

第六章 アメリカの経済制裁とビジネス

星野 俊也

1. はじめに

経済制裁は、一国の対外政策の手段として、あるいは国連などの多国間機構を通じた共同行動として、従来より幅広く利用されてきた。それは、外交的な圧力だけでは不十分ではあるが、武力の行使までは考えにくい状況での中間的な措置として、ある意味で使い勝手のよい政策手段と言える。その一方で、経済制裁の実際の効果がどれほどかを見極めるのは意外と難しい側面もある。なぜならば、ある特定の制裁対象に行動の変化が見られたとしても、その理由を経済制裁の効果だと結論づけようとしても、あまりに変数が多すぎるからである。これに対し、経済制裁の効果が期待を裏切ったことに関する議論となると、その背景や要因は比較的明確に指摘でき、したがって活発な批判が可能となる。旧ソ連のアフガニスタン侵攻に反発してカーター政権が発動した対ソ穀物禁輸の「失敗」が今日でも多くの論者にとって一つの共通の教訓として語られているのは、まさにそのためである。

1990年代のアメリカ外交の特徴として、経済制裁の急成長を指摘できる。これは冷戦終結に伴う国際関係の変化を反映したものだ、ある調査によれば、第一次世界大戦以降にアメリカが発動した170件に上る経済制裁のうち、50件は90年代に実施されたという(注1)。しかし、この90年代も後半になると経済制裁の効果をさまざまな角度から疑問視する論陣が張られ、さらには、後述のように、はっきりと経済制裁反対の立場を表明するアメリカのビジネスのグループも設立されている。2000年代に入り、今後のアメリカの対外関係を展望する際、こと経済制裁に限るならば、ポールドウィンも正しく指摘するように、一方で対外政策手段としての経済制裁の有効性を否定する研究が力を得るなかで、政策当局者は従来に増してそれを発動し続ける、という基本的なパラドックスを見出すことができそうである(注2)。

結論を先に言えば、いかなる相手に対して適用するのであれ、経済制裁それ一つを取り出して効果を評価することは無意味ではないものの、必ずしも正しい認識を我々に与えてくれるとは限らない。なぜなら、第一に、そうした制裁措置は、政策オプションの一つではあるが、唯一のものではなく、他のオプションとの複合的な効果のなかで検討すべき手段だからである。第二に、経済制裁は、あくまでも対象となる相手の特定の行動(あるいは行動の不在)への対応策として採られるのであって、その場合の政策当局者の選択肢は、経済制裁を適用するか否かではなく、経済制裁でなければ他のいかなる手段の適用が適切かを考えることになるからでもある。したがって、アメリカの政策オプションとしての経済制裁を分析するには、その効果のみを検討する視

点を越えた、より多角的な分析が必要となる。そこで、本稿では、アメリカがこれまでにいかなる理由で、どのような経済制裁措置を発動しているのかを分析した後、特にアメリカのビジネスの反応について整理する。

2. 経済制裁の定義

経済制裁と一言で表現しても、その内実は多様である。例えば、ゲイリー・ハウバウワーら国際経済研究所のチームは、経済制裁を「意図的に、政府の意向によって実施される、貿易や金融関係の停止(withdrawal)または停止の威嚇」と定義する(注3)。ここでは、政府の対外政策手段の一つとしての経済制裁の性格がよく捉えられている。これに対し、リチャード・ハースらブルッキングス研究所グループの研究では、経済制裁を次のように定義している。

経済制裁とは、「ある国(またはエンティティ)を対象に、その政治や軍事の面での行動を変更させるために適用される、主に経済分野における(しかし、政治、軍事の分野のものも含む)ペナルティ」である(注4)。

ハースらによるこの定義は、アメリカのみならず、国際社会における経済制裁の特徴を理解するうえで非常に有益ではあるが、より一般化するために、本稿では以下の2点について若干の修正をほどこすこととしたい。まず第一は、ハースらの研究はアメリカにとって重要な政治・安全保障上の問題を提起する、いわゆる「ならず者国家」に対する経済制裁の分析に主要な力点が置かれているため、あえて相手国・エンティティの経済(通商)政策面での行動(市場へのアクセスの保証や貿易協定の遵守など)を目的としたものは除外されている。しかし、特にアメリカの経済制裁の発動例を見るならば、日本や欧州諸国に対する制裁のように、経済政策の変更を迫るためのものが多く、これらを除外するならば制裁措置の全体像をゆがめてしまうことになりかねないだろう。そこで、本定義でも、ある対象国・エンティティの経済面での行動の変更を迫るといった目的も明記すべきであると考えたい。

