

第2章 イラクの政治動向とその背景

吉岡 明子

はじめに

イラクは我が国にとってエネルギー供給地としての非常に大きな重要性を持つことは疑い得ないが、国内政治における権力争い、イスラーム主義を掲げるテロ勢力の伸張など、中東地域全般に共通する不安定性が極めて色濃く映し出されている国でもある。2030年のイラクを展望する前段階として、以下では2003年から始まったイラクの新たな政治プロセスを振り返る。その際、イラク北部のクルディスタン地域（自治区）が極めて自立性を強めているという状況を鑑み、クルディスタン地域内の政治動向とイラク政府との関係についても取り上げることとする。

1. イラクの政治プロセス

(1) 政治移行プロセス

イラクでは、2003年のイラク戦争を機に新たな政治システムが構築されてきた。米軍による旧フセイン体制の転覆という外からの力による体制転換であったため、その後の政治プロセスも基本的に米国の強力な後押しによって進められてきた。この点に、2011年の「アラブの春」に伴う周辺アラブ国の体制転換とは異なる特徴がある。

まず、米国が主導する「上から」の民主化であったために、その民主化プロセスそのものの正統性が問題視された。2005年1月に初の制憲議会選挙が実施された際には、中部のスナ派諸県における投票率が極めて低かったが（アンバール県2%、ニナワ県17%など）、その一因はこの正統性の問題である。また、旧政権崩壊後、拙速な旧軍の解体や脱バアス党政策などの結果、行政機構・治安機構が麻痺したことにより治安が悪化した。同時に、米軍が駐留することによって「占領への抵抗活動」という名目で武装勢力や民兵による暴力が国民の間で一定の正統性を獲得し得たという側面が存在する。米国政府と関係の良い政治家であったとしても、米軍を標的にした攻撃については合法といった発言をすることもあった。

他方、南部のシーア派地域、北部のクルド人地域においては一般に、正統性問題よりも、従来阻害されてきた政治権力へのアクセスを得ることの方が重視された¹。その結果、スナ派地域における政党および有権者のボイコットは政治プロセスそのものを妨げるには至らず、新憲法住民投票、議会選挙などの日程は当初のスケジュール通りに実施され、2006

年に初の正式政権の発足に至った。その後 2010 年には 4 年間の議会任期満了に伴って再び選挙が実施され、2014 年 4 月にも次期選挙が予定されている。すなわち現在では、4 年ごとに総選挙が行われ、それによって新政権が誕生するという共通理解がイラク国民および政界において醸成されるに至っている。

加えて、戦争直後は連合軍暫定当局（CPA）のもとでイラクにおいて絶大な権限を有していた米国政府は、2004 年 6 月にイラク暫定政府に主権を移譲し、表立った政治介入を控えるようになった後も、政界において政党間対立が激しくなると各派の仲裁者であり続け、それにより、政治プロセスが頓挫する事態を防ぐという役割を果たしてきた。

従って、「外からの民主化」であった結果、それがイラクにおける政治プロセスそのものの正統性を損なう結果をもたらしたことは間違いないが、同時に米国の関与が政治プロセスを一定の軌道に乗せることへ果たした役割は大きく、その点は「アラブの春」後の他国の事例との差異と言える。

図表 1：イラク戦争後の政治プロセス

	国民議会選挙	イラク政府	県議会選挙
2004年3月		暫定憲法制定	
2004年6月		暫定政府(アッラーウィ政権)	
2005年1月	○(制憲議会)		○
2005年5月		移行政府(ジャアファリ政権)	
2005年10月		恒久憲法制定	
2005年12月	○		
2006年5月		第一次マーリキ政権	
2009年1月			○
2010年3月	○		
2010年12月		第二次マーリキ政権	
2012年4-5月			○
2014年4月	実施予定		

出所：各種資料より筆者作成

(2) 多極共存型民主主義

イラク戦争後のイラクでは、宗教、イデオロギー、言語、文化などの社会分化のラインに沿って政治的分断が行われている多元社会に即した民主主義という観点から、アーレンド・レイブハルト (Arend Lijphart) が唱える多極共存型デモクラシーが指向された。この仕組みの特徴は、大連合、相互拒否権、比例代表原理、連邦制という 4 点にある。すなわち、大連合として、主要政

