

Contents

特集：対イラク国連決議の読み方	1p
< 今週の”The New York Times”から >	
"Troubles ahead for the new leaders” 「新指導者の行く手」	8p
< From the Editor > 「中国の新体制」	9p

特集：対イラク国連決議の読み方

11月8日、国連安全保障理事会はイラク問題に関する決議1441を全会一致で採択しました。今後のこの問題は、イラクに対する大量破壊兵器の査察をめぐる神経戦になりそうです。世界的に評判の悪い、米国のユニラテラリズム志向には一定の歯止めがかかったものの、いつ武力行使が始まってもおかしくないという状況は変わりません。

その一方、当初は単純だった構図がだんだん複雑になってきました。この問題の背景には、米国対イラクという対立に加え、安保理の内部における 米英対仏露、そしてブッシュ政権内の タカ派對ハト派、という3つの対立軸が重なり合っているからです。

あらためて、「終わらせるのは簡単かもしれないが、始めるのがとても難しい戦争」という感が否めません。今後の展望を予測することは非常に難解になってきたと思います。

安保理決議の裏側

9月12日、ブッシュ大統領が国連一般討論演説で、安保理を通じた対処の必要性を強調。

9月16日、イラクのサブリー外相が無条件の査察受け入れを表明。

10月10日、米下院が296対133で武力容認決議を可決。

10月11日、米上院が77対23で武力容認決議を可決。

10月15日、イラク大統領選挙、フセイン大統領が100%の支持率で信任。

11月 5日、米中間選挙。共和党が上下院で多数を獲得。「歴史的勝利」の声も。

11月 8日、国連安保理が決議1441を15 - 0で可決。

11月13日、イラクが安保理決議受諾を表明。

ここ1ヶ月の経緯を振り返ってみると、ブッシュ大統領は「米議会の武力容認決議」、
「中間選挙の勝利」、
「満場一致の国連安保理決議」という3つの政治的勝利を手に入れている。一見すると、イラク攻撃に向けての電撃道のようなのだが、実態はかならずしもそうではない。

当初のブッシュ政権は、イラク攻撃のために国連はもとより、米議会の承認も不要、という強い姿勢を打ち出していた。実際、米国が武力を行使してサダム・フセインの排除に動いた場合、国際社会がこれを止めることは事実上不可能であり、反対する国もほとんど傍観する以外にはなかっただろう。

米国の強硬姿勢は内外の強い批判を浴びた。とくに有名なのが、「ウェストファリア条約以来の主権国家尊重の原則を逸脱する暴挙」というロジックである。「あの国の指導者は危険な奴だ」を理由にした戦争を認めてしまうと、国際法の秩序が崩壊してしまうし、次からは米国の機嫌次第で他のどんな国に累が及ぶかもしれない。

ところが、米国はカリブ海の小国相手には、かねてからこの手の「単独行動主義的」な軍事行動を何度もやっている。先代のブッシュ大統領もパナマのノリエガ将軍を捕獲し、米国の国内法で裁いてしまったことがある。あれだって十分に国家主権は侵害しているはずだが、国連は黙認したし、米国民もそれが悪いことだという自覚は乏しかった。今回も米国が単独で武力行使に出て、フセインがノリエガと同様の目に遭うとしたら、それは主権国家に基盤を置く国際システムが崩壊するというより、単に「全世界が米国の裏庭になってしまった」という事実を、世界が苦々しく確認する契機になっていたかもしれない。

しかしブッシュは9月12日の国連一般討論演説において、これまでのイラクによる安保理決議不履行を指摘し、安保理を通じた対処の必要性を強調した。そして「イラクが対応しない際には、行動は不可避となるであろう」と述べた。それまで単独行動主義路線に両足を乗せていたブッシュ大統領が、片足を国際主義路線に置いた瞬間である。

安保理で決議案が採択されるには、5カ国の常任理事国が拒否権を行使しないことに加え、10カ国の非常任理事国をあわせた15カ国のうち9カ国が賛成することが条件である。当初の米英共同提出の決議案は、「イラクは過去の決議に重大な違反を犯している」「決議を履行しない場合、深刻な結果に直面する」というシンプルな構造だった。つまり「イラクが決議を履行しない」となれば即、武力行使という理屈である。米英案に対し、シリアは明確に反対。支持したのはブルガリア、シンガポール、コロンビア、ノルウェーのわずか4カ国。仏、露、中はもとより、メキシコまでもが態度を明確にせず、多数派工作は難航した。

