

第2節 崩壊したオスロ和平プロセスと国際社会

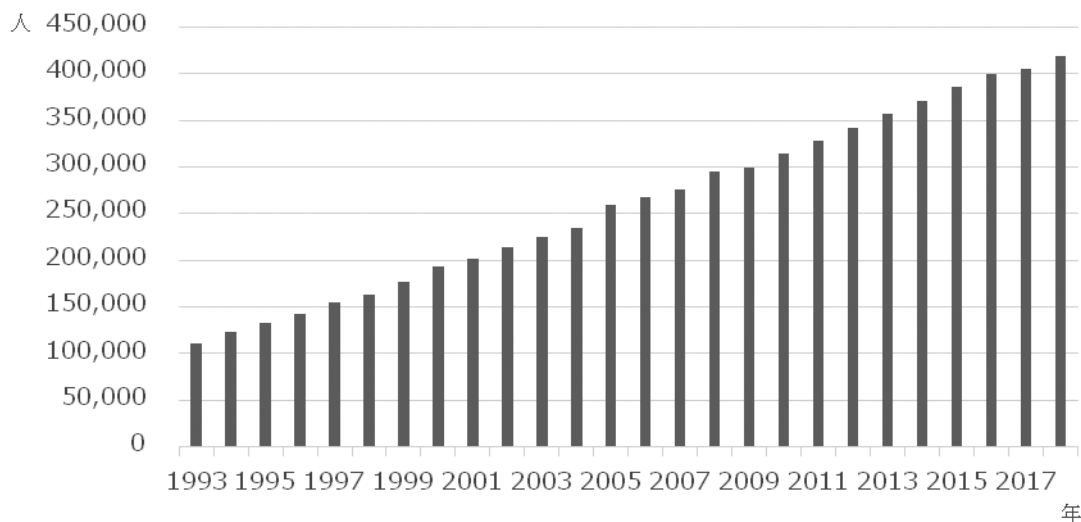
立山 良司

(1) はじめに——失われた二国家解決案の基盤

イスラエル・パレスチナ間の和平プロセスは今や完全に崩壊したといえる。イスラエルとパレスチナ解放機構（Palestine Liberation Organization: PLO）が1993年9月に調印したオスロ合意（暫定自治合意）¹の基本的枠組みは二国家解決案の達成だった。つまりイスラエルが1967年以來の占領地（東エルサレム、ヨルダン川西岸、ガザ地区）全域あるいは相当部分から撤退し、そこにパレスチナ独立国家を樹立することで、パレスチナ問題の解決を図ることが期待されていた。しかしこの26年余、現実とはまったく違う方向に進んできた。

1993年時点で約11万人だった西岸のユダヤ人入植者数は、2018年には42万人とほぼ4倍になった（図1）。加えて東エルサレムにも20万人超の入植者が住んでいる。これら入植者の一部でも他に移動させることができるほど強い政治力を持った政権は、イスラエルには決して生まれまいだろう。さらに米国のマイク・ポンペオ（Mike Pompeo）国務長官は2019年11月の記者会見で西岸におけるイスラエルの入植地に関し、「民間人による入植地建設は国際法に反しない」と述べ、1978年以來の歴代米政権の「入植地は国際法違反」との立場を放棄・変更した²。米政権の政策変更は、イスラエルによる入植活動をさらに活発化させている。

図1 ヨルダン川西岸の入植者人口の推移



（出所）イスラエル中央統計局

一方でパレスチナ自治政府（Palestine Authority: PA）が治安、民生両面で権限を有してい

る地域は西岸全体の18パーセントに過ぎない³。また、イスラエル社会全体の右傾化が進む中、選挙戦では西岸の一部または全部の併合が公然と公約に掲げられるようになった。2019年9月の総選挙直前、ベンヤミン・ネタニヤフ（Benjamin Netanyahu）首相は、政権が維持できれば、ヨルダン溪谷と死海北部沿岸地域をまず併合し、次いで全入植地を併合すると発表した。もしこの公約が実行されれば、パレスチナ独立国家を樹立する領土的基盤は完全に失われる。

ガザの状況はいっそう厳しい。イスラエルは2005年のガザからの撤退以降、ガザは自国の占領下にないと主張している。しかし、国際法の解釈は分かれている。2007年6月にハマース（Hamas）がガザを実効支配すると、イスラエル（および部分的にエジプト）による封鎖が開始され、約180万人のパレスチナ人住民のほとんどは外に出られない状態が続いている。

