

第2章

エルサレム問題と中東和平

はじめに

エルサレムをめぐる問題は2つの側面からなっている。ひとつはユダヤ教、キリスト教、イスラム教の3宗教間における「聖地」エルサレムをめぐる対立や抗争である。19世紀以降、ヨーロッパ列強間におけるひとつの国際問題の軸となった聖地管理権問題が展開されるなかで、過去から当時に至るまでの各聖所に対する各宗教、宗派の主張や要求、慣例や合意などを集大成したものが1857年のステイタス・クオ (Status Quo) である⁽¹⁾。しかし、そのステイタス・クオも各聖所に関する複雑な権利や要求をすべて整合的、体系的に調整し得るものではなく、政治状況などによって、解釈や運用は異なってきたし、また、現在でも一部では相対立する権利の主張が展開されている⁽²⁾。

エルサレムをめぐるもうひとつの問題は、主権や民族自決権を行使する「場」ないし「地理的空間」としてのエルサレムである。この文脈において異なる集団が主張する権利の対象にエルサレムになったのは、シオニズム運動およびパレスチナ・アラブ民族主義運動が政治的な意味合いを帯びてきた19世紀末、特に20世紀に入ってからである。イギリス委任統治下においても両者の対立は続き、1948年のイスラエル独立を契機に対立はいっそう激化した。そうしたなか、時間の経過とともにイスラエルはエルサレムに対する支配をより確実なものとしてきた。クネセト (イスラエル国会) は1950年1月に、エルサレムはイスラエルの首都であるとの動議を可決した。1967年6月

の第3次中東戦争直後には東エルサレム市域を拡大したうえで、その全域にイスラエル法を適用した。さらに1980年には「基本法：エルサレム」を制定し「統一された全エルサレムはイスラエルの首都である」との宣言を法制化した。一方、パレスチナ側は1988年のパレスチナ民族評議会(PNC)で可決した「パレスチナ国家独立宣言」で「エルサレムを首都とするパレスチナ領土でのパレスチナ国家樹立を宣言する」と述べている。

この宗教的側面と民族精神に関わる側面の両方を完全に満足させることは不可能であろう。しかし、両方の側面から提起される要請を一定程度満足させる枠組みを作り上げないかぎり、エルサレム問題の解決は有り得ない。1991年10月末以降、関係当事者間で中東和平交渉が行われている。この和平交渉の中心的な課題はイスラエルとの共存を図りながら、パレスチナ人の民族自決権などに関わる政治的願望をいかに実現するかである。そのなかでもエルサレムのあり方に関わり、いかに取り組むかは核心的な問題である。「エルサレムは磁石のように象徴的な存在で、紛争に関係しているあらゆる感情や情緒を吸い寄せてしまう」⁽³⁾と表現されるように、エルサレムをめぐる問題は関係当事者の心情に直接訴えかけてくる。それだけにエルサレム問題に関し、すべての関係当事者が一定程度満足し得る解決策が構築されないかぎり、中東和平交渉自体が行き詰まってしまう危険もある。

以下では問題の所在、1967年以降の東エルサレムの状況、現在の中東和平交渉とエルサレム問題、さらにいくつかの解決構想を概観することによって、エルサレム問題に対するアプローチが可能であるか否かを検討してみる。

第1節 問題の所在

1. 1967年まで

現在、エルサレム市はその全域がイスラエルの統治下にあり、地方行政レ

ベルでは、ユダヤ人市長をトップとするエルサレム市役所の管轄下にある。こうした状況になったのは1967年6月の第3次中東戦争以降のことであり、3000年以上にのぼる同市の歴史から見れば、ごくわずかのことでしかない。

歴史的に見るならば、エルサレムは16世紀以降、オスマン帝国の地方都市だったが、19世紀以降、東方問題の文脈で聖地管理権問題がクローズアップされるなか、エルサレム特別県の県都としてオスマン皇帝の直轄下に置かれた。しかし、第1次世界大戦において英国軍の占領下に置かれ、さらに戦後は英委任統治領パレスチナの中心として、英委任統治政府所在地となった。1947年末からのユダヤ人とパレスチナ・アラブ人との激しい武力衝突、さらにイスラエル独立宣言（1948年5月）以降の第1次中東戦争のなかで、エルサレムはイスラエル軍とトランス・ヨルダン軍の支配下に分割された。この東西分割は1949年に調印された休戦協定に基づく休戦ライン（いわゆるグリーン・ライン）によって固定化され、新エルサレムとも呼ばれる西エルサレムはイスラエルの支配下に、一方城壁に囲まれた旧市街地を含む東エルサレムはトランス・ヨルダン王国（後の「ヨルダン王国」、以下ではヨルダンと略称）の支配下に置かれた。

エルサレムの東西分割と相前後して、イスラエルおよびヨルダンはそれぞれの支配下に入ったエルサレム市域の自国領への併合を既成事実化していった。イスラエルは1948年9月に最高裁をエルサレムに開設、12月には政府機関をテルアビブからエルサレムに移転することを閣議決定した。翌1949年2月、エルサレムはイスラエル国家の一部であると公式に宣言し、エルサレムにおける軍政を廃止した。さらに1950年1月には以上を踏まえて、「エルサレムはイスラエルの首都である」との動議をクネセトは可決したのである。一方、ヨルダンは1950年にヨルダン川西岸とともに東エルサレムを併合した。

以上のようなイスラエルおよびヨルダンによる併合措置や、イスラエルによるエルサレムの首都化が国際的に認知されたわけではない。国連総会は1947年に決議181（いわゆるパレスチナ分割決議）を成立させていたが、同決議はエルサレムとその周辺地域は他の地域とは分離した特別な国際体制下に置

かれ、国連が管理する(a corpus separatum under a special international regime and shall be administered by the United Nations) としていた⁽⁴⁾。もちろんエルサレムがイスラエルとヨルダンによって分断・支配される過程において、同決議に盛り込まれた国際管理構想の実現は不可能となった。しかし、国連総会においては1952年まで、決議181に基づいた国際管理構想が議論された⁽⁵⁾。

2. 1967年以降

1967年の第3次中東戦争はエルサレムをめぐる状況を一変させた。イスラエルの勝利によってヨルダン統治下にあった東エルサレムとヨルダン川西岸全域がイスラエルの占領下に置かれたからである。停戦発効直後からイスラエルは東エルサレムを事実上併合する措置をとった。同年6月27日クネセトは「都市自治体令」および「法および行政命令」を改正し、新たに「聖地保護法」を成立させた⁽⁶⁾。「都市自治体令」は特定の自治体の管轄地域を拡大することに関する裁量権を内相に付与し、「法および行政命令」は政府命令によりイスラエルの法、裁判権、および行政を「エレット・イスラエル」(Eretz Israel, イスラエルの地)のいかなる地域にも適用できるとしていた。この2改正法によって、イスラエルは6500ドナム(1ドナムは約1平方キロメートル)であった東エルサレムの市域を約11倍の7万750ドナムに拡大し⁽⁷⁾、その全域にイスラエル法を適用した。6月29日には東西を分断していた壁や鉄条網が撤去され、7月1日には東エルサレムでもイスラエル通貨(当時はポンド)が唯一の法定通貨とされた。

イスラエルが旧市街地を含む東エルサレムを事実上併合するための措置をこれだけ迅速にとった背景には、占領した以上は自国領にするとのコンセンサスが事前に形成されていたからに他ならない。第3次中東戦争開始までイスラエル側のエルサレム市長であり、併合後は統一エルサレムの市長となったテディー・コレック(Teddy Kollek)は第3次中東戦争初日の1967年6月5

日、イスラエル軍が休戦ラインを突破して東エルサレムへ向けての攻撃を開始するか否かが政府部内で議論された際、「エルサレムのヨルダン支配地域に進軍することは、軍事的リスクよりも、政治的リスクの問題だった。一度旧市街地を手に入れば、絶対にそれを手放さない、ということを誰もが心の中では理解していた」と述べている⁽⁸⁾。

エルサレム市当局者によれば、以降のイスラエルの東エルサレムに関する政策は、(1)ユダヤ人人口を増大させる、(2)再分割を防ぐ、(3)上記(1)、(2)の目的達成のためユダヤ人居住地域のベルトを作る、の3点に力点が置かれた⁽⁹⁾。この政策は「エルサレムの北、東、南のいずれにもユダヤ人が住み着かなければならない。唯一そうすることによって、エルサレム全域をイスラエルの手中に残すことを確実にする」という初代イスラエル首相ダヴィッド・ベン・グリオン (David Ben-Gurion) の第3次中東戦争直後の発言によっても裏付けられている⁽¹⁰⁾。

