ガザ情勢の行方とパレスチナ暫定自治政府（PA）の課題

東京大学中東地域研究センター・特任准教授　鈴木　啓之

定まらないガザ地区の「戦後」

ガザ地区でイスラエル軍が今回の戦闘を始めてから100日以上が過ぎた。この期間に，イスラエルの閣僚やアメリカ政府，国連などからさまざまな「戦後」の構想や見通しが発表された。そのいずれもが，いまだに実現されるか否か定かではない。しかし，どのシナリオが実現したとしても，ガザ地区の住民には苛酷な環境が訪れることは必然だろう。

戦闘のなかで，比較的早い段階からガザ地区の「戦後」に言及したのは，イスラエルのヨアヴ・ガラント国防相（リクード）だった。国防相は，イスラエル軍の軍事作戦を監督するのみならず，占領地の治安維持を司ることから，ガザ情勢に関してはいわば所管大臣と述べて構わない。そのガラント国防相は，2023年10月20日にイスラエル国会（クネセト）の外交・国防委員会で，軍事作戦の目的がハマースの軍事・統治能力の壊滅にあると指摘したうえで，三段階の軍事作戦が終了したあとには，イスラエルはガザ地区に関する一切の責任から手を引き，新たな治安体制を敷く意図を明らかにした【1】。

ガラント国防相の戦後構想は，地上部隊の展開（地上侵攻）への懸念が高まるなかで報じられたものであり，注目を集めた，しかし，10月28日前後から地上部隊が本格的にガザ地区内で軍事行動を展開するようになってから，政権を構成する連立与党内部から，より大胆な戦後構想が公言されるようになる。ベンヤミン・ネタニヤフ首相は，10月11日に戦時内閣を形成し，一部の野党党首の参加も得てガザ地区での戦闘を展開している。ただし，元来ネタニヤフ政権は右派と宗教系政党による多党連立によって支えられてきた。2022年11月の選挙の結果，ネタニヤフ首相が党首を務めるリクードは32議席を獲得した。長年リクードと連立を組んできた宗教政党の「シャス」と「統一トーラーユダヤ主義」が合流したが，両党の獲得議席数はそれぞれ11議席と７議席である。定数120議席のクネセトで過半数を確保するため，ネタニヤフが連立に迎え入れたのは宗教シオニストと呼ばれるグ

【1】 Yoav Zitun, “Gallant's 3 phase plan: After Hamas is eliminated, Israel will seek 'new security regime',” *Ynetnews*, 20 October 2023〈https://www.ynetnews.com/article/bk00bwez6〉(Accessed: 1 February 2024).

ループであった。宗教シオニスト党（７議席）とユダヤの力（ちから）党（６議席），ノアム党（１議席）が，このグループを構成している。11月に入ってから，ガザ地区の戦後について活発に発言を行っているのは，宗教シオニスト党の党首ベザレル・スモトリッチ財相とユダヤの力党のイタマル・ベン＝グヴィール国家安全保障相である。

スモトリッチ財相の発言は11月４日にあったとされるものがメディアによって報じられている。それによると，戦後のガザ地区はイスラエル軍が統治することが望ましいとされた。また，スモトリッチ財相は，やはり11月上旬にヨルダン川西岸地区のユダヤ人入植地の防衛に触れ，入植地周辺に緩衝地帯を設けるべきであるとの書簡をネタニヤフ首相とガラント国防相に送ったとされている。このスモトリッチの発言に続いたのが，ベン＝グヴィール国家安全保障相による入植地再建に関する発言である。ガザ地区は，1967年の第三次中東戦争でイスラエル軍に占領されて以来，2005年まで内部にユダヤ人入植地が置かれてきた。ガザ地区南部の地中海に面した地域に連なるようにして建設された入植地群は，「グシュ・カティフ」と総称された。このグシュ・カティフは，ガザ市に次いでパレスチナ人が多く居住するハーン・ユーニスに近接し，入植者を防衛するためにイスラエル軍部隊がガザ地区内部に展開していた。エルサレムやヘブロン，ナブルスといったヨルダン川西岸地区と比較すれば，ガザ地区にはユダヤ教の目立った聖地がなく，国防上の地理的重要性もほとんどなかった。したがって，入植地防衛に伴う負担を軽減するために，2005年にイスラエル政府はガザ地区の入植地をすべて撤去した。ベン＝グヴィール国家安全保障相は，この入植地を再建し，（不可避的なものとして）イスラエル軍の再駐留を求めた。

