

第3章 「なし崩し」経済制裁解除を目指すイラク

著者	酒井 啓子
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	アジ研トピックリポート
シリーズ番号	40
雑誌名	原油価格変動下の湾岸産油国情勢
ページ	37-51
発行年	2001
出版者	日本貿易振興会アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00009459

第3章

「なし崩し」経済制裁解除を目指すイラク

湾岸危機以来、国連の経済制裁を受け続けるイラクに、いわゆる「食糧のための石油」輸出枠組みでの交易が認められてから、5年目になろうとしている。この「食糧のための石油」枠組みは、1996年に長期化する制裁がイラク国民に与える被害の人道上的問題に鑑みて、導入された。しかしながらイラクを取り巻く環境は、政治的にも経済的にも同枠組みの導入時点から大きく変化している。その決定的な変化としては、二点挙げられるだろう。第一は、1998年末の英米によるイラク空爆後、名実ともに国連の対イラク大量破壊兵器査察システムが頓挫したことである。第二は、「食糧のための石油」枠組みが単なる小規模の限定された食糧・薬品の輸出に留まらず、品目・金額ともに年々拡大していき、99年末には石油輸出金額の上限が撤廃されるに至ったことである。この二つの変化により、イラクにおける経済制裁は徐々に有名無実化していき、それに並行してイラクの経済制裁対策も従来の完全制裁解除を目的としたものから、「食糧のための石油」枠組みを利用していかに実質的な国際社会復帰を果たすか、という方向に変化している。

本章では、こうしたイラクの最近の変化について、特にいかに国際社会復帰に向けた戦略を展開してきたかについて、概観する。なお「食糧のための石油」枠組みの導入経緯、およびその背景についての分析は、すでに1998年に筆者編にて「イラク・フセイン体制の現状」を、同じくアジ研トピックリポートとしてまとめているので、並行して参照されたい。

第1節 国連査察体制の崩壊と「食糧のための石油」枠組みの拡大

1. UNSCOMからUNMOVICへ

1998年末の英米による対イラク空爆が、イラクの国連決議不履行を理由として実行されたことは周知の事実であるが、この空爆はイラクをして国連査察団を受け入れさせることができなかつたばかりか、逆にイラクに完全に査察団拒否の姿勢を取らせる結果となった。実際UNSCOMは、諜報活動を専門とする委員の存在や、イラクの兵器保持度合いに関する構成国間の見解の政治的理由による大幅な食い違いによって、機能不全に陥っていた。その意味では国連も、空爆とそれに続くイラクによる一切の対国連協力拒否といった事態を機に、新たな対イラク大量破壊兵器監視体制を再編せざるを得ないと判断した。

しかし問題は、UNSCOM体制から次のUNMOVIC（国連監視・証明・視察委員会）に移行するまでの間、実に丸々二年近い空白期間が生まれたことである。国連決議1284で以前より制裁解除要件を緩めた決議が採択されたのは1999年12月と、査察団不在から一年を経てからである。さらに同決議で定められたUNMOVICがブリックス委員長のもとに人選を固め、監視のための訓練を終了してようやくイラク国内に派遣される準備が整ったのは2000年も秋になってからである。決議内容が柔軟なものに変わったとはいえ、一年以上もの査察不在を満喫したイラクにとっては、どのような監視体制であれ積極的に受け入れる誘因はすでに失われていた。2000年末の執筆時現在、同決議をさらに柔軟にして制裁解除が具体的にイメージできるような形で、フランス、ロシアなど親イラク安保理事国がイラクの受諾しやすいような内容への改正努力を行っているが、UNMOVIC受け入れの見通しは暗い（表1参照）。

このように、ある意味ではなし崩し的に国連の軍備監視の眼から逃れたイラクであるが、査察団不在という状況は自動的に、「国連の場での正式な制裁解除」のための手段を失うことをも意味した。言い換えれば、査察団を巡る国連外交による制裁解除という方法を、ある程度断念してもなお、制裁下にありつつ最大限の経済的・政治的復活を目指すという代替目標において十分な成果を上げられる、と判断したからこそ、新たな監視体制に対しても強硬な姿勢を取り続けているのである。

