

変わる世界のキューバ観

米国との国交回復によりキューバ情勢は変わってきたと見る人が多い一方で、キューバ自身はまだ何も変わっていないともいわれています。しかし、世界がキューバを見る眼が変わってきているので、それをキューバの内から、米国や欧州から、ビジネスから、そしてキューバの文化から、多角的に見ます。

概観 キューバに見るラテンアメリカ政治潮流の萌し

桑山 幹夫

はじめに

2014年12月以降、米国はキューバと経済面で連携を強化、両国の関係正常化を図ってきた。しかし、キューバの人権問題の改善や民主化を巡っては、いまだに大きな隔たりがあり、それを埋めるには時間がかかる。オバマ大統領は、人的交流や経済協力の拡大こそがキューバの民主化を促進し、人権問題を改善する最善の方法と説いてきた。16年11月の米国大統領選に先立って、これまでの和解プロセスが後戻りしないように国交正常化の既成事実を積み重ねておく必要がある。一方でキューバ側は、経済の活性剤、構造制度改革の起爆剤として米国との関係改善に期待する。また、米国との関係改善により、欧州や日本、その他ラテンアメリカ諸国との関係強化も図りたい。原油価格の下落で窮地にあるベネズエラからの支援が削減される中で、外交関係の多角化が望まれている。実際に、オバマ大統領訪問直前に、欧州連合（EU）とキューバが「二国間政治対話協力協定」の交渉を終え、3月に合意文書に調印した。

キューバが米国との関係改善を模索する背景には、経済の低迷がある。16年の成長率は1%、17年にはマイナス成長に落ち込むとの悲観的な見方もある。米国による経済制裁がさらに緩和されれば、現在抑制されている海外投資や輸出（観光業も含む）が大幅に増加する可能性が高い。これまでの米国との国交正常化の努力が、ラウル・カストロ国家評議会議長が08年に就任して以来、キューバが段階的に進めてきた一連の経

済改革（例えば、14年に発効した新外国投資法）を後押しすることが期待される。ベネズエラからの石油輸入が減少し、エネルギー不足が深刻化している。農業生産も伸びておらず、農産品における輸入依存度が高まっているのが現状だ。

キューバとの国交回復を軍事力ではなく外交努力で解消しようとするオバマ大統領の動きは、ブッシュ前政権の単独行動主義とは一線を画す外交姿勢である。軍事力ではなく、国際協調主義と外交的関与による解決を優先する戦略である。米国のキューバとの「関わり合い」政策が民主主義と人権問題を最優先とせず、経済面での緩和の方に焦点を当てたものといえども、それは賢明な政策であるとする見方が一般的だ。

実際、オバマ大統領の対キューバ戦略を特徴づけるのは、プラグマティズムである。大統領は1960年に始まった経済制裁が失敗に終わり、民主主義への移行という野心的な目標ではなく、その代わりに人的交流と経済協力の強化を先行させた。このように、オバマ大統領は、実用的アプローチをとることによって、キューバに政治制度の改革を強要することは放棄すると決めた。米国がキューバの政治的開放、少なくとも政府の人権尊重を国交正常化の前提条件として課していれば、2国間の関係は行き詰まっていただろう。勿論、米国はキューバとの関係改善において、民主主義と人権の原則は無視できないし、これからも無視しないはずである。

米キューバの和解プロセスは、米国の対ラテンアメリカ政策に新しい側面を開いたと言えるかもしれない。ラテンアメリカでは昨年から社会主義的な政策を軸とする政府から中道右派の政権に転じてきている。昨年は、アルゼンチンではキルチネル政権に終止符が打たれた。エクアドルのコレア大統領は、現在の任期後に辞任する。ボリビアのモラレス大統領は、再選の是非を問う国民投票で敗れた。ブラジルのルセフ大統領は弾劾手続きの結果、辞任に追い込まれた。ペルーでは、自由市場モデルを踏襲、その路線を継続していくであろう。ベネズエラの社会主義、権威主義体制は崩壊の危機に瀕している。米キューバ間の和解プロセスは、ラテンアメリカ全域でみられる新しい潮流の一つであり、孤立した動きではない。