第二に、この定義では対象国・エンティティへのペナルティの及ぶ範囲が主に経済分野ではあっても、政治、軍事分野のものも排除しないとしている点は評価できるが、制裁措置そのものは原則として非軍事的措置であることが必ずしも明確にされていない。ペナルティが軍事面に及ぶことは、例えば、地域紛争の当事者に対する制裁の初段階に政治的な孤立化を進めることや武器の禁輸措置など軍事面での制約を課す手法が多く採られることを考えるならば、重要な指摘であると言える。ただ、上記の定義では、相手の「軍事面での制約」を課すことと、制裁する側が「軍事的な手段にでも訴えて強制する」といったニュアンスとを混同させかねないきらいがある。経済制裁は、時にきわめて厳格な制約要因となるが、国連憲章第7章を見ても、軍事的手段によ

る強制措置とは理念的に一線が引かれている。したがって、ここでの定義も、経済制裁とはあくまでも非軍事的な手段による強制措置である（よって、経済分野での措置が主体となる）ことを明示的に述べておくことは無駄ではないだろう。

そこで、本稿では、経済制裁を次のように理解して論を進めたい。

経済制裁とは、「ある国（またはエンティティ）を対象に、その経済や政治、軍事の面での行動を変更させるために適用される非軍事的な措置であり、主に経済分野における（しかし、政治・軍事の分野のものも含む）ペナルティ」である。

以上で、本稿が取り上げる経済制裁の概要は明らかになったが、こうした定義とともに重要なものとして、経済制裁が実際にどのように適用されるのか、その形態の類型化の問題がある。端的に言えば、当該の経済制裁がアメリカ単独のもの（単独制裁）か、国連など国際機構を通じたより多国間のもの（多国間制裁）なのかという区分があり、また、それらが制裁対象の行動を包括的に制約する目的のもの（包括的制裁）か、特定の問題領域を対象にしたもの（非包括的制裁）かという区分もあるだろう。

1990年代にアメリカの経済制裁が格段に増えた、という言説をより正確に理解するならば、これは、冷戦終結に伴って、アメリカが政治、軍事的に対立する相手（ここでは、いわゆる「ならず者国家」が多い）に対し、包括的か非包括的かの如何を問わず、とにかく単独で一方的な経済制裁を発動するケースが急増した、という現象を指し示していることがわかる。

3. アメリカの経済制裁の現在

今日のアメリカで議論され、特に政策の見直しが求められているのは、アメリカが単独で、一方的に行使するタイプの経済制裁である。かつての冷戦時代であれば、先述の対ソ穀物禁輸のように、東西間に一定の経済相互依存関係があるなかでの制裁措置も見られたが、通常は両陣営間の対立を前提に、アメリカは西側諸国と共同で、共産圏への物資や技術の流れを規制するかたちの制裁措置が多かった。共産圏への制裁は、また、第三世界の西側の友好国への経済援助や軍事援助との裏腹の関係にあったとも言えるだろう。もっとも、冷戦の末期、ソ連側の指導者の交代などで東西関係の緊張が緩むなか、日米貿易不均衡に見られるようにアメリカの巨額な貿易赤字が目立ちだし、自国の競争力に対する「脅威」感が高まると、通商法をベースに日本の市場開放やアメリカが不公正と考える日本の貿易慣行の是正を求めるための単独かつ一方的な制裁措置が頻繁に用いられる時期を迎えた。

だが、やがてアメリカでは、こうした経済的なライバルに対する制裁とは別で、かつ冷戦の文脈とも異なる政治的ないし軍事的理由による制裁措置を行行使し始める。1989年の天安門事件を契

