

米国の対キューバ政策の動向 人道物資輸出許可諸法案を中心に

| | |
|-----|--|
| 著者 | 山岡 加奈子 |
| 権利 | Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp |
| 雑誌名 | ラテンアメリカレポート |
| 巻 | 16 |
| 号 | 2 |
| ページ | 38-47 |
| 発行年 | 1999-12-20 |
| 出版者 | 日本貿易振興会アジア経済研究所 |
| URL | http://hdl.handle.net/2344/00006214 |

米国の対キューバ政策の動向

人道物資輸出認可諸法案を中心に

山岡加奈子

はじめに

米国の対キューバ政策は、ソ連が崩壊した1990年代に入って激しく変動している。もともと伝統的な、冷戦時代以来のキューバ封じ込め政策ともいえるような強硬策が、キューバ系市民の多く住むフロリダおよびニュージャージー州を中心として依然として強く支持される一方、クリントン大統領や連邦議会内の穏健派議員、あるいは穀物生産の盛んな中西部の農業州を中心とした議員による経済制裁緩和策も、次々と出されている。

連邦議会内の穏健派議員は、基本的に制裁などの強硬な政策はキューバの変化を遅らせるという立場をとっている。つまり、米国の強硬な態度がカストロ政権に存続の理由を与えるという主張に与している。たとえば経済制裁は、「米国から物資が入ってこないために、食糧や医薬品が欠乏する」、あるいは「米国が第三国の企業にキューバに投資しないよう圧力をかけるために外国企業がキューバに投資しない」といった言いわけを、経済停滞の理由として与えてしまうというわけだ。ま

た制裁には、ローマ法王が批判したように、制裁によってもっとも被害を被るのは、キューバの中でも社会的弱者である女性や子ども、病人であるという人道面での弱点がある。とりあえず経済制裁の非人道的な面を緩和するために、トレス・ドッド法案やドッド・セラーノ法案が出されてきた。

他方、農業州選出の議員たちにとっては、キューバに農産物を輸出できないのは彼らの出身州の利益に反する。対キューバ経済制裁を実行しているのは世界中で米国一国であり、米国がキューバに小麦を輸出しなくても、代わりにたとえばカナダやフランスが輸出するため、キューバを物質面で困窮させるという制裁の本来の目的は果たされていない*1。効果もない制裁のために米国の農民が不利益を被るのは理に適っていない、というのがこれらの議員の主張であり、ルガー・ハミルトン法案や上記のドッド・セラーノ法案を支持する基盤となっている。

これらの事情を背景に、とくにこの3年間、連邦議会では、1996年に出されたトレス・ドッド法案をはじめとして、人道物資（食料・医薬品・医療機器）輸出認可法案が次々と提出されている。この

9月にもっとも先行していたアシクロフト修正案が下院内の駆け引きの中で共和党により葬り去られたが、まだ同様の内容を持つ法案で審議中のものもあり、輸出認可を求める動きは年々高まっている。

本稿では、まず1990年代の議会および大統領の対キューバ政策を概観した後、最近3年間の連邦議会の動きを見ることで、制限付きながら緩和へ向かおうとしている米国の対キューバ政策を分析する。

*1 キューバ側は、米国企業がほぼ独占的に販売している医薬品などの商品は、経済制裁（彼らは経済封鎖と呼ぶ）のために購入できないし、食糧も遠くから輸入するため輸送コストがかかるため、制裁は自国経済に相当な損害を与えていると主張する。正しい面もあるが、これがどの程度まで現在の同国の経済危機の原因かは諸説ある。米国では一般に、制裁の影響は多少はあることは認めるものの、最大の原因はキューバの経済制度であると考えられているので、ここでは農業団体も制裁がキューバを困窮させているとは考えていない。

1 クリントン政権の対キューバ政策の概要

1992年の就任以来、クリントン大統領の対キューバ政策は強硬策と緩和策の間を揺れ動いてきた。まず大統領選挙が近い時期には、フロリダその他のキューバ系市民の意向に配慮して強硬策を取る傾向にある。初めて大統領選に出馬した92年には、ブッシュ候補と共にトリセリ法（キューバ民主主義法）を支持し、同法の成立に貢献した。

次に、キューバとの間に何らかの問題が起こった場合にも強硬策を採る。1994年8月までの数カ月間、キューバからフロリダ海峡をボートで越える難民が急増したとき、8月にマイアミとハバナ間のチャーター便の停止、米国からキューバへの

