

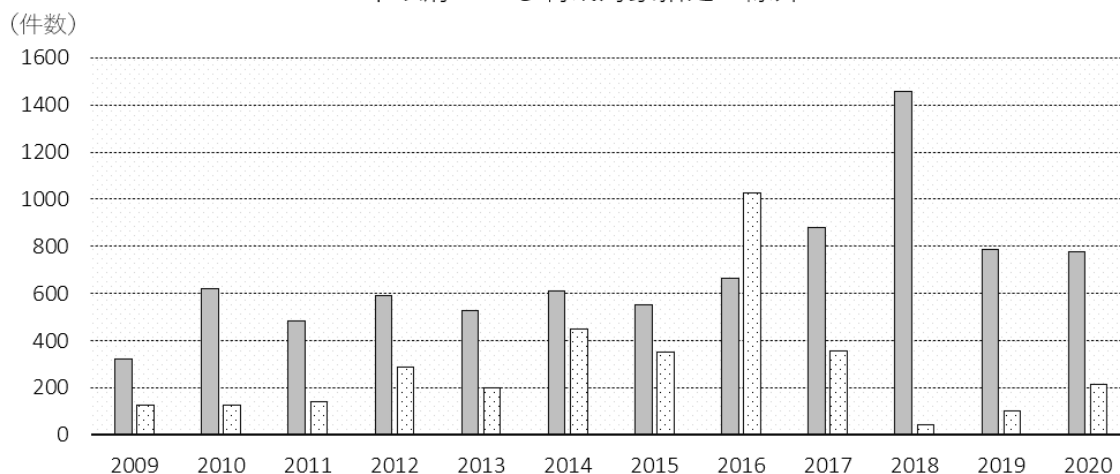
バイデン政権の制裁政策

I. 制裁政策の考え方

制裁を大いに活用する
バイデン政権

バイデン大統領が就任してから間もなく発生したミャンマー軍事クーデター。10 日後には、安保陣容が固まり切っていないにも拘らず、事態に応じた迅速かつ広範な制裁政策を実施した。2 週間後にはサウジ人著名記者のジャマール・カショギの暗殺に関する米調査報告の機密解除と、同計画の関係者に対する制裁指定が発表された。サウジ皇太子は制裁から免れたものの、人権を重視するバイデン政権の意向は鮮明に伝わってくる。ロシアの反体制活動家アレクセイ・ナワリヌイ氏の毒殺未遂に応じた制裁指定が発表されたのはその数日後のことで、米中アラスカ会談に先立って発表された香港関連の制裁、ウイグルに関連した人権問題、中国企業のエンティティ・リスト追加など、前政権の「マキシマム・プレッシャー」を彷彿させる勢いで、滞りなく制裁政策を進める様子が伺える。経済的手段による強制措置（coercion）はオバマ政権からトランプ政権にかけて常用されるようになったが（例えば、近年の制裁指定件数の増加はデータポイントの一つ）、そうしたトレンドは現政権下でも続くということなのだろうか。

米政府による制裁対象指定・除外



出所：Center for New American Security

バイデン政権の制裁政策の方向性**ルー元財務長官が提示した制裁政策の問題点**

本稿では、バイデン政権の制裁政策の全般的な捉え方について考察してみたい。制裁政策を監督するイエレン財務長官とブリンケン国務長官のこれまでの発言¹を基準に考察すると、第一に両者は制裁を有効な外交ツールと認識しており、引き続き活用されるというのが最も自然な見通しだろう。制裁の有効性に関するコンセンサスは政権内だけでなく、米議会でも維持されているが、近年では制裁の誤用に伴うリスクを懸念する声も聞こえてくる。

例えば、イランとの核合意が発効して間もない2016年3月、当時オバマ政権の財務長官だったジャック・ルーは米国の制裁政策についてこう語った²。

多国間の調整を踏まえた制裁が最も効果的：多国間の調整による強力な制裁網を張った上で、イランの行動に変化を促し、その見返りに制裁解除を実施した。これはイラン核合意をもたらした制裁政策の成功例である。

達成不可能な目標を設定した制裁は無意味：その一方で、キューバのカストロ政権の転覆を目的とした対キューバ制裁はアイゼンハワー政権に遡るが、国際社会の賛同・協力を得られなかった上に、カナダやEUは自国企業による米国の対キューバ制裁法の遵守を禁じた法律を成立させている。外交目標を達成できない政策は無意味であり、継続に値しない。

