

# イラク戦争検証（チルコット報告書）がイギリスの 内閣に及ぼした影響の考察

大田 肇\*

## An examination of the influence on the British Cabinet by the Iraq Inquiry (the Chilcot Report)

OTA Hajime

The purpose of this study is to examine the influence on the British Cabinet by the Iraq Inquiry (the Chilcot Report). The Iraq Inquiry was chaired by Sir John Chilcot, and was a public inquiry into the nation's role in the Iraq War. The Inquiry was announced in 2009 by Prime Minister Gordon Brown and published in 2016.

*Key Words:* Public Inquiry, Iraq War, Cabinet, Collective Responsibility

### 1. はじめに

2002年9月24日、イギリス政府はイラクへの武力行使の必要性を国民に説明する文書『Iraq's Weapons of Mass Destruction: The Assessment of the British Government』(September Dossier、9月文書)を発表した。その中では、イラクは大量破壊兵器(WMD、Weapons of Mass Destruction)をいつでも使用できる態勢にあり、差し迫った脅威であるとされた。特にその序文でのブレア首相の「一部の大量破壊兵器は命令の45分以内に使用準備が整うことになっている」との記述は、その後繰り返しイラクの脅威を示すものとして使われることになった(戦争後のアメリカの調査により、大量破壊兵器の不存在が確認された)。

国連安全保障理事会の承認を得ることなく、2003年3月19日、アメリカ軍・イギリス軍はイラク攻撃を開始した(その前日に、イギリス議会庶民院は賛成多数で武力行使を容認した<sup>(1)</sup>)。この攻撃の法的根拠は、イラクが一連の安保理決議によって課されていた義務を履行せず(国連による査察を妨害し、大量破壊兵器廃棄の確認を困難にしたなど)、安保理決議1441号に従わずに重大な違反を犯した結果、各国に「必要なあらゆる手段を使用する」権限を与えるとする安保理決議678号(1990年採択)の効力が復活するというものであった(しかし、この法的根拠に関しては、

安保理決議1441号はイラク攻撃開始には新たな安保理決議を必要としているという有力な異論が存在していた)。6週間後の5月1日にはブッシュ大統領は勝利宣言をおこない、その後の占領期間を経て、2006年5月にイラク政府が発足したが、国内の治安は不安定なままであった。イギリス軍は2009年7月に撤収し、アメリカ軍も2011年12月に撤収した。

### 2. イラク戦争・占領の検証

2003年5月末、BBCの朝のラジオ番組において、BBCの記者が、2002年の政府文書(9月文書)の“45分以内の脅威”に関し、「政府高官の1人から聞いたところでは、政府はこの45分という数字が間違いであることを、・・・ずっと前からたぶん知っていたというのです。・・・ダウニング街(首相官邸)が発表の1週間前に、一層魅力的なものに(sexed up)せよ、・・・と命じた、と言うのです。」と発言した<sup>(2)</sup>。この放送に政府は激しく反発し、BBCと政府との対立が続く中、この政府高官として特定された国防省顧問であり核兵器査察の専門家ケリー博士が自殺するという事件が起こった。イギリス政府は、この自殺事件の真相解明のため、独立司法調査委員会を立ち上げ、その委員長にハットン卿(Lord Hutton)が任命された。2004年1月に公表されたその報告書において、政府文書(9月文書)に関する政府の情報操

原稿受付 令和3年9月17日

\*総合理工学科 情報システム系

作は否定され、BBCに対しては、報道の根拠の不十分さが指摘された。

イラクにおいて大量破壊兵器が発見されないことから高まっていた国民の疑念に応えるため、またアメリカにおいて大量破壊兵器に関する情報収集を検証する委員会 (Iraq Intelligence Commission) が設けられたこともあり、2004年2月、イギリス政府により、「大量破壊兵器に関する情報の見直し (The Review of Intelligence on Weapons of Mass Destruction)」が決定され、その責任者にバトラー卿が任命された。2004年7月に公表された報告書においては、2002年の政府文書 (9月文書) の“45分以内の脅威”の主張は根拠が不明確で、書き込まれるべきでなかったこと、合同情報委員会 (Joint Intelligence Committee, JIC)<sup>(3)</sup> が情報をねつ造した証拠、政府高官の政治的な思惑に誘導された証拠はなかったことなどが示された。

