

『ラテンアメリカ・カリブ研究所レポート』

「オバマ米大統領、歴史的なキューバ訪問 – その意義と成果」(上)

桑山幹夫^{1*}

- I. はじめに：訪問の目的 (上)
- II. 新しい規制緩和政策 (上)
 - 1. 米国民間航空会社の商業運航開始
 - 2. 金融・通貨面での緩和
 - 3. 観光
 - 4. 通信部門
- III. 両国間関係における主要課題 (上)
 - 1. 経済制裁
 - 2. 人権問題
 - 3. グアタナモ米海軍基地
 - 4. 難民・移民問題
- IV. 試練に直面するキューバ経済 (下)
- V. オバマ大統領訪問の成果 (下)

本稿は上下 2 回に分かれるが、まず(上)では 2016 年 3 月 20～22 日のオバマ大統領のキューバ訪問中のイベントの内容を簡単にまとめた上で、訪問に先立って発表された追加緩和策を検討しながら、今回の訪問の目的と意義を米キューバ両国の立場から考察する。その上で、国交正常化プロセスが逆戻りすることなく進行し更に深化する過程において、その障害となりうる幾つかの課題について論考する。次に(下)では、キューバ経済が直面する問題とキューバが米国との和解で期待する経済的利益について、マクロだけでなくミクロ経済、特に所得格差の観点から検証し、今回のオバマ大統領のキューバ訪問の意義と成果を結論としてまとめてみたい。

I. はじめに：訪問の目的

オバマ大統領が現職の米国大統領として 88 年ぶりにキューバを訪問²、ラウル・カストロ国家評議会議長との首脳会談のほか、首都ハバナの国立劇場でのキューバ国民に向けての演説、人権活動家や反体制派との面会、米大リーグのタンパベイ・レイズとキューバ代表チームの試合観戦など、3 月 20～22 日の日程を意欲的にこなした。ミシェル夫人と娘 2 人、超党派の議員団や経済代表団が同行した(IAD 2016d, 2016e)³。キューバと 54 年ぶりに国交回復を実現したオバマ大統領にとって、和解プロセスが逆行することがないように、両国間

¹ *法政大学兼任講師・ラテンアメリカ協会常務理事、ラテンアメリカ・カリブ研究所シニアアナリスト。本稿の内容は執筆者個人の観点によるものであり、執筆者が所属する機関の見解を反映又は代表するものではない。

² 現職の米大統領がキューバを訪問するのは史上 2 回目で、1928 年のクーリッジ大統領以来初めて。ハーリー・トルーマン大統領は 1948 年にグアタナモ湾海軍基地を訪問、ジミー・カーター元大統領は大統領退任後 2002 年にキューバを訪問している(Wheaton 2016)。

³ 約 40 人近い米国議員と企業代表者数人がオバマ大統領に同行している。業界からはゼロックス社最高経営責任者(CEO)ウルスラ・バーンズ氏、ペイパル社 CEO、ダニエル・シュルマン氏、マリオットホテル社 CEO、アーン・ソレンソン氏、AirBnb 社の創設者で社長、ブライアン・チェスキー氏、スターウッドホテル&リゾート社相談役、ケン・シーゲル氏などが今回のキューバ訪問に同行した(IAD 2016c)。

の関係をもっと前進させたことで、外交レガシー(遺産)となったと評価する声が高い(Tummino 2016)。因みに、フィデル・カストロ前国家評議会議長との会談は実現しなかった。フィデル・カストロ前議長は3月19日にベネズエラのマドゥロ大統領と2時間以上にわたって会談。地元各紙はこの写真を大きく掲載した経緯がある。

訪問を控えベン・ローズ大統領副補佐官は記者会見で「国交正常化プロセスを加速させ、オバマ大統領が正常化をどのように考えているのかをキューバ国民に直接語りかける」ことが目的だと説明した。同米政府高官は「キューバ国民との交流を重視した関係正常化の流れが逆戻りしないようにしたい」と語った。本年11月の米大統領選の結果とは関係なく、すでに歩みだした和解プロセスが後戻りしないように、米キューバ間正常化への既成事実を積み重ねることが最大の目標であった(BBC 2016a)。

一方で、共和党からは大統領の訪問に批判の声が上がっていた。米国と敵対してきたフィデル・カストロ前国家評議会議長の弟にあたるラウル現議長が政権にある限りはキューバを訪問すべきでないとする多くの共和党議員が主張していた。現在、米大統領選の共和党候補指名争いをリードするドナルド・トランプ氏は3月21日の集会で、ローマ法王フランシスコが2015年9月にキューバを訪問した際には空港にカストロ氏が出迎えていたのに対し、「ラウル・カストロ国家評議会議長はオバマ氏を(空港で)出迎えなかった」ことを批判した⁴。「敬意がない」とカストロ氏を非難するとともに、オバマ大統領についても「素人だ」と述べた(川合 2016)。トランプ氏は、キューバのカストロ議長を「殺し屋」と呼び、訪問に先立って発表された追加緩和措置で「カストロ氏に報酬を与えるべきではない」と訴えている。

キューバとホワイトハウスとの和解に関しては、米国内のキューバ系米国人の間で、従来の強硬派と新世代との評価が分かれている。キューバ系米国人全体の68%が国交正常化に賛同するが、そのうち若い世代は9割が賛同している(Dew 2015)。一方で、オバマ大統領の視線の先には国交回復と正常化に反対する共和党の存在が常にある。今年11月の米大統領選に共和党から立候補するも地元フロリダ州での米大統領選に向けた共和党予備選を落とし、選挙戦からの撤退を表明したマルコ・ルビオ上院議員(フロリダ州選出)は、大統領に選出されたらキューバを訪問するかどうか問われた際に、「キューバが自由な国になっていなければ行かない」と返答していた(BBC 2016a)。

ルビオ氏と同じく父親がキューバ移民であるテッド・クルーズ上院議員(テキサス州選出)は、オバマ大統領がキューバに到着した21日を「アメリカの歴史の中で悲しい日」と呼んだ。「カストロ兄弟が政権についている間は、私はキューバを訪問しない」と語った(BBC Mundo 2016a)。オバマ大統領のキューバ訪問は「米国だけでなくキューバの未来にも有害だ」、「民主化にはつながらず、共産独裁政権を制度化するだけだ」とオバマ大統領の対キューバ政策を強く非難した。大統領の訪問が「(米国がこれまでの政策について)謝罪するかのように」誤解されると批判した(BBC 2016b)。しかし、本稿で詳しく検証するが、大統領のキューバ訪問の以前に、完全な国交正常化の道筋の大きな障害である経済制裁を解除する気運が共和党議員の中で高まっていたことも事実だ(IAD 2016b)。

オバマ米大統領がキューバ訪問を発表した際、キューバ外務省のビダル米国局長は3月18日のハバナでの記者会見で「米国の大統領をキューバ政府も国民も歓迎する」と述べた。

⁴ キューバ側はロドリゲス外相ら高官が出迎えたが、カストロ議長は出迎えなかった。だが、カストロ議長がオバマ大統領を出迎えなかったとトランプ氏が批判したことを意識してか、次の訪問地アルゼンチンに飛びたつ際には空港まで見送った。カーター元大統領が2002年にキューバを訪問した際には、前フィデル・カストロ前国家評議会議長がホセ・マルティ国際空港に出迎えている。

ビダル局長は、オバマ大統領がキューバの現状を知ることで、「両国の協力関係を深められる」と大統領の訪問歓迎の意を表明した。ただ、国交を完全に正常化するには、米国が経済制裁を解除し、グアタナモ米海軍基地を返還する必要があると釘を刺した。ビダル局長は、キューバ政府は人権問題も含めて米国政府とどんな議題でも話し合う用意がある、と柔軟な姿勢をみせた(ロイター 2016b)。

オバマ米大統領は 20 日午後、専用機でキューバの首都ハバナに到着した。到着後に旧市街地にある大聖堂に立ち寄った。国交回復と同時に再開した在キューバ米大使館の職員と懇談した際に、「これは歴史的訪問であり、キューバの人々と直接かかわる歴史的な機会だ」と強調した。だが、新たな米キューバ関係の「最初の一步に過ぎない」とも述べた。一夜明けた 21 日、キューバ独立の英雄ホセ・マルティの記念碑に献花した後、フィデル・カストロ前国家評議会議長と共にキューバ革命を起こしたチェ・ゲバラの画像を背景に写真を取っている。キューバ外務省のビダル米国担当官は「チェ・ゲバラが生きていれば（オバマ大統領の訪問を）歓迎しただろう」と CNN に明らかにした(Tapia 2016)。ハバナ革命宮殿で開かれる公式歓迎行事に出席し、その後ラウル・カストロ議長と首脳会談に臨んだ。

ラウル・カストロ国家評議会議長との共同会見で、オバマ米大統領は 50 年余の対立の後に両国関係が「新たな日」を迎えたことは喜ばしいことだと表明した上で、「キューバの運命は、米国またはその他の国によって決定されることではない」、「経済制裁はそのうち終わる。私にはそれがいつになるのかは分からないが」と付け加えた。一方で、カストロ議長は、両国が異なる制度と経済体制を持っており、両国の間に深刻な違いがあることは確かだが、平和に共存できると強調した。カストロ議長は、米国が 54 年に及ぶ対キューバ経済制裁を解除し、グアタナモ米軍基地を返還すれば、より良い両国関係が築けるだろうと述べた。一方で、ベネズエラとの関係は揺るぎないものであることを指摘した(Tapia 2016, BBC 2016a)。この共同会見により、人権や民主化を巡って両国の見解に深刻な相違があることが改めて明白になった。