表1 イラク経済制裁に関する国連安保理決議一覧

決議661	1990年8月6日	対イラク経済制裁の決定
決議687	1991年4月2日	停戦決議、全ての停戦決議履行まで経済制裁の続行
決議706	1991年8月15日	イラク国民の健康上の深刻な状況改善と国連活動費、戦災補償基金支払いのため、一部石油輸出の許可
決議986	1995年4月14日	上記目的のため、イラクに半年で20億ドルの石油輸出を許可
決議1051	1996年3月27日	対イラク輸出入監視システムの確立
決議1153	1998年2月20日	イラク石油輸出許可額を半年間52.6億ドルに増加
決議1175	1998年6月19日	イラクに石油関連スベアパーツ3億ドルを上限として輸入を許可
決議1284	1999年12月17日	UNMOVICの設置 / 石油輸出上限額の撤廃 120日間イラクがUNMOVIC活動に協力的な場合は制裁を一時棚上げ
決議1293	2000年3月31日	石油関連スベアパーツの輸入許可額を6億ドルに増加
決議1330	2000年12月5日	石油関連施設メンテナンスなどに必要な経費を6億ドル分認める

出所：UNホームページ、各種報道などより、筆者作成。

2. 「食糧のための石油」枠組みの拡大

イラク政府が悲願としていた完全制裁解除に対するプライオリティを下げ、代わって現行の「食糧のための石油」枠組みを最大限利用せんとする政策をとるようになった背景には、冒頭に述べたような品目・金額ともに枠が大幅に拡大されたことがあげられる。1996年末に始まった際の石油輸出上限額は半年で20億ドルにとどまり、輸入内容も食糧・薬品といった品目に限定されていたが、98年2月、米軍の空爆を予感させる危機の中で行われた国連による調停において、金額の倍増（半年で52.6億ドル）と石油施設の修理・メンテナンスのためのスベアパーツ機器輸入が認められた。さらに国連決議1284は金額上限を撤廃、最大能力までの石油生産が可能となったことから、2000年のイラクの石油生産量は265バレル/日、輸出額は163億ドルと、湾岸危機直前のブーム期に匹敵、ないし陵駕する量にのぼっている（表2参照）。米国のエネルギー情報局（EIA）は、GDP成長率が2000年の15%から2001年には19%に上昇、また反対に物価上昇率は2000年の年率120%から2001年には80%に沈静化していきだろう、と予測している。

むろんこの数字については、30%が戦災補償のための基金に回されていること、12%程度がイラク中央政府ではなくクルディスタン自治政府に直接供与されていること、10%程度が国連活動資金に当てられていることなどを差し引いて考えなければならないため、実際にイラク政府が物資輸入に当てることができる金額は半

表2 イラク主要経済指標

年	1986	1987	1988	1989	1990	1996	1997	1998	1999	2000
GDP(名目、10億ドル)	49.42	59.89	57.36	66.19	35	21.6	15.5	-	13.5	15.4
一人当りGDP(ドル)	3069.6	3674.2	3315.6	3616.9	1912.6	1027	702	-	-	-
物価上昇率	-	-	-	-	-	-	-	-	135.0	120.0
輸出(10億ドル)	6.97	11.52	11.05	14.6	9.5	1.5	5.5	6.8	12.9	16.3
輸入(10億ドル)	6.36	5.06	7.15	7.68	5.1	1.8	4.3	5.2	8.8	11.0
石油生産(パーレル/日)	169.0	207.9	268.5	289.7	204.0	57.9	5.5	215	251	265

出所：Energy Information Administration Iraq, <http://www.eia.doe.gov/emeu/>
 などより、筆者作成。

分近くでしかない。それでもなお80年代後半のいずれの時期に比較しても、これを上回る数字となっている。さらに安保理は2000年9月、上記戦災補償基金用の割り当て比率を30%から25%に引き下げた。輸入品目についても、制裁委員会、特に米国による厳しい審査によってかなりの品目が「軍事転用の可能性」によって却下、ないしホールドされているとはいえ、スペアパーツ輸入やメンテナンス機材が認められたことで、各種の機械類が人道物資の範疇で輸入可能となっている。例えば自動車車両は、救急車などの緊急車両扱いで輸入されている。

こうした輸入枠拡大は確実にイラク経済の安定に貢献していると言えよう。ドバイ、ヨルダン、トルコ経由の「食糧のための石油」枠外の交易を含めて、イラク国内に流れ込む物資の量、品目は豊富であり、湾岸危機以前のイラク経済が政府による社会主義統制経済であったことを考えれば、むしろ経済の自由化によってその流通物資の多様性は増しているとも言える。ただしその価格については、現地通貨のみしか所有しない一般国民にとっては手の出ない高価格なものとなっていることは否めない。それでもイラク・ディナールは、1996 - 97年前後の最高で1ドル=500ディナールから最低で3000ディナールと乱高下していた不安定な状況から、1997年から98年にかけては1500 - 1800ディナール、1999 - 2000年は1800 - 2000ディナールの幅を行き来するという、比較的穏やかな上昇傾向に落ち着いている。また国民に対する配給も、97年に増加された後据え置かれてきたのが2000年に入り若干の増加を見、遅滞も減って安定的に供給されていると伝えられている。つまり国民生活は、一般大衆レベルにおいては改善の見込みは見られず窮乏生活が継続して

