

第9章

9・11テロ事件とアメリカの 対イラク政策

はじめに

9月11日のアメリカにおける同時多発テロ事件が発生した際、イラクはアメリカに対する甲意を示さなかった数少ない国のひとつであった。世界のなかで、アメリカを直接の「敵」と想定して対外政策を展開する国際政治主体としては、ビン・ラーディンに並んでイラクのフセイン政権が真っ先に上げられ、さらに炭疽菌騒動が発生した際には、アメリカのメディアにおいてしばしば「イラク関与説」が取り沙汰された。アフガニスタンに対する攻撃がある程度収拾した後にアメリカが攻撃対象とするのはイラクであろう、との観測も繰り返し報じられるが、アメリカの対イラク政策にそうした可能性が常につきまとうのはなぜか。アメリカとイラクの対立構造の根幹にあるのは何かに焦点を当てて、今次「テロ」と「戦争」がアメリカの対イラク政策に与えた影響を見つつ、対イラク制裁の行方を展望する。

第1節 同時多発テロ後のアメリカの対イラク姿勢

1. イラクのテロ関与否定

9月11日の事件直後、イラク国営放送は第一報として対米テロ攻撃を「世紀の

大作戦」と賞賛し、「アメリカがこれまで犯してきた人道に対する犯罪に対する当然の仕打ち」であり、「アメリカの力の象徴が破壊されたことはアメリカの政策の崩壊である」とコメントした。アメリカに対する積年の怨恨を晴らすかのようなイラクの強烈な反米発言は、世界が対米同情ムードに包まれるなかで際立っていた。このような反応に加えて、湾岸戦争以降の米・イラク間の緊張関係から類推すれば、テロ事件の背後にイラクがいるのではないかとの憶測を生むには十分な「動機」をイラクは抱えていたといえる。

しかし米政府は、事件発生後1カ月間はむしろイラクの関与に対して否定的な見解を繰り返した。アメリカが資金援助して行われているチェコ発信のイラク反体制ラジオ放送「自由イラク放送」は事件後しばらくして、1998年にチェコでイラク諜報部員と実行犯主犯格とされるムハンマド・アターが接触していた、という説を報じた。また11月末には在トルコ・イラク大使が慌しく任を解かれて帰国したことを、同大使が1998年にカンダハルでやはりムハンマド・アターに会ったという過去を持つせいである、とする説も現れた。しかし公式には、米政府はこうした噂を取り上げることはしていない。ブレア英首相も一貫して「イラクは事件に関与していない」と主張しており、二大対イラク強硬派である英米には、テロ事件を直接イラクに対する何らかの攻撃につなげる意図がないことが読み取れた。ただ米政府が危惧していたのは、アメリカが対アフガニスタン空爆に着手するに当たって、イラクがその混乱を利用して何らかの挑発行為に出ること。具体的には飛行禁止空域で活動している英米の偵察機に対する攻撃を強化することであった（実際にこの間に数機の偵察機が撃墜された）。10月7日には米国連大使がイラクの国連大使を直接訪問して、イラクが不測の軍事行動に出ないように警告したが、関係断絶しているイラクの要人に対して米高官がたとえ国連大使という職であっても直接接触を求めるということは、異例のことといつてよい。

さらに炭疽菌テロの被害が米国内で深刻化した際には、アメリカのマスメディアは一斉に炭疽菌保有国家としてアメリカやロシアと並んでイラクを指摘、1998年以来イラクに対する国連査察団がイラクに入っていないことと合わせて報じられ、にわかにイラクにおける生物化学兵器開発の危険性が脚光を浴びることになった。だが政府はあくまでも慎重な姿勢を取り、炭疽菌についてもイラクの関与を示唆することは避けてきた。

一方のイラクも、事件直後の反米挑発的発言はその後多少影をひそめ、事件への

関与の噂を否定することに力点を置くとともに、アメリカの攻撃可能性を警戒する論調が主流となった。遅ればせながらフセイン大統領は、10月20日にはアメリカ市民に対する弔意を表明している。

2. 対イラク強硬姿勢の台頭

このような「イラク背後説」が根強く米国内に残っているのは、共和党政権内においても常に、イラク政権を完全に武力で打倒することが安定への最善の方法である、という強硬意見が強いことを反映している。政権内でもパウエル国務長官は基本的に対イラク慎重派であるが、ウォルフォウィッツ国防副長官、リチャード・パーレ国防総省国防政策局長、ジェームス・ウールゼイ元CIA長官らの強硬派は、むしろこの機会に対イラク軍事行動を取るべき、とのスタンスを取っている。

