

米国の対キューバ経済制裁

——ヘルムズ・バートン法成立以降の米国政府内の議論を中心に——

やま　おか　かなこ
山岡 加奈子

- I 序論
- II ヘルムズ・バートン法案成立までの連邦議会内の攻防
- III ヘルムズ・バートン法成立後——「人道」を巡る大統領と議会の対応
- IV 結論

I 序論

米国の外交政策の一手段としての経済制裁(economic sanctions)は、1990年代に入って大幅に増加している。しかし、その効果については、米国内外にさまざまな意見の対立がある。これらの意見の対立は、経済制裁の効果をどこに置くかという見方の対立でもある。

キューバについて見れば、1990年代に入って成立した2本の対キューバ制裁強化法、すなわちキューバ民主主義法(トリセリ法、92年)と、キューバ自由民主連帯法(ヘルムズ・バートン法、96年)は、ともにその目的として、キューバに多党制に基づく選挙で選ばれた政府を持つ民主主義制度を確立することであると明記している。またヘルムズ・バートン法は、これらの選挙でフィデル・カストロとその弟で後継者に指名されているラウル・カストロは被選挙権を持たないとしていることから、現政権を権力の座から降ろすことも目的に入っていることを示している。

しかし、これらの対キューバ制裁強化法は、以下の3つの点からその効力に疑問があるとされている。

第1に、キューバに対する経済制裁は、1962年2月以来38年間、ソ連崩壊以来でも8年間続いている^(注1)が、依然としてカストロ政権は崩壊の兆しを全く見せず、両法に明記された目的は現在まで達成されていない。

第2に、米国の経済界は、米企業がキューバと経済関係を禁じられているために、企業と米国の労働者双方が損害を受けていると批判している。キューバの場合は制裁を実施しているのが米国一国である。米国以外の外国企業は、キューバ側の経済開放政策に伴いキューバとの貿易や投資に乗り出している。キューバが米国以外の国々と経済関係を持つことから、キューバを国際経済から閉め出すことで経済的に困窮させるという効果はほとんど期待できず、米国だけが制裁のために損害を被っているというのが経済界の考え方である。

第3に、ソ連崩壊後、キューバの軍事上の脅威は事実上消滅し^(注2)、この面からも経済制裁の実効性はなくなった。冷戦期にはソ連陣営にあったキューバは米国の安全保障を脅かす存在であり、またキューバ政府の「革命輸出」戦略は米州地域の安全保障の脅威であったため、経済制裁も安全保障上の国益から正当化されてき

た。

このように、トリセリ法やヘルムズ・バートン法に明記された目的は達成されつつあるようには見られず、経済的な不利益も明らかであるが、現在までのところ米国は、連邦議会、大統領をはじめとした政府の主要なアクターのどれも、対キューバ経済制裁を全面解除しようという動きを見せていない。また、世論調査の結果、米国民も対キューバ制裁に関してある程度の支持を見せている^(注3)。ここに、米国政府や国民が対キューバ経済制裁に期待する何らかの隠された利益が存在すると推測できる。本稿の目的は、この対キューバ経済制裁を実施することによる隠された利益の有無を分析すること、およびその利益が実際に政府内でどのように主張されているかを実証することである。

もちろん、カストロが依然として権力を握り続けている以上、米国側にとって、40年近く続いた制裁を今更一方的に解除することは、カストロに対する米国の外交的敗北であり^(注4)、制裁解除は米国自身の威信にかかると考えていることもあり得る。しかし、キューバ革命から40年が過ぎ、冷戦は米国陣営の勝利のうちに終結した現在、このような感情的な理由以外にも制裁を継続させている力があると筆者は仮定し、具体的な公開資料に基づいて実証を試みる。

対キューバ制裁の分析視角として考えられるのは、政策決定過程論と公共選択論の2手法である。前者においては、連邦議会および大統領府において、制裁がどのような審議を経て決定されてきたかを分析することになる。後者においては、政策決定過程において、利益団体が制裁を可能にする仕組みを分析することになる。本稿においては、前者の政策決定過程論に基づ

く分析を行う。米国政府の対キューバ政策の策定においては、フロリダ州を中心としたキューバ系米国人の反カストロ利益団体が大きな役割を果たしていることは周知の事実であるが、この利益団体の分析は将来の課題とし、本稿では連邦議会と大統領府を中心とした政策決定アクターの議論、具体的には連邦議会の上院・下院での議論、およびそれぞれの法律や法案に対する大統領および国務省の見解を分析する。

次に本稿で取り上げる時期についてであるが、1962年から始まった対キューバ経済制裁は、91年のソ連解体を境にして2つの時期に分けることができる。ソ連解体以前の冷戦期の対キューバ制裁は、米国の冷戦戦略と安全保障の枠組みの中で分析されるべきであり、またキューバに対するソ連の経済的支援のもとでは、米国の経済的な締め付けは現在より効果が薄かったと考えられる。本稿では冷戦後の1992年以降、キューバを通じてのソ連の間接的軍事的脅威や、キューバに対する同国の多額の援助がなくなってからの時期を扱う。

資料の選択においては、1996年3月に成立したヘルムズ・バートン法に関わるものを選んだ。1992年以降、対キューバ経済制裁に関する法案は毎年数多く出されており、なかでも92年に成立したトリセリ法は重要である。しかし本稿では同法は分析対象としない。この法律はソ連崩壊の翌年に成立したものであり、突然ソ連からの経済的支援を失ったキューバは、革命以来最悪の経済危機に突入しつつあった。したがって米国側は、トリセリ法案の審議の過程でしばしば発言されているように、「制裁を強化すればカストロ政権は倒れる」と強く期待して同法案を成立させたのである。初めに述べたとおり、

筆者の問題意識は、「経済制裁によってカストロ政権が倒れる見込みが薄いにもかかわらず」制裁を継続するのはなぜかという点にあり、この点でトリセリ法成立の過程で行われた審議は対象として適当でない。

ヘルムズ・バートン法は、トリセリ法からさらに4年後の1996年に成立したもので、当時はトリセリ法による制裁強化にもかかわらず、キューバ経済は底を打ち、カストロ政権の基盤は強固なままだった。したがってこの時期の議会や大統領の意見のやりとりは、制裁がカストロ政権を倒すのに役立たないという反対派の議論に対して、賛成派がいかに反論するか、という点を分析するのに適当である。

カストロ政権を倒すという目的に役立たないにもかかわらず制裁を続けることの隠された目的として筆者が考えるのは、「懲戒」および「デモンストレーション効果」である。まず「懲戒」についてであるが、ことさら国際政治の場面に限らないが、社会の規範に反する行動をとった者に対し、社会はさまざまな形で懲戒・制裁を加える。しかし社会が懲戒したからといって、懲戒された者がその行動をとったことを悔悛し、以後そのような行為をやめるとは限らない。しかしそれでも社会は懲戒をやめないのがふつうである。カストロが政治体制を変えようとしているにもかかわらず米国が制裁をやめないのは、米国が制裁を通じてキューバを懲戒しようとしているのではないか^(注5)というのが、筆者の仮説である。

この点について整理した研究として、レイモンド・タンター(Raymond Tanter)の「無法者国家」論がある。タンターは、制裁には「隠された目的」(implicit aim)と「明白な目的」(explicit

aim)があるとする[Tanter 1998, xiii]。「明白な目的」とは、制裁対象国の行動を変えさせることであり、「隠された目的」は、誤った行動に出た国を「懲戒する」ことと定義している。タンターの定義に従えば、キューバのケースでは、「カストロ政権を打倒し、キューバに民主的政治体制を樹立する」ということが明白な目的となり、「隠された目的」は、行動を変えないカストロ政権に対する懲戒ということになる。

経済制裁の目的の中に懲戒が含まれていることは、すでに以前の研究で指摘されており、たとえば宮川は、(1)あるルールに違反したことに対する懲罰、(2)制裁を行う側のアクターが重要と考えるルールの強制、の2点を経済制裁の目的として挙げている[Miyagawa 1992]。カーターは、米国が1993年から96年までに行った制裁の中で、この強制すべき「ルール」として明記したものは、多い順から、(1)民主主義の確立、(2)人権侵害の是正、(3)反テロリズム、(4)核不拡散、(5)麻薬密売禁止、(6)環境保護政策の強制、であるとしている^(注6)。

