

『広島平和科学』 28 (2006) pp. 63-80

ISSN0386-3565

*Hiroshima Peace Science* 28 (2006)

## パレスチナにおける信頼醸成・和解支援の課題と展望

阿部 俊哉

独立行政法人国際協力機構 中東・欧州部 中東第一チーム

篠田 英朗

広島大学平和科学研究センター

## The Role of Assistance in “Confidence Building” and “Reconciliation” for Palestine

**Toshiya ABE**

**Japan International Cooperation Agency**

**Hideaki SHINODA**

**Institute for Peace Science, Hiroshima University**

### SUMMARY

Since the conclusion of the Oslo Agreement in September 1993, the international

community has been providing humanitarian and development assistance to Palestinian people. The assistance, amounting to \$6.5 billion until 2004, aims at improving living conditions and supporting economic self-reliance and institution building of the Palestinian Authority.

It is obvious that “confidence building” and “reconciliation” between Palestine and Israel are the final goal for the assistance. However, they are the most difficult and challenging issues at the same time.

JICA has been implementing technical assistance for the Palestinian Authority since 1993. JICA recognizes the “confidence building” projects as a priority target, although there are some constraints that derive from its historical background and political situation. In order to tackle them, it is necessary to understand the unique situation of the region.

This paper seeks to identify the difficulties and challenges for the “confidence building” and “reconciliation” and to propose possible assistance in the future.

## 1.問題関心

中東和平交渉の最終的な目標がパレスチナとイスラエルとの、さらにアラブ社会とイスラエルとの共存であることについては論を待たない。オスロ合意や中東和平のためのロードマップ<sup>1</sup>などの一連の合意文書でも、「対話に根ざした二国家の共存」という和平交渉の基本的な理念が確認されている。それに呼応して日本政府や独立行政法人国際協力機構（Japan International Cooperation Agency: JICA）が実施するパレスチナ支援でも両者間の信頼関係の構築を協力の重点分野に位置付けている<sup>2</sup>。さらに日本以外にも二国家共存のための環境整備を支援の目的に掲げているドナーは少なくなく<sup>3</sup>、NGOでも紛争解決のための対話の促進に取り組んでいる協力活動は国際、現地NGOを問わず数多くみられる。

しかし一方で、パレスチナ支援が本格化した1990年代初頭には、信頼関係の構築を支援の重点分野として認識し、直接それに取り組んだドナーの活動はさほど目立たなかった。その当時は疲弊した経済社会インフラの復旧、整備や自治を掌る暫定政府の設立を目的とした開発支援を通じてパレスチナ社会に“和平の配当”を行うことにより、和平交渉の有益性や正当性を高める側面的な役割に国際社会の支援の意義は見出されていた。何より、そもそもパレスチナ問題とは、容易に水に流せるような単純な過去の積み重ねではなく、ようやく対話が著についたばかりのこの段階では信頼関係の構築という複雑な応用問題を前にしては、ドナー側も二の足を踏んでいたことがその一因であろう。信頼関係の構築は、まずは交渉の当事者である両者とそれを仲介する米国の双肩にかかり、国際社会はその動向を追いながらパレスチナの経済社会の開発に注力する構造が存在していた。

しかしながら、そうした援助の理念や方法論は2000年9月に再燃した武力衝突を目の当たりにして大きく見直しを迫られることとなる。衝突直後の数ヶ月間でガザ国際空港などの主要なインフラが破壊され、また、国境封鎖によって失業率が急速に高まるなど、過去数年間の支援の蓄積や経済効果が相殺され、さらにその後も貧困率を始めとする経済社会指標が著しく悪化していった経緯からは、パレスチナ支援に止まらず広く平和構築支援一般に通じる貴重な教訓

を得ることができよう。要すればそれは、パレスチナ支援においてはパレスチナの経済的な自立を支えることは当然のことながら、単に経済発展のみを追求した開発支援では持続的な効果は発現せず、長期的にみればその前提としてパレスチナ、イスラエルの両者が共存できる環境の整備や信頼関係の醸成が必要不可欠であるという点に他ならない。

JICAでは2000年頃より、平和構築支援という新しい援助アプローチの導入を始め、紛争により生じた難民や国内避難民への人道復興支援との連携、貧困撲滅や社会開発分野への投資及び制度構築などを通じた紛争の再発予防など、紛争国や地域の多種多様な事情に応じた細かい対応が、開発支援においても求められるという認識を強くしてきた<sup>4</sup>。翻ってパレスチナ支援でも、歴史背景や地域社会の特殊事情を考慮に入れた木目の細かい対応へと変りつつある。そしてその際には、信頼関係の構築という従来看過されがちであった課題にも焦点が当てられるようになったのは当然の帰結であり、近年のパレスチナ支援では開発と和平の環境整備とを同時並行的に進めていく重要性が共有されている。