実際10月末以降、米政権のイラクに対する強硬発言や牽制的言動が頻度を増していった。例えば11月半ばにクウェイトで行われた軍事演習では、「通常演習」としつつ2000人の兵士が増派された。また同時期イラクの天然痘兵器開発が軍事専門誌で「疑惑」視されたこともあって¹、11月19日には生物化学兵器禁止条約会議でアメリカが、イラクと北朝鮮を名指しで細菌兵器禁止条項に違反していると非難した。これに対してイラクは「1991年の国連査察ですでに生物兵器開発計画には終止符が打たれた」と反論している。さらに11月26日にはブッシュ大統領が「大量破壊兵器を開発する国もテロに対する戦いの攻撃対象となる」と発言して、初めてイラクを対象とした軍事行動がありうることを明言した。

ここに来て、対イラク軍事攻撃の可能性がにわかには上昇した。アフガニスタンでターリバーン政権が崩壊し、近い将来における軍事行動の収拾が見越せたこともあったものと思われる。だが留意すべきことは、上のブッシュ発言はあくまでも「イラクにおける大量破壊兵器の存在」を問題視することに力点を置いており、今回の事件に直接結びつけてはいないことだ。よって、ブッシュ発言はその後「イラクは大量破壊兵器を開発していないことを示すために国連査察を受け入れるべし」と続いている。

イラクに対する軍事行動の必要性を主張する強硬派の議論は、湾岸戦争と一連の制裁・封じ込め政策によってフセイン政権を打倒することができなかったことを反

¹ イスラエルの IPR Strategic Business Information Database がキャリーしたジェーンズ社 Foreign Report の11月15日付け記事による。

省し、思い切って政権転覆を狙った軍事行動を取るべきである、という主張である。ブッシュ政権成立期にすでに政権転覆を視野に入れたシミュレーションはなされておらず、可能だと判断 　ただし相当の日数と米軍兵の死傷者を覚悟した上で² が下されたと伝えられている。だが今次のブッシュ大統領の強硬発言は、必ずしもそうした本格的軍事行動を前提としたものとは考えにくい。では一連のアメリカの対イラク姿勢の硬化は、具体的に何を目的としていると考えるべきであろうか。次節では、経済制裁の改訂を巡るアメリカのスタンスを見ていく。

第2節 国連による対イラク制裁の強化と変質

1. 「スマート・サンクション」導入を巡る攻防

対イラク対応のなかで英米は、2つの点を焦眉の課題とみなしている。第1は近年の経済制裁の緩みによって、イラク政府が国連の「食糧のための石油」輸出枠組みでの決済を通さずに収入を得る機会を増やしていることであり、第2はその収入によって軍備増強を図っていることである。第1の点については、2つのルートが問題視されている。1つはイラクの周辺国との密貿易であり、第2は石油購入企業に国連で設定した代金に上乗せして、その上乗せ分をイラク国庫に支払うよう請求する、いわゆる「サーチャージ」である。

この状況を打開するために英米が取った方策は、第1の問題についてはこれを阻止する新たな経済制裁案 (=スマート・サンクション) を国連に提案するということであり、第2の点については米軍が直接イラク国内の軍事施設を攻撃して軍備増強を阻止するということであった。実際2001年2月に行われた英米による対イラク空爆は、完備しつつあるイラクの防空網を破壊するために実施されたものであり、この防空システムが拡充すれば、イラク飛行禁止空域における英米軍の偵察活動が極めて危険に晒されることになるという、英米にとっては差し迫った課題で

² 米ブルッキングス研究所の Analysis Paper #11 (2001年12月) *Should the War on Terrorism Target Iraq?* (Philip H. Gordon and Michael E. O'Hanlon の執筆による) では、「イラク人10人に対してアメリカ人1人の死者、すなわち数百から下手をすれば数千の死者」が予想されている。

あった。だがスマート・サンクションについては、2001年6月に国連安保理で検討されたものの、ロシアの頑強な反対によって採択されなかった³。

同時多発テロ後のアメリカの対イラク政策で最も大きく進展を見た点は何かといえ、このスマート・サンクションへのロシアの反対を和らげたことであろう。「食糧のための石油」輸出は2001年11月で更新期を迎えたが、アメリカは再びスマート・サンクション導入に向けて他の安保理諸国との間での調整を進めた。その結果、再び「食糧のための石油」計画を半年更新する旨の決議1382号が11月29日に採択されたが、この決議の特徴は、次期の更新期にスマート・サンクションが導入できるよう、下地を作るための条項が盛り込まれたことである。