直接親族送金の禁止とともに、それまで30年近く続いたキューバ人への移民手続き上の優遇措置の廃止を決めた。

難民の問題は、そもそもある難民グループがキューバから脱出する際に、船を奪うため警官を殺したにもかかわらず、その難民のキューバ送還に米政府が応じなかったため、怒ったカストロが、キューバからのボートによる出国を自由にするために起こった。キューバでは、政府の許可を得ない出国はすべて禁止されており、違法に出国する計画が事前に漏れたり、渡る途中でキューバ側の官憲に発見されると捕まる。しかしこのときはカストロが官憲に出国を妨げないように命じたため、自由に出国できるようになった。たとえば野次馬が見守る中で、ハバナ湾に面した目抜き通りからゴムタイヤで作った手製ボートを降ろし、フロリダ目指して白昼堂々としていく、という信じられないような光景が1カ月も続いたのである。

この年のキューバからの難民は通常の年の10倍の3万人を越す人数となり、州民の税金を使って難民を受け入れざるを得ないフロリダ州から抗議が起こるなど、米国の国内問題に発展した。クリントン大統領は、1965年以来続いた、「キューバからの難民は自動的に政治亡命者と認め、米国の永住権を与える」という優遇策を廃止し、米国のビザを持たないキューバ難民は自動的にキューバへ強制送還すること*2、代わりに年2万人に米国へのビザを発給することを約束した。

しかしそれから1年あまりたった1995年10月に、大統領は緩和策を発表する。前年に停止したチャーター便を再開し、親族送金も再び認めた上、新しい政策として、学術・教育・文化交流を促進し、米国とキューバ両国に報道機関の支部を相互に設置することを認めると発表した。

ところが、大統領の緩和策は、1996年2月に再

びキューバ側からの問題によって頓挫する。マイアミに本拠を置く反カストロ団体である「救援の兄弟たち」(Hermanos al Rescate)がキューバ領空に侵入しようとして飛ばしたセスナ機3機が、キューバ空軍により撃墜され、乗員4名が死亡するという事件が起こったからである。この反カストロ団体はその前年から少なくとも2度キューバに飛行機を飛ばし、ハバナ上空から反カストロ宣伝のビラを撒くという挑発行為を繰り返していた。キューバ政府は再三ワシントンに抗議をしたが、米国側はこのグループの活動を止めさせる適当な措置を取らずにいた。キューバ政府は今回ついにこのグループの行為を宥恕できなくなったとし、自国の主権を守るためには撃墜も正当化されると主張した。

これに対し米国は、たとえ領空侵犯という問題があったにせよ^{*3}、武器を持たない民間機を撃墜するのは国際法違反であるとして、国連安全保障理事会において、キューバの行為を「遺憾」とするという議長声明を取り付け、同時にクリントン大統領は前年に発表した緩和策をすべて撤回した。またそれまで反対していた新たな対キューバ制裁強化法案であるヘルムズ・バートン法案を、撃墜事件に対する報復として支持すると記した書簡を、連邦議会の両院議長宛に送付した。

それから2年後の1998年3月、撃墜事件に対する米国世論の非難のほとぼりが冷めるのを見計らったように、大統領は再び緩和策を発表し、チャーター便や親族送金の再開を認めた。これは、ローマ法王ヨハネ・パウロ2世がその2カ月前に、1959年の革命後初めてキューバを訪問し、米国の対キューバ経済制裁を人道に反するとして強く非難したのに応える形で出てきたといえる。クリントンはこの緩和措置の発表に当たって、これらの措置はキューバに「市民社会を育てるのを助け、

民主化への平和的な移行を促す」ために提起されたと述べた。この緩和策によって、米国のキューバへの締め付けは撃墜事件以前の状態に戻った。

さらに1999年1月5日には、大統領は新たな緩和策を発表する。(1)キューバ国内の非政府組織や個人に対するものに限って、農産物および肥料などの農業関連投入財の米国からの輸出を認めること、(2)米国人がキューバに親族訪問する場合、1年に1度は財務省の審査を待つことなく自動的にキューバ渡航許可を出すこと、(3)キューバの親族を訪問する米国市民がキューバ国内で使えるドルは、それまで1日100ドルと制限されていたが、これを1日183ドル^{*4}まで認めること、(4)キューバへの米国からの直行チャーター便^{*5}は、マイアミ国際空港からのみ発着しているが、米国の他の地点からのチャーター便も認めること、の3点である。

