

Nathan J. Brown,

*Palestinian Politics after
the Oslo Accords: Re-
suming Arab Palestine.*

Berkeley, Los Angeles and London: University
of California Press, 2003, xii + 323pp.

江崎 智 絵

I

2004年11月末、パレスチナ解放機構（PLO）の議長であり、パレスチナ自治政府（PNA）の長官であったヤースイル・アラファートが死去した。アラファートの死去に際してパレスチナ自治区に存在する政治勢力は、諸勢力の一体化が最優先されるべきだとの認識を共有し、ポスト・アラファートを選出する選挙の準備に取り組み始めた。その一方でイスラエルとパレスチナ武装勢力による暴力の応酬は依然として続き、選挙をめぐる一連の動きが自治の再開と国家の樹立に向けた新しい政治基盤を形成するかどうか予断を許さない状況であった。

パレスチナ人にとってアラファートは、パレスチナ解放運動のシンボルであった。アラファートはファタハ（正式名称、パレスチナ国民解放運動）の最高指導者として、1950年代からパレスチナ全土の解放を目的としてイスラエルに対する武力闘争を行ってきた人物であったからだ。1993年9月にイスラエルとPLOが「パレスチナ暫定自治に関する原則合意」（オスロ合意）に調印すると、これまでに述べた3つの「顔」はアラファートの権力の源泉として一体化した。本書はそうした側面を持つパレスチナ自治政府のヨルダン川西岸地区（以下、西岸）およびガザ地区に対する統治過程をパレスチナの政治制度や社会組織に焦点を当て解明している。

II

本書の章構成は以下のとおりである。

序 章

第1章 アラブのパレスチナを回復する

第2章 法律上の構成——裁判所のなかで、裁判所を越えて、そして裁判所の外での論争——

第3章 パレスチナの構成と再構成

第4章 議会を発明する

第5章 理論と実践における市民社会

第6章 民主主義、国民主義、そしてパレスチナのカリキュラムを争う

第7章 結論

第1章では、パレスチナ自治政府の発足以来パレスチナ自治区で展開されてきた政治が政治主体性（polity）の確立をめぐる内部の競合であったと述べたうえで、本書の分析概念を提示している。まず著者は、パレスチナ人の歴史が国際紛争やそれに伴う存亡の危機に少なからず規定される側面があったことを認めながらも、オスマン帝国やイギリスの委任統治、エジプトとヨルダンによる統治という過去との連続性を回復する過程であるとの認識を示している。すなわち著者によればパレスチナ自治政府の発足は和平交渉の新しい創造物ではなく、アラブのパレスチナを回復することに等しい。それは、政治主体としてのパレスチナ、アラブ・アイデンティティを持つパレスチナ、正常な政治、という3つを回復することでもあった。政治主体の回復は、パレスチナ自治政府がアラブ諸国やイスラエルによる「統治」下で形成され、発展した組織や制度を管理することを意味する。アラブ・アイデンティティの回復は、アラブ世界に政治的に参加することに求められる。正常な政治の回復は解放運動からの脱却を示している。

第2章では、司法制度をめぐる法体系の構築過程においてパレスチナ自治政府を構成する政治アクター間に対立が生み出された状況が論じられている。

アラファートは1994年5月20日、西岸・ガザ地区に統一された法制度が確立されるまでは67年以前にパレスチナ人に適用された法律や規則を有効とする決定を下した。西岸・ガザ地区ではそれぞれ異なる法律や司法制度が適用され地域的な共通性を欠いていた。また、パレスチナ人の統治主体が変更したことは法制度的な一体化の確立を阻害していた。このため、パレスチナ自治政府では法体系の再編に関与するアクターが自らの権限をめぐる相互に対立する状況が生じた。こうしたなかでパレスチナ自治区では民事・犯罪問題を処理する司法制度の発展が遅れ、アラファートに直結している治安維持組織が公共秩序の形成のために同問題の解決を支援するという代替策が生み出された。さらにパレスチナ自治政府は過去の法体系に基づいて重要な政治問題を処理する安全保障裁判所 (State Security Court, p. 41) を設置した。この裁判所はイスラエルを標的とした武力活動を行うパレスチナ人を裁くと同時に、その設立によってオスロ合意がパレスチナ人に課した公約の履行をかわすという目的があった。パレスチナ自治政府が法体系をコントロールようになる過程には、過去との連続性を回復するという側面を読み取ることができる。