ネタニヤフ首相にとって，スモトリッチ財相とベン＝グヴィール国家安全保障相の発言は，単なる閣僚による発言という以上の重要性を持つ。つまり，両者はリクードと連立を組む政党の党首であり，その離反は政権崩壊を意味するからである。アメリカのジョー・バイデン大統領による「戦後」に向けた考えが11月半ばに公にされたのは，こうしたイスラエル政権内の事情を踏まえてのことだろう。11月18日にバイデン大統領は，戦後のガザ地区がヨルダン川西岸地区を統治するパレスチナ暫定自治政府（PA）の管理下に置かれるべきであると述べ，２国家解決案をあくまで支持する姿勢を示した。この発言のなかで特異であったのは，「甦生されたPA」（revitalized Palestinian Authority）という言い回しだろう。実際のところ，1994年の設立から30年を経て，PAの統治体制と統治能力には大きな疑問符を付けざるを得ない状況が観察される。

筆者紹介
東京大学大学院総合文化研究科スルタン・カブース・グローバル中東研究寄付講座（中東地域研究センター）特任准教授。
1987年神奈川県生まれ。2010年東京外国語大学外国語学部南・西アジア課程アラビア語専攻卒業。2015年東京大学大学院総合文化研究科地域文化研究専攻単位取得満期退学。日本学術振興会特別研究員PD（日本女子大学），日本学術振興会海外特別研究員（ヘブライ大学ハリー・S・トルーマン平和研究所）を経て，2019年９月より現職。博士（学術）。著書に『蜂起〈インティファーダ〉：占領下のパレスチナ1967－1993』（東京大学出版会，2020年），共編著に『パレスチナを知るための60章』（明石書店，2016年），共訳書にラシード・ハーリディー著『パレスチナ戦争：入植者植民地主義と抵抗の百年史』（法政大学出版局，2023年）。

暫定状態が残るPAの諸制度

PAは1994年に設立された暫定的な統治機構である。その発端となったのは1993年９月にイスラエル政府とパレスチナ人の代表であるパレスチナ解放機構（PLO）が署名したオスロ合意であった。オスロ合意の第１条には,「西岸地区とガザ地区におけるパレスチナ人民のためのパレスチナ暫定自治政府（Palestinian Interim Self-Government Authority）と，選挙による評議会（以下，評議会）を設置すること」という文言がある。また，オスロ合意の第５条には，以下のような一文がある。

第５条　暫定期間と最終的地位（Permanent status）交渉

1．ガザ地区と〔西岸地区の都市〕エリコからの〔イスラエル当局の〕撤退をもって，５年間の暫定期間は始まる。

2．最終的地位に関する交渉は,イスラエル政府とパレスチナ人民の代表(Palestinian people representatives）のあいだで，できる限り早急に，遅くとも暫定自治期間の３年目が始まるより以前に開始される。

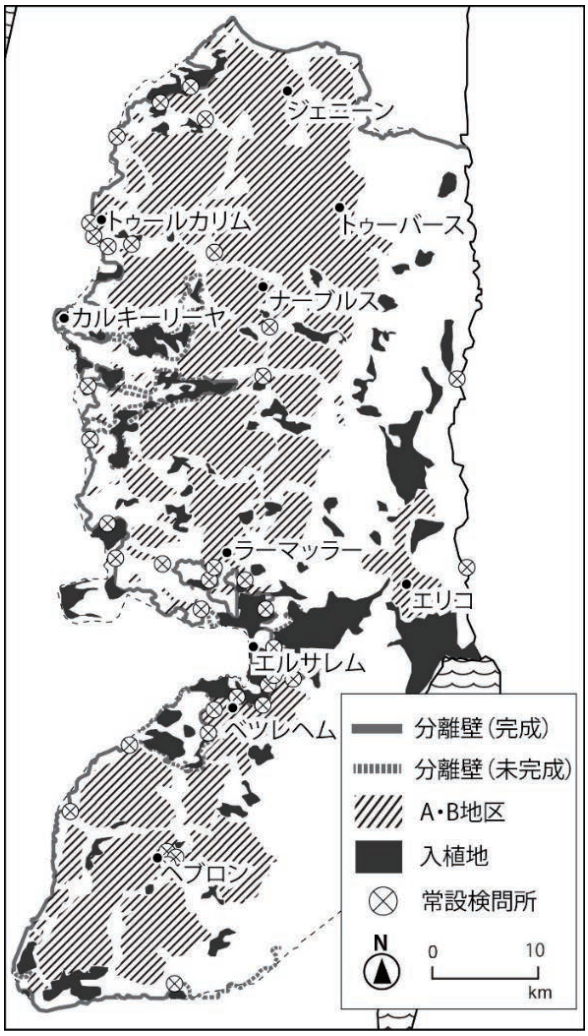
3．これらの交渉は，残された諸案件を扱うものとする。この諸案件には，エルサレム，〔パレスチナ〕難民，〔イスラエル人〕入植地，安全保障の取り決め，国境，他の隣接国家との関係や協力，その他に両者が共通の利害を持つ〔あらゆる〕事柄が含まれる。