タンターの分析の新しさは、その懲戒は必ずしも制裁対象国の行動を変えることに成功するとは限らないが、たとえ成功しなくとも、懲戒することそのものに意義があるとしている点である。この点をタンターは、刑罰の役割や、親の子に対する懲戒を例に引いて説明している[Tanter 1998, x-xi]^(注7)。

つまり、キューバに対し、多党制に基づく民主主義の確立を強制するという明白な目的、すなわち相手国の行動を変えさせる目的が達成されなくても、キューバの現政権の行動は誤っており、米国政府はその間違いを宥恕しないという姿勢を見せ、懲戒として制裁を続けるわけだ。

また懲戒には、対象国以外の国が同様の行為に及ぶことを防ぐ「抑止」効果もある。

「懲戒」効果の他に、ハフバウアー、ショット、およびエリオットはその経済制裁論の代表的著作の中で、「デモンストレーション効果」を挙げている [Hufbauer, Schott and Elliott 1990, vol. 1, 11]。つまり、世界政治を主導する超大国として、米国は「道徳的怒り」を表明し世界政治に関与し続けることが国際社会から期待され、また自身もそうする義務があると感じている、というのである。とくに、何の行動もとらないことのコストに比べれば、制裁によるコストは小さいと考えられる。また、これは「懲戒」論につながるが、このようなデモンストレーションが、将来この国やあるいは他の国が同様の行動に出ることを予防する効果もある。

しかしヘルムズ・バートン法成立以後、米国の対キューバ制裁に対して「人道」面から新たな批判が主に国際社会から加えられることになった。米国政府はキューバについては、食料や医薬品などのいわゆる「人道物資」の輸出や援助も制限している。食料輸出は禁止され、医薬品や医療機器の輸出については、財務省の許可を受けられれば輸出できることになっているが、現実に出される許可は非常に少なく、また手続きは煩雑である。また援助についても財務省の許可が必要で、許可取得までの手続きが長期にわたり、その間に援助物資の使用期限が切れてしまう、といった事態も珍しくないといわれる。

この状況下で、当のキューバから、あるいはバチカンや欧州などからも、対キューバ制裁が老人や子どもなどの社会的弱者を苦しめていると、人道的見地から批判が高まっている。制裁は本来政権担当者に圧力をかけることが目的で

あるが、医薬品や食料が不足してもっとも被害を被るのは、特權的地位にある政権担当者ではなく、カネにも権力にも無縁の社会的弱者であるというのが、その根拠となっている。

制裁支持者は苦しむ民衆が反体制運動に参加することを期待する。しかし、これに対する反論も3つある。1つは、そのような予測が当たるとしても社会的弱者の犠牲が大きすぎること、2つ目は、ナショナリズム発揚あるいは責任転嫁の手段にされること、3つ目は、物質的困窮が必ずしも反体制運動への参加につながらないことである。

このような海外からの批判に応えるために、この2年ほどの間に連邦議会や大統領府は、「人道に配慮した」形でカストロ政権を制裁する方法を模索し始めた。具体的にはクリントン大統領の対キューバ政策にも、連邦議会内で最近出されている制裁緩和法案にその新しい傾向が現れており、キューバへの援助を拡大する、あるいは人道物資の輸出を認めるなどの提案がなされている。

本稿では、対キューバ経済制裁の「隠された目的」として、「懲戒」および「デモンストレーション効果」に焦点をあてる。経済制裁を実施するためにはコストも大きい。とくに問題になるのは、企業や労働市場が被る経済コストと、米国の「同盟国」に制裁の効果を波及させる二次制裁からくる対外コストである。これらのコストを負担しながら、なおかつキューバを罰し続ける必要があると米国政府の諸アクターが考える論理はどのようなものかを、具体的な資料を用いて明らかにする。その後、「人道に配慮」しつつ「懲戒」たる経済制裁を継続するための新しい動きについて分析する。

II ヘルムズ・バートン法成立までの連邦議会内での攻防

1. ヘルムズ・バートン法の内容

ヘルムズ・バートン法（正式には「キューバ自由民主連帯法」）は、1996年3月12日に、クリントン大統領の署名をもって成立した。しかしその過程では、法案の持つ多くの論点のために、最初に下院に法案が提出されてから1年2カ月の間、二転三転し、何度も書き変えられ、修正法案だけでも5回出ている。

同法は、まずタイトル1（第1章）で、目的をキューバの民主化と明記し、キューバに民主的な政府が樹立されるまでは、米国政府は国際金融機関へのキューバ加盟に反対し、米国民および永住権者の対キューバ投資を禁じること、またキューバの核施設（具体的には建設途中のフラグア原子力発電所）へ援助する第三国（ロシアを指す）への米国の援助停止などを定めている。

タイトル2では、カストロ政権以後の青写真を具体的に定めている。キューバ国民の自決権を尊重しつつ、速やかな暫定政権の樹立と、その後12カ月以内に立てられるべき民主政権の選挙による樹立を、国際社会とともに支援する、というものである。そのための具体的な米国政府の支援プログラムが列記され、経済制裁解除に必要となる暫定政権および民主政権の条件を規定している。また重大な政策変更として、従来大統領の専決事項であった経済制裁解除決定が、連邦議会の手に移されてしまった。「キューバに民主的に選出された政府が樹立された」との報告を連邦議会の適当な委員会に提出し、議会両院の合同決議を得た上で、制裁を解除す

ることができるという条項がここにはあり、大統領が単独で制裁解除を決定することはできなくなつた。

暫定政権および民主政権の条件については、キューバ現政権の権力構造を解体するため、内務省の解体、言論・結社の自由などの基本的人権の回復や、私有財産制の確立などを暫定政権樹立に伴つて行い、また暫定政府および民主政府のための選挙において、フィデルとラウル・カストロ兄弟に被選挙権を認めないことなどを規定しており、民主化の過程で現指導者とその後継者の権力を剝奪することを定めている。

ヘルムズ・バートン法案の審議過程でもっとも対立の激しかった条項は、タイトル3と4である。タイトル3においては、接収当時の価格で5万ドル以上の資産に限つて、その資産を現在対キューバ投資などで使用する第三国の法人および個人に対し、米国内の旧所有者が米国において損害賠償請求訴訟を起こすことができるここと、およびタイトル4において、そのような第三国企業の幹部社員と大株主、およびそれらの家族に対して、米国務省が米国入国を拒否できるというものである。

この2つの規定は国際法違反の問題点を多く含む。接収に関わる紛争において第三国企業や個人を訴えることができるという部分は、国際法の中の国内管轄権の尊重に反する。第2に、接収当時米国民でなかつた、つまり当時はキューバ国民で、その後米国に帰化した市民に対しても請求権を認める、という部分は、国際法の自国民保護の法理に反する。第3に、国際連合の「国家の経済的権利義務憲章」第2章によれば、接収資産の損害賠償請求においてはまず接収を行つたキューバ政府に対して補償請求すべ

きことが定められており、この手続きを飛び越して第三国の使用者に請求することは国際法違反となる。

この規定に対しては、キューバへの投資を積極的に行ってきました欧州連合およびカナダから、法案審議中にも激しい非難を受けることになった。直接の利害関係国である米国とキューバ以外の第三国に米国の国内法をもって規制することは、第三国の国内管轄権に対する侵害である、というわけである。この第三国に制裁の効果を及ぼすような経済制裁を、一般に二次制裁(secondary sanctions)と呼ぶ。

これに対し、連邦議会の法案推進派は修正を加え、大統領が「それがアメリカ合衆国の国益に適い、かつキューバの民主化促進のために必要であると判断した場合には」、「議会のその任に当たる委員会に書面で遅くとも発効15日前までにその意思を伝えることにより」、6カ月間に限って発効を延期することができることとした(第306項(b)(1)～(c)(2))。クリントン大統領はこの条項に従い、現在まで6カ月ごとに発効延期を行っており、この条項は事実上凍結されている。

