



戦時下に発足した アバーディ・イラク新政権

(一財) 日本エネルギー経済研究所
中東研究センター

主任研究員 吉岡明子

イラクで2014年9月、ハイダル・アバーディを首相とする新政権が発足した。イラク戦争後3期目の政権となる。折しもイラクでは2014年央から「イスラーム国」がイラク各地を占領し、総選挙から新政権発足までの4ヵ月余の間は、イラクが戦時体制へと突入していった時期に重なる。「イスラーム国」の攻勢はバグダードまでは届かなかったことから、国家が崩壊するような事態には至らず、選挙結果を受けて新政府を組閣するというプロセスは予定通り進められた。しかしながら、この「イスラーム国」の脅威は、首相の交代を始め、イラクの政治プロセスにも少なからぬ影響を与える結果になった。そして、未曾有の国難の中、困難な舵取りを担うことになったアバーディ新首相には、多くの課題が立ちはだかっている。

「イスラーム国」の衝撃と組閣プロセス

4月30日にイラク全土で行われた国民議会選挙の暫定結果は、5月19日に発表された⁽¹⁾。その後、選挙結果の確定を経て組閣交渉が本格化するというタイミングで起こったのが、「イスラーム国」による6月10日のモスル陥落だった。「イスラーム国」はニナワ県、アンバール県、キルクーク県、ディヤラ県などで瞬く間に支配地域を拡大し、6月12日には首都バグダード及び南部のシーア派聖地を目指す旨の声明を出した⁽²⁾。

こうした騒乱と政治的空白の中にあって、イラク政府は首都の守りを固め軍事的な対処に従事することと平行して、新政権の組閣プロセスを急いだ。6月16日にイラク政府は、選挙結果の正式承認のために、「イスラーム国」の来襲に備えてバグダードから避難していた最高裁判事をわざわざ呼び戻したが、そこには組閣プロセスをできる限り早急に進めたいという米国政府の意向も働いていたことを、マクガーク米国務次官補が明らかにしている⁽³⁾。

2011年末の米軍撤退後、米国政府はイラクの同盟国であり続ける一方、それまでのように国内政治における各党間の仲介者的な役割を減少させ、イラクに対する政治的関与を明らかに低下させていた。しかしながら、テロ組織がイラクで一定の領土を支配下に治めるといった危機的状況にあって、米国政府は方針を転換させたと思われる。米軍がイラクで空爆に踏み切るのは8月に入ってからだったが、政治的関与を強める方向には早くから転じており、憲法に則ったタイムスケジュールで組閣を進めるよう、強い圧力をかけた。

2005年に制定されたイラクの憲法は、議会選挙結果の確定から15日以内に国民議会を招集してその議長を選出すること(第54条)、開会から30日以内に新大統領を選出すること(第72条第2項b)、新大統領は選出から15日以内に最大政党の候補者を首相候補に指名すること(第76条

第1項)、首相候補は指名から30日以内に閣僚の議会承認を受けること(第76条第2項、第3項)を定めている。

しかしながら、国会議長、副議長、大統領、副大統領、首相、副首相、閣僚らの人選は、政党間のポスト配分交渉で決まるのが通例であり、新政権の人選の大枠が固まってからようやく、国会議長の選出手続きに至るというケースがイラクでは恒常化していた。前回の組閣が行われた2010年の場合、新議長が選出されたのは議会選挙から8ヵ月後だった。従って、当初は今回も組閣の大枠が決まらなると議会が開けないのではないかと言われていた。だが、今回は、最重要ポストである首相候補の人選が固まらないといううちから、議会が招集され、議長の選出、そして大統領の選出が実施され、結果的に、(議会開会から議長選出までに2週間は要したものの)ほぼ憲法の規定通りの日程で新政権発足へと至った(図表1参照)。

