

第5章 イラクにおける統治なき領域とハイブリッド・ガバナンス

吉岡 明子

はじめに

2014年半ばに、ジハード主義過激派組織「イスラーム国」がイラク第二の都市モスルを含む複数の町を占拠した。テロリストが国土の少なからぬ領域を支配するという前代未聞の出来事は、中東の安全保障環境における大きな脅威を見せつけると同時に、彼らに領土を奪われたイラク政府の統治能力の欠如が、改めて明るみになることになった。「イスラーム国」の侵攻に対して、国土を防衛するはずのイラク軍は雲散霧消し、未だ再建の途上にある。

そもそも、2003年のイラク戦争以降、イラクの治安部隊がイラク全土を安定的に統治できたことはなく、武器を手にした非国家主体が、政治的主張を背景に武装活動を行うという状況が継続してきた。時期によってその活動は活発化したり沈静化したりしてきたものの、イラクがもっとも安定していた2010～2012年頃でも、1カ月あたり200～500名程度の民間人死者が発生していた¹という事実を鑑みれば、イラク戦争後の過去13年間において、イラク政府は一貫してイラク国内の統治に失敗してきたと結論づけざるを得ない。

それはすなわち、イラクにおける国家建設の失敗と捉えられ、その結果、イラクはしばしば脆弱国家（あるいは破綻国家）と位置づけられてきた。国家建設が成し遂げられたあるべきイラクの姿として想定されているのは、国民の間でナショナリズムが一定程度共有され、中央政府の統治が受け入れられ、治安部隊が武装した非国家主体を排除し、国土防衛と治安維持を一元的に実施するという状況であろう。しかし、果たしてこうした国家建設はイラクにおいて実現可能なのだろうか。あるいは、それが実現されていないから、イラクは脆弱国家であると位置づけられるべきなのであろうか。

近年、特にアフリカにおける脆弱国家への対処の延長線上に、中央政府の統治と秩序の関係を問い直す議論が活発化している。中東においても、シリア、リビア、イエメンなど、昨今では中央政府が国土の統治を喪失している国は少なくない。イラクもまた、その一つであり、近い将来にイラク政府が一元的に国土全域に統治を回復し、あるべき国家像に行き着くという可能性は極めて低い。そうであるならば、現在、イラク政府による統治が失われている場所、あるいは統治機能が大幅に低下している場所において、誰が統治主体となり、それがイラク政府とどのような関係にあり、秩序の実現に何が必要とされるのかという点が問い直される必要があるのではないだろうか。

本稿はこうした問題意識にのっとり、政府による統治と秩序の関係を問い直そうとするハイブリッド・ガバナンス論を踏まえて、イラクにおける統治の脆弱性と、地域毎に異なる様相を見せしている秩序の現状を分析したい。

1. 統治の脆弱性をめぐる問題

(1) ハイブリッド・ガバナンス論

従来、中央政府の統治が行き届いていない脆弱国家は、テロや犯罪の温床になり国際社会への脅威を生み出すという前提のもとで、統治を回復し、国家建設を進める必要があると認識されてきた。イラクにおける「イスラーム国」の脅威と、それに対抗するための軍事的・政治的支援を提供しようとする国際社会の合意は、まさにこの文脈に当てはまる。しかしながら、同時に国家建設の限界もまた、近年明らかになりつつある。例えば、国家建設には極めて長い時間がかかることから、それを支援するドナー国には物質的、軍事的、象徴的支援を提供し続けることが求められるが、実際に動員可能な資源には限界があるという事実が挙げられる²。そういった外からの国家建設の限界を認識した上で、国家レベルではなく、安定と繁栄に資するように機能する地元組織を育てるべきだという議論が登場している³。というのも、政府による効率的、組織的な統治が欠けている場所の様相は決して一様ではなく、国境を超えた組織犯罪者やテロリストが活動する暗黒の地 (black spot) もあれば、国家の中の国家と形容されるような未承認国家 (unrecognized state) まで、様々であるからだ⁴。とりわけアフリカ研究者の間では、アフリカの脆弱国家のほとんどで完全な無秩序には陥ってはいないのだから、過去数十年間アフリカ社会を形成してきたローカルな形の秩序や権威に、より大きな注意が払われるべきだという問題意識が表明されてきた⁵。そして、政府の統治が行き届かない場所に登場する武装した非国家主体 (VNSAs: violent non-state actors) は、確かにテロ支援や犯罪行為を行う主体にもなる一方で、一定の法の支配やインフラが存在すれば、破綻した国家よりうまく活動できることがあることも指摘されている⁶。