タイトル3と4をめぐっては、上院と下院の間でも大きな対立があり、1995年中の審議では、タイトル3および4を削除しようとする上院と、残そうとする下院との間で攻防が見られた。またクリントン大統領は、1996年秋に大統領選を控えていたが、同法案には一貫して反対の立場をとってきた。結局1996年2月24日の、キューバ空軍のミグ戦闘機が、反カストロ団体「救援の兄弟たち」(Hermanos al Rescate)の飛ばしたセスナ機3機を撃墜し、乗員4名が死亡した事件(注8)を契機として、大統領は法案に賛成せざ

るを得なくなり(注9)、下院の推す法案が一気に可決されることになった。

以下ではまず、ヘルムズ・バートン法案の本会議の審議に先立って行われた委員会での議論を取り上げ、その後同法が可決されることになった1996年3月の上下院本会議の議事録を検討する。同法案はその前年に数回話し合われているが、その中で出てくる議論は1996年3月の最後の本会議で出尽くしていると思われる所以、検討は最後の本会議に絞った。

2. 委員会での議論

ヘルムズ・バートン法案のために開かれた委員会は2度にすぎないが、そのうちの1回は下院の国際関係委員会の中の西半球小委員会におけるものである。基本的に法案支持の結論を出しているが、1995年7月25日に報告書を出しておらず、海外からの批判の強いタイトル3および4の削除案に関して、これらの条項の必要の是非が問われたことが主要論点であった。

まず、キューバに経済制裁を行う根拠として、カストロ政権の人権侵害と非民主的な政治制度を挙げ、これらの問題を解決するためには、タイトル2に挙げられているようなさまざまな改革(多党制に基づく公正な選挙の実施、司法権の独立など)を実行する必要があると述べる。そして制裁を効果的に実施するためには、制裁が国際的な広がりを持つ必要があるとして、第三国への圧力を正当化する。タイトル3については、そもそもキューバの資産接収による所有権移転が所有者の同意なしに行われた点を、国際法違反であるとする。そして、第三国の企業を罰することについては、将来起こる接収資産に関する紛争解決において、より複雑な権利義務関係が生じるのを防ぐため、第三者を抑止する

必要があるからであるとする。

報告書に挙げられた反対意見として、キューバを孤立化させる政策は誤った政策であること、ニクソンが自らの対キューバ政策が誤りであったと述べていた^(注10)ことを挙げ、その他にもイーグルバーガーおよびブレジンスキー両元国務長官も同様の意見を表明している点を指摘している。また、米国の国益は、キューバの民主化と市場経済化への平和的な変革であること、なぜなら平和的な移行では例えば大量の難民を出す可能性が少ないし、接收資産の補償問題の解決も早まるとしている。

別の反対意見では、キューバの孤立化はキューバ国民を苦しめ、カストロを利することになること、変化は絶望的になった国民が暴力的な手段に訴えることで起きる可能性が高まること、対キューバ制裁は国際的な支持を得ていないので成功する可能性が低いこと、また国際社会での米国の威信が傷つくことを挙げている。また、36年間（当時）も全体主義的制度をとってきた政権に、これらの多くの正当とはいえ困難な条件を出しても受け入れられる可能性は少ないと挙げ、条件が交渉としても現実的でないと指摘している。キューバの砂糖や糖蜜を使った商品が第三国経由で米国市場に入るのを禁止する条項についても、伝染病や麻薬の流入を阻止するといった多くの重要な任務を抱える米国の税関に、瑣末な、しかし時間のかかる仕事を与えるだけであると述べている。また、米国の支援が暫定政権成立以降に限られてしまうことも、変化が起きつつある過程での米国の支援の可能性を断ってしまう点で不適当であるとしている。

反対意見では他にも、後述する翌1996年3月の上院本会議で述べられたのと同様の意見がみ

られる。例えば、同盟国との関係悪化、接收資産の損害賠償を接收以後に米国籍を取得した者にも認めるという国際法違反、タイトル4の米国入国拒否の条項のために移民局の負担が増えること、などである。

この報告書を基に、1995年9月21日に下院ではタイトル3と4を含めた案を可決したが、これは上院で10月12日に否決され、両規定を削除した修正案が10月18日に可決される。その後1996年1月に、さらに強硬な、3月に可決された法案に近い内容の案^(注11)が下院から提出される。このあたりのいきさつに関する公開資料は筆者の調べた限りないが、おそらく、上院で廃案になる可能性をふまえた上で、あくまで制裁強化策を提案し続けるつもりであったのではないかと考えられる。

委員会からの本会議報告書はもう一度出されており、2度目の報告書は下院の本会議委員会からギルマン委員長名で出されている。撃墜事件後の1996年3月1日付で出されたもので、最終案の条文が中心であるが、最後に下院での同法案提案者たちが、上院の修正案に対してどこを修正したかを列挙している。撃墜事件の数日後に提出された報告書であり、反対派を説得するような文章は添えられていない。

3. 上院本会議での議論

撃墜事件の後で開かれた1996年3月5日の上院本会議では、(1)撃墜事件に対する批判の波に乗って、撃墜事件で証明された長年のカストロの独裁と人権侵害を止めさせるためには、強硬策しかないと主張する積極的賛成派と、(2)法案の内容が問題を含むことは認めながら、撃墜事件に対して断固とした抗議の姿勢を示すためには、この法案に賛成するのもやむなしとする消

極的賛成派、および(3)撃墜事件を批判すること、またカストロ体制の独裁と人権侵害を止めさせることの必要があることは認めながら、法案はそれらの目的に役立たないこと、また法案に含まれる二次制裁は国際法と米国憲法違反であるとして反対するグループの、3派の間で議論が交わされたが、結局賛成74、反対22、棄権4（うち欠席2）で可決された。

積極的賛成派として、この法案の提案者であるジェシー・ヘルムズ議員（ノースカロライナ州選出）と、キューバ系米国人が最も多いフロリダ州選出のマックおよびグラハム議員、フロリダに次いでキューバ系有権者が多いニュージャージー州のトリセリ議員（92年の制裁強化法案の提案者）は当然予想される顔ぶれであるが、同じニュージャージー選出のもう1人の議員は法案に反対であった。賛成者の中には他に、コネティカット、ジョージア、テキサス、ヴァージニア、インディアナ、ユタ、などの議員も含まれている。反対派に民主党の議員が多いものの、例えば南部の州に支持者が多いなどというような地域による偏りは見られない。

ここではまず反対派の議論をまとめ、その後に積極的および消極的賛成派がどのように反対派に反論するかを見る。

(1) 反対派の議論

まずニューメキシコ州選出のビンガマン議員が、消極的賛成派に対し、撃墜事件への抗議や報復のために法案を可決することは感情的な反応であり、多くの問題を含む法案を抗議の表明の手段に使うことには反対すると発言している。彼は対話と交流を増大させるクリントン大統領の政策（とくに前年10月に発表された、親族訪問の許可の緩和、学術・教育的交流の促進、米国とキ

ューバ両方での両国の報道関係者の支局開設許可など）を支持すると述べた。

次にイリノイ州選出のサイモン議員は、米国が、キューバと同じように人権侵害があり非民主的政治制度を持つ中国には、最惠国待遇を与えるなど経済交流を深める政策をとり、キューバには逆に経済的封じ込め政策をとるという正反対の政策をとっていることを指摘し、民主化と人権擁護を米国の外交理念に掲げるなら、すべての国に同じ基準で一貫性のある政策をとるべきだと主張する。

同様にネブラスカ州選出のケリー議員は、中国に関して台湾への軍事行動やパキスタンへの核兵器売却などを挙げ、実際に米国安全保障上の脅威になっているにもかかわらず中国に対しては制裁を行わないで最惠国待遇を続けていると指摘し、米国が現実の安全保障上の問題を考慮するよりも、むしろ「冷戦幻想」にとらわれていると述べている [*Congressional Record* 1996, S1500]。同議員は、少なくとも一部の議員は冷戦時代以来の共産主義国に対する敵対行動の延長として経済制裁を支持しており、共産主義イデオロギーへの反発の方が、市場経済を導入して変化しつつあるものの軍事的脅威である中国に対する警戒よりも強いことを批判している。

