

深刻化するイラク情勢と復興の可能性

～イラク戦争と復興の過程における諸問題を踏まえて～

外交防衛委員会調査室 なかむら なおき
中村 直貴

1. はじめに

2003年3月、米国等がイラクに対する武力攻撃を開始し、同年5月にブッシュ大統領が「主要な戦闘の終結」を宣言してから4年半が経過しようとしている。この間イラクは、米国等による占領統治を経ながらも、2006年5月に正式政権を発足させるなど復興のための政治プロセスを進展させてきた。また、イラクの復興に向けた取組に対し、我が国を始め各国からの支援も実施されてきた。

しかしながら、同国内の情勢を見ると、駐留を続ける米軍等に対するテロや襲撃が依然として頻発し、米軍人の死者数は3,800人を超えた¹。加えて、イスラム教の各宗派間、民族間における抗争や、同じ宗派内における政治的な対立も依然として続いている。また、こうしたテロ・抗争の背後に国際テロ組織の流入やイラン等の周辺国による介入も指摘され、イラクの状況は一部で「内戦状態」と表現されるほど治安悪化が進んでいる。

一方、治安面の悪化に伴い、市民生活に必須である電力等の基礎的インフラの復旧が遅れ、石油開発等を中心とした経済復興も一向に進んでいない。こうした市民生活の不安は、政権の統治能力に対する不信を募らせ、さらなる混乱と治安の悪化を引き起こすという悪循環が続いており、復興への道程はなお不透明である。

本稿では、2003年の米国等によるイラク戦争開始前後から現在に至るまでの経緯を概観するとともに、占領統治と民主化過程における諸問題、宗派間・民族間抗争発生の背景等の観点からイラク国内の混乱の原因、問題点を整理し、現状に対する認識を深めたい。また、これらを踏まえ、今後のイラク復興の在り方と可能性を検討したい。

2. イラク戦争の経緯と問題点

(1) イラク戦争開戦に至るまでの経緯

冷戦後、ソ連が消滅したことを受け、米国においては「地域的な覇権国家による大量破壊兵器の拡散」が主たる脅威の対象として認識されていたが、2001年9月11日の米国同時多発テロ事件は、この脅威の重点を、「大量破壊兵器を使用したテロ及びこれを支援する国家」へと変容させたと考えられる。また、同テロ事件は、米国の安全保障上の戦略にも影響を与えたと見られる。具体的には、主として戦略及び戦力体制が、特定の「脅威」に対抗しようとするもの（脅威ベース）から脅威が持つ「能力」に対抗しようとするもの（能力ベース）へと再編され、テロ等へのより柔軟かつ迅速な対応を可能とし、抑止力のみ依存した戦略から、必要に応じて対象となる主体への先制攻撃の可能性をも含むも

のへと修正されたほか、米国本土の防衛を重視した総合的な政策の変更等が行われた²。

ブッシュ大統領は、2002年1月の年頭教書において、「テロとの闘い」を継続する決意を示すとともに「テロ支援国家が大量破壊兵器を使って米国と同盟国を脅かすのを阻止する」と明言し、北朝鮮、イラン及びイラクを「悪の枢軸」として非難した。また、同年6月の演説においてブッシュ大統領は、「米国の安全を確保する最善の道は、敵が隠れて計画を練っているところを攻撃することだ」と述べ、先制攻撃の可能性をも示唆した。また、2002年9月に発表された「国家安全保障戦略(ブッシュ・ドクトリン)」は、ブッシュ政権の方針と米国の安全保障戦略上の変容を如実に反映し、「テロの撲滅」、「大量破壊兵器による脅威の阻止」、「先制攻撃の可能性」等を明確にするものとなった³。

米国の安全保障戦略上の変容が明確化する一方、ブッシュ大統領は9月の国連総会の場で、「イラクは1991年の国連安保理決議を破り、テロ組織を支援し続けている」とし、アルカイダとの関係や大量破壊兵器に関する疑惑を指摘してイラクの脅威を強調した。10月、米国議会も上下両院ともブッシュ政権によるイラク攻撃容認決議を採択し、米国内的には国連の手続きとは無関係に攻撃を開始する態勢が整った。

11月8日、国連安保理は、イラクに対して「最後の機会」を与えることを内容とする安保理決議1441(次頁参照)を採択した。イラクは11月13日に同決議を受諾する旨を国連に通告し、これにより国連査察団による査察が再開された。その後、2003年1月27日、国連安保理に対して査察の報告書が提出されたが、イラク側の査察への協力姿勢は不十分であり、大量破壊兵器問題の解決に繋がっていない旨が指摘された。

ブッシュ大統領は2003年1月の年頭教書演説において、「無法者政権」が最大の脅威であるとして北朝鮮、イランを非難するとともに、イラク・フセイン政権の非人道性と同国の脅威に対して「同盟を率いて武装解除させる」と述べ、イラクへの攻撃を示唆した。米国は英国・スペインなどと共に査察の打ち切りを主張し、イラク攻撃に対する各国の支持と新たな安保理決議を得るべく外交攻勢を仕掛けた。しかし、国連安保理国であるフランスやロシア、ドイツなどの多くの国は査察の継続を主張し、国際社会における意見は一致しなかった。

米国等の外交攻勢にもかかわらず、3月17日、フランスが新たな安保理決議採択に対する拒否権の行使を明言するなどの情勢の中で、ブッシュ大統領はイラクへの最後通告を行った後、イラク攻撃を開始した。