暫定自治が開始されたのは,1994年５月の「カイロ協定」を経てのことである。オスロ合意の規定に基づいて，入植地を除くガザ地区全域と西岸地区の都市であるエリコを出発点に，PAによる飛び地状態の暫定自治が開始された。1995年９月には「オスロII」とも呼ばれる「西岸地区およびガザ地区に関する暫定合意」が結ばれ，暫定自治区がエルサレムとヘブロンを除く西岸地区の都市部に拡大した。パレスチナ人が多く居住する都市から暫定自治区に組み込むことで，行政の権限が段階的にイスラエルからPAへと委譲されていった。

別稿で論じたことだが，PAはこの不安定かつ暫定的な状態で設立され，その後も暫定状態を完全に脱することはなかった【２】。西岸地区に現在も残されているA地区，B地区，C地区の三区分は，PA体制が暫定的な枠組みのうえに成り立っていることを物語って余りある。A地区では行政と治安管理の双方がPAに移管されたが，C地区はイスラエルが引き続き管理することになっていた。また，B地区では行政がPAに委譲されたもの

【２】　鈴木啓之. 2020.「パレスチナの内政:『アラファートの民主主義』とその後の暫定自治政府」浜中新吾編『イスラエル・パレスチナ』ミネルヴァ書房 ., pp.81-104.

地図１　西岸地区の管轄



（初出）浜中新吾編『イスラエル・パレスチナ』ミネルヴァ書房（2020年）

の，治安維持はやはり引き続きイスラエルが管理することになった。ここで論及すべきは，西岸地区の60％近くがいまだにＣ地区に設定されている点だろう。このＣ地区にはユダヤ人入植地の多くが含まれ，この入植地と入植地に関わるインフラ（おもに幹線道路）を防衛する名目でイスラエル軍の駐屯地が西岸地区の各地に置かれている。

他にも設立当初のPAは，通常の国家では想定されないような状態を抱えていた。典型的なものとして，外交を担う部局がPAにはながらく存在しなかったことがある。これはイスラエルと交渉するパレスチナ人の政治主体があくまでPLOであり，離散地域も含めてパレスチナ人を代表する「唯一かつ正当な」存在として，PLOが引き続き外交を担うことが当然視されていたことに起因する。実際にPAには2003年まで「外務大臣」は設置されなかった。PLOからPAに外交の権限が移管されていくのは，2000年代に入ってからのことである。また大統領と議員に任期の定めがなかったことも注目に値する。そもそもPA自体が５年間の暫定的な枠組みであったことから，任期を定める必要がなかったのだ。PAが自ら基本法を改正し，大統領と議員にそれぞれ４年間の任期を定めたのは2005年の

ことである。

さらに税収面でも，PA には特殊な点がある。すなわち，歳入の多くを占める税収のなかでも最大の割合を占める関税については，PA が直接徴収するのではなく，イスラエルが代理徴収することが定められていた。2023年段階の試算では，月額で１億8,000万ドルとも言われる税収がイスラエルから PA に送金されることになっている。これは空港や港を含めた国境の管理をイスラエルが引き続き担うことから生じた取り決めであったが，結果的に PA の歳入源をイスラエルが管理する構造を残すことになった。

