

書評

ニコラス・ミュルデル 著
三浦 元博 訳

『経済兵器—現代戦の手段としての経済制裁—』

藤木 剛康*

本書の原著¹⁾は2022年1月、まさにロシア・ウクライナ戦争が開始され、欧米諸国がロシアに対する経済制裁を課すことになる直前で刊行された。これほどタイムリーな歴史書も珍しいだろう。本書は米英仏独瑞5ヵ国の史資料に基づく経済制裁の国際関係史である。第1次大戦以前には戦争の手段であった経済封鎖が国際連盟の強制手段、すなわち経済兵器として取り扱われることで、制裁という手段が当時の国際関係や各国の国内政治でどのように議論され、戦間期の国際関係を形成し破綻させたのかを包括的に分析している。

以下では本書の構成を示したうえで各章の内容を要約し、いくつかの論点を提起する。

序論 戦争よりも凄まじきもの

第I部 経済兵器の起源

第1章 封鎖のメカニズム——1914～1917

第2章 封鎖の精神から生まれた制裁
——1917～1919

第3章 平和の戦争——1919～1921

第II部 経済兵器の正統性

第4章 経済兵器の射程——1921～1924

第5章 ジュネーヴの世界警察
——1924～1927

第6章 制裁主義vs.中立政策
——1927～1931

第III部 戦間期危機下の経済制裁

第7章 侵略に対抗する集団安全保障
——1931～1935

第8章 現代史上最大の実験——1935～1936

第9章 封鎖恐怖症——1936～1939

第10章 供給型経済兵器——1939～1945

結論 対抗手段から別の選択肢へ

序論では本書全体の議論が概括される。制裁は当初、封鎖と同一視され、全面戦争そのものだとみなされていたが、第1次大戦後、連盟規約第16条に組み込まれ平時の制度となった。戦間期において、それは中小国の行動は抑制できたが、大国である日独に対しては却って自給自足経済を実現するための侵略を促す逆効果をもたらし、国家主義と戦争への流れを強めたとする。また、制裁は19世紀以降の経済的相互依存の深化を前提としており、「高度なグローバリゼーションが総力戦の技術に出遭ったところに生まれた(47ページ)」という。

第1章では、第1次大戦期の対独制裁の複雑な仕組み——原材料の管理と金融封鎖の絡み合い——が紹介される。ドイツ鉄鋼業はブラジル産マンガンに依存していたが、その調達経路はイギリスの海運業や保険業も介在する複雑な取引の連鎖の一部にすぎなかった。当初、英海軍による封鎖が実施されたが挫折し、官僚主導の管理体制の構築が進められた。中立国にも関係機関を設立させ、イギリスでは禁制品管理に関する全ての組織を封鎖省に統合した。具体的な

*藤木 剛康 (Takeyasu FUJIKI) : 和歌山大学経済学部准教授。『ポスト冷戦期アメリカの通商政策——自由貿易論と公正貿易論をめぐる対立』ミネルヴァ書房、2017年；「米中大国間競争とアメリカの通商政策——米中デカップリング論を越えて」『国際経済』74号、2022年など。

¹⁾Nicholas Mulder, *The Economic Weapon: The Rise of Sanctions as a Tool of Modern War*, New Heaven and London: Yale University Press, 2022. 448pp.

証拠ではなく、統計的方法を含む新しいアプローチが導入された。金融封鎖については、銀行に中立国との資金の流れを毎週報告する義務を課し、当局は個別ケースへの強制介入を通じて銀行の法令順守への模範を提示したとする。

第2章では、経済制裁の具体化に関わる議論の端緒が紹介される。当時、経済封鎖は大戦の結果に決定的な影響を与えたと思われていた。こうした認識を背景に、制裁は戦後における平和維持のための有力な手段に生まれ変わろうとしていた。軍事的制裁についてはイギリス、とりわけフランスからの支持があったが、アメリカは欧州政治に巻き込まれることを懸念し反対した。他方、制裁については戦争状態にない国家に対して行使できるのかという論点が問題となり、「条約違反国は同盟国すべてに戦争行為を行ったとみなされる」とする英米の妥協案が提示され、経済制裁が平和のための主要な手段として国際連盟規約の16条に書き込まれた。

第3章では、独や墺、ソ連に対して大戦後の平時に初めて使われた封鎖や禁輸が検討される。共産主義国に対する封鎖はとりわけ女性団体から人道上の観点からの反対があった。また、これらは公式の戦争状態にない国々に対する封鎖であり、国際法違反という批判も受けた。他方、ソ連の側は欧州製品の禁輸や、コミンテルンを通じた西欧諸国の労働組合への働きかけで対抗した。このように、平時の経済戦争は国内政治の問題となることが示された。