いるが、今後急激に悪化するかもしれないという不安からは多少解放された状況であり、社会的には貧富格差が拡大した状態で固定化されていると概観することができる。言い換えれば、中央政府が容易に国民を統治するのに適切な程度に「安定的」であるといえる。

第2節 イラクの制裁なし崩し戦略

以上に概観した状況は、イラク政府にとっては国内統治の面でも対外的にも、ある意味では完全制裁解除よりも望ましい環境をもたらしている。国連監視体制に戻るリスク それは査察団を受け入れるという政治的屈辱のみならず、査察団から「大量破壊兵器を持たない」と結論を下された際の、イラクの「潜在的脅威＝地域大国」としての政治的役割の喪失、というリスクを意味する を考えれば、現行の制裁下で限りなく制裁を名目的なものに転化していくことで、国民の窮乏生活の理由を国外要因に帰しつつ、地域社会において政治的経済的に一定のパワーを構築するという戦略のほうが、現時点では有効と考えられているのである。その「なし崩し」戦略として具体的に進められているのは、以下の4点であろう。第一は周辺国との政治・経済的関係改善であり、第二には先進国を対象とした経済関係の確立、第三は空路再開を端緒とした飛行禁止空域の有名無実化、第四は制裁下での国内開発計画の着手である。

1. 「食糧のための石油」輸出枠組みの拡大：「人道物資」輸出に群がる周辺国

まず周辺国との関係改善は、人道物資輸出市場としてのイラクに対する周辺国の経済的利益を巡って進展していった。湾岸戦争後陸路交易しか方途のなかったイラクが、トルコ、ヨルダンといった隣国との交易関係に依存せざるをえなかったのは言うまでもないことであるが、人道物資交易が認められて以降は、これら隣国に加えて、エジプト、アラブ首長国連邦など周辺アラブ諸国の物資が次々にイラクに流入することとなった。クウェートと並んで湾岸戦争でイラクと対峙したサウジアラビアにおいてさえ、その対イラク年間輸出額は医薬品など4億ドルにのぼり、2000年11月には対イラク交易のための陸送ルートを新たに開くこととなった。断

片的な数字で見れば、2000年の主要周辺諸国の対イラク輸出額は、ヨルダンが二国間協定分のみで3億ドル、エジプトが人道物資枠で6億ドル、トルコが3.5億ドル、イランが9000万ドルといった数字が報道されている。

特に近年の展開の中で顕著なのは、シリアとの関係の急速な展開である。シリアは1979年のフセイン政権の誕生とともにその関係が悪化し、イラン・イラク戦争ではシリアがイラン支持に回ってイラクとの国交が途絶えるに至っていた。それが一転して再開されたのは、人道物資輸出市場としてのイラクの魅力が周辺諸国にとって無視できなくなってきた1997年5月のことである。以降文化交流、経済貿易派遣団を中心に要人を含めた往来が頻繁になっていたが、2000年秋に入るとアレppo・モースル間鉄道（いわゆるバグダード鉄道）が再開、さらには82年以来途絶していたシリア経由石油パイプラインが再開された。シリア経由パイプラインはバニヤースから地中海向けに積み出しされるもので、再開後の送油能力は140万バレル/日とされている。国連による「食糧のための石油」輸出枠組みでは、イラクの石油積み出し港をペルシア湾向けのミナ・バクルとトルコ経由のジェイハンに限定しており、シリア経由パイプラインは認められていないため、現在制裁委員会とイラク・シリアの間で交渉が続けられているが、両国間では同パイプライン稼働を前提として、年間5億ドルの通商協定が結ばれたと伝えられている。

シリアのこのようなイラク接近は、基本的には経済的利益が核にあるとされているが、2000年6月のハーフェズ・アサド大統領の死去とバッシュール・アサド新政権の成立は、政治的にもイラクとの関係強化を促しているようである。バッシュール新政権は、成立後半年の間は基本的に前政権の完全な踏襲基調で推移したが、2000年11月の「矯正運動記念日」前後から徐々に政治的自由化（政治犯への恩赦や監獄の閉鎖）の国内改革を発表した。その一環として親イラク派の政治犯に対する恩赦が含まれ、18日には30人のイラク・バアス党員が釈放された。

