

## 米・キューバ国交回復交渉開始 コペルニクスの転換を示す米国の対キューバ政策

昨年 12 月 17 日、米国のバラク・オバマ大統領、キューバのラウル・カストロ国家評議会議長は、前日 16 日に電話会談を行い、両政府は、国交回復交渉を進めることに合意したと発表しました。バチカンのフランシスコ法王とカナダ政府の仲介による、18 か月の秘密交渉の結果でした。

### ▶複雑になった両国関係を歴史的に見ると

この国交回復交渉で何が問題となっているかを理解するためには、若干でも米玖関係の歴史をたどってみる必要があります。1959 年 1 月フィデル・カストロが率いる 7・26 運

動などの革命勢力は、バチスタ独裁政権を打倒しました。キューバは、米国の全面的な経済支配と大土地所有制とのもとで、国民の圧倒的多数の貧困、腐敗し歪



国交回復交渉の開始を発表する両首脳

んだ政治・経済・社会構造に苦しんでいました。革命は、これらの変革と、米国への従属との決別に取り組みはじめました。この時この革命は、民主革命と民族の真の独立の性格をもっていました。国内の民主主義的改革を進めると、米国の利権とぶつかり、米国との対立、米国からの自立が課題となったのです（民族民主革命）。しかし、米国のアイゼンハワー政権は、カストロ政権を共産主義政権と決めつけ、カストロ政権打倒のため、指導者の暗殺や、反革命勢力を通じての破壊工作を進め、1961 年 1 月に一方的に国交を断絶しました。経済改革の過程で米国企業の資産が収容されましたが、その補償問題も交渉中に国交の断絶で停止されました。しかし、この国交断絶は、米国側が、キューバの自主的な改革を認めない、すなわちキューバの民族自決権を認めない政策から出たものでした。自らの勢力圏の「裏庭」にあるキューバが、米国の意向に反する道を歩むなど、決して許せないことだったのです。爾来、途絶えていた両国関係が今回 54 年ぶりに復活することになります。

引き続きケネディ政権も、1961 年 2 月には対キューバ経済・金融・通商禁止政策（経済封鎖）を導入しました。この経済封鎖は、カストロ政権を崩壊させる目的だったことを公開された米国政府の秘密文書は示しています。当時のレスター・D・マロリイ米州担当国務次官補は、「政治的にはキューバの大多数の国民がカストロ政権を支持しているので、効果的な政治的な反対はない。国内の支持を消滅させる唯一の手段は、経済的不満足と日常必需品の欠乏の事態によって国民を落胆、失望させることである」という報告書を提出しています。これは、明らかに内政干渉であり、自由貿易を認めず、国際法、国連憲章にも違反する、キューバの国家主権を認めない米国の覇権主義的な態度があります。

しかし、キューバは少なからずの経済的損失を受けたものの、多くの国民がカストロ政権打倒に向かうことはありませんでした。この経済封鎖は、米国民からも貿易の自由、キューバ観光の自由を奪うものでした。現在では米国民の70%近くが、封鎖解除に賛成しています。しかし、解除には議会の賛成決議が必要で、キューバ系アメリカ人の過激右派が猛烈なロビー活動を行って、議会で解除反対の多数派を形成しています。

さらに同年4月には米国の中央情報局（CIA）に支援された反カストロ勢力1500名余が、キューバ中央部プラヤ・ヒロンに直接侵攻を行いました。その際、キューバは、革命が社会主義的性格をもち、社会主義を目指すものと宣言しました。こうしたキューバ革命の急進化を米国は許すことはできず、カストロ首相の暗殺も含め、直接侵攻の計画（マンガース作戦、1961年）も立てました。キューバは、それとの対抗上、フルシチョフの思惑に乗って、ソ連の中距離ミサイルを導入し、ミサイル危機となり、世界が核戦争の淵に立たされたことは周知のとおりです。



一方でこうした革命の急進化に不満を持つ市民の米国への脱出が続く中、ジョンソン政権は、革命を一層困難に陥れるため1966年11月キューバ人地位調整法を成立させました。この法律は、米国に

到着したキューバ人には一年間の居住権を与え、**プラヤ・ヒロンで戦車から降りるフィデル**その後1年後には永住権を与えるという他のラテンアメリカの国民にはない特権を与えるものです。「ドライフット・ウェットフット」という政策は、不法であれ、キューバ人の体の一部でも米国領に触れれば、米国への入国を認めるという政策で、この法律と政策でキューバからの大量出国を扇動するものです。

