



2020年9月15日の米国ホワイトハウスでのアブラハム合意の調印式(CNP/DPA/共同通信イメージズ)

第2章

アラブ諸国とイスラエルの 国交正常化の進展

2020年のアブラハム合意とその後の展開

執筆者

西野 正巳

Summary

2020年、米国トランプ政権の仲介により、アラブ諸国とイスラエルの関係に変化が訪れた。同年8月以降、アラブ首長国連邦(UAE)、バーレーン、スーダン、モロッコのアラブ諸国4カ国が相次いでイスラエルとの国交樹立に踏み切ったのである。1948年のイスラエル建国以来、アラブ諸国とイスラエルは数度にわたる中東戦争を戦ってきた経緯があるため、それまでは、イスラエルと国交を持つアラブ諸国は、エジプトとヨルダンの2カ国だけだった。

従来、大半のアラブ諸国は、イスラエル・パレスチナ間の交渉が進展してパレスチナ国家が樹立されることを条件に、イスラエルと外交関係を樹立するとの立場を取っていた。だが、一般の国交樹立は、イスラエル・パレスチナ間の交渉進展とは無関係に実現した。これは、これらアラブ諸国が従来の立場を脱却したことを意味する。

イスラエルと国交を樹立したアラブ諸国は、その見返りに米国から利益を得た。そして、他のアラブ諸国は、この国交樹立を非難しなかった。そのため、他のアラブ諸国も、今後、イスラエルとの国交樹立に踏み切る可能性がある。2021年5月、ガザ地区のハマスがイスラエルと交戦したが、この交戦は、アラブ諸国とイスラエルの関係改善の潮流を妨げなかった。

2000年から2001年、米国クリントン政権の仲介の下で、イスラエルとパレスチナはパレスチナ国家の樹立に向けて交渉を行ったが、合意に到達できなかった。さらに、2007年、パレスチナ自治区は、ファタハ主導のパレスチナ自治政府の自治下の西岸地区と、ハマスの実効支配下のガザ地区に分裂し、以降、パレスチナとイスラエルの交渉は一層停滞していた。他方、2010年代、一部アラブ諸国とイスラエルは水面下で関係改善を進めていた。このように、イスラエル・パレスチナ間でパレスチナ国家の樹立に向けた交渉が進む見通しがなく、かつ、一部アラブ諸国はイスラエルと関係を改善する意向を有していたことが、今般の一連の国交樹立の背景にある。

Keyword

イスラエル アラブ パレスチナ 中東 アブラハム合意

1 イスラエルの建国からオスロ合意まで

19世紀後半、欧州やロシアにてユダヤ人への迫害が続発したことを契機に、彼らの間で、ユダヤ人国家建設運動であるシオニズムが発生した。彼らは、古代にユダヤ人が王国を築いたパレスチナ地方を新国家建設予定地を選び、1882年から同地方へ移住を開始した。

第1次大戦後、パレスチナ地方は英国の委任統治下に置かれた。そして、ユダヤ人の移住が進むにつれて、ユダヤ人と、以前からの住民であるパレスチナ地方のアラブ人（パレスチナ人）との間で衝突が増えた。1930年代、英国はユダヤ人の移住を制限した。第2次大戦中、多数のユダヤ人が、軍事経験を積むために英軍に入隊して戦ったが、戦後も英国は移住制限を維持した。そのため、1945年10月、パレスチナ地方のユダヤ人は英国の委任統治当局に対する武装闘争を開始した。1947年2月、事態を収拾できなくなった英国は、パレスチナ問題を国際連合に付託した。国連は同年11月、パレスチナ地方をユダヤ人国家とアラブ人国家の2国家に分割し、エルサレム一帯を国際管理下に置く、との決議を採択した¹。ユダヤ人は決議を受け入れたが、アラブ側は拒絶した²。

1948年5月、英国の委任統治は終了し、ユダヤ人は新国家イスラエルの独立を宣言した。しかし、イスラエルを認めないエジプトなどアラブ諸国は同国を軍事攻撃し、第1次中東戦争が勃発した。なお、米国とソ連は、イスラエルを速やかに国家承認した。戦況は、チェコスロバキアから兵器を購入したイスラエルが徐々に優勢になり、1949年1月に戦争は事実上終結した。パレスチナ地方の内、アラブ諸国のエジプトがガザ地区を、トランス・ヨルダンが東エルサレムを含むヨルダン川西岸地区を占領し、西エルサレムを含むそれ以外の土地を、イスラエルが獲得した³。つまり、イスラエルは分割決議案で割り当てられたよりも大きな国土を得た。そして、多くのアラブ人（パレスチナ人）がイスラエルを脱出し、難民として西岸地区、ガザ地区、周辺アラブ諸国に流入した⁴。こうして、今日まで続くパレスチナ難民問題が発生

した。

その後、1956年のスエズ動乱（第2次中東戦争）を経て、1967年、エジプトの軍事的威嚇に対して、イスラエルがエジプト、ヨルダン、シリアなどアラブ諸国を先制攻撃し、第3次中東戦争が勃発した。この時までには、アラブ諸国を東側のソ連が、イスラエルを西側の欧米諸国が支援する構図が成立していた。第3次中東戦争は、6日間でイスラエルが勝利したので、6日戦争とも呼ばれる。この戦争でイスラエル軍は、東エルサレムを含む西岸地区、ガザ地区、シリアのゴラン高原、エジプトのシナイ半島を占領した⁵。つまり、イスラエルはパレスチナ地方全域に加えて、その周辺地域をも支配下に置いた。

第3次中東戦争までは、アラブ諸国はイスラエルの打倒を目標としていたとみられる。つまり、それまではイスラエルの存続が戦争の争点とされていた。しかし、第3次中東戦争でのイスラエルの圧勝によって、イスラエルの存続はもはや争点ではなくなった。以降、戦争の実質的な争点は、イスラエルの領土をどの範囲とするか、つまり、国境線をどこに引くか、に移行した。戦後の1967年11月、イスラエル軍にこの戦争での占領地からの撤退を求める国連安保理決議242が採択された。同決議は、パレスチナ地方については、西岸地区とガザ地区からの撤退をイスラエルに求めていると解釈されるが、これは後年の、西岸地区とガザ地区にパレスチナ国家を樹立するという2国家構想に繋がる。1969年、米国がイスラエルに対するほぼ唯一の兵器供給国となり、以降、米・イスラエル関係は一層緊密になった。