組閣交渉が順調に進んだ理由の一つとして、「イスラーム国」が複数の町を陥落するという危機的状况にあって、従来通り、主要政党が全て政府に参加する挙国一致型の内閣を形成する必要性が政界の共通理解となったことが挙げられる。これまで、イラクでは国内融和のために挙国一致型の政府が組閣されてきたが、それは同時に、首相を支持する「与党」も反対する「野党」も共に政権に参加することを意味しており、しばしば政府の意思決定の機能不全を引き起こしてきた。それゆえ、過去8年間政権を率いてきたマールキ前首相は、自身と政策の方向性を同じくする政党のみが政権に参加し、それ以外の政党は野党となる「多数派の政府」を組閣したいとの意向を繰り返し述べていた。実際、4月の選挙でマールキ前首相の法治国家連合は328議席中95議席を獲得して第一党となっており、こうした多数派の政府の形成を模索する可能性はあったと言える。だが、「イスラーム国」

筆者紹介

1999年大阪外国語大学外国語学部卒。日本エネルギー経済研究所・中東研究センター研究員を経て2013年より現職。2007年にガルフ・リサーチ・センター客員研究員。専門はイラクの現代政治・経済並びにイラクにおけるクルド問題。

の進撃という非常事態下にあつて、挙国一致内閣以外の選択肢は事実上消えることになった。

もう一つの理由として、議会内における宗派・民族ごとの議会同派形成が挙げられる。今回の選挙では、政党連合が細分化する傾向が見られ、3議席以上を取得した政党(及び政党連合)の数は16に上った(図表2参照)。これは従来の議会と比べて大幅に増えている。しかしながら、選挙において、あるいは選挙後の議会同派の形成において、民族や宗派の違いを超えた政党連合や議会同派が形成されることはなかった。とりわけ結束の強いクルド政党や、従来は政党連合を形成していたシーア派政党のみならず、暫定選挙結果が発表されてまもなく、ムッタヒドゥーンやアラビーヤ連合、アンバール忠誠連合などのスンナ派政党も、議会同派として「国民勢力同盟」を新たに結成した旨を発表した。このように民族・宗派別の議会同派が形成されたことにより、国会議長はスンナ派政党、大統領はクルド政党、首相はシーア派政党からそれぞれ

図表1：アバーディ新政権組閣プロセス

4月30日	国民議会選挙実施
6月16日	選挙結果確定
7月1日	新議会招集
7月15日	S. ジュブーリ新議長選出
7月24日	F. マアスーム新大統領選出
8月11日	H. アバーディ首相候補指名
9月8日	新政権発足
10月18日	追加閣僚承認

図表2：議会の構成

政党連合名	議席数
シーア派	172
法治国家連合	95
サドル派	34
市民連合	31
国民改革潮流	6
ファディーラ党	6
クルド	62
KDP	25
PUK	21
ゴラン	9
KIU	4
KIG	3
スンナ派	41
ムッタヒドゥーン	27
アラビーヤ連合	11
アンバル忠誠連合	3
宗派横断型	30
ワタニーヤ連合	21
イラク連合	5
市民民主連合	4
その他	15
少数派議席	8
合計	328

出所：選管資料をもとに筆者作成

れ擁立するという、従来からの不文律が今回も踏襲されることが共通理解となった。その結果、マーリキが首相として続投するのかどうかという問題の決着を待たずに、国会議長や大統領の選出が進められることになったのだった。

〈首相交代劇〉

国会議長及び副議長、そして大統領の選出が

進み、7月後半から焦点は首相候補に絞られた。憲法上、首相候補を擁立する権利は議会の最大政党に与えられる。今回の選挙では、法治国家連合が95議席を獲得して最大政党となっていたが⁽⁴⁾、同時に、この法治国家連合を含むシーア派の議会会派「国民連合」を最大政党と見なすこともできる⁽⁵⁾。ただし、国民連合の議席の半分以上を法治国家連合が占めているため、いずれにせよ法治国家連合が一致団結してマーリキを首相候補として擁立する限り、その意向は最も影響力を持つことになる。