(2) イラク戦争の正当性に関する問題

米国はイラク戦争を開始した理由として、これまでにイラクの大量破壊兵器計画による切迫した危険性、フセインによる国際テロ組織アルカイダに対する支援、イラクに民主政府を樹立することにより中東・湾岸に安定と繁栄をもたらすという3点を挙げた⁴。しかしその後、米国はイラクの大量破壊兵器の存在を確認することができず、ブッシュ大統領は2005年12月14日、「フセイン政権を打倒したことは正しい判断だった」としながらも、大量破壊兵器に関する情報が間違っていたことを認めた⁵。また、ブッシュ大統領は2006年8月21日の記者会見において、旧フセイン政権と同時多発テロとのつながりは「何

イラク戦争に係る主な安保理決議の概要

安保理決議 678号 (1990年11月29日)

- ・イラクが1991年1月15日以前に、イラクのクウェート侵攻を受けて採択された安保理決議 660 (国連憲章 39条の「平和の破壊」を認定) や安保理決議 661 (国連憲章 41条に基づく経済制裁を決定) 等の関連諸決議を十分に履行しない場合、クウェート政府に協力している加盟国に対し、安保理決議 660 及び累次の国連決議を堅持かつ実施し、同地域における国際の平和及び安全を回復するために、あらゆる必要な手段をとる権限を付与。

安保理決議 687号 (1991年4月3日)

- ・国連の監視の下、大量破壊兵器、射程距離 150 km以上の弾道ミサイル等の破壊、撤去又は無害化をイラクが無条件に受け入れることを決定。
- ・イラクが本決議の諸条項を受諾すれば、正式な停戦が発効することを宣言。

安保理決議 1441号 (2002年11月8日)

- ・イラクは、これまで、また依然として大量破壊兵器の廃棄等を定めた停戦決議 687 を含む関連安保理決議に違反しているが、イラクに対して、関連安保理決議の下での武装解除の義務を遵守する「最後の機会」を与える。
- ・イラクが長期に亘り査察の実施を妨害してきた実態を踏まえ、武装解除のプロセスを完全かつ検証可能な方法で完了させるために、強化された査察態勢を構築する。
- ・イラクにさらなる違反があった場合には、即時にこれを評価するための安保理会合が開催される。

(出所) 外務省資料等より作成

もない」と認め、同年9月8日、米上院情報特別委員会は、「フセイン大統領とアルカイダとの関係は一切なかった」とする報告書を発表した⁶。

また、武力攻撃の法的根拠として、米国は「湾岸戦争の停戦を明示した安保理決議 687 は大量破壊兵器の廃棄をイラクに義務付けたが、安保理決議 1441 によってイラクのこの義務違反が確認された。イラクによる義務違反により停戦の根拠は失われ、多国籍軍に武力行使を許可した安保理決議 678 の効力が復活した」との趣旨の説明を行った⁷。

しかし、国際法の観点からは、安保理決議 678 がイラクのクウェートからの撤退を強制する目的で採択されたものであることを踏まえ、イラクが既にクウェート撤退を完了していたにも関わらず、新たに課された義務の違反を理由として安保理決議 678 を「復活」させ、再び武力行使の根拠として用いたことは法的に問題があるとの指摘がなされている⁸。また、仮にこのような「復活」の論理が正しいとしても、こうした解釈やイラクに与えられた義務履行の「最後の機会」(安保理決議 1441、第2項) が失われたとする判断は、米国や英国によってではなく安保理によってなされるべきであるとの指摘もある⁹。

イラク戦争開戦の過程で、米国等がとった一連の対応に対し、アナン国連事務総長は2003年9月23日、国連総会の一般演説の中で、米国の単独行動主義を批判し、先制的な武力行使の理論について「(国連憲章の)原則に対する根本的な挑戦」と断じ、「(武力行使そのものの)正当性の有無に関わらず、一方的で逸脱した武力行使の拡散に道を開く前例となる」との懸念を示した¹⁰。

当時のイラク・フセイン政権は、大量破壊兵器に関する累次の国連安保理決議を無視するなど、イラク戦争への決断を促す一定の要素は存在していたと言える。ただ、それを担保に必要な検証や法的枠組み、国際世論の支持の不足があった点は否めず、また、国際社会がイラク戦争の正当性を確信していない理由として、米国の同盟国・友好国の米国に対する不信があったとする見解もある¹¹。米国のイラク攻撃の目的と正当性に関する議論は多々あるが¹²、正当性を巡る戦争開始前後から現在に至るまでの国際的な意見対立が、

イラク支援の面で我が国を始め、国連や国際社会の協力態勢に少なからず影響を与えていることだけは確かであろう。

(3) 占領統治における問題点

ア フセイン体制崩壊後の「受皿作り」の不備

イラクでは、フセイン政権による圧政を受けて亡命した人々の中から多くの反体制運動が発生していたが、米政権は、常にこうしたイラク国内外の反体制勢力各派との接触を維持し、フセイン政権の転覆工作を仕掛けてきたと言われている¹³。

9・11テロを受けて反体制派の動きが活発化すると、米国は反体制勢力各派への支援を強め、フセイン政権崩壊後の「受皿作り」の推進を求めるとともに各派間の調整を促した。しかし、結局、イラク戦争開始までにフセイン政権に代わり得る組織や協調態勢を構築することはできなかった。その主な理由として、反体制勢力各派は国内に基盤を持つものと単なる米国のパイプに過ぎないものが混在しており、運動方針や利害関係が必ずしも一致せず、一つに結束することができなかった点が挙げられる¹⁴。

