

第7章 権力闘争に翻弄されるイラクの脆弱な統治

吉岡 明子

はじめに

2018年はイラクで国民議会選挙が行われ、新政府が発足した年だった。2017年末にイラク政府は「イスラーム国」(Islamic State: IS)との戦いに勝利宣言を行い、少なくともイラクにおいてテロリストが支配する領土はなくなった。未だ散発的なテロ事件は続いているが、治安状況は大幅に改善している。また、2017年秋にクルディスタン地域政府(クルドの自治政府)がイラクからの独立を問う住民投票を強行したことに対し、イラク軍が係争地に進軍してクルド勢力が実効支配していた土地を奪還するなど、政治的・軍事的緊張が高まった。しかし、その後は、自治区への制裁も徐々に解除され、独立問題は当面収束した。こうした状況を受けて、4年ぶりに実施された国政選挙は、イラクが戦時から平時へと移行し、より状況が正常化に向かっていることを印象づけた。

他方で、国民議会選挙の内情は、政策が争われたわけでも新党が登場したわけでもなく、さらに、不正疑惑をめぐって選挙結果の確定が数か月遅れる事態となった。選挙から半年近くが経ってようやく新政権が発足したものの、政党間の調整がつかずに内相や国防相といった重要ポストが決まらないまま、2019年を迎えた。このように政界で権力闘争が延々と続く状況がイラクでは常態化しており、2018年夏に南部バスラで公共サービスの機能不全や汚職、失業などに抗議するデモが拡大したのは、そうした統治の機能不全が招いた必然的な結果だったと言えよう。以下では、主として国民議会選挙とその後の組閣状況から浮き彫りとなるイラクの脆弱な統治構造を分析する。

1. 国民議会選挙とその後の混乱

(1) 選挙の実施とその結果

2018年5月の国民議会選挙は、4年間の国会議員の任期満了に伴って行われた。一県を一選挙区とする全18選挙区¹の非拘束名簿式比例代表制で行われ、各政党ないし政党連合は、県ごとに立候補者名簿を作成し、有権者は居住県に立候補している政党に一票を投じる。その際、その政党の特定の候補者を選ぶこともでき、政党が確保した議席のうち、個人得票数が多い候補者から順に当選となる。

イラクの政党は、政治理念や政策よりも、民族や宗派を軸に形成されている。これは、2003年のイラク戦争後の新たな政治プロセスが始まった時に、選挙で幅広く集票できるだけの組織力を持っていたグループのほとんどが、かつて国外に亡命していたシーア派宗教政党や、クルドの民族運動を率いていた政党などに限られていたことや、戦後に宗派間対

立が先鋭化したことなどに遠因がある。前回の2014年選挙の際には、主としてシーア派政党はシーア派有権者を、スンナ派政党はスンナ派有権者を、クルド政党はクルド人有権者を票田とする選挙戦を展開していた。これはすなわち、それぞれの政党が候補者を擁立する地域がシーア派政党は首都と南部、スンナ派政党は首都と中部、クルド政党は北部に限定されるということである。

この傾向はおおむね現在も変わらないが、3年半におよぶ対IS戦は、イラク政界の中心勢力であるシーア派政党の発言力を強化し、ISの占拠によって地元との結びつきを弱めたスンナ派政治家の存在感低下という結果を招き、それは選挙結果にも影響を及ぼした。具体的には、スンナ派政党が地元の限られた選挙区にだけ立候補者を立てる一方、シーア派政党は中部にも個々に候補者を擁立し、モスルを県庁所在地とするニナワ県では、ハイダル・アバーディ（Haydar al-Abadi）首相（当時）率いる勝利連合が第一党になるなど、宗派間対立の沈静化と同時に、有権者の声を代弁できないスンナ派政党の凋落を印象付けた。

選挙結果は、全体としては、従来通りシーア派主要政党が南部を中心に手堅く票を集め、1位から3位までを占め（表1参照）、シーア派の主要5党で合計188議席と過半数を占めている。とりわけ、対IS戦で活躍したシーア派民兵を中心とする人民動員部隊の政治フロントとして形成されたファタハ連合（Fatah Alliance）が、第2位に躍進したことは特筆される。ただ、いずれにせよ数千の政党が立候補者を擁立する選挙戦において、まとまった議席を確保できる政党は、資金源やメディアなどを傘下にかかえる主要政党のみであり、その優位性は際立っている。したがって、選挙の度に主要政党間の順位に変動はあれど、中心となる党や幹部の顔ぶれは大きく変わらないのが実情である。

その他は、スンナ派の4党の合計議席数は35議席、世俗政党ワタニーヤ（Wataniya）が21議席、クルド政党が58議席、他の小党が15議席という結果になった。この結果を前回と比べると、2014年は主要シーア派政党の合計が178議席だったため、10議席増加したことになる。逆にスンナ派政党とクルド政党の合計は、それぞれ7議席、4議席減った。シーア派政党の全体としての強さは、単にイラクの人口の半数以上がシーア派住民だからというのみならず、政党としての組織力や戦略が集票に直結していることを示している。ただ、ムクタダ・サドル（Muqtada al-Sadr）師が率いるイステイカーマ党（Istiqamah）を中心とした政党連合で、通常サドル派と呼ばれる1位のサーイルーン（Sa'irun）でも54議席で、2位との差は6議席、3位との差は12議席と小さく、かなりの混戦模様となったことは、その後の組閣交渉がもつれる要因の一つとなった。