しかしながら問題は、マーリキ首相の三選には、スンナ派やクルドの政党のみならず、国民連合の中からも反対が根強くあったという点である。首相在任中の過去8年間の間に治安機関の支配や司法への圧力を通じて強権的な政権運営を行ってきたことが、他党の不満の要因となり、スンナ派住民の反政府デモを拡大させ、「イスラーム国」の進撃を招いた一因となった。これが平時であれば、マーリキは選挙での勝利の余勢を駆ってポストをばらまくことで各党の支持を取り付けることも可能であっただろう。しかし、非常時のイラクにおいて、マーリキでは挙国一致内閣を組閣するのは極めて難しいという状況になりつつあった。スンナ派もクルドも挙国一致政権に参加する条件として、国民連合がマーリキ以外の首相候補を出すことを求めた。他方で、マーリキは選挙結果を盾に、自分には首相候補として指名される権利があると主張し、三選を決して諦めない姿勢を露わにしていた。

こうした膠着状態にあって、事態を変えるきっかけを作ったのはシーア派宗教界だった。7月半ばに宗教界から出された、全ての政治家は自己犠牲の原則に則りポストにしがみつ়くべきではないという、暗にマーリキの退陣を求める書簡を受け、法治国家連合の中核をなすダアワ党の政治局が、7月25日にこの書簡を支持する

図表3：国民連合の構成を示す書面

Iraq National Alliance
President Office

كيانات التحالف الوطني العراقي:

التوقيع	عدد الأعضاء	ممثل الكيان	الكيان السياسي	ت
	38	د. حيدر العبادي	ائتلاف دولة القانون (كتلة الدعوة)	1
	34	د. ضياء الاسدي	كتلة الاحرار	2
	31	باقر محمد الزبيدي	كتلة المواطن	3
	12	د. حسين الشهرستاني	ائتلاف دولة القانون (مستقلون)	4
	6	د. ابراهيم الاشيقر الجعفري	تحالف الإصلاح الوطني	5
	6	د. عمار طعمة	تحالف الفضيلة	6

出所：<https://twitter.com/search?q=national%20alliance%20iraq&src=typd&mode=photos>

注：1が法治国家連合（ダアワ党）で代表者はハイダル・アバーディ、構成員38名。4が法治国家連合（独立ブロック）で代表者はフセイン・シャハリスターニ、同12名。この50名が2、3、5、6のシーア派政党と共に国民同盟を形成したことで、議会最大会派となった。

旨を発表した。すなわち、宗教界の意向を受けて党首であるマーリキの首相続投を、ダアワ党自らが断念したことになる。これが、法治国家連合の分裂につながった。その後の水面下での交渉を経て、ついに8月11日に、法治国家連合からの50名（ハイダル・アバーディを代表とするダアワ党から38名、フセイン・シャハリスターニを代表とする独立ブロックから12名）を含む計127名の国民同盟が、議会における最大政党として、アバーディを首相候補とすることを発表し、マアスム大統領がアバーディに組閣を命じた(図表3参照)。他方でマーリキはこの動きに強く反発し、一時はバグダード市内に軍を展

開させ、クーデタを起こすのではないかと懸念された。

折しもこの頃、8月初めから「イスラーム国」がモスルからさらに北のクルディスタン地域やシリア国境の方へ攻勢に出ている。クルディスタン地域の主都エルビルの陥落の可能性も排除できないという緊迫した状況下で、ついに8月8日から、米軍が「イスラーム国」への空爆を開始し、軍事的封じ込めに乗り出した。そしてバグダードでは、8月14日にマーリキが、首相候補としてアバーディの指名を受け入れることを表明し、ひとまず政治混乱は収束した。

〈アバーディ新政権の構成と顔ぶれ〉

9月8日の国民議会でアバーディが施政方針演説を行い、閣僚が信任されたことで、新政権の発足に至った。副大統領の承認もあわせて実施された。人選が後回しになっていた内相、国防相などの追加ポストの承認は10月18日に行われ、実質的には10月に政権の陣容が固まったことになる。

新首相のハイダル・アバーディは、2003年に亡命先のイギリスからイラクに帰国した後、暫定政府通信相、首相顧問を務め、2006年から国会議員として経済投資開発委員会委員長、その後は財務委員会委員長を務めていた。マーリキと同じダアワ党に所属するが、イランやシリアで亡命生活を送っていたマーリキとは異なり、イギリス暮らしが長く英語も堪能であることが、特に欧米からは歓迎されている。10月22日にはBBCのイラク人ジャーナリストであるラーフィド・ジュブーリを首相報道官に任命した。