ハバナで開催された「自営業者」(Cuenta-propistas)と呼ばれる起業家グループとの会合で、オバマ大統領は「キューバ経済は変わり始めている」と述べ、それらの起業家の「精神」を称賛し、米国は彼らの事業が成功するよう支援する用意があることを強調し、「我々はキューバの人々を信じる」と語った。大統領は、キューバの企業家が彼らの「悲願」を達成できるかどうかは民間部門の強化にかかっており、「誰もが成功する機会を持てる環境があってこそ、ベンチャー企業は繁栄する」と両国間の国交正常化がキューバの民間部門に対して利益が大きいことを指摘した(EFE 2016b)。今回の訪問に先立って導入された旅行制限の緩和策やキューバにおける米ドル使用の認可などの措置で、民間の起業家のビジネス機会が広まるとの考えを強調した。

オバマ大統領は 22 日に国立劇場でテレビ演説し、キューバの「未来への希望」について語った。キューバに対する米国の敵対政策を「冷戦の遺物」と呼び、「効果もないし、時代遅れなのだから、変更しなくてはならない」と述べて、「冷戦の最後の遺物を葬るため」にキューバを訪問したと語った。大統領は米国の民主政治体制とキューバの社会主義国家体制には違いがあることは尊重すると述べた上で、「米国はあなたがたキューバ人に強制するのは何もない。大切なのはキューバ国民が選ぶことだ」と、米国がキューバの政治体制の変化を強制することはないと強調した(Lütters 2016)。

だが一方で、「すべての人は法の下で平等で、政府を恐れることなく、自由に意見を表明し、集会の自由が保証され、政府を批判し、平和的に抗議できる権利があるべきで」、「政府を民主的な選挙で選ぶ権利があるべきだ」と訴えた。反体制派らを拘禁しているキュー

バ政府を批判、一党体制から民主主義への移行の必要性を訴えた。人権や表現・集会の自由といった普遍的価値を米国が支持する姿勢を続けることを明確にした。また、54年間続いた対キューバ経済制裁は解除するべきだとオバマ大統領は解除に賛成の意向を強調した(Lütters 2016)。

オバマ氏は同日 22 日に在ハバナ米国大使館で、反体制派を含む市民代表らと 1 時間 45 分にわたり会談、意見交換をした。ニューヨーク・タイムズ紙によると、フリーランスジャーナリスト、女性グループのリーダー、弁護士や同性愛者権利の擁護者など、13 人と会合した。その中には、米キューバ間の国交正常化に反対する「保守派」の人物も含まれていた模様だ。「白衣の婦人たち」(Ladies in White)グループのリーダー、ベルタ・ソレル氏、エリサルド・サンチェス「キューバ人権と国民和解委員会」会長、2010 年の「思想の自由のためのサハロフ賞」受賞者のギジェルモ・ファリニャス氏が含まれている(Robles 2016)。オバマ大統領は出席者のさまざまな意見に耳を傾け、会談後にソレル氏も「我々の意見に非常に受容的であった。彼は民主主義を支援する用意があり、民主主義では異なる意見が容認される」と彼女の感想を語っている(Lütters 2016)。

米キューバ間の国交正常化は二国間関係だけでなく、その他のラテンアメリカ諸国にも大きな影響を与えている。米キューバ間の和解で、コロンビア政府と左翼武装組織「コロンビア革命軍」(FARC)との和平交渉が進展している。両者間の合意の署名式典が 3 月 23 日までに首都ハバナで行われる予定であった。しかし、合意に達しなかったため、交渉はこれからも続くことになるが、米キューバ間の和解が過去 3 年間の反政府グループとコロンビア政府との和平交渉の新段階への突破口となっていることは確かだ。米国はその交渉を支持してきた。キューバもコロンビア内戦の終結に向けた交渉を支援する。3 月 21 日首都ハバナで、ケリー国務長官はコロンビア政府代表と会合した後、個別にロドリゴ・ロンドノ氏を含む FARC 幹部と会合した。米国の国務長官が FARC と直接接触するのは初めてである。40 人ほどの FARC 幹部がレイズとキューバ代表チームとの親善試合を観戦した(Reuters 2016)。ホワイトハウスは、ケリー国務長官と FARC 指導者間の会議をキューバとの関係正常化の「配当」と位置付けている(Brodzinsky and Roberts 2016)。

米キューバ間の和解が進む中、欧州連合(EU)がキューバとの関係の正常化と対キューバ政策の見直しを図っている⁵。実際に、オバマ大統領訪問の 9 日前に EU とキューバが「二国間政治対話協力協定」(Political Dialogue and Cooperation Agreement, PDCA)の交渉を終え、3 月 11 日に合意文書に調印した。政策対話、協力・セクター政策対話、並びに貿易と貿易協力の 3 章が協定の柱となる。PDCA は、キューバの社会経済の革新、持続可能な開発、民主主義と人権の促進のための対話と協力、及び地球規模の課題に対する共通の解決策に貢献する狙いだ。2016 年末までに、その署名と批准を目指す。同協定が批准されれば、キューバとの関係を定義する EU の外部指針となり、政治改革が成されるまでキューバとの関係を制限する「1996 年の共通の立場」(1996 Common Position)に取って代わる。それはまた、EU 加盟国のキューバ政策に補完・援助する包括的な枠組みを提供すると考えられる (EU/External Action 2016, Associated Press 2016)。

⁵ EU は 2003 年にキューバ政府が反体制活動家を弾圧したことなどから、キューバの人権問題を強く批判して以来、EU との関係は冷え込んでいた。2014 年 4 月に両者間の関係改善に向けた交渉が開始され、これまで 7 回の会合を重ねてきた(EU/External Action 2016, Associated Press 2016)。

II. 新しい規制緩和政策

2014年12月17日に発表された米国政府の対キューバ国交正常化交渉の重要点として、1) これまでの対キューバ孤立政策は効果が無く、新たな戦略が必要との認識、2) キューバとの国交正常化交渉の開始、3) 首都ハバナの米国大使館の再開、4) 米国民のキューバ渡航規制の緩和、5) 対キューバ禁輸の緩和、6) キューバの金融機関との取引規制の認可、7) 対キューバ通信関連機器の輸出の認可、8) キューバのテロリスト支援国家指定の見直し、の上記8項目が挙げられる。ただし対キューバ経済制裁の解除に関しては議会の承認が必要であることから、大使館の再開やテロ支援国家の指定解除など、大統領の権限で出来ることを中心に二国間関係の正常化を進めてきた(桑山 2015c)。

米国とキューバは2015年7月に、54年ぶりに正式に国交を回復し双方の首都に互いの大使館を再開した。関係正常化に向けた一連の措置として、米政府は同年9月にキューバへの投資や渡航をめぐる制限を緩和すると発表、9月21日に発効した。これを受けて、両国間の直行旅客船の就航が可能になるほか、航空機や船舶のキューバ短期滞在、親族訪問の範囲が拡大された。一部米国企業がキューバに子会社や合弁会社、店舗、倉庫などの拠点を開設できるようになった。また、米企業がキューバでインターネット関連サービスを提供したり、キューバ人を雇用してソフトウェアを開発し、米国へ輸入したりすることも可能になった(ロイター2015)。

更に、キューバ向けの寄付金送金の上限(四半期あたり2,000ドル)や、キューバ訪問時に持ち込める現金の上限(3,000~1万ドル)が撤廃された。観光客によるキューバでの銀行口座開設も可能になった。キューバ人による送金の制限も一部撤廃された。ただ、キューバ政府や同国の共産党幹部などに対する送金の禁止は解除されていない。加えて、2015年に導入された措置ではキューバへの一般的な観光の制限は解除されなかったが、業者にライセンスを供与することで公認を受けた旅行者の移動をめぐる制限は緩和された(ロイター2015)。

結果を早く出したいオバマ政権は2016年1月、キューバで商取引の大半を占める国営企業、特に軍が経営する国営企業との取引を認可したことで、経済制裁に重大な違反を起こしたとニューヨーク・タイムズ紙の記者が指摘している。この新たな措置によって、米国輸出業者は教育、食品加工、インフラを含む分野で国営機関に商品を販売するライセンスを申請することができるようになったと伝えられる。オバマ大統領が2014年12月にキューバとの和解案を発表して以来、「最も重要な変化」だと指摘する専門家もいる(Burnnettmarch 2016)。

米キューバ間の国交正常化で、米国の大手企業のキューバとの事業交渉が進んでいる。例えば、大統領訪問を前に、米通信大手AT&Tとホテル大手スターウッド・ホテルズ・アンド・リゾーツ・ワールドワイド、同業のマリオットなど、少なくとも3社がキューバ国営企業との事業提携を見通しが伝えられていた。3社が合意にこぎ着ければ、キューバとの間に最初の大型ビジネスが成立することになる(Schwartz and Lee 2016)。しかしキューバ政府は、外国企業が完全子会社を設立し10年間租税免除が許されるマリエル自由貿易区以外では、外国企業との合弁会社による株式の過半数保有を通常承認していない。国営企業の支払い期間はしばしば1年までと長く、通例の90日ではないことが多い(Burnnettmarch 2016)。

