

---

# 第1章 政治・外交 ：対米関係を中心に

## はじめに

1991年のソ連崩壊は、キューバにとっては、ソ連の経済援助がなくなるという経済面での危機ばかりではなく、社会主義イデオロギーに従ってきたソ連の体制がついに持続できず崩れてしまったという意味で、キューバの政治体制にも大きなショックを与えるものであった。第2章で詳しく述べられているように、キューバは1960年代後半から80年ごろまで、他の社会主義ブロックの諸国と比較してもマルクス主義の原則論により忠実な経済体制を築き上げたが、政治的にも平等主義のイデオロギーの下に、教育・医療の無料化、ハバナ市以外の開発の遅れた地方への資本・人材の優先的投下などによって、広く国民の支持を集める一方で、共産党一党支配体制、種々の大衆組織や軍を通じた国民の統合を行い、ラテンアメリカ諸国の中では独自の政治体制を作り上げた。現在キューバの革命体制を社会主義イデオロギー以外の観点から見直そうとする動きが強まっているが、革命直後のカストロらのグループの意図がどうであったかはともかくとして、1970年代を中心に確立されたキューバの政治経済体制は、ソ連の援助をバックに、基本的に社会主義のイデオロギーを基礎に作り上げられたものであるという立場をとる。

しかし対外的には、資源に乏しく自給経済体制をとることができない小国であるキューバにとって、中国のような孤立主義をとる選択肢はたとえ希望したとしても現実的ではなかった。対外貿易の8割がソ連・東欧諸国との貿易であったものの、残りの2割は主として先進工業国との貿易であり、日本とも砂糖と工業製品を中心にかなり高い（とくに1970年代）水準の取引を行っていた。米国との経済関係は断絶していたものの、他の資本主義諸国との関係は継続して

---

---

おり、外交関係についても、東ドイツの承認問題のあった西ドイツを除けば、西ヨーロッパやカナダ、日本などの先進資本主義諸国との外交関係は、革命後一度も中断したことがない。

その意味では、キューバは国際的には完全に「孤立」したことはないし、米国による「封鎖」は世界的レベルのものになったことはない。1970年代半ばまでは、メキシコ以外のラテンアメリカ諸国が米国に倣ってキューバとの外交関係を断絶したし、米州機構（OAS）からも除名された。そのラテンアメリカ諸国も今では、ドミニカ共和国やグアテマラなど一部の国を除き、ほとんどの国がキューバとの外交・経済関係を再開しており、米国の制裁に同調してはいない。

他方、対米国関係については、状況はもっと複雑である。周知のように、キューバと米国とは1961年以来、通常レベルでの外交関係がなく、また米国側の経済制裁（キューバ側はこれを「経済封鎖」と呼ぶ）<sup>(注1)</sup>によって、通商・投資などの経済的関係も非常に低いレベルにある。外交関係は、1976年のカーター政権時代に両国に利益代表部が設置されて以来、公的には低レベルにとどまるものの外交関係が始まって、現在に至っている。

経済関係については、直接の貿易や投資は存在しないが、とくに冷戦終結後、米国政府が公認あるいは黙認してきた、主としてキューバ系米国市民からその家族への送金<sup>(注2)</sup>や、民間援助団体や教会などを通じて行われる人道的援助（医薬品、食料）などの流入は、外貨不足が深刻な問題になっているキューバにとって、無視できないものになっているからである。

しかし両国の関係は、とくに冷戦下の東西対立の枠組みが崩れてからも表面的には期待されたほどの変化はない。もはや共産主義イデオロギーを恐れる必要がなくなった米国は、キューバについても以前のような脅威を受けずに済むようになった。それにもかかわらず、米国政府の対キューバ政策は大きな変化がない。経済制裁は、キューバの経済危機を利用して、あるいはそれをさらに助長することによって、国内からの政権交代を促すのが目的だが、逆に言えば、キューバの経済危機が続く限り米国側が経済制裁の効果を期待し続ける可能性があるとも言える。

社会主義経済体制と米国の経済制裁の下で、ソ連からの援助がほとんど断たれたここ数年間、キューバ国内の物質的不足は深刻なままである。1994年の6

---

月から8月にかけて、3万人を越える大量の難民が手作りのボートやいかだに乗って米国に流出したが、これらのほとんどは主として経済的な理由からの出国であったと思われる。しかしこの大量難民に危機感を抱いた米国政府は、30年間続いたキューバ正常化法を停止した。この法律は、キューバからの難民（ビザなし入国）はすべて政治難民とみなして米国滞在を認めると定めたものだった。この法律に従い、キューバ国民は危険を冒して90マイル先の米国の海岸にたどりつくか沿岸警備隊に発見されさえすれば、自動的に米国に入国でき、1年後には永住権も認められるというもので、94年の難民騒ぎを誘発する重要な原因の1つだった。

しかし、物質的不足にもかかわらず、キューバ革命体制は依然として強固である。ソ連崩壊直後に米国などでは、経済危機のためにキューバの現体制はすぐに崩壊するだろうと予測されたものだが、この予想は全く裏切られ続けている。1994年8月5日には、ハバナの旧市街に近い港で暴動騒ぎが起こったものの、その後国内情勢は平穏である。96年2月24日の、米国の亡命キューバ人団体の送った民間機2機の撃墜事件の前後には、キューバ会議（Concilio Cubano）と呼ばれる反体制グループのメンバーが逮捕されたり拘束されたりする事件も起こっているが、概して国内の反体制派の活動は旧ソ連などと比較すれば活発とはいえない。

