

1947年におけるパレスチナ問題

-UNSCOPの活動を事例として-

The Palestine Problem in 1947

-A Case Study of the Operations of UNSCOP-

佐藤 寛和

SATO, Hirokazu

はじめに

1947年11月29日、国連はパレスチナ分割決議案（国連総会決議181号）を採決し、アラブ人とユダヤ人の両者に独立国家を与えることで紛争の解決を図った。しかし、この分割案は最終的に履行されず、翌年には両民族の間で大規模な戦争が勃発した。そして今なお、パレスチナの地にアラブ国家は存在せず、イスラエルとの緊張関係は継続したままである。

19世紀後半から20世紀前半にかけ、ロシア・東欧を中心に多くのユダヤ人がパレスチナへと移住してきた。ヨーロッパ出身のユダヤ人は、パレスチナに居住していたアラブ人と外見はもちろん、言語、文化、宗教、習慣など、あらゆる意味で「異質」な存在となっていた。彼らは「イシューヴ」と呼ばれるユダヤ人社会を構築し、独自の発展を遂げるようになった。パレスチナへのユダヤ移民は、1917年のバルフォア宣言を経て、1930年代のナチスによるユダヤ人迫害と第二次世界大戦の影響により増大した。シオニズム運動によるユダヤ移民は、パレスチナの人口構成に大きな変化をもたらした。当然のように両コミュニティ間では、不和が生じるようになり、ナショナリズムとアイデンティティを巡る闘争は激しさを増すばかりであった。シオニズムがパレスチナに文化的な中心地以上のものを創造したいと希求するならば、ユダヤ人とアラブ人の闘争は不可避なものである。このような状況下において、イギリスの委任統治行政は、次第にコントロールを喪失することになり、ついに委任統治の権限を放棄し、パレスチナ問題の処理を国連の舞台に委ねることになった。

国連は、パレスチナ問題の解決を図るために国連パレスチナ特別委員会（United Nations Special Committee on Palestine, UNSCOP）と呼ばれる特別委員会を設置し、両民族の紛争解決の提案を彼らに指示した。我々が知るところのパレスチナ分割案は、このUNSCOPによって基礎となる草案が作成され、国連に勧告されたものである。国連が採択したパレスチナ分割決議案は、国際社会によるイスラエル国家建国の承認と見做され、パレスチナ難民問題という新たな政治的課題を創出した。パレスチナ分割決議案は、パレスチナ住民の大多数の意思を顧みないまま、パレスチナの地にシオニス

トの国家を創設することを事実上意味することにつながった。分割案を拒絶したアラブ人とは対照的に、シオニスト指導者は分割案を了承し、国連による分割案の採択をパレスチナの占領を開始する上での青信号と見做したのである。パレスチナ分割案は、パレスチナ住民の同意が不在したなかで採決が行われ、強制的な履行が試みられることになった。これに対するアラブ側の反発は、後にユダヤ側に戦争の口実を与えることになり、1948年戦争の勃発とパレスチナ難民の発生を招いた。つまり、UNSCOPによる活動とその後の混乱は一連の事案として捉えるべきであり、彼らの活動がパレスチナの歴史と政治において重大な契機を創出したと考えられるのではないだろうか。

本稿の目的は、1948年戦争の直前にUNSCOPが行なった重要な議論に着目し、アラブ人とユダヤ人がいかなる態度で彼らと接していたのかを検討し、その後のUNSCOPが提出したパレスチナ分割案に及ぼしたであろう影響を解明することである。1940年代のパレスチナ問題と国際政治の関係性に言及したCohen [1982] やBen-Dror [2007] などの先行研究に依拠しつつ、国連の公文書を用いながら1947年当時のUNSCOPの活動を考察する。これまでの先行研究は、分割案に焦点を当てたものが多く、連邦案に関してはそれほど言及していない。本稿では、UNSCOPの活動の全体像を明らかにするうえで、連邦案の意義についても提供することを試みている。

1. UNSCOPの発足

イギリスは、1947年2月18日にパレスチナ問題を国際連合の討議に付託すると発表した。この決断は、パレスチナに対するイギリスの政策にとって決定的な転換点であると見做され、パレスチナ問題の新たな局面を国際社会の前に提示した。つまりパレスチナ問題は、イギリス独自の問題であることを終え、国際的な問題へと変転することとなった。4月28日からイギリスの要求を議論する目的で国連総会の特別議会が開会され、5月15日にパレスチナの状況を調査するための特別な調査委員会を設置されることが決定された。この調査委員会は、「国連パレスチナ特別委員会」として知られている。UNSCOPは、パレスチナでの現地調査を含め、5月26日から8月31日まで活動を行った。

UNSCOPのメンバーを選定するにあたって、アメリカは、何よりも調査委員会には中立の国家で構築されるべきであることが重要であることを強調し、当該国家は公平性を期する判断を国連に提示するためにパレスチナ問題に直接的な利害を有するべきではなく、したがって列強は関与しないことを要求していた。安全保障理事会常任理事国が調査委員会に加わるべきであるというソ連の提案が否決されたことで、委員会からは列強とアラブ諸国が排除されることになった¹。チェコスロバキアの国連代表は、このようなアメリカの主張の背景を「非常に重要な問題の責任を回避しようという列強

¹ Jacob Robinson, *Palestine and United Nations*, Public Affairs Press, 1947, pp.147-150.

