

ウクライナ戦争と米国の世界覇権の行方

杉 田 弘 毅*

The War in Ukraine and the future of U.S. Global Hegemony

Hiroki SUGITA

Abstract

Russia's invasion of Ukraine has had as much or more impact on U.S. global strategy as the 9/11 attacks did. 9/11 drew the U.S. into the war against Islamist terrorist groups, and for two decades the U.S. has been locked in a quagmire in the Middle East, particularly in Iraq. During this period, the rise of China continued to cast a shadow over U.S. global hegemony. The war in Ukraine is against a nuclear power, Russia, and the foundations of U.S. hegemony in the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Europe are being challenged. The war can be positioned as "liberal democracy" versus "authoritarianism". The U.S. is not directly engaged in warfare with Russia in this war, but if Ukraine is "defeated," it would be a major blow to U.S. global hegemony, and a loss of authority would be unavoidable. In this sense, it can be said that the U.S. is at stake in this war. In this report, I would like to analyze the characteristics of the U.S. response to the war in Ukraine and consider the future of U.S. global hegemony.

キーワード：ウクライナ戦争、バイデン政権、経済制裁、米国の覇権、NATO

* 共同通信社特別編集委員兼論説委員

1. はじめに

(1) 縁遠いユーラシアの対立

ウクライナは欧州の一国であるとともに、ソ連時代の名残からいわゆるユーラシアの一国というイメージを米国人は持つ。欧州であるならば、欧州移民が主体となって米国という国家をつくったことから「先祖」であるのだが、ユーラシアとなると途端に縁遠い存在だ。

米国の地政学専門家の視点から浮かび上がるのは、ユーラシアとは地理的に遠く、近寄りがたく、関与したくないという消極的な姿勢である。これは米国の政策が主に西欧系米国人によって立案、実行されていたことも関係あろう。

カーター政権で国家安全保障問題担当補佐官を務めたズビグニュー・ブレジンスキー (Zbigniew Brzezinski) は「遠隔の地であり、放っておかれた。ほとんどの地域は帝国と植民地保有国に支配されていた」と記述している (Brzezinski 2004: 60-61)。ブレジンスキーはポーランド生まれだからユーラシアの文化を体得しているのだが、発展した欧米から見れば、独立せず遅れた土地であるという認識がうかがえる。

ブレジンスキーは冷戦時代の米国のユーラシア戦略への主たる挑戦は「広大なユーラシア大陸の3分の2を支配する絶対主義的イデオロギーが残り3分の1を支配するかもしれない」ということだったと述べている (Brzezinski 2004: 41)。ソ連と中国という共産主義陣営への警戒を指すのは言うまでもない。

20世紀から21世紀への転換期に入ってから活躍する軍事戦略家トーマス・バーネット (Thomas Barnett) は、ユーラシア大陸の特性について「統合されない空白」との表現を使った。「統合されない」とは国際政治の中心である西欧や北米との結びつきや経済のグローバルイゼーションに包摂されず、その厳しい土地に住む人々は家族や部族の紐帯を重んじ、法の支配の考えがなく、個人の自由や国際法の規範とは縁遠い、という説明である (Barnett 2004)。

「他者への共感」をモットーに史上初の黒人大統領として多文化共存を促したバラク・オバマ (Barack Obama) も、ユーラシアに対しては共感でなく、理解不能という反応を示した。シリアへの軍事介入を2013年夏に見送った際の理由を、米国のように法律、その基礎にある自由主義思想で出来上がっている国家には理解できない地域なのだから、介入しても事態は改善しないと説明した。

ユーラシア大陸の政治経済的な展開について著作を次々と発表しているジョンズホプキンス大教授のケント・カルダー (Kent Calder) は、この地域について「最近の理想主義者が自信を持って宣言するような『自由と法の世界』の到来を宣言することはない。この

思想は、欧米の法律尊重主義の社会の中ではどんなに卓越しようとして、概して独裁的な伝統を持つ新シルクロードの諸国では簡単に広まるための文化的もしくは制度的な基盤が欠如している」と述べて、これも自由民主主義世界との違いを強調している（Calder 2012: 266）。

（２）内向きが基調の米外交

そもそも米国の外交・安全保障政策は「内向き」を基本とする。

独立戦争が終わった後に連邦常備軍を持つかどうかという今の常識からは驚くような、かつ実に米国らしい議論があった。平時における常備軍とは、「怠け者」に税金で給料を与えるだけだ、という米国的な論点である。また州権が強く連邦政府の肥大化を嫌う国情から、州軍に加えて連邦軍をつくることへの抵抗もあった。独立戦争時も、最高司令官だったジョージ・ワシントンが率いた連邦陸軍はわずか2万6000人だったという（The Reader's Digest Association: 56-57）。

南北戦争、米西戦争、第一次大戦、第二次大戦、そして冷戦と米国が世界の覇権を握る超大国になるに伴い、そうした議論は消滅するのだが、東西を大洋に囲まれ平和を享受できる米国人にとって、「平時」の軍は必要性が薄いと認識は常にあった。アルフレッド・マハンが海洋パワー論を唱え、時の大統領セオドア・ルーズベルトの庇護を受けて拡大した海軍も、戦間期には国民から忘れられやすい存在だった。

次の大きな論点は、外国との安全保障にかかわる同盟締結の問題である。初代大統領であるワシントンが有名な「告別演説」で語った「いかなる外国とも永久的な同盟を避けるのが米国の真の政策」は当時の米国では自然の考えだった。欧州や日本が中軸メンバーとなった国際連盟にも米国は加わらなかった。戦争コストや国際誓約を嫌う孤立主義が背景にある。

第二次大戦後は国連に拒否権を持つ常任理事国として加盟し、冷戦の開始とともにソ連の進出を阻止するために北大西洋条約機構（NATO）、日米同盟、米韓同盟などを次々と創設し、米国は同盟を張り巡らせ、覇権の支えとした。

それでも安全保障のコミットメントをどこまで拡大するかという問題は米国を常に悩ました。米国の条約上の同盟国や恒久的な基地を置いている国は西欧、ペルシャ湾、東南アジア、オーストラリア、韓国、日本とユーラシア大陸の周辺部分である。これらの国に米国は安全保障上のコミットメントをもっている。だが、ユーラシアの奥部には至っていない。

