

ウクライナ戦争—米国の 経済制裁の限界と効用



杉田 弘毅
共同通信社 特別編集委員

ウクライナ戦争でバイデン米政権は「前例のない」厳しい経済制裁に踏み切った。ウクライナには米軍は送らず、ロシア軍との直接の軍事衝突は避ける一方で、ロシア経済とつながりの深いドイツ、英国など欧州諸国、そして同盟国である日本と早くから制裁発動を協議してきた。戦争を回避したいという本音と懲罰を科す必要性を満たすものは、経済制裁しかないのが現状だ。しかし、制裁だけで行動を変え「善人」となった国はない。血を流さずに国際紛争を解決する「魔法の杖」のように経済制裁への期待が高まっているが、その効果と限界を理解しておきたい。今回の戦争と制裁は欧米とプーチン・ロシア大統領の体制を懸けた対決であり、プーチン氏の退陣まで続きそうだ。ロシアビジネスの全面的見直しも迫られている。

プーチンの恨みとバイデンのドル制裁

私は毎年のようにロシア・サンクトペテルブルクで開催される国際経済フォーラムでの通信社会議でプーチン大統領と議論する機会をもっている。2014年3月のクリミア半島併合後の会議では「懲罰」として主要国首脳会議（G8サミット）から、ロシアが追放された



2015年6月にサンクトペテルブルクで開かれた通信社会議で語るプーチン大統領、左から2人目が筆者

ことが話題になった。

そのときプーチン氏は「お茶を飲むだけの会議に出るのは時間の無駄だ」と言下に語った。「欧米が決めた結果をロシアは受け入れることしか許されない。2等市民の扱いだ」。こうした激しい言葉を口にすると、この人は本当に怒って見える。ロシア人が抱いているとされる「西側の仲間入り」への願いを封印した決意が感じられた（参照：写真）。

ウクライナ戦争で、プーチン氏は政治生命を賭けて欧米への挑戦に乗り出した。北大西洋条約機構（NATO）の東方拡大を「冷戦崩壊時の約束を破った」と鋭く追及しこれ以上の拡大を認めないと訴える。「ロシアの一部」と見下すウクライナにかいらい政権を樹立するまで攻勢を緩めそうにない。

地政学の祖である英国のハルフォード・マッキンダーが世界の「ハートランド」と呼んだウクライナは悲劇の国家である。サムエル・ハンチントン『文明の衝突』でウクライナを「異なる二つの文化からなる分裂国家だ。西欧文明と東方正教系の文明をへだてる断層線が中心部を走っており、その状態は何世紀も続いている」と評し、安定が続かない宿命を嘆いた。

プーチン氏からすれば、そんなウクライナ人の気の毒な運命に思いを馳せる気は一切なく、ロシアの安全保障、ウクライナを完全に配下に閉じ込め旧ソ連の版図を回復するというロシア民族の誇りが至上の命題なのだ。文明と歴史、民族に根差すプーチン氏の恨みを氷解させるのは容易でない。

対するバイデン米大統領は経済制裁でプーチン氏に対抗している。ユーラシア奥地に米兵を送り血を流すのではなく、ワシントンとウォールストリートという安全な地から遠隔操作でドルの力によって屈服させるというドライな政策である。

具体的には、①ロシアの主要銀行を国際決済システムから除外する、②ロシア中央銀行の外貨準備を凍結する、③プーチン氏、ラブロフ外相、政

商らの資産を凍結する、④先端技術を禁輸とする、⑤最恵国待遇を停止する、⑥原油などエネルギーの輸入を禁止する——である。

ロシア経済を徹底的に損ない、プーチン氏のウクライナ政策を変える可能性があるエネルギーは当初除かれたものの、米英は3月8日になり相次いで禁輸に踏み切ると発表した。ロシアの輸出総額のうち、原油、石油製品、天然ガスは62%（2019年ロシア連邦税関総局）を占めており、エネルギー輸出にターゲットを絞れば最も潰滅的な打撃を与える。

それはロシア産天然ガスに天然ガス消費の5割を負う欧州のエネルギー供給をマヒさせる。ロシア産原油の輸入停止でガソリン価格の高騰が想定されたものの、米議会では民主・共和両党から禁輸を支持する声が圧倒的でバイデン氏を後押しした。