以上の政策実現のため、イスラエルは東エルサレムにおける土地の接収およびユダヤ人住宅地域の建設を継続的に行ってきた⁽¹¹⁾。最初に接収されたのは旧市街地内のユダヤ人地区の土地116ドナムであり、1967年以降、同地区は完全にユダヤ人だけが居住する地区となった。アブー・アラファによれば、東エルサレムで接収された土地の合計は拡大・併合された市域全体の72%に当たる5万ドナムであり、うち約2万ドナムはユダヤ人居住地区として使用されている⁽¹²⁾ (第1表参照)。この結果、イスラエル側の統計によると1989年末現在でエルサレム全市の人口50万4100人のうち72%の36万1500人がユダヤ人であり、残り28%の14万2600人が非ユダヤ人である⁽¹³⁾。一方、公開された公式の統計資料がないため、東エルサレムだけのユダヤ人とパレスチナ人の人口を正確に比較することはできないが、1989年末でユダヤ人12万2100人に対しパレスチナ人13万3900人と推定され⁽¹⁴⁾、パレスチナ人人口の方がユダヤ人人口を若干上回っている。しかし、現在開発中のユダヤ人居住地区ピスガット・ゼエヴ (Pisgat Ze'ev) などが完成すれば、1990年代中頃までに東エルサレムにおいてもユダヤ人人口が約15万人に達し、パレスチナ人人口を上回る

第1表 東エルサレムのユダヤ人居住地区 (1989年)

		面積(ドナム)	人口(人)
ラマト・エシュコル	(Ramat Eshkol)	770	6,800
マアロット・ダフナ	(Ma'alot Daphna)	389	3,300
ソンハドゥリア	(Sonhadria)	269	4,600
ラモット	(Ramot)	4,449	31,600
ネヴィ・ヤアコブ	(Navi Ya'acob)	1,795	15,900
ピスガット・ゼエヴ	(Pisgat Ze'ev)	5,518	6,500
マウント・スコープス	(Mount Scopus)	2,151	9,000
アルムカベル・マウント	(Almuqabber Mount)	1,071	14,100
ギロ	(Gilo)	2,743	28,000
ユダヤ人地区 (旧市街地)	(Jewish Quarter)	130	2,300
合 計		19,285	122,100

(出所) Abdel Rahman Abu Arafeh, "The Population Status in Jerusalem as Directed by Israeli Settlement Policy," *Quarterly Journal on Development in the West Bank and Gaza Strip*, 第2巻第3号, 1992年夏, 6ページ。

ことは確実と見られている⁽¹⁵⁾。

3. イスラエル入植政策の問題点

こうしたイスラエル側によるユダヤ人人口増加策は、その一方でパレスチナ人の住宅建築などに大きなしわ寄せを引き起こしている。1967年以降の20年間にイスラエル政府がエルサレム市内でユダヤ人のために建設した住宅数は2万6000戸にのぼるが、同じ期間にパレスチナ人のために建設されたものはわずか450戸にすぎないと報じられている⁽¹⁶⁾。また、1977年から83年までの7年間にエルサレム市内で、ユダヤ人用に建築されたアパートは年間2170戸だったが、パレスチナ人用は230戸にすぎず、このことはユダヤ人1000人当たりアパート9戸が建設されたのに対し、パレスチナ人1000人当たりではわずか1.9戸だったことを意味していると報告されている⁽¹⁷⁾。こうしたイスラエルの政策を「〔地理的〕空間は増大する〔ユダヤ人〕入植者のための入植地と道

路建設のために必要とされている。この結果、都市計画関連諸法、住宅建設許可の制限、土地の接収によってパレスチナ人の居住空間は恣意的に限定されてきた。このため、パレスチナ人は開発計画に関する諸規則が比較的緩やかなエルサレム市中心部から市の周辺部、さらには他の西岸の都市部に移ることを余儀なくされている」(〔 〕内引用者。以下同じ)とパレスチナ人は捉えており⁽¹⁸⁾、イスラエルによる東エルサレムの「イスラエル化」「ユダヤ化」と見ている。

さらにソ連および旧ソ連からのイスラエルへの移民の増大はエルサレム、特に東エルサレムにおけるユダヤ人とパレスチナ人の人口比を短期間で変える要因となりつつある。イスラエルはユダヤ人移民の定住策のための財政資金を手当するために米国からの援助を仰いでいる。米国は従来から「占領地内での入植活動に米国からの援助資金が使われることは認められない」との方針を貫いてきた。この場合問題となるのは「占領地」に東エルサレムが含まれるか否かである。米国は東エルサレムは公式的には占領地の一部としながらも、イスラエルとの関係を良好に保つため、「占領地の一部」との見解をあまり公然と指摘してこなかった。一方、イスラエルは東エルサレムはすでにイスラエルの一部であり、占領地(あるいは「管理地」)の一部ではないとの立場をとっている。1989年秋以降、(旧)ソ連からのユダヤ人移民が急増するなかで、新移民が占領地内に入植していないか否かが米・イスラエル間で問題とされた。その際、ブッシュ大統領はこの点にはっきり触れ、「米国は東エルサレムへの入植にも反対である」と明確な発言をしてイスラエルの反発をかったことがある。

こうした米国政府の取組みに対し、イスラエルは繰り返し(旧)ソ連からの移民のうち、占領地内に入植地に入植した者は1ないし2%にすぎないと述べてきた⁽¹⁹⁾。しかし、ここでイスラエルがいう「占領地」からは東エルサレムが除かれていることはいうまでもない。新移民の東エルサレムへの定住率ははるかに高く、イスラエル政府関係者も10%以上と見ているし⁽²⁰⁾、またエルサレム市長デディー・コレックはブッシュ大統領との会談で10~12%と述

べている⁽²¹⁾。こうした(旧)ソ連からの新移民の東エルサレムへの定住促進は従来からのユダヤ人人口増加策をいっそう加速化すると懸念をパレスチナ人などに強く持たせる結果となっている⁽²²⁾。

東エルサレムにおける人口増加策に関連して中東和平交渉の将来とも深く関係している問題が、「大エルサレム」におけるイスラエルによる人口増加策であろう。大エルサレムとは一般的に北はラマッラー (Ramallah) から南はベツレヘム (Bethlehem) まで、東はマアレ・アドミム (Ma'ale Adumim) から西はメヴァセレット (Mevaseret) までのエルサレムおよびその周辺地域を指している。この地域にあるマアレ・アドミム (Ma'ale Adumim)、ギヴァット・ゼエヴ (Givat Ze'ev)、エフラット (Efrat) などの入植地は「ほとんどのイスラエル人にとってすでにイスラエルの一部にある町として支持されており」「通常の意味での入植地とは見られなくなっている」ほど、町としての成長を遂げている⁽²³⁾。現在、この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ほぼ拮抗しているか、ユダヤ人が若干上回っていると見られている⁽²⁴⁾。しかし、大エルサレムにおける入植者用住宅建設はきわめて活発で、最近では約1万6250戸の住宅が建設中である⁽²⁵⁾。こうした大エルサレムにおける活発な入植活動は1992年7月に労働党政権ができ、入植活動を大幅に削減した以降も継続されている⁽²⁶⁾。このため「併合した東エルサレムにおけるユダヤ人人口のマジョリティーを達成後、イスラエルの目標は大エルサレム地域でのユダヤ人人口のマジョリティーを実現し、ヨルダン川西岸のより大きな地域の主権問題を『交渉不可』にしようとしている」とパレスチナ側は見ている⁽²⁷⁾。

4. 棲分けの論理

ここで留意すべきは、エルサレム、特に東エルサレムにおけるユダヤ人居住地区は周辺のパレスチナ人居住地区とは完全に切り離された状態で建設され、「棲分け」の論理が貫徹されていることである。エルサレム市長ティー・

コレックはこの点に関し「エルサレムの再統一から10年経ったが、我々は『統合』されたアラブ・ユダヤ人居住地区を持っていない。……〔エルサレムは〕モザイクであり、文化的多元性を有する市であって、決して坩堝ではない。……これはエルサレムの伝統的な性格の一部であり、すべての新しい住宅建設もこの性格を変えることはない」と述べ、棲分けが公式の政策であることを強調している⁽²⁸⁾。さらに東エルサレムに建設されたユダヤ人居住地区はパレスチナ人居住地区を包囲しており、「安全保障地帯」の役割を果たしているとの見方もある⁽²⁹⁾。

