紛争下の文民の保護の問題について国連の高官等のインタビューをまとめたもの、後者は、コンゴ民主共和国の性暴力問題を描いたドキュメンタリーである。特に後者は、現実に生起している問題の深刻さを理解する上で非常に有効な教材で、学生全員が大きな衝撃を受けた。

第5に文民の専門家による講義として、「人権、国際人道法とジェンダー」、「女性、平和、安全保障」、「人身売買」、「DDR（武装解除、動員解除、社会再統合）とジェンダー」、「女性参画」、「国際機関及びNGO」及び「異文化コミュニケーション」の7科目を、研究機関や国際機関等で勤務する文民の専門家が担当した。ジェンダーの分野で活動する際に必要となる知識や最新の話題、ジェンダーに関連する専門的な知識等が講義された。

最後に演習用シナリオに基づく授業として、「演習用シナリオの学習」のほか、

「行動方針の策定」, 「ジェンダー分析」, 「作戦命令へのジェンダーの視点の取り込み」, 「GFA の主要任務の整理」, 「戦術レベルの業務手順の作成」及び「各幕僚組織への任務付与」の6つのケース・スタディを実施した。

「演習用シナリオの学習」では、内戦状態にある破綻国家を想定したシナリオ・ブックが与えられ、丸1日かけて学生はこの模擬世界に投入される。そこで展開する多国籍部隊の司令部に所属するGFAという設定が与えられ、学生はこのGFAの立場で以降のケース・スタディを実施した。

ケース・スタディでは、22名の学生が4つのグループに分かれ、GFAが直面する課題についてグループごとに討議し、成果物を報告して、教官から講評を受けた。まず、作戦計画のための行動方針を策定する訓練と、シナリオ上の状況報告から男女の異なる安全保障上のリスクを読み取る訓練を受けた。そして、司令部宛の作戦命令書に対し、ジェンダーの視点から補足すべき事項を追加し、GFAが果たすべき任務を整理し、さらに細かい戦術任務ごとに隊員達がジェンダーの視点を取り込むための業務手順を作成した。最後に司令官の方針の下で幕僚達がジェンダーの視点を取り込むために、各幕僚組織に対するGFAの支援を考えた。これらのケース・スタディは、2-1の第1分類に掲げた「司令部内の幕僚の活動に関する役割と責務」に相応した訓練であることが見てとれる。

2-3. 課題と考察

本課程への参加を通じて重要であると感じた点についていくつか述べる。

まず、カリキュラムに「抵抗の扱い方」の科目が配置されているとおり、ジェンダーの業務の推進には様々な困難が伴うものである。ある講義で講師が「あらゆるレベル、あらゆる部署にジェンダー・アドバイザーの機能を設置する」と説明した際、フィンランドの学生から「フィンランド軍はそうになっていない、それはスウェーデン軍の考えか」という質問が飛び出し、講師が「No! EU!」と強い口調で返答した一幕があった。政策文書で指針が示されてはいても、同じEUあるいは北欧諸国の中で意識の違いがあること、これは、講義を離れた学生どうしの雑談でも感じられた。

また、いくつかの講義では、GFAには特別に積極的な関与が必要であることが強調された。具体的には、機会を捉えて頻繁に状況報告や情報要求を行うこと、司令官の信頼を得て司令官から近い位置で活動すること、あらゆる作戦会議や作業グループに参加し関与すること等が示され、GFAの業務は多忙を極めるはずであると説明された。さらに、作戦会議等で幕僚達に接する際には、彼らをうんざりさせないためにも、「ジェンダー主流化」等の政策を前提に話を進めるべきでないと教えられた。部隊編成におけるジェンダー・バランス（女性の参加）の

問題を話し合う場合にも、「ジェンダー平等」ではなくオペレーショナルな立場に徹し、あくまで作戦・運用上の必要性や効用という観点から幕僚達と議論しなければならないということである。この点は筆者佐藤（2013）がアメリカにおける軍隊の女性に関する会議への参加を通じて得た所感と重なるが、実務を円滑に遂行するために持ち出される「作戦効果向上論」が「ジェンダー平等」というジェンダー主流化政策の根幹にあったはずの理念を後景においやりがちになる傾向には注意を要するだろう¹⁰⁾。

