

# How the Political Transformations of Palestine Affected the Roles of Executive Institutions: The Political Process from the Hamas Government Formation to the Split of the Palestinian Authority (2006-2007)

By Masako Shimizu

**Abstract:** By focusing on the executive institutions of the Palestinian Authority (PA), this article aims to explain why the conflict between Fatah and Hamas became so intense as to reach a split in the PA after the victory of Hamas in the parliamentary elections. Acknowledging the fundamental importance of the international factors or the stateness(less) of Palestine broached in previous research, the article focuses on the institutional factors of the PA, namely the executive institutions as the factor fostering conflict between Fatah and Hamas. Previous research did not address the reason why such destabilizing institutions were introduced. Thus, the article pays particular attention to the “limits of institutional design,” and considers the period during which the institutions were formed. Only though this effort is it possible to demonstrate whether the institutions functioned as intended or they caused unintentional consequences, and if so, what factors brought about such consequences. First, the article outlines the mechanisms of semi-presidentialism and its subtypes, and discusses the challenges that emerge under such institutions. Then, the article traces the process of the institutional formation of the PA, and analyzes the intentions at that time as well as the actual consequences. Based on these discussions, the article demonstrates the role played by institutions in the process of escalating confrontation between Fatah and Hamas, utilizing the period between January 2006 and June 2007 as a case study.

**Keywords:** The Palestinian Authority (PA), Executive Institutions, Semi-Presidentialism, President-Parliamentarism, Limits of Institutional Design, The Palestinian Legislative Council (PLC), Fatah, Hamas

# パレスチナの政治変動は執政制度の役割にいか に影響したか：ハマース政権樹立から自治政府の分 裂に至る政治過程（2006～2007年）を事例に

清水 雅子

**【要旨】** 本稿の目的は、ハマースが議会選挙に勝利した後のパレスチナで、なぜパレスチナ自治政府（PA）の分裂に至るほどハマース・ファタハ間の対立が激化したのか、という問いについて、PAの執政制度に着目して一つの説明を提示することである。本稿は、この問いにアプローチする先行研究の多くが扱ってきた国際的要因ないしパレスチナの国家性問題の基本的な重要性を認めた上で、PAの制度的要因、すなわちハマース・ファタハ間の対立を助長したものであるものとしての執政制度に着目する。先行研究では、なぜそのような不安定をもたらさしめる制度が導入されたのかという視点が抜け落ちていた。そこで本稿は、制度設計の限界という視点に着目し、制度が形成される時期にさかのぼって考察する。その作業を通してのみ、制度は意図通りに機能したのか、それとも意図せざる結果を生み出したのか、そして、もし意図せざる帰結を生んだのであるならばその要因は何だったのかを明らかにすることができる。本稿はまず、半大統領制とその下位類型のメカニズムを概観し、そこで生じうる課題について論じる。次に、PAにおける執政制度の形成過程を追跡し、その際の意図と実際の帰結について分析する。その上で、2006年1月から2007年6月までの時期を事例とし、対立が激化する過程で執政制度が果たした役割について明らかにする。

**【キーワード】** パレスチナ自治政府（PA）、執政制度、半大統領制、大統領議院内閣制、制度設計の限界、パレスチナ立法評議会（PLC）、ファタハ、ハマース

# 1. はじめに

## 1.1. パレスチナ自治政府の分裂

本稿の目的は、ハマース（Ḥamās; 正式名称「イスラーム抵抗運動（Ḥaraka al-Muqāwama al-Islāmīya）」）が議会選挙に勝利した後のパレスチナで、なぜパレスチナ自治政府（Sulṭa al-Waṭanīya al-Filasṭīniya; Palestinian Authority; PA）の分裂に至るほどハマース・ファタハ（Fataḥ; 正式名称「パレスチナ解放運動（Ḥaraka al-Taḥrīr al-Waṭanī al-Filasṭīnī）」）間の対立が激化したのかという問いについて、PAの執政制度に着目して一つの説明を提示することである。

1993年、パレスチナの抵抗運動の中核を担ってきたパレスチナ解放機構（Munazzama al-Taḥrīr al-Filasṭīniya; Palestine Liberation Organization; PLO）とイスラエル政府との間で暫定自治合意（「オスロ合意」）が締結され、翌年それに基づいてPAが結成された。96年にはPAの大統領および立法府にあたるパレスチナ立法評議会（al-Majlis al-Tashrī‘ī al-Filasṭīnī; Palestinian Legislative Council; PLC）の第1回選挙が行われ、パレスチナ人自身や研究者からはパレスチナで初の民主主義の試みとも評された。しかし、イスラエルとの和平および暫定自治の枠組みに反対する諸派が不参加のまま選挙が開催され、PLOの主流派であったファタハが大統領職を占め、かつ議会をほぼ独占する結果となったため、一党支配につながるのではないかという懸念も表明された。2000年に、第2次インティファダ（アクサー・インティファダ; Intifāda al-Aqṣā; 対イスラエル民衆蜂起）が激化して以降の過程を経て、和平・自治反対派のハマースが台頭すると、PA大統領はハマースを議会に参加させることを通じて、腐敗で人々の支持を失ったPAの権威を回復させようと試みた。2005年には、ハマースら、和平・自治反対派の選挙参加が決定し、2006年の第2回PLC選挙ではハマースが議席の過半数を獲得することとなった。こうした動きは、国際監視団の監視の下、自由で公正に行われたと評価された選挙における野党（側）の勝利であり、フリーダム・ハウスは、自治区における政治的権利を5から4へ格上げした（Freedom House 2007）。

しかし、ハマースの勝利に対する国際的なレベルでの反応として、国際社会によるPAへの直接援助およびイスラエル政府によるパレスチナ人の関税・付加価値税の返還が停止され、PAの行政は麻痺した。ローカルなレベルでは、ハマースとファタハの間の緊張の高まりから武力衝突が頻発し、2007年3月に一度挙国一致内閣が成立したものの、同年6月のハマース軍事部門によるガザ制圧へとつながっていった。それを受けて、ファタハのマフムード・アッバース（Maḥmūd ‘Abbās）PA大統領は、ハマースのイスマール・ハニーヤ（Ismā‘īl Hanīya）首相を解任し、西

岸地区に新たな内閣を結成した。ここで、PAは分裂し、事実上二つの実効政府ができることになった。

## 1.2. 先行研究の問題点と課題の所在

以前から存在したハマース・ファタハ間の対立がハマースの勝利後にPAの分裂に至るほど激化したことについては、様々な議論がなされてきた。最も主流となっている研究は、イスラエルとアメリカの介入という外的要因への着目から出発し、国家性の欠如というパレスチナ問題の構造へ帰着するものである。すなわち、イスラエルと国際社会が民主的に選ばれた政府を拒否し、ファタハ・ハマース間で形成された勢力均衡を意図的に崩したために、対立が激化した。そしてそのことは、そうした状況を可能にするオスロ（和平プロセス）体制の根本的欠陥に起因する、というものである（e.g. Longo and Lust 2011 iFirst; Milton-Edwards 2005; Tuastad 2010; Turner 2006）。

こうした研究が明らかにした、国際的な要因とパレスチナ内部の要因との複数のレベルの相関関係は、2006年から2007年の危機を説明する上で極めて重要であるといえる。他方、PAの政治制度はこれまであまり注目を集めてこなかった。それは、紛争下で不安定なパレスチナの事例においては、「制度はあって無いようなもの」という通念が優勢であったからと考えられる。ところが近年、上述の要因の重要性を認めた上で、パレスチナの政治制度要因に着目した研究がなされている。

Cavatorta and Elgie (2010) は、PAの分裂に関して、PAの執政制度、特に半大統領制のメカニズムがPAの統治の問題に寄与した程度を分析した。PAは半大統領制の中でも、より不安定を招きやすい下位類型、すなわち大統領議院内閣制（大統領が首相を解任する権限を持つ；後述）を採用していた。そこで著者たちは、「権力のより明白な分立が採用されていたら、二つのアクターにとってパレスチナ人の意思の唯一の代表性を主張する治安勢力を創設することはずっと困難になっていたであろう。かわりに、二つの権力中枢の創出は二極化を制度化し、内戦への基盤をもたらしたのである」（Cavatorta and Elgie 2010, 36）と述べた。このように著者たちの議論では、執政制度がファタハとハマースの間の対立の激化、PAの不安定から分裂へ影響を及ぼしたことを論証している。紛争下で不安定であるパレスチナにおける政治過程にも実は半大統領制という制度が持つ一般的なメカニズムによって説明できる部分もあるということを描いたという点で、この研究は新しく、高く評価できるものであろう。

しかし、重要な課題も残されている。著者たちは、「そのような不安定を招きうる制度は、なぜ、誰によって導入されたのか」という点に

着目していない。さらに、そこから派生する問いは、導入された制度は、当初の意図どおりに機能したのだろうか、それとも意図せざる結果を招いたのだろうか、もしそうであるならばその要因は何だったのか、というものである。

## 制度はなぜ作られたのか——制度設計の限界

この課題に取り組むにあたり本稿が着目するのは、政治学における新制度論<sup>1</sup>の方法をめぐる議論の中で提示されている「制度設計の限界」という視点（ピアソン 2010）である。