2009年6月、2年前にブレア首相を引き継いだ、同じ労働党のブラウン首相は、イラクからのイギリス軍の撤退が進むに合わせて、イラク戦争に関する独立調査委員会『The Iraq Inquiry Committee』の設置を発表し、その委員には枢密院顧問官 (Privy Counsellor) 5人が任命され、その中のチルコット氏が委員長を務めた。この委員会の調査範囲は非常に広く、開戦前の2001年夏から撤退の2009年7月末までの間、イギリスがイラクにどのように関与したかの包括的な検証が求められた。その設置から約7年後の2016年7月、委員会は報告書『The Report of the Iraq Inquiry』を公表した。

その報告概要 (Executive Summary) において、この調査はイラク問題の中心的ないくつかの問題に関する結論を提示しているとし、イラクの大量破壊兵器保有能力に関する情報の扱い方および公表の仕方、武力攻撃の適法性に関する助言、戦争終結後のイラク国内の治安悪化への十分な準備の不足の3点を挙げている。この論文では、情報分析にもとづく結果の公表および開戦決定において内閣の果たした役割に焦点を宛てる。

### 3. チルコット報告書への反応

チルコット報告書は、その『決定を下す』の節で、「イギリス政府において、イラク政策を推し進め、その決定を下し、そして実施されたその方法こそが、この検証の核心部分である」<sup>(4)</sup> と述べ、「連帯責任 (Collective responsibility)」を取り上げている。「イギリスの憲法習律 (constitutional conventions) の下で、首相は

政府を指導するが、内閣 (Cabinet) は、政府の大半の主要メンバーが、その最も重要な決定につき連帯責任をとるための要となるものである」<sup>(5)</sup> とする。そして、1998年12月のアメリカ・イギリス空軍によるイラク空爆前後の内閣の開催数の多さを当時の内閣官房長の証言を引用しながら指摘し、このイラク戦争に関する事前の決定の多くは、ブレア首相と関係の大臣との双方向の話し合いで、またはブレア首相、ストロー外相、ホーン国防大臣および首相官邸のメンバーの会議で、決定され、その会議のいくつかでは議事録を残したが、それ以外では残されなかったと、連帯責任の形骸化を批判する。例えば、ブレア首相は2002年7月のブッシュ大統領へのノートの中で、「私はあなたと共にいるだろう、何があっても」と書き送ったが、これを事前に見たのは首相官邸のメンバーだけであり、後にそのコピーがストロー外相には送られたが、ホーン国防大臣には送られなかった。このノートは“個人的な”ものとされたが、これは、アメリカ合衆国大統領への、首相によるイギリス政府の広範囲な意思表示の発信であった、と、ブレア首相の「大統領型」あるいは「側近政治」<sup>(6)</sup> と形容された政治手法の問題性を指摘している。

チルコット報告書の公表から約8ヶ月後の2017年3月、議会庶民院の公行政及び憲法問題委員会 (PACAC, The Public Administration and Constitutional Committee) から、報告書『チルコット検証から学ぶべき教訓』<sup>(7)</sup> が公表された。その中の『政府機関への影響 (Implications for the Machinery of Government)』の部分、以下紹介していく。

そこでは、チルコット報告書を受けての政府の一連の努力の例として、2016年7月6日の議会庶民院において当時のキャメロン首相 (保守党) が、2010年5月の国家安全保障会議 (NSC, The National Security Council) の創設を、政府全体にわたっての適切な共同決定を保障し討議と挑戦のためのフォーラムを設けるための、より制度化された決定の仕組みを設けようとした意識的な努力の成果だと述べたことを挙げられている。「政府全体」「共同決定」「討議」「挑戦」といった用語は、チルコット報告書において何度も強調された「教訓」であった。しかしながら、PACACは、こうした新しい仕組みが、チルコット報告書が明らかにした政府の決定、計画及び実施における失敗に対し、十分な対応策になり得ていることを示す証拠がないと主張する。そして、庶民院の外交関係委員会 (FAC, Foreign Affairs Committee) の2016年9月公表の報告書『リビア：介入・崩壊およびイギリスのこれからの外交の選択肢』<sup>(8)</sup> の中の、