の願望の率直な結果」であったと結論付けている²。

国連はUNSCOPのメンバーとして、オーストラリア (John Hood)、カナダ (Ivan Rand)、チェコスロバキア (Karel Lisicky)、グアテマラ (Garcia Granados)、インド (Abdur Rahman)、イラン (Nasrollah Entezam)、オランダ (Nicolas Blom)、ペルー (Alberto Ulloa)、スウェーデン (Emil Sandstrom)、ウルグアイ (Enrique Fabregat)、そしてユーゴスラビア (Vladimir Simic) の各国から11名と各々の代理人を選出した。それら諸国は政治的、地理的条件を考慮して慎重に選出されたと考えられている³。以上のメンバーで構成されたUNSCOPは、1947年6月にパレスチナを訪問し、後にパレスチナの命運を左右することになるUNSCOP報告書を作成するための現地調査を開始した。

2. パレスチナ・アラブの「拒絶」とシオニストの「戦略」

UNSCOPにとって最も悩ましい問題は、調査に対するアラブ人の非協力的な姿勢であった。アラブ高等委員会 (パレスチナ・アラブ人社会の准政府組織) の指導者であるHaji Amin al-Husseiniを中心として、パレスチナ・アラブ人は当初からUNSCOPのメンバーを親シオニストの立場をとっていると決めつけ、UNSCOPの結成と活動目的に異議を唱えていた。パレスチナ・アラブの全住民がHaji Amin al-Husseiniに追随していたわけではなく、Nashashibi家など比較的穏健と見られたグループも存在していたが、彼らは政治的な主導権を握ることに失敗し、影響力を持ち得なかった。

UNSCOPはパレスチナ・アラブ人の拒否反応を和らげようと努力していた。スウェーデン代表のSandstromはラジオ放送で「我々全員は、国連総会で選出された11の異なる国家を代表している。パレスチナ問題に直接関わっていた人物はいないものの、メンバーの各々は、パレスチナ問題の公平な解決のための全般的な関心を共有している。我々はこの問題に中立であり、国連総会に対して公平な報告を行うつもりである。我々は先入観を有していない」と語った⁴。さらにSandstromは、アラブ高等委員会のJamal al-Husseiniに「UNSCOPは、アラブ高等委員会の決断を残念に思っております。私はラジオ放送で、UNSCOPはこの業務の為に全住民からの十分な協力を真剣に望んでいることを強調しました。UNSCOPを代表して、私は協力の要請をアラブ高等委員会に繰り返しお伝えいたします」と翻意を促した⁵。これに対するJamal al-Husseiniの返事は、「アラブ高等委員会の協力を求めたUNSCOP議長の再度の要請を審議した後、アラブ高等委員会は、国連事務総長に提出したUNSCOPに対する協力拒否の決断を覆す理由は無いという結論に達した」と、極めて素っ気ないも

² Jorge Garcia-Granados, *The Birth of Israel*, Alfred A. Knopf, 1949, pp. 6-7.

³ UNSCOP Report to the General Assembly, Vol. I, pp. 2-3.

⁴ UNSCOP Report to the General Assembly, Vol. II, p. 5.

⁵ *Ibid.*, p. 6.

のであった⁶。

このように、ユダヤ機関側が国連の要請に対して協力を約し、連絡官として Abba Eban（後にイスラエル国連大使と外相を歴任）および David Horowitz（経済学者で後のイスラエル中央銀行総裁）を任命したのに対し、アラブ高等委員会は協力を拒否し、UNSCOPは親シオニスト的であると非難した⁷。この決断は後に UNSCOP の活動においてアラブ側の立場を不利な状況に追いやった可能性がある。現実的な要求に焦点を当てたシオニストとは異なり、アラブ人によってなされた要求は、「全ては我々のもの」であるという非妥協的な態度に特徴づけられていた。ゼロサム的で妥協的な立場を採用できないということは、パレスチナ問題全体においてアラブ人の姿勢を特徴付ける問題点の一部であった。

UNSCOP の側にもパレスチナ・アラブの指導者に対する疑念がなかったとはいえない。グアテマラの Granados はアラブ高等委員会を「政治的なヒエラルキーがこれまでのナチの協力者で構成されている」とし、Haji Amin al-Husseini と Adolf Hitler との第二次世界大戦期における関係性に言及していた⁸。パレスチナの指導者に向けられたこのような不信任は、その指導者たちが UNSCOP への非協力を貫いたことでいっそう深まった。さらに、アラブ高等委員会が UNSCOP に対するストライキを実行すると、関係改善の道はほぼ閉ざされた。パレスチナ・アラブ人の真剣さを強調するための商業ストライキの中では、アラビア語報道による小冊子やコマーシャルによってパレスチナ・アラブ人の行動が正当化され、UNSCOP とパレスチナ住民との距離を広げることになった。ある見出しによれば、「パレスチナ・アラブ人の「自然権」は明白であり、この問題に関して必要とされるのは調査ではなく、独立したパレスチナの承認」なのであった⁹。全てのパレスチナ・アラブ人は UNSCOP の公式な会合への出席を禁止され、報道機関は UNSCOP の活動を報告することを禁止された¹⁰。

パレスチナ・アラブ人が強硬なボイコットを実行していたのに対し、近隣のアラブ諸国には若干の温度差も見られた。特に国連シリア代表団の団長である Faris al-Khouri は、ボイコットへの完全な支持を表明し、ボイコットを継続するように地方の指導者を説得するためパレスチナを訪問していた。シリアと同じく、イラクもパレスチナ問題やユダヤ国家の創設に対する闘争においてアラブ人が取るべき手段に関して極端な立場を示していた。これらの立場は、幾分、アラブ連盟でのエジプトの優勢に対して挑戦しようというイラクの野心や政治的・社会的理由に影響されていた¹¹。他方、エジプトはアラブ連盟において中心的な存在であり、国連とアラブ連盟の間の摩擦を可能な限り最小限に留め

⁶ Ibid.

⁷ Elad Ben-Dror, "The Arab Struggle against Partition: The International Arena of Summer 1947," *Middle Eastern Studies*, (March 2007), p.264.

⁸ Granados, *op. cit.*, pp.6-7.

⁹ Ben-Dror, *op. cit.*, p.265.

¹⁰ Granados, *op. cit.*, p.39.

¹¹ Michael Eppel, *The Palestine Conflict in the History of Modern Iraq*, Frank Cass, 1994, pp.154-170.

