

## 第1章 経済制裁を再活性化するために

佐藤 丙午

### ○経済制裁が注目される理由

2022年のロシアのウクライナ侵攻に対し、NATO諸国や日豪などは、ロシアに対して広範な経済制裁を課した。この経済制裁は、冷戦後に一般的にみられた、国連などの国際機関などが正規の決議に基づいて各国に義務化した経済制裁とは異なり、国家の個別の判断に基づいて実施されたものであった。ロシアに対する制裁では、天然資源や半導体などに関する貿易に制裁が課せられるとともに、プーチン大統領個人の資産凍結を含む金融制裁までも加わった。これにより、欧米諸国とロシアの経済関係の重要な部分が対象となったのである。

この制裁について考察する上で、制裁の中身が詳細に検討されるべきなのは言うまでもない。制裁内容が、それを課す上で目標とされた政策の実現を達成する上で、どれだけ効果的であったかを検証することは、政策手段としての経済制裁の有意性を判断する上で意義がある。しかしそれ以上に注目すべきなのは、対ロシア制裁が国連の安保理決議などに依拠するものではなく、制裁国の政治判断に基づいて課せられた点そのものである。国家が経済制裁を課す上で、その正当性の根拠を、安保理決議等で明示された具体的な内容ではなく、個別の国家の政策的考慮に置いていた点が、今後の国際秩序のあり方を示すものであった。

もちろん、ロシアのウクライナ侵攻は、2022年3月の国連の「平和のための結集」決議で言及されたように、ウクライナの領土の一体性を侵し、国連憲章の原則に反するものであった。このため、国際社会はロシアに対して原状回復を求めることを、一般的な義務と規定していると解釈することは可能である。しかし、その状態を実現する上で、決議は経済制裁を政策手段として採用するよう明示していない。そして、制裁の有効性を実現するためには多国間による共同行動が必須とされるにもかかわらず、その共同行動の基盤は、事実上各国の自主的な判断となっている点も、従来の経済制裁とは大きく異なる特徴を持つ。

### ○経済制裁と輸出管理

もちろん、事態の深刻な状況から、国連決議の決議を待つことができなかつたと指摘することは可能である。さらに、侵略の当事国のロシアが国連安保理の常任理事国であり、決議の成立自体が絶望的であるという事情もあるだろう。それらをふまえても、2022年の対ロ制裁の国際政治に与えた意義は、制裁の先駆けとしての役割を持っていることである。ポスト・ウクライナの国際社会において、国連などの国際機関の機能低下が予想される。そして、軍事的手段に課せられた制約を考えると、今後個別の国家の政策判断による経済制裁の増加が見込まれる。安保理決議等の国際法上の根拠が弱い状況の下で経済制裁を実施する上で、国際的な正当な手続きは、制裁に賛同する有志国による自発的な政策協調によって規定されることになる。

ただ、国連決議に基づかない経済制裁の前例は存在する。例えば、冷戦期の対共産圏輸

出統制委員会(COCOM)による輸出管理は、米国を中心とした西側社会の「紳士協定」によって運営され、参加国はCOCOMでの合意を、それぞれ自発的に国内措置に組み込んで輸出管理を実施していた。これに加え、各国の輸出管理措置には、自国が優位を持つ技術等を特別な管理体制の下に置き、またそれぞれの国家の外交・安全保障政策上の考慮を管理に反映させるものも存在した。それら措置は、自国が国際貿易等において不利になっても、政策上の必要性に基づき、国内諸勢力がその政治判断を受け入れる形で実施されていたのである。

このことは、経済制裁などによる経済関係を利用した外交・安全保障政策上の措置が、国際社会の決定を無条件に国内措置に反映させて実施する性格のものではなく、あくまで自国の政策手段であることを、改めて想起させるものではある。そして、ウクライナ侵攻に関連した対口経済制裁も、Statecraftとして、各国の政治判断が優先されることを再認識させた。ただし、冷戦終結後30年以上が経過し、COCOMに代わるワッセナー・アレンジメントにしても、設立以来旧共産圏諸国が構成員として参加し、徐々に国際的な正当性を確立するなど、国際社会において対決的な経済制裁や輸出管理を運営する各国の経験は薄れている。そのような状況の下、政策的及び構造的な対立関係に基づく経済制裁や輸出管理が、復活しつつあるのである。

#### ○経済制裁の有用性を向上させるために

国家単独の経済制裁の事例の増加が想定されるのであれば、その政策手段としての在り方を検討する必要がある。これは、政策目標の変化や政策実施の意義、そして制度など、多くの面で、従来の方法の延長では十分に対応できなくなるためである。つまり、政策に対する有用性を上げるための措置を再検討する必要があるのである。

ポスト・ウクライナの経済制裁は、まず国際社会の法的正当性が不十分な状態で実施されるため、2つの面で大きな制約を受けることになる。第1に、経済制裁の有効性を確保するために必要不可欠とされてきた国際協調が、全くもしくは一部しか期待できないことである。このため、個別の国家は、自国が完全に優位な状況を確認できる争点あるいは制裁内容に関してのみ経済制裁を手段として採用するか、争点ごとに協調国を組み換えるなどの対応をとることになる。これは、いわゆる「ミニラテラル」な国際協調と呼ばれる措置で、半導体をめぐる米国の、いわゆる Chips 法などで想定される方策でもある。

ただし、経済制裁を実施したとしても、反撃や「制裁破り」、あるいは「フリーライド」などで自国の国際経済上の立場が損なわれる可能性は存在する。このため、制裁手段としては、国際経済上の地位に大きく影響を与えない手段を選択する方策が好まれる。それは米国や中国にすると、金融制裁や自国法の域外適用になり、EU諸国にすると環境や人権などにおける「法規制」の活用ということになる。

