

中東和平プロセスにおけるエルサレム問題

- 交渉の推移と現実の変化 -

立山良司

はじめに

- I 東エルサレムのパレスチナ人社会の変貌
- II イスラエル・パレスチナ和平交渉におけるエルサレム問題
- III 変わる現実
おわりに

はじめに

エルサレム問題は中東和平プロセス、特にイスラエル・パレスチナ間の和平交渉において、最も合意が困難といわれている。実際、2000年から2001年初めにかけて行われた両者間の最終地位交渉でも、エルサレムの将来のあり方をめぐり双方は激しく対立した。特に宗教的に極めて重要なハラーム・アッシャリーフ／神殿の丘^(注1)に関してはさまざまなアイデアが検討されたが、双方は合意可能な枠組みを見い出せなかった。

エルサレム問題は宗教、歴史、民族、社会、教育、安全保障など多様な要素からなっている。加えてイスラエルは1967年に東エルサレムを占領して以降、同市と周辺のヨルダン川西岸(以下、西岸)に多くの入植地を建設し、原状を大幅に変更した。そのこともまた問題をいっそう複雑にしている。ただ、2000年から2001年初めま

での和平交渉でエルサレム問題がどのように扱われたかを見ると、交渉の経過とともに双方の立場は微妙に変化し、2001年1月の交渉終了時までには双方は今後の交渉の基礎となり得る一定の参照枠を共有するに至っていた。交渉レベルにおけるこうした双方の立場の変化は見落とされるべきではない。

その一方で2000年以降、エルサレムにはより大きな変化が生じている。イスラエル側が「安全フェンス」と呼びパレスチナ側が「隔離壁」と呼ぶ巨大な構造物の建設である。エルサレム周辺ではほとんどが高さ8メートルほどのコンクリートの壁であるため、本稿では以下「壁」と記述する。壁の建設は、東エルサレムだけでなく周辺の入植地群をイスラエル側に取り込むかたちで進められている。この結果、東エルサレムのパレスチナ人社会が孤立するなど、壁の建設に代表されるイスラエルの諸施策によって、エルサレムをめぐる状況は現実のレベルで根本的といってよい変更が加えられつつある。

本稿ではイスラエル・パレスチナ間の最終地位交渉でエルサレム問題がいかに扱われたかを跡付けることで、問題解決のためのどのような参照枠が共有されたかを検証する。加えて1967年以来イスラエルが占領・併合している東エルサレムを中心に、エルサレムの現状を概観する

とともに、2000年以降の大幅な変更が問題解決のための参照枠の基盤を崩しつつあることの危険性を指摘する。

I 東エルサレムのパレスチナ人社会の変貌

1. 東エルサレムとその周辺地域での人口動態

1967年の第3次中東戦争後、イスラエルはヨルダン支配下のエルサレム市域に周辺の村などを加えることで市域を拡大した上、「統一エルサレム」として併合した。2007年末現在、イスラエル側のデータによるとユダヤ人人口48万人(全体の65.2%)、「アラブ人その他」26万人(同34.8%)、合計74万7600人である[JIIS 2008]。一方パレスチナ中央統計局のデータによると、東エルサレム在住のパレスチナ人人口は2005年央で24万9183人[PCBS 2005]で、イスラエル側のデータと大差はない。なお2005年現在で、東エルサレム在住パレスチナ人人口は、西岸・ガザのパレスチナ人人口全体(383万人)の6.5%、西岸全体(241万人)の10.3%である。

1967年以降の大きな変化の一つは、イスラエルがエルサレム市域として併合した地域にユダヤ人入植地(居住地域)を建設したことである。ユダヤ人入植地は旧市街地に再建されたユダヤ教徒地区を含め現在13カ所あり、人口は2007年末現在で計約18万9700人^(注2)である。それ故、東エルサレム内だけで比較すると、パレスチナ人人口の方が多い。

しかし1967年以降、イスラエル政府は「首都圏エルサレム」とか「大エルサレム」と呼ばれるエルサレム周辺の西岸に約15の入植地を建設してきた。2007年現在のこれら入植地の合計人口は約6万6000人である^(注3)。後にも述べるよ

うに、イスラエルは壁の建設によって、これら入植地をエルサレム市域側に取り込んでいる。他方、エルサレム市域内にあっても、シュファット難民キャンプやクファール・アクブなどいくつかのパレスチナ人居住地は壁の外側(西岸側)となった。この結果、壁の内側(エルサレム市域側)に位置する大エルサレムにおけるユダヤ人とパレスチナ人の人口は、西エルサレムを除けばほぼ同数になっていると推定できる。

2. オスロ合意以降のエルサレム

1993年にイスラエルとパレスチナ解放機構(PLO)との間で結ばれたオスロ合意(暫定自治合意、暫定自治に関する諸原則の宣言)では、エルサレムの地位は難民や入植地、安全保障措置などとともに最終地位交渉で扱うとされていた。この結果、オスロ合意第4条は、パレスチナ暫定自治政府の国会に当たる立法評議会(PLC)の管轄権が及ぶ範囲を「最終地位交渉で交渉される問題を除く西岸とガザ」と規定しており、暫定自治政府の権限は東エルサレムのパレスチナ人住民には及んでいない。ただ、パレスチナ自治政府大統領およびPLC選挙についてオスロ合意付属文書Iは、「エルサレム在住のパレスチナ人は双方の合意に基づいて、選挙に参加する権利を有する」と規定している。実際、東エルサレムのパレスチナ人有権者は過去3回の選挙(1996年、2005年、2006年)に参加した。しかし、利用できる投票所が限られるなど、選挙権行使には制限を受けている。