(2) 不正疑惑の拡大

この選挙結果が確定するまでに、選挙実施からおおよそ3か月を要した。その理由は、初めて導入された電子集計システムに関して、投票箱に備え付けられたスキャナが自動集計

表1 選挙結果一覧

	Baghdad	Basra	Maysan	Wasit	Karbala	Dhi Qar	Najaf	Muthanna	Qadisiya	Babil	Anbar	Salahaddin	Diyala	Kirkuk	Ninawa	Duhok	Erbil	Sulaymaniya	合計
サーイルーン	17	5	5	3	3	6	4	2	3	4	*	*	2		*				54
ファタハ連合	10	6	2	2	3	5	3	2	3	4	*	2	3	*	3				48
勝利連合	8	5	1	2	2	3	3	1	2	3	2	2	1	*	7	*	*	*	42
法治国家連合	9	4	1	1	2	3	1	1	1	2		*	*						25
ヒクマ潮流	4	2	1	2	1	2	1	1	1	3	*	*	1	*	*			*	19
イラクの決定連合	4										2	2	3		3				35
我々のアイデンティティ											6			3					
アービルーン											2				3				
バグダード連合	3																		
国民大衆の城同盟												3							
ワタニーヤ	8	1	*	*	*	*	*	*	*	*	3	2	3	*	4		*	*	21
トルコマン戦線														3					3
KDP													*		6	10	8	1	25
PUK	*												1	6	1	*	2	8	18
KIU														*	*	1	*	1	2
ゴラン																*	1	4	5
KIG													*	*	*		1	1	2
CDJ																*	1	1	2
新世代	*		*		*		*				*	*	*	*	*	*	2	2	4
その他	6	2	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	4	0	0	0	15
少数派議席	2	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3	1	1	0	9
総議席	71	25	10	12	11	19	12	7	11	17	15	12	14	13	34	12	16	18	329

(注) ハッル党はリスト No.165 「アンバールは我々のアイデンティティ」、No.149 「バグダード連合」の両方を含む。「*」は候補者を擁立したが議席獲得に至らなかったケース。

(出所) 選挙管理委員会資料 (<http://iheciraq.net/> 2018年8月13日アクセス) をもとに筆者作成。

した投票結果が、事前にプログラムされたものだったのではないかという疑惑が噴出したためである。とりわけ、民族構成が複雑なキルーク県で、前年秋にペシュメルガが撤退し、クルド政党の影響力が落ちると予想されたにもかかわらず、クルディスタン愛国同盟 (Patriotic Union of Kurdistan: PUK) が6議席を維持したことが疑惑の引き金となった。

投票から1週間後、5月19日に開票率100パーセントの暫定結果が発表されると、すぐに不正疑惑が持ち上がり、5月24日には政府が不正調査委員会を立ち上げた。委員会は6月5日に全体の票の5パーセントを手作業で再集計することを求める勧告を出した。しかし、6日には、国民議会が選挙法改正案を可決する形で、全ての票を手作業で再集計すること、最高裁が9名の判事を任命して選管幹部と交代すること、不正が疑われる国外投票や特別投票など一部の投票結果を無効とすることなどを決議した。この法改正に関して、選管や一部の政党が違憲だとして最高裁に訴えたが、最高裁は原則として、この法改正を支持する判決を下した。これにより、投票結果の一部無効化は却下されたものの、新たに任命された判事のもとで、不正の異議申し立てがあった投票箱のみ、再集計されることが決まった。最高裁判決を受けて、7月3日から国内外の監視団も参加して順次再集計が実施され、不正疑惑の最大の焦点となっていたキルーク県については、およそ2,000箱の投票箱のうち、400～500箱程度が再集計された模様である。イラクの選挙管理委員会は、8月6日に全県の再集計を終えて、その結果を8月10日にウェブサイト公開した。

それによると、全ての県で、ほとんどの政党の得票数に変化があった。その数は数票か

ら多い場合でも1万票強程度で、予想されていた通り、南部のシーア派の票にはそれほど大きな差はなく、中部のスナ派政党、北部のクルド政党に、数千票以上を失ったケースが多かった。これは、旧IS支配地域では行政機能が整っていなかったり、クルド政党が何らかの不正を（組織的であるかどうかはともかく）行っていたりしたことの現れだろう。とはいえ、これら数千～1万票程度では議席配分にほとんど影響はない。結果的に主要政党において、議席に変化があったのは、第2位のファタハ連合がバグダード県で1議席を追加獲得して48議席となっただけだった。他は、マイノリティ優先枠や、同一政党内で当選者に多少変更があった程度である。焦点だったキルクーク県についても、議席の結果は変わらなかった。

この再集計結果から判断するならば、問題は、選挙結果への組織的な不正の存在よりもむしろ、選挙結果に不正があるに違いないと議員や市民がみなしているプロセスの信頼性の欠如にあると言えよう。

