

米国からみた米・キューバ国交正常化の展望と課題

今村 卓

米国・キューバ両政府は2014年12月17日、1961年以来断絶していた国交の正常化に取り組む方針を発表した。以後、15年1月中旬にはキューバ政府が政治犯53人を釈放、米国政府は渡航や送金などの対キューバ制裁を緩和するなど、関係改善が進む一方で、両国の国交正常化交渉はまだ大使館再開などの成果を出せていないなど難しさもみせている。今後、米国とキューバの関係改善は進むのか。米国の視点から、展望と課題を考えてみる。

孤立から関与へ対キューバ政策の大転換

米国は61年にキューバと国交を断絶してから半世紀以上、キューバを孤立させる政策を続けてきた。米連邦議会では、キューバの民主的政治体制の確立を目的としたキューバ制裁法が成立し、厳しい制裁を課してきた。キューバの後ろ盾がソ連であり、62年に米国とソ連が全面核戦争の瀬戸際に立つキューバ危機が生じたことから、キューバは米国の安全保障上の脅威と認識され、キューバを孤立させる政策は米国内で支持され続けてきた。91年にソ連崩壊で後ろ盾を失ったキューバは、脅威ではなくなり、ソ連の経済支援を失った経済の疲弊も続いたが、米国は96年にヘルムズ・バー

トン法（キューバ経済制裁強化法）を成立させて制裁を強化した。近年は08年のフィデル・カストロ前国家評議会議長から弟のラウル・カストロ議長への権力委譲を経て米国とキューバの緊張緩和は緩やかに進んでいるが、米国のキューバ政策は変わっていない。この背景には、反カストロ派のキューバ系米国人の対キューバ政策への影響力の強さもあるといわれる。

オバマ大統領は、08年の大統領選挙ではキューバとの国交正常化を公約の一つに掲げ、09年の政権発足後に対キューバ政策の見直しに着手した。しかし、12年4月にコロンビアで開催された米州首脳会議において、米国が「民主化が不十分」としてキューバの会議参加を拒んだことから、キューバに同情的な多くのラテンアメリカ諸国首脳からオバマ大統領は非難的となった。これを受けて、オバマ大統領は対キューバ政策の関与への転換が必要と認識した。オバマ大統領は同年秋に大統領選で再選されると、翌13年春にキューバとの秘密交渉の開始を承認、同年6月に両国政府の最初の直接交渉がカナダで行われた。両国はカナダなどで18カ月間に計9回の秘密交渉を重ね、南米アルゼンチン出身のフランシスコ・ローマ法王も両国首脳に対する異例の仲介に動いた。14年秋にバチカンで最後の秘密交渉があり、両国はそれぞれ拘束していた相手方の情報機関員の釈放と国交正常化に取り組むことで合意した。

オバマ大統領が説く対キューバ政策を関与へ転換する理由は、「従来のキューバを孤立させる政策が効かなかったから」である。米国はキューバの民主的政治体制の確立のため、経済制裁を半世紀以上続けてきたが、キューバの共産党一党独裁体制はずっと続いている。とりわけ91年のソ連崩壊の後、ソ連からの支援を失ったキューバ経済の疲弊が進むなかで、米国は96年にヘルムズ・バーントン法を成立させて制裁を一段と強めたのに、キューバの体制は揺るがなかった。同法は、米国以外の企業も米国内での賠償請求を恐れて対



ハバナでの米・キューバ協議の後、記者会見する首席交渉人ロベルタ・S. ジャコブソン国務省西半球局担当次官補（2015年2月27日）
国務省（在キューバ米国利益代表部）のサイトより。
<http://havana.usint.gov/index.html?mredirect=false>

キューバ投資をためらうほどの制裁法なのに、である。結局、制裁はキューバ経済に打撃を与えたが、政治体制には響かなかった。それどころか、キューバ政府は、貧困や経済の疲弊は米国の制裁のせいだと国民に訴えて自らの失政をごまかしていたほどである。キューバを民主化したければ、米国が制裁を止めて関与政策に転換する方がよいことは自明である。