冷戦時代はソ連と中国の支配領域に手を出せなかったのだが、冷戦が終わった後には、果たして米国はどこまで手を延ばすべきか、という線引きの問題がより明確な形で浮上した。

(3) アフガニスタン撤退

9・11テロの後、米国はアフガニスタン、そしてイラクの政権交代を実現し親米政権を樹立して安全保障上のコミットメントに踏み出した。だが、2021年夏のアフガニスタンからの完全撤退は、ユーラシア奥地への深い関与は米国には容易でないことを証明した。

9・11を受けて始まったアフガニスタン戦争は、①テロ行為の責任者であるオサマ・ビンラディンとアルカイダを処罰、壊滅する、②彼らの庇護者であるアフガニスタンのタリバン政権の行動変容、政権交代を実現する—という目標が優先された。やがてより広い意味での「対テロ戦争」という大義が定められ、その後のイラク戦争では大量破壊兵器計画の廃棄と「中東民主化」という壮大な目標が加わった。

しかし、十分な戦略的考慮がないままテロへの即応として始まったアフガニスタン戦争は、20年たっても大きな成果を生まずにタリバンによる政権奪取という最悪の形で終わった。タリバン政権で女性が高等教育や就労の機会を奪われており、米国はアフガニスタンに成熟した民主主義政権やその基礎となる人権を根付かせることができなかった。

アフガニスタン戦争とイラク戦争の決算は、中東の流動化による内戦やテロの続発、膨大な避難民の出現、戦況の泥沼化による米国民の厭戦感、米国の威信の低下などマイナス面が目立つ。完全撤退に当たってカブールは簡単には陥落しないと語っていたバイデンだが、その見通しの甘さは世界に知られた。撤退をめぐって米国の戦争を支援したアフガニスタン人を見捨てたとしてバイデンへの批判は高まり、この頃から国内の支持率は下降線をたどった。

バイデンがアフガニスタン撤退の理由に挙げたのは「アフガニスタンには米国の国益はない」と「自分の国は自分で守れ」である (Biden 2021)。これらの言葉は米国人のアフガニスタン、さらにはユーラシア奥部に対する意識の薄さを正直に物語った。

アフガニスタンでアルカイダなどテロ組織はある程度能力を失った。タリバンが米国や同盟国を即座に攻撃するとは考えられない。エネルギー資源はこの国にはない。タリバンが大量破壊兵器を開発する可能性も近い将来はないだろう。となると、軍事介入を続けるだけの国益はアフガニスタンにはないというのがバイデンの理解である。

もう一つの「自分の国は自分で守れ」は、アフガニスタンの当時の大統領の遁走と国軍のあっけない崩壊に立腹したためのバイデンらしい直截な発言だが、これも米国の本音かでている。オバマの「米国は世界の警察官ではない」、あるいはトランプの「安保ただ乗りは許さない」と通じるもので、米国の根強い外交安保思想である。

2. ウクライナ戦争が米外交に与える意味

アフガニスタンには「米国の国益がない」と断言できたのに対して、ウクライナは微妙な位置である。NATO 加盟国ではないものの、冷戦終結後にソ連から残された核兵器を放棄させるために、米国はロシア、英国とともに安全を文書で保証した経緯がある。1994年12月に署名したブダペスト覚書で3カ国はウクライナの領土と主権を尊重し脅威となる行動や武力行使を控えることを約束したのだ。政治面でも2004年のオレンジ革命以来米国はウクライナの民主化支援に力を入れてきたし、2008年以来将来の NATO 加盟の見通しをウクライナ政府・国民に伝え続けたことから、今になって無情に切り捨てはできない。

米国がウクライナに対して冷淡な対応をとれない理由はいくつもある。一言にまとめれば、世界覇権の行方が懸かっている戦いなのである。冷戦時代以来競い合ってきたロシアに押し切られた場合、米国は威信を失墜する。NATO という米国の世界覇権を支える軍事ネットワークが脆弱となり、日本も含めて同盟国が動揺し米国離れを進める可能性がある。ロシア支援もしないが、米国にも反発するグローバルサウスと呼ばれるアジア、アフリカ、中南米の国家群は米国との距離を急速に広げるだろう。

そうした米国の「敗北」、力の衰えがウクライナ戦争を通して顕著となれば、中国は台湾の軍事併合の試みをいよいよ開始し米国の覇権を奪う挑戦を本格的に始めるのではないか。バイデン自身がウクライナ戦争を権威主義と自由民主主義の戦いと位置づけており、敗北は国際政治の基軸となる体制の将来を決めてしまうという歴史的な意味を持つ。ウクライナは地理・歴史的に見れば欧州の一員であるから、これまで主流を担ってきた米国人のルーツを救えなかったという汚点にもなる。

同時にロシアの核兵器を使った脅しが効果を持つことを世界に知らしめ、世界中の国が「核を持たなければ」と意識し、核兵器の拡散は加速するだろう。もちろん支持率がさらに下落することをバイデンは危惧している。

もともと今回の戦争では米国にまったく責任がないとは言えない。米国はロシアに対して冷戦終結直後は全面的な支援に乗り出したが、その後は NATO の東方拡大をロシアの意向を重視せずに進め、ロシアの民族主義的な感情をあおる結果となった。オバマ政権以来のアジア重視政策は、欧州、中東などからの米軍撤退の印象を与え、ロシアの軍事的な冒険主義を可能とする戦略環境をつくってしまった。

2008年にウクライナの NATO 加盟を提案した後も具体的なフォローアップをせず、2014年にロシアがクリミア半島を併合しドンバス地方で親ロシア派の武装蜂起を支援した後も、ロシアの G8 からの追放や部分的な制裁といった弱い対応に終始した。バイデンは

今回のロシアによる侵攻開始前から「米軍は送らない」と明言し続けており、米国は弱腰だという目論見をプーチンに与えてしまった。

積み上げられた不首尾がロシアの全面侵攻を招いたという悔悟が米国にはある。このように列挙すると、ウクライナにはアフガニタンとは比べものにならない重大な危機感を米国が抱くのは当然であろう。

それでもバイデン政権のウクライナ戦争への対応は先述した「内向き」の世論を背景にして全面的な関与を忌避するものだ。ウクライナが条約上の同盟国ではない事実とロシアとの核戦争を回避するという制約からくる政策決定と説明されている。だがそもそも国民世論がついてこない戦争に米政権は突入できない。

