

# 発足2年目を迎えるトランプ政権と中東情勢

## ——「アメリカ後」の中東地域における 企業リスク管理のあり方——

コントロール・リスクス・グループ株式会社 アソシエイト 福岡 侑希  
Control Risks Middle East Limited, Director Henry Smith

2017年1月、前オバマ政権の否定をうたうトランプ政権が発足した。トランプ政権は、イスラム過激派との闘い、対イラン政策の転換、およびイスラエルとの関係改善を軸に中東政策の転換を打ち出した。オバマ時代に対米関係が悪化した湾岸協力会議（Gulf Cooperation Council: GCC）諸国は、こうしたトランプ政権の発足を期待感とともに受け止めた。他方、オバマ政権下で関係改善が進んだイランに対し、トランプ大統領が敵対的な発言を続けるなか、同国への進出を進める欧州または日系企業の間では不安が広がった。

オバマ時代からの変化が強調されるトランプ政権であるが、実際の行動をみると、前政権からの継続性もみられる。対イラン政策では強硬的な発言を繰り返す一方、包括的共同作業計画（JCPOA）からの離脱には至っておらず、サウジアラビアなどによるカタール断交についても、当初はこれを支持するかのような発言をするも、その後、米国は同紛争で中立的な立場を維持している。直近のエルサレム問題においても、米国大使館のテルアビブからの移動を宣言するも、その実現に向けた行動計画は提示されていない。中東地域のリスク環境を占ううえで、トランプ大統領の発言に一喜一憂することなく、同政権下で何が変わり、何が変わらないのか、断続性と継続性を見極めることが必要となる。

### トランプ政権下での変化と継続性

トランプ政権の発足は、当初、GCC諸国を中心に期待感を持って受け止められた。この背景には前オバマ政権に対する失望があった。オバマ政権はイラクからの軍事的撤退を進めるとともに、ブッシュ政権下で強まった反米感情の緩和に努めたが、2010年にチュニジアで始まったいわゆる「アラブの春」では、民主化運動への支持を表明し、非民主的な政治体制を維持するも長年にわたり米国と良好な関係を維持してきたGCC諸国からの反発を呼んだ。また、同政権が進めた対イ

ラン融和策は、GCC諸国に加えイスラエルの対米関係も悪化させた。

こうしたなか、トランプ氏が米国大統領に就任したことは、GCC諸国の間で、対米関係改善の契機として前向きに受け止められた。トランプ大統領は中東諸国との関係についても政策転換を打ち出し、イスラム過激派との闘い、対イラン政策の転換、およびイスラエルとの関係改善などを優先課題に掲げた。「イスラエル（IS）」に代表されるイスラム過激派との闘いは地域全体で支持され、また、サウジアラビア、UAEおよびバーレーンは米国のイラン政策転換を歓迎、イスラエルも米国との関係改善に期待を高めた。

トランプ政権の発足を受け、特に注目を集めたのは米国の対イラン政策の展望であろう。2016年1月のJCPOA履行以降、多国籍企業のイラン市場進出が進んできた。日系企業も米国の制裁運用の動向を慎重に見極めながら、漸進的ながらも、イラン進出を続けてきた。当初、制裁期間中に老朽化したプラントの修繕を目的とした資材輸出などを中心とした小規模なトレードが中心であったが、最近では、より長期的な出資案件の準備を進める企業も出てきている。当初より課題であった銀行決済についても、円建て決済に加え、最近では欧州中規模銀行を経由したユーロ決済チャンネルの構築も進みつつある。こうしたなか、トランプ政権が発足し、米国のJCPOAからの離脱、およびスナップバック実現の可能性に至るまで、さまざまな憶測がメディアを賑わせた。2017年10月13日には、トランプ大統領がイランのJCPOA順守を否認、一段と強硬な姿勢を鮮明にした。

各種メディアの論調を俯瞰するに、トランプ政権下での対イラン政策は、前政権下から大幅に転換されたかの印象が支配的である。しかし発足1年を経て、トランプ大統領の「発言」ではなく、「行動」を振り返ると、対イラン政策は、前政権からの断続性というよりも、継続性に特徴づけられている点に気付く。トランプ大統領が選挙戦中より「最悪の合意である」と批

判していたJCPOAは現在も維持されており、同政権下で対イラン追加制裁は課されるも、JCPOAの持続可能性を損なわない範囲に限定されている。こうしたなか、イランはここ10年で外交的、および経済的に最も多角化した状態で2018年を迎えることになる。石油生産量および輸出量は制裁導入前の水準に回復しており、また、制裁解除、およびその後の外交関係の改善を受けて、欧州勢を中心とした多国籍企業の参入は、漸進的ではあるが、今後も進むだろう。

