

Raymond G. Helmick,

Negotiating Outside the Law: Why Camp David Failed.

London and Ann Arbor, MI: Pluto Press, 2004,
ix + 342pp.

たて やまりょう じ
立山良司

西暦2000年は中東和平プロセスにとって記憶されるべき年である。この年に開催されたキャンプ・デービッド会談とその後の和平プロセスの頓挫・崩壊に関し、実際に何が起きたのか、誰に責任があるのかをめぐり、すでに多くの論争が行われている。わずかに5年前のことだが、当事者や観察者間の解釈は異なり、歴史の解釈はかくも困難であるのかと再認識させられる。

現在の和平プロセスは1991年のマドリードでの中東和平会議からスタートした。2年後の1993年9月、イスラエルとPLO（パレスチナ解放機構）との間で暫定自治合意（オスロ合意、正式名称は「暫定自治に関する諸原則の宣言」）が結ばれ、和平プロセスは本格化した。翌1994年にはパレスチナ自治政府が樹立され、イスラエル占領下にあるヨルダン川西岸とガザ地区の一部でパレスチナ自治が始まった。また同年10月にはイスラエル・ヨルダン平和条約が調印された。しかし1990年代後半に入ると、和平プロセスは大きく後退した。

和平プロセスに新たな期待が持たれたのは、1999年5月のイスラエル首相選挙^(注1)で労働党首エフード・バラクが当選し、労働党を中心とする新しい内閣が誕生したときだった。当時、和平プロセスには2つの中心的な課題があった。ひとつはイスラ

エル・パレスチナ間の最終的な地位を決定する交渉をどのように開始し決着させるかであり、パレスチナ側の暫定自治期間を5年間としたオスロ合意によれば、最終地位交渉は1999年5月までには完了していなければならなかった。もうひとつはイスラエル・シリア間の和平交渉である。バラク自身、和平プロセスの進展を選挙公約に掲げていたし、米国大統領ビル・クリントンもまた在職中に中東和平交渉で具体的な成果を上げることを熱望していた。1999年12月から2000年1月にかけてクリントン自身の仲介でイスラエル・シリア間の交渉が行われ、同年3月にはジュネーブでクリントンとシリア大統領ハーフイズ・アサドとの首脳会談が持たれた。しかし、合意は成立せず、同年6月アサドが死去しイスラエル・シリア交渉は完全に中断され現在に至っている。

イスラエル・シリア交渉が行き詰った2000年3月ごろからイスラエル・パレスチナ間の最終地位交渉への取り組みが本格化し、同年7月11日から約2週間にわたり米大統領山荘キャンプ・デービッドで首脳会談が行われた。バラクを筆頭とするイスラエル代表団と、PLO執行委員会議長（パレスチナ自治政府長官）ヤーセル・アラファートを中心とするパレスチナ代表団との間で行われた集中的な交渉の主要な論点は4つあった。第1はパレスチナ国家の領土をどこにするかであり、イスラエルが西岸にあるユダヤ人入植地をどこまで撤去するかの問題と裏腹の関係にあった。第2はエルサレムの地位、第3はパレスチナ難民の帰還権と補償問題であり、そして第4にイスラエル・パレスチナ間の安全保障措置に関する問題があった。

2週間の交渉期間中、これらの問題についての協議が行われたが、具体的な成果を生み出さなかった。その後も双方は断続的に交渉を続け、残された任期がほとんどなくなったクリントンは2000年12月末には合意のあり方に関するアウトラインを示した「クリントン・パラメーター」を双方に提示した。さらに双方は米国の政権が交代した直後の2001年1月下旬にも米国の仲介がないまま、エジプト領タバで最終地位交渉を行った。