しかしギリギリの段階になると話は違ってくる。まず中国は、10月25日にブッシュ江沢民会談がセットしてあった関係から、ある種の談合（例：最悪でも棄権する）が成立していたはずである。仏、露の反対は、どちらもイラク国内で油田開発を行っているだけに筋金入りだが、かといって、どちらか一国だけで拒否権を発動してまで反対するほどの度胸はなかった。なにしろ米国が本気で「単独行動」に出てイラクに完全勝利した場合、戦後のポスト・フセイン体制を協議する場からまったくはずされてしまう。最初から票読みは微妙なところだった。

パウエル国務長官の逆襲

結局、決議1441はフランスが提案した「二段階方式」に沿ったものとなった¹。まず、イラクに対して武装解除の義務を遵守する最後の機会を与える。それが活かされないようなら「深刻な結果に直面する」としたのである。これは正論だけに、誰もが乗れる決議案となった。そして11月8日には、なんとイラクの隣国であるシリアも加えた15 - 0で決議は成立した。

予想外の満場一致は、パウエル国務長官の政治的勝利である。仏露の反対を乗り越えてしまっただけでなく、ブッシュ政権内でも対イラク政策でタカ派から主導権を奪い取ったからである。この間の経緯を、11月17日付のWashington Post紙が詳細に報道している。"A Struggle for the President's Heart and Mind--Powell Journeyed From Isolation to Winning the Argument on Iraq"（大統領の心をつかむ戦い 孤立からイラク政策での勝利に至るパウエルの旅）は、同紙のスター記者ボブ・ウッドワードによる渾身の長編報道である。

政権発足時から、ブッシュはチェイニーやラムズフェルドなどの意見ばかりを採用し、パウエルは大統領に面談を求めることすら困難だった。腹心のアーミテージは、「パウエルはアイスボックスに入られているのさ」と語ったほどである。2002年春には、見込みのない中東和平に奔走させられた挙げ句に、背後から「アラファト寄り」の非難を受けた。

今年春頃からパウエルは、ライス補佐官を通じて、週に2~30分、大統領に私的な面談の時間を求めるようになった。たいした話ではできなかったが、8月5日夕刻に両人はホワイトハウスの住居棟に招かれる。その夜、夕食を挟んで、パウエルはイラク問題で熱弁を振るった。軍事行動がもたらすアラブ世界の不安定化、対テロ戦争や外交関係、経済に対する影響、イラク占領への財政負担、そして米国への悪評など。**パウエルは国際協調が必要であり、国連を使うべきだ、と強調した。**同席したライスは、「流れが変わった」と感じたという。

かくして9月12日の国連総会でのブッシュ演説で、イラク問題が取り上げられることになる。この間、当然のことながらチェイニー派の巻き返しがある。「国連プロセスには希望も、終わりも、決断力もない」と断じるチェイニーに対し、米国が単独行動に出たら自分は世界中の米国大使館を閉鎖して回らなければならない、とパウエルが応じる一幕もあった。

そして当日。ブッシュは演説の途中、「安保理は決議が必要だ」という肝心の一文を読み飛ばし、パウエルの心胆を寒からしめる。しかし途中で気づいたブッシュは、アドリブで「われわれは必要な決議のために国連安保理とともに働く」と述べた。パウエルは勝利した。

ブッシュ大統領の演説は、イラクに対する厳しい姿勢と、国際協調を求めたことの両方で賞賛された。そして国連演説の成功を演出したパウエルは、それ以後の多数派工作で文字通りの外交努力を重ねる。11月2日の夕刻には、娘の結婚式が始まる20分前まで、決議の文案をめぐって仏外相との電話会談を行っていたという。

¹ SECURITY COUNCIL HOLDS IRAQ IN 'MATERIAL BREACH' OF DISARMAMENT OBLIGATIONS, OFFERS FINAL CHANCE TO COMPLY, UNANIMOUSLY ADOPTING RESOLUTION 14 41 (2002)
<http://www.un.org/News/Press/docs/2002/sc7564.doc.htm>