その後、1973年、エジプトとシリアがイスラエルを南北から奇襲し、第4次中東戦争が勃発した。この戦争では、アラブ諸国側が初めて軍事的に善戦した。そのため、エジプトは同戦争に勝利したと主張することが可能になり、戦後、それを梃子に、イスラエルとの和平交渉に乗り出した。1978年、米国のキャンプ・デービッドで、ジミー・カーター米大統領の仲介の下でアンワル・サダト・エジプト大統領とメナヘム・ベギン・イスラエル首相は交渉を行い、合意に到達した。これに基づき、1979年、ホワイトハウスでエジプト・イスラエル平和条約が調印された⁶。このように、米国は1970年代から、中東和平の仲介役を担ってきた。

こうして、エジプトはアラブ諸国として初めてイスラエルと国交を樹立し、イスラエルはシナイ半島をエジプトに返還した。そして、中東戦争のアラブ諸国陣営からエジプトが離脱したことで、残るアラブ諸国には勝ち目がなくなった。そのため、第4次中東戦争を最後に、アラブ諸国の正規軍がイスラエル軍と本格的に交戦する戦争は起きていない。エジプトの単独和平に他のアラブ諸国は反発し、1979年から1989年まで、エジプトはアラブ連盟の加盟国資格を停止された。さらに、和平はエジプト国内でも反対に遭い、サダト大統領は1981年に暗殺された。

1982年、当時、レバノンを拠点としていたパレスチナ人の政治組織であるパレスチナ解放機構（PLO）を、同国から排除する目的で、イスラエル軍はレバノンに進攻した。その結果、PLO指導部はレバノンを追われてチュニジアに移り、パレスチナ地方との地理的接点を喪失した。その後、1987年に、イスラエル占領下の西岸地区とガザ地区で、パレスチナ人によるイスラエルへの抵抗活動であるインティファダが開始された。その結果、パレスチナ人への同情が国際的に高まった。そして、西岸地区は第1次中東戦争後の1950年にヨルダンによって併合されていたが、1988年、ヨルダンは西岸地区の主権を放棄した。

その後、1990年に、イラクがクウェートを占領して湾岸危機が発生すると、イラクは、イスラエルの1967年の第3次中東戦争の占領地からの撤退と、イラクのクウェートからの撤退を結びつけるリンケージ論を唱えた。そして、PLOはイラクを支持した。続く1991年の湾岸戦争で、米軍などの多国籍軍はクウェートを解放し、イラクは敗北したので、イラクを梃子に事態打開を狙ったPLOの思惑は外れた。一方、勝利した米国は外交活動を活発化させ、その結果、イスラエルとパレスチナ人が交渉する環境が形成されていった。

1993年1月、ノルウェーの仲介により、イスラエルとPLOはオスロで秘密交渉を開始した。これが成功し、同年9月、イスラエルとPLOは相互承認を行い、ホワイトハウスで「暫定自治政府編成に関する原則の宣言」（いわゆるオスロ合意）に調印した。この合意により、パレスチナ人は西岸地区とガザ地区で暫定自治を行うこと、暫定自治は西岸地区のエリコとガザ地区にて

先行開始されること、暫定自治の期間は5年間であり、その間にイスラエルとパレスチナ人が最終的地位について交渉を行うこと、が決まった。エルサレム、パレスチナ難民の帰還権、西岸地区とガザ地区の入植地、最終的な国境線、の諸問題は、最終的地位についての交渉にて協議されることになった。こうして、将来的にはイスラエルと、西岸地区とガザ地区を領土とするパレスチナ国家の2国が併存するという、2国家解決の方針が確立された。

イスラエルとパレスチナ人の和解の進展を受けて、1994年、ヨルダンとイスラエルは平和条約に調印した。ヨルダンは、アラブ諸国で2番目にイスラエルと国交を樹立した国となった。

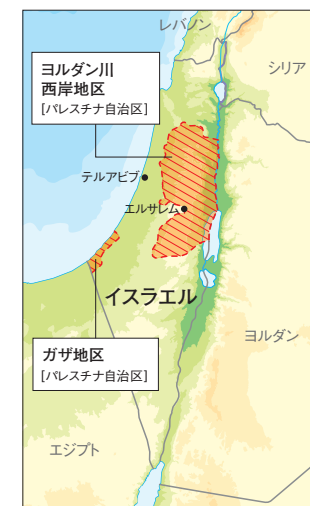
2 和平プロセスの停滞

しかし、以降、パレスチナ人とイスラエルの交渉も、アラブ諸国とイスラエルの国交樹立も、順調には進まなかった。

1994年5月4日、イスラエルとPLOはカイロで協定に調印した。オスロ合意で規定された5年間の暫定自治は、この日を起点とされた⁷。そして、同月、ガザ地区とエリコで先行自治が開始された。

1995年9月、イスラエルとPLOは「西岸とガザ地区に関するイスラエル・パレスチナ暫定協定」（いわゆるオスロ合意Ⅱ）に調印した⁸。これにより、西岸地区は、パレスチナ自治政府が行政権と警察権を持つA地区、パレスチナ自治政府が行政権を持ち、イスラエルとパレスチナ自

図2-1 イスラエルとパレスチナ自治区



治政府の双方が警察権を持つB地区、イスラエルが行政権と警察権を持つC地区の3つに区分された。A地区とB地区の合計面積は、西岸地区全体の約30%に相当する。そして、A地区に属するジェニン、トルカレム、ナブルス、カルキリヤ、ラーマッラー、ベツレヘムの6都市と、B地区に属する450町村からのイスラエル軍の撤退や、撤退後の選挙実施などが定められた。

だが、同年11月、和平プロセスを推進してきた労働党のラビン・イスラエル首相が暗殺された。労働党のシモン・ペレス・イスラエル外相が後任の首相となり、和平プロセスを維持した。そして1996年1月、西岸地区とガザ地区で、パレスチナ自治政府長官選挙、および、(国会に相当する)立法評議会選挙が実施され、前者ではアラファトPLO議長が当選し、後者ではアラファトPLO議長が率いるファタハが過半数の議席を得た。