ロシア産天然ガスをドイツに輸出するノルドストリーム2も「停止」でドイツは合意した。シェル、BP、エクソンモービルなど大手がロシアのエネルギー事業からの撤退を決めている。ロシアに対する金融制裁でロシア産原油を敬遠する動きが米英以外にも広がっている。米国はエネルギー生産国であり、ウクライナ戦争を機に、ロシアのエネルギー資源力を削ぎ、ロシアを徹底的に弱体化させるとともに、エネルギー秩序の主導権を奪うという狙いがうかがえる。

「死刑宣告」制裁発動も

制裁の中でほかにも効果が見込まれるのは中央銀行や金融機関への制裁である。かつて北朝鮮の金王朝の金庫番であるマカオの銀行が金融制裁の対象になったとき、北朝鮮外交官は米国のカウンターパートに「とうとうあなたたちはわれわれの弱点を見つけた」と語ったエピソードが有名だ。

金融機関を米財務省外国資産管理室（OFAC）の金融制裁対象である特定指定リストに掲載すれば、世界中の企業がこれらの機関とのいかなるビジネスをも控える効果をもつため、甚大な打撃となる。「死刑宣告」制裁と呼ばれるものだ。ロシアの金融機関と取引した企業も制裁対象になる二次制裁の効果をもつ。米国の金融制裁の強みは域外適用効果であり準拠法は2017年に施行された制裁による敵性国家対抗法である。^註

金融制裁は北朝鮮やイランに対する金融制裁に倣ったものだが、北朝鮮やイランとロシアの経済規模はケタが違う。ロシアに対するこうした最大限の金融制裁が発動されれば、エネルギー輸出にも当然影響が出る

し、ロシアに今以上の激しいインフレ、株の暴落、個人資産の暴落、銀行の取り付け騒ぎをもたらす。

英シティのダークマネー

一方でロシアの一般国民への衝撃が小さくて済むと見込まれているのが政商らへの制裁だ。彼らが米英に持つ資産を凍結し、その金融取引を禁じる。特にロンドンのシティには最近のチャタムハウス報告書が明らかにしたように、ソ連崩壊以来ロシアや中央アジアの政治指導者や政商が貯えた膨大なダークマネーがある。英政府も米国と一緒に政商の資産を対象とした金融制裁に同意している。

政商制裁で苦い教訓として残るのは、2018年4月に発動したロシアの政商オレグ・デリパスカへの制裁だ。クリミア併合や野党指導者の迫害、2016年米大統領選挙への干渉などロシアのさまざまな「悪事」を背景に科されたものだ。だが、デリパスカは世界第2位のアルミ製造企業「ルサル」を保有しており、制裁で世界のアルミ関連企業はルサルと取引できなくなった。このためアルミ価格が高騰し、米政府は同年12月にデリパスカの所有企業の制裁を解除するというチグハグな対応を迫られた。

先端技術制裁は、中国の華為技術（ファーウェイ）への制裁を参考にしている。輸出管理法にのっとり安全保障上の懸念があるとして商務省が先端技術の輸出を許可制にして厳選するものだ。第3国で製造されたものでももとの設計が米国でつくられたものであれば、輸出禁止とする。これも世界の企業を巻き込む域外適用効果をもつ。簡単に発動できるが、長期的に見れば、ロシアは中国など代替入手先を見つけられる。

米国の対ロシア制裁には人権侵害や腐敗に絞って発動するグローバル・マグニツキー法も根拠となる。マグニツキーとは、ロシア内務省の巨額横領事件を調べて拘束され獄中死した弁護士の名前である。この法は人権という普遍的価値に踏み込んで制裁を科す新しい性格をもつ。

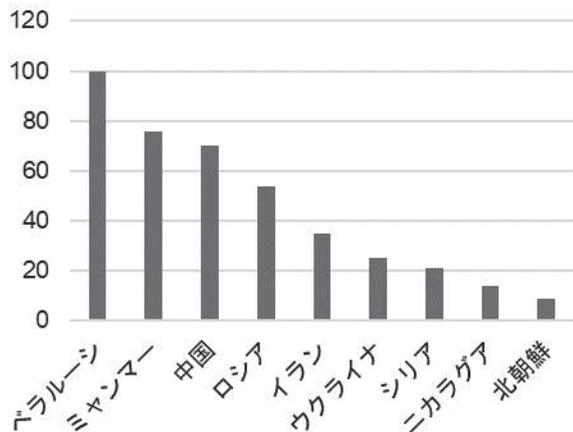
制裁とは第二次大戦前の対日石油制裁など、戦争や安全保障上の理由で敵性国家に科すものだから、人権制裁は新しい発想である。米国は「深刻な人権侵害と腐敗は米国の安全保障、外交、経済への脅威である」と定めた。この法も資産凍結と国際ビジネスを禁じる金融制裁を定めている。プーチン氏本人や政府幹部、政商らは対象となる。