しかしながら、信頼関係の構築がパレスチナ支援のなかで最も課題が多く、一朝一夕に達成することが難しいことも衆目の一致するところである。本稿では、そうしたパレスチナ支援における信頼醸成や和解支援の現状や課題と将来的な展望や支援の可能性について考察したい。

## 2.パレスチナの特殊性

パレスチナ支援では過去の歴史背景や政治情勢に起因する様々な事情から、他の国や地域と比べて独自の対応が要求される。一例としては、乾燥地域で固有の開発課題である水問題では、パレスチナ、イスラエルの双方にとり水資源の確保が死活問題であることから、水源の開発や水の分配は両者間の合意文書で厳格に規定されており、ドナーがこれを支援する際にはイスラエルからの同意の取り付けなどの十分な事前調整が必要とされる。さらにそもそも政治的に機微な問題である信頼関係の構築では、殊更地域の特殊事情を踏まえた慎重な対応が求められることは言うまでもない。

留意すべき特殊事情の第一点目は、信頼関係の構築という行為を示す用語として「信頼醸成 (confidence building)」か、あるいは「和解 (reconciliation)」のどちらが使われているかという点に起因している。一般的にパレスチナとイスラエルとの関係構築を取り扱う場合には「信頼醸成」が使われることが多い。これは日本政府やJICAが掲げる援助の重点分野や、過去に実施した「イスラエル・パレスチナ和平信頼醸成会議」という名称などからも明らかである。元来、「信頼醸成」とは、相互不信が著しい国家と国家との間における関係の改善を図る政治的なプロセスを指す用語として、冷戦時代の軍備管理・軍縮などの分野で、政治的あるいは国際政治的な文脈のなかで用いられてきた<sup>5</sup>。

一方、「和解」の方は国際協力の分野でより一般的に使われ、ボスニア・ヘルツェゴビナ、東チモール、スリランカなどにおける平和構築支援では通常こちらが用いられている。DAC (Development Assistance Committee)やUSAID (United States Agency for International Development)が指摘する通り「和解」には明確な定義は存在せず、様々な文脈のなかで用いられるが<sup>6</sup>、少なくとも国際協力で行われる場合のそれは紛争直後の復興国において顕著な社会の分断を克服し、社会的な紐帯を再構築するプロセス及び達成目標と捉えられる。紛争終結後の社会では一般的に過去の不正義が未解決のまま残存し、それを火種として時の経過とともに新しい暴力を生み出す循環構造を秘めているが、そうした潜在的な紛争要因を事前に除去することがその後の経済や社会の開発を大きく左右する。

ちなみにJICAの作成した課題別援助指針「平和構築支援」では「和解」を「紛争によって生じた人間関係の亀裂を修復し、社会的な繋がりや住民間の信頼を再構築するプロセスもしくは達成目標」と定義している<sup>7</sup>。また、USAIDでも「社会の和解 (Social Reconciliation)」というように「和解」を社会内部の関係修復もしくは構築という文脈で使っている。

要すれば、二つの用語の最大の相違点とは、「信頼醸成」が政治的な関係構築のプロセスを、一方「和解」<sup>8</sup>が社会内部の関係構築のプロセスを示している点である<sup>9</sup>。そしてしばしば指摘される「パレスチナでは全ての事象が政治化 (politicize) される」という言説こそ、まさにそれを如実に物語っている。従ってドナーとしては、政治的要素の強い「信頼醸成」を支援する際には、政治問

題の矢面に立たされる潜在的な危険性を常に認識する必要がある<sup>10</sup>。

なお、本稿ではパレスチナの事例の特殊性を際立たせる観点からそうした用語の使われる文脈やニュアンスの違いを強調しつつも、支援の目的が対立当事者間の関係の修復や構築を指す場合には「信頼醸成・和解」と併記し、幅広い意味を持たせることとする。

続いて特殊事情の第二点目はパレスチナ問題の性質に係わるものである。ここではそれが「国家間問題（国際問題）」か、あるいは「国内問題」であるか、という相違を論点とする。結論を述べるまでもなくパレスチナ問題とはパレスチナとイスラエルとの間の「国家間問題」である<sup>11</sup>。両者は領土や主権などの国家の存在にとり極めて根源的な争点を巡り対立しているが、両者間の和平交渉が目指しているのは二国家の共存であり、一つの国家の中に複数の行政単位が連なる連邦国家の形成や、多様な民族、エスニック集団、宗派、利益集団が共存する多元的社会の融和を図ることではない。その点でボスニア・ヘルツェゴビナのような「国内問題」の性格を持つ国の問題とは異なる様相を呈している<sup>12</sup>。

以上の二つの論点から導き出されるパレスチナ問題の独自性とは、それが「国と国との政治的な関係構築のプロセス」であるという点に集約できる。従って、そこでは相互の市民同士の、謂わば社会的な関係構築の作業は、国と国との政治的な交渉の決着がついた後の課題と看做され、先送りとなる傾向にある。無論、政府レベルのプロセスと市民レベルのプロセスの双方を同時に進めることもできるが、後者の成否は前者に大きく左右されることとなる。