しかし、1996年2月から3月に、パレスチナ人のイスラム主義組織ハマスによるイスラエル人を標的とした自爆テロが発生した。ハマスは理念的には、イスラエルの存在を認めておらず、オスロ合意に基づく和平プロセスを拒否している。

この状況下、1996年5月のイスラエル首相選挙で、現職のペレス首相が敗北し、オスロ合意に反対するベンヤミン・ネタニヤフ・リクード党首が当選した。但し、米国がイスラエルに影響力を行使したので、和平プロセスは維持された。

しかし、1999年5月4日、交渉が進展しないまま、オスロ合意で規定された暫定自治期間の5年間が経過した。5月17日、イスラエル首相選挙で現職のネタニヤフ首相は敗北し、エフード・バラク労働党党首が当選した。

以降も、米国の仲介により、イスラエルとPLOは交渉を継続した。当時、ビル・クリントン政権は、自らのレガシーとして、パレスチナ問題の解決を望んでいたとされる。2000年5月、イスラエルは、最終的なイスラエルとパレスチナ国家の領土と国境線の構想を記した地図を提出した。この地図では、西岸地区のヨルダンとの国境地帯をすべてイスラエルが併合し、パレスチナ国家の西岸地区は、隣接しない4地域に分割され、ヨルダンと国境を接さず、周囲を完全にイスラエルに取り囲まれるものになる、とされた。この地図は、

パレスチナ側の要望とかけ離れたものであり、パレスチナ側は、これを拒否した。

しかしその後、米国の要請により、イスラエルは思い切った譲歩を行い、ガザ地区のすべてと西岸地区の約90%をパレスチナ国家の領土とすることに同意した上、パレスチナ側が東エルサレムをパレスチナ国家の首都とすると主張していることに配慮して、東エルサレムにおける象徴的権利をパレスチナ国家に与えることにも同意したとされる。そして、2000年7月、米国のキャンプ・デービッドでクリントン米大統領、バラク・イスラエル首相、アラファトPLO議長の3首脳会談が開催された。しかし、イスラエルとPLOは合意に到達せず、会談は失敗した。真相は公表されていないが、イスラエルと米国の示した妥協案の受諾を、PLOが拒絶したため、交渉は決裂したと一般的に理解されている。

以降も、交渉は続いた。しかし、2000年9月、和平反対派のアリエル・シャロン・リクード党首が、エルサレムのイスラム教聖地とされる区域への訪問を強行すると、この挑発に怒ったパレスチナ人による抗議活動が勃発した。これを第2次インティファダと呼ぶ。パレスチナ人とイスラエルの衝突が続発して死傷者が出たため、世論にて、和平プロセスに懐疑的な意見が再び強まった。

2001年1月下旬、エジプトのタバで、イスラエルとパレスチナ側が交渉した。イスラエルはさらに譲歩し、西岸地区の約95%をパレスチナ国家の領土とする上、イスラエルが併合する約5%の代替地として、イスラエルの領土の一部をパレスチナ国家に割譲することを提案したとされる。しかし、双方は合意に到達できなかった。そして、米国で同年1月下旬にクリントン政権が任期を満了し、イスラエルで2月の首相選挙でバラク首相が敗北し、シャロン党首が当選したことによって、和平プロセスは推進力を失った。こうして、オスロ合意に基づき最終的な平和を目指す交渉は、事実上、失敗に終わった。

その後、パレスチナ人による自爆テロが相次ぎ、そして、パレスチナ自治政府の警察がそれを阻止できなかったため、2001年12月、イスラエルは、「パレスチナ自治政府はテロ支援組織である」と宣言した。こうして、イスラエルとパレスチナ自治政府が敵対関係にあることが鮮明になった。

一方、アラブ諸国は、パレスチナ人の希望に沿う形でのパレスチナ国家の樹立を交換条件に、イスラエルとの国交を樹立するとの方針を示した。2002年にベイルートで開催されたアラブ連盟首脳会議では、「イスラエルが西岸地区とガザ地区の占領地から撤退し、当該地域にパレスチナ国家が樹立されたならば、その見返りとして、全アラブ諸国がイスラエルと国交を樹立する」方針を掲げた「アラブ和平イニシアティブ」が採択された⁹。イスラエルは、中東諸国の大半を占める全アラブ諸国と国交を樹立できた場合、安全保障環境を改善できるので、これは、イスラエルにとって誘因となり得た。

他方、イスラエルは、「2000～2001年にイスラエルが最大限譲歩したにもかかわらず、パレスチナ側が受諾を拒んだので、交渉が決裂した」との認識に基づき、パレスチナとの和平は当面実現しないと判断したとみられる。そして、遠い将来にパレスチナ国家が樹立された場合に、それによってイスラエルが不利益を被らない状況を既成事実化すべく、西岸地区における入植地や分離壁の建設を推進した。イスラエルは2002年、パレスチナ人のテロから自国民を守るための安全対策として、西岸地区で分離壁の建設を開始した。分離壁の一部は、西岸地区の入植地とパレスチナ人居住地域を切り離す形で建設された。そのため、分離壁は、西岸地区の一部をイスラエル領として併合する目的で建設されたとの指摘がなされている。2004年には、イスラエルの高等裁判所が、エルサレム近郊に建設予定の分離壁について、パレスチナ人に配慮して政府にルート変更を命じる判決を下した¹⁰。

ただし、ガザ地区に対しては、イスラエルは西岸地区とは異なる対応を取った。シャロン・イスラエル首相は2005年、パレスチナ自治政府との合意なしに、ガザ地区からの一方的な撤退、つまり、ガザ地区内の入植地の解体を実行した。ガザ地区の重要性が低いとシャロン首相が判断したことが、撤退の理由とされる。この結果、ガザ地区全土がパレスチナ側のコントロール下に入った。

パレスチナ側では、2004年、アラファト・パレスチナ自治政府長官（兼PLO議長）が死去し、その後、ファタハのマフムード・アッバースが後を継いだ。なお、2005年以降、日本はパレスチナ自治政府長官を大統領と呼称し

