

中国を制裁できるのか —ウクライナ戦争を決する分岐点

杉田 弘毅

共同通信社 客員論説委員・元ワシントン支局長



ウクライナ戦争は2年半を迎えるが、終結の兆しが見えない。6月中旬にイタリアで開かれた先進7カ国(G7)首脳会議がロシアの凍結資産をウクライナ支援のために活用し、ロシアの戦争を助けている中国金融機関への制裁発動の方針も決めた。共和党の議会が首を縦に振らずに途絶えていたウクライナ支援予算もようやく可決され兵器が届きだした。

これに対してロシアのプーチン大統領はG7に対抗して24年ぶりとなる平壤訪問で金正恩総書記と包括的戦略パートナーシップ条約を結び、北朝鮮の兵器・弾薬を投入して戦争を戦い抜く態勢を固めた。戦況は膠着状態に陥りウクライナが奪われた領土を大幅に奪還することは難しそうだ。

ウクライナを支援する西側諸国のリーダーであるバイデン米大統領は精彩を欠く6月27日のテレビ討論で大統領としての認知能力に黄信号がとまり、再選が危うい。遊説中に銃撃されながらも暗殺を逃れて運と力強さを見せたトランプ前大統領が返り咲けば、ウクライナはいよいよ窮地に陥る。

この戦争がこじれた原因は一向に枯渇しないロシアの戦力が理由である。「前例のない制裁」(バイデン)と鳴り物入りで始まった対ロシア制裁は、決定的な効果を上げていない。どうしたらインパクトがある制裁が可能だろうか。

名指しされた中国

6月14日のG7サミット首脳宣言は「中国を含む第3国の個人・団体に対して我々の金融システムへのアクセスを制限する」と述べ、軍事転用可能な技術・部品の対ロシア輸出に関係する中国の金融機関を西側の金融サービスネットワークから除外すると強調した。北大西洋条約機構(NATO)首脳会議も7月10日の首脳宣言で中国をロシアのウクライナ侵攻の決定的な支援者と指弾した。

中国は北朝鮮とは違い殺傷能力のある兵器そのものをロシアに輸出したとは認定されていない。だが、兵器製造に欠かせない工作機械などを輸出している。ロ

シアが中国からこれらの部品を輸入する割合は2023年に急増した。

これに先立ち2023年12月、バイデンはロシアがさまざまな国から兵器関連物資を調達しているのを阻止する目的で、ロシア向け貿易を手助けした金融機関をどの国に所在するものであれ、米金融市場から締め出す金融制裁を科すと発表していた。ロシアのウクライナ戦争に関する「初の2次制裁」と米政府高官は力説したが、このときは、中国を名指ししていなかった。半年後のG7サミットでは中国に的を絞った宣言となった。

2022年2月の戦争開始以来のさまざまな対ロシア制裁の抜け穴が中国であることがいよいよ明確になった。G7の動きはカギを握る中国に手をつけなければロシアを敗北させられない、という結論にたどり着いたからだろう。

G7が石油・天然ガス制裁を科しても中国やインドはロシアからの購入量を増やしてその効果を帳消しにしている。ロシアの金融機関に金融制裁を科しても中国系の銀行が対ロシア貿易の決済を世界の国々のために行っている。

ロシアの企業がドルやユーロで決済するのが困難になると、人民元決済がその割合を延ばしている。モスクワの外為市場でもっとも盛んに取引されているのは人民元だし、ロシアの外貨保有は米国債の大量売却で今や人民元がトップである。

ウクライナ戦争はエネルギーの安価での輸入や軍民両用の技術や製品の輸出、そして人民元の国際化促進など中国にとって追い風となったのは間違いない。

ロシア制裁はあくまでもG7制裁であり、中国はG7のメンバーではない。国連安全保障理事会で決まった制裁であれば別だが、G7制裁に従う義務はない。「中国の利益になるし禁じられていないのだから何が悪いのか」というスタンスである。だが、今回のG7制裁は中国がロシアの戦争継続を助けている事実を重大視し、また中国がウクライナ戦争で得ている漁夫の利を封じる狙いである。