主要閣僚には、主としてこれまでのイラク政

府を率いていた重鎮が顔を並べた（図表4参照）。とりわけ名誉職の色彩が濃い副大統領には、実権を持つポストにあぶれた元首相や元国会議長が名を連ねた。マーリキもその一人である。副大統領に就任した後、表だってアバーディを批判することはないが、水面下では首相とぎくしゃくした関係にあることも報じられている。後述するように、アバーディ首相は治安関係ポストの人事を刷新するなど改革色を打ち出しており、そこにはマーリキが登用した人物の更迭も含まれているため、マーリキが不満を抱いていてもおかしくない。11月23日には、2013年末に逮捕されていたスンナ派のアフマド・アルワーニ前議員に死刑判決が下ったが、アバーディが進めようとしている国民和解に逆行するこの判決についても、マーリキの意向が働いた結果ではないかと噂されている。アルワーニ前議員はアンバール県出身で反政府デモにも参加しており、治安部隊との銃撃戦の際に兵士1名を殺害したことが死刑判決の理由となっている。副大統領というポスト自体に実権はないが、

図表4：主要閣僚名簿

	名前	所属政党	宗派・民族	主な前職・元職	2014年国会選挙 立候補県 獲得票数
大統領	フアード・マアスム	PUK	クルド	KRG 首相 (1992-1993年)	
副大統領	イヤード・アッラーウィ	ワタニヤ連合	宗派横断型	首相 (2004-2005年)	バグダード県 22万9709票
副大統領	ウサーマ・ヌジャイフィ	ムッタヒドゥーン	スンナ派	国会議長 (2010-2014年)	
副大統領	ヌーリ・マーリキ	法治国家連合〈ダアワ党〉	シーア派	首相 (2006-2014年)	バグダード県 72万1782票
首相	ハイダル・アバーディ	法治国家連合〈ダアワ党〉	シーア派	通信相 (2003-2004年)	バグダード県 5151票
副首相	サーリフ・ムトゥラク	アラビーヤ連合	スンナ派	副首相 (2010-2014)	
副首相	ローズ・シャーウィース	KDP	クルド	副首相 (2010-2014)	
副首相	バハール・アララジ	サドル派	シーア派		バグダード県 8256票
内務相	ムハンマド・ガッバーン	法治国家連合(バドル組織)	シーア派		バグダード県 3598票
国防相	ハーリド・オベイディ	ムッタヒドゥーン	スンナ派		ニナワ県 1万1553票
外務相	イブラーヒム・ジャアファリ	国民改革潮流所属	シーア派	首相 (2005-2006年)	バグダード 1万2140票
財務相	ホーシュヤール・ズィンバーリ	KDP	クルド	外相 (2003-2014)	
石油相	アーディル・アブドゥルマフディ	ISCI	シーア派	副大統領 (2005-2011年)	

出所：各種報道をもとに筆者作成

マーリキがこれまでの人事を通じて政権運営に何らかの影響力を維持している可能性は排除できない。

主要5閣僚の顔ぶれも一新した。これまでクルドのポストだった外相には、シーア派から国民改革潮流のジャアファリが就いた。国民改革潮流自体は6議席の小党だが、ジャアファリは2005年に移行政府の首相を務め、ダアワ党の元党首でもある。首相の座を追われた後はダアワ党を離れていたが、2010年以来、シーア派の議会会派である国民連合の代表を務めており、とりわけ今回のマーリキからアバーディへの首相交代劇においては、国民連合のまとめ役として存在感を示した。その結果が、外相という主要ポストへの登板に繋がったと見られる。

過去10年以上にわたって外相を務め続けていたクルドのズイーバーリは、財務相に横滑りした。クルドは対外的なイラクの顔である外相ポストを得ることで、その存在を国際的にアピールしてきた。しかし、その役目はすでに十分に果たし、また、クルド政党としては大統領ポストがある以上、外相ポストはもはや不要という判断があった。石油輸出や予算の問題でイラク政府とクルドの自治政府であるKRG（クルディスタン地域政府）との間で緊張が高まっており、その解決のためにも、財務相ポストが割り当てられたと考えられる。