この1年半後に対キューバ制裁緩和法案を提案するドッド議員（コネティカット州選出）は、米国の対キューバ制裁非難決議が国連総会で毎年圧倒的多数で可決されており、制裁に対する国際的な支持が非常に少ないことを指摘して、この法案が掲げる、対キューバ経済制裁への国際的支持を広げるという目的は達成不可能であると主張する。

同議員はまた、接収当時キューバ国籍を持ち米国に移民した者を権利者に含めるとした第301項は、アジアや東欧などから米国に移民した人々が母国に残した資産の補償を米国政府は保護しないとしている前例を引いて、キューバ系市民と東欧系やベトナム系、中国系などの市民との間の扱いに差をつけることは、「法の下の平等」を定めた合衆国憲法違反であると、強く反対している。

ドッド議員はさらに、補償を接収当時の価値で5万ドルを超える資産の元所有者に限る、とした第302項の(b)の条文について、国際法により正当に補償請求権を認められる5911件（60億ドル）のうち、5万ドルを超えるものは800件あまりにしかすぎないことを指摘している。本来米国政府が保護すべきことが国際法上も憲法上も認められる米国人でも、その資産価値が5万ドルを超えないければ権利がなく、他方、請求権の法的根拠に乏しいキューバ系米国人でも、当時の現地価格で5万ドルを超える多額の資産を持つ大企業オーナーや大土地所有者だったキューバ系市民には権利が与えられる、というのは、米国議会で定められる法律のために米国民の利益が後回しになり、本来米国民の利益を最優先すべき議会のすべきことではないと批判している（注12）。

同議員は、タイトル4の第三国企業の幹部や株主の米国入国拒否について、26カ国、200近い企業のリストを提出して、これらの国々との友好関係が損なわれるとした上で、実務上の困難を指摘する。すなわち、この規定を実行するためには、これらの多様な国々の多くの企業に関して、各国の米国大使館に、どの企業がキューバの米国資産を使用しており、誰がその企業

幹部とその家族かを調べ、そのうちの誰かがビザ申請をしたときに個別に拒否をする、といった煩雑な仕事をさせなければならない。その上該当する国々の大多数を占める歐州やカナダや日本の国民は、米国とビザ相互免除協定を結んでいるため、事実上入国禁止は不可能であると、実効性に疑問を呈している。

ドッド議員は発言の中で繰り返し、法案に反対するからといって撃墜事件におけるキューバ側の行為、あるいは同国の現体制を支持するわけではないことを強調している。その上で撃墜事件への抗議は、報復としての同法の成立を通じてなく、国連を通じて国際的圧力をかける方向で行うべきであると主張する（注13）。

数少ないが、経済的損失を指摘した例として、ミネソタ選出のウェルストーン議員は、ミネソタの農民が穀物を輸出している第三国企業が、同時にキューバとも取り引きしているからといって米国のビザを拒否されたり補償請求されたりする状況では、ミネソタの農民は取引先を失うかもしれないし、またこれらの第三国企業が米国に工場をつくって雇用を創出しているにもかかわらず、その企業の幹部が米国に入国できないとなれば、米国内での経済活動に支障が出、米国内の雇用にも影響すると指摘している [Congressional Record 1996, S1502]。

法案反対派は、民主主義と人権の大義の尊重、キューバの独裁的政治制度への批判的態度、という点では、賛成派の議員たちと意見を同じくしながら、法案がそれらの目的達成のために役立たないので反対する、と主張する。

（2）積極的賛成派の議論

積極的賛成派が法案を支持する根拠は3つある。（1）民主化と人権擁護のために独裁者カスト

口を辞めさせるには、強硬に圧力をかけ、封じ込め、孤立化させる方法が最良である、(2)第三国に対する二次制裁への批判に対しては、二次制裁を通じて第三国を対キューバ制裁に協力させることは、民主化と人権擁護、自由という理想を守ることが優先されるから正当化される、(3)撃墜事件については、事件を批判はするが、この事件はカストロの独裁と人権軽視の性質を示す一つの証左にすぎず、とくに今回の撃墜事件への報復や抗議のためではなく、この事件に象徴されるカストロの独裁体制全体に圧力をかけるため、法案を支持するとする。

フロリダ州のマック議員は、米国政権が軟化したときにキューバは大胆な行動をとるのであって、米国が強く出ればキューバはおとなしくなるはずと、「力の均衡」論に基づく主張を展開する [*Congressional Record* 1996, S1482] (注14)。したがって今回の撃墜事件が起ったのは、クリントン大統領がそれまでに、キューバとの対話と交流を深め、制裁を一部緩和する軟化政策をとったからであると主張している。同議員は、対キューバ制裁に同調する国が米国以外にいないので制裁の効果が少ないという批判についても、むしろ協力する国を増やすための国際的運動をすべきとし、撃墜事件を機に大統領は同盟国に対して、制裁の必要性をさらに強く訴えるべきと主張している [*Congressional Record* 1996, S1482] (注15)。

ユタ州選出ハッチ議員は、冷戦は共産主義に対する戦いであっただけでなく、自由と民主主義のための戦いであったはずであり、その意味でキューバでは冷戦は終わっておらず、米国はカストロ政権に正統性を認めないと制裁によって示すべきであるとしている [*Congressio-*

nal Record 1996, S1498]。

安全保障上の脅威についての反対派の意見に対しては、キューバに地理的に近いフロリダ州のグラハム議員が次の3点を挙げて、安全保障上の必要性はなくなっていないと主張している。すなわち、(1)フラグアの原子力発電所が稼働した場合の米国への脅威、(2)撃墜事件のような事件が再び起こる可能性、(3)撃墜事件に関連して、キューバに近い国境側の米国の警備が手薄であるため、フロリダの核施設などを攻撃される恐れがあること [*Congressional Record* 1996, S1495] (注16)である。

ベトナム、中国などの民主主義と人権に関して同様に問題のある国々と、違った政策でキューバに臨むことについて、前出のハッチ議員は、ベトナムへの制裁を解除したのは誤りだったと批判し、同じ間違いをキューバに対してすべきでないとする。同じく中国については、人口規模と経済規模、さらに核保有国であることから、米国の安全保障のために無視できないとして、中国は特別扱いしてよいと明言する。逆にキューバは人口も1100万人しかなく、経済規模はとるに足らず、米国の軍事的な意味での脅威にはならないことは事実だが、カストロは民間機を撃墜するなど世界の文明社会にとって脅威があるので、制裁する必要があるとする [*Congressional Record* 1996, S1498]。

損害賠償請求の権利者を5万ドル以上の資産所有者に限るとした規定の背景については、もともと法案反対派が、前年（1995年）に開かれた本会議などの席で、キューバ系米国人の請求を受け入れると多数の訴訟が起こされて裁判所の仕事があまりに増えすぎると批判していたことを挙げ、この批判に応えて推進派は、訴訟の

数を減らすために5万ドルの制限をつけたと主張する。

以上を見れば、積極的賛成派の中で明白に「懲戒」論を支持しているのはハッチ議員である。多数派はむしろ「力の均衡」のために強硬策を支持するか、あるいは冷戦後もキューバを含めたいくつかの国々の米国に対する脅威はなくなっていると主張することで、安全保障上の理由から制裁を正当化している。マック議員に従えば、制裁が存在すること自体がカストロ政権にある程度の抑止効果を及ぼしていることになる。ただし、これらの議員の誰も、彼らの主張する強硬策がどのようにキューバの民主化やカストロ政権打倒に効果を及ぼすかを説明していないため、「明白な目的」に対する効果としてはただ「できる」と「言っているだけ」に終わっている。その意味では、間接的ながら懲戒の意味合いが含まれている、あるいは「言い続ける」ことのデモンストレーション効果を狙っていると解釈することはできる。

(3) 消極的賛成派

消極的賛成派の意見は、二次制裁の引き起こす問題点（同盟国との関係悪化）や、大統領から制裁解除の権限を議会に移す規定、接收当時米国人でなかった（キューバ国籍であった）市民にも資産の補償を求める権利を付与する規定などの問題点を認めつつ、撃墜事件に対して政府が断固とした抗議の態度をとるべきであり、この法案をその態度を示すために可決すべき、というものである。