このように、従来の国家建設に対する対案として登場したのが、ハイブリッド・ガバナンスの議論である。これは、一般に脆弱国家と規定されるような状況を、「フォーマル」な国家（あるいは政府）のみならず「インフォーマル」な伝統的秩序やその他の勢力をも組み入れて秩序を実現しようとする、きわめて競合的な状況として認識し、国家は安全、秩序、厚生を提供する主体として特権的な位置にはないことを前提にしている。そしてその上で、それぞれの社会において一定の権威、正当性、能力を備えた「インフォーマル」な組織や制度との間の分担により、国家の統治領域にかかわる政治秩序をウエバー的な国家のあり方とは異なるかたちで実現しようとする発想に立っている⁷。すなわち、機能しない国家システムよりも、民兵や自警団といったVNSAsの方が市民に安全を提供できるのならば、そこでは「フォーマル」と「インフォーマル」の区別には意味がないという考え方であるとも言える⁸。

「インフォーマル」な制度を取り入れた成功例として、自由選挙など近代的な統治システムに慣習的な長老政治の要素を取り入れた、ソマリアのソマリランドやパプアニューギニアのブーゲンビルのケースがある⁹。同時に、ナイジェリアの自警団組織やコンゴの民兵組織など、能力や正統性の欠如ゆえに治安の提供に失敗した例も指摘されている。

ハイブリッド・ガバナンス論の難点は、これまでに言及した「安定と繁栄に資するような機能する地元組織」、「一定の権威、正当性、能力を備えた『インフォーマル』な組織」、「破綻国家よりうまく活動できる VNSAs」といった集団が、どのような要件で成立し得るのかという点が不透明なことだろう。これは、政府による統治が欠けている場所の多様性とも関連している。例えば、上記の成功例としてあげられているソマリランドは未承認国家（主権国家としての要件を満たしているが国際社会から承認されていない国）の一つである。未承認国家の目標は国家として国際的な承認を得ることであるために、民主的で安定した統治体系を支配地域で構築しようとするインセンティブが存在する¹⁰。他方で、こうしたインセンティブは、テロや犯罪の温床になっている「暗黒の地」に活動する地元組織には存在しないものであり、個々の国や場所の状況に応じて模索されるべきハイブリッド・ガバナンスのあり方は異なるものにならざるをえない。

イラクにおいても、北部のクルディスタン地域が未承認国家に極めて近い形である一方、「イスラーム国」が支配する中部は文字通りテロの温床になっており、それらを同列に論じることはできない。ただ、そこには、いずれもイラク政府の治安機関が支配を失っているという共通点があり、中央政府による統治なき領域の実態と今後の政治的安定と秩序の確立の可能性が、より詳細に検討されるべき課題となっている。

(2) イラク軍の再建問題

米 NPO の Fund for Peace が毎年発表する脆弱国家ランキングにおいて、2015 年のイラクは第 12 位に位置している。このランキングは 12 の指標で国家の安定性を比較したもののだが、イラクの場合、公共サービスの提供や貧困率といった経済的指標においては比較的良い評価を得る一方、治安部隊が正当な暴力を一元的に使用できているか、あるいは、社会集団間で緊張や暴力が高まった時に国家が安全を提供できるか、といった治安維持関連の項目において、最低のランクに位置づけられている¹¹。イラク軍は、2003 年のイラク戦争後に一旦解体され、その後再編されて現在に至っている。しかし、石油収入や米国政府からの援助等に支えられて 2005 年から 2014 年までの 9 年間にイラク政府の軍事支出は 286% 増加したにもかかわらず¹²、イラクは軍の再建に成功していないということになる。

再建の過程で生じた様々な問題は多々指摘されており、例えば汚職はその一つである。給与だけ受け取って実際には勤務していない「幽霊兵士」はアンバール県だけで 2.3 万人と推計され、あるいは「イスラーム国」が攻め込んできた時にモスルで勤務していた兵士は本来の人数の 3 分の 1 に過ぎなかったという¹³。他には、再建に伴う旧軍兵士と新兵との関係もある。一旦解体したとはいえ、軍の再建のためには経験者の存在は不可欠であり、2005 年以降は旧軍人が再雇用されてきた。2008 年頃までには、将校クラスはほぼそうした旧軍出身者が占めるようになったが、彼らの旧バアス党・旧ソ連式のカルチャーが、米軍が訓練した若手の新兵との間で齟齬を生む結果にもなった。高官の教育を目指したイラク国防大学が開校したのは 2011 年になってか

らである。また、そうした旧軍出身者のほとんどがスンナ派であったが、その後、政治的な宗派間バランスを是正するという考え方から、シーア派の将校の昇格が相次ぎ、それも軍隊としての一体性に影響したと見られている¹⁴。

そして何よりも、政治的な介入が軍の再建を阻んだ影響は大きい。2006～2014年に首相を務めたヌーリ・マールキ(Nuri al-Maliki)が、イラクの現代史で繰り返されてきた軍によるクーデタを恐れて、司令官や軍の高官の選任には自らに忠実であるかどうかを最重要視し、能力よりも忠誠心に基づく人事を行ってきた。首相府の直轄下に最高司令官室を設けて、治安部隊への非公式でダイレクトな命令系統を構築するなど、自身の権力掌握のために国軍の能力を犠牲にしてきたのである¹⁵。そして、そうしたマールキの権力掌握に伴う政敵排除や強権的なテロ対策において標的となってきたのがスンナ派であり、彼らの間ではイラク国軍の信頼性が大きく損なわれる結果になった。

