

CSIS から眺めた国際情勢： 経済制裁について（その2）



谷本 正行

Center for Strategic & International Studies
(戦略国際問題研究所)
客員研究員

対中経済制裁の可能性

「サラミ・スライス」と呼ばれる東シナ海や南シナ海での膨張政策を今後も中国が続けていくであろうという見方が、ワシントンでの有識者のほぼコンセンサスになっている。過去100年余りにわたって中国が被った災難（日米欧による侵略など）を受けて、海の防衛力を高めるのは当然というのが中国側の認識であり、習主席は超大国である米中が太平洋におけるお互いの利益を認め合うことが“New Great Power Relationship”であると説いている。軍事的な力の差が大きい現時点においては米国と正面から衝突することは避けつつも、押したり引いたりを繰り返しながら、自国の国益実現のために少しずつ圧力を強めていくものと考えられている。

第1次オバマ政権の国務副長官であったJames Steinbergは、BrookingsのMichael O'Hanlonとの共著の中で、尖閣問題に関して経済制裁はひとつのオプションであると説いている。米国の対中政策上最も重要なのは台湾問題と北朝鮮問題であり、尖閣問題のような“relatively insignificant territorial matter”については、米国による安全保障上のコミットに対して、日本など同盟国の信頼が揺らがないようにしつつ、できる限り軍事力を使わずに事態を沈静化させる観点から、経済制裁が有益になり得ると整理しているのだが、果たしてそうであろうか。

日中（米中）衝突のシナリオとして最も可能性が高いといわれるのは、予期せぬ事故がお互いのMiscalculationによって泥沼化していく事態である。当然のことながら、事故の抑止には制裁は全く効果がないため、事態のエスカレートを食い止める手段として制裁が機能し得るかがポイントとなるが、結論として、このシナリオでは制裁は事態を抑制するための手段としては機能し得ないと考えられる。これまで米国が制裁を行ってきた国と異なり、米中（日中）経済はきわめて密接に結びついており、中国側も日米に対するレ

バレッジを多くもっているため、日米が制裁を発動すれば、中国側も対抗措置として制裁を発動するのは必至であろう。このように、お互いがレバレッジをもっている国同士の関係においては、制裁は紛争抑止というよりは紛争をエスカレートさせる効果をもつため、事態を抑制するための外交手段としては不適切である。逆に、2010年のレアアース規制や12年のフィリピン産バナナの禁輸などにみられるとおり、中国側から制裁を仕掛けてくる可能性も高く、わが国としても中国発の制裁に対する対応を検討しておくべきであろう。

また、経済が密接に結びついているがゆえに、日米中が経済制裁を行った場合の経済コストはきわめて大きいことに留意が必要。異例の金融政策で小康状態を保っている世界経済に壊滅的な打撃を与えることは必至であり、安易に使えるツールではないことを認識する必要がある。その影響を認識したうえで、冷戦時代の核の抑止力と同様、経済制裁を抑止力として活用しつつ、外交努力によって東・南シナ海を安定化させるべく最大限の努力を行うというのが、最も望ましい方策であると思われる。

米国の外交政策の変化と制裁の今後

外交ツールとしての制裁の今後のあり方を考えるうえで、現在のオバマ政権の外交政策の基本的な考え方を踏まえておく必要がある。2014年5月28日のWest Pointでのオバマ大統領演説から、以下の3つの特徴がみてとれる。

a) 国益の範囲が限定的

“The United States will use military force, unilaterally if necessary, when our core interest demand it – when our people are threatened, when our livelihoods are at stake, when the security of our allies is in danger”

b) 軍事力の行使に高いハードル

“U.S. military action cannot be the only – or even primary – component of our leadership in every instance. Just

because we have the best hammer does not mean that every problem is a nail”

c) Internationalist的アプローチ

“Instead, we must mobilize allies and partners to take collective action. We have to broaden our tools to include diplomacy and development; sanctions and isolation; appeals to international law; and, if just, necessary and effective, multilateral military action”

保守系の歴史学者であるRobert Kaganによれば、ベルリンの壁崩壊以降米国が行った7度の軍事介入はいずれも“Liberal World Order”を維持するためのもので、オバマ大統領が軍事介入のクライテリアとして掲げた“core interest”には合致しない。こうした危機についてオバマ大統領は、単独で軍事行動をとるのではなく、外交、制裁、国際法といった手段を優先的に使いながら同盟国などと協調して対応すべきと述べている。すなわち、オバマ政権は「Liberal World Orderの守護者」から、国益をより限定的に考える「普通の国」へと大きくかじを切ったともいえる。