イスラエル政府は上記オスロ合意の規定を根拠に、パレスチナ自治政府の東エルサレムでの活動を認めない政策をとってきた。ただ、和平プロセスが進展していた1990年代には、イスラ

エル政府は東エルサレムでのパレスチナ自治政府やPLOの活動を一定程度黙認する姿勢を示していた。また、東エルサレムに隣接するアブ・ディースは1990年代、パレスチナ独立国家の事実上の首都になると目され、パレスチナ側も地方自治省や内務省、ワクフ省などを設置し、これらを拠点に東エルサレムにおける行政活動を一定程度行っていた。

しかし、2000年9月に第2次インティファダ(アル・アクサー・インティファダ)が始まると、東エルサレムにおけるパレスチナ側の活動に対する規制は極めて厳しくなった。さらに2001年8月、エルサレムで自爆テロが発生すると、イスラエル政府はそれを機に東エルサレムやアブ・ディースに存在したパレスチナ側の機関を占拠し、文書などを押収した。それ以降、東エルサレムでのパレスチナ側の公式活動は行われていない。加えて次節で述べるように、壁の建設の結果、アブ・ディースの主要部分が東エルサレムから分断されたため、治安要員を含めアブ・ディースを拠点とした東エルサレムにおけるパレスチナ側の活動も続行は困難になっているという[Regular 2004]

3. 壁の建設

イスラエル政府は2002年から壁の建設を開始した。イスラエルのNGOイール・アミム(Ir Amim)によると、大エルサレム周辺での壁の総延長は214キロメートルに達する予定で、2008年時点で39%に当たる84キロメートルが完成している[Ir Amim 2008, 32]。壁はエルサレム市の境界線上ではなく、近郊の入植地群を取り込むかたちで西岸に大きく張り出して建設されている。この結果、東エルサレムに加えてマア

レ・アドミームとその周辺地域(アドミーム・ブロック)、ギバット・ゼエブなど北部地域(ギブオン・ブロック)、ベツレヘム南西部にあるグッシュ・エツィオン(エツィオン・ブロック)が西岸から切り離され、大エルサレムというかたちでイスラエル側に取り込まれつつある(17ページの図参照)。

壁の建設によって、人やモノの動きは大きく変化した。西岸在住者を示す身分証明書を保有しているパレスチナ人が東エルサレムに入るには特別の許可を必要とするなど、自由な出入りはまったくできなくなった。この結果、エルサレムは西岸・ガザのパレスチナ社会からほぼ完全に分断された。また、東エルサレム近郊のパレスチナ人の町や村は壁が建設されるまで東エルサレムのパレスチナ人社会とほとんど一体だったが、その結びつきは断ち切られてしまった。

2006年5月と6月にパレスチナ中央統計局とNGOのパディール(Badil)が合同で行った調査によると、初等・中等教育を受けている子供がいる家庭の75%が、また高等教育を受けている家族がいる家庭の80%が、壁の建設によって通学路の変更を余儀なくされたと回答した。また21%の家庭は、少なくとも1人の家族が壁によって切り離されたと回答した。特に18%が父親と、13%が母親と切り離されたという[Sabella 2007, 32-33]。同様の指摘は国連人道問題調整パレスチナ事務所(OCHA)によってもなされている。それによると、東エルサレムに住むパレスチナ人住民の実に25%が壁によってエルサレム市域とは切り離されてしまったため、検問所を通過して学校や病院などに通うことを余儀なくされている[OCHA 2009, 13]

4. パレスチナ人社会を取り巻く厳しい状況

東エルサレムは社会、政治、宗教、教育、経済面などあらゆる面で、全パレスチナ社会の中心の役割を果たしてきた。だが、1967年のイスラエルによる占領以来、東エルサレムのパレスチナ人社会が置かれた状況は決して恵まれたものではなかった。パレスチナ人住民もユダヤ人住民と同様の税金や社会保障費を支払う義務を負っている。また既に見たように、パレスチナ人口は全市の30%を超えている。しかし、エルサレム市役所が東エルサレムのパレスチナ人社会に支出する予算の全体に占める割合は分野によって異なるが、2003年の場合、教育14.8%、福祉12.1%であり、スポーツや文化に至っては2%以下でしかない[Margalit 2006, 108]

特に教育環境の悪化は深刻だ。2007 / 2008 教育年時点で、児童生徒(1 ~ 12年生)の10%強が教室不足から公立学校へ通学できないでいると報じられている[Hanson 2008, 20]。こうした教育環境の悪さやイスラエル治安機関との日常的な対立、インティファダ以降の暴力の蔓延などの結果、2006年で児童生徒の25.7%、つまり4人に1人がドロップアウトしている[PCBS 2005]。また、若者の間で麻薬の使用もかなり拡大していると見られている。

東エルサレムのパレスチナ人住民にとって、もう一つの深刻な問題は住宅環境の悪化である。建物を新增築する場合、イスラエル政府およびエルサレム市役所から建築許可を取る必要があるが、ほとんどのケースで許可は出ないといわれている。他方、人口増などから新增築は避けられず、その結果、多くの建物は建築許可なしで建てられており、エルサレム市役所は東エルサレムの40%の建物は許可なしで建築され

たとえている[Margalit 2006, 26]。イスラエル政府とエルサレム市はこれら不許可建設の一部を取り壊している。取り壊される住宅数は近年増加傾向にあり、毎年数百人が家屋を失っている(注4)。

