

特集：パレスチナ和平プロセスの争点 パレスチナ 難民問題とイスラエル

著者	林 真由美
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
雑誌名	現代の中東
巻	48
ページ	39-51
発行年	2010-01
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://doi.org/10.20561/00028810

パレスチナ難民問題とイスラエル

林 真由美

はじめに

- I パレスチナ難民の定義と問題をめぐる議論
- II パレスチナ難民をめぐる主な議論
- III イスラエル国内における難民問題に対する視点
おわりに

はじめに

本稿はパレスチナ難民について、イスラエルとパレスチナの公式、非公式の交渉や議論を手掛かりに、特に一方の当事者であるイスラエル側の立場に視点を当てつつ、問題解決に向けた考察を試みるものである。

パレスチナ難民問題はイスラエル、パレスチナの和平交渉において最も困難な問題[Sher 2006, 17, 101]として扱われることが多い。1948年5月のイスラエル国家樹立と直後に起きたイスラエルとアラブ諸国間の戦争によってパレスチナの人々が難民となり、60年を超える年月を経て、世代は第二から第三へ移ろうとしている。この間、多くの議論が重ねられ、和平合意への努力が試みられたが、問題は解決しないまま、難民キャンプは存在し続け、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)はマンデート(権限)が延長され続けている。

多くの議論が重ねられているにもかかわらず、問題解決へと合意に至ることが困難なのはなぜか。本稿ではまずパレスチナ難民の定義、次に難民に対する伝統的アプローチを再確認する。その上で、イスラエル、パレスチナ間の公式、非公式の交渉における協議内容及びそれを取り巻く議論をまとめている。

なお本稿においては、特に断りのない限り、単に「難民」としたのももパレスチナ難民を示すものである。

I パレスチナ難民の定義と問題をめぐる議論

1. パレスチナ難民とは

1949年の国連総会決議302(IV)によりパレスチナ難民に直接救済事業を行う権限を付託され設立されたUNRWAでは、パレスチナ難民を「1946年6月1日から1948年5月15日までパレスチナに居住し、1948年の紛争でその住居と生活手段を失い、UNRWAの活動する国・地域に避難した者とその男系による直接の子孫」としている(注¹)。UNRWAに登録している難民は、設立当初は約75万人であったが、現在は約472万人(2009年6月末現在)(注²)となり、対象人口

は60年間で6倍強となった。

一般には1948年に追放された者及びその子孫を「難民」(refugee; *laji'un*)、1967年に亡命した者及びその子供を「避難民」(displaced persons; *nazihun*)と呼ぶ[Chiller-Glaus 2007, 82]

避難民の中には1948年に難民となり、1967年に再度避難民となった者もいる。また、上記の時期以外に土地を離れた者、ヨルダン川西岸地域がヨルダン領だった時に東岸に渡り戻れなくなった者等が存在する。PLO交渉局(Palestine Liberation Organisation Negotiation Affairs Department)によれば、パレスチナ難民は約700万人である。その中には、UNRWAに登録された難民の他、1948年難民とその子孫でUNRWAに未登録の者150万人、1967年避難民95万人、イスラエル国内にいる避難民35万人が含まれる(注3)。

2. パレスチナ難民に対する伝統的スタンス

難民の発生については、1948年の戦争勃発の責任の所在についての論争とともに、イスラエルとアラブの間で責任の所在について意見の対立があった。イスラエルは、アラブ側が1948年の戦争を始めたことによって難民問題が生じたのであり、イスラエルにはパレスチナ難民の発生についての責任はなくこれを認めない、またパレスチナ難民の「帰還権」も否定し、イスラエル国外で難民が永住する場合のみ問題解決に向けて国際機関と協力する用意があるとの姿勢を示してきた。またイスラエルは、自らがユダヤ難民を受け入れてきた経緯に照らし、アラブ諸国が同様に対処することを期待してきた[Maoz 2002, 109]。2009年6月、イスラエルのビンヤミン・ネタニヤフ首相は、自身初めてパレ

スチナ国家建設を認める演説を行ったが、その中で「難民問題の解決についてはイスラエルの国外で解決されるべきである」と建国以来の伝統的姿勢を改めて明言した(注4)。

これに対しアラブ側は、難民問題はイスラエルによって発生したものであり、国連総会決議194に沿って解決されるものであると主張してきた。戦後のプロパガンダ戦争においてイスラエルは、アラブ側は難民問題を解決するつもりはなく、同問題を政治的に利用しようとしているだけだと繰り返し主張してきた。Shlaimは、アラブ側は戦後対イスラエル攻撃に使える武器は何でも利用しており、難民問題は国際世論の場でイスラエルを守勢に立たせるのに特に効果的な武器だったと指摘し、イスラエルの主張がある程度真実だったとしている[Shlaim 2000, 49-50]

