

イスラエルの占領地併合問題 ～コロナ禍の下の紆余曲折～



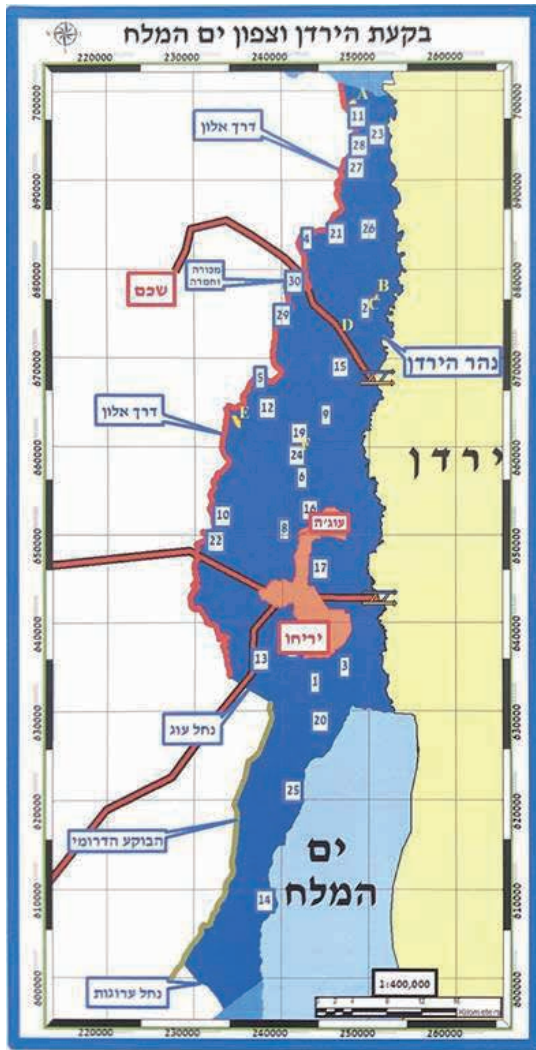
東洋英和女学院大学 学長 池田 明史

占領地併合への準備

「トランプ米大統領の言明に関して、首相および首相代替者は、米国の完全な同意の下に行動する。それは関連する諸地区や当該事案についての国際的対話を含み、なおかつ地域の安定や既存の諸和平協定を保全し、また将来的な平和の実現に努めるものとする。…(中略)…首相および首相代替者間で行われる協議と折衝とに基づいて、2020年7月1日以降、首相は主権の適用に関わる米国との合意を内閣および政府の聴聞に付し、政府もしくは議会の承認を求めることを得る」。

上記は昨年4月からの一年間で3度の総選挙が実施されたにも拘らず、与野党ともに組閣に失敗し続けて、政局が混迷を極めたイスラエルにおいて、本年5月、漸く発足した新政権の連立協定の一部である。冒頭の「トランプ米大統領の言明」とは、本年1月に公表された米国のパレスチナ和平提案、いわゆる「世紀の取り引き」を意味し、とりわけ1967年の第三次中東戦争以降イスラエルが占領し続けているヨルダン川西岸地域の一部併合を認めるとした部分を指している。内閣任期を三年とした今回の連立協定においては、首相は一年半づつの交代制とし、前半は選挙の結果第1党となったリクードのネタニヤフ現首相が続投、後半は第2党「青と白」のガantz党首が就任することになっている。ガantz党首は副首相兼国防相だが、次期首相就任予定者であるため、ここでは首相代替者と呼ばれている。協定の文言を解読すると、1) 米国の支持と2) 閣内の合意という二つの条件を満たすことを前提として、7月1日以降にイスラエルが占領している西岸地域を部分的にイスラエル領へ併合(「主権の適用」)する手続きを開始するとの内容が述べられている。併合される範囲は、トランプ提案ではヨルダン川沿いの国境地帯(ヨルダン渓谷)と西岸内に点在するユダヤ人入植地ブロック、およびこれらとイスラエル領内とを結ぶ道路網を含み、西岸地域全体の約30%を占める。これは、イスラエルがもともと「安全保障上の必要」から構想していたヨルダン渓谷併合案の22%よりも多い。

ネタニヤフ構想



ヨルダン渓谷の青色部分がイスラエル領となる。オレンジ色のパレスチナ領エリコ市は指定道路で西岸やヨルダンと連絡
出所：Israel Prime Minister's Office

