

トランプ大統領のエルサレム首都認定宣言の言説分析

A Discourse Analysis of the Proclamation of President Trump on the Recognition of Jerusalem as Israeli Capital

2017年12月6日に、米トランプ大統領は、エルサレムをイスラエルの首都として認める大統領宣言 (presidential proclamation) に署名し、直後にこれに関する演説を行った¹。大統領宣言と演説の要点は、(1) 米大使館エルサレム移転問題で、従来の米大統領の姿勢を批判して、テルアビブからエルサレムへの大使館移転への決意を表明する、(2) エルサレムの定義と範囲を曖昧にしたまま首都として承認する、(3) 神殿の丘の「ステイタス・クオ」については維持するというものである²。

内政向けの側面

トランプのエルサレム首都承認宣言は、外国政策としての目的や意図だけでなく、多分に国内政治の文脈で理解されるべき性質のものであり、国内の特定の支持層に訴えかける性質を持っているとみられる。一般的には、トランプ大統領はそれまでの政治・外国エスタブリッシュメントに反発する層からの支持を受けて当選したと見られており、そのような支持層に向けて、従来の大統領の言行不一致の欺瞞や不作為を批判することで支持のつなぎ留めを図ったと考えられる。また、特にキリスト教福音派の支持を取り付けるためには、エルサレムの首都承認は最も有力なカードの一つとみられる。

1993年のオスロ合意を当時のクリントン大統領が支持し調印の立会人となったのに対し、米

¹ ホワイトハウスのウェブサイトに掲載された「宣言 (proclamation)」と、この日の演説の「文字起こし (transcript)」をここでは参照する。Presidential Proclamation Recognizing Jerusalem as the Capital of the State of Israel and Relocating the United States Embassy to Israel to Jerusalem,” December 6, 2017 (<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-proclamation-recognizing-jerusalem-capital-state-israel-relocating-united-states-embassy-israel-jerusalem/>); “Full Video and Transcript: Trump’s Speech Recognizing Jerusalem as the Capital of Israel,” *The New York Times*, December 6, 2017 (https://www.nytimes.com/2017/12/06/world/middleeast/trump-israel-speech-transcript.html?_r=1); “Transcript: Trump’s remarks on Jerusalem,” *The Washington Post* (by Associated Press), December 6, 2017 (https://www.washingtonpost.com/world/national-security/transcript-trumps-remarks-on-jerusalem/2017/12/06/c82ab442-dac0-11e7-a241-0848315642d0_story.html?utm_term=.a107a9003dfa).

² 本稿に先立つ予備的な考察として、池内恵「米トランプ大統領のエルサレム首都認定宣言」『中東協力センターニュース』2018年1月号, 1-7頁があり、本稿は部分的にこれを踏まえている。

連邦議会は1995年に「エルサレム大使館法 (Jerusalem Embassy Act)」を制定し、大統領にテルアビブからエルサレムへの大使館の移転を義務づけた。その後の歴代の大統領は、選挙戦中には親イスラエル発言を行いながら、就任すると、この法律のウェーバー条項を利用して、6ヶ月ごとに延期の手続きをとることで、大使館の移転を先延ばしにしてきた。トランプ大統領はエルサレム首都認定演説で、これまでの大統領を「過去の失敗した同じ戦略を繰り返してきた」と批判する。そして自らはイスラエルとパレスチナ人の紛争に「新しいアプローチ」を導入すると宣言する。トランプ大統領は、これまでの大統領が20年近くも先延ばしにしてきた大使館のエルサレム移転を、実行する時期が来たと決意する、と宣言した。また、トランプ大統領は宣言への署名の際に、ペンス副大統領を同席させ、その映像を報道させている。ここにはペンス副大統領が支持母体とするキリスト教福音派に印象づける狙いがあることが推測される。

「エルサレム」の範囲の不明性

注目すべきは、トランプ大統領は宣言と演説で、エルサレムの定義とその地理的範囲を、おそらくは意図的に、不明にしていることだ。宣言と演説の該当部分は次のとおりである。

