日本の対露制裁の効果 について考える

三井物産戦略研究所 欧州・ロシア室 北出大介

制裁とは

制裁とは、制裁対象の貿易や投資等の経済活動を 妨害し、費用対効果計算に働きかけることにより、政策 の変化を促す外交手段と一般に考えられている。1967 年に国連による対ローデシア制裁を例に分析を行った Galtung は、制裁対象に指定された政権は輸入代替等 を通じて状況に適応し、国民の間でも外からの脅威に集 団で対応しようとする意志が生まれること(「旗の下への 結集効果」)により、制裁対象はむしろ強化され得ること を示し、経済的コストを通じた政治的成果の達成という図 式は「ナイーブ」であり、制裁は全く効果がないと主張し ている1。この主張は、本稿で取り上げる対露制裁をめ ぐる議論でも繰り返されており、米ブルッキングス研究所 の Gaddy と Ickes も、50 年前の Galtung の主張を繰り 返していることから、現在でも、制裁対象の政策の変化 を制裁の成否の判断基準と見なす傾向があるといえる2。

しかし、近年、制裁は制裁対象の政策の変化だけを 目的としているのではないとの見方が示されるようになっ てきた。特に分かりやすい例がテロ組織に対する制裁で ある。テロ実行に存在意義を見いだす過激派組織に制 裁を発動しても、行動の変化が期待できないことは明ら かであろう。テロ組織に対する制裁は、武器禁輸や資 金凍結等の制限措置を通じ武器と資金の調達を妨害し、 テロ実行能力を制限することを目的とする、いわば「抑 止型」の制裁である。抑止型の制裁では、テロ行為の 停止や米国の対キューバ制裁のように政権退陣といった 制裁対象が達成できない目標が提示される、または目標 が提示されないのが通常である。他方、政策の変化を 促す「強制型」の制裁では、人質の解放や民主的選挙 の実施といった具体的で達成可能な要求が示される。さ らに、制裁対象への経済的コストを伴わない制裁も考え られる。制裁対象の政策に対する反対等のメッセージを 制裁対象や国際社会に対して発出する「発信型」の制 裁である。Giumelliは、図表1のとおり制裁を3タイプに 分類している³。制裁の効果を検討するにあたっては、タ イプを見極め、その目的が達成されているかで判断すべき である。この強制、抑止、発信という制裁の分類は、2016 年4月に公表された英国財務省の金融制裁に関するガイ ダンスにも導入されており⁴、この論理的枠組みを用いて 対露制裁の効果を検討することが本稿の目的である。

日本の対露制裁措置とその評価

これまでウクライナ情勢の進展に応じて3段階の対露制 裁が発動されてきた(図表2)。2014年2月後半のロシ アによるウクライナへの軍事介入を受けて、まず対露制裁 の第1段階となる外交上の制裁措置が発動された。同年

図表 1 Giumelli による制裁の分類

		要求の実現可能性			
		高い	低い		
直接的な経済的影響	高い	強制型	抑止型		
	低い	発信型			

出所: Giumelli F., "How EU Sanctions Work: A New Narrative" より作成 3月3日、G7は、6月4~5日に予定されていたソチ・ サミットの準備作業停止を決定している。日本が独自にロ シアに対する外交的制裁措置を発表したのは、クリミアの 住民投票実施後の3月18日であり、査証緩和に関する 協議の停止、新投資協定、宇宙協定および危険な軍事 活動の防止に関する協定の交渉開始を凍結している。こ の日本の制裁は、高い経済的コストを伴っていないことか ら、発信型の制裁である。日本は、クリミア住民投票の不 承認、ロシアによるクリミア併合への反対のメッセージを発 信しているほか、「我が国は、力を背景とした現状変更の 試みを決して看過できません」との外務大臣談話を発表 している。これらはロシアの例に倣って力による現状変更 を試みかねない国に対する警告のメッセージと受け止めら れよう。日本のメッセージはロシアと国際社会に対してしか るべく発信されていることから、日本の第1段階の制裁は 成功と判断できる。