また、ブッシュ政権は、2002年末から年明けの時点において、一方では新体制制作りの素案作成を亡命イラク人たちに委ねておきながら、彼らが実際に暫定政権を担うことに対しては慎重な姿勢を示した。他方、軍事的な効率性からイラク軍によるクーデターなどの選択肢を最後まで留保するなど、フセイン政権をいかなる形で終結させるかを明確にしなかった。加えて、ホワイトハウス、国務省、国防総省の各機関がそれぞれ個別に検討していた戦後構想が整理されないまま併存していた¹⁵。こうした米政権の方針・構想の曖昧さが、反体制勢力の結束を妨げたと考えられる。

結局、イラク戦争終結後も、反体制勢力は限定的な役割を果たすことしかできず、フセイン政権崩壊後の受皿を構成することもできなかった¹⁶。このことは、受皿の存在を前提としていた米国等による戦争終結後の占領統治に、大きな支障を及ぼすものとなった。

イ 占領統治の主導権を巡る混乱

イラクにおける主要な戦闘が終結に向かう中、最初に米国等によるイラク統治を担うものとして「イラク復興人道支援室(ORHA: Office of Reconstruction and Humanitarian Assistance)」が設置された。ORHAを指揮したのはジェイ・ガーナー退役中將であったが、同氏の起用は、イラク復興を巡って米政権内で国務省と国防総省との対立が続く中、「国防総省側の人間として送り込まれた」ものであった¹⁷。しかし、ガーナーの親イスラエ尔的な姿勢がアラブ諸国から反感を買い、また、同氏が具体的な復興策を示すことができなかったことなどに対する批判を受け、ブッシュ大統領は、国務省出身の元外交官であるポール・ブレマー氏を文民行政官として派遣することを決定した。その後、ORHAはブレマー行政官の主導する「連合国暫定当局(CPA: Coalition Provisional Authority)」に統合され、CPAが統治行政の主体を担うこととなった¹⁸。フセイン政権崩壊後の受皿が存在しない中、占領当局側の主導権を巡る混乱は、同時期の速やかな復興政策の実施や、その後の治安悪化への対処等を妨げる要因となったとも考えられる。

ウ 占領統治における失策

C P A が最初に取り組んだのは中央の行政官僚機構の立ち上げであったが、他に優先して石油省の人事が決められるなど、石油省の再建が中でも重視された。同時にC P A は5月16日、旧政権体制を払拭するとともに市民の人心を掌握することを目的として、これまでフセイン政権を支えてきたバアス党幹部党员を公職から追放すると同時に、イラク軍や国防省・情報機関を解体した。しかし、この2点は、C P A の占領統治を進める上で大きな失策となった¹⁹。

追放措置は、追放によって失業状態となる党员らに対する十分な補償を欠いていたため、大量の失業者が発生することが明白であった。他方、国軍の解体は一般に、「旧戦闘員の非武装化と、職業訓練などの社会復帰のための援助を伴うことが必須であり、そうでない場合、多くの武器弾薬を持った失業者を大量に生じさせ、治安面に深厚な影響」を与えてしまう²⁰。にもかかわらず、当局は約40万人とも言われる失業者を吸収できるような雇用措置を執らないまま放置した。6月半ばから反米ゲリラ活動が盛んになるが、この背景には、占領下においても生活が改善されない市民や、職を失って放置されたバアス党员・軍人らの不満があった点が指摘されており²¹、反米・反政府的な旧バアス党、旧軍勢力等の発生の端緒ともなつたと考えられる。

加えて、バアス党员の多くは自身の社会的立場を維持する目的で同党に加入していた技術官僚、医者、大学教授などの知識人であり、これまでイラク社会の中核を担ってきたという事実がある。フセイン体制下の恐怖は払拭されるべきではあったが、過剰な彼らへの粛清が行政機能の停滞を招き、治安の悪化と復興の遅れを惹起した²²点は看過できない。

また、2003年4～7月の占領初期、米軍による占領への不満を背景とした略奪等の治安悪化に対し、当局は石油省など自らの利害に直結する施設には部隊を派遣して防護する一方、それ以外には何の措置も講じなかった²³。こうした当局側の態度が、占領部隊に安全と秩序の回復を期待していた市民らの信頼を損ね、復興の基盤形成を阻害したと考えられる。なお、当局がこうした政策を行った背景として、「最小限の地上部隊の投入で勝利を目指す」との国防総省の意向や、「占領部隊の駐留を最短に止めたい」とする米国首脳部の強い願望があったことなどが指摘されている²⁴。

米国が当初期待していたような政権の受皿が存在しなかったため、占領当局に代わってイラクの主権を担う暫定政府の早期成立は困難となったが、こうした状況における当局の主導権を巡る混乱、バアス党追放や国軍の解体は行政機能の停滞とイラクの治安悪化をさらに拡大するものとなった。加えて、治安悪化の放置は、イラク全土に無法状態を生み出し、復興にとって不可欠な治安の回復を阻害した。この治安の空白状態は、ザルカウィなどに率いられたテロ組織、フセイン政権の残党、サドル師などが率いるイスラム過激派組織、アラブ民族主義者のほか、犯罪者集団などの勢力の増長を促すこととなった²⁵。復興の遅れと治安の悪化は相乗的に加速され、必然的に占領の長期化を招き、イラクの政治体制にも干渉しようとする当局に対する不信感とも相まって、イラク国内全体を混乱させることとなる（後述）。

国連に係る主な安保理決議の概要

安保理決議 1483号 (2003年5月22日)