ピアソン（2010, 135-73）は、合理的選択制度論は、「個人や集団としてのアクターによる政治制度の選択に着目し、アクターが特定の制度設計から得られると期待できる利得に言及して説明をつくりあげる」、すなわち「アクター中心機能主義」を一般的に用いていると指摘する。そして同アプローチに基づく「合理的制度設計論のもっとも簡潔なかたちは、目的意識をもち、効率の良さを重視するアクターが先を見通した意図的な選択によって制度を選択するという議論である」とし、（ピアソン 2010, 142-43）こうしたアプローチは以下のような限界を持つと提示する（ピアソン 2010, 142-60）。①制度は多様な効果をもつ。②制度設計者は効率の良さを考えて行動しないかもしれない。③制度設計者の時間的射程は短いかもしれない。④制度は予期しない効果を発揮するかもしれない。⑤制度の継続性と環境の変化。⑥アクターの断絶性という問題。

パレスチナの事例を考える上で、こうした制度設計の限界という視点は有用な示唆を与えてくれる。ピアソンが批判の目を向けているアクター中心機能主義の観点からは、PAの半大統領制の存在は制度設計者の意図に適うものと捉えることになる。すなわち、2006年1月以降のPAの不安定を助長したといいうる半大統領制が存在するのは、（後に見るように）PAの体制内反対派がPA大統領の権限をバランスさせる上で首相職の存在が役に立つから、という解釈になろう。しかし実際には、制度は彼ら設計者の意図通りに大統領の権限をバランスさせたわけではなく、また、制度が継続する間に変化した政治社会的状況から大統領と首相の職を担うアクターは同一の党から反対する2つの党へと変わっており、

<sup>1</sup> 政治学における新制度論（new institutionalism）は、以前の2つの研究アプローチ、すなわち①1950年代から70年代に台頭した行動論／行動主義（behaviorism）および②（旧）制度論に対抗するアプローチとして80年代以降台頭し、今日の政治学研究の主流ともいえるアプローチである。特に以前の制度研究が行っていた静的な憲法研究ではなく、制度とアクターの相互作用に着目した動的な制度研究を目指している。主要な課題は、制度の帰結や制度の形成への説明にあり、合理的選択制度論、歴史的制度論、社会学的制度論などの潮流が存在する。

大統領と首相の対立の影響が両部門の間にとどまらなかった。そのため、制度の帰結に着目して2006年1月以降の展開を分析する（e.g. Cavatorta and Elgie 2010）のにとどまらず、以上の制度設計の限界を認識し、時間的射程を広げて制度の起源と制度の帰結の両方を動的に捉えることこそが、2006年1月以降の過程を説明する上で肝要であろう。

### 1.3. 本稿の方法論

第1に、本稿はパレスチナ政治を比較政治学的に、特に執政制度に着目して分析する。パレスチナの事例については、半大統領制という執政制度の一般的議論の中で論じることができるのかという懸念も考えられる。確かにPAは国家ではなく、国家樹立に向かうものと断定できるものでさえなく、また確立した民主主義が続いてきたとも言えない。それでもなお、PAは少なくともヨルダン川西岸地区の一部とガザ地区を実効支配する政府であること、そして、半大統領制の議論は確立した民主主義諸国のみならず新たに民主主義が導入されつつある多くの国々を対象として理論を発展させてきたことに鑑みれば、半大統領制の一般的議論の中でパレスチナの事例を論じることには一定の妥当性があるといえよう。また、PAの基本法（al-Qānūn al-Asāsī）は、暫定的な憲法として扱うことができる。

第2に、その際、先行研究とは異なり、制度が形成された時の過程、意図に目を配り、制度設計の限界に着目して説明に生かす。特に、PAが結成されて以降に出現した対立軸と、制度を変えようと試みた勢力の動向に着目する。これを分析することにより、2006年以降のPAの危機が、制度によって助長されたならば、それは制度が形成された時の意図と異なるとどのような帰結を招いたのかを論じることが可能となる。

第3に、本稿は政治文書、新聞等の一次資料の解析に依拠して以上の作業を行う。第3節以降の事実関係に関する記述は、特別に記載しない限りハヤート紙（al-Hayā）に依拠する。公式文書等の全文についてはアイヤーム紙（al-Ayyām）を用いる。

以下では、第2節において半大統領制とその下位類型のメカニズムを概観し、そこで生じうる課題について論じる。第3節では、PAにおける執政制度の形成過程を追跡し、どのような意図で制度が導入されたのか、そしてそれがファタハ政権下でどのように機能したのかについて分析する。その上で、第4節で2006年1月から2007年6月までの時期を事例とし、対立が激化する過程において執政制度が果たした役割について明らかにする。

なお、本稿はPAの分裂を説明する上で米国を中心とする国際社会とイスラエルの介入という国際的要因が重要ではないと主張するものではなく、そうした要因の基本的な重要性を認めた上で、これまで十分に議論されず、かつ謎を残している制度的要因に着目するものである。

## 2. 半大統領制と政治的安定——二つの下位類型

### 2.1. 半大統領制とその下位類型——首相大統領制と大統領議院内閣制

比較政治学における近年の執政制度研究は、1980年代以降の新制度論の台頭の中で発展してきた。そして比較執政制度研究が最も関心を寄せてきたのは、ある特定の制度が政治的安定にいかなる影響を及ぼすかという問題であった。

大統領制と議院内閣制が執政制度における「純粋な」類型、理念型であるならば、半大統領制（Semi-Presidentialism）は多様に存在するハイブリッドの中でも特に顕著な類型として提示されてきた<sup>2</sup>。よく知られているように、半大統領制は大統領制と議院内閣制の中間的性格を持つのではなく、独自のメカニズムを持つと考えられる。半大統領制という概念の起源は、フランス第五共和政の性質と政治的パフォーマンスを説明しようとしたモーリス・デュベルジェの研究（Duverger 1980）にさかのぼる。定義をめぐる論争は今日も続いているが、それでもなお、彼による最初で影響力のある定義は、修正を試みられながら一般的な定義として理解されてきた。そのため、シュガート（Shugart 2006）は、*The Oxford Handbook of Political Institutions*（Rhodes et al. 2006）において、デュベルジェの定義に修正を加えて、半大統領制は以下の3つの特徴によって定義されうるとした（Shugart 2006, 349）。

- (1) 人民に選出された大統領
- (2) その大統領は無視できない憲法上の権限を有する
- (3) 議会多数派の信任に依存する首相と内閣もまた存在する

この定義はよく引用されているものであると共に、半大統領制に対する一般的な理解に近いと考えられるため、本稿は半大統領制を以上の

<sup>2</sup> 半大統領制を含む比較執政制度論の研究史については、以下などを参照（Elgie 1999; 2007; 2011; Shugart 2006; 建林・曾我・待鳥 2008; 粕谷 2010）。

定義に従って理解する。他方、デュベルジェ以来の研究者が認識してきたように、半大統領制は事例によって極めて多様である。そのため、この類型が分析上の有効性を持っているかが論争の的となってきた。

そこで、半大統領制の下位類型を設定しようとしたのがシュガートとカレイの執政制度研究 (Shugart and Carey 1992) である。同研究は、大統領を持つ政治体制における大統領と議会の関係を体系的に論じようと試みたものである。その中で彼らは、デュベルジェの認識に疑問を呈し、首相大統領制 (Premier-Presidentialism) と大統領議院内閣制 (President-Parliamentarism) という新たな概念を提示した<sup>3</sup>。のちにシュガート (Shugart 2005) は、これら2つの体制類型を、半大統領制の最も顕著な2つの下位類型として扱っている。

シュガートとカレイによれば、首相大統領制とは、デュベルジェの半大統領制の定義を援用して以下のように定義される。首相大統領制のもとでは (Shugart and Carey 1992, 23)、

- (1) 大統領は人民の投票によって選出される
- (2) 大統領は無視できない権力 (considerable powers) を持つ
- (3) 議会の信任に依存する首相と内閣もまた存在し、それらは執政府の役割を果たす

その上で、大統領と議会の両方が内閣の構成への権限を有している「大統領議院内閣制」を定義している (Shugart and Carey 1992, 24)。

- (1) 大統領の人民による選出
- (2) 大統領は内閣の閣僚を任命し、解任する。
- (3) 内閣の閣僚は議会の信任に依存する。
- (4) 大統領は議会を解散するか、あるいは立法を行う権限、あるいはその両方の権限を持つ

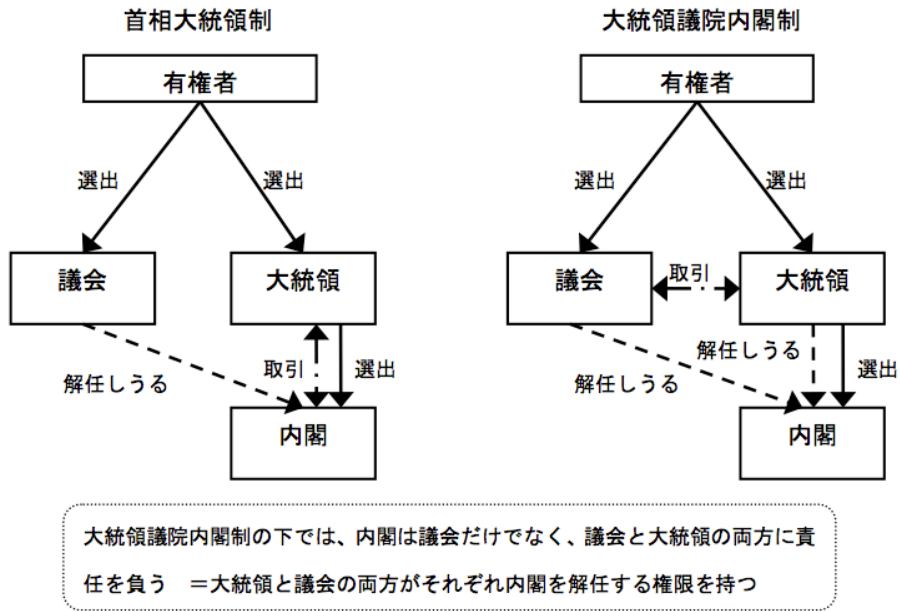
以上の首相大統領制と大統領議院内閣制との違いは以下の図1のように示すことができる。シュガート (Shugart 2005) は、次項で論じるよ