東エルサレムの経済の悪化も著しい。東エルサレムの経済活動のかなりの部分は、商業やホテル・レストランなどのサービス業に拠っている。特にホテル業を中心とする観光セクターは東エルサレムの経済活動全体の40%を占めているといわれるが、パレスチナ側が経営するホテル数は2000年の43から2005年には半数以下の18に減少し、部屋数も1997からやはり半数以下の869に減った。また、壁の建設により周辺パレスチナ人住民の市内へのアクセスが大幅に制限された結果、東エルサレムの小売業は大きな打撃を受け、2005年の売り上げは2000年の40%にまで落ち込んだ[Abu Saud and Jwealis 2006]

こうしたすべての面での状況悪化に加え、パレスチナ自治政府がラマッラーで本格的に活動を始めて以降、政治の中心は明らかにラマッラーに移りつつある。このため東エルサレムのパレスチナ人は、自分たちが置き去りにされているという危機感を募らせている。こうした危機感の高まりは、イスラエルの治安機関も警戒を強めるほどである。2008年夏にエルサレムで車を使ったパレスチナ人によるテロ事件が連続して発生した際、国内を担当する治安機関シンベト(総合治安局)は、東エルサレム住民の間で他のパレスチナ人社会から切り離され、エルサレムが政治アジェンダから消えてしまうという危機意識が高まり、個人的なテロが増大しているとの見方を発表した[Reuters 2008]

II イスラエル・パレスチナ和平交渉におけるエルサレム問題

1993年のオスロ合意に基づくイスラエル・パレスチナ間の本格的な最終地位交渉が行われたのは、2000年から2001年初めにかけてだった。2000年春のストックホルムでの秘密交渉を皮切りに、同年7月のキャンプ・デービッド交渉、同年秋の一連の実務者レベルによる交渉、同年12月のビル・クリントン米大統領(当時)の仲介工作、2001年1月のタバ交渉と引き継がれた。しかし、2001年2月初めに行われたイスラエル首相選挙^(注5)で、現職の労働党首エフロード・バラクが敗れ、リクード党首アリエル・シャロンが当選した以降、2007年11月のアナポリス中東和平国際会議の開催までの6年半、和平交渉は完全に中断した。

以下では、キャンプ・デービッド交渉、クリントンが提示した和平の枠組み(クリントン・パラメーター)、およびタバ交渉においてエルサレム問題がどのように取り上げられたかを検討する。

1. キャンプ・デービッド交渉

キャンプ・デービッド交渉はクリントンの主導で2000年7月11日から15日間にわたって開催された。イスラエルからはバラク首相を、パレスチナ側からはアラファトPLO議長をそれぞれ長とする交渉団が参加した。交渉で最も難航したのはパレスチナ難民問題とエルサレム問題といわれる。エルサレム問題での主要な対立点は、①エルサレム市域に隣接するパレスチナ人居住地域、②旧市街地を除くエルサレム市内の

パレスチナ人居住地域とユダヤ人居住地域、③旧市街地内の4街区、④ハラーム・アッシャリーフ/神殿の丘、のそれぞれの帰属や地位の問題だった。

キャンプ・デービッド交渉前にバラクがイスラエル交渉チームに示したエルサレム問題に関する基本姿勢は、①「神殿の丘」を特別なステイタスとし、パレスチナ側の自由なアクセスを認める、②周辺地域を市域に加え、拡大エルサレムとする、③拡大エルサレムにはイスラエル、パレスチナそれぞれに帰属する領土が含まれる、④パレスチナ側の首都は「アル・クドゥス」とする、などとなっていた[Sher 2006, 67]。結局、拡大エルサレムをイスラエルの首都「エルサレム」とパレスチナの首都「アル・クドゥス」とするものの、後者に帰属するのは拡大された周辺地域のパレスチナ人居住地域にとどまり、市内のパレスチナ人居住地域に対する主権はイスラエルの手にある、と解釈できる。

パレスチナ側の基本姿勢は、東エルサレム全域はパレスチナの主権下に入り、旧市街地のユダヤ教徒地区と西壁はイスラエルの主権下ではないが、管轄下に入るといふものであり[Abbas 2001]、双方の立場は完全に食い違っていた。

双方が対立する中、米国は国際化や主権の棚上げなどさまざまな考え方を提示した。デニス・ロスによると、交渉7日目には米国チーム内でハラーム・アッシャリーフ/神殿の丘について、イスラエルは象徴的な主権を得る一方、パレスチナ側は恒久的な管理権(custodianship)を保持するとの案が検討された[Ross 2004, 682]。この案を基本に8日目から9日目にかけてクリントンがアラファトに対し、パレスチナ側は、①市域外のパレスチナ人居住地域に対する主

権，②市域内の居住地域については都市計画や治安を含む自治権，③旧市街地のムスリム地区とキリスト教徒地区に対する主権，④ハラーム・アッシャリーフ／神殿の丘については管理権をそれぞれ得ると提案した。しかしアラファトは、クリントン提案はイスラエルの主張を反映したものであるとして受け入れを拒否し、東エルサレム全体に対する主権を主張した[クリントン 2004, 696; Hanieh 2001, 87-88; Ross 2004, 687]

一方、バラクは交渉が終了に近づいた13日目、イスラエル側交渉チームに対し、①パレスチナ国家の首都「アル・クドゥス」には周辺パレスチナ人居住地域、および「神殿の丘」までの通行路が含まれ、パレスチナ側の主権下に置かれる，②エルサレム市域内は教育分野などでアル・クドゥス市役所と特別な関係を持つ，③旧市街地は特別なレジーム下に置かれる，④「神殿の丘」はイスラエルの主権下に置かれ、ユダヤ教徒はそこで礼拝する権利を持つが、管理権はパレスチナ側に帰する，⑤双方は考古学的な発掘を行わない，という内容のガイドラインを提示した[Sher 2006, 105]