その他の分野でも交渉が進んでいる。米国のメジャーリーグは、米国に政治亡命を求めたのではなく、キューバ政府がプレイヤーと直接契約を結ぶことを認可するよう交渉中であ

る。メジャーリーグでは、米国チームからのドラフト枠、キューバ夏リーグへの補償問題などについて、見解の相違が大きいと伝えられる(Los Angeles Times 2016)。

半世紀にわたって休止していた対キューバ投資も再開しつつある。上記の米国大手企業による投資だけでなく、中小企業にとってもキューバでビジネス機会が生まれている。例えば、小型トラクターを製造する Cleber LLC 社がキューバの農業の特殊性に合わせたモデルをマリエル自由貿易加工区で生産することが決まり、キューバに工場を初めて開くことを米国財務省により承認された。同社はキューバ生まれのホレス・クレモンズ氏とサウル・ベルタル氏が創立したものである。彼らが生産するトラクター「オグン」(Oggún)モデルはキューバ農民の農法に合うように設計されている。現在、エンドユーザーが農家や非政府民間の協同組合である限り、米国から農業機械を輸出することが認可されている。マリエル加工区では現在、メキシコ系、スペイン系、ブラジル系の企業が営業している。価格は一台当たり 8,000 ドルから 10,000 ドルで、キューバでの販売が伸びると期待される(BBC Mundo 2016e)。

ホワイトハウスはオバマ大統領の歴史的な訪問を控え、3月15日に米国人のキューバ旅行、キューバの国際取引における米ドル使用の認可など、幾つかの追加緩和策を発表した。オバマ大統領の訪問に先駆けて発表された追加緩和策について以下で詳しく考察する。

1. 米国民間航空会社の商業運航開始

米キューバ両政府は民間航空の往来を半世紀ぶりに再開することを2015年12月に米キューバ間で合意していたが、米国の民間航空による定期便の開始が2016年2月16日に公式発表された。実際の運航は2016年末まで待つことになる、アンソニー・フォックス米運輸長官が合意署名のためにキューバを訪れた際に明らかにした。キューバの航空会社の米国便は含まれていない(BBC Mundo 2016d)。

現在運航が認可されているチャーター便に加えて、ハバナ国際空港には日に20便、その他の国際空港には日に10の路線まで今回認可された。キューバにはホセ・マルティ国際空港の他に9の国際空港があるが、米国の航空会社のキューバへの商業用フライト数は日に110便まで伸びる可能性がある。今回の合意は明らかに象徴的な性格を持つ。急速に進む和解プロセスの一環であり、両国間の観光やビジネスに多大な影響を与えると期待される(BBC Mundo 2016d)。

米キューバ間の商業便の運航は53年前に廃止されたが、1970年代半ば以降、幾つかの条件のもとで、チャーター便が飛んでいる。米格安航空会社のジェットブルー社が昨年7月からニューヨークとハバナを結ぶ便を運航している。現在、多くのヨーロッパ系航空会社やラテンアメリカ諸国の航空会社がキューバに運航しているが、米国航空会社も将来性が高いキューバの航空市場に参入できるようになった。アメリカン航空、ユナイテッド、サウスウエスト、ジェットブルーが、ルート獲得競争に参加するものと期待される(BBC Mundo 2016d)。チャーター便はこれからも続いて運航されるが、新ルート開設でより多くのフライトの提供が容易になる。便の増加と航空会社間の競争で運賃が低下すると予想される。加えて、米国の商業便旅行客はオンラインでのチケット予約が可能となり、24時間電話サービスが提供されるようになる。これらのサービスは、チャーター便利用客は利用できない(BBC Mundo 2016d)。

加えて、多くの米国人がクルーズ船旅行でキューバを訪れるようになる。カーニバル、

プリンセス、その他の 8 つのクルーズ・ブランドを所有する親会社が、キューバ政府からマイアミ発のクルーズ運航計画の承認を得たことを3月21日に発表した(Leerman 2015)。オバマ大統領による旅行規制及び一部の金融規制の緩和を反映している。

2. 金融・通貨面での緩和

新しい規則のもとではキューバ人が米国の銀行で口座を開き、米国在住のキューバ人の給与や報酬の口座払い込みが可能となる。加えて、キューバ政府はオバマ大統領が到着する3日前の3月17日に、米ドルに対して課している10%の取引税を撤廃すると発表した。また、米国を拠点とするウェスタン・ユニオンが3月21日、世界中からの対キューバ送金サービスを開始することをオバマ大統領のキューバ訪問中に発表した。本年6月下旬までにはこのサービスが開始される予定である(IAD 2016d, Tupper 2016)。

キューバが国際取引で米ドルの使用を禁止されていることは、キューバ政府にとって悩みの種であった。キューバ当局は、禁止措置は国交正常化が進む両国関係において不適切な措置と主張していた。海外の労働者や家族からの海外送金、そして外国人観光客からのドルがキューバには豊富にある。政府はユーロや他の通貨を国際市場でドル交換することを余儀なくされ、取引コストが高くなっていた。新しい措置はキューバの国際銀行業務の扉を開くその第一段階となる(Los Angeles Times 2016)。これまでは、米国企業が同国で働くキューバ人に対して、生活費以上を支払うことは法で禁じられていた。米国の大学で講義する教授、ツアーをするミュージシャン、米国チームでプレーするスポーツ選手は亡命しない限り、公正な報酬を受け取ることができなかった(Los Angeles Times 2016)。

これまで、キューバの国際取引での米ドル使用は、米国の「海外資金管理法」(Foreign Assets Control Regulations)によって規制されていた。国際取引でドルを使用できることで、カントリーリスク、利子、そして借入コストが低減する。また、制裁の脅威がなくなるので、多くの組織や企業がキューバでの事業に関心を持ち、資金調達および投資事業への参加が促される。米国の旅行者にとって、クレジットカードやデビットカードが使えるようになるのは明らかにプラスである。その上、レストラン、賃貸住宅など、どこでもカードで支払いができるようになる。一方で、ATMの数を増やし、より良いデジタル接続性(digital connectivity)が必要になるのは明らかである(Cordoví 2016a)。

これらの新しい措置に対する批判もある。「これらの一方的な措置は、人権を侵害し虐待する残忍なキューバの共産主義政権を後押しする」と、下院外務委員会の委員長を務めるエド・ロイス共和党議員は批判の声明を出している。「カストロとその手下には米国の金融システムへのアクセスが与えられる反面、生活に苦しむキューバの人々の報酬は限られている。外資系リゾートの労働者は与えられるべき給与の極一部しか受けておらず、時には5%しかない」と金融面金面での緩和は現政権を後押しすると批判する(Los Angeles Times 2016)。

3. 観光

米国人のキューバ観光旅行は公式には経済制裁によって禁止されているものの、12の категория⁶に含まれる旅行者に対してキューバ訪問が2014年12月から認可されている。そ

⁶ 米国人がキューバ訪問を許可されている12のカテゴリは下記の通り。1) 家族訪問、2) 米国政府の公的事業、3) 外国政府や特定の政府機関、4) ジャーナリズム活動、5) 専門研究、6) 宗教や教育活動、

の上、米国人は第3国経由でキューバに入国できるようになっている。2016年3月15日に発表された緩和策により、プロフェッショナル、宗教、ジャーナリズムを含む12のカテゴリーの中で、特に教育活動の分野での旅行（people-to-people educational travel）活動が急速に拡大される。12カテゴリーの中に含まれていれば、オンラインで予約できるようになる(BBC Mundo 2016)。「人的交流教育旅行」の新しい枠が認可されたことで、旅行者の範囲が文化活動、演奏、美術鑑賞や野球試合など、実質的に全ての文化活動まで広く拡大された。また、観光客は旅行予約ウェブサイトを活用して旅行計画をたてること出来るようになるかもしれない (Lederman 2016, IAD 2016e, Los Angeles Times 2016)。

今回の緩和策は特に観光業に劇的な影響をもたらすと予想される。これまでは、キューバ人や文化と接触するには、米国政府からのライセンスを持つ旅行社が組む高価なツアーパックにしか参加できなかった。今回の緩和で米国人は個人で旅行計画を組むことができるようになる。米国政府の認可を事前に得る必要もなくなった。キューバを訪問する米国人旅行者は、認可された教育や文化活動であることを証明するために、旅行日程を米国税関と国境エージェントに提示しなくてはならない⁷。しかし、その他の規制は実質なくなったと業界はみている。「基本的に旅行は規制の対象から外されたのに近い。」「今回の新規措置は、米国人観光客のキューバ旅行への招待状ともいえる」とキューバ関係の法律に詳しいワシントンのロバート・ミューズ弁護士は指摘する(Los Angeles Times 2016)。

キューバ政府のデータによると、2015年には16万人の米国旅行者がキューバを訪れた。前年と比べると77%増加した。しかもこの数値には親戚を訪問するためにキューバを訪問した数多くのキューバ系アメリカ人は含まれていない。米国のデータによれば、2015年に米国旅行者が前年比で55%増となっているが、両国間のデータの差異は第3国から入国した米国人旅行者によるものと考えられる(Spetalnick et. al. 2016)。今回の規制緩和で米国人旅行者は更に10%~20%増加すると期待される(Lecerman 2016)。また、キューバはオンラインで賃貸マンションのサービスを2015年4月から始めたAirbnb社の需要が急増している市場の一つとなっている(BBC Mundo 2016)。