機に中国に対して発動された各種の制裁は、こうした例の代表的なものと言える。また、90年には「冷戦後の最初の危機」と言われたイラクのクウェート侵攻が発生したわけだが、このイラクの侵略に対する制裁や、それに続く旧ユーゴ紛争に対する措置などは、いずれも国連安保理決議をベースに国際社会の共同の行動であり、アメリカがそれを主導するケースであった。しかし、その後はアンゴラ、アフガニスタン、イラン、インド、カンボジア、北朝鮮、キューバ、シリア、スーダン、ナイジェリア、ミャンマー、パキスタン、リビアなどを対象に、必ずしも国際社会と足並みを揃えることなく、アメリカが二国間関係の文脈で経済制裁を発動するケースが増えていくことになる。

全米製造業協会が1997年に公開した調査報告では、アメリカが1993年から96年にかけて61本の国内法や行政命令に基づき35カ国を対象に一方的な経済制裁を発動したとされている(注5)。この35カ国に対しては、輸出、輸入、投資の制限や国際開発銀行による融資の停止、輸出信用の適用除外、政府調達禁止などの措置がとられているが、この結果、アメリカ製品の消費者となりうる23億人(世界人口の42%)と7900億ドルにも上るアメリカ製品の輸出市場が制裁の対象とされ、結果的にアメリカのビジネス機会が失われている、と結論している。ある調査では、1999年12月の段階で、アメリカが一方的な経済制裁を実施(または実施予定)している国は75ヶ国(世界総人口の73%)に及んでいる、とも言う(注6)。

アメリカの経済制裁は、上述のように多数の国々が対象とされているが、その理由は、これらの国の関与する特定の行動に対するペナルティである場合が一般的である。こうした制裁理由を概観すると、そこにはアメリカの問題意識が色濃く反映されており、具体的には経済、通商関係にもとづく措置を別とすれば、主に人権・民主化の遅れ(労働者の権利剥奪、児童労働、刑務所労働、宗教的不寛容などを含む)、テロ支援、大量破壊兵器の拡散、麻薬取引への関与などが含まれている。

アメリカの対外政策手段としての経済制裁が用いられる場合、概ね次のような関連法規に基づいて発動されることが多い。

Trading with the Enemy Act of 1917 (PL65-91)	Iran-Iraq Arms Non-Proliferation Act of 1992 (PL102-484)
Export-Import Bank Act of 1945 (PL79-83)	Cuba Sanctions (Helms-Burton) Act of 1996 (PL104-114)
Foreign Assistance Act of 1961 (PL87-195)	Iran-Libya Sanctions Act of 1996 (PL104-172)
Arms Export Control Act of 1968 (PL90-629)	Trade Act of 1974 (PL93-618)
International Emergency Economic Power Act of 1977 (PL95-223)	"Jackson-Vanik amendment"
International Security and Development Cooperation Act of 1985 (PL99-83)
Nuclear Non-Proliferation Act of 1978 (PL95-242)
Nuclear Non-Proliferation Prevention Act of 1994 (PL103-236)	

さらに、アメリカにおいて実際に制裁措置が発動される際には、行政府が主導する場合と議会在主導する場合とに大別できるだろう。大統領を中心とする行政府による制裁実施の根拠としては、例えば1977年国際非常事態経済権限法（IEEPA）を援用するケースが多い。同法は、大統領が「国家非常事態」を宣言することによって制裁発動の権限を付与されるとし、一応、規定では議会との協議が求められているが、あくまでも大統領主導であると考えられる（注7）。これに対し、議会側が主導して特定国に対する制裁措置を立法化し、行政府に運用を迫るケースもあるだろう。上記の関連法規のなかで言えば、1996年のキューバ制裁法（いわゆる「ヘルムズ・バートン法」）やイラン・リビア制裁法などが最も顕著な例である。ただし、両法ともに、米国が問題視する政府に対する制裁だが、これらの政府と取引をする第三国に対しても制裁（例えば、その第三国とアメリカとの取引の制限など）を課すといった国内法の域外適用の側面も多く含み、批判的となったことも指摘しなければならないだろう。

4．おわりに - 制裁かビジネスか -

言葉による外交圧力のみでは迫りに薄く、かと言っていかなる犠牲を賭しても武力で解決をするという状況でもない場合、その両極端の行動の間として経済制裁の果たすべき存在意義は大きい。しかし、制裁措置の一方向的な発動が増え、ともすれば制裁を発動すること自体に関心が移り、本来期待される効果の分析が二の次にされがちなる傾向にあることに警鐘を鳴らすグループも最近では目立っている。こうしたグループのなかには、人道的な立場から、経済制裁が包括的であるばかりに対象国の一般の人々を苦しめかねないことを懸念するものもいる。だが、特にビジネスの観点からアメリカの一方向的な経済制裁に反対するグループとして、ロビー団体である「USAエンゲージ」の活動も興味深い。