オバマ大統領は、キューバとの関係改善が米国とラテンアメリカとの関係の安定につながっているだろう。ラテンアメリカの反米勢力は、フィデル・カストロ前議長は政界を完全に引退し、13年にはベネズエラのチャベス大統領が死去するなど、影響力のあるリーダーを失って衰退が進んでいる。このタイミングで米国が反米の急先鋒だったキューバとの関係を関与政策で改善できれば、キューバに同情的だった多くのラテンアメリカ諸国の米国を見る目も変わり地域との関係強化も期待できる。

進展の可能性ある国交正常化交渉

オバマ大統領の目指すという関与政策への転換には、達成すべき三つのプロセスがある。一つは政権単独で実施できる措置、次は米国とキューバの政府間の国交正常化交渉、最後が米議会による対キューバ経済制裁法の修正と廃止である。国交正常化は米国・キューバ両政府が合意すればよく、米議会の承認は要らない。対キューバ制裁法に基づく制裁の緩和・解除には、議会による同法の修正・廃止が必要である。

政権による措置は、15年1月15日に発表され、翌日実施された。米国在住のキューバ人や、米国の宗教、教育、政府関係者らのキューバへの渡航手続きの大幅な緩和、キューバへの送金上限額の3カ月で500ドルから2,000ドルへの引き上げ、渡航者に関連した個人使用目的での葉巻や酒の一定量の輸入の容認や一定の金融関連の取引の解禁などである。米国からみればわずかな緩和だが、これまで厳しい制裁を課され、平均月収が20ドル前後のキューバ国民には大きな変化であろう。

国交正常化交渉は、現在進行中である。米商務省とキューバ外務省のハイレベル協議は、1月下旬、2月下旬、3月中旬の計3回行われた。第3回が終了した時点では、大きな合意に達した課題はなく、米国は大使館開設、キューバは米国によるテロ支援国家の指定の解除をそれぞれ主張している。この他、米国が表現の自由を含む人権状況の改善を求めてキューバ側が反発

している。

今後、テロ支援国家の指定解除はありうる。米商務省は指定見直しへの作業を進めている。現在のキューバはテロ支援国家ではなく、82年の指定当時のようなキューバが米国の安全保障上の脅威であった時代も終わっている。米国政府が指定を解除しても失うものはない。

ハイレベル協議自体も少しずつ進展している。人権対話の枠組みへの協議や、民間航空やインターネット環境など個別協議の実施では、両国は合意した。両国は第3回協議まで、関係改善へ向けた対話を継続するという基本合意も維持できている。対立が目立つのも、決裂の心配がないから両国が相手国の反発を気にせずに国内への配慮を優先した要求をぶつけ合っているという面もある。米国は国内の国交正常化に反対する勢力や議会に配慮して人権問題を主張し、キューバはこの機会にできるだけ多くの譲歩を米国から引き出そうとしている。今後は、4月10～11日にパナマで開催される米州首脳会議までに大きな合意を実現すべく、両国が譲歩していく可能性が高い。前回の12年の同会議と異なり、今回はキューバのラウル・カストロ議長が出席する。米国は同会議の前に両国の大使館を再開したい意向があり、オバマ政権がキューバのテロ支援国家の指定解除に近く動くとの観測も米国内にある。同会議までに進展があれば、米州首脳会議も活性化して、会議後の米国とキューバの国交正常化交渉に弾みが付く可能性は十分にある。

対キューバ制裁の緩和・解除は期待薄

問題は、最後のプロセスとなる米議会の対キューバ制裁の緩和・解除である。こちらは、国交正常化交渉と異なり展望が開けない。議会の上下両院を制する共和党の議員の大部分は、キューバを孤立させる政策は今でも正しいと確信し、関与政策への転換などあり得ないと思っている。オバマ大統領の国交正常化の方針に対しても、共和党のバイナード下院議長は「キューバ国民が自由を享受できるまで関係正常化はすべきではない」と強く批判した。キューバ系米国人であり、16年大統領選の共和党の有力候補と目される若手のルビオ上院議員の反発はもっと激しく「ならず者国家を融和しようという失敗に終わる試み」と述べた。どちらも、キューバは今でも米国の安全保障上の脅威であり、制裁で民主的政治体制を確立するしかないという半世紀前からの認識を変える必要があるとは思っていない。