対イラン関係に限らず、トランプ政権の政策をめぐる分析の中には、前オバマ政権からの断続性を強調するあまり、構造的な継続性を見逃す傾向が少なからずある。確かに、トランプ大統領の言動には不確実性がつきまとうが、同大統領の行動を制約する国内外の諸制約、たとえば、国際政治における米国の位置づけ、または国内政治における行政府に対する制約が、同大統領の行動に方向修正を促し、継続性を生み出す場面もある。2017年6月、サウジアラビア、エジプト、UAEおよびバーレーンが、カタールとの断交へと踏み切った際、当初、トランプ大統領はこの行動を支持するとも受け止められる発言をしたが、その後、米国は同紛争で中立的な立場をとり、紛争解決に向けた仲介役を務めるに至った。こうしたなか、2017年初頭にGCC諸国の間でみられたトランプ大統領に対する期待は次第に薄まった。

## 2018年の中東情勢：流動化が進むリスク環境

2018年の中東情勢の先行きを占うにあたり、米国の動向は今後も主要な変数となる。対イラン政策をめぐっては、トランプ政権のJCPOA離脱の可能性につき、引き続き関心が集まるだろう（後述）。直近では、2017年12月、トランプ大統領がエルサレムをイスラエルの首都と認め、米国大使館をテルアビブから移転する旨の発言を行った。もっとも、具体的な行動計画は提示されておらず、前述の対イラン政策と同様、行動が伴わない可能性は残るが、トランプ大統領の発言を受け、イスラム諸国のみならず英国やフランスなどの欧州諸国も反発した。また、各地で抗議デモが拡大し、その一部は暴徒化するなど、治安環境への悪影響が懸念され始めた。

今後、トランプ大統領がエルサレム問題をめぐる立場を改める可能性は残るが、短期的に同問題が解決されない場合、新たな事業リスクが浮上する。たとえば、エルサレム問題をめぐり、イスラエルと周辺諸国の関

係がさらに悪化した場合、イスラエルでの事業展開または同国企業との提携が、サウジアラビアなどでの事業展開に与える影響につき、慎重な精査を行う必要性が浮上する。また、イスラエル国内におけるテロ活動の活発化、特に単独犯による小規模攻撃の増加などに注意する必要がある。

こうしたトランプ政権そのものに付随する不確実性に加えて、中東地域で構造的に進む変化、そのリスク環境への影響にも注意を向ける必要はあるだろう。特に、米国が中東地域における秩序形成役としての正当性を失い（または放棄する）、サウジアラビアなどがその役割を担い始めるなか、地域の不安定化が進んでいる。オバマ政権期より顕著になり始めた、米国の国際政治上の「撤退」、それに伴う「アメリカ後」の地域秩序の変容が、トランプ政権下で進むなか、以前であれば米国主導での利害調整を通じて抑制されていた地域内の矛盾や対立関係が顕在化している。カタール断交に象徴されるように、国際政治上の変化が事業環境に影響を与え、企業活動へのリスクが浮上している。

サウジアラビア、エジプト、UAEおよびバーレーンによるカタール断交は、依然、解決に向けた道筋がみえない。GCCの枠組みにとらわれず、自立的な外交を追求するカタールと、これをおもしろく思わないサウジアラビアの間の利害対立は短期的な解消が難しく、この対立は一時的な関係の悪化というよりも、長期的な「政策」として定着しつつある。カタール断交に対し、同国を含む中東地域に進出する多国籍企業の多くは、投資ストラクチャーの変更やサプライチェーンの調整などを通じ、カタール国内の事業と対立関係にある国々における事業を切り分けることで対応した。ただし、この対立関係の長期化を見据えた場合、上記の施策に加え、対立陣営の一方（カタール）での事業展開が、他方（たとえばサウジアラビア）における事業に与える影響、特に風評面でのリスクにつき、あらためて精査する必要があるだろう。

GCCの瓦解は中東で進む多極化の流れをさらに促す出来事ともいえる。今後、同地域では共通のイデオロギーや世界観に基づく同盟ではなく、ビジネスライクな取引的な関係性が錯綜し、「アラブvs.ペルシャ」、または「スンニ派vs.シーア派」といった、第2次世界大戦後からポスト冷戦期までの中東地域の国際政治を定義した亀裂は妥当性を失いつつある。むしろ、UAEとサウジアラビア、カタールとトルコ、およびイランとその関連組織などのグループに集約され、これが2018年の地域情勢の分析単位となる。また、地域秩序の流動化が進むなか、ロシア、中国、EU、インド、または