ただ、こうした棲分けのパターンが過激な宗教的入植者グループによって崩されつつある⁽³⁰⁾。パレスチナ人居住区へのユダヤ人の入植は、1980年代初頭から旧市街地内のイスラム教徒地区におけるイエシュバ（ユダヤ教聖書学校）の開設などによって始められた。さらに1987年にアリエル・シャロン（Ariel Sharon, 元国防相）がイスラム教徒地区の中心部にフラットを購入したことからいっそう加速された。現在、旧市街地内ではイスラム教徒地区だけでなく、キリスト教徒地区への入植も行われている⁽³¹⁾。また、旧市街地の南側にあるパレスチナ人居住地域シルワン（Silwan）への入植活動もここ2、3年の間にいっそう活発化している。リコード政権時代の大きな問題点は、こうした入植活動はあくまで私的な団体によって行われていたとされながら、その実は政府によって資金や土地所有に関する情報が提供されていたと見られていることである。この点については政府内の特別委員会で秘密報告書がまとめられたが公表されておらず、こうした政府の不当な支援に関して一部クネセト議員が政府を相手取って訴訟を起こしている⁽³²⁾。

こうした過激な入植団体によるパレスチナ人居住地域への強引な入植についてデディー・コレックは「宗教的、民族主義的なユダヤ人過激派が伝統的に分離されていたイスラム教徒やキリスト教徒地区へ入っていくことは、その地区の住民の不安感をおおることになり、市当局が目指しているエルサレムにおける平和的な共存と相互寛容を阻害する不必要な摩擦の原因となっている」と批判している⁽³³⁾。モザイク状のエルサレムの建設を目指したコレック

クから見れば、確かに過激な入植団体による入植活動は棲分けの論理に基づくモザイク状態を根底から突き崩すものと映るであろう。しかし、コレックの「相互寛容」を目指したエルサレム建設思想さえ、ユダヤ人が支配者としてエルサレム建設を進める以上、パレスチナ人にとっては過激な入植団体による活動と何ら変わるところはないのである。その意味で、「現在の政治的、経済的な力の構造においては、状況は必然的に『分離しかつ不平等』な構造へと向かってきた」「〔その結果〕多元的ないし多エスニック・モザイクの概念に基づいたエルサレムのモデルは、アラブ・ユダヤ関係の最も重要な側面を正しく評価することに失敗した。すなわちアラブ・ユダヤ間の支配権をめぐる継続的な闘争と、ユダヤ人マジョリティー〔という事実〕によって引き起こされる敵対心および直接的な対立である」という評価は妥当なものであろう⁽³⁴⁾。

第2節 イスラエルの主張する法的根拠

歴代の米国政府が繰り返し「エルサレムの最終的地位は交渉によって決定される」と述べているように、米国の公式見解は「統一されたエルサレムはイスラエルの首都である」という「基本法：エルサレム」に盛り込まれたイスラエルの立場を受け入れていない⁽³⁵⁾。また、すでに述べたように、東エルサレムは占領地であり、占領地に適用される国際法は東エルサレムにも適用されるとの立場をとっている。こうした見解は米国に限らないものであり、イスラエルの見解の受入れを拒否している点に関しては、国際的なコンセンサスが成立している。

一方、イスラエルは独自のロジックに基づいて、自らの主張を展開している。イスラエルの国際法学者E・ローテルパハト (Elihu Lauterpacht) は西エルサレムに対するイスラエルの主権問題を論じること自体、非現実的ではあるが、西エルサレムに対するイスラエルの領有の正当性を論証することはイ

スラエルの旧市に対する1967年以降の権利を議論するうえできわめて重要であるとして、次のように論じている⁽³⁶⁾。

- (1) 英国による委任統治が終了した時点で、パレスチナに対する主権は国連に委譲された。一方、国連総会は決議181(パレスチナ分割決議)を成立させたが、同決議の内容から見て、またアラブ諸国などによる反対から同決議の履行が不可能となったことから見て、同決議が樹立を想定していたアラブ人およびユダヤ人国家に主権が移管されたとは言えない。一方、国連自体はその後、パレスチナに対する権利の保持に関し沈黙を守っている。
- (2) このような状況下に置かれた結果、パレスチナに対する主権は「保留」状態(suspense)とされたか、あるいは主権に「空白」状態(a vacancy of sovereignty)が生じたと見なすべきである。英国も例えば1957年に外相がガザ地区に関し「いかなる国も主権を有していない」と述べ、主権の「空白」状態という考え方を支持している。
- (3) しかし、主権の「空白」状態が生じたということは、当該地域に対する所有状態が完全に失われ、その領土に対し具体的なプレゼンスを示した者が自動的に領有権を主張できる状態(terra nullius)になったことを意味しない。主権の「空白」状態を埋め、合法的に主権や領有権を主張できるのは、合法的な行為の結果として当該地域を支配した者だけである。
- (4) イスラエル建国直後、アラブ諸国はパレスチナへ軍事進攻したが、この軍事行動は、すべての加盟国はいかなる国の領土保全または政治的独立に対して武力による威嚇または武力の行使を行ってはならないとした国連憲章に反した不当な行為であった(当時イスラエルは国連加盟国ではなかったが、事実上すでに国家として存在しており、また現に他の諸国から承認されていた)。それゆえ、ヨルダンを含めたいかなるアラブ諸国がパレスチナの一部の「空白」状態を物理的なプレゼンスによって埋めたとしても、それは不当な行為に基づくものであり、パレスチナのいかなる部分

にも主権を主張することはできない。

- (5) 一方、イスラエルの軍事行動は国連憲章から見て、明らかに自衛のための正当な行為であった。かつアラブ側の攻撃は国連パレスチナ分割決議で「アラブ国家」にするとされていた地域にあるユダヤ人コミュニティに限定して行われたものではなく、パレスチナ全土に点在していたすべてのユダヤ人コミュニティを対象としていた。それゆえ、イスラエルがその軍事行動を国連分割決議で「ユダヤ人国家」に割り当てられた領土だけに限定することは不可能であった。
- (6) 以上のように、イスラエルは正当な自衛行為の結果、「ユダヤ人国家」に割り当てられた領土以外の地域を支配した。よってその地域を自国領とする正当な権利を有している。西エルサレムはそうした地域の一部であり、西エルサレムに対するイスラエルの主権は正当で合法的なものである。

ローテルパハトは以上のような議論を行ったうえで、イスラエルは東エルサレムに対する権利も同じように正当に主張できるとしている。すなわち、ヨルダンによる東エルサレムの併合は正当な法的根拠をいっさい持っておらず、完全に無効であった。それゆえ、1967年時点でも東エルサレムの主権は依然として「空白」状態のままであった。一方、第3次中東戦争でイスラエルが東エルサレムを占領したのは、ヨルダンからの攻撃に対する正当な自衛行為の結果であり、西エルサレムに対してと同様に、イスラエルは東エルサレムに対しても主権を主張できる法的根拠を有していると論じている。

同じくイスラエルの国際法学者であるイエフダ・ツウヴィ・ブラム (Yehuda Zvi Blum) もイスラエルによる東エルサレム占領は国連憲章が保証した自衛権の発動に基づく合法的な行為であり、東エルサレムの領有権に関しては、不法な行為によって領有権を主張しているヨルダンよりも、よりイスラエルの主張は優位な立場にあると述べている⁽³⁷⁾。さらにブラムはイスラエルが東エルサレムにイスラエル法を適用したことについて1967年当時のシャピラ司法相のクネセトでの次のような説明を紹介している⁽³⁸⁾。

「イスラエル国家の法的概念は、イスラエル国家の法および裁判権、行政権は国家の事実上の支配下に入ったすべてのイスラエルの地(Eretz Israel)に適用されるとの原則に基づいている。また、これらの領土に対してはイスラエル国防軍の支配に加え、イスラエル法の適用という主権の公然たる行使が求められているというのが政府の見解であり、またこの見解は国際法の要請にかなったものである。」

