

2020年8月15日発行

FPC Commentary Vol. 13

アメリカの制裁外交—米中対立の行方—

共同通信社特別編集委員 杉田弘毅



はじめに

米中対立が先鋭化し、「新冷戦」に突入したと指摘されている。貿易、先端技術、軍事、海洋、国際機関への影響力、圏域争い、人権、政治体制、コロナ感染症をめぐるイメージ戦など、その対立の対象は全方位で広がっている。ニクソン政権以来の対中関与政策からの転換を決めたトランプ米政権が、これまでの劣勢を挽回する道具として使うのが「金融制裁」である。筆者は長い米国での取材を基に、米国の金融制裁の歴史や現状、問題点を指摘する「米国の制裁外交」（岩波新書）を2020年2月に上梓した。米制裁に関するこれまでの取材・調査を背景に、今年夏に発動された香港民主化運動に関する対中金融制裁のインパクトを探ってみたい。

2020年6月30日、中国の全国人民代表大会常務委員会会議は「香港国家安全維持法」を可決し、香港政府は同日夜施行した。この法律の施行により、香港での反体制活動を禁じ、最高で無期懲役を科すことが可能となった。また、中国中央政府の保安担当者が香港で合法的に活動することも認め、香港の他の法律と矛盾する場合は、国家安全維持法が優先されることが決まった。これまで一国二制度で認められてきた香港の自由と人権を大きく損なうことになる政策である。

これに対して、7月14日、アメリカは、香港の自治の侵害に関与した中国当局者への制裁を可能にする「香港自治法」を成立させた。同法は、7月1日に民主党のブラッド・シャーマン下院議員により提出され、同日全会一致

で、下院を通過した。翌2日には上院も全会一致で通過。14日、トランプ大統領が署名し、異例の速さで成立した。

対中金融制裁

香港自治法による制裁は2つのプロセスを経て科せられる。第一段階は、「一国二制度」で認められた表現や集会の自由を制限する政策を実行し、香港の高度な自治を侵害した人物や団体に制裁を科すこと。第二段階は、第一段階で制裁の対象となった個人または法人と取引がある金融機関を米ドルの決済システムから追放するというものである。制裁内容も、米金融機関からの融資・アメリカ国債の入札・外国為替取引・貿易決済の禁止、資産の移動禁止、商品・ソフトウェア・技術の輸出制限、幹部の国外追放など多岐にわたって定められている。まさに、対中金融制裁法である。

8月7日、米国は第一段階として、林鄭月娥（キャリー・ラム）行政長官や中国政府の「香港マカオ事務弁公室」の夏宝竜主任や、国安法に基づき新設された香港出先機関「国家安全維持公署」の鄭雁雄署長ら11人について、「表現や集会の自由を制限する政策を実行し、香港の高度な自治が損なわれたことへの責任がある」として制裁を科した。以前、ニューヨークタイムズは、温家宝前首相が巨額の資産を欧米などの海外金融機関へ預金していると報じたことがあった。中国高官らは海外に不動産などを所有し、欧米や日本を含む海外の金融機関に巨額の資産を預けている。仮に制裁対象者となったならば、大きな損失を被ることが予想

される。

また、今後発動が注目される第二段階の金融機関に対する制裁であるが、金融機関が行うドル決済はニューヨーク連邦準備銀行などアメリカの金融機関を通過する。このため海外の金融機関が行う決済であってもアメリカの管轄権下の行為となるため、今回の香港自治法などアメリカの国内法が適用される。中国には巨大な企業が多数あり、その市場も巨大なマーケットへと成長したが、基軸通貨ドルを使って国際ビジネスを行っている限りは、アメリカの金融システムに逆らうことは出来ないのが現状だ。

過去、世界各国の金融機関は、アメリカの金融制裁に対し、アメリカの本気度を見誤っていた時期があった。オバマ政権時代、フランスのメガバンクBNPパリバ銀行はイランなど制裁対象国に送金業務を行ったと指摘され、89億7360万ドルもの罰金をアメリカに支払った。また、イギリスのスタンダードチャータード銀行はイランとの不正取引で16億7900万ドル、同じくイギリスのHSBCホールディングスもマネーロンダリング対策を怠ったとして19億2100万ドルの罰金をアメリカに支払っている。さらに、日本の三菱東京UFJ銀行（当時、現三菱UFJ銀行）も2002から07年までのイラン関連などのドル建て決済を巡って不適切な処理があったと摘発され、アメリカに6億5100万ドルの制裁金を支払った。

こうした苦い記憶が今まだ鮮明に残る各金融機関はアメリカの香港自治法に対して戦々恐々としている。制裁対象者は、必ずしも自分名義の口座で取引を行うとは限らないため、各金融機関は無限と広がる対象者の取引追跡や割り出しを行わなければならない。これまではイランなど小規模の国とのビジネスを警戒していればよかったが、今後は中国という世界第二の経済大国だからそのインパクトは比較にならな

い。「米国をとるか中国をとるか」の踏み絵を迫られている金融機関などはすでに香港からの撤退や事業の見直しを始め、世界経済への悪影響も懸念される。

このような送金業務に関し、香港自治法では、「かなりの額の送金」業務を行った金融機関を制裁対象にするという恣意的な表現で定めている。アメリカ財務省の金融制裁を担当する外国資産管理室は、「かなりの額の送金」について、量、頻度、性質を考慮し、さらに銀行幹部が本送金に関しどのくらい把握していたか、意図的な制裁逃れをしたかなどを前提に判断すると定義している。つまり、最終的な判断は、アメリカ政府の裁量に大きく委ねられているのである。