ただ、このときは同時に強硬策として、反カストロ宣伝放送であるラジオマルティとTVマルティについて、新しい放送拠点を探すことも発表されている。これらの放送は現在グアタンタモ米海軍基地から流されているが、とくにTVマルティはキューバ側からの妨害電波のためにキューバ国内では見ることができない。穏健派はこれらのプログラムを税金の無駄遣いとして批判しているが、保守派はキューバ国民が見ることができるようさらに工夫をすべきと主張している。この政策は、緩和策を出すことに反対しているフロリダの保守系議員の反応を考慮したものとされている。

さらに3月には、現在途絶している米国・キューバ間の郵便サービスを再開することが決定され、そして5月には、学術・宗教関係者については、キューバ渡航のための2年間有効の数次渡航許可を申請することができるようになった。7月には、1月の(4)の決定を受けて、ニューヨークのケネディ国際空港と、ロスアンゼルス国際空港から、キ

キューバへの直行チャーター便が発着することが決められた。

この2年間に出されたクリントンの新しい緩和策は、大統領自身の言葉を借りれば、「国民レベルでの交流を強化することによって、民主化への平和的な移行を促す」*6ことを目的としている。経済制裁による締め付けは、キューバ政府関係者に対する圧力であり、同時に学術・文化・スポーツなどを通じた草の根交流を深めることによって、下からの変革を促そうというのが、政権の姿勢である。

このクリントン政権の姿勢の裏には、米国の対キューバ政策に対する近年の国際社会の厳しい批判がある。国連総会では毎年キューバから、米国の対キューバ経済制裁非難決議が提案され、圧倒的多数で可決されてきている。しかも毎年賛成票を投ずる国が増えており、一昨年からはついに日本も、それまでの棄権から賛成に転じた。また、キューバとの経済関係を強める欧州連合やカナダは、キューバの政治体制や人権状況面での問題を認めつつ、米国と違ってキューバとの関係強化を通じてキューバの変革を促そうとしており*7、米国の政策には批判的である。さらに1998年1月には、革命後初めてローマ法王がキューバを訪問したが、ヨハネ・パウロ2世は、訪問中のミサの中で、米国の経済制裁を「人道に反する」として非難した。

これらの批判に対し、大統領は、キューバの政権に対する圧力は、民主化や人権状況の改善を求める意味でも続けるとする基本姿勢は崩さないものの、とくに経済制裁によってもっとも害を受ける社会的弱者、すなわち子どもや病人を救済し、ローマ法王の言う経済制裁の非人道面を緩和するための措置を取る必要があると認識し始めたと言えよう。

同様の動きは、大統領よりも保守的な傾向のある連邦議会にも現れてきている。最初に大きな動

きを持ったのは、1997-98年のトレス・ドッド法案であり、その次に98年1月のローマ法王のキューバ訪問直後にヘルムズ法案が出された。さらに99年に入って、次々に同様の法案が提出された。次にこれらの一連の動きを追うこととする。

- * 2 フロリダ海峡を渡る難民は、キューバ領内で発見されればキューバの官憲に捕まるわけだが、公海上および米国の領海内で米国の沿岸警備隊に発見された場合に、以前なら警備艇に救い上げられて米国まで送り届けられ、移民局の審査を受けたが、このときから逆にキューバへ強制送還されることになった。ただしこれは米国領土に上陸する前に発見される場合で、発見されても逃げて何とか米国の陸地（海岸）にたどり着ければ、米国入国が認められる。現在は高速艇を用いて1人当たり8000ドルの相場でキューバから米国に送り届ける闇商売が盛んになっている他、米国に着く直前に沿岸警備隊に発見されて、海に飛び込み溺れ死ぬ人、あるいは警備隊と戦ってむりやり上陸してしまう人のケースなどがニュースになっている。
- * 3 キューバ側は撃墜地点はキューバ領海内であったと主張したが、米国は公海上だったとした。最近出た米州機構の報告書では、逃げた方の飛行機は領海内に入っていたが、撃墜された2機の飛行機は公海上にいたとなっているので、現在では撃墜は公海上でなされたと考えられているようである。ただ、たとえキューバの領空内であったとしても、民間機撃墜は国際法違反であり、キューバの行為が過剰防衛であった点是否定できない。
- * 4 この1日183ドルという数字は、国務省がキューバにある米国利益代表部に働く米国人に支払う給料(キューバの物価に基づいて決められる)水準から計算されたものである。
- * 5 ただし、このチャーター便を利用できる人は限られている。米国からこの便でキューバへ行く人は、報道関係者(米国のパーマネントのプレスカードを持つ)、および国務省その他米政府関係者とその家族である。キューバ人で使えるのは、米国に移住する場合のみである。それ