カンサス州選出のカッセバウム議員は、前述したドッド議員の長い反対意見の直後に発言し、ドッド議員の出した問題点に基本的にすべて同意すると述べつつも、撃墜事件への報復とし

てこの法案を可決する以外に方法はないとして、法案に賛成した [Congressional Record 1996, S1490] (注17)。

カッセバウム議員やメイン州選出のスノウ議員 [Congressional Record 1996, S1493, S1496]、およびミネソタ州のグラム議員 [Congressional Record 1996, S1497] は、大統領のタイトル3に関する効力停止権限が与えられていることを挙げて、実際には法案の中でもっとも問題のある箇所が事実上骨抜きになることで、法案を可決することにより生ずる問題を軽減することを暗に主張している(注18)。

以上を見れば、長期にわたるカストロ政権自体への懲戒というよりは審議直前に起きた撃墜事件に対する報復・懲戒という意味合いが強いものの、このグループがもっとも「懲戒」という効果をヘルムズ・バートン法に見いだしていると言える。しかし、筆者が仮説に出したキューバの政治体制そのものやキューバ国民に対する人権侵害に対する懲戒というよりは、自国の民間機撃墜という米国の国益に対する侵害を制裁するという意味合いが強い。

4. 下院本会議での議論

上院本会議の翌日（1996年3月6日）に開かれた下院本会議では、上院とは多少ニュアンスが異なる意見もあるが、基本的にはよく似た議論が展開された。ただし前日上院で行われたような、個々の条文の細部にわたる議論はなされず、法案の全体としての評価を巡っての議論となっている。

(1) 反対派の議論

反対派は、上院の場合と同様、主にプラグマティックな考え方から反対を表明し、米国の同盟国との関係悪化、制裁がその法案に明文化され

ている目的を達成できる見込みがないこと、米国の経済的損失を反対の根拠として挙げている。

ハワイ州選出のエイベルクロンビー議員は、かつて米国の植民地であったハワイの経験をひいて、接收資産の賠償を認めることは、革命前のキューバ経済を支配し、貧しい人々を搾取することで利益を得ていた少数支配層の人々の利益を守ることにつながり、結果的にキューバを革命前の状態に戻す助けをすることになると指摘する [Congressional Record 1996, H1731]。

カリフォルニア州選出のベイレンソン議員は、制裁が効果を持たない根拠として、キューバにある元米国资産に投資をしている第三国企業は、結局法案のタイトル3の制裁を避けるために、裏で米国の元所有者と取引をして、キューバへの投資から上がる利益の一部を元所有者に支払うだろうと述べ、キューバに接收された資産を持たない企業がキューバから利益を得られないのに、資産を持つ一部の企業だけが間接的にキューバから利益を得るという皮肉な結果になるだろうと予測している。このような隠された経済的利益があるために、キューバ系市民や革命前にキューバで大規模な経済活動をしていた企業が法案を支持するのだと指摘している [Congressional Record 1996, H1725-1726]。

また、コロラド州選出のスカッグス議員は、米国の対中国政策との比較の中で、米国政府は中国については関与(engagement)政策によって変化を促すことを選択したと述べ、キューバについても同様の政策をとるべきだと主張した [Congressional Record 1996, H1732]^(注19)。

マサチューセッツ州選出のモークリイ議員は、前年反対が強かった法案が、撃墜事件のために一転して賛成が多くなったことを憂慮し、一

時的な怒りのために悪法を可決すべきでないと主張している [Congressional Record 1996, H1726]。撃墜事件に対する感情的な反応を戒める意見は、ニューヨーク州選出のランジェル議員 [Congressional Record 1996, H1733] 他、多く出ている。

(2) 積極的賛成派の議論

法案賛成派の筆頭の一人で、フロリダのキューバ系保守派を代表する一人であるリンカーン・ディアスニバラルト議員は、あくまでキューバの体制や政策を変えさせたためには圧力をかけることが唯一の方策であると主張する [Congressional Record 1996, H1724]。ニューヨーク州選出のソロモン議員は、共産主義を根絶するために制裁を行う必要があると述べる。キューバに関して言えば冷戦は終わっておらず、むしろソ連が消滅したために、東側陣営からの報復を心配する必要なしに制裁を実行することができるようになったという。

経済的な損失を懸念する主張に対しては、同議員は、「われわれは経済的利益のために国家利益を犠牲にすることはない」 [Congressional Record 1996, H1726] と述べ、米国の大義や理念を世界で実現することが優先されると明確に述べている。同様の主張は、同じフロリダ州選出のイレアーナ・ロスニレーティネン議員の発言にもみられる。同議員は、「外国の投資家たちは、カストロが独裁者であろうがテロリストであろうが、麻薬密輸を行っていようが意に介さない」、「不道徳な(inmoral)投資家たち」に対して米国は強い姿勢をとらねばならないと述べ [Congressional Record 1996, H1734]、経済界が政治的利益に関心がないこと、米国政府は彼らと異なって、民主主義や反テロなどの重要

な政治的利益にコミットすべきと主張している。しかし上院本会議と同様、これらの議員の誰も、実際に制裁が彼らの主張する道徳的価値の実現のためにどのように役立つかは説明していない。

上院と同様、その2週間あまり前に起きたキューバ空軍の米民間機撃墜事件に対する対応については、積極的反対派は上院と同じく、これをキューバの独裁や民主主義の欠如の証左とみており、撃墜事件そのものへの報復を行うべきとは言っていない。

フロリダのもう一人のキューバ系保守派であるメネンデス議員は、撃墜事件の起こる直前に、稳健派の議員数人がキューバを訪問してカストロに会見したことを挙げ、議員たちが帰国した直後に、国内の反体制派の多くが一斉に検挙され^(注20)、その後すぐに撃墜事件が起ったことを指摘、対話と交流を通じてキューバの変化を促そうとする稳健派の方策が功を奏さないと主張している [*Congressional Record* 1996, H1734]。これは上院でのマック議員の「力の均衡」の議論に通じる。

ディアスニバラルト議員は、制裁が法案にある「明白な目的」達成に効果があるかどうかについても肯定している。同議員はスペインのフランコ政権、ドミニカ共和国のトルヒーヨ政権、チリのピノチェー政権、南アフリカのアパルトヘイト、ギリシアの軍政を挙げて、これらの体制が終わったのは米国の強硬な政策のためであると主張している [*Congressional Record* 1996, H1724]。しかしこの主張も根拠は薄い。ハフバウアー、ショットおよびエリオットのケーススタディの中では、ドミニカ共和国への制裁については高い効果があったとしているが [Hufbauer, Schott and Elliott 1990, vol. 2,

186-187]、南アフリカの例はどうちらとも言えず [Hufbauer, Schott and Elliott 1990, vol. 2, 235]、チリの場合もピノチェー将軍の政権移譲に制裁がどの程度効果があったかについてどちらかと言えば否定的である [Hufbauer, Schott and Elliott 1990, vol. 2, 366]。さらにスペインのフランコ独裁体制はフランコの死まで続いたので、制裁の効果があったとはいえない。

同議員はまた、撃墜事件に代表されるような、キューバ現政権に抑圧されて苦しんできた人々や犠牲者に連帯するために法案を可決すべきだと主張し、この法案がキューバの現体制に反対する米国の意思の表出であると示唆している。

5. 連邦議会における「懲戒」効果の認識とその他の効果

上院では、もっとも明白に懲戒効果を意識しているのは消極的賛成派である。ただキューバの民主化や人権問題という、普遍的価値ではあるが米国の国益に直接大きく関係しないものを守るために懲戒というよりは、自国民間機の撃墜という国益侵害に対する懲戒である可能性が高い。しかし、民主的な国家や人権を尊重する国家なら、武器を持たない民間機が領空侵犯したからといって撃墜には及ばなかっただろうと推測できるとすれば、民主化や人権問題に対する間接的な懲戒といえる。これに対し積極的賛成派は、ハッチ議員がはっきり懲戒を意識した発言をしているが、その他の議員はむしろ、その発言を見る限り、カストロ政権を倒すという「明白な目的」に制裁は役立つと主張している。