こうしたシリアの政治的なイラクとの関係改善は、当然シリアに拠点をおく種々のイラク反体制派活動に影響を与えずにはおかない。政治犯の恩赦に先立ち、1999年には在シリアのバアス党イラク人幹部のアブドゥル・ジャッパール・クバイシーが党民族指導部を解任されていたが、この人物は2000年10月にロンドンで、イラク国民同盟(al-tahaluf al-watani al-iraqi)という海外イラク人を集めた組織を編成し、ロンドンを中心とする反体制活動に対抗して親イラク政府の立場を表明した。シリアでの反体制活動展開が困難となることを懸念して、イラク反体制派の

主力たるクルド民主党党首バルザーニが即座にバッシュール・アサド大統領との会見を求めたが、こうした反体制派の閉塞感はシリアにおいてのみのことではない。イランに活動の核を置くシーア派イスラーム運動の諸組織は、特に最も親イランとされているイラク・イスラーム革命最高評議会ですら、1999年以来その活動に圧力がかけられていると伝えられる。2000年はイラン外相の訪イラクを初めとして、イスラームサミットでのハタミ・イラン大統領とイZZアト・イブラヒームRCC副議長との会談など、要人間の往来が目立ったイラン・イラク関係であるが、その主要議題は双方の反体制活動に対するてこ入れの見直しであったとされている。

2. 「人道物資」の種類拡大：西欧諸国の対イラクアプローチ

輸出市場としてのイラクを無視できないのは、周辺国に限ったことではない。とりわけ輸入品目にスペアパーツという形で機械類が認められるようになると、主要先進工業国もその市場参入が活発化した。それを象徴するのが、2000年のバグダード国際見本市の活況である。同見本市には、前回の36カ国を上回る45カ国、1554企業が出展し、ロシア、フランス、中国などの親イラク国やアラブ諸国はむろんのこと、スペイン、イタリア、ドイツなどの欧州諸国、韓国などのアジア諸国、ブラジルなどが参加した。さらに参加国として数えられていないものの、日本、英国、サウジアラビアが企業として参加している。これら欧州企業のうちスペイン、イタリアなどは、後述するようにロシア、中国に続いてイラク油田開発参入に積極的な姿勢を示しており、戦後比較的早い時期から議員などをイラクに送り込んできた政治的経緯がある。主たる出展品目は、家電製品や食品であったが、前述したように「人道物資」解釈範囲が拡大していることから、建設機械や農業機器、鉄鋼製品などかなり幅広い出展となった。またこの見本市の直後には特別に乗用車に限定した見本市が開催され、ロシア・ベトナムの合弁企業、フランス、韓国、中国、日本が出展した。

このような対象商品の多様化は、いっそう欧米企業の市場進出熱を加熱させているようだ。商業取引の増加に伴う人的往来の頻繁化は各国大使館に大使館活動の拡充をもたらし、10月には日本が、その一カ月後にはスイスがイラク国内での大使館業務を再開する方向であることを発表した。またエジプトも利益代表部を大使館に格上げした。こうした先進国の姿勢を反映して、イラク側の企業に対する要求も、納品後のアフターケアを求めるなど、高まっていると伝えられている。