これまでにマグニツキー弁護士の獄中死に関連したロシア人のほかに、ロヒンギャ迫害を理由にしたミ

ンアウンフライン・ミャンマー国軍総司令官、新疆ウイグル自治区の人権弾圧を理由にした中国共産党書記、ジャーナリストのジャマル・カショギ氏殺害を理由としたサウジアラビア治安関係者らに制裁が科されている。

バイデン政権は発足以来、制裁を多用している（グラフ参照）。だが大国ロシアを相手にした全面制裁はまさにプーチン氏が言う「ロシアに対する宣戦布告」である。

バイデン政権の制裁発動数



出典：CNAS

ロシアも対抗策を準備

これらの制裁がプーチン氏のウクライナ侵攻を止め、軍を撤退させる効果をもつとは期待できない。2014年3月のクリミア併合の際に米国が科した制裁はロシア経済を2.5%から3%押し下げたという。だが、それでもロシアは今回ウクライナ戦争を始めた。

ロシアは金融制裁への対抗措置も準備している。制裁を科されても耐え忍べるように、2015年から外貨準備高を増やし始めて、今やその額はロシア経済の3分の1に当たる6400億ドルに達する。ロシア財務相は3月13日にその半分がすでに凍結されたと明らかにした。中銀の外貨準備を凍結する制裁を科されたのはプーチン氏にとって誤算であろう。だがロシアは対外債務も減らし続け、自立型の経済につくり変えている。国際銀行間通信協会（SWIFT）除外も想定し、中国の人民元決済システム（CIPS）との連携も深めてきた。またプーチン氏は対抗措置としてロシアからの撤退を決めた外国企業がロシア国内に持つ資産の国有化を認めた。

イランが米国の包括的な経済制裁に耐えかねて核交

渉に応じたり、北朝鮮がトランプ政権の「最大限圧力」を受けて首脳会談に臨んだりするなど制裁の成果もある。しかし、これらは国際社会を巻き込んだ強力な制裁であり軍事圧力も加えた結果である。核保有国のロシアに対する軍事圧力の強化は難しい。

プーチン氏はロシア経済の孤立を避けるために中国の習近平主席に助けを求めている。対米共闘の働きかけだ。中国はウクライナとの軍事協力の太いパイプをもつし、米国との決定的な対立を避けたいから、簡単にはロシアとの共闘話には乗れない。

中国は今後もロシアのエネルギーを大量に輸入し続けるのだろうが、必要量以上の購入をする意図はないだろうし、今後の価格交渉では安値を強いるから、ロシアにとって西側で売れなくなった分の穴埋めにはならない。

目をつぶるツケの大きさ

ロシアのウクライナ戦争や中国など各国で起きる人権弾圧に無言を決め込むわけにはいかない。これまで国際社会は権威主義国家の国際規範違反に対して取り得る行動はなかった。戦争はあまりにハードルが高く、それらの行為を容認する妥協を余儀なくされた。その弱腰を見て権威主義国家が新たな国際規範違反に踏み出す、というのが現実である。今回のプーチン氏の行動もそうだ。何もしないという諦観では、世界の状況は悪化する一方だろう。

制裁が効果がないとも言い切れない。国際的により大きな声で「ノー」を突きつければ、反体制運動に勇気を与え、対象国の指導者はダメージを感じる。

日本は制裁を科すべきかどうかについての独自の情報収集力に欠く。また報復を考えると行動を起こすのは容易ではない。ただ、著しい違反に目をつぶる姿勢では、自由で開かれた国際秩序はさらに悪化し結局は日本の国益を損なう。日本のさらなる積極的な行動を求められるゆえんである。（3月14日記）

注：米国の金融制裁の仕組みについては、拙著『アメリカの制裁外交』（2020年、岩波新書）を参照されたい。

