

パレスチナ問題とEU 人権外交

佐藤 量介

(EUSI 研究員(法)・立正大学法学部非常勤講師)

2015年6月14日、スーダンのバシール大統領が、訪問先の南アフリカで裁判所から出国禁止を命じられたとの報道があった。これは、ローマ規程により設置された国際刑事裁判所 (ICC) の検察局がバシール大統領に逮捕状を出していたため、同規程の締約国である南アフリカが、その義務を履行すべく当該措置をなしたものである。実際のところ、バシール大統領は判決前に出国していたため、現役大統領の逮捕という事態は生じなかったわけだが、集団殺害犯罪、人道に対する罪、戦争犯罪、侵略犯罪を行った個人を、国際法に基づき訴追・処罰する ICC の存在は、もはや国際社会において無視できないものとなっているといえる。これに遡ること 2015年4月1日、その ICC にパレスチナ「国家」が加入した。この加入により、依然として先の見えないイスラエルとパレスチナの和平プロセスが進展し、繰り返される暴力の連鎖が断ち切れ、人権及び人道面で同地の人々の状況が少しでも改善されていくなれば、歓迎すべき出来事であろう。そうしたニュースであるが故、人権・人道への支援を外交の軸とする EU にとってもさぞ喜ばしいことかと思いきや、実はそうともいえないようである。そこで、パレスチナに対する EU と欧州諸国の立場をここで少し確認したいと思う。

まず、EU によるパレスチナ支援の基本的な立場は、1999年ベルリン宣言に明確に表れている。それは、イスラエル国家とパレスチナ国家がパレスチナ地域に併存すること、いわゆる「2 国家解決 (two-state solution)」が前提であって、それを前提とした経済支援とパレスチナ国家の承認の用意があるというものである。この基本的立場は、現在まで維持されている。

パレスチナへの支援については、古くはその前身である EC が 1971年から国連パレスチナ難民救済事業機関 (UNRWA) に経済支援等を行ってきたが、EU としても、「欧州近隣諸国政策 (ENP)」の枠組みにおいて、2007年以降現在までパレスチナへの財政支援を実施している。また、2006年には、EU 加盟国中 15か国を含む 19の支援国からの援助資金を通じ、パレスチナ国家の建設を支援する「暫定国際メカニズム (TIM)」が開始され、さらに 2008年には、これを強化する新たな枠組みである「PEGASE」が始動している。EU と欧州諸国を合わせたパレスチナ支援額は、世界でも最大であるといわれる。

パレスチナ「国家」への支援については、近年では、EU 加盟国により国際法上の「国家承認」がなされる例や、各国議会で自国政府にパレスチナの国家承認を求める決議が採択され、また、国家承認とは異なるが、国際機関への「国家」としての加盟等を支援する動きもみられる。たとえば、2012年11月29日、パレスチナ自治政府の国連での資格を「オブザーバー組織」から「オブザーバー国家」に格上げする決議案 ([A/RES/67/19](#)) が国連総会で採決され、賛成 138、反対 9、棄権 41 の賛成多数で可決されたが、EU もこれを歓迎している ([EU News 599/2012](#))。2014年10月13日、英国下院において、パレスチナを「国家」と認める内容の動議が採決に付され、賛成 274、反対 12 で可決された。2014年11月18日、スペイン下院も「パレスチナを国家と認めるよう政府に要請する」との決議を採択した。この他、アイルランド、フランス、ルクセンブルクの各国議会も同様の非拘束な決議を採択しており、これら決議は、EU 市民におけるイスラエルに対する批判的な空気や和平プロセスの停滞に対す

る不満を表すものとなったとされる。そうした空気を如実に表すものが、2014 年 10 月 30 日のスウェーデンによるパレスチナの「国家」承認であろう(スウェーデンは国連加盟 193 か国中、135 か国目の承認国となった。イスラエル外務省は同日、駐スウェーデン大使を召還している。)

パレスチナ「国家」の建設についての EU の立場としては、たとえば欧州委員会が、バローゾ前委員長の時からパレスチナを国家として承認する姿勢を維持しており、ユンケル現委員長もこの案に賛成しているとされる。また、EU のモグリーニ外交安全保障上級代表も 2014 年 11 月の就任直後、「私の任期中にパレスチナ国家が成立すれば幸せだ」と述べたとされる。そして、2014 年 12 月 17 日、EU 議会において、「パレスチナ国家の承認と 2 国家解決を原則支持し、また、これらが、進められるべき平和対話の進展に同一歩調を取るべきだと信じる」との内容を含む[非拘束決議](#)が、賛成 498、反対 88、棄権 111 で採択されている。このような動きに着目するならば、EU もその加盟国も、「2 国家解決」を原則としつつも、依然イスラエルの軍事占領下にあるパレスチナへの支援を強く打ち出していると言えるかもしれない。