しかし、和平プロセスを取り巻く状況はそのとき

までにすでに大きく変わっていた。2000年9月末にはリクード党首アリエル・シャロン（現首相）がエルサレム旧市街地にある聖地「ハラーム・アッシャリーフ」（ユダヤ教側の呼称は「神殿の丘」）を「視察」と称して訪れたことに反発したパレスチナ側とイスラエルとの衝突は、またたく間に「アル・アクサー・インティファダ」として知られるイスラエル・パレスチナ間の暴力的な対立に拡大した。相互の不信感は一気に高まり、イスラエル国内ではバラクの支持率は凋落した。結局、タバ交渉でも双方は合意に到達できず、翌2月初めに行われたイスラエル首相選挙でシャロンが勝利し、和平プロセスはほとんど崩壊してしまったのである。

では、キャンプ・デービッド会談はなぜ失敗したのだろうか。また、アル・アクサー・インティファダはなぜ暴力の悪循環に陥ってしまったのだろうか。さらにキャンプ・デービッド会談後も続けられていた和平交渉はなぜ具体的な成果を生み出せなかったのか。キャンプ・デービッド会談直後からしきりにいわれたのは、「バラクは最大限の譲歩を示したが、アラファートがかたくなに拒否した」というパレスチナ側責任論、特にアラファート悪玉説だった。もちろんこれらはイスラエル、米国側から流されたものであり、2001年夏ごろからこれらの見方に反論、または修正を求める修正主義的な見解が示されるようになった。本書もこうした修正主義的な視点で書かれている。

著者レイモンド・G・ヘルミックは米国イエズス会の司祭であり、北アイルランドやキプロス、ジンバブエなど多くの紛争解決の試みに関わっている。パレスチナ問題との関わりは米国政府がPLOとの対話を開始した1980年代からであり、本書も米・PLO関係から始まっている。本書の構成は以下のとおりである。

序 章

第 部 関係の構築

第 1 章 米・PLO対話への道（1985～88年）

第 2 章 マドリードとオスロ（1990～93年）

第 3 章 失望と先送り（1993～1995年）

第 部 交渉の失敗

第 4 章 悲しみのミレニウム エフロード・バラクの崩壊（1999年5月～2000年7月）

第 5 章 キャンプ・デービッド

第 6 章 交渉は継続（2000年8月1日～9月28日）

第 7 章 インティファダの流血からタバ交渉へ（2000年9月29日～2001年2月8日）

第 部 その後

第 8 章 丁寧さの解消（2001年2月初め～9月11日）

第 9 章 米国の戦争開始（2001年9月11日～際限のない将来へ）

第10章 結局、キャンプ・デービッドとタバでは何が本当に起きたのか？

1990年代の和平プロセス全般はすでに述べたとおりであり、改めて各章の内容を紹介する必要はないだろう。著者は20年にわたるパレスチナ問題への関与を通じ、イスラエルとパレスチナ双方の関係者、さらに米国のその時々政権担当者との幅広い接触を持ち、和平の実現を働きかけている。その意味で単なる観察者ではなく、本書もまた分析的な視点から書かれたものではない。著者の基本的な姿勢はイスラエルが撤退した後の西岸、ガザに東エルサレムを首都とするパレスチナ独立国家を樹立し、2国が共存するというものであり、オーソドックスな取り組みだ。それを踏まえたうえで著者が関係者に繰り返し強調しているのは、本書のタイトルにも示されているように、法の尊重が問題解決の根底に据えられるべき点である。キャンプ・デービッド会談の期間中も、著者は法が遵守されるべきであるとの考えを交渉当事者に伝えている。ここでいう法とは国連憲章の原則や関係する国連安保理や総会決議を意味している。例えば領土問題に関しパレスチナ側が自らの考えで柔軟に対応することはまったく妨げないが、パレスチナ側の意志に反して西岸の一部

をイスラエルに編入することはむしろ合意の正当性を損なうとの警告を発している。パレスチナ難民の帰還権、エルサレムの帰属問題に関しても、やはり法に立脚した正義に基づいた解決が図られるべきであることが強調されている。