トランプ提案



緑色部分（パレスチナ自治領域）を残して
その他をイスラエルに併合
出所：The White House

併合を「イスラエル主権の適用」と言い換えても、戦争によって獲得した占領地の自国への編入は明白な国際法違反である。既成事実の承認に踏み切ろうとするトランプ米政権の方針は、国際社会から反発を浴びている。イスラエルが一方的にその一部の併合を宣言したとしても、国際的には西岸地域は全体として占領地のままと見なされ、その住民であるパレスチナ人に自決権を含む諸権利が認められ続けることになるだろう。イスラエルは、占領者として被占領者であるパレスチナ人に対する治安や福祉、教育などについて国際法上の責任を果たさなければならない。現在は脆弱ながらかろうじて機能しているパレスチナ自治政府は、イスラエルによる併合を阻止する実力がなく、これを許せばほぼ確実に崩壊もしくは機能不全に陥るだろう。その場合には自治政府という緩衝体を失って、イスラエルが再び占領地の直接統治に乗り出さざるを得なくなる。1993年のオスロ合意以前の状態に戻るわけだが、かつてより遥かに過激化したパレスチナ人住民と、イスラエルへの反感

を募らせた国際社会とに向き合う形の占領地支配が背負わなければならない負担は極めて重いものとなろう。

連立協定の背景

併合がイスラエルに強いるこうした不利益にも拘らず、連立協定でその実現が高々と掲げられた背景には、政治指導層とりわけネタニヤフ首相の思惑が色濃く投影されている。占領地へのユダヤ人入植者の大多数を含め

て、右翼・極右・宗教勢力を基本的な支持基盤とするネタニヤフにとって、入植地のイスラエルへの併合は選挙公約であった。西岸地域をユダヤ・サマリア地方と呼び、古代イスラエル王国の中核部分であって、神がユダヤ人に約束した「エレッツ・イスラエル（イスラエルの土地）」にほかならないと信じる支持者たちの票を固めるためには、併合は極めて有効なスローガンだった。そうしたネタニヤフに対して、トランプ米政権が放った援護射撃が「世紀の取り引き」にほかならなかった。史上初めて、イスラエル国家の最大の後見役である米国が、従前の姿勢を転換して占領地の部分的併合を認めたのである。トランプ大統領にとっても、イスラエルの国粋主義的・狂信的欲求に応えることが、自身の岩盤支持層を構成しイスラエル右派と親和性の強い米国エヴァンジェリカル（キリスト教福音派）の票固めに資すると踏んだのだろう。また、右翼政党リクードと拮抗する議席を獲得した「青と白」は中道政党で、イデオロギー的には必ずしも西岸併合に思い入れがあるわけではない。しかしガンツ党首をはじめ、党指導部には三人の参謀総長経験者など高位の軍人出身者が並んでいる。彼らの基本的関心は安全保障にあり、イスラエルが左派である労働党政権下にあった第三次中東戦争直後からヨルダン渓谷の併合が軍部の念願であった。したがって、ヨルダン渓谷を含めたトランプ併合案には反対する理由がなく、コロナ感染症対策を最大の政治課題とする連立協定ではあったが、その内容に併合手続き開始を含めることに合意したのである。

この連立協定案が協議されていた4月末から5月半ばにかけては、ネタニヤフが政局運営に自信を深めていた時期にあたる。その最大の理由は、政権がモサド（対外特務機関）やシンベト（国内防諜機関）、あるいはアマン（国防軍情報局）といった国家の誇る情報組織を駆使して、新型コロナウイルス（COVID-19）の第一波の感染拡大を抑え込んでいたからである。欧米諸国や近隣の中東諸国で猖獗を極めていたこの感染症に対して、4月前半までに全土を段階的に封鎖（ロックダウン）するなど早期に劇的な措置に踏み切り、感染をいち早く制御下に置いたことによって、ネタニヤフの指導力が評価されてその支持率も上昇の

筆者紹介

東北大学法学部卒。アジア経済研究所研究員、東洋英和女学院大学助教授、同教授を経て2014年4月から同大学学長。この間、英オクスフォード大学客員研究員、イスラエル・ヘブライ大学客員教授等で長期在外研究。中東現代政治、紛争研究、政軍関係論等を専門とする。主要著作（編著・共著）に、「途上国における軍・政治権力・市民社会」（晃洋書房、2016年）、「中東政治学」（有斐閣、2012年）、「イスラエルを知るための60章」（明石書店、2012年）、「帝国アメリカのイメージ」（早稲田大学出版会、2004年）、「大量破壊兵器不拡散の国際政治学」（有信堂、2000年）、「イスラエル国家の諸問題」（アジア経済研究所、1994年）など。他に現状分析論文多数。