3. 難民問題の論点

難民問題の議論は、「パレスチナ難民とは」という問題から、帰還権、補償の方法、難民発生についての歴史認識等多くの問題を含んでいる。前述したように、2000年のキャンプ・デービッド・サミットにおいて、イスラエル側出席者の一部は、難民問題を「最も解決が困難な問題」と見ていた[Sher 2006, 17, 101]。帰還権については、権利そのものを認めるのか否か、認める場合、法的にその権利は個人が有するのか、集団として有するものなのか、帰還先については、パレスチナ国家への帰還を認めるのか否か、帰還権を認めた上で難民が現在の受入れ国または第三国に再定住するという方式をとるのか、あるいは帰還権を認めないものの家族再統合でイスラエルへ入国するという方式を認めるかど

うか、といった議論がある。補償については、遺失財産をどのように補償するのが議論され、算出方法といった技術的な面から、補償の形式・枠組みといった法的整備等が取り上げられる。歴史認識については、難民発生の原因についての認識について、またイスラエルの謝罪について議論が交わされている。

II パレスチナ難民をめぐる主な議論

以下はオスロ合意以降のイスラエル、パレスチナ間の公式・非公式交渉と、それに関連する、特にイスラエルにおける議論についてまとめたものである。

1. 公式の場での議論

バラク首相のスタンス

1999年5月、和平プロセスの推進の期待を受けてイスラエル首相の座に就いたエフード・バラクは、パレスチナ難民について、2000年4月のクリントン米大統領(当時)との会談の中で、人道的懸念に鑑みて、また家族統合を理由として難民を受け入れるであろうと述べた[Ginat and Perkins 2002, 4]。一方で1999年10月4日のクネセットでの所信表明演説では、難民の困難に理解を示しながらも、その責任についてはパレスチナを含むアラブ側にありイスラエルにはないと述べた[Maoz 2002, 110]。2000年5月の『エルサレム・ポスト』紙のインタビューでも、イスラエルの和平政策についての発言の中で、パレスチナ難民について「イスラエル領土内への帰還はない」と伝統的スタンスで述べている(注5)。

バラク政権発足直後の1999年11月、当時イスラエルの国会議員だったヨッシー・カツ

(Yossi Katz)が、パレスチナ難民を「家族統合他の枠組みで10万人程度受け入れることが可能」と発言し議論となった(注6)。この問題でバラクは米国の主要なユダヤ人組織の代表者に対し、イスラエルは1967年の戦争以前の停戦ラインであるグリーン・ラインの内側に難民を受け入れることはないと明言した(注7)。

このようにバラクは、難民問題について国内や対ユダヤ人に向けては強硬な姿勢を示していたが、イスラエル領内へ限定された数の難民を受け入れることはやむを得ないと考えていたようであり、以下に見るように、バラク政権下で行われた交渉では受入れについての提案がなされている。

ストックホルム秘密交渉

2000年4月から6月にかけて、スウェーデン政府の後援のもと、バラクの命を受けたシュロモ・ベン・アミ外相(当時)とマフムード・アッバス(アブ・マーゼン)PLO執行委員会事務局長(当時)との間で行われた秘密交渉。

この交渉でイスラエルは、国連総会決議194の受入れ及び難民問題発生についての責任を受け入れることを拒否した。他方で、帰還権によらないプロセスで1万人から1万5000人の難民を受け入れる用意があることを示した。またイスラエルとPLOの間で、難民の登録機関及び補償を取り扱う機関の設置について合意した[Klein 2007, 480-481]。この交渉はパレスチナの内部抗争によって交渉の存在がマスコミにリークされ、最終的な合意には至らなかった[Ben-Ami 2006, 282-283]。しかし交渉の内容は後のクリントン指針、タバ交渉へとつながるものとなった。

キャンプ・デービッドII

2000年7月にクリントンをホストとしてキャ

ンプ・デービッドで行われた交渉。

アッバス(自身が現イスラエル領であるスファッド出身)は、帰還権の承認を求める伝統的なパレスチナ側の主張を繰り返した[Bregman 2005, 92]。バラクは、家族再統合という人道的見地からの限られた数の難民のイスラエルへの受入れ容認、及び難民の最終的な居住地について、①現に難民が居住している国、②第三国、または③将来樹立されるパレスチナ国家、であるとする考えを代表団に示した。さらにイスラエル側の示した難民の最終地位についての提案は、①「パレスチナ難民」と定義されている者は全て居住地において区別されることなく恒久かつ等しい地位を得る、②今日「パレスチナ難民」と定義されている地位は法的あるいは実質的に意味をなさなくなる、③難民は現在の居住地、第三国、あるいはパレスチナに再定住もしくは移住する、④難民キャンプは解体され、復興あるいは開発され、社会、経済、法治システムの一部となる。よってUNRWAは解散し、その機能と責任は受入れ国に移譲される、というものである。これに対しアラファト・パレスチナ自治政府議長(当時)は、難民問題の発生についてイスラエルが責任を認め、国連総会決議194に従って解決されるよう主張した。ただしパレスチナ側は、実際には、パレスチナ難民の帰還がイスラエル領内に帰還するという選択を避ける道筋をつけることを約束すると述べた(ただしレバノン在住のパレスチナ難民は例外とした)。

Sherは、キャンプ・デービッドでの交渉でパレスチナ側が妥協を示すには至っておらず、多くのパレスチナ人にとって帰還権の問題で柔軟性を発揮することは交渉の切り札であり、したがってこの問題は交渉の最終段階においてのみ