小さくて無数の引き金

安保理決議は、ブッシュ政権内におけるタカ派に対するハト派の勝利でもあった。しかしパウエルの勝利が盤石なわけではない。実際に国連のお墨付きを得てしまうと、今後の行動には厄介な問題が非常に多くつきまとう。以下はあらためて今後の日程をまとめたものだが、イラクによほど明らかな落ち度がない限り、大規模な軍事行動は起こしにくくなってしまった。

イラク攻撃へのフローチャート

11月13日（水）イラクが国連決議1441を受諾

11月18日（月）査察先発隊が現地バグダッド入り

11月27日（水）UNMOVIC（国連監視検証査察委員会）が査察開始。60日以内に報告書提出。

（大統領関連施設8箇所を含むすべての場所へ無条件立ち入り。

妨害や拒否、あるいは事故などがあった場合 安保理会合 武力行使？）

11月28日（木）感謝祭、ペルシャ湾に「コンステレーション」が到着し、空母3隻が展開。

12月 4日（水）ラマダン明け

12月 8日（日）イラクが大量破壊兵器に関する報告書を提出。

（虚偽の申告があった場合 安保理会合 武力行使？）

12月25日（水）クリスマス、この頃には米英軍が湾岸に8～10万人の兵力を配備。

1月下旬 安保理に報告書を提出する期限。

（イラクに重大な違反があった場合 安保理会合 武力行使？）

3月 イラクに砂嵐の季節。軍事行動には不適に。

* 武力行使の「狙い目」になる新月の夜は、12月4日、1月3日、2月1日、3月3日、4月2日。

軍事行動を起こすための引き鉄は無数にあるものの、衆人環視と国際的な関心のもとで、誰もが納得するようなきっかけを見つけ出すことは容易なことではない。

たとえば気の早い話で、「ノーフライゾーン論争」がある。北部のクルド人と南部のシーア派を保護するために、イラクでは飛行禁止地帯が設けられている。この上空で米英機がイラク軍によって撃ち落とされた場合、戦争開始の口実になるかという設問がある。当然、なりそうなものだが、実は湾岸戦争後にノーフライゾーンが設けられた直後から、同種の事件はさんざん起きている。今さら、それが戦争理由にできるか、という話になってしまう。国連のプロセスにおいては、この手の神学論争が無限に起きてしまうのだ。

あくまでも冗談だと念を押した上で書くが、いっそ国連査察団を乗せたクルマが爆破されるくらいの事件が起きないと、米国は対イラク戦争を始める理由不足をかこつかもされない。米側の関係者の中に、「満州事変」の誘惑が生じたとしても不思議はない。

怒れるタカ派たち

この辺の事情を、筆者がかねてから注目しているタカ派の殿堂、P N A C ("Project for New American Century") の論客、William Kristol & Robert Kaganの筆を借りてご紹介しよう²。11月8日に保守系雑誌、"Weekly Standard"に寄稿されたコラムからの抜粋である。

