

## 米玖国交正常化交渉一年を振り返って―到達点と未解決問題

### I 53年间断絶した国交の回復に向かって

昨年12月17日、キューバ、米国両首脳によって61年以来断絶していた国交の回復交渉が開始されることが発表されました。

双方の国交回復に合意した理由はこのようなものでした。

### 米玖、両国首脳の交渉開始演説

米国	キューバ
対キューバ孤立化政策は失敗、米国は、キューバの民主化と人権を50年間支援してきた。しかし、キューバを孤立化させる政策は、却って米国を地域で孤立化させてしまった。 この政策は、50年間成功しなかった。今後も成功も期待できない。政策の変更が必要。キューバをテロ支援国家リストから除外する。	相互尊重、主権の平等に基づき、オバマ大統領と電話で対話した。しかし、民族の独立と主権を損なうことなく、相互に関心ある、幅広いテーマを話し合うことで合意。国交の回復を合意した。 しかし、その後は経済封鎖の解除が不可欠である。 両国関係の正常化は、国際法の原則、国連憲章に基づいて行う必要がある。

しかし、国交回復交渉は、外交関係の復活、すなわち国交の回復と、両国関係の正常化の2段階に分かれます。この二段階は次のように進められました。

### 米玖国交回復、関係正常化交渉の推移

#### 1. 国交回復交渉：

実務者協議：15.01.22, 15.02.27, 15.03.17, 15.05.21 と4回開催されました。

人権問題協議：15.03.31 別枠で開催されました。

外務大臣会談：15.04.09, 15.07.20, 15.08.14 ケリー国務長官とロドリゲス外相の間で3度。

両国首脳会談：15.04.11 米州首脳会議の機会に行われました。

#### 2. 関係正常化交渉

7月20日の国交回復後、国交正常化の諸課題が明確となりました。

15.09.01 第1回実務者協議が開催され、国交正常化のための3段階の協議テーマを設定しました。

①環境、自然災害の防止、医療、民間航空、移民、通信、インターネット、郵便、麻薬、国際犯罪人引き渡しなどに関する法律の適用と履行のような相互の利益となる新しい分野の協力の方式の設定を話し合う。

②さらに進展した段階として、人身売買、人権、気候変動、流行病、世界的流行病、世界の健康に対する脅威など相互に関心があるテーマを議題とする。

③50年にわたる米国政府の政策によってもたらされたキューバ国民の人的・経済的被害の補償、キューバ国有化された米国資産の補償、商標、特許など、両国関係の懸案の問題と議題

15.09.29 ワシントンで米玖両国首脳会談が開催されました。

15.10.06 ペニー・プリツカー米商務長官がキューバを訪問しました。

15.11.09 米玖二国間委員会がワシントンで開催されました。

15.11.11 トーマス・ビルサック米農務省長官が、キューバを訪問しました。

15.11.30 米玖移民協議、ワシントンで開催。キューバ側キューバ人地位調整法についての懸念を表明しましたが、米国側は、キューバに対する移民政策を変更する意思はないと回答しました。

15.12.08 米玖、相互補償会談開催し、継続討議を確認しました。

15.12.10 米玖、ワシントンで会議し、直接郵便サービスを行うことを合意しました。

15.12.17 米玖商業定期航空便開設について、基本合意しました。

## II 国交回復、関係正常化の到達点

それでは、これまで、国交回復と、正常化交渉はどこまで進んでいるのでしょうか。下記の表に示しましたように、国交回復については、米国はキューバをテロ支援国家リストから除外し、大使館も設置され、大筋で両国の目的は達成されました。

しかし、正常化のために必要な経済封鎖の解除に関しては、その支柱である1917年の敵国通商法（現在キューバのみ適用という時代遅れの法律）、対外援助法（米国開発庁）1961、キューバ資産管理規則1963が廃止されていません。これらは大統領権限でできるものです。ただし、キューバ民主主義法（トリセリ法）1992の一部、キューバ貿易制裁修正・輸出増大法2000廃止（キューバ観光禁止、貿易現金決済義務）は、議会の承認が必要です。またヘルムズ＝バートン法1996は、議会の3分の2の決定が必要で、キューバ側も、そのことを理解しています。

