
第7章

ハイブリッド・ガバナンスから読み解く イラクの混迷の組閣交渉

吉岡 明子

はじめに

2003年のイラク戦争後に新たに政治プロセスが開始されてから、すでに20年近くが過ぎた。その間イラクは、政府が国民に十分な安全や公共サービスを提供できず、しばしば脆弱国家、ないしは失敗国家の一つとみなされてきた¹。産油国であるためマクロ経済は安定しているが、公共サービスや経済の復興の歩みは遅く、電力供給は断続的な状況が未だに続いている。国内の治安状況こそ改善傾向にあるものの、イランやトルコからの越境攻撃に対して軍事的な防衛手段を欠くなど、国家としての機能が弱いことは明らかである。

その一方で、これまでの約20年の間に、激しい内戦やIS（「イスラーム国」）の台頭、少数民族の分離独立運動といった危機に直面しつつも、それが国土の分裂や中央政府の崩壊といった事態につながることはなく、一貫して国家ないし中央政府の存在は維持され、脆弱ながらも一定の機能を果たしてきた。そして、その統治は、政府機構や法的基盤といった公的な秩序と同時に、非国家主体の存在や、政界に存在する非公式な政治ルールによって、ハイブリッドな形で構築されてきたというところに特徴がある。

イラクでは、2021年10月に国民議会選挙が実施されたが、その後の組閣交渉は難航し、新政権が発足するまでに約1年を要した。選挙後の票の集計に時間がかかったり、組閣交渉が難航したりすること自体は常態化していたものの、これほど政治的停滞が長引いたことは、過去になかった。本稿は、この政治的混迷を、2003年以降の

約 20 年の間に形成されてきたイラクのハイブリッドな政治秩序の有り様から読み解こうとするものである。

以下では、まず、2003 年以降に新たに導入された政治プロセスの推移や政治情勢を時系列に概観した上で、イラクの政治秩序が、公式な組織や法的基盤のみならず、非国家主体や非公式な政治ルールを含めたハイブリッドな形で形成されてきたことを明らかにする。その上で、2021 年から 2022 年にかけての組閣交渉の展開を分析する。

1. 2003 年以降の政治秩序の構築

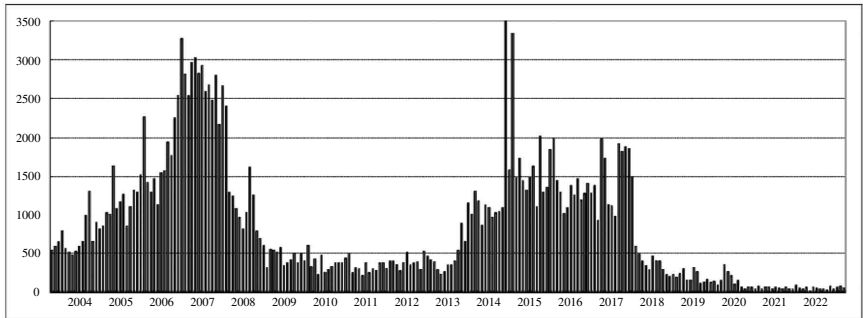
(1) 政治プロセスの展開

まず、2003 年以降のイラクの政治プロセスを簡単に振り返る。イラク戦争によって旧フセイン政権が崩壊した後、連合国暫定当局（CPA: Coalition Provisional Authority）による占領統治が開始されたが、統治の主体であった米国政府は体制崩壊後の国家再建に対する準備を圧倒的に欠いており、市民の支持を得られずに占領統治は迷走した²。政治移行プロセスについては、2004 年 3 月に暫定憲法となる基本法が制定されたことで、その後のスケジュールが固まり、6 月に CPA が組閣した暫定政府（イヤード・アッラーウィ政権）に主権が移譲された。この時点で、形式的には占領統治は終了した。なお、この暫定政府（および、2003 年に占領下でイラク側のパートナーとなるべく組織された統治評議会）において、占領当局が、人口の多数派を占めるシーア派に過半数の議席を割り当てることを重視したことにより、その後も、政治プロセスにおいて民族や宗派といった属性が重要な指標となった。これはとりわけ、それまでのイラクでは政治の表舞台で取り沙汰されることの少なかった宗派間の亀裂を、顕在化させる要因となった。

占領統治のかなり早い段階からテロ事件や反占領武装闘争が拡大し始め、米軍は国内を平定することができず、主権移譲後も 13 万人以上の兵力をイラク国内で維持し続けた³。特に 2005 ～ 2007 年頃には、スンナ派の武装勢力やジハード主義者らが、米軍や連合軍のみならず、占領統治の協力者であったイラク人、特に政治力を増していたシーア派の政治勢力や市民らを狙って攻撃を拡大させたという要因もあり、宗派間対立が激化し、最悪期には 1 か月の民間人死者数が 3000 人を超えるなど、イラクは内戦と形容される事態に陥った（図表 1 参照）。

一方、政治移行プロセスは概ね当初の予定通り進み、2005 年 1 月に制憲議会選挙

図表1 月ごとの民間人死者数の推移（2003年5月－2022年9月）



(出所) Iraq Body Count

が実施され、5月に移行政府（イブラーヒーム・ジャアファリ政権）が樹立された。議会では憲法草案が起草され、10月に国民投票にかけられて成立した。これを受けて12月に、改めて国民議会選挙が行われ、翌2006年5月に正式政府（ヌーリ・マールキ政権）が発足したことで、移行プロセスは終了した。米軍の増派戦略を経て国内の治安がやや改善してきた2008年には、3年後の米軍撤退を定めた地位協定がイラク政府と米国政府の間で調印された。