- ・加盟国に人道支援、復旧・復興支援、安定及び安全の回復への貢献を要請。
- ・関係国際法の下での米英の占領国としての特定の権限、責任、義務を認識。
- ・国連が重大な役割を果たすべきことを決意し、国連事務総長特別代表の任命を要請。
- ・国連事務総長特別代表の独立した責任は、主に以下の4点。
 - 活動についての理事会への定期的な報告
 - イラクの紛争後のプロセスにおける国連活動の調整
 - イラクにおける人道支援・復興活動に従事する国連及び国際機関間の調整
 - 占領当局と調整しつつ、決議に具体的に掲げられた活動を行う
- ・経済制裁を解除（武器関連物資を除く）。
- ・加盟国は自国内に存在する旧フセイン政権等に該当する個人及び団体等の資金等をイラク開発基金に移管することを決定。

安保理決議 1511号 (2003年10月16日)

- ・イラクへの統治権限移譲等、政治プロセスを明確化。
- ・国連がその重大な役割を強化すべきであることを決意し、国連の役割を明確化。
- ・統合された司令部の下で、多国籍軍がイラクの安全と安定の維持に貢献するためにすべての必要な手段をとることを容認。

安保理決議 1546号 (2004年6月8日)

- ・イラク暫定政府設立の是認。
- ・占領の終了及びイラクの完全な主権の回復の歓迎。
- ・国連の役割の明確化。
- ・多国籍軍の任務の明確化。

(出所) 外務省資料等より作成

(4) 占領下のイラクにおける復興と国連の関与

占領政策が開始されつつあったのと同時期、イラク国内における問題に加え、米国は占領下におけるイラク復興の主導権を巡って国連との対立を深めていた。米国は国連に「極めて重要な役割を与える」とする一方で「国連を主導的な立場に置くつもりはない」と明言し、政治プロセスの主導やイラクの石油産業の再編成など、復興の核となる任務から国連を排除する意図を示した。これに対し、開戦に反対したフランス、ドイツ、ロシア、中国は、国連こそが戦後のイラクで主導的な役割を果たすべきであるとし、「復興の国際化」を主張した²⁶。しかし、イラク戦争における米国の圧勝は、仏独露中などに「戦後復興も国連の関与なしに戦勝国のペースで達成されるのではないか」という焦りを生じさせ、占領下における米英主導の復興を容認せざるを得ない状況となった²⁷。

こうした経緯から、安保理は2003年5月22日、イラクの復興活動の枠組みを規定する安保理決議1483を採択した。しかしながら、同決議は形式上こそ国連の「極めて重要な役割」を謳いながらも、国連事務総長特別代理の活動について「占領当局と調整しつつ」といった文言が加えられたことなどにより、国連の役割が象徴的なものに限定される一方、占領当局側は政治プロセスや石油産業の再生における主導権など、国際的認知の獲得に成功し、結果的に、占領国側の権限を事後的に事実上承認することにより「国連を占領に隷属させる」色彩の濃いものとなった²⁸。

この結果、対等でない関係は占領と国連の関係を曖昧にし、イラク国民の間に国連が「占領の協力者」であるかのような印象を広めてしまい、2003年8月19日、国連現地事務所が自爆テロ攻撃を受け、デメロ国連事務総長特別代理以下24名が命を失うという国連史上

最悪の悲劇を招いた²⁹。このため国連は、イラク駐在要員の大幅削減と復興活動からの実質的撤退を余儀なくされ、占領下のイラクにおける国連の存在感は失われていくこととなった。

その後、国連は占領下における活動を抜本的に見直し、安保理決議 1483 の枠組みの変更を求めたが、米国は現状維持を主張し、国連活動の増強さえ望んだ。2003 年 10 月 16 日、新たに採択された安保理決議 1511 においても国連への権限の移譲はなされず、占領当局が復興の全権を掌握し続ける点において安保理決議 1483 と何ら変わるものではない上、逆にこれを固定化するものにしかなかったとの評価もなされている³⁰。

(5) 宗教勢力の台頭と民主化の阻害

ア 宗教勢力の台頭

亡命イラク人の親米政権が力を発揮できない一方、イラク国内ではイラク・イスラム最高評議会 (S C I R I) ³¹ などのシーア派を中心としたイスラム勢力が台頭し、この時点で選挙を行えばシーア派イスラム勢力が勝利することは確実視されたため、米国は民主的選挙によるイスラム政権の誕生を危惧するようになる。こうした状況を受け、C P A は暫定政権機構である「統治評議会」を 2003 年 7 月に発足させたが、C P A によって任命された評議会メンバー 25 名のうち、13 名がシーア派の亡命イラク人によって占められ、かつ、半数近くが戦前に何らかの形でブッシュ政権との接点を持ち合わせていた政党関係者であった。その一方で、多くのイラク人にとって信望の対象とされている国内の宗教指導者などの有力者は選考から除外された³²。こうした統治評議会に加わり親米姿勢を見せる勢力の存在は、反米的な武装イスラム勢力からの反感を生み、同一宗派内における対立構造をも形成する原因となったとも考えられる。

イラク政治プロセス進展の経緯

2003.	3.20	米英等による対イラク武力行使
	5. 1	ブッシュ米大統領による「主要な戦闘終結」宣言
	5.22	安保理決議 1483 採択
	7.13	統治評議会発足
2004.	6. 1	イラク暫定政府発足、統治評議会解散
	6.28	イラク暫定政府に主権移譲
2005.	1.30	国民議会選挙
	4.28	移行政府発足
	10.15	恒久憲法制定国民投票
	12.15	恒久憲法に基づく国民議会選挙
2006.	3.16	選挙結果の確定
	5.20	議会の承認を受け、正式政府発足
	10. 8	連邦制実施法案を可決
(出所) 防衛省資料等より作成		