米国からの影響はキューバにとっては政治経済的に無視できないものであるとはいうものの、米国を除くと国際的には冷戦後のキューバの置かれた立場は当然変わりつつある。ソ連崩壊前は、東側陣営の下で、あるいはキューバ独自の政策の下で、中南米やアフリカへのキューバの軍事援助が国際的に問題になったこともあるが、冷戦構造の解体とキューバ自身の経済危機のため、この脅威は実質的に消滅した。代わって米国の経済制裁に反対する決議が毎年10月の国連総会で可決されるなど、経済的にはキューバ政府側を支持する分野が新たに出てきた。しかし他方では、人権問題や民主化に関しては、キューバを批判する声が強まっている。

しかしながらカストロ政権は今のところこれらの要求に対しては消極的である。この背後には国内的に依然として安定した体制を維持し続けている点があることを見逃すことはできない。民間機撃墜事件をきっかけとして、国内的には政治的に引き締めが行われ、経済改革も足踏みとなった。キューバ会議のメ

---

ンバー逮捕に始まり、翌3月の共産党中央委員会でのラウル・カストロ第一副大統領の演説に見られたような、学術機関の海外交流の制限、共産党幹部の職権濫用に対する批判などがそうである。これらの一連の動きは、社会主義の原則と革命体制を維持しつつ経済自由化に向けた改革を行うという困難な過程で現れたさまざまな歪みに対する政権側のとりあえぬブレーキと言えよう(注3)。しかし全体として見た場合、この揺り戻しは一時的なものと考えらるべきである。もはやソ連崩壊前の体制に戻ることが不可能であることは誰の目にも明らかであり、それはキューバの政権内部でも十分認識されているはずだからである。今年に入って人権問題に関しては多少の変化が見られたのは、再び改革を進める方向へ一歩踏みだしたサインと見られるかもしれない。1月にカナダとの共同宣言の中で、人権状況の改善を盛り込むことに同意したことは、それまでのキューバの状況からみれば、画期的といってよい出来事であるからだ。

本章では、とくにこの1年間国際的に最も話題に上っていると思われる、米国連邦議会の「ヘルムズ・バートン法」の内容と問題点の分析を中心に、キューバの政治・外交の最近の状況と、キューバを取り巻く国際環境の変化について述べてみたい。

## 1. 米国連邦議会での対キューバ制裁強化法案

冷戦の終結によって、キューバと米国との関係は、根本的に変質した。ソ連の消滅によってキューバの軍事的脅威はなくなり、同時にイデオロギー的にも共産主義を恐れる必要がなくなった。米国が自国の「裏庭」としてとくに神経をとがらせていたラテンアメリカ諸国でも、左翼政党は政策・イデオロギーの転換を行っている。その中で米国の対キューバ政策は、表面的には冷戦終結前とほとんど変わっておらず、連邦議会に限って言えば、むしろ前より敵意に満ちたものになっていると言ってよい。しかし、行政府（大統領）の政策は融和的な傾向を強めており、これが大統領選挙と議会からの圧力という政治的理由のために、時として強硬策に合わせざるを得ない。米国の経済制裁の継続を支えているのは、主としてフロリダ州を中心としたキューバ系米国人右翼団体の政治的圧力である。彼らはいかにしてカストロ政権を倒すかに議論を集中して、キューバと米国との関係およびキューバ国民にとってどのような形が最も望ま

---

しいかという点については、説得力のある説明をしていない。

他方、経済制裁強化をはじめとする声高な強硬策の陰で、ブッシュ、クリントン両政権は、少しずつ穏健な政策を出してきている。ブッシュ政権時代には、レーガン政権時代に禁止されたキューバの親戚への送金が、1カ月100ドルまでという制限付きながら解禁され、また学術・報道関係者の相互訪問、およびキューバの親族訪問はそれまでよりも認められるようになった。マイアミ・ハバナ間にはこれらの訪問客のためのチャーター便が就航した。クリントン時代に入って、この動きはさらに進み、チャーター便は週11便となり、親族訪問のキューバ系米国民がマイアミでチャーター便を利用する際の荷物・所持金チェックも緩やかになった。キューバ国内の研究者も以前よりも頻りに米国へ出かけるようになった。この動きは1994年8月に、キューバからの難民ラッシュのためにいったん後退し、9月以降に発見された難民のキューバ送還（原則として）、チャーター便の停止と親族訪問の禁止、送金の禁止などが発表されるが、95年9月に大統領はさらにキューバとの交流を促進するため、米国の報道機関のハバナ駐在の認可、両国の交換留学生制度の発足、学術交流の推進などを発表、両国関係は再び改善に向かった。96年1月には、米国の穏健派議員15名がキューバを訪問した。

しかしこの陰で亡命キューバ人団体の活動も活発になっていた。その前年1994年7月13日、難民ラッシュの頃であるが、キューバを脱出しようとした古い木造船（盗んだ国有船）がキューバの沿岸警備艇に阻止されて沈没、犠牲者が30～40人出たという事件があったが、その1年後この犠牲者を悼むという名目で、マイアミから亡命キューバ人団体が快速船と軽飛行機を送ってハバナ湾に花を撒きに来ると宣言した。これは結局キューバ側の阻止で実現しなかったが、その翌月8月には「救援の兄弟たち (Brothers to Rescue)」グループが軽飛行機をハバナ市に送り、反カストロのピラを空から撒いた。これに対してキューバが外交ルートを通じて米国政府に抗議をしたものの、実力行使は行わなかったため、このグループはさらに2回以上キューバ領内に侵入した。キューバ政府の再三の抗議にもかかわらず事態が変わらないため、96年2月24日の小型機3機の侵入に対し、主権侵害を理由についに2機撃墜（残り1機は逃げた）に踏み切ったとされる。