すなわち、同決議の第2項では「半年後に品目レビューリスト（対イラク輸出禁止物品リスト）を実施するため、さらなる協議を続ける」ことが定められた上、決議にリストが附帯された。このリストは、軍事物資ないし軍用に転用可能と見なされる（二重使用）物資を挙げたものだが、A、B、Cの3つのリストから成り立っている。リストAはこれまでのUNSCOMやUNMOVICなどの対イラク国連軍事監視委員会がこれまでの調査でリストアップしたもので、リストBは1996年に制定されたワッセナー取り決め（通常兵器・二重使用物資管理取り決め）に基づくものであるが、それらに加えて個別のアイテムをまとめたものとしてリストCがある。

2001年6月のスマート・サンクションを巡る協議では、この「リスト」が最大の焦点となった。当初英米が提示した原案では膨大な数の物品が羅列されていたと言われているが、特にフランスの抵抗により半分以下に減らされて全部で23ページに抑えられた。従来、制裁の厳しい適用を主張する英米に対して制裁緩和を訴えてきたフランスだが、彼らの主たる関心はリストの品目にあったようで、この譲歩によってフランスは英米に賛成することとなる。

2. ロシアの対イラク利害

しかし6月の時点ではロシアは、スマート・サンクション導入に対して「拒否決発動」すら臭わせながら抵抗した。にもかかわらずロシアが11月の決議1382ではリストの併記に異議を唱えず、易々と今後のスマート・サンクション導入に道を

³ 2001年6月のスマート・サンクションを巡る国連内の議論については、拙稿『『賢い制裁』の挫折と緊張はらむ米・イラク関係』『アジ研ワールドトレンド』2001年10月号を参照。

開いた形を取ったのは、対テロ戦争でのアメリカに対するロシアの全面的協力体制が成立していたからに他ならない。むしろロシアの対イラク経済政策には変更はなく、ロシア政府高官は同時多発テロ以降も繰り返しイラク政府に対して、「制裁反対とのロシアの立場に変化はない」と語っている。だが11月の更新期が近くなると、「ロシア一國で制裁強化に反対し続けるのはだんだん困難になっている」（ロシア外務次官）と弁解するようになった。さらには決議1382に同意したことに関しては、「ロシアはぎりぎりまで『リスト』を決議から削除しようとした」、「決議では制裁が恒久的なものではないことを再確認した」と、「ロシアの努力」を強調している。確かに、アメリカが次のスマート・サンクション導入予定時を当初「4カ月後」と設定したのに対してロシアが半年後に固執した、という経緯はある。しかし12月上旬に湾岸諸国を歴訪したロシア外務省中近東局長が述べているように、ロシアとしてはイラクに対国連姿勢における軟化、挑発的行動の自制を求めざるを得ない状況にあることは明らかである。

その一方で、ロシアや中国が、次回の更新期までの間にさまざまな点でまだ交渉の余地があると考えていることは間違いがなからう。例えば上記リストについても、イギリスは決議1382号ですでにリストは国連で承認されたとの認識に立っているが、ロシア、中国は正式にスマート・サンクションが導入される際に再度リストについても新たな決議が必要である、と見なしている。

ところで、スマート・サンクションにおける禁止リストの設定は、いわば従来の「許可物資の規定」から「禁止物資の規定」に視点を変えるものであるが、禁止物資が明確化された際に問題となるのは、産業施設などのメンテナンスやサービスなどの扱いをどうするかということである。従来から、英米が軍事転用可能として輸出許可を凍結したために進められなかったインフラ建設・修復契約は多く、結果的にイラク国民の生活水準の悪化を招いている、という批判があった。そうした批判を回避するとともに、インフラ関係の大規模な国内開発契約を期待している外国企業 特にロシア、フランス の要望に応えるために、スマート・サンクション案は2001年6月の時点では「ターン・キー」契約を認める形を取った。

インフラ開発の停滞という問題は、人道関係機関のみならずアメリカの政策提言者の間でも指摘されている。現在のイラク国民の生活上の問題は上水道や病院などインフラ施設の整備不全や人材の不足であり、教育システムの崩壊による学力、技術水準の低下である。ロシアとイラクは、今後はこうしたインフラ開発計画を推し