イギリス軍・フランス軍による 2011 年 3 月のリビア内戦への軍事介入に関する政府の政策においては、正確な情報が伝えられておらず、内戦後の支援等の戦略に基づいていないとの指摘を引用し、NSC の戦略上の評価・分析能力の不十分さを批判し、政府に対し NSC に関する独立した再調査を求めている。政府の決定のあり方に関しては、内閣の連帯責任の形骸化を防ぐために内閣官房長 (the Cabinet Secretary) の役割の強化を主張する。内閣官房長は、内閣のメンバーが、それらの連帯責任を果たせるよう、かつ各省の責任も果たせるようなやり方で閣議に関わることができることを保障する責任を負っている。しかしながら、内閣官房長がその責任を果たそうとしても、首相がそれを望まなかった場合、官房長には自分の責任を貫く正式な権限はなく、唯一残されている方法は辞任しかないとの指摘する。この問題を解決するため、連帯責任を損なうような決定方法が求められた場合、官房長は、その決定方法に関する指示 (direction) (この指示は議会に報告されることになっている) を要求することができる仕組みを提案している。

上記の公行政及び憲法問題委員会 (PACAC) からの批判・提案に対し、政府は同年の 12 月 19 日に回答した<sup>(9)</sup>。以下、政府の回答を紹介していく。

政府は、チルコット報告書の指摘する連帯決定を支える政府の公的な仕組みの重要性を認識しているとしながら、国家安全保障会議 (NSC) に関しては、関連の各省の大臣、法務長官、合同情報委員会委員長、各情報機関の長、その他の関係の高級官僚から構成され、適正な範囲の専門的知識を有している、またそこでは法的助言を含めすべて書面をもとに、全面的かつ挑戦的な討議によって決定がなされ、それらは議事録に書き留められていると主張する。また、内閣官房長 (the Cabinet Secretary) の役割の強化に対しても、官房長の役割は閣議が円滑な連帯責任を生み出すことを保障することであることは「内閣執務提要 (the Cabinet Manual)」に明記されており、これは現在の実践によって裏付けられているとして、反対している。

#### 4. まとめに代えて

この論文の執筆中に、9・11 アメリカ同時多発テロ事件の 20 周年を迎えた。9 月 11 日が近づくとつれ、各国のマスメディアは 2001 年のこの事件を振り返り、それに続けて、同年 10 月 7 日からのアメリカを中心とした NATO 軍によるアフガニスタン攻撃<sup>(10)</sup>、その 2 年後のアメリカ・イギリス

軍によるイラク戦争<sup>(11)</sup>に関連するニュースを報道しているが、そこには「テロとの戦い」に勝利したとの高揚感はない。むしろ、8 月末のアフガンからの NATO 軍の撤退、それに続くイスラム原理主義武装勢力タリバンによる政府樹立を目の当たりにし、無力感が漂っていると言えるだろう。

特に NATO 軍の準備が不十分な状態での撤退は、アフガン政府の予想を超える早期の崩壊と相まって、タリバン軍があつという間に首都カブールに迫り、派兵していた NATO 諸国の関係者のみならず、アフガン支援の関係者および NATO 軍に協力していたアフガン人の出国が大混乱に陥るという事態を招いた。こうした混乱の中、イギリス政府の対応が遅れた要因として、政府の情報認識の誤りが指摘されている。9 月 1 日、議会庶民院の外交委員会に出席したドミニク・ラブ外相は、合同情報委員会の評価に基づいて来年までは首都は安全であると信じていたと証言したが、外務省の 7 月 22 日の危機評価報告書は、タリバンの急速な権力掌握と人道支援の必要性を警告していたことが明らかになった<sup>(12)</sup>。改めて、政府内の情報共有の難しさが示されるかたちとなった。