オバマ大統領は、これまで2回に渡り、次のような禁輸措置解除の措置を発表しています。

### オバマ政権の経済封鎖緩和政策第1弾 15.01.16

- キューバへの渡航制限の一層の緩和、
- キューバへの送金額の3カ月間2000ドルへの制限の緩和、
- 米国民のクレジットカードのキューバでの使用の許可、
- 米国金融機関のキューバ金融機関内での口座の開設、

- 農産物・医薬品に加えて住宅建設資材、小農用の農機具などの新たな輸出品目の許可、
- キューバへの輸出決済条件の前金条件から、受け渡し時現金の許可への緩和、
- インターネット通信機器、ソフトの輸出の緩和、

### オバマ政権の経済封鎖緩和政策 第2弾 15.09.18

米財務省と商務省は、14部門の一連の追加的措置を発表しました。

- 第三国を経由しない米・キューバ間の直行一般船舶の運航を認可。航空機 7 日間や船舶 14 日間のキューバ短期滞在、親族訪問の範囲拡大。一定の条件を満たしてキューバ渡航が許された米国人の、キューバ国内の銀行口座の開設を承認。
- キューバ国民の情報アクセスを拡大するため、米国人にキューバ国内で電話通信・インターネット関連事業、合弁企業を許可し、事業所の設置も認める。キューバで開発されたソフトの米国への輸入を許可し、キューバ人を雇用してソフトウェアを開発することを許可。個人通信機器の販売、寄付の制限を廃止。
- 海外のキューバ人との取引を、キューバに流れない条件で許可する。
- 農産物、建築資材、郵便事業、貨物輸送、通信、インターネットサービス、教育活動、宗教組織、旅行事業に従事する米国企業にキューバで事務所、店舗、倉庫などの拠点の開設を許可する。キューバ人の雇用を許可し、キューバで預金口座開設を許可する。
- 上記キューバ事務所の関係する資材の輸出を許可。
- キューバの政府公務員や共産党職員を除くキューバ国民への米国からの送金額の制限現金の上限（3 か月 2000 ドル）を撤廃する。キューバ訪問時米国人の携行ドル制限 10,000 ドル、キューバ人 3000 ドルを撤廃する。キューバからの米国への送金は、一般的ライセンスとする。
- 民間航空安全のための資材のキューバへの輸出はケースバイケースで検討する。
- 贈り物、アルコールとタバコ以外で旅行社が持ち帰ったものでない限り、100 ドル未満のキューバ製品の贈り物の輸入を許可する。
- 学術活動のライセンスを拡大する。非商業的学術交流を許可する。

### Ⅲ 限定的な米国の緩和政策

米国政府が小出しに緩和措置を発表して、対ビジネス熱は表面的には高まっています。これまでに 2014 年 12 月の国交回復交渉の発表、本年 7 月 14 日の国交の回復によって、米国から 3 人の閣僚（国務、商務、農務）、10 数人の国会議員、3 人の州知事、数十人の大手ビジネスマンがキューバを訪問しています。しかしながら、米国からの観光客（73%）・里帰り客の急増（5%）の他には、経済面で目覚ましい影響は現れていません。むしろ、米国のキューバ接近を見て、中国、ロシア、イタリア、フランス、イギリス、スペインが新たな経

済協力を進めていることが注目されます。

実際、これまで両国で新たに合意したことは、キューバ電話通信公社 ETECSA と米国通信会社とのサービス協定、環境保全の協定、直接相互郵便サービス、商業用定期直行航空便サービスの 4 件しかありません。しかし、キューバ側は、これらは、本格的な正常化ではなく、経済・貿易面で米国の大統領権限でできることは次のようなものがあると主張しています。