しかし、この事件は当時ヘルムズ・バートン法案の審議が最終局面を迎えて

---

いた議会では、決定的な出来事であった。前述したように、クリントンはそれまで自由貿易の原則の下でのキューバ制裁のためにはトリセリ法だけで十分であるとの立場をとり、同法案には反対であった。そのため議会内の穏健派議員への働きかけを続け、議会両院を通過した場合拒否権の発動も辞さない構えであった。しかしこの事件の後では、強硬派議員の主張を抑えることは非常に困難になってしまった(注4)。

ソ連崩壊後、連邦議会ではこれまで3度、キューバへの制裁強化のための法案が提出されている。いずれもキューバ系市民の多いフロリダ州とニュージャージー州選出の議員が提出したもので、それらの議員の名をとって、1991年のコニー・マック法案、1992年のトリセリ法案、そして1995年のヘルムズ・バートン法案である。このうち、トリセリ法案とヘルムズ・バートン法案が、それぞれ「キューバ民主化法（一般にはトリセリ法と呼ばれる）」、「キューバ自由民主連帯法（ヘルムズ・バートン法）」として成立した。いずれも、キューバに自由で民主的な政権を樹立することがキューバ国民の福利につながるとの考えに基づいている。そのため、いかにしてフィデル・カストロ国家評議会議長を政権の座から退かせるか、その後多党制の普通選挙をどのように行わせるか、が焦点となる。その手段として経済制裁を強めることが有効であるという考え方が、これらの法案の基礎となっている。経済的な締め付けは国民の不満を増大させることになるが、米国政府が国民が不満を爆発させて暴力的な反乱に出ることを望んでいるわけでもないようである(注5)。

### (1) トリセリ法

トリセリ法では、締め付け政策として、海外送金などによるキューバへの外貨支払いの禁止、キューバと取引のある外国企業が米国と取引する場合の税制上の制限、キューバで積み荷の積み降ろしを行った船舶に対する180日間の米国寄港禁止、などが挙げられている。他方、米国とキューバの間の直接のコミュニケーションの増大が、キューバ国民に自分たちの置かれている状況についての自覚を促すとの観点から、それまでほとんど機能していなかった米国とキューバ間の電話ができるようにするため、両国間の電話回線の増設と整備を認可するよう勧告している。

現実には、ブッシュ政権下で成立したこの法律に書かれた締め付け政策は、

---

法律として公認されてはいなかっただけで、実際には存在していた。キューバへの海外送金は、親族への人道的支援として1カ月100ドルまでに限られていたし、キューバと米国の両方とビジネスの関係を持つ企業は、常に米国からの圧力にさらされてきていた。船舶の米国寄港禁止も実施されており、キューバとの貿易のためには運送費が他国よりも高くなるのは、この時に始まったことではなかった。法律として成立したことで、とくに第三国に与えたマイナス要因は、主として企業に対する心理的な圧力であると思われる。ここでとくに影響を受けたのは第三国にある米国企業の子会社で、英国やカナダなどがトリセリ法に従わないよう保護する法律を成立させたにもかかわらず、キューバとの取引を控える子会社企業が増加したと言われている。

トリセリ法をきっかけに大きく変わったのは両国間の電話通信である。両国を結ぶ国際電話回線が整備された95年から通話量が飛躍的に伸び（とくに米国側からの）、94年から95年の通話によるドル収入は3000万ドルから1億2500万ドル（米国連邦通信委員会の発表による）と4倍以上に増えている（注6）。コミュニケーションを増大させることに一役買っているのは否定できないだろうが、キューバへの送金禁止などによって、なんとかキューバ政府の外貨収入を減らそうとしている米国政府にとっては皮肉なことに、これは米国の電話会社からキューバ政府への回線使用料支払いを増やすことになった。

## (2) ヘルムズ・バートン法

ヘルムズ・バートン法案は、一昨年1995年から連邦議会での審議が始まり、昨年96年2月の亡命キューバ人団体が飛ばした民間機のキューバ空軍による撃墜事件をきっかけに、両院で成立した。クリントン大統領は当初から、「対キューバ制裁のためには、トリセリ法案で十分効果があり、別の法律は必要でない」との考えを示し、法案には反対の姿勢をとり、拒否権も辞さない構えで議会工作を行っていた。しかし撃墜事件によって世論は大きく反カストロに傾き、大統領も署名せざるを得なかった。

### 法律の内容

冒頭に、カストロ政権に対する国際的な制裁を求めること、そしてキューバに民主的に選ばれた政府を樹立するための支援を行うことが最大の目的である、と述べている。語句の定義の後、1992年のトリセリ法を尊重した上で、カスト

---

ロ政権が、①国連の人権規約や米州機構憲章に反する人権侵害を行っていること、②ソ連の援助で建造が始まり、現在9割方完成しているフラグアの（安全性に疑問があり、米国に対する脅威となる）原子力発電所の完成と操業をやめさせること、および引き続きソ連の支援を受けているとされるロウルデスのレーダー施設などの諜報活動を助ける活動を続けさせないこと、③これ以上（1994年に起こったような）無制限に難民を米国に送り出すことを防ぐ、などを、この法律制定の理由として挙げている。

キューバに民主的な手続きによる政府ができない限り、同国の国際金融機関（世界銀行、IMFなど）や米州機構への加入に反対すること、米国民および永住権者のキューバ投資を禁じる、などは従来と変わらないが、制限が厳格になった点もいくつかある。

一つは、法律成立時点から、大統領はキューバと第三国との過去12カ月間の貿易、投資、援助、対外債務、キューバ国内の米国資産の利用状況の詳細な内容の調査の提出を受けること、その調査に基づき、キューバで生産された原料や半製品を第三国で加工したものが米国市場に輸入されないようにするという第108条項である。砂糖については、従来のニッケルに対する制限と同じく、キューバ産の砂糖を使用していないことを証明するライセンスを持つ企業でなければ、米国に砂糖を輸出できない（第110項）。北米自由貿易協定（NAFTA）は、キューバに対する制裁をいささかも減じるものではない。これによって、メキシコやカナダでキューバ産品を用いて加工された製品を米国市場へ持ち込むことは禁止される（同110項）。米国公法の敵国（との商業取引禁止）条項に従い、違反者（企業）には5万ドル以下の罰金が課せられる。