党がほぼすべて政府に参加する形で挙国一致型の内閣が形成されている。また、第一期正式政権(2006年発足)までは、大統領1名と副大統領2名からなる大統領評議会が形成され、アラブ人シーア派、同スンナ派、クルド人のいずれもが一定の拒否権を持っていた。そして、選挙は比例代表制で実施されており、民族・宗派ごとの人口分布が一定程度議席に反映されている²。連邦制については、クルド人が従来強く求めてきたという背景があり、北部のクルド人居住地区では「クルディスタン地域」という自治区が形成されている。

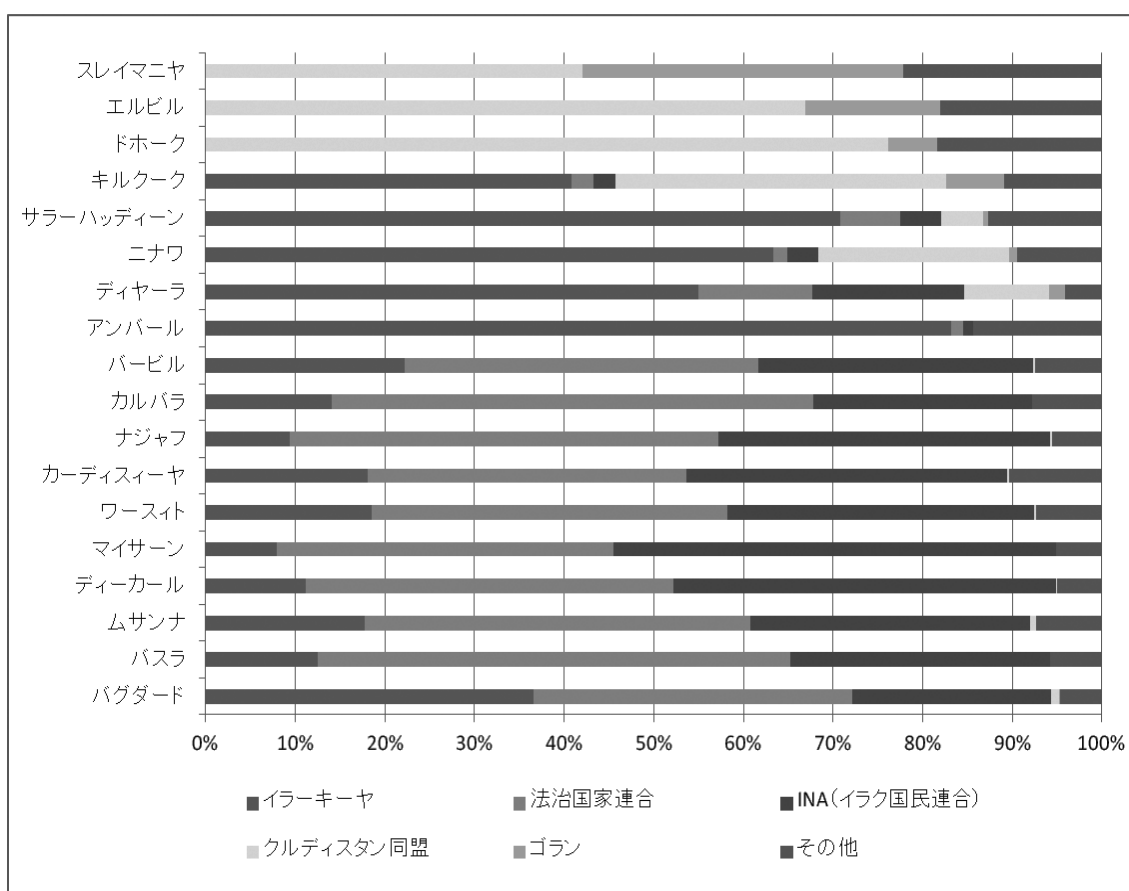
イラク社会における社会的分断は、選挙において最も顕著に表れている。過去3回行われてきた国政選挙では、政党の支持基盤が特定の民族・宗派に偏る傾向が続いている。クルド系の政党以外の、主としてアラブ人からなる政党はいずれも、イラクを代表する政党として自らの政党を位置づけて選挙キャンペーンを行っているものの、2010年の選挙結果からは、「国民連合」を構成する「法治国家連合」および「イラク国民連合」が南部のシーア派住民を、「イラーキーヤ」が中部のスンナ派住民を主として支持層としていることが明白である。それゆえ、特定の政党に権力を集中させることのない多極共存型の政治モデルをイラクに当てはめることには、一定の妥当性があると言える。

