

本格政権樹立後のイラクの現状

大野 元裕

Ohno Motohiro

はじめに

2006年5月20日、イラク政権が発足した。それは、昨年12月15日に本格政権樹立に向けた議会選挙が実施されて以来、実に5ヵ月という長い道のりを経た組閣であった。アティーヤ国会副議長が述べたとおり、戦後初めて民主的に選出された本格政権が成立したこの日は、すべてのイラク国民にとり歴史的な日に違いない⁽¹⁾。しかしながら、今後の問題が山積みであるとした同日のマーリキー首相の発言は、より正鵠を得ていたようだ⁽²⁾。

イラク戦争は独裁政権を崩壊させ、近隣諸国の脅威を取り除き、対イラク制裁を終わらせた。米国の主張する民主主義は、戦後のイラクにおいて選挙という形を整えたが、そこで民衆（デモス）による統治（クラティア）が実現したという実感を国民は抱いたのであろうか。数ヵ月を経た本格政権をいかに評価するべきであろうか。また、戦後の政治プロセスは、イラクおよびイラク国民の要望に応えたと言えるのであろうか。

中央政府の権威失墜と民族・宗派意識の高揚

サッダーム政権は、「暴力（ムチ）」と「富と権力のばら撒き（アメ）」を用いた統治手法を通じて強力な中央政権を維持してきた。宗派・民族に対する帰属意識が強い「モザイク国家」イラクにおいて、サッダームは「統一イラク」の独裁者として君臨しつつ、「与える者」の立場から、イラク国民を作り上げ、中央政府による統治の対象に仕立て上げてきたのであった。対イラク戦争は、この独裁者と統治のシステムを根こそぎにした。

戦後になって米国主導で導入されたイラクの政治プロセスは、サッダーム政権の遺産を徹底的に否定するものとなった。この特徴は、イラクの新憲法に如実に表われている。新憲法の下で描かれるイラク像は、民主主義の連邦制国家で、地方分権と民族・宗派の権利を尊重したものになった。独裁制の再現を防止するために中央集権の権限を制限したのであった。この結果、統一されたイラク国民意識が希薄で、国民国家の体をなさないがゆえに、歴代のイラク独立以降の政権がタブー視してきた民族・宗派意識が前面に出るようになった。民族・宗派間の対立を抑えてきた中央政府権力の消失と民族・宗派意識の高揚は、その後のイラクの不安定に貢献することとなった。

物理的な力と恐怖政治を通じて絶大な権力を誇ったサッダーム政権に対して畏怖と服従を示してきたはずのイラク国民は、戦後の歴代イラク政権に対しては信頼を与えることは

なかったようである。米国等の支援を受けてきた旧在外反体制派が主となり、連合国暫定当局（CPA）下の統治評議会や暫定政権を構成したが、そもそも旧在外反体制派の知名度は低く、政権の正統性も希薄であった。正統性や知名度にとどまらず、政治家たちが自らの利益を優先する様子は、政府のポスト争いのなかで浮き彫りになった。また、国家や中央政府の利益よりも自らが所属する集団の利益や利権が重要視される様子は、さらに国民を失望させたに違いない。知名度や正統性に欠ける旧在外反体制派に代表される政治家たちが選挙に勝利するためには、イラク国民が根強く有している民族・宗派意識に訴えかけるのが手っ取り早かった。過去の政権が決して開けることのなかった「パンドラの箱」が開かれたのであった。逆に、国民融和を国家の利益と捉え、宗派・民族意識の超克を訴えた党派は、昨年12月の選挙においても勢力を後退させざるをえなかった⁽³⁾。

これらの結果、イラクにおいては政治プロセスの進展にもかかわらず、いくつかの大きな問題が残されることとなった。戦後復興が進まずに失業率も50%を超えるなかで⁽⁴⁾、限られた富と権力は民族や宗派を掲げる勢力が奪い合う対象となり、スンニー派に代表される戦後イラクで「排除された者たち」は、被害者意識を強く抱いて不安定を拡大させる基盤を提供した。経済復興の遅れと国民が抱いた不公平感は、中央政府の権威と信頼をさらに低下させた。宗派・民族意識を利用しつつ、自らの属する会派や党派に権力を集中させる動きは、与党構成勢力が抱える民兵組織の拡充を招き、彼らが他の宗派や民族を標的にする状態は、治安を悪化させ、政府への信頼をますます失わせた。