<sup>3</sup> この下位類型には批判も存在する。そこでは、この分類は公式の制度によって分けるものだが、憲法上の権限があっても実際にはほとんど行使しない (行使することが考えられない) 事例もあるといった問題が挙げられている (e.g. Sartori 1994; Siaroff 2003)。



うに、こうした二つの下位類型が政治的振る舞いに与える影響を分析している<sup>4</sup>。

図1 半大統領制の下位類型：Shugart（2005, 332）をもとに筆者作成



## 2.2. 政治的安定との関係

半大統領制は今日多くの諸国で採用されているものの、その中で政治的安定が脅かされている事例があり、同制度は様々な形で批判されてきた<sup>5</sup>。

<sup>4</sup> Elgie (2011, 29) は、首相大統領制の事例としてアルジェリア、アルメニア (2006-)、ブルガリア、ブルキナファソ (1970-1974)、カメルーン、カーボベルデ、チャド、コンゴ共和国、クロアチア (2001-)、コンゴ民主共和国、エジプト、フィンランド、フランス、ハイチ、アイルランド、ケニア、リトアニア、マケドニア、マダガスカル (1992-1995)、マリ、モーリタニア (1991-2005)、モルドヴァ、モンゴル、モンテネグロ、ニジェール、ポーランド、ポルトガル (1983-)、ルーマニア、サントメ・プリンシペ (2003-)、セネガル (1991-2000)、セルビア、スロヴァキア、スロヴェニア、東ティモール、トーゴ、トルコ、ウクライナ (2007-) を挙げている。また、大統領議院内閣制の例としてアンゴラ、アルメニア (1995-2005)、オーストリア、アゼルバイジャン、ベラルーシ、ブルキナファソ (1978-1983, 1991-)、ブルンジ、中央アフリカ、コモロ、クロアチア (1991-2000)、キューバ、ガボン、グルジア、ワイマール・ドイツ、ギネアビサウ、アイスランド、カザフスタン、キルギスタン、マダガスカル (1996-2009)、モーリタニア (2006-8, 2009-)、モザンビーク、ナミビア、ペルー、ポルトガル (1976-1982)、ロシア、ルワンダ、サントメ・プリンシペ (1990-2002)、セネガル (1970-83, 2001-)、南ベトナム、スリランカ、台湾、タンザニア、チュニジア、トルコ、ウクライナ (1996-2006)、イエメンを挙げている。

半大統領制およびその下位類型の下では、政治的安定をめぐる問題が生じうるのだろうか。

半大統領制一般において生じうる第1の問題は、執政府内に二つの競合するアクターが存在するという、「二重執政府 (dual executive)」の問題である。半大統領制の賛成論と反対論を初めて包括的に論じたホアン・リンスは、半大統領制の下では、最も望ましい政治状況——大統領、首相、閣僚の全てを同一の政党が占め、その党が議会で多数派を形成しているという状況——の期間においてさえ、「不安定と非効率」が存在する」と論じる (Linz 1994, 55)。というのも彼は、大統領が首相の政策と異なる政策を展開すること、閣僚が望ましいと思われる扱いを首相から受け取らなかった時に大統領に訴えることの両方を危惧したからである。この不可避の結果とは、「大統領と首相の間の闘争によって、意思決定を遅らせ、矛盾した政策に導きうる多くの政治工作と策略」であるという (Linz 1994, 55)。さらにリンスは、二重執政府の状況において、軍部に対する政治権力のいかなる明確な境界線も存在しないことを危惧した (Linz 1994, 57)。そこで二重執政府は「多くの民主制にとって中心的課題の一つ——すなわち、民主的に選出された権威と、望ましくは市民の優位に軍部を従属させること——に関する憲法上の曖昧さの余地を残している」という (Linz 1994, 11)。ここにおいて、二重執政府という半大統領制一般にいえる性質は、意思決定を遅らせるという民主主義の質の問題であるだけでなく、民主制の存続それ自体の問題でもあるといえる。

半大統領制一般に言える第2の問題は、「二重正当性 (dual legitimacy)」の問題である。半大統領制における大統領と議会は、大統領制におけるのと同様に、共に国民からの投票によって選出され、双方が正当性を主張できる。しかし、そこでの対立の仕方は大統領制の下での対立とは異なる<sup>6</sup>。半大統領制の下では、議会の信任を必要とする首相と内閣が、大統領と共に執政権力を分担掌握しているために、大統領は議会多数派（自らとは異なる政党／政治党派）の議員を首相に選出せざるをえない。それゆえ半大統領制において、この二重正当性の問題は「コハビタシオン (cohabitation)」と呼ばれる形態をとり、これは大統領と首相が敵対する党から来ており、大統領の政党が内閣において代表さ

<sup>5</sup> Elgie (2011)、Elgie ed. (1999)、Elgie and Moestrup eds. (2007)、Linz and Stepan (1996)、Shugart (2005)、Shugart and Carey (1992)などを参照。

<sup>6</sup> 大統領制においては、行政府としての大統領と立法府としての議会は相互に独立しており、その選出のされ方ないし起源 (origin) と生存 (survival) は分離されている。そこで議会多数派と大統領の政治党派が異なる時に生じる状況は、「分割政府 (divided government)」と呼ばれるものであり、決められた任期の間、両者の対峙 (ないし行き詰まり) が続くことになる。

れていないという状況を指す。半大統領制下では、首相と内閣は議会に責任を負うことから、もし議会多数派が大統領に反対しているなら、議会多数派は同様に大統領に反対している首相と内閣を承認しうる。こうしたコハビタシオンの状況において生じうる大統領と首相の間の厳しい対立はしばしば指摘されてきたが (e.g. Pierce 1991)、上述のシュガートとカレイによる研究はこの問題に関する議論を新たに民主主義を導入する諸国まで広げ、「コハビタシオンの危機 (perils of cohabitation)」に警鐘を鳴らした (Shugart and Carey 1992, 56)。彼らによれば、大統領ないし議会の支持を有する内閣が「他方によってなされる執政権力の主張を認め損なう時、コハビタシオンは体制の危機を生みだしうる」(Shugart and Carey 1992, 57)。リンスとステパン (Linz and Stepan 1996) も同様の点を指摘している。彼らは、「もし半大統領制の片方の構成要素〔大統領か内閣〕あるいはもう片方の構成要素の支持者が、民主的に正当化された支配構造の一つの部門 (branch) が消失するか閉鎖された方が国がよくなると感じたら、その民主制は危険にさらされており、正当性の完全な喪失を被ることになる。というのも、どちらかを疑問視している人々は、彼らが好んでいる側が優勢でない限り、その政治システムを望ましくない者と考える傾向があるからである」と論じる (Linz and Stepan 1996, 286-87)。つまり、確立した民主制が長期間継続してきたわけではない事例においては、政策をめぐる紛争が政治過程それ自体の正当性そのものをめぐる紛争を生みかねないというわけである。具体的には、大統領が議会多数派の支持を受けず、議会が大統領を支持しない場合、大統領は自らの国民からの委任が軽視されていると感じうる。同様に、もし大統領が議会と協力するのを拒否する、あるいは、大統領令などを使って議회를迂回しようとするなら、議会はその委任が掘り崩されていると感じるかもしれない。確立した民主制では、結果的に生じる行き詰まりは、年間の予算といった基本的な立法の成立が不可能になるといったことにつながりうる。他方、脆弱な民主制では、大統領令によって法の支配が崩壊したり、行き詰まりを打開するために軍が介入するといった事態につながりうる。このように、半大統領制一般は、新たに民主制となった国々でよく採用されてきた一方で、そうした諸国においては特に深刻な問題を生じさせうると考えられる。

次に、下位類型としての大統領議院内閣制に特有の問題とは、「二重責任 (dual responsibility)」の問題である。シュガートとカレイによれば、「選挙民が二つのエージェントを有する時、相対的な権力が憲法の中で明白に述べられていることが決定的に重要」であり (Shugart and Carey 1992, 273)、内閣が議会と大統領に二重に責任を負う大統領議院内閣制は、首相大統領制に比べても、特に制度的混乱と曖昧さを生みやすいという。というのも、内閣に対する制度的に定義された権威がどこにもないからである。エルジー (Elgie 2011, 30-41) は、以下のように首相

大統領制と大統領議院内閣制のメカニズムを提示し、それぞれの下では異なるインセンティブが働くと論じる。首相大統領制の下では、大統領は一度結成された内閣を罷免する権限を持たないため、議会と協働することによってのみ内閣に対する自らの影響力を最大化することができる。そのため、大統領は議会にいくらかの権限を譲渡しなければならず、その見返りとして政治過程への自らの影響力を行使するという戦略をとる。しかし、大統領議院内閣制においては、大統領と議会の双方が内閣を一方的に解任する権限を有するために、双方は自らの影響力を最大化する最良の道は、相手側に敵対して動くことだと見積りうる。そこでは、大統領が議会選挙の開催を呼びかけるだけではなく、首相および閣僚を解任したり、少なくとも解任するといつて脅迫するということがしばしば起こる。その上、こうした政治的不安定を打開する手段として、軍部による介入も起こりうる。そこで、上述のコハビタシオンの問題が助長される可能性があるのである。ただし、いずれの選択肢を取るにしても、内閣の解任がもたらす政治的不安定に対する責任が自らにつきつけられない状況を見極めた上で、大統領と議会は決定を下すことになる。