第4章では、国際連盟による抑止力としての制裁に関する議論と、ヴェルサイユ条約による賠償不履行に対する個別の制裁をめぐる議論が検討される。制裁を規定した連盟規約16条を具体化する専門家グループ・国際封鎖委員会(IBC)では、経済封鎖は甚大な犠牲を出す可能性を持つが、連盟の管理下で国際化されれば平和を保障する手段たりうるとされた。また、制裁は侵略、すなわち加盟国の領土保全や政治

的独立に対する武力行動への対応に限られるが、侵略国との戦争を開始するかどうかは加盟国自身が決められるとされ、各国の国家主権との両立が図られた。個別の制裁については、ユーゴ・アルバニア危機に対する経済制裁の脅し、連合国のルール占領、イタリアによるギリシア領コルフ島占領への対応が検討される。制裁は小国に対しては有効だが、相手国のナショナリズムを高揚させる可能性や国際的連携を構築することの困難など、不確実性が伴うことも示される。

第5章では、国際紛争の平和的解決に関する1924年のジュネーヴ議定書をめぐる議論が検討される。議定書は経済制裁と司法仲裁、軍備管理を結びつけて規約を強化する構想であり、米国からは「侵略」とは理事会の過半数の同意で決まる行為であるとする提案がなされた。しかし、イギリスでは制裁は飢餓封鎖だとする女性団体の反対が、アメリカでは人種差別や西半球諸国に対する制裁の可能性を懸念する声が上がって、議定書は未発効となった。

第6章では、議定書の頓挫後も続いた制裁の具体化をめぐる議論が検討される。具体化を求める制裁主義者は侵略国に対する国際法に基づく連合による公戦と、一国による違法な武力行使である私戦を区別した。彼らの多くは左派的傾向があり、経済に対する政治の介入を支持した。他方、制裁に反対する中立派は私有財産と国家主権とを厳格に区分し、国際経済の政治化に反対した。著者によれば、両者の対立は自由主義と反自由主義との対立ではなく、集団安全保障と国際連盟の制裁という新しい「公」システムと、限定戦争と中立政策、人道法という古い「私」システム、すなわち古い自由主義と新しい自由主義との衝突であった。

第7章では、1930年代前半の国際的緊張の中での経済制裁の役割が検討される。これまで一般に、武力行使という牙を持たない非力な連盟は第2次大戦への流れを止められなかったとき

れてきたが、著者はむしろ強力だが予測できない制裁という手段に問題があったとする。日本の満州侵略に対して制裁は課されなかったが、侵略は制裁についての議論を喚起した。日本やドイツでは強力な制裁に対応するため、経済的脆弱性を減らすための対外侵攻に国民を動員する機運が高まった。他方、制裁を課す側の諸国では、制裁を実行するための準戦時戦体制の構築を恐れ、却って制裁を躊躇するようになった。1933年にアメリカで「全ての参戦国に対する禁輸」を課す禁輸法が成立したが、これは発動のハードルを上げることで制裁を回避する狙いがあった。しかし、イタリアやドイツの脅威に対して多くの政治党派が制裁を支持するようになり、ついに「戦争を止めるための制裁」としてアメリカの干渉主義の優位に向けた踏み石となった。

第8章では、イタリアのエチオピア侵略に対する制裁が検討される。著者によればそれは「連盟の最後」ではなく、集団安全保障の発展の一契機であったとされる。対イタリア制裁には、①抑止力としての制裁から制裁の実効性へ、②外貨準備に対する制裁の実効性、③修正主義諸国の自給自足政策への転換の促進、という3つの側面があった。実際に発動された制裁は武器禁輸、金融凍結、輸入禁止、特定商品および物品に対する輸出禁止、相互支援基金によるパッケージであり、輸出禁止によるイタリアの外貨準備の枯渇を眼目としていた。しかし、イタリアは輸出先の転換と外貨の蓄積、国民貯蓄、軍事的幸運によってぎりぎりまで戦争に勝利した。

第9章では、イタリア制裁の国際的影響、すなわち日独伊における封鎖恐怖症とそれによる侵略的拡張との連関が検討される。イタリアでは、戦略物資の管理による外貨の節約によって有効需要が低下し、これを補うための軍事支出の増加が原材料輸入の拡大を促し、構造的な国際収支赤字問題を顕在化するという悪循環がも

たらされた。ドイツでも、世界経済からの自立を達成するため東欧・南東欧での経済圏の構築が進められたが、これらが却って欧米諸国からの制裁の強化を招き、ドイツの取り組みを握り崩すという状況に陥った。日本でも、持久戦に備えるための自給自足体制の構築によって欧米による制裁の強化がもたらされ、軍備の増強によって却って世界経済への一層の依存が進むという悪循環が生じた。