分かりづらい中国の本音

中国の本音はつかみにくい。米国との覇権争いの上でロシアという弟分が絶対必要だ。だから、ロシアがこの戦争で大敗北を喫し弱体化するのは避けたいはずだ。この戦争で敗北したロシアがその生存のために米国にすり寄るような事態は悪夢であろう。

一方で殺傷兵器そのものをロシアに送るような露骨な侵攻支援も控えている。ロシアのウクライナ侵攻は国連憲章違反だし、もしロシアへの軍事支援を本格化させると、米国・欧州を敵に回すことになるので、それは望まない。積極的にロシアに兵器を送っている北朝鮮や攻撃用のドローンなどの技術を渡しているイランとは違う。

実際昨年12月に米国がロシアの戦争遂行を助ける外国企業への制裁を発表してから、中国からロシアへの兵器転用可能な物資の輸出は急速に減った。米財務省は、このとき制裁対象になる軍需物資を、機械、機械部品、シリコンウエーファなど半導体部品、半導体製造機器、試験機器、推進剤、潤滑油、光学機器、ナビゲーター関連機器、ベアリングなど、先端機器から兵器製造のための基礎部品まで特定したから、これを受けて中国は敏感に輸出を減らした可能性がある。

この時の制裁を立案した財務副長官のウォーリー・アデイエモは「銀行はその送金がロシア向けの軍需物資であることを知らなくとも制裁対象となる」と述べている。これは厳しい。なぜなら銀行は一つ一つの送金業務について詳細に調べて、先述したリストに上がっている物資に関する支出かどうかを決めなければならない。米政権は「適切な努力義務」を銀行に求めるといって、銀行からすれば大きな負担増となる。

習近平主席は「百年に一度の国際秩序の変革期」[西側は衰退し東が興隆する]と壮大な発言をするが、まだまだ米国との本格対立はしたくないというのが本音だろう。

中国にとって欧州も電気自動車（EV）など巨大市場であるから、ロシア支援で欧州首脳らを怒らせたくないはずだ。実際米政府高官は、「中国の大手金融機関はロシアとの取引に関与していない。もっぱら地方の中小銀行が担っている」と述べている。この辺も中国の巧みな姿勢を印象付ける。

習近平からすれば、ウクライナ戦争など対外関係よりも、国内問題で手いっぱいなのではないか。不動産不況が元凶となっている経済不振、腐敗追及のため主要ポストも空席という統治の難しさ、そして共産党独裁を堅持しながら自由主義市場のような経済発展を実現するという矛盾含みの国家戦略は重荷に違いない。

ウクライナ戦争では、(1)ロシアの完全敗北、(2)中国が米国に敵視される—という二つの最悪のシナリオを避けるという受け身の対応であろう。

プーチンが平壤を訪問して金正恩と結んだ包括的戦略パートナーシップ条約は一方が武力攻撃を受けた場合は他方は「保有するあらゆる兵器で支援する」と明記した軍事同盟であり、北東アジアへの戦火の拡大も懸念される。中国はこのロシアと北朝鮮の接近をこころよく思っていないはずだ。そもそも中国の配下にあるはずの北朝鮮が独自にロシアと軍事同盟を結ぶのは中国のメンツが潰された思いだろう。

しかも今後北朝鮮は窮地のロシアから待望の軍事偵察衛星や海洋発射核ミサイル技術を得るとなれば、北朝鮮は軍事大国になってしまい、北東アジアを一層不安定にする。中国はウクライナ戦争でこれまでの「高みの見物」を決め込むわけにはいかなくなっているのだ。

バイデンの決意のほどは

G7制裁の効果を決めるのは米国が本当に中国の金融機関への本格制裁に踏み切るかどうかだ。世界第二の大国で日本も含めて多くの国が密接な経済関係を持つ中国の金融機関への制裁は、国際経済に甚大な影響を与える恐れがあるから、慎重にならざるを得ない。