### 3. パレスチナ自治政府の執政制度の形成

#### 3.1. 基本法の成立と大統領制の形成

94年にPAが結成される前の93年には基本法、すなわちパレスチナの暫定的な憲法の作成に向けた議論が始まり、97年2月10日にPLCが基本法草案を決議した。しかし、96年の第1回PA大統領選挙で選出されたアラファートは、基本法によって彼の裁量が縮小することを恐れ、第2次インテリファード中の2002年まで基本法を承認しなかった。PAの大統領制は、こうした基本法に基づく体制ができる前に生じた問題を引き継いでいる (e.g. Abu-Amr 1997; Amundsen and Ezbidid 2004; Ghanem 2001; Halevi 1998)。主要な問題として以下のものが挙げられる。第1に、大統領令や大統領による法案拒否が繰り返されたため、大統領は議会に対して極めて優位な地位を維持していた。第2に、PLOとPAの両組織が重複していることで、西岸・ガザのパレスチナ人からの委任とPAの説明責任があいまいにされた。PLO議長でありPA大統領であるアラファートに権力が集中し、パレスチナ内外で批判を呼ぶようになったのである。

第2次インテリファード勃発までにPA支配下で生じた政治社会変動として、第1にイスラエルとの和平合意を行った在外PLO指導部が帰還し、PAの立法、行政機関の中心となり、PAの権威主義的支配を確立したことがある。和平反対派に対してファタハの組織に優先的な資源配分を行う一方、ファタハの中で第1次インテリファードの際に台頭した若手活

動家をも意図的に周辺化したことで (Amundsen and Ezbidid 2004, 151-54; Robinson 1997, 179)、ファタハが内部分裂の傾向を見せるようになった。第2に、PAのパフォーマンスが人々の期待を裏切る中、ハマース系の社会組織の活動が次第に重要性を増していったことである。(Roy 2011, 161-89)。

こうした変動の最中、2000年9月に第2次インティファダが勃発した。ハマースの対イスラエル「殉教作戦」は広範な人々の支持を獲得し、他の党派にとっても「闘争のモデル」(Gunning 2008: 50) となった。PAの体制側は激化する闘争を統制することができないのみならず、インティファダに参加しなければ人々の支持を失うという恐れから蜂起に参加していった。それへの反応として、イスラエル軍は2002年2月に西岸地区に侵攻し、大統領府を攻撃するなどしてPAのインフラを破壊した。アラファートにとって、実質的に機能不全となったPAの改革は切迫した課題であった。そのため、2002年5月15日、イスラエルが大統領府の2ヶ月にわたる包囲から撤退すると、アラファートは即座にPA組織の改革を宣言した。それを受け、5月17日、PLCは改革の詳細なプログラムを可決し、6月9日にはアラファートが新内閣を結成した。こうした改革の一環として、5月29日、アラファート大統領が97年にPLCで可決された基本法を承認し、6月16日にはPAは改革のための100日計画を発表した。この時点で、PAは憲法に規定される大統領制となったのである<sup>7</sup>。

### 3.2. 修正基本法の成立と半大統領制の形成

PAにおける首相職の導入とそこから生じた半大統領制は、ジョージ・W・ブッシュ米政権が主導し、米、ロシア、EU、国連からなる和平仲介4者協議「カルテット」が発表したロードマップ和平案(後述)に従って行われたと捉えられる傾向がある。しかし、以下に見るように、実際にはロードマップ以前からファタハ内部で首相職導入に向けた議論が進んでいたものであり、それはPA結成後に進んだファタハ内部の対立を反映したものであった。

PA結成後、PA体制内部からPA在職者に対する挑戦者として立ち現れた潮流は、大きく3つに分けられる (Klein 2003, 199)。第1に、PA内閣

<sup>7</sup> 大統領は直接選挙され (51条)、大統領が議長を務める閣僚委員会がある (62条)。閣僚は大統領に責任を負い (68条)、大統領は閣僚を解任する権限を持つ (62条)。閣僚協議は親任投票を必要とし (64条)、大統領は、PLCによる閣僚協議の信任投票を要請する権利を持つ (71条)。加えて、PLCの88名のメンバーのうち少なくとも10人の要求によってPLCは閣僚協議の不信任投票を提案できる。この提案は、可決するにはPLCメンバーの全人数の過半数を必要とした (44条)。

の外に居続けていたが、ファタハの中央委員会からは排除されていなかった者。第2に、PAとファタハの両方の意思決定機関のトップから排除されていた者。第3に、PLCの議員。こうした、主にファタハから構成される体制内反対派は草の根で支持を拡大し、組織を発展させてきた。98年には、ファタハのメンバーとファタハの地元委員会の長らによって形成される組織タンジーム (Tanzīm) が結成された。PA在職者側は、タンジームの兵士をPA治安部隊に取り込むか、武器を押収する等の強硬手段に出るなどして、こうした動きを抑え込もうと躍起になったが、厳しい反発に直面した。さらに、イスラエルに投獄されている囚人の解放問題をめぐって、タンジームはハマース、パレスチナ・イスラーム・ジハード (Ḥaraka al-Jihād al-Islāmī fi Filastīn; Palestinian Islamic Jihad; PIJ) 等の反体制派と足並みを揃え、イスラエル政府に強く出ないPA在職者を圧迫するようになった。さらに、2000年9月から第2次インテッファダが始まると、ファタハのメンバーから新たに組織されたアクサー殉教旅団 (Katā'ib Shuhadā' al-Aqṣā) は、ハマースと連携して対イスラエル攻撃を展開した。

そうした中、2002年5月にアラファートが上述のPA改革に乗り出したことを契機として、PAの改革に向けた体制内反対派、および広くパレスチナ一般市民の間の議論が盛り上がりを見せることとなった。アラファート自らによる改革は、実際にはPA在職者の支配を強めるばかりであったにしても、それが改革論議のきっかけになったという点で重要であった。一般市民のレベルでも、PA改革への関心は高まっていき、多くが抜本的改革を求めていた。パレスチナ政策調査研究センターの2002年5月の世論調査において既に、西岸・ガザ住民の48%が執政権限が首相の手に与えられ、大統領の地位は儀式的になることを支持し、44%がこれに反対した (PCPSR 2002)。エルサレム・メディア・コミュニケーション・センターによる9月の世論調査では、回答者の42.5%が首相職導入の必要性を支持し、41.7%がこれに反対した (JMCC 2002)。ビルゼイト大学による11月の世論調査では57%が首相職の導入を支持した (Birzeit University Centre for Development Studies 2002)。

6月24日、ブッシュ米大統領は、中東和平演説を行い、和平交渉においてアラファートを排除する意思を表明した。それは、パレスチナ側の完全な停戦、PAの抜本的改革、PA指導部からのアラファート排除を条件にパレスチナ国家建設を支持するというものであった。

パレスチナでは、在職者の外だけでなく、内部でも首相職設置の要求が出ていた。在職者の古参ファタハ指導者の中から、アラファート大統領に対し、アッバースPLO執行委員会事務総長を首相に任命するよう圧力がかけられた。しかしこうした古参ファタハ指導者による試みは失敗した。その後、在職者のファタハ指導者とタンジームとの間の協議が

続けられ、改革の方向性について議論が進められた。5月以来、アラファートは自ら改革の必要性を主張していたが、9月になると、アラファートの改革不履行に批判的なPLCが、5月に発足したばかりの新内閣を解任させた。

10月には米国がロードマップの最初の草案を提出した。11月の第2草案では、内閣に暫定的地位を課して新たに導入されるとする首相の地位を弱める提案が盛り込まれた。

2003年2月14日、アラファートは首相を任命する意図を明らかにした。その後、首相の権限と、首相が所属する政治党派についての具体的な議論が始まった。権限をめぐる論争は、強力な首相を望む体制内反対派と、自らの権限を維持を望む在職者との間でなされた。

カルテットは、アラファートの宣言を受けて、行政、治安、財政、和平交渉といった分野における権限を、大統領から、首相に率いられた新たな制度への移行を呼びかける2つの草案を彼に提示した。カルテットの案では、米政権の言うように新たな役職の創設が一時的なものにとどまるものであることは明らかであったが、PLCは一時的な職を支持していたのではないため、米政権が求める以上のものを要求していたと言える。

新首相の所属をめぐる論争は、アラファートが3月7日にファタハのアッバースを任命したことで幕を閉じた。3月17日、アラファートとその他の閣僚が、PLCにおける3回目の読会と法案の承認の前夜になって基本法へのいくつかの追加的修正をPLCに提案した。彼らは首相の権限を制限し、日々の運営の権限をアラファートの手中に維持し、首相を大統領の指揮下に維持することを提案した。アラファートは、その承認を獲得するため84人のPLCメンバーの3分の2の多数派を必要としたが、PLCはそれを拒否した。

PLCにおける論争に加えて、アラファートは、アッバースの権限をめぐって彼との対話を行った (Klein 2003, 211)。アラファートは、治安部隊をめぐる責任を持つ次期内務大臣が誰になるかについて最終決定権を維持しようとしていた。アラファートはまた、総諜報部や国家治安部隊のようないくらかの既存の治安部隊が他の改革の後も大統領に従属し続けるということを要求した。

2003年3月18日、法案を骨抜きにしようとするアラファートの圧力に屈せず、PLCは法案に最終的な承認を与え、88名の議会で69名の賛成と1名の棄権をもって法案を支持した。ここで、米国の意図とも、アラファートの意図とも異なり、PLCは首相の権限を保護した。アッバースがPAの公職についておらず、96年のPLC選挙に出馬していなかったにも