また、米国はシエンフェゴス州のフラグア原子力発電所に対して投資・援助あるいは融資をする国に対しては援助を打ち切るとしている（第111項）。これは、1992年までこの原発建設に協力したロシアを念頭に置いたもので、9割方できあがったこの発電所の残りのプラントをロシアが追加して完成するのを防ぐことを意図している。この制限を加える理由として、キューバが核不拡散条約に署名せず、またトラテロルコ西半球核不拡散条約を批准していないことを挙げている。

現在米国政府によって禁止されている米国からキューバの親戚への外貨送金が許可されるためには、キューバ政府が、個人営業の域を越える中小ビジネス

---



の認可を行う必要があること、米国市民がキューバの親族訪問のためキューバへ旅行するライセンスを再開するためには、キューバ政府が難民や政治犯の出国を自由にし、結社の自由などの基本的自由を認める必要があるとしている（第112項）。

キューバと米国の政府間協議の場で常に争点となる「キューバの主権国家としての独立性」に対して米国がいかに対応するかという点については、キューバ政府の「介入主義」との批判に備えて、「キューバは国民の自決権を尊重すべきで、国民の意思を反映した政府、政策をとれるようにすべきである」（第201項）として、米国政府がキューバ国民の自由な話し合いの結果として国政が行われるよう手助けをすることが必要であると主張している。

ヘルムズ・バートン法のもう一つの大きな特徴は、民主的な政府が成立した場合として1つの章（第2章）を割いて、細々とした青写真が示されていることだ。その基本は、多党制民主主義体制の確立と、市場メカニズムを持つ自由経済制度の導入である。具体的には、暫定政権の選出手続き、その後12か月以内に選出される多数政党の自由選挙による政府の選出手続き、および民主的な政府が成立した場合に米国がとるべき政策転換について述べている。

主な転換はもちろん、経済制裁の解除である。これにともない、米国政府はキューバとの貿易・投資の禁止を解除すると共に、キューバが米国の政府援助（農産物貿易援助プロジェクト、米国輸出入銀行、海外投資公社、平和部隊などによるもの）を受けられるようにし、特惠貿易国扱いに復帰し、北米自由貿易協定（NAFTA）に関連した優遇措置を考慮する。米国との二国間の経済交流ばかりでなく、米州機構などの地域の国際機関や、世銀、IMFなどの国際金融機関への（再）加入の後押しを行うとする。また、米軍の永久租借となっているキューバのグアタンモ海軍基地の返還交渉にも応ずるとしている。

また、民主化のプロセスの一環として最初に樹立される暫定政府の条件として、すべての政治活動を合法化し、政治犯を釈放し、キューバ内務省内にある国防부를解散すること（この中には革命防衛委員会や迅速反応部隊が含まれる）、自由で公正な選挙を行うことを公約することなどが挙げられている。ただし、最後の「自由で公正な選挙」を行う際には、フィデルとラウル・カストロ兄弟は被選挙権がないとしている（第205項(7)）。

ヘルムズ・バートン法が企業に最も影響を与える条項の一つが、第204項の

---

(e)に規定された、経済制裁解除の際に、大統領が連邦議会に諮らなければならないという条項である。大統領は、キューバに民主的に選出された政府が権力についたと決定されるまで、最低6カ月に1度は議会にキューバの民主化の進捗状況を報告し、暫定的な政府が存在すると大統領が判断したときに、議会両院の認可を経て制裁を解除する。しかし両院がこの大統領の決定を認めないという合同決議を出す場合は、大統領の決定は無効となる。この条項によって、従来大統領の単独決定事項だった経済制裁解除の決定権が、連邦議会の手に移ってしまったことになる。

もう一つ、欧州やカナダをはじめとする諸国の反発を招いているのが、第3章(タイトル3)の、「米国の所有権保護」に関する部分である。革命によって接収された資産のうち、革命前の所有者が現在米国市民である場合(接収後に米国市民になった元キューバ国民を含む)、その資産を第三国の企業や個人が使用しているときに、その第三国の企業や個人に対して米国の元所有者が米国で補償を求める訴訟を起こすことができると規定している。補償額は「公正な価格」に基づくとし、現在の市場価格か、当時の価値に利子分を加えたものと規定している(第302項(a)(i))。

さらに、接収された米国人の資産を所有するか、またはそれを用いてビジネスを行う第三国の外国人とその家族に対しては、米国入国のビザを拒否すると定めている(第4章)。これによって、キューバに投資する企業のうち、旧米国資産を用いている企業の幹部社員や株主(とその家族)は米国入国を拒否される。

ただし、キューバ国籍を持ち、キューバに居住する人が使用している資産についてはこの限りではない(第401項(2)(B))。革命政府はとくに1960年代にキューバを出国した人の所有していた不動産や動産(家具、美術品、宝石、自動車など)をほとんどすべて接収した。不動産については一部を政府の機関に与えるなど公的な目的に使用し、残りを住宅を必要とする国民に安価に払い下げる政策をとってきた。ヘルムズ・バートン法案が議会で議論され始めたころ、キューバでは、今住んでいる家が接収資産である場合、米国から補償を求める訴訟が起こされる可能性があるという騒がれた経緯がある。この不安を払拭するため、この条項がつけ加えられたと思われる。