第3章では、パレスチナ人の憲法である基本法の制定をめぐる、パレスチナ立法評議会 (PLC) とアラファートの間に生じた対立からパレスチナ自治政府の下での憲法草案作成の過程が論じられている。パレスチナ自治政府の発足にともない憲法を制定する権限はPLO司法委員会からパレスチナ立法評議会へと移行した。ところがアラファートは、パレスチナ立法評議会がすべてのパレスチナ人を代表していないことを理由にPLOが引き続き基本法の制定を担うべきだとの見解を表明した。そのためパレスチナ立法評議会によって起案され1996年8月に最初の審議を通過した基本法案に対して承認はおろか、具体的な対応をすることもなく5年にわたり放置した。パレスチナ人にとって憲法の不在は国家建設の法的な保証を欠くため制度・組織的な発展を阻害し、イスラエルの影響をなかなか排除できないという代価をもたらした。その後基本法の制定はPLO中央

委員会によって再開され、2001年2月に完成した草案にはそれまでパレスチナ自治政府に存在しなかった首相職の設置が盛り込まれることになった。アラファートは2002年5月、パレスチナ自治区内外からパレスチナ自治政府の改革を求める声が高まるなかで基本法を承認した。2003年3月に行われた内閣改編において初めて首相が任命された。政治的な自立性が制限された状況で憲法を制定することは主権を主張する象徴でしかないという懐疑の念も存在したが、憲法制定をめぐるパレスチナ自治政府内部の対立にはPLOとパレスチナ自治政府のつながりを強調し政治主体性を回復するという積極的な意味を見出すことができる。

第4章では、パレスチナ立法評議会がその機能と権限において前例となる組織を欠いていたために、パレスチナ自治政府においてパレスチナ立法評議会が果たす政治的な役割が制限されたことが論じられている。PLOがイスラエルとの間に調印した暫定合意は、パレスチナ立法評議会にパレスチナ自治政府長官や内閣が有する以上の権限を付与している。しかしアラファートを筆頭とするパレスチナ古参指導者は自分たちとパレスチナ民族評議会 (PNC, PLOの議会) の関係を手本としてパレスチナ立法評議会の機能を捉えた。そのうえパレスチナ自治政府が西岸・ガザ地区に統治を確立する過程でパレスチナ自治政府長官に権限が集中してしまったことから、法律の執行はアラファートの政治的な思惑に大きく左右され、パレスチナ立法評議会は実質的に法律を制定する機関としてのみ機能することになった。こうしたなかでパレスチナ立法評議会はアラファートからの独立ではなく自立性を確保することで自らをパレスチナ自治政府の政治機関として位置付けることに成功した。それを可能としたパレスチナ立法評議会の政治資源としては、パレスチナ立法評議会が委員会を設置し内閣との調整を図るようになったこと、内閣の不信任決議を盾にアラファートにパレスチナ自治政府の改革を要請するようになったこと、そして直接選挙の実施に基づく民意を諸大臣の汚職に関する報告書の提出として反映したことを挙げることができる。パレスチナ自治政府に明確な政党政

治が存在しなかったこともパレスチナ立法評議会の自立性の確保に寄与したとされる。

第5章では、パレスチナ自治政府とパレスチナ自治区に存在する4つの組織（政党、NGO、草の根組織、職能団体）の相互依存関係を紐解き、パレスチナ自治区に存在している市民社会の実態を国家と社会の関係として捉える試みがなされている。ところでパレスチナ自治政府は国家ではない。十分な国際的承認も得ておらず、経済的には国際社会による支援が大きな比重を占める。しかし著者はパレスチナ自治政府が自治区内の組織に法的枠組みや免許を与え、その行動と機能を管理していることから、国家—社会関係の分析対象として扱っている。パレスチナ自治政府が各組織にサービスの提供、体外的な信用、支持者とのつながりという面で依存しているのに対し、各組織はパレスチナ自治政府からの支援や法的保護という面で依存している。同時に両者はこうした相互関係を通して相手の動きを牽制し合っている。またパレスチナ自治政府は、その発足以前から西岸・ガザ地区で活動していた各組織と相互依存関係を構築したことで過去とのつながりを獲得し、パレスチナ人による政治の運営を回復した。さらにパレスチナ自治政府と各組織が相互依存関係を深める過程で、各組織がパレスチナ自治政府の統制に反発したことはパレスチナの政治が解放運動に規定される領域を徐々に狭め、正常な政治が回復されつつある兆しであると認識されている。しかし第2次インテッファダの勃発は武力組織のみならず他の組合や団体によるインテッファダの参加を促し、「インテッファダの民主化」という現象を生じさせた。そしてパレスチナ自治区では組合や団体の結成が活発化することになり、正常な政治の領域で扱われていた事象が解放運動のロジックで語られる状況へと回帰するようになった。