以外の外国人では、キューバ国内駐在の外交官と；キューバの一時居住権または永住権を持つ者（企業の駐在員その他）のみで、観光客や、出張その他の一時滞在者は使えない。

* 6 1999年1月の緩和策発表の際のクリントン大統領の発言。

* 7 ただしカナダは、今年6月になって、キューバの人権状況が悪化しており、カナダの働きかけにカストロ政権が応えていないとして、キューバとの関係見直し、とくに政府援助の見直し・凍結を発表した。今年2月にキューバの刑法が改正され、反体制派に対する締め付けが強化されたことがきっかけとなった。

2 連邦議会の制裁緩和法案

1. トレス・ドッド法案およびルガー・ハミルトン

法案：初の人道物資輸出認可法案

トレス・ドッド法案とルガー・ハミルトン法案は、どちらも経済制裁による輸出禁止から人道物資である食料・医薬品・医療機器をはずすことを求めるものであるが、前者がキューバに対する輸出から人道物資全般をはずすことに限定しているのに対し、後者は国を限定せず、一般に経済制裁から食料のみ輸出禁止をはずすことを目的としている。また、前者が人道上の理由からこれを求めるのに対し、後者は米国内の経済的利益からこれを求めている点が異なる。トレス、ドッド両議員はいずれも民主党に所属する。メキシコ系のトレス議員はカリフォルニア州選出の下院議員で、ドッド議員はコネティカット州選出の上院議員である。ルガー、ハミルトン両議員は共にインディアナ州選出で、ルガー議員は共和党出身の上院議員、ハミルトン議員は民主党出身の下院議員である。

まず、トレス・ドッド法案は、トレス議員が1997年6月に下院へ、ドッド議員が同年11月に上院へそれぞれ提出した。この法案は、61年の外国援助

法に、「経済制裁は、食料、医薬品、医療材料、医療機器を含まず、またそれらを運搬するための当該国への旅行を妨げるものではない」と規定されていること、また国際法上もジュネーブ戦時条約に、交戦国に対する人道物資の流入を妨げてはならないと定められていることを挙げて、「1962年2月3日の大統領宣言と、輸出管理規則およびキューバ資産管理規則に定められた対キューバ輸出禁止」から、食料、医薬品、医療材料、医療機器の輸出を除外し、それらの輸送のための旅行も許可することを目的とする。

さらに、この法案が成立して人道物資の輸出が可能になった後で、将来大統領が再び人道物資の輸出を禁止することもできないようにする条項も含まれている。

ルガー・ハミルトン法案は、トレス・ドッド法案より少し遅れるがほぼ同時期、1997年11月に提出された。こちらは、米国の国益、とくに経済的利益に鑑みて、主に食料輸出に関して制裁しにくくするものである。経済制裁発動を決定する際に、とくに米国農産物の重要な市場である国（その前年の米国農産物輸出の3%以上を占める国あるいは国々）については、米国の雇用や経済成長に悪影響を与えないかどうか、前もって連邦議会の委員会に報告書を出させることとする。またそのような経済制裁は2年の期限をもって終了するとし、さらに継続する場合は大統領が再承認しなければならないとしている。

トレス・ドッド法案は、経済制裁が持つ非人道的な面を緩和することを目的としていると考えられる。経済制裁に対する批判のもっとも大きなものは、ローマ法王が言うように、制裁にもっとも強く影響されるのが、政権担当者ではなく社会的弱者である女性や子ども、病人であるという点である。つまり、対キューバ制裁のもっとも大きな

目的はキューバの民主化であり、カストロを政権から引きずり降ろすことであるが、実際に米国からの貿易が禁止されることで被害を被るのは一般市民であって、特権的な立場にある政権担当者ではないという認識である。