表2 キルクーク県の再集計前後の票差（約4分の1を再集計）

	再集計前	再集計後	変動数	変動割合	議席
ファタハ連合	18,427	19,735	1,308	7.1	0
勝利連合	24,328	23,804	-524	-2.2	0
ヒクマ潮流	2,386	2,417	31	1.3	0
キルクーク・アラブ連合	84,102	86,452	2,350	2.8	3
バヤーリク・ハイル	3,088	3,150	62	2.0	0
キルクーク・トルコマン戦線	79,694	82,033	2,339	2.9	3
ワタニーヤ	14,979	14,758	-221	-1.5	0
変化のためのエリート連合	700	734	34	4.9	0
PUK	183,283	177,920	-5,363	-2.9	6
新世代	13,096	13,665	569	4.3	0
KIU	4,631	4,784	153	3.3	0

（出所）選挙管理委員会資料（<http://ihcciraq.net/> 2018年5月21日及び2018年8月13日アクセス）をもとに筆者作成。

2. 脱宗派主義政治の行方

（1）アブドゥルマフディ（Adil Abdul-Mahdi）政権の発足

8月に国民議会選挙の結果が確定したことをうけて9月3日に新議会が開会したが、議長を選出は2週間ほどずれ込んだ。これは、与党となる最大勢力の形成をめぐる、シーア派政党が揉めていたためである。イラクの憲法は、首相候補を擁立する権利は議会の「最大政党」にあると定めているが、この最大政党とは必ずしも選挙結果における第一党である必要はなく、議会開会時に形成された最も議席数の多い議会会派を指すことになっている。これは、2010年に第二党となった法治国家連合（State of Law Coalition）率いるマーリキ（Nuri al-Maliki）首相（当時）が統投を可能にするために裁判所から引き出した憲法解釈であった。今回の選挙では、第一党であるサーイルーンでも全体の16パーセント程度の

議席しかおさえていない以上、議会における最大議会会派の組み方は無数にあることになる。そのため、再集計と並行して政党間で長期間にわたって交渉が繰り返された。

そして、9月3日の議会開会時には、サーイルーン、勝利連合（Victory Alliance）、ヒクマ潮流（Hikmah Movement）を中心とする「改革再建連合」（al-Islah）と、ファタハ連合、法治国家連合を中心とする「建設連合」（al-Bina）の2つの議会会派が、共に「最大政党」と主張する状況に陥った。選挙で当選した議員数を単純に足し合わせると、改革再建連合の方が優勢だったが、アバーディ首相率いる勝利連合や、アッラーウィ（Iyad al-Allawi）元首相率いるワタニーヤからは、およそ半数の所属議員が建設連合へ離反したため、人数は拮抗していた。

その後、9月15日に新国会議長の選出に至ったのは、この最大政党をめぐる争いに決着がついたからではなく、むしろ棚上げにされたからだった。イラクの国会議長は、慣例でスンナ派のポストとなっており、これまではこの議長ポストにはスンナ派政治勢力が内部で合意した人物が就くことが多かった。しかし、今回はシーア派勢力内の政治力学が議長ポストにも反映された。すなわち、ファタハ連合が推すムハンマド・ハルブूसィ（Muhammad al-Halbusi）前アンバール県知事が議長に選出され、続いて行われた副議長選では、シーア派のポストとされている第一副議長を、サーイルーン所属のハサン・カリーム・カアビ（Hassan Karim Kaabi）が得た。これはすなわち、議長ポストと副議長ポストを、ファタハ連合（建設連合）とサーイルーン（改革再建連合）で分け合ったということであり、国会議長ポストが「スンナ派枠」であることは従来と同様だが、それに対する決定権をやはりスンナ派政党が持ち得ていないことを意味している。

その後は、10月2日にクルド枠である大統領が決まると、すぐにアブドゥルマフディ元副大統領が首相候補に指名された。首相候補を擁立する権限を持つ「最大政党」が、改革再建連合なのか建設連合なのかという点に決着はついていなかったが、後述するように公共サービスへの不満に根ざすバスラ県のデモが拡大していたことは、政治の空白をこれ以上長引かせることはできないという危機感を政界に醸成することに繋がった。両者、特にそれぞれの中心政党であるサーイルーンとファタハ連合は、共に合意できる候補について早急に妥結する必要に迫られた。そこで、首相候補としてアブドゥルマフディが浮上した。これまでに副大統領や閣僚などの要職の実績がある一方で、2016年には政府を批判して石油相を辞していることや、長らく幹部だったイラク・イスラーム最高評議会（Islamic Supreme Council of Iraq: ISCI）を数年前に離党していること、2018年5月の国民議会選挙にも立候補していなかったことなどから、特定の党の利益を代表しない独立派の候補者として白羽の矢が立った。