また、パレスチナの場合、当事者同士が相互にその存在を承認し合ったのは1993年のことであり、対話の歴史は十数年と浅い。さらに現ハマス政権に至っては未だにイスラエル国家の存在を認めていないため、イスラエルも和平交渉への回帰の前提条件として、その方針転換を迫っている。つまり、問題の本質が「領土や主権問題」を中心とする「国と国の政治的な関係構築のプロセス」であるにもかかわらず、当事者双方が、お互いを国家として認めていなかったり、正当な政権として認めていなかったりするという困難な状況が起きていると言える。このような情勢下にあるパレスチナでは信頼醸成や和解の大前提となる接触ですらままならない状況にあり、まずは接触のための環境整備から

着手する必要がある。こうした様々な事情を勘案すれば、信頼関係の構築に至る道の長さ強く認識せざるを得ない。

### 3. パレスチナの信頼醸成・和解の現状

政府レベルの和平交渉では、難民、エルサレム、ユダヤ人入植地といった紛争の核をなす最終的地位交渉が2001年1月以来、途絶している。2003年4月に公表されたロードマップも履行されず、また、武装闘争を唱えるイスラム原理主義組織のハマス政権が発足した今日、当面は和平交渉が停滞するという悲観的な観測が主流を占めている。

そうしたなかで、双方の市民同士の接触や交流を妨げる様々な障壁が存在している。パレスチナ人のイスラエル領内への移動は分離壁や検問所などの物理的な障害や入国許可などの諸制度により制限されており、反対にイスラエル人のパレスチナ領内への移動も法的に規制を受けている。また、物流についてもパレスチナの生産物がイスラエルに運搬される際には検問を通過するため、長期間留め置かれる場合には商品価値が著しく下がり経済的な打撃を被ることがある。

そのなかで、和平への展望に対しては悲観論と待望論の相矛盾した市民感情が双方に混在している。占領のため日常生活に支障を強いられているパレスチナ人や、家族や知人に犠牲者を持つ双方の市民の大半が悲観論者に転ずることは止むを得ない現実である。2000年9月以降の犠牲者はパレスチナ側で3,500人<sup>13</sup>、イスラエル側で1,000人以上<sup>14</sup>に上り、こうした心情的なわだかまりが信頼関係の構築を阻害している。

しかし他方では、積極的な待望論ではないものの武力行使では根本的な本題の解決には繋がらないとする一種の厭戦感も社会には広がっており、和平交渉への回帰を望む者も少なからず存在する。彼らのなかには政府レベルの対話が中断している間にも接触を試みる者がいる。一例としては、イスラエルの政府機関、NGO、大学、研究機関などがパレスチナ人との対話や技術研修を実施している事例がある。しかしながら、点在するこれらの関係を面的に広げる前提

となるのは政府間の対話の再開であり、彼らの活動も政府レベルでの和平交渉が進まない限りは飛躍的な進展は難しい。

#### 4.JICAによるパレスチナの信頼醸成・和解支援の現状

ODA 中期政策では「平和構築の支援にあたっては、対立グループ間の対話など、和平のための政治的プロセスを十分に踏まえて、これを促進するよう配慮する必要がある。」と平和構築支援における信頼醸成や和解支援の重要性を強調している。

JICA によるこうした支援は緒に就いたばかりであり、現在取り組んでいるものとしては既存のプロジェクトにおける和解配慮や和解を議論するための「場」の提供が挙げられる。

前者の事例としては、ボスニア・ヘルツェゴビナで実施している緊急開発調査「モスタル市公共輸送力復旧計画」がある。ここではバス公社の設置や運営のなかで、ムスリムとクロアチア民族との和解の推進を目的としている。また、スリランカで実施している開発調査「津波災害復興支援」では、北東部のタミルとムスリムとの融合を図るための村落開発を実施している。一方、後者の和解を議論するための「場」の提供としては2005年3月に南アフリカで実施した「和解・共生セミナー」や2004年度から2006年度までボスニア・ヘルツェゴビナで実施している第三国研修「平和教育」や日本で実施している「平和のための教育ネットワーク構築」<sup>15</sup>、2006年1月にマレーシアで実施した「平和構築セミナー」などが挙げられる。

さらにJICAでは本格的な事業展開に先立ち、平和構築アセスメント（PNA<sup>16</sup>）を行い、紛争要因分析やステークホルダー分析を行い、紛争要因や対立要因の把握に努めている。和解支援を効果的に計画、実施するためには、紛争の要因や紛争当事国の文化、社会、経済、政治に係る十分な分析が必要不可欠である。