この間、ハマースを中心とするガザのパレスチナ武装勢力とイスラエルとの間では軍事衝突が頻発しており、3回は大規模衝突に発展した。この結果、多数の犠牲者が出るとともに、住宅やインフラ設備などが破壊された。しかし、封鎖のため復興は進んでいない。その結果、ガザの社会経済状態は劣悪で、2018年の失業率は全体で52パーセント、若者だけでは67.4パーセントにも達している⁴。なお2005年以来、中東和平カルテット⁵はハマースがイスラエルの承認、過去の和平合意の受け入れ、暴力の放棄という3条件を満たさない限り、ハマースとは接触しないとの政策（no-contact policy）をとっており、日本などもそれに倣っている。主要ドナーがガザを実効支配しているハマースとの接触を拒否していることが、ガザの復興を遅らせる一因となっている。

(2) 構造的非対称性

オスロ和平プロセスはなぜ崩壊したのだろうか。一つにはオスロ合意で想定された交渉の進め方自体が問題を抱えていたからである。イスラエル、パレスチナ双方は暫定自治開始という新たな状況の出現を急ぐあまり、安全保障措置や難民、エルサレムなど最終地位に関わるきわめて合意困難な問題を先送りした。この結果、最終地位交渉はかなり早い段階で行き詰まり、2014年4月を最後に行われていない。イスラエルはこの間も入植活動を継続し、パレスチナ側の不信を増大させた。また2000年から2004年にかけて続いた第2次インティファダは暴力の応酬をいっそう拡大させ、和平プロセスに対するイスラエル社会の支持を大幅に減少させた。パレスチナ側ではファタハとハマースの対立がいっそう深刻となり、パレスチナ社会内にも対立が及んでいる。

こうした原因に加え、より根本的にはイスラエル、パレスチナ両当事者間に構造的な非対称性が存在していることが和平プロセスを崩壊に導いたといえるだろう。紛争における構造的な非対称性は、紛争当事者間のパワーの不均衡や戦略・戦術に関する非対称性ではな

く、地位に関係した非対称性であり、その典型的な例は脱植民地化プロセスで発生する⁶。イスラエル、パレスチナの場合も、前者は主権を有する国家主体であり、かつ占領国である。他方、後者は主権を有しない非国家主体であり、被占領者である。その結果、主権国家であるイスラエルは国内法で様々な法的措置をとり得る上、軍事力の使用に関しても「自衛権の行使」を主張できる。

パレスチナ側から見れば、オスロ和平プロセスは最終的に構造的な非対称性を根底から変更するはずのものであった。他方、イスラエル側にも構造的な非対称性を変更する考えはあったかもしれないが、このことは交渉プロセスで明確に示されなかった。むしろすでに述べたように、西岸併合が国会選挙の公約に掲げられるなど、近年のイスラエル政治は構造的な非対称性をいっそう深刻化させる方向に作用している。

構造的な非対称性を反映し、主権国家であるイスラエルはオスロ合意以降も治安対策や経済政策、人やモノの移動、入植活動、水資源などに関し、圧倒的な優位を保持してきた。例えば入植活動は本来、占領地の原状変更に当たり、国際法違反だが、イスラエルは自らが定めた国内法によって入植活動を合法化するとともに、入植者人口を増大させる目的で低利住宅ローンの提供など様々な公的インセンティブを提供してきた。

また、暴力行為に対する法執行に関しても、二重基準という構造的な非対称性の問題がある。パレスチナ人の暴力行為に対しては、ほとんどを「テロ」と位置づけ、極めて厳しく取り締まる一方で、ユダヤ人入植者の暴力行為に対しては驚くほど寛大な対応をしている。この問題は国連などでも取り上げられ、国連人権理事会が2019年1月に出した報告書は、入植者による暴力事件の捜査・起訴が不十分な結果、「暴力的な入植者が処罰の免除を享受している」と指摘している⁷。実際、イスラエルの人権団体イエシュ・ディーン（Yesh Din）によれば、2005年から2014年までの間、入植者の暴力行為に関し996件の訴えがパレスチナ人住民によってなされたが、起訴にまで至ったのはわずか74件、7.4パーセントに過ぎず、85.3パーセントは捜査が途中で打ち切られたという⁸。

一方、PAの権限は法的にも地理的にも極めて限定されている。A地域ではPAが治安権限を有しているが、イスラエルとの治安協力という形でイスラエル軍が行動することもまれではない。こうした状況に関し、PAは治安協力を通じイスラエル軍の「下請け」になっていると批判されており⁹、PAに対するパレスチナ人住民の不信感増大の一因となっている。

(3) 国際社会による支援——理念と現実の乖離

国際社会はオスロ合意を起点とするパレスチナ和平プロセスを冷戦後の平和構築のモデルケースと見なし、大きな関心を寄せた。オスロ合意調印直後の1993年10月初めには米国の呼びかけで対パレスチナ支援国会合が開催され、多額の支援がプレッジされた。そ