ただ、彼らのうちの誰も具体的にどのような過程を経て制裁がカストロ政権を倒すことができるのか説明できていない。ここで考えられるのは「デモンストレーション効果」の可能性で、

制裁が役立つかどうか説明できなくても「言い続ける」だけで、議会内や国内外の世論へのデモンストレーションになるとを考えている可能性がある。またマック議員がクリントン大統領の対話を通じた稳健な政策がカストロを増長させていると批判したように、法案に反対する稳健派の議論に「力の均衡」論の観点から反論し、強硬策によって、少なくともこれ以上カストロ政権の専横を許さない効果はあると主張しているとも考えられる。

他方、下院での議論では、上院のような消極的賛成に当たる発言は見られなかった。積極的賛成派の中では、上院と同じく「力の均衡」論に基づく議論が多く、しかし具体的にどのように制裁が「明白な目的」達成に働くかを説明していない。上院本会議と同じく、稳健派の政策がカストロの反体制派弾圧を防ぐことができなかつたことを指摘することで（メネンデス議員）、自らの議論の正当性を間接的に主張するにとどまっている。

下院の議論が上院のそれと異なるのは、ロスニレーティネン議員が、経済制裁緩和を望む利益団体の筆頭である経済界に対して反論している点である。同議員は、米国政府は民主主義や人権、麻薬密輸といった政治的利益のために経済的利益を犠牲にすることもあってしかるべきであると主張していることである。ただこれらの政治的利益のために制裁が本当に効果があるかについては、ディアスニバラルト議員が、実証的根拠は薄いにもかかわらず、スペイン、ギリシア、チリなどの例を引いて制裁の明白な目的に対する効果を肯定したにとどまる。

また、たとえばカストロ政権に外貨収入をもたらしている第三国の外国投資を制限するため

に、さらなる制裁強化に向けて米国は一丸となって闘うべき、といった積極的な、ただし抽象的でしばしば非論理的な主張が下院で目立つ。たとえばディアスニバラルト議員は、カリ福ルニア州選出のキャンベル議員が法案の法的問題点を詳細に分析して反対した [*Congressional Record* 1996, H1736] のに対して、反論になつてない反論をしている [*Congressional Record* 1996, H1736] (注21)。彼らは、強硬策は効果がないとする反対派の主張に対して、「もう少し待てば効果は現れる」という表現をし、正面から向き合う議論をしていない。

制裁が明白な目的に効果を発揮するためには、ある程度の時間が必要であるというのが下院の積極的賛成派の見方である。たとえば筆者が1998年9月に面会したトリセリ上院議員のキューバ担当補佐官シャピロ氏は、対キューバ経済制裁が効力を発揮し始めたのはソ連が崩壊してキューバが経済的に困窮し始めた1992年からであり、制裁の効果について結論を出すのは時期尚早であるとの判断を示した(注22)。

下院の積極的賛成派のこのような議論の背景には、すでに前日に上院を通過したこの法案が、間違いなく下院でも可決されるという見通しが明らかになっており、もはや論理的に反対派を説得する必要がない、という状況にあったことが考えられる。逆に反対派は、「撃墜事件のせいでこの法案が通るのは残念だが、しかし言うべきことは言う」といった、あきらめの中で発言している(注23)。

両院を通じて、「懲戒」効果をもっとも認識していると思われる的是、もっぱら撃墜事件への報復として法案に賛成しようとしている消極的賛成派である。彼らは法案の内容に国際法違

反を含む多くの問題があることを認識しており、撃墜事件がなければむしろ法案に反対したであろうと予想される。

積極的賛成派は、撃墜事件よりもキューバの現体制の性格を変えるために制裁が役立つと主張しているが、その根拠は十分に説明されていられない。ただ、逆に穏健な政策もこれまでのところ効果が現れていないと反論することで、強硬策を帰納法的に正当化している。ただ、ハッチ議員が懲戒に言及しているため、このグループの中にも懲戒効果を認識している議員がいることは確かである。

また、ロスニーレーティネン議員が言及しているように、米国には道徳的価値を守る義務があるとするハフバウアーらの指摘した「デモンストレーション効果」を認識している議員もいる。

他方反対派は、合衆国憲法・国際法違反などの法的問題や、第三国との間に起こるであろう外交的問題、国内の経済界の被る不利益などのコストを勘案して、これらの2つの賛成派が持する効果は評価するに足りないと考えていることになる。

6. クリントン大統領および国務省の対応

ヘルムズ・バートン法に対するクリントン大統領の立場は、撃墜事件が起こるまでは、法案反対であった。大統領の基本的立場は、キューバへの制裁はトリセリ法だけで十分であるというものである。

しかし撃墜事件後、大統領は態度を変えるを得なくなる。大統領は議会両院に対して、法案支持を伝える手紙を3月5日付で送ったが、その手紙の中で大統領は、撃墜事件に対して断固とした迅速な対応が必要になったこと、その対応の一環として大統領府が同法案について議

会に協力することを決めたことを述べ、最後に再び「これ以上米国市民の生命が不当に奪われることを米国が宥恕しないという強いメッセージをキューバに送るため」同法案を可決するよう要請すると書いている。

ここでは、クリントン大統領が1996年3月に法案に賛成したのは、撃墜事件に対する報復と懲戒のためであることが明言されており、カストロ政権を倒すために制裁が効果的であると考えて賛成しているとは書かれていない。

EUなどの同盟国からの批判の強いタイトル3（第三国への損害賠償請求訴訟）については、クリントン大統領は今まで、6ヶ月ごとの延期を行っており、1999年7月に7回目の延期を行った。3回目の延期の際の1997年7月16日のホワイトハウスの発表では、「われわれの同盟国がキューバの民主化促進のための努力をしていること」を根拠に挙げ、具体的にはEUが前年（1996年）12月にキューバ民主化に関する共同歩調を初めて決定したことを例に挙げている[White House 1997]。また、1997年4月には、米国とEUが、米国の接收資産への新規投資を控えるようEU各国の政府が呼びかけることで同意した点も、延期の根拠としている[White House 1997]。

同じ日に出た別の大統領文書では、同盟国がキューバに圧力をかけることによって変化を促すやり方は間違っていると考えていることを指摘した上で、撃墜事件はキューバにさらに圧力をかける必要があることを米国に教えたとしている。大統領はこの6ヶ月の延期は、同盟国がタイトル3に同調するよう説得するために必要であること、なぜならタイトル3がその効果を十分に發揮するためには、米国単独ではなく国

際社会が一致して同じ政策をとる必要があるからだと述べている [White House 1997]。また、多数の国々が米国に同調することで、国内の経済界が主張するような、米国企業だけがキューバに投資できないことによる経済的損失がなくなるとしている [White House 1997]。

同じくとくに EU からの批判が強いタイトル 4（米国入国拒否）についても、実施にあたって大統領が国務省に指示して当該企業関係者の入国を制限することになるが、実際にはこれまでカナダとメキシコ、イスラエルの企業 1 社ずつ（計 3 社）に適用されたのが伝えられたにすぎない。

タイトル 3 および 4 については、EU による 1996 年 10 月の WTO 提訴が問題となってきたが、98 年 5 月 18 日、ロンドン・サミット期間中に、クリントン大統領と EU 諸国首脳との間に世界の接收資産への投資について合意が成立した。

米国大統領がタイトル 3 の発効を永久に延期し続けることと、タイトル 4 の緩和を行う代わりに、EU が WTO 提訴を取り下げ、世界中の接收資産に関する資料をまとめ、接收に関わる紛争が解決するまで EU は当該資産への投資を控えるよう自国企業に働きかけるというものである。この合意で影響を受けるのは、キューバ、イラン、およびリビアである。また同時に EU は、キューバの人権状況や民主化過程が改善されるまでは、キューバとの関係をグレードアップしないことに同意したという（1998 年 5 月 18 日付の AP 通信電による。米政府筋の話として伝えた）。

これら一連のヘルムズ・バートン法を巡る大統領の動きを見れば、大統領の同法に対する姿勢は、連邦議会での「消極的賛成派」に近い。法案には反対していたものの、撃墜事件への報復としてこの法案を利用することには賛成した。

