

2002年7月26日

今後のわが国の対中東和平政策について（提言）

（財）日本国際問題研究所 中東和平政策研究会

1. 現状認識

（１）中東和平の見通しは、依然として厳しい。パレスチナ人は、占領の継続と和平の見通しの無さに絶望感を募らせている。他方でイスラエル人は、「テロ」の激化と中東和平の着地点について大きな不安を抱いている。和平の目的についての双方の考えに大きな開きがあり、このギャップを如何に埋めるかが、今日の和平問題の中心的課題である。双方の間で90年代初めから何とか培われてきた信頼は雲散霧消し、アラファト議長とシャロン首相との間の相互不信は決定的である。

（２）今後の方策を考える上で、オスロ合意以降のプロセスへの評価を踏まえることが何よりも必要である。オスロ合意の成果には、二国家の共存という方針をイスラエル、パレスチナの双方が共有したこと、パレスチナの最終的地位に関する具体的な交渉があったこと、自治政府が樹立されたこと、イスラエル・ヨルダン平和条約が締結されたことであった。一方、問題点としては、以下の諸点が挙げられる。

最終ゴールが不明確で、その内容は交渉によるとされたこと。これにより、双方とも和平反対派の台頭を許し、暴力的手段への傾倒を招いた。イスラエルが主権国家である一方で、パレスチナには主権が認められていないことから、それぞれにとっての平和の意味が「戦争やテロのない安全」と「占領の終結による独立」という異なるものとなり、双方の求める目標が食い違っていた。このような非対称的な状況が生じたため、治安維持を主眼とする安全保障のための協力体制の構築に失敗し、一層不信感を募った。公正な国際的な保証者が不在であったことから、米国への過度の依存となり問題が米国国内政治とリンクしてしまうとともに、自治政府の治安、財政などに関わる不透明性を引き起こした。イスラエルとアラブ諸国との関係正常化が進まなかった。対パレスチナ支援に関する条件付け（コンディショナリティ）がなかった。

（３）本年6月24日のブッシュ米大統領提案は、パレスチナ国家の独立に言及し、その達成に向けて3年という期限を設けたこと、および自治政府の民主化を主権付与とリンクさせたことは評価に値する。パレスチナ独立への具体的な道筋に触れていないことに問題はあるが、中東和平の当面のアジェンダがこのブッシュ提案で定められたとの感がある。今後の焦点は、当事者を含めた国際会議開催と、パレスチナにお

ける立法府および新執行部の選出などの政治改革に移りつつある。

- (4) 本年 2 月、サウジアラビアのアブドラー皇太子は「イスラエルが全占領地から撤退すれば、アラブ諸国はイスラエルとの国交正常化を行なう」との提案を打ち出した。これは、領土との交換にすべてのアラブ諸国との平和を確立することの基本的な重要性を指摘した点で評価できる。

2. 国際社会が行なうべきこと

- (1) 当面の課題は、如何にして双方の暴力を停止させ、イスラエル軍を撤退させるか、如何にしてイスラエルの占領を終結させ、パレスチナ独立国家樹立という和平の最終ゴールに向けた明確な道筋をパレスチナ人に提示するか、如何にしてパレスチナ自治政府の民主化を進めるか、如何にして今後の和平交渉（独立国家のあり方など基本問題について）に向けてパレスチナ、イスラエルの考えの乖離を埋めていくかの諸点であると考えられる。

- (2) 中東和平の到達目標は、パレスチナとイスラエルという二つの国家が、平和、安全、繁栄の三つを確保しながら共存する、エルサレム問題、難民問題が解決される、イスラエルとシリア、レバノンとの和平が実現される、イスラエルとアラブ諸国との関係が正常化されることである。

- (3) 当面、次のことが重要である。

和平の到達目標を確認するため、今秋の国連総会において、パレスチナ国家の独立とイスラエルの生存権の承認を求める決議を採択すべきである。

汚職の防止、議会の強化、治安の維持等、自治政府の民主化については、パレスチナの内発的な努力を最大限求めなければならない。とりわけ、新たな立法府及び行政府首長の選出は、現下の喫緊の課題である。すでに自治政府は来年 1 月にこれらの選挙を実施すると表明しているが、選挙の公正を確保し、政権の正当性を確立することによって、パレスチナ独立につなげていく必要がある。したがって、国際社会の和平仲介努力は、何よりもこの選挙の実現と成功とに向けられるべきである。

独立に向けての核心的問題は、「テロ」の停止と入植地問題である。「テロ」の停止が、事態打開のための最重要課題であることは明らかである。しかし、これが交渉再開などの条件とされている限り、行き詰まりの現状を打開することは困難である。「テロと報復」の悪循環を止めるための発想の転換が必要である。また、新たな入植地活動の停止について、イスラエルに引き続き求めていくべきである。