他方ルガー・ハミルトン法案は、人道的立場よりは経済的利益を重視するプラグマティズムの立場から、制裁の見直しを迫るものである。ルガー、ハミルトン両議員は農業州である中西部インディアナ州の代表であり、農産物の輸出先を拡大したい米国農民の利益を代弁していると考えられる。この農民の利益を代弁する立場から対キューバ経済制裁緩和を迫る動きは、後述する今年(1999年)のいくつかの法案にさらに強く現れることになる。

トレス・ドッド法案は多くの議員の賛同を集め、とくにローマ法王のキューバ訪問後に飛躍的に共同提案者数を伸ばし、最終的には上院で28名、下院で132名となったが、委員会での審議段階で保守派の妨害に遭い⁸、廃案となった。同法案の賛同者がこれほど増えた背景には、経済制裁の人道的な問題に対する認識が、法王の批判によって深まったであろうことの他に、ルガー・ハミルトン法案の場合と同じく、キューバに食料や医薬品を輸出したい農業団体や製薬会社の利益への配慮が加わったであろうことが考えられる。

2. ヘルムズ法案

ヘルムズ上院外交委員長は、連邦議会の保守派の代表的な論客であり、1996年のキューバ自由民主連帯法を上院に提案した。対キューバ経済制裁を強く支持する同議員は、ローマ法王がキューバ訪問中に、「米国の制裁は常にキューバのもっとも弱い者を傷つける」と批判したのを受けて、キューバに対する援助を認める法案を1998年5月14日に提出したのである。

法案の内容は、(1)キューバへ人道物資(食料・医薬品・医療機器)を1億ドル援助する、(2)ラジオマルチ、TVマルチの放送を支援する、(3)キューバでの人権・選挙監視のために、米州機構に対し50万ドルを下回らない額の援助を認める、(4)人道目的の援助に使用されるためのキューバへの直行便を認めること、ただしその援助がキューバの「政治的抑圧の犠牲者」⁹に届いていることが、キューバ政権から独立した非政府組織によって監視されていることを条件とする、などが規定されている。ただし、この1億ドルの援助には様々な条件がつけられている。まず、フィデル・カストロがこれを承認すること、援助物資にキューバ政府が関税をかけないこと、援助をキューバ国民に届ける媒体は、米赤十字社かカトリック教会、もしくはカトリック系の援助団体に限る、などである。

ヘルムズ議員はこの法案によって、経済制裁を解除することなしにローマ法王の「非人道的」との批判をかわそうとしたと考えられるが、実際にはこの法案が可決されても、上記の条件を満たす可能性は非常に少ない。まず第1の条件は満たされがたい。フィデル・カストロはこの法案が提出されると早速、「キューバは物乞いではない。キューバは人道援助を欲しがっているわけではない。キューバが望むのは経済封鎖の終わりである」¹⁰と発言し、ヘルムズ議員の提案を拒否したからである。第2の条件についても、キューバが1995年から、外国からの物資に関税を課することを定め、50ドル以上の物品に100%課税していることを考えれば、この米国からの援助が例外となる可能性は低い。

このヘルムズ法案には、議会の対キューバ政策にもっとも大きな影響力を持つマイアミの反カストロ団体「キューバ系米国人全米協会」(Cuban American National Foundation: CANF)が肩入れ

しており、法案の目的はむしろ、実現不可能な条件をつけることで、最初から現実には援助を行なう意図もなく提出されたとも考えられる。CANFの代表者ホルヘ・マス＝サントスが、協会にとって最大の成功は、この法案が成立し、かつそれにもかかわらず、カストロの拒否によって援助が送れなくなる事態だと発言しているからである*11。その意味では、強硬派・保守派は、この法案提出によってローマ法王の呼びかけに応える姿勢をとりながらも、実質的には従来の方針に何の変更もするつもりがない、ということになる。