国民議会の任期満了に伴って、2010年3月に再度、国民議会選挙が行われた。選挙後は、9か月におよぶ交渉を経て、12月ようやく第二次マールキ政権が発足した。2011年末に米軍が完全撤退したこともあり、マールキ首相は自身の手で権力を集中させようとして治安機関の掌握や政敵の追い落としを図ったが、それが中西部のスナ派住民の多い地域での反発を招き、抗議デモが拡大し、結果的にISが勢力を拡大させることにつながった。

2014年4月に再び国民議会選挙が実施されたが、この後の組閣交渉の最中に、ISがイラク第二の都市モスルを陥落させ、最大でイラク全土の3分の1ほどの領土を支配するという事態となった⁴。責任を問われる形でマールキ首相が三選を断念し、同じダアワ党出身のハイダル・アバーディ政権が9月に発足した。アバーディ政権の4年間は、ほぼ対IS戦と重なるが、それと並行して、2015年頃から公共サービスの機能不全や電力不足、失業問題などを背景に、市民の反政府抗議デモが頻発するようになった。これを受けて、首相は内閣改造を含む行政改革を打ち出したが、目立った成果を上げることはできなかった。また、対IS戦の余波で、2017年にはクルド人の分離独立運動が加速し、独立を問う住民投票が実施されたが、国内外からの強い反発

と経済的・軍事的圧力を受け、独立への動きは撤回されることとなり、分離独立問題は鎮静化した。対 IS 戦については、2017 年 12 月に首相から勝利宣言が出された。

2018 年 5 月に新たに国民議会選挙が実施されたが、この時の投票率は 46% へと大きく落ち込んだ⁵。これは、世界有数の産油国でありながら、基本的な公共サービスも提供できない腐敗した政府や議会に対する市民の不満が広がっていたことのためである。組閣交渉では、主要シーア派政党が二つの陣営に分かれて首相候補に合意することができなかつたため、妥協候補として、元副大統領のアーディル・アブドゥルマフディを議会外から登用することで、同年 10 月に新政権が発足した。

しかし、2019 年 10 月には、経済問題や汚職の拡大に反発する若者が、過去にない大きな規模で反政府抗議デモをバグダードと南部で行うようになり、治安部隊や人民動員部隊らとの衝突により半年間で 500 名近い死者が発生する事態となった⁶。これを受けて政界では初めて任期途中で首相が辞任するに至り、2 名の首相候補が組閣を断念した後、2020 年 5 月にムスタファ・カーズィミ政権が発足した。議会の任期は 2022 年春までであったが、2019 年の抗議デモを受けた改革の一案として、選挙法の改正と早期選挙の実施が議会で決定されていたため、2021 年 10 月に国民議会選挙が繰り上げ実施された。反政府抗議デモを受けて実施された早期選挙であり、デモ隊の一部から政治勢力が生まれるという新しい変化があったが、選挙を通じた現状変化への期待は高まらず、選管発表によると、投票率は 2018 年からさらに下落して 43% であった。そして、その後は主要政党間で組閣交渉に決着をつけることができず、1 年以上におよぶ紆余曲折の末、2022 年 10 月ようやく新政権が発足した。

(2) ハイブリッド・ガバナンスにおける流動性と硬直性

こうした一連の政治プロセスにおける特徴の一つは、2003 年以降、一貫して選挙と組閣というサイクルが維持され、それが正当な民主的手続きとして定着し、受容されてきたということである。それは、そのサイクルによって成立するイラク政府の正当性が保たれてきたということであり、とりわけ国際的には、中央政府はイラクを代表する唯一正当な存在であり続けた。国内においても、内戦や IS の領土支配に見られるように、中央政府の統治の脆弱性は明らかであったものの、そうした状況によって、政府が崩壊するという事態には至らなかった。また、市民による反政府抗議デモが発生した際、政府が対応策として打ち出した改革案も、高位公務員給与の引き下げや副大統領ポストの廃止といった行政改革、公共サービス改善、失業政策、汚職対策、内閣改造、早期選挙など、あくまで既存の政治プロセスを前提としたものであり、市

民の不満の拡大は、それらの多くが実現しないことによるものであった。

そして、この政治プロセスの別の特徴は、中央政府や議会、軍といった公的な政府機関や、憲法や法律による法の支配といった公式な政治秩序のみならず、武装した多数の非国家主体や、明文化されていないルールなどの、非公式な政治秩序によって、それらが支えられてきたという点である。従来、政府が正当な暴力の行使を一元化できず、行政機関や法執行機関としての本来の機能を十分に果たしていない国家は、しばしば脆弱国家や失敗国家と呼ばれ、国家建設においてはそうした国家や政府の脆弱性は克服されるべきものと考えられてきた。しかし、近年は、より現実在即した視点から、国家や政府などの公的な主体のみを独占的な秩序形成者として自明視するのではなく、より幅広く、一定の権威や正当性、能力などを備えたローカルな組織や非公式な制度の存在を積極的に評価して、中央政府による統治が脆弱な国家や地域においてハイブリッドな形で構築される政治秩序に着目する議論が増加している⁷。本章では、そうした、中央政府や武装した非国家主体によって形成される、公式および非公式な政治秩序によって成り立つ統治構造をハイブリッド・ガバナンスと定義する。