第6章では、教育システムの改革過程が論じられている。1987年に第1次インテッファダが発生すると、西岸・ガザ地区では学校での教育が解放運動とイスラエルに対する闘争の歴史を強調するものとなった。パレスチナ自治政府の発足に伴いパレスチナの教育者からは理想的な市民の権利と民主主義の

実践のために教育を改革する要請が出されるようになった。そうした声を受けパレスチナ自治政府はカリキュラム開発センター (Curriculum Development Center, p. 215) を設立し、カリキュラムの再検討を特徴とする教育改革に取り組み始めた。同センターが提案した新しいカリキュラムは生徒の個性や多様性、パレスチナを取り巻く情勢の相対化や参加型の教育法の導入などこれまでに存在しなかった要素を取り入れるものであった。しかし宗教とパレスチナの歴史および地理に関してはパレスチナ自治区の世論の反発を恐れ、解放運動のロジックを排除することができなかった。そのためパレスチナ自治政府の下での教育改革は民主的な教育制度を確立することができなかった。

第7章では、第2次インテッファダの発生がパレスチナ人に行方不明を再考させるなかでパレスチナ自治政府がアラブのパレスチナを回復しようとした状況に焦点が当てられている。パレスチナ人の行為のロジックは、第2次インテッファダの発生を機として解放運動へと回帰した。その意味するところは西岸・ガザ地区にエルサレムを首都とするパレスチナ人国家を樹立するための基盤となる制度の確立に対する認識が強化されることであった。しかしイスラエルにとって第2次インテッファダの発生は自らに対する破壊活動に等しい。そのためパレスチナ人の行為はパレスチナ問題をイスラエルとパレスチナ国家の併存によって解決するという二国家解決策の放棄とみなされた。さらにイスラエルは第2次インテッファダの発生がパレスチナ自治政府によって先導されているとして、パレスチナ自治政府のインフラをも攻撃の標的に設定した。こうしたなかでパレスチナ自治区ではイスラエル軍による全面封鎖や経済活動の停止によってNGOの活動が活発化した。パレスチナ自治政府の改革を求める動きも盛んになり、2002年5月にはアラファートによって基本法が正式に承認された。このようなパレスチナ自治区内部の政治力学は、アラブ諸国の国家建設過程をひとつの手がかりとして政治的、社会的な発展を模索するものであると同時に、アラブ諸国に対してひとつの代替案を提示したという意味を持

つ。著者はこの点にパレスチナ自治政府によるアラブのパレスチナの回復を求めるのである。

III

本書の意義は以下の点に求められよう。

第1に、オスロ合意に反対する、またはイスラエルとの和平交渉がもたらす結果に懐疑的な姿勢を表明する人々が存在しながらも、それらの人々でさえパレスチナ自治区における制度的な発展を不可欠なものとして認識し、パレスチナ自治政府との政治的なコミュニケーションを活発化させる状況が論じられている点である。イスラエルとの和平交渉の存在によってパレスチナ自治区には政治的、社会的な亀裂が生み出されたが、自治区内部での制度的な発展を求める動きがパレスチナ自治政府による政治主体性の確立において求心力になり得る点を示したことは重要である。