かかわらず議会在これを支持したことから、議会在重きを置いたのは、首相職という制度を作り出すことだったといえる。対照的に、アラファートにとっては誰が役職につくかが問題であり、米国政府は、和平推進の道具としての一時的な役職を求めていたといえる。

こうして2003年3月18日、基本法は修正された。首相の役職が作られ、首相と閣議が明白な権力を付与された（68条・69条）。大統領は引き続き直接選挙される（34条）。大統領は首相を任命し、解任する権力を持つ（45条）。首相は大統領とPLCに説明責任を負う（74条）。首相は閣僚協議の議長を務める（68条）。以前のように、政府は親任投票を通過させる必要があり（66条）、立法評議会は政府への不信任決議を通過させることができる（57条・78条）。

### 3.3. 半大統領制下のファタハ政権とハマース

2003年3月から約3年間、半大統領制の下でのファタハ政権が続いたが、それは上述の首相職導入への意図を必ずしも反映した結果を生み出さなかった。また、この時期のファタハ政権は、ハマースを中心とするパレスチナ諸派に対してイスラエルへの攻撃を停止させ、政治参加させるという課題に直面していた。

2003年4月29日、PLCはアッバース内閣を承認した。これを受け、カルテットは4月30日にロードマップ和平案<sup>8</sup>を公表した。この後、和平案に協力するとしたエジプト政府は、パレスチナ諸派間の仲介努力を行い、6月30日から3ヶ月にわたる停戦合意が成立した。

こうしたエジプト政府による仲介努力は2002年11月にさかのぼる。2002年11月9日から13日に、第1回カイロ対話がエジプトの仲介、サウディアラビアの同席のもと開催され、ハマースとファタハ双方が高レベルの指導者に率いられて参加した<sup>9</sup>。カイロ対話でのPA在職者の意図は、

<sup>8</sup> 第1段階の「テロと暴力の終結、パレスチナ人の生活の正常化、パレスチナの制度構築」段階（発表当初～2003年5月）では、暴力の即時停止、PA治安部隊の再構築を通じたイスラエルとPAの治安協力の再開、国家建設のため憲法の起草・自由で公正な選挙の実施を含むPA政治改革、2000年9月以降に占領した地域からのイスラエルの撤退を主な手続きとした。第2の「移行」段階（2003年6月～2003年12月）では、引き続き治安・政治改革を遂行するPA指導部の下でのパレスチナの自由な選挙から出発し、2003年末時点で可能な形で暫定的国境を有するパレスチナ国家を樹立することとした。第3の「最終的地位合意とイスラエル・パレスチナ紛争の終結」段階（2004年～2005年）では、引き続きパレスチナの政治制度・治安改革と定着を基礎として、2005年内に国際会議を経て国境、エルサレム、難民、入植地を含む最終的地位合意に至ることとした。

<sup>9</sup> ファタハ代表団はザカリヤー・アガー（Zakāriyā al-Aghā）PLO執行委員会占領地メンバーが、ハマース代表団はムーサー・アブーマルズーク（Mūsā Abū Marzūq）政治局副局長が率いた。



諸派に対しイスラエル停戦に同意させること、諸派にPLOのパレスチナ人の唯一代表性を承認させハマースらを参加させること、およびハマースらをPAに取り込み、イスラエルとの交渉路線について合意を取り付けることにあった。ハマースとしては、停戦を望むPA在職者から、PLO、PAへの参加の有利な条件を引き出すことを目指した。その後、2003年1月24日から27日の第2回カイロ対話以降は、ウマル・スライマーン（‘Umar Sulaymān）エジプト情報局長官の仲介で、ハマース、ファタハ、PIJを含むパレスチナ諸派が参加する対話の枠組みとなった。そこにおいて、ファタハとハマースのトップレベルの指導者といえるアッバース PLO（当時）事務局長と、ハーリド・ミシュアル（Khālid Mish‘al）ハマース政治局長が初めて面会することとなった。

さて、2003年6月の停戦合意に話を戻すと、この後、イスラエルに投獄されたパレスチナ囚人の解放についてイスラエル政府から譲歩を引き出せないアッバース首相へのファタハ内部の圧力が強まった。そして、かねてからの課題であった治安問題をめぐって、大統領と首相の対立が先鋭化していった。アッバース内閣の内務大臣には、ムハンマド・ダハラン（Muḥammad Dahlān）が就任していた。同内相がいるにも関わらず、アラファート大統領は新たに側近のジブリール・ラジューブ（Jibrīl al-Rajūb）を西岸とガザにおける地方行政担当官に指名した。ここで、治安問題への内相の権限が掘り崩されることになった。このため、アッバース首相はイスラエルのアリエル・シャロン首相との会談を中止するなどして、アラファート大統領に抵抗を見せるようになった。6月には既に「治安問題で権限を握れないならば首相を辞任する」として、アッバース首相はアラファート大統領を脅迫するようになった。PLO内部では、国際社会に支持されたアッバース首相を簡単には辞めさせられないと考えられていた。

8月20日にはハマースとPIJがエルサレムにおいて「殉教作戦」を執行し、21日イスラエル軍は報復としてハマース創設時の指導者の1人イスマール・アブーシャナブ（Ismā‘īl Abū Shanab）を殺害し、約2ヶ月間続いた停戦は事実上終了した。この事態に、はじめアッバース首相はイスラエルの攻撃よりもハマースを非難したために、世論ではアッバース首相の辞任を要求する声が高まった。また、イスラエル政府との交渉をめぐってファタハ内でアッバースに対する不満が強まったことを受け、アッバースは7月8日にファタハ中央委員会へ自らの辞任を申し出たが、同委員会はその受理しなかった。

そして、同じ頃、アラファート大統領は国家治安委員会の創設を企図しており、これをめぐってアッバース首相と対立した。アラファートによるこの委員会の構想とは、大統領自らが委員長となり、PAの全ての治安部隊の長官から構成するものであり、PAの治安政策の設定に責任を

持つというものであった。これは当然、治安問題の権限を首相に移すことを意図してきた米国政府とカルテットの示すロードマップとも矛盾するものだが、何よりアッバース内閣が持つことを期待された治安権限を骨抜きにする試みだったといえる。こうした中、ファタハは大統領と首相の仲介努力として妥協案を提示したが、それは実質的に治安権限に関して大統領を優位にとどめる内容であった。また、アッバース内閣の政治運営について議論するセッションが9月4日に行われる運びとなる中、PLC議員からは、PA内部の対立を印象付ける内閣不信任決議はイスラエルに資するだけであるとして、同決議を行わないか、あるいは信任決議を行うべきとの意見も出された。加えて、議会のファタハ会派は、基本法に則って大統領と首相の関係を明確に決定する必要性を呼びかける統一的な立場をとった。

こうした努力は功を奏さず、9月6日にアッバース首相はついに辞表を提出した。9月10日にアラファートはアフマド・クライウ (Ahmad Quray<sup>4</sup>) PLC議長を次期首相に指名し、クライウはそれを受け入れた。そうした中、アラファート大統領は、前述のようにアッバース首相の時にも問題になった国家治安委員会を最終的に結成し、今後結成されるクライウ内閣に治安権限がわたらないよう準備を進めた。10月4日にはハイファーでPIJが「殉教作戦」を行ったことを受け、アラファート大統領は翌日、非常事態宣言を行い、クライウ緊急内閣を結成した。しかし、内務大臣の役職をめぐる、アラファート大統領とクライウ首相が対立した。1ヶ月後には、アラファート大統領に近いナーセル・ユースフ (Nāṣir Yūsuf) が緊急内閣内相に就任し、アラファートの意図が反映された形となった。11月12日、PLCがクライウ内閣を承認し、内閣が正式に発足したものの、大統領が創設した国家治安委員会の存在が影を落としていた。

このように、半大統領制下のファタハ政権は、大統領と首相と議会多数派を全て同一の党が構成するという好条件にあったにもかかわらず、内閣から権限を奪おうとする大統領との厳しい対立にさらされた。これは、好条件であっても半大統領制の下で常に生じうる二重執政府の問題、その中でも治安権限に関する明快な境界線の欠如という問題から理解しうる。ただ、大統領への権限の集中を首相職の設置によってバランスさせようというPA体制内反対派の意図が完全に失敗したようにも見える一方で、その制度の導入が大統領に影響を及ぼしたことも明らかである。すなわち、首相職が導入されたからこそ、アラファートは新たな異なる機関を作り出して権限を奪還しようとしたからである。

また、ファタハ政権期には、大統領が首相を解任すると脅迫したのではなく、首相の側が自らの辞職の脅迫を繰り返すという戦略をとった。アッバース首相に対する国際的な支持も存在したが、制度的観点からは

この背景を2つの点から説明しうる。第1に、大統領と内閣と議会すべてが同一の党から出ている状況で、首相を一方向的に解任することを正当化できる要素もないままに解任すれば、大統領は内閣の崩壊によって生じうる政治的不安定の責任を追及されるコストを払うことになるという点である。そのため、大統領にとって首相の解任という選択肢は取りにくいものであったといえよう。第2に、アッバースはPLOの幹部であったが、96年のPLC選挙に出馬しておらず、国民の委任による正当性を主張できない立場にあったという点である。そこで大統領を圧迫する手段は、正当性を主張しあう形での政治闘争ではなく、首相の側が自らの辞職を打ち出すことだったのである。

## 4. ハマース政権樹立から自治政府の分裂に至る政治過程

### 4.1. ハマースの選挙参加決定と基本法修正

大統領と内閣の権限をめぐることは、ハマースの選挙参加決定を契機として再び論争が巻き起こった。ハマースがPLC選挙に勝った場合を恐れて、大統領は自らの権限を強めようと動いたのである。