ようと望んでいた。エジプトは、国連がエジプトからのイギリス軍の撤退問題をめぐるイギリス - エジプト紛争の解決やスーダンでのエジプトによる統治権の開始を後援してくれると期待しており、そのためパレスチナ・アラブ人には副次的な注意しか払われていなかった。またトランスヨルダンの Abdullah 国王は、ボイコットには反対であることを直ちに表明し、UNSCOP にトランスヨルダン訪問を要請した。彼は、他のアラブ諸国とは完全に距離を置いてパレスチナ問題の動向を注視していたわけであるが、その背景として自国にパレスチナ西岸部を併合しようという機会を伺っていたことは明らかであった¹²。

パレスチナ・アラブ人との接触が非常に困難な状況において、UNSCOP とイラク、サウジアラビア、シリア、レバノン、エジプト、そしてイエメンのアラブ連盟の代表者との会談が、1947年7月21～24日にレバノンのベイルートにおいて開かれた。レバノン外相の Hamid Franjiyah は、パレスチナへのすべてのユダヤ移民の即時停止と民主的な価値に基づく独立したアラブ国家の創設を要求した。彼はシオニストのトランスヨルダン、シリア、レバノンに対する領土的野心を警戒しており、「アラブ人の国土の地」に独立した一部の土地をユダヤ人へ与えるすべての解決法は、「シオニストは彼らが有するあらゆる機会を用いて近隣諸国に侵食できることから、実際は、数十万の外国人の一団の終着駅と陰謀の中心地」を生み出すことになる」と力説した。「異質な要素」はアラブ人の憎悪を呼び起こし、アラブ人が失ったものを取り返そうとするため、ユダヤ国家が創設されたとしても「数世代に渡って存在することは出来ないだろう」と強調した¹³。歩み寄ることができるのであれば、新設パレスチナ国家において、法律に則り全てのユダヤ人に市民権を付与する（不法移民を除いて）ことに同意することだけである。ただし、パレスチナに独立したアラブ国家が創設された場合のユダヤ人の運命に関する UNSCOP の質問に対するアラブ諸国は回答によれば、パレスチナでの様々な慣習におけるユダヤ人の特性は限定されるということに一致していた。「独立したアラブ国家が創設されたならば、移民や土地の譲渡のような議題は、非差別的な基本原理を有する法律によって扱われる。つまり、あらゆる不法移民は、国外退去となる。すべての教育上の組織は政府の支配下に置かれ、アラビア語は必修言語となる。ユダヤ人の産業は、いかなる優遇措置も受けない」¹⁴。

UNSCOP のメンバーは、アラブ連盟の代表団を説得しようと試みていた。チェコスロバキアの Lisicky は、アラブ人は妥協しなければならないことを感じながらも「完全な100%」を要求しており、それは「不可能に挑戦する」ことに似ているとアラブ側の代表団を説得した。Sandstrom は、いくつかの実現可能性の見込める解決案を提案した。つまり、①ユダヤ移民の制限を伴う二民族国家、②ふたつの自治州の存在からなるひとつの連邦国家、そして③ふたつの国家を創出する分割である。Sandstrom は、提案された全ての案について、アラブ人が懸念しているような欠陥や不利益を有して

¹² Ben-Dror, *op. cit.*, pp.274-275.

¹³ *Ibid.*, p.276.

¹⁴ Michael J. Cohen, *Palestine and the Great Powers, 1945-1948*, Princeton University Press, 1982, pp.265-266.

いるかどうかを尋ねた。しかし、これらの試みは無駄に終わり、「独立したアラブ国家」というこれまで通りの返答を得ただけであった¹⁵。

ベイルートでの会談後、UNSCOPの一行はAbdullah国王の証言を得るためにトランスヨルダンを訪れた。Abdullahは、自国が国連の加盟国ではないということで、ベイルートでの会談に参加してアラブ諸国の面前で証言することを避けたが、アラブ世界とUNSCOPの誰もが疑い、ユダヤ機関がすでに理解していたように、Abdullahが会談の参加を拒んだのはパレスチナ問題を独自で解決しようという決断に起因していた。彼はパレスチナの分割とユダヤ国家創設に抵抗する姿勢を見せず、むしろシオニスト指導部との安全保障上の密約を図っていた。Abdullahは、パレスチナの運命を巡ってシオニストと共に他のアラブ諸国とは別々の見解を有していたわけであるが¹⁶、アラブ人指導者たちとのこの明らかな連携不足は、アラブの責任能力についてUNSCOPに好ましくない印象を必然的に残した。Abdullahは、UNSCOPとの会合において、トランスヨルダンがパレスチナ問題に異なった見解を有していることを明らかにし、ユダヤ国家が創設されないアラブ人の領域を自身に割り当てることを条件として分割案の支持を表明した。首相のSamir al-Rifaiは、アラブ諸国の脅迫に疑念を呈し、トランスヨルダンはいずれにせよ強圧的な立場に与しないことを明らかにした¹⁷。

次に、ユダヤ側の対応について見てみよう。David Ben-Gurionは、7月4日のUNSCOPとの会合において、パレスチナ全土でのユダヤ国家樹立を主張した。分割案について質問されると、ユダヤ人のパレスチナ全土への入植権を主張しつつも、パレスチナの「適当な領域」に限定されたユダヤ国家を検討する用意があるとも述べ、パレスチナを二つの国家に分割し、アラブ人に平等な身分を与える最終的な解決法が「実りある協調体制に繋がる」であろうと付け加えた¹⁸。また、Chaim Weizmannは、ユダヤ国家の国境線がユダヤ国家の経済的能力の拡大の為に必要な水や電力資源の権利を与えられるように計画されるならば、分割案による解決も支持するとした。さらに彼は、1937年のピール報告案¹⁹に、ガリラヤとさらに南部の砂漠地帯であるネゲヴ、そしてエルサレムのユダヤ人地区を加えた領域を提案し、両コミュニティの政治的な独立が経済的な協調まで排除する必要はないという考えを述べた²⁰。この経済的協調の可能性は、後にUNSCOPの多数派による分割案に取り入れられた。

さらにシオニストは、非公式な会合において彼らの詳細な意向をUNSCOPに伝えようとしていた。

¹⁵ Special Committee on Palestine Verbatim Record of the 39th Meeting(Private), 23 July 1947.

¹⁶ Avi Shlaim, *Collusion Across the Jordan: King Abdullah, the Zionist Movement and the Partition of Palestine*, Clarendon Press, 1988, pp.91-95.

¹⁷ Ben-Dror, *op. cit.*, p.278.

¹⁸ *Ibid.*, p.271.

¹⁹ イギリスは1936年のパレスチナ・アラブ人の大反乱を機に、ロバート・ピール卿を団長とする王立調査団をパレスチナに派遣し、現地の情勢を調査させた。1937年に公表されたこの報告案は、アラブ・ユダヤ両民族の平和共存を不可能であるとし、パレスチナをユダヤ国家とアラブ国家、およびイギリスの委任統治地域に三分割することを提案した。

²⁰ Cohen, *op. cit.*, pp.264-265.