ピューリサーチ・センターが2022年9月に行った世論調査では、ウクライナ戦争への米国民の関心の薄れが明らかである。侵攻直後の3月には米国の対ウクライナ支援は「十分でない」が42%だったが、18%に減少した (Daniller and Cerda 2022)。ウクライナの敗北を危惧する声も大幅に減った。

米議会はウクライナ支援のために400億ドル（約5兆7000億円）の大型予算を2022年5月に成立させたが、上下両院から1割を超える反対が出た。全員が共和党であり、トランプ前大統領派の言う「ウクライナを助ける前に米国民を助ける」への共感者である。もちろん各種世論調査では、ウクライナに米軍を投入してロシアと戦う案は10%前後しか支持されていない (Sanders and Frankovic 2022)。

米国はウクライナでの戦争開始以来2022年9月までに、総額で158億ドル相当の兵器をウクライナに提供している (Blinken 2022)。第2次世界大戦で英国への迅速な軍事支援を可能とした武器貸与法をウクライナにも適用すると法も成立させた。この法は議会を通さず大統領権限だけで武器を供与できる。

ウクライナの首都キーウ郊外での戦闘でロシア軍を敗退させるのに威力を発揮した携行型の対戦車ミサイル「ジャベリン」やウクライナ東部・南部でのウクライナ軍の反転攻勢に力を発揮している高軌道ロケット砲システム「ハイマース」、無人偵察機「スキャンイーグル」などが供与されている。こうした大量の兵器供与にも、米国の軍事専門家から米本土での在庫切れで米軍の装備態勢が劣化するとの懸念が上がっている (Turak 2022)。

また米国は提供兵器をあくまでもウクライナ領内に侵攻したロシア軍の撃退目的に限り、ロシア領内への攻撃を不可とする制限もつけている。例えば、ハイマースは本来射程300キロだが、ウクライナ軍に供与されたものは80キロのものである。

制約の一方で、米政権や軍は先述した世界覇権の行方が懸かる戦争との位置づけからウクライナへの支援を可能な限り行っている。その一つは、偵察衛星や通信傍受などでとらえたロシア軍の動きなどの軍事情報の供与である。

情報提供はアブリル・ヘインズ国家情報長官、ビル・バーンズ中央情報局（CIA）長官らが議会に説明しており、前線に陣取るロシア軍将校の相次ぐ殺害やロシア軍司令部への攻撃という形で成果を上げている。ロイド・オースチン国防長官やマーク・ミリー統合参謀本部議長は頻繁にウクライナ側のカウンターパートと協議をし、米ウクライナ合同作戦の性格も帯びている。

米国の抑制的なウクライナ支援は国民世論だけでなく、核保有国であるロシアとの全面的な対決が核戦争にエスカレートする危惧を背景にしたものだ。プーチンらロシア側は核兵器使用の選択肢を示しており、特に9月30日にウクライナの4州の併合を宣言してからは、自国の領土と認定する4州での戦闘を国家の存亡に関わる重大な危機であるとして、ロシアが核兵器を使う可能性が理論的には増した。米国はウクライナへの軍事支援をロシアが核を使わない範囲で行わざるを得ない状況だ。

3. 経済制裁とウクライナ戦争

（1）前例のない大規模制裁

ウクライナ戦争での米国の介入の大きな柱は経済制裁である。米国の経済制裁はイラク、イラン、北朝鮮など中小規模の国には包括的なものが科されてきたが、ロシアという世界第11位の経済国であり、エネルギーに限れば世界トップである国家に対するこれほどの大型の制裁は初めてだ。バイデンが「見たことのないような制裁を科す」と表現した通りである。

しかし制裁が目的とするところの停戦、ロシア軍の完全撤退には至っていない。一方でロシア軍は半導体などの入手ができずハイテク兵器が枯渇しているほか、ロシア経済の疲弊は長期的な戦争継続能力を損なうとみられる、また中国が米国による二次制裁を恐れて本格的なロシア支援に乗り出していない。一方で西側諸国をはじめ世界各国にもエネルギー価格の高騰など制裁の負の余波が広範囲に及んでおり、制裁解除の見通しも不透明だ。

ここで米外交の主要な政策ツールとなった経済制裁の特徴や、今回の対ロシア経済制裁を通して浮かび上がる効果や課題などについて検討したい。

今回のウクライナ侵攻以降、米国や欧州連合（EU）、そして日本などが経済制裁を波状的に発動してきた。米国の経済制裁の分析で定評のあるシンクタンク「新米国家安全保障センター」（CNAS）の2022年6月の調査によると、制裁を科せられた対象は銀行など金融機関が229、エネルギー分野が8、技術関連が32、国防・輸送が480、政権幹部、政商ら個人が663となっている（Kilcrease et al 2022）。

かつてない速さと強さで発動されたのが金融制裁である。ロシアの主要金融機関26との

金融取引を禁じるもので、特に米国が科したドル決済の禁止はロシア企業にとって国際ビジネスを不可能とするために「死刑宣告」とも指摘された。ロシアの10金融機関は国際銀行間通信協会（SWIFT）からも排除された。

ロシア中銀が外国に持つ資産も凍結しロシアの戦費調達を封じる手段をとった。ロシアがドルやユーロ、円で持つ外貨資産合計6400億ドルのうち3000億ドル相当が凍結され引き出しができなくなった。ロシアの政商（オルガリヒ）が外国に持つ銀行口座やヨット、プロスポーツ・チームなど個人資産も凍結代償となった。

次にロシアの継戦能力を削ぐという面でもっとも重要なエネルギー制裁が始まった。エネルギーはロシアの輸出総額の6割以上を占める。米国はロシアによる侵攻開始直後にロシア産石油の輸入を停止しEUも輸入を縮小している。2022年12月には1バレル=60ドル以上でロシア産原油を購入することを禁じる措置も、米国は先進7カ国（G7）、EUとともに導入した。また天然ガスはロシア産に全面的に依存するEUが今後は米国のシェールガスやアルジェリア産にシフトさせることを決めた。