キューバ訪問の成果

2014年12月に発表された米キューバ間の国交正常化合意に従い、米務省は15年5月、キューバのテロ支援国家指定を正式に解除した。米国とキューバは同年7月に、54年ぶりに双方の首都に互いの大使館を再開した。16年3月のオバマ大統領のキューバ訪問に先立ち、米財務省と商務省はキューバ制裁の追加緩和措置を発表した。それらの緩和策によって、キューバ国民による米金融機関での口座開設、教育目的での米国人の渡航、米国からキューバへの定期航空便も始まった。情報通信分野で5つの契約が結ばれ、米ホテル企業などがキューバで営業を始めた。14年12月以降、両国は数多くの専門家会合を開いてきており、環境や医療分野、農業、麻薬対策など10の協定を結んでいる。オバマ政権は、まず商業的な連携を深めることで、貿易投資関係を強化するのが狙いである。14年12月以来導入された一連の規制緩和策の狙いは、まさにそのための既成事実を作ることにある。

オバマ大統領の訪問は、歴史的な関係改善の大きな節目になった。わずか1年半前でさえ現職米大統領のキューバ訪問など論外と思われていたことを振り返れば、今回の公式訪問は極めて重要である。キューバとの和解で、冷戦の「遺物」がまた一つ消えた。だが、オバマ大統領とカストロ議長はいくつかの目標で一致するが、その他の分野では相容れない目標を掲げていることが今回の訪問で明白になった。米大統領は、よりリベラルで多元的な政治体制を望む。一方で、カストロ議長は共産党支配を厳守したい。だが、オバマ大統領はキューバの人権問題を回避したわけではない。

オバマ大統領の訪問は、通商分野を超えた領域でも成果を上げた。対キューバ政策と二国間関係に関して、オバマ大統領が描くビジョンをキューバ国民に直接伝えることが出来た成果は大きい。同大統領は思想、市民、企業、宗教団体に課せられている様々な「制裁」を幾分なりとも解除することが出来たのかもしれない。同大統領は米国の代表者として、現存する相違点を超越し、未来志向の米国をキューバに示した。国会議員、業界の代表、そしてキューバ系米国人がオバマ大統領に同行することで、強力で、前向きの連合を見せた。これまでの米国の政策は、情報源や情報アクセスを封鎖していたので、意図することとは逆に、従来のキューバの国家安全保障体制を助成することになっていた。

キューバ経済をより開放的に導くことで、インターネットやその他のメディアを通して情報アクセスも同時に開放される。米キューバ関係がより開放的になれば、必然的に人権問題が国内でも国際的にも議論されるようになる。国交正常化に踏み出すことが発表された2014年12月の時点と比べて、キューバが自由民主主義に近づいたとは言えないが、米政権と親交を深めることで、「敵対的な帝国」による差し迫る脅威から国を守る、というキューバの従来の国家安全保障の枠組みが取り払われてしまった。キューバ経済のパフォーマンスが乏しいのは、米国の包囲的な政策に由来するものとする考え方の根拠が除去されたことにもなる。

親カストロ派、反体制派を問わず、経済制裁が解除されなければ、経済が引き続き停滞するとみるキューバ人は多い。実際、一連の緩和措置では一握りのビジネスチャンスが生まれたに過ぎない。航空会社以外の企業に対するメリットはじつはそれほど多くないと指摘する専門家もいる。だが、経済制裁解除の利益をフルに享受するには、キューバ政府が経済政策や慣行を刷新して初めて可能となる。荒廃したインフラ、制限が多い労働法、外国投資に対する規制、教育レベルは高いが未熟練な労働力、欧米の慣行に不慣れなビジネス環境、そして契約や法的枠組みの欠陥などが持続的な経済成長の大きな足かせとなる。外国投資の管理体制が整備されつつあるが、品質保証、熟練でやる気のある労働力の確保など、いまだに多くの問題が残存する。これらの問題が解消されなければ、米国の「関与」が一般のキューバ人にもたらす利益は限定的で偏ったものになってくる。また、顕著な経済的効果がみられなければ、米国の対キューバ開放政策はキューバの政治的自由化に貢献するものにはならないであろう。