軍隊の再建は、国家建設と深く関わり合う問題である。国民の間にナショナリズムが一定に共有されず、あるべき国家像が収斂していない状態では、国軍とは何を敵として何を守るべき存在なのか、という共通理解を醸成することは難しい。とりわけ2003年以降、政治的に排除されているという不満を持つスンナ派の間で、イラク軍に対する信頼が十分に構築されてこなかったことが、「イスラーム国」が中部のスンナ派地域で勢力を拡張し、多くの領土を占拠する一因になった。

(3) イラク軍とペシュメルガ

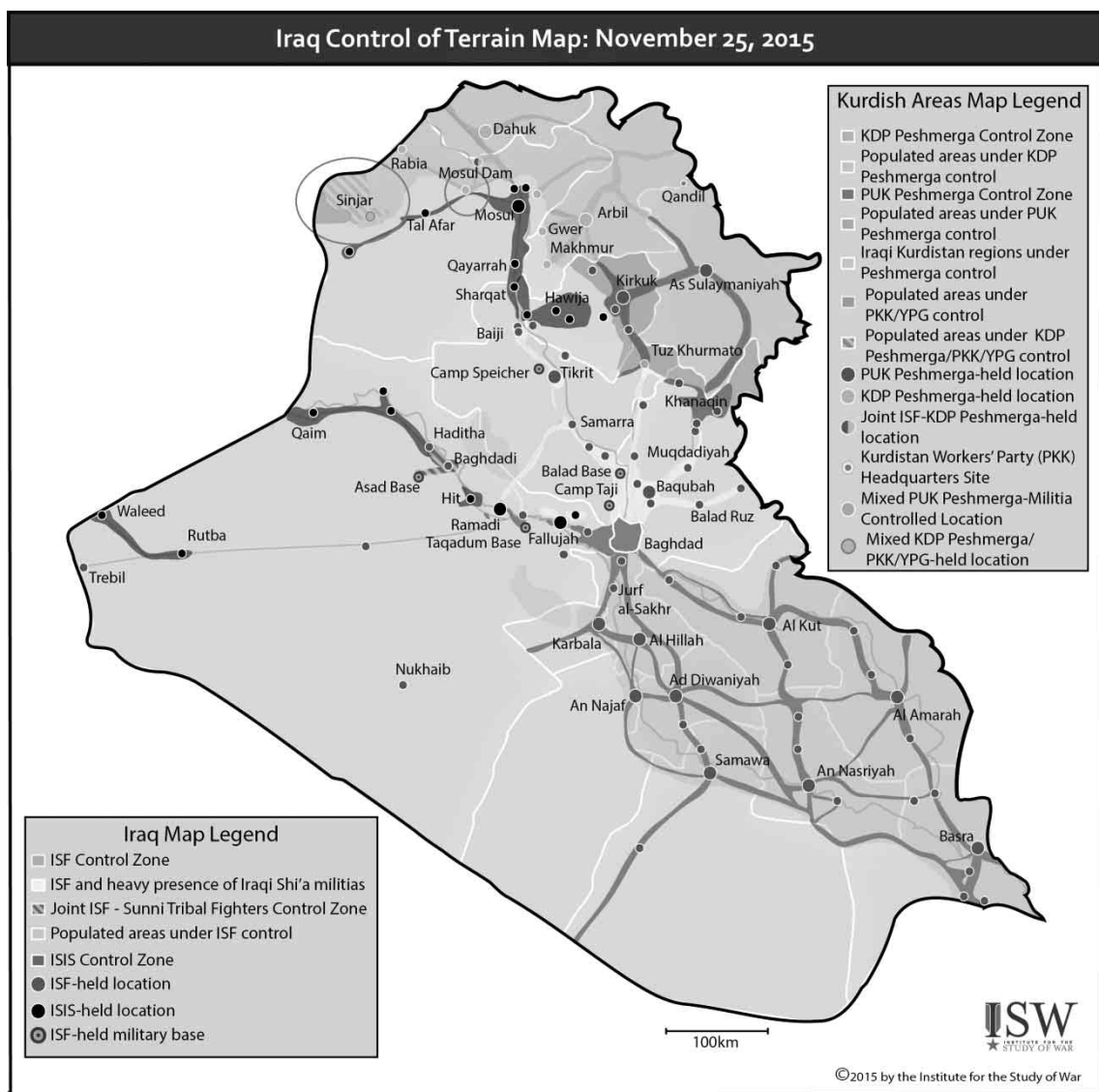
イラクが脆弱国家と見なされる最大の理由は、国家が国民に安全を提供できていないことによるが、他方でイラク北部の状況は、イラク軍による活動が全くなされていない一方、秩序や安定は保たれているという、異なる様相を呈している。それは、北部のクルドの自治政府が独自の治安部隊を持っているためである。