制裁に過度に頼ると国際経済における米国のリーダー的地位が損なわれ、結果的に制裁の効果性は低下：国益を守る手段として最初に検討すべきは軍事ではなく制裁だが、誤用は避けなければならない。例えば、海外企業を対象とした二次制裁は、例外的な境遇に応じた対策として、他国との合意を踏まえた上で実施すべき。一方的な制裁は海外企業の迂回行為を招き、基軸通貨としてのドルの地位³を害する。

¹ 議会公聴会でイエレン長官は、制裁の「戦略的で適切な使用」を約束。ブリンケン長官も、人権侵害に応じた Global Magnitsky Act や Hong Kong Human Rights and Democracy Act などの連邦法による制裁を支持。

² 2016年3月30日、カーネギー平和財団での演説。

³ 通貨別、世界外貨準備に占める比率（2015 Q4％／2020 Q4％）：ドル（65.74％／59.02％）、ユーロ（19.15％／21.24％）、円（3.75％／6.03％）、ポンド（4.72％／4.69％）、人民元（--／2.25％）

-- 出所：IMF

**“Institutional
knowledge”が生かされ
なかったトランプ政権
の制裁政策**

その後も、ルーをはじめ、オバマ政権の制裁政策を国務省や財務省から監督していた元高官らは、制裁に過度に頼る政策を省みると共に、そうした制裁の誤用リスクについて警鐘を鳴らしている。だが、トランプ政権の制裁政策はそうした助言の真逆の道を歩み、蓄積された省庁間の教訓は生かされなかった。イラン核合意で解除されていた制裁の再開、そしてベネズエラ・マドゥロ体制に対する強力な制裁は一方的に実施され、しかも「政権転覆」という非現実的な目標を設定したことで相手国に出口戦略の余地を与えず、イランではホルムズ海峡の緊迫化と、ソレイマニ司令官の殺害を巡る危機、ベネズエラでは反体制派によるクーデターの空中分解と、人道危機などを誘発させ、暗礁に乗り上げる結果となった。

対口制裁では議会、同盟国と衝突

他方、ロシア政策では（トランプ前大統領が「親ロシア」であったかどうかは暴露本の領域になるが）、強硬路線の外交エスタブリッシュメントとしばしば衝突したことは周知の事実だ。例えば、大統領令に基づく対口制裁の法制化や選挙介入に応じた制裁などを盛り込んだ制裁法案（CAATSA）の審議を巡ってトランプ政権と議会が衝突し、成立後も同法に基づく制裁を大幅に遅らせた。同時に、NATOとの関係は軍事費負担を巡って冷却化し、しまいには駐独米軍の削減を発表した。無節操な政策は制裁の有効性を損なったと言われる。

**バイデン就任と共に政
権入りしたオバマ政権の
制裁担当者たち**

それを蚊帳の外から憂慮していたオバマ政権の元スタッフは後に、センター・フォー・ニュー・アメリカン・セキュリティ（CNAS）やカーネギー平和財団から「あるべき論」を唱え、バイデンの当選と共にそれを実践するチャンスを得ることになる。案の定、そうした関係者の多くは政権入りした訳だが、冒頭で説明した直近の動きを見ると、オバマ、トランプ両政権と比べて変化はそれほど見られない。

II. 制裁政策を見直すバイデン政権

**制裁政策の見直し作業
の方向性**

その一方で、イエレン長官は制裁政策の包括的な見直しを命じている。見直しということは、これまでの好ましくなかった方向性を踏まえた政策の再検討を示唆するが、それは何を意味するだろうか。関係者の最近の発言や文献から読み取れるポイントをいくつか紹介してみたい。

制裁は万能薬ではない

成功例もあるが、予想外の問題が発生した事例もある：これは、制裁政策の見直し作業を監督するアデイエモ財務副長官の発言だが、制裁は万能薬ではないと認めた発言とも捉えられる。危機を誘発させた前政権の「マキシマム・プレッシャー」を教訓に、制裁の性質を改めて見直すことで制裁の「正用」を目指すという提案は識者からよく耳にする。目標を達成できない制裁を排除、或いはそうした制裁から生じる「予想外の問題」（例えば、コンプライアンス・コストの上昇による民間企業への損害、軍事衝突などの緊迫化リスク、相手国における人道危機）をこれまで以上に配慮するということかもしれない。