こうしたイスラエル側の主張に対しては、さまざまな反論がなされている。イタリアの国際法学者A・カセス(Antonio Cassese)は領土や主権に関する国際法上の概念は第2次大戦以降、大きく変化し、圧倒的多数の国々が認めないかぎり、正当な自衛行為の結果であっても、領有権や主権を主張することはできないと論じている⁽³⁹⁾。一方、木村修三はブルムの議論を引きながら「基本的な問題点は、議論がもっぱら既存の国、特にヨルダンとの対比においてのみ展開されており、肝心のパレスチナ住民の権利という視点がまったく欠落していることである。……主権は『空白』状態になったのではなく、パレスチナ・アラブ人の本来的な権利の行使がさまざまな事情から『停止』させられてきたにすぎないのである」と述べている⁽⁴⁰⁾。

ここで議論しておかなければならない点は、イスラエルのエルサレム全市に対する領有権が国際的に公然と認められたことはないながらも、また明示的ではないにせよ、西エルサレムに対するイスラエルの権利主張は他の諸国や国際機関によってすでに受け入れられてきていることである。例えば米国はイスラエル独立直後の1950年代初頭には、西エルサレムに位置したイスラエル大統領官邸での新任大使の信任状の捧呈を拒否した。しかし、1954年11月には西エルサレムの大統領官邸で信任状捧呈を行い、西エルサレムに対するスタンスを事実上変更した⁽⁴¹⁾。信任状の捧呈については他の諸国も同様であり、西エルサレムにおける公式行事にも各国とも何らかのかたちで参加している。また第3次中東戦争後の1967年11月に成立した安保理決議242が求めている「最近の紛争において占領された領土からのイスラエル軍の撤退」が、東エルサレムを含む1967年6月以降の占領地からのイスラエル軍の撤退を要

求していることは明らかであり、西エルサレムは問題としていない。この点について米国の国際法学者トーマス・マリソン (Thomas Mallison) らは「不当な侵略とそれに対する自衛に関する国際法に基づいてイスラエルが西エルサレムに対する正当な権利を主張できないにしても、国際社会が暗黙の了解を与えたことで、領有権が発生したと見ることは可能だろう」と述べ⁽⁴²⁾、西エルサレムに対するイスラエルの領有権はすでに発生したと見なしている。

パレスチナ・アラブ側はかつては西エルサレムを含む全エルサレムに対する権利を主張し、イスラエルの主張と対称をなしていた。しかし、現在においてはパレスチナ解放機構 (PLO) 主流派は国連安保理決議242の受入れを明確にするなど、東エルサレムに対するパレスチナ人の権利を主張するだけである。この立場は1991年秋以降の中東和平交渉においてもパレスチナ代表団によって繰り返し表明されている。その意味においてパレスチナ側の多くもイスラエルの西エルサレムに対する主張を暗示的に受け入れたと見ることができよう。

第3節 国際化案の系譜

従来、エルサレム問題の解決策として現実に取り上げられ、議論されてきた考え方は国際管理構想である。国連管理構想が最も明白な形で示されているのは、国連総会決議181 (国連パレスチナ分割決議) である。

しかし、ユダヤ教、キリスト教、イスラム教の宗教の共通の聖地であり、さまざまな聖所が集中するエルサレムを国際管理都市とする構想は以前からあった。19世紀初頭、エジプトのムハンマド・アリ王朝の支配が東アラブに及び、東エルサレムに対するオスマン帝国による統治が一時払拭されたとき、ヨーロッパにおいてはヨーロッパのコントロール下で他とは分離したキリスト教徒の行政体を樹立しようとするエルサレムの国際化構想が議論された⁽⁴³⁾。20世紀、特に第1次世界大戦が始まって以降、協商国側のオスマン帝

国領分割の議論のなかで、エルサレム国際化構想はより具体的に論じられた⁽⁴⁴⁾。なかでもサイクス＝ピコ (Sykes-Picot) 協定においてパレスチナには「国際的統治が設定される」と規定され、さらに「協商各国の宗教的利害を確保する見地から、パレスチナは聖地を含め……ロシア・フランス及びイギリス間の協定によって決定されるべき特別な管理のもとに置かれる」とされていた⁽⁴⁵⁾。結局、第1次大戦中にエルサレムを含むパレスチナは英国の占領下に入り、パレスチナはサイクス＝ピコ協定が想定した国際的統治下には置かれず、英国の委任統治領となった。

1936年にいわゆる「アラブの大蜂起」が起きると、英国政府は「パレスチナ王立委員会」(いわゆる「ピール委員会」)を設置した。ピール委員会は現地調査などを行ったうえで、1937年6月に報告書を政府に提出した。そのなかで同委員会はパレスチナを分割しアラブ人国家とユダヤ人国家を樹立すべきだと提言した。この提言自体は後の国連パレスチナ分割決議の前身とも言えるものだが、「その聖域としての性格を保持する」ためエルサレムとベツレヘム、およびそこから地中海岸までの回廊地帯は英国の新しい委任統治下に置かれるとしていた⁽⁴⁶⁾。

こうした国際管理構想の典型であった国連総会決議181が履行されなかったことはすでに述べたとおりである。ここで指摘されるべきことは、エルサレムの国際化ないし国際管理構想はヨーロッパのコントロールの下での事実上のキリスト教徒支配を実現するという性格を常に持っていたことである。あるいは少なくともパレスチナ・アラブ人、ユダヤ人はいずれも、こうした国際化構想をヨーロッパ諸国がエルサレムに対する支配を継続するための口実と見なしていた点である。テディー・コレックは「樹立が予定されていたユダヤ人国家やアラブ人国家は政治的に成熟しておらず、キリスト教の聖所を守護するという点では十分な信頼が置けないということを国際化構想は意味していた」と述べている⁽⁴⁷⁾。また、パレスチナ人ジャーナリストは「エルサレム国際化構想はヨーロッパの影響の結果であり、エルサレムに対する関心はもっぱら聖所が有している古代性、すなわち聖所の石に向けられている

のであり、そこに住む人々に向けられていないということを改めて示している」と批判している⁽⁴⁸⁾。

1948年のイスラエルとヨルダンとの戦闘でエルサレムは事実上東西に分断され、49年の休戦協定によってエルサレムに休戦ライン（グリーン・ライン）が引かれた。1940年代末から50年代初頭まで、国連では総会決議181に基づいてエルサレムの国際管理構想を実現しようとの動きがあった。国連総会は1948年11月にはエルサレムの非武装化および国際化実現を図ることを求めた決議194を成立させ、1年後の49年12月にはエルサレムは恒久的な国際管理下に置かれるべきとの決意を確認した決議303を成立させた。しかし、1952年の国連パレスチナ調停委員会の活動に関する総会決議512はエルサレム問題については具体的に言及していない。

この間、エルサレム国際管理構想に対する当事者の立場は変化していった。1949年11月から12月にかけての決議303に関する議論で、ヨルダンは国際管理構想に対する反対を従来どおり繰り返した⁽⁴⁹⁾。一方、イスラエルはエルサレムとその周辺の一部地域を全体として国際管理下に置くという「領土的国際化」構想を退け、宗教的な聖所管理のための国際体制（international regime）、すなわち「機能的国際化」構想であれば受け入れると表明した。例えばベングリオン首相はインタビューで、「イスラエル政府はエルサレム市そのものために何らかの国際体制を樹立することには反対するが、聖所を管理するための国際体制の樹立は受け入れる」と述べた⁽⁵⁰⁾。また、イスラエルの国連代表アバ・エバン（Abba Salomon Eban）はこれより少し前の1949年5月の国連特別委員会で、「エルサレムの神聖な都市性に機能的にのみ適用され、聖所の保護にのみ当たり、市民生活や統治の非宗教的な部分にまで関係しないということであれば、[イスラエル政府は]何らかの国際体制を受け入れる」と述べている⁽⁵¹⁾。

1967年にイスラエルが東エルサレムを占領し、イスラエル法を適用する諸措置をとった際、国連総会は7月中に、エルサレムの地位変更となるようないかなる措置も撤回するようイスラエルに求めた2決議（2253および2254）を

成立させたが、国際管理構想にはいっさい触れていない。一方、ローマ教皇庁（パチカン）は第3次中東戦争直後、国連パレスチナ分割決議に触れながら、エルサレムの領土的国際化を求めた⁽⁵²⁾。しかし、そのパチカンも1967年後半以降は、イスラエルのいう機能的国際化をいかなる保証の下に実現するかという姿勢に変わっていった⁽⁵³⁾。