そもそも、イラク北部では1960年代以降、少数民族であるクルド人の反政府ゲリラ活動が断続的に続き、湾岸戦争後の1991年に、イラク政府が統治を諦めて軍を撤退させたという経緯がある。その後は、クルド勢力が自治政府(クルディスタン地域政府)を形成して、ペシュメルガを中心とするクルドの武装組織が域内の治安維持活動を行ってきた。当時はイラク政府が自治の存在を公式に認めていなかったが、2003年のイラク戦争後、自治区は新憲法において公式な自治区「クルディスタン地域」として法的地位を確保した。イラクの憲法では、自治政府は自治区内の治安部隊の創設・運用を行うことができると定められているが(第121条第5項)、その一方で、国防政策の策定・実行はイラク政府の独占的権限と明記されている(第110条第2項)。イラクの国家建設という枠組みから考えるならば、仮に自治政府が独自の治安機関を持つとしても、国防に関わる問題へ対処するためには、軍の最高司令官であるイラク政府首相が、イラク軍を全土に派遣する権限を有すると考えることが自然であり、イラク政府もそうした見解

を支持してきた。しかしながら現実には、長年イラク政府に対する不信感を抱き、将来的な独立を悲願とするクルド勢力は、自治区内へのイラク軍の展開を許可しておらず、また、イラク政府はペシュメルガに対して何の指揮命令系統も持っていない¹⁶。

そして、ペシュメルガとイラク軍の双方が展開する自治区の境界付近においては、しばしば一触即発の状態に陥ってきた。2012年末には、サラーハッディーン県北部での偶発的な衝突を機に一気に緊張が高まり、ペシュメルガがイラク軍の偵察機を撃墜する事件にまで発展した。2014年に「イスラーム国」がモスルを制圧して以降は、共通の敵に対処するため、米軍が間に入ってイラク軍とペシュメルガの間で一定の協力関係が再構築されているが、その関係はいわば二国間のそれに近いものであり、対「イスラーム国」戦のためとはいえ、イラク軍が大規模にクルディ

図1 2015年11月時点のイラク各地の統治主体



(出所) Institute for the Study of War. (http://www.understandingwar.org/sites/default/files/Iraq%20Blobby%20map%2025%20NOV%202015%20high%20%28004%29_13.png)

スタン地域内に展開するような状況は想定されていない¹⁷。

また、イラク戦争後のイラク軍の再建過程において、一部のペシュメルガの部隊はイラク軍に統合されていたが、2014年に「イスラーム国」がモスルを占拠し、中部に展開していたイラク軍が瓦解したとき、構成員のほとんどがクルド人であったイラク軍の旅団2つの兵士はペシュメルガに引き取られることとなった。そのため、現在ではイラク軍におけるクルド人の割合は1～2%と推計されている¹⁸。これには大統領警護隊の人数も含むため、仮にイラク国家の大統領がクルド人でなくなれば、その割合はさらに減るだろう。

このように、クルディスタン地域は形式上イラクの自治区であるが、統治の実態としては、事実上の国家に近い。それでは、イラクの国家建設の一環としてイラク軍が北部の自治区内にも展開することがイラクの安定化をもたらすのかと言えば、おそらく結果は逆だろう。自治区内の住民にとって、自分たちの軍隊として認識されているのはイラク軍ではなくペシュメルガであり、イラク軍の展開が受け入れられる余地はほとんどない。仮に、自治区内でペシュメルガが治安維持に失敗し、混乱がイラク全体の脅威になるような事態が出来れば、イラク軍の展開が真剣に検討される可能性が発生するだろうが、現実には自治区内の方が治安維持に成功している。そうすると、イラクの安定化という観点からは、自治区の境界の明確化や、境界付近におけるペシュメルガとイラク軍との間の協力促進による信頼醸成といった方向の方が望ましいということになるだろう。

2. イラクにおける統治の現状

(1) 首都と南部

現在のイラクにおいて、国家の正式な治安部隊がもっとも機能しているのが首都のバグダードと首都以南の南部地域、総じてシーア派住民が多い地域であるといえる。2005年頃の内戦時には、シーア派民兵間で南部の経済権益を奪い合うという状況に陥っていたが、内戦が収束した2008年以降は、イラク軍・警察など公的な治安機関が統治を回復し、その状況は「イスラーム国」がモスルを占拠した2014年以降も継続している。

ただ、そうした公的な治安機関が提供する安全は必ずしも十分ではない。例えば2015年12月の1カ月間に、首都バグダードで発生した治安事件（銃撃、簡易爆弾、自動車爆弾等）は240件を数える。南部の他県でもバービルで25件、バスラで5件となっている¹⁹。

それでも、南部で比較的治安部隊が機能しているのは、そこではイラク政府の正統性が確立しているためである。内戦時にイラク軍を凌ぐ力を持っていたシーア派民兵は、現在も後述するように人民動員部隊（PMU: Popular Mobilization Unit）という形で対「イスラーム国」戦に積極的に関わっているが、彼らは同時に、しばしば政治団体として議会選挙にも参加している。つまり、シーア派政治勢力・武装勢力の間では、選挙に勝利することが権力を得ることにつながるという共通理解が一定程度確立している。とりわけ2011年末に米軍が完全撤退した後は、