著者の呼びかけにもかかわらず、イスラエル・パレスチナ和平交渉は成果を生まず、イスラエルと米国側にはパレスチナ、特にアラファートに対する不信感が急速に深化し拡大した。著者はその背景をキャンプ・デービッド会談とその後の事態の推移に関する双方の解釈と語り方（ナラティブ）に求める。イスラエルの語り方によれば、暴力的な対立を続けるためアラファートはキャンプ・デービッドでバラクが示した「気前のよい提案」を受け入れなかった。それゆえ、アラファートがパレスチナの指導者である限り、和平プロセスにおける進展は望めないということになる。他方、パレスチナ側の語り方によれば、キャンプ・デービッド会談後も交渉は継続されたが、パレスチナ側との和解を決して望まないシャロンがハラーム・アッシャーーフに意図的に足を踏み入れ暴力的な対立を引き起こしたということになる。

9.11事件以降、イスラエル・パレスチナ間の暴力的対立はいっそう激しくなったのだが、著者はその背景のひとつとして再びイスラエルの解釈と語り方を挙げている。著者によればアラファートが暴力的な対立を志向して妥協を拒んだとのイスラエル側の見方が、その後のシャロン政権のパレスチナ側に対する過剰な力の行使を正当化し、暴力に終止符を打とうとしたアラファートの試みはいつも挫折したという。確かにこうした側面は否めない。しかし、この見方はあまりにもアラファートの立場に近づきすぎているように思える。パレスチナ人の論者によっても、アル・アクサー・インティファダの展開のなかでアラファートが自らの支持基盤拡大のため暴力的対立をあおったとの指摘がなされている [Sayigh 2002-2003, 8-9]

このように双方の解釈と語り方には大きな開きがあるのだが、イスラエル側の見方は米国の中枢でも共有され、一般的に受け入れられた解釈として定着した。こうした解釈に対し最初に修正を迫ったのは本書でもたびたび引用されているが、アラファートの顧問としてキャンプ・デービッド会談にも同行したパレスチナ人ジャーナリスト、アクラム・ハニエが書いた同会談に関するレポートである^(注2)。さらに2001年になるとやはり本書でも引用されているロバート・マレイとフセイン・アガの論評などが出ている^(注3)。また、本書と同様な視点、すなわち一般的に受け入れられている解釈に対し修正を求める立場から書かれた本も出版されている [Swisher 2004]。また、一連の交渉に関してはクリントンも自伝『マイライフ』で扱っており、イスラエル側の交渉者の一人であるヨシ・ベイリンや米国の中東和平問題担当特使だったデニス・ロスらも回想録を出している [Beilin 2004 ; Ross 2004]。その意味で、本書の試みは決して新しいものでも特異なものでもない。にもかかわらず本書が意味を持っているのは、イスラエルの解釈や語り方が依然として強い力を持ち、「真実」として一般に受け入れられているからである。

「アラファートは和平の意志を持っていない」という見方は、ジョージ・W・ブッシュ (Jr.) 政権の中東和平プロセス政策にも大きな影を落としてきた。ブッシュ政権は当初からアラファートに対し不信感を持って臨み、2002年6月に発表した和平提案では公然とアラファート外しを要求した^(注4)。本書によれば、この要求に関し著者はブッシュ自身に書簡を送り、パレスチナ人が民主的に選出した指導者を排除すること自体が非民主的であり、イスラエルと米国の歴代政権がアラファートを外そうと試みてきた政策の繰り返しに過ぎないと厳しく批判している。しかし、シャロン、ブッシュ両政権のアラファートに対する姿勢は、彼が2004年11月に死去するまで変わらなかったことは周知のとおりだ。

こうした解釈の問題は別としても、キャンプ・

デービッドからタバに至る交渉プロセスにおいて、イスラエルとパレスチナ双方が先に指摘した4つの問題領域に関しかなり突っ込んだ協議を行ったこともまた事実である。例えばハラーム・アッシャリーフに関する主権問題が交渉されたこと自体、パレスチナ紛争の歴史からみれば画期的といえよう。タバ交渉に参加した双方の関係者が一連の協議内容を踏まえて、その後は私人として協議を継続し、2003年に「ジュネーブ合意」という試案（私案でもある）をまとめて世に問うたことは本書が述べているとおりである。その意味で、キャンプ・デービッドからタバに至るプロセスを完全に否定的にとらえることはできないだろう。