個人および団体に対する渡航禁止と資産凍結を内容と する第2段階の対露制裁については、米国とEUが3月 16~17日という早い段階から発動しており、またプーチ ン大統領のインナーサークルのメンバーも制裁対象として いるのに対し、日本が第2段階の対露制裁を発動したの は、4月29日になってからのことである。日本の制裁措 置は資産凍結を伴わない査証発給の停止に限られ、対 象者23名の氏名も公表されていない。この日本の制裁 措置は、経済的なコストをロシアに強いていないことから、 典型的な発信型の制裁である。Cortlight および Lopez が指摘するように5、渡航禁止措置は、制裁対象への打 撃を高めるために金融制裁と組み合わせることが通例であ り、日本が渡航禁止の制裁措置のみにとどめたことは意 図的と判断される。また日本が米国とEUから遅れて対露 制裁を発動したこと、制裁対象者の氏名を公表しなかった ことも意図的であろう。米国と EU が既にセクター制裁を発 動している8月5日にも日本は66個人および16団体に 対する資産凍結の制裁措置を発表しているが、その対象 者は、クリミア関係者とウクライナ東部の分離主義者に限 定されており、やはり経済的コストは限定的である。

日本の対露制裁のメッセージの主要な受け手は、対露 制裁を発動している米国や EU、そして国際社会であり、 国際秩序の維持のため欧米と協力する姿勢を示すことで、 良好な関係の維持を意図し、また力による現状変更への 反対の姿勢を示していると考えられる。第二の受け手はロ シアである。ロシアによるクリミア併合とウクライナ東部にお ける不安定化は受け入れられないとのメッセージと並び、 前述したとおり、意図的に制裁措置を限定的なものにとど

对表 2.	米国、	EU	日本の対露制裁の各段階
112 4.	小当、	LU	一口(十ペング)正台中リシスペン ロイスドロ

		第1段階 外交・協力関係の制限	第 2 段階 渡航禁止·資産凍結	第 3 段階: セクター制裁 貿易制限、資金調達制限、資産凍結
*	· 負	014 年 3 月 3 日〜] 貿易・経済分野の政府間協 力、軍事協力の停止	・計 104 名および 55 団体に対する査証	[2014 年 7 月 16 日~] ・主要銀行 6 行、および防衛企業 1 社の 30 日を超える新規債務取引と新規株式発行への関与禁止 ・エネルギー企業 5 社への深海、北極での油田開発・生産、シェールオイル採掘に係る技術供与の禁止 ・エネルギー企業 4 社の 90 日を超える新規債務取引と新規株式発行への関与禁止 ・武器禁輸
E	n E	014年3月3日~] 政府間レベルでの協力停止 査証・対話の停止) EU・ロシア間の首脳レベルの 会談中止	・計 146 名および 37 団体に対する査証	[2014 年 7 月 30 日~] ・主要銀行 5 行、防衛企業 3 社およびエネルギー企業 3 社との 30 日を超える新規債務取引と新規株式発行への関与禁止 ・軍民汎用品・技術の輸出禁止 ・深海、北極での油田開発・生産、シェールオイル採掘に係る技術供与の禁止 ・武器禁輸
日	本・発	014 年 3 月 18 日〜] 査証緩和に関する協議停止 新投資協定、宇宙協定および 危険な軍事活動の防止に関す る協定の締結交渉開始を凍結		[2014 年 9 月 24 日~] ・主要銀行 5 行による証券の発行・募集の許可制、役務の許可制 ・武器禁輸
ж		る協定の締結父渉開始を凍結」 S国発表をもとに作成	141〜219の負圧保箱	

めたことで、日本がロシアに経済的なダメージを与える意 思はなく、ロシアを重視しているとのメッセージを伝えてい ると考えられよう。ロシアも日本に対する報復措置を発動 することになるが、そのタイミングは8月であり、かつ措置 は渡航禁止にとどめられ、対象者の氏名も公表されず、 日本に対称的に応じている。また、ロシアは、対露制裁 を発動した国を原産地とする農産品の輸入を禁止する報 復制裁措置を講じているが、日本はこの禁輸措置の対象 国には指定されることもなかったことから、ロシアは、日本 の対露制裁に込められたメッセージをよく理解しているもの と考えられる。日本の対露制裁の第2段階は、成功と評 価できる。