一方、「ジェンダー主流化」はしばしば女性の数を増やすことに切り詰められていると批判されるが¹¹⁾、本課程を通じて女性の参加によってもたらされる作戦効果を具体的に知ることができた。以下、いくつか挙げておこう。

パトロール・チームに女性の要員が存在することにより、現地の女性と接する可能性が増え、男性から提供されない重要な情報を聴取できる機会が増えること。女性に対する事件はトイレ等の女性に限定された区画で発生するケースが多く、男性の要員のみによる監視や警備では事件の抑止に間隙が生じること。検問等でボディ・チェックを行う際には、対象者に女性が含まれる場合もあり、女性の要員による対応が必要となること。女性に対する医療やカウンセリング、特に性的被害者への対応や事情聴取は、女性が担当することが適切であること。現地の女性組織との関係構築では、調整役等に女性の要員が加わることで効果的となること。状況分析を行う場合、男性だけでなく女性も含めた複数の視点から分析することで、見落としが少なくなること。このほか、軍の活動に女性が参加している状況は、現地の女性に対するエンパワメントとなり得ること。

以上のような効果が実際に認められることから、国際平和活動の現場では男性だけでなく女性の要員も加えた混成チームによる対応が薦められている。また、ジェンダー・アドバイザーは、当初女性が務めてきたが、これも女性に限った配置ではない。スウェーデン国防軍は、ISAFのGFAの3代目（2009年5月）から男性アドバイザーの活用を開始しており、GFA課程の参加者のジェンダー・バランスが考慮されているのもそうした意図の表れであると考えられる。この点は、一点目にあげた抵抗への対処法という側面がある一方、ジェンダー・アドバイザーを周縁化させずミッションに組み込むという積極的な意義も持ち合わせていると言えるだろう。

最後に、学生の理解を深めるには、具体例や実際のケースを取り入れ、討議や対話を重視した教育が効果的であった。GFA課程では、前年に現場でGENAD又はGFAのミッションを終えた者が講師陣に加わるという流れが確立しているようである。このことには、ケース・スタディでの実践的な指導や、学生からの質問に対し適切な具体例を用いた対応ができるといった利点があり、教

育効果の向上に繋がっている。スウェーデン国防軍は早くからジェンダー・アドバイザーの取り組みを進め、その経験と実績に基づいて GFA 課程を運営しており、このあたりに NATO から「厳選された訓練課程」¹²⁾と認定された所以があると言えるだろう。

3. アフガニスタンにおけるジェンダー・アドバイザーの活動と効果

第2節で述べたとおり、SWEDINT の GFA 課程の教育内容には、アフガニスタンの ISAF (国際治安支援部隊) やコソボの KFOR (コソボ治安維持部隊) 等での講師の経験に基づく知見が盛り込まれていた。さらに現場での活動についてもっと学びたい学生のために、「作戦効果と国連安保理決議 1325 号 — アフガニスタンにおける教訓を通して」と題する NATO の報告書が参考文献として紹介された (Olsson and Tejpar 2009)。この報告書は、安保理決議 1325 号の内容を作戦業務に取り入れる際の課題を把握するために、NATO が推進するプロジェクトの一環として作成されたものである。オランダ、ノルウェー、スウェーデン及びフィンランドの4ヶ国から8名の軍人と研究者が集まり、2008年9月からアフガニスタンでの現地調査やキー・パーソンへのインタビューを行い、2009年5月に報告書を完成させ、NATO の最高司令部である SHAPE (欧州連合軍最高司令部) 等に直接報告している。この報告書は、直後に策定されたジェンダーに関する NATO 戦略指針 (NATO 2009) 及びその改訂版 (NATO 2012) に大きな影響を与えたものと推測できる。

本節では、この報告書に記載されている教訓の中から、特にジェンダー・アドバイザーに関する箇所を中心に抄出し整理するが、まずは活動の舞台となった ISAF の概要を説明しておこう。