韓国などの勢力が、米国の「撤退」によって生まれた空白を埋めようとしており、地域の地政学環境の複雑化を促している。

## トランプ政権下で求められるリスク対策

中東地域秩序の多極化、およびそれに伴うリスク環境の流動化が進むなか、中長期的な事業戦略の改訂を迫られる企業は少なくない。そのためには、まず議論の前提となる地域情勢の現状、および将来的な見通しにつき、企業的意思決定者の間で認識の共有が必要となるが、幅広い関係者間で合意を得られるシナリオを策定するためには、議論の前提条件に加えて、分析対象となる現象に対する説明変数を明確に定義し、説得力のあるロジックに基づくシナリオ構築が必要となる。

たとえば、トランプ政権の発足以降、同政権による対イラン制裁運用の展望、または米国のJCPOA離脱の可能性に関する問い合わせが弊社に多く寄せられたが、この展望を占うにあたっては、米国の外交政策を制約する国際的な権力構造や制度の存在、大統領権限に対する国内政治上の制度的または規範的制約、さらにはホワイトハウスでの意思決定プロセスにおいて大統領が享受する裁量の程度など、トランプ大統領が繰り返す「放漫発言」に惑わされず、既存の政治構造や制度の中で、同大統領が実際に「何をどこまでできるのか」、その範囲を見極める作業が重要となる。

トランプ大統領個人に起因する不確実性については、正確な分析は難しいが、同大統領の行動を制約する諸要因を踏まえると、当面、JCPOAが破綻する可能性は低い。イランを含む他の署名国は合意の維持を求めており、こうした国々の支持を得ずに、一方的に多国間合意を破棄するには外交的障害が多く、またイランの核開発を抑制するうえで、同合意に変わる有効な策は存在しない。米国に敵対的であるイスラム革命防衛軍（IRGC）トップも「2200キロ以上のミサイル発射実験は行わない」と発言するなど、米国が懸念するICBM級のミサイル実験自粛を表明することで、JCPOA維持に向けたコミットメントを示している。

米国国内に目を向けると、一部共和党系議員を中心に強硬な発言は聞かれるも、多くの連邦議員はJCPOA離脱に積極的ではないとみられる。2017年10月13日にトランプ大統領がイランの核合意遵守を認めない旨表明し、連邦議会における対イラン制裁再発動の是非をめぐる議論に関心が集まった際も、結局、制裁の再発動に向けた決議案が提出されるには至らなかった。また、政権内での意思決定をみてみても、ティ

ラーソン国務長官、マティス国防長官、およびマクマスター国家安全保障問題担当大統領補佐官などの側近たちはJCPOAがもたらす安全保障上の恩恵を認識しているとみられる。

他方、米国がJCPOAの持続可能性を損なわない範囲において、引き続き対イラン追加制裁を導入する可能性が高い。たとえば、イランによるミサイル開発、テロ支援または人権侵害などを理由に、同国企業や個人を制裁リストへ追加掲載する形が想定される。また、制裁要件を緩和することで、より多くのイラン企業・個人を制裁リストに載せる可能性もある（このシナリオに付随する企業活動への影響については後述）、さらに、JCPOA維持を求めるEUも、米国から同合意維持への支持をとりつける条件に、対イラン追加制裁に踏み切る可能性がある。

このように、JCPOA存続を前提としたうえで、その先にある複数のシナリオを整理するとともに、各シナリオに付随するリスクを特定、対応策の構築・導入を進める必要がある。また、追加制裁がもたらすイラン国内政治情勢の変化、その対米関係への影響についても注意する必要があるだろう。米国による追加制裁を受け、イラン国内で強硬派が強く反発、ロウハニ大統領を中心とする穏健派の求心力が損なわれるような場合、2国間のさらなる関係悪化に発展する可能性は排除されない。いずれせよ、トランプ大統領をはじめとする個人の「発言」ではなく、彼らの実際の「行動」に焦点を当て、冷静に情報収集・分析を行う必要があるだろう。

## 制裁リスク、および風評リスクへの対応

将来的に想定され得るシナリオに付随する潜在的リスクの洗い出しが行われた後、想定され得るリスクが許容範囲内であるのか否か、または同リスクに対していかなる対応策を導入するのか、社内外の関係者でさらに協議を深めることになる。ここでは、営業部門とコンプライアンス部門の間での社内協議に加え、弁護士事務所や金融機関などを含めた議論ともなる。

前述のイラン市場進出に関しては、今後、米国政府などによる制裁対象が拡大する可能性が懸念事項として指摘されている。たとえば、テロ支援への関与が疑われる宗教基金（Bonyad）やその関連企業などが新たに「SDN（Specially Designated Nationals and Blocked Persons）リスト」に掲載される可能性が想定される。また、これまではSDN掲載者が株式の50%以上を保有する、または実効的な支配（明確な定義は提示されていない）を及ぼしている企業がある場合、

同企業は自動的に制裁対象とされてきたが、今後、このような敷居が下がる可能性（たとえばSDN掲載者による30%以上の株式保有で制裁対象となる可能性）も完全には排除できない。制裁運用をめぐる米国内の議論については、政府関係者の発言、連邦議会での議論、または研究機関の報告など、各種情報を多角的に検証しながら観測することが求められる。