米国は、米国が発祥となっている先端技術を含む製品の対ロシア禁輸も科した。これは半導体や飛行機の部品、そして兵器などあらゆるハイテク製品が対象となり、15%の米国発祥の技術が含まれていれば、欧州製であろうが日本製、中国製であろうが、ロシアへの輸出は禁じられた。

貿易一般では、米欧日はロシアへの最恵国待遇の停止を決め、エネルギー企業からファッションブランド、ファーストフードのマクドナルドまで1000社を超える外国企業がロシア事業を縮小・撤退した。

ただ地球全体からみれば、制裁参加国は限られる。対ロシア制裁参加国はEU、日本、オーストラリア、韓国など合計37カ国で、それらの国々のGDP総計は世界の45%を占める。だが制裁に参加していない国も相当数ある。主だったところは、中国、インド、ブラジル、アルゼンチン、南アフリカ、イラン、サウジアラビア、トルコなどであり、その人口と経済力はかなりのものだ。対ロシア制裁はグローバルな制裁となっていない。

ウクライナ戦争開始直後の3月2日の国連総会における対ロシア非難決議に、棄権ないし反対した国が40カ国あった。ジュネーブにある国連人権理事会においてロシアの資格停止決議（4月8日）についても、棄権ないし反対した国が72カ国あった。グローバルサウスの国々はウクライナ侵攻を許さないが、ロシアからの軍事支援やエネルギー輸入を考えて、米欧日に寄り添えないという事情を抱えている。

ロシアが独立国であるウクライナを軍事力で破壊していると非難する米国に対して、イラク戦争やかつてのベトナム戦争を持ち出して米国に非難の資格があるのか、とその二重規範を問う声もグローバルサウスからは上がっている。

(2) 相半ばの制裁効果

制裁の効果は相半ばである。まず金融制裁であるが、通貨ルーブルの価値は2021年12月の侵攻前には1ドル=75ルーブルだったのが、侵攻直後には金融制裁でロシア経済が破綻するとの見方から1ドル=144ルーブルに急落した。しかし金利の大幅な切り上げや貿易収入で得た外貨の8割を使ってルーブルを買うようロシア企業に強いるなどして9月には1ドル=52ルーブルまで戻した。欧米が想定したロシア経済崩壊の予想は覆った。

プーチンは2010年代初頭から「世界経済が危険なほどドルに依存している」と述べて、ドル依存からの離脱を目指し、外貨準備の非ドル化、つまりユーロや人民元、金塊への移行を進め、さらに貿易決済もドルではなく他通貨、特に人民元やインド・ルピー、UAEディルハムの使用を模索してきた。

これらは米国がイランなどに科した金融制裁の力を知り、対抗策として進めてきたものだ。中国版SWIFTと呼ばれる「人民元国際決済システム」(CIPS)を使ったルーブル—人民元決済も急増している。

エネルギー制裁に関しては、1バレルにつき約25ドルの値引きとも言われる大幅なディスカウントに応じ、インドが一時は前年比13倍もの購入を行い、中国も輸入量を増やしている。ロシアの港に入港するタンカーの船舶保険を欧州企業は拒否するものの、インドや中国は自国で保険をかけ、さらにロシアが再保険措置をとっている。天然ガス輸出も好調だ。

フィンランドのシンクタンク「エネルギー・クリーンエア研究センター」(CREA)の推計によると、戦争開始から8月末までの半年間でロシアはエネルギー輸出において1580億ユーロの収入を得た。単純に計算すると、1日あたり9億ユーロ(1305億円)近い収入となる。内訳はEUがそのうち54%となる850億ユーロ、2位が中国の350億ユーロ、トルコが100億ユーロ、インドが66億ユーロ、続いて日本の25億ユーロである(Center for Research on Energy and Clean Air (CERA) 2022)。

こうした事情から戦費の大部分を担うエネルギー収入はあまり影響を受けていない。ロシアのエネルギー輸出を担う銀行は金融制裁の対象になっていないからエネルギー貿易の決済にも影響がない。ロシアはデフォルトに陥り欧米市場で起債ができない状態だが、そもそもエネルギー価格の高騰でロシアの国庫収入は前年比で潤沢となっており、外国から借金をする必要がない状況である。

ロシアは2022年夏から欧州への天然ガス供給を削減し始めた。この背景には欧米や日本がロシアからのエネルギー輸入を止めても、中国やインドなどが輸入量を増やしているから、ロシアの国家収入には影響がない、という判断があるようだ。だが、石油価格は米国の金融引き締めで世界的な景気後退を予想して下落傾向にあるし、欧州諸国が石油に加えて天然ガスのロシア依存脱却に向けて動き出したので、ロシアのエネルギー収入は今後激

減する可能性がある。

大きく報道されたオルガルヒ制裁は、豊かな生活ができなくなったオルガルヒがプーチン大統領に戦争終結を懇願するだろうという想定は崩れた。オルガルヒは外国での資産隠しにたけていて、所有する4000億ドルのうち凍結処分となったのは500億ドル相当でしかないと指摘されている（*The Economist* 2022）。そもそもオルガルヒはプーチン大統領の戦争政策を左右するほどの影響力を持っていないのが現実である。

（3）ハイテク制裁の意義

効果を上げているのが、ハイテク製品への制裁だ。これは米商務省の産業安全保障局（BIS）が発動する。国家安全保障を脅かす可能性のある物品の輸出には政府の認可が必要とするとの輸出管理法令に基づく。冷戦時代の対共産圏輸出統制委員会（ココム）以来の制度である。

米国の国内法であるから、本来米国製品の対ロシア輸出を規制するものだが、米国が輸出管理対象としている技術やソフトウェアを第3国企業が使って作った製品もロシアへ輸出する場合は米政府の許可が必要となる、FDPR（Foreign Direct Product Rule）制度が特徴だ。これは米国法の域外適用と批判もされているが、違反企業や国家は米国の制裁対象となり米国でのビジネスが不可能となるために、順守せざるを得ない。

FDPRは2018年12月に中国華為技術の孟晩舟副社長がイランへの違法輸出で拘束されて以来華為技術追及の手段として発動され華為技術の世界戦略を大きく損なった。米国の技術力を裏付けにして世界ににらみを利かせる道具であり、対ロシア制裁で全面的に発動した。

