

米国・キューバ国交回復の今後

イベリア&ラテンアメリカフォーラム (FIAL)

本稿の筆者は、FIALのメンバーである。FIALは2002年、発足した。メンバーは、企業（商社、金融機関、メーカー等）や政府機関、大学、調査機関で、イベリア（スペインとポルトガル）・ラテンアメリカ諸国との職務経験を積んできた。FIALの特徴は、多くのメンバーが2か国以上の駐在を経験、あるいは調査をライフワークとして継続していることである。このような、メンバーの経歴を反映してFIALは抽象的な理論に偏らず、客観的な事実を重視、web-siteでは研究会やメンバー個人の投稿を掲載している。

5月に開催したFIAL例会で、本稿執筆者3名がキューバ革命以降の米国・キューバ関係がどのように変化してきたか、また今後の両国関係を発展させるために解決すべき課題、キューバ経済が抱えている問題について報告した。本稿は同例会における研究成果にその後の進展も加味している。

オバマ緩和と残る課題

2015年7月20日、54年7ヶ月以上経って、米国とキューバの外交関係が復活した。14年12月17日のオバマ大統領とラウル・カストロ国家評議会議長（以下ラウル）両首脳の同時発表は、国際社会の歓迎と、米国民の大半の支持、及びキューバ国民の大きな期待を受けた。米州サミットの間の4月11日に行われた両国首脳会談は、国際的関心を集めた。

言い古された表現だが「この僅か90マイルしか離れていない」隣国同士、経済競争では米企業の立場が有利になろう。15年に入ると、これを意識してか、ヨーロッパ主要国、日本から経済ミッションが相次いでキューバを訪問した。フランスはオランダ大統領、他は外相、あるいは貿易相が率いた。ただ、米国の対キューバ禁輸措置（Economic embargo。キューバではスペイン語で「封鎖」を表すbloqueoを使用）は有効のままで、その解除の実現には時間がかかる。

(1) オバマ緩和

2009年1月に発足したオバマ政権は、大統領権限で可能な対キューバ制裁緩和策を講じてきた。これを「オバマ緩和」と表したい。15年1月15日、米国民のキューバ渡航規制緩和、キューバの小規模企業や民営農地

への投資、デビットカード使用あるいは銀行口座開設の認可、家族送金額の4倍増など、緩和規模は拡大した。効果は、金額ベースで如何ほどになるだろうか。米国民で合法的にキューバ渡航が可能なのは、在米キューバ人の里帰りや一般米人の教育、学術、宗教、文化交流など12分野に限定される。ただ当該手続きも簡素化された。それでもキューバへの外国人旅行者数300万人の現状から見れば、その伸びは極めて限定的だろう。

次に5月29日、キューバをテロ支援国家リストから除外した。これはキューバにとって国際金融機関へのアクセスをより容易にし、条件を向上させることを意味する。日本や欧州の制度金融、貿易・投資保険の進展が期待できよう。これまでキューバに門戸を閉ざして来た国際通貨基金（IMF）や世銀の対応も注目したい。

(2) 禁輸措置解除への道

国交回復は、米国・キューバ間関係正常化の始まりに過ぎない。喫緊のテーマが、1960年10月以来の、米国の対キューバ禁輸措置（ラウル表現では経済・金融封鎖）であり、92年12月以来、国連総会で毎年繰り返し非難決議が出されている。加えて、7月21日にPew研究所が行った米国の世論調査で、国民の72%がこの解除に賛成と報じられた。だがここにオバマ政権の対キューバ宥和策自体に反対する勢力が過半数を占める議会が立ちはだかる。解除権限は議会にある。

禁輸措置の援用で、米国民のキューバ旅行も、例外を除き、禁じられている。7月に上院が渡航制限解除の法案を委員会レベルで採決したが、先行きは見通せていない。

(3) 残る他の課題

米議会メンバーの多くがキューバ制裁緩和、ましてや禁輸措置解除に反対するのは、キューバ国民が言論、集会、結社の自由を得、民主化実現を後押しするのが米国の意志という信念からだろう。キューバは社会主義体制維持を前提とする。ソ連・東欧、今日も続く中国、ベトナム同様、共産党の指導の下に政策を立案、実施する政治体制だ。国交回復交渉は、双方の主権、政治体制を尊重し、体制の違いは認め合うとして進められた。