米国の対ラテンアメリカ外交に与える影響

2016年のラテンアメリカは、経済は減速するが一般的に安定しており、民主的で戦争のない地域でもあり、米キューバ和解が開始し、コロンビア政府とコロンビア革命軍（FARC）間の双方停戦及び武装放棄も合意された。米国のキューバ孤立政策、特に禁輸措置は、ラテンアメリカで反米感情を掻き立て、イデオロギーや政治色が大きく異なるにもかかわらずラテンアメリカ政府を団結させる結果をもたらしてきた。米国は自国の単独行動主義が意図しない不利な結果に繋がり、地域での反米勢力が強化され、長期的には米国の国益を損なうことになることを学び、ラテンアメリカ諸国とのこれまでの一方的な政策から一転して協力と連携を重視する政策に変更してきた。

「国際協調」と「外交的関与」の手段によって、米国がラテンアメリカ諸国と民主主義、開放的な市場志向型経済、地域平和、そして国際テロや大量破壊兵器の排除等の分野で協力してゆく基盤が出来つつある。その意味で、「カリブ及び中米地域エネルギー安全保障」構想は、その包括的な戦略の一環であり、ベネズエラに経済制裁を課すのではなく、同国のカリブ地域での影響力を弱めることで、米国企業のエネルギー分野における商業的利益が追求できる。このように、米キューバ和解プロセスにより、米国の対キューバ外交だけでなく、その他ラテンアメリカ諸国の役割に注目がシフトして行く可能性が出てきた。実際、キューバが経済改革に乗り出し、その近代化を図り、そして米州の組織にこれから積極的に参加することができるよう働きかけられるのは、米州の他の国々なのである。

キューバの民主主義への移行を促すことが米国の最終目標ではあるが、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。中国とベトナムのように、経済の開放だけでは必ずしも民主主義への移行は達成されない。経済開放の領域を超える国内の政治改革を誘発する「関わり合い」を狙う米国戦略を支持するラテンアメリカ諸国は少ない。また、ワシントンは政治犯を解放し、人権を尊重するようマドゥーロ政府に呼びかけきたが、ベネズエラに対して同じ要請をする近隣国は多くない。しかしながら米国の関心は、ベネズエラを威嚇することではなく、ベネズエラをはじめとするラテンアメリカの民主主義や繁栄を支援することにある。

ブルッキングス研究所のファインバーグ、ミラー、

トリンクナス3氏によると、西半球における米国の最大の関心事は、1) 人権を尊重する前進的でかつ弾力性を備えた民主主義政府、2) 世界貿易と投資に開放的な市場志向型経済、3) 国家間の平和、そして4) 対米国の国際テロや大量破壊兵器の脅威の排除である。ラテンアメリカでは、経済成長を促し、マクロ経済運営を改善し、民主主義と国家間の平和を強化する国が次から次へと出て来ている。一方で、米国の従来の対ラテンアメリカ外交政策手段、すなわち二国間経済支援、経済政策助言、制裁、武器移転、軍事訓練、そして秘密的もしくは公然な軍事介入等の有効性と妥当性は、近年劇的に減少してきている。その反面、間違った国内政策の選択の結果マクロ経済が悪化し、政治的対立が顕著化している国が幾つかあることは確かだ。だが、それらのケースにおいては、国内政治は時間が経つにつれて、やがて改善・修正されるであろう。米キューバの国交正常化が米国の新しい対ラテンアメリカ政策の礎石となることが期待される。

米キューバ関係 — 今後の課題

2014年12月以降に発表された緩和措置は大統領令によるところが大きい。新任大統領によって将来改正・削減される余地がある。大統領の署名ひとつで、以前の懲罰的な禁輸政策に逆戻りする可能性が残る。だが、オバマ大統領による緩和策の結果、米国の民間部門がキューバで既得利益を拡大し、それが確立出来れば、その逆戻りの可能性は少なくなる。米国の次期政権も覆せないように関係改善を軌道に乗せたいオバマ大統領だが、米議会で多数を占める野党共和党の反対は根強く、制裁解除に向けて前進するかどうかは微妙な状況である。一方で、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である。早ければ16年の大統領選挙後のレイムダック議会において、解除が議会で承認される可能性もある。