加えて、これまでは米国資本によるホテル経営は経済制裁によって禁じられていたが、米国商務省の特別な認可でこれが可能になった。シェラトンホテルを傘下に置くスターウッド社はハバナで2軒のホテルを経営することがオバマ大統領訪問前の19日に米国政府より認可された。3軒目のホテル開設についても既に米政府と合意している。そのうち「ホテル・イングラテラ」などのホテル2軒は、改装したうえで、本年後半にも自社ブランドへ切り替える計画だと伝えられる。スターウッド社は、キューバのリゾート開発への投資と観光施設でキューバ政府と合意、1959年の革命を機にキューバが社会主義化して以来、初めて米国系ホテル企業がキューバに進出する。マリオット・インターナショナルも米国政府からキューバ進出の認可を受けたことを明らかにしている(Agencias 2016a)。

インターネットでのホテル予約を専門とするプライスライン・グループの傘下にあるブッキング・ドットコム社(Booking.com)がキューバでオンラインホテル予約事業に進出することでキューバ政府と合意した。米国企業としては初めてである。大統領の歴史的訪問の2日目にこの合意が発表されたのは偶然ではない。ホテル予約の事業はまず首都ハバナ

7) キューバ人に対する支援(民主主義への急速な平和的な移行を促進するための人権団体の活動)、8) 人道的プロジェクト、9) 会議発表、ワークショップ、スポーツ競技や他の展示会、10) 民間財団や教育機関の活動、11) 輸出、輸入、または情報又は情報材料の通信、及び12) 一部の輸出取引業務(Sulbarán 2016)。

⁷ 米国旅行者は「キューバの人々との交流、キューバの市民社会の支援、またはキューバ人の自立促進」を目的とする認可された文化活動のフルスケジュールを持って旅行する必要がある。旅行者は5年間旅行の記録を保持しなければならないが、要請が無い限り、それを提出する必要はない(Lederman 2016)。

市に限られるが、将来キューバのその他の観光地のホテルへの事業を拡大する予定である。同社の広報担当者によれば、キューバ旅行の許可が下りている米国市民に限って、2016年4月から予約が可能となる。その他の国からの観光客は今のところ、このサービスは利用できない(EFE 2016a)。

また、スターウッド社がキューバ政府との合意に達したその翌20日に、米国の民家レンタル会社のAirbnb社が米国政府と結んでいる契約を延長すると発表した。2016年4月2日に、米国からだけでなく、世界中の観光客は同社がキューバで契約する4,000件の民家の宿泊予約がオンラインで可能となる。議会の承認を必要とする対キューバ経済制裁が撤廃されるまでは、米国政府の特別な認可によってこのような事業運営が可能となっている(EFE 2016a)。

2015年に旅行者数が急増したことで、宿泊施設が不十分であることは明らかになっている。2015年には世界から旅行者数は17%増加し、現在、首都にあるホテルはすべてオーバーブッキングの状況である。ホテル料金が上昇している。同じ現象がオールドハバナ、ミラマー、ベダド、ハバナ郊外のビニャーレスやトリニダード地区などの民間部門でもみられる。キューバのホテルは64,000の客室を持っているが、全てが使用可能な状態ではないと伝えられる。また、23,000室以上の民間賃貸住宅が存在すると推定される。しかし、これらの施設は特定の地域と都市に集中している。ハバナ市内だけでも約12,000客室と9,000の民間賃貸部屋があるとされる。後者の半数がキューバペソ(CUC)支払いをベースとしていることも問題の一つである(Cordoví 2016a)。

4. 通信部門

キューバのインターネット普及率は5%で、世界で最も低い国の一つである。キューバの新しいインターネット・アクセス可能な場所では、一秒間に1メガバイトの容量しか処理できず、米国の水準を大きく下回る(Dew 2015)。キューバ経済、特に通信部門を含む広い分野でインフラが旧式で、部門によってはその整備が欠如しており、インターネットや電話サービスなど全ての分野で技術面の進歩が必要である。オバマ大統領の緩和策により、米国電気通信会社がキューバ当局と協調して通信インフラを拡大することでキューバ経済を助け、将来的にはより洗練された金融取引の基盤を構築できる。米国との関係改善でIT機器に関する規制も緩和される可能性がある。

米キューバ間の直接通話サービスが近い将来に実現する。米国業界で第2位のベライゾン・コミュニケーションズ社の子会社、ベライゾン・パートナー社とキューバの唯一の通信プロバイダであるキューバ通信会社(ETECSA)との間での合意がオバマ大統領の訪問の1週間前に発表された。また、米国のIDT(Integrated Device Technology)社が2015年2月に既に同様な合意に達している。ETECSAによれば、まずは電話通話サービスから始める。テスト期間がどれくらい続くかは明らかになっていない。また、米国の文化や通信関係商品の需要が伸びている。ネットフリックス⁸やグーグルなどがキューバ市場へ長期進出プランを検討中である。2015年2月にネットフリックスがストリーミング事業を開始すると発表した(Dew 2015)。その他の米国系通信企業がキューバ政府からライセンスを獲得し、出来るだけ良い条件で投資できるよう力を注いでおり、通信及びインターネットの分野で

⁸ ネットフリックスは、高速インターネット接続や国際的な支払方法へのアクセスが可能となることで、キューバ人が人気映画やテレビ番組を見ることが出来るサービスを最低料金月額7.99ドルで提供すると発表した。

このような合意が結ばれることに大きな期待が寄せられる(Oncubamagine 2016)。

キューバの通信市場に関心を示すのは米国企業だけでない。2016年1月にトム・ウィーラー米連邦通信委員会委員長がインターネット・アクセスの拡大を協議するためにハバナを訪れたが、キューバ政府は直後に中国企業、華為技術社(ファーウェイ、Huawei 社)との新しい家庭用ブロードバンドのパイロット・プロジェクトを発表している(Weaton 2016)。

他の分野でも同じように、通信事業が実施に移される過程で大きな障害となっていた、キューバ人による米ドル使用の禁止が今回撤廃されたことで、電話サービスが大きく伸びると予想される。これまでは経済制裁によって国際取引では第3国の銀行を使用する必要があった。現在、キューバから米国への通話料金は、一般の普通通話で2.70ペソ(CUC)、プリペイドプランで1.10ペソ(CUC)となっている(Oncubamagine 2016)。

III. 両国間関係における主要課題

1. 経済制裁

1962年に始まった米国の経済制裁は、限られた医薬品や政府補助の対象となっていない缶詰などの食糧品輸出を除いて、殆どの分野でキューバとの貿易に制裁を課している。その影響で、米キューバ貿易は2000年代までは事実上皆無であった。また、米国議会はキューバが民主化されるまで二国間貿易を禁止する「キューバ自由民主連帯法」(Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act (ヘルムズ・バートン法とも呼ばれる)⁹を1996年に承認し、経済制裁を解除することがより困難になった。しかし、ビル・クリントン大統領が2000年に「貿易制裁改革、輸出強化法」(Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act)に署名したことで、出荷前の現金払いを条件に農産品輸出が以前と比べて容易になった。それ以来、米国は2011年まで総額で50億ドル相当の農産品を輸出、キューバの最大の農産品供給国となった(Gonzalez 2016)。

しかし近年になって、米国の対キューバ輸出は、特に欧州連合(EU)、ブラジル、中国、ベトナムなどとの競争が激しくなっている。この競争力の低下の主要因として、米国政府が銀行や企業がキューバに対する貿易金融を禁止しているのが挙げられる。キューバは米国商品を輸入する際には、第3国にある外資系銀行から信用金融を調達しなければならない。2015年には、米国の対キューバ輸出は1億8,030万ドルで、2002年以降最低の水準まで縮小した(Gonzalez 2016)。

2014年12月以来発表された緩和策が米国農業に与える影響は非常に限定的なものと考えられる。しかし、制裁が解除されれば、米国の対キューバ輸出は年間で11億ドルに達するかもしれないと米国農務省が推定している。テッド・ポー議員(共和党、テキサス州選出)は、43億ドルまで伸びる可能性があり、米国で約6,000人の新しい雇用が創出されると米国外務小委員会で指摘している。制裁緩和の恩恵は、乳製品、小麦、トウモロコシ、米、鶏肉など、対キューバ輸出での主産品を生産する州にとって特に大きいと考えられる。

⁹ 1996年3月12日にビル・クリントン大統領によって署名され発効した。キューバの民主化、自由で公正な選挙の実施の推進、カストロ政権により接収されたアメリカ市民の財産の保護などと目的とする。この法律は四章に分かれているが、第二章において以前は大統領にあった経済制裁解除決定権を連邦議会に移し、大統領が単独では制裁解除ができないと定めている(桑山 2015a)。

特に南部の州が地理的に優勢で、実際、「湾岸」州へのメリットは大きいと予測される。例えば、首都ハバナから 900 マイルしか離れていないテキサス州は、2015 年に僅か 62,000 ドルしか輸出していない。キューバの最大のコメの供給国であるベトナムとの距離は 10,000 マイルと対照的である(Gonzalez 2016)。