ている¹¹。

トップは代替わりしたが、西岸地区とガザ地区では、ファタハの主導する自治政府が具体的な成果を実現できないことや、ファタハの汚職体質への人々の不満が強まっていった。その結果、2006年1月の立法評議会選挙でハマスが過半数の議席を獲得した。しかし、ハマスはイスラエルの存在を認めず、2国家解決を拒否している。こうして、イスラエルとパレスチナ自治政府が交渉で2国家樹立を目指すという方針は揺らいでいった。

3 パレスチナの分裂と、水面下でのアラブ諸国・イスラエル関係の進展

将来のパレスチナ国家の領土とされるパレスチナ自治区は、地理的に隣接しない西岸地区とガザ地区に分かれる。2006年3月のハマス主導のパレスチナ自治政府内閣の発足後、ハマスは、従来のパレスチナ自治政府の治安部隊とは別に、独自の治安部隊を新設した。その後、ハマスの力が強いガザ地区では、ファタハのアッバース自治政府大統領に忠誠を誓う従来からの治安部隊と、ハマスの治安部隊が衝突した。2007年1月、アッバース自治政府大統領が、ハマスの治安部隊は違法であると宣言し、ファタハとハマスの対立は激化した。同年6月、ハマスがファタハを排除して、ガザ地区を実効支配下に置いた。これに対して、ファタハのアッバース自治政府大統領はハマスのイスマール・ハニーヤ首相を解任した。以後、ファタハのアッバース自治政府大統領を長とするパレスチナ自治政府が西岸地区で引き続き自治を行い、ハマスがガザ地区で実効支配を行い、パレスチナ自治区は事実上2つに分裂した。そして、イスラエルはガザ地区の封鎖を強化した。

ハマスがガザ地区で強い力を持つようになった2006年以降、ガザ地区は、ハマスを含むパレスチナ人組織による対イスラエル攻撃の拠点としての性格を一層強めた。攻撃形態は、自爆テロ、イスラエル軍人の誘拐、イスラエルへのロケット弾発射など多岐にわたる。それらに対処するため、イスラエル軍はガザ地区で作戦を実施してきた。

例えば、2006年6月、ファタハ内のオスロ合意反対派が結成した組織である人民抵抗委員会とハマスの戦闘員が、ガザ地区南部から地下トンネルを経由してイスラエルに侵入し、イスラエル軍人2人を殺害、1人を誘拐した。地下トンネルを掘ってイスラエルに侵入するのは、ハマスのガザ地区のパレスチナ人組織がよく用いる手法である。イスラエル軍は、誘拐された軍人を救出するため、「夏の雨」作戦を開始し、地上部隊がガザ地区に進攻した¹²。

イスラエル軍が南部のガザ地区で同作戦を遂行中の同年7月、レバノンのシーア派組織ヒズボラの戦闘員がイスラエル北部を越境攻撃し、イスラエル軍の軍人8人を殺害、2人を誘拐した。イスラエル軍はこれに対処するため、「方向転換」作戦を開始し、レバノン領内のヒズボラの拠点を空爆したほか、地上部隊がレバノンに進攻した¹³。この時、共にイランから支援を受けるハマスのパレスチナ人組織とヒズボラが、イスラエルを南北から挟撃する形になり、イスラエル軍は2つの敵への同時対処を強いられた。そして、約1カ月間の同作戦でイスラエル軍はヒズボラに苦戦し、軍人100人以上が死亡し、また、誘拐された軍人2人を救出できなかった。2人は死亡しており、2年後の2008年、イスラエルとヒズボラの間の捕虜交換により、ヒズボラは軍人2人の遺体をイスラエルに返還し、イスラエルはレバノン人の囚人5人を釈放してレバノンに送還し、また、ヒズボラのメンバー8人の遺体を含む遺体多数をレバノンに返還した。

そして、ガザ地区ではイスラエル軍は、「夏の雨」作戦を2006年11月まで5カ月間に渡り遂行したが、誘拐された軍人の救出に失敗した。5年後の2011年、イスラエルとハマスは、イスラエルがパレスチナ人の囚人1,027人を釈放する見返りに、ハマスがこの軍人を解放することで合意し、軍人は解放された。これらの事例が示すように、イスラエルがパレスチナ人を含むアラブ人との間で捕虜交換を行う際、少数のイスラエル人の解放の見返りに、多数のアラブ人が釈放されることが多い。

その後も、イスラエル軍は、2008年12月から2009年1月、および、2014年7月から8月に作戦を実施し、地上部隊がガザ地区に進攻した¹⁴。

こうして、イスラエルとパレスチナの和平交渉は一層停滞したが、他方、

アラブ諸国では、年月の経過に伴う世代交代が進んだ。そして、イスラエルの敵視を当然視する価値観を持つ旧世代は高齢化に伴って徐々に退場し、代わって、イスラエルとの関係改善に抵抗感を持たない新世代が台頭した。アラブ諸国の中でも湾岸協力会議（GCC）諸国でこの傾向は顕著であり、2010年代には、一部アラブ諸国とイスラエルの間で、水面下での関係構築が進展した。例えば、イスラエルとアラブ首長国連邦（UAE）の間で航空機が密かに行き来していること、両国は水面下で、安全保障分野で協力しており、イスラエル人が所有する企業がアブダビの重要インフラの防護を担当していることが、2014年から2015年に報じられた。また、2017年には、イスラエルの閣僚が、イスラエルとサウジアラビアの水面下での接触を認めた。

GCC諸国とイスラエルの接近を促進した一要因が、2015年に合意された「包括的共同行動計画」、いわゆるイラン核合意である。イランによるウラン濃縮の制限の見返りに、国際社会が対イラン制裁を緩和するこの合意には、核の運搬手段である弾道ミサイルが制限されていないなどの問題点があった。そのため、イランを脅威とみなすサウジアラビアなどのGCC諸国やイスラエルは、この合意に反対した。結果的に、この合意は、脅威認識を共有する双方の接近を促した。