しかしながら、後述するクルディスタン地域を除くと、このように社会における亀裂を所与のものと扱って政治システムを築くことに対して、イラク社会は必ずしも好意的に受け止めていない。2003年以降、イラク国家のナショナル・アイデンティティと呼べるものが再構築されておらず、あるべきイラクの国家像が収斂しない中で、積極的に社会の亀裂を認めることはある種タブー視されてきた。これは、宗派間対立を煽るイスラーム過激派のテロ活動が頻発している影響もあり、社会の亀裂を所与のものと扱うことによって、よりイラクを分極化させ、ひいては国家の一体性が失われるという懸念が存在したことに起因している。

この多極共存型のモデルがイラクの政治体制のひな形として利用されていることは間違いないが、上述のように国内で積極的な支持を得ていない上、制度面においても必ずしも恒久的なものとして設計されていない。マイノリティの意見が尊重されるよう、議会通过した法案に対して相互に拒否権を持つという仕組みは3名からなる大統領評議会によって機能していたが、これはあくまで暫定的な措置で、正式政権第一期(2006—10年)までとされていた。その後は、議会で少数派となるクルド人やアラブ人スンナ派が得ていた拒否権はなくなり、大統領は国家の象徴という役割にとどまっている。大連立についても、組閣の前段階となる大統領評議会の成立には、国会の3分の2の賛成が必要とされていたが、同評議会の解消に伴い、現在では国会の絶対過半数の賛成による組閣が可能となっている。2010年に発足した第二次ヌーリ・マーリキ(Nuri Maliki)政権が挙国一致型として

成立したのは、組閣交渉の結果であって、法的には大連合を組まなければならない理由はない。連邦制に関しては、県議会による要請や住民投票などの手続きを経て、クルディスタン地域と同様に広範な権力を持つ「地域」(自治区)を形成できることになっており、法整備も進んでいるが、中央集権を指向する首相がこの地域形成に前向きではないという事情もあり、未だ新たに形成された「地域」はない。そのため、クルディスタン地域だけがいわば例外的な存在となっており、イラク国家が全体として連邦国家に移行したとは言えない状況にある³。

図表2：2010年3月国民議会選挙の県別得票率一覧



出所：選管資料をもとに筆者作成

選挙結果において示される民族や宗派ごとの分裂傾向からすると、この多極共存型民主主義が今後も一つのひな形として機能すると考えられるが、上記のように多くの問題を抱えている。2014年の選挙後の各党の連立形成状況次第では、このあり方に縛られない政治システムが模索される可能性も考えられ、戦後10年を経た今もイラクでは政治体制の模索が続いている。

(3) マーリキ政権の統治における問題

大連合のもとで政策の方向性の異なる政党が多数、政権に参加する結果、その舵取りは極めて困難になっている。そのため、2006年から首相を務めているマーリキは、形の上では挙国一致内閣を踏襲しつつも、現実には閣内の協調的な政策決定を重視せず、非公式な手段を駆使して自らの手に実質的な権力を集中させることを試みる傾向にある。そしてそれは、他党の不興を買っているのみならず、国内に政治的緊張をもたらす要因となっている。

具体的には、治安機関の掌握が挙げられる。第二次政権において、他党の理解が得られなかった内務相および国防相ポストの人選に関しては、代行任命という形で国会承認を迂回し、自らの人選を貫いた。そして、軍と警察を統制する中央コマンドの役割を果たす作戦司令部を各地に形成し、首相府直轄の最高司令官室から個々の司令部に命令が下されるようになっている。さらに、この最高司令官室のもとに置かれている対テロ司令部が、政治目的に利用されていると言われている。