#### 大統領権限で実施できるもの

- フェリー・サービス
- キューバ製品の持ち帰り限度額一人 400 ドルの撤廃
- 米国製品を 10%以上含む製品のキューバへの輸出の許可
- 農産物・医薬品以外の米国製品のキューバへの輸出の許可
- キューバ製品の米国への輸入の許可
- 米系海外子会社のキューバとの貿易の許可
- 米国でのキューバ医薬品の臨床実験の許可、キューバ人医師の医療活動の許可
- キューバのバイオ医薬製品の米国での販売の許可
- キューバの医薬品産業用の原料のキューバへの輸出の許可
- キューバの第三国との貿易決済でのドルの使用の許可。米系銀行での決済の許可
- キューバ機関の米国銀行での口座の開設の許可
- 通信以外のすべての産業部門におけるキューバへの投資の許可
- キューバの排他的経済水域での米系企業の石油開発の許可
- すべてのキューバ人の米国での労働契約の許可
- 米国におけるキューバ国民の凍結資産の解除

### 米玖関係国交回復交渉進展状況 15.12.19 日現在

解決すべき課題	実施発表期日	交渉内容
以下国交回復に必要な措置		
国交回復交渉	14.12.17	
大使館の設置	15.07.01	15.07.20 国交回復記念式典
大使任命	15.09.17	キューバ、ホセ・ラモン・カバ ーニャス大使任命。米国未任命
大使館員数設定	15.07.01	合意したはず。
ウイーン外交関係条約 1961 及びウ イーン領事関係条約 1963 の遵守		基本合意
• 外交官、任地の内政不干涉		基本合意だが・・・ 移動許可制。より自由に

<ul style="list-style-type: none"> <li>• 任地での移動の自由</li> <li>• 大使館業務以外の活動の禁止</li> </ul>		合意 合意
キューバ利益代表部への米国銀行サービスの再開	15.05.18	15.05.18 米国のキューバ利益代表部、米国の銀行の使用が許可される。
キューバをテロ支援国家リストから削除	15.05.29	15.05.29 米国、キューバをテロ支援国家リストから削除。
<b>以下両国関係の正常化に必要な措置</b>		
経済封鎖政策の解除 敵国通商法 1917 年の適用の中止	未定	未定 15.09.11 オバマ大統領一年延期署名
対外援助法（米国開発庁）1961 の適用廃止	未定	未定
キューバ資産管理規則 1963 廃止	未定	15.07.23 米上院歳出委員会
キューバ民主主義法（トリセリ法）1992 廃止	未定（議会権）	180 日寄港条件の除外を承認
ヘルムズ＝バートン法 1996 廃止	未定（議会権）	未定
キューバ貿易制裁修正・輸出増大法 2000 廃止（キューバ観光禁止、貿易現金決済義務）	未定（議会権）	15.07.23 米上院歳出委員会、キューバ自由渡航を決定。 15.07.27 農産物の輸出へのクレジット供与を決定
グアンタナモ米海軍基地の返還	未定	15.08.14 ケリー国務長官拒否
ラジオ及びテレビ・マルティの中止	未定	15.09.11 米代表団拒否
キューバ人地位調整法の廃止 ドライフット・ウエットフット政策の廃止 パロール政策の廃止	未定 未定 未定	15.08.14 ケリー国務長官拒否
経済封鎖によるキューバの損害の補償 1,210 億ドル（2000 年）	未定	15.09.11 第 3 段階の交渉合意 15.12.08 米玖、相互補償会談開催。継続
米国のテロ行為によるキューバ人死者 3,478 名、負傷者 2,099 名への補償（1999 年請求）	未定	15.09.11 第 3 段階の交渉合意 15.12.08 米玖、相互補償会談開催。継続
国有化による米国資産の補償 約 80 億ドル	未定	15.09.11 第 3 段階の交渉合意 15.12.08 米玖、相互補償会談開催。継続