イスラエルをアラブ諸国の敵、つまり安全保障上の脅威とみなす伝統的見解を反映して、GCC諸国を含む大半のアラブ諸国は、表面上、イスラエルと国交を持たなかった。だが、現実には、GCC諸国にとっての安全保障上の脅威は、イスラエルにとっての安全保障上の脅威と同じく、イランである。さらに、2015年にアラビア半島のイエメンで内戦が本格化し、イランの支援を受けるフーシー派が首都サヌアを実効支配した上、イラン製とみられる弾道ミサイルでサウジアラビアなどGCC諸国への攻撃を開始したことが、GCC諸国とイスラエルの接近を一層推進したとみられる。

こうして、一部アラブ諸国では、イスラエルとの接近をタブー視する風潮は、徐々に失われた。2018年3月、サウジアラビアは、イスラエルと第3国を結ぶ旅客便の領空通過を初めて許可した。また、2018年10月、イスラエル人選手がUAEで柔道の国際大会に出場して優勝し、会場でイスラエル国歌が流さ

れた。この時、ミリ・レゲブ・イスラエル文化スポーツ相が、選手団に同行してUAEを訪問し、イスラエルの閣僚として初めて、湾岸地域でのスポーツイベントに出席した。同じく2018年10月には、ベンヤミン・ネタニヤフ・イスラエル首相が、オマーンを訪問してカブース・ビン・サイード・オマーン国王と会談したことが公表された。ただし、アラブ諸国とイスラエルの関係は非公式なものに留まり、正式な国交樹立には繋がらなかった。

4 2020年のUAEなどアラブ諸国とイスラエルの国交樹立

2020年、米国のドナルド・トランプ政権の仲介により、変化が訪れた。まず、トランプ米大統領は同年1月末、イスラエルとパレスチナの間の包括的和平合意のための構想である「繁栄への和平：パレスチナとイスラエルの人々の生活を改善するための構想」、いわゆる「世紀の取引」をホワイトハウスで発表した¹⁵。当事者であるイスラエルとパレスチナ自治政府の内、ネタニヤフ・イスラエル首相のみが発表の場に同席した事実が示すように、この和平構想はイスラエルに有利なものである。提示された地図によると、西岸地区

では、パレスチナ国家は国境線をイスラエル領によって囲まれ、ヨルダンと国境を接しない上、入植地に対するイスラエルの主権が認められている。また、パレスチナ自治政府は、東エルサレムをパレスチナ国家の首都とするよう求めているが、この和平構想では、都市としてのエルサレム全体が



2020年1月28日に米国ホワイトハウスで和平構想を発表するドナルド・トランプ米大統領と、同席するベンヤミン・ネタニヤフ・イスラエル首相 (CNP/DPA/共同通信イメージズ)

図2-2 トランプ政権の「世紀の取引」で提案されたパレスチナ国家
(※地図内のオレンジ色の部分)



(出所) White House, "Peace to Prosperity: A Vision to Improve the Lives of the Palestinian and Israeli People," January 2020, 46より作成。

イスラエルの首都とされている。そして、西岸地区エルサレム県のアブーデイスなどがパレスチナ国家の首都の候補地とされている。なお、和平構想の発表に先立ち、米国は、2017年12月、エルサレムがイスラエルの首都であることを承認し、2018年5月、米国大使館をテルアビブからエルサレムに移転し、2019年3月、ゴラン高原に対するイスラエルの主権を承認し、2019年11月、西岸地区の入植地を国際法違反とみなす従来の方針を転換して、西岸地区の入植地を国際法違反とみなさないと発表していた。

2001年のクリントン政権末期にイスラエルが提示したとされる

パレスチナ国家の地図と、今回の和平構想で提示された地図を比較すれば、両者の違い、特に、西岸地区におけるパレスチナ国家の領土縮小は明白である。そのため、アッバース・パレスチナ自治政府大統領は、和平構想を拒否した。しかし、アラブ連盟は和平構想を拒絶したが、その加盟国であるエジプト、サウジアラビア、UAEの3国は和平構想を肯定的に評価した。つまり、多くのアラブ諸国は、和平構想を許容した。このように、この時点で、これらのアラブ諸国とパレスチナ自治政府の間で、立場の違いが顕在化していた。

そして、2020年8月以降、アラブ諸国4カ国が相次いでイスラエルとの国交樹立に踏み切った。まず、同年8月13日、トランプ米大統領、ネタニヤフ・イスラエル首相、ムハンマド・ビン・ザーイドUAE軍副最高司令官（兼アブダビ首長国皇太子）の3者は共同声明「アブラハム合意」を発表し、UAEと

イスラエルが国交樹立に合意したことを明らかにした。続いて、9月11日、トランプ米大統領の仲介により、バーレーンとイスラエルが国交樹立に合意したことが発表された。そして、9月15日、ネタニヤフ・イスラエル首相、アブドゥラー・ビン・ザーイドUAE外務・国際協力相、アブドゥラティーフ・ザイヤーニ・バーレーン外相、トランプ米大統領の4者がホワイトハウスに集まり、イスラエル・UAE間の国交樹立合意「アブラハム和平協定合意：UAE・イスラエル平和、外交関係、完全正常化条約」、イスラエル・バーレーン間の国交樹立合意「アブラハム合意：平和、協力、建設的外交友好関係宣言」、4カ国の共同宣言「アブラハム合意宣言」、の3つがそれぞれ調印された¹⁶。アラブ人とユダヤ人は中東戦争で長年戦ってきたが、合意には、アラブ人とユダヤ人はアブラハムという共通の祖先の子孫であることが明記されている。アブラハムは、ユダヤ教、キリスト教、イスラム教の3宗教の創始者の共通の祖先であり、この合意は、中東のイスラム教徒、ユダヤ教徒、キリスト教徒らの共存を呼びかけている。

さらに、同年10月23日、トランプ米大統領の仲介により、スーダンとイスラエルが国交樹立に合意したことが発表された¹⁷。そして、スーダンも後日、「アブラハム合意宣言」に調印した¹⁸。