ハイテク製品は部品やデザインなどが米国発祥のものを使っていることが多い。対ロシア輸出品に関してFDPRの適用を宣言してから、ロシア向けの世界各国からの半導体輸出の9割が止まったとされている。半導体はコンピューターやスマホ、車、航空機だけでなく現代兵器の必要不可欠な部品であることから、ロシア軍はウクライナ攻撃で精密兵器に欠き現代戦を戦う能力を著しく失った。

米国が科す二次制裁を恐れて中国もロシアへの半導体やドローン、電子戦装備などの輸出を控えており、窮したロシアはイランや北朝鮮にドローンなど兵器の提供を呼び掛けその一部を入手している。米国はイランやベラルーシの企業に対して、ロシアへの軍事支援を理由に二次制裁を既に科しており、ロシア寄りの国家は大胆には動けない状況だ。

二次制裁とは、制裁対象国と商取引をした企業・国家に対して制裁を科し米国でのビジネスから追放するものだ。「ロシアをとるか米国をとるか」と迫られれば、大方の企業は米国を選ぶ。制裁対象国（ロシア）を世界経済から孤立させるのに威力を持つ。

ウクライナ戦争の当初から、米国の悪夢は「中ロ同盟」の結成であったが、二次制裁の

警告が効いていることもあり、全面的な同盟の結成は防げている。例えば、一帯一路構想の基幹金融機関であるアジアインフラ投資銀行（AIIB）は3月初旬の声明で「ロシアとベラルーシ関連の事業は中断する」と発表し、ロシアと距離を置く姿勢を宣言した（Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) 2022）。

中国は2005年に北朝鮮政権の金庫と言われたマカオのバンコ・デルタ・アジアへの米国の金融制裁で中国系銀行が連座したり、華為技術が制裁対象となり急速な業務の縮小を余儀なくされたりした苦い経験から、米国制裁には敏感で今回も目立った対ロシア制裁違反はしていない。

ハイテク部品の枯渇は兵器部門だけでなく、エネルギー生産も施設が稼働不能となるために、2023年にロシアは国家として大きな危機を迎えると言う専門家もいる（Hill and Stent 2022）。

4. 制裁の長期化と弊害

（1）揺らがないプーチン体制

さてさまざまな締め付けに関わらず、プーチン政権が揺らいでいるとの判断を米情報機関は取っていない。

経済制裁は効果が上がるまでに時間がかかる。米国による経済制裁でもっとも効果を挙げたものは対イラン制裁である。これはブッシュ政権末期からオバマ政権の時代に行われた包括的制裁で、イランが核開発凍結合意である「包括的共同行動計画（JCPOA）」（イラン核合意、2015年7月）に応じた。

イランに対する制裁の圧力が強まったのが2006年であり、イランが軟化し交渉のテーブルに着いたのが2013年暮であった。そこに至るまで7～8年の歳月を要した。

対ロシア制裁ではイランに対して適用されている本格的な二次制裁は始まっていない。先述したようにイランがロシアを軍事支援したとしてイラン企業が二次制裁を科せられた。ただ、イランは既に米国の制裁対象となっており、発動は限定的で効果も期待できない。米政府は対ロシア二次制裁の対象となる案件を収集しており、今後二次制裁を本格的に科せばロシアへの締め付けは格段と強まる。

ロシアに対してこれから厳しくなるのはロシア産天然ガスの禁輸である。EUはロシア産天然ガスへの依存を大幅に削減する方針を決めた。ロシアは対抗策として欧州へのガス供給を減らした。ガス禁輸はウクライナ戦争の行方を左右する焦点である。

経済制裁の成功例には南アフリカへの反アパルトヘイト制裁も指摘される。人種隔離政策をとる南アフリカへの制裁は1960年代から武器禁輸制裁の形で始まった。制裁の効果が

急速に上がったのは、80年代にレーガン米政権がそれまでの対ソ連冷戦の砦として南アフリカの白人政権を位置づけた政策を転換し、人種隔離政権を認めないという姿勢を取ったためだ。貿易や投資の禁止で多国籍企業が一挙に閉鎖され経済危機が発生した。それでも南アフリカでアパルトヘイト政策の集結が宣言されたのは1991年6月であり、制裁が実を結ぶまで年数がかかった。

経済制裁については、ペロポネソス戦争（紀元前5世紀）に始まりナポレオンの大陸封鎖、第2次大戦期の対日石油制裁、冷戦時代のココム、米国の対キューバ制裁、湾岸危機・戦争の対イラク制裁などが盛んに分析され、成功・失敗の研究がされている。こうした過去と対ロシア制裁を単純に比べることはできない。だが、これまでの制裁がいずれも相当な期間続いたことを考慮すると、ロシアの戦費を枯渇させ、戦争遂行を阻止するという目的が達成されるまでには、年数がかかると覚悟すべきだろう。

対ロシア制裁は、戦争が同時並行で進んでおり第2次大戦期の対日石油制裁や湾岸戦争での対イラク制裁と同類とすべきだが、これらの戦争では制裁とともに戦場における軍事力の違いが最終的には事態を決した。ウクライナ戦争でも経済制裁のインパクトと戦場での戦いの双方をみていかないと、その効果を判定できないことになる。

（2）欧米の制裁疲れ

気になるのは「制裁疲れ」の動きだ。欧州ではポーランドやバルト3国など対ロシア制裁強化派とドイツ・フランス・イタリアなど慎重派との間で不協和音が表面化しつつある。ロシアからの欧州向け天然ガスの輸出停止は、産業への打撃だけでなく暖房など市民生活にも大きな影響が出る。各国では制裁長期化とともに不満の声が上がるであろう。米国内でもトランプ前大統領派を中心に、ウクライナ支援よりも国内立て直しを優先すべきだとの声が上がっている。

2024年の米大統領選でトランプが再選されるか、トランプと似た信条の共和党政治家が大統領に当選すれば、米国のロシア政策は徐々に融和的になるとの憶測がでている。彼らはウクライナ支援よりも米国民優先主義であるし、トランプ派はプーチンの宗教的な保守性、指導者としての強さを評価しているからだ。

ただ、ウクライナに米軍を送ってロシアとの直接的な戦争の可能性を排除している米国が持つ軍事面での選択肢は兵器や情報などのウクライナへの供与に限られ、またブチャやイジュームでの「虐殺」などが次々と明るみに出の中で、ロシアに対する懲罰的な制裁を緩めるという声は欧米で優勢にはならない。