議論されるものであろうと述べている[Sher 2006, 101-103]

難民の最終的な居住地についてイスラエルが示した上記の4点は現実的かつ具体的な提案であったが、伝統的にパレスチナが求めてきた帰還権の承認、難民問題に関するイスラエルの責任といった原則に触れておらず、まず原理原則の議論を望んだパレスチナ側にはかみ合わない、あるいは時期尚早なもの映ったであろう。

クリントン指針

2000年12月にクリントンによってイスラエル、パレスチナ双方に示された最終的地位交渉に関する指針。

難民問題は二国家間解決のもとパレスチナ国家への帰還を焦点とするも、イスラエルへの幾らかの帰還を排除するものではないこと、また帰還権について、イスラエルの地へ帰還する権利はないが、このことは難民の帰還への思いを否定するものではないと明示する必要があるとした上で、①イスラエル、パレスチナ双方は「歴史的なパレスチナの地」へ難民が帰還する権利を認める、あるいは②両者はパレスチナのホームランドへ難民が帰還する権利を認める、のいずれかを選択するという提案が示された。難民の最終的な居住地は、①将来のパレスチナ国家、②領土交換によりイスラエルからパレスチナへ移管される地域、③受入れ国への再定住、④第三国への再定住、⑤イスラエルへの入国、の5つの可能性があるとした[Sher 2006, 199-200]

イスラエル、パレスチナ双方とも、留保あるいは条件を付けて同指針の受入れを表明した。

タバ交渉

2001年1月のタバでのイスラエル、パレスチ

ナ間の交渉においてイスラエルが示した難民問題に関する提案(「ノンペーパー」)^{注8}。

第2項で「パレスチナ難民の悲劇、その苦痛と損失に対して厳粛に悲嘆の意を表明する。...パレスチナ難民問題の公正かつ包括的な解決の実現に応分の貢献をするパートナーとなろう」としている。パレスチナの苦難についての認識を示してはいるが、難民問題の発生に対するイスラエルの責任を認めたものではない。第3項で「難民の地位の創出に直接または間接の責任を有する全ての当事者.....は1948年のパレスチナ難民問題の解決に貢献する責任を負う。」としており、イスラエルが「責任を有する当事者」であるかどうかははっきりしない。帰還権については、第7項で「国連総会決議194に基づき、難民問題の全側面に対処しつつ、パレスチナ人の自決権行使及びパレスチナ難民にとっての包括的かつ公正な解決を含むもの」としている。第5項では、帰還の履行は「ユダヤ民族のホームランドであるイスラエル国家の存在及びパレスチナ民族のホームランドであるパレスチナ国家の創設との両立」を図らねばならないとしており、二国家間解決に踏み込んでいる [Klein 2007, 483]

タバ交渉での内容がイスラエルへの帰還を認めていると国内で批判されたことに対し、イスラエル代表団で難民問題を担当したヨッシ・ベイリンは、国連総会決議194は「帰還することを望む」パレスチナ難民に言及しているが、帰還する権利については言及しておらず、それ故当時パレスチナ人もアラブ諸国も同決議に反対したこと^{注9}、また1980年代以降国連決議は帰還権に言及しているが、これはパレスチナ人がそう望んだためであることを指摘した。ベイリ

ンは、難民問題の解決は国連総会決議194のもとでの履行に見出すことができると合意することで事実上難民問題を終了させることができ、またこれによって帰還権の容認を宣言することなく難民問題の解決が可能になり、パレスチナの要請に応えつつ、イスラエルにとっても利するところがあると主張している^{注10}。

タバ交渉は、イスラエル、パレスチナ双方の交渉参加者や周辺者によって、これまでで最も進展し合意に近づいた協議であったと評価されている。タバ交渉の内容^{注11}は、クリントン指針も含むそれまでのイスラエル、パレスチナ間の交渉内容に起因するところが多く、両者が交渉を重ねていく上で合意に達する道筋を見極めつつあったことがわかる。

アラブ・イニシアチブ

2002年2月、サウジアラビアのアブドゥラー皇太子が、イスラエルの占領地からの撤退を条件としてイスラエルとアラブ諸国間の国交正常化を提案した。この提案を基礎に、同年3月のバイルートでのアラブ連盟サミットにおいてアラブ諸国による和平案が提示された^{注12}。難民問題については、国連総会決議194に従った合意のもとでの解決を望むとしている [Chiller-Glaus 2007, 216] これはタバ交渉の内容を受けたものであり、当初の皇太子の提案では同決議には触れていない。エフード・オルメルトは首相在任時、難民問題に関するイスラエルの責任を否定する立場を主張し、クリントン指針は受け入れられないと述べた上で「国連総会決議194について述べていないサウジ・イニシアチブの方がアラブ・イニシアチブよりも良い。」と述べた^{注13}。

2. 非公式交渉での議論

この項ではいわゆるトラック II における協議について考察を試みる。

ハーバード・フォーラム

1994年から1995年にかけて最終合意の草案を作る目的で開催された。

難民問題についてはコンセプト・ペーパー^(注14)で二国家間解決の枠組みにおいて解決されるべきとしているが、最終的には合意には至らず、双方でペーパーを提出している。