---

### (3) 同法の問題点

ヘルムズ・バートン法は、その前に出されたトリセリ法にもまして、国際的な批判を浴びている。批判は主に、とくに第三国への影響の大きい第3章（タイトル3）に集中しているが、その他にも問題点が多い。基本的な問題は、同法そのものではなく、この法律が制定されるに至った背景にある、米国の対キューバ政策そのものの問題である。

まず第112項では、キューバ政府が中小ビジネスを認可することを米国からの送金の認可の基準にしているようだが、両者の関連については理解し難い。貿易や投資を禁止している現在、送金は生活困難に陥っているキューバの親戚を援助することが主である。また1993年に認可された個人営業を海外の親戚が資金的に援助する場合もあり、事実上小規模ビジネスを後押ししているとも言える。米国政府が送金を禁止するのは、国民をさらに経済的困難に陥らせることによってカストロ政権に対する不満を高め、政権交代を促すことが主な目的と考えられるが、この方法は、ヘルムズ・バートン法自体が前文で述べているような「平和的手段による変化」を促すよりも、多大な犠牲を伴う暴力的な変化になる恐れがあり、第201項で「平和的手段による変化を」と述べている点と矛盾する。

また、基本的人権の尊重や民主主義・政治的自由については国連をはじめとする国際社会で普遍的価値と認められており、また国際法上の条約や規約もあるので、第三国がその改善を求めることは可能だろうが、他方経済自由化や市場メカニズム導入がどのように行われるべきかについては、そこまで国際的にコンセンサスができておらず、第三国が容易に介入できる事柄ではないと思われる。その意味では、一方でこれらの経済面での変化を促す世界銀行やIMFへキューバが加入するのを拒み、加入への条件に経済自由化を挙げると、まず米国政府の圧力によってキューバの経済制度を変えさせることを目的にしているという印象を与える。むしろ先に国際金融機関への加入を認め、国際機関の枠組み内で自由化を促す方が米国にとっても得策ではないかと思われる。

この法律が、冒頭に述べられているようにキューバの民主化を目的とするものであれば、経済的な自由化をその中に含めるべきではないのではないだろうか。経済的な自由化が政治的自由化に必ずしもつながらないことは、中国などの例を見ても明らかであるからである。第206項で民主的に選出される政府の

---

必要条件の中に、市場経済システムへ実質的に移行する政策をとる、としているのは、政治的自由と経済的自由を混同している。

また、キューバが自由公正な選挙をどのように行うかは、米国一国が決めるものではない。仮にキューバ自身に選挙を実行する能力がないとしても、国連などの場で諸外国との協力の下に提案する方が、米国の介入主義と批判されずに済むし、キューバとしても受け入れやすいだろう。とくに、第205項(7)号に述べられている、フィデルとラウル・カストロ兄弟に被選挙権がないという規定は行き過ぎではないか。もし彼らが本当に国内で支持されていないならば、国民の公正な選挙によって落選させるべきであって、最初から立候補する自由さえ与えないのは公平ではないし、後で選挙無効の主張などが出てきて国内が混乱する恐れもある。彼らが今まで行ってきた事柄を弾劾するのであれば、司法手続き等を整備すべきであって、選挙権の剥奪はかえって人権侵害と批判される可能性もある。

他方、トリセリ法の電話回線整備に続いて、相互のコミュニケーションを増大させるために認められたのが、双務的な報道機関の支局の設置を認めることである(第114項)。しかし、昨年11月にCNNがキューバ政府から支局開設の許可を得たにもかかわらず、米国政府の方の許可が下りないために設置できないでいる事実は、この条文に反している。

第3章の、第三国に対する元米国資産の補償の問題は、前述したように、国際的に最も論議を呼んでいるところである。キューバはもちろん、グラマ共産党機関紙などを通じて何度も非難を行っている。例えばキューバ法曹協会は、接収資産の補償問題は米国とキューバの間で話し合われるべきであり、第三国への補償要求は国際法の見地から認められていないと批判している。欧州連合(EU)はこの規定を、「国内管轄権の侵害である」として何度も非難決議を行っており、このうちの何か国かは、カナダやメキシコと同様、同法のタイトル3の効力に対抗して逆提訴できる立法を行っており、さらに昨年10月1日には欧州連合はカナダと共に、世界貿易機関(WTO)に提訴した。ただしWTO提訴の問題は微妙で、WTOが欧州連合の訴えを認めれば米国のWTOへの支持は弱まり、逆に認めなければ米国以外の加盟国の支持を失う。結論がどちらになってもWTOの威信の低下は避けられない状況で、早急に結論を出すことはできないと思われる。

---

ヘルムズ・バートン法の第301項では、「現在の国際司法制度が、財産権の侵害に対して効果的な対処ができない」(8号)、「国際法上、一国の領域外にまでその国の法の支配を及ぼさせることは認められている」(9号)と述べており、またWTO提訴では、米国の国防上の理由から反論しているが、これらの批判に対抗するには根拠に乏しい。

同法には、大統領が米国の国益のため、およびキューバ国内の変化を早めるため必要と判断したとき、同法の第3章の発効を6カ月以内の期間停止させることができるとする規定がある(第515項)。この条文を利用し、クリントン大統領は6カ月ごとに発効を停止しており、今年の1月3日に2度目の延期を行った。これを6カ月ごとに続ければ、大統領は半永久的に発効を停止し続けることが可能だ。

旧米国資産の補償に関わる第3章については、上記の通り大統領さえ実施に反対であれば無期延期は可能だが、経済制裁解除については、議会の協力なしに大統領の権限だけで決定できなくなったのは、前述の通り第204項(e)に規定されている。クリントンは今年再選され、三選禁止の規定によりもう一度大統領選に出馬することは不可能であるから、前期と違い選挙キャンペーンの心配をする必要がなくなった。従ってフロリダの反カストロ票のことを考慮して対キューバ政策を立案する必要もなくなり、彼個人の判断で経済制裁を解除することも可能になったはずだが、ヘルムズ・バートン法の成立によってそれはできなくなったわけである。