3. 1999年の人道物資輸出に関する諸法案

1999年1月から4月にかけて、廃案となった前述のトレス・ドッド法案と同じような内容を持つ法案が3本提出された。まず1月6日にはニーザーカット下院議員が「市場への自由法案」を、次いで1月28日にヘイジェル上院議員が「食料・医薬品制裁緩和法案」を上院へ提出した。次に2月11日にアシュクロフト上院議員が、「世界のための食糧・医薬品法案」を提出し、さらに4月29日には、ドッド上院議員とセラノ下院議員が、「キューバ食料・医薬品安全保障法案」をそれぞれ上院と下院へ提出した。ドッド議員は同じ日に「制裁合理化法案」を出している。いずれもキューバ、あるいはキューバに限らず一般的に経済制裁発動において、食料、医薬品などの人道物資を輸出できるようにするもの、あるいは大統領に対し、制裁発動の際には米国の国益を政治的・経済的両面から検討する手続きを義務づけるものである。

さらにコ克蘭上院議員が提出した今年度の「農業関係認可法案」(正式には農業・地方開発・食料・医薬品関連法案)審議過程で、6月24日にアシュクロフト上院議員が、ヘイジェル、ポーカス、ロバーツ、ケリー、ドッド上院議員と共に、人道物資

輸出にかかわる修正案を出している。

また同じ1999年3月25日にはルガー上院議員とクレイン下院議員が、前述のルガー・ハミルトン法案と同様の内容の「経済制裁政策改革法案」を再び両院へ提出している。

この中で重要なのは、「キューバ食料・医薬品安全保障法案」(以下ドッド・セラノ法案)と、「農業関係認可法案」におけるアシュクロフト修正案である。

ドッド・セラノ法案は、トレス・ドッド法案とほぼ同じ内容である。ただ新法案では、米国の農産物のキューバでの消費拡大促進について報告書を提出する、という項目を付け加え、キューバに農産物を輸出したい農業関係団体に配慮している。さらに保守派の反対に備え、医薬品や医療器械が、(1)拷問その他の人権侵害の手段に使われていないか、(2)再輸出されていないかどうか、(3)バイオテクノロジー製品に使用されていないかどうか、を大統領府が調査して議会に報告する義務を負う、としている。

この法案は、本稿執筆時(1999年10月22日)までに、上院で25名、下院で159名と、前回のトレス・ドッド法案を上回る(とくに下院で)共同提案者を集めている。現在審議中で、近いうちに上院で投票にかけられるようであるが、その後下院の審議も控えており、成否はまだはっきりしない。

アシュクロフト修正案は、「農業関係認可法案」の第7章「食料・医薬品関連の単独制裁に関する議会の承認要件」に修正を加えるもので、大統領が外国に対し、食料と医薬品関連の商品について米国単独の経済制裁を発動することを、原則として禁止することを求めている。また、現在行われている制裁の中で食料・医薬品関連の制裁を含むものについては、大統領に対して、この修正案が可決されて後速やかにそのような制裁を停止する

ことを求めている。

ドッド・セラーノ法案とアシュクロフト修正案が力を持つようになった背景として、今年の農産物国際価格の低迷がある。アジア通貨危機の影響で米国農産物の主要な市場の需要が停滞していることに加え、今年は穀物が世界的に豊作で、国際価格が低迷しているため、米国農業団体は新規の市場開拓に例年になく熱心になっているのである。これを受けて議会内でもキューバに対してとくに穀物（小麦、大豆、コメ、トウモロコシなど）輸出を求める声が高まっており、従来のフロリダを中心とした反カストロ団体の後押しを受けた保守派議員の影響力が相対的に弱まっている。先述したルガー・クレイン法案も、本稿執筆現在（10月22日）上院37名、下院96名という多数の共同提案者を得ているが、こちらも農業団体の影響が強く働いていると考えられる。

アシュクロフト修正案は1999年8月4日に、上院において70対28の多数で可決されて注目されたが、その後下院での審議において、農業関連の補助金の配分を決める際の取引材料となったために廃案になった。9月末に、自然災害を被った農民に対して12億ドルの緊急援助と75億ドルの補償を認める代わりに、キューバその他への食料・医薬品輸出を可能にするアシュクロフト修正案を廃案にする合意が、多数党である共和党で力を持つ保守派の議員たちの間でなされてしまったのである^{*12}。キューバへの食料輸出が認められた場合の農産物輸出推定額は多ければ年10億ドルともいわれており^{*13}、それを上回る予算を組むことで、この修正案を可決した上院の共和党指導者との間で話し合いが行なわれ、9月30日に修正案は廃案にされてしまった。しかし現在まだドッド・セラーノ法案およびルガー・クレイン法案の審議が控えている。前者についてはまず10月終わり頃に上院