このバラクの新しいガイドラインは、ハラーム・アッシャリーフ／神殿の丘の管理権をパレスチナ側に帰属させることや、エルサレム市内のパレスチナ人居住地域に対するパレスチナ側の一定の自治権を認めるなどの点で、キャンプ・デービッド交渉以前の基本姿勢よりは柔軟になっている。しかし、エルサレム市域内のパレスチナ人居住地区についてイスラエルが提示したのは、教育行政などに関する機能的自治 (functional autonomy) にすぎなかったとの指摘があるように[Pressman 2003, 18], パレスチナ側

の主権をまったく認めていない。加えて「神殿の丘」におけるユダヤ人の礼拝の権利を要求している^(注6)。

当然、パレスチナ側はバラクが示した上記ガイドラインに基づくイスラエル側の解決構想に強い不満を抱いた。アッパスは「(イスラエル側が)構想しているエルサレムとは次のようなものだ。市の周辺にあるいくつかの村はパレスチナの主権下に入る。(市域内で)旧市街地を除く(市内のパレスチナ人)居住地域に対しパレスチナ側はある種の自治権を持つが、イスラエルの主権下に残る。旧市街地内のユダヤ教徒地区とアルメニア教徒地区はムスリム地区およびキリスト教徒地区から切り離され、ムスリム地区とキリスト教徒地区は特別のシステム下に置かれる」とイスラエルの立場を批判している[Abbas 2001, 168]

キャンプ・デービッド交渉の最終日前夜、クリントンはパレスチナ側交渉団のサエーブ・エラカットに対し、①エルサレム市域外のパレスチナ人居住地域はパレスチナの主権下，②市域内のパレスチナ人居住地域はパレスチナの「制限された主権 (limited sovereignty) 下」，③旧市街地内のムスリム地区およびキリスト教徒地区はパレスチナの主権下，④ハラーム・アッシャリーフ／神殿の丘はパレスチナの「管理主権 (custodial sovereignty) 下」，との考えを示し、アラファトの意向を確認するよう要請した[Ross 2004, 707-708]。これに対しアラファトは交渉継続を求めたが、イスラエルと米国は交渉継続を拒否し、キャンプ・デービッド交渉は成果なく終了した。

キャンプ・デービッド交渉終了直後から、交渉が失敗した理由について米国のマスメディア

などで「バラクは最大限の譲歩をしたのに、頑迷なアラファトが拒否した」との指摘が繰り返された。特にエルサレム問題でアラファトがまったく譲歩しなかったことが失敗の原因とされた。しかし、イスラエル側はエルサレム市内のパレスチナ人居住地域やハラーム・アッシャリーフ/神殿の丘に対するパレスチナ側の主権を認めず、米国もイスラエルの姿勢に沿った考えをパレスチナ側に提示したのであり、パレスチナ側の立場とは依然かけ離れていた。その後、キャンプ・デービッド交渉の失敗原因に関し「頑迷なアラファトが拒否したため」との見方は事実を反するという修正主義的な指摘がなされている[Hanieh 2001; Agha and Malley 2001; Pundak 2001]

2. クリントン・パラメーター

キャンプ・デービッド交渉終了後もイスラエル、パレスチナ双方は2000年9月から12月にかけて、仲介役の米国を交え事務レベルでの交渉を継続した。こうした交渉の成果を踏まえ、クリントンは大統領の任期終了が1カ月弱と迫った2000年12月下旬に、ホワイトハウスに双方の代表団を招き交渉を再開した。この交渉の最終段階の12月23日、クリントンが双方に提示した紛争解決の原則的な枠組みが、クリントン・パラメーターである^(注7)。エルサレム問題に関しては以下のような原則が提示された。

- ①アラブ人居住地域はパレスチナに、ユダヤ人居住地域はイスラエルに帰属することを基本原則とし、旧市街地にもこの原則を適用する。この原則に基づいてそれぞれは、双方にとって最大限の地理的連続性が確保できるような地図を作成する。

- ②ハラーム・アッシャリーフ/神殿の丘に関する立場の相違は、実際的な管理のあり方ではなく、主権という象徴的な問題、および双方の信仰を尊重するための合意を見出す方法に関係している。

- ③ハラーム・アッシャリーフ/神殿の丘に関しては、以下の2つのアプローチを示唆する。

- (1)ハラーム・アッシャリーフにはパレスチナの主権が及ぶ。一方、イスラエルの主権は「西壁^(注8)」およびユダヤ教にとって聖なる場所、あるいは「西壁および至聖所(the Holy of Holies)」のいずれかに及ぶ。双方はハラーム・アッシャリーフの下部、あるいは西壁の背後を発掘しないと確約する。

- (2)ハラーム・アッシャリーフに対するパレスチナ側の主権、西壁に対するイスラエル側の主権、および「ハラーム・アッシャリーフの下部、あるいは西壁の背後における発掘に関する機能的主権(functional sovereignty)の共有」を規定する。

イスラエル政府は12月28日の閣議で、パレスチナ側が同意するならば、クリントン・パラメーターを今後の交渉の基礎として受け入れる旨の決定をした。ただ、受け入れは留保付きで、エルサレム問題に関しては、①「聖なる谷(Holy Basin)」に特別なレジームを設けることの重要性、②神殿の丘とイスラエル、パレスチナそれぞれとの関係についての表現、③地理的連続性と人口動態上の問題とのバランス、などが指摘されたという[Sher 2006, 206-207]。「聖なる谷」とは旧市街地および周辺の聖所を意味する言葉とされているが、その地理的範囲は解釈や立場により異なっている。後に『ハアレツ』紙は、