シオニストは、公式の証言においてパレスチナを分割するという解決策の原則についての賛同を伝えていたが、更に彼らの見解を明らかにするため、ユダヤ機関のMoshe Shertokの自宅で開催された秘密会合にUNSCOPを招いた。UNSCOPのメンバーは、Shertokに加え、分割に関して完全な同意を表明していたGolda MeirやBen-Gurionらとも面会した。ここで彼らは、分割案においてユダヤ国家の国境線が大きく縮小されることには満足できないことを付け加えた。このことを明白にするため、Ben-Gurionは、ネゲヴ全土、死海、そしてガリラヤを組み入れた国境線を有する全体的な地図を作成した²¹。

ユダヤ機関は、パレスチナでのユダヤ人の存在に関して文明化されたヨーロッパ人のイメージを印象づけるため、UNSCOPのメンバーとユダヤ移民との間で会合を設置した。彼らは、ユダヤ移民によってなされた進歩を強調してみせた²²。ユダヤ人によるUNSCOPの歓迎ぶりは、パレスチナ・アラブ人から受けたものとは完全に正反対のものであった。シオニストは入念にUNSCOPの調査活動に備えていた。彼らは、発展した産業や裕福な商業的生活を紹介したが、農業入植地やキブツへの訪問をとくに重要視していた。UNSCOPのメンバーは、現代的で教養があり、そして将来性を有するシオニストのコミュニティは、間違いなく自立可能な能力を保持していると印象づけられたのである²³。

ただし、独立自存としてのシオニスト・コミュニティの評価は、単にそのコミュニティの成熟度のみで左右されることはなかった。シオニストたちは、UNSCOPメンバーの全てがユダヤ独立国家樹立について納得しているわけではないことに気付いていた。例えば、オランダのBlomは、ネゲヴでの入植と発展におけるシオニストの成功に基づいた彼らの主張に反対した。彼は「いずれにしても、ネゲヴの土地は、たとえアラブ人がその土地を十分に利用できていないとしても、アラブ人に属していた」と語り、また、あらゆるシオニストの主張は、ユダヤ人の支配下で生活するという考えに対してアラブ人が抱いている根本的な不満を解決できなかったと付け加えた。オーストラリアのHoodは、「シオニストから受けた印象は、シオニスト自身のために総力をあげて最高の結果を獲得しようとしていた彼らの姿であり、彼らにアラブ人の考え方を理解しようとした形跡はほとんど見られなかった」とユダヤ機関の人物に語った²⁴。

以上のようなアラブ人とユダヤ人の対応とは別に、UNSCOPに少なからず影響を与えた出来事がハイファ沖で発生した。7月18日、*Exodus*号がヨーロッパの難民キャンプからの4,500人以上の難民を乗せ、ハイファに到着した。*Exodus*号は、1947年夏にフランスからパレスチナに向けて航海していたユダヤ難民船であった。この船の到着は、UNSCOPの訪問と同時期であった。このことは、ヨー

²¹ Ben-Dror, *op. cit.*, p.272.

²² Rami Nasrallah, "The Road to Partition," *Palestine-Israel Journal of Politics, Economics and Culture*, Vol. 9 , No. 4, 2002, p.58.

²³ Ben-Dror, *op. cit.*, p.270.

²⁴ *Ibid*, p.271.

ロッパのユダヤ人の運命とパレスチナのユダヤ人コミュニティの運命の避けられない結びつきに関する良い証明となった²⁵。イギリスは、*Exodus*号がフランスから出発した後すぐにこの事実を突き止め、最終的に*Exodus*号を強制的に占拠し、ハイファ港に停泊させた。UNSCOPのSandstromとSimicはハイファに赴き、*Exodus*号事件とユダヤ難民の現状を視察した。強制排除されたユダヤ難民は、最終的にドイツへ立ち去るまで数週間に渡って海上に留まり続けた。イギリスは、難民を配慮しないかのような印象を世論に与え、国際的な批判を引き起こした。*Exodus*号を拿捕しドイツに送り返すというイギリスの決断は、ユダヤ難民問題を解決しようというUNSCOPの使命感を後押しした²⁶。

UNSCOPの一部のメンバーはジュネーヴでの報告書作成の前に、ヨーロッパのユダヤ難民キャンプを訪れた。彼らの結論は、これらユダヤ難民のために他の可能な行先は事実上存在せず、彼らの母国での再定住、すなわちドイツや中央ヨーロッパへの帰還は問題外というものであった。近頃の移民政策のためにアメリカも彼らを閉め出しており、パレスチナしか実現可能な解決法として残されていないように見えたのである。これらの難民がすべて熱狂的なシオニストであったのかどうか、あるいは代替案の欠如のために彼らがパレスチナを選択せざるをえなかったのかどうかに関して、決定的な資料は存在していない。実際のところユダヤ機関は、UNSCOP到着前に難民の証言を調整するため、二人の特使を送っていた。様々なシオニスト組織や政党に応じて分裂していた難民キャンプ内のユダヤ人への間の政治的統一性の欠如を埋めることがその目的であった。二人の特使はヨーロッパに留まりたいとかアメリカに移住したいという難民の希望が表明されないようにすることに成功したと報告している²⁷。このような「予行演習」は、UNSCOPにユダヤ難民とパレスチナとの精神的紐帯を印象付けることになった。

3. UNSCOPによる報告書の作成

UNSCOPはジュネーヴで勧告案の報告書作成に一カ月を費やした。彼らは二つの点に関して一致した見解を有していた。第一に、委員会がイギリスの委任統治の終結を要求することである。彼らは、委任統治の実効性に疑問を呈し、実現可能な最も早い日時に終結されるべきであることを確認した。第二の一致点は、聖地としてのエルサレムの将来に関するものであった。メンバー間で意見の相違があるにしても、原理原則ではなく、国際管理下におけるその地位を巡ってのものであった。最終的に到達した折衷案では、国連の信託統治下で両コミュニティの自治権を有した「国際的な飛び地」としてエルサレム市の創設を要請することになった。

UNSCOPのメンバーは、パレスチナの地が誰に所属しているかという、最も重要な議題の結論で

²⁵ Ilan Pappé, *The Making of the Arab-Israel Conflict 1947-1951*, I.B.TAURIS, 1992, p.24.