石油相にアブドゥルマフディが登用されたのも、対クルド対策だろう。これまで、石油相及びエネルギー担当副首相を歴任してきたシャハリスターニの在任期間中に、KRGとの間の石油輸出問題はこじれる一方だった。シーア派の中ではもっともクルドと近い大物政治家であるアブドゥルマフディを据えたのは、問題解決の糸口を見つけることが期待されたのことと見られる。実際、アブドゥルマフディは11月半ばに単身でエルビルを訪れ、KRGとの間で信頼醸成を主眼とした暫定合意を締結している。

治安閣僚については、法治国家連合所属のバドル組織のリーダー、アーミリ前運輸相が内務相ポストを強く要求していた。その背景には、シーア派民兵のバドル組織がイランの支援を受け、イラクの治安部隊と共に「イスラーム国」との戦闘に従事し、領土を取り返すなど活発な活躍をしていたことがある。しかし同時に、民兵がスンナ派の囚人や住民を虐殺しているという噂も絶えない。民兵のリーダーを内相に登用することは国民和解に逆行するとの考えからアバーディ首相はアーミリの登用に否定的だった模様だが、最終的には同じバドル組織の中からガッバーンを内相に据えることになった。事实上、アーミリが警察など内相傘下の治安部隊に一定の影響力を持つことになると見られる。

国防相はスンナ派ポストとなっており、初入閣したオベイディはモスル出身の元職業軍人（旧イラク空軍）である。ムッタヒドゥーンに所属しており、ヌジャイフィ兄弟（副大統領、ニナワ県知事）に近い。今後、「イスラーム国」の襲撃で瓦解したイラク軍の再建という重責を担うことになる。

首相以下33名の閣僚全体の内訳としては、シーア派が約半分の16名（首相、副首相、外務相、内務相、石油相、司法相、工業相、住宅建設相、高等教育相、運輸相、通信相、労働社会問題相、保健相、郊外担当国務相、水資源相、観光遺跡相）、スンナ派が8名（副首相、国防相、計画相、農業相、電力相、環境相、教育相、国務相）、クルドが6名（副首相、財務相、移民難民相、文化相、女性問題担当相、国務相）、その他3名（科学技術相、人権相、貿易相）という、比較的バランスを重視した布陣になっている。

〈新政権の課題〉

アバーディ首相は就任以来、積極的に改革色を打ち出している。例えば、9月半ばには首相

就任にあたってイギリス市民権を放棄した旨を発表し、イラクに骨を埋める覚悟を示した。また、政府機関や検問所などに自身の写真を飾ることを禁じ、過度な敬称を戒めるなど、独裁者然とした首相像からは距離を置こうとしていることがうかがえる。

議会で発表した施政方針演説においては、短期的な課題として避難民の保護、テロ組織の放逐、復興の再開などを挙げた。長期的な課題としては、地方分権、文民・軍事双方の政府機関の革新的見直し、イラクの全ての人々を代表する形でのイラク軍再建、配給カードシステム改革、公共サービス改善、社会における女性の役割拡大、民間部門の役割活発化、石油ガス生産量拡大、政府と地域（自治区）・県との権限分配に関する法整備、失業問題、市民社会の役割、汚職問題、経済・金融改革、国内外からの投資促進のための法整備、金融・財政機構の改革、政府のIT化など幅広く取り上げている。とりわけ、地方分権や、自治区や県に対する権限分配に言及している点が注目されよう。

治安対策については、9月に市街地での空爆の原則禁止を決定した。これは、イラク空軍の爆撃の精度が低く民間人の巻き添えが問題になっていたためである。併せて、マーリキ前首相が治安部隊をコントロールするために形成していた首相府の最高司令官オフィスの改革にも着手していることも報じられた。さらに、国防大臣官房代行並びにイラク軍参謀副総長を更迭した。いずれもマーリキ首相に近しかった人物である。そして11月半ばには、イラク軍のバグダード作戦司令部司令官や諜報機関の長など、国防省の高官36名の人事異動を断行した。続いて11月後半、マーリキ前首相が事実上の内相として据えていたアドナン・アサディ内務相次官を解任し、治安担当首相顧問に異動させた。こうした人事がイラク軍の立て直しという課題にどの程度資するかは未だ不透明だが、少なくとも