統治評議会が発足した直後、イスラム教シーア派の指導者シスタニ師は「憲法はイラク国民によって選ばれるべきで、外国が定めるものではない」との宗教令を発出したが、これは憲法制定委員会を設置する権限を与えられた統治評議会の正当性に疑義を投げかけるものであった。また、同師は 2003 年末の民主的な国会選挙を求めるデモを組織し、多くのシーア派の政治家を結集させるなど影響力を強めた。こうしたシーア派の連携は現在の最大与党である「統一イラク同盟」の核となつたとされている³³。

国連側もこうした意見を尊重するよう勧告したが、当局はこうした主張を無視する態度を取った。この結果、民主化を進めるためにイラクに進軍したと主張する米国が、実際には民主化の動きを阻害する一方で、イラク国内で台頭しつつあるイスラム勢力がより早い民主化を求めて米国と対立するという「矛盾した構造」が現れることとなった³⁴。また、

このことは、イラク国民の政治参加の選択肢を閉ざしてイラク人への主権移譲を阻み、米軍が長期に亘って軍事占領を続けざるを得ない環境を生み出したと指摘されている³⁵。

その後、統治評議会は2003年7月末には憲法制定準備委員会を設置して憲法制定作業を開始し、9月1日には閣僚を任命、10月半ばには2004年度予算を発表するなど政府としての機能を示し始めた。ただ、その働きは限定的なものに止まっており、政権崩壊とCPAによるパース党追放により各地の行政機関等から幹部党员がいなくなった後、その行政上の空白を埋める役割を果たしたのが宗教的指導者達であった。こうした背景には、フセイン体制崩壊後、政府に代わって治安維持、福祉、教育などの公共事業を担う能力を持つ組織や制度はイスラム宗教勢力によるものしかなかったことなどが挙げられる³⁶。

イ 民主化過程における民族間・宗派間の抗争の発生

イスラム勢力の武装組織の確立は、反フセイン運動の過程でSCIRIが最初に行ったものであるが、イラク戦争後は、反米強硬派のサドル派勢力が独自の軍事組織（マフディー軍）を立ち上げるなどの動きを示した³⁷。こうしたイスラム勢力の武装化の流れは、イスラム勢力各派の政治的台頭とともに、治安悪化に対処するため各勢力自身が治安維持に乗り出していかざるを得ない環境の発生が背景としてあった³⁸。なお、武力を持つ宗派勢力が政治における権力基盤となったことは、国家よりも宗派を重視する環境を生み、結果的に政府に対する国民の信頼を損ねる原因ともなっていると考えられる³⁹。事実、現マリキ政権が国民融和を達成できない理由として、同氏の政権基盤会派「統一イラク連合」内のサドル派の存在が指摘されている⁴⁰（なお、サドル派は2007年8月、会派を離脱）。

イスラム教スンニ派とシーア派の対立は7世紀以来続くものであるが、イラクにおいては2006年2月のシーア派施設爆破事件を契機に両派の宗派对立が激化した。加えて、国外から流入したテロリスト等による一般市民への攻撃も増加し、多国籍軍やイラン治安部隊への攻撃も激しさを増し、イラクは内戦状態として認識されるようになる⁴¹。このような動きに関し、2005年の国民議会選挙、恒久憲法制定国民投票、2006年5月の正式政権発足に至るプロセスにおいて、各政治勢力や宗教勢力が利権や権力を求めて抗争を続けたことにより暴力事件が増加したとの指摘や、「イラクの選挙が、イラクの党派性、宗教間対立を強めた」との分析も見られる⁴²。すなわち、旧フセイン政権がスンニ派を厚遇する一方でシーア派やクルド人を弾圧⁴³していたという歴史的背景から、民主化の過程において各宗派・民族が自身の利益や影響力を確保しようとする対立が顕在化し、国内治安が悪化する状況の中で武力を伴うような権力抗争が顕著となったと考えられる⁴⁴。

こうした経緯から、イラクの国内情勢は、シーア派・スンニ派間の宗派对立、反米・反政府勢力による攻撃、国際テロ組織の活動、シーア派の内部抗争などの「4つの紛争⁴⁵」が同時に進行する極めて複雑なものとなった。加えて、現在、イラク北部のクルド人地域等の石油利権問題がイラクの復興問題と絡み、状況をより複雑にしつつある。

3. イラク情勢と復興のゆくえ

(1) 米国による米軍増派とイラクの現状

2006年11月の米国中間選挙における共和党の敗退を受け、米国の対イラク政策の見直しに向けた動きが活発化した。特に、同月に提出された超党派の諮問機関「イラク研究グループ(I S G)」による報告は、イラク政策の抜本の見直しを提言するものであった。

2007年1月、ブッシュ大統領は新たなイラク政策を発表し、I S G 報告とは逆行する形でイラクへの米兵 21,000 人の増派を決定し、3月にはさらに4,700人の増派を決定した。しかし、米国議会における米軍撤退論の高まりを受け、戦費補正予算の成立は困難を伴った。6月、米軍は過激派勢力に対し、イラク戦争終結以来最大規模の掃討作戦を実施したが、7月に提出されたイラク政策に関する中間報告でも大幅な進展は示されず、与党内からもブッシュ政権に対する批判が強まっていた。