表3 イラク原油買い付け量の国別シェア

単位：%

輸入企業の 国籍	第1期	第2期	第3期	第4期	第5期	第6期	第7期	第8期
	(96.12)	(97.6)	(97.12)	(98.6)	(98.12)	(99.6)	(99.12)	(2000.6)
ロシア	22.1	29.5	38.4	35.1	38.3	43.8	39.5	30.4
フランス	9.3	9.8	15.5	11.1	10.8	9.9	10.8	5.2
米国	18.0	17.6	7.3	2.8	1.1	1.2	1.9	1.0
英国	6.9	0.0	0.0	0.0	0.6	0.0	0.0	1.6
トルコ	13.0	13.0	8.3	5.0	5.8	6.5	6.8	5.5
スペイン	5.5	6.1	3.2	2.7	3.3	2.3	2.4	2.2
ポルトガル	1.5	0.0	0.0	0.6	0.0	0.0	0.0	0.0
オランダ	2.7	3.0	2.3	3.7	2.1	1.7	0.8	0.4
日本	5.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
イタリア	3.0	2.3	3.9	6.3	5.3	4.9	5.9	5.0
インド	5.5	5.7	2.9	1.2	1.2	0.0	0.0	1.6
ハンガリー	0.8	0.0	0.0	0.6	0.0	0.0	0.0	0.0
キプロス	1.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5
ベルギー	0.7	0.0	0.0	0.8	0.8	0.7	0.8	1.3
オーストリア	2.1	1.5	2.7	1.8	1.8	2.0	1.3	1.0
中国	0.0	3.2	7.4	10.3	6.8	11.3	9.6	9.6
モロッコ	0.0	3.7	1.6	1.9	1.8	0.0	0.0	1.6
スイス	0.0	1.5	1.0	1.2	2.8	0.6	0.6	7.2
ドイツ	0.0	1.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
アルジェリア	0.0	1.5	2.2	3.1	3.0	4.0	3.2	2.6
インドネシア	0.0	0.0	1.1	1.8	0.0	0.0	0.0	2.9
スロバキア	0.0	0.0	0.6	0.6	0.0	0.0	0.0	0.0
ブルガリア	2.1	0.0	1.7	6.2	3.2	0.0	0.0	0.0
マレーシア	0.0	0.0	0.0	0.4	0.8	0.0	0.0	3.1
ルーマニア	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
U A E	0.0	0.0	0.0	1.1	1.1	1.1	1.1	1.2
ベトナム	0.0	0.0	0.0	1.2	1.8	3.6	3.5	3.9
パナマ	0.0	0.0	0.0	0.6	0.3	0.0	0.0	0.4
ケニア	0.0	0.0	0.0	0.0	0.6	0.7	0.6	0.4
ギリシア	0.0	0.0	0.0	0.0	1.5	0.0	0.0	0.5
シリア	0.0	0.0	0.0	0.0	0.9	0.0	0.0	0.0
アイルランド	0.0	0.0	0.0	0.0	0.6	0.0	0.0	0.0
ナミビア	0.0	0.0	0.0	0.0	1.2	0.0	0.0	0.0
南アフリカ	0.0	0.0	0.0	0.0	0.6	0.0	0.0	0.3
カナダ	0.0	0.0	0.0	0.0	1.1	0.0	0.0	0.0
イエメン	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.0	0.0	0.7
ブラジル	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.4	2.4	1.3
フィンランド	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.9	0.0
タイ	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.6	1.4
スーダン	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.7	1.6	0.0
エジプト	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.2	1.1	0.0
ベラルーシ	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.6	0.8	2.1
チュニジア	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.8
その他	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.8	4.4

出所: Middle East Economic Survey 各号より、筆者作成。

むろん、イラクがどこから物資を輸入するかを選定においては、石油輸出において親イラクたるロシア、フランス、中国に対して政治的プライオリティを置いているのと同様の「優遇措置」が続いていると言えよう。表3に、イラク原油買い付け企業を国籍別に分類して、全石油輸出量の中でそれらがどれだけのシェアを占めるかをまとめたものであるが、これを見ればロシア、フランス、中国企業が圧倒的に多くの石油を買い付けていることが明らかである。しかしその中でも、イタリア、スペイン、スイス企業などの健闘が見て取れる。また輸出上限が引き上げられた第4フェーズ以降は、ベトナムやマレーシア、インドネシアなどアジア企業の買い付けも増えている。

3. 運輸ルートの確保：航空路の再開

上記二点以上に2000年の展開で耳目をそばだたせたのは、バグダード国際空港の再開と空路運輸ルートの再開である。イラクにおいては湾岸戦争以来空路による往来が途絶し、ヨルダン、トルコ、イランを経由した陸路移動が中心となっていた。これに対して政府は8月、バグダード国際空港の再開を発表し、直後にロシア機が人道物資輸送との名目で飛行機を乗り入れた。その後も引き続き頻繁に乗り入れを行い、モスクワ・バグダード間の定期便航行を計画しているとされている。この動きはすぐさま他国によっても追従され、追ってフランスが、さらにはアラブ諸国（ヨルダン、シリア、エジプト、チュニジア、アラブ首長国連邦、モロッコ、アルジェリアなど）およびトルコが次々に航空機を飛ばした。

航空機のイラク国内乗り入れについては、運送業としての営業ではなく「人道物資の輸送」という目的である限りは、特に国連制裁規定に抵触するものではない。英米はこうしたロシア、フランスの行動に対して不快感を示しているものの、あえて禁止の方向は取っていない。国連は一応24時間以内の事前通告を求めていたが、9月にはフランスがこれを無視して飛来しており、なんらの抑制にもなっていないのが実情である。また「人道物資の輸送」に限るとしながらも、実際には専ら要人の往来に利用されており、ロシア機の9月のバグダード向けフライトには、石油関係企業の要人が多数搭乗していたと報じられている。

航空機の使用は親イラク諸国に留まるものではなく、英国でもこれまでしばしばイラク国内を訪問して制裁の人道上の問題を訴えてきたギャラウェイ議員が、11月にユーゴ機に搭乗してイラク入りした。またドイツは、バグダード国際空港の再