パレスチナに対してもJICAの国別事業実施計画では「行政改革・民主化支援」、「生産セクター開発」、「生活基盤改善」とともに「信頼醸成」を支援の重点分野に掲げているが、信頼醸成に直接的に取り組んだ実績は未だない。そうした

支援の実施を制約している要因としては以下の通り指摘できる。但し、日本政府も信頼醸成を支援の重点分野に掲げ、さらに既に多くの実績を積んでいる点<sup>17</sup>からみれば外交方針との齟齬は見られない。

まずはパレスチナの場合には目まぐるしく変化する地域の政治情勢を考慮に入れざるを得ないことが挙げられる。支援の計画は地域の情勢に左右され、和平の推進期には効果的であるが、一旦和平が停滞あるいは後退した場合には、事業の見直しや中断が余儀なくされる。

次に JICA の事業が先方政府からの要請に基づき実施されるという原則があるため、パレスチナ側の理解やオーナーシップが不可欠な点である。パレスチナ自治政府関係者やプロジェクトの受益者のなかにはイスラエルとの関係構築に前向きな者もいるが、パレスチナ社会全体の総意としてそれを受け入れているわけではないため、支援にあたっては協力内容や対象者を十分に見極める必要がある。信頼関係の構築は決して外部からの強要によって達成されるものではなく当事者自身のイニシアティブが欠かせない。とは言え彼らのイニシアティブのみに期待しては進展は難しく、その点では第三者による介入や仲裁の果たす役割は大きい。

そうしたなかで JICA が従来進めてきたのは、周辺国を含めた中東地域全体を視野に入れた信頼醸成支援であり、これは「段階的なアプローチ」とも呼ぶことができる。ここではパレスチナを直接的に支援するのではなく、まずは中東地域全般を対象とし、その後、情勢を踏まえながらパレスチナを直接的なターゲットとしてインボルブいく方法である。

そうした取り組みの具体的な事例としては、中東和平多国間協議を通じた環境支援や、日本・イスラエル協調による支援が挙げられる。中東和平多国間協議とは、1992年1月にイスラエルとパレスチナ、ヨルダン、シリア及びレバノンとの間の4トラックによる二国間協議を側面的に支援する目的で設置され、軍備管理、環境、水資源、経済開発、難民の5つのワーキンググループ(WG)<sup>18</sup>から構成されている。1996年半ばからは活動が停滞しているが、このなかで日本政府やJICAは環境WGを通じて、環境行動規範の作成、北部アカバ湾海洋汚染対策としてオイルフェンス供与の無償資金協力、砂漠化防止セミナー<sup>19</sup>、ヨル

ダンでの環境法整備のための第三国研修<sup>20</sup>を実施してきた。

また、日本・イスラエル協調としては、2000年4月に両国政府間でアフリカ地域やパレスチナへの支援を目的とした合意文書を締結し、また、現在JICAとイスラエル外務省の内部機関で対外援助を実施するMASHAV<sup>21</sup>との協調によるエジプトの農業支援を準備している。後者はイスラエルの持つ高い乾燥地農業技術をエジプトの農業開発に活用することに主眼を置いており、将来的に地域情勢が好転すればパレスチナの農業支援も視野に入れることができる。

## 5. パレスチナにおける信頼醸成・和解支援の展望

一般的に信頼醸成・和解支援には、信頼関係の構築というプロセス自体を支援の直接的なターゲットとした「直接的な支援」と、協力のコンポーネントの一部にその要素を取り入れた「間接的な支援」の二通りが考えられる。JICAのような開発援助機関では、基本的にはこれまでの開発支援の経験や知見を活かしつつ、信頼関係の構築に配慮していく後者のアプローチの方が現実的である<sup>22</sup>。本章では、JICAによるパレスチナでの信頼醸成・和解支援の方向性について、目的、方法論、支援の媒介・対象などの視点から考えたい。

まず支援の目的では、信頼関係を構築するための前提条件のなかで特に重要なのは、双方の間に介在する様々な格差を是正することである。格差は経済水準、社会基盤の整備状況や政府の提供する行政サービスの量や質などあらゆる側面で発現する。パレスチナの経済構造はパレスチナがイスラエルに従属した相互依存であり、一人当たりGDPでは10倍近い格差があるため、パレスチナ経済の振興によってその是正を図ることが鍵となる。

また、安定した和平の環境を整備する上では、一過性のものではない持続可能な信頼関係を構築することが求められる。そうした信頼関係のサステナビリティを確保するためには、関係を点から面に波及させることが重要である。要すれば、点在する「個人と個人」との関係から「組織と組織」との関係に発展させ、定着を促していく工夫が求められる。

続いて支援の方法論について、まずは双方が容易に接触できる環境整備から

着手することが現実的な選択である。前述の通り、和平に対する積極論者と消極論者の双方が混在している現実を考慮に入れ、とりあえずは積極論者同士が接触するためのワークショップのような「場」を提供することから始めていくことが得策である。なお、その際に重要なのは、接触や対話に大義名分が得られるように配慮することであり、そのために有効な具体策としては近隣国や日本などの第三国での「場」の提供が挙げられる。接触する側としては消極論者からの批判を危惧しており、趣旨には賛同しつつも実際の参加には躊躇することもある。そうした心理的圧迫感を軽減する環境を演出することが肝要である。