経済制裁は米キューバ貿易・投資の主な阻害要因であることは間違いない。通常の経済関係の下では、米国のキューバ向け財・サービス輸出は年間 60 億ドル、キューバの対米国輸出は 70 億ドルに達する可能性がある。世界の対キューバ海外直接投資(FDI)累積額が現在の 10 億ドルから 170 億ドルまで上昇すると推定する専門家もいる。経済制裁下でこの額に達することは難しいが、近い将来、農業と通信の分野で貿易投資が拡大する可能性は高い。しかし、米国企業はキューバ市場では他の外資企業と比較して遅参者であり、そのギャップを埋めるには、制裁が解除されるだけでは不十分である。キューバの場合、商業取引の大半を牛耳る国営企業との対応が重要となってくる¹⁰(Cimino 2015)。

2015 年 7 月、そして 2016 年 3 月に発表された追加緩和がそのまま禁輸政策の終わりを告げるものではなく、経済制裁の変更は米国議会で承認されなくてはならない。上下院で多数を占める野党・共和党が反対しており、当面の全面解除は難しいため、オバマ氏はこれまで数回にわたり大統領権限の範囲で制裁を徐々に緩和してきたが、いずれも小幅な策にとどまっている。ルー財務長官は声明で「過去 15 か月にわたる取り組みを基盤とした措置で、経済的な障壁を引き続き取り除くほか、キューバ人の金融の自由を促進し、米・キューバ関係の新たな道筋を描いていく」と述べた(ロイター 2016a)。これらの緩和策は大統領令によるもので、導入されてから 53 年が経過している対キューバ制裁を完全に解除するには米議会の承認が必要であり、共和党だけでなく、一部民主党からも賛同を得られていないのが現状だ。

経済制裁で課せられた制限の多くが大統領令によって撤廃できると考えるキューバ人はかなり多い。その考え方に同感する米国弁護士も少なくない。その反面、オバマ大統領の大統領令で可能な措置は殆ど実施されてしまっており、更なる緩和策には議会の承認が必須とみる専門家もある。米国大統領が経済制裁にどのように対処するのかは、単に法的解釈に左右されるものではなく、制裁の解除が米キューバの国交正常化プロセスを左右する鍵であり、解除は和解の象徴的な役割を果たす(IAD 2016f)。米国が経済制裁を解除したときのキューバ政府がどのように反応するかは予測できない。撤廃は経済改革を促進し、経済に新たな弾みを与えるかもしれない。その反面、キューバ経済を一時的に救済することで、更なる改革が延期される可能性も出てくる。

キューバで投獄生活を過ごし、2014 年 12 月に両国間で和解措置が発表された時点で釈放された米国政府の請負業者アラン・グロス氏¹¹は、経済制裁の解除を支持する。グロス氏は米国の民間企業による対キューバ投資を促進するというオバマ大統領の努力を賞賛した上で、「キューバは外国直接投資を必要としているが、制裁が解除されない限りは、直接投資が大幅に伸びることは望めない。現在、キューバの労働人口の 11%が民間部門で働いているが、それは 90%まで増えるべきだ。合法ではあるものの、今の民間セクターは駆け出

¹⁰ 米国の対キューバ販売は、これまで出荷前の現金払いで行われており、第 3 国の銀行を経由して決算されてきた。米国からの農産物輸入においては、アラインポートと呼ばれる食糧品商社(Empresa Comercializadora de Alimentos)の国営企業を通して供給、輸入物流、販売契約が行われてきた。その他の国の供給者はアラインポートが介入することなく、その他の国営企業に直接販売できる(Cimino 2015)。

¹¹ キューバ当局は 2009 年 12 月にブロードバンドインターネットの接続性を高めるための政府委託パイロット・プロジェクトを立ち上げるためにキューバで働いていたグロス氏を逮捕した。2011 年にキューバ裁判所は懲役 15 年を言い渡した。

しの段階だ。民間で就労する 11%の労働者の多くは、国の月額賃金を上回る額を受けとっており、生計を立てるには今やキューバ政府に頼る必要はない。それが米国の強硬派がまさに望むものではないのか」と強硬派が矛盾していることを指摘する(IDA2016c)。一方で、「キューバに対して開放的な政策を採ることで、抑圧的な体制を更に強化できる財源をキューバ政府に与える」とフロリダ州選出の上院議員の、当初大統領候補であったマルコ・ルビオ氏は3月10日の共和党討論会でオバマ大統領が主導する和解プロセスを批判している(IAD 2016f)。

オバマ米大統領の画期的なキューバ訪問を受けて、経済制裁の解除について楽観的な見方が米国議会で強まりつつあることも事実だ。2017年、早ければ2016年の大統領選挙後のレイム・ダック・セッション¹²において、解除が議会で承認される可能性が出てきた。というのは、トム・エンマー(Tom Emmer)下院議員(共和党、ミネソタ州選出)とキャシー・キャスター議員(民主党、フロリダ州選出)がその他6人の共和党議員と共同で「キューバ貿易法」案(Cuba Trade Act, HR 3238)を2015年7月28日、議会に提出している。エンマー議員によると、現在は民主党議員の支持を取り付けるのではなく、むしろ、共和党議員による解除の賛成票を増やす戦略に変えてきている。大統領候補が解除に反対する意思を公式に表明していることで、共和党議員が解除について消極的な姿勢をとったり、解除に賛成を表明することを躊躇する傾向があるものの、「具体的に名前は挙げないが、我々はこれを勝ちとるために必要な賛成票を取り付ける自信はある」と述べている(IAD 2016b)。

また、同法案の支持は上院でより高くなっているとエンマー議員は語る。エイミー・クロブッチャー上院議員(民主党、ミネソタ州選出)によると、24人の議員が同法案の上院版に署名しており、その中には、ジェフ・フレック氏(共和党-アリゾナ州)及びマイク・エンジ(共和党-ワイオミング州)などの共和党議員も含まれている。「我々国民は政府より進んでいる。制裁措置を終わらせることに関して、米国有権者の中で世論に「海の変化」があった」とクロブッチャー議員は指摘している。「経済制裁が撤廃されれば、キューバではすでに通用しない政治体制を続けるための最後の言い訳をカストロ兄弟から奪いとることになる」とエンマー議員は語る。その反面、ポール・ライアン下院議長(共和党-ウィスコンシン州)などの共和党幹部は、オバマ大統領の訪問を「専制独裁政治を正当化するものだ」と批判している(IAD 2016b)。

経済制裁の解除の他に、キューバ政府は「キューバの人々が米国の政策で蒙った人的・経済的被害を補償する」ことを要求している。キューバ政府は1962年から始まった経済制裁による経済的損失の補償を要求している。2014年に国連に提出された報告書によると、これらの損害は、1,110億ドルにのぼる。一方で、米国はキューバ革命後に米国民が接収された資産の補償を請求している。米国司法省によると、キューバで経済的損害を受けた米国企業及び個人の数 は 8,821 件にのぼり、2000年の価格で総額 20 億ドルに及ぶ(BBC Mundo 2016a)。

2. 人権問題

3月21日の首脳共同会見で、オバマ米大統領はキューバの人権問題の改善を強く要請した。オバマ大統領は、両国の指導者が2014年12月に国交回復で合意したにもかかわらず、人権問題がキューバとの関係改善の上で障害になっていると主張した。大統領は「人権問題の進展がない限り、火種がくすぶり続けると思う」と述べて、両国関係の「満開」はこ

¹² 選挙の結果、新しい議員が確定したにも関わらず、古い議員が積み残した仕事をこなすため、「レイム・ダック・セッション」と呼ばれる

の問題が進展して初めて訪れるだろうと付け加えた。一方、ラウル・カストロ議長は米国の姿勢が「ダブル・スタンダード（二重基準）」だと反論、「全ての国際的な権利に関する合意を満たしている国はないとしたうえで、キューバは厚生、教育機会、男女平等といった多くの分野で先進的だ」と主張した(BBC 2016a)。その発言に対してオバマ大統領は、「カストロ議長が米国で不足していると考えられる幾つかの領域を指摘したことは歓迎する。我々は批判を拒絶せず、批判に対する議論を恐れるべきではない」と反論した(IAD 2016d)。

20日のオバマ大統領がハバナに到着する数時間前に、政治犯の解放を求めて毎週の抗議デモを行っている家族団体「白衣の婦人たち」グループや支援者がデモを行った際に、警察が反政府団体の活動家約50人の身柄を拘束したとウォールストリート・ジャーナル紙が報じた(IAD 2016e)。「キューバ人権と国民和解委員会」の創設者であるエリサルド・サンチェス氏は、オバマ氏の訪問直前に反体制派を取り締まることは、「無礼」であり、最近になって起きている一連の逮捕をみると、「オバマ氏訪問に先立ち、政府が特に弾圧を強化している」と政府を非難した。政治犯の逮捕件数は2015年だけでも8,616件にのぼり、前年の8,899件と比べて改善されていない。21日に大統領との会談が予定されていたサンチェス氏は、3月の2週間だけで政府反対派の526人が拘禁されたと述べた。反体制派はしばしば、チラシの印刷、街頭抗議、またはそれらを計画するだけで数時間拘禁されており、オバマ大統領の訪問で、反体制派弾圧の対象範囲が広まっていると述べている(Cave and Hirschfeld 2016)。