独立派であることが重視されるのは、イラクにおける既存の政治システム、すなわち、首相はシーア派、国会議長はスンナ派、大統領はクルドというように、民族宗派ごとにポ

ストを割り当て、さらにそれぞれの民族宗派内で、政党ごとに大臣ポストを分配するクォータ・システムが、汚職の温床となり、うまく機能していないという共通認識が存在するからに他ならない。そもそもこのクォータ・システムは、国内融和を目指して挙国一致型の内閣を作るための方策として導入された。しかし、その弊害として、議会に野党が不在となり、チェック機能が働かないまま政党間で国家資源をめぐるゼロ・サム・ゲームになりがちだという側面がある²。公務員の雇用機会や公共事業契約が政党への忠誠の見返りとしてバラまかれており、最近ではISの台頭に伴って発生した国内避難民の支援にさえ、こうした政党とのコネクションが影響する状況にあるという³。そうした従来のしがらみを脱して新しい政治を始めることができる人物としての期待が首相の選出に込められていたと言える。

(2) 迷走する閣僚人事

アブドゥルマフディが首相候補に指名された後、30日以内という憲法上の組閣期限内に過半数の閣僚が信任されたことで、ようやく10月24日に政権の発足には至ったが、閣僚人事は混乱を極めた。10月に第一陣として選出された閣僚は14名で、さらに12月に5名の閣僚が追加承認されたが、うち1名は宣誓前に辞表をだし、2018年末時点で内相、国防相という要職を含めた4名が決まっていない。

今回の組閣に特徴的なこととして、クォータ・システムの脱却を目指し、非国会議員からの大臣登用を進めている点がある。首相は大臣ポストへの公募ウェブサイトを立ち上げ、数万人の応募があったと報じられた。とりわけ、ポピュリストであるサドル派は、過去数年間、テクノクラートの首相や閣僚が率いる内閣を声高に主張してきたという背景もある。実際、石油相、外相にはそれぞれ石油行政に長らく携わってきた元石油相、外務省出身の元国連大使が起用され、電力相にはイラクの経済事情に精通するエコノミストが就くなど、専門色が強いテクノクラートの登用が進んだ側面はある。

しかし、そもそもそうした人材が豊富に存在するわけではない⁴。加えて、閣僚の承認を行うのは国会議員である以上、議員の意向は無視できない。選挙自体が従来型の民族宗派に根差した政党連合別に行われており、これまで権力の座にあった政党が、議席数は異なれど同様に議会に代表されている。国会議員から、クォータ・システムからの脱却という総論には賛成でも、各論となると異論が噴出することは避けられない。かくして、多くの大臣ポストは往々にして、各党幹部が「テクノクラート」として推薦してきた非国会議員に振り分けられることになり、その過程でポストの取り合いが紛糾したり、大臣ポストが落選議員の救済措置になったり、甘いバックグラウンド・チェックをすり抜けた大臣のスキャンダルが浮上したりすることになった。

例えば、財務相に就いたのはクルディスタン民主党 (Kurdistan Democratic Party: KDP)

の幹部だが、彼が要職を得たのは大統領候補として立候補していたものの PUK 候補に敗れたからであり、その穴埋めの意味合いが強い。高等教育相や計画相は5月の国民議会選挙で落選した人物である。教育相と移民難民相の選出が12月までずれ込んだ背景は、前者がスンナ派政党間で、後者がキリスト教政党間で、人選の合意に時間がかかったことが理由だ。未だ内相、国防相、司法相が選出されていないのは、前者2つ（それぞれシーア派枠とスンナ派枠）については、改革再建連合と建設連合の間で人選がまとまらず、司法相についてはクルド政党間で候補者枠を取り合っており、合意に至っていないからである。こうした政党間の対立を首相は仲裁できないでいる。さらには、10月末に選出された青年スポーツ相、通信相に対して、旧バアス党とのつながりを理由に早くも11月末に、解任を求める25名の議員署名が提出された⁵。教育相は12月24日に議会承認を得たが、大臣就任の宣誓を済ませる前に、兄弟がテロ組織 IS に参加していたことが明るみに出て辞表を提出した。かくしてアブドゥルマフディ政権は、発足から2か月以上経っても人事に忙殺されており、脱クオータ・システムを目指したイラクの新たな政治秩序は混とんとしている。

3. 弱い統治がもたらす問題

(1) 終わりなき権力闘争

こうした一連の選挙とその後の組閣を巡る様々な混乱から浮き彫りになることは、イラクにおいては、権威やルールが極めて脆弱であり、そしてそれを利用した権力闘争が絶え間なく繰り返されていることである。選挙の不正疑惑を巡っては、通常通りの異議申し立てに対する選管の調査で済ませるのか、再集計を行うのか、行うとしたらどの程度実施するのか、一部の票を無効にするのか否か、あるいは選挙自体を無効にして再選挙を行うのか、などについて、政府の調査委員会、選管、国民議会、司法と様々な組織から様々な意見が噴出し、どういった法やルールに基づいて誰が最終決定を下すのか、不透明であったことが混乱を助長した。

結果的に国民議会が可決した再集計の要請が一部実現したものの、そもそも再集計を決めた時点で6割以上の議員の落選（ないし任期満了に伴う議席喪失）が明らかになっており⁶、そうした議員らが再集計を求めて選挙法を改正することに正当性があるのかも疑わしい。加えて、比例代表制のもとで党の集票によって当選した議員が、国会召集の前に所属政党を変えることの道義性も問われてしかるべきだろう。