²⁶ *Ibid*, p.25.

²⁷ *Ibid*, p.27.

意見が分かれた。この議論は、各々の当事者の政治的要求における法的・道徳的根拠を検討しようと努めたことから、非常に広範囲に及ぶものであった。議長のSandstormは、バルフォア宣言において定められた権限の中身に言及しつつ法的観点からこの問題を考察し、「ユダヤ人に与えられた約束は国際連盟によって容認されたのに、アラブ人に与えられた約束は容認されなかった」と主張した²⁸。カナダのRandやインドのRahmanと同様に、Sandstormは最高裁判所の判事であり、法的な議論に向かう傾向が強かったように思われる。実際、UNSCOPに対するシオニストの戦略は、委員の多くが法律家であるという理解に基づいていた。ユダヤ人は、バルフォア宣言に含まれる多くの法的な文書をUNSCOPに示した。UNSCOPは、問題の本質は政治的な問題であって法的な問題は副次的なものに過ぎないという事実を十分に理解していたものの、シオニストの戦術に深く感化されていた²⁹。シオニストはこの報告書作成段階においてもロビー活動の勢いを緩めず、UNSCOPの連絡官を増員して彼らをジュネーヴに送り込み、草案作りを側面から「支援」していたのである³⁰。

他のメンバーは、ユダヤ難民援助の道徳的な正当性に訴えた。ウルグアイのFabregatは、彼のキリスト教徒としての義務は、彼と同じくキリスト教徒の信者によってユダヤ人を苦しめた不当な扱いを彼自身の手腕で是正することであると考えていた。プロテスタントであったカナダのRandは、パレスチナ問題を基本的には一方のユダヤ人の軍事力の発展や民主化と他方のパレスチナ・アラブ人の遅れた社会との間の闘争であると捉えていたものの、パレスチナ問題にはユダヤ難民の苦難に基づく重大な道徳的問題が含まれていることを主張した³¹。このような道徳的議論は、パレスチナ・アラブ人よりもユダヤ難民に多くの関心を払うものであった。

これらの主張に対して、イラン、インド、ユーゴスラビアの3人のメンバーは、パレスチナの地に関してパレスチナ人との結び付きもしくは所有権を証明するパレスチナ人の文書を要求することには何ら法的正当性が無いと主張して、委員会で少数派を形成した。彼らは分割案の代替案として、周辺のユダヤ人グループの間でしか人気がなく、アラブ人にとっても容認できない、連邦制に基づく二民族国家を主張した³²。インドのRahmanは、「ユダヤ人がかつて支配していた土地と彼らの繋がりが、僅か1世紀の支配を根拠として彼らに与えることが出来るのだろうか。もしそうならば、ユダヤ人がパレスチナの一部を支配していたよりも長期にわたってムスリムが支配していたスペインを彼らムスリムは要求することが出来るだろう。宗教的な繋がりはそのような主張にとって根拠とならず、宗教的感情と政治的権利は別のことである」³³と述べてユダヤ国家の創設に反対した。彼は、シオニスト

²⁸ Granados, *op. cit.*, p.238.

²⁹ Henry cattan, *Palestine and International Law: The Legal Aspects of the Arab-Israel Conflict*, Longman, 1973, pp. 7-13.

³⁰ Abba Eban, *An Autobiography*, Weidenfeld and Nicolson, 1977, p.28.

³¹ Pappe, *op. cit.*, p.29.

³² Granados, *op. cit.*, pp.236-237.

³³ UNSCOP Report to the General Assembly, Vol. II, p.40.

の祖先が一度でもパレスチナで居住していたという理由だけで、パレスチナでのあらゆる政治的権利を付与されるということは完全に誤りであるとした。

UNSCOPの分割案の実現可能性について、同時期に進行していたインドの分割と比較してみるとできるだろう。インドにおいて、人口の50%以上を構成していたムスリムの地域は、明らかにダッカ周辺の東部（現在のバングラデシュ）とアフガニスタン国境までのカラチからラホールの地域の北西部（現在のパキスタン）に示されていた。インドにおける分割は、自身の領土的拠点のそれぞれの位置に即しながら、二民族の間でなされた。ヒンドゥーの一部には強い拒否感があつたにもかかわらず、そのことが、インドのヒンドゥーとムスリムの指導者が分割の承認に到達できた主な理由であつた³⁴。

パレスチナの場合、ユダヤ住民の大多数は、3つの都市部の地域（西エルサレム、テルアヴィヴ、ハイファ）に限定されていた。地方部において、ユダヤ人はインドのムスリムと同様な領土的拠点を有していなかった。パレスチナの16の小管区のひとつのみ（ヤーファ - テルアヴィヴ間）を除いて、ユダヤ人は人口の50%以上を構成していなかった。しかし、マイノリティに過ぎなかったシオニストは多くの土地を要求し、アラブ住民がユダヤ人の数と比べて同数であるか、もしくはアラブ住民の方が多くさえるようなユダヤ国家の国境線を描いていた。実際、ユダヤ国家内にユダヤ人が多数派となる可能性が無いかのように、多くのユダヤ人とアラブ住民の大多数は、パレスチナの中央部や沿岸地帯の平野部に集中していた。ユダヤ国家に組み込まれる多くのパレスチナ・アラブ住民が、この分割案を進んで容認するだろうと推測するのは難しいように思われる。

UNSCOPの多数派は、ユダヤ人コミュニティを強力な要素であると理解しており、連邦制に基づく二民族国家に反対する彼らの主な論拠は、新たな難民の流入に伴うユダヤ人の人口増大の潜在力に基づいていた。加えて多数派は、シオニストの主張よりもむしろアラブ側の主張の合法性のほうを疑っていた。こうしたことから、彼らが実現可能な解決策として分割案を提案したことには、妥協の意味合いがあつたと考えられる³⁵。

分割される国家の領域に関する多数派の構想は、Sandstromの補佐役であるPaul Mohnによって考案された。彼は、イギリス委任統治当局がUNSCOPに配布した地図を分割計画の基礎とした。この地図はピール報告当時の1937年に作成されたものであつたが、両民族の紛争を分割によって解決しようという観点に立っていることを鑑みれば、UNSCOPの分割案そのものもピール報告の単なる改訂版に過ぎなかったと論ずることも可能であろう。UNSCOPが参考としたこれらの地図は、イギリスによって残された植民地遺産の一部であり、1947年の現実よりも委任統治期を参考にしているという

³⁴ Walid Khalidi, "Revisiting the UNGA Partition Resolution," *Journal of Palestine Studies*, Vol.27, No. 1, (Autumn 1997), pp.14-15.