第10章では、第2次大戦が集団安全保障体制の再編過程として検討される。戦間期の国際関係は、①自由主義的帝国主義のイギリス・フランス、②権威主義的パートナーのソ連、③中立主義のアメリカ、④修正主義大国の日独伊の4つのグループから構成されていたが、大戦への流れは最初の3つと4番目のグループとが対峙するという構図を創り出した。これら3つのグループは経済的強制と物資供給のための強力な国際的連携を構築した。さらに、1940年12月にはアメリカが被侵略国を金融面から支援するための武器貸与計画を発表した。著者はこれを規約16条3項が具体化した供給型経済兵器（positive aid weapon）であるとし、これがそれまでの剥奪型経済兵器（negative sanctions weapon）に加わった結果、侵略を防止し封じ込めるための援助および制裁の同時使用、戦争に至らない効果的な強制力という綱渡り、封鎖恐怖症という戦間期の経済制裁史の完成形が姿を現したとする。集団安全保障体制はこうした歴史的経緯の産物であった。

結論では、戦間期制裁史の意義が3点にまとめられている。第一に、それは今日に至る自由主義的国際主義がこの時期の総力戦の影響を深く受けて形成されたことを示している。第二に、アメリカの覇権の歴史的特徴を示唆している。戦後のアメリカは、軍事的優位と冷戦イデオロギー、アメリカ金融市場の支配的地位を活用して制裁の目的を人権問題などの国内問題にまで

拡大し、その利用を常態化した。第三に、制裁の影響と効果とを区別する必要を示している。多くの制裁は効果がなかったが、国際政治や経済に大きな影響をもたらした。

次に、3点にわたって本書の評価をまとめつつ論点を提起する。第一に、本書は多くの既存の研究のように政策手段として制裁を分析するのではなく、その政治的・社会的な意義を検討するアプローチを採用している。既存の政策論的アプローチでは、制裁の効果や成功率は低く、その「痛み」は実施国にも跳ね返ってくるという問題点があり、実効性を高めるためには国際的な連携を構築し、戦略的目標を明確化する必要があるとされる。ゆえに、制裁を課す目的は必ずしも対象国の行動変容ではなく、国内世論の支持獲得や国際社会における立場の表明にあると言われる²⁾。

これに対し、制裁の実効性についての本書の評価はやや曖昧である。一方で、「経済封鎖によって第1次大戦の勝敗が決まった」とする認識は関係国の誤解や国内の政治的事情に基づくものであるが、他方で制裁を発動するためには準戦時体制レベルの社会的動員が必要であるうえに、発動後の予測不可能性も大きい、強力すぎて使いにくい手段であるともされる³⁾。

むしろ本書では、制裁の政治的・社会的影響が包括的に分析される⁴⁾。制裁には多様なアク

ターが関わり、その結果、戦争と平和の区別、政治と経済の関係など、国際秩序の規範や実践を変化させた。こうした変化の背後には、制裁を支持する文民官僚や左派、平和主義者と、制裁を忌避する軍部・海軍、人道主義者、中立主義者、自由貿易派との対立があったが、政治的論争の中から「戦争を止めるための制裁」という合意が成立し、自由主義的国际主義が形成されたとする。こうした分析を踏まえれば、制裁とは内政・外交の民主化の時代を象徴する政策手段でもあると考えられる。

ただし、本書では企業や産業といった利益集団の動向は分析されていない⁵⁾。日本語版への序文では今日の対ロシア制裁を念頭に、制裁のパイプ役としての民間企業の役割が強調されているが、戦間期においては単なる受動的な存在であったということなのだろうか。

第二に、戦間期国際関係の歴史的意義の再検討である。本書では、「無力な連盟、理念先行で脆弱な国際秩序」という戦間期国際関係像が大胆に見直される。例えば、自由主義的国际主義の歴史を探求したアイケンベリーの研究では、非拘束的な合意と希薄な制度的義務、帝国や人種的・文化的差別を放置した「ウィルソンの国際主義」と、進歩的な社会的目標と国家の介入、人種的・文化的差別の放棄、大國間協調による「ルーズベルトの国際主義」とが対比される⁶⁾。他方、本書では制裁史の検討を通じて、19世紀的自由主義から20世紀的自由主義への転換プロセスの一側面が描かれる。本書によれば、それは限定戦争、中立政策、人道法という「私」的システムと、集団安全保障と連盟の制裁という