図 エルサレムとその近郊（2008年12月現在）



(出所) Ir Amim 2008. *State of Affairs-Jerusalem 2008: Political Developments and Changes on the Ground*. December: 33
に筆者が手を加えた。

イスラエル政府が当時、クリントン・パラメーターに関しクリントン政権に送った文書の内容が明らかになったと報じた。それによると、イスラエルはユダヤ教にとって聖なる場所として、西壁に加え、西壁下のトンネル、西壁の残りて南壁に続いている部分、ダビデの町、オリブ山、王たちの墓、預言者たちの墓などが含まれると主張した[Rabid 2007]

一方、PLOも2001年1月1日付で「米国提案に関するパレスチナ交渉団からの所見と疑問」と題する文書を発表した[PLO 2001]。その中でクリントン・パラメーターのエルサレム問題部分に関し、①西壁の背後を発掘しないというイスラエルの確約を求めることは、ハラーム・アッシャリーフの下部(すなわち西壁の背後)にイスラエルの主権が及ぶことを意味してしまう、②「西壁」という用語は「嘆きの壁」より広範な範囲を含んでいる、③「アラブ人居住地域はパレスチナに、ユダヤ人居住地域はイスラエルに」という枠組みは、「双方にとって最大限の地理的連続性の確保」という考え方と相容れず、むしろパレスチナ人居住地域は「島」になってしまう、などの点を問題としていた。

3. タバ交渉

結局、クリントンは和平交渉をまとめることなく任期を終えた。一方、イスラエルとパレスチナ双方は2001年1月末、エジプト領タバで引き続き最終地位交渉を行った。タバ交渉で実際にどのような交渉が行われたかについて双方の解釈は異なっており、詳細は明らかになっていない。ただ、交渉内容に関し、当時のヨーロッパ連合(EU)中東和平担当特別代表モラティノス(Miguel Moratinos)が、会議の最中に双方の交

渉担当者から聞き取った交渉内容を文章にまとめ、会議終了後にその文章を双方担当者に再度見せて確認を取ったものをノン・ペーパーとしてまとめている^(注9)。そのモラティノス文書によると、エルサレムに関しては以下のような交渉がなされた。

①エルサレム全般

- ・ユダヤ人居住地域はイスラエルの、パレスチナ人居住地域はパレスチナの主権下とすることで原則合意。
- ・ただし1967年以降に建設された東エルサレムのユダヤ人入植地にイスラエルの主権が及ぶとのイスラエル側の要請に対し、パレスチナ側は話し合う用意があることを確認したが、一部地区に主権が及ぶことは拒否。
- ・パレスチナ側は市域外の入植地にイスラエルの主権が及ぶことを拒否。
- ・双方は「開かれた都市」との考えを支持したが、その地理的範囲に関しては意見が異なった。
- ・イスラエルはエルサレムが2国家の首都となることを受け入れたが、パレスチナ側は東エルサレムがパレスチナの首都であることにのみ関心を表明した。

②旧市街地、聖所

- ・ムスリム地区およびキリスト教徒地区はパレスチナの、ユダヤ教徒地区およびアルメニア教徒地区の一部はイスラエルの主権下に入ることで原則合意。
- ・各聖所はそれぞれが管理するとの原則が受け入れられ、西壁に対するイスラエルの主権問題もこの原則に則る方向が示唆された。ただし西壁の範囲については異

論が残った。

- ・双方ともハラーム・アッシャリーフ / 神殿の丘問題が解決しなかったことに同意したが、同地に対するパレスチナ側の主権というクリントンのアイディア受け入れに近づいた。
- ・イスラエル側は「聖なる谷」(オリーブ山のユダヤ人墓地、ダビデの町、キプロンの谷を含む)とされる地域への関心と懸念を表明し、パレスチナ側はこれらの場所がパレスチナの主権下に入るのであれば、イスラエルの関心と懸念を考慮することを確認した。

タバ交渉終了時、双方代表は「合意達成にこれほど近づいたことはなかった」との共同声明を発表したが、6日間に及んだ交渉は具体的成果を出すことには失敗した。エルサレム問題やパレスチナ難民問題などの細部に関し、双方が合意できなかったことが大きな要因だった。加えてイスラエルの首相選挙が約10日後に迫り、バラク政権がほとんどレイムダック状態となっていることが、交渉失敗のより大きな政治的背景だった。

これ以降、イスラエル・パレスチナ間の最終地位交渉はほぼ7年間再開されず、2007年11月のアナポリス国際会議以降、双方はようやくエルサレム問題を含む最終地位に関する交渉を継続した。この交渉途中の2008年8月、イスラエル首相エフード・オルメルトは西岸の93%をパレスチナ側に返すことを骨子とした最終地位に関する和平案を提示した。同提案ではマアレ・アドミーム、グッシュ・エツィオンなどエルサレム周辺の入植地群がイスラエル領内に組み込まれるとされている一方で、エルサレム問題に

についての交渉は先送りするとなっていた[Benn 2008]。パレスチナ側はこの提案の受け入れを即座に拒否している。その後、オルメルト政権は選挙管理内閣となったため和平交渉は中断され、現在に至るまで再開されていない。