また、同年12月10日、トランプ米大統領の仲介により、モロッコとイスラエルが国交樹立に合意したことが発表された。12月22日、メイア・ベン・シャバット国家安全保障顧問率いるイスラエル代表团とジャレッド・クシュナー米大統領上級顧問がモロッコの首都ラバトを訪問してモロッコ国王ムハンマド6世と会談し、これら3国は、モロッコ・イスラエル間の国交樹立に関する共同宣言に調印した。なお、モロッコは元々、アラブ諸国の中では、イスラエルとの関係は比較的良好だったとされる。今回の国交樹立合意以前にも、1994年から2000年にかけて、モロッコとイスラエルは相互に相手国に連絡事務所を開設しており、2003年には、シルヴァン・シャローム・イスラエル副首相兼外相がモロッコを訪問した。また、2020年2月には、モロッコ軍が、第3国経由でイスラエル製の偵察用ドローンを取得したと報じられていた。

こうして、短期間にアラブ諸国4カ国がイスラエルとの国交樹立に合意した。

図2-3 中東



この成果は、仲介を行ったトランプ米大統領のレガシーである。そして、国交樹立に合意したアラブ諸国は、米国から見返りを得た。UAEは、米国からF35戦闘機を購入できる見込みになった。F35戦闘機を保有するイスラエルは、従来、地域における自国の軍事的優位を維持する必要から、UAEなど国交のないGCC諸国がF35戦闘機を入手することに反対していた。しかし、UAEとイスラエルの国交樹立合意後の2020年10月、米国がイスラエルの軍事力を向上させ、イスラエルは今後も軍事的優位を維持できることについて、米国とイスラエルは合意した。これを受けて、イスラエルは、米国のUAEへのF35戦闘機売却に反対しない意向を表明した。ただし、2021年12月、UAEは、F35戦闘機購入のための米国との協議を停止する意向を、米国側に伝えたことが報じられた。中国のファーウェイの5G通信網を導入しているUAEに対して、米国は、F35戦闘機などの情報の中国への流出を防ぐための予防措置を求めたが、UAEがこれに難色を示したことが、協議停止の背景とみられる。

スーダンが得た見返りは、米国によるテロ支援国指定の解除である。以前、スーダンのウマル・バシール政権がアルカイダの指導者オサマ・ビン・ラディンらを匿っていたため、1993年に米国で、(2001年の9.11事件で倒壊した) ワールド・トレード・センターに対するテロが発生した後、米国はスーダンをテロ支援国家に指定した。2019年にバシール政権は崩壊したが、その後もスー

ダンに対するテロ支援国指定は解除されずにいた。しかし、スーダンとイスラエルの国交樹立合意が発表された2020年10月23日、スーダンが、1998年のアルカイダによるケニア米国大使館と在タンザニア米国大使館へのテロなどの犠牲者とその家族への賠償金3億3,500万米ドルの支払いを完了していたので、トランプ米大統領は、スーダンのテロ支援国指定を解除する大統領令に署名した。そして同年12月、米国はスーダンのテロ支援国指定を解除した。この指定解除に伴い、米国によってテロ支援国指定されている中東の国は、シリアとイランの2国になった¹⁹。

モロッコが得た見返りは、モロッコの西サハラに対する主権を米国が承認したことである。2020年12月10日、モロッコとイスラエルの国交樹立合意が発表された際、米国が西サハラに対するモロッコの主権を承認すること、そして、西サハラに領事館を開設する予定であることを、トランプ米大統領が発表した²⁰。西サハラに、在モロッコ・米国大使館の出先機関たる領事館を置くことは、米国が当該地域をモロッコの領土とみなしていることを示す。

スペインの植民地だった西サハラについては、モロッコが領有権を主張する一方、現地ではポリサリオ戦線が独立運動を行っている。モロッコの隣国アルジェリアから支援を受けるポリサリオ戦線は、1976年に「サハラ・アラブ民主共和国」の樹立を宣言しており、その亡命政府はアルジェリアに所在する。ポリサリオ戦線は西サハラの一部を実効支配するに過ぎないが、その「サハラ・アラブ民主共和国」は、多くのアフリカ諸国とラテンアメリカ諸国から国家承認されており、アフリカ連合の正式メンバーである。また、国連と多くの西側諸国は、西サハラをめぐる問題は、住民投票によって解決されるべきとの立場を取る。

これに対し、2020年12月22日のモロッコ、米国、イスラエル3国の共同宣言には、「西サハラを巡る争いを解決するための唯一の基盤として、モロッコの自治提案を、米国は支持する」こと、つまり、西サハラ問題はモロッコの国内自治の問題であり、分離独立問題ではないとの米国の立場が明記された²¹。そして米国は、西サハラをモロッコ領とした新しい地図を承認した。こうして、モロッコは米国の後ろ盾を得た。他方、ポリサリオ戦線とアルジェ

リアは米国を非難し、アルジェリアは翌年2021年にモロッコと断交した。

モロッコとポリサリオ戦線の間では、1991年に発効した停戦が2020年まで29年間続いていた。だが、米国がモロッコの西サハラに対する主権を承認する直前の2020年11月、モロッコ軍が西サハラで隣国モーリタニアにつながる道路を封鎖していたポリサリオ戦線支持者を排除した後、ポリサリオ戦線は停戦終了を宣言した。なお、モロッコより早くイスラエルとの国交樹立に合意したUAEとバーレーンは、その後、相次いで西サハラに領事館を開設した。これは、モロッコの西サハラに対する主権を承認する姿勢を示して、モロッコにイスラエルとの国交樹立合意を促すことを狙った措置だったとみられる。UAEは2020年11月4日、アラブ諸国として初めて、西サハラに領事館を開設した。同年11月下旬には、バーレーンが西サハラに領事館の開設を決めたことが報じられ、そして、12月10日にモロッコとイスラエルが国交樹立に合意した後の12月14日、実際に開設された。