こうした中、2007年9月10日及び11日、イラク駐留米軍のペトレイアス司令官は米議会においてイラク情勢に関する報告を行い、その中で「増派の軍事的目的は概ね達成された」と宣言し、治安面で改善があったとして増派の効果を強調した。これを受け、ブッシュ大統領は13日のテレビ演説において「増派は成功」との判断を示し、2008年7月までにイラク駐留米軍を30,000人削減するとの「ペトレイアス司令官らの提案を受け入れる」と述べ、9月中にアンバル州から約2,200人の海兵隊を撤収し、年内には陸軍戦闘旅団1個も含めた計5,700人を削減し、2008年7月までに現在の20個戦闘旅団から15個旅団までに削減する旨発表した⁴⁶。しかし、14日、議会に提出されたイラク政策に関する最終報告によれば、7月の中間報告から進展が見られた項目は、旧フセイン派公職復帰のための「非バアス党化法」制定等の一項目に過ぎず、増派は限られた範囲で一定の効果を上げたに過ぎないと見られている(次頁参照)。また、掃討作戦の効果も、単にテロリストが他地域に拡散したに過ぎないとの指摘もあり⁴⁷、情勢の先行きは不透明である。

イラクの国内政治状況は、国民融和を達成できないシーア派のマリキ政権に対する不信心や親米姿勢への反発等の理由から、シーア派で反米強硬派のサドル派閣僚やスンニ派閣僚のボイコット・政権離脱が相次いだほか、イラク議会においてはシーア派政党「ファデーラ党」や「サドル派」がシーア派連合会派「統一イラク同盟(U I A)」からの脱退を表明するなど、政治面における不安定化が顕著となっている。

加えて、イラク北部・クルド人地域の石油都市キルクークの領有をめぐるトルコが反発を強めており、トルコ軍によるクルド勢力への軍事行動の懸念など新たな問題も生じつつある。

米国のイラク新政策の概要

- ・優先課題はバグダッドの治安回復
- ・米軍のイラクにおける現兵力13万人に加え、2万1千人をバグダッド、アンバル州に増派
- ・イラク全土の治安維持権限を、2007年11月までにイラク治安部隊に移譲
- ・雇用増大計画など12億ドルの経済支援を実施
- ・イラン、シリアの影響力を排除

(出所) 新聞報道等より作成

ペトレイアス・イラク駐留米軍司令官 による米下院における証言の概要

- ・イラク全体の死者数が、昨年12月から45%減少
- ・民族間・宗派間抗争の死者数は、同55%減少
- ・400以上の兵器庫を発見
- ・テロが減少したアンバル州の成果を強調
- ・米軍の負担は限界に近く、2008年7月までに米軍約3万人の削減を勧告

(出所) 新聞報道等より作成

イラク情勢評価報告書（最終、中間）と会計検査院（G A O）報告の比較

指標	評価		
	最終報告	G A O	中間報告
憲法修正委員会設置と憲法修正の実施		×	
旧フセイン派の公職復帰のための非パラス化法制定・施行		×	×
石油収入の公平分配のための石油法の制定・施行	×	×	×
地方自治関連法の制定・施行と憲法修正の実施			
高等選挙委員会の設置、地方選挙法施行と地方選挙の実施		×	
恩赦関連法の制定・施行	-	×	-
民兵組織武装解除計画に関する法制定・施行	-	×	-
バグダッド治安計画を支持する政治、メディア等委員会設置			
訓練されたイラク軍3個旅団のバグダッド投入			
イラク司令官に対する治安計画実施の権限移譲		×	×
イラク治安部隊の公正な法執行		×	×
宗派・党派にかかわらず違法者の摘発			
宗派間抗争の減少と地方民兵組織支配の排除		×	
バグダッドと近郊での米・イラク合同治安駐屯所の設置			
単独作戦ができるイラク治安部隊の増強	×	×	×
少数党派の権利保護			
基幹サービスを含む復興計画での公平な資金配分・支出			
イラク政治家・官僚によるイラク治安部隊への妨害排除	×	×	×

= 「十分」（ブッシュ政権）、「達成」（G A O）
 × = 「不十分」（ブッシュ政権）、「未達成」（G A O）
 = 「混在」（ブッシュ政権）、「一部達成」（G A O）
 - = 「評価には時期尚早」

（出所）毎日新聞（2007.9.15）

（2）復興の在り方と可能性

2007年3月、中東諸国や国連安保理国等を中心に「イラク安定化会議」が開催され、5月の同会議（外相級）では、イラクの経済的自立を目指す国際的枠組である「イラク復興協定（イラク・コンパクト）」が承認されるなど、イラク復興に向けた国際的な動きが活発化しつつある。麻生外相（当時）は5月の同会議において、我が国のイラクに対する50億ドルの援助や60億ドルの債務削減等による支援について述べるとともに、難民対策等のため新たに1億ドルの支援を実施することを表明した。また、我が国は、2007年3月、ハキーム国民融和担当大臣らイラク人13名を招聘し、「国民融和セミナー」を開催するなどの新たな取組にも着手しつつある。

しかしながら、治安悪化の影響により復興への取組には限界があり、支援の枠組みをいかに有効に活用してイラク復興へ繋げるかという展望は未だ明確に示されていない。治安の改善が最重要課題であることは明白だが、イラクの治安部隊内にも宗派間の対立構造が存在していることから、自派の民兵組織等に対する治安維持行動をせず⁴⁸、逆に武力衝突を起こすなど機能不全の状態にある。こうした状況では、一般市民が治安部隊よりも、（自身の宗派の）民兵組織等に保護を求めるのは当然であり、従って、一刻も早い適切な治安機構の構築と司法制度確立の必要性が指摘されている⁴⁹。