では2000年から2001年に行われた最終地位交渉におけるエルサレム問題への取り組みをどう評価すればよいのだろうか。モラティノス文書によれば、1967年以降にイスラエルがエルサレム近郊に建設した入植地に関する主権問題、およびハラーム・アッシャリーフ / 神殿の丘と西壁 / 嘆きの壁についてはかなりの隔たりがあった。その一方でタバ交渉の終了時、双方は、①エルサレムは2国家の首都で、「開かれた都市」とする、②旧市街地を含め、エルサレム市内のパレスチナ人居住地域はパレスチナ側の主権下に、ユダヤ人居住地域はイスラエルの主権下に入る、③互いの聖所はそれぞれが管理する、などの原則に合意していた。キャンプ・デービッド交渉の際のそれぞれの立場に比べると、それなりの進展があったといえる。

これ以降のイスラエル・パレスチナ間の公式、非公式の交渉や協議でエルサレム問題が議論される際には、これらの原則が問題取り組みへの基本的枠組みとして参照されている。その意味で、タバ交渉終了時点でエルサレム問題解決に関わる一定の参照枠が確立されたといえる。例えば、タバ交渉に参加したイスラエル、パレスチナ双方の関係者の一部がその後、個人的な試みとしてパレスチナ問題の解決策を協議した「ジュネーブ・イニシアティブ」でも、エルサレム問題については上記原則が参照枠とされ、最終的には試案「ジュネーブ合意」として公表された^(注10)。

Ⅲ 変わる現実

このように、エルサレム問題に取り組む際の参照枠はある程度出来上がっている。だが壁の建設を中心とするここ数年のイスラエルによる各種の政策は、エルサレムの現状を大幅に変えつつある。第Ⅰ章で見たように、東エルサレムのパレスチナ人居住地域は他のパレスチナ人社会からほとんど分断され、東エルサレムは政治や経済、社会の中心という従来の地位を失いつつある。イスラエル政府は公式には、壁はあくまで暫定的なものであり、将来の国境を画定するものではないとの立場をとっている。しかし前章で指摘したように、2008年8月のオルメルト提案ではエルサレム周辺の入植地はイスラエルに取り込まれることになっており、壁の建設ルートを将来の国境線と考えているイスラエル側の姿勢が示されている。

その文脈の中で近年問題となっているのが、E1と呼ばれる地区でのイスラエルの開発計画である。E1はエルサレム市域と、マアレ・アドミームを中心とする入植地群「アドミーム・ブロック」との間に囲まれた約12平方キロメートルの地域で、East 1の略称である。壁がアドミーム・ブロック全域をイスラエル側に取り込むように建設されつつあるため、E1地区もすべてイスラエル側に取り込まれる状況が生じている。実際、イスラエルは2004年以来、同地区での道路や警察署庁舎などの建設を進めている。2009年9月には、E1地区内の新しい入植地の鍬入れ式が行われ、右派国会議員や入植活動家たちが「入植活動凍結を断固拒否する」などと氣勢を上げた。

アドミーム・ブロックとE1がエルサレムと一体化することによって、東エルサレムは西岸の北部と南部を結ぶ結節点という伝統的な役割も失いつつある。西岸自体が拡大されたエルサレムによって事実上、南北に分断されているからだ。

加えて、イスラエル政府は旧市街地を取り囲むように9カ所の国立公園建設計画を進めている。計画は公表されていないが、報道によると、2008年9月に当時の首相オルメルトに提示され、計画の実行はエルサレム開発庁(JDA)が担当している。JDAによれば、計画は「旧市街地を取り囲む連続した公園を造る」ことで、「イスラエルの永遠の首都としてのエルサレムの地位を強化する」ことを目的としているという〔Eldar 2009〕この国立公園建設計画と関係しているかは不明だが、旧市街地周辺のパレスチナ人居住地域での入植活動が最近、いっそう活発化している。

このように壁の建設を含め東エルサレムのパレスチナ人社会をめぐる現実には、過去10年ほどの間に3つの面で大きく変化しつつある。第1に既に繰り返して述べているように、東エルサレムのパレスチナ人社会は西岸、ガザを含むパレスチナ人社会全体から孤立し、中心としての地位を失いつつある。第2にユダヤ人の入植地や公園の建設など、東エルサレムにおけるイスラエルのプレゼンスは以前にもまして拡大している。そうして第3にエルサレム周辺のユダヤ人入植地のエルサレムへの事実上の取り込みがいっそう進み、イスラエルが構想している大エルサレムが既成事実となりつつある。こうしたエルサレムの根本的な変化は、同市を2国家共通の首都とする、あるいはパレスチナ人居住地域

はパレスチナ側の、ユダヤ人居住地域はイスラエルの主権下に入るなど、タバ交渉までにほぼ双方が了解した和平合意のための参照枠を根底から掘り崩す危険性をはらんでいる。

事実、イスラエルによる現状変更がエルサレム問題の解決をいっそう困難にしているとの懸念や警告は、米国やEUから繰り返さされている。米国のオバマ政権は2009年7月に、東エルサレムでのユダヤ人用住宅建設は西岸におけるのと同様、和平プロセスの妨げになるとイスラエル政府を批判し、同年8月にはヒラリー・クリントン国務長官が東エルサレムでのパレスチナ人住宅の取り壊しを批判した。また、EUが2008年12月に作成したとされる内部文書は、イスラエルが東エルサレムに対する「非合法的併合を積極的に進めつつある」とし、「エルサレム内とその周辺でのイスラエルの行為はイスラエル・パレスチナ和平達成に対する最も深刻な挑戦である」としている[McCarthy 2009]注11)。