ちなみに和平交渉のような政府間の対話でも、過去にオスロ合意でノルウェーの民間シンクタンクが交渉のファシリテーター役を担ったことがあるなど、第三者が第三国で「場」を提供することにより交渉を成功に導いた事例はある。この点については日本もパレスチナでは、中東の歴史問題に中立的な立場の優位性を活かすことができる。

最後に、支援の媒介・対象を考慮する上で重要なのは両者の利害の一致する結節点を見極め、それを媒介とした関係を構築することである。その際、双方が等しく便益を受けられる構図を作り出すことが求められる。パレスチナとイスラエルとの間でその候補となり得るのはまずは農業や観光業などの経済活動である。前述の通りこの地域の経済構造は相互に依存しており、和平が停滞している近年においてもビジネスレベルでの接触は続いてきた。また、環境問題や鳥インフルエンザなどのグローバルな問題は国境を越えて双方に負の影響を及ぼすものであり、歩調を合わせた取り組みが要求される。水資源の問題も配分を巡っては対立しているが、水質の汚染は双方にとり等しく深刻であるという点で結節点となり得る。さらに、保健医療などの人道分野でも接触の大義名分が立ち易い<sup>23</sup>。

また、JICAの場合、技術協力という政治色の薄い媒体を通じた事業を展開している比較優位を利用することができる。イスラエルの農業技術を活用した乾燥地農業支援はその一例である。但し、それでもなお技術を含む全ての事象が政治問題に転化される危険性を孕んでいるのは前述の通りである。例えば、農業技術も単純には技術の問題であるが、食糧安全保障という視点から捉えられ

ば、たちまち政治問題の要素が前面に押し出される。

## 6. パレスチナ問題の政治性

前節で述べた通り、パレスチナとイスラエルとの信頼関係の鍵を握るのは、経済的な利害関係である。元来、経済は人やモノの移動のように国境を越えた性格を兼ね備えており、さらに加えてこの地域の経済構造を考慮に入れれば経済活動が両者の接点の役割を果たすことは期待できる。過去にもオスロ交渉の開始直後に、地域経済を振興するための様々な交流事業やインフラの整備計画が検討されてきた。とは言え経済交流が無条件に深化できるわけではなく、ある程度の規模に達したり、特殊な状況下に置かれたりした場合には経済交流といえども政治問題の強い影響を受けることとなる。本節ではパレスチナとイスラエルとの信頼関係の構築を、政治的側面と経済的側面との相関関係から考えたい。

繰り返すまでもなく、パレスチナ問題の本質は、難民の帰還、エルサレムの帰属、ユダヤ人入植地の撤退のような領土や国家主権に深く係わる政治問題である。領土問題や主権問題の特徴のひとつは、一方への利益がもう一方への不利益に直結するという、所謂ゼロサムの様相を呈している点である。つまり、ある領土がひとつの国家の主権の下に帰属する場合には即ちそれ以外の主権は及ばない、という排他的な性格を有している。例外としては1947年11月の国連分割案で提示されたエルサレムの国際管理体制や、2000年のキャンプ・デービッドサミットで提案されたエルサレム旧市街地の聖地における主権の分割提案などがあるが、いずれも実現性が乏しいことは過去の歴史が証明している通りである。

一方、経済活動は基本的にはそれと異なる性格を持っている。経済交流を活性化させ全体のパイを拡大することにより、双方が等しく利益の配当を受けられる構造を作り出すことが可能である。所謂プラスサムの性格を有している点で、関係構築の担い手となり得るのは経済活動であると指摘してきたのは前述の通りである。

それではこの基本原則をパレスチナに当てはめた場合、どのような結論が考えられるのか。

まず、イスラエルは2005年9月にガザから全面的に撤退したものの、未だに西岸を占領下に置き、約24万人のユダヤ人入植者を抱えている。今後、分離計画を推進し部分的には撤退をする意向を示してはいるものの、少なくともイスラエルが事態の推移の主導権を握れる優位な立場にあることに疑いの余地はない。これに加えて経済交流が進めば、その面でも利益を享受することが可能である。

一方、パレスチナは現在、被占領という政治問題での不利益を被っている。また、国家が独立した場合の領土や主権の範囲の確定は今後の和平交渉の成り行き次第ではあるが、1967年以来続く東エルサレムの併合とその既成事実化や西岸の中央部にまで侵食する入植地の建設、さらには休戦ラインから大きくパレスチナ側に食い込んで進められている分離壁の建設などの実情を目の当たりにすれば、パレスチナ側の基本スタンスである1967年以前の休戦ラインまでのイスラエルの撤退<sup>24</sup>という要求通りに交渉が進むかどうかは極めて先行き不透明である。他方で経済的な交流が進んだ場合でも、一定程度の利益を受けることは可能であるが、元々の経済力や技術力の水準の差からみれば、イスラエルよりも多くの利益を受けることは難しい。現状よりは多くの利益を享受できるが、その配分の多寡ではイスラエルには及ばないこととなる。