制裁の性質を改めて理解し、それに見合った目標に向けて実施

個別の制裁措置の費用対効果を慎重に検討する：これは、制裁の性質に関連するポイントだが、制裁で達成できること・できないことを明確に捉え、既存の制裁の費用対効果を定期的に分析するという概念と理解できる。オバマ政権の元高官が以前から訴えている制裁の誤用（overuse）⁴とも関連するが、当地の識者はよく「制裁で政権転覆に成功した前例はない」と批評する。確かに、50年以上続くキューバ制裁や、マドゥロ体制の転覆を図った前政権のベネズエラ制裁の有効性が疑われてもおかしくないだろう。ポンペオ前国務長官が制裁を再開しない条件としてイランに提示した「12の要求」も、外圧に対するイラン政府のこれまでの反応を見れば、非現実的な目標であることは一目瞭然だ。非現実的な目標を設定することは、相手国に出口戦略⁵の余地を与えないことであり、結果的に2019年末にホルムズ海峡で発生したような負のスパイラルを招く。そうしたリスクを回避するために、制裁の「正用」を改めて見直すことは現政権の一つのテーマになると考えられる。

**制裁手段の有効性と米
国経済**

国際秩序の変化に応じて、制裁の政策手段としての有効性を今後も維持しなければならない：示唆に富むアデイエモ副長官の発言だが、まず、「国際秩序の変化」は中国やロシアとの地政学的競争のことと思われる。次に「制裁の有効性を維持する」

⁴ Peter Harrell. "Is the U.S. Using Sanctions Too Aggressively? The Steps Washington Can Take to Guard Against Overuse." Foreign Affairs, September 11, 2018（現政権・安全保障会議（NCS）国際経済担当シニアディレクターのピーター・ハーレル氏が2018年に執筆したエッセイ。）

⁵ オバマ政権で制裁を担当した元国務省スタッフのエドワード・フィッシュマンのコメント。米国制裁は一般的に、解除条件が明白に設定せず、相手国の協力を促さない設計であると指摘する。相手国に制裁解除の条件を明白に伝え、取引条件を成立させることを基本とし、両側が取引を履行することで初めて制裁の目標が達成される。契約不履行は米国の信頼性を低下させ、結果的に制裁の有効性も損なわれる。トランプ政権によるイラン核合意の撤回はその一例といえる。

同盟国との調整を深めて
制裁の有効性を高める

というのは、米国制裁の効力の源泉である米経済の健全性と、ドルの基軸通貨としての地位を維持することと考えられる。前述のルー元長官の発言に戻るが、海外企業を対象とした制裁の誤用に応じてドル建て取引に伴うリスクが上昇し、ドル支配体制が損なわれるという懸念は、米国主導の国際秩序の健全性に関連する課題であろう。（前政権の制裁を巡る議論で、制裁反対派だったムニューチン前財務長官がこうした懸念を募らせていたことはあまねく知られている。⁶⁾ 勿論、短期的にドルの基軸通貨としての地位が損なわれることは考え難いが、現政権がそうした構造的なリスクを念頭に置いて制裁政策を見直していることは留意しておくべきだろう。

同盟国やパートナーとの調整を踏まえた上で実施する：米国が一方的に制裁を実施する事例は前政権の「マキシマム・プレッシャー」が代表例だが、歴代政権でも散見される。だが、目標を達成できた成功例は極めて少ないと言われている。他方、90年代に発生したイラクによるクウェート侵攻に応じた国連決議661による国連制裁や、イラン核開発を巡る交渉の切欠となった米欧によるイラン制裁などが成功例と一般的に指摘される。バイデン外交の基本指針の一つとされる多国間の協調だが、例えば、欧州、豪州、カナダと連携した対ミャンマー制裁はそうした方針を早速実践した一例だろう。ただ、ミャンマーの主要貿易相手である日本、アセアン諸国との連携は不完全であり、バイデンの方針は今後も試されるだろう。また、現政権の主要課題である対中政策において、経済制裁は大いに活用されると予想されるが、2010年以降に張られた多国間によるイラン制裁網のような大規模なプロジェクトを再現できるかどうか、制裁政策の見直しで議論されるだろう。