そして、非公式な権力掌握は司法面でも見られる。議員立法を制限する司法判断（2010年7月）や閣僚喚問を制限する司法判断（2012年5月）などは、政権の意向を受けた典型例と言える。この判断によって、議員立法のすべてが無効になったわけではないが、首相および首相率いる法治国家連合が明確に反対する法案が議会で可決された際には、それを裁判所に持ち込むことで、上記の司法判断をもとに無効判決を引き出すことができるという構図になっている。例えば、2013年8月には、1月に議会で可決されていた首相三選禁止法案に対して、やはり議員立法であることを理由に無効判決が出た。これにより、首相の三選を妨げる法的な障害はなくなった。

さらに、司法機関と治安部隊の双方に非公式な形で影響力を持つことの最大の問題は、首相のライバルに対して裁判所が逮捕状を発行し、首相の指揮下にある治安部隊がそれを実行に移すことが可能になっていることである。2011年12月にターリク・ハーシミ (Tariq al-Hashimi) 副大統領にテロ容疑で逮捕状が出て、翌年には容疑者不在のまま死刑判決が下された。2012年12月には、ラーフィウ・イーサーウィ (Rafi' al-Issawi) 財務相のボディガードが一斉逮捕された後、3月に財務相にも逮捕状が出された⁴。このように、国家の最高指導者としての地位を乱用する形でライバルの追い落としを図ることが可能な状況が生まれている。さらに2013年4月、議会で喚問を求められた首相は、もしも議会喚問に応じることになればテロ事件に関わっている者のファイルを開示する、と述べて物議を醸した。これは、首相がその気になれば政治家や国会議員などを標的にすることができるという脅しに他ならない。

こうした首相の統治手法は、首相が在職している過去8年間に形成されてきたものである。首相は三選への意欲を隠しておらず、実現すればこうした首相の権力の掌握傾向が維持されると思われる。だが、仮に首相が交代すれば、こうした非公式な仕組みも変わる可能性が高い。

(4) 次回の国政選挙

2014年4月に、次回の国民議会選挙が予定されている。首相指名権は、選挙における「最大政党」に与えられることになっている。そのため、各党とも数多くの政党と政党連合を組んで集票を最大化する傾向にあった。しかしながら、前回(2010年)の国民議会選挙において、法治国家連合は第二党の結果に終わったが、選挙後に同じくシーア派のイラク国民連合(サドル派、イラク・イスラーム最高評議会(ISCI)などが参加)と合併した。そして、選挙後の合併であったとしても議席数が最多であるならば、憲法上、首相指名権を持つ「最大政党」として認められる旨の司法判決を引き出した。現状では、いずれの政党も単独で過半数を得ることは不可能である。しかしながら、この前例によって、首相の座を得るために必ずしも選挙の時点で第一党になる必要はないことになった。そのため、次回の国民議会選挙では、主要政党がこれまでのように政党連合を組むのではなく単独で選挙に出馬する、あるいは県(選挙区)ごとに政党連合を組むという公算が高くなっている。その場合、次期政権の構成は選挙結果のみならず、選挙後の合併交渉次第ということになるだろう。従来は選挙前の政党連合形成が、事実上シーア派、スンナ派、クルドの票を最大化させるという役目を果たしてきた。しかし、イラク全土に支持基盤をもつ政党がないという状況はかわっていないとはいえ、各党が個別に選挙に挑み、それぞれが組閣交渉のための協議を行うことで、従来型の挙国一致内閣とは異なる形で、政策を軸にした連立交渉が行われる可能性はあると言えよう。

2013年4月に行われた県議会選挙の際、首都バグダード(定数58議席)で第一党となったのは法治国家連合(20議席)であった。しかし、選挙後の連立交渉においては、第二党以下のサドル派(11議席)、ムッタヒドゥーン(7議席)、ISCIを中心とする市民連合(6議席)らが連立を組み、法治国家連合の議員が退席する中、サドル派から県知事、ムッタヒドゥーンから県議会議長が選出されるに至った。宗派の違いを超えた政党連合形成の可能性の一例と言えよう。