1997年4月に活動を始めたこのグループには現在650余のアメリカの企業や業界団体がメンバーとなっている。彼らは「アメリカが海外と、政治、外交、経済、慈善、宗教、教育、文化のすべての分野で関与(engagement)していくことが、自由や人権や安全保障や繁栄を促進する第一の道具である」と言い、「(単独の一方向的な)経済制裁は、関与によって得られる利益からアメリカを切り離し、孤立化させる」と非難する（注8）。

ビジネスとは、基本的に相手とのエンゲージメントによって成立する。この考えからすれば、経済交流を制限する制裁措置は、必然的に様々なビジネス・チャンスに影響を及ぼすことは間違いない。事実、「USAエンゲージ」の資料では、上述の全米製造業協会の調査結果と同様に、制裁が貿易、投資、雇用機会を喪失させ、また、主要先進諸国の足並みの乱れから、アメリカ政府による制裁対象国の市場が他の先進国の企業に奪われたことへの不満が背景にあることは明らかである。こうした市場獲得の競争や経済原理の観点からアメリカの各種企業が政府の制裁発動に慎重を促し、制裁関連法案に対する議員の投票行動をフォローし、影響力を行使しようと考え

るのは自然である。そして、経済制裁が単独の行動である限り、必然的に抜け道が残されることも認識する必要がある。すなわち、真に対象国・エンティティの行動に変更を求めるのであれば、国際社会全体の総意として制裁を課す努力は怠れないのである。

経済制裁に関するアメリカのアンビバレンスは、一方で国際社会のルールを乱す国に対して断固たる行動を採る必要を認識しながらも、他方ではビジネスの分野での競争に遅れを取ることに躊躇に起因する。まさに「ビジネス・アズ・ユー・ジュアル」であってはならない相手とのビジネス利益を考えると本来のジレンマがあることは間違いない。ビジネス利益を優先する考えから言えば、相手が「ならず者国家」であっても制裁が市場の喪失につながるのであればビジネスは反対するだろうが、相手が同盟国であってもライバル企業が力を持っている国であれば、その国に対する制裁をビジネス側としては支援するという逆説的な結果にもなりかねない。経済制裁は、こうしたビジネス利益との関係で引き続き活発な議論を呼ぶテーマであり続けるに違いないが、より深い意味で制裁が必要と考えられる場合、それが相手の行動に変更を及ぼす上で真に有効なのか、仮に有効性を担保できないのであれば、他のどのような手段との組み合わせがありうるのか、といったように、経済制裁の問題を他の政策手段との相補関係や相乗効果において検討すべきものであることは改めて十分に留意されるべきだろう。

- 注 -

- 1 . 国際経済研究所の調査。David A. Baldwin, "The Sanction Debate and the Logic of Choice," *International Security*, vol.24, No.3 (Winter 1999/2000), n.4, p.80.
- 2 . Baldwin, *ibid.*, p.80.
- 3 . Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott, and Kimberly Ann Elliott, "Economic Sanctions Reconsidered," (Published in 1990), Executive Summary (updated Jan. 1998), <http://207.238.152.36/HOTOPICS/SANCTION/execsum.htm>
- 4 . Richard N. Haass ed., *Economic Sanctions and American Diplomacy* (New York: Council on Foreign Relations Book, 1998), p.1.
- 5 . National Association of Manufacturers, *A Catalog of New US Unilateral Economic Sanctions for Foreign Policy Purposes 1993-96*, March 1997.
- 6 . <http://www.usaengage.org/resources/map.html> 参照。なお、現行の制裁関連法案審議や実施状況については <http://www.sanctions.net> も参考になる。
- 1 . Report of the Advisory Committee on International Economic Policy, "U.S. Unilateral Economic Sanctions: A Strategic Framework," dated September 1997 参照。

<http://www.usaengage.org/studies/swg.html>

8 . USA ENGAGE , "Statement of Position"参照。なお、本団体の概要及び経済制裁関係の研究報告や資料は <http://usaengage.org> を参照されたい。