開直後に、同空港ではないものの緊急医療団派遣のためにドイツ機をイラク国内に飛ばしている。とはいえ、国連制裁委員会としても全く手をこまねているわけにもいかない。前述のロシアに限らず、ヨルダン、アラブ首長国連邦が定期便航行の計画を明らかにしたが、ドバイ発定期便はその開始直前に制裁委員会からのクレームによって、いったん断念を余儀なくされている。

各国からの雪崩をうったかのような航空輸送の頻繁化に伴って、イラク政府は11月には国内航空便も再開した。こうした一連の空路輸送路の確保は、運輸面での国際復帰であるとともに、飛行禁止空域に対する挑戦としての意図を持っている。イラクに対しては湾岸戦争後、北は北緯36度線以北、南は33度線以南の飛行が禁止されている。これは戦後の政府による北部クルド民族運動、および南部イスラーム運動に対する弾圧を防ぐとの目的で、多国籍軍によって課されたものである。冒頭に指摘した1998年末の英米空爆および査察体制の棚上げ以降、イラクに対して行われている英米の圧力は唯一、飛行禁止地域における偵察のみとなっている。英米は99年中頻繁に偵察機を飛来させ、毎日のようにイラク軍施設、レーダーサイトなどに対する攻撃を行っていた。2000年に入ってやや頻度は減っているが、制裁のなし崩し解除を期待するイラクにとって、領空への主権を奪われた形となるこの飛行禁止空域も、その解除を悲願とするものである。その意味では空路ルート確保は、経済的な意味よりはむしろ政治的・軍事的な国際社会復帰にむけての、大きな一歩であったと言える。

4. 制裁下の開発計画への着手？

現行の制裁下でイラクが障害と感じているのが、不自由・不十分な物資の調達、国際社会からの途絶、自国領域における主権の侵害であり、これらの点について徐々に回復を図ってきたのが以上の施策であったとすれば、残る障害は制裁下での国内開発計画の着手が不可能だという点である。「食糧のための石油」枠組みにおいてスペアパーツの輸入が許可されたことによって、ある程度の施設・設備の改善は見られたとはいえ、戦後10年を経て新規建設事業が全く行われていないことは、経済的に大きな障害となっている。特に石油輸出額の上限が撤廃されたとはいえ、もともとの石油産出能力に限度があるため、その輸出増には限界がある。現在でも最大限の生産を維持するために相当の無理がなされ、油田に対するダメージも無視できない。

こうした問題を解消するため、イラク政府は新規油田開発計画の着手に熱心であり、南部を中心とした大油田が1996年以降、プロダクション・シェアリング契約によって次々にロシア、中国企業に発注されたことは周知のことである。こうした油田開発計画は、発注先の企業を親イラク国に限定して、親イラク・ロビー活動を促進するという、きわめて政治的意図を持つことは明確である。すなわち開発計画は、制裁下でもある程度の準備を進めることが可能であっても、事業自体は当然制裁解除後の開始となる。そのため、受注企業とその国の政府が、制裁解除に向けてのロビー活動を熱心に行なわざるをえなかった。

ところが、以上のような経済的に切迫した状況と、正式な制裁解除に拘泥しないとの姿勢が強まったことから、イラク政府はこれら企業に対して、制裁下でも開発を開始することを要請するようになってきている。特にロシア企業に対してはその圧力は強く、前述した空路での石油関連企業要人の訪イラクにおいては、ルク・オイル社の即時の事業開始が実現しない場合は契約の破棄もありうる、といったやり取りがなされた。

こうした新規油田開発へのフライングを抑える意味も込めて、安保理は2000年12月、決議1330を採択、従来スペアパーツのみに限定されていた石油施設修復に関するコストを、メンテナンスを含めたさまざまな分野に広げて、「食糧のための石油」枠として認めることを決定した。既存油田の劣化を防ぎその能力向上を可能にすることで、新規油田開発の緊急性、必要性を減ずることを目的としたのが、この措置であると考えられよう。

いずれにしても、国連における正式の経済制裁解除が主目的であった時期に比較すれば、フランスはともあれ、ロシア、中国に対する政治的期待値は低下していると考えられる。そうした状況で、ロシア、中国製品の品質の低さが問題視されている現在、西欧先進国の参入意欲がさらに掻き立てられているといえよう。最近では米国、カナダなどの企業も同種の交渉に入っているとされている。開発計画着工に対する期待は、油田開発に留まらない。イラクは戦後復興のためにあらゆる分野での開発計画を必要としているが、発電関係も危急の案件として交渉がなされている。9月には英・独・伊・スウェーデンからなる企業との間で、7億ドルの発電所建設計画が契約された。