これを実現するため、根本的な宗派間・民族間の対立を是正し、国家としての一体性を

強化しなければならないが、復興の利権を巡る対立も混乱の一つの要因である。イラク国民においてもこうした認識は共有されており、外国からの援助資金及び石油利益の公正な分配のプロセスこそが重要視されている。こうしたプロセスがないまま資金援助を繰り返しても、むしろ利益の奪い合いを助長する結果となる⁵⁰。利益の公正な分配と汚職の防止を図った上で、投資の促進や技術者の育成により復興の鍵となる石油開発等を軌道に乗せ、併せて、適切な財政・予算システムの構築とそのための官僚機構の養成⁵¹が必要である。

以上のような宗派間・民族間の対立是正等による治安の回復、経済的な復興、法整備を含む復興利益の公正な分配、汚職の防止と適切な財政・予算システムの構築といった一連の取組がすべて同時並行的に推進される必要がある。ただ、こうした復興を妨げる多くの問題が複雑な形で存在していることから、その実現が一朝一夕には困難なことも事実である。今後、援助資金の提供に止まらず、イラクの混乱の諸原因と問題点に対する認識を踏まえ、国際社会の協調の下でより適切な支援の実施に努めることが重要となろう。

¹ 『毎日新聞』(2007.10.11)

² 森本敏『イラク戦争と自衛隊』(東洋経済新報社 2004年)31頁及び36-38頁

³ 駐日米国大使館ホームページにおける資料「米国の国家安全保障戦略 2002年9月」参照。この中において、「敵はテロリズムである…いかなる大義もテロを正当化するものではない」、「テロリストと、テロリストと知りながら支援する者を区別しない」、「優先課題は、国際的なテロ組織を分断・壊滅し、その指導部、指揮・統制・通信、物質的支援、そして財政基盤を攻撃することである」、「無法国家とその顧客であるテロリストが、米国やその同盟国・友好国に対して大量破壊兵器の脅威をもたらし、あるいは実際にそうした兵器を使用する能力を持つ前に、彼らを阻止する準備を整えなければならない」、「敵の攻撃の時間と場所が不確かであっても、自衛のために先制攻撃を行う論拠が強まる。敵によるそのような敵対行為を未然に防ぐために、米国は必要ならば先制的に行動する」などと言及されている。

⁴ 森本敏「米国のイラク戦争と安全保障上の意味合い」『海外事情』2007年4月号8頁

⁵ 『読売新聞』夕刊(2005.12.15)

⁶ 『朝日新聞』(2006.9.10) なお、日本政府はこの点に関し、「米国が、大量破壊兵器がイラクに存在しなかったこと、また、旧フセイン政権とアルカイダとの間に関係がなかったことを認めていることは承知」しているが、「イラクが過去実際に大量破壊兵器を使用した事実や、国連査察団が数々の未解決の問題を指摘したこと等にかんがみれば、対イラク武力行使が開始された当時、イラクに大量破壊兵器が存在すると信じるに足る理由があった」と説明している(第166回国会衆議院本会議録第25号10頁(平19.4.24))。

⁷ United Nations Documents S/2003/351 ネグロポンテ米国国連大使の国連安保理議長宛書簡を参照。

⁸ Vaughan Lowe "The Iraq Crisis" *Oxford University Press*, October 2003, p.4-5

⁹ C.G.ウィーラマントリー著 蒲田賢治編訳『国際法から見たイラク戦争』(勁草書房 2005年)48-52頁
なお、日本政府はこの点に関し、「イラクに対する武力行使するための権限は決議678、687及び1441の複合された効果により存在する」とする2003年3月17日の英国の法務総裁による見解を例示し、この見解と日本政府の見解とは基本的に一致しているとした。

その概要は、「決議678において、イラクをクウェートから排除すること等を目的に武力行使の権限を付与した。また、決議687は、決議678の下での武力行使の権限を停止したが、これを終了させたわけではなく、決議687の重要な違反は、決議678の下での武力行使の権限を復活させる。決議1441は、イラクが武装解除の義務を完全に履行していないことから決議687の重大な違反を犯しているとし、イラクに対しこの義務を履行する最後の機会を与え、これを履行しない場合の深刻な結果につきイラクに警告をした。従ってイラクは、決議1441の時点より重大な違反を犯しており、決議678の下での武力行使の権限が復活した」とするものである(第166回国会参議院外交防衛委員会会議録第9号14頁(平19.4.24))。

¹⁰ 川端清隆「占領と国連(下)イラク復興の分岐点で何が起きたか」『世界』2006年9月号269頁

¹¹ 森本前掲「米国のイラク戦争と安全保障上の意味合い」10頁、18頁

¹² 例えば、グリーンズパン前FRB(米連邦準備制度理事会)議長は回顧録の中で「イラク戦争は主に石油が目的」と指摘した(『毎日新聞』(2007.9.18))。その他、「ネオコン等の思想的背景」、「ブッシュ政権と軍需産業等の産業界との関係」、「ドルの基軸通貨体制の維持」、「中東における地政学的必要性」等の見方がある。