頻発する国際問題とそれに対するオバマ政権の対応には批判も多く、2016年以降には揺り戻しがみられる可能性もある。しかしながら、米国の相対的な経済力は今後低下し、これまでのような圧倒的な軍事力の保持は不可能であるなか、今後アメリカが「外交、制裁、国際法といった手段を優先的に使いながら同盟国などと協調して対応」していく方向に向かっていくことはほぼ確実であろうと思われる。対中国を見据え米国といっそう緊密に共同歩調をとっていくことが重要になるわが国としても、安倍政権が掲げる「積極的平和主義」のもと、制裁を含めた米国主導の外交努力にこれまで以上に積極的に関与するケースが増えるものと思われる。

制裁の副作用

すでに制裁は多くの副作用を生みつつある。89億ドルもの制裁金を課せられたBNP Paribasを筆頭に、多くの欧州系銀行が米国制裁に反する取引を行ったことで巨額のペナルティーを科せられている。また、ハマスの自爆テロリストの遺族への見舞金の支払いに口座が使われていたとしてヨルダンを本拠地とするArab Bankが告訴され、巨額の賠償請求がなされている。こうした結果、欧米の主要な金融機関が、リスクが高いと考えられる地域への送金業務から撤退し始めるなど、グローバル化に逆行する動きが進んでいる。

イランやロシアの例で明らかなおと、制裁は資金

調達や送金といった企業経営の根幹に打撃を与え、企業の信用力に大きな影響を与える。今後制裁が積極的に活用されることにより、国際ビジネスにおけるカントリーリスクはいつそう高まると認識すべきであろう。特に、制裁の対象となりやすく、プロジェクトが長期にわたるインフラプロジェクトやエネルギープロジェクトにおいて留意が必要である。

対イラン制裁で導入されたUターン取引の禁止はドル建取引の大きなリスクと認識され、結果として中国による人民元取引の拡大など、基軸通貨としてのドルに対抗する動きが加速している。また、中国を中心として設立準備が進んでいるBRICS銀行やアジア・インフラ投資銀行構想、ロシアによるユーラシア・ユニオン構想など、欧米中心の民主主義・市場経済とは異なる価値観をもつ経済ブロックを構築しようとする動きもある。1929年の世界大恐慌後の保護主義と経済ブロック化が第2次世界大戦に結びついたことを踏まれば、制裁の多用とカントリーリスクの高まりがグローバル化を阻害せぬよう留意する必要がある。

近年の制裁の特徴は、金融機関をはじめとする民間企業のコンプライアンス意識の高まりを活用するところにあるが、近年制裁の外交政策のツールとしての色彩が強まってきた結果、制裁対象と不正行為の関連性が薄まってきている。たとえば、ウクライナ関連の制裁対象となったロスネフチやVEBは、それ自体がマネーロンダリングなどの不正行為を行っているわけではなく、ウクライナに不当な介入を繰り返すロシアの基幹産業であることをもって制裁対象となっている。民間企業の立場からみればそれ自体が不正行為を行っているわけではない制裁対象企業との経済取引に深刻なレピュテーションリスクは存在せず、外交政策としての制裁の結果として巨額のコストを負担するインセンティブは少ない。制裁の実効性を高めつつ、制裁がもつグローバル化へのネガティブな影響を避ける観点からも、今後制裁を積極的に活用していくのであれば、制裁に伴うコストを誰が負担するのかという点について議論していくことが重要である。

*筆者略歴：1990年日本輸出入銀行入行。90年代は主に旧ソ連・東欧担当のエコノミスト・融資担当者として市場経済への移行を支援。2000年以降は主に業務企画畑を歩み、業務企画室企画課長、業務課長、次長を経て13年10月より米国の外交・安全保障分野の著名シンクタンクであるCSISに勤務。ワシントンでは休日・平日を問わず家族の運転手として多忙の日々を送る。東京大学経済学部卒、コロンビア大学経済学修士。

※CSISは特定の政策的立場を持たない。したがって、本報告書で述べられる見解は、執筆者のものであることをご理解いただきたい。