#### IV 本質的な国交正常化に向かって

以上の表にありますように、政治部門では、本質的な正常化は、行われていません。しかし、グアンタナモ基地の返還、ラジオ及びテレビ・マルティの中止、キューバ人地位調整法（米国に到着したキューバ人のみ無条件で1年の居住権を与える）、それに伴うドライフット・ウエットフット政策（身体の一部でも米国領に到達すれば入国とみなす）、パロール政策（キューバ人医師を優先して居住権を与え、出国を促す）の廃止を、キューバ側は、一貫して主張していますが、米国側は頑強に拒否しています。相互の補償問題は、複雑な問題で長期間の交渉となるでしょう。

国交回復交渉発表1年が経過して、両国首脳は、次のような声明を発表しました。

国交開始交渉1年経過後の声明	
<p><b>15.12.17 オバマ大統領声明</b></p> <p>その後外交関係を復活し、大使館を開設し、旅行と貿易の増加、両国国民の触れ合い、双方の情報の自由な流れを推進した。多くの共通の関心事において作業に前進があった。米国議会は、失敗した政策である禁輸措置が解除されれば、キューバ国民にとって生活条件が改善されるのを支援することができる。</p> <p>キューバ政府とは引き続き意見の相違があり続けるが、それらのテーマを直接提起し、全世界でわれわれが支持している人権と普遍的価値を常にわれわれは擁護する。正常化は長くかかる。しかしこの1年は改善の良い例である。来年度もこの変化を継続しよう。</p>	<p><b>15.12.18 ラウル議長声明</b></p> <p>政治・外交。協力面では前進があった。両国の外交関係が復活し、キューバはテロ支援国家リストから削除された。</p> <p>いくつかの協力関係が拡大し、あらたな協力が開始された。両国、また多国間の関心事である、気候変動、相互補償問題、人身売買、人権問題で新たな対話が始まった。</p> <p>しかし、経済封鎖は解除されていない。オバマ大統領が採択した措置は、限定的であり、実行されていない。大統領は、新たな措置を実行できる。</p> <p>グアンタナモ海軍基地の返還、非合法のTV・ラジオ放送の中止、キューバ人地位調整法の廃止が必要。</p> <p>これらの解決は、両国関係の正常化に必須である。</p> <p>米国との関係の正常化のために、キューバは1868年以来求めてきた独立の大義を捨てることはない。</p> <p>自らの経済的、政治的、社会的制度を他国からの干渉がなく選択することは、尊重されなければならない。</p>

では、なぜ、政治分野でも本格的な関係の正常化がみられないのでしょうか。それは、筆者には、米国政府のキューバに対する基本的な考え方にあるように思われます。ケリー国務長官は8月14日国旗掲揚式典での演説で、次のように述べました。

「私たちは、近づく時です。両国民は、もはや敵でも、ライバルでもなく、隣人です。私たちの旗を掲げ、世界に双方がより良くなることを望んでいることを示そうではありませんか」

と述べ、ここまでは、両国の関係の改善を強調して良かったのですが、続いて、

「キューバの指導者とキューバ国民は、米国が常に民主主義の原則と改革においてはチャンピオンであることを知っておくべきです。この半球の内外の多くの諸政府のように、私たちは引き続きキューバ政府に米国と米州の諸国によって支持されている国連と米州人権宣言の義務を果たすよう要求するものです」

と、キューバを恫喝するような発言をしました。

さらに、国交回復交渉開始1周年を前にして、12月14日オバマ大統領は、来年度のキューバ訪問希望を述べつつ、

「一般のキューバ人の自由と可能性に改善が見られるなら、改善に光を当てる形でキューバを訪問したい。訪問の際に行うことは、批判的な人、反政府派も含めてすべての人と話すことである」

と訪問のための二つの条件を述べました。

ところで、本年1月オバマ大統領はサウジアラビアを訪問し、サルマン国王と会談した際、条件として、サウジアラビアの人権問題の改善、反体制派との会談の許可を要求したでしょうか。米国のキューバへの民主化の要求の基準は、恣意的なものと思わざるをえません。米玖関係の改善、関係の正常化は、主権の尊重、対等平等、互惠、相互尊重、内部問題不干涉という、現代世界で広く認められている国際法、国連憲章の基準に基づいて行わなければ、本格的な前進は難しいと思われます。

2015年12月20日 新藤通弘