2. 連邦制とクルディスタン地域

(1) 連邦区としてのクルディスタン地域

湾岸戦争後の1991年に、にフセイン（Saddam al-Hussein）政権がイラク北部のクルド人居住地区の支配を諦めて軍を撤退させて以来、そこは事実上の自治区となってきた。2003年のイラク戦争後、2005年の新憲法において、「地域（自治区）」としてクルディスタン地域の地位が正式に承認された。そもそも、クルド政党が求めた政治システムは、県や地域といった地方行政体が本来もっている権限の一部を自らの選択として連邦政府に委譲するというボトムアップの仕組みであった。その意味では、中央政権から与えられる「自治」というトップダウンの用語は必ずしも彼らの認識を反映していない。クルド政党がイラク全土に適用を求めたこうした仕組みは、伝統的に中央集権色の強いイラクでは当初極めて不人気であった。しかし、近年、中央政府において権力から周辺化されている不満を背景として、クルディスタン地域と連携を深め、同様の地方分権を模索する動きがスンナ派地域で見られるようになっており、「地域」形成や地方分権の動きがクルディスタン地域を越えて波及するかどうかは今後の注目点の一つと言える。

(2) クルディスタン地域と中央政府の関係

クルディスタン地域は、独自の議会や政府、法律、軍、警察などを有しており、極めて自立性が高い。クルディスタン議会で可決された法律は、クルディスタン地域内では中央政府の法律より上位に位置づけられ、域内の政策についてはイラク政府ではなくクルディスタン地域政府（KRG）が決定権を有している。経済面についても、中央政府から年間予算の10—11%がクルディスタン地域に割り当てられており、その予算をもとに連邦政府とは別に長期開発計画を実施するなど、関税率の決定といった限られた中央政府の専管事項を除いて、独自の経済政策を実施している。

地域がこうした高い自立性を有している背景には、そもそも自治の開始が、中央政府との交渉によるものではなかったことが関係している。1990年代に中央政府が軍の撤退に伴って支配権を失った結果、クルディスタン地域では政治、軍事、経済、外交等、あらゆる側面において、中央政府がコントロールを失った。2003年以降、イラク国家の枠組みに復帰し、中央政府との関係は正常化したものの、数十年にわたって中央政府から厳しい迫害や弾圧に晒されてきたクルド政党は、基本的に中央政府を信用していない。そのため、現在もイラク軍や警察をクルディスタン地域内には展開させないなど、イラク国家としての一体性よりも、地域を一つの国家と見なして国家建設を進めることを重視する方針を貫いている。

クルディスタン地域と中央政府との間では、油田開発や石油輸出の権限、国境警備にあたるペシュメルガの給与支払い、クルディスタン地域の境界問題など、未解決の問題が山積している。クルド政党は、域内では自分たちができる限り意思決定権を持つこと、そして中央政界では対等なパートナーであることを目標としており、表だって独立を求めることはしていないが、上記の目標が達成できない場合に、独立という選択肢をもつことを排除していない。仮に独立という問題が持ち上がった際に最大の問題となるのは、キルクーク県など、クルディスタン地域に含むのかどうか、という帰趨が未確定になっている土地の帰属、すなわち国境画定の問題であり、その解決は極めて困難なものとなることが予想される。他方、独立問題に至らなくとも、クルディスタン地域が極めて自立性の高い自治区であり続ける点は今後も変わらないであろう。

(3) クルディスタン地域内の政治情勢

クルディスタン地域内では、反米武装闘争や宗派対立といった問題は発生せず、域外との間に検問所を設けて武装勢力の侵入を防ぐという措置をとっており、治安状況はイラクの他地域と比べてかなり安定している。政治面においても、1990年代半ばの内戦の教訓を生かして、「クルディスタン民主党」(KDP)と「クルディスタン愛国同盟」(PUK)は、2003年以降は権力分有合意を結んで均等に権力を分け合い、中央政府に対する政策に関しては足並みをそろえることで、域内の安定と域外におけるクルドの利益の最大化を図ってきた。