しかしながら、パレスチナを「国家」とみなす動き、特に「2 国家解決」に影響を与え得る動きについては、EU 加盟国は一枚岩とは言えず、また、EU の方針も一貫しているとは言い難い。たとえば、先述の国連での「オブザーバー国家」格上げ決議については、英国、ドイツ、オランダが棄権に回っており、EU 理事会も、パレスチナがその地位を建設的に使用するよう、また和平交渉プロセスに離反するような動きをしないよう、釘をさしている([3209th Foreign Affairs Council Meeting, Brussels, 10/12/2012](#))。冒頭に紹介したパレスチナによるローマ規程批准と ICC 加入についても、英国とフランスは、和平プロセスを阻害するものとしてこれに繰り返し反対してきた。EU も、2014 年 6 月の外務理事会において同様の警告を発したと言われている。EU は、[EU と ICC に関するブックレット](#)の中で、ICC の管轄犯罪は EU の関心事項であり、EU はそうした重大な犯罪の予防と実行者の不処罰の終焉に義務を負っていると明言しており、さらに、EU 及び EU 加盟国は ICC の活動を支持し、かつ、諸国の加入推進を共通の立場としている([Council Common Position 2003/444/CFSP](#))にもかかわらず、幾つかの加盟国や EU 自体がパレスチナの ICC 加入には反対してきたのである。パレスチナの ICC 加入申請に対し、イスラエルがその報復として、代行徴収している関税等のパレスチナへの送金を凍結すると決定した際、モグリーニ外交安全保障上級代表は、「2 国家解決」に基づく恒久的平和に向けた取り組みを阻害するとの観点からこれを批判したことはあるが、そこには、パレスチナで生じているような人権侵害・非人道的状況の解決と、ICC というまさに当該問題の解決に資する国際的な組織の活動への支援、その両面にコミットする「[世界の人権擁護をリードする](#)」EU の顔は見えてこないのである。

もちろん、パレスチナを「国家」として承認する権限は EU にはない。国際法上、国家承認は主権国家がなす行為であって、先述の EU 議会決議でも、国家承認に係る権能は各 EU 加盟国にある旨確認されている。イスラエルとの間に特別な感情と特別な歴史的経緯を共有するドイツが積極的にパレスチナの状態承認へと歩を進めるとは思われず、また、パレスチナ問題の原因を作ったともいわれる英国、それに無関係ではないフランスについても、他の EU 加盟国とは立場も事情も異なることは想像できよう。そうした状況にあって、EU として、パレスチナの状態承認について、共通政策を策定し各国に実施を促すことが困難に直面することは想像に難くない。他方で、国内で拡大傾向にあるイスラム系移民の発言力や影響力を考えれば、パレスチナ問題解決への消極的な姿勢は、国内政治状況及び国内社会秩序を不安定化させることにもつながりかねない。首脳レベルが集まる EU 理事会と、市民の声に耳を傾けることが政治活動上必要な EU 議会とで、パレスチナ「国家」に関するスタンスが異なるのも肯げよう。

「2 国家解決」という枠組みには、パレスチナ問題の複雑さと膠着状態、それに対処する各国・EU の様々な事

情が分かちがたく結びついている。その枠組みにおいては、現実的には強者であるイスラエルと、被占領下におかれるパレスチナとを、非対称関係のまま均衡させることも是とされるのかもしれない。視界不良の和平プロセスではあるが、そうした中で一つ明確な点とは、「人権」という価値が「2 国家解決」枠組みのなかで後景に退いているということであろう。

ICC の検察局に対し、パレスチナがイスラエル政府・軍関係者への捜査権発動を強く求める場合、イスラエルの反発と和平プロセスの停滞が懸念されており、実際にも、イスラエルは態度を硬化させている。その点では、パレスチナの ICC 加入に反対していた国々や EU 理事会の懸念が妥当しているともいえる。しかし、人権侵害や非人道的状況への処罰を曖昧にしたまま、和平プロセスを進展させることに問題はないのだろうか。暴力の連鎖のなかで、そのプロセスは本当に前進するのであるか。人権・人道法違反の処罰を不問として政治的な解決を優先するか、それとも、政治的な解決の機運を遠ざけてでも正義の裁きを必要とするのかという問題は、いわゆる「移行期的正義(Transitional Justice)」として論じられるものでもあり、まさに難問であろう。たしかに、国内紛争に関する和平プロセスにおいて、「和解」と「正義」はトレード・オフの関係にあるとみなされることが多い。他方で、国際的な人権 NGO であるヒューマン・ライツ・ウォッチは、その[報告書](#)において、長期的視点からすれば、人権保障の促進は平和の維持促進へと連なり得ると指摘している。暴力の連鎖によって和平プロセスが停滞している現状は、同地におけるこの示唆の重要性をかえって浮かび上がらせているのではないだろうか。

パレスチナが ICC に加入し、人権法・人道法の重大な違反行為が処罰され、法の支配がこの地域に浸潤するような動きは、果たして、直接政治対話と「2 国家解決」を阻害する行為となるのだろうか。「2 国家解決」の枠組みに人権尊重を組み込むことは非現実的なのだろうか。ナチスドイツによる忌まわしい惨劇の記憶を刻み込まれた欧州こそ、人権尊重が平和への第一歩であることを認識しているはずではなかったのだろうか。「2 国家解決」と人権尊重の両立という難題を前にして、EU の人権外交の真価が問われているといえよう。