エルサレムでイスラエルの主権が及ぶ境界の特定は、当事者間の最終的地位交渉に委ねられる。米国は境界や国境について立場を取っていない³。(宣言)

エルサレムでイスラエルの主権が及ぶ境界の特定についても、争われている国境の確定についても、我々は最終的地位の諸問題で立場を取っていない。これらは関係する当事者が決める課題だ⁴。(演説)

1948年のイスラエル独立から第1次中東戦争の停戦までの過程で、エルサレムはイスラエルが占領した西エルサレムとヨルダンが占領した東エルサレムに分割され、西エルサレムをイスラエルが事実上の首都とした。1967年の第3次中東戦争に際して東エルサレムを占領したイスラエルは、東エルサレムの併合を宣言し、東西を合わせたエルサレムを「不可分で永遠の (indivisible and eternal)」首都と形容してきた。このような経緯から、エルサレムをイスラエルの首都と認めた場合、そのエルサレムが「どのような意味での」「どの部分の」エルサレムを指すかを、いかに定義して明示するかが、重大な意味を持つ。

トランプ大統領は、2016年の大統領選挙中はイスラエルの立場を一部踏まえた「永遠の首都」との表現⁵を用いていた。しかしエルサレム首都認定の宣言と演説では「永遠の」という形容

³ 原文は “The specific boundaries of Israeli sovereignty in Jerusalem are subject to final status negotiations between the parties. The United States is not taking a position on boundaries or borders.”

⁴ 原文は “We are not taking a position of any final status issues including the specific boundaries of the Israeli sovereignty in Jerusalem or the resolution of contested borders. Those questions are up to the parties involved.”

⁵ トランプ候補が2016年3月21日に、AIPAC (アメリカ・イスラエル公共問題委員会) の年

詞を用いなかっただけでなく、エルサレムが「不可分」とも明言しなかった。そのため、東西エルサレム全てをイスラエルの首都とするというイスラエルの主張をそのまま受け入れたかどうか不明となっている。

同時に、トランプ大統領は宣言と演説で「西エルサレム」という語も一度も用いなかった。もし「西エルサレム」の語を用いてエルサレムをイスラエルの首都とした場合は、原則として、1967年の第3次中東戦争で東エルサレムを占領するよりも前の、国際的に承認される範囲でイスラエルの首都エルサレムを指し示すことになる。しかしこれも避けているため、1967年戦争での東エルサレムの占領と、その後の東西エルサレム統合政策の結果としての現状変更を、一定程度、あるいは大幅に承認することも意味する。

しかしトランプは、宣言と演説でエルサレムの「境界 (boundaries)」にも言及しており、この境界は当事者の交渉によって定められるとしている。こうして米国がイスラエルの首都として認めるエルサレムの範囲について米国の判断を示すことを避けているのである。

これは次の二つの異なる帰結を導きうる。第一の可能性は、パレスチナに対して圧倒的に有利な立場にあるイスラエルが、エルサレム内外での現状変更を進め、それを和平交渉でパレスチナ側に認めさせ、その結果を当事者間の合意として米国が追認するというものである。トランプ大統領やクシュナー氏など側近の真意がここにあると疑うことは、その根拠を明示するのは困難だとしても、可能であるし、多くの観察者がそう見ているだろう。

しかし同時に、東エルサレムの一部分を含む領域をパレスチナの領土とする境界画定を行い、東エルサレムを領土あるいは首都とするパレスチナ国家の独立に向かう可能性を、トランプの宣言と演説は排除していない。この点において、トランプ政権はパレスチナ側に交渉の場に残る手がかりを差し出していたと考えることができる。