こうしたハイブリッド・ガバナンスにおいては、政府が統率していない非国家主体が関与するために、その秩序は極めて流動的、あるいは競合的になることが避けられない。一方で、明文化されていない複数のルールが暗黙の了解として曖昧に機能するために、その改革が困難で現状打破が難しいという硬直性もまた、存在している。以下では、イラクのハイブリッド・ガバナンスにおいて重要な役割を果たしている、非国家主体と非公式な政治ルールの二つを取り上げる。

①親政府の武装非国家主体の役割

まず、非国家主体についてであるが、イラクには、特に武器を持った非国家主体が極めて多く存在している。それらは、反占領闘争などを行っていた多数の武装組織、政党と強い結びつきのある民兵組織、クルド兵ペシュメルガ、ISなどのジハード主義組織、民族や宗派などを基盤に形成される小規模な自警団的なグループ、組織犯罪集団など、膨大な数に上る。非国家主体の存在は、反占領闘争や宗派対立、テロなどにおいて長らくイラクの治安の攪乱要因になってきた。しかし、必ずしもそのすべてが政府と対立してきたわけではない。

とりわけ、2000年代半ばのアル・カーイダの抑え込みや、2010年代の対IS戦において、前者では米軍が組織化や軍事面での支援を行ったスンナ派部族の自警団であ

る覚醒評議会、後者では主にシーア派の民兵勢力を糾合する形で形成された人民動員部隊が、政府の側に立って戦ったことで、秩序の回復に重要な役割を果たした。こうした親政府の武装非国家主体は、既存のイラク政府（あるいは占領軍）の権威を一定程度認め、治安維持に協力することで、給与を得たり、地元で勢力を拡大したりといった利得を確保してきた。その結果、イラク政府はアル・カーイダやISのような、既存の政治秩序のすべてを崩壊させようとする過激派勢力を、鎮静化することが可能となったのである。対IS戦が2017年末に終結した後、イラクの治安状況はかなり改善して民間人死者数も大幅に減少したが、これは、イラク戦争後に一貫して続いていた、旧バアス党員や旧軍支持者らを含む武装勢力のような、既存の政治秩序を武力によって変更しようとする勢力の脅威や挑戦が、今では大幅に減じたことの表れと言える（図表1参照）。

また、2017年にクルドの分離独立運動が噴出した際も、最終的にその方針を撤回させるに至ったのは、イラク軍と同時に進軍した人民動員部隊が、重要都市キルクークをペシュメルガから奪還し、強い軍事的圧力をかけたからであった。2014年にISがモスルを陥落させて世界を震撼させた時、クルディスタン地域政府大統領のマスード・バルザーニは、イラクはもう分裂してしまったのだ、と述べてイラクからの分離独立の意思を初めて公言した⁸。しかし、公的な組織が脆弱であったとしても、その公的な権威を利用することに価値を見出す親政府の武装非国家主体は、既存の政治秩序を損なう行動に対して、自らの軍事力を行使することで脆弱な権威を支える役割を果たす。それゆえに、彼らがクルドの分離独立運動を鎮圧するためにイラク政府を強力に支え、「分裂してしまった」かのように見えたイラクは領土の一体性を維持し続けたのである。

これは、反政府抗議デモに対しても同様のことが指摘できる。2019年の大規模抗議デモを最終的に鎮静化するに至ったのは、やはりイラク政府の治安部隊よりも、人民動員部隊による弾圧が影響していた⁹。後述するように、現在の政治秩序を維持することで多くの利権を得ている彼らにとって、市民の抗議デモが革命や政変につながることは、許容しがたい事態であったと言えよう。

人民動員部隊は、2016年の法制化により形式上は首相の直轄下にある公的な組織となっているが、実態としては、首相は彼らに対する指揮命令権限を全く有していない。これはペシュメルガも同じであり、彼らは自治政府（クルディスタン地域政府）の軍隊と位置付けられているものの、その多くは依然としてクルド政党の管理下であり、イラク政府首相はおろか、自治政府大統領でさえ、明確な指揮命令系統を有して

いない。したがって、彼らは建前としては公的な組織だが、実態は武装非国家主体に近い。こうした親政府の武装非国家主体は、旧政権時代に存在したような、権力者が自らのために組織した準軍事組織などのトップダウン型のものとは異なり、政府の意向とは無関係に存在するボトムアップ型の組織という特徴がある¹⁰。それゆえ、武装非国家主体が政府の権威を承認していたとしても、それは、彼らが政府の方針や指示に従うことを意味するわけではない。政府が再三非難しているにもかかわらず、人民動員部隊が駐留米軍などを攻撃する事件は後を絶たないし、人民動員部隊の中のライバル間での衝突など、武装非国家主体間で小競り合いが発生することも珍しくない。

このように、イラクにおける秩序は極めて流動的なものではある。それでも、公的な権威を軸にして、親政府の武装非国家主体を含めたハイブリッド・ガバナンスが緩やかながら成立しているからこそ、脆弱であってもイラクという国家は簡単に崩壊することなく、今に至っているということが指摘できる。

②非公式な政治ルール

イラクのハイブリッド・ガバナンスにおけるもう一つの特徴が、組閣を中心とする政治権力の形成における不文律の存在、すなわち非公式な政治ルールである。これは、憲法や法に明記されているものではなく、2003年以降の政治プロセスの早い段階で政界において暗黙の了解となり、その後の選挙と組閣が繰り返される中で、定着していったものと言える。

