

# トランプ政権下における米・キューバ関係 —現状と展望—

梯 里奈

## はじめに

2016年3月のオバマ米大統領（当時）のキューバ訪問後の同年11月、トランプ米大統領候補（当時）は大統領選後のツイッターで、「キューバがキューバ人、キューバ系米国人及び米国に対してより良いディールをしようとしなければ、私はこのディールを終わらせる」と発信した。二国間関係が良好に向かうと思われた中で今後の政策を変更する可能性が仄めかされたツイートである。それから2年を経た今、トランプ政権下で米キューバ関係はどのように変化したのか、あるいは変化がないのか、本稿で述べていくこととしたい。なお、キューバ側でも国家元首の交代があり、18年4月ミゲル・ディアスカネルが、カストロ兄弟以外の人物として59年ぶりに国家評議会議長に就任している。

## オバマ政権下における対キューバ政策

まず、オバマ時代の米キューバ関係の変化を簡単にお復習したい。オバマ政権下で経済制裁が一部緩和される中、2014年12月に両国外交関係の再開に向けた議論開始が発表された。15年、米国はキューバのテロ支援国家指定を解除し、外交関係が再開され、双方の首都に設置されていた利益代表部が大使館に格上げされ、米州首脳会議開催の際にラウル・カストロとオバマの間で首脳会談も実施された。また二国間委員会も設置され、環境、人権、移民等に関する政府対話が活性化した。16年3月、現職の大統領として実に88年ぶりにオバマ大統領がキューバを訪問し、同年10月、対キューバ関係正常化に向けた取組の進展のための大統領政策指令が発表された。14年12月以降、オバマ政権下において米財務省と商務省は5回にわたり政策緩和を発表した。具体的には、キューバへの渡航規制緩和として12のカテゴリーを設けた上で一部個人渡航を可能にし、キューバ人による米国での口座開設及び給与受取を可能にしたほか、輸出入、金融、ビジネス、通信の分野における一部緩和が実行された。「人的交流」目的の渡航が認められ、実質観光目的の渡航が増加した。また、16年から両国間の定期航空便やクルーズ船が就

航する等の進展も見られた。かくして米国人渡航客が急増し、ハバナ旧市街には米国人で溢れる光景が日常的に見られた。また、外交面での象徴的な出来事として、毎年キューバが国連総会に提出する「米国の対キューバ経済制裁終了の必要性」決議案採択に際し米国は長年反対票を投じてきたが、16年は棄権票に転じた。一連の関係改善について、米国側はオバマ政権の外交面でのレガシー作りやラテンアメリカ（中南米）での米国の影響力の再構築という狙い、キューバ側は、安全保障の確保や自国経済回復の狙いを有していた。但し、米国の対キューバ経済制裁自体の終了の決定は大統領に権限はなく米国議会マターであり、オバマ政権下においても経済制裁解除は実施されなかった。



アリシア・アロンソ / ハバナ大劇場とハバナの名所を巡る観光バス  
(執筆者撮影)

## 2017年、対キューバ新政策発表

2017年1月、トランプが大統領に就任し、同年6月対キューバ新政策が発表された。具体的には米国法下にある者のキューバへの観光目的の渡航禁止の徹底とキューバ革命軍関連企業との取引禁止の徹底であり、同年11月には新政策の詳細が発表され、併せ特定のホテルや土産屋も含まれる取引禁止対象企業リストが公表された。これらの対応は、オバマ政権下での規則変更以降米国からの渡航客が増える中、革命軍関連企業への資本流出を問題視したものである。

新政策により、渡航禁止規則が厳格に執行されることとされた。オバマ政権時に渡航者数の拡大の原

動力となった「人的交流」目的の個人渡航が禁止され、添乗員付き団体渡航に限定された。米国内の空港からハバナへ出国する際、12のカテゴリーのうち自らの渡航がどれに当てはまるか選択する必要がある。

観光はキューバにとってマイアミ等在住の家族からの送金、医療団派遣とともに重要な外貨収入源である。2017年は470万人の来訪があり、18年当初は年間500万人越えが目標とされていた。但し、18年11月現在、目標は475万人に下方修正された。キューバ政府は米国の新政策や17年にキューバを襲ったハリケーン・イルマの風評被害が、渡航客数が期待ほど伸びなかった原因としている。新政策発表後、航空便による米国人渡航客は確かに減少したが、クルーズ船による渡航客は増加した。