第3段階のセクター制裁は、米国とEUは、①ロシア の主要銀行による30日を超える資金調達の制限、②深海、 北極における原油、シェールオイルの掘削に関する技術・ サービスの提供禁止、③ロシアの防衛企業による30日を 超える資金調達の制限と武器禁輸を発表している。ロシア にとって短期的な経済的コストが大きいのが①の金融制裁 である。また、ロシアに原油の禁輸措置を講じれば原油 価格の上昇をもたらし、ロシアに利することになるとの判断 から、中長期的にロシアの原油生産に影響する措置が講 じられている。日本がセクター制裁を発動したのは、9月 24日で、内容は武器禁輸、ならびにロシアの主要銀行5 行による証券の発行の規制、および証券発行に関する役 務の提供の規制である。日本はロシアに武器を輸出して おらず、またロシアの主要銀行が日本の証券市場で大規 模な資金調達を行うことは考えにくく、日本の制裁が経済 的コストを伴わないことは明らかである。日本のセクター制 裁も発信型であり、その主要なメッセージは、「国際的な 平和及び安全の維持を図るとともに、この問題の解決を目 指す国際平和のための国際的な努力に我が国として寄与 するため」⁶とされるとおり、対露制裁を主導する欧米や国 際社会との協調にある。ホワイトハウスの日米関係に関す るファクトシートでも、対露制裁に関する日米間の協力が言 及され 7 、「日本はG7を通じて我々に加わり、独自の制裁 を発動した。(中略)これはロシアが対ウクライナ政策で行っ ていることに反対し、高まっているグローバルな声である」8 と評価されている。またルキヤノフ露高等経済学院教授が 「東京は、可能な限りうまく立ち回り、モスクワに対して発動 された制裁はできるだけ抑制され、本質的なものというより

もシンボリックなものであった」9と指摘するように、日本が ロシアに高い経済的コストを科さないことで、日露関係を重 視しているとの安倍政権のメッセージとも捉えられている。

結び

以上をまとめると、日本の対露制裁は、米国や EU と の協調と日露間の対話の維持を可能とすべく、各段階で 発動のタイミングから措置の選定、対象者に至るまで注 意深く企画されたものと考えられ、そのメッセージもしかる べく伝わっており成功と評価される。本稿は制裁という外 交手段の評価にとどめたが、制裁は単独で存在するの ではなく、その他の外交手段と共により広い安全保障戦 略へ寄与することが重要である。対露制裁は、日米同 盟の強化、国際秩序の強化、およびロシアも含む各国 との関係強化という複数の戦略目標の追求に寄与し、そ の障害とはなっていない。また、本稿では制裁分類の基 準として経済的コストに注目したが、実際には、対露制 裁を発動したことで、プーチン大統領の訪日が延期され、 平和条約交渉が滞るなどの政治的コストも発生している。 日本は、このコストを最小に抑え、微妙なバランスを保ち ながら複数の戦略目標の追求を行っているのが現状であ ろう。欧米との協調を主要な目的とする日本の対露制裁 は、日本が主体的に解除することは困難である。米国と EU は、停戦からウクライナによる国境管理の回復に至る までのウクライナ紛争解決の道筋を定めたミンスクⅡの完 全履行を対露制裁の解除要件としている。 EU の一部加 盟国からはミンスクIIの履行に応じて対露制裁を緩和し ていくとの案も出てきており、日本の対露制裁にも影響を 与え得ることから、欧米の制裁の動向も注目される。

1 Galtung, J., "On the effects of international economic sanctions: with examples from the case of Rhodesia" World Politics, (19) 3, pp. 378-416.

Jul. 2016

² Gaddy C. G., Ickes B.W., "Can Sanctions Stop Putin?" 「制裁の動機は、行動を変化させるために困難を強いることである。しかし、これがロシアに当てはまる可能性は非常に低い。制裁は結果としてプーチン大統領の経済に対する管理を強化することにつながる。(中略)制裁はまたプーチン大統領の政治権力も強化することになる。制裁は、一般国民をプーチン大統領のアーな技術のアート 統領の下に結集させる。」

³ Giumelli F., "How EU Sanctions Work: A New Narrative" Chaillot Papers May 2013, EU Institute for Security Studies

⁴ Office of Financial Sanctions Implementation HM Treasury, Financial Sanctions: Guidance, April 2016

⁵ Cortlight D. and Lopez G. A., Smart Sanctions: Targeting Economic Statecraft, p. 13

^{6 2014} 年 9 月 24 日付外務省報道発表

⁷ The White House, FACT SHEET: U.S.-Japan Bilateral Cooperation, April

⁸ The White House Background Conference Call on Ukraine July 29, 2014

⁹ Лукьянов Ф.Приоритеты и жизнь// Российская газета. №6962 (94)