対ロシア制裁に当たってG7はロシアの戦費調達に打撃を与えると同時に「自国が決して犠牲にならない」ことも柱としてきた。民主主義国家は制裁のためにインフレが高じて国民が悲鳴を上げるようなことになれば政権がもたないから、当然でもある。だが、そういった「弱腰」ではプーチンを追い詰められないのも事実だ。

ロシア向けの輸出業務から欧米や日本の銀行は既にほとんどが撤退している。米政府高官も西側の銀行が関与しているとの報告はない、と明言している。一方で中国の銀行は活発に活動している。軍需転用可能物資の取引は中小に限られるようだが、ロシア向けの軍需物資の輸出に関与しているこれらの銀行は、真っ先にターゲットになるはずだ。だが、米政府高官の発言を注視すると心もとない。

実際米政府高官は中国の金融機関への制裁について記者向けブリーフィングで、「できれば発動したくない」と語っている。銀行側が独自に調査してロシア軍需物資の取り扱いをやめるようにしてほしい、と言うのだ。

この「できれば発動したくない」と言う言葉に、ウクライナ戦争でたびたびうかがえる米国の本気度のなさを見る思いだ。ロシアによる侵攻前から「米軍を派遣しない」と明言し、その後の兵器のウクライナへの

提供も「核戦争につながる恐れがある」と後手に回り、そして今回の金融制裁も「伝家の宝刀」と力むのだが、果たしてやる気はどうか、が問題だ。

特に中国とは高関税に加えて最先端技術の輸出規制、そして台湾問題など、緊張の種は尽きず、中国との対立課題は絞りたいはずだ。国際経済に負のインパクトがある中国の金融機関に対する制裁発動に躊躇するのは想像に難くない。

かつて香港の民主化運動弾圧や新疆ウイグル地区のイスラム教徒の人権抑圧で米国は制裁を科したが、中国の金融機関への本格制裁は見送っている。世界第二の経済大国である中国の金融機関をドルシステムから排除すれば、世界経済に激震が走りそれは米国の国益に見合わない。先端技術のみを排除する「狭い庭に高い壁」が米国の対中政策の基本だが、金融制裁はその対象が「狭い」どころか「広く世界全体」を巻き込むからだ。

他の制裁と同様に摘発する能力と意志がなければ、効果はない。ロシアは制裁の抜け穴を今後も使い続けることになる。ウクライナ戦争で中国を罰せられない、というのは米国の弱みであり、ロシアの強みである。

中国やインドへの好調なエネルギー輸出はロシアの兵器生産を賄っている。ウクライナの試算では、ロシアは2年前長距離ミサイルを月産40基生産していたが、現在の生産量は100基に拡大した。兵士の給料は平均月収の3倍という。戦争需要もあり、国際通貨基金（IMF）は2023年のロシア経済を2.2%成長とした。国連貿易機関（UNCTAD）は24年のロシア経済を1.9%成長と予想している。

プーチンの「ロシアへの制裁は失敗した」という発言も的外れではない。ウクライナのゼレンスキー大統領は一貫して米国兵器供与の遅れや制裁の手ぬるさを批判してきた。欧米は5月になってようやくウクライナが供与された兵器でロシア領内のロシア軍部隊を攻撃することを認めたが、このままではロシア軍が占領地を増やしてしまう、という危惧からである。

ロシアの周到な準備

制裁の強化にもかかわらずロシア経済が持ちこたえている理由の一つは、中国、インド、さらにはグローバル・サウスの国々との貿易に加えてプーチンがこの日に備えて制裁に強い国づくりの努力をしてきたためだ。