停戦協議が始まれば、ロシアに撤収を促すために、制裁の緩和・解除の提案が課題となる。だが、ウクライナが求めるロシア軍の全面撤退に対して、2014年のクリミア半島に加

えて今回占領した4州もロシアは併合した。こうした双方の隔たりを考えると、制裁の緩和・解除に向かう合意は、短期では難しい。戦況の膠着、分断の固定化、制裁の半永久化という事態を想定すべきだろう。

米国の対ロシア制裁は、今回の侵攻に伴う経済制裁だけではない。2014年クリミア併合以降、クリミアの併合に伴う制裁、米大統領選に介入したとしての懲罰制裁、政治犯ら人権侵害に対するマグニツキー法制裁、オルガルヒによる腐敗を理由とした制裁などが科されてきた。仮に2022年2月に始まった侵攻で科された制裁が解除されたとしても、それ以前の制裁など多くは、解除にはつながらない。

また人権を理由としたマグニツキー法制裁の解除には、米議会が合意しなければならないが、対ロシア強硬派が多い議会の反対は必至である。マグニツキー法制裁は、解除に当たって人権 NGO と協議するとも記している。人権 NGO は、反ロシアの傾向が強いので、制裁の緩和・解除に賛同するとは思えない。となると、ロシアにとって侵攻後に科された制裁が解除されても、制裁全体の重圧からの解放を意味せず魅力がないことになる。

バイデンや国連人権理事会が「ロシアによる戦争犯罪」を認定した以上、今のプーチン体制下のロシアとの歩み寄りとは想定しづらい。戦場での優劣が明確になった場合に、初めて制裁の緩和・解除の検討が始まるというのが現実的であろう。

ウクライナはロシアを全土から駆逐した後に、3500億ドル（約50兆円）と推定される国土復興費用をロシアに求める方針である。この金額のねん出には、ロシアのエネルギー輸出を再開しその利益を国連など第三者機関に移してウクライナ復興費に充てる方法が考えられる。ロシアのエネルギーを国際市場に出すという意味では制裁の解除であるが、もちろんこれはロシア敗北の流れが決まってから検討・実現されるものだ。

（3）制裁傾斜の歴代米政権

さて、視野を広げて米国による経済制裁政策の全体を俯瞰して、その威力と限界について考えてみたい。

経済制裁は「経済的な手段で安全保障上の目的を実現する」政策である。兵士や市民が戦場で死傷する軍事衝突を回避する一方で「敵対国」「問題国」を懲罰する姿勢を示すことができる「お手軽」な手段と言える。このため党派を超えて歴代の米政権は米兵の犠牲を嫌う世論を意識して、経済制裁を多用する傾向にある。今世紀に入ってからブッシュ（子）、オバマ政権、トランプ政権、バイデン政権と制裁件数は増え続けている。

米シンクタンク CNAS が2021年1月に発表した「数字で見る制裁：2020年のまとめ」は2009年から2018年までに科された制裁の件数をグラフにしている。オバマ政権が発足した09年は1年間の発動対象が300件を超える程度だったのが、同政権末期の16年には1年

で約660件まで倍増し、トランプ政権の2018年は1400件弱まで増えている（Bartlett and Bae 2021）。バイデン政権もウクライナ戦争での対ロシア制裁だけで2022年6月までに1412件発動しているから、過去の政権より多く制裁を科していることになる。

イラク戦争以来の厭戦感を背景に米国は戦争を回避する国になったが、ロシア、北朝鮮、イラン、シリア、キューバ、ベネズエラ、ミャンマー、中国など米国からみれば、大量破壊兵器開発、人権侵害、国際規範違反、国際経済慣行違反の国々は増える一方である。経済制裁は懲罰を科す便利なツールとなっている。

だが、そもそも制裁は実際の戦争と違い、勝ち負けの決着がつかないために長期化の傾向がある。制裁対象国は問題視された政策を簡単に変えない。例えば、北朝鮮に対する20年近い制裁をみても核実験やミサイル発射などの行動は変わるどころますます過激になっている。対象国にとっては米国の要求受け入れは政権転覆につながるという危惧もある。

現在米国が力を入れるのはドルを使わせない制裁である。ドルの使い方はドル通貨の発行権限を持つ米国が監督・管理できる。国際的に活動する際には、米国の金融システムへのアクセスが必要となるから、米国がドルを使わせないと決めればそれを遂行できる。

イランに対する制裁では日米欧の金融機関が、米国の経済制裁法によって違反を次々に摘発された。やがてイランとの取引を控えるようになり、対イラン制裁はいったん功を奏したのである。

（４）経済制裁の弊害

経済制裁は国連安全保障理事会決議などを経てできるだけ多くの国が参加する形態が一番効果をもつのだが、米国の制裁はドルを使わず米国市場から締め出すといった覇権的なパワーを背景に無理やり世界の企業を従わせる域外適用効果を持つ。安保理決議は中国やロシアの拒否権で採択されないため、米国は安保理を回避してできるだけ制裁の効果を上げようとしている。

域外適用は対ロシア制裁で先述した、米国起源の部品が入ったハイテク製品の輸出をさせないFDPRもそうである。香港やウイグルの人権侵害に関する制裁法も、人権侵害を犯した中国当局者とビジネスを行った金融機関などが米国で事業を行うことを禁じている。これも域外適用効果を持ち米国か中国かの選択を迫っている。

だが、米国による経済制裁の多用は世界を米国経済圏と他の経済圏に分断する弊害を生む。それぞれの経済圏ではリーダーとなる大国が圧倒的な力を持ち、従属国は他の経済圏との関係を築けなくなる。その結果、生存のためには自分が属する経済圏のリーダーの意向にますます逆らえなくなる。

米中間の経済対立は、米国を中心とするブロックと中国の「一帯一路」ブロックが競う

事態を生んでいる。こうしたグローバル経済の分断は日本などグローバル貿易の恩恵を享受してきた国からすれば、「世界の半分」としか商取引ができなくなる事態は望ましくない。もちろん安全保障、自由民主主義か権威主義かという、より大きな課題の前には、経済合理性は後景に退かざるを得ない。

