

トレンド  
2011

パレスチナの国連加盟申請

## 「紛争の国際化」に 活路求める自治政府

和平派のアッバス・パレスチナ自治政府議長は、打つ手を失いつつあった。身動きの取れない米国、強硬なイスラエル、埋まらないハマスとの溝——。独立に繋がらないのは承知の上で、民衆の支持と国際世論をてこに、米・イスラエル主導の「ゲームのルール」を少しでも変えようと懸命だ。

共同通信社岡山支局長  
船津 靖

ふなつ やすし

一九五六年生まれ。東京大学文学部社会学科卒業、共同通信社入社。モスクワ、エルサレム・ロンドン各特派員、外信部中東部会長、編集委員、編集局整理部長などを経て現職。著書に「パレスチナ—聖地の紛争」がある。

パレスチナ自治政府のマフムード・アッバス議長は九月二三日、国連に独立国家としての加盟を申請した。バラク・オバマ米大統領とネタニヤフ・イスラエル首相の反対を押し切ったの決断だ。米国は一九九三年のパレスチナ暫定自治宣言（オスロ合意）以来、イスラエルとパレスチナの和平交渉を仲介してきた。今回の加盟申請は、米仲介の和平プロセスによるパレスチナ独立＝占領終結の見通しにいったん見切りを付けたとも見える動きである。

### 中東での米の影響力減退を象徴

国連に国家として加盟するには、まず安全保障理事会が総会への勧告を承認する必要がある。オバマ大統領は、紛争解決はあくまで当事者間の交渉で（つまり、イスラエルが合意できる条件下で）達成されなければならない、とくぎを刺し、安保理の採決で加盟が承認される場合、拒否権を行使すると明言していた。したがってパレスチナが南スーダンに続く一九四番目の国連加盟国になる可能性は当初からゼロである。

にもかかわらず、アッバス議長は米大統領からの再三の働きかけをはねのけ、「パレスチナの春」をうたい文句に「紛



2011年9月23日、国連総会で加盟申請書のコピーをかざして演説するアッバス議長（AP / アフロ）

争の国際化」「栄光ある敗北」の道を選んだ。決断の背景には、チュニジア政変で始まった「アラブの春」により中東がその相貌を大きく変えるなか、反米・反イスラエル感情が渦巻くアラブ民衆に支持される政治行動を取らないと、自分の自治政府も、もうもたないかもしれない。との思いがあつたに違いない。

アッバス議長は、少し前まで中東に圧倒的な影響力を

及ぼしてきた超大国の要請でも、いまそれを聞き入れることに自らを益するところは少ないと判断したわけだ。今回の申請には、占領地で国際法違反のユダヤ人入植地拡大を続けるネタニヤフ右派政権から譲歩を引き出せず、弱い立場のパレスチナからも背を向けられた米国の、中東における著しい影響力減退と孤立が透けて見える。

## 選挙まで動けないオバマ大統領

アッバス議長は加盟の国際法的根拠に、国連総会が一九四七年に採択したパレスチナ分割決議を挙げた。第一次大戦後、国際連盟が英委任統治領とした旧オスマン帝国領パレスチナでアラブ人国家とユダヤ人国家を独立させ、聖地エルサレムなどを国際管理下に置くとした決議である。シオニストのユダヤ人は決議に基づき翌年イスラエル建国を宣言し、第一次中東戦争が勃発した。アラブ諸国が敗れ、イスラエルは四九年、国連に加盟した。

パレスチナのアラブ人は一九六七年の第三次中東戦争で、東エルサレムを含むヨルダン川西岸とガザ地区をイスラエルに占領された。アラファト議長との与党ファタハが主導するパレスチナ解放機構（PLO）は七四年、国連に「オプザーバー組織」資格で加盟を果たし、八八年には象徴的な独立宣言を行った。オスロ合意で六七年の戦争以前のイスラエル領を承認し「西岸とガザを領土とし、東エルサレムを首都とする独立国家樹立」を悲願に和平交渉に臨んだ。オスロ合意を決断したラビン・イスラエル首相がユダヤ教過激派に暗殺され、パレスチナ側でも、和平に反対して世俗的なファタハと権力闘争するイスラム主義組織ハマスが自爆テロ攻撃を繰り返し、交渉は難航した。

暫定自治期間が切れる一九九九年、しびれを切らしたアラファトは独立宣言をちらつかせたが、二期目で選挙の心配のないクリントン米大統領は、聖地の紛争解決に強い意欲を示して矛を収めさせ、和平派バラク・イスラエル首相との交渉仲介を任期切れ直前まで続けた。しかしパレスチナ難民の帰還権と東エルサレム「聖域」の管轄権で対立を埋められなかった。アラファトは後継のシャロン右派政権とブッシェ（子）政権に「テロリスト」と敵視されて軍事的にも追い詰められ、二〇〇四年に病死した。