過去の選挙においても、2010年には前述したとおり、首相擁立の権利を持つ最大政党の憲法解釈について、マーリキが自分に有利な裁判所の判断を引き出している他、2014年には立候補資格の要件である「品行方正で、不名誉な罪を犯していないこと」という選挙法の文言を政治的に乱用し、首相に批判的な政治家が大勢立候補資格を奪われ、国民議会が紛糾する騒ぎとなった。また、国政選挙や地方選挙の実施の度に、選管委員の人選や選挙

法における議席配分方式の微修正のため、国民議会での議論が延々と続くことも少なくない。

このように、多くの政党が自らの政治的利益の最大化のために、ルールを利用したり改変したり回避したりすることに多大なエネルギーを費やしており、政策の実現よりも権力闘争の方が、はるかに優先順位が高いことは明らかである。言いかえれば、現在のイラクは、誰も選挙結果全体を差配できるような力を持っていないが、誰もが選挙結果を有利にしたいと画策している状態にある。

そして、これほどまでに権力闘争が過熱する背景には、中央政界へのアクセスがもたらす魅力が存在する。世界有数の産油国であるイラクには、毎月莫大な石油輸出収入が入る。その時々々の輸出量や原油価格に左右されるが、2018年の場合、年間収入は837億ドル、すなわち平均して毎月約70億ドルの収入があったことになる⁷。イラク戦争から数年後の内戦状態の頃は密輸が横行していると言われたが、現在では密輸自体は存在するものの、その規模は比較的少量とみられており⁸、基本的にこうした石油収入は国庫に入っている。閣僚や国会議員の給与は財政危機の度に削減の対象とされてきたが、それでも国会議員には、給与として500万イラク・ディナール（ID、約4,167ドル）、交通費雑費などとして250万ID（約2,083ドル）、さらに秘書・ボディガード経費として一人当たり105万ID（約875ドル）が16人分、すなわちすべて合計すると2,430万ID（約2万250ドル）が毎月支払われている⁹。一人当たりGDPが5,165.7ドル¹⁰の国の水準としてはかなり高いと言えよう。さらに、国会議員や閣僚になることで様々な利権や特権にアクセスが可能となることは容易に推察される。県知事はその知名度を生かして国会議員に転身する例も多い。2018年の国会選挙では、ナジャフ県の元知事、アンバール県、サラハッディーン県、バスラ県の現職知事が出馬して当選した¹¹。

イラクでは過去15年間以上、内戦や宗派間対立の激化、テロの横行など様々な形で危機に直面してきたが、人口の2割弱を占めるクルド人が民族自決に基づく独立国家樹立を求めている例を除くと、イラク国家を分割したり解体したりする案への支持は皆無と言ってよい。その一因は、国民の間に一定程度ナショナリズムが醸成されているという点に加えて、こうした多大な利権の存在も無視できないのではないかと思われる。国家としての統治機構が脆弱であるがゆえに、イラクでは暴力装置の一元化が実現しておらず、武器を持った非正規ないし準正規の多種多様なローカルアクターが存在している。具体的には、クルド兵のペシュメルガ、シーア派民兵を中核とする人民動員部隊、彼らや米軍がリクルートしたスンナ派の自警団、地元部族などが相当する。彼らは、国家が弱いことによって一定の自由度を持って活動することができているが、国家を崩壊させることやそれにとって代わることを望んでいるわけではなく、むしろ、国家からの分配に期待している¹²。2016年11月に人民動員部隊法が国民議会で成立し、彼らにイラク軍や警察等の正規治安部隊と同

等の権利や給与が保障されたのは、対 IS 戦への非常措置として組織された彼らが、半恒久的な権益維持を確かなものにするを求めたからに他ならない。

このように多様なアクターによる権力闘争が常態化するイラクにおいて、アブドゥルマフディが最高権力者となる首相に選出された主たる要因は、特定の党の利益を代表していないという独立性にあり、しがらみのない政治への期待があったことは前述した通りだが、同時に、彼を選出した国会議員の間には、自身の政党や民兵などを持ってない首相は既存システムの脅威にならないと評価されたことも否定できないだろう¹³。

(2) 長期的視点の不在

政界がこうした権力闘争に多大な時間とエネルギーを費やしている弊害は、長期的視点に立った戦後復興や経済・社会開発への対応が進まないという形で顕在化している。最たる例は、2010年頃から毎年夏になると発生する市民の抗議デモである。2003年のイラク戦争からすでに15年以上が経ち、イラクは世界有数の原油輸出国に成長している。にもかかわらず、飲料水・電力の供給、医療体制、インフラ整備といった公共サービス全般の質は極めて低く、いつまでも市民は「戦後復興」の成果を実感できていない。石油産業以外に目立った産業が育たず、失業率も高い。その一方で、利権にありついた政治家の汚職は広く知られている。そうした不満が、気温が50度にもなる酷暑の夏に、電力不足が引き金となって抗議デモの形で噴出するという構図が繰り返されてきた。そして、状況に目立った進展や改善がないために、夏の暑さや電力不足は毎年繰り返され、市民の忍耐のレベルは年々低下している。2015年夏から2016年にかけては、バグダードでムクタダ・サドル師が主導したデモ隊の座り込みも続き、一時はコンクリート・ブロックに囲まれた官庁街であるグリーン・ゾーンにデモ隊が乱入して国会議場や首相府を襲撃するなどの混乱にも陥った。