しかし米国の同盟国との関係悪化を招く恐れのあるタイトル 3 および 4 については、議会で消極的賛成派の議員の何人かが希望していたおり、事実上効力発生を延期（タイトル 3）あるいは適用ケースを少なくする（タイトル 4）ことによって、対外的な問題が起こることを防いでいる。

国務省は、基本的にヘルムズ・バートン法を支持し続けている。同省のキューバ担当部の長であったマイケル・レイネンバーガーは、議会下院の対キューバ制裁を検討する小委員会において、同法がカストロ政権への圧力を維持するために「不可欠な方策の一つ」であり続けてきたと発言した。「われわれはキューバにおける民主化により近づいている。なぜならカストロ政権は、国際的な努力のためにますます弱体化し、孤立化しているからだ」（エフェ通信より、*El Nuevo Herald*, 13 March 1998 への転載）。ここで「国際的な努力」は、強まりつつある EU、カナダ、パチカンなどからキューバへの民主化要求を指していると思われる。またヘルムズ・バートン法がその弱体化、孤立化に貢献しているとする根拠は、同法が原因でキューバへの外国投資が減った点であるとしている。それまでに少なくとも 6 カ国の中 19 企業が、同法のためにキューバ投資計画を取りやめるか、すでに投資している企業が撤退したとしている。ただし同氏はその後、同法のタイトル 4 の実施は現実として困難であるとの見解を示し、同法の限界も認めている。

経済担当国務次官スチュワート・アイゼンシュタットは、1998 年 6 月 3 日に、これまでの米国の対キューバ政策にはめざましい効果を上げたものはないものの、「アメリカ合衆国はある種の道徳的価値観 (valores morales) を代表しな

ければならない」と強調した(1998年6月4日付エフェ通信電。議会下院での発言)。

同法がどの程度キューバ経済に打撃を与えたかについては諸論がある。タイトル3および4の適用を避けるため旧米国資産への投資を避けようとする動きはあるし、キューバの電話網への投資を行っていたメキシコ企業が、同法成立後1年ほどして、保有株をイタリア企業に売却して撤退したことが、同法の効果としてよく持ち出される。しかし、同法成立直後にキューバでは経済開放の動きがほぼ止まり、外国企業の投資意欲がかなりそがれたこと、1994年12月にメキシコを襲った金融危機が、キューバに投資していたメキシコ企業にもかなりの影響を与えたことを勘案すると、実際にヘルムズ・バートン法が対キューバ投資に与えた影響については、もっと慎重に分析すべきであると思われる。

アイゼンシュタットの発言から、国務省も制裁の「デモンストレーション効果」を認識していることを示している。また「道徳的価値観」を掲げることで、効果はなくともその価値観に従わない国を「懲戒し続ける」ことの意義を述べていると考えられる。

III ヘルムズ・バートン法成立後 ——「人道」を巡る大統領と議会の対応——

前節では、対キューバ経済制裁強化法であるヘルムズ・バートン法が、「懲戒」および「デモンストレーション」の目的で成立した過程を見たが、その後対キューバ制裁を巡る議論はさらに深化し、いかに制裁を効果的に用いてカストロ政権自体を懲戒するか、という方向に進んでいる。制裁反対派は、制裁が「明白な目的」

達成のために役立たない、米国企業の損失という経済的コストが大きすぎるとする主張の他に、人道に反するという新たな反対理由を述べ始めたからである。経済制裁は本来、経済的な締め付けを通じて対象国の為政者に圧力をかけることが目的であるが、実際に被害を受けるのは抑圧されている国民、とくに女性や子ども、病人などの社会的弱者であって、特権的な地位にある為政者ではないという見方から、制裁は人道に反するというのである。

この主張に対して、クリントン大統領は、2期目にあたるこの3年間、いかにして「カストロに抑圧されている罪のない一般国民」に被害を与える、つまり人道に配慮しつつカストロ政権に経済制裁の効果を及ぼすか、という点に腐心しながら対キューバ政策を策定してきたように見受けられる。他方連邦議会では、2つの新しい流れが現れた。1つは、キューバの社会的弱者への被害を軽減するために、食料・医薬品・医療機器という「人道物資」に限りキューバへの輸出を認めようとする動きである。そしてもう1つは、貿易はやはりカストロ政権を利することになるので認められないが、現在制限されている援助の拡大を認めようとする動きである。

以下では、これらクリントン大統領の対キューバ政策と連邦議会の動きに焦点を当て、「人道」に配慮した「懲戒」を工夫しようとしている過程を追う。

1. 大統領府の対応

クリントン大統領はこれまで、経済制裁の継続を支持しながら、(1)米国・キューバ両国民の交流を促進すること、および(2)キューバ国民への被害を最小限度にすること、の2点に配慮し、対キューバ政策の新しい動きを形作ってきた。

このうち(1)については2つの意義がある。すなわち、1つは、国民レベルでの草の根交流を深めることによってキューバ国民に米国社会の実情についての情報や知識を与え、現体制への問題意識を育成すること、もう1つは、米国内のキューバ系市民に親族訪問の機会を与えるという人道的な意義である。

まず、両国民の交流促進については、両国間を結ぶチャーター直行便の認可・拡大、人道・学術・教育・文化などの目的での両国民の交流促進、両国での報道機関の支部設置の承認、両国間の郵便サービスの再開、などがある。

チャーター直行便は、両国間の正式な直行便がない中で外交団その他の便宜のためにソ連崩壊前から認められてきた。1993年以来、週1便から11便まで便数が増え、94年8月の難民問題および96年2月の撃墜事件の際にそれぞれいったん停止されるが、そのたびに再び認められて現在に至っている。難民問題の後には数カ月のうちに発表なしに再開し、撃墜事件のために停止したときには、その2年後の1998年3月に再開が認められた。また従来マイアミからのみ発着していたチャーター便は、1999年3月にニューヨークとロスアンゼルスからも発着することが認められ、99年12月に経済制裁発動以来最初のニューヨーク発の直行便が開始された。とくに食料・医薬品などの援助物資のキューバへの輸送については、チャーター便の利用で輸送コストが大幅に軽減されるといわれている。

人道・学術・教育・文化などの目的でキューバへ渡航する米国人への財務省からの許可に関する制限の緩和、および同じ目的で米国に渡航を希望するキューバ人に対して、査証の手続きの簡素化や制限の緩和が行われた。1995年10月

に学生や学術文化交流の促進が発表された後、99年1月に親族訪問目的の財務省許可は12カ月に1度は自動的に出ることになった。さらに同年3月に学術・宗教関係者については、従来キューバ渡航のたびに財務省許可を申請していたのが、2年間有効の数次許可が認められることが発表されている。またキューバ滞在中に米国人が使うことのできるドルは1日100ドル^(注24)という制限があったが、1999年1月の発表でこれが1日183ドルまで引き上げられた。

米国人のキューバへの渡航許可、およびキューバ人の米国入国査証が以前より簡単に出されることになったので、より多くの非政府組織援助関係者や宗教関係者のキューバ訪問が可能となった。学術関係者の相互訪問も頻繁になり、また、音楽関係やスポーツ（野球など）の交流も進んでいる。ただし、米国人が観光目的でキューバを訪問することは認められていない^(注25)。

両国の報道機関が相互に支部を設置することについては、1995年10月にクリントンが発表した。翌年CNNが米国の報道機関として初めてハバナ支部の設置が認められたのに始まり、現在までいくつかの主要報道機関が支部を置くに至っている。郵便サービスの再開については1992年に成立したトリセリ法の中すでに言及されているが、実施が遅れており、99年3月に再び再開が発表された。

次に、「キューバ国民への被害を最小限にする」ための政策としては、1999年1月5日にクリントン大統領が発表した制裁緩和策（以下、新政策という場合もある）がある。この中で、人道目的でのキューバへのドル送金を承認し、個人と非政府組織宛に限り人道物資の輸出を認めた。