国交は回復した。だが米国には、仮に議会の姿勢変化などで禁輸措置を解除しても、キューバ国民の自由と民主主義実現の旗は降ろし難い。現在 84 歳のラウル氏は、2018 年に議長を退く。彼の後継者とされる現在 55 歳のディアスカネル第一副議長は、どう出るだろうか。

グァンタナモの米海軍基地返還も重要な課題だ。米国は基地運営権を 1903 年の無期限租借協定に依拠、キューバはそれを、米国の保護下で独立して間もない時期に結んだ一方的なもので、違法と真っ向から対立している。

他にも、禁輸措置と国交断絶を招いた米国（法）人資産接収に関わる賠償問題が残る。ただ、国交回復交渉で議論が深まったとの情報には、私は寡聞にして接していない。

(4) ラテンアメリカの動き

米国は、自らのイニシアティブで 1947 年に誕生した、本部をワシントンに置く米州機構（OAS）を通じ、62 年のキューバ除名で同国の孤立を図った。ところが最近では皮肉なことに米州での米国の孤立状態が見られる。キューバは 99 年 8 月、ラテンアメリカ統合機構（ALADI。60 年モンテビデオ条約で発足した LAFTA が前身。メキシコ、南米 10 カ国で構成）に加入、米国を除く米州に完全復帰した。ラテンアメリカ・カリブ共同体（CELAC）には 11 年の発足から加盟し 13 年から 1 年間の議長国も務めた。種々問題を抱えながらも地域統合を進めてきたラテンアメリカでは、20 世紀末から多くの諸国で左傾化が顕著となり、キューバのプレゼンスが高まってきた。

OAS は 12 年にキューバ復帰を認めた（キューバの意志で 15 年まで実現せず）。ただラテンアメリカで政情不安を抱える国が増えた。キューバにとって、最大の同盟国、ベネズエラの政情不安と今年末の議会選は大きな懸念材料だ。現在は対米ではキューバ支持で結束するよう見えるラテンアメリカ全体の動向も、注視が必要と考える。

キューバ・米国国交正常化交渉 —ラウル・カストロの演説から読み解く

去る 7 月 1 日、オバマ大統領はキューバと国交回復すると声明、また議会に経済封鎖の解除措置をとるよう要請した。ラウルは大使館を再開して国交回復するとの親書を送った¹。

そこで、キューバ政府の国交正常化の条件と狙いは



軍服姿が示唆するものは？

2015 年 7 月 15 日、全国人民議会で演説するラウル・カストロ議長
出所：<http://www.vanguardia.cu/discursos-raul>

何か、カストロ議長の演説から、共通している論点を読み解いて見たい。なお、オバマ大統領の決断に対する敬意とバチカン法王庁フランシスコ法王の配慮とカナダ政府の支援に謝意を表している²。

1. 社会主義体制の堅持

- ・キューバの主権は尊重されるべきで、社会主義体制は国民の総意に基づく憲法により承認されたものである³。
- ・解決すべき多くの課題があるが、持続可能で繁栄する社会主義体制の発展と完成を目指して、経済・社会モデルの刷新に取り組んでいる。

2. 米国の経済封鎖措置の解除

- ・米国のキューバに対する貿易・金融封鎖は、国交正常化に当たり解除されるべきで、国連憲章と国際法に基づいて解除されるべきである。
- ・米国大統領は、貿易及び米国市民の旅行に関して、議会承認を必要としない行政権限（executive order）により許可できる⁴。

3. 国交正常化の課題

- ・民主主義と人権問題及び国際関係について、米国と考え方の違いはあるが、話し合いの用意があることを再確認する。
- ・両国の国交正常化は、経済・金融封鎖関連法の撤廃とグァンタナモ海軍基地の返還によって完了するものである。

キューバ経済概況

キューバの 2014 年の名目 GDP は 827.75 億ドル、人口は 1,124 万人と、ともにカリブ海諸国中最大規模である⁵。キューバ経済は、ソ連の崩壊（1991 年）によ

り深刻な危機に陥り、90年から93年まで4年間マイナス成長が続いた（累計マイナス35%）。キューバ政府は、危機打開策として、観光業、鉱業、医薬品製造業等の振興や外国投資の促進、外貨保有の解禁、農産物市場・自営業の部分的認可、行財政改革、金融改革などを進めた。しかし、96年に経済が回復軌道に乗ると改革は中断された。2000年代に入ってから、自然災害や市況の低迷等の外的ショックに見舞われたが、ベネズエラの経済支援を受けて、社会主義経済体制を維持することができた。