後を継いだのがオスロ秘密交渉で実務を取り切ったアッバス議長だ。二〇〇五年の自治政府議長選では民衆の圧倒的な信認を得た。テロを明確に否定し和平交渉に賭ける姿勢は、米国を含む国際社会から高く評価された。その一方、〇六年のパレスチナ評議会選挙で、イスラエル破壊を掲げ武闘路線を続けるハマスにまさかの敗北を喫し、〇七年にはガザを武力で制圧され、いまに至るガザと西岸自治区の政治的分裂を許してしまった。

パレスチナ人にとって暗く長かったブッシェ政権の八年が終わり、オバマ政権が誕生した二〇〇九年初め、アッバス議長は新大統領に期待を抱いたはずである。だがイスラエルでは三月末、ネタニヤフ首相の政権が誕生した。同首相は暗殺されたラビンの後継ペレス首相を一九九六年の選挙で破り、三年後バラクに政権を奪われるまでオスロ合意の空文化に力を注いだ強硬派だ。オバマ大統領は二〇〇九年六月のカイロ演説で入植地の拡大中止やパレスチナ独立支持を訴えたが、極右政党と連立を組んだ首相は要求をかわし続けた。昨年九月はじめクリントン米国務長官の仲介でアッバス議長とネタニヤフ首相の直接和平交渉が始まった。首相は議長が交渉の条件とする「入植地拡大凍結」の延長を拒否し、交渉は一カ月あまりで中断した。

入植地の拡大凍結はアッバス議長にとつて譲れぬ一線だ。自治政府は西岸の都市部で治安・行政権限をもつにすぎない。行政権だけの「半自治区」を含めても西岸の四割しか統治していない。残る六割はイスラエル軍管理区や入植地などで、西岸や東エルサレムではユダヤ人人口が急増し、占領の既成事実化がとめどなく進行している。

直接交渉の中断後、自治政府は国連加盟申請の可能性を口にし始めた。当初は加盟申請への動きで揺さぶり、入植地拡大凍結、直接交渉再開という道筋も思い描いていたようだ。だが再選を目指す米大統領は、選挙に強い影響力をもつ在米イスラエル・ロビーを重視せざるをえない。リーマン・ショック後の経済悪化が長引き再選に黄信号が点るに至り、オバマ大統領の指導力は低下、米国育ちでロビーと親密なネタニヤフ首相に足元を見られた。オバマ政権は今年二月、安保理で一四カ国が賛成した入植停止決議案について拒否権を行使した。アッバス議長が、少なくとも来年の米大統領選まで米国の強い仲介は期待できないと見限ったのは無理もない。

## 依然として困難なハマスとの共同歩調

「アラブの春」は、イスラエルとの平和条約を順守して

きたエジプトのムバラク政権を崩壊させ、イスラエルの安全保障政策の前提だったシリアのアサド独裁政権は弾圧と流血の中で動揺している。中東の政治潮流は「独裁者から民衆へ」だ。欧米から評価の高い穏健派のアッバス議長は、米国やイスラエルの「手先」「傀儡」といった批判も浴びやすい。ハマスとの分裂で選挙も延期している。

今年一月、中東の衛星テレビ局アルジャジーラは、自治政府が二〇〇八年、イスラエルのオルメルト政権との極秘交渉で難民帰還権や東エルサレム分割について大幅な譲歩をしたと「内部文書」を公開して「弱腰」を責めた。この時期、オルメルト首相も和平達成に意欲をもち、ライスマ国務長官も驚く譲歩案を最終的に示したことが明らかになっている。報じられた自治政府側の譲歩は、クリントンが仲介した交渉の延長上にあり、交渉による和平を目指すなら触れざるをえない内容と言えるが、複雑でデリケートな交渉の詳細について人々の理解と支持を得るのは簡単ではなく、自治政府は不評を買った。

以上のいくつかの要因から、アッバス議長は、民衆に支持され求心力を高める政策を打ち出す必要に迫られた。国連加盟申請は西岸のパレスチナ人を歓喜させ、周辺アラブ諸国はじめ国際社会の多くが支持している。自治政府の

ファイヤド首相が二〇〇九年以来「占領下での国家建設」に取り組み、経済改革や法律・行政機構の整備を着実に進め、国際機関から高く評価されたことも追い風になっている。

ハマスは、現イスラエル領を承認し領土を西岸とガザに限る加盟申請を批判している。今年五月エジプトの仲介で、議長の方党フアタハと和解したが、治安機関の権限などで対立し具体的進展はない。加盟申請後、最初の大きなニュースは、一〇月中旬、敵対し合うはずのハマスとネタニヤフ政権が捕虜交換に合意し、実施に移されたことだった。