イスラエル側は、「1948年の戦争を頂点とする過程での難民の苦境と苦難について、当事者とともに(道義的ではなく)事実上の責任を分け合い、全ての当事者による苦境の調整がイスラエル、アラブ間の和平プロセスの中心目標であると認識する」としている。また帰還権については、イスラエル領土に対するものではない、ただしパレスチナ国家に対しての権利は受け入れるとしている。さらに数十万人のパレスチナ難民について、家族再統合プログラムの一部として帰還(absorption)を受け入れてもよいとしているが、受入れ実施については双方が協力して行うこととしている。受入れ数についてイスラエルは直接のコントロールを要求しないが、パレスチナは収容能力に鑑みて流入を限定することを約束するものとしている。難民の遺失財産の補償については、イスラエルは集団的補償のみ支払い、またユダヤ難民に対し、アラブ関係諸国が集団的補償を行う同様の仕組みを創設するとしている。

パレスチナ側は、難民が集団で帰還することは想定せず、難民個々人の道義的な帰還権がイスラエルにより認められることを求めているが、現実には、難民個々人の環境の変化やかつ

での財産の喪失といった状況から、帰還するのは限られた数であると見做し、他地域に再定住している難民には補償を選択させるとしている。またイスラエル領内へ帰還しない難民はパレスチナ国家に帰還することが許される、補償については、帰還権を行使しない者は個々に補償を受ける、集団に対する補償はパレスチナ国家に支払われ、復興や受入れ事業の資金となる、という考えを示した[Maoz 2002, 111-115]

両者の立場には帰還権の道義性について相違があるが、一定数の難民をイスラエルへ受け入れること、及び難民のパレスチナへの帰還について共通の認識が見られる。またパレスチナに対するイスラエルの集団的補償に触れている点が特徴である。

ベイリン・アブ・マーゼン・ブラン

ストックホルムで秘密交渉を行い、最終的地位合意の概要をまとめる作業を行っていたベイリンが、1995年9月から10月にかけてイスラエル、パレスチナ双方の学者を中心に最終地位の原則合意の枠組み案を作成した。エルサレム、境界といった他の問題と違い、難民問題に関しては双方の立場を並列して記したものとなっているが、補償の枠組みについては一本化された内容となっている^(注15)。

イスラエル側は、パレスチナの人々が1947年から1949年にかけての戦争の結果被った道義的、物質的な苦難を認め、さらにパレスチナ難民がパレスチナ国家へ帰還する権利、並びに道義的及び物質的損失に対する補償と復興に対する権利を認めた。またイスラエルは家族再統合の手助けを引き受け、両者によって共同で設立されるパレスチナ難民のための国際委員会が設定する特定のケースの難民を受け入れる。パレ

スチナ側は西岸、ガザ在住の難民について、もともとの家に帰還することを要求する代償として復興と再定住を促すプログラムを実行し、PLOはこの手段をあらゆる局面における難民問題の十分かつ最終的な合意と考えるものとした。

パレスチナ側は、難民の帰還権を国際法と自然法に記されたものであると主張する一方、現実には権利の履行は不可能な状態であること、また和平合意締結が必要なことを認識しているとして、難民の福祉と幸福を確実にする政策と手段を作成し、かつそれらを受け入れて実行することを宣言するものとした〔Beilin 1999, 176-179; Shlaim 2000, 554-556; Chiller-Glaus 2007, 154-156〕

ベイリン - アブ・マーゼン・プランは、難民問題について事実上帰還権を放棄した内容と見做され、2000年のキャンプ・デービッドⅡの後合意内容が知れ渡った際、アブ・マーゼンはパレスチナ内部で非難を受けた。

マドリード・ノンペーパー

スペイン外務省の関与のもとで行われたトラックⅡ協議。約2年のミーティングを経て1999年の春にペーパーが作成された。協議の内容やペーパーの全体像など詳細は明らかにされていない。

この会議のメンバーであったKleinによれば、同会議では参加したイスラエル、パレスチナ両者の間で、難民問題の発生に関してイスラエルが責任を共有することで認識が一致した^(注16)。また二者間の合意にはユダヤ難民問題も扱われており、1948年の戦争で失われたユダヤ人の財産に対し補償する必要があることをアラブ諸国が認めるよう求めている。さらに、イスラエル、パレスチナ間の紛争の解決には難民問題の公正な解決が必要不可欠であるとの合意に至ってい

る。

難民の受入れ、再定住については、①西岸及びガザ地区におけるパレスチナ国家の樹立により同地域に居住する難民、並びに同地域に移住することを希望する難民の定住、②現在の受入れ国での再定住、③家族再統合によりパレスチナ難民をイスラエルへ受け入れること、を認めている〔Klein 2006, 96〕

この協議は難民問題の発生についてイスラエルの責任も認めたこと、ユダヤ難民に言及していること、「公正(just)な」解決に合意している、という点で、他の協議に比べてかなり踏み込んだ内容となっている。また家族再統合によりイスラエルへ難民を受け入れることについては、イスラエル、パレスチナ双方の合意の枠組みのもと、個人的、人道的原則において行われることとしている。