第3節 経済優先型政策の背景

ところで、こうした「なし崩し」的経済制裁の解除という手法は、ある意味では1997 - 98年前後のイラクの、国連相手に緊張関係を作り上げながら政治的取引の活路を見出そうとする対外政策から、方向転換したやり方とみなすことができる。その背景には、そうした対外政策が限界に来たということがまずあるが、加えて、経済中心型政策を推進する上でこれを支える政権内人事が整っているという点を指摘することができる。

イラクの経済分野での政策決定パターンを、フセイン政権成立以降を概観すると以下ようになる。

第一期（1979 - 82年）：フセイン政権成立初期の社会主義統制経済政策。前大統領バクルの路線を踏襲して、基本的に社会主義を標榜する党エリートによる政策決定。

第二期（1982 - 1987年）：イラン・イラク戦争、および石油価格低落による経済状況悪化のため、緊縮財政への転換。党人に代わって経済テクノクラートの多用。

第三期（1988 - 1996年）：財政悪化の結果としての経済民営化。急速な経済構造の変化の中で台頭した新興商人と、それらと密接な関係を持つ政府関係者による政策主導。

すなわち、イラン・イラク戦争末期から湾岸戦争後のイラク経済は、基本的に従来の政府による統制が望むと望まざるとに関わらず崩壊し、民間商人が横行するものとなったが、その結果イラク経済を左右する政治家は、そうした民間商人層と大きなつながりを持つことでこれらをコントロールすることのできる者たちとなった。言い換えれば、政権中枢、特にフセイン大統領の親族関係者が、その影響力を利用してこれら新興商人を御用商人化し、制裁下で依存せざるをえない闇取引を牛耳る事態となっていた。この代表的な例が大統領長子のウダイであり、亡命し殺害された娘婿のフセイン・カーミルであった。そしてまた、フセイン・カーミルが出世の母体とした軍事産業委員会に重用された若手エリートや、ウダイの取り巻きとなるマスコミ、スポーツ分野関係の若手党員が、これらの新興勢力を支えた。

こうした状況は、「食糧のための石油」枠組みが順調に進むにつれて、変化している。特に1995 - 96年のフセイン・カーミルの亡命・殺害とウダイに対する暗殺未遂事件は、第三期を彩る政策パターンに一定の制限を課すこととなった。それに代わって現在イラクの経済政策を支える主要政権要人は、第二期の経済テクノクラート重視期の陣容に近い。何よりもターハ・ヤーシーン・ラマダーン副大統領を中心としてヒクマト・アッザーウィ副首相兼財政相、ムハンマド・マフディー・サーリフ貿易相が経済政策の中核を担っていることがその証左である。

ラマダーン副大統領は、イZZアト・イブラヒームRCC副議長に次いで形式的には政権のナンバー3の地位を占め、フセイン大統領と劣らぬ党歴を持つ重鎮である。もともと軍出身ではあるが、1970年代から工業相、住宅・建設相職を任せられたことに始まり、上記の第二期においては第一副首相として、外国企業との契約案件は全て「ラマダーン・オフィス」を通らないと許可が下りないと評されるように、全面的な権限を持っていた。またムハンマド・マフディー・サーリフは87年に貿易相に就任したが、マンチェスター大学での地域計画に関する博士号を持つ計画省出身官僚で、第二期に取り立てられて大統領府要職を歴任した人物である。一方ヒクマト・アッザーウィは、彼ら以上に古株の経済テクノクラートであり、58年以来一貫して中央銀行を核とした経済関係省庁の要職を歴任し、70年代には経済相、対外貿易相を勤めた。第二期というよりは、さらにさかのぼって第一期世代である。

しかしラマダーンの凋落は、まさに第三期を牛耳る大統領親族、若手エリートたちの台頭に並行して始まった。湾岸戦争以降は「ラマダーン・オフィス」の活躍の場もなく、政権人事においても彼が代表するモースル閥（ラマダーンは北部モースルの出身であり、スンナ派中心の政権構成においては常時一定の派閥を維持していた）の政権でのプレゼンスは、大きく減少していた。またイラン・イラク戦争期から彼が司令官として主要活動基盤のひとつとしてきた人民軍は、湾岸戦争後解体されたため、この方面での影響力も失っていた。湾岸戦争後にしばしば掲げられた「政治的自由化」キャンペーンでは、イZZアト・イブラヒームとともに彼が属するRCCの廃止が常に掲げられ、また戦前の「第一副首相職」から「副大統領職」と横滑りしたのは、実質的に名誉職への棚上げ人事にすぎないものと理解されていた。ラマダーンが第三期に不遇を困っていたことは、ウダイの執拗なラマダーンとの対立からも分かる。ウダイは、ラマダーンとアジーズを専ら自らの昇進の障壁た