貿易戦争から体制間競争へ

トランプ大統領は、大統領再選へ向けた実績作りのため、結果を急ぎ、中国との有利な貿易合意、つまり目に見える成果を優先して、中国国内の人権問題や地政学的な覇権闘争に関しては強い関心を示してこなかった。米議会は、トランプ政権の香港問題に対する姿勢を極めて手ぬるいと評し、上下両院全会一致で可決された「香港自治法」を議会の総意としてトランプ大統領に突き付けた。同法は、大統領が制裁を見送ったとしても、議会が3分の2の賛成を得られれば、見送り決定は覆される。また、国務省がつくる制裁対象者リストに1年間、財務省の制裁対象金融機関リストに2年間掲載されれば、自動的に制裁が科される仕組みとなっている。対中問題に関して、ワシントンでは、大統領が動かねば議会が動くという政治環境が出来上がっている。

今年5月に、アメリカ国家安全保障会議は「アメリカの対中戦略アプローチ」を発表し、その中で米中関係を「体制間競争」と位置付けた。

つまり、貿易関税発動や先端技術の排除による経済戦争は、民主主義か権威主義かを巡るイデオロギー的な対立へとエスカレーションしたことになる。

7月13日、ポンペオ国務長官は中国の南シナ海での行動を「完全なる違法」とこれまでとは異なる踏み込んだ発言をし、中国が核心的利益とする南シナ海の主権を退けた。同月23日には習近平国家主席を「全体主義の奉仕者」とかつてない厳しい言葉で非難した。5月15日には、外国企業がアメリカの半導体技術をファーウェイに輸出することも禁止し、8月からは、国防権限法に基づいてファーウェイやZTEなど5社と取引がある外国企業をアメリカ政府の調達から除外し、これまで以上に締め付けを強化している。このように、アメリカはイギリス、オーストラリアなどのファイブ・アイズと日本やインドに協力を求めて、対中包囲網を推し進めている。

一方、中国も半導体の国内製造や一帯一路構想を見据えたデジタル通貨を2022年に北京で開催予定の冬季オリンピックまでに流通させると宣言し、中国包囲網に対抗する決意を示している。

また、香港国家安全維持法は、外国人と結託して中国の国家安全への危害を与える行為を罰則対象と定めている。仮に中国が、アメリカの制裁に協力して林鄭月娥長官のドル送金を拒否した国際金融機関を、外国勢力と結託し中国当局や高官の正当な活動を阻止することで国家安全へ危害を与えたと判断すれば、この国際金融機関に対して罰則を科したり、関係者を逮捕したりすることが可能となる。一方で林鄭月娥長官のドル送金を遂行すれば、それはアメリカの香港自治法違反となり、その金融機関はあらゆるドル決済ビジネスから追放される。米国と中国の法にともに違反せずに、国際銀行業務を行

うことは不可能なのである。

今後の影響

米中関係はこれまでのような両国の主張の間をとって折り合いをつけるというウィン・ウィンの関係が通用しない新たなステージへと突入した。米中制裁合戦は、ファイブ・アイズを中心とするアメリカ経済圏と一帯一路構想に基づく中国経済圏のデカップリングへと着々と向かいつつある。これまでの国際経済の常識ではデカップリングは起こりえないと考えられてきたが、その常識をもう一度問い直す時期に差し掛かっていると言えるだろう。

11月の大統領選挙で、仮に民主党のバイデンが政権を握ったとしても、香港自治法の厳格さを前に、対中政策を即座に転換させることは極めて困難であると予想される。一方、中国はその間、アメリカとの差を少しでも縮めるため、バイデンが政策に掲げる環境問題や核不拡散などについて協力をもちかけ、なんとか時間稼ぎを行おうと画策してくるだろう。

近年、アメリカは経済制裁の発動を乱発させている。増え続ける制裁に、アメリカ当局も全ての制裁を解除するために制裁対象国へいったい何を求めればよいのか、簡単には答えられないほど制裁の構図は複雑化している。イランやロシアに科せられた経済制裁は、もはや体制転換でも行われぬ限り全面解除されることは不可能となっている。中国も現体制が続く限り、香港をかつての自由都市の状態に戻すことはないだろう。それは、アメリカの対中金融制裁が半永久的に続いてしまうことを意味する。

今後、多発するアメリカの経済制裁は、世界をどこへ導くのであろうか。そもそもアメリカの経済制裁は、対象国の政策を変更させる目的で科してきた。だがこれまで、目的に見合った効

果があげられたかと言えば、思うような効果はあげられていない。むしろ、制裁対象国はアメリカに屈するどころか、連携して、アメリカのドル覇権に果敢に挑んできている。要はドルを使わなければ金融制裁から逃れられるのだから、ユーロ決済の増加やデジタル人民元導入の動きが加速するのも不思議ではない。「反米連合」である中国、ロシア、イラ

ン、ベネズエラなどは基軸通貨ドルからの離反を進めている。

トランプ政権が誕生してから、異様な頻度で発動される経済制裁は、結果的に国際経済のデカップリングを加速させ、アメリカ自身の経済覇権を衰退へと後押ししている効果を生んでいる。

(文責：筆者)

発行：特定非営利活動法人 外交政策センター Foreign Policy Center (FPC)

〒150-0001 東京都渋谷区神宮前2-30-7-502

定価：100円 Eメール：foreignpolicy617@gmail.com

ホームページ：<http://www.foreign-policy-center.tokyo>

Facebook：<https://www.facebook.com/fpc.gaikoseisaku/>