大統領訪問中に、ハバナ市の郊外にある教会の外で毎週日曜日に行われる抗議集会で逮捕者が出るかどうか、政府の反体制派に対する容認度を試すものとして見られていた。約50人が逮捕されたことで、キューバ当局がこれまでの抑圧戦を維持するばかりかそれを強化していることを確認する形となった。「白衣の婦人たち」グループのリーダーであるベルタ・ソレル女史との会談が21日に予定されていただけに、オバマ大統領の訪問中に、人権問題にスポットライトを投げかける結果となった(Cave and Hirschfeld 2016)。大統領が人権と表現の自由に対する懸念を示しながら、カストロ政権とどのように協力路線を構築していくのかという難問の核心が浮き彫りになった。

21日の首脳会議の後の記者会見で、一時緊迫感が漂う場面があった。父親がキューバ人であるCNNの記者が政治犯の拘束に関して質問した際に、カストロ議長は、キューバの「政治犯とは何か。名前を挙げてほしい」と述べ、「1人の政治犯も拘束していない。もし存在していれば、今夜にも解放する」との見解を示した(IAD 2016d)。ベン・ローズ大統領副補佐官は、キューバには政治犯が拘束されていることは確かで、カストロ議長が政治犯の拘禁を否定した数時間後に、米国政府はキューバ当局に対して拘禁されている政治犯のリストを提示していると述べた。「この問題に対処するために、これまで2年間、キューバ政府と多くの文書を共有している」とロードス氏は記者団に語った(Agencias 2016a)。

今回の大統領訪問で明らかになったのは、キューバの民主主義への移行が米国の最終目標であるが、キューバは現時点では政治体制の変換に応じる用意はない、ということである。キューバ政府は、独自の「大衆的参加型の民主主義」を米国が認識すべきで、変更する必要はないと主張する。米国が自身の「民主的価値」をキューバに課したいと望んでいる反面、キューバは独裁政権下での「参加型民主主義」を政治体制として米国が認識することを望んでいる(BBC Mundo 2016a)。キューバは未だに民主的な改革に踏み込んでおらず、ベネズエラとは異なり、民主的に選出された政府を持っていない。米国とラテンアメリカ・カリブ諸国間の溝はいささか縮小しているものの、キューバがこれから政治経済改革に乗り出すかどうかについては、未だに大きな見解の相違が存在するのは確かだ。

2015年4月にパナマで開催された米州首脳会議で明らかになったように、米国とキューバでは、「独立した市民社会」の概念が大きく異なる。前者では、反体制派と反対者、及びカトリック教会のような非政治団体が政府から独立しているような市民社会を示すのに対して、後者にとっては、革命防衛委員会、キューバ女性連盟、青年共産主義者連合、及びその他の非政府団体などの国家や政府が支配する組織を通じての市民社会を意味する。パナマサミットではキューバ社会の中で共存するこれらの二つの見解間の衝突が顕著化した。それは現カストロ政権後のキューバでも激しく対立していくかもしれない(桑山 2015b)。

3. グアタナモ米海軍基地

キューバ政府にとって米国との関係正常化の必須条件の一つは、「不法に占領されている」グアタナモ海軍基地の返還である。米国の防衛・安全保障政策と直接関係するため、この問題に関する情報は、経済制裁ほどは公開されていない。キューバ東南部のグアタナモ湾に位置するアメリカ海軍の基地の面積は 116 平方キロメートルで、現在基地内には民間人と軍人を合わせて約 5,400 人が働いており、マクドナルドの店舗もある。14 年前の 2002 年から、基地内にはアフガニスタンやイラクで拘束した人物を収容するグアタナモ収容所¹³が設けられている(García 2016a)。

1898 年の米西戦争で米軍が勝利し、キューバは米国の援助でスペインから独立した。1902 年にキューバ国憲法が制定されたが、それに組み込まれたプラット修正条項(Platt Amendment)には、米国の内政干渉権、グアタナモとバイア・オンダの二箇所に米国の海軍基地を置くことなどが書き加えられた。1903 年 2 月から米国によるグアタナモ基地の永久租借が認められた¹⁴。同基地の主権はキューバにあるが、「完全な管轄権と支配」は米国にある。米国は毎年租借料を払っているが、キューバ側はその支払いを現金化していないと伝えられる¹⁵。

主権はキューバにあるが管轄は米国であることから、「法的なブラックホール」が生まれた。米国の領土ではないので、囚人に対する尋問方法および人権保障は米国の法律に基づくわけでもないし、キューバの法律に基づくわけでもない。管轄の観点からして、ワシントン、キューバ、そして国際社会のいずれとも言えない状態にある(García 2016a)¹⁵。

グアタナモ収容所は、2001 年の米同時テロを受け、2002 年 1 月にブッシュ政権が開設した。約 800 人が収容され、過酷な拷問が行われていたと伝えられる。アフガニスタンやイラクなどで適正な手続きを経ずに拘束されている収容者がいるとの批判も浴びてきた。オバマ大統領はホワイトハウスでの演説で「グアタナモは、米国の安全保障を強化するどころか、弱めている。テロリストの勧誘に利用されている」と述べ、収容所の存在が、過激派組織「イスラム国」(IS)などのテロ正当化の材料に使われていると主張した。議会が多数を握る共和党は同収容所の閉鎖に反対している(佐藤 2016)。

¹³ キューバのトマス・エストラーダ・パルマ大統領と米国のセオドア・ルーズベルト大統領の間で、キューバは米国に期限を限定することなく「海軍基地と給炭地の目的のために」割譲契約が締結された。グアタナモとバイア・オンダの 2 地域を対象としたが、後者は実現しなかった(García 2016)。

¹⁴ 1903 年には米国は租借料として毎年金貨 2,000 枚を支払うことで合意している。1973 年には 4,073 米ドルに調整された。1960 年以来ただ 1 回、米国の支払いチェックが現金化されたことがある(García 2016)。

¹⁵ 共和党保守派は、「民間人に対する刑事裁判ではなく、軍事裁判を適用すること」「裁判所の逮捕状がなくても敵兵として拘禁し、しかも戦争でもないので、ジュネーブ条約による捕虜への権利も与えないこと」「拷問などの超法規的な取り調べを可能にすること」といった「特殊ゾーン」としてグアタナモを見る傾向がある(冷泉 2016)。

オバマ米大統領はキューバ訪問以前の2月23日に、同大統領が2008年の大統領選の選挙で公約したグアンタナモ基地内のテロ容疑者収容所の閉鎖と、収容者の米国内の13カ所の施設への移送計画を米議会に提出した。米国にとってグアンタナモの軍事・戦略的価値がすでに減退しているのではないかと指摘する専門家もいる。実際、1996年のヘルムズ・バートン法では、キューバに民主政権が復活することを条件に、米国は返還の手順を取ることができるかと規定している(García 2016a)。

ただ、オバマ大統領は基地の閉鎖を求めているものの、キューバへの返還は認めていないと報じられる。基地の閉鎖、キューバへの返還の可能性は低いと考える専門家が多い。共和党議員は閉鎖には消極的である。大統領予備選の候補であったマルコ・ルビオ氏はキューバとの和解に反対するだけでなく、危険なテロリストは引き続きグアンタナモに収容されるべきだと主張した(García 2016a)。

4. 難民・移民問題

キューバ人の海外移住には政治的な理由があることは周知の事実であるが、最近になって経済的な理由で移民する人が増えてきている。キューバの対米移民者数は2015年には60,000人に達したと推計される。対米移民の新しい流れとして、第3国を経由して米国に入国する新しい動きが最近みられるようになった。2015年には45,000人がメキシコを経由したと推定される(IAD 2015)。一方で、キューバ政府にとって移民からの送金は重要な財源であることはよく知られている。送金総額は毎年約16億ドル、GDP比で5%にのぼると推定される¹⁶。キューバ経済の悪化とキューバ人に永住権を与えていた特例法が廃止される可能性があることが、対米移民の増加の主要原因である(Orozco, Porras and Yansura 2016)。

2014年12月に国交正常化のプロセスが始まってから、米国へ亡命を希望するキューバ人が急増している。米国政府は、亡命キューバ人に永住権を与えていた「キューバ難民地位調整法」(Cuban Adjustment Act)¹⁷を改正・廃止する方針は今のところ発表していないものの、米キューバ間の国交正常化に伴い廃止されるとの懸念がキューバ国内で広まっている(Nórido, 2015)。キューバ人を過度に保護しているのではないかと、ともすればキューバ人に悪用されているのではないかとみる米国国会議員は少なからずおり、米議会での論争となっている(BBC Mundo 2016a)。

「キューバ難民地位調整法」により、米国への亡命希望者は米国滞在後わずか1年で永住権が獲得できる。キューバ人が海上で拘束された場合は強制送還されるが、米国領土に上陸もしくは到達した場合は亡命を認められる。米国への亡命手段はボートでフロリダ海峡を渡るか、陸路でメキシコから国境を越えるかに大別される。米領に足を踏み入れた時点で亡命は成立するが、到達前に海上で米沿岸警備隊に拘束されれば強制送還される。転