南部ではイラク政府の正統性に対する大きな異議申し立ては存在せず、それゆえ、イラク政府の治安部隊の活動が受け入れられる余地が存在し、政府による一定の秩序の構築が可能になってきた。

PMUは、2014年6月のモスル陥落時に中西部でイラク軍が瓦解したことを受けて、シーア派宗教指導者シスターニ師が市民に武器を取って戦うよう呼びかけたことをきっかけに発足した組織で、中核は既存のシーア派民兵、規模は10万人程度と見られている。PMUは、「イスラーム国」の脅威からイラクを守ることをその使命としており、イラク政府の権威と正統性を認めている。他方で、その成り立ちゆえに極めてシーア派色が強く、そしてイランの革命防衛隊との関係が深いという特徴がある²⁰。形式上はイラク政府の国家治安顧問がPMUの代表となっているが、実際には、副代表を務めるヒズボッラ旅団のリーダーであるアブ・マフディ・ムハンディス (Abu Mahdi al-Muhandis) や、バドル組織の代表ハーディ・アーミリ (Hadi al-Amiri) などが大きな影響力を持っており、イラク政府がPMUを統治できていないのが現状である。対「イスラーム国」戦の過程で、「イスラーム国」を駆逐した場所において、PMUによる地元のスンナ派住民への報復攻撃がしばしば報じられている他、ペシュメルガとの間で土地の支配を巡って軍事衝突に至るなど、様々な問題が発生しているが、イラク政府やイラク軍はそれに対処できないでいる。また、民兵にはかつて米軍や英軍への攻撃に携わっていた者も多く、総じて反米色が強い。こうしたことから、米国の支援をあおぎ、スンナ派やクルドを含めた挙国一致政権を維持しようとするイラク政府、とりわけ現職のハイドル・アバーディ (Haidar al-Abadi) 首相にとって、扱いが難しいものになっている。

一方、南部のシーア派住民の間では、PMUの人気は極めて高い。イラク軍が被ってきた、戦闘に弱く、汚職がはびこり、米国の手先であるというイメージに対して、PMUにはイラクを「イスラーム国」から救った立役者としてのイメージが強いからだ²¹。PMUの構成員の多くは南部出身のシーア派だが、現在は「イスラーム国」との戦争のために主に中部に展開しており、南部における活動は限られている。仮に「イスラーム国」をモスルから駆逐し、戦闘が終結すれば、彼らの一定数は南部にもどってくると想定されるが、そこでPMUがどのような存在になるかは不透明である。シーア派民兵が2003年以降、一度も完全に武装解除されたことがない以上、彼らが今後も武器を持ち続けるであろうことは容易に想像される。その場合、彼らがイラク軍とどのような補完関係あるいは競合関係となるのか、ハイブリッド・ガバナンスの担い手の一つとなる方向に進むのかが注目される。

(2) 中部

イラクの中部、バグダード以北からクルディスタン地域までのエリアは、統治を巡る状況がもっとも混沌としている地域である。イラク戦争後に進んだ宗教的・民族的基盤に依存する政治プロセスにおいて、それまで国家の主導権を握ってきた層がマイノリティである「スンナ派勢力」

という枠組みへ押し込められる結果になり、大きな不満が存在してきた。しかし、それに対するスンナ派勢力の対応は、極めて分裂している。交渉を通じて現在の宗教的・民族的な分裂を所与のものとする政治システムの変革を求めるのか、少数派という立場を受け入れた上で一定の権力の分配を求めるのか、クルドのように自治区を設けて極力イラク政府の関与を排するのか、あるいは政治システムを全否定して反政府武装闘争を行うのか等、様々な意見や立場が存在し、コミュニティとしての緩やかな総意が存在していない。

既存の政治秩序に対する広範な反発が、「イスラーム国」のようなジハード主義組織や反政府武装勢力が一定の活動を行い得るだけの下地を提供し、イラク政府が安定した統治を行うことが極めて難しいという状況が続いてきた。そして、ついに2014年中央に「イスラーム国」の攻撃を受けてイラク軍が広範囲で瓦解し、統治を失う結果になった。

それから1年半を経て、そうしたイラク軍による統治を喪失した場所の現在の様相は様々である。その一つとして、未だ「イスラーム国」が支配している領域が存在する。米軍を中心とする有志連合の空爆支援を得てイラクの様々な地上兵力が対テロ戦争に従事している結果、イラクにおける「イスラーム国」の支配領域はすでに約40%縮小したと見られているが²²、撲滅には至っていない。「イスラーム国」がイラクやシリアに領域を築き、外国人戦闘員を惹きつけている結果、国外へのテロの輸出につながっていることは明白であり、支配領域内においても、残酷さをことさら強調する恐怖による統治は住民の支持を得て成り立っているわけではなく、経済的な困窮も激しい。それゆえに、「イスラーム国」を駆逐するための軍事作戦はイラク及び国際社会において不可欠と認識されている。