## 2. キューバをめぐる国際社会の対応

米国との関係が一進一退の膠着状態にあるのに比べると、その他の国々の対応はもっと明確である。一つは、米国の経済制裁に対する批判であり、もう一つはキューバに対する民主化と人権尊重の要求である。

米国の経済制裁については、冷戦終結以後とくに非難が高まっており、国連総会では昨年までの5年間連続して経済制裁非難決議を採択しており、しかも賛成に回る加盟国の数は年を追うごとに増えている(注7)。反対票を投ずる国は米国以外にはいつも2、3カ国にとどまっており(ちなみに日本はこれまでずっと棄権に回っている)、この点においては国際社会の立場はほぼ確立している

---

といえよう。また昨年9月に開かれた、中南米14か国の集まるリオ・グループのサミットでも、ヘルムス・バートン法に対する非難決裁が、米国の反対を押し切って採択された。理由は「第三国の国内管轄権への侵害」であり、制裁全体への非難ではないが、米国と特に関係の深い中南米地域でも、経済制裁反対のコンセンサスは固まったといえる。

これに対し、民主化と人権問題については、キューバ批判はここ数年強まっている。前述したように、ヨーロッパ連合（EU）はヘルムズ・バートン法を非難しているが、同時にキューバに民主化と人権問題解決が必要であるとの点でも一致しているのである。とくに昨年は、社会党政権の下でこれまであまりキューバの民主化や人権問題を強調していなかったスペインが、保守政党への政権交代と共に政策を変えたことが際だっている。

社会党出身のフェリペ・ゴンサレス前首相は、民主化は要求していたものの、とくに政権末期には両国の人的交流や経済関係の強化を通じて徐々にキューバの政治的変化を促すべきという政策であった。これに対し、ホセマリア・アスナール新首相は、キューバに対し民主化要求を前面に出す政策に転換した。スペインはEUでも積極的にキューバの民主化を要求すべきと発言しており、これにより両国の外交関係は冷却化した。11月にキューバ政府は報復措置として、新任の駐キューバスペイン大使を承認せず、200名とも言われる共産党青年組織（UJC）のメンバーがハバナのスペイン大使館の周囲を取り巻き、抗議運動を行った。スペインは経済面では貿易、投資とも現在のキューバ経済には欠かせない重要なパートナーであり、外交的にも、キューバと米国の間の仲介役を務め、マイアミの穏健派キューバ人グループとカストロの間の対話を取り持つなど、積極的な支援を行ってきた。この政策が今後アスナール首相の下で変化する可能性もある。

また、キューバ国内の宗教の自由が認められるのと並行して、バチカンとの対話が始まっている。昨年11月には、カストロがイタリア訪問の際にローマ法王と初めて会話し話題を呼んだが、98年1月には革命後初めての法王のキューバ訪問も予定されている。これには90年代に入るまで静かだったキューバ国内のカトリック勢力が、積極的に政治に関与し始めていることが背景にある。1994年には、キューバ国内のカトリック聖職者たちがカストロ政権に対し公開書簡を送り、「なぜ国外に出る人々がこれほど多いのか、その理由を考慮すべきで

---

ある」と述べるなどしており、バチカンやカトリック勢力が民主化に一役買う可能性も高い。

またラテンアメリカ諸国もキューバに対して欧州連合に近い立場をとるようになってきている。すなわち、米国の経済制裁には一致して反対する一方、キューバに対し、人権尊重を含む民主化を要求するという立場である。これらの諸国は1980年代から90年代にかけて、それまで軍事政権であったブラジル、チリ、アルゼンチンなどが次々と民主化するという状況にあり、一昨年のハイチの民主化を最後に、キューバを除く域内すべての国々が、実質的にはともかく手続き的には多数政党制に基づく民主制度に移行した。この中で、キューバに対してもこれら諸国の民主化要求が高まっている。1995年にマイアミで開かれた米州サミットには、米国が主催したこともあるがキューバは招待されなかった。その理由としてクリントン大統領は「民主的な政権であるかどうか」を基準にしたと言明し、結果的にキューバ以外の西半球諸国はすべて招待される形になり、キューバの孤立が目立った。

昨年（1996年）11月にチリで行われた第6回イベロアメリカサミットでは、米国のヘルムズ・バートン法が一致して非難されると同時に、メキシコを除きほとんどすべての諸国の首脳がキューバの民主化問題についてカストロを批判した。米国の対キューバ制裁には国際法や自由貿易の原則に反するとして反対するが、他方キューバの政治体制も容認はできないという姿勢である。サミットの席上、キューバ外相ロバイナが、「キューバは他の域内諸国と異なる選挙方法を採用しているが、それは多少違った形で選挙を行う民主主義体制であり、また常に改良している」と述べたのに対し、チリのフレイ大統領は、「この世に2種類の民主主義が存在するとはもはや承認しがたい。正統性のある唯一の民主主義は人権を尊重する多党制代表民主主義である」と反論した。ポルトガル大統領ブランコは、権威主義体制モデルはもはや正統性がないこと、その理由として、経済的・社会的危機を解決する能力に欠けることと、対外的に孤立していることを挙げた。ただ一人キューバを擁護したメキシコのセディージョ大統領については、自らの出身政党である立憲革命党（PRI）が67年間政権をとり続けており、経済自由化の中で国内の反発が高まり、この事実上の一党独裁体制が揺らいでいるという背景がある。

これに対しカストロは、域内諸国は未だ貧困や所得分配の不均衡、対外債務

などの問題を解決できていないと指摘し、この傾向はますます強まる傾向にあると述べた。カストロの解釈によれば、民主主義の第一条件とは平等であり、新古典派経済学に基づく自由化路線を選択した他の域内諸国はこの平等条件を満たしていない、と批判したわけである。