アラファートの死去を受けて、パレスチナ側では2005年1月にマフムード・アッバスを後継者とする新しい体制ができた。シャロン、ブッシュ両政権とも、紛争の政治的な解決を呼びかけるアッバスとの接触を開始し、イスラエル・パレスチナ間の暴力的な対立はほぼ沈静化した。さらに同年9月までに、イスラエルはガザ地区から完全に撤退し、同地区の管理権はパレスチナ側に移った。シャロン自身もパレスチナ国家の樹立の必要性を訴えるなど、本書に描かれているようなパレスチナ側との和解をあくまで拒否する大イスラエル主義者ではなく、現実主義者に転換したようにみえる。

こうした新しい状況の下で、和平プロセス再開の期待が高まっている。しかし、実際にイスラエル・パレスチナ間の和平交渉が再開されたとしても、双方が乗り越えるべき課題は多い。なかでも最も重要なことは、本書において著者が一貫して指摘しているように、法に基づいた和平の実現であろう。双方に妥協する用意があるとしても、一定の公正さが担保されない限り、達成された合意は正当性を持ち得ず、支持を得ることはできない。キャンプ・デービッド会談におけるクリントンらのアプローチは、イスラエル側にとっては受け入れ可能な「妥協案」を提示し、パレスチナ側に「受け入れるか（会場を）去るか」という二者択一を迫るものだった。アラファートが受け入れを拒否したことは当然だろう。このことは歴史の教訓として今後の和平プロセスに

生かされなければならない。本書の意義はこの点にある。

（注1）イスラエルでは建国以来、国会（クネセト）が首相を選出する議院内閣制がとられていたが、1992年から国民の直接投票で選ばれる首相公選制が採用された（実際に行われたのは1996年の首相選挙から）。首相が国民の直接の信任を得れば強い指導力を発揮できるとの期待があったからである。しかし、クネセトに対する首相の立場はいつそう弱いものとなり、2001年2月の首相選挙を最後に首相公選制は廃止された。

（注2）ハニエのレポートは彼が編集長をと務める日刊紙*Al Ayyam*に掲載され、その一部は『ジャーナル・オブ・パレスティン・スタディーズ』にも掲載された [Hanieh 2001, 75-97]。

（注3）こうした批判的な論評の紹介を含め、キャンプ・デービッドからタバの間にどのような交渉がなされたかを検討した邦字論文としては、立山（2002, 16-28）を参照。また、交渉経緯を詳しく検討したものとして阿部（2004）がある。

（注4）2002年6月24日に行った演説で、ブッシュは「和平はパレスチナの新しい異なったリーダーシップを必要としている」と述べ、パレスチナ人に対し「テロと妥協しない新しい指導者を選出する」と呼びかけた。

文献リスト

<日本語文献>

- 阿部俊哉 2004. 『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。
立山良司 2002. 「イスラエルからみた『パレスチナ問題』 パレスチナ国家イメージの形成」 『国際問題』 第512号 16-28.

<英語文献>

- Beilin, Yosshi 2004. *The Path to Geneva: The Quest for Permanent Agreement, 1996-2004*. New York: RDV Books.
Hanieh, Akram 2001. "The Camp David Papers."

Journal of Palestine Studies 25(2)(Winter) 75-97.

Ross, Dennis 2004. *The Missing Peace: The Inside Story of the Fight for Middle East Peace*. New York: Farrar, Straus and Giroux.

Sayigh, Yezid 2002-2003. " The Palestinian Strategic

Impasse." *Survival* 44(4)(Winter)

Swisher, Clayton 2004. *The Truth about Camp David: The Untold Story about the Collapse of the Middle East Peace Process*. New York: Nation Books, 2004.

(防衛大学校総合安全保障研究科・国際関係学科教授)