アヤロン - ヌセイベ提案^(注17)

2002年7月、イスラエル諜報機関の元トップであったアミ・アヤロン(Ami Ayaron)とアル・クッズ(Al-Quds)大学学長のサリー・ヌセイベ(Sari Nusseibeh)により発表された和平提案。

帰還権については、パレスチナ難民の苦境と苦難を認め、国際社会、イスラエル及び、パレスチナ国家は難民を補償する国際的な基金を創設し寄与するものとしている。またパレスチナ難民はパレスチナ国家にのみ、ユダヤ人はイスラエル国家にのみ帰還すること、国際社会は現在の居住国に留まろうとする、あるいは第三国に永住することを望む難民の状況が改善されるよう補償を行うことを提案している。

提案全体を通して見ると、パレスチナ国家の樹立と補償を行うことでパレスチナが帰還権の要求を放棄するとともにとれる内容となっている。

国連総会決議194には触れていない。

ジュネーブ・イニシアチブ

2001年のタバ交渉の参加者を中心に最終地位合意案が作成され、2003年に発表された。

ジュネーブ合意案では「帰還権」の代わりに「永住地を選択すること」という言い回しを用いている。パレスチナ側は、イスラエルによる帰還権の原則承認を主張することが合意の妨げになると認識し、イスラエルへの帰還の履行を制限するメカニズムに同意した。居住先の選択は、①パレスチナ国家、②領土交換によってイスラエルからパレスチナに移管され、パレスチナの主権が及ぶとされる地域、③第三国、④イスラエル国家、⑤現在の受入れ国を示している。ただし、イスラエルへ移住する際には、難民個人がイスラエルへの移民として正式な手続きに則るものとし、事実上イスラエルが難民の移住先ではないとしている。

この合意案では、イスラエルによる難民発生
の責任追及や謝罪といった問題に触れられていない。同合意の協議においてはそれまでの公式、非公式協議においてそれらの問題に触れることで合意に至ることが困難となった経緯を重視し、責任の所在の認識や謝罪についてはイスラエル、パレスチナそれぞれの政治指導者のもとで行われるものとした。また深く根付いた記憶を外交文書によって突然変更させること、あるいは民族的、歴史的な通説を一夜にして修正することは不可能だという仮定に基づいている
[Klein 2006, 97]

ジュネーブ合意案は記憶についての配慮が特徴的である。またイスラエルへの移住について難民個人への対処を求めており、帰還権を(その言葉で述べてはいないが)集団的なものでなく

個人的なものとして捉えていると考えられる。

Ⅲ イスラエル国内における難民問題に対する視点

ここでは、イスラエル国内での難民問題に対する議論について考察を行う。

難民問題には難民の定義、帰還権、補償方法、歴史認識のスタンスなどの問題を含んでいることは第Ⅰ章の第3節で触れたが、ここでは難民の定義及び帰還権の問題について考察を試みる。この2点がイスラエル、パレスチナの議論で重要であり、特に帰還権は二者の間で「根本的な相違が最も大きい」(クリントン)^{注18)}ものであり、論争の焦点となっているからである。

1. 難民の定義についての議論

イスラエルはパレスチナ難民が「避難者とその男系による直系の子孫」とされていることを問題にしているのは、一般の難民に関する『難民の地位に関する条約』は子孫について触れておらず、したがって難民の地位は継承されないと主張する^{注19)}。

しかしUNRWAの活動実態を見ると、UNRWAは、第Ⅰ章第1節で触れた定義に沿って60年以上活動しており、二世目のみならず三世目も支援している。この間国際社会はUNRWAの活動を支援してきている。またイスラエルはUNRWAの設立に関する1949年の国連総会決議302(Ⅳ)の採択に賛成している。イスラエルは帰還権について、アラブ諸国が国連総会決議194に反対したことを権利の存在を否定する根拠の一つに挙げている。しかし決議への賛意を問題にするのであれば、UNRWAの設

立に賛成したことでその活動内容に同意していると受け取れる。また、現在難民として支援を受けている二世以降の人々に対し、ある時点からその地位を否定するのは道義的にみて難しいのではないか。

『難民の地位に関する条約』では第1条Dにおいて「この条約は、国際連合難民高等弁務官以外の国際連合の機関の保護又は援助を現に受けている者については、適用しない。」と定められている。UNRWAは1949年に設立が採択され、1950年に活動を開始した。これは『難民の地位に関する条約』の採択(1951年)・発効(1954年)より先であり、UNRWAの定義に定められたパレスチナ難民は同機関での規定が適用される。

したがって、パレスチナ難民の地位は子孫まで含めて考えるのが妥当と思われる。

2. 「帰還権」についての議論

イスラエルは、国連総会決議194について、①同決議では「帰還」は「権利」とはされていない、②1960年代以降アラブ諸国が「帰還権」という言葉を使い始めただけにすぎない、③1949年のジュネーブ条約は帰還権を認めていない、④パレスチナ人が帰還してもイスラエル人と平和裏に暮らせない、⑤アラブ諸国は同決議の採択を反対した、といった点を問題点として指摘している。またイスラエル国家の成り立ちの特殊性(ユダヤ人国家、単一民族国家の維持)からもパレスチナ難民を受け入れることを強く拒んできた。