新政策発表の一方で、民間航空便、クルーズ船の就航、送金等は引き続き許可されており、その他の制裁緩和措置については現状を維持するとの配慮が見られた。したがって、トランプ大統領はオバマ前大統領が開いたドアを少し狭めたのみで、完全に閉じた訳ではない。



革命広場にある内務省の建物。観光客はほぼ必ず立ち寄り、チェ・ゲバラとともに写真撮影（執筆者知人撮影）

### 原因不明の「健康被害」

2017年夏以降、米キューバ関係に暗雲を漂わせている事項がある。「音響攻撃」と報道された件であ

る。17年8月、在キューバ米国大使館員2名が原因不明の病気により帰国したことを受け、在米キューバ大使館員2名が追放された。その後、米大使館員の健康被害は20名以上に発生していたことが判明し、9月末に在キューバ米国大使館員は約6割の帰国を決定。また在米キューバ大使館員15名もさらに追放された。18年にも米大使館員数名が新たに健康被害の被害者であると認められた。これらを受けて、米国民に対するキューバ渡航回避勧告も発出された（注：18年11月現在、勧告は緩和されている）。さらに、在キューバ米国大使館による一般渡航目的の査証発給業務は停止された。一連の米国の対応に対し、キューバ政府は「キューバは本事案に関し何ら責任を有しておらず、このような事案の国内での発生は例外なく許可しない。キューバは、キューバ人、米国民含めた外国人と外交官にとって安全、平和で健康的な国である。」と主張し、証拠や最終的な調査結果に裏付けされない性急な決定を下さないこと、このような性質の問題を政治化させないこと、本件の調査のための米国当局による効果的な協力、の3点を主に要求した。

本件原因に関する共同調査が実施されたものの、現在に至るまで原因や実施主体は判明しておらず、両国大使館では現在も縮小体制が維持されている。なお、在キューバ・カナダ大使館員にも同様の症状が発生した可能性があるとして、同大使館では家族の同伴滞在を認めていない。本件は調査後も原因が判明されず、解決のための落とし所が見えない状況である。「音響」による攻撃かどうか不明であり、「健康被害」と呼んでいる。在米キューバ大使館は約50名以上の館員が、現在は20名程度の規模で運営されている。2018年4月からキューバは新国家元首の



在キューバ米国大使館 - ハバナの海岸沿いに建つ（在キューバ米国大使館より提供）

下で体制を築いており、本来であれば米国も様々な政策を実施したいところではあろうが、両国関係を再浮上させるための人的資源は乏しい。

### ディアスカネル新政権

2018年4月、キューバ新国家評議会議長に58歳のミゲル・ディアスカネルが選出された。フィデルとラウルのカストロ兄弟以外の国家元首就任は59年ぶりである。なお、この就任後、米務省報道官は「非民主的な移行プロセス」であり「キューバ政府が権力の抑圧的な独占の維持を選択したことに失望」と発言している。ディアスカネル国家評議会議長の政策のキーワードは前政権からの「継続性」であり、これは外交面でも同様である。18年9月に実施した国連総会一般討論演説でも従来の米国批判を展開し、米国の対キューバ経済制裁や内政干渉を拒絶している。他方、ニューヨーク滞在中に、グーグル等の米国企業関係者、在米キューバ人、米国文化人、ニューヨーク市長、キューバに好意的な連邦議会議員等との会合が実施された。米国政府との公式会合は一つ

も実施されなかったものの、考え得る米国との繋がりを模索し、それをキューバ共産党機関紙等が積極的に報じていた。また、ディアスカネル国家評議会議長のニューヨーク滞在中、キューバのマリエル開発特区において、製薬分野の米・キューバ初の合弁会社が設置されたことも発表された。今後、必要な承認が得られれば、キューバ製の抗がん剤が米国に輸出される計画である。