実際のところ，2012年の国連総会でのオブザーバー国家資格承認や2015年の国際刑事裁判所（ICC）へのパレスチナの加盟などのタイミングで，ネタニヤフ政権は PA に対して代理徴収した税の送金を止めてきた。直近では2023年の冒頭に，スモトリッチ財相がやはりPAへの送金を一時停止する動きを見せた。元来，「暫定」状態の延長で行政能力が十分に発展していない PA にとって，このイスラエルによってたびたび実施される送金停止は，大きな足かせになっていると言わざるを得ない。

PA 改革と内政の混乱

1994年の暫定自治開始から始まった５年間の交渉は，かろうじて合意された約１年の延長期間もむなしく2000年７月に決裂を迎えた。1993年のオスロ合意の署名から仲介者として振る舞っていたアメリカのビル・クリントン大統領は，イスラエルのイフード・バラク首相と PLO のヤースィル・アラファート議長（兼 PA 長官）を大統領山荘「キャンプ・デーヴィッド」に招き，交渉の妥結を迫った。大統領選挙のシーズンが迫るなか，クリントンにとってもこれが最後のチャンスであった。しかし，難民帰還権とエルサレムの帰属をめぐって交渉が難航し，最終合意は達成されなかった。その後，９月には当時野党であったリクードの党首アリエル・シャロンがエルサレム旧市街の「神殿の丘」（ハラム・アッ＝シャリーフ）に強行訪問することで，大規模衝突「アル＝アクサー・インティファーダ」が引き起こされた。この衝突のなかでは，ハマースやファタハ系の武装組織が爆発物を用いた自爆攻撃を実行し，イスラエルは軍をパレスチナ自治区へと侵攻させた。

和平交渉が完全に暗礁に乗り上げるなか，PAの改革が進められた。特に2003年の首相ポストの新設は，ジョージ・W・ブッシュ米大統領が進めた「中東和平ロードマップ」によるところが大きかった。PA 長官（首相職の新設によって，徐々に「大統領」と呼ばれるようになった）のアラファートにかわってイスラエルとの和平交渉を担うことが首相には期待された。しかし，初代首相に就任したマフムード・アッバースは，わずか半年ばかりで辞任に追い込まれた。大統領であるアラファートが，首相に委ねられているはずの閣僚指名にすら関与する姿勢を示し，首相の権能を奪っていったことが要因だった。

このアッバースを基軸に，PA改革が再び活性化するのは，アラファートの死去（2004

年11月）を経てのことである。2005年には外交使節法の制定によるPA外務省の権限強化（諸外国のPLO代表事務所の管理をPA外務省へ），そして基本法改定による４年間の大統領および議員任期の導入が行われた。PAの外交権限の拡大は，2012年の国連総会オブザーバー国家資格の獲得で大きな節目を迎えたと言えるだろう。それまでPLOが組織として保持していたオブザーバー資格を，PAへと切り替えた形である。これと前後して，PAはユネスコやICPO（国際刑事警察機構）などへの加盟を進めていった。2011年のユネスコへのパレスチナ加盟の際には，当時のバラク・オバマ米政権が分担金の支払いを凍結したことも改めて想起する必要があるだろう。こうして課題を抱えつつ外交権限の拡大が進められた一方で，完全に有名無実化しているのが，大統領と議員の任期である。

アラファート死去に伴う大統領選挙は2005年に実施され，アッバースがPA第二代大統領に就任した。また, 2006年１月には暫定自治区全域（西岸地区とガザ地区）で評議会選挙が実施された。いずれの選挙も, 1996年１月の第１回選挙以来の実施であった。特に評議会選挙では，それまでの定数88議席を増員し，大選挙区から選出される66議席と比例区から選出される66議席の計132議席が設定された。この選挙制度は，結果的にハマースを利する形で機能した。それまで評議会で多数派を占め，いわば「与党」の立場にあったPLO最大派閥のファタハが候補者を絞りきれないなか，候補者を計画的に擁立したハマースが大選挙区で多くの議席を獲得した。比例区ではほぼ拮抗していたファタハとハマースの明暗を分けたのは，選挙戦略であったとさえ言えるだろう。