パレスチナ側は、民族解放運動において帰還権を民族自決や国家樹立と同様に神聖にして犯すべからざる権利としてきた。また難民問題を民族問題と見做し、帰還権を集団的な性質を有

するものと主張してきた。他方イスラエルは、難民問題は人道上的の問題であるとし、個々人で解決されるべきであり、帰還権については集団的性質を認めなかった。

1980年代になると、イスラエル国内に帰還権を民族自決権として受け入れてもよいと主張する者も現れるようになった。こうした帰還権を肯定する者は、かつてイスラエルがユダヤ人難民を受け入れたように、パレスチナ国家が樹立されればパレスチナ難民はパレスチナ側が受け入れるだろうと見ていた。他方、パレスチナ難民がイスラエル領土内のかつて自分の家があった場所へ帰還することを主張し続けることを危惧し、和平の不安定要因になるとして、帰還権そのものを否定し、パレスチナ国内への帰還についても反対し、パレスチナ難民はパレスチナの領域外で、あるいはいっそのこと中東から離れて定住すべきだと強硬に主張する者もあった[Klein 2006, 90-91]。実際には1950年代から1967年までの間に4万人から5万人が、1967年から1994年までの間にも数千人が、家族再統合でイスラエル領内に帰還している[Alpher and Shikaki 1998, 8]

第一次インティファダが勃発しても、PLOはパレスチナ問題を民族自決及び民族解放問題と位置づけ、パレスチナ難民についても依然として現実的な帰還よりも原則論に終始し、帰還は個人でなく集団で、すなわち民族として行うものとした。イスラエルの帰還権肯定派は、第一次インティファダをきっかけに和解の必要性を認識し、パレスチナの民族自決権を容認するようになった。しかし難民発生の責任を認めることには否定的であり、謝罪にも消極的であった。また帰還権を受け入れることで他の要求

への扉を開くことになりはしないかという懸念も持っていた。彼らの多くは、パレスチナ国家の境界内で履行される限りにおいて原則受け入れるというのが基本的な考え方である。例えばマーク・ヘラー (Mark Heller) はサリー・ヌセイベとの共同研究で、パレスチナ難民問題について、「イスラエル域外での難民の定住と、難民に対する物質的な賠償による解決」を提案した[ヘラー、ヌセイベ 1991, 立山・中島訳 1992]

オスロ合意以降の議論については第 II 章で見た通りであり、公式の議論では帰還権への言及が避けられる一方で、非公式交渉では言い回しを変えるなどの工夫の中で、事実上の容認、形式を取ろうという動きが見られる。

国連総会決議 194 の帰還権は第 I 章第 2 節の Shlaim の指摘にあるように、PLO が錦の御旗のごとく利用してきた。しかしこのことで国際社会には問題発生から 61 年の間に「パレスチナ難民の帰還権」の事実上 (de facto) の認識が醸成されてきていると考えられるのではないか。「クリントン指針」でも「権利」という言葉が使われている。したがってイスラエルとパレスチナの和平交渉では、帰還権を認めながらも、国家の安全上の観点から、将来イスラエル、パレスチナ両国家が並び、共存するため、地域の安定のためという理由を前面に立てて、イスラエル側への受入れを家族再統合という限定的な形に止めることが解決策として妥当ではないかと考えられる。

おわりに

難民問題における議論について、特にイスラエル側からのスタンスを中心に考察を行った。

結局のところ得られる結論は、既にイスラエル、パレスチナ双方が公式、非公式に議論を重ねたものと同じような内容にたどりつく。既に双方ともある程度の結論は見据えていると考えられるのではないか。タバ交渉においては、イスラエル、パレスチナ間の和平に関する中でも特に難民問題について両者が最も近いスタンスになったと言われており、「最も困難な問題」と指摘を受ける一方で、解決が決して不可能ではないことも示した。

難民問題については、公式にはタバ交渉決裂後の議論はない。一方で非公式には今も議論が重ねられている。2009 年 9 月にはジュネーブ・イニシアチブが、本編に対する付属書を発表し、難民問題については、難民に対する基金及び補償のメカニズムについてまとめている^(注20)。これまで公式、非公式の場で議論の上に議論が積み重ねられ、共通認識の醸成が見られたように、同書もまた最終合意案へのたたき台となっていくことを期待したい。

(注1) UNRWA ウェブサイト “Who is Palestine Refugee?” (<http://www.un.org/unrwa/refugees/whois.html>, 2009 年 9 月閲覧)

(注2) UNRWA ウェブサイト統計より (<http://www.un.org/unrwa/publications/pdf/uif-june09.pdf>, 2009 年 9 月閲覧)

(注3) PLO 交渉局ウェブサイト “Palestinian Refugees updated 2009,” 3 (<http://www.nad-plo.org/facts/refugees/Palestinian%20Refugees.pdf>, 2009 年 9 月閲覧)