プーチンが欧米への対抗意識をむき出しにしたのは2007年に北大西洋条約機構（NATO）の拡大を強く非難する演説をして以来だ。それまでロシアが欧米型

の民主主義に移行すると信じ切っていた米国は驚いたが、ロシアは行動にも移した。08年には西側志向を強めていたジョージアに侵攻、また欧米離れの一環として石油・天然ガス生産・輸出プロジェクトであるサハリン1、2、中国への天然ガス輸出パイプライン「シベリアの力」などアジアへの輸出拡充に乗り出した。

それに先立ち、2004年には中国との国境画定交渉を決着させ、両国関係を現在の準同盟とする土台を築いた。ウクライナ戦争でロシアは欧州に代わって中国、インド、トルコへの輸出で埋め合わせをしているが、その布石は早くから始まっていた。

ウクライナ戦争では金融制裁、そして今回発動が決まった2次制裁など、米国のドルを使った制裁が目立つが、ここでもプーチンは準備してきた。「世界がドルの独占状態に陥る危険」を声高に語り、18年には米国債を大量に売り、ロシアの外貨準備の中でドルは年初の46%から一挙に23%に激減させた。外貨準備の総額は変わらず、ドルに代わって金、ユーロ、そして人民元が増えた。さらにいえば、ドルの外貨準備も「現金」の形で半分以上が米国ではなく外国に保管しているようだ。米金融制裁による凍結を避ける手段である。

ロシアは貿易決済もドルからユーロ、人民元、ルーブルなどに急速に移動させていた。ロシアの主な貿易相手である中国との輸出入決済ではドルが2010年代初頭は90%以上だったが、2020年には輸出で10%前後、輸入で60%と激減している。欧州連合（EU）との貿易もドルは輸出で70%から40%、輸入で30%弱から20%弱へ減った。

ロシアはSWIFTに対抗して2014年11月には、SPFSという国際金融メッセージシステムを始めた。SWIFTが9・11テロ以来米国の監視下にあることから、米国に知られずに国際送金できるシステムづくりがその狙いだ。この年ももちろんSWIFTとはその規模は比べられない。だが、プーチンが欧米から決定的な制裁を受けても打撃を最低限に抑えられるだけの準備を早くからしていたことは間違いない。

こうした準備はロシアだけではない。中国もさまざまな貿易決済での人民元の使用拡大をBRICSやペルシャ湾岸諸国との協議の場で持ち掛けその割合を増やしている。中国は人民元の国際金融メッセージシステムであるCIPSを2015年10月に開始した。最初は20の銀行が参加しただけだが、参加銀行数は現在1300まで伸び、その扱い量もアジア、アフリカ、中東を中心に10倍となるドル換算で日量460億ドルにまで達した。

毎日5兆ドルを扱うSWIFTとは比べものにならないが、中国が米金融制裁に対抗しドル覇権に挑戦しよ

うとの意図は明確だ。デジタル人民元の発行も米国の監視や制裁を回避する試みの一つである。

ロシアが編み出した三角貿易も侮れない。ウクライナのシンクタンクによると、2023年にロシアが輸入した軍事転用可能な機械部品の3割は日本を含む西側企業の生産という。ロシアの無人機やミサイルの部品の72%が米企業のもので指摘する別のシンクタンクもある。これらは禁輸のはずだが、なぜかロシアに流れ続けている。

中国、トルコ、アラブ首長国連邦(UAE)、カザフスタン、ウズベキスタン、モロッコなどが経由地とみられている。米紙ニューヨーク・タイムズは昨年暮、モロッコのタンジェ港を經由して中国から通信機器、偵察危機、半導体、ドローンなどロシアに向けて送られているとの記事を、ロシア企業の通信記録4200件を分析して報じた。タンジェ港だけで年間1000万ドル相当の物資がロシアに送られている。戦争前は輸入半導体のうち27%をロシアは中国(香港を含む)から得ていたが、戦争が始まってからその割合は85%に急増した。

ロシアはカザフスタンなどから洗濯機などを輸入して性能の悪い半導体などの部品を兵器に転用しているというエピソードが笑い話として語られた。だが、AI半導体などの指し先端機器もロシアは手にしているという。ロシア経済は持ちこたえるはずである。