その最も代表的な例が、挙国一致政権の形成と、政党間のポスト配分システムである。2003年以降、民族・宗派間のバランスを配慮して統治評議会や暫定政府などの政府機構が形成され、移行期に行われた選挙後の組閣においても、特定の民族・宗派集団が権力から排除されることのないよう、すべての主要政党が政権に参加する多極共存型民主主義のアプローチがとられた。これがその後も踏襲されて、法的には組閣は議会の過半数の信任を得れば実現可能なのだが、常に主要政党がほぼすべて参加する挙国一致型の政権が形成されてきた。そして、そうした政権を形成するにあたっては、重要ポストは民族・宗派別に割り当てられてきた。具体的には、首相がシーア派、大統領がクルド、国会議長がスンナ派、さらに国会第一副議長がシーア派、同第二副議長はクルド、主要閣僚については、基本的に内相と石油相と財務相がシーア派、国防相がスンナ派、外相がクルドといった具合である（図表2参照）¹¹。この割り当ては、例えばシーア派枠であれば、本人の属性がシーア派であることと、主要シーア派政党

図表 2 挙国一致政権における主要閣僚の民族・宗派別割り当て

	2005年	2006年	2010年	2014年	2018年	2020年	2022年
首相	I. ジャアファリ シーア派	N. マーリキ シーア派	N. マーリキ シーア派	H. アバーディ シーア派	A. アブドゥルマフディ シーア派	M. カーズィミ シーア派	M. スーダーニ シーア派
内務相	B. ジャブル シーア派	I. プーラーニ シーア派	(首相が代行)	M. ガッバーン シーア派	Y. ヤーセリ シーア派	U. ガーニミ シーア派	A. シャンマリ シーア派
国防相	S. ドゥレイミ スンナ派	A. オベイディ スンナ派	S. ドゥレイミ スンナ派	H. オベイディ スンナ派	I. ヒヤリ スンナ派	J. イナード スンナ派	T. アッバースイ スンナ派
石油相	L. バフルルウーム シーア派	H. シヤハリスターニ シーア派	A. ルアイビ シーア派	A. アブドゥルマフディ シーア派	T. ガドバーン シーア派	I. イスマーイール シーア派	H. アブドゥルガニ シーア派
財務相	A. アッラーウィ シーア派	B. ジャブル シーア派	R. イーサーウィ スンナ派	R. シャーウェイス クルド	F. フェイン クルド	A. アッラーウィ シーア派	T. サーミ (テクノクラート)
外務相	H. ズィーバーリ クルド	H. ズィーバーリ クルド	H. ズィーバーリ クルド	I. ジャアファリ シーア派	M. ハキーム シーア派	F. フェイン クルド	F. フェイン クルド

(出所) 各種報道より筆者作成。

の合意を得ている人物であることの両方の条件を満たすことが必要とされる¹²。

さらには、この民族・宗派内で、どの政党がどのポストをいくつ得るかは、選挙においてどれだけの議席をとったかが大きな決定要因となる。したがって、イラクにおける選挙とは、勝者と敗者、すなわち与党と野党を分けるものではなく、議席が「ポイント」に換算されて、ポイント数でどれだけのポストが得られるのかが決まるという仕組みになっている¹³。なお、こうしたポスト配分システムは、特定のポストが特定の政党の既得権益に転化することで、汚職の温床になっているとの批判を受けるようになった。そのため、特に2018年発足のアブドゥルマフディ政権以降は、大臣ポストには主としてテクノクラートが登用されることが増えた。しかしながら、主要政党は、幹部公務員を政治任用で登用する特別公務員枠を利用して、政党が副大臣や政務官などの幹部公務員職に、「代理人」を送り込むことで影響力を維持し続けている。2018年の組閣交渉時には、500～700の特別公務員枠がポイント制の一部に組み込まれ、交渉対象になっていたという¹⁴。

このポスト配分システムとも関連するが、シーア派の政治的優位も、非公式な政治ルールの一つと言える。一例は、2019年末にアブドゥルマフディ首相が任期途中に辞任するという前代未聞の事態が生じた時、議会で辞表を提出してそれが公式に受理されたにもかかわらず、5か月後にカーズィミ政権が発足するまで、アブドゥルマフディが暫定首相としてその地位にとどまったことだろう。憲法上は、首相職が空白になった時は大統領が首相代行を務めると定められているが(第79条1項)、クルド人が首相に就く事態というのは、イラク政界の非公式な政治ルールと齟齬を生じさせ

るものであり、この憲法上の規定は無視される結果になったのである。

2003年以降のイラク政界において、非公式な政治ルールが多々存在するという状況は、すなわち、公的な規範の力が弱いことの裏返しでもある。それゆえ、こうした政界の不文律のみならず、権力闘争全般において、数多くの政治アクターが常に自らの優位になるように法や規則を援用しようと画策しようとする動きが顕著に見られる。例えば、選挙が実施される度に、選挙結果が振るわなかった政党が押しなべて選挙不正の存在を訴え、選管はその対応に追われるのが常である。実際には、再集計の結果、政党間の議席バランスに変化が生じるほどの大規模な不正が確認された例はなく、選挙自体は一定程度公正に実施されている。にもかかわらず、不正の可能性を強く訴えることによって莫大な時間と労力を要する再集計を政党が強いるのは、それによって選挙結果を少しでも自党に有利にすることができるかもしれないという、利己的な動機に基づいており、選管はそうした訴えを退けることができるだけの権威を欠いているのである。そうした弱い権威のもとでは、非公式な政治ルールの存在も含めて、政治システムは不安定化、流動化しやすい。