選挙に引き続く本格政権樹立に向けて、取り組むべき課題は少なくなかったが、優先されるべきは、中央政府の信頼獲得、国民融和、そしてそれが貢献するであろう治安の安定であった。国民融和の実現のためには、諸派の利益を差し置いても国家の利益を優先させる必要があったが、「歴史的一歩」を記した選挙は国民融和という課題を先送りにした。それどころか、前述のとおり、ますます民族・宗派意識が強まったかにみえたのである。ここでは、イラク国民の「民意」を実現するための政治的基盤が整えられたかも疑わしかった。選挙後の本格政権は、国民融和と政権の信頼獲得という大きな課題を抱え、この課題の克服に向けた具体的措置を問われることとなったのであった。

「アメ」と「ムチ」政策で目指す国民融和と治安の安定

首相選出および閣僚任命の合意に手間取り、組閣期限を超えながらも、本格政権がなんとか発足した。マーリキー首相は、本格政権に課された喫緊の課題を認識していたようであった。閣僚承認を受けるための議会でマーリキー首相は、イラク国民の融和の枠組み内での政策遂行を約束したが、まさにその議会において一部スンニー派勢力が議場を後にしたことにみられるように、新政府はその発足時点から前途多難であった⁽⁵⁾。首相指名後最初のテレビ・インタビューにおける発言⁽⁶⁾に代表されるように、マーリキー首相は国民融和の進展を通じて安定をもたらすことを折に触れて強調した。

新政府の旗揚げに際しては、明確な意図と特徴が見受けられた。第1に、マーリキー首相は、「アメ」と「ムチ」を使い分ける政策を明確に打ち出した。先送りされた重要な課題で

ある国民融和について、この手法が導入されたように思われた。「アメ」と「ムチ」の政策、あるいはポジティブ・サンクションとネガティブ・サンクションの差を最大化させる政策は、サッダーム政権の常套手段であり、イラク国民にとっては明確なメッセージを構成するとともに、統治の手法としてきわめて有効な方法であったかもしれない。

さて、「アメ」と「ムチ」の政策は国民融和と治安の安定に向けて、主として排除され抵抗活動にかかわっている者たちに対する働きかけとして現われた。「アメ」の措置として、イラク治安機関や米軍等に捕らえられているイラク人拘束者2500名の恩赦・解放を実行し、イラク人や多国籍軍兵士を殺害した者以外を赦すと発表した。またスンニー派抵抗勢力に対しては24箇条の和解案を提示し、8つの抵抗勢力については政府との協議にまでこぎつけたとされている⁽⁷⁾。その一方でマリーキー首相は「ムチ」の政策として、テロ勢力に対する容赦のない掃討を表明した。米軍の支援を得て、ラマーディ、ユーセフイーヤ、バアクーバ等で、大規模な掃討作戦が展開されたのであった。

第2にマリーキー首相は、中央政府の独立性と権威を強調した。国民の中央政府に対する信頼と権威の欠如は、イラクの政治プロセスと戦後の国づくりのなかで重要な問題であった。国家よりも宗派・民族的利益を優先させることや、中央政府の指示が地方で無視される状況等の理由のひとつは、政府に対する信頼の欠如にほかならない。本格政府の船出となる新政府承認のための議会やその後の記者会見が、バグダード市内の米軍が管轄するグリーン・ゾーンで開催されたことは、そのことを証明していたと言えよう。これに対しマリーキー首相は、治安作戦等でイラクの治安部隊を前面に出すPRを継続し、多国籍軍からの治安権限委譲と多国籍軍撤退の日程作成を強調して、国民の政府に対する信頼を得ようとした。

治安権限委譲の手始めとしては、日本の自衛隊が派遣されていたムサンナー県が挙げられた⁽⁸⁾。また、閣僚の任命は、各政治勢力の協力を含む政府の行く末を占うものであったが、重要な国防・内務ポストについては、首相自らが、宗派・民族的配慮から自由になり、個人の能力を判断したうえで決定するとも述べてきた。治安および政府の構成という国民が強く関心を抱く分野において、国家の独立と政府の権威を強調したのであった。

治安の行方は、イラク国民の生活に密着した深刻な問題であるがゆえに、政府の信頼を得るうえでのカギとなる。マリーキー首相は、組閣数日後の国営テレビに対するインタビューで、国民に対し、民兵が兵器を保有することは内戦を引き起こす問題の端緒となると述べて、政府による暴力装置の独占に向けた強い意思を示した⁽⁹⁾。さらに、新政府の陣容を整えることとなった内務・国防大臣任命と発表は、イラクにおける反米テロの旗頭であったザルカーウィ容疑者殺害発表と同じ機会に行なわれた。