での採決される予定なので、上院を通過すれば来年初めの会期に下院で可決される可能性もある。

- * 8 たえば下院外交委員会での審議では、CANFから献金を受けている共和党のギルマン委員長が、トレス法案が委員会を通過するのを委員長権限を用いて妨げた。
- * 9 法案は、「政治犯とその家族など、キューバ政府職員と共産党員を除く全キューバ国民」と定めている。
- * 10 ロイター電、1998年2月3日。
- * 11 ロイター電、1998年1月29日。
- * 12 下院でもこの修正案が可決される見込みはあったが、保守派である共和党の指導者たち、とくに下院議長のハスタート議員（イリノイ州選出）と上院議長のロット議員（ミシシッピ州選出）は、下院の農業委員会にかけずに、指導者同士の話し合いで取り引きすることで、修正案を葬り去ったといわれる。
- * 13 キューバは主食のコメ、小麦、飼料用穀物など基礎食糧のほとんどを輸入に頼っており、現在は中国、ベトナムなどとのバーター貿易による輸入や、カナダなどからの輸入でまかなっている。地理的に近い米国から輸入できるようになれば、少なくとも輸送費は安くなる。この10億ドルという試算には異議を唱える専門家もいる。キューバは外貨不足で代金支払いが遅れがちであり、また米国政府も輸出信用をキューバに与えることは現在ないからである。

おわりに

クリントン政権は、キューバ政府に対して経済制裁を継続しつつ、両国民のレベルでの交流を促進することによって、東欧で起きたような「下からの変革」を促そうとする。議会穏健派議員と農業州選出議員は、それぞれ人道面と経済的利益追求の面から、食料・医薬品・医療機器について制裁を解除するよう求めている。彼らに一致しているのは、経済制裁が意図したような成果をあげて

いない、という点であり、キューバ政府に变革を要求するのは、経済制裁のような強硬手段でなく、貿易や投資などの経済関係の強化や文化・人的交流などを通じてなされるべきだというものである。その意味ではおそらく、これらの議員にとって今回の人道物資の輸出を求める動きは、経済制裁全面解除に向けての第一歩と考えられよう。

歴史的にこれまで米国の対キューバ政策を左右してきた保守派議員たちは、経済制裁こそがキューバを変える最良の方策であるとの見方を変えていない。ローマ法王の批判を受けて、制裁の非人道的な面を全く無視することはできなくなりつつあるが、人道物資輸出には強く反対している。食料や医薬品を実際に取り引きする相手は、現在のキューバの経済体制の下では政府直轄の対外貿易省や国営企業、あるいはせいぜい外資との合弁企業以外になく、政権を利する結果になるというのが主な根拠である。

もしこれらの法案のどれかが可決されれば、米国にとっては、ローマ法王などが批判する「制裁の反人道的性格」の問題は、とりあえず解決される。しかし名目上はどうあれ実際にはキューバの状況はほとんど変わらないだろう。キューバ政府は現在、これらの人道物資輸出認可法案について、「経済封鎖(制裁)を批判する人々に、あたかも米国の対キューバ政策が緩和されつつあるかのような間違った印象を与え、(封鎖に対する)国際的な批判をかわそうとするもの」*14として非難しているが、キューバ側も状況が変わらないことを認識しているはずである。

なぜなら米国の人道物資輸入に際して、キューバ政府は外貨でそれらの物資を購入しなければならないからである。これまでよりずっと近い場所から輸入できるため輸送費が安くなるので、従来より多少割安に輸入できるとしても、人道物資は

無料ではない。連邦議会の穏健派議員は人道を理由に人道物資の輸出を正当化しているが、実際には子どもや老人などの社会的弱者が、これらの法案成立のおかげで今までよりましな食事ができるようになるとか、薬が手に入りやすくなる、ということはあまり起こらないだろう。それらの商品は政府に財政負担とならない流通経路にしか流れない、つまり外貨ショップや外貨薬局、観光ホテルなどでドルで売られるのみ、ということになる可能性もある。