¹⁶キューバでは、海外送金は60万世帯の重要な収入源の1つとなっている。また、海外送金は経済改革の主要財源でもあり、海外在住のキューバ移民からの投資が経済開発にも重要な役割を果たしている(IAD, 2015; Orozco, Porras and Yansura 2016)。

¹⁷米国政府はキューバからの人材流出を促しカストロ政権に打撃を加える目的で1966年に「キューバ人地位調整法」を制定した。米国への亡命希望者に対し、米国滞在後わずか1年で永住権が獲得できるとしている。1995年には「ウェットフット・ドライフット(ぬれ足・乾き足)制度」が導入され、キューバ人が海上で拘束された場合は強制送還されるが、米国領土に上陸もしくは到達した場合は亡命を認められる。そのため、メキシコから米国への陸路での入国は不法とはならない。キューバ人の特別扱いが法的根拠を欠くと、米国内からも非難の声が上がっている(毎日新聞 2016)。

覆の恐れもある海峡越えを選ぶ者は少数派であるが、近年明らかに増加している¹⁸ (Gonzalez 2015, 毎日新聞 2016)。

陸路を選ぶ場合は南米エクアドルが起点になることが多かった。2015年11月末までエクアドルはキューバ人にとって数少ない、査証(ビザ)なしで渡航を認める国だった。空路でエクアドルへ出国、米国まで直線距離でも約4,000キロ、米国に辿り着くには国境線を8回も越えなければならない。陸路で米国へと北上するキューバ人は多く、周辺国を巻き込む問題となっている(IAD 2015, Nórido, 2015, 毎日新聞 2016)。第3国を経由する場合の経費は最低7,000ドル、場合によっては12,000ドルかかる(IAD 2015)。

中米コスタリカでは8,000人近いキューバ人がニカラグアとの国境地帯で足止めされていると伝えられる(IAD 2015)。キューバ政府と親密なニカラグア政府は2015年11月、従来80ドル前後の手数料と引き換えに認めていたキューバ人の領内通過を禁止した。その結果、パナマとコスタリカに足止めされる者が多くなったことで、周辺国は対応を迫られている(IAD 2015, 毎日新聞 2016)。ニカラグアを除く中米7カ国は協議の末、人道的措置としてキューバ人の一部にメキシコまでの移送を許可している。残りの滞留キューバ人の対処方法について、移送の費用負担割合も含めた協議を関係国は継続する方針である¹⁹(Nórido, Yuris (2015, 毎日新聞 2016)。

ラウル・カストロ議長が取り組んだ広範な改革の一環として、キューバ政府は2013年に渡航許可証を撤廃した。国民の出入国が容易になったと同時に、海外居住者と祖国の関係を正常化するためにも役立った。キューバの安い生活費や無料の医療サービスといった利点を生かしながら海外で就労するため、1年のうち一定期間は国内に住みたいと希望する国民には特に歓迎されている。国外への出入規制が緩和されたことで、近年には医師などのプロフェッショナルの海外への頭脳流出が増えているのが現状である。「効率的かつ質の高い医療サービスを確保し、米国の対キューバ移民政策の影響を軽減しながら、その他の国でキューバ人医師の公募が急増している」ことを受けて、医師が個人的な理由で渡航する際には、2015年12月7日から特別な許可が必要になった(BBC Mundo 2015)。今回のキューバ保健省による規制が発表されたのは、これまでビザなしでの渡航が認められキューバ人の対米国亡命の迂回拠点であったエクアドルが、キューバ人に対してもビザを必要とすると発表した1週間後のことであった(BBC Mundo 2015)。

上記したように、キューバからの移民が増える背景には、主に二つの要因がある。一つは「引き寄せる」(pull) 要因としての特例法、もう一つはキューバ経済の停滞が「押し出す」(push) 要因が挙げられる。また、同法はその他のラテンアメリカ諸国民で米国に移住を希望する者にとっては、差別的な措置として見られることが多い。だが、キューバ人に与えられている特別待遇がその他の国々まで拡張されるとなると米国への移民が倍増し、対処が更に難しくなってくる。米国政府による明確な移民政策指針が必要である。有効な解決策は米キューバ二国間だけでなく、関係するすべての国との間で、敬意的で真摯な対

¹⁸ 「キューバ調整法」が1966年に設定されて以来、キューバ人は米国ではビザなしでの難民の資格が付与された。一年の滞在の後に米国司法長官の承認を得て、居住権を得られる。文書化されていない外国人は、そのような待遇は認可されていない。しかし、1980年代と1990年代初頭にキューバからの移民が急増した際、クリントン政権は、米国領に陸地から足を踏み入れた時点で亡命は成立するが、到達前に海上で米沿岸警備隊に拘束されれば強制送還されるという「濡れた足、乾いた足」(“wet foot, dry foot”) 改正を1995年に導入することで、移民の流れを抑えようとした。この政策は現在でも有効である(Gonzalez 2015)。

¹⁹ 2016年1月12日、180人のキューバ人がコスタリカからエルサルバドルへ航空機で移動し、その後バスでグアテマラを縦断、13日にメキシコへ入国した。メキシコ政府は20日間有効の一時滞在査証を発行し、期限内に米国境まで移動するよう促した(毎日新聞 2016)。

話からしか生まれない (Nórido,2015)。

「本稿(下)」では、キューバ経済が直面する問題とキューバが米国との和解に伴い期待する経済的利益についてマクロだけでなくミクロ経済、特に所得格差の観点から検討し、今回のオバマ大統領のキューバ訪問の意義と成果を結論としてまとめる。

英西語参考文献

Agencias (2016a), “EE.UU. señala que ha entregado listas de presos políticos a Cuba” , La Tercera, 21 de marzo.

<http://www.latercera.com/noticia/mundo/2016/03/678-673310-9-eeuu-senala-que-ha-entregado-listas-de-presos-politicos-a-cuba.shtml>

Agencias (2016b), “Starwood abrirá los primeros hoteles estadounidenses en Cuba desde 1959” , La Tercera, 19 de marzo.

<http://www.latercera.com/noticia/mundo/2016/03/678-673027-9-starwood-abrira-los-primeros-hoteles-estadounidenses-en-cuba-desde-1959.shtml>

Associated Press (2016), “Cuba and the European Union have signed a deal normalizing their relations after years of tensions spawned by disagreement over human rights on the island” March 11.

<http://www.usnews.com/news/business/articles/2016-03-11/cuba-and-europe-sign-deal-normalizing-relations>

BBC Mundo (2016c) “5 cuentas pendientes entre Estados Unidos y Cuba que marcarán la histórica visita de Obama a la isla”, 18 febrero.

http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/02/160217_eeuu_cuba_cuentas_pendientes_bd

BBC Mundo (2016d), “Qué cambiará con el retorno de los vuelos comerciales de Estados Unidos a Cuba”, 16 febrero.

http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/02/160216_vuelos_comerciales_eeuu_cuba_economia_ac

BBC Mundo (2016e), “Estados Unidos autoriza la primera fábrica en Cuba en más de medio siglo”, 16 febrero.

http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/02/160215_cuba_estados_unidos_primera_fabrica_ps.shtml

BBC Mundo (2015), “Cuba restringe la salida de sus médicos al extranjero”, 1 diciembre.

http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/12/151201_cuba_revierte_salidas_extranjero_medicos_bm

Brodzinsky, Sibylla and Dan Roberts (2016), “John Kerry holds unprecedented peace talks with Colombian Farc rebels”, The Guardian, March 22.

<http://www.theguardian.com/world/2016/mar/22/john-kerry-unprecedented-peace-talks-colombia-farc-rebels-havana>

Burnnettmarch, Victoria (2016), “Culture Gap Impedes U.S. Business Efforts for Trade With Cuba”, NY Times, March 12.

<http://www.nytimes.com/2016/03/13/world/americas/culture-gap-impedes-us-business-efforts-for-trade-with-cuba.html?partner=rss&emc=rss&r=2>

Castañeda, Jorge G. (2016), “Obama in Cuba”, Syndicate Project, March 17.

<http://www.project-syndicate.org/commentary/obama-in-cuba-engagement-policy-by-jorge-g-castaneda-2016-03>

Cave, Damien and Julie Hirschfeld Davis (2016), “As Obama Arrives, Cuba Tightens Grip on Dissent”, MARCH 20.

http://www.nytimes.com/2016/03/21/world/americas/cuba-obama-visit-havana-dissidents.html?ref=world&_r=0

CEPAL (2016) Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2015, Santiago de Chile, febrero.

CEPAL (2015), Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, Documento Informativo, Santiago de Chile, el 17 de diciembre.

Dews, Fred (2015), “10 economic facts about Cuba”, Brookings, July 17.

<http://www.brookings.edu/blogs/brookings-now/posts/2015/07/ten-economic-facts-about-cuba>

Cimino, Cathaleen (2015), “Old Policies toward Cuba Unravel: An Update”, Peterson Institute of International Economics (PIIE), May 6.

Cordoví, C. Juan, Triana (2016a), “The economic impact of changes in U.S.-Cuba relations”, oncubamagazine, March 23.

<http://oncubamagazine.com/economy-business/the-economic-impact-of-changes-in-u-s-cuba-relations/>

Cordoví, C. Juan, Triana (2016b), “2016 will be a tense year for the Cuban economy”, oncubamagazine, January 11.