PAにおけるハマースの議席獲得は，ある意味でPA改革の産物であると言って構わない。第２回評議会選挙の実施まで，ファタハとハマースの対立は社会のなかでの大衆動員によって展開されてきた。ハマース指導部が選挙を通した正当性の獲得に関心を示し，地方議会選挙での実践を経て臨んだのが第２回評議会選挙だった。選挙戦略を十分に練る機会を得ていたハマースに対して，ファタハは組織内でベテラン世代と若手幹部が事実上の分裂状態に陥り，候補者を乱立させた。選挙の実施によって，社会に存在していた亀裂をPAが内在化し，一方でイスラエルとアメリカやロシア，EU，国連などに代表される国際社会は，ハマースが参加した自治政府の正当性に異議を唱えた。結果的に，この外的圧力を利用する形でアッバース大統領がハマースのイスマーイール・ハニーヤ首相を解任し，内政の混乱を決定的にしたのは2007年６月のことである。西岸地区ではファタハがハマースの追い落としに成功したものの，ガザ地区では逆にファタハが追い出される形となり，ハマースによるガザ実効支配が始まった。

パレスチナ社会に広がる指導者層への不信感

西岸地区を統治するPAおよびガザ地区を実行支配してきたハマース政府に対して，パレスチナ住民は大きな不信感を抱えている。試みにラーマッラーを拠点とする「パレスチ

ナ政策調査研究センター」（PCPSR）の世論調査を参照すると，2023年９月の段階でPAに汚職があると回答した割合は87％，ハマース政府に汚職があると回答した割合も72％であった【３】。西岸地区とガザ地区で回答の傾向に差異はなく，PAとハマース政府の双方に対する不信感がパレスチナ社会で共有されていることが読み取れる。とくに20年近くにわたって選挙を実施せず，権力の座にあり続けるアッバース大統領への批判は，パレスチナ社会に広く共有されている。PCPSRの同調査では，アッバースが辞任すべきかとの項目に「絶対に辞任すべき」（45％），「辞任すべき」（33％）という結果が示されている。

2021年５月に，パレスチナ暫定自治区では2006年１月以来の評議会選挙が予定されていた。しかし，直前にエルサレムとガザ地区で衝突があったこと，何よりも（当初から想定されていたことだが）東エルサレムで投票所の設置ができなかったことから，選挙は延期された。選挙延期を決定したアッバース大統領への批判が公然と叫ばれ，「出ていけアッバース」と呼び掛ける抗議集会が西岸地区ラーマッラーの中心部で実施されるに至った。抗議活動に対して，PAの治安機関は催涙弾の使用を含む，実力行使で応じた。さらに６月には著名なパレスチナ人社会活動家ニザール・バナートがPAの治安要員によって自宅から連行され，その後死亡する事件が起きた。インターネット空間でPA指導者の汚職を告発していたバナートの不自然な死は，PAに対する抗議活動をさらに激しいものにした。

国際的に見れば，正当性をもって統治を行うことができるパレスチナ人の政治主体は，PAを除いて他にはない。しかし，PAそのものとPA指導者に対する強い不信感は，PAの統治体制の課題を物語って余りある。これは翻って，ガザ地区の戦後にPAを関与させる際には，PAの制度改革の覚悟が求められることを意味するだろう。

ガザ地区の人々とPA

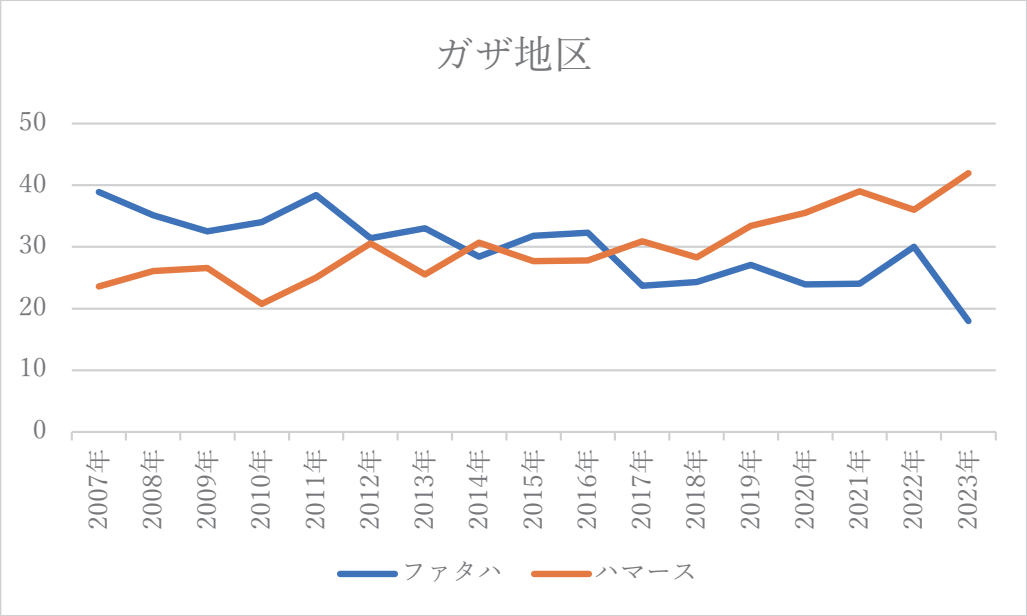
ガザ地区に限って論じれば，PAに対する不信感は，ファタハとハマースの党派対立のなかでより深刻になってきた。再びPCPSRの世論調査を参照すると，両党派の支持は2017年から逆転している（グラフ１）。背景には，PAがハマースへの圧力を強めようと，ガザ地区の住民に一層の困窮状態を作り出したことがある。利用されたのは電力と公務員給与であった。