る旧世代の代表とみなし、マスコミを通じて繰り返し批判を行ってきた。

ヒクマト・アッザーウィにおいても同様の経緯が見られる。彼は1977年にクルド担当国務相職に左遷されたのち、しばらく不遇をかこっていた。その彼が中央銀行総裁として再起用されたのは、まさにサーリフ同様第二期人事のピークたる85年であり、さらには同職を解任されたのも第三期の到来と同時の89年であった。そして95年末に財政相として復帰して以降、その活躍は99年に副首相を兼任するに至っている。

ところで、このような辛酸を経たラマダーンにとっては、再度外国企業との接触が復活した「食糧のための石油」輸出枠組みは、貴重な復権の糸口であるといえよう。対先進国外交を活動基盤とするアジーズの出番が減っているのに対して、現在活発化した効果を上げているのは、ラマダーンの持ち場である対アラブ経済関係である。巻き返しの機会を得たラマダーン同様、湾岸戦争前後の経済構造の変化で活躍の場を失っていたアッザーウィ財政相や、サーリフ貿易相などの経済テクノクラートは、「食糧のための石油」枠組み下で再び、高等経済委員会の形で経済政策決定権を握ったと考えられる。

第4節 おわりに

今後のイラクの対外政策を見ていくうえで最も注視される点は、イラクがどこまで現在の「なし崩し的」制裁解除の方針を続けていくかに絞られている。「食糧のための石油」枠組みを上のような形で拡大し事実上の制裁解除と同様にすることも、それが限界を持っていることは自明であろう。まず、イラク輸出入の無条件の拡大に対しては、間接的圧力がかけられ続けると考えざるを得ない。すなわち人道物資の幅が広がったとはいえ、制裁委員会の審査を経なければならない以上、石油輸出をフルに行っても常に制裁委員会で輸入が止められれば、物資調達上の障害は大きい。実際対イラク抑止のための最大の手段のひとつが制裁委員会を通じた圧力であるから、この問題は簡単には解消しないであろう。またUNMOVIC受け入れ問題についても、現時点ではそれほど焦眉の問題として注目されていないが、英米がこれを問題化してなんらかの対イラク強硬策を取る可能性は否定できない。

「なし崩し」解除の不備は、こうした不安定な状態を甘受せざるを得ないことにある。さらに言えば、「なし崩し」解除は、輸出入を国連に管理されているという不名誉を抱えた状態が継続することを意味する。つまり政治的な側面においては、制裁からの脱却を勝ち取りフセイン政権の政治的名誉回復を行うという点で、制裁の正式な解除という目標はいまだに重要な意味を持っているといえよう。問題は、果たして現在の現状維持・経済優先型の政策に対して、今後政治優先型の政策が浮上するかどうか、その場合はいつの時点で、ということである。

その点を考えるうえで重要なのが、上にあげた経済分野における政権人事の陣容である。ラマダーンにせよ、アジーズにせよ、旧来の党人エリートは現在、ウダイを初めとした大統領親族の横槍を気にせずに行動できる環境にある。この人事配置は、少なくとも第三期の体制に比較すれば、現在のイラクの経済政策にある程度の経済合理性を与えるものとなっている。すなわち第三期の経済運営が完全なる政治主導の経済政策に基づくものであり、石油資源を材料として専ら国連や欧米先進国に対する政治交渉の突破口として利用するのみであったのに対して、現在の政策決定者のビヘイビアーは、過去の行動様式から推測するに、比較的的政治的冒険主義が薄れたものである、とみなすことができる。その意味では、現在の陣容が継続している限り、一定の経済優先パターンが維持されるものと考えてよからう。

ただ懸念されるのは、第三期政治主導型の経済運営において中心的な役割をしてきた軍事産業委員会の存在である。ラシード石油相を初めとして、同委員会出身の政府要人は少なくなく、特に石油分野に勢力を維持している。これらの政治的傾向にはまだ不明な点が多いものの、軍事産業の国産化を核に国内重工業運営を主導してきたという彼らの経験は無視できない。現時点では急速なイラク再軍備化の可能性はさほど大きくないと考えられるものの、ある程度の経済再建を果たしたのちに再びフセイン政権が軍備強化の道を歩む懸念は否定できない。その際の推進力となりうるのがこうした軍事産業委員会であろう。1999年から2000年にかけてフセイン大統領は頻繁に政府官僚、党員に対する説諭を行っているが、この中に軍事産業委員会に対する鼓舞と賞賛がしばしば見られる。

「なし崩し」型制裁解除でいくのか、完全制裁解除を追及するのか。それはまたきわめて国内的派閥抗争の一面でもあるといえよう。

(酒井啓子)