第2に、パレスチナ自治政府の内政をイスラエルとの和平交渉から切り離れたことで、現在のパレスチナ自治区における制度や組織を形成する自発的な動きがどのような段階にあるのかを明示した点である。こうした試みは、2000年9月末に第2次インティファダが発生しオスロ・プロセスの停滞と暴力の応酬を生み出した状況において、自治区内部の政治的、社会的な成熟度に合わせた国際社会の支援というパレスチナ情勢の安定化を目的とする新しいアプローチの可能性を示唆している。2003年4月にアメリカ、ロシア、国際連合、そしてヨーロッパ共同体によってイスラエルとパレスチナ自治政府に「ロード・マップ」(和平の工程表)が提出されたが、パレスチナ情勢の安定化をめぐる議論はパレスチナ武装勢力による暴力の停止が先か、パレスチナ国家の樹立が先かという当事者間の議論に陥りやすい。本書が示唆するアプローチはそうした国際社会による支援の「限界」を打破するものになるのではないだろうか。

第3に、パレスチナ自治政府の内政や政治体制に関する研究の多くがアラファートによる政治体制の確立、その過程で発生した政治組織間の競合に焦点

を当てる一方、本書はアラファートに権力が集中する過程を論じると同時に、そのカウンター・パートとして自治区内に芽生えた市民社会や民主主義をめぐる動きを汲み取っている点である。そうしたなかで本書の特徴はパレスチナ自治政府内部の政治力学を肯定的に捉え、制度的な発展は制度の不在ではなく制度が存在するうえでの運用の問題にあるという視点を提供していることである。

このように本書を評価したうえで、以下の点を指摘したい。

第1に、本書が提示している分析概念の妥当性についてである。本書はパレスチナ自治政府の政治主体性を3つの回復という視点から論じているが、3つの回復の間にどのような関係があるのかが明示されていない。本書の議論からそうした点を汲み取ると、次のように位置付けることができよう。政治主体性の確立は以前から存在するパレスチナ人の組織や制度をパレスチナ自治政府が管理するという点であり、制度的な発展と同義と捉えられる。アラブ・アイデンティティの回復は、憲法の文言やパレスチナ立法評議会とアラファートの関係にアラブ諸国との類似点がみられるということであるが、これは制度的な発展の結果としてパレスチナ自治政府に現れた特徴を示すものとなっている。正常な政治の回復は解放運動からの脱却であり、この要因が最も制度的な発展に影響を与えるものと捉えられる。すなわち3つの回復から導き出されるパレスチナ自治政府の政治主体性は、解放運動という組織間の水平的なつながりをパレスチナ自治政府による西岸・ガザ地区の統治という垂直的なつながりへと転換することであった点に集約されよう。そして政治主体性の回復と正常な政治の回復はそれぞれ垂直的なつながりの形成と水平的なつながりの衰退を意味する。そのなかでアラブ・アイデンティティの回復は、政治主体性の回復と正常な政治の回復を結合する要因と捉えられている側面がある。しかし西岸・ガザ地区に存在した法制度やパレスチナ自治政府の統治形態が人治主義に傾いているというアラブ諸国との類似点はむしろパレスチナ自治政府の制度的な整備と発展を阻害している側面が大きく、他の2つの回復

と同列に扱うことはできないのではないであろうか。

第2に、イスラエルとの和平交渉から切り離してパレスチナ自治政府の内政を論じることの限界である。本書はパレスチナ自治政府の政治的、社会的発展にアラブ諸国との類似点を見出している。このことはパレスチナ自治政府の内政をイスラエルとの和平交渉の文脈から切り離すために用いられた視点にすぎず、逆にパレスチナ自治政府がイスラエルの影響を受けているということ認識せざるを得ない。また本書はパレスチナ自治政府の内政について論じながらも、権力機構の一端を担っている。パレスチナ警察などの治安維持組織をめぐる政治力学にはほとんど言及していない。治安維持組織がイスラエルとの暫定的な和平合意によって設立されたことを鑑

みるに、本書が着目すべき組織ではなかったと理解できなくもない。しかしそのような「恣意性」の存在こそがパレスチナ自治政府をイスラエルとの和平交渉から切り離す限界を物語るであろう。

以上のように若干のコメントを述べてきた。いずれも本書の重要性を揺るがすものではない。本書の特徴であるパレスチナの内政力学をイスラエルとの和平交渉から切り離して論じる試みは、パレスチナ立法評議会選挙を控えたパレスチナ自治区の内政力学が今後のパレスチナ情勢にどう影響を与えるのかについて多くの示唆を提供するものと思われるからである。

(筑波大学大学院国際政治経済学研究科博士課程)