

## 調査・分析レポート

# 経済的威圧に対する懲罰的抑止は可能か？

## —ACIによる懲罰的抑止の信頼性に関する議論—

東京大学公共政策大学院 田村 晃生

### はじめに

冷戦終結後、世界はグローバル化へと進み、政治・経済の両面において国家間の相互依存が深化した。グローバル化により自由貿易体制が拡大していく一方で、国家が相互依存を「武器」として使用してきたことも否定できない。その例として、近年では中国による豪州に対する輸入制限が挙げられる。2020年に豪州がCovid-19の発生源に関する独立した調査の必要性を主張した際に、中国は豪州の主張に反発した。中国の成競争駐豪大使は「もし豪中関係が悪化すれば、親は子どもを豪州に留学させるか再考し、中国人は豪州のワインや牛肉を食さないだろう」<sup>1</sup>述べ、その後中国は豪州産の牛肉等の輸入制限を行った。また、日本も中国の政治的な目的のもと、レアアースの対日輸出停止措置を受けている。2010年の尖閣諸島沖での漁獲船衝突事故の際に、中国は日本に対して当該船長の釈放を要求した。その際、中国はレアアースの対日輸出を停止することで、日本に中国側の要求を受け入れさせた。

このように、政治的な目標達成のため経済的な手段を用いる「エコノミックステイトクラフト」、その

中でもDrezner(2003)は「ある国家が、対象国に対して明確な要求に応じない限り、対象国との経済交流を中断させるという脅迫または実際の行為」<sup>2</sup>を経済的威圧と定義している。こうした脅迫や実際の行為は自由貿易体制や各国の主権を毀損しかねないことから、現在各国がその対応について議論している。

経済的威圧については、2023年G7広島首脳コミニケにおいてその抑止が明記された。同文書では、「世界の安全及び安定を損なうリスクに対処するため、…我々は、経済的威圧に対する共同の評価、準備、抑止及び対応を強化するため、「経済的威圧に対する調整プラットフォーム」を立ち上げ、連携を強化していくとともに、G7以外のパートナーとの協力を更に促進していく」<sup>3</sup>ことが述べられた。これは経済的威圧に対しての抑止の必要性を明記したという点で評価できる。しかしながら、その具体的な抑止の方法については言及されておらず、抑止の実効性について課題が残る。

そうした中で、EUは2023年12月に「反経済的威圧法 (Anti Coercion Instrument、以下ACI)」を施行した。後述するように、同法は経済的威圧に対して

<sup>1</sup> “China punishes Australia for promoting an inquiry into covid-19,” *The Economist*, May 21, 2022

<sup>2</sup> Daniel W. Drezner, “The Hidden Hand of Economic Coercion,” *International Organization*, Vol. 57, No. 3, 2003, p. 643

<sup>3</sup> 外務省、「G7首脳コミニケ」2023年5月20日、<https://www.mofa.go.jp/files/100507035.pdf>.

拒否的抑止ではなく、対抗措置を用いる懲罰的抑止を目的としている点において注目に値すべきである。その際、論点となるのがACIが抑止として機能するか否かである。EUは2020年にリトアニアが中国により経済的威圧を受けた際に対抗措置を取らず、中国によるリトアニア製品の輸入停止等の「制裁」の発動を防げなかった。こうした過去の事例を鑑みて、ACIが抑止として機能するために、対象国への対抗措置発動の信頼性の担保は不可欠な論点である。

以上に基づき、本稿では以下の構成のもと、ACIの抑止としての信頼性に焦点を当ててその有効性について論ずる。まず、次のセクションでは経済的威圧に対する懲罰的抑止について論ずる。その後、ACIを紹介し、ACIによる抑止の信頼性について論ずる。また、ACIは特定の対象国を明記していないが、近年の中国による経済的威圧の事例を踏まえて、本稿では対象国を中国に限定する。

## 経済的威圧に対する懲罰的抑止

経済的威圧の抑止を論じる前に、そもそも抑止とは何かについて言及する必要がある。Morgan(2003)は、抑止の本質について「一方の当事者が、他方の当事者に深刻な損害を与えると脅すことによって、他方の当事者が、一方の当事者が望まないことを阻止することである」<sup>4</sup>と述べている。つまり、抑止とは相手に対して攻撃により期待されるメリット以上のコストを相手に与えると思わせることで行動を思いとどませることである。抑止の実現のためには、相手に攻撃することに価値がないと思わせることが必要である。ここで留意すべき点は、攻撃者が攻撃に際しての価値判断を下す際に、必ずしも経済的価値のみに依拠していない点である。換言すると、ある攻撃が経済的価値がなくとも政治的に意味のあるものであれば、経済的コストのみによる抑止は機能

せず、攻撃が実施される場合がある。

ロシアによるウクライナ侵攻がその例である。ロシアはウクライナ侵攻により現在欧米諸国から経済制裁を受けている。世界銀行の推定によると、ロシアは侵攻以前よりGDPが2.1%低下し<sup>5</sup>、3000億ユーロ以上のロシア中央銀行の財産が凍結されている<sup>6</sup>。経済的価値基準に即せば、ウクライナ侵攻は全く合理的ではなく、攻撃をしないほうがロシアの国益に資している。しかしながら、ロシアは経済的価値を度外視する形でウクライナ侵攻を実施している。これは攻撃に際しての判断材料に経済的な価値のみならず政治的な価値を含まれており、経済的コストのみによる抑止が必ずしも成功しないことを示している。