11月8日の米大統領選挙で、民主党候補のヒラリー・クリントン氏が勝利した場合には、オバマ路線が引き継がれる可能性が高い。ドナルド・トランプ共和党候補はビジネスマンの視点から、キューバを孤立させるのではなく、開放させることが良策であると強調している。米大統領選で誰が当選しても、正常化への動きが後戻りすることはないとの見通しが一般的だ。

4月16日～19日に、第7回目の共産党大会が開かれた。2018年の政界引退を表明しているカストロ国

家評議会議長にとって最後の党大会となった。同議長は演説で、米国と相互に恩恵をもたらす新たな関係構築を進めるが、現在の共産党の一党体制や社会主義といった、革命で生み出した原則は放棄しないと明言している。カストロ議長は、米国との関係を改善するメリットを認め、キューバが外交関係を回復することにコミットしたことも認識したが、これまでに発表された経済制裁緩和措置は前向きながらも不十分で、両国の関係改善を進めるためには、経済制裁の廃止とグアタナモ基地の返還が必要だと注意を喚起した。

キューバにとって、「社会主義体制の堅持」とともに、民間経済部門の活性化も大きな課題である。医療や教育の無償化を維持する考えを強調する一方で、海外からの投資に関する政策は国家の発展戦略として必要であるとしたうえで、外国投資を促すために設立したマリエル開発特区による輸出入の活発化や技術移転、雇用の創出に期待を寄せているとカストロ議長は共和党

大会で語った。急激な変化への警戒感が根強い中、自営業の拡大や食料自給率向上を目指した農業の生産性改善などの改革を進め、新たな経済モデルを打ち出すことがこれからの課題となってくる。経済格差の是正には、単一通貨を確立することが重要であることもカストロ議長は認識している。キューバ政権の世代交代が進み党幹部の中で若手が序列を上げることが期待される。一方米国では、オバマ大統領の「関わり合い」路線が次期政権にも継承されることが望まれる。

(くわやま みきお 法政大学兼任講師
元 CEPA 上級経済問題担当官、ラテンアメリカ協会常務理事)

ラテンアメリカ参考図書案内



『カストロとフランコ ―冷戦期外交の舞台裏』

細田 晴子 筑摩書房 (ちくま新書)

2016年3月 250頁 820円+税 ISBN978-4-480-06886-6

バチスタ政権をゲリラ戦により打倒し社会主義キューバ革命を実現したフィデル・カストロと、反共産主義を標榜してスペイン人民戦線政府に反旗を翻して勝利して戦後も1975年に病死するまで独裁者として統治し続けたフランコとは、まったく正反対の政治家に見えるが、実際は二人は親近感と絆があった。それはともに権威主義・家長主義的な傾向の強いスペイン北部のガルシアの出であったこと、ゲリラ戦に通暁していたこと、反米と愛国心の強さ、カストロはカトリックの学校に学び、フランコはカトリックを国教にし、ともにバチカンとの関係を重視し続けたという共通点があった。キューバ革命後に次第に米国との対立が激しくなり、米国がキューバの孤立化を策して各国に圧力をかけたが、スペインは屈することなく二国間関係を維持した。

本書では二人の生い立ちを対比し、スペイン内戦からキューバ革命に至る過程で関係した人物像を描き、バチカンの動きも絡めてスペイン独自の対キューバ外交を、またキューバの側から世界に展開した国際主義、独自外交と米国のキューバ、スペイン政策を辿って見ていく。そして1960年代後半から70年代半ばの間のスペイン外交の変質、フランコ死後の民主化移行と冷戦終結後のキューバとスペインの外交を緻密に検証している。

著者はスペインで歴史学位を取り、外務省で駐スペイン大使館等にも勤務した経験をもつスペイン史・国際関係史専攻の日本大学准教授。

(桜井 敏浩)