- ・この査察プロセスは罠である。米国の対イラク武力行使に反対する欧州人たちを、満足させるために作られたシロモノだ。さらにこのプロセスは、ブッシュ政権内で大っぴらに武力行使に反対している者たちによって交渉された。ブッシュの政策アドバイザーたちが、査察の泥沼に誘い込んでしまったのだ。このプロセスの許し難い点は、アメリカの外交政策をブッシュ大統領の手から奪い去り、イラクの体制転換という目的に興味のない人たちの手に渡してしまうことである。
- ・国連査察官のブリックスは、前任者のバターがきびし過ぎるからという理由で、フセインに対する譲歩として選ばれた男である。ブッシュ大統領の政策は、そのブリックスの行動と決定次第となってしまう。彼は45日以内にイラクで査察を開始し、それから60日で安保理に対する報告書をまとめる。105日後に出てくる報告書は、戦争に対するお墨付きとはならないだろう。むしろ曖昧さと不透明さに満ちた報告書となり、今しばらくのお時間をいただきたく、というのが落ちだろう。だとしたら、あと105日待つ理由はどこにあるというのか。
- ・米国の当初案では、イラクが査察を妨害したり嘘の申告をしたら、それは国連決議に対する「重大な違反」であり、暗黙に米国がいかなる行動をとることも許可するものだった。しかし「隠れた引き金」に対して仏口は共闘した。この決定的な点で国務省は彼らに妥協したのである。決議によれば、新たな違反は「安保理に報告される」ことになる。この点の解釈をフランス人、さらにここが大事なところだが、英国人までもが、「大統領は、ブリックス国連査察官が安保理で問題があったと宣言したときだけ行動できる」としているのである。
- ・こうなったら望みうる最善の状況は、105日後まで待つことである。その時点で、われわれは8週間前に戻ることができる。ブッシュ政権が「今こそその時だ」と言い、仏口が「いやそうじゃない」と言い、報告書はあいまいで、査察にはさらに時間がかかる。そのときこそブッシュ大統領は、安保理加盟国の意思を無視して侵攻を選択できる。だからこそ政府高官は、大統領は国連決議に「縛られない」と口にしてしているのだ。しかし、それは米国外交にとっての勝利ではない。

いちおう名指しにすることは避けているものの、パウエル国務長官に対する深い怒りが込められている。なにしろ P N A C は、チェニー、ラムズフェルド、ウォルフオビッツらが作った政策集団。98年にイラクが国連査察団を追い出してしまったときも、クリントン政権に対して軍事行動を迫るアピールをしていた。その願いがかない、ブッシュ政権がようやくフセイン退治に乗り出した矢先に、七面倒なプロセスを踏まなければならなくなったのである。

² "The U.N. Trap?" <http://www.newamericancentury.org/iraq-110802.pdf>

この「好戦派人脈」の意見に与するつもりはないが、安保理を通したことで米国が政策的自由度を失ったという指摘はその通りだと思う。同時に彼らの出発点であるイラク問題の本質もずれてしまった。つまりいくら査察が行われたところで、サダム・フセインが米国や世界に対して与える危険は取り除くことができない。そしてイラクを相手にした査察という作業のむなしさは、過去10年以上の経験が十分に示しているところである。

読めないサダムの出方

結局、William Kristol & Robert Kaganはどこで自分たちを納得させようとしているかという、「それでも、きっと最後は戦争になるだろうから」という一点である。

- ・最後に、そして最大の問題として、標的たるサダム・フセインその人がいる。ブッシュの国連査察案の背景には、きっとサダムは乗らない、という仮定がある。仮に国連決議を受諾したとしても、すぐに不本意だと騒ぎ出すだろう。いつか、どこかで、何らかの手段で、サダムはブッシュが望んでいる通りの条件を差し出してしまうだろう。
- ・この「サダムは阿呆だ」説には歴史的、論理的な裏付けがある。1991年1月のときも、アジズ外相がベーカー国務長官（現職と同様に、当時は対イラク戦に反対していた）に譲歩していれば、戦争は避けられたはずなのだ。それから10年もたってはいるものの、彼が何も学んでおらず、同じ失敗を繰り返すだろうという信じるべき理由がある。このような仮定に我らが未来を賭けねばならぬとは、いささか忌々しい気がしないでもないが。

「サダムは阿呆だ」説には筆者も同感である。ワシントンの戦略家の間では、「サダムが自分に不利なことをする能力を見そこなってはいけない。彼は過去に何度も西側の出方を見誤っては、そのツケを払ってきた」という評価がある。今回も、米国や国連に対してなめた態度に出て、みずから墓穴を掘る公算はけっして低くはない。

その一方で、彼が終始抜け目なく行動した場合は、米国の出方は難しくなる。つまり、対イラク戦のきっかけがつかめないままに時間が浪費される、というリスクが生じる。春の砂嵐の季節が始まると、軍事行動のチャンスは失われるかもしれない。

フセインはたぶん大量破壊兵器を保有し、隠している。国連決議を受け入れたために、彼は12月8日にはそれについて報告しなければならない。もしも容認する勇気があるのなら、全面的な武装解除を行う必要がある。それが嫌なら「深刻な結果に直面する」ことになる。