3-1. ISAF の概要—— 2008 年頃の状況

ISAF は、2001 年のアフガニスタン紛争でタリバン政権が崩壊した後に、新政権樹立に向けて国連が開催したボン会議を受けて、国連安保理決議 1368 号を根拠に創設された組織である。アフガニスタンの復興とアフガン暫定政権の立ち上げへの支援に加えて、当初は首都カブール周辺の安全確保を目的に活動を行ったが、後に統括地域をアフガニスタンの全域に拡大した。2003 年から NATO が全般の指揮をとるようになり、2014 年末に治安権限をアフガニスタン政府に移譲したところで ISAF はその任務を終えている。

当初の ISAF の人員は5千人程度であったが、報告書の調査が行われた 2008

年頃には40ヶ国から5万人を超える規模にまで増大した¹³⁾。アフガニスタン全域を統括するに当たって、カブールにISAFの司令部を設置したほか、東西南北及びカブールに5個の地域管区を設置し、さらに活動の現場を通してPRT（地方復興チーム）と呼ばれる軍事部門と文民部門で構成される組織をつくった。アフガニスタン全域には26個のPRTが設けられ、各担当領域において、安全確保、復興開発支援、SSR（治安部門改革）の支援、行政支援等を行ってきた¹⁴⁾。

アフガニスタンは、2003年に女子差別撤廃条約を批准し、憲法の中でも男女同権を謳っているにもかかわらず、男女の格差で世界の最低ランクに位置し続けている¹⁵⁾。2008年頃の状況としては、女性に対する日常的な暴力が蔓延し、女性のアフガン警察官の殺害や女子学生に硫酸を浴びせる事件が発生するなど、治安の悪化が特に女性に悪影響を及ぼすことが心配される情勢にあった（Olsson and Tejpar 2009: 27-28）。治安維持や安全確保の任務を遂行する上では、男女の異なる安全保障上のリスクやニーズに注意を払う必要があり、背景知識として安保理決議1325号の概要を把握しておく必要もあった。しかしながら、ISAF司令部のジェンダーの意識は低く、安保理決議1325号に関する理解と活用も乏しかった（Ibid.: 31-32）。このため、ISAF司令部からジェンダーに関する統一的な指針が示されることはなく、PRTごとの対応に委ねられていた状態であった。

3-2. ジェンダー・アドバイザーの効果と留意点

Olsson and Tejpar (2009) は、オランダ、イタリア、ニュージーランド、ノルウェー及びスウェーデンの5ヶ国の活動を別々に調査しているため、各国の状況を比較検討することができる。5ヶ国の中で、調査期間中（2008年9月～2009年5月）にジェンダー・アドバイザーの機能（GFA）を備えていたのはスウェーデンのみであった。ジェンダー・アドバイザーに焦点を当てるという本稿の目的に鑑み、以下では、スウェーデンと他の4ヶ国との比較を通じて、その実際の効果を確認していこう。

まず、5ヶ国の中でスウェーデンのみが「体系的アプローチ」を用いたと評価されている（Ibid.: 115）。他の国について、例えばオランダやイタリアのPRTにおけるジェンダーの取り組みは、時々の司令官の属人的な知識やセンスに大きく依存し、継続的な努力は保証されなかった。一方、スウェーデンはPRT司令部の組織にGFAを組み込み、さらにGFAの活動はSOP（標準作業手順）に基づいて行うように設計されていた。継続性という観点からは、初代のGFAは、赴任時に司令官と膝を突き合わせて、達成すべき目標と次に来るGFAに引き継ぐべき事項について話し合ったとされる。さらにGFAは、現場の活動から教訓を収集し、それを次の要員のための訓練に引き継いで活用する役割も担った。

このほか、スウェーデンを除く4ヶ国に共通するのは、幕僚活動の中でジェンダーに関する議論や報告が欠けていた点である。例えばノルウェーのPRTに対するインタビューによれば、PRTのリーダー達が現地の女性の状況について議論することはまったくなく、PRT内で女性に関する報告がなされることもほとんどなかった。それはまるで現地の人々の半分は「存在しないかのようなであった」とのことである (Ibid.: 90-91)。一方、スウェーデンはGFAを司令部内に配置し、司令官報告や作戦会議に参加させて、情報分析や作戦計画に対してジェンダーに関する助言を与えるように設計した。