仮に、これまで制裁対象ではなかったイラン企業や個人が制裁リストに掲載される場合、または制裁対象となる敷居に変化が生まれる場合、以前に実施したデューデリジェンスにおいて「制裁リスクは低い」と評価された対象についても、あらためてリスク評価を行う必要がある。米国の追加制裁を受けて新たにリスクを抱えていないか、または米国内の政策議論を踏まえ、今後制裁対象となる可能性はどの程度あるのかなど、シナリオベースでの見立てを構築するとともに、利害関係者の間でリスクに対する認識を共有するプロセスも必要である。

なお、制裁リスクとは別に風評リスクも存在する。たとえば、特定のイラン企業について、IRGCのようなSDNリスト掲載者とは直接的な関係性を持たないにもかかわらず、事実を歪曲するかたちで「IRGCに支配されている」といった評価を流布する勢力が存在し、これを（調査不足のまま）メディアが報じる場合もある。こうした企業と事業提携を行う場合、風評面でのリスクに晒される可能性に留意する必要がある、メディアなどからの問い合わせを想定し、事前に対応要領の策定が推奨される。

リスク管理は継続的なプロセスである。まず、策定されたシナリオについては、その妥当性を定期的に検証するとともに、必要に応じ改訂を行う必要がある。また、米国政府などの制裁リストの改訂状況も定期的に確認する態勢が必要である。さらに、一度デューデリジェンスを行った企業についても、時が経過すれば株主構成や取締役の顔ぶれが変わることが想定されることから、定期的に登記情報や各種公開情報のレビューを行うことで、主要株主および経営陣の顔ぶれ、特に制裁対象の関与の有無や程度につき、アップデートが必要となる。同作業にはコストが伴うが、必要性を認識しつつも予算上の都合から調査が省略された場合、こうした不作為を米国規制当局は見逃してはくれない。

こうしたリスク管理プロセスは、イラン以外の文脈においても妥当性を持つ。たとえば、サウジアラビアの政変を受け、一時は次期国王候補にあげられた王子のムトイブ前国家警備相などを含め、モハマド家によ

る政敵排除が続くとみられるなか、政敵と認識される有力者が有する企業またはその関連企業に対して政治的な圧力が加えられる可能性は十分に考えられる。また、こうした企業と提携している多国籍企業が、行政機関による嫌がらせ、または風評面でのリスクを抱える可能性も排除されないところ、既存のサプライチェーンのレビュー、場合によっては代替供給源の開拓などが必要となる。リスクに敏感な企業は、すでに自社事業における脆弱ポイントの洗い出しなどのリスク管理施策を進めている。

## リスクを機会に変えるために

2018年の中東諸国は、石油・天然ガスセクターを中心に、引き続き、企業の関心を集めるだろう。サウジアラコムの上場に加え、アブダビ国営石油会社を含むGCC諸国の国営石油会社の民営化など、多国籍企業にとって魅力的な事業機会は少なくない。一方、地域秩序の多極化、およびこれに伴うリスク環境の流動化も続くとみられる。こうしたなか、本稿で紹介したような施策を通じ、潜在的なリスクを洗い出すとともに、適正水準のリスク対策の構築・導入を進めることが求められる。

リスク管理というと、しばしば事業の制約要因と捉えられがちであるが、不確実性に満ちた世界に秩序を見出し、周囲の変化に的確に対応するうえで不可欠な作業である。変化するリスク環境を把握したうえで、既存のリスク・シナリオを描き直し、リスクのモニタリングや、リスクが顕在化した場合に備えた態勢強化を進める企業は荒波を乗り越えていく一方、環境の変化に順応できない、または無頓着な企業は「想定外」のリスクに振り回され続けるだろう。リスク管理態勢構築に向けた投資に企業の意思決定者たちがどの程度コミットできるのか、これが今後の鍵となるだろう。

### ※著者略歴

福岡侑希：上智大学卒業後、英国ブリストル大学で博士号（政治学）取得。民間シンクタンクおよび外務省等での勤務を経て、2016年にコントロール・リスクス・グループに入社。主に政治リスクを中心としたカントリーリスク分析、および企業デューデリジェンスなどを通じ、日系企業のリスク管理態勢の高度化支援に従事。

ヘンリー・スミス：英国ヨーク大学卒業後、ロンドン大学東洋アフリカ研究科で修士号（イラン研究）を取得。現在はコントロール・リスクス・グループのドバイ拠点にて中東・北アフリカ地域を担当する政治リスク分析チームを率いる。同地域諸国のカントリーリスク分析、および主要業界分析などを通じ、多国籍企業の支援に従事。