²⁾ 植田大祐「経済制裁をめぐる議論——目的、有効性及び国際法上の論点」『レファレンス』865号、2023年、佐藤丙午「エコノミック・ステイトクラフト (Economic Statecraft) の理論と現実」『国際政治』205号、2022年、鈴木一人「検証 エコノミック・ステイトクラフト」『国際政治』205号、鈴木一人「戦争と相互依存——経済制裁は武力行使の代わりとなるか」池内恵、宇山智彦、川島真、小泉悠、鈴木一人、鶴岡路人、森聡『ウクライナ戦争と世界のゆくえ』東京大学出版会、2022年、長谷川将規「エコノミック・ステイトクラフトの歴史と未来——メガラ禁輸からTPPまで」『国際政治』205号。

³⁾ Benjamin Coates, “Sanctions: What Are They Good for?,” Christopher Shaefer ed., “The Economic Weapon: The Rise of Sanctions as a Tool of Modern War,” *Tocqueville 21 Book Forum*, 5:2, 2022

⁴⁾ Glenda Sluga, “New Histories of the International Order and Why They Matter,” Shaefer, “The Economic Weapon”

⁵⁾ Liane Hewitt, “The Paradoxes of Liberal Peace-Keeping,” Shaefer, “The Economic Weapon”

⁶⁾ G・ジョン・アイケンベリー (岩崎良行訳)『民主主義にとって安全な世界とは何か——国際主義と秩序の危機』西村書店、2021年

「公」のシステムとの衝突であった。

ただし、制裁が日独伊の侵略戦争を誘発したという本書の議論は興味深い反面、第2次大戦の起源に関わる諸要因——ナチス・ドイツの侵略性や英米主導のブロック経済化など——との関係が整理されていないため、その妥当性を評価しづらい。また、国際交渉や国内政治のプロセスは詳細に分析される反面、日独伊の対外経済関係や制裁による影響については断片的な言及にとどまっており、一見すると政策プロセスの推移からのみ戦争の起源を論じているかのような印象を与える。

いずれにせよ本書の示す歴史観では、国際連盟や経済制裁は、第1次大戦後の帝国の解体と経済ナショナリズムの台頭から資本主義を守るための新自由主義のプロジェクトだとされる⁷⁾。今日、欧米諸国が自由主義的国际主義の行き詰まりと内向きのナショナリズムの台頭による混乱に悩まされる中、本書の提起する歴史観は現代の歴史的起源に改めて目を向けさせるものであろう。

第三に、第2次大戦後、とりわけアメリカの覇権下における経済兵器に関わる論点について検討する。大戦後の経済兵器の特徴は、本書の結論でもまとめられているように、①COCOMを始めとする対ソ・対共産圏輸出管理、②基軸通貨国としての地位を活用した金融制裁の発展⁸⁾、③人権などの内政問題が制裁の目的となったこと、④同盟国・友好国との関係強化のための軍事援助、であろう。

ただし、本書の観点からは、どのような国際的・国内的要因によってこれらの手段や目的が

発展し、逆にそれらの手段・目的が国際的な規範やルールに影響を与えてきたのかという問題が検討されるべきであろう。

従来、戦後アメリカの経済兵器は冷戦戦略のためのツールとしての側面が注目されてきた。戦争中に構想された国連による集団安全保障は米ソ対立のために機能不全に陥り、アメリカはソ連や共産圏に対抗するために輸出管理を、西側諸国の結束のために援助を活用した。冷戦後、国連安保理の機能不全がある程度解消されると、国連安保理決議に基づく制裁は飛躍的に増大した。

他方で、アメリカをはじめとする西側諸国はアメリカの覇権の下で自由主義的国际秩序を形成し、その枠組みの中では公的な性格を持つ共通のルールや規範を発展させてきた⁹⁾。では、アメリカの覇権や自由主義的国际秩序の公的な性格と私的な性格の2つの側面はどのように機能し、あるいは変化したのか、両者はどのような関係にあったのだろうか。このような分析視角は、ロシア・ウクライナ戦争における対露制裁の評価¹⁰⁾についても、果たしてそれはあからさまな侵略を防止する公的な性格を持つものなのか、あるいは欧米諸国とロシアとの勢力圏争いのツールでしかないのか、重要な示唆を与えるものであろう。

(日本経済新聞社、2023年6月、532頁)

⁷⁾ アダム・トウーズ「ニコラス・ミュルデル著『経済兵器』書評：経済制裁の実態史」2022年2月9日
<<https://econ101.jp/the-economic-weapon/>>

⁸⁾ 尾崎寛「米国による制裁とその効果について」『CISTEC Journal』205、2023年、杉田弘毅『アメリカの制裁外交』岩波新書、2020年、Henry Farrell, “The Modern History of Economic Sanctions,” *Lawfare*, March 1, 2022

⁹⁾ アイケンベリー前掲書。

¹⁰⁾ ニコラス・モルダー「経済制裁から経済戦争へ——対ロ制裁の余波に世界は持ち堪えられるか」『フォーリン・アフェアーズ・リポート』2022年5月号。