現地の女性組織との関係構築に関しては、ニュージーランドのPRTのメンバーはその可能性について最初から「保守的かつ悲観的」であったとされる (Ibid.: 79)。イタリアとノルウェーでも取り組みは見られず、関係構築を試みたのはオランダとスウェーデンのみであった。しかし、オランダは、調査を実施したものの、適当な女性組織を確認することができず、結果的に、女性組織との協議を実施し、そこから貴重な情報を収集できたのはスウェーデンのみである。なお、スウェーデンのPRTでは、GFAが幕僚達の悲観的な考えを変えさせ、女性の要人(州議会議員等)との関係構築にも実績を残している。

スウェーデンのGFAは、ジェンダー教育にも携わり、隊員達に対して安保理決議1325号の内容やジェンダー分析の方法を教え、現地の女性への対応に関するグループ作業等も企画した。他の4ヶ国の場合は、派遣前訓練等に安保理決議1325号に関する教材は含まれず、隊員達に必要な知識が付与されていなかった。さらに、現地の女性に関しては「見るな、話すな」と教えるのみで、アフガニスタンの女性の社会進出に理解を示すような余地はほとんど与えられなかった (Ibid.: 48, 65, 78, 91)。

以上、活動内容の比較を通じて、ジェンダー・アドバイザーの実際の効果を確認してきたが、最後に、ジェンダー・アドバイザーの活用における留意点を2点紹介しておこう。

第1に、ジェンダー・アドバイザーの機能を幕僚組織にしっかりと組み込む必要があるという点である。もし幕僚組織と並列に組織化されれば、ジェンダーの問題は主流から外れ、機能の効果は発揮されないであろうと報告書は警鐘を鳴らしている。

第2に、ジェンダー・アドバイザーは、専らジェンダーの問題のみに責任を持つ必要があるという点である。オランダの活動では、民軍調整を担当する女性の財政管理官に、非公式にジェンダーの問題への対応が割り振られたが、ジェンダーの業務を優先させるだけの余裕がなかった。また、軍のジェンダー・アドバイザーの機能といえば、隊員が起こす事件を取り締まる業務と勘違いされる場合が

あるが、その所掌は別のところにある。あくまで司令官のアドバイザーとして、自由に組織を支援・強化していくことが教訓とされている。

むすびにかえて——日本の取り組みに向けて

本稿では、軍事組織におけるジェンダー・アドバイザーの制度化の歴史を概観した後に、スウェーデン国防軍が先導してきたNATOの取り組みに焦点を当て、ジェンダー・アドバイザーの養成訓練の内容を紹介し、現場の活動を考察してきた。「ジェンダーに関して軍事作戦が考慮すべきものはない」という否定的な見方もあった中で、NATOは国際平和活動においてジェンダーの視点を作戦に取り入れることが現地の安全保障に貢献することを実践的に学んできた。日本政府は、NATOが果たしてきた貢献に敬意を表し、「平和ミッションにおける女性、平和及び安全保障の視点の主流化」の分野でNATOと実務的な協力を促進することを表明している¹⁶⁾。そして、NATO事務総長特別代表（女性・平和・安全保障担当）の補佐官として2014年12月より陸上自衛隊の女性自衛官をブリュッセルのNATO本部に派遣しているところである¹⁷⁾。

前節までに確認してきた軍事組織におけるジェンダー・アドバイザーの機能の導入効果を改めてまとめると、以下の4点になるだろう。第1に、属人的な意思や能力に依存することなく、ジェンダーの視点を組織的に取り込めること。第2に、重要な問題が無視されないよう、司令部内の活動においてジェンダーに関する助言及び報告を体系化できること。第3に、現地の女性組織との調整を担当し、関係構築を促進しうること。第4に、最新の知識や現地での活動経験に基づいて、ジェンダーに関する教育訓練の内容を充実化すること。

現在日本で策定作業を進めている「女性・平和・安全保障に関する行動計画」¹⁸⁾の計画案（第2稿）においては、「国連PKO等におけるジェンダー専門家やジェンダー担当者の派遣状況」という指標が記載されている¹⁹⁾。上述した4つの効果が発揮されることを念頭に今後の具体策を考えるならば、国連PKOに派遣する陸上自衛隊の部隊にも、民軍調整担当の幕僚をジェンダー・フォーカル・ポイントとして活用していく等の方策がまずは求められるだろう。ただし、3-2で注意を促しているとおおり、兼務の場合にもジェンダー・フォーカル・ポイントとして活動する「明確な権限」を公式に付与する必要がある（UN DPKO/DFS 2010: 17）。また、将来的には、ジェンダー・フォーカル・ポイントの経験を経た隊員の中からジェンダー・アドバイザーを輩出することも十分あり得るだろう。