首相が改革を主導しようとする姿勢は明らかである。

「イスラーム国」対策では、米軍の空爆対象や空爆参加国が徐々に拡大し、クルド兵のペシュメルガやシーア派民兵、イラク軍などの地上部隊と連携することで、「イスラーム国」の進撃を食い止めることに成功しており、事態はやや落ち着きを取り戻している。イラク軍が11月半ばにベイジを奪還したが、これはスンナ派住民が多い都市部で領土を取り戻した初のケースとなった。少なくともイラクにおいては、「イスラーム国」の攻撃の勢いは衰えている。だが、依然として多くの町を支配下に置いている状況に変わりはなく、その掃討にはかなり長い時間がかかるだろう。イラク政府は軍事的な対応を取ると同時に、政治的な対策によって「イスラーム国」の支配に反対する地元勢力を取り込んでいく必要がある。そのためには、スンナ派政党が組閣交渉の際に求めていたように、各県レベルへの一定の治安権限の委譲や、脱バアス党化政策の見直し、旧軍関係者の釈放、恩赦なども検討の対象となるだろう。だが、そうした政策には足下のシーア派政党からの反発が出てくると予想される。例えば、国民和解の象徴として、旧フセイン政権時代に国防相を務めたスルターン・ハーシミ（死刑判決を受けて収監中）や、マーリキ前首相が2012年末に追い落としたイーサーウィ元財務相（汚職容疑で逮捕状発出）など、著名なスンナ派の人物に恩赦を与えて閣僚に登用するといった案も取り沙汰されていたが、実現しなかった。

クルドとの関係は、9月の組閣の時点ではクルドの大臣は誰一人宣誓せず、3ヵ月以内に石油輸出や予算送金などの懸案事項が解決しなければ政府から撤退することも辞さないという姿勢だった。しかし、10月18日には改めてクルド閣僚の信任と宣誓が行われ、アブドゥルマフディが石油相に就いたこともあり、ようやく関係

改善の兆しが出てきている。11月の暫定合意は根本的な解決策にはほど遠く、石油輸出問題を巡って立場の隔たりは依然大きい。それでも、信頼醸成が進めば「イスラーム国」対策におけるイラク軍とペシュメルガとの間で軍事面での協力関係も期待できよう。

挙国一致内閣の形成は、イラクの安定化に向けた必要条件であっても十分条件ではない。アバーディ首相は、今後4年間の任期の間に改革を軌道に乗せてイラクの安定化を実現していかなければならない。仮に、4年後に「イスラーム国」が現在のようにイラクで一定の領土を支配していたならば、あるいは「イスラーム国」は崩壊していてもそれらの地域の支配権をイラク政府が確立できていなかったら、もはや国民議会選挙を行うこともできず、政権はその正統性を失うことになる。その意味では、2003年から始まったイラクの政治プロセスを維持する上で、アバーディ政権は極めて大きな重責を担っている。

(注)

(1) 選挙結果の分析については拙稿「イラク国民議会選挙は法治国家連合の勝利—一次期首相

選出への4つのシナリオ—」『中東協力センターニュース』2014年6/7月号を参照。

- (2) 6月までの戦況並びに「イスラーム国」の進撃を招いた背景については、拙稿「イラクはどこへ向かうのか—2014年イラク危機の現状と構造的問題—」『中東動向分析』2014年6月号を参照。
- (3) Statement for the Record : Deputy Assistant Secretary Brett McGurk Senate Foreign Relations Committee Hearing : Iraq at a Crossroads : Options for U.S. Policy, 24 July 2014. <http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/McGurk%20Testimony%2072414-Final%20Version%20REVISED.pdf> (2014年11月26日アクセス)
- (4) 選挙後に小党が合流したため、首相候補選出時点では法治国家連合の議席は100議席を超えていたと見られる。
- (5) 憲法における最大政党の定義は曖昧で、2010年には、選挙で第二党に終わった法治国家連合が、第三党のもう一つのシーア派政党連合「イラク国民連合」と共に議会会派を形成し、裁判所のお墨付きを得ることで最大政党の座を確保した。