12月4日から7日には第3回カイロ対話が開催されたが、合意には至らなかった。その後、翌年の2004年3月、4月にイスラエル国防軍がハマースの指導者、アフマド・ヤースィーン (Aḥmad Yāsīn) とアブドゥル・アズィーズ・ランティースィー (‘Abd al-‘Azīz al-Rantīsī) を相次いで暗殺し、さらに、米国の強まる圧力に直面したアラファート大統領はイスラーム慈善組織の資金を凍結する法令を発した。ここで、次の対話の可能性は極めて薄いものとなった。しかし、同年11月にアラファートが死去し、アッバースが2005年1月に選挙を経て大統領に就任したことが状況の打開につながった。3月15日から17日、第4回カイロ対話において、アッバース大統領がファタハ代表団を率い、ミシュアル政治局長がハマース代表団を率いて参加し、カイロ宣言が最終的に締結された。カイロ宣言には、1年の停戦の合意 (第2条)、PLC選挙および地方選挙への比例代表制導入を伴う選挙法改正とハマース・PIJの選挙参加の合意 (第4条) 等が盛り込まれた (*al-Ayyām* 18 March, 2005)。

合意に対する反応として、ファタハ内部では、比例代表制導入に至ったことについて「アッバース大統領はハマースに妥協し過ぎた」との非難が噴出した (International Crisis Group 2006, 4)。また、イスラエルと米国も内容に不満の意を表したが (Usher 2005)、ハマースは好意的に合意に言及した。実際に宣言はハマースを主流のアクターとして招き入れ、

かつ選挙に出る際に支えとなる条件を提供したのであり、同宣言はハマースにとって象徴的、実質的利益にかなうものであった。このように、カイロ宣言はハマースとPA在職者両者の妥協の産物ではあるが、実質的にハマースに有利な内容であったといえる（清水 2012）。

2004年12月から始まっていた地方選挙ではハマースが躍進しており、アッバース大統領はハマースがPLC選挙で勝利した場合を恐れ、手段を講じ始めた。首相であった時代には大統領の権限の強さに抵抗を続けたアッバースであるが、自らが大統領となった今、ハマースの脅威に対して大統領の権限拡大を目指したのである。カイロ宣言に基づく選挙法改正、それを盛り込むための基本法修正に向けたPLCの議論では、PLCの法委員会とアッバース大統領が基本法に広範な修正を提案した。提案された修正は、立法、治安、公共行政の分野における広範な権限を大統領に与えるものだった（Shikaki and Harb 2005）。しかし、こうした試みは失敗した。

2005年6月18日、PLCが新選挙法を議決し、議席数を88議席から132議席に増席し、全国1区の比例区と、全国17区の大選挙区にそれぞれ66議席を配分した（第3条）（CEC 2006）。7月27日には、基本法が修正されたが、修正は、上述のアッバース大統領の意図に反して、大統領の権限拡大は盛り込まれず、修正は大統領と立法評議会の両方が4年間の任期を務めるという点、大統領が2回の任期に限定される点に集約される。また、この修正基本法は大統領選挙と議会選挙を同時に開催するとは明記しなかった。

8月13日にカイロ宣言に基づいた新地方選挙法がPLCで可決されると、比例代表制の下、各党派はリストを形成して選挙に出馬することとなった。地方選挙は2004年12月から始まっていたが、第1回と第2回は、96年地方選挙法第5条に基づいて相対多数制で行われ、各候補者は無所属候補として選挙に挑んだ。それが、この新選挙法に基づき、第3回、第4回は比例制で開催されることとなったのである（CEC 2005）。これらの結果を通じて、ハマース（の選挙リストである「変革と改革」のリスト（Qā'ima “al-Taghyīr wa al-Iṣlāh”））が勢力を伸ばしていることが明らかとなった。

来るPLC選挙におけるハマースの躍進を恐れるアッバース大統領は、2005年9月25日、以前アラファートが作った国家治安委員会を再発足するという大統領令を発表した。この創設をめぐってアラファートと対立を深めたアッバース自らが、この組織を支持したのである。

最終的に、第2回PLC選挙は2006年1月25日に行われた。選挙結果は、132議席中、ハマースの「変革と改革」のリストが74議席、ファタハの

「ファタハ運動」のリストが45議席となり、過半数を獲得した「変革と改革」の圧勝であった（CEC 2006）。

## 4.2. ハマースの勝利と単独内閣結成

ハマースが参加する選挙の直前から、カルテットは①イスラエル承認、②暴力の放棄、③オスロ合意等の過去の合意の遵守を条件として、これを満たさないPAには支援しないとの意思を明らかにしていた。そして、ハマースが選挙で勝利した直後の2006年1月30日にも同じ意思を発表した。

選挙に勝利したハマースはファタハを中心とする諸派に連立協議を持ちかけた。ハマースは、それまでPAに公式に参加した経験を持たず、また国際支援なしにはPAの財政は立ち行かないとの認識からファタハを含む挙国一致政府の形を望んだのである。しかし、ファタハは連立政権入りを拒否した。ハマースが率いる内閣に対しては国際社会からの厳しい対応が予想され、そのような政府の責任を共に背負っていくことはファタハにとって不利益であった。そして、ハマース政権が国際社会からの「封鎖」によって統治を行えずに人々の支持を失うのを待っていることに、ファタハは利益を見出していた<sup>10</sup>。

そこで、アッバース大統領は2006年2月19日にハマースのイスマール・ハニーヤを首相に任命し、ハニーヤ首相は3月18日、アッバース大統領に24名からなる内閣を提出した。短い期間ではあっても、コハビタシオンの状況が生じたのである。ハニーヤ首相は所信表明演説においてなお、ファタハを含む諸派に対して政権入りを呼びかけた（Haniya 2006）。ハニーヤ政権の正式発足を受け、米国やEU諸国を中心とする国際社会はPAへの直接支援を停止し、イスラエルはPAの代わりに集めているパレスチナ人の関税と付加価値税の返還を凍結した。この中で、PAの財政の約3分の1が失われて公務員に給料を払えない状況となり、PAの行政は麻痺していく。

政権発足当初から、治安問題をめぐって大統領と内閣の軋轢が生じた。内閣は、治安問題は内相の管轄であると主張したが、大統領は治安問題全般は大統領の権限であると譲らなかつた。具体的には、大統領はPAの7つの治安部隊のうち、国家治安部隊（約8,500名）、大統領警護隊（約3,300名）、予防治安部隊（約3,000名）という3つの最も主要な組織を支配下に置き、それは内閣が治安権限を事実上行使できない状況を作りだしていた。

<sup>10</sup> また、カルテットの元国連代表によれば、ファタハのこの判断の背景には、カルテットの一角を占める米国政府からの働きかけがあったという（De Soto 2007）。

この問題は、内閣発足の翌月の4月にはすでに先鋭化していた。4月20日から21日にかけて、内閣は新たな治安組織の結成を発表した。ハマースの報道官ガズィー・ハムド (Ghāzī Ḥamd) は、「この決定は、安全と公的な法と秩序を維持するために方策を講じる権限を内務大臣に与えている基本法に沿って取られたものである」とした。また、内務大臣のサイード・スィヤーム (Sa'īd Ṣiyām) は、この新たな部隊の創設は、パレスチナではびこる犯罪への対処に役立つだろうとして、この決定を正当化した。他方、アッバース大統領は、この決定を「違法であり、基本法に違反している」と述べ、新部隊創設の決定を無効にする大統領令を公布した。ハニーヤ内閣はこれを受け入れず、新部隊が展開し、アッバース大統領支配下の治安部隊との衝突が散発的に発生するようになる。その中で、ハマースとファタハの活動家による衝突が起り、5月8日には10名の死者が出た。同月11日には、3,000名のハマース新治安部隊がガザに展開した。

大統領と内閣の間の緊張が高まる中、ハニーヤ首相は、首相を解任するというアッバース大統領からの度重なる脅迫に直面した。上述のような治安部隊間、そしてさらにはハマース・ファタハ間の衝突が散発する状態を打開しようと、6月27日、イスラエルに投獄されているパレスチナ各派の指導者らは「祖国和解文書 (Wathīqa al-Wifāq al-Waṭani)」に合意し、挙国一致政府を求めた<sup>11</sup>。これに対し、ハマースとファタハ双方がそれを重要と受け止め、同文書を扱うかをめぐり挙国一致に向けた対話を開始した。にもかかわらず、アッバース大統領のハニーヤ首相に対する脅迫は定期的に行われた。同時に、アッバース大統領は、ハニーヤ内閣が、同文書を元にした挙国一致政府の政治綱領に同意しなければ、西岸・ガザのパレスチナ人を対象に同文書への住民投票を実施すると迫った。その結果、ハマース内閣の閣僚は、自らの正当性を繰り返し主張しなければならない状況に追い込まれ、大統領と内閣の閣僚はそうした政治闘争に明け暮れることになった。そこで、ただでさえ複数の閣僚がイスラエルに投獄されたままのPAの統治は、ますます打撃を受けることとなったのである。ハマース内閣は、アッバース大統領が主張する住民投票の呼びかけをクーデターの試みであるとして非難した。

大統領が持つ首相の解任権限に不満を示しながらも、ハマース内閣はそれを制度上の規定として尊重していた。ハマース内閣の内相サイー

<sup>11</sup> これに先立つ6月25日には、ハマースの軍事部門イッズッディーン・カッサーム旅団が対イスラエル攻撃を行い、イスラエル兵士2名を殺害し、ギラード・シャリート伍長を誘拐した。これに対する報復として27日、イスラエル軍はガザに侵攻し、数ヶ月の間に多数のパレスチナ人の死者が出た。この作戦中の28日には、8名のハニーヤ内閣閣僚と20名のPLC議員を含む、ハマースの公職者64名が投獄された。

