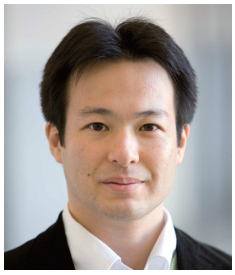

米トランプ大統領のエルサレム首都認定宣言

東京大学　先端科学技術研究センター　准教授　**池内　恵**

米トランプ大統領は2017年12月６日に，エルサレムをイスラエルの首都と認める宣言文に署名し，直後に演説を行って宣言文の内容を説明した。これに対して，外交の場では，表立っては，強い批判が向けられている。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ヵ国が賛成し，米国の拒否権によって否決された。12月21日には国連総会で，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。トランプ大統領によるエルサレム首都承認宣言は，短期的・直接的には，国際社会の多数の反発という形で米外交に対する反作用を直接的にはもたらしている。

しかし同時に，トランプ大統領の演説の文言を詳細に見ると，これまでの米政権の政策に対する露悪的なまでの否定と批判が含まれるにもかかわらず，実質的な仲介案としては，従来の米政権の政策からそれほど離れるものではない。これはトランプ大統領の公的・私的な発言と，実際の米政権の政策のギャップという，エルサレム問題に限定されない，トランプ政権の中東政策全体に適用しうる傾向を示しうるが故に，検討が必要である。本稿ではトランプ大統領のエルサレム首都認定宣言の基調として国内支持層に向けたアピールとしての性質を指摘した上で，米大使館エルサレム移転問題と，エルサレムの分割可能性，旧市街・神殿の丘の「ステイタス・クオ」についての姿勢というそれぞれの主要な論点を検討し，トランプ大統領の宣言が，イスラエル・パレスチナ和平交渉の仲介に際する米政権にどの程度の変化を意味するのかを考察する。

エルサレム首都宣言の基調

12月６日のトランプ大統領によるエルサレム首都認定は，大統領が宣言文に署名し，直後にこの宣言文に基づいて演説を行うことによって成り立っている。ホワイトハウスのウェブサイトに公開された「宣言文（proclamation）」[(1)]は米大統領の意思を表明した正式文書と言える。この宣言文の内容と構成をほぼなぞりながら，随所に私見を交えた演説の「文字起こし（transcript）」[(2)]も公開されている。本稿ではこの二つのテキストに依拠し，トランプ大統領のエルサレム首都認定という行為の性質とその及ぼす効果を検討する。

トランプ大統領の「エルサレム首都認定」は，少なくとも宣言文と演説を行った段階では，実際に米大使館移転といった現場での現状変更を即時に具体的に進めることを意味しておらず，エルサレムを首都であると認定する決意をした，という大統領の意思の表明にとどまっている。

演説では，大統領の意思表明に際しての「真意」が，より直接的に示されている部分がある。演説においてトランプ大統領は，これまでの大統領が行ってきた遅延行為を論難した上で，自らはエルサレムを首都と認め，米大使館の移転の決意を表明することで，これまでの米大統領が公約しながらできなかったことを，自分は実行したと主張する（“While previous presidents have made this a major campaign promise, they failed to deliver. Today, I am delivering.”）。

トランプ大統領のエルサレム首都認定は，国内の支持層に向けた言説の発信としての側面が大きいと言えるだろう。これまでの米大統領が，エルサレムがイスラエルの事実上の首都であるという現実から目を背けてきたと批判し，それに対して現実を直視する大統領として自らを位置づけることが，演説の中で最も強調されている部分である。トランプ大統領の今回の宣言が，イスラエル・パレスチナ間の和平交渉に関するトランプ政権の仲介姿勢よりも，米国の国内政治要因とより深く関係している可能性をまず留意しておく必要がある。