III. 数ある経済安全保障の手段の一つとして制裁を考える

Professionals が復帰した
バイデン政権

実際の政策は見直し作業が完了するまでは不明だ。（一部では、夏までに完了するとの話もある。）また、上記のポイントはあくまでも関係者のコメントや文献に基づく筆者の仮説に過ぎないが、ここで結論をいくつか提示してみたい。まず留意すべきなのは、政治任用のトップと官僚が共に蓄積された省庁間の教訓を認識していること。これは、未経験なトップと官僚の

⁶ John Bolton, "The Room and Where It Happened: A White House Memoir" (2020), pp.365

だが、国内政治も配慮
せざるを得ない

数ある経済安全保障の
手段の一つとして捉えた
制裁

協調性が比較的に希薄だった前政権と決定的に異なる要素と言えるだろう。また、制裁効果の向上を図る方針に加え、多国間の調整を踏まえた政策は、コンプライアンス環境に変化を来すとも考えられる。現行の見直し作業では、民間企業（特に金融産業）の意見を取り入れようとする財務省の努力も見られ⁷、官民の意思疎通も期待される。また、「無意味な制裁」の見直し、例えば、キューバやベネズエラへのアプローチを変える中で、制裁緩和が期待される一方で、両国との関係改善に反対する米議員、特にフロリダ州南部の政治がそうした政策を阻むとも言われている。

本稿のテーマから外れるが、最後に、数ある経済的な手段の一つとして制裁を捉えるという概念に関する当地の議論について触れてみたい。この議論は、近年の国際関係に関する文献などでよく見かけられるようになった「経済安全保障」という枠組みの中で展開している。「エコノミック・ステートクラフト」、「エコノミック・ナショナル・セキュリティ」、「ジオエコノミクス」などの表現が交互に用いられるが、識者の解説や文献から察するところ、自国にとって有利な地政学的環境を構築する（国力を高めて対外的に投射する）手段として、特に近年のワシントンでは、一般的に外交や武力が主要と理解される。だが、そのもう一つの手段である「経済」は、いつの頃からか黙殺されるようになった。そうした手段を動員する能力が次第に委縮した実態は、「地政学の回帰」（the return of geopolitics）で浮き彫りになり、醸成したワシントンの危機感は、経済制裁だけでなく、国内経済の再生、ハイテク分野の研究開発に向けた増資、ODA や貿易金融政策の強化など、様々な政策分野で具現化するようになった。

“...separation of economics from U.S. foreign policy and security policy reflects a shift from earlier American experience,”⁸

Robert Zoellick
former U.S. Trade Representative and World Bank president

⁷ Saleha Moshin. “Banks Seek Biden’s Aid After Trump’s 1,000-Sanctions-a-Year Pace” Bloomberg, May 6, 2021

⁸ Robert Zoellick, “The Currency of Power”, Foreign Policy, October 8, 2012

当然のことかもしれないが、国家が経済的手段を用いて相手国を恫喝（制裁、関税、投資規制など）、或いは奨励（優遇関税、開発援助など）し、国益に有利な地政学的環境を構築するという手法は、政治（外交）と軍事と並ぶ代表的な政策手段であり、そうした事例は米国でも建国時に遡って散見される。当地の識者は地政学に関して、経済、政治、軍事を兼ね揃えて、はじめて俯瞰的に捉えることができると語るが、そうした認識の中で、制裁政策がどのように講じられていくのか、（制裁指定件数の増減、制裁措置の度合い、二次制裁の位置づけなど）これまで以上に見守る必要はあるだろう。

以上／上原

本資料は公開情報に基づいて作成されていますが、丸紅米国会社ワシントン事務所（以下、当事務所）はその正確性、相当性、完全性を保証するものではありません。

本資料に従って決断した行為に起因する利害得失はその行為者自身に帰するもので、当事務所は何らの責任を負うものではありません。

本資料に掲載している内容は予告なしに変更することがあります。

本資料に掲載している個々の文章、写真、イラストなど(以下「情報」といいます)は、当事務所の著作物であり、日本の著作権法及びベルヌ条約などの国際条約により、著作権の保護を受けています。個人の私的使用および引用など、著作権法により認められている場合を除き、本資料に掲載している情報を、著作権者に無断で、複製、頒布、改変、翻訳、翻案、公衆送信、送信可能化などすることは著作権法違反となります。