その後1977年9月カーター政権のもとで、両国は利益代表部をワシントンとハバナに設置しましたが、1982年レーガン政権は、キューバをテロ支援国家と規定し、再び関係が冷却しました。テロ支援国家の規定は、その後歴代の大統領に引き継がれますが、現在、キューバをテロ支援国家と見る国は米国以外ほとんど存在せず、米国の恣意的な規定に大きな疑問が寄せられています。40年を経過した今実情に合わなくなり、オバマ大統領は、キューバをリストから除外すると述べているのです。90年代H.W.ブッシュ政権はキュー



2014年国連総会投票結果を示す掲示板

バ敵視政策を継続し、トリセリ法を制定、海外の米系企業のキューバとの取引を禁止するなど、経済封鎖政策を強化しました。さらにクリントン政権は、ヘルムズ=バートン法を制定し、経済封鎖政策を第三国にも適用して一段と強化し、その後国際世論から強い批判を受けることになりました。

一方キューバは、1992年以来米国の経済封鎖を国連憲章及び国際法に違反するものとして、国連総会で解除決議を提案し、昨年まで23年連続で圧倒的な賛成で解除が決議されています。近年国連加盟国の95%以上が賛成し、反対は、米国とイスラエル二国となり、米国の孤立が

明確となっているとともに、封鎖は時代錯誤的なものとなっています。

### ▶国交回復を望む米国側の理由

米国は、2000年代に入ってラテンアメリカでベネズエラ、ブラジル、アルゼンチン、ボリビア、エクアドル、ウルグアイ、ニカラグアと、対米自立と新自由主義反対の左派政権が次々と生まれる中で、ラテンアメリカの国々と対等のパートナーを追求すると述べるを得なくなりました。

しかし、ラテンアメリカ・カリブ海の33カ国は、米国が加盟しない、自分たち独自の協力共同体、南米南部共同市場(MERCOSUR 6カ国、1991年)、南米諸国共同体(UNASUR、12カ国 2004年)、米州諸国民ボリーバル同盟(ALBA、8カ国 2004年)、中南米カリブ海諸



2014年ハバナで開催のCELAC首脳会議

国共同体(CELAC、33カ国 2011年)などを結成し、協力を深めるようになりました。2009年4月には、インスルサ米州機構(OAS)事務局長が、キューバのOAS復帰を主張するとともに、ルーラ・ブラジル大統領、ウリベ・コロンビア大統領は、米州首脳会議へのキューバの復帰を提案し、第5回米州首脳会議では、8カ国がキューバの米州会議への参加を求め、オバマ

大統領も開会式でキューバとの関係で新たな始まりを追求すると述べるを得ませんでした。さらに2か月後の6月第39回OAS総会で、1962年1月にOAS外相会議で採択された、キューバ排除決議が、35カ国中、34カ国の賛成で(キューバは出席せず)無効であることが満場一致で決議されました。

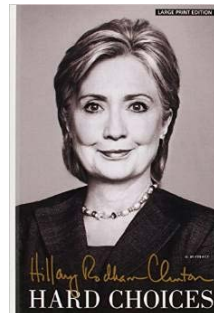
さらに、2012年4月の米州首脳会議では、エクアドル、ベネズエラ、ニカラグアの大統領がキューバの不参加を理由に欠席し、ホスト国コロンビアのサントス大統領は、キューバが出席しない米州首脳会議は、これで最後にしたいと述べました。また6月には第42回OAS総会で、ボリビア、ベネズエラ、ニカラグア、エクアドルが軍事同盟であるリオ条約(米州相互援助条約、1947年発効)からの脱退を表明し、2004年に脱退したメキシコと合わせて5カ国が脱退し、米国主導の軍事同盟が機能不全に陥りました。2014年9月パナマのマロ副大統領がキューバを訪問し、2015年4月パナマで開催される米州会議へのキューバの参加を要請、キューバは承諾し、キューバの参加を拒否する米国の孤立は決定的となりました。地域での米国の孤立を避けるというのが、今回の米国側の国交回復交渉受け入れの最大の理由だったと思われます。こうして、米国とキューバの関係は、歴史的に複雑にからみあった困難な関係にあるのです。

実際、オバマ大統領、ケリー国務長官とも、「米国のキューバ孤立化政策は、むしろ米国を米州の国際社会から孤立させるものとなっていた」と認めており、これは、こうした歴史を直視した真摯な態度です。

また、キューバが、昨年、新外資法を制定し、海外投資に魅力ある条件を提供していることは、米国の財界にとって、国交回復を求める一因となったことと思われます。次期大統領候補として有力視されているヒラリー・クリントンが、昨年、経済封鎖解除を主張し

