

ブリーフィング・メモ (2002年9月)

本欄は安全保障問題に関する読者の関心に応えると同時に、防衛研究所への理解を深めていただくために、新たに設けました。

御承知のように『ブリーフィング』とは、背景説明という意味を持ちますが、複雑な安全保障問題を見ていただく上で参考となれば幸いです。本欄における見解は防衛研究所を代表するものではありません。

米国のイラク攻撃について

本年6月1日にブッシュ大統領がウェストポイント演説において、「放置したら甚大な被害が懸念される事態(WMDを利用したテロ等)に対しては、座して事件の発生を待つつもりはなく、“pre-emptive action”をとる」との趣旨の発言を行って以来、米国内外において、イラクに対する“pre-emptive strike”の是非をめぐって議論が行われた。特に7月後半から8月にかけては、前ブッシュ政権の高官(スコウクロフト、イーグルバーガー等)が慎重論を唱えたこともあって、この論争は熱を帯びた。とはいえ、米国内では、フセインを問題視することでは認識の一致があり、議論の焦点が軍事力の行使にあたり国際協調か単独行動かにあったことに留意する必要がある。

多大な被害が懸念される場合、明確な、確定した証拠がなくても、アクションをとり得ることは、環境問題や食品安全問題等、他の政策分野では、“precautionary principle”として次第に確立した原則となりつつあるが、これは一部の社会学者が唱えるように、「現在の世界が、リスクに敏感になる『リスク・ソサエティ』の時代に入ったからである」という議論には一定の説得力はあろう。安全保障問題についても、類似の考え方の原則を適用する声が増えたわけであるが、その一方、多くの議論を誘うものであるのも事実である。

“pre-emptive strike”を国際法上、どのように評価するかについては、様々な議論がある。“pre-emptive strike”について、一部の米国の論者の中には、急迫不正の侵害に対応する自衛権と、古典的な予防攻撃(preventive strike、仮想敵の軍事能力を除去するために、急迫不正の侵害がなくても行った軍事攻撃)の中間に属する、新しい考え方ではないかという意見がある。現在、テロリズムとWMDの結合が深く懸念されており、仮にWMDが使用されたならば、取り返しのつかない大惨事を招くことになる。この懸念を背景に、イラク問題が課題となったが、このような課題に直面する現在の状況は、従来、経験したことのない新しい状況であり、“pre-emptive strike”が必要とされるというのが、その支持者の主張であると考えられる。その場合、その懸念を裏付ける確定的な証拠があるのか、どの程度の証拠が必要なのか、

論議の焦点となろう。

当初、イラク攻撃の根拠として、既存の国連安保理決議で十分であるとし、新たな決議は不要との姿勢を示したブッシュ政権であったが、結局、国連の場で新たな決議を求める動きに転じた。その背景には、国際連帯が必要であるとする国内慎重論の声や、与党対策に苦慮する英国ブレア首相からの働きかけがあったものと思われる。

米国内においては、イラクを問題視するコンセンサスを背景にして、9・11 事件1周年翌日（9月12日）の国連総会でのブッシュ演説を皮切りに、同政権は内外の支持獲得と正当化のための猛運動を展開した。9月18日には、ラムスフェルド国防長官が政権高官として、イラク問題で初めて議会証言に顔を出し、同日、ブッシュと議会指導者の会談も行われた。また、9月20日には、「国家安全保障戦略(The National Security Strategy of the United States of America)」が公表された。その内容は、「アメリカ流国際主義(“distinctly American internationalism”）」を表明し、“pre-emptive strike”を正当化するものとなっている。湾岸戦争時には先に国連決議が成立し、その後、開戦の5日前になって武力行使容認決議が得られたが、今回、米国は、先に武力行使容認決議を得て、米国議会の一致した意思を示しつつ、国連決議を得ようとする動きをとったものと思われる。10月10日から11日未明にかけて、上下両院において、大統領に対しイラク軍事行動の権限を与える決議が通過した。この決議には、外交努力を尽くすことを求めているが、武力行使にあたって国連決議が不可欠とは述べられていない。いずれにせよ、この決議通過をもってイラク攻撃のための国内支持基盤が成立した。

当面の焦点は、国連安保理における新決議案採択の動向である。この決議案の内容をめぐるには、様々な非公式な動きが交錯している。期限を付けた上で査察の無条件受入れを迫り、さもなければ対イラク軍事行動を容認する内容を1回の決議の中に盛り込むべきとする英米の動きと、シラク仏大統領が提案した、査察の受入れ要求・実施決議と軍事行動容認決議を切り離すべきとする2段階論を唱える動きがあったが、現在、水面下で妥協案が模索されている。問題になるのは、拒否権を持つ常任理事国、特にロシアの動向である。

諸国は、決意を固めた米国は誰にも止められないとの基本認識を持っている。中国については、自国だけが目立つような形で米国の動きに積極的に反対するとは考えにくい。中国は米国との関係改善に大きな利益を持っている。現在、その米中関係改善が進みつつある。また、米国内には以前、中国の新疆ウイグル自治区の東トルキスタン・イスラム運動(ETI)対策に対して少数民族の弾圧とし批判的な動きがあったが、現在、米国はETIを国際テロ組織に指定し、中国への配慮を示している。加えて今月には、江沢民がテキサス・クロフォードのブッシュ別荘に招待される予定であり、江沢民の「花道」となる米中首脳会談で、ここでもブッシュは中国の協調を強く求め