³⁵ Pappe, *op. cit.*, p.30.

ことを指摘することは重要である³⁶。

最終的に多数派は、パレスチナを二つの独立した国家に分割することを本質とした分割案を仕上げた。パレスチナの領域の半分以上（62%）が、ユダヤ国家として割り当てられた。人口においてパレスチナ・アラブ人はユダヤ人の2倍に達していたにも関わらず、アラブ国家はその残りの領域に創設されることになった。ユダヤ国家の全人口は905,000人を数え、そのうちユダヤ人が498,000人、アラブ人（ユダヤ人以外を指すものの、ベドウィンは除かれる）が407,000人に及んだ。対するアラブ国家の全人口は735,000人となり、そのうちアラブ人は725,000人であり、ユダヤ人は10,000人に過ぎなかった。国連の管理下に置かれるエルサレムの人口は205,000人を数え、両民族の割合はほぼ均等であった³⁷。ユダヤ国家には、東部ガリラヤ、沿岸部（ヤーファと現在のガザ地区は除外の予定）、そしてネゲヴが含まれていた。アラブ国家は、北部・西部ガリラヤ、西岸地区、そしてガザ地区で構成されていた。この分割案の境界線は、企画されたユダヤ国家内に多くのアラブ住民を留まらせるものであったが、UNSCOPは、独立への移行期に少なくとも15万人のユダヤ人移民が加わり、その後もその他の全ユダヤ人に対して開かれることを想定しており、この人口学的現実は一時的なものであると考えていた³⁸。このように、境界線の議論は1947年のパレスチナの経済と政治の状況からは完全に切り離されていたのである。

分割案においてアラブとユダヤの両国家は、独立の条件として10年間の経済連合の協定の締結を要求された。経済連合の考えは、パレスチナの経済システムの一元性が共存のための基礎となりうるもののシオニストの主張を容れたRandによる独創的な考案であった。この経済連合とは、共通貨幣の利用と関税同盟および関税収入の共同管理を意味した。この共同収入は、より工業化したユダヤ国家から、脆弱な生産力しか有しないアラブ国家に対する補助金を意味していた³⁹。調査活動の結果UNSCOPは、パレスチナ・アラブ人は経済的に自立できるほど十分に成熟しておらず、安定した政治機構を設置する能力も持ち合わせていないと判断した⁴⁰。

UNSCOPの報告書は、分割の正当性化に関して次のように述べる。「分割案の根拠は、両民族の要求はいずれも合法性があるものの、両立は困難である。分割案が最も実現可能であり、両民族の願望を一部ではあるが満たす可能性がある。両民族はパレスチナに歴史的な絆を有している。両民族の政治的協力は困難であり、自発的な政治構造上の合意は見込めない。分割によってのみ両者の民族的願望は実現され、国連と国際社会において独立国としての地位を得られる。分割案は、パレスチナ問題解決に最も緊急に必要な決着を与える」⁴¹。ただし、UNSCOPのメンバーが、パレスチナでの調査活

³⁶ *Ibid.*, pp.30-31.

³⁷ UNSCOP Report to the General Assembly, Vol. I, p.54.

³⁸ Pappé, *op. cit.*, p.31.

³⁹ *Ibid.*, pp.31-32.

⁴⁰ Ben-Dror, *op. cit.*, p.281.

⁴¹ UNSCOP Report to the General Assembly, Vol. I, p.47.

動を通じて分割に対するパレスチナ・アラブ人の強硬な反対運動を目の当たりにしてきたことを考えると、分割案が最も実現可能性が高いと判断した根拠としては弱いように思われる。

続いて、ユダヤ難民問題に関する文言がある。「ユダヤ移民問題は、単一国家における両者の協力を不可能にしているひとつの要因である。分割案によるユダヤ国家の創設は、この問題を解決できる唯一の希望である。分割は、アラブ人が強く反対しているものの、ユダヤ国家に割り当てられた領域の範囲を確定し、ユダヤ移民をある程度制限することで、アラブ人の反対を和らげると考えられる」⁴²。この点に関し、Fabregatは次のように述べている。「ユダヤ国家の創設はヨーロッパのユダヤ問題の領土的な解決策を提供するだろうし、現在においても新たな不正や人種差別に晒されているユダヤ人に対して、ナチの迫害の下で苦しんできたひどい損害を幾分でも埋め合わせることを可能にするだろう」⁴³。この言及は、ユダヤ難民問題とパレスチナ問題をリンクさせたと考えられるものである。この点は、アラブ側が常に懸念していた問題であり、アラブ高等委員会が非協力的な姿勢を示した要因のひとつであった。

最後は、経済連合について述べられている。「パレスチナの限られた領域と資源を考慮すれば、両国の経済連合が不可欠である。たとえ政治連合が不可能であっても、経済連合は可能である。この経済連合には両国間の条約による経済機構の創設が必要である。その目的は、共通の関税制度、共通の通貨、運輸・通信組織の維持である。関税収入の配分は、三つの理由で正当化される。(1) ユダヤ国家には、柑橘類生産地域などのパレスチナの経済的により発展した地域が与えられるため。(2) ユダヤ国家には、産物販売の為の大きな自由貿易地域が保証されるため。(3) アラブ国家が財政困難に陥ることは、ユダヤ国家にとっても不利益であるから。アラブ国家は経済発展のための歳出ができる現状にないので、アラブ人の要求する国際機関からの援助要求に配慮するべきである」⁴⁴。ここではアラブ国家の財政状況を危惧した形での援助に言及しているわけであるが、そもそも経済的に発展した地域をユダヤ国家に割り当てようとしたのはUNSCOPの多数派であり、彼らがその埋め合わせに援助を持ちだすのは奇妙に感じられる。つまり、アラブ国家が不利な状態に陥ることを認識しながら、両国の国境線を決めた可能性を示唆している。

上記の問題点に加えて、多数派案に著しく欠けていたのは、履行の保証であった。彼らにとってパレスチナ問題を解決に導くことが、課せられた唯一の責務であった。つまりUNSCOPは、問題解決のための実現可能な仕組みを提案しなければならなかった。しかしながら、多数派の報告は新たな解決法を生み出したのではなく、ピール報告に基づく過去の解決案を改訂しただけで、それをどのように履行させるかについて、新たな解決法を提示したわけではなかった。多数派の報告は、これらの問題を残したまま国連総会に提案された。少数派の意見にしても、過去にモリソン・グレディ委員会に

⁴² *Ibid.*

⁴³ UNSCOP Report to the General Assembly, Vol. II, p.48.