ており、残りの任期中に封鎖を解除して次回大統領選で、封鎖問題を大きな争点にして、大票田のフロリダで負けたくないというオバマ大統領の思惑もあると思われます。

さらには、現在オバマ政権は、リバランス（再編）政策で、中国を重視しつつアジア・太平洋に力を集中したいと考えています。そうした戦略からは、米国の足元の西半球で孤立することは、何としても避けて、世界戦略上後顧の憂いをなくしたいところでしょう。ここには、キューバとの国交回復の動機が、キューバの民族自決権を否定して断絶し、採用したキューバ敵視・孤立化政策の破たんが、自らの孤立を招いたのであり、そこから学んでキューバの民族自決権を認め、対等・平等・内政不干涉・相互尊重の原則に立って国交を回復しようという姿勢は見られません。地域での米国の孤立をさけようという実利主義の立場です。



ヒラリーの著書

### ▶国交回復を望むキューバ側の理由

一方、キューバ側は、2017年キューバ共産党大会が開催され、ラウルは、2期10年の内規で、次期党大会で第一書記に選ばれないと述べました。そこで、自分の任期中に歴史的で複雑な問題を解決しておきたいと考えたと推測されます。また、キューバ政府が総力を挙げて進めているマリエルの経済特区を推進するためには、米国との対立を緩和し、投資環境を整え、外国投資を呼び込みたいという狙いもあることと思われます。現在キューバは、インフラが劣化し、経済発展のためには経済成長率が5~7%必要で、それには年間20~25億ドルの外国投資が必要とされています。また、硬直した経済制度を、市場要素を  
国交回復交渉を喜ぶキューバの青年たち



### ▶国交回復交渉に向かったの信頼醸成措置

オバマ大統領は、国交復活交渉開始の演説で、キューバのテロ支援国家リストからの除外、経済封鎖の解除の推進とともに、下記の一連の経済封鎖緩和策を発表しました。キューバ政府は、53名の政治囚の釈放も約束しました。最初キューバ側は、釈放後米国への送付を主張しましたが、米国側は釈放後キューバに残り、活動を許可することを主張し、結局キューバ側それを受け入れました。

米政府が発表した一連の経済封鎖緩和策は、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、キューバへの旅行者の400ドルまでの土産物持ち帰り許可（ただし、葉巻は100ドルまで）、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、第三国の米系企業のキューバ人企業との取引の許可、インターネット通信機器、ソフトの輸出の緩和などです。これらは、議会の同意がなくても、大統領権限で行えるものです。



外交面での今後の米玖関係関係については、2015年4月パナマで開催される第7回米州首脳会議に初めてキューバも正式に招待され、出席を受諾しており、オバマ大統領は米国もキューバが出席するこの会議に出席することを確認しました。

12月17日、合意通り、信頼醸成の第一歩として米国政府は、1998年以來拘束しているキューバ人諜報員3名、ヘラルド・エルナンデス、ラモン・ラバニーニョ、アントニオ・ゲレーロの釈放を、またキューバ政府は、2009年から拘束している米国人諜報員アラン・グロス及び20年余拘束されているキューバ人二重諜報員ロランド・サラフの釈放と、53名のキューバ人政治囚の釈放を約束し、諜報員の釈放は即日、政治囚の釈放は1月12日までに実行されました。

続いて本年1月16日、米国財務省は、緩和策の第一弾として、渡航制限の大幅緩和、クレジット及びデビット・カード決済の許可、コンピューター、通信機器の輸出の許可、民間部門向けの建設資材の輸出の許可、家族送金2000ドル/3か月、葉巻100ドルまでを含む400ドルまでの土産物輸入許可（年間2億ドル輸入計算になります）、家族に渡すための現金持ち出し1万ドルまでの許可、旅行業者、航空会社は、キューバへの渡航に特別の許可不要、などの実施を発表しました。

### ▶始まった国交回復交渉

1月21日、ハバナで両国政府の間で、第1回目の国交回復交渉が開催されました。米国



200名余の記者が取材した交渉風景。左側キューバ代表団、右側米国代表団

側はエドワード・アレックス・リー西半球担当国務副次官補が代表として、キューバ側はホセフィーナ・ビダル・フェレイロ外務省米国局長が代表として会議に臨みました。午前中は、不法移民問題、キューバからの不法移民を米国に入国させる不法移民ビジネス、キューバ国民のパスポートを偽造して米国入国を図る偽造パスポートの問題など、技術的な問題が、「建設的、協力的な雰囲気の中で」討議されました。キューバ側は、キューバ人地

位調整法とドライフト・ウェットフト政策が、キューバ市民の不法出国を奨励しているとして、両方の廃止を要求しました。しかし、米国側は、同法の廃止は米国議会の権限であり、大統領が、キューバが民主化されると承認するまで、議会も廃止できないと応酬しました。また、第三国で勤務しているキューバ人医療関係者に米国がパロール（特別居住許可権）を与え、特に移住を奨励する政策となっているとパロールの停止を要請しましたが、米国側は、それは米国の国内政策であると反論しました。