08年秋口以降の世界的な金融危機と相次ぐハリケーンの襲撃により、キューバ経済は再び危機的状況に陥った。これを受けキューバ政府は、11年4月の党大会において、「党と革命の経済・社会政策指針」を採択し、経済の分権化を通じた生産能力引き上げ・生産の拡大を主目的とする改革を再開し、極めて緩やかながら改革を進めてきた。もっとも、厳しい財政・国際収支制約による投資不足から目立った成果は上がっていない。09年以降の成長率は3%以下にとどまり、14年は1.3%と低迷した。なお、キューバ政府によると、15年上半期の成長率は前年同期比4.7%へ回復し、通年で4%の成長が見込まれている。

米国との国交が回復し、経済開放への期待が高まっているが、キューバ政府は社会主義市場経済化を目指し、引き続き緩やかなペースで改革を進めていくとみられている。改革の中でも急がれるものの一つは通貨制度改革である。キューバでは94年以来、輸入品の購入や観光部門等において使われる米ドルと等価の兌換ペソ（CUC: Peso cubano convertible）と、賃金支払いや一般の消費生活で用いられる非兌換ペソ（CUP: Peso cubano）が流通している。兌換ペソと非兌換ペソの交換レートは現在CUC1=CUP25程度である。政府は、国有企業の投入財輸入にはCUC1=CUP1の交換レートを適用し、非効率な国営企業の経営を支えてきた。二重通貨制度の下、経済の二重構造が形成され、米ドルを持つものと持たないものの所得格差の拡大や資源配分の歪みをもたらしている。国民の不満が高まる中、キューバ政府は13年10月に二重通貨制度廃止計画を発表し、その後通貨を最終的にCUPに統一することを明らかにした。キューバのエコノミストによると、政府は16年4月の第7回共産党大会までに通貨統一（切り下げ）を実行に移すとみられている。通貨改革の成否の鍵を握るとされる新CUPの米ドルとの交換レートの水準および、国営企業への影響や輸

入インフレ等のマイナス面への対応策が注目される。

これまで専門家の間では、キューバが中国やベトナムのように漸進的な社会主義市場経済へ移行することは困難との見方が多かった。その理由として、改革初期の中国やベトナムと異なり、キューバでは農業部門の比重が小さいこと、少子高齢化が進んでいること、旺盛な外国投資と潤沢な政府開発援助が期待し難いこと等が挙げられてきた。しかし、米国との国交回復を受け、外国投資と政府開発援助は拡大すると予想され、このことがキューバの経済改革プロセスを後押しするものと期待される。

（FIALにおける研究会はメンバー個人が自由闊達に発言することを尊重している。したがって、本稿の意見はFIALという組織の公式見解ではない。）

執筆者

内多 允（うちだ まこと 国際貿易投資研究所客員研究員）

坂本 興文（さかもと おきふみ 元日商岩井）

松井 清治（まつい きよはる 元三菱商事）

桑原 小百合（くわばら さゆり 国際金融情報センター中南米部長）

- 1 2014年12月18日付ニューヨーク・タイムズ紙は、両首脳のユーモアある電話会談を紹介している。Obama: Cuba will be removed from our terrorism list, but put on the "tourism list." Castro: We are willing to discuss everything, but we need to be patient, very patient."
- 2 ラウル・カストロ議長らの演説（スペイン語全文）を参照。
 - ・2014年12月17日：国営テレビ放送による声明
 - ・2014年12月20日：人民権力全国議会演説
 - ・2015年1月28日：CELAC首脳会議演説
 - ・2015年4月10日：第7回米州首脳会議演説
 - ・2015年7月1日：オバマ大統領宛親書
 - ・2015年7月15日：人民権力全国議会演説
- 3 憲法第1条に「社会主義国」、第2条に「主権在民」、第5条に、「キューバ共産党が社会および政府における最高の指導力」と規定されている。
- 4 米国人弁護士 Robert Muse氏は、歴史的合意以前に、ワシントンの「キューバ利益代表部」と本国外務省とのテレビ会談で「大統領は、米国の輸出禁止解除とキューバ製品の輸入を許可できる」とコメントしている。（2014年10月12日付 ONCUBA SUGIERE "Nada le impide a Obama normalizar las relaciones con Cuba"）キューバは、これにより経済封鎖の実質的解除を期待か。
- 5 キューバ政府の経済統計は質・量ともに著しい制約があり、信頼性に欠ける。とくに、GDP統計については、二重為替相場制度の存在により、実態を反映しない数値となっていることに留意が必要である。