また別の場所、特に北方はペシュメルガが支配している。自治区の南端の境界近辺は、自治区に含まれるかどうかの帰属問題に決着がついておらず、自治政府としてはペシュメルガの展開により統治の既成事実を作りたいという思惑がある。「イスラーム国」のモスル陥落の混乱でイラク軍が瓦解したことを受けて、ペシュメルガはキルクークなど従来イラク軍と共に治安維持を行っていた場所に単独の支配を確立した。さらに、「イスラーム国」に奪われたクルド人が多い町についても、積極的に奪還作戦を行って、実効支配地域を広げている。

そして、イラク軍と共に南から「イスラーム国」を駆逐しているのがPMUである。イラク軍の有効な戦力は一部のエリート特殊部隊に限られており、サラーハッディーン県やディヤラ県など、特にトルコマン人も含めてシーア派住民がある程度居住している県においては、PMUが積極的に前線で展開している。そして、「イスラーム国」を駆逐した場所では、地元警察と共に、引き続き彼らが治安維持を行っている模様である。

他方、圧倒的多数の住民がスンナ派であるアンバール県については、また状況が異なる。アンバール県では2007年頃、米軍が地元部族を武装させ、彼らと協力関係を築いてアル=カーイダ対策を行ったことで、治安が落ち着きを取り戻した。覚醒評議会とよばれたそうした地元部族戦闘員は、米軍撤退後、イラク政府が積極的に軍に吸収したり支援したりしなかったことが一

因で統治機能が弱体化し、再び過激なジハード主義組織が勢力を伸ばすことに繋がった。しかし、現在も親イラク政府の地元部族は一定数存在しており、彼らがモスル陥落後もアンバール県内の複数の町を防衛し、2015年末のラマーディの奪還作戦でも重要な役割を果たした。イラク政府もアンバール県にはPMUをあまり展開させておらず、ここではイラク軍と少数の地元部族勢力が、不安定ながらも統治の主演となっている。

「イスラーム国」を駆逐するため、そして駆逐した後の統治を行うために、2014年秋には、国民警備隊という県単位で組織される新たな治安部隊を設立する構想がイラク議会で審議された。実現すれば、県知事の指揮下に地元住民からなる、すなわちスンナ派が多数を占める公式な治安部隊が発足することになり、いわば「フォーマル」な治安部隊の構成に対する極めて大きな変化になったと考えられるが、シーア派政党の反対で実現せず、現在に至っている。

2014年以降に発生した国内避難民のうち、2015年11月時点で避難を続けている人数は320万、元の居住地に戻った人数は44万人と発表されている²³。戦闘に伴うインフラ被害も大きく、避難民の帰還はまだ限られているが、今後、徐々に帰還が進んでいくとすると、そうした住民を誰が守り、治安維持を行っていくのかという点が問題になる。そこでは、おそらく町ごとの民族・宗派構成が大きく影響してくると思われる。すなわち、イラク政府や地方自治体、軍、警察という「フォーマル」な組織、ペシュメルガやPMUなどの「半フォーマル」な組織、地元部族などの「インフォーマル」な組織が、それぞれの軍事的・政治的な力関係や、民族的・宗派的バックグラウンドを背景にした地元の支持という正統性などによって、土地の支配を確立していくという状況である。

例えば、2015年11月にトゥズ・フルマトゥでペシュメルガとPMUの軍事衝突が発生した際、イラク政府は停戦交渉のためにチームを派遣したものの、実際に交渉の中心となったのは、PMU側はトゥズ出身のバドル組織幹部（元イラク政府人権相）、ペシュメルガ側はその近辺の部隊を統括するクルディスタン愛国同盟（PUK: Patriotic Union of Kurdistan）幹部（元自治政府ペシュメルガ相）であり、その仲介者はトゥズ・フルマトゥ市長であった。イラク政府の役割は、交渉場所である空軍基地の提供と、損害に対する住民への補償という二次的なものにとどまった²⁴。このように、すでにイラク政府は秩序を提供する特権的な主体にはないという状況が生まれているのである。

(3) 北部

北部の自治区であるクルディスタン地域については、前述のようにイラク政府は実質的な統治をほとんど担っておらず、自治区とはいえ、現実には事実上の国家に近い。しかしながら、その事実上の国家を率いる自治政府もまた、公的な治安部隊が自治区内の防衛と治安維持を一元的に実施できているのかというと、そうではない。

クルディスタン地域には、軍隊であるペシュメルガの他、アーサーイシュ（治安警察）、諜報

機関などの様々な治安組織が存在するが、その多くが未だに、長年反政府ゲリラ闘争を率いてきたクルディスタン民主党（KDP: Kurdistan Democratic Party）ないしは PUK の指揮下にある。自治政府発足後の 90 年代半ばにこの二大政党間で内戦が勃発し、それ以降、自治区は東西に二分されて二政党による分割統治が行われてきた。イラク戦争後の 2006 年には、改めて統一自治政府が発足したものの、治安機関の完全な統合は実現していない。ペシュメルガの兵力は 15 万程度と見られるが、そのうち自治政府ペシュメルガ省のもとに統合されている部隊は 3 分の 1 程度と言われている。