日本の安全保障政策の指針である最新の「防衛計画の大綱」には、国際社会と連携していくために、「現地ミッション司令部や国連PKO局等における責任あ

る職域への自衛隊員の派遣を拡大する」ことが謳われている²⁰⁾。本稿で確認してきたように、平和・安全保障分野におけるジェンダー主流化は確固たる国際的な潮流であり、国際社会と連携するにあたっては、ジェンダーの視点をおざなりにすることなく、国連PKOのミッションに貢献していくことが求められるであろう。

(なかばやし けん 防衛省統合幕僚学校, さとう ふみか 一橋大学)

[注]

- 1) 「国際平和活動」は、国際機関、地域機構のほか、非政府組織を含む幅広い活動を指すが、本稿では特に、国連PKO、EU及びNATOの主として軍の活動に焦点を当てて議論している。
- 2) 本稿に示された見解は筆者個人のものであり、防衛省または統合幕僚監部の見解を表すものではない。
- 3) “Windhoek Declaration and the Namibia Plan of Action on Mainstreaming a Gender Perspective in Multidimensional Peace Support Operations,”
http://www.un.org/womenwatch/osagi/wps/windhoek_declaration.pdf (2015年2月6日最終アクセス)
- 4) EUが進める安全保障のための枠組みであり、2009年に発効したりスボン条約により、CSDPに名称が変更されている。紛争地域などに対するEUの平和維持、人道支援活動は、ESDPの下で実施されてきた(通称、ESDPミッション)。
- 5) “The Swedish Government’s action plan to implement Security Council resolution 1325 (2000) on women, peace and security,” p.4,
http://www.peacewomen.org/assets/file/NationalActionPlans/swedish_nationalactionplan_october2002.pdf (2015年2月15日最終アクセス)
- 6) 初代ジェンダー・アドバイザーのCharlotte Isaksson氏については、Gya et al. (2008)の著者経歴を参照。
- 7) 現場では国連PKOのMONUC(国連コンゴ民主共和国ミッション)が先に活動していたが、欧州連合部隊による作戦がMONUCと異なる効果を発揮したことから、国連PKOのジェンダー政策に与えた影響も少なくなかったと考えられる。
- 8) スウェーデンはNATOに加盟していないが、1994年にNATO平和のためのパートナーシップに加わり、NATOの作戦行動にも参加し、実践的な協力を拡大してきている。NATOのホームページによれば、NATOはスウェーデンを「重要な価値を共有する効果的かつ積極的なパートナー国であり国際安全保障への貢献国」と見ている。
- 9) SWEDINTによるGFA課程の紹介を参照。
<http://www.forsvarsmakten.se/en/swedint/courses-at-swedint-and-how-to-apply/gfa> (2015年6月12日最終アクセス)
- 10) 「作戦効果向上論」を含めたジェンダー訓練に対する批判的考察として和田(2009)を参照せよ。
- 11) 例として、阿部(2010)やDharmapuri(2013)を参照せよ。
- 12) 2011年に公式の認定を受けている。
<http://www.forsvarsmakten.se/siteassets/english/swedint/engelska/swedint/about/gfa-cert-1.pdf> (2015年2月21日最終アクセス)
- 13) http://www.nato.int/isaf/placemats_archive/2008-10-01-ISAF-Placemat.pdf (2015年3月12日最終アクセス)