### 「米国の対キューバ経済制裁終了の必要性」決議案

米国の経済制裁の根本的な問題解決は米国議会に拠る。制裁を終了させるべく、キューバ側は毎年国連総会に「米国の対キューバ経済制裁終了の必要性」決議案を提出している。米国は毎年反対票を投じていたものの、オバマ政権下の2016年には棄権票に転じた。しかし、トランプ政権下の17年には再度反対票を投じている。さらに18年、米国はキューバの人権状況を非難する内容で8本の修正案を提出した。結果的にはキューバ側元案が採択されたが、二国間関係が政治的に低調であることを象徴するシーンであった。なお、18年10月に国連で米国主権のキューバの人権に関するイベントが開催された際、キューバは激しく抗議をした。

### 2018年、取引禁止企業追加

2018年11月、ボルトン・ホワイトハウス国家安全保障担当補佐官がマイアミにおいて「トランプ政権の中南米政策」と題して講演を行い、その中でベネズエラ、ニカラグアと並んでキューバを糾弾した。本講演は中間選挙前という時期及び反キューバ系のメッカであるフリーダム・タワーという実施場所に意味があり、中間選挙での反キューバ系の票獲得を意識したものである。ボルトンの講演の前、キューバに係わる非常に厳しい新政策が発表されるのではないか、1996年に制定されたヘルムズ・バートン法第三章の扱いの変更に至るのではないか等様々な憶測が飛んだが、結果的には17年11月に発表された取引禁止企業リストの拡大程度のものであった。キューバ側は当然本件を非難しているが、キューバ人にとっても最悪の予想よりは穏便な内容であったというのが正直なところであろう。但し、ボルトン補佐官は講演後の質疑応答で今後追加の政策が発表される可能性に言及している。



国会議事堂(修復工事中)－外観は米国の連邦議事堂に似ている(執筆者撮影)

**米国による要求 —民主主義の発展と人権状況の改善**

米国の対キューバ要求の一つに民主主義の発展と人権状況の改善がある。トランプ政権下において、米国による本件達成を目的とした活動は明確に実施されている。2018年10月に国連総会で米国がキューバの人権状況を避難するイベントを主催した他、18年2月にはティラソン国務長官（当時）がキューバを「中南米の民主的な動きを無視している」と評したり、同年4月には米州サミットへのキューバ市民社会からの参加が制限されていると国務省が非難したり、ディアスカネル国家評議会議長の選出を「非民主的な移行プロセス」と評したりしている。現在、キューバにおいて19年に新憲法を制定すべく憲法改正プロセスが進行しているが、新憲法によっても国内の基本的な体制に変更はないというのが大方の見方である。

**今後の二国間関係**

オバマ政権下であろうと、トランプ政権下であろうと、キューバ側の対米要求は、経済制裁の法改正、グアタナモ米海軍基地の返還、反キューバ政府プロパガンダや反体制派支援の取り止め、経済制裁等による損害への補償と変わらない。一方、米国の対キューバ要求も民主主義の進展と人権状況の改善、接収された米資産の補償、キューバの経済開放・自由化と変わらない。これらの点について短・中期的に双方が歩み寄りを見せるインセンティブはない。あるとすればキューバ経済が低迷状態にあり一般的にはこれを打開する政策が必要なことであるが、キューバは社会主義国としてロシアや中国と伝統的に友好関係を築いており、米国に頼るとは考えられない。また、現状において米国側のイニシアチブで経済制裁が撤廃されることは不可能な見通しである。さらに、「健康被害」事案により双方の大使館の縮小体制が維持された現状であり、短期的には低調な二国間関係が継続されるだろう。ただ、オバマ政権時代の制裁緩和の効果は一部残り、トランプ政権の渡航厳格化や取引先禁止リスト対象拡大等の政策の効果は限定的であり、また館員数が減少されたとは言え「大使館」として維持されており、低調なるも実務レベルでの関係は引き続き維持される。但し、今後トランプ大統領が2020年の選挙等を意識して、新たなキューバ政策を発表する可能性は勿論あり、その場合より一層二国間関係が冷却化することは必至

である。今後も米キューバ関係を注視していきたい。

（本稿は執筆者個人の見解であって、外務省・在キューバ日本国大使館の見解を述べたものではない。）

（かけはしりな 在キューバ日本国大使館一等書記官）