の後も国際社会は対パレスチナ支援を続け、経済開発協力機構（Organization for Economic Cooperation and Development: OECD）のデータによれば、1994年から2017年までの24年間に、全ドナーからの政府開発援助（Official Development Assistance: ODA）は合計で378億ドル（2017年固定価格）に上っている¹⁰。こうした国際社会による対パレスチナ支援がPAの行政能力の向上、西岸やガザのインフラ整備、経済発展に貢献したことは確かである。

だがその一方で、度重なる軍事衝突の結果、支援によって整備されたガザのインフラ施設の多くが破壊された。加えて国際社会による対パレスチナ支援は、パレスチナ和平プロセスが内包している構造的非対称性の問題に取り組んでこなかった。多くのドナーは二国家解決案の実現を呼びかけながらも、「最終地位は当事者間の交渉による」との姿勢を維持してきたからである。2000年代半ば以降、国際的な支援の実質的な目的は和平達成というよりも、和平プロセスの維持、あるいはPAの生き残りになったとの批判が強まっていることも、国際社会の及び腰ともいえる姿勢を反映している。

さらにドナルド・トランプ（Donald Trump）政権の登場は、米国の対パレスチナ政策を大きく転換させた。トランプは大統領就任直後の2017年2月に、「一国家案でも二国家案でも、当事者が望む案を米国は支持する」と述べ、二国家解決案支持という従来からの政策の放棄を鮮明にした。さらにトランプ大統領は、2017年12月にはエルサレムをイスラエルの首都と認定し、2018年5月には在イスラエル米国大使館をエルサレムに移転した。こうした一連の政策転換にパレスチナ側が強く反発すると、トランプ政権は国連パレスチナ難民救済事業機関（United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East: UNRWA）への拠出を含め、パレスチナへの支援をほとんど停止した。

それ以上に対パレスチナ支援をめぐる根本的な問題は、和平プロセスそのものが崩壊している状況において、国際社会の援助理念と現実との間に決定的な乖離が生じていることである。1993年以降、国際社会は二国家解決案の実現によるパレスチナ問題の解決と平和の達成という理念を掲げ、パレスチナ和平プロセスに対する支援を続けてきた。しかし、この理念がもはや現実からかけ離れていることは否定し難い。

(4) むすび——パレスチナ社会のレジリエンス強化の必要性

二国家解決案に代わるパレスチナ問題解決の枠組みとして、以前から議論されてきた考えは一国家解決案である。ただ一国家解決案といっても、内容がまったく異なる二種類のモデルがある¹¹。

第一は西岸とガザをイスラエルが何らかの形でコントロールし続けることである。この場合、西岸は占領の継続に留まらず、全部あるいは主要部分がイスラエルによって併合される可能性が強い。いずれにしてもパレスチナ人住民はイスラエルの支配下で「自治」を続けることになる。他方、ガザがイスラエルの占領下にあるか否かの法的解釈は分かれて

いるが、実質的にイスラエルのコントロール下にあることは事実である¹²。この第一のモデルでは、西岸、ガザのパレスチナ人住民は基本的人権をはく奪されたまま、イスラエルのコントロール下に置かれ続けることになる。その結果、イスラエルも民主主義国家という性格を維持できなくなる。その意味でこのモデルは双方にとって好ましい解決案ではない。

第二のモデルは、西岸とガザともにイスラエルの完全な主権下に入り、パレスチナ人住民はイスラエル国民としてユダヤ人と平等な法的権利を有するようになるとの考えである。最近の世論調査結果によると、パレスチナ人の約30パーセントの回答者がこの解決案を支持している。一方、ユダヤ人のほとんどはイスラエルの「ユダヤ人国家」としての性格が失われることを恐れ、この考えに反対している。一定のパレスチナ人が第二のモデルを支持する背景には、オスロ合意に基づく二国家解決案が実現可能性を失った上、将来、人口でパレスチナ人がユダヤ人を上回るとの期待があるからであろう。しかし、第二のモデルをどのように実現するかはまったく不明で、今のところ具体的な議論はない。結局、現実には第一のモデル、すなわちイスラエルによるコントロールが今後とも相当長期にわたって続くことが予想される。

こうした状況の中で、国際社会は対パレスチナ支援をどのように位置づけるべきだろうか。西岸とガザのパレスチナ人人口の増加率は高く、PAと国連人口基金の予測によれば、2050年の人口は952万人と2015年時点の人口475万人の2倍になると推定されている。しかも現在でも人口密度がきわめて高いガザの場合、約2.6倍の479万人にまで増えると見込まれている¹³。これだけの人口を経済的にも社会的にも支えることは容易ではなく、何らの国際支援が必要なことは明らかだ。しかもパレスチナ社会は今後とも長期間にわたり、イスラエルの支配という圧力の下で生存し続けなければならない。