⁴⁴ UNSCOP Report to the General Assembly, Vol. I, pp.47-48.

よって提案され⁴⁵、その後はイギリス外相のErnest Bevinによって提案された連邦制に基づく二民族国家という既存のアイデアの焼き直しに過ぎなかった。住民の意思も蔑ろにされた。少数派報告は、「パレスチナは二つの独立国家を含むにはあまりに狭く、住民の大多数の意思に反した解決を検討するのは不可能である」と主張していた。多数派も、パレスチナ住民の大多数の意思を考慮する必要性に気付きながらも、少数派の主張する住民意思に対する配慮を怠った⁴⁶。

UNSCOP多数派が掲げた分割案とは対照的に、連邦案は好意的な支持を集めることに苦戦していた。しかし連邦案を提案したイラン、インド、ユーゴスラビアの各代表は最後まで分割案に反対し、自らの主張を貫くことに成功した。この提案は、独立した連邦国家はアラブ国家とユダヤ国家で構成されるだろうという、将来的な考えを表現していた。要約するならば「アラブ州とユダヤ州の国境線の画定には、それぞれの州の予想される人口の増加が考慮されるべきである。エルサレムはその連邦国家の首都になる。国防、外交、移民に関する完全な権限が、連邦政府に与えられる。アラブ国家とユダヤ国家は地方自治に関する完全な権限を享受し、教育、徴税、警察、社会組織についての権限を有する。政府機関は、国家の指導者、行政組織、両民族の機関で構成された連邦立法府を含む。一方の連邦立法府選挙は、全国民による比例代表制を基礎とする。もう一方は、パレスチナのアラブ市民とユダヤ市民の平等な数の代表を基礎とする」⁴⁷というものであった。

連邦案は、ユダヤ人やアラブ人は言うまでもなく、国連にも容認されることはなかった。このような、一見、理想的ともいえる計画がアラブ人やユダヤ人のみならず、国連という国際政治の場において軽んじられてしまった要因として考えられるのは、連邦案がパレスチナの現状とは遊離した非現実的な楽観主義に由来していたことによると思われる。連邦案の楽観性を示している文言がUNSCOPの報告書に散見される。「連邦国家案の目的は、アラブ人とユダヤ人の民族的な願望に対して最も実現可能な承認をもたらし、独立のパレスチナにおいて実現を見出す忠誠心と愛国心に両者を融合させることである。」「連邦国家解決案は、近隣諸国における政府と社会の形態により即した政府の形態とパレスチナにおける社会組織の発展を可能にするだろう。」「連邦国家は、国民の中の現在の危険な人種的、宗教的分離傾向を改善する一方、より正常な社会構造の発展に大きく道を開くだろう。」「利用可能な限られた国土と、経済・社会の統一体としてのパレスチナを維持する重要性を考慮するならば、連邦国家案は、現実的かつ実現可能な唯一の取り組みを提供するだろう。」⁴⁸

事実、それまでのパレスチナの歴史において両民族間に友好的な雰囲気や協力し合う例もあったわけであるが、この時点における両者の和解が至難であることは、直前のパレスチナ訪問での実態調査

⁴⁵ 1946年にイギリスのハーバート・モリソンとアメリカのヘンリー・グレディが中心となって作成した州自治案。この提案は、パレスチナをユダヤ自治州とアラブ自治州、そしてイギリスの直轄統治地区から構成するというものであった。

⁴⁶ Pappe, *op. cit.*, p.32.

⁴⁷ UNSCOP Report to the General Assembly, Vol. I, pp.60-64.

⁴⁸ *Ibid.*, pp.59-60.

で明らかとなっていたはずである。このような抽象的な言い回しで両民族の和解を期待することは、当時において無謀なことだったであろう。しかし、我々は、分割案は国連による決議の後にも履行されず、パレスチナ国家は現在においても実現されていないということにも目を向けなければならない。そのような状況を鑑みれば、我々はパレスチナ問題解決の新たな出発点として連邦案の価値を見直す必要があるのではないだろうか。このような問題を提起する意味でも、分割に代わるパレスチナの将来に可能性を与えたことですら、UNSCOPの少数派の活動の意義は存在したであろう。

UNSCOPの活動以前に、パレスチナの一部の知識人において、二民族国家を主張するグループが存在していたことも留意しておくべきだろう。その中でも特に「イフド」のMartin Buberは、ユダヤとアラブの和平的な関係がパレスチナの社会の安定に不可欠な要素であることを説き続けていた。彼らの提案は、多民族の共存と協調を目指しながら、ユダヤとアラブが平等な政治上の権利を有する一元的なパレスチナ国家を創設するというものであった。このような考えがユダヤ人のなかで主流となることはなかったものの、連邦案の理想と相通ずるものがあることは興味深い。さらに「新しい歴史家」として著名なIlan Pappéは、一国家解決が政治的解決を図る唯一の選択肢であると述べている。もちろん、UNSCOPの連邦案とPappéの推奨する一国家解決を同一に語ることは出来ないものの、それらの底流にあるものは、分割はパレスチナの緊張緩和に作用せず、両民族の協調のみが将来的なパレスチナの発展に寄与するという点では共通している。このことは、1947年の分割決議の不履行のみならず、二国家解決を問題解決の既定路線としたオスロ合意の形骸化によって、いっそうの説得力を持つ見解となりつつあるのである。