- 14) PRT の中には多国籍で構成されるものもあるが、その場合でも必ず1つの国が指揮をとり、通常は人員と予算の最大提供国が指揮権を担っていた。
- 15) UNDP (国連開発計画) が毎年発行している『人間開発報告書』の2009年版で、アフガニスタンの「ジェンダー開発指数」世界ランキングは155ヶ国中154位、2014年版では152ヶ国中150位である。
- 16) 「日 NATO 国別パートナーシップ協力計画」(2014年5月6日)を参照。
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000037773.pdf> (2015年6月24日最終アクセス)
- 17) 『朝日新聞』2014年9月2日；『読売新聞』2014年11月5日。
- 18) 安保理決議1325号の内容を実行に移すため、国連は加盟国政府等に対し行動計画の策定を強く推奨している。本稿脱稿後の2015年9月に日本は52番目の策定国となった。
- 19) <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000065619.pdf> (2015年11月18日最終アクセス)
なお、政府の発表した行動計画(日本語)からは「ジェンダー主流化」を除き「ジェンダー」の語がほぼすべて削除されており、この指摘も「国連PKO等における女性をめぐる課題に関する専門家や担当者の派遣状況」となっている。
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000101797.pdf> (2015年11月18日最終アクセス)
- 20) 「平成26年以降に係る防衛計画の大綱について」(平成25年12月17日閣議決定) p.11,
<http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2014/pdf/20131217.pdf> (2015年3月16日最終アクセス)

[参考・引用文献]

- 阿部浩己 2010 「ジェンダーの主流化／文明化の使命——国際法における〈女性〉の表象」『国際法の暴力を超えて』岩波書店、84-124
- Dharmapuri, Sahana 2013 *Not Just a Numbers Game: Increasing Women's Participation in UN Peacekeeping*. International Peace Institute.
- EU (European Union) Document 2008 15782/3/08 REV 3.
- Gya, Giji et al. 2008 *Report on ESDP missions in the Democratic Republic of the Congo (DRC) – Final Report*. Paper prepared for UNIFEM Brussels.
- 川真田嘉壽子 2012 「平和・安全保障とジェンダーの主流化」ジェンダー法学会編『講座 ジェンダーと法 第1巻 ジェンダー法学のインパクト』日本加除出版、155-170
- NATO (North Atlantic Treaty Organization) Document 2009 Bi-SCD 40-1.
- NATO (North Atlantic Treaty Organization) Document 2012 Bi-SC 40-1 REV 1.
- Olsson, Louise and Johan Tejpar eds. 2009 *Operational Effectiveness and UN Resolution 1325 – Practices and Lessons from Afghanistan*. Swedish Defence Research Agency.
- 佐藤文香 2013 「アメリカにおける軍隊の女性の今——軍隊の女性に関する会議に参加して」『国際ジェンダー学会誌』, 10, 117-127
- UN (United Nations) 2005 *Facts and Figures on Women, Peace and Security*.
- UN DPKO/DFS (Department of Peacekeeping Operations/Department of Field Support) 2010 *DPKO/DFS Guidelines for Integrating a Gender Perspective into the Work of the United Nations Military in Peacekeeping Operations*.
- UNGA (United Nations General Assembly) Document 1997 A/52/3.
- UNSC (United Nations Security Council) Document 2002 S/2002/1154.
- UNSC (United Nations Security Council) Document 2004 S/2004/814.
- 和田賢治 2009 「統治の技術としてのジェンダー訓練」『国際協力論集』, 17(2), 113-135
(2015年9月6日 掲載決定)

Gender Mainstreaming in Peace Support Operations: Military Gender Adviser Functions

NAKABAYASHI Ken (Ministry of Defense)

SATO Fumika (Hitotsubashi University)

This paper examines the functions of gender advisers in the military in the context of gender mainstreaming in peace support operations. Since the Fourth World Conference on Women in Beijing in 1995, gender mainstreaming has been promoted in all areas, including the security fields. In particular, the need to bring a gender perspective to the work of the military in peace support operations has been recognized. The EU and NATO have integrated gender adviser functions into their military contingents, with the Swedish Armed Forces taking the lead, and have improved operational effectiveness in mission fields such as Afghanistan. The UN's Department of Peacekeeping Operations (DPKO) has also published guidelines for integrating gender adviser functions into the military component of peacekeeping missions.

This paper outlines the background of gender adviser functions in the military, and identifies the advisers' specific tasks and training. It also considers gender advisers' work in the mission field of Afghanistan and presents recommendations for Japan's activities. The DPKO has requested that troop contributing countries appoint a gender focal point within each military contingent. Taking into account such trends in the world, Japan should take the necessary measures.

Keywords : Gender mainstreaming, peace support operations, gender adviser, military