第4節 エルサレム問題解決案の展開

1. 中東和平交渉とエルサレム問題

1991年10月末のマドリードにおける中東和平会議開催以来、中東和平交渉が続けられている。従来、相手の存在を認めることすら拒否し続けてきたイスラエルとアラブ双方が同じテーブルにつき、「平和」を語り始めたという意味において、マドリード会議は歴史的な意味を持っている。

マドリード和平プロセスと呼ばれる現在の和平交渉の枠組みで、エルサレムに直接関係している交渉はイスラエル・パレスチナ交渉である⁽⁵⁴⁾。イスラエル・パレスチナ交渉では、(1)まず西岸、ガザ（Gaza）内のパレスチナ人による自治実施のための交渉を行う、(2)その合意に基づいてパレスチナ住民による選挙を実施し、自治政体を樹立、5年間の暫定自治期間をスタートさせる、(3)暫定自治期間スタートから遅くとも3年以内に占領地の最終的な地位をどうするかについての交渉を開始する、という3段階になっている。当初の枠組みでは(1)の自治実施のための交渉は1年で終了する予定だったが、交渉開始から1年半が経過した本章執筆時点（1993年3月）においても、交渉には何らの進展も見られない。しかしいづれにせよ、エルサレム問題の観点からいえば、現在の交渉のひとつの焦点は自治がエルサレムに及ぶか否かである。

この自治をめぐる交渉にもエルサレムの問題は大きな影を投げかけている。

イスラエルが「統一されたエルサレムはイスラエルの恒久的な首都であり、その地位に関してはいかなる交渉にも応じない」という立場を頑として崩さず、東エルサレムのパレスチナ住民は第1段階の自治にすら参加できないと主張しているからである。マドリードでの和平交渉開催直前の1991年10月9日、シャミール（Yizhak Shamir）首相はクネセトでの演説で、「エルサレムには西エルサレムも東エルサレムもなく、あるのは統一されたひとつのエルサレムであり、〔和平〕交渉においてエルサレムの問題が協議されることはあり得ない。平和の町エルサレムは未来永劫、統一された市であり、かつイスラエルとユダヤ民族の首都である」と述べた⁽⁵⁵⁾。また、1992年2月にイスラエル側がパレスチナ側に提示した自治構想では大意「自治に関する取決めはイスラエル軍政下の領土のパレスチナ・アラブ住民に適用されるが、エルサレムは右領土には含まれない」（「交渉の議題と基調となる概念」2.（4）項）とし、さらに暫定自治政府の権限と責任は「イスラエルの首都であり〔イスラエル軍政下の〕領土の一部ではないエルサレムに居住するパレスチナ・アラブ人には及ばない」（「暫定期間中の領土での平和共存のための諸アイディア」B. 5. a. 項）として、あくまで暫定期間中の自治がエルサレムのパレスチナ住民に及ぶことはないと主張していた⁽⁵⁶⁾。

一方、パレスチナ側はもちろん、自治の権限は東エルサレムに及ぶとしている。1992年1月にパレスチナ代表団からイスラエル側に提示された「パレスチナ暫定自治機関」構想では自治の及ぶ範囲を「1967年6月以来占領されているパレスチナの領土」とし、立法評議会選挙に参加できるパレスチナ人として「エルサレムを含む西岸」との表現を盛り込んでいる⁽⁵⁷⁾。

交渉の推進役となった米国政府（ブッシュ政権）はマドリード和平会議開催直前にパレスチナ側に手渡した交渉に関する「確約書」で「米国は東エルサレムの問題にパレスチナ人がかかわっていることが非常に重要であることを理解している」、「米国は東エルサレムのパレスチナ人は暫定自治機関設置のための選挙の投票に参加すべきだとの立場にある」、「米国はパレスチナ人が東エルサレム問題を含め、あらゆる問題を交渉のテーブルに持ち出す権利を

支持する」と述べ、イスラエル側の主張と明確に一線を画していた⁽⁵⁸⁾。ブッシュ政権を引き継いだクリントン政権は東エルサレム問題に関し、ここまで明確な立場を公式の文書では示していない。しかし、ブッシュ政権が設置した和平交渉の枠組みをそのまま引き継いでいることからして、基本的な立場は変わっていないものと思われる。

1992年7月にイツハク・ラビン (Itzhak Rabin) 労働党党首を首班とするイスラエル新内閣が成立した後、初めて行われた同年9月の交渉で、イスラエル側は新しい自治に関する提案を行った。新提案はシャミール前政権の提案のようにエルサレムは完全に除外されるとの明示的な表現はない。しかし、同提案においても「[自治機関である]パレスチナ行政評議会の執行権、責任が及び、かつ必要な組織を設置できるのは現在イスラエルの軍政下にある領土内である」として、東エルサレムを除く西岸、ガザに限定している⁽⁵⁹⁾。その意味において、労働党を中心としたイスラエル政権の提案も、シャミール政権の提案と大きく変わることはない。

いずれにせよ、西岸、ガザのパレスチナ人人口の7ないし8%に当たる約15万人のパレスチナ住民が集中し、かつ政治、経済、宗教、文化、教育などあらゆる活動の中心となってきた東エルサレムを自治から排除することは、暫定期間内であっても占領地パレスチナ人社会に大きな影響を及ぼすことは必至である。

2. エルサレム問題の解決に向けて

イスラエルの政治学者ナオミ・ハザン (Naomi Chazan) はエルサレム問題をイスラエルとパレスチナ人国家の二国家解決構想の文脈で捉え、その解決策としてあげられているさまざまな構想や立場を以下の4通りの選択肢に整理している⁽⁶⁰⁾。

(1) ひとつの主権 (Single Sovereignty)

エルサレムは1国家の首都であるが、行政的な機能は共有される。

(2) 主権の分割 (Split Sovereignty)

エルサレムは物理的には統一された都市だが、両国の首都であり、行政機能は共有されるか、分割される。

(3) 主権の統合 (Joint Sovereignty)

イスラエルとパレスチナ人はエルサレムをともに統治する。すべての機能に関係する諸組織は平等の原則に基づき、統合される。

(4) 主権の共有 (Shared Sovereignty)

エルサレム市域内に住むイスラエル、パレスチナ双方の住民が等しくなるまで市域を拡大。主権は両国間で分割され、聖所は合同管理下に置かれる。イスラエル人とパレスチナ人が平等の代表を持つ行政上のアンブレラ組織を設置し、長は交代制とする。

第2表は最近公表されたエルサレム問題に関する4つの提案ないし試案をまとめたものである。ヌセイベ＝ヘラー構想⁽⁶¹⁾の提案者の1人サリー・ヌセイベ (Sari Nusseibeh) は東エルサレム在住のパレスチナ人で、和平交渉においても重要な役割を果たしている。一方のマーク・ヘラー (Mark Heller) はユダヤ人で、テルアビブ大学戦略研究所の上級研究員である。第2のシニオラ＝アミラブ構想⁽⁶²⁾もヌセイベ＝ヘラー構想と同様、エルサレムに住むパレスチナ人ジャーナリストのハンナ・シニオラ (Hanna Siniora) と、ユダヤ人のエルサレム市議員モシェ・アミラブ (Moshe Amirav) との共同提案である。

2提案はいずれもイスラエルとパレスチナ人国家との共存を実現しようとする2国家解決構想を基礎とするものであり、エルサレムを両国の共通の首都とすることが前提となっている。エルサレムをイスラエルとパレスチナ人国家の共通の首都とした場合、2つの相反する要請を満足させる枠組みを創造しなければならない。すなわち一方で、両国家はエルサレムに対するそれぞれの主権を行使し、固有の伝統や宗教、文化、独自性を維持し発展させようとする。しかし他方では、単一都市としての一体性、統一性を維持しなければならない。この相反する2つの要請を満足させるために、両提案はいく

第2表 エルサレム問題解決構想

1) ヌセイベ=ヘラー構想

- ① エルサレムはイスラエル、パレスチナ国家の共通の首都。
- ② ユダヤ人はイスラエル法の、パレスチナ人はパレスチナ国家の法の対象。
- ③ ユダヤ人とパレスチナ人それぞれの居住地区を行政的な境界線で示し、居住地区群を明示する。
- ④ 各居住地区群の行政を担当する2つの市役所を設置。
- ⑤ エルサレム全住民が選出する首都圏自治体のような行政機構を作り、両市にまたがる事項を管轄。首都圏自治体は特別に制定される首都圏法に基づいて運営される。