おわりに

中東和平プロセスにおいて、エルサレムをめぐる問題は2つのレベルからなっている。1つはイスラエル・パレスチナ和平交渉でどのような取り組みがなされたかである。本稿で検証したように、2000年から2001年初頭にかけての交渉で、イスラエル、パレスチナ、それに仲介役の米国もそれぞれの立場を変化させていった。その結果、タバ交渉終了時点で双方は、問題解決のための一定の参照枠に到達したのである。この2000年から2001年にかけての一連の協議は、エルサレム問題が初めて公式の交渉テーブルで検討されたプロセスであり、そこでほとん

どすべての事項が議論の対象となった。その意味は決して過小評価されるべきではない。

しかしもう1つのレベル、つまり現実のエルサレム市とその周辺部では、ものすごいスピードで変化が生じている。その変化は19世紀中葉にエルサレム市域が旧市街地からはみ出し、新市街地へと拡大していった以上の変化かもしれない。イスラエルの諸施策によって生じている一連の変化は、現実のレベルにおけるエルサレム問題そのものを変質させ、交渉のレベルで到達した問題解決のための参照枠の基盤を根底から掘り崩しつつある。

パレスチナ問題に限らず、交渉プロセスと現実という2つのレベルが整合性のないまま同時進行することは、紛争解決プロセスでは一般的にみられることである。しかし、両者の乖離があまりにも大きい場合、交渉レベルにおける協議の諸前提が意味を失ってしまう。特にイスラエル・パレスチナ間のように一方が国家主体、他方が非国家主体という非対称の関係においては、国家主体の方が明らかに有利に現実をコントロールしているため、既成事実を拡大することが容易である。

エルサレム問題に限らず、パレスチナ問題ではまさにこうした事態が進行している。オスロ和平プロセスが抱える最大の構造的欠陥はこの点にある。

(注1) 古代ユダヤ王国時代、ユダヤ教の神殿があったとされ、7世紀から8世紀にかけて「岩のドーム」とアル・アクサー両モスクが建立された高台を、イスラーム/アラブの側は「ハラーム・アッシャリーフ(高貴なる聖域)」と呼び、ユダヤ/イスラエルの側は

「神殿の丘」と呼んでいる。本稿ではパレスチナ側、イスラエル側、第三者(米国やEU文書など)が用いているそれぞれの表現をできるだけそのまま使用した。その結果、基本的にパレスチナ側の文脈では「ハラーム・アッシャリーフ」、イスラエル側の文脈では「神殿の丘」、第三者の文脈では「ハラーム・アッシャリーフ/神殿の丘」と併記する表現を使っている。

(注2) Foundation for Peace in the Middle Eastのデータによる(http://www.fmep.org/settlement_info/, 2009年8月25日閲覧)

(注3) 注1と同じ。

(注4) NGOのイール・アミムによれば、2008年に取り壊されたパレスチナ人の住宅は85軒で、2007年より32%増え、1992年から2006年までの間の年平均より217%増だった[Ir Amim 2008, 30]

(注5) イスラエルは1992年から2001年の間、首相公選制だった。

(注6) 1967年の占領以来、イスラエルはムスリムとの摩擦を避けるため「神殿の丘」におけるユダヤ人の礼拝を実質的に禁止し、実際の管理はムスリム側に委ねてきた。また、ラビ長は至聖所(the Holy of Holies)にユダヤ人が誤って踏み込むことを防止するため、ハラハー(ユダヤ教の宗教法)はユダヤ人が「神殿の丘」に入ることを禁止しているとの解釈を示した[Idinopulos 1991, 321]。しかし、2003年以降、イスラエル警察は一定の時間、ユダヤ人と一般観光客が「神殿の丘」に入ることを許可している。至聖所とはかつて「契約の箱」が置かれていたとされる場所で、年に1回、ヨム・キプール(贖罪の日)にラビ長のみが入ることを許されるが、実際にそれがどこに位置したかはまったくわからない。

(注7) Rossによると、米国側はクリントン・パラメーターを提案(proposal)ではなくアイデアであり、それもテキストを配布せずクリントンが読み上げ、イスラエル、パレスチナ双方が書き取る方法で提示した。そのため、クリントン・パラメーターに関しては細部の表現が異なるいくつかのテキストがある。本稿ではRoss(2004, 803)によった。クリントン・パラメーターはこのほかSher(2006, 198-199)に全文が掲載されているが、表現がやや異なる。

(注8) ハラーム・アッシャリーフ/神殿の丘を取り囲む4面の壁のうち西側に位置する面の一部はユダヤ

教の聖域であり、「西壁」ないし「嘆きの壁」と呼ばれる。しかし場合によって、この2つの用語は必ずしも同じ箇所を意味しない。18ページで述べるようにパレスチナ側は、「西壁」という用語は「嘆きの壁」と一般に呼ばれている箇所よりも広い範囲を含んでいるとして、「西壁」という用語の使用を問題視している。

(注9) このノン・ペーパーは通常「モラティノス文書(The Moratinos Non-Paper)」と呼ばれており、2002年2月にイスラエル紙『ハアレツ』が全文を掲載したことで明らかになった。本稿では以下のサイトによった(<http://www.mideastweb.org/morations.htm>, 2007年3月20日閲覧)

(注10)「ジュネーブ合意」は2003年12月に公表された。試案全文は以下を参照。<http://www.geneva-accord.org/mainmenu/english>

(注11) EUは2005年10月ごろにも“Jerusalem and Ramallah Heads of Mission: Report on East Jerusalem”と題する内部文書を作成し、「イスラエルの相互に関連したいいくつかの政策は、エルサレムに関する最終地位合意を達成する可能性を減少させつつある」と警告した。この文書はパレスチナ側の以下のインターネットサイトにリークとして掲載された(<http://electronicintifada.net/bytopic/historicaldocuments/printer413.shtml>, 2008年8月28日閲覧)

【文献リスト】

日本語文献

ビル・クリントン 2004. 『マイライフ：クリントンの回想』下巻，朝日新聞社。

外国語文献

Abbas, Mahmud 2001. “Report on the Camp David, 9 September 2000.” *Journal of Palestine Studies* Vol. 30, No.2(Winter) 168-170.