- 13 酒井啓子『イラク 戦争と占領』(岩波書店 岩波新書 2004年)118頁
- 14 酒井前掲『イラク 戦争と占領』122頁
- 15 酒井前掲『イラク 戦争と占領』130頁
- 16 森本前掲『イラク戦争と自衛隊』81頁
- 17 国末憲人『イラク戦争の深淵 権力が崩壊するとき、2002～2004年』(草思社、2007年)262頁
- 18 このことは、「国防総省が国務省に敗れたことを意味している」とする見方もあるが(国末前掲『イラク戦争の深淵 権力が崩壊するとき、2002～2004年』264頁) 占領政策が文民支配に転換したわけではなく、C P Aによる統治は国防総省主導で行われていった(酒井前掲『イラク 戦争と占領』134頁)とされる。
- 19 前田匡史「イラク復興 もう一つの鍵」『論座』2007年5月号93頁
- 20 川端清隆「イラク復興 挫折の軌跡 - 占領下の国連活動とその限界」『論座』2005年1月号190頁
- 21 酒井前掲『イラク 戦争と占領』142-143頁
- 22 川端前掲「イラク復興 挫折の軌跡 - 占領下の国連活動とその限界」189頁
- 23 国末前掲『イラク戦争の深淵 権力が崩壊するとき、2002～2004年』235頁
- 24 川端前掲「イラク復興 挫折の軌跡 - 占領下の国連活動とその限界」185-186頁
- 25 川端前掲「イラク復興 挫折の軌跡 - 占領下の国連活動とその限界」186頁
- 26 川端前掲「イラク復興 挫折の軌跡 - 占領下の国連活動とその限界」180頁
- 27 川端前掲「イラク復興 挫折の軌跡 - 占領下の国連活動とその限界」182頁
- 28 川端前掲「イラク復興 挫折の軌跡 - 占領下の国連活動とその限界」184頁及び川端清隆「占領と国連(上) イラク復興の分岐点で何が起きたか」『世界』2006年8月号98頁。
- なお、我が国は「イラクにおける人道復興支援活動及び安全確保支援活動の実施に関する特別措置法」を制定し、これに基づき自衛隊を派遣した。同特措法の目的の中に、安保理決議1483が引用されているが、この背景として、同決議が「国際社会が一致してイラクの復興を支援することを表明している現れとして、我が国の支援の重要な契機となるものであるとし、人道復興支援活動と安全確保支援活動という本法に基づく2つの活動の国際法上の根拠となるものであることから、引用するにふさわしいと考えられた」と説明されている。正木靖「「イラクにおける人道復興支援活動及び安全確保支援活動の実施に関する特別措置法」について」『ジュリスト』NO.1254 2003年10月15日号126頁参照。
- 29 川端前掲「イラク復興 挫折の軌跡 - 占領下の国連活動とその限界」199頁及び川端前掲「占領と国連(上) イラク復興の分岐点で何が起きたか」99頁
- 30 川端前掲「占領と国連(下) イラク復興の分岐点で何が起きたか」273-275頁
- 31 S C I R Iは、イラン革命(1979年)やこれに伴うホメイニ師の影響を受け、1982年テヘランにおいて結成された。スンニ派を基盤とするフセイン政権は、90年代を通じてこうしたシーア派に対する弾圧を強めたとされる。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』(緑風出版 2007年)154頁参照。
- 32 酒井前掲『イラク 戦争と占領』157頁
- 33 大野元裕「ブッシュ政権の新戦略とイラク情勢の行方」『世界週報』2007年3月6日号7頁
- 34 酒井前掲『イラク 戦争と占領』206頁
- 35 酒井前掲『イラク 戦争と占領』207-208頁
- 36 酒井前掲『イラク 戦争と占領』176頁
- 37 サドル派は、従来から自警団的活動を行い、ライバル勢力との武力衝突も起こしていた。酒井前掲『イラク戦争と占領』176頁参照。また、その背景にはシーア派同士を対立させ分断させようとするフセイン政権の思惑があったとされる。パトリック・コバーン前掲『イラク占領 戦争と抵抗』156頁参照。
- 38 酒井前掲『イラク 戦争と占領』202頁
- 39 大野前掲「ブッシュ政権の新戦略とイラク情勢の行方」7頁
- 40 ハーラン・ウルマン「欠陥だらけ、ブッシュ政権のイラク新戦略」『世界週報』2007年2月20日号7頁
- 41 高橋和夫「アメリカの中東政策：イランの核開発の陰で」『海外事情』2007年4月号24頁
- 42 森本前掲「米国のイラク戦争と安全保障上の意味合い」4頁及び坂本正弘「米国大統領教書とイラク新戦略」『世界週報』2007年2月27日号15頁
- 43 フセイン大統領はクルド人に対し、化学兵器を使うなど非人道的な行為を行った。
- 44 野崎久和『ブッシュのイラク戦争とは何だったのか』(粹出版 2006年)113-115頁
- 45 森本前掲「米国のイラク戦争と安全保障上の意味合い」5頁
- 46 これは、兵力の削減と言うより増派以前の体制に戻るだけであると、ラントス米国下院外交委員長らは「見せかけの削減」などと批判している。『読売新聞』(2007.9.12)参照。
- 47 『毎日新聞』(2007.9.15)ゴードン・アダムズ氏及び大野元裕氏の指摘を参照。
- 48 森本前掲「米国のイラク戦争と安全保障上の意味合い」14頁
- 49 古川勝久「イラクに見る平和構築、国家再建の課題」『世界週報』2007年3月6日号16頁
- 50 前田前掲「イラク復興 もう一つの鍵」94頁
- 51 古川前掲「イラクに見る平和構築、国家再建の課題」17頁