少なくとも公式にはあまり双方の歩み寄りの見られないこの問題の中で、今年に入って多少の変化がみられた。カナダが人権問題についてキューバと取り決めを行ったことである。今年1月21～22日にキューバを訪問したカナダ外相ロイド・オクスワシーとキューバ外相ロバイナの間で取り交わされた通商およびその他に関する共同宣言の中で、人権問題について協力を拡大することを定めた点である。学術交流、キューバにおける司法訓練（裁判官の交換など）、キューバ国民の批判的意見を聞く機関の設置、キューバの諸組織とカナダの非政府組織との関係拡大などが盛り込まれている。

カナダは今年のキューバの貿易相手国の5位(注8)であり、投資についてはとくに鉱業部門で1位となっており、関係は緊密になっている。今回の人権問題での合意の裏には、この経済分野でのコミットメントが強力に働いていることは確かであろう。このカナダの姿勢は米国のそれと対照的であり、経済制裁の効果を疑わせる根拠の一つになるかと思われる。

欧州や西半球諸国と歩調を揃えるように、日本政府も近年になってキューバに人権尊重と民主化をキューバに求めるようになってきている。1995年12月に、カストロが中国・ベトナム訪問の帰途、給油のためとの理由で初めて日本を訪れた。その際の社会党（当時）出身の村山首相との会談で、投資などの経済協力の緊密化を求めたカストロに対し、村山首相は民主化と人権状況の改善を要請したと報じられた。他国の政治制度についてあまり意見を表明せず、民主化を援助の条件にしてこなかった日本が、この姿勢を転換したのは、1991年4月のODA大綱の4原則の中で初めて、民主化の促進と市場指向型経済導入の努力、という項目を挙げた時であるが、この姿勢がキューバにも公式に向けられたわけである。

これらの国際社会からの要請に対し、キューバ政府はこれまでのところ目立った新しい対応はしていない。今年1月のカナダとの合意はその点では大きな変化と言えるが、キューバ国内では、「カナダとの合意の中の人権状況についての条文は、わが国に人権問題が存在するとのほめかしているが、これは誇張さ



れたものである」と報道されたと言われており(注9)、「この合意がどこまで実行されるかは予断を許さない」とオクスワージー外相自身も述べている。

また、昨年8月、キューバ共産党の非公式文書に、経済の非集権化に伴って、党の役割も変わりつつあることを党自身が受け入れるべきであること、国内のいくつかのグループが、経済危機のため政府に対する支持を弱めつつあると述べているという(注10)。表面には出なくとも、内部では政治面での変化を容認する動きもある可能性がある。また同時に、去年は党内の綱紀引き締めが行われた年でもあり、経済改革の中で目立ちはじめた幹部の横領や職権濫用にメスが入れた。いくつかある観光ホテル公社の内部などで私利を得ていた3人の党員が除名されたと伝えられ、同時に党員の26箇条の倫理綱領が定められたという(注11)。国民の間で高まりつつあった汚職や腐敗への不満が、ある程度静められることで、共産党に対する批判を鎮め、正統性を保とうとしたと考えられる。

## おわりに

冷戦の終結と、それに伴うイデオロギーによる対立の終焉は、西半球諸国を民主化と経済発展追求に向かわせることになった。左翼勢力でさえも従来のマルクス・レーニン主義から社会民主主義等へ転換する動きが目立ち(注12)、人権尊重と多党制・自由選挙に基づく民主主義への移行が、共通の価値観として確立しつつある。もちろん、この民主化の動きの中には、手続きとしての民主化がどれほど実質的な効果を持つか、という問題が未解決のまま残されており、手続き的な民主主義が成熟すれば実質的な民主主義が実現できるかどうかについては多くの議論がある。

また、カストロの主張する「民主主義は平等主義」の論理が、ラテンアメリカで未だ魅力のある考えとして響くのは、ラテンアメリカの貧困、所得格差の問題が、経済自由化の現在も深刻であるからである。しかしそれを承知の上で他国は自由化政策を選択した、という事実の背景には、キューバを含めた社会主義諸国が、「全員が平等に貧しい」という方向に向かってしまい、パイを大きくするための経済的な発展を達成することができず、魅力的なモデルをついに提示できなかった、という歴史の現実がある。

---

他方、民主化する場合の懸念材料ももちろんある。自由選挙になった場合に、マイアミのキューバ系米国人のグループがどのような影響を及ぼすか、という問題は深刻である。米国政府と関係の深い保守系のキューバ系米国人が、キューバ政治に大きな影響力を持つ（あるいは極端な場合は大統領職につく）のではないかと、国内の政情が不安定になって、革命前のような混乱が起こるのではないかと、など、予見不可能な点が多い。ただ、すでに米国に移住して30年以上になるキューバ系人の多くは、キューバに対して政治参加を望むほどの帰属意識はもはやないだろうと思われる。むしろ貿易・投資などの経済関係が深まることによって、キューバ側にもプラスになるような関係を構築することができるのではないだろうか。不安を引き起こす可能性があるのは、最も右派に属するグループであるが、国連や米国政府、米州機構などが協力して、公正で平和的な変化を進めることも可能ではないかと思われる(注13)。

他方、米国政府が、民主主義の欠如を理由として対キューバ制裁を継続していることについても、同じ米国の対中国、ベトナム政策を見れば、矛盾していることが明らかである。中国については、民主化要求や人権問題について中国政府が交渉にすら応じないにもかかわらず、米国は最恵国待遇を継続しているし、ベトナムの政治制度に変化がなくても、1994年に同国に対する経済制裁を解除した。両国とキューバとの扱いの違いの理由として考えられるのは、関係を深化させることによって大きな経済的利益が得られるかどうかであり、例えば対ベトナム経済制裁の解除の決定の背後には、対ベトナム投資ラッシュの中で米国だけが出遅れるのではないかと懸念した米国内のビジネス界からの圧力が、退役軍人団体の反対を押し切った経緯があった。その意味では、今後キューバが経済的にどれほど魅力的になれるかが、一つの大きな鍵となるだろう。