一方で、この非公式な政治ルールが深く根付いた最大の理由として、このルールのもとで主要政党が幅広く既得権益を確保するようになったことが指摘できる。大臣や幹部公務員など省の重要ポストを押さえた政党は、支持者に雇用を提供したり、政府の調達契約に関与したりすることが可能になる。イラクの公務員数が2003年の83万人から2019年に650万人にまで膨れ上がったのは¹⁵、民間の雇用機会が限られているからという事情もあるが、何より、公務員職が政党から支持者へのバラマキに使われたためである。また、政府の調達契約に関与できれば、関連企業に受注させて党と企業が利益を分け合うことも可能となる¹⁶。およそ20年の間にこのような利権構造が定着しており、非公式な政治ルールを変革しようとするれば、必ず既得権益層から反発を受ける。そして、政治アクターが自らの優位になるよう、法や規則を援用したり、既得権益を維持したりしようとする時、彼らの強力な武器となるのは配下の武装非国家主体の存在であり、その軍事力は彼らの政治的交渉力を側面から支援する役割を果たす。それゆえ、汚職などの問題が明らかであったとしても事態を改革することは容易ではない。すなわち、イラクのハイブリッド・ガバナンスは流動性と同時に、現状変革が困難であるという硬直性を持ったものになっているのである。

2. 2021年選挙後の組閣交渉

(1) 1年間の組閣交渉

続いて、2021年の議会選挙後、組閣までに1年以上を要した組閣交渉を分析する。まずは、選挙後の組閣交渉の顛末を簡単に概観したい。2019年の大規模抗議デモに応える形で、任期満了よりも半年ほど早く議会が解散され、10月10日に全土で議会選挙が実施された。翌日には選管の暫定発表によって各党のおおよその勝敗が明らかになり、1週間後には開票率100%の結果が発表された。しかしながら、今回の選挙は、従来の比例代表制から中選挙区制へと制度が大幅に変更されたこともあり、予想外に惨敗した複数の政党から選挙違反や不正の訴えが相次ぎ、一部では抗議デモや座り込み、首相宅を狙った無人機攻撃まで発生した。結局、選管は全体の1割程度の票を再集計して、11月末に最終選挙結果を発表¹⁷、それを最高裁が承認して選挙結果の確定に至ったのは12月末であった。

年明けからようやく組閣交渉が本格化した。ここで、シーア派政界の分裂が露になった。具体的には、第一党(73議席)のサドル派を率いるムクタダ・サドル師が、シーア派の緩やかな議会会派であった「調整枠組み」から抜けて、彼らと一線を画して組閣に動き出したのである。サドル師は、スンナ派のタカドゥム、クルドのKDP(クルディスタン民主党)と「三党連合」を組むことで、特定の民族・宗派を排除しないという非公式な政治ルールの一つをクリアしつつ、従来の挙国一致型政権ではなく、議席の過半数を押さえて「多数派の政府」を発足させようとした。1月9日には、タカドゥムから国会議長、サドル派から国会第一副議長、KDPから国会第二副議長が、それぞれ選出されるに至った。

しかし、調整枠組み、および同枠組みと連携するアズム(スンナ派)、PUK(クルド)は強く反発し、組閣のプロセスがサドル師主導で進むことを阻止するため、次々と司法に訴えるという手段をとり始めた。その中でも最も影響力が大きかったのが、2月3日に最高裁が下した、大統領選出のためには定足数として議員の3分の2以上の出席が必要との憲法解釈であった。憲法第70条第1項は、議会は候補者の中から3分の2の賛成で大統領を選出すると定めているが、同条第2項で、候補者の誰も必要な票数が得られなかった場合、上位2名の決選投票を行い、過半数の賛成を得た候補者が大統領となると定めている¹⁸。したがって、結果的には過半数の賛成で大統領を選ぶことが可能であるのだが、この憲法解釈は、3分の2の「定足数」が必要との縛りをつけることで、三党連合の組閣の試みを阻止した。過半数(165議席)を確保

していた三党連合でも、3分の2（220議席）を確保するためには調整枠組みら他党の協力が不可避だからである。逆に、調整枠組みは、3分の1の議席を固めることでいわば組閣プロセスの拒否権を持つ形となり、この憲法解釈はゲーム・チェンジャーになった。

行き詰まったサドル師は、4か月後の6月に、突如73名のサドル派議員全員に辞表を出させるという奇策に出た。サドル師としては、第一党の議員が全員辞職することで、組閣プロセスの中断や再選挙など、何らかのドラスティックな変化につながることを想定していた模様である¹⁹。しかし、現実には、2週間と経たないうちに繰り上げ当選した次点候補者のうち64名が議員宣誓を行い、サドル派と地盤を同じくするシーア派の調整枠組みが大幅に議席を伸ばすだけの結果に終わった。

そして、調整枠組みが7月末に首相候補を選出して組閣に動き出そうとしたところ、サドル派が大規模デモを組織して、政府庁舎が集中するグリーン・ゾーンを2度にわたって襲撃し、とりわけ2度目はそこから撤収せずに国民議会の内外で座り込みを開始するという挙に出た。こうして物理的に議会の開催を拒むことで、組閣プロセスを妨害したのである。この間、サドル師は単に自らの支持者のみならず、より幅広い層に抗議デモや座り込みへの参加を呼びかけることで「革命」へとつなげることを模索していた模様だが²⁰、現実にはその流れは広がらなかった。