一途をたどった。5月の世論調査では、ネタニヤフの感染対策への支持率は7割を超えていた。加えて、ネタニヤフとの大連立には常に否定的であった「青と白」のガantz党首が「コロナ対策を最優先課題とする非常時内閣」への参入を決断し、その結果「青と白」は分裂してリクードに対抗するだけの勢力を失った。占領地の併合に向けて、トランプ米政権の明示的な支持を受け、コロナ対策の成功によって国内で人気を博し、しかも政敵だった勢力を切り崩してその党首を閣内に囲い込んだネタニヤフ首相は、まさに得意の絶頂にあった。

暗転

しかしながら、第一波を抑え込んだのち、経済社会活動の再開を急いだことから状況は暗転し、6月に入って感染第二波に襲われる展開となった。この第二波に対しては、経済社会活動の低迷や失業率の急増などで手足を縛られた連立政権は後手後手に回り、無策を指弾された首相への支持率は凋落を続けて30%を割り込むこととなった。占領地併合の手続きに着手するはずだった7月のネタニヤフを取り囲む環境は、もはや5月のそれとは全く別物と化したのである。何よりも、米国のトランプ政権がイスラエルの占領地併合問題に関心を失いつつある。イスラエルにおいては第一波の抑え込みに成功したかに見えたネタニヤフ首相が、一転して第二波の感染爆発を防げなかったことに批判が集中した。これに対して米国では、トランプ大統領が最初から新型コロナウイルスの感染拡大に対する危機意識が薄く、結果的に世界最多の感染者と死者とを出すこととなった。トランプ大統領もまた、「世紀の取り引き」を高々と掲げてから半年を経て、逆境に立たされることとなった。トランプ政権にとって目下の最大の課題はコロナ対策であり、占領地併合は完全に後景に退いている。他の米国民同様、トランプの支持基盤であるエヴァンジェリカルも併合問題を国内のコロナ対策に優先させるはずはない。そもそも彼らがイスラエルの西岸併合にどこまで関心があるのかという点さえ、確実な根拠はない。とりわけ11月に迫った次期大統領選挙で併合問題がトランプ再選の票固めになるというのは希望的観測に過ぎないのである。逆に民主党候補者であるバイデン前副大統領は、トランプ政権のコロナ禍への対応を世紀の失政として焦点化し、ここを先途とばかりに攻撃を強めて選挙戦を優位に進めてきている。そのバイデン候補はイスラエルの占領地併合には批判的で、彼がホワイトハウスの主になれば併合容認の方針は失速を免れない。かくして、現在のトランプ政権が関心を失い、大統領選の結果として政権交代があれば政策転換の可能性も高くなるとすれば、併合の手続きに着手する第一の条件、すなわち「米国の支持」を調達できるかどうかは全く自明ではなくなる。

さらに、第二の条件である連立政権内部の合意についても雲行きが怪しくなっている。首相代替者のガantz副首相兼国防相が、併合手続きの早期着手に難色を示し始めたからで

ある。その理由の第一は、「併合は待てるがコロナは待てない」、つまり現下の情勢では連立政権はその全ての精力をコロナ対策に集中させるべきだということにある。感染防止と同時に、経済の崩壊の回避もまたコロナ対策に含まれる。コロナ対策費用捻出で財政は火の車となり、企業の倒産や閉業が急増、失業率は20%を超えた。併合を強行した場合、近隣アラブ諸国はもとより、ヨーロッパ諸国もまたイスラエルに対する関係の縮小や制裁措置に踏み切るだろう。それがイスラエル経済にさらなる打撃をもたらすことは目に見えている。7月後半以降にはコロナ対策失敗を糾弾する数千人規模の反政府デモが繰り返されるに至っており、ネタニヤフ退陣を求める声が勢いを増している。この状況下で占領地併合をコロナ対策に優先させるなど、政権の自殺行為に等しい暴挙だという認識が閣内にも台頭しつつある。