米国経済制裁の弊害として基軸通貨ドルの緩やかな衰退を上げることでもある。

プーチンは先述したようにこの日を予想してかドル支配からの脱却を実行に移し、外貨準備から基軸通貨ドルの割合を減らし、ユーロ、人民元などへと移行させていった。金の保有も増やした。その結果、中銀資産の凍結や SWIFT からの主要銀行の排除といった劇的な金融制裁にロシアは耐えている。中国も同様に、ドル覇権の切り崩しを狙って、デジタル人民元の発行に力を入れている。

ロシアに「ドルを使わせない」とバイデンが警告しドル制裁を科したことで、ドルの基軸通貨としての信頼性に疑問がついた。ドルは米国の通貨であるが、同時に世界経済にとって信頼性の高い公共財でもある。その公共財に米政権の意向でアクセスできなくなるのだから、ドル一点張りは危ないとの見方が世界に広がった。

しかし、ドルの地位が近い将来他の通貨に変わるかと言えば、そうともいえない。1890年代に米国の国内総生産（GDP）がそれまで世界一の帝国であった英国を追い越したと言われる。だが、ドルが基軸通貨となったのは1940年代だ。なぜ半世紀もかかったかと言えば、一度基軸通貨として世界的に使われるようになると、経済力で順位が逆転してもすぐに新しい通貨に変更はしない。制度とは一度出来上がると容易に変わらない。人民元は自由化していないために、外国人は簡単に送金できない。一方のドルは使い勝手はるかに良い。統制国家である中国の人民元は自由を欠き、基軸通貨には永久になれないという見立てもできる。

それでも対ロシア制裁の長期化は、ロシアと中国のドル離れを促しドル依存のリスクを世界に意識させるはずだ。既に始まっている貿易、投資、外貨準備としてのドルの勢力の低下という現象を加速するに違いない。

こうした弊害を米国は知りながら、ロシアが敗退し中国がそこから教訓を得て冒険主義を回避し、結果的に米国の覇権の長期化に結び付くと期待している。そのシナリオは楽観的にも見える。ただ今言えることは、統制国家の伸張を阻止するために、経済制裁がもたらす弊害を受容せざるを得ないのが現実である。

5. 抑制主義と覇権の喪失

さてウクライナ戦争の経験は米国の将来的な外交・安全保障政策をどう変えていくだろう

うか。現在米国の外交思想には3つの潮流があると言われている。

一つは、自由で開かれた国際秩序の維持のために米国は積極的に国際関与を進め米国中心の国際秩序を立て直すべきだ、という論だ。国際関与派である。軍事力を背景に外交や経済制裁、そしてソフトパワーを駆使する。絶対に米国は国際社会から身を引いてはいけない、とハッパをかけている。

国際関与派は民主党や共和党を横断する外交エリートたちに共通する考えである。弱点は、イラク戦争の泥沼化以来国民世論がこうした積極的な国際関与を支持せず、後ろ向きになっているということだ。中国の進出、米国のアフガニスタン撤退、ウクライナ戦争という現実起きた事態から見れば、国際関与派が言うような米国中心の国際秩序は現実と乖離しており、その主張は外交エリートの独りよがりと言えないこともない。

二番目は米国単独で覇権維持を目指す外交・安全保障である。外交よりも軍事的な威圧を優先し、国際合意を軽視し単独行動も辞さない。ニクソン政権以来の中国との関与政策を「間違い」と断定し、中国を「あらゆる分野で戦略的な競争相手」と位置付ける対中戦略の抜本的な転換を実現した。

ただしネオコン（新保守主義）のような軍事力を使った民主化促進策はとらない。中東での失敗で世界民主化の幻想は捨て、国家のあらゆるパワーを動員してひたすら中国とロシアの封じ込めを追求する。中国やロシアとの緊張が高まることや同盟軽視のイメージから世界での評判が悪い。偶発的な戦争勃発の可能性も高い。国内再建を求める内向きの米国で国民の支持があるとも言い難い。

三番目は抑制主義である。欧州や中東から米軍の引き上げが象徴するように、米軍の前方展開を縮小し外交を重視する。米国が軍事的な関与を薄めれば、反米国家だけでなく友好国もいわば勝手に動き、米国は世界統治の基盤を失うが、抑制派はそれでも良い、と答える。人権外交など米国の道徳的な優位性、米国例外主義にも固執しない。

この潮流は国際関与を唱える外交エリートに反対する人々の寄せ集めでもある。国際関与よりも国内優先派、反戦・反軍産複合体派、国際政治リアリスト、そして小さな政府派が集まったものだ。バイデンは選挙戦で「中間層のための外交」を唱えていたが、これは抑制主義の主張である「外国の世話をする前に国民の面倒を見てくれ」というものを取り込んだものだ。長所は国民の支持がある点だ。

ただ米国が世界に背を向ければ敵対国は勢いづき同盟国は米国に背を向けてしまう。米中の中で揺れる国々は米国の存在感が弱まれば中国にのみ込まれるし、同盟国であっても米国に頼れないとなれば、中国にすり寄る。こうして世界覇権は中国に奪われてしまう。地域紛争も多発する。抑制主義は米国の国益を大きく損なうことになる。

バイデンはこの三つの潮流を使い分けている。

NATO の再確認や日米同盟の強化、トランプ政権時代に関与を薄めた国連諸機関への復帰、気候変動対策のパリ協定への復帰とそのテコ入れ、イラン核合意への復帰交渉などは第一の国際関与派の考えである。2021年12月に開催された「民主主義サミット」も自由、人権を掲げる価値を重視して「民主主義国」対「権威主義国」の世界構図をつくるというリベラルな国際関与派の主張に沿う。

中国に対しては第二の潮流だ。日米豪印のクアッド、米英豪の AUKUS など中国包囲網を構築し、経済安全保障も強化している。中国に米国が同盟国も巻き込んで総力で圧力をかけることで、覇権を守る決意が感じられる。

第三の抑制主義の潮流は中国を除くユーラシア外交に現われている。アフガニスタンからの撤退、イラクでの戦闘任務の終了、イエメン内戦でのサウジアラビアに対する軍事支援の終結などはその具体的な動きだ。国内立て直し優先であるから、対外政策では多少の譲歩はしてでも軍事介入が必要となる事態は避けることになる。