他方、政治体制についても、特にイラク戦争後には、イラク全土の民主化と足並みを揃える形で自治区の議会選挙が実施され、その結果を反映する形で自治政府が発足してきた。しかし、自治政府や自治議会よりも、実質的には党が権力を有しているという構造を脱却できずにいる。現職のバルザーニ（Mas'ud Barzani, KDP 党首）は 2005 年から自治政府大統領を務めるが、2013 年に二期 8 年の任期切れを迎えた際、自治議会で 2 年間の延長が決議され、2015 年にはその延長任期も満了となった。PUK から分派した改革派政党のゴランが KDP による権力集中に異を唱え、バルザーニの続投と引き替えに、大統領権限の縮小ないし議院内閣制への移行などを求めたが、KDP はそれを聞き入れず、結局、政治交渉は決裂した。そのため、バルザーニは現在も議会による法的裏付けのないまま大統領職を続けている。この問題を巡っては、2015 年 10 月にゴラン支持者が KDP の事務所を襲撃し、死者が発生する事件にも発展した。

このように、クルディスタン地域の統治もまた、多くの問題を抱えている。それでも、ペシュメルガが統合されていないとはいえ、対「イスラーム国」戦にあたっては互いに一定の協力関係を築いており、分裂が戦況の悪化をもたらしてはならず、自治区内の治安維持という点ではかなり成功している。

政治危機に関しても、石油利権などを含め KDP による不当な権力集中に対する反対は一部で強く存在しているが、バルザーニ個人が当面大統領職に留まることは政治勢力間で共通理解となっている。その背景として、「イスラーム国」という明白な対外的脅威と、政治交渉が暗礁に乗り上げているイラク政府との困難な関係を前にして、自治区の不安定化は望ましくないという世論がある。

こうした状況から明らかなことは、ペシュメルガには、自治政府が率いる「フォーマル」な部隊であれ、党が支配する「インフォーマル」な部隊であり、自治区内の市民から一定の正統性を得ているという現状である。そして、バルザーニが任期切れも大統領として執務をかわらず継続している背景として、「フォーマル」な法的裏付けがなくとも、自治区のリーダーとしての「インフォーマル」な一定の権威を有しているという暗黙の理解が存在していることが指摘できる。その背景としては、クルディスタン地域では政党への支持が指導者個人への忠誠と密接に結びつく傾向にあり、一定の任期がすぎたら指導者が交代するような政治的文化が存在していないことも関係している。

このように、クルディスタン地域内で、いわば「国家建設」が困難に直面する中でも一定の秩序と安定性を維持できているのは、ハイブリッド・ガバナンスによるものだという理解が成り立つと考えられる。

おわりに

現在のイラクにおいて、イラク政府の支配は国土全域には及んでいないが、少なくとも首都バグダードを含む南部においては、その正統性は確立しており、イラク軍の治安維持機能が発揮され得る状態にある。そして、北部の自治区クルディスタン地域においては、イラク政府の統治は及んでいないが、自治政府が統治の正統性を維持し、ペシュメルガが安全を供給する主体となっている。いわば、北と南のそれぞれで、異なるゲームのルールが共有されており、一定の秩序が構成されている。

そうした状況にないのが、中部地域である。イラク戦争後の国家建設は、政党間の妥協と協調を前提とした挙国一致政権の形成を通じて実現が目指されてきたが、それがうまく機能しなかったことが、モスル陥落によって明らかになった。中央政府が秩序を形成し得ない統治なき領域に登場した「イスラーム国」は、イラクや周辺国はもちろん国際社会にも脅威を与える代表例となっており、軍事的対処は不可欠である。だが、それによって「イスラーム国」が駆逐された後に、イラク政府が一元的に秩序を構成し得る状況にもない。そこでは、イラク政府やイラク議会による決定や政策が影響を与える可能性と共に、それとは無関係に、あるいは一定の協力のもとで、「インフォーマル」なアクター間で物事が進んでいくことがあり得る。その結果、極めて細分化された地区単位や都市単位ごとに、権力構造が異なるという可能性が存在し、それぞれの統治の実態を見据えていくことが不可欠になるだろう。

そして、一元的な国家建設が進まないことの裏返しとして、秩序を提供するアクターの存在は、一部の地域で有用であっても別の地域では脅威となる状況が生まれ得る。これは、南部におけるPMUがヒーローである一方、北部では「イスラーム国」を凌ぐ潜在的脅威と見なされていること、あるいは北部で絶大な信頼を得るペシュメルガが、中部ではアラブ人やトルコマン人に対する抑圧者と認識される状況が生まれていることから明らかである。こうした認識の差異が生じることを前提とした上で、イラクにおいてどのような形で秩序の回復や維持が可能なのかということが検討される必要がある。イラクの安定化という困難な課題は、中央政府による統治の回復か、さもなくば脆弱国家かという二元論ではなく、「インフォーマル」なアクターの存在を積極的評価するハイブリッド・ガバナンスにそのヒントがあると言えよう。