そして8月末にサドル師は、2003年以降の政治プロセスに参加してきた政党は組閣に参加しないという、実現不可能な要求を掲げ、72時間以内に合意できなければ政界を引退すると発表した。期限を迎えた8月29日には、再び大勢のサドル師支持者がグリーン・ゾーン内に乱入し、この時はライバル政党が擁する武装非国家主体との銃撃戦にも発展し、一晩で20～30名の死者と数百名の負傷者が発生する事態となった。しかし、これもまた、事態を「革命」へと転換させるものでも、政治プロセスを変化させるものでもなかった。翌30日に、サドル師がイラク国民に騒乱を詫び、支持者に撤収を命じたことで、グリーン・ゾーンは平常に戻った。

こうした事態を受けて、9月にはサドル師を除く主要政党間で会合が開かれ、早期に再び選挙を行うことが一定の合意となった。ただし、組閣前に、既存の選挙法のもとの選挙を求めるサドル師に対して、この政治合意は、あくまで新政権を組閣した後、さらには、選挙法も改正した上での選挙実施を前提としており、両者の溝を埋めるものとはならなかった。そして、9月後半には、サドル派との三党連合を組んでいたKDPやタカドゥムも含めて、調整枠組みを中心にほとんどの主要政党が参加する形で「国家運営連合」の形成が発表された。9月28日には約3か月ぶりに国民

議会が開催されて、改めてタカドゥムの国会議長が再信任された。そして10月13日に、新大統領の選出に至り、新たに大統領に就任したアブドゥルラティーフ・ラシードは、調整枠組みが推薦したムハンマド・シヤウ・スーダーニを新首相候補に指名した。これらの2回の議会の開催にあたっては、サドル派の襲撃を警戒してグリーン・ゾーンに厳重警備体制が敷かれた。結果的に、複数のロケットがグリーン・ゾーンに発射されて負傷者が発生したものの、議会は予定通り開催された。そして10月27日には、首相含め21名の閣僚が議会に信任され、正式にスーダーニ政権が発足した²¹。

(2) 交渉長期化の背景

こうした組閣交渉の長期化を、ハイブリッド・ガバナンスとの関連から分析するならば、非公式な政治ルールや武装非国家主体が様々な役割を果たしていることが指摘できる。

選挙後の再集計が行われていた2021年11月に発生した、無人機による首相暗殺未遂事件は、シーア派政党に連なる武装非国家主体によるものと見られている。その動機が、混乱に伴う選挙結果の無効化を狙ったのか、彼らの意向を無視することへの脅しだったのかは定かではないが、いずれにせよ、選挙結果の確定までに2か月を要した背景として、こうした兵力を配下に持つ政党も含めて、選挙結果を覆すことはできないという合意が政界で醸成されるまでに、それだけの時間が必要だったということの意味をしよう。さらに、2月の憲法解釈についても、サドル派の組閣を阻止するために、調整枠組みが司法機関への圧力を駆使したことは明らかである。同時期に、クルドの自治政府が行っている石油開発に対する違憲判決が出されたことも、サドル師と連立を組んでいたKDPへの露骨な圧力だったと言える。同様に、タカドゥムやKDPの事務所が襲撃される事件も頻発した。

また、交渉がこれほど長期化した理由は、シーア派の政治的優位という非公式な政治ルールが確立されているからこそでもある。2005年の選挙時には一つの政党連合を形成していたシーア派政党は、その後細分化していき、2018年には、前述の通り、選挙後に二つの陣営に分裂したことで首相候補の擁立にも支障をきたした。今回も、サドル派とそれ以外で勢力の間で二分される形となって、組閣プロセスが停滞した。それでも、あくまで最高権力者の首相職はシーア派政党のポストであることが暗黙の了解となっており、政界の中からそこへの挑戦は見られない。だからこそ、彼らは延々と長い時間をかけて「シーア派の家」(bayt al-shi'a)の権力闘争に取り組むことがで

きた²²。

サドル師は、三党連合を率いることで、挙国一致型政権の形成という非公式な政治ルールを打破しようと試みた。これは、法的には実現可能なはずであったが、主要政党が利権を分け合う構造となっている非公式な政治ルールとは真向から対立する。それゆえに、調整枠組みは、憲法解釈や暴力的な脅しを駆使して抵抗し、阻止した。一方のサドル師は、議員を議会から辞職させるという決断をした後、支持者の動員力と武装非国家主体の軍事力を利用することで、ライバルによる組閣を阻み続けた。多くの政治勢力がそれぞれ軍事力を抱えているからこそ、政治的な対立は軍事的なそれに転化しやすく、情勢の不安定化が加速する。しかし、サドル師も、調整枠組みの指導者も、政治プロセスそのものを崩壊させることを望んでいたわけではない。だからこそ、武力衝突が生じても、局所的なものにとどまり、全面的な内戦へと発展する可能性は低かった。

このように、選挙結果に基づいて政府を形成するという流れにおいて、様々な非公式な政治ルールが存在し、武装非国家主体も厳然たる影響力を持っている。多数の議席を持つ政党の発言権が大きいのは当然だが、同時に、大きな軍事力や支持者動員力を有する政党もまた、強い影響力を持つ。誰も、組閣の方向性を決定付けられるほどの大きな権力を握ってはいないが、自らが政治プロセスを動かそうとした時、あるいはライバルの動きを阻止しようとする時、政党の配下にある武装した非国家主体や非公式な政治ルールは、強力な武器になる。それらが一定の役割を果たすハイブリッド・ガバナンスは、あくまで既存の政治秩序を前提にしているがゆえに、国家の在り方を大きく崩壊させるような方向には向かわないが、組閣交渉のような権力闘争においては、大きな不安定性をもたらす要因になっているのである。