そこでおそらくフセインは全面的に否定するか、ほんのわずかな量だけを申告してお茶を濁そうとするだろう。そして時間稼ぎなど、査察に対する消極的抵抗を続けるだろう。運良く、不正行為が行われていた証拠が発覚すればよいが、それができない場合にどうするか。あるいは、国連査察団が不正行為をつかんだとして、安保理に報告して、それからどうするか。衆人環視の下で、開戦のきっかけをつかむことができるかどうか。

William Kristol & Robert Kaganは次のように結論している。「大統領が最初の任期を終えるときに、フセインがまだ権力の座にあるということは許さないだろう。米国にとっても、世界にとっても、そしてブッシュ自身にとってもそれは悲劇となる」。

最後は武力行動という結論は変えられない。だが、できれば国際協調主義のもとに実行したい。この矛盾が米国の次の出方を難しくしている。ブッシュ政権内のタカ派とハト派の浮き沈みは、まだまだ繰り返されそうな予感がする。

それでも進む戦争の準備

The New York Timesは11月9日付けの記事、"Bush Approves Iraq War Plan ; Large Force Seen"の中で、ブッシュがすでにイラク攻撃案に許可を与えていると報道した。ペンタゴンやホワイトハウスは、この記事にコメントしていないが、同時に否定もしないところを見れば、イラク攻撃を既成事実化するための意図的なリークと見ていいだろう。あるいは、国連の動きが気に入らないタカ派人脈が着々と既成事実を積み上げているのかもしれない。

これによると、米軍の作戦は以下のようなイメージである。

- ・ 投入する兵力は空陸海から20~25万人。攻撃は雪だるま式（Rolling start）に増加させる。
- ・ イラク内の北部、西部、南部の数箇所を占拠して、すばやく基地を設営。サウジなど近隣国の基地を使わないことで、外交的圧力を避ける。
- ・ 攻撃から占領への「シームレス・トランジション」を心がける。食糧の配給、経済復興、民主主義の導入まで、一気に準備。大量破壊兵器発見のために、イラク人の協力を求める。
- ・ 現場の意見を取り入れ、空爆主体の作戦ではなく、大規模な軍隊を動員。陸軍と海兵隊を数個師団、航空母艦、戦闘機を起用。地上軍における唯一の同盟国は英国。
- ・ 空爆の期間は、湾岸戦争（43日間で終結）より短期。たぶん1ヶ月以内。
- ・ B 1 と B 2（ステルス戦闘機）による大統領宮殿、空軍基地への空爆で開始。湾岸戦争のときはわずか6%だったが、今では60%以上のミサイルはGPSによる誘導装置付き（ナビ付き！）。効率的な爆撃が可能。バグダッドの指揮系統を寸断し、政権の瓦解を目指す。
- ・ 特殊部隊が大量破壊兵器の貯蔵庫を破壊。反撃の可能性を断つ。
- ・ 戦後の復興を考え被害は最小限度に。市民生活への影響を避け、軍隊には降伏を呼びかける。
- ・ イラク兵士が大量破壊兵器を使った場合は、戦後に戦争犯罪に問うこともありうる。

湾岸戦争当時に比べると、米軍が格段にパワーアップされていることが見て取れる。戦いを始めてしまえば、終結はきわめて早そうだ。しみじみ「終わらせることは簡単そうなのに、始めるまでがとても難しい戦争」である。

< 今週の”The Economist”から >

”Troubles ahead for the new leaders”

November 5th 2002

「新指導者の行く手」

Asia

*** 中国の指導者交代を受けて、”The Economist”誌は現状を厳しく見えています。問題なのは経済成長より社会の安定、ということのようです。**

< 要約 >

11月15日に共産党大会で指名を受けた新指導者は、のんびりする暇はない。過去13年にわたって安定と急成長の時代を過ごした中国も、今後は経済的社会的な挑戦を克服しなければならない。金融システムの不安、失業の増大、デフレと政府債務の拡大などの問題が待っている。ポチポチやるさでは務まらないだろう。