(注4) 2009 年 4 月 14 日 パール・イラン大学ベギン・サダトセンターにおけるネタニヤフ首相の演説。内容についてはイスラエル外務省ウェブサイトを参照 (<http://www.mfa.gov.il/MFA/Government/Speeches+>

- by+Israeli+leaders/2009/Address_PM_Netanyahu_Bar-Ilan_University_14-Jun-2009, 2009年9月閲覧)。
- (注5) イスラエル外務省ウェブサイト “Israel’s Peace Policy-Excerpts from PM Barak’s Article.” *The Jerusalem Post* May 19, 2000 (<http://www.mfa.gov.il/MFA/Government/Speeches+by+Israeli+leaders/2000/Israel-s+Peace+Policy+-+Barak+Article+in+JPost+-+M.htm>, 2009年10月閲覧)。
- (注6) MK Katz 1999. “Israel partially responsible for Palestinian refugee problem.” *The Jerusalem Post* November 22 (オリジナルのURLは, <http://www.jpost.com/com/Archive/22.Nov.1999/News/Article-0.html>, 2009年10月閲覧。現在は以下のページで閲覧可能。http://radioislam.org/historia/zionism/katz_refugees.html)。
- (注7) 注6参照。
- (注8) Gresh, Alain 2001. 「パレスチナ和平はいかにして頓挫したか」「パレスチナ難民に関するイスラエルの提案」『ル・モンド・ディプロマティーク』9月号 (<http://www.diplo.jp/articles01/0109.html>, 2009年8月閲覧)。
- (注9) 反対したのは当時のアラブ系加盟国(イラク, レバノン, サウジアラビア, イエメン, エジプト)及び社会主義諸国。
- (注10) Beilin, Yossi 2002. “What really happened at Taba?” *Ha'aretz* July 15 (2002年7月15日閲覧, オリジナルのURLは不明。現在は以下のページで閲覧可能。<http://prn.mcgill.ca/research/papers/beilin.htm>, 2009年9月閲覧)。
- (注11) Marz, David 2003. “Trying to Understand the Taba Talks.” *Palestine-Israel Journal* Vol.10, No.3-4 (<http://www.pij.org/details.php?id=32>, 2009年8月閲覧)。
- (注12) BBC 2002. “Text: Arab Peace Plan of 2002.” (http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/1844214.stm, 2009年8月閲覧)。
- (注13) Diplomacy 2007. “It has not been the easiest year...” *The Jerusalem Post* March 29 (<http://www.jpost.com/servlet/Satellite?cid=1173879210818&pagename=JPost%2FJPArticle%2FShowFull>, 2009年10月閲覧)。
- (注14) Kelman, Herbert C. ed. 1999. “The Future Israeli-Palestinian Relationship.” Weatherhead Center for

- International Affairs. Harvard University (<http://www.wcfia.harvard.edu/node/412>, 2009年8月閲覧)。
- (注15) Beilin, Yossi and Abu-Mazen 1995. “Framework for the Conclusion of Final Status Agreement between Israel and the Palestine Liberation Organisation.” (<http://prn.mcgill.ca/research/documents/beilin-abu-mazen.pdf>, 2009年8月閲覧)。
- (注16) 2009年8月, 筆者のメールでの質問に対する Kleinの回答。
- (注17) Ayalon, Ami and Sari Nusseibeh 2002. “The Ayalon-Nusseibeh Plan”(The “People’s Choice”)(<http://www.mifkad.org.il/Dev2Go.web?id=223720&sPID=101> ヘブライ語, <http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsourc/Peace/peoplesvoiceplan.html> 英語, 2009年8月閲覧)。
- (注18) “The Clinton Peace Plan.” (<http://www.geneva-accord.org/images/file/The%20CLinton%20Peace%20Plan.pdf>, 2009年8月閲覧)。
- (注19) The Loopholes in 194, “Refugees forever?-Issues in the Palestinian-Israel Conflict.” *The Jerusalem Post* n.d. (<http://info.jpost.com/C003/Supplements/Refugees/9.html>, 2009年11月閲覧)。
- (注20) “Geneva Initiative Annex Refugees.” (2009年9月15日発表) (<http://www.geneva-accord.org/mainmenu/the-annexes>, 2009年10月閲覧)。

【文献リスト】

日本語文献

- マーク・ヘラー, サリー・ヌセイベ / 立山良司・中島勇 訳 1992. 『中東新時代のパラダイム』TBSブリタニカ。

外国語文献

- Beilin, Yossi 1999. *Touching Peace: From the Oslo Accord to a Final Agreement*. London: Weidenfeld & Nicolson.
- Ben-Ami, Shlomo 2006. *Scars of War, Would of Peace: The Israeli-Arab Tragedy*. London: Phoenix.
- Bregman, Ahron 2005. *Elusive Peace: How the Holy Land Defeated America*. London: Penguin Books.
- Chiller-Glaus, Michael 2007. *Tackling the Intractable:*