つまり、イスラエルは政治、経済の双方で利益を受けられる可能性を持っているのに対して、パレスチナは悪くすれば経済の側面に限り、しかも限定的な形での利益しか享受できないという構図が見て取れる。これはパレスチナにとっては、政治問題を犠牲にする代償として経済利潤を追求したという批判の矢面に立たされることを意味する。こうした構造から派生するイスラエルに対する不信感がパレスチナ社会には根深く残存しており、それが信頼関係の構築を阻害している事実は否めない。結局、政治問題の解決を先送りにしたままで経済や社会レベルの交流を深め、そこから利益を享受することは許されないのである。

一般的に「加害者は被害者に比べて和解プロセスに積極的」と言われる<sup>25</sup>。パ

レスチナ問題の様相は複雑で、どちらかを加害者として一方的に断罪することが難しいのも確かであるが、少なくとも西岸の領土問題についていえば、シャロン前首相も認めているとおり、明らかにイスラエルは占領者でパレスチナは被占領者である。従って、パレスチナにおいて信頼醸成を支援していくためには、誰が何の目的でどのような関係の構築を目指し、その結果どのような便益が生まれ、それによりそれぞれの当事者がどのような利益を享受できるのかを事前に十分に見定め、適正に評価する必要がある。信頼醸成や和解とは外部からの押し付けではなく、内部の人々の発意で行われるべきものであり、その準備ができていない者に対して強要することはできない。

## 7. 和解支援の普遍性

本稿の冒頭で、パレスチナの問題は「国家間問題（国際問題）」であると指摘した。無論、議論の中心がパレスチナとイスラエルとの間の信頼関係の構築であることに疑いを差し挟む余地はないが、加えて国内問題の側面もあることを付言したい。

パレスチナの社会はこれまでの歴史背景から西岸とガザとの、難民と非難民（Non Refugees）との、自治地域（西岸、ガザ）とそれ以外との地理的、空間的な分断を余儀なくされてきた。自治地域内部でも未だに西岸とガザとの間の移動は著しく制約されており、国民の代表たるPLC議員でさえ移動の自由は保障されていない。また、西岸でも分離壁や検問所の影響から地域毎に社会が分断されている。そうした分断は様々な形で影響を及ぼしており、例えば法体系や諸制度の混在をもたらしている<sup>26</sup>。

難民の場合はさらに複雑である。現在、西岸、ガザ、ヨルダン、シリア、レバノンに約428万人<sup>27</sup>のパレスチナ難民が在住している。難民問題の最終的な解決方法は政治的に決定されることが予想されるが、いつ、どのような形でその判断が行われるかは全く見通しが立たない。例え今後難民の受け入れ社会への定住が実質的に進んでいったとしても、最終的地位問題の妥結まではそれを公に認めることはできず、その間は故郷への帰還と現地社会への同化との狭間と

いう曖昧な境遇に置かれることを余儀なくされる。

さらに難民以外にも欧米諸国やアラブ諸国に居住するパレスチナ人も数多い。こうした多様なパレスチナ人の国民統合が将来の国家樹立の上での最大の課題といっても過言ではない。

こうした課題をパレスチナ社会内部の「和解」問題という用語で表現する適否については議論の余地がある。和解という用語のニュアンスが社会内部の亀裂や対立関係を想起されるのであれば、この用語の使用には慎重にならざるを得ない。しかしながら、信頼醸成・和解支援には紛争解決や平和構築支援に限定されない幅広い普遍性を持つこともまた事実である。多様な構成要素を含む多元的な社会は常に紛争の潜在要因を内在しているため、その顕在化を未然に予防することが求められる。さらには開発がもたらす経済格差や不均衡な発展などの社会不安を防ぐための援助手法としてもその有用性、汎用性は高いのではないだろうか。

## 8.最後に -今後の課題-

繰り返すまでもなく、パレスチナとイスラエルとが共存できる環境を整備することがパレスチナ支援の最終的な目標である。そうした認識は暴力の連鎖や展望の見えない混沌とした情勢を目の当たりにして、近年広く共有されている。本稿では触れなかったが、日本の NGO や NPO もスポーツ、文化交流や医療などの分野で、パレスチナとイスラエル双方から関係者を日本に招聘する活動に取り組んでいる。この危機的な事態を何とか打開したいとする市民感情の発露である。