2) シニオラ=アミラブ構想

- ① エルサレムはイスラエル、パレスチナ国家共通の首都。
- ② 現在の市域を4倍に拡大し、ユダヤ人、パレスチナ人双方の人口をほぼ均衡させる(各45万人)。
- ③ ユダヤ人とパレスチナ人の居住地区を各5の小市域に分割し、各小市域ごとに市役所を設置。
- ④ ユダヤ人の各小市域はイスラエルの、パレスチナの各小市域はパレスチナ国家の主権下に入る。
- ⑤ 市全域の行政を担当する大エルサレム評議会を設置。評議会はユダヤ人、パレスチナ人双方からなり、議長は交替制。
- ⑥ 旧市街地は独自の市役所を持ち、イスラエル、パレスチナ国家、および3宗教の代表が参加。

3) オデー構想

- ① 旧市街地は特別のステータスを持ち、いかなる国家も政治的主権を有しない。名称も国際的に通じる「エルサレム」とする。
- ② 旧市街地外のユダヤ人居住地区(西部、北西部、南西部)はイスラエルの一部となり、名称もヘブライ語名「エルシャライム(Ershalaim)」とする。
- ③ 旧市街地外のアラブ側地区(東部、北東部、南東部)はパレスチナ国家の一部となり、名称もアラビア語名の「アル・クドゥス(Al Quds)」を使う。

4) コレック構想

- ① エルサレムはイスラエルの首都であり、全市はイスラエルの主権下に置かれる。
- ② パレスチナ人がアラブの生活方法を維持・発展させることを保証。
- ③ ユダヤ人、パレスチナ人居住地区はより小さい行政区に分けられ、地区住民によって選出される各自治体が行政を担当。
- ④ 各行政区は宗教や文化、言語、教育などに関し、かなり拡大された自治権を持つ。

(出所) Mark A. Heller; Sari Nusseibeh, *No Trumpets, No Drums: A Two State Settlement of the Israeli-Palestinian Conflict*, ニューヨーク, Hill and Wang, 1991年, 114~124ページ(立山良司・中島勇訳『中東新時代のパラダイム』TBSブリタニカ, 1992年, 150~163ページ)/Moshe Amirav, "A Plan for Sharing Power in Jerusalem," *Middle East International*, 1992年5月1日号, 17~19ページ/Moshe Amirav, "Blueprint for Jerusalem," *Jerusalem Report*, 1992年3月12日号, 41ページ/Adnan Abu Odeh, "Two Capitals in an Undivided Jerusalem," *Foreign Affairs*, 第71巻第2号, 1992年春, 183~188ページ/Teddy Kollek, "Sharing United Jerusalem," *Foreign Affairs*, 第67巻第2号, 1988-89年冬, 156~168ページ。

つかの点で異なりながらも、(1)ユダヤ人とパレスチナ人のための異なる市役所を置く、(2)各市役所はイスラエルとパレスチナ国家のいずれかの主権下に置かれ、教育や文化、個人の地位などそれぞれのコミュニティが持っている伝統や独自性を守るための行政を行う、(3)しかし、市全体の行政を司る統合的な自治体を設けることで、ひとつの市としての一体性を保持する、という枠組みを提示している。

従来概念からすれば、主権は不可分であり、絶対的、排他的に行使されるものである。しかし、市行政の視点から見れば、さまざまな機能に分割することは可能である。両提案とも主権の問題を乗り越えるために、行政の機能面から分離と統合を図ることを提唱している。ヌセイベ＝ヘラー構想は「独自性や独立を求めるということは、パレスチナ、イスラエル両国がエルサレムの別々の場所にそれぞれの権利を持つことを意味している。境界線を引くことで、それぞれの権利が及ぶユダヤ地域とアラブ地域がはっきりする。パレスチナ人はこの境界線を主権の及ぶ範囲と見なすだろうし、イスラエル人は2つの市役所のそれぞれの行政管轄を示す線と解釈するだろう」、
「だからといって町としての、あるいは機能面での統一性が境界線によって損なわれることはない。境界線は実際上、ユダヤとアラブの2つの居住地区群に対する市役所の管轄範囲を特定しているにすぎない」、
「それぞれの居住地区群を担当する個別の市役所を作ることで、高度な行政機構を持ちたいという集団としての心理的な要求に応えようとするものである」と説明している⁽⁶³⁾。一方、シニオラ＝アミラブ構想は「〔この構想は〕拡大されたパイに関する権限を機能的に共有するものであり、双方とも失うものはない。我々は主権の問題を各要素に細分化することで回避する」としている⁽⁶⁴⁾。

ナオミ・ハザンの分類によれば、シニオラ＝アミラブ構想は(4)にあるように、「イスラエル、パレスチナ双方の住民が等しくなるよう市域を拡大」することが想定されている。しかし、その点は別の問題を含んでいる。シニオラ＝アミラブ構想はイスラエルとパレスチナ国家の両方からほぼ同じ面積を「大エルサレム」に提供させることで、市域を現在の4倍に拡大するとしている

が、このことはパレスチナ国家の主要部分が犠牲となり、パレスチナ国家そのものの面積がいつそう縮小されることを意味している。この点をどう解消するかが大きな問題である。

第3のオデー構想⁽⁶⁵⁾を提案したアドナン・アブ・オデー (Adnan Abu Odeh) はヨルダンの王室長官である。問題の所在を旧市街地に限定し、特別のステータスが与えられるとした点は、国際管理構想の系譜を引いているともいえよう。ただ、旧市街地を除いては1967年までの休戦ラインに沿ってエルサレムを実質的に東西に分割することとなる。この点で都市としての一体性や統一性をどのように維持するかという問題にどう対処するかは明らかではない。

最後のコレック構想⁽⁶⁶⁾は現職のエルサレム市長ティイー・コレックの案である。コレックはこれまでたびたびエルサレムの将来構想について積極的な発言を繰り返してきた。コレック構想も各自治体にできるだけ多くの権能を与え、それぞれのコミュニティが最大限の独自性を発揮することを目標にしている。コレック構想はハザンの分類の(1)に当たるものであり、あくまでエルサレム全市に対するイスラエルの排他的な主権を主張し、パレスチナ人の主権をまったく認めていない。コレックはエルサレムに関する別の論文においても「2つの主権を認めようとの案があるが、こうした案はエルサレムに再び境界線を復活させ、壁を再建することにつながる」として主権共有論を否定し、その一方でパレスチナ人に対しては「パレスチナ・アラブ人は彼ら自身の主権を求めるかもしれない。しかし、現在では主権の概念も変化しており、単に地理的な概念ではない。現にイスラエルは主権を構成して、さまざまな要素をパレスチナ・アラブ側に提供しようとしている」⁽⁶⁷⁾と古い主権論に固執しないよう呼びかけている。このコレックの呼びかけは、彼のモザイク論が前述したように現実の前ですでに崩壊したことと同様、パレスチナ人の政治的願望を決して満足させるものではない。

おわりに

前節で概観したエルサレム問題解決のための構想，特にヌセイベ＝ヘラー構想およびシニオラ＝アミラブ構想は，二国家解決構想に基づくパレスチナ問題解決に至るプロセスの文脈のなかで提起されているものである。その意味で現在，イスラエルとパレスチナ人代表団の間で進められているイスラエル占領地における暫定的な自治制度樹立に関する交渉の進展のための直接的な案を提供するものではない。しかし，自治制度樹立のための交渉においても，エルサレムをめぐる問題は回避し得ず，その意味で問題への新しい接近の方法を示唆するものである。他方，エルサレム問題に対するイスラエル側のひとつの典型的な交渉ポジションともいえるテディー・コレックの構想はすでに見たように，エルサレム全市に対するイスラエルの排他的な主権を確立したうえでエルサレム問題の解決を図るとするものである。その意味でこの構想は，たとえうまくいったとしても現状維持を続けるだけであり，むしろエルサレムをめぐるイスラエル人とパレスチナ人との対立をいっそう深刻化させる可能性の方がはるかに高く，現実にも両者の対立は深刻化している。