- Palestinian Refugees and the Search for the Middle East Peace*. Bern: Peter Lang.
- Geneva Initiative 2003. *Geneva Accord: A Model Israeli-Palestinian Peace Agreement*.
- Ginat, J. and Joseph Perkins 2002. *The Palestinian Refugees: Old Problems-New Solutions*. Brighton: Sussex Academy Press.
- Klein, Menachem 2006. "The Palestinian refugees of 1948: models of allowed and denied return." In *Palestinian refugee Repatriation: Global perspectives*. ed. Michael Dumper, 87-105. London: Routledge.
2007. "The negotiations for the Settlement of the 1948 Refugees." In *Israel and the Palestinian Refugees*: (Beitrag Zum Ausländischen Öffentlichen Recht Und Volkerrecht) eds. Benvenisti, Eyal, Chaim Gans and Sari Hanafi, 465-491. London: Springer.
- Maoz, Moshe 2002. "Traditional Positions and New Solutions." In *The Palestinian Refugees: Old Problems-New Solutions*, eds. Ginat Jand Joseph Perkins 109-121. Brighton: Sussex Academy Press.
- Sher, Gilead 2006. *The Israeli-Palestinian Peace Negotiations, 1999-2001: Within reach*. London: Routledge.
- Shlaim, Avi 2000. *The Iron Wall: Israel and the Arab World*. London: Penguin Books.
- Ayalon, Ami and Sari Nusseibeh 2002. "The Ayalon-Nusseibeh Plan" (The "People's Choice") (<http://www.mifkad.org.il/Dev2Go.web?id=223720&sPID=101> ヘブライ語 , <http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsourc/Peace/peoplesvoiceplan.html> 英語 , 2009年8月閲覧)
- BBC 2002. "Arab Peace Plan of 2002." (http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/1844214.stm , 2009年8月閲覧)
- Beilin, Yossi and Abu-Mazen 1995. "Framework for the Conclusion of Final Status Agreement between Israel and the Palestine Liberation Organisation." (<http://prn.mcgill.ca/research/documents/beilin-abu-mazen.pdf> , 2009年8月閲覧)
- Beilin, Yossi 2002. "What really happened at Taba?" *Ha'aretz* July 15 (2002年7月15日閲覧, オリジナルのURLは不明。現在は以下のページで閲覧可能。 <http://prn.mcgill.ca/research/papers/beilin.htm> , 2009年9月閲覧)
- Geneva Initiative "The Clinton Peace Plan." (<http://www.geneva-accord.org/images/file/The%20Clinton%20Peace%20Plan.pdf> , 2009年8月閲覧)
2009. "Geneva Initiative Annex Refugees." September 15 (<http://www.geneva-accord.org/mainmenu/the-annexes> , 2009年10月閲覧)
- Israel Ministry of Foreign Affairs 2000. "Israel's Peace Policy-Excerpts from PM Barak's Article. The Jerusalem Post" May 19 (<http://www.mfa.gov.il/MFA/Government/Speeches+by+Israeli+leaders/2000/Israel-s+Peace+Policy++Barak+Article+in+JPost++M.htm> , 2009年8月閲覧)

【インターネット情報】

日本語

- Gresh, Alain 2001. 「パレスチナ和平はいかにして頓挫したか」 「パレスチナ和平難民に関するイスラエルの提案」 『ル・モンド・ディプロマティーク』 9月号 (<http://www.diplo.jp/articles01/0109.html> , 2009年8月閲覧)

外国語

- Alpher, Joseph and Khalil Shikaki 1998. "The Palestinian Refugee Problem and the Right of Return." Weatherhead Center for International Affairs. Harvard University (http://www.wcfia.harvard.edu/sites/default/files/WCFIA_98-07.pdf , 2009年8月閲覧)
- The Jerusalem Post* 2007. Diplomacy: "It has not been the easiest year....," March 29 (<http://www.jpost.com/servlet/Satellite?cid=1173879210818&pagename=JPost%2FJPArticle%2FShowFull> , 2009年10月閲覧)
- n.d. "The Loopholes in 194, "Refugees forever?-Issues in the Palestinian-Israel Conflict." (<http://info.jpost.com/C003/Supplements/Refugees/9.html> , 2009年11月閲覧)

Kelman, Herbert C. ed. 1999. "The Future Israeli-Palestinian Relationship." Weatherhead Center for International Affairs. Harvard University(<http://www.wcfia.harvard.edu/node/412> , 2009年8月閲覧)

Matz, David 2003. "Trying to Understand the Taba Talks." *Palestine-Israel Journal* Vol.10, No.3(<http://www.pij.org/details.php?id=32> , 2009年8月閲覧)

2003. "Why Did Taba End?" *Palestine-Israel Journal* Vol.10, No.4(<http://www.pij.org/details.php?id=66> , 2009年8月閲覧)

PLO Negotiation Affairs Department 2009. "Palestinian Refugees updated 2009," 3(<http://www.nad-plo.org/facts/refugees/Palestinian%20Refugees.pdf> , 2009年9月閲覧)

UNRWA. "Who is Palestine Refugee?"(<http://www.un.org/unrwa/refugees/whois.html> , 2009年9月閲覧)

statistics(<http://www.un.org/unrwa/publications/pdf/uif-june09.pdf> , 2009年9月閲覧)

(はやし まゆみ / 北海道教育大学函館校非常勤講師)