2020年の一連の国交樹立は、イスラエル・パレスチナ間の和平交渉の進展とは無関係に実現した。これは、UAEなどのアラブ諸国が、イスラエル・パレスチナ間の和平交渉の進展とイスラエル・アラブ諸国間の国交樹立をリンクさせる従来の立場を脱却したことを意味する。しかも、一連の国交樹立は、ほかのアラブ諸国からほぼ非難されなかった。逆に、UAEとイスラエルの国交樹立合意直後の2020年9月、サウジアラビアは、UAEと行き来するすべての航空機に、領空通過を許可した。これは実質的に、イスラエル・UAE間を運航する航空機への領空通過許可である。つまり、サウジアラビアは、イスラエルと国交を結んだUAEにむしろ便宜を図った。この事実、まだイスラエルと国交を持たないアラブ諸国も、「イスラエル・パレスチナ間の和平交渉の進展とは無関係にアラブ諸国はイスラエルと国交を樹立してよい」と認識していることを含意する。かつて、エジプトがイスラエルと国交を結んだ際、対外的にはアラブ諸国からボイコットされ、国内では大統領が暗殺された。だが、2020年にイスラエルと国交を樹立した国々は、不利益を被らず、ほぼ利益だけを得ている。そのため、他のアラブ諸国も今後、イスラエルとの国交樹立に踏み切る可能性がある。2020年11月には、ネタニヤフ・イスラ

エル首相がサウジアラビアのネオムを秘密裏に訪問して、ムハンマド・ビン・サルマーン・サウジアラビア皇太子およびマイク・ポンペオ米国務長官と会談したと報じられた。特にGCC諸国は、正式な外交関係においても、非公式な水面下の関係においても、イスラエルとの関係を深めつつある。

5 2021年のガザ地区紛争

2021年1月、アッバース・パレスチナ自治政府大統領は、パレスチナ立法評議会選挙を同年5月に、パレスチナ自治政府大統領選挙を同年7月末に実施すると発表した。大統領選挙は2005年を、立法評議会選挙は2006年を最後に、2007年の内紛のため長年実施されずにいた。しかし、2021年4月末、アッバース自治政府大統領は、立法評議会選挙、および、大統領選挙を無期限延期した。当時、アッバース自治政府大統領率いるファタハが内部対立のため、3つのグループに分裂して立法評議会選挙に参加する見込みとなっており、その場合、選挙でハマスに敗北する可能性が高いことが、延期の理由とみられる。そのためハマスは延期を批判した。

一方、同年4月から5月上旬にかけて、東エルサレムのシャイフ・ジャッラーフ地区では、パレスチナ人居住者に対するイスラエル当局からの立ち退き命令をめぐり、パレスチナ人居住者と彼らを支援するパレスチナ人が、入植者やイスラエル警察と衝突していた。そして、5月7日、エルサレム旧市街のイスラム教聖地とされるアルアクサー・モスクー帯に礼拝のため集まったパレスチナ人が、イスラエル警察と衝突し、200人以上が負傷した。この事態を受けて、ハマスは、イスラエル治安部隊にアルアクサー・モスクー帯およびシャイフ・ジャッラーフ地区から5月10日午後6時までに撤退するよう要求し、応じなければ攻撃すると宣告した。そして5月10日、ハマスが一方的に指定した期限が切れた直後、ハマスト、ハマス同様にイランから支援を受けるイスラム主義組織「イスラム聖戦」が、ガザ地区からエルサレムやイスラエル南部のアシュケロンへロケット弾を多数発射した。イスラエル軍はこれに対

処するため、同日、「壁の守護者」作戦を開始し、ガザ地区を空爆した²²。イスラエル軍は、対空防衛システム「アイアンドーム」でロケット弾の多くを迎撃したが、ハマスが飽和攻撃を行ったこともあり、一部はイスラエルに着弾した。

5月11日以降、ハマストイスラム聖戦は攻撃範囲を拡大し、テルアビブを含むイスラエル中心部へもロケット弾を発射した。5月12日、サルマーン・ビン・アブドゥルアジーズ・サウジアラビア国王がパレスチナ人への支持を表明し、イスラエルを非難した。5月14日、イスラエル軍の地上部隊が、ガザ地区への砲撃を開始した。ただし、今回の紛争では、地上部隊はガザ地区内に進攻しなかった。地上部隊の進攻は、より確実に標的を破壊できるというメリットを有するが、自軍の死傷者や拉致被害者、民間人の犠牲者が増加するというデメリットをも有する。なお、ハマスはガザ地区内に広範な地下トンネル網を構築しており、イスラエル軍は空爆と砲撃によって、地下トンネル網の多くを破壊した。5月15日、イスラエル軍は、ガザ地区のAP通信とアルジャジーラが入居するビルを、予告した上で空爆して破壊した。イスラエル軍によると、同ビルにはハマスの軍事拠点が所在していたとされる。

この紛争にて、イスラエル軍の目標は、ハマスの軍事施設や兵器貯蔵庫などを破壊し、戦闘員を無力化して、その軍事力を削減することであるとみられる。ハマスはロケット弾などの兵器の備蓄や開発を行って軍事力を強化するので、数年に一度のペースで、イスラエル軍はそれを破壊して弱体化させ、イスラエルにとっての脅威を低減させる必要がある。他方、ハマスの目標は、イスラエルと戦う自身の存在をアピールし、かつ、ガザ地区の実効支配を維持することであるとみられる。そのため、イスラエル軍とハマスの双方は、目的を同時に達成することが可能であり、このことは、事後の双方の勝利宣言につながる。

5月19日、ジョセフ・バイデン米大統領はネタニヤフ・イスラエル首相と電話会談を行い、緊張緩和を促した。イスラエルとハマスは相手の存在を承認しておらず、直接対話のチャンネルがない。そのため、双方とパイプを持つエジプトが停戦を仲介した。おそらく、イスラエル軍が作戦目標を概ね達成

できたことを受けて、イスラエルとハマスは停戦に合意し、5月21日、停戦が発効した。そして、イスラエルとハマスの双方は、自らの勝利を宣言した。11日間の紛争で、ハマスとイスラム聖戦はロケット弾約4,400発を発射し、イスラエルでは民間人を含め13人、ガザ地区では民間人を含め200人以上が死亡したとされる。なお、この紛争時、ハマスの最高幹部であるハニーヤ・ハマス政治局長の姪が、イスラエルの病院に入院していたと報じられた。これは、イスラエルによる人道上の措置とみられる。

停戦は発効したが、ハマスとイスラエルが対立する図式に変化はなく、以降、ハマスなどのパレスチナ人組織が、発火物を取り付けた風船をガザ地区からイスラエルに向けて放ち、イスラエル南部で火災が発生する事例が相次いだ。そのため、イスラエル軍は6月中旬以降、複数回にわたりガザ地区を空爆した。