いずれにせよ、東側陣営が消滅した現在、キューバ政府は好むと好まざるとにかかわらず、自らと異なる価値観を持つ国々と良好な関係を結ばざるを得ない状況に置かれている。革命体制のもたらした社会的成果や、ソ連の支援を得ながらとはいえ保持してきた国家としての独立性を今後もある程度まで維持していくためには、これからもさまざまな修正を迫られることであろう。

---

(注)

- 1 「制裁」という語は、他国へ武力侵攻するなど、国際社会に対して不利益を与えたというコンセンサスが国際的になされて行われる場合に使われるので、米国以外に同調者がいない（1960年代は大多数のラテンアメリカ諸国が同調していたが）現状では実態を現す表現とは言えない。しかし他方、「封鎖」という語は、米国が武力などで国境や領海を封鎖して、第三国との交易を実力で禁止する、という意味合いになる。確かに米国が第三国へ圧力をかけ、キューバとの経済関係を発展させることを阻んでいる、という点では「封鎖」に近いとも言えるが、実際は米国以外の国々がキューバとの貿易を行っており、投資も入ってきていること、またキューバとの経済関係が伸びない最大の原因は累積債務問題であり、企業にとっては利益が上がるなら米国の圧力は基本的に問題にならないこと（拙稿 Yam aoka, Cuban-Japanese Relations in Japanese Perspective: Economic Pragmatism and Political Distance”(1993)参照。)を考えれば、「封鎖」という語も適当でないと思われる。本書では、他に適当な語が見つからないこと、日本で一般に使われているのが「制裁」であることから、やむを得ず「制裁」で統一した。
- 2 米国からの直接送金は現在禁止されているため、第三国経由の送金や、親族訪問の際に直接持参するケースがほとんどとなるので、正確な額は調べようがないものの、例えば一説によればキューバの砂糖輸出による外貨収入を上回るとも言われている。キューバ政府の推計によれば、年4億から5億ドルとのことである。
- 3 同様の見方は、*Foreign Affairs*, July/August, 1996 の中の論文、David Rieff, "Cuba Refrozen,"を参照。
- 4 *Visión USA*, Vol.V. No.3, marzo, 1996に掲載されたハバナ大学米国研究センター所長モレラス氏および副所長バティスタ氏へのインタビューの中で、両氏は、撃墜事件がなかったとしてもヘルムズ・バートン法は成立していただろうと述べ、クリントンの議会工作は撃墜事件前にすでに失敗に終わっていたと判断しているとしている。拒否権発動についても、発動後再び議会で3分の2以上の賛成があれば同法は成立することを考えれば、大統領選を控えた当時、リスクが高すぎるため、結局拒否権を発動しないことにする可能性が高かっただろうと述べている。
- 5 1996年10月1日付けのマイアミヘラルド紙によれば、クリントン大統領が94年にCIAの対キューバ作戦を考慮したと暴露した記事の中で、CIA高官の談話として、「我々はいかなる暴力的な変化も望んでおらず、(現政権に対抗できる)労働組合などの独立した力の中心をつくり出すことが(作戦の)目的だった」としている。
- 6 *CubaNews*, November, 1996による。
- 7 昨年11月に行われた国連総会の米国対キューバ経済制裁非難決議は、賛成137、棄権25、反対3（米国、イスラエル、ウズベキスタン）の圧倒的多数で可決された。ただし総会決議には強制力はないので、実効性はない。欧州連合（EU）は今回初めて欧州連合として賛成票を投じた。前年の決議では棄権に回った英国、ドイツ、オランダ、チェコ、スロバキア、ハンガリー、ルーマニア、ポーランドも今回は賛成した。（日本は棄権）
- 8 1995年のデータによる。ロシア、メキシコ、スペイン、フランスに次ぐ。
- 9 キューバ国内のラジオ・ハバナ（Radio Habana）の放送による。*CubaINFO*, (Vol.9), No.2, February 6, 1997参照。
- 10 *Economist Intelligence Unit, Country Report; Cuba, Dominican Republic, Haiti, Puerto Rico*, 1996/No.4, p.10参照。
- 11 同上, pp.10-11。

- 12 ニカラグアのサンティニスタの指導者ダニエル・オルテガでさえも、昨年10月の総選挙の前に、自らを社会民主主義者と宣言したことが日本の新聞でも報道された。
- 13 キューバ系米国人の姿勢については、昨年9月に、CBSテレビが放映した衛星中継によるキューバのアラルコン人民権会議議長と、米国で反カストロの強力なロビー活動を行う右派キューバ系アメリカ人全米協会の会長マス・カノーサが史上初めて公開の場で討論を行い、話題を呼んだ。「もし相手がキューバの指導者に選挙で選ばれたら、支持するか」との問いに対し、アラルコン議長は、「マス・カノーサ氏は米国に帰化しており、キューバ・米国のどちらの法律によってもキューバ国籍を持たないので、被選挙権はない。従って、ノーと答えざるを得ない」と返答したが、意外にもマス・カノーサは、「もしアラルコン氏が自由で民主的な選挙で選ばれるのであれば、私たちは支持する」と答えたと伝えられる (*CubaINFO*, Vol.8, No.12, September 19, 1996.)。マス・カノーサの返答がどこまで真実かはおくとしても、平和的で合法的な解決方法を尊重すると表明することが必要であると認識しただけでも大きな前進と思われる。
-