おわりに

2003年以降、イラクは様々な危機に直面しながらも、国家として崩壊することはなく、正当な民主的手続きを踏んだ政権が維持されてきた。それは、法的な政府機関や法の支配によってのみ可能だったわけではなく、ハイブリッド・ガバナンスにおいて支えられてきた。その最たる例が、政府の権威を一定程度認める親政府の武装非国家主体である。彼らは、政府の指揮命令系統下にはないが、公的な権威を中心とする現在の政治秩序を維持することに利益を見出している。だからこそ、既存の政治秩序

への挑戦を迫る勢力に対して、強力な政府の援軍となり、それが、脆弱に見える国家が簡単には崩壊しない一因になっていると言える。

しかしながら、こうした武装非国家主体は、政治秩序の形成においてはより複雑な役割を果たしている。組閣を中心とする政治権力の交渉過程においては、選挙における議席の多寡のみならず、それぞれの政党が配下におく兵力による軍事的圧力が、一定の影響を持ち得るからである。さらに、政界に定着した様々な非公式な政治ルール、すなわち挙国一致型政権の形成や政党間のポスト配分システムといったものが、交渉において無視できない重要性を持っている。こうした規範の弱い、非公式な制度や主体も含めて実現されるハイブリッド・ガバナンスにおいては、各党が自らの優位を得るために、選挙違反の訴えや違憲訴訟など、様々な画策が試みられ、それは情勢の流動化、不安定化を招きやすい。加えて、特定の勢力が自らに権力を集中させることは難しいが、一方で、対立する他者の権力の形成を妨害することは相対的に容易であり、それは情勢の不安定化や権力闘争の長期化をもたらした要因となった。

一方、これらの非公式な政治ルールが、利権と分かちがたく結びついていることは、こうした非公式な政治ルールを変化させることが極めて難しいという、現状改革に対する硬直性も示している。議会第一党の座を確保したサドル師が、三党連合による多数派の政府を形成しようと試みたものの、その支持者の動員や配下の軍勢力をもってしても実現しなかったことは、それを如実に表している。そして、その影響は政党間の権力闘争にとどまらず、この硬直化したハイブリッド・ガバナンスのもとでは、誰が首相であったとしても、多くの市民が望むような既得権益の打破や改革を行うことが極めて困難であることも示唆している。

— 注 —

- 1 国際 NGO である平和基金会 (The Fund for Peace) が発表する脆弱国家指数 (Fragile States Index) によると、イラクの脆弱性は 2007 年に世界でワースト 2 位となった後、少しずつ改善して 2022 年にはワースト 23 位とされている。
- 2 当時の様子は、現場を長期間取材したジャーナリストが記した以下に詳しい。George Packer, *The Assassins' Gate: America in Iraq*, 2006, Farrar, Straus and Giroux (ジョージ・パッカー著、豊田英子訳『イラク戦争のアメリカ』2008 年、みすず書房)；Patrick Cockburn, *The Occupation: War and Resistance in Iraq*, 2007, Verso (パトリック・コバーン著、大沼安史訳『イラク占領：戦争と抵抗』2007 年、緑風出版)。
- 3 Amy Belasco, "Troop Levels in the Afghan and Iraq Wars, FY2001-FY2012: Cost and Other

- Potential Issues,” Congressional Research Service, July 2009, p. 9. <https://sgp.fas.org/crs/natsec/R40682.pdf>
- 4 ISの台頭に対処するため、2014年後半から再び米軍（を含む連合軍）がイラクに駐留するようになった。ただし、この時は空爆支援が中心で、米軍の規模も多い時で5000名程度であった。2021年末に戦間任務終了の宣言が出され、その後の米軍兵力は2500名程度とみられる。
 - 5 選管発表によると、2005年12月の投票率は76%、2010年と2014年は62%だった。
 - 6 United Nations Assistance Mission for Iraq and Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, “Human Rights Violations and Abuses in the Context of Demonstrations in Iraq October 2019 to April 2020,” August 2020. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/IQ/Demonstrations-Iraq-UNAMI-OHCHR-report.pdf>
 - 7 詳しくは以下を参照。吉岡明子「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」『平成27年度外務省外交・安全保障調査研究事業 安全保障政策のリアリティ・チェック—新安保法制・ガイドラインと朝鮮半島・中東情勢—中東情勢・新地域秩序』日本国際問題研究所、2016年3月。また、こうしたハイブリッドな政治秩序に着目してイラクを分析した文献には、例えば以下がある。Damian Doyle and Tristan Dunning, “Recognizing Fragmented Authority: Towards a post-Westphalian Security Order in Iraq,” *Small Wars & Insurgencies*, 29:3, 2018, pp. 537-559; Renad Mansour and Lina Khatib, “Where is the ‘state’ in Iraq and Lebanon? Power Relations and Social Control,” Chatham House Research Paper April 2021. <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2021-04/2021-04-21-where-is-the-state-iraq-lebanon-mansour-khatib.pdf>
 - 8 BBC, “Iraq Kurdistan independence referendum planned,” July 1, 2014. <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-28103124>
 - 9 Middle East Center for Reporting and Analysis, “Sources Close to PMU Reveal Role of Badr, AAH and Pro-Iranian Groups in Suppressing Iraqi Protests,” September 2020. <https://www.mideastcenter.org/post/sources-close-to-pmu-reveal-role-of-badr-aah-and-pro-iranian-groups-in-suppressing-iraqi-protests>; Adam Day, Vanda Felbab-Brown and Fanar Haddad, “Hybrid Conflict, Hybrid Peace: How militia’s and paramilitary groups shape post-conflict transitions,” United Nations University Centre for Policy Research, April 2020. <https://i.unu.edu/media/cpr.unu.edu/post/3895/HybridConflictFullReport.pdf>
 - 10 Şaban Kardaş, “The Transformation of the Regional Order and Non-State Armed Actors: Pathways to the Empowerment,” Murat Yeşiltaş and Tuncay Kardaş ed., *Non-state Armed Actors in the Middle East: Geopolitics, Ideology, and Strategy*, Palgrave Macmillan: Cham, 2018, pp. 21-39; Sayigh Yazid, “Hybridizing Security: Armies, Militias and Constrained Sovereignty,” Carnegie Middle East Center, October 2018. <https://carnegie-mec.org/2018/10/30/hybridizing-security-armies-militias-and-constrained-sovereignty-pub-77597>
 - 11 財務相をクルド、外相をシーア派が務めていた時期もあるが、主要5閣僚のうち3つがシーア派、スンナ派とクルドが1つずつという配分は一定である。
 - 12 それゆえ、本人が特定の民族・宗派に属していても、それがその民族・宗派の政党から合意を得ていない場合は、いわば「ルール違反」とみなされる。例えば2011年8月にマリーキ首相が、連立相手の合意を得ずにスンナ派のサドゥーン・ドゥレイミ文化相を一本釣りする形で国防相代行に任命したことは、大きな批判の対象となった。また、2016年4月にアバーディ首相