筆者紹介

1996年，東京大学文学部イスラム学科卒。アジア経済研究所研究員，国際日本文化研究センター准教授を経て，2008年10月より現職。ウッドロー・ウィルソン国際学術センター客員研究員，ケンブリッジ大学客員フェロー，アレクサンドリア大学客員教授などを兼任した。中東地域研究，イスラーム政治思想を専門とする。主要著作に『現代アラブの社会思想―終末論とイスラーム主義』（講談社，大佛次郎論壇賞），『アラブ政治の今を読む』（中央公論新社），『書物の運命』（文藝春秋，毎日書評賞），『イスラーム世界の論じ方』（中央公論新社，サントリー学芸賞），『中東危機の震源を読む』（新潮社），『イスラーム国の衝撃』（文藝春秋，毎日出版文化賞・特別賞）。最新の著作は『増補新版　イスラーム世界の論じ方』（中央公論新社），『サイクス＝ピコ協定　百年の呪縛』（新潮選書）。

個人ブログ「中東・イスラーム学の風姿花伝」（http://ikeuchisatoshi.com/）でも情報発信中。

三つの論点

その上で，イスラエル・パレスチナ間の和平交渉の困難な課題としてのエルサレム問題

(1) “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/

(2) “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

について，トランプ大統領の宣言文と演説は，米政権の仲介政策の姿勢として，いかなる論点を含むと考えられるのだろうか。主要なものは次の三つである。

⑴　米大使館エルサレム移転の実施
⑵　エルサレムの分割可能
⑶　神殿の丘の「ステイタス・クオ」

大使館の移転の決意と実施の延期

第一に，エルサレムをイスラエルの首都と認定するのであれば，米大使館を現在のテルアビブからエルサレムに移転するか否か，移転するのであればどこにどのように移転するかという論点が浮上する。

これについて，トランプ大統領は演説で，米大使館のエルサレム移転に向けて「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」と述べている。エルサレムにすでに大規模な米総領事館があることを考えれば，エルサレムに大使館を形式的に移転することも可能である。それを行わないということは，大使館のエルサレム移転を実際に行うことは，現状では最優先の課題とはなっていないことが考えられる。

トランプ大統領は12月６日，演説の直後に，1995年に議会が可決した「エルサレム大使館法」の適用を６ヵ月免除する大統領令にも署名している[(3)]。「エルサレム大使館法」の規定により，大統領は６ヵ月ごとに署名して大使館の移転を延期することができる。トランプ大統領も，就任後の今年６月にすでに一度，延期のための署名を行っていた。今回の宣言文と演説で歴代の大統領の先延ばしを批判しておきながら，具体的な行政行為としてはトランプ大統領もまた，大使館の移転の延期を行っている。そのため，エルサレムへの大使館の移転は実際には当面は行われず，エルサレムが首都であるという大統領の認識の表明と，大使館をエルサレムに移転する意志を示したにとどまった。これは歴代の大統領が行ってきたことと実質的には大きく変わらない。

エルサレムへの大使館移転については，今回の決定はシンボリックな意志表明に留まったといえよう。ただしエルサレム問題はまさにシンボリックな闘争であり，トランプの発言がここに大きな波紋をもたらすことは間違いない。

エルサレムの境界

第二に，エルサレムの分割可能性についても，トランプ大統領は選挙期間中とは表現を

⑶　“After Jerusalem recognition, Trump signs waiver delaying embassy move,” *The Times of Israel*, December 7, 2017.

変えており，イスラエルが求めてきた意味でのエルサレムの首都承認は行っていない。イスラエルが求めてきた「エルサレム」とは,「不可分で永遠の」という形容詞が冠されたものである。1967年の第三次中東戦争で占領した神殿の丘を含む旧市街やそれを囲む入植地を含む東エルサレムを, 1949年以来イスラエルが実質上首都としてきた西エルサレムと不可分で一体の「エルサレム」であると認定することこそが，米大統領が「エルサレムをイスラエルの首都と認定する」ことの，元来の意味である。

トランプ大統領の宣言文と演説では，エルサレムをイスラエルの首都と認めると宣言しつつ,「不可分で永遠の（indivisible and eternal)」という形容を行っていない。さらに，エルサレムの「境界」の存在を認めることで，イスラエルとパレスチナの間でのエルサレムの分割可能性を否定しないものになっている。

宣言文には,「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」と記され，演説では「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ません。これらは関係する当事者が決める課題です」と語っている。