かつて，ガザ地区には３つの電力供給源があった【４】。2011年の段階で述べれば，イスラエル電力会社（IEC）から供給される120メガワット，ガザ地区内の火力発電所が供給する100メガワット，そしてエジプトから僅かばかり供給される22メガワットである。

【３】 PCPSR, “Public Opinion Poll No (89),” 〈https://www.pcpsr.org/en/node/955〉(Accessed: 1 February 2024).

【４】 United Nations, “Gaza in 2020: A liveable place?” 〈https://www.un.org/unispal/document/auto-insert-195081/〉(Accessed: 3 February 2024).

グラフ１　ガザ地区での支持率の推移（各年12月のデータを使用）



（出所）PCPSR の Web サイト（https://www.pcpsr.org/en）を参照し筆者作成

ところが，2017年に PA は IEC に対して支払ってきたガザ地区への提供電力分の代金を減額し，ガザ地区住民に揺さぶりをかけた。ハマース政府を足下から揺さぶり，圧力をかけることが狙いであった。おりしも４月16日にガザ地区では火力発電所の燃料が底をつき，外部からの電力供給に頼らざるを得ない状態になっていた。結果的に，ガザ地区ではほとんど通電時間がないような慢性的かつ広範な電力危機が生じることになった。ガザ地区の住民にとって，2017年の電力危機はイスラエルの封鎖を利用する形で，PA の政策によってもたらされた苦しみとなった。

この電力危機とほとんど同時に実施されたのが,「公務員」への給与減額である。ハマースの実効支配後も，ガザ地区には西岸地区のPAから給与の支払いを受け続ける「公務員」が存在していた【5】。ハマース政府の公務員ではなく，ファタハを中核とするPAにもともと雇われていた人々である（その点では「元公務員」と述べる方が正しい）。経済社会学者のサラ・ロイによると，こうした「公務員」は５万5,000人にのぼった【6】。ハマースによる実効支配が始まってからイスラエルによって封鎖状態に置かれたガザ地区では，この公務員給与が数少ない現金収入を得る手段になっていた。

PA によるハマース政府への揺さぶりを狙った過去の政策は，世論調査を見る限りで裏目に出たとしか言いようがない。イスラエルによる封鎖を利用し，党派対立のなかでガザ

【5】　鈴木啓之 . 2016.「公共部門と公共サービス：あまりに不安定な現実」臼杵陽・鈴木啓之編『パレスチナを知るための60章』明石書店 ., pp.305-309.
【6】　サラ・ロイ. 2018.「もし，イスラエルが利口ならば」（鈴木啓之訳）『現代思想』第46巻第８号（2018年５月）青土社 ., pp.37-45.

地区住民の生活に苦しみを上乗せしたのは，他ならぬ PA だった。PA は戦後のガザ地区統治に前向きな姿勢を示しているが，安定した統治のためには，これまで失敗を続けてきた「国民和解」を本当の意味で実現する必要がある。戦後のガザ地区統治に関与することは，PA にとっても大きな試練になることだろう。

＊本稿の内容は執筆者の個人的見解であり，中東協力センターとしての見解でないことをお断りします。