宗派・民族対立のなかで遅れていた重要閣僚の任命が成し遂げられたことを発表する機会に、国民の最大の敵とされたザルカーウィの殺害を発表したタイミングは、政府の信頼を得るうえでこれ以上望むことができないものであった。停滞する政治プロセスの進展と治安に対する最大の敵の克服は、相乗的な効果を上げることが期待されたことであろう。この意味で、政府の信頼回復に重要なイメージ作りは、成功するかにみえた。

政府への信頼の欠如、深まる各派間の亀裂

上述の国民融和および治安対処を通じた政府の信頼・権威醸成の問題は、新政府の最優先課題であった。就任当初の首相の発言は、これらの優先課題に正面から取り組むものであった。しかしながら、少なくとも現時点では、首相の言葉が実行され、最優先課題に大きな進展がみられたとは言えない。また、上述の2つの最優先事項は相互に関係し合い、悪い方向に相乗効果をもたらしているようにみえる。

マリーキー首相による恩赦・対話と徹底的な掃討作戦という「アメ」と「ムチ」の手法は、おそらく正しい。武力闘争を継続することのマイナスと、国づくりに参加することの利点を明確に示すことは重要であろう。武装組織を叩くだけでなく、武装組織を支える環境を一掃するためにスンニー派政治組織を取り込む努力も正しいように思える。しかし言葉とは裏腹に、現実に進んだのは、スンニー派居住地域での徹底的な掃討作戦のみであった。本格政権樹立直後には、スンニー派が圧倒的多数を占めるアンバール県ラマーディにおいて、米軍とイラク治安機関による徹底的な掃討作戦と封鎖作戦が実施された⁽¹⁰⁾。ここでは、道路の封鎖、送電の停止、一軒ごとにしらみつぶしのテロリスト捜査が実施され、ラマーディはしばし、市街戦の街と化した。

スンニー派を中心とする拘束者の解放・恩赦が進められたことは事実ながら、その一方で24箇条の和解・融和案には異議も付され、実施に障害も出た。スンニー派勢力との内々の協議を経て作成されたとされる和解・融和案には、「イラク人を殺害した者たちを除く武装闘争参加者に対する恩赦」となっていたのが、「多国籍軍およびイラク人を殺害した者たちを除く」に変わったとされた⁽¹¹⁾。また、スンニー派勢力は、抵抗運動を不必要にするためには、米軍を含む多国籍軍撤退のスケジュールを示すべきと主張した。しかし、多国籍軍撤退日程を定めるとした当初のマリーキー首相の発言とは裏腹に、撤退のスケジュールが約束されることはなかった。「ムチ」の政策ばかりが先行し、不安定のカギとなってきた勢力を取り込むための「アメ」が与えられなかったのである。

和解・融和案に基づく国民融和委員会の開催が7月下旬までずれ込むなか、スンニー派の米軍・政府軍による掃討作戦が進められ、その一方で、シーア派民兵組織によると思われるスンニー派に対する攻撃も継続された。民兵によると思われる攻撃とそれがもたらす被害は拡大の傾向を続け、国際連合は、5月並びに6月だけで6000名近い死者が出たことを明らかにしたうえで、イラク人同士が殺害し合うことは悲劇であり、イラク国民の協力を呼びかける、と異例の発言を行なった⁽¹²⁾。

ザルカーウィ殺害の時点では、イラクのアル・カーイダ等の外国人を主体とするテロリストによる典型的な自爆テロのような手法よりも、イラク人民兵組織によると思われる他宗派襲撃事件が目立つようになっていたが、本格政権樹立後の治安悪化は、ザルカーウィ殺害がもたらしたであろう新たな国づくりへのモメンタムを台無しにした。また、最近の米軍によるシーア派反米急進派のサドル勢力に対する攻撃こそみられるようになったものの、民兵による攻撃を放置するイラク中央政府に対する不信感が払拭されることはなかつ

