

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

(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)

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、改めて明るみに出ることになった。「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 ヶ月あたり 200～500 名程度の民間人死者数が発生していた 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るだろうか。

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。

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である。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な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。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。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。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。

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ー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。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、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。

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、未承認国家であれば、そ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。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可能性が、より詳細に検討されるべき課題となっている。