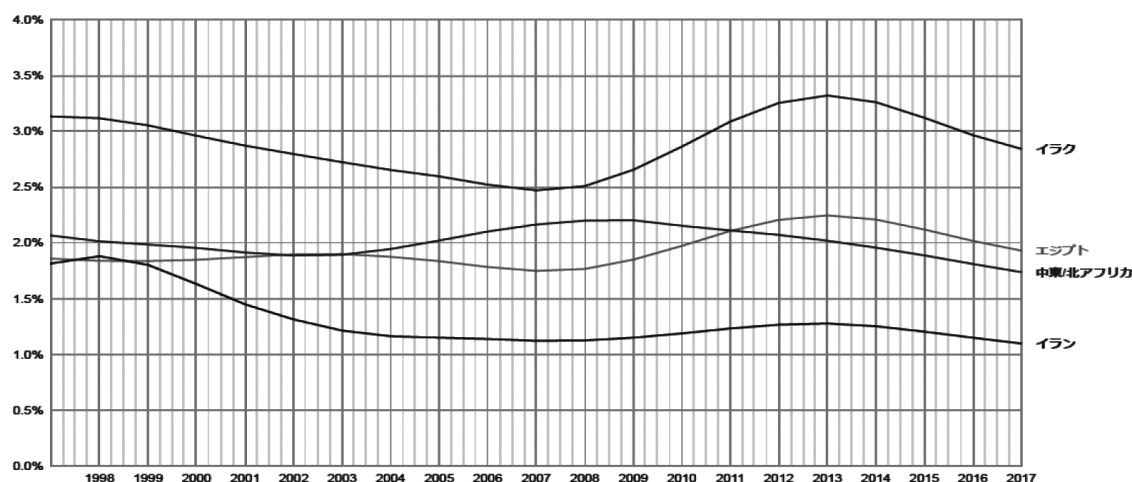
そして、2018年夏には、バスラを中心に南部の各地に抗議デモが伝播した。特にバスラ県では、7月から9月にかけて、衛生状況の悪化から引き起こされた飲料水汚染が、9万人以上の被害者を出すまでの規模に広がったこともデモを過熱させた。デモ隊の一部が暴徒化したことで治安部隊との衝突による死者は20名以上に上った。このデモにおいて特徴的だったことは、市民の非難の矛先が現在の既得権益層（と市民がみなす対象）全般に向けられたことである。デモ隊の襲撃対象とならなかった政党・民兵事務所はほぼ皆無だった上、国際石油会社やイランや米国の領事館なども少なからず被害を受けた。これはいわば、現状維持に対する市民からの異議申し立てであり、一般のイラク人は、クオータ・システムを中心とする2003年以降の政治秩序そのものに抗議していると言える¹⁴。政府は対テロ部隊の展開や、デモ隊の連絡ツールとなっているSNSの遮断、サービス改善のための予算拡充といったアメとムチを駆使して騒動を沈静化させたが、公共サービスの改善や雇用の

創出などは極めて構造的・長期的な課題であり、簡単には解決の目処が立たない以上、今後も再燃する可能性が高い¹⁵。

公共サービスの拡充が進まないと市民が感じる遠因には、人口問題もある。イラクの人口増加率は中東・北アフリカ地域の平均を上回って3パーセント前後で推移しており（図3参照）、女性の高等教育や就業機会の拡大が、特に農村部では進んでいない¹⁶。例えば、首都バグダードの人口は50年前と比較して5倍にまで増大し、住宅や公共サービスを圧迫している。イラク政府とて無策なわけではなく、電力供給量の拡充や大規模な住宅建設プロジェクトも実施している。しかし、より長期的視野を必要とし、社会的にも機微なテーマである人口政策を先送りし続けている結果、公共サービスの供給ペースが需要の増加に追いつかず、市民の不満が拡大している。

また、経済・社会政策の不備の一端は、投資環境にも反映されている。経済復興のために国外からの投資を必要としながらも、イラクのビザ・システムや輸出入手続きなどの煩雑さは悪名高い。世界銀行が発表するビジネスのしやすさを指標化したランキングにおいて、イラクがおよそ190か国のうち2010年153位、2014年151位、2019年171位と下位低迷していることから明らかである。

図3 人口増加率の推移（1997～2017年）



（出所）Google Public Data Explorer（<https://www.google.com/publicdata/> 2018年7月6日アクセス）

長期的視点に立った経済復興政策が実現しない背景として、官僚機構の弱さも指摘できる。1980年代のイラン・イラク戦争、1991年の湾岸戦争、2003年まで続いた国連の経済制裁などの影響で、長期にわたってイラクでは国家の運営を行うことのできる人材を育てる機会が失われた。加えて、イラク戦争後の大規模なバアス党員のパージ政策は、そうした人材難に拍車をかけた。さらに、経済の多角化や民間部門の雇用機会の拡大が進まない以上、一種の社会保障政策として公的部門の雇用を拡大せざるを得ず¹⁷、肥大化かつ非効