トランプ大統領は宣言文と演説で，エルサレムには「境界」があり，それは未確定であり，米国はエルサレムを首都として承認することによっても，エルサレムの境界の確定については立場を示していない，という立場を示している。このことは，エルサレムをなんらかの形で「分割」し，その一部がパレスチナ国家のものとなり，首都となる可能性を残している。

ただしこの場合のエルサレムの「境界」は,「東エルサレム」「西エルサレム」という, 1949年の停戦ラインに沿った分割線ではなく, 一切が当事者の交渉に委ねられている。そのため，東エルサレムあるいはその付近の小規模な「エルサレム」をパレスチナ側に与え，ヨルダン川西岸との連続性も大幅に制限される，パレスチナ側に極端に不利な交渉結果も容認することになりかねない。

すなわち，エルサレムの境界を，従来のものからは大幅に拡大し，アブー・ディースなど，東エルサレムの区域に隣接するヨルダン川西岸のパレスチナ自治区のある部分を「エルサレム」と再定義した上で，その部分を「パレスチナのエルサレム」と認定してエルサレムを分割したとみなす，といった様々な可能性が含まれることになる。しかしこのような提案は，クリントン政権を含むこれまでの米大統領・政権による和平交渉の仲介において示されて来たものであり，トランプのエルサレム首都認定宣言は，そのような交渉結果が予想されることを米大統領自身が公の場でより明確に示すものとなった。

「ステイタス・クオ」の維持

第三に，トランプ大統領の宣言文と演説では，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。これは，エルサレム問題の中核部分について，従来の米大統領の姿勢を変えていないと確認する意味を持つ。宣言文と演説の該当箇所の表現は次の通りである。

「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」（宣言文）

「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ます。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みます」（演説）

ここでいう「ステイタス・クオ」とは，単に一般的な意味での「現状」ということではなく，エルサレムの宗教・宗派間関係の間の権力関係と既得権益の相互関係という特殊な意味である。この場合，「ステイタス・クオ」は，オスマン帝国支配下で，エルサレムを実効支配したイスラーム教徒の権力の下で，ユダヤ教徒やキリスト教徒が，政治的には劣位に置かれながら，宗教信仰と儀礼の維持を確保してきた，慣行の積み重なりを指す。旧市街・神殿の丘の宗教施設への諸宗教・諸宗派への権限配分と，宗教コミュニティ間の相互関係の集合とも言い換えられる。

第一次世界大戦後に英国がエルサレムを含むパレスチナを委任統治下に置いたことで，エルサレムは一時的にキリスト教徒の権力の下に置かれることになった。しかし1948年のイスラエル独立宣言とそれに続く第一次中東戦争の結果，エルサレムは東西に分割され，「神殿の丘」及びそれを取り巻く旧市街と，その周りに広がる東エルサレムは，ヨルダンの支配下に入った。ここでオスマン帝国以来のイスラーム教徒の支配の下での，旧市街・神殿の丘でのイスラーム教徒・キリスト教徒・ユダヤ教徒の共存の「ステイタス・クオ」が継承されたと言える。

1967年の第三次中東戦争でイスラエルが神殿の丘と旧市街，及び東エルサレムの全体を占領し，併合を宣言，エルサレムを「不可分で永遠の首都」と称するようになったことで，「ステイタス・クオ」が破られるのではないかという懸念が，世界各地のイスラーム教徒に広がった。

エルサレム旧市街には，ユダヤ教，キリスト教，イスラーム教の「聖地」があり，特に神殿の丘の「上」の「平面」ではイスラーム教徒が祈り，神殿の丘の西壁の「垂直」の「側面」ではユダヤ教徒が祈っている。この入り組んだ相互関係を，近代の国境・領土の観念によって物理的・地理的に分割し，それぞれに「主権」を及ばせる主体を確定することは，

きわめて困難である。

1967年以来，イスラーム教徒が聖地と信じる神殿の丘の「上」の「平面」と，キリスト教が聖地とする諸施設が点在する東エルサレム旧市街を，イスラエルが実効支配してきたことは，ステイタス・クオの前提となる権力関係を大幅に変更している。しかしあたかも権力関係の変化がなかったかのように，オスマン帝国時代の宗教・宗派間の関係を維持しているかのようなフィクションを守ることが，1967年以降に「ステイタス・クオ」を維持することが意味するところである。