イタチごっこ

米国、そしてG7の新たな金融制裁発動の決定にロシアはどう対抗するだろうか。これまでのロシアの制裁逃れの手を見れば対策は浮かんでくる。例えばロシアは2022年12月に始まったロシア産原油の積み出しは1バレル60ドル以上では認めない、という日米欧が導入した「価格上限制」をかいくぐって戦費を調達し続けている。その手段は日米欧ではない国々との関係強化だ。

フィンランドのシンクタンクCREAによると、ロシアは2023年、インドに昨年は前年に比べて2.3倍の原油を売った。中国やトルコにも同様である。これらの国はロシア産原油を精製して石油製品を欧州に売っている。ロシア産原油は70バレル前後で輸出されているが、違反の摘発例は数えるほどしかない。

今回の金融制裁発動の脅しに直面してもロシアは米国と関係のない金融機関を使って第三国からの軍需物資の輸入を続けるはずだ。こうした小規模の銀行は米国から2次制裁を科されても米国での業務やドル決済を行っていない可能性があるから、打撃は小さい。

ロシアは資産凍結、原油輸出の制限、先端技術や軍需物資の入手遮断、金融制裁などさまざまな制裁を受

けながらも、抜け穴を見つけて打撃を最小限に抑える術を得た。この術はイラン、北朝鮮、ベネズエラ、そして中国など「反米連合」が学び、今後の米制裁の効果を鈍らせることになる。

同時にこれらの国々は米国の制裁から逃れるためにドルに依存しない国際金融システムづくりに力を入れている。昨年のBRICS首脳会議でもそれがうたわれた。ロシア高等経済学院教授のドミトリー・トレーニンは「米国の制裁を受ける中口にとり、BRICSを通じた米ドルに依存しない国際金融決済システム構築は最も重要だ。ドルを対抗国への武器として使う米国は結局自身の経済的立場を損なっている」と述べている。この発言が現実となる可能性は大きいのだ。

制裁に効果を持たせるには

ウクライナ戦争をロシアの「勝利」で終わらせてはならない。このため、制裁も継続・強化する必要がある。ここではその効果を上げる方法を考えてみたい。

まずはロシアを助ける「反制裁連合」をこれ以上結束させないことだ。核となるのは、やはり中国である。ここでは中国の金融機関に対する2次制裁も含まれるべきだ。巨大銀行を米ドル圏から締め出せば世界経済に影響を与えるが、中小の機関であればその影響は回避できる。中小銀行への制裁は、巨大銀行も含めて中国全体にロシア支援を控えさせる抑止力になる。

次にロシアの戦費を支える石油・天然ガス制裁の強化だ。2022年12月に始まったロシア産原油の輸入は価格を1バレル60ドル以上では認めないという価格設定は、監督機能や罰則が不十分で守られていない。輸入価格を厳密に報告し違反が見つかった場合には制裁を科すメカニズムを確立しなければならない。欧州が依然大量に買っている天然ガスもさらに減らす必要がある。

最後にG7企業が第3国に設けた法人や関連企業がロシア向けに兵器関連技術を輸出するのを止めるよう、G7企業への監視を強化する必要がある。2次使用での悪用を禁止する外国直接製品ルール(FDPR)は米国以外に制度がない。ウクライナ戦争があらゆる意味で国際法違反であり、このままでは権威主義の隆盛という国際秩序の暗転につながることを考えれば、現状で済ますべきではない。各国は自国生産技術が第3国経由でロシアに渡らないよう対策を徹底するべきである。

ウクライナ戦争の帰趨を決めるかもしれない11月の米大統領選はトランプ前大統領が優勢だ。プーチンはトランプ復活に早くも期待をにじませている。G7は「もしトラ」に備えて強固な制裁態勢を構築しておくべきである。(2024年7月15日記)