ド・スィヤームは、「アッバースは政府を解任する権利を持っているが、彼はいかなる新政府にも正当性を与える権利を持っていない」と述べた。

こうした2006年のPAの行き詰まりは、半大統領制、特に大統領議院内閣制の下で生じうる問題から一定程度理解することができる。アッバース大統領とハニーヤ内閣は、共に人民の委任に基づく正当性を有しており、憲法上の権限を分担掌握していた。アッバース大統領が所属するファタハと、ハニーヤ首相と閣僚が所属するハマースは、パレスチナ問題の解決とPAの統治に関して異なるプログラムを追求しており、互いの間の政治闘争において憲法上の権限と人民的正当性を利用することとなったのである。

### 4.3. 挙国一致政府の成立とその瓦解

挙国一致政府に向けた試みは、2006年秋から2007年初頭まで継続して行われ、2007年3月のメッカ合意において実現することとなった。2006年10月初めには、ハマースとファタハ間で衝突が起こり、8名の死者が出た。対立の激化を受けて、エジプト政府とカタール政府はパレスチナに外相を送り、両者の仲介を試みた。また、パレスチナ内部でも、PIJやパレスチナ解放人民戦線（al-Jabha al-Sha‘bīya li-Tahrīr al-Filasṭīn; Popular Front for the Liberation of Palestine; PFLP）が仲介努力に乗り出した。11月13日には、ハマースとファタハのどちらにも属さない技術官僚による政府を結成することで合意が成立した。しかし、翌日には、ハマースは、イスラエルを決して承認しないこと等を確認する発言を行い、合意が一度棚上げにされる。12月15日には、ハニーヤ首相に対する銃攻撃未遂について、ハマースはファタハの関与を疑って非難し、翌日にはアッバースが新たな選挙の実施によって状況を打開する提案を行うなど、再び双方の間の対立が深まっていった。

2007年1月には、もう一度仲介努力が活性化した。1月21日には、シリア政府の招待でアッバース大統領が首都ダマスカスに赴き、ハマースのミシュアル政治局長と会談した。同月30日には、エジプト政府の仲介により、ハマースとファタハが停戦合意を結び、同時に両者はメッカで会談するというサウディアラビア政府の招待を受諾した。2月8日には、メッカで挙国一致政府案に両者が合意し、カルテットは当初、この動きを積極的に評価した。3月15日には、メッカ合意が正式に調印され、17日に挙国一致内閣が発足した。鍵となる内相にはファタハにもハマースにも属さないハニー・カワースミー（Hanī’ al-Qawāsmī）が就任した。しかし、カルテットは同内閣が以前の3つの条件を受け入れるものでない限り、態度を変えることはできないとしたため、PAの財政危機が解決されることはなかった。

そうして始まった挙国一致政府は、大統領と内閣の間にあった問題を解決することはなく、3ヶ月後には崩壊してしまった。4月から再びガザにおいてハマース・ファタハ間の衝突が続いており、それへの対処に追われていた内相は、4月23日、ハニーヤ首相に辞表を提出した。彼は辞表を提出した理由として、ガザで続く衝突への対処をめぐる、内相である自らに何も権限が許されていないことに不満だったと述べている。この時点では、挙国一致内閣を維持したいハニーヤ首相は彼の辞表を受け取らず、内相にとどまることを説得した。しかし、治安権限をめぐるアッバース大統領との議論が一向に進行しなかった結果、内相は5月14日、もう一度辞表を提出し、ハニーヤ首相がこれを受け取った。そこでハニーヤ首相が内相を兼任するという形になり、このことはアッバース大統領を激怒させた。そうした動きを受けて、ガザでのハマース・ファタハ間の衝突は激化の一途をたどっていた。6月13日、ハマースはガザ北部を制圧し、閉鎖軍事区域を宣言する。そこに至り、翌日アッバース大統領はついにハマース内閣を解任し、大統領令による政治運営を宣言した。それを受け、ガザのハマース軍事部門はファタハをガザから駆逐した<sup>12</sup>。15日には、アッバース大統領がサラーム・ファイヤード (Salām Fayyād) を首相に任命した。ハマースのマフムード・ザッハール (Maḥmūd al-Zahhār) 外相は「我々こそがPAである。ハマースがガザとそして西岸を統治すべきである。起こったことは、選挙結果に対する本当のクーデターである」とコメントした。こうしてファタハがPAを運営する西岸と、ハマースがPAを運営するガザという、PAの分裂が起こったのである。国際社会は西岸のPAに対する支援を即座に決定し、他方、ガザはそれまで以上に封じ込められることになった。

このように、挙国一致内閣への度重なる努力は功を奏さなかった。挙国一致内閣の結成は、期待された国際社会の承認を得ることができなかつただけでなく、大統領と内閣の関係性そのものを変えるものではなかつたからである。内閣の側は、人民の委任にもかかわらず、実質的な権限を持てずにいる状態に不満を募らせていた。そして、治安部隊間の衝突や、ハマース・ファタハメンバー・支持者の小競り合いが深刻化していたにもかかわらず、大統領が重要な治安権限を譲ろうとしない状況は変わらなかつた。双方とも、パレスチナ人からの委任に基づく正当性を主張することのできる大統領と内閣という二つの部門が、それぞれの

<sup>12</sup> 国際社会がこの行為を「ハマースによるクーデター」と呼ぶ傾向もあったが、ハマースは、人民に選出された政府に対してファタハが企てようとしたクーデターに対する対応だと述べている。実際、ハマースとファタハの対立が激化する最中、米国によるファタハへの軍事支援が著しく増大したことはしばしば指摘されており (e.g. Longo and Lust 2011; Tuastad 2010; Turner 2006)、ハマースの側としてはそのようなファタハの「準備」に不信感を抱いても不思議ではないと考えられる。



下に異なる治安部隊を作り制度化したことは、それまでも問題となってきた警察・治安問題をより深刻化させたと考えられる。加えて、ガザでの戦闘はPAを直接分裂させるものではなかった。というのも、ハマースの軍事部門はガザの一部を制圧したに過ぎなかったからである。それを制度上PAの分裂に至らしめることを可能にしたのは、首相と閣僚を解任する大統領の憲法上の権限であった。

本節では、2006年1月から2007年6月を対象として、ハニーヤ内閣の結成から、挙国一致内閣の結成と瓦解までの政治過程を追跡した。そこからは、大統領と内閣は実際に制度に注意を払っており、制度上の権利を主張して政治闘争を展開したことが明らかとなった。そして、半大統領制という制度は、ファタハが議会と大統領の両方を支配した時代に、大統領への権力集中をバランスさせるために導入されたものであったが、ハマースが選挙に参加、勝利したことは、同制度の役割を変えたといえる。半大統領制は、この新たな状況において、軍事部門を持つ二つの政治党派が、制度に則りながら正当な権限を主張しあう舞台を用意し、大統領と内閣、ひいてはそれらが属する政治党派間の対立を助長したといえるのである。半大統領制の導入は、内閣に議会と大統領の双方に責任を負う大統領議院内閣制の形をとって相互の結び付きを強めたのであるが、さらに大統領と内閣が異なる党から出るという政治状況においては、同制度は大統領の権限を強めたと言えるだろう。

## 5. おわりに

本稿は、ハマースが議会選挙に勝利した後のパレスチナで、なぜPAの分裂に至るほどハマース・ファタハ間の対立が激化したのか、という問いについて、PAの執政制度に着目して一つの説明を提示することを目的とした。そして、この問いにアプローチする上で、半大統領制という不安定を招きうる制度は、なぜ、誰によって導入されたのか、さらに、導入された制度は、当初の意図どおりに機能したのだろうか、それとも意図せざる結果を招いたのだろうか、もしそうであるならばその要因は何だったのか、という問いを設定した。

以上の問いに対する本稿の結論は以下である。第1に、半大統領制という制度は、国際社会の介入だけでなく、大統領への権限の集中をバランスさせようというPAの体制内反対派の意図の中で導入された。第2に、半大統領制は、ファタハ政権の時期においても意図通りの帰結をもたらさず、さらにはハマース政権の時期に明らかになったように、PAの分裂を実質的に可能にした。第3に、意図通りの帰結をもたらさなかった要因は、ハマースの選挙参加と勝利という政治変動が半大統領制の機能の仕方を変えたこと、そしてこの新たな状況において半大統領制が、

大統領と内閣の双方が制度に則った形で自らの正当性を主張しあう政治闘争を繰り広げる基盤を用意し、それぞれが所属する政治党派間の対立の激化を助長したこと、そして実質的にこの制度が大統領の権限を強めたことにある。ハマースがガザの一部を制圧した時も、まだPAは分裂していなかったが、そのタイミングでPA大統領が首相を解任し、新首相を任命した時点でPAは分裂したといえる。そのため、首相の解任権限は、PAの分裂を実質的に可能にしたといえるだろう。そして、PA大統領から権力の多くを削ごうとした半大統領制の導入は、大統領と内閣を分立させるのではなく、内閣に議会と大統領の双方に責任を負う大統領議院内閣制の形をとって相互の結び付きを強めたのであり、さらに大統領と内閣を異なる党が占めるという政治状況においては、同制度は大統領の権限を強めたと言いうる。

最後に、パレスチナのように不安定で「制度はあって無いようなもの」と見られがちな事例においても、実際の政治過程を追跡すると、パレスチナの政治アクターは制度に注意を払っており、制度に則った政治闘争を繰り広げようとしていたという点を指摘できる。言い換えれば、制度は彼らの振る舞いのある程度まで規定していたといえるのである。