おそらく人道物資輸出認可法案の本当の狙いは、米国の食糧や医薬品をキューバが自由に買える状況を創り出し、キューバの米国非難の一角を突き崩すことにあるのではないかと思われる。米国政府は、キューバの経済危機の主要原因はキューバの社会主義経済体制であって、経済制裁ではないという立場を一貫してとっている。キューバ政府はこれまでたびたび、制裁のおかげで食料品輸入が高くつくこと、主な医薬品がほとんど米企業のライセンス製品であるために、キューバには入手できないことを主張してきているので、食糧と医薬品が米国から自由に輸入できるようになると、キューバに食糧や医薬品が不足しているのは制裁のせいではなく、キューバ政府に外貨がないから、あるいは国内での食糧増産のための経済政策が誤りであることがはっきりするからである。

ただこの場合、キューバ側は別の面から反論してくるだろう。キューバの外貨不足の原因の一つに、米国の経済制裁のために、他の途上国に比べて外貨不足を補う支援プログラムが得にくい、という事実があるからである。たとえば砂糖やニッケルを輸送コストの安さやクォータ制などの優遇制度を利用してキューバから米国に輸出する、ということも現在ではできないし、当面の外貨不足を補うための米国や国際金融機関からの信用供与に

もアクセスできない。他国の船舶が、キューバに入港した後は180日間米国には寄港できないことも、第三国とキューバの間の貿易を割高にしている。

もちろん、キューバ政府が主張するように、経済危機の原因のほとんどを米国の経済制裁に帰する、というのは正当でない。キューバがソ連崩壊前からかなり放漫な財政運営をしてきたこと、歴史的に對外依存度の高い経済である上に、経済構造が依然として中央集権度が高く、各部門が非効率で赤字が多いことが、現在の深刻な外貨事情と累積債務問題を生んでいることは事実である。

たとえば日本はキューバの主要貿易相手国だが、日本の貿易保険が現在停止しており、対日債務が累積しているのは、米国の圧力のせいでもなければ1990年代に入って急に世界銀行のクレジットがなくなったからでもない。これらの債務はまだソ連の援助が潤沢にあった1980年代に累積したものであり、キューバ政府が返済をしなかったために存在するものなのだ*15。その意味ではキューバの経済体制こそが経済危機の主要な原因であるという米国政府の主張の方がうなずける。

しかしながら問題が複雑なのは、前述したように、経済制裁もキューバに全く被害を与えていないというわけではなく、それゆえにキューバ政府の主張も全くの的外れとは言えない、という点である。キューバ側の主張を完全に論破するためには、人道物資だけでなく全面的に制裁を解除してみせるしかないが、現在その可能性は非常に低い。

いずれにせよ今年は、とくに農業団体の圧力が強い一方で保守派の相対的な影響力は例年になく弱いため、40年近く続いた経済制裁に風穴を開ける歴史的な年になる可能性はある。ただ実現したとしても実際にキューバの社会的弱者を救う可能

性は低いと思われるが、少なくともより人道に配慮した形に変わることが事実である。また米国産の食糧と医薬品が買えないというキューバ側の言いわけは通用しなくなる。代わりの言いわけとして外貨の入手困難が出てくるとしても、議論は今よりは絞られてくる。40年近く続いている制裁が一部にせよ解除されることは、確かに制裁の全面解除への道を開くことになるし、長期的には両国の関係改善のための重要な一歩だと評価できるだろう。

*14 AP電、1999年10月25日。リカルド・アラルコンキューバ人民権力全国会議議長の声明。

*15 この点についての詳細は、拙稿、“The Cuba-United States-Asia Triangle,” Esteban Morales Domínguez, Carlos Batista Odio, and Kanako Yamaoka, *The United States and Reinsertion to International Economy of Cuba: Triangular Analysis*, Tokyo: Institute of Developing Economies, 1999, Chapter IV-4を参照。

〔付記〕 10月22日に、アシュクロフト上院議員が改めて「世界のための食糧・医薬品法案」を提出した。同月25日にニーザーカット下院議員も同名の法案を下院へ提出した。内容は今年2月に出された法案とほぼ同じであるが、非政府組織や個人には米国政府からの輸出信用供与を認めている点で、本稿の「おわりに」で述べたキューバの外貨不足問題に一部対処しようとしている。共同提案者は12月7日の時点で上院37名、下院51名となっている。アシュクロフト修正案は葬り去られたが、ドッド・セラーノ法案よりも先に、この農業団体の強い支持を受けたアシュクロフト・ニーザーカット法案が審議される可能性もある。
(12月7日記)

(やまおか・かなこ/地域研究第2部)