しかしながら、中央政府に対する武装闘争が過去のものとなるにつれて、域内の民意は多様化しつつある。2009年7月の第3回クルディスタン議会選挙ではPUKから分派した「ゴラン」が25議席(定数111議席)を獲得し、汚職などを理由に与党(KDPおよびPUK)批判を強めるようになってきている。2013年9月の第4回議会選挙ではゴランがPUKを抜いて第二党に躍り出たが、域内の組閣交渉は難航している。その理由の一端は、域内のペシュメルガやアサイシュなどの治安機構が依然としてKRGのもとで統合されておらず、KDPやPUKがそれぞれの支配地域において治安機構を独占しているため、選挙結果によって権力を交代させることが難しいという問題がある。すなわち、党政分離ができておらず、統治機構が十分に組織化されていないことが、域内の民主化阻害要因となっている。

さらに、域内で政党間対立が激しくなるにつれて、従来のように域外でクルドの立場を一本化することも時に困難になっている。2014年の国政選挙において、クルディスタン地域に隣接するキルクーク県やニナワ県で、クルド政党が統一候補者リストを形成できず、別々に選挙参加することになったのは、域内の政党間対立が波及した結果と言える。域内の政党間対立を民主的な手段で決着させ、かつ中央政界における立場を一本化できるかと

いう点が、クルディスタン地域の安定性を左右することになるだろう。

図表3：クルディスタン地域の政治プロセス

	クルディスタン 議会選挙	クルディスタン 大統領選挙	北部三県 県議会選挙	クルディスタン政府
1992年5月	○	○		
1992年7月				第一期(マアスム政権・PUK)
1993年4月				第二期(ラスール政権・PUK)
1994-1998年 内戦 (KDP支配エリアとPUK支配エリアに分裂)				
1996年3月				KDP第三期(シャーウィース政権)
1996年末				PUK第三期(ラスール政権)
1999年12月				KDP第四期(ネチルヴァン政権)
2001年1月				PUK第四期(サーリフ政権)
2003年3月 イラク戦争				
2005年1月	○		○	
2006年5月				第五期(ネチルヴァン政権・KDP)
2009年7月	○	○		
2009年8月				第六期(サーリフ政権・PUK)
2012年4月				第七期(ネチルヴァン政権・KDP)
2013年9月	○	(2年延期)		
2013年12月現在				第八期組閣中
2014年4月			実施予定	

出所：各種資料より筆者作成

おわりに

イラク戦争から約10年を経て、イラクの民主化は一定の定着を見た。米国政府がイラクの政治システムの構築に強く関与した結果といえる。同時に宗派・民族の亀裂を前提とした政治システムのあり方は、必ずしも積極的な支持を得ておらず、今後も試行錯誤が続くだろう。人口の多数派がシーア派であることを受けて、首相職がシーア派枠であることは暗黙の了解となっているが、今後どのような形態で連立が形成されるかは依然として未知数である。マーリキ首相が続投するかどうかによって、首相府への実質的な権力集中のあり方も影響を受けるだろう。北部のクルディスタン地域においては、地域の権利が法律面で担保され、かつ政治的にも中央政府の影響力を限定しているため、独立問題の帰趨とは関係なく、自治区がイラク国家において高度な自立性を持つ状況は変わらないと考えられる。

なお、治安面ではスンナ派の過激派の活動が依然として続いており、それは経済復興の妨げや、安定性への大きな懸念を構成していることは間違いないが、現在のイラク政府の正統性を脅かすには至っておらず、再び2005—07年頃の内戦に陥る可能性は低い。しかし

ながら、長期的な安定のためには、政治的な安定を背景に、テロ組織の活動を沈静化させることが不可欠である。

—注—

- 1 これは、南部において反占領を掲げた武装闘争が存在しなかったということの意味しないが、南部では反占領活動と同時に政治プロセスへの参加も積極的に行われる傾向にあった。
- 2 ただし、各省庁の人事や補助金分配等の細部にわたってこの比例代表原理が働いているわけではなく、とりわけ治安機関高官におけるスンナ派のプレゼンスの低さが問題となっている。
- 3 クルディスタン地域には分離独立という地方分権とは別の問題があり、地方分権の形態としては、県単位により大きな権限を与えるという方向性も模索されている。
- 4 副大統領は国外逃亡中。財務相は3月に辞任後、現在も国内にとどまっている模様。