今回のガザ地区紛争は、アラブ諸国とイスラエルの関係改善の潮流を妨げなかった。その証拠に、以下に示すように、以降もアラブ諸国とイスラエルの関係は進展した。まず6月29日、ヤイル・ラピド・イスラエル外相が、イスラエル外相として初めてUAEを公式訪問し、アブダビでイスラエル大使館の開設式に出席した。これを受けて、7月14日、UAEはテルアビブに在イスラエル大使館を開設した。開設式には、イツハク・ヘルツォグ・イスラエル大統領も出席した。中東戦争の基本文献『アラブ・イスラエル戦争：中東における戦争と平和』の著者ハイム・ヘルツォグ・イスラエル元大統領の息子である同大統領の式典出席は、アラブ諸国とイスラエルの関係改善を象徴する。

また、7月4日には、モロッコ空軍機がイスラエルの空港に着陸した。これは、イスラエル空軍の多国間演習に参加するためとみられる。そして7月25日、エルアル航空などイスラエルの航空会社2社が、イスラエル・モロッコ間の直行便の運航を開始した。さらに8月中旬、ラピド・イスラエル外相がラバトを訪問してナセル・ブリタ・モロッコ外務・国際協力相と会談し、イスラエル連絡事務所の開設式に出席した。

なお、7月から8月にかけて開催された東京オリンピックでは、柔道でアルジェリアの選手とスーダンの選手が、イスラエルの選手との対戦を避けるために棄権した。アルジェリアはイスラエルと国交を持たないが、スーダン

前年にイスラエルとの国交樹立に合意した。ただし、スーダンではイスラエルとの国交樹立に反対する国内世論が強く、それが棄権につながったとみられる。9月17日に、アントニー・プリンケン米国務長官が、アブラハム合意の調印1周年に際してオンライン会議を開催した際も、イスラエル、UAE、バーレーン、モロッコが参加したが、スーダンは欠席した。

9月30日には、ラピド・イスラエル外相がバーレーンを初訪問し、ハマド・ビン・イーサ・バーレーン国王と会談したほか、イスラエル大使館の開設式に出席した。また、同じく9月30日には、バーレーンの航空会社ガルフ・エアがバーレーン・イスラエル間の旅客便の運航を開始した。そして10月1日、UAEでドバイ国際博覧会が開幕し、イスラエルはパビリオンを開設して同博覧会に参加した。

さらに10月3日、エジプト航空が、カイロ・テルアビブ間の旅客便の運航を開始した。以前は、エジプトとイスラエルの2国間関係を目立たなくするため、当該旅客便は形式上は、子会社エア・シナイによって運航されていた。他のアラブ諸国とイスラエルの関係改善が進展し、旅客便の存在を隠す必要がなくなったため、親会社の運航に切り替えたものとみられる。そして、12月12日には、ナフタリ・ベネット・イスラエル首相が、イスラエル首相として初めてUAEを公式訪問し、翌日13日にムハンマド・ビン・ザーイドUAE軍副最高司令官（兼アブダビ首長国皇太子）と会談した。

このように、イスラエル・パレスチナ間の和平交渉の進展と切り離してアラブ諸国とイスラエルの関係改善を進めるという2020年に顕在化した動きは、2021年も、ガザ地区紛争の発生にもかかわらず、継続した。今後も当面は、この潮流が継続するとみられる。

注

- 1) Martin Gilbert, *The Routledge Atlas of the Arab-Israeli Conflict* (London: Routledge, 2005) 8th edition, 36.
- 2) Chaim Herzog, Shlomo Gazit, Michael Herzog et al., *The Arab-Israeli Wars: War and Peace in the Middle East from the 1948 War of Independence to the Present*, (London: Greenhill Books, 2005), 14.
- 3) Gilbert, *The Routledge Atlas of the Arab-Israeli Conflict*, 46.
- 4) Ibid., 47.
- 5) Ibid., 68.
- 6) Treaty of Peace between the Arab Republic of Egypt and the State of Israel, March 26, 1979.
- 7) Agreement on the Gaza Strip and the Jericho Area, May 4, 1994.
- 8) Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip, September 28, 1995.
- 9) “Beirut Declaration on Saudi Peace Initiative”, March 28, 2002.
- 10) Gilbert, *The Routledge Atlas of the Arab-Israeli Conflict*, 157.
- 11) 外務省「パレスチナ概況」2009年3月。
- 12) [Israel] Ministry of Foreign Affairs (MFA), “Kerem Shalom Attack and Kidnapping of Cpl. Gilad Shalit” (June 25, 2006); [Israel] Defense Forces Press Center, “Operation Summer Rains” (2006).
- 13) [Israel] MFA, “The Second Lebanon War” (July 12, 2006).
- 14) [Israel] Defense Forces Press Center, “Operation Cast Lead” (2009); [Israel] Defense Forces Press Center, “Operation Protective Edge” (2014).
- 15) The White House, “Peace to Prosperity: A Vision to Improve the Lives of the Palestinian and Israeli People” (January, 2020).
- 16) Abraham Accords Peace Agreement: Treaty of Peace, Diplomatic Relations and Full Normalization between the United Arab Emirates and the State of Israel, September 15, 2020; Abraham Accords: Declaration of Peace, Cooperation, and Constructive Diplomatic and Friendly Relations by the State of Israel and the Kingdom of Bahrain, September 15, 2020; The Abraham Accords Declaration, September 15, 2020.
- 17) The White House, “President Donald J. Trump Brokers a Historic Peace Agreement Between Israel and Sudan” (October 23, 2020).
- 18) The Abraham Accords Declaration, January 6, 2020.
- 19) [U.S.] Department of State, “State Sponsors of Terrorism” (2021).
- 20) The White House, “President Donald J. Trump Has Brokered Peace Between Israel and the Kingdom of Morocco” (December 11, 2020).

- 21) U.S. Embassy & Consulates in Morocco, “Joint Declaration” (December 22, 2020).
- 22) [Israel] Defense Forces Press Center, “Operation Guardian of the Walls” (May 2021).