安全保障上の懸念

第二には、ガンツ以下の「青と白」指導部の最大関心が安全保障問題にあることは既述の通りだが、併合によってイスラエルの東部国境線の安全が損なわれかねない可能性が出てきたことが挙げられる。ヨルダン渓谷の併合は、隣国ヨルダンとイスラエルとが直接国境を接する距離が最長となることを意味し、しかもそのヨルダンの国民の少なくとも半数以上はパレスチナ系である。第三次中東戦争以前は、西岸地域はヨルダンの実効支配下に置かれていたからである。ネタニヤフが西岸占領地の併合を強行すれば、そこに居住するパレスチナ人住民が反発し、過激化することは十分に予見できるが、イスラエルと和平関係にあるヨルダンとの連携が保てれば、これを抑え込むことができるとの想定がイスラエル軍部にはあった。この想定に基づいて、ガンツがネタニヤフに求めたのが、連立協定中の「当該事案についての国際的対話を含み、なおかつ地域の安定や既存の諸和平協定を保全し、また将来的な平和の実現に努めるものとする」という一文であった。要するにそれは、既存のヨルダンやエジプトとの友好関係を脅かさないことを併合手続き開始の条件としていたのである。ガンツにとって、とりわけヨルダンの了解を取り付けることは必須であった。しかしながらヨルダンのアブドラ国王は、イスラエルの併合によって西岸が不安定化すれば、それは直ちに自国内に波及し、政権どころか王政そのものを根底から揺るがしかねないと判断している。トランプ提案に対して強い懸念を示していたアブドラ国王は、イスラエルが具体的に併合手続きの日程に言及するや、これに激しく反発し、和平条約の破棄すら臭わせる発言を繰り返している。

ヨルダンとの協働の可能性がなくなれば、イスラエルは単独で西岸の治安維持にあたらねばならず、それどころかヨルダン自体の安定が危ぶまれる状況に対処せねばならなくなる。東部国境の安全を担保するための手段としてのヨルダン渓谷併合が、防衛対象の国境線を現在の130kmから550kmに延伸することとなり、逆にイスラエル東方の脅威を増大

させる結果を招くのである。さらに、イスラエル軍部として現下最大の安全保障上の脅威は北方面面にある。具体的には、シリアに展開するイラン革命防衛隊やその傀儡民兵であり、あるいはレバノンのシーア派民兵ヒズボラー等の武装勢力が脅威の中心である。これらに対してイスラエルは、「戦間期戦闘 (CBW)」と称して空爆を中心とした攻撃を繰り返しているが、その補完や支援に振り向けている陸戦兵力も相当規模に上る。北方に加えて西岸地域や東方面面での緊張が高まれば、これらの戦力の分散や逐次投入を余儀なくさせられかねず、軍事的な不合理的を強いられることとなる。もともと参謀本部や西岸を管轄する中央方面軍管区など、イスラエルの軍指導層はこのタイミングでの併合着手には慎重な姿勢を示していたが、ヨルダン国王の激しい反発に直面して、着手見送りを強く求めるようになった。ガantzは、こうした軍部の意向を背景として、併合着手に抵抗しているのである。

第三の理由として、トランプ和平提案に対するガantzとネタニヤフとの解釈の相違がここに来て顕在化しつつあることも大きい。ガantzにとって、西岸の部分的併合のみがトランプ提案の内容ではない。パレスチナ独立国家の樹立に向けた交渉や、入植地の建設凍結といった内容を含め、包括的な提案として理解している。併合に向けた手続きの着手は、パレスチナ自治政府側を交渉の場に引き出すためのカードでもあると捉えているのである。これに対してネタニヤフは、併合を先行させさえすれば、パレスチナ国家や入植地の問題はどのようにでもなると考えているフシがある。実際、トランプ提案においてはパレスチナ国家樹立にはさまざまな条件が付けられており、自治政府側がこれらを受け入れるとは到底思えない。入植地にしても、オスロ合意以降再々の凍結や制限といった了解事項が手を変え品を変えて反故にされ続けてきた経緯があり、ネタニヤフは今回も同様の権謀術数が可能だと考えているようである。

早期総選挙への道

それでは、連立協定に定められた二つの要件がいずれも満たされないため、ネタニヤフ首相は併合に向けた手続きの着手を断念することになるのだろうか。それは選挙公約の不履行を意味し、自分の支持基盤が掘り崩される結果につながる。現実には、当初はトランプ提案の占領地の部分的併合を歓迎するかに見えた多くの入植者は、併合と引き換えにパレスチナ国家の樹立や入植地建設の凍結の可能性が完全には排除できないとの事実を突きつけられた途端、一転してトランプ提案受け入れに反発し始めた。彼らは、これまでのネタニヤフ支持から、西岸全域の併合を主張する極右政党への乗り換えという動きを示しつつあると伝えられる。