進めることで、さらには外国投資を制裁下でも認めさせることによって、外国企業を惹きつけ、「リスト」導入による制裁強化に対抗しようという方向を模索しているのではないかと推察される。

第3節 UNMOVICの受け入れを巡る対立

1. 再度の対イラク査察体制確立に向けて

イラクに対する経済制裁がイラク政権を弱体化させることに全く貢献していないばかりか、イラク国民に対する人道的悪影響が甚大であることが、英米に「スマート・サンクション」での「非軍事物資への制裁解除」という選択を取らせたのであるが、他方イラクの軍事開発、軍事物資輸入に対して厳しい措置を取ることについては、ほぼいずれの国も一致してその必要性を認めている。UNMOVIC（国連監視・証明・視察委員会）の設置についても、基本的には安保理理事国は全て賛成している。

ブッシュ米大統領が対イラク強硬姿勢を打ち出したときに、その非難根拠として「査察団受け入れ拒否」という、すでに合意が成立している事項を持ち出してきたということは、その意味で重要であろう。単発の、しかも限定的対イラク軍事攻撃であれば、ブッシュ政権はすでに2001年2月の英米共同での対イラク空爆によって、安保理によるコンセンサスなくして実行可能と見なしている。あえて「査察団」問題を取り上げたところに、再度対イラク軍備管理を推し進める上で国連を中心とした国際社会、具体的にはロシア、中国、フランスといったイラク・ロビイストを動員することが必要であり、対テロ共闘が成立している今こそそれが可能である、とのアメリカの認識を見て取ることが可能だろう。

このことが英米の単発的限定的攻撃から国連を巻き込んだ対イラク強硬路線の本格化を意味しているのかどうかは、現時点では判断できない。ただ、英米が単独で対イラク攻撃を実施することはすでに国際世論上限界に来ている、という認識は強い。そもそも飛行禁止空域の設定自体が国連決議に則ったものではなく、国際法上は明らかに違反行為であると指摘する声も高い。1999年で年間144人の民間人が英米の空爆で死亡した（国連の報告による）といった人道的側面での非難も看過で

きなくなっている。

とはいえ、UNMOVICを巡る議論は細部まで安保理事国間の合意を見ているわけではない。とりわけロシアは、1999年末にUNMOVIC設置を定めた決議1284に修正を求めている。同決議では、イラクが査察を受け入れて120日間協力的であり続けたら120日間制裁を棚上げにする、と規定されているが、ロシアの要求はイラクが査察を受け入れたら即制裁を棚上げすべし、というものである。このロシアの意図は、いったん制裁を棚上げしさえすれば、その後（イラクが非協力的であったという理由で）棚上げ停止決議が出ようとも、拒否権を発動して実質的に恒久的に制裁棚上げを実現するというものである、と一部では推察されている。

2. UNMOVICの実効可能性

ところで、イラクがUNMOVICの受け入れを拒否している理由は何か。UNMOVICの前身であるUNSCOMが派遣した査察団は、少なくとも1997年までは大きな混乱なくイラク側によって受け入れられていた。それが一転して拒否されるようになったのには、査察行動の変化がある。1995年に亡命したフセイン・カーミル元イラク国防相（軍事開発分野を一貫して担当）は、イラク政府が国連の査察の眼をかくぐって軍事開発計画を進めており、情報を隠匿している、との情報を欧米にもたらした。UNSCOMはこの情報をもとに、対イラク査察を事前通達の上で実施する従来の方法に代えて、「抜き打ち」査察方式を取り入れるようになった。この「抜き打ち」を主導したのが、スコット・リッター率いる査察チームであったが、このスコット・リッターは米海軍諜報将校に始まりアメリカの各種諜報分野で活躍してきた人物であった。

つまり、イラクが末期UNSCOMに反発したのは、第1に「抜き打ち」方式による査察団活動の「行き過ぎ」であり、第2には査察団の「アメリカCIAの手先」化という2点においてであった。興味深いことにスコット・リッターは、自らの回顧録の中で、「国連のイラク大量破壊兵器を処理する役割には、物理的に大量破壊兵器を廃棄しなければならないという役割と、イラクが保有している大量破壊兵器を探すという政治的役割の2つがあるが、末期UNSCOMの問題はこの役割を混同したことにあり、にはアメリカの政治的意向がかなりの部分で反映された」というフランスのUNSCOM批判を、自らも共感をもって紹介している⁴。