今後予想される経済制裁に対する第2の制約は、国内政治要因である。経済制裁による経済的損失は、自国内で最も認識される。制裁を課される側の被害を感知することは困難である。2022年の対ロシア制裁も、制裁を課している側にすると、ロシア側の被害は報道で伝えられる以上のものではなく、効果を上げているかどうか評価することはできない。制裁する側で見ることができるのは、自国の経済に及ぶ影響のみである。このため、経済制裁を実施することは、国内政治上の支持を結集することが必要不可欠となる。

国連安保理の決議の下で実施する経済制裁や、自国が参加する国際条約やレジームの規定に基づく経済制裁であれば、制裁によって被る経済的損失は、ある程度正当化される。これは、経済制裁実施に際して、国際協調が期待できるためである。国際協調は、制裁のコストの分散を可能にし、効果を増強する。それらが欠ける状態の経済制裁は、場合によってはすべてのコストを自国で負担することになる。日本の対北朝鮮経済制裁は、輸出入の全面禁止を主要な内容としており、国連で規定された制裁内容よりも幅が広い。しかし日本と北朝鮮との間には拉致問題が存在することに加え、日本国内に北朝鮮に対する感情的な反発も存在するため、日本だけが大きく影響を受ける経済制裁の実施は正当化される。ただし、それを実施する上で、外国為替及び外国貿易法（外為法）に第10条を追加する必要があった。

### ○制度改正の必要性

今後登場する政治課題は、北朝鮮問題のような、核拡散問題と人権問題が組み合わさる以上の複雑さを持つものとなる。経済・産業政策と安全保障の問題を考へても、半導体などの死活的技術の保護、防衛生産基盤を含む重要産業及び技術基盤のサプライチェーンの維持、技術情報等のみなし移転問題と非物理移転管理問題、防衛装備のライフサイクルの維持管理問題などの課題が存在し、それを従来の輸出管理とは異なる政策体系の中で実施する必要がある。

国連安保理決議等の正当化手段が存在しない状態で実施される国家の単独の決定による経済制裁は、標的国の短期的な政策変更を目指すものではなく、また、国際的な不法行為に対して懲罰を加えようとするものでもない。COCOMの例で明確なように、短期的な政策変更を目的とした懲罰的な制裁であったとしても、各国の輸出管理制度の運用変更が必要となるため、どうしても反応は鈍くなる。そして、そのような方法では、政策変更圧力を高く維持するために必要な機動的な制裁内容の操作が難しい。このため、国家単独の制裁は、自国の輸出管理政策の運用の中に、相手へのメッセージを込めることが重要であり、安全保障政策におけるシグナリングの一種になるのだろう。

経済制裁によるシグナリングは、国家の意思や姿勢を示すものである。このため、制裁により、中長期的な政策変更を期待しつつも、短期的な政策変更は求めない。そもそも、標的国は容易に「制裁に対する耐性」が付くことになり、政策変更圧力として効果は出ない。例えば、相手国の人権問題を理由に経済制裁を仕掛けたとしても、経済制裁として加わる圧力が政策変更圧力へと転換するには標的国内の政治過程に期待するしかなく、まして特定の民族に対する人権弾圧の中止や、特定の人権抑圧行為を止めさせるといった政策変更へと直接つながることはない。

このシグナリングを目的とする経済制裁の特徴をふまえた上で、その活用を図るためには、2つの制度改正を実施する必要があるだろう。第1に、シグナリングの効果を最大化するために、制裁の強化と緩和を柔軟に実施できる体制の構築である。従来のように、輸出管理制度の中に経済制裁を組み込む場合、その強化と緩和を正当化する根拠が必要であった。しかし、国家の政治判断に基づく制裁では、国内政治上の正当化根拠のみで十分になる。ただし、強化と緩和が過度に政治問題化するような体制では、政策を柔軟に活用することができない。したがって、国内政治からの拘束を最小限にする措置を設ける必要

がある。そしてそれは、政策目的が達成されなくても、必要に応じて経済制裁を緩和することが可能な政治的な措置などを意味する。

第2に、経済制裁で追求する政策目標は、標的国に対する政策の一部を構成するに過ぎないという事実を受け入れ、それを制度的に組み込む必要があるということである。経済制裁の目標が経済戦争であれば、対応は簡単であるが、戦術や戦略目的で経済制裁を実施する場合は、掲げられた政策目標は、包括的な政策の一部に過ぎない。したがって、経済制裁の目的として掲げられた政策目標の優先順位は、低く設定される可能性がある。その場合、経済制裁で実現を目指す政策が全く実現できなくても、総合的な評価の中で、経済制裁を緩和もしくは中止する必要があるが出てくる。このため、これを可能にする政策措置も同時に考察する必要がある。

### ○緩和の政治について

以上の2点は、いずれも国家が経済制裁を活用するためには、制裁緩和の方策を制度的に組み込まない限り、経済制裁自体が硬直化し、有用性が低下することを指摘するものである。もちろん、制裁緩和の政治は、制裁に期待する国内政治勢力を失望させ、強硬派からは「軟弱」や「妥協」として罵倒される運命の下にある。したがって、これを制度的に実現することには多くの困難が付きまとうのも事実である。

しかし、同様の問題は、「新冷戦」時代の輸出管理にも存在したことがあり、「ポスト冷戦期」の安全保障貿易管理でも、各国は管理緩和の方法を模索してきた。したがって、「ポスト・ウクライナ」の時代に適合した経済制裁の在り方も、模索の中から誕生することを確信するものである。

以上