肝心の勧告は、全員一致のものとならず、最終的に両論併記（分割案と連邦案）という異例の形式をとることになった。包括的な見解に立てば、連邦案は親アラブ的なものであり、分割案は親シオニスト的であると概括される。ただし、連邦案はアラブ人の取り組みと態度から見て容認される可能性は非常に低く、シオニストにも反対されていた。この状況に鑑みて、国連は連邦案を非現実的な計画と見做した。実際、その後のad hoc委員会での議論において連邦案は幻の案となり、分割案がパレスチナ問題解決の基本的な青写真として考えられるようになったのである。

おわりに

本稿で明らかとなったのは、ユダヤ人とアラブ人の双方による、UNSCOPとの関係を巡っての異なる対応の仕方である。シオニストは、外交的戦術に長け、UNSCOPに対して協力的な姿勢を打ち出しつつ自らの主張を訴えた。シオニストにとって分割案は、ホロコーストへの自責に関する西洋文明の意思表示であり、イスラエル国家の創設は、第二次世界大戦期のユダヤ人の悲劇を防ぎ得たと感じた、もしくは少なくともその規模を制限できたかもしれないと理解した国家によって負っている贖罪の気持ちであると見做した。ナチズムの犠牲者や難民キャンプで衰弱している生存者への同情は、

戦後の政治家の精神における無形の役割とはいえ、国際社会全体に波及していたと考えられる。しかしながら、このことでUNSCOPのユダヤ難民に対する同情の程度を判断することや、分割案が安易な親シオニスト的な決断であると判断することは、ほとんど不可能であろう。

他方、アラブ人はUNSCOPの活動を妨害するためにボイコットを実行し、脅迫まで用いて分割案を阻止しようとした。もし彼らの行動に論理的根拠が存在していたとするなら、それは、UNSCOPは戦争に発展することを恐れて親シオニスト的な分割案を支持しないだろう想定していたということかもしれない。しかし、アラブ人はこの点に関して大いに失敗したと考えられる。実際、UNSCOPのメンバーが受け取った印象は、アラブ人は現実を理解することができず、理想のみを追求する頑なな存在というものであった。さらにアラブ人との交渉のなかで、アラブ側の足並みの乱れも露わになった。最終的にUNSCOPは、アラブ側のメッセージは信頼できるものではなく、もし分割が実行されたとしても、勃発する可能性のある紛争は、局所的で小規模なものに留まらざろうと判断した。パレスチナのために戦争に訴えて分割を妨害するかもしれないというアラブ諸国の脅迫的姿勢は、真剣に受け止められなかったのである。アラブ側は誤った判断と現実を全く無視した予想に基づき、また統一的な指揮を欠いたことで、最終的に、親シオニスト的な計画に関してUNSCOPのメンバーの多くが支持を表明するという重大な失敗をもたらしたのである。もし民主的に選出されたパレスチナ・アラブ人指導者が、パレスチナ人コミュニティの政治的、経済的関心に気を配るのはもちろん、イデオロギーよりも実利を重視した交渉姿勢をとっていたならば、UNSCOPの提案に関して容認していた可能性もあったのではないだろうか。

以上のようにUNSCOPは、パレスチナ問題解決を図るためにアラブ側とユダヤ側の両者から積極的な聞き取りを試み、限られた時間内で一応の解決策を提示することに成功した。もちろんその内容に多くの欠陥や不備が見られることも確かである。事実、分割案はシオニストのみに了承され、連邦案に至っては両陣営から拒絶されることになった。また、当初から中立性を疑われる委員がUNSCOPに含まれていたことも事実ではあった。特にグアテマラのGranadosとウルグアイのFabregatは、両者とも熱烈的な親シオニストと見做されていた。イスラエル独立後にGranadosとFabregatの名が、テルアヴィヴの街路名に残されたことから、この二人がシオニストにとって有益な役割を果たしたことは明らかであろう。一方、ユーゴスラビアのSimicは、パレスチナ問題に関して想定される立場を取った。ユーゴスラビアは、国内に複雑な民族問題を抱えていたため、民族主義的な国家の分離主義者として見做されることを懸念していた。そのため、パレスチナの分割に関してユーゴスラビアの支持を見込める可能性は、当初から期待できなかった。

本稿でも示したようにUNSCOPの全メンバーが設立当初からシオニスト寄りの解決策を志向していたことは確認できず、アラブ側にも問題解決の為の協力を要請していたことは明白である。パレスチナ・アラブ側の非協力的な姿勢の根底には、委任統治に伴う国際連盟時代からの不信感が蓄積していたことも事実であろう。それでも、パレスチナ・アラブ側が拒絶主義に走ることで、自らの見解を

述べる機会を自ら逸したことは不幸なことであった。UNSCOPの多数派がユダヤ国家創設を容認する分割案を支持した背景には、調査を通じてのアラブ側の非協力的な姿勢とアラブ諸国内での統一見解の不在、そして自らの立場を詳細に説明しながらユダヤ難民に関して道徳的良心に訴えるユダヤ側の戦略が要因となった。両者によるこの一連の対応の差異が、UNSCOPの心情に何らかの影響を及ぼしたことは否めないであろう。つまり、UNSCOPに対するアラブ側とユダヤ側の対応の仕方の差異が、直接的な形で国連への勧告案の内容に反映されたと考えられるのである。

国連分割案が採択された1947年以降、アラブ人とユダヤ人の両者は、残虐な紛争に従事してきた。この紛争は、キャンプ・デーヴィッド会談（2000年7月）失敗後の2000年9月の後にさらに激しくなった。政治的解決が両民族間で達成されない限り、大きな犠牲を含む暴力の相互応酬は継続するだろう。もし両者が政治的解決に到達することを望むならば、彼らは1947年前後の事柄から教訓を得なければならないであろう。それは、極端な宗教的、民族主義的イデオロギーに起因する好戦的な立場は、アラブ人とユダヤ人の相互共存や平和解決を蝕むことになるということである。

連邦案は、両民族の和解を前提として計画されたために、実現不可能であると国際社会から見做された。しかし、二国家解決の見通しが立たない現在において、我々は連邦案の遡及的価値を見直す時期に差し掛かってきたのではないだろうか。この意味において、本研究は、1947年という限定された課題への考察だけでなく、パレスチナ問題解決に向けた政治的困難を克服するための「現代的再考」であると述べることができるのである。