3. 国際管理を導入すべき

- (1) 選挙が公正に実施されるためには、暴力が停止されること、イスラエルが2000年9月の時点における状態まで軍を撤退させることが必要である。これを双方に強く求めていくべきである。「選挙実施の問題として」、早急に双方で交渉を開始させるべきであり、必要な場合は域外の国々がこれに加わることも考えられる。また、かかる選挙は、和平の保証者としての国際管理の下に、(単なる国際監視要員の派遣ではなく)行なうことが望ましい。そのために、関係国の代表から構成する国際管理機関(仮称「国際パレスチナ委員会」)を設置する。この委員会が選挙を監視し、必要に応じ治安部隊要員も配置するとともに、政治改革も総覧する。
- (2) 選挙結果は国際社会により、尊重されなければならない。選挙前の交渉で、選挙後に行われる交渉の議題(エルサレム問題、占領の終結、入植地問題、難民問題、アラブ諸国との関係正常化など)についても合意し、選挙後の一定の期間内に、パレスチナ独立に向けて交渉を始めることに合意する。この交渉は、2000年のキャンプ・デービッド・サミット、2001年のタバ交渉など今までの結果を踏まえて行われる。上記委員会は選挙後も引き続き存続し、このプロセスを指導、監督する。
- (3) この考えの核心は、パレスチナの政治改革および選挙を、選挙前のイスラエル軍の撤退と選挙後のパレスチナ独立とに連動させるところにある。これにより、和平回復に向けた今後の努力の焦点を、パレスチナ選挙を軸とした国際管理へと転換させ、「テロの停止」が先か「占領地撤退」が先かという悪循環の論争から脱却することが可能となる。国際管理は、パレスチナの治安を確保すると同時に、ガザ・西岸間の法制一元化や司法の確立など、独立に必要な法的・制度的整備を指導・監督する。これら選挙・国際管理・独立を一つの方策として統合するため、国際会議を開催する必要がある。
- (4) 次の選挙で選ばれた指導者が、選挙後直ちに広くイスラエル国民に対し(例えばイスラエル議会において)パレスチナ人の統治者たる立場から、和平への決意と暴力との決別を宣言し、イスラエルを含む国際社会の信頼を得なければならない。
- (5) かかる考えを踏まえて、早急に関係国(当事者、カルテット、周辺国)の調整を図り、今秋以降、10カ国程度の国際会議を開催することが必要である。

4. 日本がなすべきこと

- (1) 中東和平問題は、中東における他の紛争とリンクしやすく、中東のみならずイスラム世界に多大な影響を与え、絶えず国際政治の主要なアジェンダであることから、世界の主要国であるわが国として役割を果たすことは当然である。また、この問題

が、エネルギー問題と直接に関係する問題であることは言うまでもない。さらに、90年代においてわが国は他の主要国とともに、極めて有益な役割を果たしたという実績もある。なお、いわゆる「身の丈論」という考えがあるが、わが国として「なぜ中東和平に関与するのか」という点についてきちんとした理解がなければならぬ。そのため、国内の啓発にも努力する必要がある。

- (2) 一般論として、わが国には行動の迅速性が求められる。さらに重要なことは、アイディアの提出である。日本の過去9年間のパレスチナ援助を含む政治的関与が、それなりに評価されているにもかかわらず、現在のインティファダが始まって以来、日本は援助および政治プロセスにおいて、十分な役割を果たしているとは言い難い。
- (3) 国際社会でアイディアを具体的行動につなげていくには、関係諸国と連携し、連合（コアリション）を造っていくことが必要である。中東和平の問題について、米のみならず欧州諸国および周辺諸国との連携が必要である。そのなかで、わが国としては、エジプト、ヨルダンに加えて、サウジアラビアとの連携を強化すべきである。
- (4) 米、EU、ロシア、国連をメンバーとする所謂カルテットが調整のための主要な場となってきた。わが国としては、カルテットに日本、エジプト、ヨルダン、サウジアラビアを加えた拡大グループ（G8）の設置を提唱すべきである。
- (5) 政府間交渉を準備し支援するためには、いわゆるトラック2の話し合いが有益である。わが国は早急に、最終的地位、独立国家の在り方などをテーマとした会議をホストすべきである。イスラエルおよびパレスチナの有力なオピニオン形成者を数名呼び、その会議を、静かに、非公開で行なう。必要に応じかかる会議を継続して行なう。
- (6) わが国のパレスチナ支援は、パレスチナが和平進展のための措置をとることを実質的な「条件」として実施すべきである。さらに、イスラエルによってわが国のパレスチナ支援の成果に被害が出るような場合には、イスラエル側に強く問題を提起すべきである。これらについて、従来以上に明確化を図る必要がある。
- (7) 双方の将来の世代が共存できるように、双方の若者を関与させるプログラムを引き続き考案していくべきである。とりわけ、インサイトメントの問題解決のため、双方の学校教科書の内容等について、わが国が独自の提案を行っていくべきである。
- (8) 中東和平担当大使が、今後は頻繁に現地を訪問して、日本の顔が見えるようにすべきである。

注：

1. この「提言」は、日本国際問題研究所において臨時に組織された「中東和平政策研究会」での議論に基づくものである。研究会は、平成14年6月より7月にかけて計5回開催され、パレスチナ・イスラエル双方の政策関係者および外務省関係者からの意見聴取を行なうとともに、そのメンバーである立山良司・防衛大学校教授、池田明史・東洋英和女学院大学教授、孫崎享・防衛大学校教授、齋藤貢・外務省国際情報局国際情報課長、佐藤英夫・外務省文化交流部国際文化協力室長、重家俊範・日本国際問題研究所主任研究員、大村昌弘・日本国際問題研究所研究調整部長、松本弘・日本国際問題研究所主任研究員などにより議論を行った。議論に際しては、努めて政策指向を旨とし、かつ代替案を思考することを念頭に置いた。
2. この提言の基本的要素、方向性については広く認識を共有したものではあるが、メンバーがその一言一句に合意したものではない。また、メンバーはすべて個人の資格にて参加した。さらに、この提言は日本国際問題研究所の意見を代表するものではない。