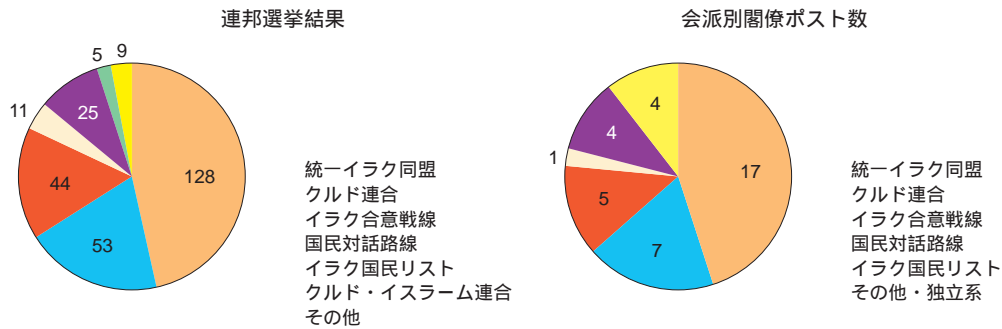
た。

スンニー派のマシュハダーニー国会議長は5月の時点で、治安の回復は最優先課題であり、シーア派、スンニー派およびクルド人、すべての政党が共通の考え方を有し、治安の改善と最終的な米軍撤退を可能にする警察および軍の創設を行なわなければならないと述べ、スンニー派の政治参加と国家の安定に前向きな姿勢を示していた⁽¹³⁾。しかしながら、7月に開催された国民融和委員会で同議長は、スンニー派の排除継続に対する不満もあり、「もしも占領軍である米兵殺害が許されないのであれば、イラク人を殺害した米兵も処罰されるべきである。占領軍を攻撃した者は、他の国であれば銅像を建てられるのではないかと述べて、融和案導入時点での原則的な立場に立ち戻ってしまった⁽¹⁴⁾。スンニー派としては、本格政権が樹立されて、甘い言葉が囁かれても、排除され、攻撃される状況になんら変化はないと思わざるをえなかったのではないだろうか。

スンニー派の被害者意識は、政権樹立直後に発生したバスラでの衝突に対する政府の対処の拙さによって増幅された可能性がある。バスラにおいては、シーア派のファディーラ党、ダアワ党、サドル勢力およびイラク・イスラーム最高評議会（SCIRI）それぞれの民兵が、油田の安全確保の名目の下に武器を与えられて、あらゆることを好きにできる状態にあったが、相互の衝突、英軍との衝突等が発生し、深刻な危機を迎えたとされた⁽¹⁵⁾。また民兵の刃はバスラ居住のスンニー派アラブ人に向けられたとも言われた⁽¹⁶⁾。このような事態に対し、マリーキー首相が行なったのは、明確な処罰や掃討作戦でも、「アメ」と「ムチ」の説得でもなかった。マリーキー首相はバスラを訪問し、バスラの治安を担う委員会、つまりは諸民兵組織の集合体に対し事態の沈静化を要請したのであった。ここにおいて明白になったのは、深刻な危機をもたらしているにもかかわらず、政府のシーア派民兵組織に対する立場と、スンニー派の「抵抗組織」に対する態度は、まったく異なっていたことであつた。このような差別化は、政府がスンニー派のみならずイラク国民全体の信頼を獲得するうえでマイナスになったのではないだろうか。

政府に対する不信感、政府を構成する諸勢力の利益を追求する行動に歯止めをかけられないことで増幅されたと言えようが、このことは、クルド地区においても当てはまった。クルド地区は比較的安定しており、人口的なマイノリティーながらも、米国との太いパイプと政府樹立の際の実質的なキング・メーカーとして重要な役割を果たしてきた。その一方で、戦後のイラクにおける有利な立場を利用して、イラク国家ではなくクルド民族の利益を優先させる行動が目立った。キルクークにおけるアラブ人排斥運動等の、政府を構成するクルド政党の影響下にある治安機関関係者の行動や、中央政府が取り仕切るべき外国企業との石油開発契約をクルド自治政府が締結した事実は、中央政府の信頼を低下させたと言えよう⁽¹⁷⁾。

「アメ」と「ムチ」の政策はそもそも政府の権威に負っている。被害者意識の強い勢力と「勝ち組」を認識する勢力とのバランスをとり、国民の不満と問題を解消するためには、政府への信頼がカギとなる。政府への信頼についてはそもそも、組閣をはじめとする新政権づくりの際にチャンスが存在したはずであつた。しかし、独立した立場で個人の能力に



鑑み大臣を任命するとのマリーキー首相の約束は履行されず、焦点となった国防・内務閣連ポストについては、「ほとんど合意が不可能なので、議会の意向に沿った」任命となった⁽¹⁸⁾。国防・内務大臣にとどまらず、大臣ポストの分配は、上図のとおり各勢力の議会内勢力分布にほぼ従ったものとなり、首相の約束が守られたようにも、強いリーダーシップが発揮されたようにもみえなかったのではないか。