米国の外交政策は大統領の専管事項であり、議会にはオバマ大統領の国交正常化やキューバへの大使館開設を阻止する権限はないとの評価が一般的である。しかし、ヘルムズ・バートン法など議会が成立させた制裁法に基づく制裁を緩和・解除するには、米議会による制裁法の修正か廃止が必要である。その米議会では上下両院とも、多数派の共和党の大部分が対キューバ政策の転換に反対している以上、制裁の緩和・解除の可能性は乏しいといえる。

世論は、オバマ政権の対キューバ政策の転換への支持が多数である。15年2月の世論調査によれば、オバマ政権の対キューバ国交正常化と制裁解除への支持は有権者の64%、共和党支持者でも51%に達するなど超党派の多数である。しかし、有権者の多くは政策課題の中で対キューバ政策の転換の優先順位は高くないとみているから、世論から共和党に再考を迫る圧力が掛からない。

オバマ大統領が退任する17年1月までに米国とキューバの国交正常化が進むことは十分あり得る。しかし、議会がキューバに対する制裁緩和を承認する、制裁法を廃止することは、上記の共和党の情勢からみて限りなく難しい。オバマ大統領自身がそう思っているだろう。

制裁解除は次期大統領まで持越しへ

むしろオバマ大統領は、自らの任期中に達成できるのは国交正常化までと自覚していると思われる。それでも対キューバ制裁の緩和・解除を目標に掲げているのは、政権の残り任期が2年を切り議会は共和党が上下両院を制する中で、現実的なゴールを設定するだけでは政権が早期にレームダック化しかねないからであろう。実現可能性は低くても、共和党に論争を挑み続けるほうがよいと判断しているということである。

前述の通り、対キューバ政策の関与への転換を支持する世論が議会で共和党に圧力を強めていく可能性は低い。産業界も関与政策への支持が多いものの、やはり議会に求める政策課題としての優先順位はあまり高くないから影響力も限られよう。移民制度改革なら世論や産業界の要求の優先順位が上がるので、議会で反対する共和党に再考を迫る圧力がかかるのだが、対キューバ政策はその面がどうしても弱いままになる。

ただ、この点もオバマ大統領は認識済みであり、逆に共和党に対する攻撃材料として利用している面もある。対キューバ政策の転換や移民制度改革など、共和

党が世論の大勢と異なる主張をしている政策課題は多い。それをオバマ大統領は一まとめにして、世論に逆行する共和党、政策課題を取り巻く環境の認識の変化に対応できない共和党であると世論に訴えているのである。それに対して共和党が主張を見直せば、オバマ大統領が求める政策が実現に近づく。同党が見直さなくても、自らのレームダック化の阻止や2016年大統領選で民主党候補に有利に働く。このような深謀遠慮を込めてオバマ大統領が対キューバ政策の転換を訴えていると考えるべきである。

実際には、米議会の上下両院を制する共和党内は対キューバ政策の転換への反対が多い情勢は変わらないであろうから、制裁緩和がオバマ政権の任期中に実現する可能性はやはり低いと思われる。だが、議会では対キューバ政策の転換を巡り熱い議論が起こるだろう。米国の対キューバ政策への大きな影響力を持つキューバ系米国人の中でも、現在の制裁は効果がないとの意見が多数を占め、米国生まれの若年層に限れば国交正常化の支持が多数を占めるという重要な変化も起きている。16年の大統領選と議会選の結果次第では、17年に就任する次期大統領の下で対キューバの関与政策への転換が実現する可能性もある。キューバとラテンアメリカ諸国にとっても、そのような慎重な期待を込めて、今後オバマ政権と関係改善に取り組んでいくことが得策であり、そうしてくると期待したい。

(2015年3月25日記)

(いまむら たかし 丸紅米国会社ワシントン事務所所長)