抑止は拒否的抑止と懲罰的抑止に大別できる。Mazarr(2018)は前者について「行動を実行不可能または成功しそうにないものにするすることで、潜在的な攻撃者が目的を達成する自信を喪失させ、行動を抑止しようとするもの」<sup>7</sup>であり、後者を「攻撃が発生した場合、核のエスカレーションや厳しい経済制裁などの厳しい罰則を科すと脅すもの」<sup>8</sup>であると定義している。前者は攻撃を受けた際の被害国のレジリエンスを高め、攻撃による成果を生み出させないことで攻撃によるインセンティブをなくし、攻撃者に攻撃を躊躇させるものである。その例として、日本が2022年に施行した「経済安全保障推進法」が挙げられる。同法はサプライチェーンの強靱化、重要インフラの確保等を明記していることから経済安全保障に関するレジリエンス向上を意図されており、拒否的抑止力の向上に資している。後者は対抗措置を用いて、相手に攻撃した際のデメリットを「認識」させることで攻撃を躊躇させるものである。懲罰的抑止の例は多く存在し、代表的なものにNATOの第5条の規定している集団安全保障が挙げられる。第5条は集団的自衛権に言及し、NATO加盟国に攻撃

<sup>4</sup> Patrick M. Morgan, "Deterrence Now," *Cambridge University Press* 2003, p.1

<sup>5</sup> "Infographic - Impact of sanctions on the Russian economy," European Council, May 4, 2023, 最終アクセス 2024年4月10日、<https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/impact-sanctions-russian-economy/>.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Michael J. Mazarr, "Understanding Deterrence," *Rand Corporation*, 2018, p.2

<sup>8</sup> Ibid.

した際に兵力の使用による集団的自衛権の行使を規定している。拒否的抑止と懲罰的抑止の一番の差異は対抗措置の存在の有無である。この対抗措置の内容が抑止の成功を左右する。つまり、懲罰的抑止において何を対抗措置とするのが論点となる。

経済的威圧の抑止について、Reynolds and Goodman (2023) は拒否的抑止の優位性を論じている。その理由として、懲罰的抑止が相手の行動を所与として行動する点と異なり、拒否的抑止は攻撃を受ける側が最初に行動することで先制攻撃の利点をなくすることができる点、拒否的抑止は対抗措置を用いないので、対立がエスカレートしない点、拒否的抑止は経済的威圧特有の「非公式性 (informality)」に対応できる点、を挙げている。特に、エスカレーションを避ける点については、対抗措置発動により相手国を抑止できず、更なる経済的威圧の行使を誘発し兼ねないことが懸念されている。

他方で、経済的威圧に対する懲罰的抑止の必要性も議論されている。Cha(2023) は代表的な拒否的抑止の手段である「フレンドショアリング」は中国の経済的威圧の行使を抑止できないと論じている。こうした手段はあくまで補完的な役割に過ぎず、「フレンドショアリング」単体では抑止として機能しないと論じている。また、Cha(2023) は中国は自らが強いられない限り経済的威圧の行使を止めることはないと論じ、拒否的抑止の限界を指摘している。

このように、経済的威圧に対する懲罰的抑止は対抗措置による対立のエスカレーションへの懸念や非公式性などカバーできない点など抑止を実行する上で課題が残る。他方で、拒否的抑止は抑止としての有効性に疑問が残ることから、より直接的な抑止として懲罰的抑止を求める声もある。実行上の課題を抱えながらも、ACIは懲罰的抑止を目的としている点で先進的であると言える。

## 抑止における信頼性

Morgan(2003) は抑止に際して「非常に厳しい紛争の仮定」、「合理性の仮定」、「報復的脅威の概念」、「許容できない損害の概念」、「信頼性の概念」、そして「抑止の安定性の概念」の6つの要素を提唱している。その中でも、信頼性について、「抑止の理論と実践における2つの中心的な関心事であり問題点の1つ」<sup>9</sup>であり、信頼性の重要性に言及している。

信頼性とは抽象的な概念である。Morgan(2003) は、信頼性を「信じられる量」<sup>10</sup>と簡潔に定義している。これは信頼性は絶対的に数値化されるものではなく、むしろ相手の認識に対応して相対的に決定されるものであることを示唆している。また、信頼性を保つためには、相手に「[こちら側が]脅しを実行する意思がある」<sup>11</sup>と結論づけさせることが必要だと主張している。つまり、抑止における信頼性とは相対的な価値基準の中で、いかにこちら側の対抗措置を発動するという「意思」を相手に認識させるかが論点となる。

意思は信頼性に不可欠な要素ではあるが、その存在だけでは抑止に不十分な場合もある。経済的威圧の抑止は民間企業の協力なしでは実現できないため、抑止に際して国家のみならず、国家と民間企業の2つのアクターが存在する。また、特筆すべき点として、抑止に際して「意思」を示すアクターとACI実施に際してコストを負担するアクターが同一ではない点である。これは、国家(EU)がどれだけ対抗措置を発動するという政治的な意思を示したとしても、民間企業がその対抗措置のコスト負担に耐えられない場合、ACIを不遵守し、対抗措置が発動されない可能性がある。つまり、意思だけでは抑止における信頼性の担保は不十分であり、各アクターにおける「実行能力」も考慮すべきである。

上述のように経済的威圧の抑止において、国家と民間の2つのアクターが存在するという議論に基づ

<sup>9</sup> Patrick M. Morgan, Ibid, p.15

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Ibid, p.16