パレスチナにおける信頼醸成・和解支援にとっての当面の課題は、まずは支援の実績を積み重ねることであろう。本稿で述べた段階的なアプローチとともに、より一步踏み込んだ形で直接的な支援策を検討していく上では、利害関係の接点と支援の受益者を見極めて、さらには第三国での「場」の提供などの協力の仕組みなどを試行錯誤しながら手法を確立していくことが必要である。現在実施しているヨルダン川西岸のジェリコ市やヨルダン溪谷の地域開発のため

の開発調査ではパイロット事業として、パレスチナ、イスラエル、ヨルダン、エジプトの共同による観光振興を目的とするワークショップなども一つのアイデアとして考えられている。

様々な特殊事情を抱えたパレスチナ支援では、紋切り型の対応には限界がある。平和構築支援が紛争国や地域の多種多様な事情に応じた細かい対応を実現するための援助手法であるとするれば、まさしくパレスチナこそ、それが試されるフィールドとして適当であろう。そしてその最たる援助課題が本稿で述べてきた信頼醸成・和解支援である。

本稿では冒頭に「信頼醸成」と「和解」との違いについて言及したが、その他にも類似の概念として「共存・共生」、「融合・融和」などが、さらに広く捉えれば「国民統合」などが含まれてくる。いずれの用語にもそれぞれ独自の意味があり、使われる文脈も多様であるが、平和構築支援理論のより一層の精緻化を図る上では、まずはそうした類似の概念や、国及び地域の置かれている歴史や社会的背景に着目する必要がある。そうした作業を通じて、それぞれの特殊性に応じた個々の処方箋とともに、より普遍的な理論構築が導き出せるのではないだろうか。

## 註

本稿は、2006年2月17日に開催されたJICA・広島大学共催セミナー「和解促進における開発援助の役割」における阿部俊哉の報告原稿に、加筆・修正を加えたものである。パネルの司会を務めた篠田英朗は、本稿の注や巻末資料の作成に協力した。

<sup>1</sup> Road map to a permanent solution.

<sup>2</sup> 2005年1月に町村外相がパレスチナを訪問した際に、(1)人道支援、(2)自治政府改革支援、(3)信頼醸成、(4)経済自立支援を重点とする援助方針を発表した。また、JICAによる援助重点分野は、(1)行政改革・民主化支援、(2)生産セクター開発、(3)生活基盤改善、(4)信頼醸成の4分野である。

<sup>3</sup> 例えば、カナダの援助実施機関であるCIDA (The Canadian International Development Agency) もパレスチナ支援の基本方針として、パレスチナとイスラエルの双方が安全かつ相互に承認した国境線に基づき共存する環境の醸成を支援の最終目標に置いている。

<sup>4</sup> JICAのこれまでの平和構築関連の支援及び研究については、<<http://www.jica.go.jp/global/detail/peace.html>> 参照。

<sup>5</sup> 例えば、United Nations, Confidence and security-building measures : from Europe to other regions (New York: United Nations, 1991); Carl C. Krehbiel, Confidence- and security-building measures in Europe : the Stockholm Conference (New York: Praeger, 1989); 社会文化法律センタ

一CSCE調査団（編）『CSCE(全欧安保協力会議)：多国間主義に基づく信頼醸成と軍縮、民主的平和と人権安全保障の進展、そしてアジアにも今』（社会法律文化センター、1994年）、などを参照。

<sup>6</sup> OECD, Issues Brief on Reconciliation, <<http://www.oecd.org/dataoecd/13/28/35034360.pdf>>。USAIDについては”Promoting Social Reconstruction In post conflict Societies – Selected Lessons from USAID’s Experience”, Krishna Kumar, Jan. 1999 を参照。

<sup>7</sup> JICA 『課題別援助指針：平和構築支援』（独立行政法人国際協力機構、2003年）、25頁。

<sup>8</sup> なお、パレスチナのNGOである“ The Palestinian Center for Conflict Resolution and Reconciliation (CCR)”のような「和解」として取り組む組織も存在するが、その際にはコミュニティレベルの紛争予防や融合という社会的な側面が強調されている傾向にある。

<sup>9</sup> 勿論例えば「和解」のプロセスにおいては、戦争犯罪人の刑事裁判や、いわゆる「真実和解委員会」のような政治的事件の歴史的検証が必要だとみなされることが一般的であり、「政治」と「社会」の区別は必ずしも常に厳密なものではない。同上、26頁、参照。

<sup>10</sup> すでに筆者が別の機会に指摘したように、「パレスチナ問題とは“領土”問題であり」、「それは宗教や政治的信条、あるいは経済的利潤をめぐる対立とは異なる」。(阿部俊哉『パレスチナ：紛争と最終的地位問題の歴史』（ミネルヴァ書房、2004年）、1頁。)つまりパレスチナにおける「政治問題」とは、本質的に「領土問題」によって規定される。したがってこの「政治問題」を、「政治イデオロギー」や「政治的信条」の問題と取り違えて、あたかもそうした思想的問題についての相互理解が進みさえすればパレスチナの「政治問題」が解決するだろうと考えるのは、誤りである。パレスチナにおける「政治問題」に対応するための「信頼醸成」措置とは、相互信頼の意識を当事者に持ってもらうことを意図するものであったとしても、それは究極的には「領土問題」としての「政治問題」の解決に結びつく効果を持ちえなければ、「平和構築」としての意味をほとんど持たない。