このように、政治的には袋小路に陥ったとも思えるネタニヤフに、さらに重くのしかかっているのが彼の抱える疑獄事件である。首相在任中に収賄・詐欺・背任の三件の不正疑

惑がかけられ、起訴されたネタニヤフを被告人として、連立政権発足直後に初公判が行われた。裁判所は来年初頭以降、本人に週3回の出廷を求めているが、そのようなペースで公判が続けば、果たして首相としての職務執行に支障を生じないかが問われることになる。イスラエルでは法制上、有罪が確定しない限り首相は辞任を強いられることはない。しかし、検事総長が首相に対して職務執行不能と勧告した場合には、事実上辞任を迫られることになる。そしてその検事総長は、ネタニヤフを起訴した張本人にほかならない。

コロナ対策の失敗や併合公約の不履行によって支持率が低迷し、行き詰った現況を打開するために、ネタニヤフに残された選択肢は限られている。最も可能性が高いのは、連立政権を自ら瓦解させて新たな総選挙に打って出るというシナリオであろう。支持率が低迷しているときに選挙を選ぶとは矛盾しているように聞こえるが、コロナ禍の収束が見えず、経済のさらなる悪化が予見されるうえ、本格的に公判が始まって晒し者にされる来年になればネタニヤフの支持率はさらに下がる。11月の米大統領選挙の結果によっては、イスラエルに批判的な新政権が登場するかも知れず、来年11月にはネタニヤフ自身が首相の椅子をガンツに譲らねばならない。年が明ければネタニヤフは完全に「死に体」となるのである。選挙に訴えるのなら、年内にやったほうがまだ傷は浅くて済む。ネタニヤフから離れた票が、左派や中道政党に流れることは考えられず、極右派や宗教政党に吸収されるだろう。右翼・極右・宗教政党の連合というネタニヤフの権力基盤は、その内部でバランスの変動があるだけで、全体としてはこれまでと同じ勢力を保つことができる。ネタニヤフの支持率は確かに低いですが、問題はほかの政治指導者がとりわけて選挙民の支持を集めているわけではないという事実である。これまで再々の総選挙でネタニヤフの右翼ブロックと拮抗する議席を獲得してきたガンツ以下の「青と白」の指導者たちは、ネタニヤフとの連立に踏み切ったことで支持者の多くを裏切ったと非難されている。「政局の魔術師」と呼ばれるネタニヤフにとって、これら一連の要素を勘案すれば、早い時期に総選挙に踏み切る選択を行うことは十分に合理性を持つのである。

結び

左翼・中道ブロックとの連立を解消し、右翼・極右・宗教政党による新政権を樹立できれば、西岸占領地の部分的併合に対する国内的な障害はかなりの程度取り除かれることになる。新政権は、併合がもたらすであろう不利益、すなわちイスラエルの国際的孤立の深化やパレスチナ自治政府の機能不全、隣国ヨルダンの不安定化、そしてとりわけイスラエル経済への打撃を極小化するべく、併合範囲を限定して準備を進めようとするかも知れない。しかし如何に限定的であっても、それはイスラエルによる国際的な不法行為の象徴として喧伝され、大きな負の波及効果を持つことになる。イスラエル政治の勢力配置は、過

去数回の選挙結果が示している通り、社会の分断をそのまま投影して完全に二分されている。拡大を続けるコロナ禍の下で、自身の政治的延命のみを模索して政局打開を画策するネタニヤフの姿は、それぞれ生活防衛に手一杯で併合問題などに関わっているような余裕はないと感じている大多数の選挙民の目にどのように映っているだろうか。

追記:本稿脱稿後の8月14日、イスラエルはアラブ首長国連邦(UAE)との間に国交を樹立することで合意した。米国トランプ政権の仲介によるこの合意によって、ネタニヤフ首相は西岸占領地の部分的併合の方針を一時的に凍結すると言明。エジプト、ヨルダンに続いてアラブ世界では三カ国目となる国交正常化を、自身の外交的勝利として喧伝するとともに、内政上の窮地からも当面は脱し得たかに見える。併合手続きを棚上げする格好の口実を手にしたからである。しかも、ユダヤ人入植者など右翼・極右派に対しては、凍結がどこまでも戦術的な施策に過ぎず、将来的に併合を断行する旨を宣言して彼らの離反を防ぐ布石をも打っている。このことによって支持率の凋落に若干なりとも歯止めがかかるとネタニヤフが判断すれば、早期解散・総選挙に向けての動きは加速されることになるだろう。