「ステイタス・クオ」の維持は，占領を行うイスラエル政府が一貫して取ってきた政策であった。神殿の丘の現状を，占領したイスラエルが変更する（ユダヤ教徒による変更をイスラエルが黙認する）のではないかという，パレスチナに限定されないイスラーム諸国全体の危機管理の高まりに端を発して，イスラーム諸国会議機構が1969年に発足したように，神殿の丘のステイタス・クオの維持は，イスラーム諸国にとってイスラエルとの関係で絶対的に譲れない一線となっている。「ステイタス・クオ」の変更が世界各地のイスラーム教徒の強い反発を招き，イスラエル国家の存続に関わる対抗措置を招きかねないことから，イスラエルの歴代政府は「ステイタス・クオ」の維持を基本姿勢としてきた。

これには宗教的な裏打ちもある。長期間の被支配者としてのユダヤ教徒の歴史の中で，神殿の丘の上部の平面におけるユダヤ教徒による主体的な宗教儀礼の実践を求めないことが，正統教義の一部となった。

しかし，政治的な環境変化は宗教教義の変化ももたらしかねない。イスラエル国家の持続性が認識されればされるほど，ユダヤ教徒の神殿の丘の政治的支配を前提とした，神殿の丘をめぐる新たな解釈と実践が，ユダヤ教徒の一部や，キリスト教シオニズムの勢力からは提示されている。ユダヤ教徒が神殿の丘の上で祈祷を捧げることをめざす動きや，さらには人為的に神殿の丘の上に神殿を再建することを目指す動きもある。それを米国のキリスト教シオニズム勢力が支援し，米大統領に影響を及ぼすことで，「ステイタス・クオ」の改廃をもたらす外交政策を採用させれば，エルサレム問題は急展開しかねない。

しかしこの「ステイタス・クオ」の維持を支持すると再確認したことで，トランプ大統領は，エルサレム問題の中核部分については，立場の変更を避けたと言える。

これらのエルサレム問題に関する主要な論点に関する言及から，トランプ大統領の宣言文・演説を見る限りは，従来の米政権の仲介姿勢，特に，和平仲介に多大な労力を払ったクリントン政権による2000年12月までに提示された提案である「クリントン・パラメーター」[(4)]からも大きく外れるものではないと言える。

---

(4) 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

しかし米国の仲介を経て最終的な交渉妥結の結果として到達すべき結論を，あらかじめ米大統領が宣言してしまうことは，仲介者としてふさわしくないとの批判を受けることはやむを得ないだろう。本来であれば，サウジアラビアやエジプトなどの，トランプ政権と深い関係を結び依存するアラブ諸国の政権による説得を通じてパレスチナ側がエルサレム問題をめぐる米提案を受け入れた後に，交渉の結果を米大統領が支持し保証するという手順を踏むべきものが，先に米大統領がパレスチナ側に妥協を求めることを実質上明言してしまったことで，パレスチナ側としても受け入れ難くなり，サウジアラビアやエジプトも関与しにくくなったという効果がある。ただし，米国を関与させない形の和平交渉は，イスラエル側が支持しないであろうことから成立し得ず，米国を表向きは主導としない形の，かつ米国の関与が得られる和平交渉の枠組みが今後も止められていくことになるかもしれない。

米大使館移転は，宣言文と演説で選ばれた文言からは，当面の間は実行されず，むしろトランプ政権は，その姿勢は若干異なれども，実務的な作業を通じて延期していくことを意図していると考えられる。しかし米政権・政界内の権力関係の変化や，米世論の変化，あるいは中東情勢や国際情勢の変化次第で，トランプ大統領とトランプ政権の認識が変わり，大使館移転を実行することで何らかの政治的効果を得ようとする可能性がある。その際には，エルサレムの米総領事館への大使館移転や，西エルサレムの既存の保有地への大使館建設の着手といった形で，政治的・物理的紛争の新たな場が成立していく可能性がある。エルサレム問題はトランプ政権の中東政策における潜在的な火種として存在し続けていくだろう。

＊本稿の内容は執筆者の個人的見解であり，中東協力センターとしての見解でないことをお断りします。