ただしこの場合、1949年の停戦ラインによって確定されていた東エルサレムの境界が、そのまま認められるとは考えにくい。イスラエルによる現状変更を多分に追認した形での境界の再確定が、交渉によって行われることになることが、ほぼ前提となる。その場合、イスラエルの首都エルサレムの境界を、国際法的に認められやすい西エルサレムの原型からは大幅に拡大し、アブー・ディースなど、東エルサレムに隣接するヨルダン川西岸のパレスチナ自治区の特定の部分までを「(東)エルサレム」として再定義した上で、その部分を「パレスチナのエルサレム」と認定し、それによってエルサレムを紛争の両当事者に「分割」したとみなす、といった可能性も含まれることになる。交渉の開始の時点から、そのような妥協を受け入れることを必然的に求められると分かっているながら交渉の席に着くことは、パレスチナ側にとって多大な困難をもたらすだろう。従来は、クリントン大統領の在任期間終了間際のキャンプ・デービッドやタバでの交渉の際に見られたように、交渉の最終段階で米大統領がこのような妥協案を非公式に示すものだった。トランプ大統領のエルサレム首都認定宣言は、交渉の最終段階で非公式に示してもなお受け入れが容易ではない結果を、交渉の開始前にパレスチナ側にあらかじめ概ね認めさせることを意味する、米大統領の仲介姿勢としては大きくイスラエル側に公然と寄ったも

次大会で演説した際に用いた表現。 “Full text of Donald Trump’s speech to AIPAC,” *The Times of Israel*, March 22, 2016

(<https://www.timesofisrael.com/donald-trumps-full-speech-to-aipac/>).

のとみなされる。

ステイタス・クオの維持

トランプ大統領の宣言と演説では、エルサレム旧市街の神殿の丘の「ステイタス・クオ」の維持を支持すると明言していることもまた重要だろう。該当するのは次の部分である。

当面は、米国はエルサレムの聖地のステイタス・クオを支持する。聖地にはハラム・シャリーフとも呼ばれる神殿の丘を含む。エルサレムは今日、西壁でユダヤ人が祈り、十字架の通った道をキリスト教徒が歩き、アル＝アクサー・モスクでムスリムが祈る場所であり、今後もそうあるべきである⁶。(宣言)

当面は、私はすべての当事者に、エルサレムの聖地のステイタス・クオを維持することを呼びかける。聖地には、ハラム・シャリーフとも呼ばれている神殿の丘を含む⁷。(演説)

ここでいう「ステイタス・クオ」とは、歴史上、特にオスマン帝国の支配の下で積み重ねられてきた、エルサレム旧市街の複数の宗教・宗派間に関する慣習を指す。オスマン帝国支配下の、ムスリムの優位下での諸宗教・諸宗派の共存の制度と慣行を、オスマン帝国崩壊後に委任統治を行った英国も、第1次中東戦争で東エルサレム・旧市街を占領したヨルダンも基本的に継承した。イスラエルもまた、第3次中東戦争で東エルサレムを占領してからも、旧市街のステイタス・クオを維持するという姿勢を示してきた。

しかし旧市街のステイタス・クオは、ムスリムが政権を掌握し、諸宗派・諸宗教の信者たちの複数のコミュニティを支配下に置いているという前提で成り立ってきたものである。ムスリムからは「異教徒」の立場にあるイスラエルが実効支配を行なうようになって長期間が経つにもかかわらず、なおもステイタスが維持されていると強弁し続けることは、ムスリムの側からも、そしてイスラエルあるいは世界のユダヤ人やそのイスラエル建国を支持する側からも、困難となる局面がある。イスラエル側にも、また米国の宗教右派にも、ステイタス・クオを破棄し、エルサレム旧市街をユダヤ化し、神殿の丘の上にユダヤ教の第三の神殿が再建されることを早めようとする運動がある。ネタニヤフ政権を含む歴代政権はこれに抗してステイタス・クオを維持し、旧市街の諸宗教・宗派間関係を維持してきたが、民間財団などの活動により、旧市街の地所がユダヤ教徒・ユダヤ人団体の所有下に置かれる動きは進んでおり、ムスリム側の警戒心も高まっている。トランプ大統領は、ステイタス・クオの維持を支持すると明言することで、旧市街の諸宗教・宗派間関係については介入を避け、変更を望まない姿勢を示した。これ

⁶ 原文は “In the meantime, the United States continues to support the status quo at Jerusalem's holy sites, including at the Temple Mount, also known as Haram al Sharif. Jerusalem is today -- and must remain -- a place where Jews pray at the Western Wall, where Christians walk the Stations of the Cross, and where Muslims worship at Al-Aqsa Mosque.”