このように相当長期に及ぶと考えられるパレスチナ社会の苦境に対し、国際社会はどのような理念で、どのような援助を継続的に行っていくべきだろうか。この点についてネイサン・ブラウン（Nathan J. Brown）は、次の2つの視点を軸に、パレスチナ社会と国際社会の両方が裨益するような長期的な支援を行うべきだと提言している¹⁴。第一に対パレスチナ支援はパレスチナ内外の危機を解決することはできないが、危機がパレスチナ社会に及ぼす影響をできるだけ低減するような支援を長期的に行うとの視点である。第二に現在の腐敗や抑圧などを含む占領と権威主義体制から生じている害悪を回避し、これから登場するパレスチナ社会の新しい世代や指導者が活用できるような制度や法、慣行などを強化する視点である。

ブラウンが指摘するように、パレスチナ社会はイスラエルのコントロール下で今後も多くの危機に見舞われるだろう。日本を含む国際社会はそうした危機をくぐり抜けられるようなパレスチナ社会のレジリエンス強化を援助理念に、長期的な支援を行うべきであろう。

— 注 —

- 1 オスロ合意の正式名称は「暫定自治に関する諸原則の宣言」。
- 2 ポンペオ長官は民間人による入植地建設が国際法に反しないとの政策変更に関し、①個々の入植地の合法性は、イスラエルの裁判所が判断しているように、個別の状況などを勘案する必要があり、米政府は個々の入植地の法的地位を表明する立場にない、②西岸の最終地位はイスラエル・パレスチナ間の交渉によるものであり、米国が予断するものではない、③入植地建設は特異な現実、歴史、及び環境を体現している、④入植地建設を国際法違反と主張しても、和平実現に資することはない、の四点を根拠として指摘している。U.S. Department of State, Secretary Michael R. Pompeo Remarks to the Press, November 18, 2019 <<https://www.state.gov/secretary-michael-r-pompeo-remarks-to-the-press/>>, accessed on January 7, 2020.
- 3 西岸はA、B、Cの3地域に分かれており、それぞれが西岸全体に占める割合はA地域18パーセント、B地域22パーセント、C地域60パーセントとなっている。治安権限を含む一定の統治権をPAが有しているのはA地域に過ぎず、B地域における治安権限はイスラエルと共管になっている。他方、C地域は完全にイスラエルの管轄下にある。
- 4 World Bank Group, *Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, April 30, 2019, p. 6.
- 5 米国、ロシア、ヨーロッパ連合（EU）、国連の四者からなる協議体。
- 6 Giorgio Gallo and Arturo Marzano, “The Dynamics of Asymmetric Conflicts: The Israeli-Palestinian Case,” *Journal of Conflict Studies*, Vol.29, April 2009, p. 34.
- 7 Human Rights Council, *Israeli settlements in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and in the occupied Syrian Golan (A/HRC/40/42)*, January 30, 2019, para. 55.
- 8 Yesh Din, *Mock Enforcement: The Failure to Enforce the Law on Israeli Civilians in the West Bank*, May 2015, p. 31.
- 9 Diana Buttu, “Why the Palestinian Authority Should be Shuttered,” *The New York Times*, May 26, 2017.
- 10 OECD, *Aid (ODA) disbursements to countries and regions [DAC2a]* <<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TABLE2A#>>, accessed on June 24, 2019.
- 11 Yousef Munayyer, “There Will Be a One-State Solution: But What Kind of State Will It Be?” *Foreign Affairs*, Vol.98, No.6, November/December 2019, pp. 30-36.
- 12 Hanne Cuyckens はイスラエル撤退後のガザの法的地位について、国際法に照らしガザがイスラエルの占領下にあるとはいえないとしながらも、イスラエルは依然としてガザ及びその住民を相当程度コントロールしており、それ故、イスラエルはガザに対しいかなる責任も負っていないとの主張は受け入れられないと論じている。Hanne Cuyckens, “Is Israel Still an Occupying Power in Gaza?” *Netherland International Law Review*, Vol.63, 2016, p. 293.
- 13 National Population Committee, State of Palestine, and UN Population Fund, *Palestine 2030—Demographic Change: Opportunities for Development*, 2017, p. 11.
- 14 Nathan J. Brown, *Time to Rethink, But Not Abandon, International Aid to Palestinians*, Carnegie Endowment for International Peace, December 2018, pp. 13-17.

[追記] トランプ米大統領が2020年1月末に発表した中東和平案に関しては、第3章第6節を参照されたい。