- がテクノクラートを登用した内閣改造を進めていた際、石油相に地質学者のクルド人を指名したが、クルド政党は、「クルドの代表」を外から押し付けられることを拒否すると強く反発し、結局、候補者本人が辞退したという出来事があった。
- 13 ポイント制については、以下に詳しい。Ibrahim Aziz, “Consociationalism in Iraq after 2003,” University of Reading, September 2017, pp. 126-127. https://centaur.reading.ac.uk/77158/1/21813253_Aziz_thesis.pdf
- 14 Toby Dodge and Renad Mansour, “Politically Sanctioned Corruption and Barriers to Reform in Iraq,” Research Paper, Chatham House, June 2021, p. 24. <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2021-06/2021-06-17-politically-sanctioned-corruption-iraq-dodge-mansour.pdf>
- 15 al-Mada, May 29, 2019. <https://almadapaper.net/view.php?cat=218954>
- 16 こうしたイラクの利権構造や汚職については以下を参照。なお、こうした挙国一致内閣やポスト配分システムはレバノンと極めてよく似ており、両国は共通の課題に直面している。ただし、レバノンの政治システムはイラクと異なり、明文化された制度になっている。Dodge and Mansour, op.cit.; Zmkhan Saleem and Mac Skelton, “Mosul and Basra after the Protests: the Roots of Government Failure & Popular Discontent,” *IRIS Working Paper*, October 2019. <https://auis.edu.krd/iris/sites/default/files/Saleem%20%20Skelton%20-%20Oct%202019.pdf>; Amal Bourhous, Shivan Fazil, Meray Maddah and Dylan O’driscoll, “Reform within the System: Governance in Iraq and Lebanon,” SIPRI Policy Paper 61, December 2021. <https://www.sipri.org/sites/default/files/2021-12/sipripp61.pdf>
- 17 暫定結果と最終結果で変更が生じたのは5議席のみだった。
- 18 従来は、主要政党が事前に大統領候補や首相候補に合意した上で、大統領の選出プロセスが進んだり、あるいは投票の結果によって大統領の人選に決着をつけたりするパターンであったため、第一回投票時の定足数が問題になる場面はなかった。
- 19 9月時点でも、サドル派幹部のサーリフ・ムハンマド・イラーキが、「スンナ派やクルドの同盟者」に対して、同様に辞職することで「議会の正当性を失わせ、即時解散」となることを期待する発言をツイートしており (https://twitter.com/salih_m_iraqi/status/1567851478584262660)、6月の議員辞職がサドル派から他党に広がりを見せなかったことが誤算であった可能性がある。また、サドル師はその後、自身が失敗したことを理解しているとの匿名者のインタビュー証言もある (Haley Bobseine, “Iraq’s crisis of elite, consensus-based politics turns deadly: The Sadrists,” Middle East Institute, September 15, 2022. <https://www.mei.edu/publications/iraqs-crisis-elite-consensus-based-politics-turns-deadly-sadrists>)。
- 20 Ali al-Mawlawi, “Understanding Muqtada Al-Sadr’s ‘revolution’ gambit,” *Amwaj*, September 1, 2022. <https://amwaj.media/article/understanding-muqtada-al-sadr-s-revolution-gambit>
- 21 閣僚ポストは全部で23だが、環境相と建設・住宅・復興相については、クルド政党間および内部で交渉がまとまらなかった模様で、空席のまま政権発足となった。
- 22 なお、2014年の組閣交渉を急がせた要因は、イラクの領土を占領したISの台頭であり、2018年の時には、南部バスラで発生した反政府抗議デモであった。そうした、政治プロセスそのものを崩壊させかねない「外」からの脅威がないからこそ、権力闘争が長引いたという構図にもなっている。