おわりに

マリーキー首相が指名された頃の発言は、イラクが抱える問題に正面から応えていた。しかし、就任後数ヶ月をみるに、その言葉が実現した度合いは低いと言わざるをえない。「アメ」と「ムチ」の政策は成果を上げるには至っていない。スンニー派への厳しい対処の一方でシーア派民兵やクルドの宗派・民族的利益に基づく行動は放置されている。国家の独立を強調し、国民融和を進める政策も結果を残せず、政府が信頼を得る状態にはない。

新政権発足にもかかわらず、現時点では政権の最優先課題に答えは出されていない。戦後継続した問題に対し、数ヶ月で解答を出すことは無理な注文かもしれないが、本格政権以前と問題の構造自体に変化がみられないのが現実ではないかと思われる。イラクの安定のためには、治安部隊の整備や復興が不可欠であろうが、これらの問題に取り組むために必要なステップが解決されているようには思えない。イラク中央政府主導の正常化への道のりは、いまだに茨の道のように思われる。

- (1) “Parliament gathers to approve Iraq’s new government, Despite more Violence,” AP, May 20, 2006.
- (2) “Iraq’s Parliament Approves New Cabinet,” AP, May 20, 2006.
- (3) 2005年12月の国会選挙における国民の投票行動に関しては、大野元裕「イラク(3): 安定の見通し」『中東研究』(中東調査会)第492号(2006年1号)、52-59ページを参照されたい。
- (4) “Minister warns against unemployment,” *Az-Zaman*, Apr. 23, 2006 (<http://www.azzaman.com>)
- (5) “Iraq gets new government as bombs kill 24,” Reuters, May 20, 2006.
- (6) “Al-Maliki to Neighbors: Don’t Interfere,” AP, Apr. 25, 2006.
- (7) “Iraqi leader opens e-mail dialogue with Sunni insurgents,” AP, Jun. 28, 2006.
- (8) ルバーイー国家安全保障担当顧問は、2006年末までに18県のうち8県における治安権限委譲が行なわれる予定、と述べている。“Official says Iraqis to take over security in eight provinces,” AP, Jul. 20, 2006.

- (9) “Militias could spark Iraq civil war—PM-designate,” Reuters, Apr. 25, 2006.
- (10) “US—Iraqis Set Up New Outposts in Ramadi,” AP, Jun. 18, 2006.
- (11) 多くの報道における指摘のみならず6月末にルバーイー国家安全保障担当顧問がヨルダンにおいてアンバール県のスンニー派部族指導者と会談した際にも、「イラク人殺害に関与したテロについては対話の対象とならない」と述べている。“Iraqi government in contact with exiled Sunni leaders,” AP, Jun. 27, 2006.
- (12) カーギー国連事務総長在イラク代表の発言。7月19日付UNAMI(United Nations Assistance Mission for Iraq) 発 (<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=19242&Cr=Iraq&Cr1=>)
- (13) “Official urges Iraqis to renounce violence, but insurgent attacks continue,” AP, May 2, 2006.
- (14) “Iraq’s reconciliation committee holds its first meeting,” AP, Jul. 22, 2006.
- (15) “Fears of torching oil wells loom as security worsens in Basra,” *Az-Zaman*, May 24, 2006(<http://www.azzaman.com>)
- (16) “Jordan’s Muslim Brotherhood Calls on Shiite Religious Authorities to Prohibit Attacks on Sunnis in Basra,” *Al-Ray*, Jun. 1, 2006(<http://www.alrai.com/>)
- (17) クルド自治政府は、ノルウェー、トルコ等との間で独自に石油開発交渉を進め、契約を締結している。“Norway DNO finds 100 mln barrels of oil in N.Iraq,” Reuters, Jun. 12, 2006.
- (18) “Iraq-New Ministers,” AP, Jun. 1, 2006.

おおの・もとひろ 中東調査会上席研究員
<http://homepage2.nifty.com/saddamwho/>

「連載講座：中東の政治変動を読む」

* 取り上げる国と執筆者は次のとおりである (印は既刊)

- 第1回 パレスチナ (4月号)
平山健太郎 (白鷗大学客員教授)
- 第2回 イスラエル (5月号)
立山良司 (防衛大学校教授)
- 第3回 サウジアラビア (6月号)
保坂修司 (日本エネルギー経済研究所中東研究センター研究理事)
- 第4回 イラン (7・8月号)
松永泰行 (同志社大学一神教学際研究センター客員フェロー)
- 第6回 シリア・レバノン (10月号)
末近浩太 (立命館大学助教授)
- 第7回 イスラーム復興運動 (11月号)
横田貴之 (日本国際問題研究所研究員)