安全保障を理想からではなく現実的な視点から考察すべきであるとの主張は妥当なものであろう。しかしながら、その現実とは、上記のような失態を、諜報活動に優れているとされてきたイギリス政府ですら、2003 年の苦い経験から学んだ末に繰り返すのだとするならば、軍事に依存する安全保障の限界を認めざるを得ないのではなからうか。テクノロジーの発展によってこの限界が解消されていく可能性と、さらに顕在化していく可能性とを考えると、この 8 月 29 日のカブール空港近郊でのアメリカ軍ドローンによる攻撃 (当初はテロリストの車両を狙ったとされていたが、子どもを含む多数の民間人が犠牲になったと報道されている) が誤爆だったとすれば、軍事に依存する安全保障への疑念はさらに深まるだろう。

こうした混迷する世界の安全保障環境の中で、5 年前のチルコット報告書がどのような意味を有しているのかを現時点で明確に答えることは難しいように思われる。その報告書から、内閣、議会を含むイギリスの政治機構が何を学び、そして如何に活かしたのか (活かされなかったのか) の判断は、これからも続く様々な場面での政策決定、実施の結果の分析・検討の積み重ねに委ねられることになるのだろう。しかし、約 260 万字、全 12 巻からなるこの報告書には、イギリスという議会制民主主義を機能させ続けている国家が、しかもトニー・ブレアという傑出した政治家のリードの下で、「戦争」に躓いてしまったその軌跡が記され

ていることは確かである。これは、我々人類が「戦争」に対するコントロールに今なお成功していないことの1つの証しだと言えるかもしれない。

### 参考文献

- 1) イギリス議会の戦争開始決定への関与については、以下を参照、拙稿「議会の戦争権限への関与についてのイギリスでの議論の検討」, 津山工業高等専門学校紀要 第60号 (2018年) .
- 2) 蓑葉信弘, 「ケリー博士の死をめぐるBBCと英政府の確執ーイラク文書疑惑の顛末ー」18頁, 東信堂、2004年9月.
- 3) イギリスには3つの情報機関が存在する。The Secret Intelligence Service (SIS, MI6と呼ばれている)は外務省所管で、海外の諜報活動を担う。The Security Service (SS, MI5と呼ばれている)は内務省所管で、国内におけるスパイ活動やテロリズム等への対策を担う。The Government Communications Headquarters (GCHQ)も外務省所管で、安全保障関連の情報収集・分析等を担う。イギリスの国家情報機構(The national intelligence machinery)には、上記の3つの機関のほか、国防省内のDefence Intelligence、内閣府内のThe National Security Council (NSC)、同じく内閣府内のThe Joint Intelligence Committee (JIC)が存在している。NSCは、2010年に設置された国家安全保障に関する政府の目標を集団で討議するための主要な場であり、週1回開催され、首相が司会を務める。JICは上記の3情報機関の長、陸軍の情報機関であるDefence Intelligenceの長、各省の高官などによって構成され、情報機関によって集められた情報を評価し、それらを政策決定のため首相や大臣に提出する役割を担う。
- 4) The Report of the Iraq Inquiry -Executive Summary-, Report of a Committee of Privy Counsellors, HC264, 6 July 2016, p. 54.
- 5) Ibid. p. 55.
- 6) 田中嘉彦, 「英国における内閣の機能と補佐機構」134頁, 『レファレンス』, 平成23年12月号.
- 7) 「Lessons still to be learned from the Chilcot Inquiry」, Public Administration and Constitutional Affairs Committee, House of Commons, 16 March 2017.
- 8) 「Libya: Examination of intervention and collapse and the UK's future policy options」, Foreign Affairs Committee, House of Commons, 6 September 2016.
- 9) 「Lessons still to be learned from the Chilcot Inquiry: Government Response to the Committee's Tenth Report of Session 2016-17」, Administration and Constitutional Affairs Committee, House of Commons, 10 January 2018.
- 10) 日本は2001年11月にテロ対策特別措置法を制定し、海上自衛隊をNATO軍への洋上給油活動のためにインド洋に派遣した。
- 11) 日本は2003年7月にイラク復興特別支援法を制定し、陸上自衛隊をイラクのサマワに派遣した。
- 12) The Guardian “Foreign Office report warned in July of rapid Taliban takeover of Afghanistan” 1<sup>st</sup> September 2021.