問題はロシアとの対応が、この3潮流の中でどれを基調とするのかがはっきりしない点だ。中国は国力を総動員して対峙すべき相手と位置づけられた。西欧や日本などアジアの同盟国とは国際関与派の協調主義が意味を持つ。だが、ロシアは冷戦中こそブレジンスキーが言ったように「ユーラシア大陸の3分の2を占める絶対主義イデオロギー」として巨大な存在だったが、今では中国ほどの脅威ではなく、かつ同盟国のような協調の対象でもない。核大国として警戒は怠れなかったが、エネルギーを除けば国力の衰退は著しく、米国の戦略レーダーから抜け落ちていた。封じ込めか協力か、基本姿勢が決まっていなかった。

その不明瞭な位置づけは今も続いている。ウクライナ戦争での米国の軍事的対応は、核戦争を回避しロシアと直接対決しない範囲での軍事支援に限られ、「かつて例がない」経済制裁を科しながらもロシアにとって死活的に重要なエネルギーに関しては抜け穴を容認するなど、ロシアを追い詰めないというものだ。抑制主義の介入である。バイデン政権内ではウクライナ戦争の出口として第二次大戦時のドイツや日本のようにロシアを徹底的に打ち負かすか、ロシアのメンツを保った形で戦争を終えるのかの議論が続いている。

この問いの回答はまだでない。だが、ロシアは核戦争の回避、プーチンを追い詰めないという米国の限界を逆手にとって「虐殺」、ウクライナ4州の併合など行動をエスカレートさせている。抑制主義の対応では、ウクライナでの米国の勝利は実現するのか心もとない。ロシアが4州併合をもって勝利と位置づけ、それを中国はもちろん、米国の同盟国やグローバルサウスの国々が米国の敗北、覇権の毀損と認定する可能性は大きい。

米国が今後取りうるのは、親ロシア地域のウクライナからの分離を前提にロシアとの停戦・和平に向けて動くか、それともウクライナへの軍事支援と制裁を強化しロシアを全面

的に駆逐するかとの二つの選択肢に絞られる。前者は米国覇権の失墜につながるし、後者はロシアとの対決のエスカレートというリスクを負う。だが、米国は覇権を失うことを何よりも嫌う。リスクを覚悟したうえでロシア軍の駆逐、プーチン体制の弱体化に結局は向かわざるを得ないのではないか。

参考文献

- 杉田弘毅 (2020) 「アメリカの制裁外交」 岩波書店
- Alexander, Kern, *Economic Sanctions: Law and Public Order*, Palgrave Macmillan, 2009
- Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) (2022) “AIIB statement on War in Ukraine”, March 3, 2022 <https://www.aiib.org/en/news-events/news/2022/AIIB-Statement-on-war-in-Ukraine.html> (最終閲覧日2022年12月27日)
- Barnett, Thomas P. (2004) *The Pentagon's New Map*, Putnam Publishing Group.
- Bartlett, Jason, Bae, Euihyun (2021) “Sanctions by the Numbers: 2022 Year in Review”, Center for a New American Security (CNAS) , January 14, 2021, <https://www.cnas.org/publications/reports/sanctions-by-the-numbers-2021-year-in-review>, (最終閲覧日2022年12月27日)
- Biden, Joseph (2021) “Remarks by President Biden on Afghanistan” on Aug. 16, 2021, The Whitehouse, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/08/16/remarks-by-president-biden-on-afghanistan/>
- Antony, Blinken (2022) “\$600 million in Additional U.S. Military Assistance for Ukraine”, September 15, 2022, U.S. Department of State, <https://www.state.gov/600-million-in-additional-u-s-military-assistance-for-ukraine/> (最終閲覧日2022年12月27日)
- Brzezinski, Zbigniew (2004) *The Choice: Global Domination or Global Leadership*, Basic Books.
- Calder, Kent E. (2013) *The New Continentalism*, Yale University Press, 2012 邦訳は『新大陸主義』、杉田弘毅監訳、潮出版、2013年
- Center for Research on Energy and Clear Air (2022) “Financing Putin’s War: Fossil fuel exports from Russia in the first six months of the invasion of Ukraine”, September 6, 2022, <https://energyandcleanair.org/publication/financing-putins-war-fossil-fuel-exports-from-russia-in-the-first-six-months-of-the-invasion-of-ukraine/>
- Daniller, Andrew and Andy Cerda (2022) “As war in Ukraine continues, Americans’ concerns about it have lessened”, Pew Research Center, Sep 22, 2022, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2022/09/22/as-war-in-ukraine-continues-americans-concerns-about-it-have-lessened/> (最終閲覧日2022年12月27日)
- The Economist* (2022) “Economic warfare: Split reality”, August 27, 2022,
- Family Encyclopedia of American History* (1975) The Reader’s Digest Association
- Hill, Fiona, and Angela Stent (2022) “The World Putin Wants”, *Foreign Affairs*, September/October, 2022, <https://www.foreignaffairs.com/russian-federation/world-putin-wants-fiona-hill-angela-stent> (最終閲覧日2022年12月27日)
- Kilcrease, Emily, Bartlett, Jason and Wong, Mason (2022) “Sanctions by the Numbers: Economic Measures against Russia Following Its 2022 Invasion of Ukraine”, Center for New American

- Security (CNAS) , June 16, 2022, <https://www.cnas.org/publications/reports/sanctions-by-the-numbers-economic-measures-against-russia-following-its-2021-invasion-of-ukraine> (最終閲覧日2022年12月27日)
- Sanders, Linley and Kathy Frankovic (2022) “Americans want to support Ukraine, but not with U.S. troops”, Feb12, 2022, YouGovAmerica, <https://today.yougov.com/topics/international/articles-reports/2022/02/11/americans-want-support-ukraine-not-us-troops> (最終閲覧日2022年12月27日)
- Turak, Natasha (2022) “The U.S. and Europe are running out of weapons to send to Ukraine”, CNBC, September 28, 2022, <https://www.cnbc.com/2022/09/28/the-us-and-europe-are-running-out-of-weapons-to-send-to-ukraine.html> (最終閲覧日2022年12月27日)
- Zarate, Juan C, (2013) “Treasury’s War: The Unleashing of a New Era of Financial Warfare”, *Public Affairs*.