<sup>11</sup> 勿論このように言うことは、現在のパレスチナ自治区が主権国家として国際的な認知を受けていないことを無視するものではない。またパレスチナ自治区において選挙に勝利して政権を担うことになった政党としてのハマスが、イスラエルを国家承認していないことを無視するものでもない。しかし現在のイスラエル＝パレスチナ関係の問題は、実態としては二国間関係に近い構図で進展しているだけでなく、将来においても二国間関係の形で和平が進められていくべきことが国際的に合意されている。従って現況における当事者の国際法上の地位にかかわらず、パレスチナ問題が本質的にパレスチナとイスラエルとの二国間の「国際問題（国家間問題）」であると考えすることは妥当なことであると思われる。

<sup>12</sup> 但し本稿は、将来のイスラエルとパレスチナの双方の国家が民族的に純化されることが望ましいと述べる意図を持つものではなく、それはボスニア・ヘルツェゴビナにおける各構成体（entity）が民族的に純化されるべきではないのと同様である。しかし民族純化が完全には起こりえないだろうことは、パレスチナ問題の本質が「二国間関係」としての「領土問題」に存するという点について、何ら変更を加えるものではない。

<sup>13</sup> <http://www.pchrgaza.org/Library/alaqsaintifada.htm>

<sup>14</sup> [http://www.intelligence.org.il/eng/eng\\_n/pdf/i\\_p\\_conflict\\_e.pdf](http://www.intelligence.org.il/eng/eng_n/pdf/i_p_conflict_e.pdf)

<sup>15</sup> なおボスニア・ヘルツェゴビナから学校教員9名程度を招聘し、広島を中心に日本に滞在して研修を行う「平和のための教育ネットワーク構築」事業は、JICA中国センターの主管で、広島大学平和科学研究センター助教授の篠田英朗がコースリーダーとなって、2004年度から実施されている。これは主要な三民族から構成されている研修員同士が、日本で広い意味での平和教育関連の人材と交流しつつ、自ら本国での和解のための教育のあり方について考える場を持つための機会となっている。

<sup>16</sup> Peace building Needs and Impact Assessment.

<sup>17</sup> 日本政府のパレスチナ支援の重点分野は（1）人道支援、（2）自治政府改革支援、（3）信頼醸成、（4）経済自立支援である。信頼醸成については、外交的なイニシアティブからいくつかの取り組みを実施している。2003年5月、2004年7月にはイスラエル・パレスチ

ナ和平信頼醸成会議を開催し、非公式交渉の場を提供し、閣僚クラス、財界人を招聘した。また、イスラエル・パレスチナ合同青年招聘（2002、2004、2005年度）や中東若手外交官等招聘事業（2005年度）を実施している。また、現場でも草の根・人間の安全保障無償資金協力を実施している。

<sup>18</sup> 日本政府は環境WGの議長国、水資源、難民WGの共同議長国、経済開発WGの観光分野の推進役を務めた。

<sup>19</sup> 1997年3月、1998年11月。

<sup>20</sup> 1999年-2000年。

<sup>21</sup> 外務省国際協力センター。The Center for International Cooperation of the Ministry of Foreign Affairs.

<sup>22</sup> 2006年2月のシンポジウムでは、JICAのような開発援助機関が、人道援助機関や和解を専門的に目指している組織と、どのように協調しあえるのかが話し合われた。

<sup>23</sup> イスラエルの平和団体や人権団体がパレスチナへの医薬品の供与などを行っている。一例としては”Neve Shalom”、”Gush Shalom”、”Physicians for Human Right-Israel”など。

<sup>24</sup> これはPLO（パレスチナ解放機構）の基本スタンスであり、オスロ合意でもこれを基調としている。但し、ハマス（PLOには参加していない）の基本的なスタンスは現在のイスラエルも含めた”歴史的なパレスチナの領土”（英国委任統治時代の領土）の解放であり、PLOのそれとは異なる。

<sup>25</sup> OECD, *op. cit.*

<sup>26</sup> 一例としては、従来西岸ではヨルダン式、ガザではエジプト式の異なる教育制度、カリキュラムが利用されてきたことが挙げられるが、2000年度以降、順次共通カリキュラムが導入されている。

<sup>27</sup> UNRWA（国連パレスチナ難民救済事業機関）登録難民。〔内訳〕ヨルダン（180万人）、レバノン（40万人）、シリア（42万人）、西岸（69万人）、ガザ（97万人）。