2日目は1月22日に開催され、米国側はロベルタ・ジェイコブソン西半球担当国務次官が代表として、キューバ側はホセフィーナ・ビダル代表外務省米国局長が代表として出席しました。

人権問題をめぐり突っ込んだ話し合いが「有益で、専門的、建設的雰囲気の中」で行われましたが、双方の間に深い相違点があることが浮き彫りになりました。米国側は、「キューバ国内の表現、集会の権利状況の改善を希望する」と表明、それに対しキューバ側は、「それらは今後も話し合うがキューバの国内問題であり、キューバの政治・経済・社会制度はキューバ国民が決めることで、米国に要求されるものではない。米国はキューバの主権を尊重しなければならない」と強く反論しました。



米国代表团、中央ジャイコブソン代表

く反論しました。

キューバ側はテロ支援国家リストからのキューバの除外措置とともに、経済封鎖の解除を要求し、米国側は「封鎖解除は大統領権限ではできない。権限は議会が持っているが、大統領は議会に協力を呼びかけている」と説明しました。両国の会談後にオバマ大統領は、キューバの民主主義の改善が国交回復の目的と述べましたが、キューバ側は、民主主義の問題について意見の違いがあっても国交回復は可能だと主張しています。

国交回復の過程についても話し合わせ、大使館の運営なども話し合われました。キューバ政府は、現在ワシントンのキューバ利益代表部が米国の銀行で米ドルの口座が開設できず業務に支障をきたしていることから、口座開設の許可を要求しました。またキューバ側は、開設された大使館の活動は、「両国が署名している国連憲章、ウィーン外交関係条約に従わ



キューバ代表团、中央ビダル代表

なければならない、すなわち、赴任地の大使館員は、主権の尊重、民族自決権、意見の相違の平和的解決、政治制度の尊重、内政不干渉の原則に基づき行動しなければならない」と強調しましたが、米国側は、憲章・条約を承知していると述べるにとどまりました。

双方は、今後も会談を継続することで合意しましたが、次回会談の時期、大使館の開設時期については、発表されませんでした。

会議の翌日、ジェイコブソン代表は、キューバの7名の反体制派と朝食会をもち、それには、マルタ・ベアトリス、ギジェルモ・ファリーニャス、ホセ・ダニエル・フェレール、エリサルド・サンチェスの反体制派代表が出席しました。またジェイコブソン代表は、反体制ブロガーのヨアニ・サンチェスの自宅を訪問しました。これらの反体制派には米国はこれまでに米国開発庁(USAID)を通じて資金的にも援助していることが判明しており、会談直後の倫理にもとる行動ではないでしょうか。

ラウル議長は、1月28日の第3回 CELAC 首脳会議の演説で、国交回復後の真の正常化のためには経済封鎖の解除、グアタナモ海軍基地の返還、謀略 TV 放送の停止、経済封鎖によるキューバの損害の補償が不可欠であり、キューバは対等、平等、相互尊重、互惠、内政不干渉の原則を放棄することはないと強調しました。



一方米国のジェイコブソン西半球担当国務次官は、下院外交委員会の公聴会で、今月ワシントンで開催される予定の両国の交渉で、グアタナモ海軍基地の返還も、TVマルティ局の閉鎖も議題にのってはいないと述べ、これらで譲歩することはない、国交回復は意志の疎通の回復であり、キューバに譲歩することではないと断言しました。交渉の前にも両国の熾烈な丁々発止が行われているようです。

ヨアニ・サンチェスとジェイコブソン

#### ▶国交回復のための今後の課題

今後も2月か3月に開催される国交回復交渉は、54年間にわたり複雑にこじれた両国関係を一気に解決することは困難で、国交回復後も、正常化交渉は長く複雑な過程となるでしょうが、次のような問題が解決されなければなりません。

- ① 正式な外交関係復活、大使館の開設
- ② テロリスト支援国家リストからのキューバの削除
- ③ キューバ人地位調整法の廃止
- ④ 反キューバ攪乱放送、テレビ・ラジオマルティの中止
- ⑤ 大統領権限でできる米国政府の経済封鎖緩和政策の一層の推進
- ⑥ 米国政府の対キューバ経済封鎖の解除
- ⑦ 経済封鎖によるキューバへの損害の補償
- ⑧ キューバによる革命後に収用された米系資産の補償
- ⑨ グアタナモ米海軍基地の返還

しかし、これらの交渉は、対等、平等、互惠、相互尊重、内政不干渉に基づく平和共存の原則に従って進められなければなりません。米国側がどのようにこの国際的に広く認められている原則を理解するか、今後の交渉の進展の速度と深さはかかっています。

(2015年2月13日 新藤通弘)