この両者の対立の深刻化はすでに和平交渉のあり方に反映している。1993年4月から5月にかけて行われた第9回二国間(個別)交渉において，米国政府は初めて交渉のアジェンダに関する米国の共同宣言案をイスラエル，パレスチナ双方に提示した。しかし，パレスチナ側はこれを拒否し，後に開催されたPLO中央委員会声明で，拒否の理由のひとつとして東エルサレムに関する言及がいっさいないことを上げた⁽⁶⁸⁾。東エルサレムをめぐる対立は同年6月から7月にかけて開催された第10回交渉においても，最大の障害となった。米国政府は再び交渉アジェンダに関する新たな共同宣言案をイスラエル，パレスチナ双方に提示した。同提案において米国政府は東エルサレムの取扱いに関し，(1)自治制度樹立のための交渉の段階においては東エルサレムの問題に言及しない，(2)しかし，占領地の最終的な地位に関する交渉においては東

エルサレムの地位についても交渉対象として提起できる、としている⁽⁶⁹⁾。

米国政府のこの立場は、1991年10月のマドリードにおける和平会議開催前にパレスチナ側に手渡した「確約書」の表現（本章第4節1．参照）と明らかに違うものであり、パレスチナ側は米国政府の新提案を厳しく非難した。一方、イスラエル側は、米国政府が新提案でエルサレムの取扱いに関する部分をつけ加えたことに反発し、ラビン首相が失望を表明したと伝えられた⁽⁷⁰⁾。

マドリード会議以降の和平プロセスは冷戦の終焉、湾岸戦争後の中東情勢など、時代的な変化を反映したものであり、パレスチナ問題、アラブ・イスラエル紛争にとり歴史的転換をもたらす可能性を秘めている。しかし、時代的な変化を現実の有り様に転嫁し、紛争状況における歴史的転換を可能とするのは、最終的には当事者の理性と決断であろう。本章で見てきたように、エルサレムをめぐる問題は極めて多岐にわたり、当事者間の立場や主張は大きくかけ離れている。しかし暫定的な自治のあり方を含め、エルサレムの取扱いでイスラエル、パレスチナ間に何らかの合意が成立しないかぎり、現在の中東和平プロセスに突破口は開かれまいであろう。その意味で過去の諸概念にとらわれない問題への新しいアプローチが求められている。また、そうしたアプローチは部分的、試験的にはあるがすでに提示されている。こうした議論を踏まえたより創造的な取組みがいま、まさに必要とされている。

〔追記〕 1993年9月、イスラエルとPLOは相互承認に踏み切り、かつヨルダン川西岸とガザ地区におけるパレスチナ人の暫定的な自治実施に関する原則宣言に調印した。この原則宣言ではエルサレム問題は暫定期間開始から2年以内に行われる予定の西岸、ガザの恒久的な地位に関する交渉のなかで取り扱われることとなっている。しかし、1994年7月までに実施される予定の自治評議会樹立のための選挙には東エルサレムのパレスチナ住民も参加できるとしており、東エルサレムのパレスチナ住民も自治に一定程度参加できることになっている。ただ、選挙や自治の運営にどのようなかたちで具体的に参加するかについては今後の交渉に委ねられている。なお、本文中で「現職のエルサレム市長」としたティディー・コレックは1993年11月の地方選挙で敗れ、市長に再選されなかった。（1993年11月）

〔注〕

- (1) 1857年のステイタス・クオについてはCust, L.G.A., *The Status Quo in the Holy Places*, 復刻版, エルサレム, Ariel Publishing House, 1980年参照。
- (2) ステイタス・クオに関する主張で現在でも最も典型的な例はエルサレム聖墳墓教会の「ディール・エル・スルタン (Dir el-Sultan)」にかかわる主張である。この部分は旧来よりコプト正教とエチオピア正教の双方が所有権を主張してきた。19世紀中頃以降はコプト正教が実権を握り, エチオピア正教の修道士たちはコプト正教の管理下での居住や宗教儀式を行うことが許されていた。しかし1970年, エチオピア正教側がディール・エル・スルタンを物理的に完全に占拠し, それ以降は現在に至るまでディール・エル・スルタンはエチオピア正教の管理下にある。これに対しコプト正教はイスラエル最高裁に提訴したが, イスラエル最高裁は「裁判所はパレスチナにおける聖地や宗教に関係した建物, 場所に関係した決定を下してはならない」という1924年の英委任統治時代の命令を引用し, コプト正教の訴えに対し判断を下さず, 現在もディール・エル・スルタンをめぐる対立が続いている。詳しくは, Colbi, Saul P., *A History of the Christian Presence in the Holy Land*, ランハム, University Press of America, 1988年, 261~263ページ。
- (3) Heller, Mark A.; Sari Nusseibeh, *No Trumpets, No Drums: A Two State Settlement of the Israeli-Palestinian Conflict*, ニューヨーク, Hill and Wang, 1991年, 114ページ (立山良司・中島勇訳『中東新時代のパラダイム』TBSブリタニカ, 1992年, 150ページ)。
- (4) 決議181のテキストは以下を参照。Moore, John N.編, *The Arab-Israeli Conflict*, プリンストン, Princeton University Press, 1974年, 第3巻, 332~338ページ。
- (5) 1940年代末から50年代初めにかけての国連における国際管理構想に関する議論については以下を参照。Lauterpacht, Elihu, "Jerusalem and the Holy Places," 同上書, 第1巻, 945~957ページ。
- (6) 3法のテキストは同上書, 第3巻, 949~956ページ参照。
- (7) Abu Arafah, Abdel Rahman, "The Population Status in Jerusalem as Directed by the Israeli Settlement Policy," *A Quarterly Journal on Development in the West Bank and Gaza Strip*, 第2巻第3号, 1992年夏, 4~5ページ。
- (8) Kollek, Teddy, *For Jerusalem*, ニューヨーク, Random House, 1978年, 193ページ。
- (9) Lital Yadin (Director of Town Planning Department)とのインタビュー (1992年9月3日)。
- (10) Orbaum, Sam編, *Israel- Never Dull Moment*, エルサレム, Jerusalem

Post, 1988年, 77ページ。

- (11) 旧市街地を含む東エルサレムにおける土地の接収などに関するイスラエルの施策については以下を参照。“Report of the Secretary-General under General Assembly Resolution 2254 (ES-V) Relating to Jerusalem, September 12, 1967,” Moore編, 前掲書, 第3巻, 970~989ページ(いわゆる“Thalman Report”)／Hirst, David, “Rush to Annexation: Israel in Jerusalem,” *Journal of Palestine Studies*, 第3巻第4号, 1974年夏, 3~31ページ／Matter, Ibrahim, “From Palestinian to Israeli: Jerusalem 1948-1982,” *Journal of Palestine Studies*, 第12巻第4号, 1983年夏, 57~63ページ／Abu Arafah, 前掲論文。
- (12) Abu Arafah, 同上論文, 5ページ。なお, 実際にイスラエルによって接収された土地がどの程度にのぼるかは推定によってまちまちであり, 元エルサレム副市長のメロン・ベンベニスティは約3分の1と推定しているし (Benvenisti, Meron, *Jerusalem: Study of a Polarized Community*, エルサレム, West Bank Data Base Project, 1983年, 71ページ), また40%との報道もある (*Al Fajr*, 1992年7月13日)。
- (13) *Statistical Yearbook of Jerusalem* (1989年版), エルサレム, 1991年, 27ページ。
- (14) Abu Arafah, 前掲論文, 6および8ページ。
- (15) 同上論文, 6ページ。Ibrahim Matterとのインタビュー(1992年8月31日)。
- (16) *Washington Post*, 1987年6月2日 (Hudson, Michael C., “The Transformation of Jerusalem 1917-1987,” K.J. Asali編, *Jerusalem in History*, エセックス, Scorpion Publishing, 1989年, 270ページに引用)。
- (17) *Ha'aretz*, 1992年5月31日 (*Al Fajr*, 1992年6月15日に翻訳転載)。
- (18) *Al Fajr*, 1992年7月13日。
- (19) 例えば1990年初めの段階でイスラエル移民受入れ省は0.5%以下の移民しか占領地に入植していないとしていた (*International Herald Tribune*, 1990年1月19日)。
- (20) *Jerusalem Post* (以下JPと略), 1990年2月20日。
- (21) *JP*, 1990年5月4日。
- (22) 例えば *Soviet Jewish Immigration and Israeli Settlement in the West Bank and Gaza Strip*, エルサレム, Jerusalem Media and Communication Center, 1990年／Dumper, Michael, “Israeli Settlement in the Old City of Jerusalem,” *Journal of Palestine Studies*, 第21巻第22号, 1992年夏, 52ページ。
- (23) Aronson, Geoffrey; Merle Thorpe, Jr., “Labor’s Settlement Policy in Greater Jerusalem,” *Middle East Policy*, 第1巻第4号, 1992年, 40ページ。