二〇〇六年にハマスなどの武装組織が拉致したイスラエル兵一人と、パレスチナ人政治犯ら一〇二七人の、極端に不釣り合いな交換合意は、ガザの経済苦境で支持率が下がり、最高指導者ハレード・マシャル氏が拠点を置くシリアの将来も不透明なハマスにとって近年にない朗報だ。イスラエルを譲歩させるには武力が不可欠との主張が説得力をもち、アッバス議長らの権威を弱めた。西岸のフアタハとガザのハマスが対立している限り、アッバス議長は現実性のある和平の条件を提示できず、西岸の六割併合を目論むネタニヤフ政権にとって脅威にはならない。divide and rule（分割統治）の原則そのままである。

## ユネスコ加盟成功、仏は独自外交

オバマ政権は、安保理でパレスチナ国家加盟への賛成が総会勧告に必要な九カ国に達しないよう外交攻勢をかけ、一月初旬の段階で、自治政府が期待したフランスやボスニアも棄権に回るとみられており、拒否権行使を回避できる見通しだ。フランスのサルコジ大統領は九月の国連総会で、パレスチナのオブザーバー資格を現在の「組織」から「国家」に格上げし、バチカンのように国家としてオブザーバー参加する妥協案を出した。総会には拒否権がなく、投票国三分の二の賛成で承認が得られる。

一〇月三十一日にパリで開かれた国連教育科学文化機関（ユネスコ）総会で、オブザーバー資格だったパレスチナの正式加盟が承認された。アッバス議長にとっては大きな成果だ。採決に臨んだ一七三カ国中、賛成一〇七、反対一四、棄権五二で、必要な三分の二を上回った。フランスが賛成に回ると会場が沸いた。日本や英国は棄権した。

米国は、パレスチナを国家として承認した国際機関への拠出を禁じる米連邦法に基づき、ユネスコへの拠出停止を表明した。ネタニヤフ政権も同様の措置をとった。米国はユネスコ予算の二二%、イスラエルは三%を占め、予算の

四分の一が削減される。イスラエルはさらに「制裁」と称して東エルサレムでユダヤ人住宅二〇〇〇戸の新たな建設を許可、代行徴収した関税の自治政府への送金も一時停止した。イスラエルの和平派は「イスラエル兵を拉致したハマスに報い、国際機関に持ち込んだ自治政府を制裁する倒錯」と批判したが、ネタニヤフ首相に聞く耳はない。同国では、首相が軍や情報機関の慎重論を押さえ、核開発を進めるイランの施設に奇襲攻撃を強行するのではないかとの見方も浮上、議論が続いている状況だ。

パレスチナは今後、世界的所有権機関（WIPO）、世界保健機関（WHO）、国際原子力機関（IAEA）など十幾つもの国際機関への加盟申請を準備中と伝えられる。加盟が実現すれば米国はまた同じ連邦法の規定で拠出を停止しなければならない。国際機関にも打撃だが、拠出停止を続けると投票権喪失など加盟資格の制限を受け、米国の影響力も弱まる。オバマ政権は法改正を検討しているものの、ロビーの影響力が強い議会の通過は難航しそうだ。「アラブの春」で中東が激動する中、米国はパレスチナを占領・抑圧し国際的孤立を深めるイスラエルを支持し続けることで、アラブ世界はじめ世界中で国益を損ねる事態に陥っている。

パレスチナ紛争を交渉で解決するには、①西岸のほとんどがガザ地区をパレスチナ国家の領域とする、②いくつかの主要入植地をイスラエル領とする代償に、ガザ地区や西岸と隣接するイスラエル領の一部をパレスチナ領とする「土地交換」を行う、③エルサレムのアラブ地区にパレスチナ国家の首都を置く、④パレスチナ独立と引き換えにサウジアラビアはじめアラブ諸国がイスラエルと国交を開く意思を表明する、ことが必要だ。

加えて、最大の難関は、⑤エルサレムのイスラム教「聖域」＝ユダヤ教「神殿の丘」の国際管理・共同管理などで合意する、⑥パレスチナ難民問題を、一部難民のイスラエル領帰還、大多数のパレスチナ国家への移住と欧米やオーストラリアなど第三国への受け入れやアラブ諸国はじめ現居住地での定住促進、帰還権放棄に伴う補償措置などによって解決することである。

和平合意のための交渉のパラメーター（基本指針）は、すでにかなり詰められているが、当事者と仲介する米国はじめ国際社会には、リスクを伴う決断をする大きな政治力が求められる。近い将来、和平への強い意志と政治力をもつそうした指導者がさうそう可能性は、残念ながら、小さいと言わざるをえない。■