5年ぶりの党大会で選ばれた中央委員会の7人は、胡錦濤を除けば全員が新顔。江沢民は名目的には若手に権力を譲ったといえるが、長老たちは影響力を残す公算が高い。党大会は江沢民総書記の13年の業績を称えたが、後継者たちが直面する問題には応えていない。2100余名の出席者は党綱領に「3つの代表論」を取り入れ、民間経営者が黨員になることを承認した。江沢民は、これで鄧小平や毛沢東のように尊敬されることを望んでいるのだろう。

しかし普通の中国人にとっては、指導者がどう変わろうが関係ない。都市部の中間層は遠慮なく8%成長と500億ドルもの直接投資の御利益にあずかる。いまや共産党が中間層を向いていることは明白だ。都市部の失業者や地方の人口には、社会保障や労働移動の緩和、農業への投資といった言葉はあるものの、最近の財政赤字の増大を考えるとその望みは薄い。

この仕事を担当するのは温家宝となろう。来年3月には首相昇格が濃厚である。しかし中国が金融危機を避けようと思ったら、相当な勇気が必要であり、それを持ち合わせている指導者は見当たらない。江沢民は安定が第一、と言うが、それでは経済のリストラはできなくなる。金融システムの混乱を整理できなければ、結局は社会の不安定を招く。

胡錦濤には長老たちの間に強い基盤がない。国有企業改革や不良債権（GDP比で37%もある）の抜本処理は短期では難しい。ますます政府支出で景気を刺激し、無駄を増やし、国有企業への依存度を高めるのが落ちだ。共産党は7%成長が必要で、さもなくば失業への不満が暴発すると信じている。内需が失速すれば、輸出や直接投資の減少が低成長のきっかけとなってしまう。債務を減らそうとすれば危険なことになりかねない。

幸運にも人々はなおも金融システムを信用している。しかも財テク機会の拡大により、党指導者への関心も低くなっている。それでも江沢民に対し、「3つの代表」よりも大事な、尻に火が点いた問題があるのではないかと疑問視する声は多い。先月、党が公表した論文はこのように認めている。「同志の中には、（3つの代表のように）学習しようがしまいが関係のない、不要不急な問題も多いと考える者もいる」。これら同志こそが的を得ている。

< From the Editor > 中国の新体制

さる「中国通」の方からこんなエピソードを聞きました。最後の中央政治局常務委員会の席で、7人の間でこんなやり取りがあったそう。

朱鎔基「私も引退する。江沢民同志、あなたも引退すべきだ」

江沢民「……」

李 鵬「私も同感だ」

李瑞環「私もそう思う」

江沢民「……胡錦濤同志の意見を聞こう」

胡錦濤「私には分からない。私はこの中でいちばん年が若い。私は諸先輩方の意見に従う」

果敢な朱鎔基、老獪な江沢民、そしておっとりした外見に似合わず、意外と計算高そうな胡錦濤、とキャラクターもとらえていて、それなりに真実味のある情景であるように感じます。それにしても、これで江沢民に引導を渡したとしたら、朱鎔基はもうこの世に怖いものはないでしょう。てっきりレイムダックなのかと思っていたら、11月4日の日中韓首脳会談で日本と韓国を相手にするF T A構想を持ち出したあたり、本当に意気軒昂としているのかもしれない。

中国共産党の内部でどんな確執があったかは知る由もありませんが、おそらくこの手の政治闘争が長期間にわたって行われているのでしょう。権力者だから何でもできる、とは限らず、外からは窺い知れない葛藤をたくさん演じているのが実態なのではないでしょうか。中国共産党はまったく民主的ではありませんが、それなりのチェック・アンド・バランスは働いているように思えます。

それにしても上のシーンは、なんだか日本企業の取締役会でもありそうな景色ですね。

編集者敬白

- 本レポートの内容は担当者個人の見解に基づいており、日商岩井株式会社および株式会社日商岩井総合研究所の見解を示すものではありません。ご要望、問い合わせ等は下記までお願いします。
〒135-8655 東京都港区台場 2-3-1 <http://www.niri.co.jp>
日商岩井総合研究所 吉崎達彦 TEL:(03)5520-2195 FAX:(03)5520-2183
E-MAIL: yoshizaki.tatsuhiko@nisshoiwai.com