率化と同時に、増大する公務員給与が財政を圧迫している。2019年度政府予算において、歳出のうちおよそ4分の3を経常支出が占めている状況にある。

加えて、権力闘争が続く政界の現状においては、政治主導の改革も極めて難しい。2015年から2016年にかけて、抗議デモの多発を受けてアバーディ首相（当時）が大規模な改革プログラムを打ち出し、閣僚数の削減など成果が出た分野もあったものの、より市民の生活に密着した構造的問題には切り込めなかった。例えば、現状ではバスラに供給されている電力のうち82パーセントが行方不明、すなわち供給者である政府が消費者を特定できていない状況にあるという¹⁸。そこで、より持続可能な制度設計を目指し、民間企業に委託して適切な電力料金の徴収を進めようとしたが、複数の町で抗議デモが発生して2018年1月に選挙を前にして計画の撤回に追い込まれた。

他にも、政府高官の汚職は度々噂されているが、実際に訴追に持ち込まれた例はかなり少ない。アバーディ首相の改革路線の下で現役の閣僚に逮捕状が出された例は、マラス・アブドゥルカリーム（Malas Abdul-Karim）貿易相に対してだけだった。彼は、世俗派のワタニーヤ連合所属だが党幹部ではなく、クルド人ではあるがクルド政党とのコネクションはなく、旧フセイン（Saddam al-Hussein）政権に近いという政治的に切り込み易い人物だったという事情がある¹⁹。汚職案件自体が政敵を追い落とすための政争の具となっている側面もあり、既得権益層に切り込む形の改革は容易ではない。

おわりに

2018年5月に実施された国民議会選挙に伴う不正疑惑の拡大や、その後の10月に発足したアブドゥルマフディ新政権の組閣の迷走は、権威やルールが極めて脆弱であり、そしてそれを利用した権力闘争が絶え間なく続くイラクの現状を象徴していたと言える。選挙プロセスに対する信頼性が低いゆえに、今後も地方選挙や国政選挙の度に混乱が再燃する恐れがある。そして、選挙から組閣の間に発生したバスラ県を中心とする市民のデモの拡大は、代わり映えのしない政界の顔ぶれや既存の政治秩序そのものへの抗議行動であった。官僚機構における人材不足、権力闘争や汚職といった脆弱な統治のひずみが、一向に改善しない公共サービスという現実になって表出し、市民の怒りは今やイラクの安定を脅かしかねない脅威になっている。長期的展望に基づいた経済・社会開発といった、重要度が高いにもかかわらず長年後手に回ってきた課題のツケは大きい。

政界において、クォータ・システムの見直しという総論は支持を得ているが、それに代わる新たな政治秩序は極めて不透明であり、テクノクラートの登用というお題目についても、既得権益が絡んで混とんとしている。対IS戦を経て宗派間対立が沈静化していったことは歓迎されるべきだが、その実情が、スンナ派政治勢力の弱体化であるならば、果たして長期的に安定要因になるのかという点には注意が必要であろう。

政治権力を行使することで支配階級にあるものが民衆を犠牲にして富の拡大を行う政治体制は、クレプトクラシー（泥棒政治）と呼ばれ²⁰、イラクにも一部当てはまる点がある。しかし、イラクの場合、その支配階級が必ずしも固定したものではなく、そうした体制を維持するために不可欠な暴力装置の支配を明確な特定層が握っているわけでもない。誰も明確な支配層としての地位を確固たるものにしていないために、権力闘争が過熱しているわけだが、他方で、だからこそ、改革の余地が残されているとも言える。バスラの騒乱が、首相擁立の権利をもつ「最大勢力」をめぐって膠着状態にあった組閣交渉を速めたことは間違いなく、政治家とて市民の不満に無関心でいるわけではない。閣僚人事の混迷からは今後の展望が明るいとはいえ難いが、それでも市民の不満を解消すべく経済・社会開発面で一歩ずつ成果を上げていくしか、安定化の道は残されていない。