- (24) 大エルサレムにおけるユダヤ人人口は全体の52%という報告もある (Dumper, 前掲論文, 39ページ)。
- (25) Aronson; Thorpe, 前掲論文, 40ページ。
- (26) なおラビン労働党政権はそれまでのリクード政権時に比べ、政府による入植活動援助プログラムの大幅削減を行ったが、エフラットやマアレ・アドミムなど大エルサレムにおける入植地への定住に関しては依然として低利ローンの提供ないし場合によっては無償資金援助を行っている (*Report on Israeli Settlement in the Occupied Territories*, 第3巻第2号, 1993年3月, 8ページ)。
- (27) *Al Fajr*, 1992年7月13日。
- (28) Kollek, 前掲書, 231ページ。居住地区の棲分けに関する諸策については Benvenisti, 前掲書, 74~78ページを参照。
- (29) Hudson, 前掲論文, 269ページ。また *JP*, 1990年3月9日にも同趣旨のコメントが掲載されている。
- (30) 過激な宗教的入植団体によるエルサレム市内での入植活動については以下を参照。Dumper, 前掲論文, 32~53ページ/Rabinovich, Abraham, "Unsettling Returns," *Jerusalem Post Magazine*, 1983年12月30日, 4~5ページ/Kidron, Peretz, "Silwan is Just the Beginning," *Middle East International*, 1991年12月20日, 5~6ページ。
- (31) キリスト教徒地区への入植は1990年4月の復活祭直前に、ユダヤ人入植者団体のメンバーや支援者がギリシャ正教会が所有する巡礼者宿泊施設「聖ヨハネ・ホスピス」を占拠したことで大きくクローズアップされた。ギリシャ正教会の訴えを受けたイスラエル裁判所は「最終的判断」が出るまで、ユダヤ人入植者20人が聖ヨハネ・ホスピス内に残ることを許可したため、ホスピスの建物は依然として入植団体の手にある。
- (32) *JP*, 1992年9月22日/*Al Fajr*, 1992年9月28日。
- (33) Kollek, Teddy, *Jerusalem*, ワシントンD.C., Washington Institute for Near East Policy, 1990年, 59ページ。
- (34) Romann, Michael; Alex Weingrod, *Living Together Separately: Arabs and Jews in Contemporary Jerusalem*, プリンストン, Princeton University Press, 1991年, 228~229ページ。
- (35) 米国政府のエルサレム問題に対する対応は以下を参照。立山良司「エルサレム問題と米国」(『現代中東研究』第7号, 1990年8月) 14~30ページ/Boudreault, Jody; Yasser Salaam, *U.S. Official Statements: The Status of Jerusalem*, ワシントンD.C., Institute for Palestine Studies, 1992年。
- (36) Lauterpacht, 前掲論文, 961~977ページ。
- (37) Blum, Yehuda Zvi, *The Juridical Status of Jerusalem* (Jerusalem Papers

- on Peace Problem, No.2), エルサレム, Hebrew University of Jerusalem, 1974年, 20~21ページ。
- (38) 同上書, 22~23ページ。
- (39) Cassese, Antonio, "Legal Considerations on the International Status of Jerusalem," *The Palestine Yearbook of International Law*, ニコシア, Al-Shaybani Society of International Law Ltd., 1981年, 第3巻, 31~32ページ。
- (40) 木村修三「エルサレム問題——その33年間の軌跡——」(『中東通報』1980年11月号) 18ページ。
- (41) 同上論文, 16ページ/Tivnan, Edward, *The Lobby: Jewish Political Power and American Foreign Policy*, ニューヨーク, Simon & Schuster Inc., 1987年, 61ページ。
- (42) Millison, Thomas; Sally Millison, *The Palestine Problem in International Law and World Order*, エセックス, Longman, 1986年, 232ページ。
- (43) Scholch, Alexander, "Jerusalem in the 19th Century (1831-1917 AD)," Asali編, 前掲書, 230ページ。
- (44) 当時の国際化案の議論や条約上の扱いについては, 神山晃令「エルサレム国際化案の系譜」(『国際法外交雑誌』第81巻第6号, 1983年) 72~92ページを参照した。
- (45) 同上論文, 76~77ページ。
- (46) ピール委員会の提言のテキスト(抜粋)はMoore編, 前掲書, 第3巻, 150~183ページ参照。
- (47) Kollek, *Jerusalem*, 9ページ。
- (48) Irani, George Emile, *The Papacy and the Middle East*, ノートルダム, University of Notre Dame Press, 1986 (paper edition 1989), 72ページに引用。
- (49) Lauterpacht, 前掲論文, 951ページ/Blum, 前掲書, 26ページ。
- (50) Blum, 同上書, 26~27ページ。
- (51) 同上書, 27ページ。
- (52) 第3次中東戦争直後のバチカンのエルサレム問題に関する対応については以下を参照した。Rokach, Livia, *The Catholic Church and the Question of Palestine*, ロンドン, Saqi books, 1987年, 71~90ページ。
- (53) 1992年7月からバチカンとイスラエル政府は関係正常化に向けての委員会を設置し, 定期的な協議を行っており, そのなかの主要なテーマはエルサレム問題の取扱いである。しかし, エルサレムの機能的国際化の枠組みのなかでキリスト教関係の聖所の神聖さがイスラエル政府とバチカンとの間の何らかの合意によって確認された場合, ローマ・カトリック以外の宗派の聖所はどうか

るのかという問題をはらんでいる。

- (54) 現在の和平交渉の枠組みはパレスチナ代表団に関するかぎり、ヨルダンとの合同代表団ということになっている。しかし、1991年12月の第2回交渉で、ヨルダンとパレスチナ代表団は事実上分離し、その後はイスラエルとパレスチナ、イスラエルとヨルダンという2本立てになっている。
- (55) *BBC Summary of World Broadcasts*, ME/1198, 1991年10月9日, A/1ページ。
- (56) イスラエルの自治提案のテキストは, *Journal of Palestine Studies*, 第1巻第3号, 1992年春, 132~135ページ参照。
- (57) パレスチナ側の提案の全文は, *Al Fajr*, 1992年1月27日。
- (58) 「確約書」の全文は, 『読売新聞』1991年10月28日。
- (59) イスラエルの新提案の全文は *Jordan Times*, 1992年9月17-18日 (*FBIS-NES*, No. 92-182, 1992年9月18日に再掲)。
- (60) Chazan, Naomi, "Negotiating the Non-Negotiable: Jerusalem in the Framework of an Israeli-Palestinian Settlement," *Emerging Issues*, ケンブリッジ, American Academy of Arts and Sciences, 1991年, 17~18, 23~24ページ (Lesch, Ann Mosely, *Transition to Palestinian Self-Government: Practical Steps Toward Israeli-Palestinian Peace*, パーミンガム, American Academy of Arts and Sciences, 54ページに引用)。
- (61) Heller; Nusseibeh, 前掲書, 114~124ページ (日本語版150~163ページ)。
- (62) Amirav, Moshe, "A Plan for Sharing Power in Jerusalem," *Middle East International*, 1992年5月1日号, 17~19ページ/Amirav, M., "Blueprint for Jerusalem," *Jerusalem Report*, 1992年3月12日号, 41ページ。
- (63) Heller; Nusseibeh, 前掲書, 120~121ページ (日本語版158~159ページ)。
- (64) Amirav, "A Plan for……," 18ページ。
- (65) Odeh, Adnan Abu, "Two Capitals in an Undivided Jerusalem," *Foreign Affairs*, 第71巻第2号, 1992年春, 183~188ページ。
- (66) Kollek, Teddy, "Sharing United Jerusalem," *Foreign Affairs*, 第67巻第2号, 1988/89年冬, 156~168ページ。
- (67) Kollek, *Jerusalem*, 64, 65ページ。
- (68) PLO声明の全文は, *Al Quds*, 1993年5月17日 (*FBIS-NES*, No. 93-098, 1993年5月24日)。また, 米国の提案のテキスト全文は, *Al Fajr*, 1993年5月24日。
- (69) 『読売新聞』1993年7月2日。
- (70) *Financial Times*, 1993年7月2日/*International Herald Tribune*, 1993年7月5日。