そのような問題を抱えて崩壊したUNSCOM体制であったがゆえに、UNMOVICもまた同様の問題で悩まされるであろうことは自明であった。ゆえにUNMOVICが立ち上げ時に最も腐心したのは人員構成である。新任のブリックス委員長は、イラクのUNSCOMへの批判が「構成員が英米人に偏向している」というものであったことから、第3世界出身者を増やしたりロシア、中国からの委員のプレゼンスを強調する構成を模索し、2000年秋には監視のための訓練を終了してイラク国内に派遣される準備が整った。こうした努力を見る限りではロシアによる決議1284の修正要求も含めて、イラクがUNMOVICを受け入れる可能性は皆無ではない。イラクの大量破壊兵器保有を否定する「最終報告書」を書いてくれるようなUNMOVICであれば、むしろ大歓迎なのである。イラク政府も2000年の時点では、受け入れの可否が条件次第であるようなニュアンスをもたせる態度を取ることはしばしばであった。

そもそもイラクが実際に大量破壊兵器を保有して再度軍事的脅威となっているかどうかについても、議論は分かれる。実際UNSCOMは1998年にミサイルと核はないとの結論を出しており、化学兵器もほとんどないと考えてよいがただ生物兵器が疑問である、としている。このことから、過度にイラク脅威説を盛り立てるべきではないという意見も少なくない⁵。

おわりに

米同時多発テロ事件と国際的対テロ・キャンペーンの進行は、アメリカ国内に根深く残るフセイン・イラク政権に対する危機感を再浮上させ、一部の対イラク強硬派の「フセイン政権打倒」論に追い風を与えることとなった。とはいえ、実際の米政府の対イラク政策は比較的慎重であった。9月11日の事件で問題にされるべきが民間の「テロ組織」と「テロ支援国家」であって、実際に国家として軍事開発を

⁴ Scott Ritter, *Endgame: Solving the Iraq Problem—Once and for All*, NY., Simon & Schuster, 1999, p.194.

⁵ 米政策研究所 [Institute for Policy Studies] による Foreign Policy in Focus 報告書シリーズの *U. S. Policy Toward Iraq: Policy Alternative* による (<http://www.fpip.org>)

行い戦争という「国家テロ」を実行するイラクはまた別の論理で対処されなければならない、という認識は、少なくともブッシュ大統領とパウエル国務長官には共有されているように見える。アメリカの対アフガニスタン空爆への非難を自制していたアラブ諸国が、「だがアメリカがアラブの国を攻撃した場合は黙ってはいない」と警告していたことも、抑制要因となったものと考えられる。

代わって米政府は、一連の事件で構築された国際的な反テロ共闘体制を対イラク政策においても最大限に利用する方法を取った。その最大の成果が、英米提案の新たな対イラク制裁案に反対していたロシアに妥協を強いることであった。ブッシュ政権は「アフガニスタンの次はイラクが攻撃対象」とする国内強硬派の議論に対して、イラクの軍事物資流入を阻止するスマート・サンクションを進めることで、これに応えようとしている。

しかし問題は、仮にスマート・サンクションが2002年6月以降導入されたとしても、果たしてこれが機能するかどうかという点にある。イラクがUNMOVICを受け入れるかどうかはもとより、二重使用物資の対イラク流入を禁止したところで、国境での輸出入管理システムを完璧に実施するには、多くのコストと周辺国の協力を必要とすることになる。だがその周辺国に対して、密貿易の禁止によって蒙る被害を補填するような措置はとられていない。また石油売却収入の国連管理の徹底については、サーチャージ禁止の方法として国際的に名の通った「独立した商業仲介」企業による石油購入方式を導入すべき、との案があるが⁶、「独立した商業仲介企業」の選定をどうするか、といった問題は詰められていない。

スマート・サンクションもまた、実効段階で効果がないということになれば、再び直接軍事行動が必須である、という議論の再燃を生むこととなる。結局のところ、アメリカの対イラク政策は制裁の完全解除を判断するその時までには、国連を軸とした制裁行動による圧力と単独の軍事行動の間を常に揺れ動きつつ対処する以外には、有効な手立てがないものと考えられる。

(酒井啓子)

⁶ 2001年4月、ワシントンで取りまとめられた Fourth Freedom Forum と Joan B. Kroc Institute for International Peace Studies の合同プロジェクトによる報告書 *Smart Sanctions: Restructuring UN Policy in Iraq* (David Cortright, Alistair Millar, George A. Lopez による執筆) の提案。