ると考えられる。

ロシアはイラクに権益を持つ国であり、その去就が注目される。プーチン政権は外交の「経済化 (economization)」を進め、西側、特に米国に接近することにより、経済的利益を得ようとした。9・11 事件以降、対テロ協力を契機に米国との関係が良好になったが、現時点で見ると、西側接近で目立った経済的利益が得られたわけではなく、その一方、中央アジアには米軍が駐留し、それが恒常化しそうになっている。ロシアの場合、西側接近によって得られる経済的利益をとるか、イラク内の経済的権益をとるかというジレンマもある。このような全般状況から、プーチン政権の政策は地政学的に失敗したのではないかという厳しい批判がロシア国内から出てきている。とはいえ、ロシアに米国を止めることはできず、見返りに得るものは得ようといった動きをするものと思われる。

9月12日のブッシュ大統領の国連演説は、イラクの問題は本来国連の問題であると国際社会に想起させることを狙ったものである。湾岸戦争終結以降、10年以上にわたるフセイン・イラクの行いは、国連安保理決議に示された国際社会の意思を踏みにじるものであった。ロシア等がフセインの意を汲むようになり、特に96年末からの「石油 食糧プログラム」発足後、その傾向が著しくなり、結果的に湾岸戦争終結時にイラクに課された義務はなし崩し的にうやむやにされてきた。ブッシュ演説は、今や国連のレゾン・デートルが問われているとし、イラク問題を「テスト・ケース」として国連を試練にかけようとするものであったが、これはとりもなおさず、国連に「活を入れよう」とする試みとみることができよう。

対イラク政策の目標をめぐって、WMDの除去(武装解除)を目ざすのか、体制(レジーム)変更を目ざすのか、米国内外で様々な議論がなされてきた。レジーム変更については、「ネーション・ビルディング」としても、「国づくり」としても、容易なものではなく、懐疑的な意見が表明されている。その一方、仮にWMDの除去を目ざすとしても、結果的にフセイン体制が崩壊する可能性も否定できない。現在のフセイン体制は軍事力を背景にした強権的な支配に支えられているのであり、武装解除を実施したら、フセインの権力基盤が消失することになる。また、WMDの除去を図って、イラクに軍事行動を起こしたら、WMDの除去だけではすまず、イラクの分裂、過渡期の微妙な時期にあるサウジの不安定化、さらには地域全体の不安定化がもたらされるとの意見もある。9月23日にライス補佐官が『ファイナンシャル・タイムズ』のインタビューで米国の目標は、軍事力行使によるフセイン体制打倒、その後の米軍の長期占領によって民主化を支援することであると表明した。現在、報道によると、米政府内でイラク占領計画が検討されている模様である。

我が国が考えるべき問題として、次の2点があげられる。

・まず、“pre-emptive strike”の問題は国際秩序の根幹にふれる大きな問題である。

仮に、“pre-emptive strike”が新しい時代の状況に応じて避けがたい動きとなるのであれば（「リスク・ソサエティ」）、一国の恣意的な適用を避けることが極めて重要になる。従って、この恣意性を避けるために、国連安保理における徹底した討議と手続きを踏み、査察を行ってWMD除去を試み、それでも効果がない場合には、次の段階（武力行使）に移るといった前例が確立されることが、国際秩序の変容を安定的に推移させる上で致命的に重要になると考えられる。

・レジーム変更について、日本占領の例を引き合いに出して、イラクのレジーム変更を求めるとする意見があるが、日本占領との比較は無理であろう。日本の場合は、国内に戦後体制を支える組織化された受け皿が存在した。例えば、農地改革は占領軍の力だけでなく、戦前から小作農解放・農地改革の準備を行っていた農林省の協力を得て農地改革を達成したのが真相である。イラクにこのような受け皿があるのか否かがポイントになろう。仮にイラク国内に、米占領軍に協力し得る、組織化された受け皿が存在しないのであれば、イラクは混乱する可能性を秘めている。混乱はサウジに波及し、地域全体が不安定化し、誰も望まない「パンドラの箱」を開くことになりかねない。テロリストが一層増え、本来の目的であったテロリズム対策も挫折しかねない。さらにフセイン体制打倒を目的とする軍事行動をとった場合、退路を絶たれたフセインが大量破壊兵器の使用を含め、いかなる反応を示すか、が問題になろう。

イラクの分裂、地域の混乱がもたらされたならば、原油輸入の大部分をこの地域からの供給に仰いでいる日本にとっては、エネルギー確保上、深刻な事態となる。また、そこまで事態が悪化しなくても、イラクの「国づくり」には500億ドルから1500億ドルを要するといわれ、厳しい財政状況におかれ、今後、来るべき北朝鮮への経済援助負担を視野に入れると、日本として可能な貢献も限られるであろう。従って、日本としても戦後構想を検討しておく必要がある。

（本ペーパーは防衛研究所研究者のブレインストーミングを経て作成したものである。

文責：長尾雄一郎）