## 参考文献

- 粕谷祐子. 2010. 「アジアにおける大統領・議会関係の分析枠組み：憲法権限と党派的権力を中心に」 粕谷祐子（編）『アジアにおける大統領の比較政治学：憲法構造と政党政治からのアプローチ』ミネルヴァ書房: 1-37.
- 清水雅子. 2012. 「『変革と改革』としてのハマース：パレスチナにおける武装抵抗運動の選挙参加」『日本中東学会年報』27 (2): 57-81.
- 建林正彦・曾我謙悟・待鳥聡史. 2008. 「執政制度」建林正彦・曾我謙悟・待鳥聡史（著）『比較政治制度論』有斐閣: 103-33.
- ピアソン, ポール. 2010. 『ポリティクス・イン・タイム：歴史・制度・社会分析』（粕谷祐子監訳・今井真士訳）勁草書房.
- Abu-Amr, Ziad. 1997. The Palestinian legislative council: A critical assessment. *Journal of Palestine Studies* 26 (4) Summer: 90-97.
- al-Ayyām. 2005. I‘lān al-Qāhira. March 18. [カイロ宣言]
- . 2006. Wathīqa al-Wifāq al-Waṭanī. June 28. [祖国和解合意]
- Amundsen, Inge, and Basem Ezbidī. 2004. PNA political institutions and the future of state formation. In *State formation in Palestine: Viability and governance during a social transformation*, edited by Mushtaq H. Khan, George Giacaman, and Inge

- Amundsen. 141-67, London: Routledge Curzon.
- Birzeit University Centre for Development Studies. 2002. Poll No. 9, Living conditions, social priorities, reform and elections, armed attacks, the American road map. October 30 - November 2. Accessed September 2, 2011. <http://home.birzeit.edu/cds/opinionpolls/poll9>
- Cavatorta, Francesco, and Robert Elgie. 2010. The impact of semi-presidentialism on governance in the Palestinian Authority. *Parliamentary Affairs* 63 (1): 22-40.
- CEC: Central Elections Commission-Palestine. 2003. 2005. Local elections—Statistics and results. Accessed May 22, 2009. <http://www.elections.ps:90/template.aspx?id=351&sndx=5>
- . 2006. The final results of the second PLC elections. Accessed May 22, 2009. <http://www.elections.ps:90/template.aspx?id=291>
- De Soto, Alvaro. 2007. End of mission report. Possessed by *The Guardian*. Accessed July 12, 2007. <http://image.guardian.co.uk/sys-files/Guardian/documents/2007/06/12/DeSotoReport.pdf>
- Duverger, Maurice. 1980. A new political system model: Semi-presidential government. *European Journal of Political Research* 8: 165-87.
- Elgie, Robert. 1999. The politics of semi-presidentialism. In *Semi-presidentialism in Europe*, edited by Robert Elgie. 1-21. Oxford: Oxford University Press.
- . 2007. What is semi-presidentialism and where is it found? In *Semi-presidentialism outside Europe: A comparative study*, edited by Robert Elgie and Sophia Moestrup, 1-13. London and New York: Routledge Taylor & Francis Group.
- . 2011. *Semi-presidentialism: Sub-types and democratic performance*. Oxford and New York: Oxford University Press.
- . ed. 1999. *Semi-presidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Elgie, Robert, and Sophia Moestrup, eds. 2007. *Semi-presidentialism outside Europe: A comparative study*. London and New York: Routledge Taylor & Francis Group.
- Freedom House. 2007. Freedom in the world: Palestinian Authority-administered territories [Israel]. Accessed October 9, 2008. <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=363&year=2007&country=7318>
- Ghanem, As'ad. 2001. *The Palestinian regime: A "partial democracy"*. Brighton, Portland: Sussex Academic Press.
- Gunning, Jeroen. 2008. *Hamas in politics: Democracy, religion, violence*. New York: Columbia University Press.
- Hanīya, Ismā'īl 'abd al-Salām. 2006. *Khiṭāb Ra'īs al-Wuzarā' al-Ustādh Ismā'īl Hanīya alladhī Alqāhu fī al-Majlis al-Tashrī'ī li-Nail al-Thiqa li-Ḥukūmatihi al-Jadīda*. Gaza: Markaz al-Filasṭīnī li-l-I'lām. Accessed May 24, 2009. <http://www.palestine-info.info/ar/default.aspx?xyz=U6Qq7k+cOd87MDI46>

[m9rUxJEpMO+i1s73JG2l8E9txjwNLRiONTwTjrMxg8mydTQTc7QoQdnGt+QtQ+sVDW72oj3ykmc%2fRuIFrB1ln8hyAn87ZiVEMZiVYd9fkwS4sqhYFRJNjb9qUQ=](http://m9rUxJEpMO+i1s73JG2l8E9txjwNLRiONTwTjrMxg8mydTQTc7QoQdnGt+QtQ+sVDW72oj3ykmc%2fRuIFrB1ln8hyAn87ZiVEMZiVYd9fkwS4sqhYFRJNjb9qUQ=) [ハニーヤ内閣所信表明演説]

- Halevi, Ilan. 1998. Self-government, democracy, and mismanagement under the Palestinian Authority. *Journal of Palestine Studies* 27 (3): 35-48.
- International Crisis Group. 2006. Enter Hamas: The challenges of political integration. *ICG Middle East Report* 49, January 18, Amman/Brussels.
- JMCC: Jerusalem Media and Communication Centre. 2002. JMCC public opinion poll No. 46: On Palestinian attitudes towards the Palestinian situation and the second anniversary of the Intifada. September 21-25. Accessed September 2, 2011. [http://www.jmcc.org/documents/46\\_September\\_2002.doc](http://www.jmcc.org/documents/46_September_2002.doc)
- Klein, Menachem. 2003. By conviction, not by infliction: The internal debate over reforming the Palestinian Authority. *Middle East Journal* 57 (2): 194-212.
- Linz, Juan J. 1994. Presidential or parliamentary democracy: Does it make a difference? In *The failure of presidential democracy: Comparative perspective*, edited by Juan J. Linz and Arturo Velenzuela, 3-87. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Linz, Juan J., and Alfred C. Stepan. 1996. *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and post-communist Europe*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Longo, Matthew, and Ellen Lust. 2011. The power of arms: Rethinking armed parties and democratization through the Palestinian elections. *Democratization*, 1-28.
- Milton-Edwards, Beverley. 2005. Prepared for power: Hamas, governance and conflict. *Civil Wars* 7 (4): 311-29.
- PCPSR: Palestinian Center for Policy and Survey Research. 2002. Public opinion poll # 4: Palestinians give less support for bombings inside Israel while two thirds support the Saudi plan and 91% support reforming the PA, but a majority opposes arrests and opposes the agreements that led to ending the siege on Arafat's headquarter, Nativity Church, and Preventive Security Headquarter. May 15-19. Accessed September 2, 2011. <http://www.pcpsr.org/survey/polls/2002/p4a.html>
- Pierce, Roy. 1991. The executive divided against itself: Cohabitation in France, 1986-1988. *Governance* 4 (3): 270-94.
- Rhodes, R. A. W., Sarah A. Binder, and Beat A. Rockman, eds. *The Oxford handbook of political institutions*. Oxford: Oxford University Press.
- Robinson, Glenn E. 1997. *Building a Palestinian state: The incomplete revolution*. Bloomington: Indiana University Press.
- Roy, Sara. 2011. *Hamas and civil society in Gaza: Engaging the Islamist social sector*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Sartori, Giovanni. 1994. *Comparative constitutional engineering: An inquiry into structures, incentives and outcomes*. Basingstoke: Macmillan.

- Shikaki, Khalil, and Jihad Harb. 2005. Toward a more open and inclusive political system: A return to a presidential system is a return to instability. Palestinian Center for Policy and Survey Research. Accessed September 12, 2011. [http://www.nsi-ins.ca/english/pdf/PalestinePolicyBrief\\_Nov\\_05\\_Eng.pdf](http://www.nsi-ins.ca/english/pdf/PalestinePolicyBrief_Nov_05_Eng.pdf)
- Shugart, Matthew S. 2005. Semi-presidential systems: Dual executive and mixed authority patterns. *French Politics* 3: 323-51.
- . 2006. Comparative executive-legislative relations. In *The Oxford handbook of political institutions*, edited by R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder, and Beat A. Rockman, 344-65. Oxford: Oxford University Press.
- Shugart, Matthew S., and John M. Carey. 1992. *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Siaroff, Alan. 2003. Comparative presidencies: The inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction. *European Journal of Political Research* 42: 287-312.
- Tuastad, Dag. 2010. The role of international clientelism in the national factionalism of Palestine. *Third World Quarterly* 31 (5): 791-802.
- Turner, Mandy. 2006. Building democracy in Palestine: Liberal peace theory and the election of Hamas. *Democratization* 13 (5): 739-55.
- Usher, Graham. 2005. The calm before the storm? *al-Ahram Weekly*, March 24-30.

新聞記事  
*al-Ayyām*  
*al-Hayā*

---

**Masako Shimizu** is a PhD Candidate in the Doctoral Program in Area Studies, Graduate School of Global Studies, Sophia University, and a Research Fellow of the Japan Society for the Promotion of Science (DC1). She received her Master of Arts degree in Area Studies from Sophia University (2011). The selected recent publications include “The Founding Philosophy of Hamas: ‘The Charter of the Islamic Resistance Movement “Hamas”’” (2011) and “Hamas as the ‘Change and Reform’: An Analysis of the Palestinian Resistance Movement’s Electoral Participation” (2012). Her research interests include Comparative Politics and contemporary politics of the Middle East, especially that of Palestine.