— 注 —

- 1 国際 NGO 団体 Iraq Body Count <<https://www.iraqbodycount.org/>> の統計による。(2016 年 1 月 27 日アクセス)
- 2 遠藤貢『崩壊国家と国際安全保障 ソマリアにみる新たな国家像の誕生』有斐閣、2015、21 頁。
- 3 Michael J. Mazarr, “The Rise and Fall of the Failed-State Paradigm Requiem for a Decade of Distraction,” *Foreign Affairs*. Vol. 93, No. 1, January/February 2014.
- 4 Bartosz H. Stanislawski, “Para-States, Quasi-States, and Black Spots: Perhaps Not States, but Not ‘Ungoverned Territories’ Either,” *International Studies Review*, Vol. 10, Issue 2, 2008, pp.366–370.
- 5 Kate Meagher, “The Strength of Weak State? Non-State Security Forces and Hybrid Governance in Africa,” *Development and Change*, Vol. 43, No. 5, 2012, p.1075.
- 6 Jennifer Keister, “The Illusion of Chaos: Why Ungoverned Spaces Aren’t Ungoverned, and Why That Matters,” *Policy Analysis*, No.766, December 9, 2014, pp.2–3.
- 7 遠藤貢「アフリカにおける武力紛争からの脱却への課題」『国際問題』第 621 号、2013 年 5 月、22–23 頁。
- 8 Meagher, “The Strength of Weak State? Non-State Security Forces and Hybrid Governance in Africa,” p.1096.
- 9 Volker Boege, Anne Brown, Kevin Clements and Anna Nolan, “On Hybrid Political Orders and Emerging States: State Formation in the Context of ‘Fragility,’” Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, October 2008.
- 10 Stacy Closson, “What Do Unrecognized States Tell Us about Sovereignty?” *Unrecognized States in the International System*, Routledge, 2011, pp.60–61; 廣瀬陽子『未承認国家と覇権なき世界』NHK 出版、2014、104–107 頁。
- 11 Fragile States Index 2015. <<http://library.fundforpeace.org/library/fragilestatesindex-2015.pdf>> (2016 年 1 月 27 日アクセス)
- 12 “Trends in World Military Expenditure, 2014,” *SIPRI Fact Sheet*, April 2015, p.4.
- 13 Transparency International, *Regional Results Middle East & North Africa Government Defence Anti-Corruption Index*, 2015. <<http://government.defenceindex.org/downloads/docs/GI-MENA-Regional-Results-web.pdf>>
- 14 Florence Gaub, *An Unhappy Marriage: Civil-Military Relations in Post-Saddam Iraq*, Carnegie Middle East Center, January 13, 2016.
- 15 吉岡明子「マーリキ・イラク首相の強権統治とその反動」『海外事情』2013 年 7・8 月号、28–44 頁。
- 16 2009 年のイラク政府と自治政府との間の政治合意では、ペシュメルガはイラクの国防システムの不可欠な一部という認識のもと、行政面でイラク政府国防省に付随し (affiliated)、イラク政府がペシュメルガを展開させる時には自治政府大統領の許可を求め、その際の指揮権はイラク軍と自治政府大統領が共同で担う、といった点が合意された (Dennis P. Chapman, *Security Forces of the Kurdistan Regional Government*, Mazda Publisher, 2011, pp.246–247.)。しかし、こうした合意は実質的には一度も履行されていない。
- 17 ただし、ペシュメルガが実行支配するエルビル県南部のマフムールには、モスル奪還作戦の計画と実行を担うイラク軍のニナワ作戦司令部が本部を構えている (Ahmed Ali and Christine van den Toorn, “Turkish Boots on the Ground,” IRIS, December 15, 2015.)。
- 18 Rudaw, January 13, 2016.
- 19 Joel Wing, “Violence in Iraq, Dec 2015,” *Musing on Iraq*, January 11, 2016.
- 20 イラクのシーア派民兵とイランの革命防衛隊との関係については、以下を参照。松永泰行「あの「聖なる防衛」をもう一度か?——イラン・イスラーム革命防衛隊のイラクの対「イスラーム国」戦争支援の背景」『中東研究』第 524 号、2015、64–75 頁。
- 21 Renad Mansour, “Your Country Needs You: Iraq’s Faltering Military Recruitment Campaign,” Carnegie Endowment for International Peace, July 22, 2015; Fanar Haddad, “The Hashd: Redrawing the Military and Political Map of Iraq,” Middle East Institute, April 09, 2015.
- 22 有志連合のステイブ・ウォーレン報道官の 2015 年 10 月の発言 (CNN, October 14, 2015.)。
- 23 OCHA, “Iraq: Humanitarian Snapshot (as of 22 November 2015),” <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/20151122_ocha_iraq_humanitarian_snapshot.pdf> (2016 年 1 月 27 日アクセス)
- 24 Iraq Oil Report, November 18, 2015.