Abu Saud, Azzam and Naila Jwealis 2006. *Impact of the racial separation wall on the different Economic Sectors in East Jerusalem*. East Jerusalem: The Arab Chamber of Commerce & Industry, July.

Agha, Hussein and Robert Malley 2001. “Camp David:

- The Tragedy of Errors." *New York Review of Books* Vol.48, No.13(August 9) 59-60.
- Benn, Aluf 2008. "PM gives Abbas detailed proposal for final status." *Haaretz*, Internet Edition, August 12.
- Dayan, Aryeh 2002. "Barak began referring to the 'Holy of Holies'." *Haaretz*, Internet Edition, September 9.
- Eldar, Akiva 2009. "Secret plan aims to 'Strengthen Jerusalem' as Israel's capital." *Haaretz*, Internet Edition, May 10.
- Enderlin, Charles 2003. *Shattered Dreams: The Failure of the Peace Process in the Middle East, 1995-2002*. New York: Other Press.
- Hanieh, Akram 2001. "The Camp David Papers." *Journal of Palestine Studies* Vol.30, No.2(Winter) 75-97.
- Hanson, Jenna 2008. "School's Out." *The Jerusalem Report* October 13: 20-23.
- Idinopulos, Thomas A. 1991. *Jerusalem Blessed, Jerusalem Cursed*. Chicago: Ivan R. Dee.
- Ir Amim 2008. *State of Affairs-Jerusalem 2008: Political Developments and Changes on the Ground*. December ([http://www.ir-amim.org.il/Eng/_Uploads/dbsAttachedFiles/AnnualReport2008Eng\(1\).pdf](http://www.ir-amim.org.il/Eng/_Uploads/dbsAttachedFiles/AnnualReport2008Eng(1).pdf) , 2009年8月30日閲覧)
- Jerusalem Institute for Israeli Studies(JIIS)2008. *Statistical Yearbook of Jerusalem 2008* (http://jiis.org/upload/yearbook/2007_8/shnaton%20C0106.pdf , 2009年8月30日閲覧)
- Margalit, Meir 2006. *Discrimination in the Heart of the Holy City*. Jerusalem: International Peace and Cooperation Center (www.kibush.co.il/downloads/meirbook-hw.pdf , 2008年9月20日閲覧)
- McCarthy, Rory 2009. "Israel annexing East Jerusalem, says EU." *The Guardian*, Internet Edition, March 7.
- Mozgavaya, Natasha 2009. "U.S.: No unilateral moves in East Jerusalem." *Haaretz*, Internet Edition, July 20.
- Palestine Liberation Organization(PLO)2001. *Remarks and Questions from the Palestinian Negotiating Team Regarding the United States Proposal* (<http://www.pna.net/peace/remarks.htm> , 2001年1月20日閲覧)
- Palestinian Central Bureau of Statistics(PCBS)2005. *Social Survey of Jerusalem, 2005 Main Findings*. November: 32.
- Pressman, Jeremy 2003. "Visions in Collision: What Happened at Camp David and Taba." *International Security* Vol.28, No.2(Fall) 5-43.
- Pundak, Ron 2001. "From Oslo to Taba: What Went Wrong." *Survival* Vol.43, No.3(Autumn) 31-45.
- Rabid, Barak 2007. "Gov't to Clinton in 2000: Special authority for J'Em's 'holy basin'." *Haaretz*, Internet Edition, December 12.
- Regular, Arnon 2004. "PA institutions in Abu Dis cut off from East Jerusalem." *Haaretz*, Internet Edition, January 19.
- Reuters 2008. "Shin Bet: Separation fence fueling attacks by East Jerusalem Arabs." *Haaretz*, Internet Edition, September 24.
- Ross, Dennis 2004. *The Missing Peace: The Inside Story of the Fight for Middle East Peace*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Sabella, Bernard 2007. "The Socioeconomic Impact of the Wall on East Jerusalem." *Palestine-Israel Journal of Politics, Economics & Culture* Vol.14, No. 1: 29-36.
- Sher, Gilead 2006. *The Israeli-Palestinian Peace Negotiations, 1999-2001: Within Reach*. London: Routledge.
- Slater, Jerome 2007. "Muting the Alarm over the Israeli-Palestinian Conflict: The New York Times versus Haaretz, 2000-2006." *International Security* Vol.32, No2(Fall) 84-120.
- Swisher, Clayton E. 2004. *The Truth about Camp David: The Untold Story about the Collapse of the Middle East Peace Process*. New York: Nation Books.
- United Nations-Office for the Coordination of Humanitarian Affairs(OCHA)Occupied Palestine Territory 2008. *The Humanitarian Impact of the West Bank Barrier on Palestinian Communities : East Jerusalem*. Jerusalem, January.
2009. *Five Years after the Court of Justice Advisory Opinion: A Summary of the Humanitarian Impact of the Barrier*. Jerusalem, July.

(たてやま りょうじ / 防衛大学校教授)