⁷ 原文は “In the meantime, I call on all parties to maintain the status quo at Jerusalem's holy sites including the Temple Mount, also known as Haram al-Sharif.”

は歴代の米大統領の姿勢を踏襲したものと言える。

国際社会の非難の高まりとインティファダの不発

トランプ大統領のエルサレム首都認定に対して、国際社会の反応は強い反発や非難が支配的だった。12月18日、国連安保理で、米国によるエルサレム首都認定を撤回するよう要求する決議案が採決され、日本を含む14ヶ国が賛成し、米国の拒否権によって否決された。12月21日、国連総会で、首都認定の撤回を求める決議が、賛成128、反対9、棄権35で採択された。

言うまでもなく、パレスチナの指導部は強い反発の姿勢を示した。2018年1月14日、パレスチナ自治政府のアッバース議長はラーマッラーで開催されたPLO（パレスチナ解放機構）の中央委員会で演説し、トランプ大統領のエルサレム首都認定宣言を批判し、米国の和平提案を拒否すると宣言した。PLO中央委員会は翌15日、オスロ合意に基づき1993年9月に行なっていたイスラエル承認の凍結を発表、イスラエル当局との治安協力の停止を決議し、PLO執行委員会に決議の実施を勧告した。2月20日にはアッバース議長は国連安保理で演説し、米国を和平プロセスの仲介者と認めないと宣言、ロシアなどが関与することを念頭においた、新たな多国間の和平協議の枠組みの設定を呼びかけた⁸。

しかしヨルダン川西岸やガザのパレスチナ社会からの抗議の運動が低調だったことは、トランプ政権やイスラエルのその後の施策に影響を与えただろう。ヨルダン川西岸で散発的にデモは生じたものの、大規模化することはなく、2000年の第二次インティファダの再来は生じなかった。第二次インティファダはエルサレム問題をめぐって議論が紛糾した際に生じたという意味で、今回と状況が類似した部分がある。1993年のオスロ合意に基づいた、エルサレム問題を主要な交渉課題とする最終地位交渉が、2000年に始まった。同年7月11日から25日にかけて、アラファト議長とバラク首相をクリントン大統領がキャンプ・デービッドに招き長期間の交渉の仲介を行った。クリントン大統領が示した譲歩案をアラファトが受け入れず、交渉は決裂した。緊張が高まる中同年9月28日に当時の野党リクード党の党首だったアリエル・シャロンが東エルサレム旧市街・神殿の丘への強行訪問を行い、これを引き金にした第二次インティファダが発生した。

今回は2000年の規模での抗議行動は生じなかった。また、エジプトやサウジアラビアなどアラブ諸国の主要大国が、米国やイスラエルを強く非難しなかったことも大きい。

大使館移設時期の前倒し

演説でトランプ大統領は大使館のエルサレム移転について「建築家や技術者やプランナーを雇うプロセスを直ちに始める」と述べたものの、この時点では移転の時期や移転先は明示されなかった。同日にエルサレム大使館法のウェーバー条項を適用し、従来通り、大使館移転の6ヶ月繰り延べの手続きにも、6月に続き再び署名していた⁹。この当時、ティラーソン国務長官

⁸ 2018年2月14・15日のPLO中央委員会第28回会合について、中島勇氏による「中東かわら版 No.154 パレスチナ：PLO中央委員会の開催」中東調査会、2018年1月17日 (https://www.meij.or.jp/kawara/2017_154.html) を参照。

⁹ “After Jerusalem recognition, Trump signs waiver delaying embassy move,” *The Times of*

は用地の取得から始める姿勢を示しており、国務省ではできるだけ時間をかけて大使館移転を行い、可能であればトランプ大統領の任期中には完了しないような形での移転の先延ばしを試みていた可能性がある。