<http://oncubamagazine.com/economy-business/2016-will-be-a-tense-year-for-the-cuban-economy/>

EFE (2016a), “Booking.com será primera firma de EEUU en Cuba para reservar hotel en línea”, La Tercera, 21 de marzo.

<http://www.latercera.com/noticia/mundo/2016/03/678-673201-9-bookingcom-sera-primera-firma-de-eeu-en-cuba-para-reservar-hotel-en-linea.shtml>

EFE (2016b), “Obama destaca que la economía cubana “está empezando a cambiar”, La Tercera, 21 de marzo.

<http://www.latercera.com/noticia/mundo/2016/03/678-673295-9-obama-destaca-que-la-economia-cubana-esta-empezando-a-cambiar.shtml>

European Union, External Action (2016), “EU Relations with Cuba : EU-Cuba negotiations towards a Political Dialogue and Cooperation Agreement”, March 12.

http://eeas.europa.eu/cuba/index_en.htm

Feinberg, Richard (2016), “Thoughts on the landing of Air Force One in Havana” Brookings, March 21.

IAD (2016a), “U.S. Lawmakers Optimistic About Lifting Embargo”, Latin America Advisor, March 29.

IAD (2016b), “President Obama’s Historic Trip to Cuba & Argentina”, Mar 24.

<http://www.thedialogue.org/resources/president-obamas-historic-trip-to-cuba-argentina/>

IAD (2016c), “Q&A: What Did Obama Accomplish on His Trip to Havana?”, Latin America Advisor, March 24.

IAD (2016d), “Obama, Castro Acknowledge ‘Serious Differences’”, Latin America Advisor March 22.

IAD (2016e), “Obama Begins Historic Visit to Cuba”, Latin America Advisor, March 21.

IAD (2016f), “White House Relaxes Cuba Restrictions” Inter-American Dialogue, Latin America Advisor, March 16.

IAD (2016g), “The Future is Coming: Observations and Reflections on Cuba”, January 11.

IAD (2015) “Central America in the Face of Cuban Migration” Inter-American Dialogue, December 8.

García, Daniel Marco (2016a), “¿Cuánto y cómo paga EE.UU. a Cuba por el alquiler de Guantánamo?” BBC Mundo, 21 marzo.
http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/03/160307_cuanto_como_paga_eeuu_cuba_alquiler_guantanamo_dgm

García, Daniel Marco (2016b), “Qué busca realmente Barack Obama con su viaje a Cuba”, BBC Mundo, 20 de marzo.
http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/02/160218_que_busca_realmente_obama_visita_cuba_dgm

Gonzalez, Elizabeth (2016), “Weekly Chart: U.S.-Cuba Agricultural Trade Today, Americas Society Council of the Americas, March 16.
<http://www.as-coa.org/articles/weekly-chart-us-cuba-agricultural-trade-today#legal>

Gonzalez, Elizabeth (2015), “Land or Sea, Cuban Migration Grows”, Council of the Americas, November 19.
<http://www.as-coa.org/articles/update-land-or-sea-cuban-migration-grows>

Lederman, Josh, (2016), “Cuba bracing for influx of US visitors after move to end last meaningful travel restrictions”, Associated Press, US News, March 16.
<http://www.usnews.com/news/politics/articles/2016-03-16/questions-answers-on-new-rules-for-americans-visiting-cuba>

Los Angeles Time (2016), “Obama makes travel to Cuba easier and lifts financial restrictions on Havana” March 15.
<http://www.latimes.com/world/mexico-americas/la-fg-cuba-travel-20160315-story.html>

Lütters, Erica, Gamboa (2016) “Obama defiende el derecho de los ciudadanos a tener “elecciones libres” y a decir “lo que piensan””, El Mercurio, 23 de marzo.

Nórido, Yuris (2015), “¿Qué puede y qué debe hacer Cuba ante la crisis migratoria en Centroamérica?”, BBC Mundo, 20 noviembre.

http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/11/151118_voces_desde_cuba_yuris_norido_crisis_migratoria
Oncubamagazine(2016) “Verizon reaches agreement to provide direct calls to Cuba” , 16 March.
<http://oncubamagazine.com/economy-business/verizon-reaches-agreement-to-provide-direct-calls-to-cuba/>

Orozco, Manuel, Laura Porras and Julia Yansura (2016), “The Continued Growth of Family Remittances to Latin America and the Caribbean in 2015”, Inter-American Dialogue, February.

Reuters (2016), “Colombian FARC rebels at ball game in Cuba attended by Obama, Dailymail, March 22.
<http://www.dailymail.co.uk/wires/reuters/article-3505095/Colombian-FARC-rebels-ball-game-Cuba-attended-Obama.html>

Robles, Frances (2016) “Obama Spends Almost 2 Hours With Cuban Dissidents NY Times, March 22.

Spetalnick, Matt, David Alexander and Daniel Trotta (2016) “U.S. eases Cuba trade and travel rules ahead of Obama visit”, Reuters, March 15.
<http://www.reuters.com/article/us-usa-cuba-regulations-idUSKCN0WH1L5>

Sulbarán, Patricia (2016), “Tomar mojitos en la playa y otras cosas que los estadounidenses no pueden hacer en Cuba” BBC Mundo, 15 de marzo.
http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/03/160302_mojito_restricciones_estados_unidos_turismo_cuba_ps

Tapia, Alejandro (2016), “Obama y Raúl Castro abren una nueva etapa” La Tercera, 21 de marzo.
<http://www.latercera.com/noticia/mundo/2016/03/678-673308-9-obama-y-raul-castro-abren-una-nueva-etapa.shtml>

Tummino, Alana (2016), “How Obama’s Havana Trip Signals a 'New Normal' in U.S.-Cuba Relations” Americas Quarterly, March 31.
<http://americasquarterly.org/content/how-obamas-havana-trip-signals-new-normal-us-cuba-relations>

Tupper, Paula “Cuba elimina el impuesto al dólar antes de la llegada de Obama” La Tercera, 17 de marzo.
<http://www.latercera.com/noticia/mundo/2016/03/678-672718-9-cuba-elimina-el-impuesto-al-dolar-ante-de-la-llegada-de-obama.shtml>

Wheaton Sarah (2016), “Obama riles GOP with Cuba trip”, politico.com., February 17.
<http://www.politico.com/story/2016/02/obama-cuba-219412>

日本語参考文献

桑山幹夫 (2015a) 「キューバ経済の見通し- キューバ・ラテンアメリカ・カリブ関係：新時代到来か？」『新着経済情報』、ラテンアメリカ協会、8月。

桑山幹夫 (2015b) 「新しい段階に入った米国ラテンアメリカ関係 — パナマ米州サミットの成果は？」『ラテンアメリカ・カリブ研究所レポート』(上)(下)、ラテンアメリカ協会。5月。

桑山幹夫 (2015c) 「歩み出した米キューバ国交正常化 — キューバの視点を中心に」『ラテンアメリカ・カリブ研究所レポート』ラテンアメリカ協会、4月。

川合智之 (2016) 「トランプ氏、オバマ大統領のキューバ訪問批判」、日本経済新聞 2016年3月22日付。
http://www.nikkei.com/article/DGXLASGM22H2P_S6A320C1EAF000/

佐藤武嗣 (2016) 「米大統領、グアンタナモ閉鎖計画を提出 議会は反発か」朝日新聞、2016年2月24日付
<http://www.asahi.com/articles/ASJ2S2C6MJ2SUHBI00L.html>

冷泉彰彦 (2016) 「オバマの歴史的キューバ訪問で、グアンタナモはどうなる？」3月22日付。ニューズウィーク。
http://www.newsweekjapan.jp/reizei/2016/03/post-819_2.php

平山亜理 (2016) 「キューバ外務省、オバマ大統領の訪問発表を歓迎」朝日新聞、2月19日付
<http://www.asahi.com/articles/ASJ2M2TDZJ2MUHBI00C.html>

BBC(2016a) 「オバマ米大統領、歴史的なキューバ訪問開始」、3月21日付。
<http://www.bbc.com/japanese/35859854>

BBC(2016b) 「オバマ米大統領 キューバ訪問へ」2月18日付。
<http://www.bbc.com/japanese/35602149>

毎日新聞 (2016) 「キューバ：米国へ亡命希望急増 国交回復から半年」1月19日付。
<http://mainichi.jp/articles/20160120/k00/00m/030/024000c>

ロイター (2016a) 「キューバ制裁追加緩和、オバマ大統領の訪問前に米国」3月16日付。
http://headlines.yahoo.co.jp/hl?a=20160316-00000003-reut-n_ame

ロイター (2016b) 「米大統領が来月キューバ訪問、首脳会談へ 反体制派とも面会」朝日新聞デジタル、
<http://www.asahi.com/international/reuters/CRWKCN0VR1WU.html>

ロイター (2015), 「キューバ制裁一部緩和、投資や渡航の自由拡大＝米国」年 9 月 19 日付。
<http://jp.reuters.com/article/cuba-us-partially-easing-sanction-idJPKCN0RI28520150918>

Schwartz, Felicia and Carol E. Lee (2016), 「AT&T など米 3 社、キューバと事業交渉－オバマ大統領訪問控え」、Wall Street Journal、3 月 12 日付
<http://jp.wsj.com/articles/SB11901099142879894403204581593460765533214>