— 注 —

- 1 2014年に19県目となるハラブジャ県が新たに成立したが、県の行政機能は未だ限定的とみられ、今回の選挙では前回同様スレイマニヤ県の一部として実施された。
- 2 Ranj Alaaldin, “Iraq’s Next War: Rival Shiite Factions Could Be Headed Toward Disaster,” *Foreign Affairs*, Sep. 13, 2018, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/2018-09-13/iraqs-next-war>>, accessed on Feb. 18, 2019.
- 3 Toby Dodge, Zeynep Kaya, Kyra Luchtenberg, Sarah Mathieu-Comtois, Bahra Saleh, Christine M. van den Toorn, Andrea Turpin-King and Jessica Watkins, “Iraq Synthesis Paper: Understanding the Drivers of Conflict in Iraq,” *Conflict Research Programme*, Oct. 29, 2018. <<http://www.lse.ac.uk/international-development/Assets/Documents/ccs-research-unit/Conflict-Research-Programme/crp-synthesis-paper/Iraq-synthesis-paper-understanding-the-drivers-2018.pdf>>, accessed on Feb. 18, 2019.
- 4 Zaid Al-Ali, “Can a New Government Solve the Protests in Iraq?,” *The Washington Post*, Sep. 13, 2018. <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjS0Pjy8TgAhWIyIsBHd0yCiwQFjAAegQIAxAB&url=https%3A%2F%2Fwww.washingtonpost.com%2Fnews%2Fmonkey-cage%2Fwp%2F2018%2F09%2F13%2Fcan-a-new-government-solve-the-protests-in-iraq%2F&usq=AOvVaw3uZnwRSn9Y_KBoj6Uoxw8L>, accessed on Sep. 18, 2018.
- 5 *Inside Iraqi Politics*, No.188 (Nov. 26, 2018).
- 6 マダーク研究所の調べによる。<http://www.miqpm.com/new/News_Details.php?ID=364>, accessed on Jan. 11, 2019.
- 7 これは中央政府が管轄している分だけであり、北部のクルディスタン地域政府の収入は含まない。
- 8 Ali al-Aqily, Jassim al-Jabiri, and Staff, “Low-level Smuggling is High Stakes for Local Officials,” *Iraq Oil Report*, Jul. 11, 2018, <<https://www.iraqoilreport.com/news/low-level-smuggling-is-high-stakes-for-local-officials-31412/>>, accessed on Feb. 18, 2019.
- 9 サルカウト・シャムスディーン議員のツイート (Nov. 18, 2018. <https://twitter.com/MPSarkawtShams/status/1063202773645303808>; <https://twitter.com/MPSarkawtShams/status/1063839341112410113>, accessed on Jan. 12, 2019.)。この他、議員が借り上げている住宅の家賃（100万～300万ID）は、直接大家に支払われるとのこと。
- 10 世界銀行データベース、2017年。<<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?end=2017&locations=IQ&start=2002>>, accessed on Jan. 12, 2019.
- 11 ただし、バスラ県知事は当選後も議員として宣誓を行っておらず、2019年1月になってから正式に県知事として残留することを発表した。背景には、後任県知事ポストを巡る政党間争いがあるとも見られている。

- 12 Denise Natali, “Syria’s Spillover on Iraq: State Resilience,” *Middle East Policy*, Vol.XXIV, No.1 (Spring 2017) <<https://www.mepec.org/journal/syrias-spillover-iraq-state-resilience>>, accessed on Feb. 18, 2019.
- 13 Toby Dodge, “Is There Hope for Reform in Post-Election Iraq?,” *Foreign Affairs*, Oct. 17, 2018, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/iraq/2018-10-17/there-hope-reform-post-election-iraq>>, accessed on Feb. 18, 2019.
- 14 International Crisis Group, “How to Cope with Iraq’s Summer Brushfire,” *Middle East Briefing*, No. 61, Jul. 31, 2018, <<https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/iraq/b61-how-cope-iraqs-summer-brushfire>>, accessed on Feb. 18, 2019.
- 15 こうした政府に対する抗議デモは、バスラ県などシーア派住民が多い南部を中心に発生しており、スンナ派住民が多い中部地域には伝播していない。中部は近年のISによる支配と戦闘による破壊の影響を受けて、経済状況はより厳しい。にもかかわらずデモが起こっていないのは、2013年の抗議デモが政府からの徹底弾圧に遭い、そこからISが台頭していったという苦い記憶や、紛争疲れともいえるべき状況にあるからであり、中部地域の現状はいわばデモさえ起こせない状況と言える (Mustafa Habib, “Haunted By History, Iraq’s Sunni Muslims Won’t Join Shiite-Led Protests,” *Niqash*, Jul. 24, 2018, <<http://www.niqash.org/en/articles/politics/5957/>>, accessed on Feb. 18, 2019; Alaaldin, “Iraq’s Next War: Rival Shiite Factions Could Be Headed Toward Disaster”).
- 16 Adnan Abu Zeed, “Population Growth in Iraq Raises Concerns,” *al-Monitor*, Oct. 13, 2018, <<https://www.al-monitor.com/pulse/en/originals/2018/10/iraq-population-census-health.html>>, accessed on Feb. 18, 2019.
- 17 2010～2014年のイラクの就業者の公務員比率は47.45パーセント。他の中東諸国はリビア78.45パーセント、クウェート77.99パーセント、カタール76.39パーセント、エジプト52.18パーセント、アルジェリア48.43パーセント、ヨルダン44.49パーセント、バハレーン41.61パーセント、イエメン39.64パーセント、パレスチナ31.68パーセント、チュニジア27.63パーセント、トルコ21.25パーセント、レバノン16.87パーセント、モロッコ10.35パーセントなど(舞田敏彦「日本の公務員は先進国で最も少なく、収入レベルは突出して高い」『ニューズウィーク日本版』2016年10月5日 <<https://www.newsweekjapan.jp/stories/world/2016/10/post-5959.php>> 2019年2月18日アクセス。
- 18 Utica Risk Services, *Inside Iraqi Politics*, No.171, Feb. 9, 2018.
- 19 吉岡明子「イラク政界で拡大する脅威と正統性の危機」『中東動向分析』Vol.15, No.3, 2016年6月24日。
- 20 井上一明「ジンバブエのクレプトクラシー体制とそのメカニズム——2000-08年」『地域研究』第9巻1号(2009年3月)108-130頁。