しかし2018年1月22日、イスラエルを訪問したペンス副大統領はイスラエル国会で演説し、2019年内の大使館移転を明言した。さらに2月23日、トランプ大統領は、保守政治行動会議（CPAC）の全国大会での演説¹⁰で、2018年5月14日のイスラエル建国70周年の記念日までに米大使館のエルサレム移転を行うと宣言するに至った。同日に国務省は、アルノナ地区に位置するエルサレム米総領事館の一部を当面大使館に転用する具体策を発表した¹¹。このように早い進展が生じた背景には、トランプ政権がこの問題を掲げて中間選挙や二期目の大統領選挙を戦うことに利益を見出した、国内政治上の要因が考えられると共に、ヨルダン川西岸など現地での抗議行動の規模が大きくなり、サウジアラビアやエジプトなど主要アラブ諸国の反対がさほど強く表明されなかったことも影響を与えているかもしれない。

トランプ大統領によるエルサレム首都認定宣言は、1967年の第三次中東戦争以後の、イスラエルによる東エルサレムの併合と、それを既成事実化し回復困難にする現状変更を、かなりの部分承認する内実を持つと推測できる。

ただしこれだけであれば、従来の米大統領の姿勢の延長線上にあるとも言える。2000年7月のキャンプ・デービッド交渉から2001年1月の任期切れ間際までにクリントン大統領が試みた仲介において米側から示されていた妥結案でも、同様の内実を含んでいた¹²。相違は、クリントン政権のように、交渉の結果として東エルサレムの多くの部分の権利を実質上放棄するようパレスチナ側に水面下で働きかけるか、トランプ政権のように、交渉に入る前にそのような結果に至る以外にないことを米大統領自らが公的な宣言で実質上認めてしまうかの違いである。手続きとしてこの相違は大きく、それによって和平交渉の進展の可能性が大きく異なってくるとも言えるが、同時に、それまでの和平仲介が功を奏していなかったというトランプ大統領による批判にも、一面の真実がある。最後まで米大統領が表向きは立場を明らかにしなかったこれまでの手法でも、結局は合意を得られなかったのである。

Israel, December 7, 2017

(<https://www.timesofisrael.com/after-jerusalem-recognition-trump-signs-waiver-delaying-embassy-move/>).

¹⁰ “Remarks by President Trump at the Conservative Political Action Conference,” The White House, February 23, 2018

(<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-conservative-political-action-conference-2/>).

¹¹ “Opening of U.S. Embassy Jerusalem,” Press Statement, Heather Nauert, Department Spokesperson, U.S. Department of State, February 23, 2018

(<https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/02/278825.htm>); “U.S. ready to open Jerusalem embassy in May: State Department,” *Reuters*, February 24, 2018

(<https://www.reuters.com/article/us-usa-israel-diplomacy/u-s-ready-to-open-jerusalem-embassy-in-may-state-department-idUSKCN1G71WF>).

¹² オスロ合意に基づく和平プロセスと最終地位交渉の争点、特にエルサレム問題については、次の論文が現在も参考になる。立山良司「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」『現代の中東』第48号、2010年、10-23頁。

しかしトランプ政権が温めているとされる妥結案は、1967年の第三次中東戦争によって東エルサレムを占領した上で進めた現状変更だけでなく、1993年のオスロ合意の後の和平プロセスと最終地位交渉を続ける間に生じた現状変更も、多くを認めてしまうことになりそうである。その場合はそれまでの米大統領の仲介の延長線を超えて、質的に異なる妥結案と、パレスチナ側からはみなされることになるだろう。そうなればオスロ合意に基づく二国家解決を主題とする和平プロセスが終焉し、米国とイスラエルの一方的な解決案の提示と、パレスチナ側の拒否による、一国家のみが存立する状態が長期間続き、紛争がくすぶり続けることになりかねない。

(2018年3月1日脱稿)

東京大学先端科学技術研究センター 池内恵