キューバへの送金については、経済制裁によって米国の自国通貨であるドルのキューバへの送金は一般に禁止されているが、キューバに親族がいる米国人に限り、四半期につき300ドルの制限付きで認められてきた。親族送金はチャーター便の場合と同じく、1994年の難民問題や96年の撃墜事件のためにいったん禁止されたこともあるが、チャーター便再開と同時に送金の再許可も発表されている。また新政策では、キューバに親族がいる米国人以外でも、人道目的でキューバ人に送金することが認められることになった。ただしこの場合も金額は四半期ごとに300ドル以内に制限されている。

またこの新政策でクリントンは、キューバ国内の非政府組織や個人宛に限って、農産物および農業関連の投入財の輸出を許可することを発表した。カストロ政権に利益にならない形でキューバの食糧生産を増やすこと、および政府から独立した個人農民が農業を営むことを可能にすることによって、キューバ政府の中央集権的な経済運営に風穴を開け、同時に食料不足に苦しむ一般のキューバ国民の手に米国からの食料が届くようにする、などの目的があると考えられる。

もっともこの輸出許可の実効性は期待できない。キューバでは貿易および流通は国家および国営・合弁企業によってほぼ独占されており、政府と関係のない組織や個人が独自に貿易・流通に携わることは不可能であるからである^(注26)。クリントン大統領がこの点に気づかないとは考えにくいので、この食料輸出に関する同大統領の新政策発表は、単なるジェスチャーにすぎないとも解釈できる。

新政策を発表したときクリントンは、「キューバ現政権を利すことなしにキューバ国民を助けることができるよう」(CubaInfo, 11 Jan. 1999, p. 1), 「キューバへの人道援助を拡大し、同国における独立した市民社会の強化のため」(CubaInfo 25 May 1999, p. 1)と言明した。このようにして人道に配慮しつつカストロ政権に対する締め付けは継続するというのが、クリントンの、とくに2期目に入ってからの政策の特徴である。後述する連邦議会の稳健派とは異なり、人道物資の輸出については非常に制限された形で、あるいはジェスチャーのみでしか認めていない。大統領が主に認めたものは、両国民間の交流を促進するための種々の政策と、対キューバ援助が滞りなく行えるような条件を整備することである。

さらに国務省は、キューバ国内の反体制派に対する物的支援を支持している。たとえば1999年2月にも、フロリダ選出の保守系議員が提案した反体制派への米国政府の国際開発局(USAID)を通じた贈与を承認している。

以上から、大統領および国務省は、援助については人道面から大幅に認める方向で新政策を発表している。非政府組織を通じた援助であればカストロ政権に利益はないし、国務省が支持する反体制派への支援なら、民主化の目的にも適う。他方貿易については、人道物資に限るとしても流通経路を非常に限定するものを発表したにとどまっている。クリントン大統領は後述する人道物資輸出認可法案を支持する発言をしている(CubaNews, Aug. 1999, p. 2)が、自らインシアチブをとって貿易に対する制限を緩和することはしていない。

2. 連邦議会の対キューバ関連諸法案

米国議会内では、前述のように、(1)人道物資輸出を認めることによる制裁緩和法案を支持す

る動きと、(2)援助に限って認めることを推す動きとがある。人道物資輸出を支持する法案はさらに、人道目的のものと、キューバへの食料・医薬品輸出を支持する米国経済界の利益を主目的にするものとに分けることができる。

(1) ヘルムズ対キューバ援助拡大法案

ヘルムズ法案は、1998年1月に革命後初めてキューバを訪問したローマ法王ヨハネ・パウロ2世の制裁批判に応え、同年5月に提出されている。ローマ法王は1月23日のカマグエイ市での野外ミサの中で、「米国の制裁は常にキューバの最も弱い者を傷つける」と述べ、人道的見地から米国の制裁を批判した。その3年前にヘルムズ・バートン法を提案したヘルムズ上院外交委員長は、基本的にキューバ国民の経済的困窮は米国の制裁のせいではなくキューバ政府の経済政策の失敗によるものと考え、制裁は共産党指導層に影響するものであって^(注27)、人道に反しないと主張していた（インターネットによるロイター電 1998年1月31日）。しかし、法王の批判とそれを支持する世論に応える必要を感じ^(注28)、キューバへの援助を認めることによって制裁の人道上の問題を解決しようとした。

ヘルムズ法案は、キューバへの人道物資（食料、医薬品、医療機器）の1億ドルの援助を認めるものである。その他にも、米国側からの反体制放送であるラジオ・マルティやテレビ・マルティを、キューバ国内にあるグアンタナモ米海軍基地から放送するのを支援すること、キューバでの人権や選挙監視に関して米州機構に対し500万ドルを下回らない額の支出を認めること、人道目的の援助に使用され、その援助がキューバの「政治的抑圧の犠牲者」^(注29)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、大統領が認証することを条件に、キューバへの直行便を6ヵ月間（さらに6ヵ月ごとの延長可能）認めること^(注30)などが規定されている。これは米国政府の「平和のための援助」プログラムによる援助で、初めての大規模な援助提案となる。これまでもキューバ向けの政府援助が統計上存在していないかったわけではない^(注31)が、それらのほとんどは民間団体による（米国政府の許可を受けての）援助である。

ただしこの法案は、援助の条件として、フィデル・カストロの承認を必要とするとしており、また援助物資にキューバ政府が関税をかけない^(注32)ことも条件にしている。そして、援助をキューバ国民に届ける媒体は、キューバ政府ではなく、米国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とするとしている。またその援助の際の運搬費用は制裁の制限に含めないことも認めている。これらの条件はキューバ政府のこれまでの姿勢や政策から考えればかなり厳しいものであり、またカストロがすでにこの法案を激しく非難した^(注33)ことを考えれば、仮に法案が可決されても援助の実現は困難であっただろうと考えられる。またこの法案には、米国からキューバへの郵便サービスの再開も盛り込まれている。

ヘルムズ・バートン法の審議では一貫して提案者ヘルムズ議員と共同歩調をとったフロリダ選出の反カストロ派議員たちは、この法案に当初強く反対した。これらの議員たちは、援助を送らないことで短期的には人道に反する状況になるとしても、長期的には困窮した国民がその不満を現政権に向け、民主化を実現する方向へ動くことを期待したと考えられる。しかしその

後、援助の中でも反体制派への支援をより強調する内容にすることでこの法案に協力することになった。

もっともヘルムズ議員は、カストロが援助を拒否することを予想しているふしもあった。

「もしカストロが援助を届けることに反対したら、そのときこそキューバ人は全員が、誰が自分たちの困窮の元凶かがはっきりわかるだろう」と発言している（インターネットによるロイター電、1998年1月30日）。またこの法案を支持する、キューバ系米国人の保守派の利益団体であるキューバ系米国人全米協会（以下、CANF）の代表者ホルヘ・マスニサントスも、「(この法案は)フィデル・カストロの真の姿を明らかにするだろう」と発言し、協会にとって最大の成功は、この法案が成立したにもかかわらず、カストロの拒否によって援助が送れなくなる事態だとした（同上 1998年1月29日）。実際には援助は出さずに済むことを見越しての援助提案であれば、目的は完全に象徴的なものと考えられる。

ただ、たとえヘルムズ議員がこの法案の実施が不可能になることを見越してこの法案を提出したとしても、法案提出の象徴的な意義は消えていない。ヘルムズ議員は、この法案の目的は、キューバ国民を救うことと、法王訪問後もカトリック教会に引き続き支援を送ることであると述べ、制裁は解除すべきでないと考えているが、ローマ法王の言葉は尊重したいとしている（同上 1998年1月31日）。

以上のことからヘルムズ上院議員の考えは、次のように整理できよう。第1に、この援助法案は経済制裁を一部緩和する趣旨ではなく、制裁はカストロ政権打倒のために必要であるという立場は変わっていない。第2に、貿易は国営企

業や政府機関が独占的に行っており、貿易を認めるることは政権を利することになるため、たとえ人道物資輸出のみに限るとしても貿易は認めない。第3に、制裁の人道上の問題を解決するため、貿易や投資ではなく援助によって困窮するキューバ国民を救う。同時に援助を通じてキューバ国内のカトリック教会に協力するなど、キューバ国内の非政府組織の活動を支援し、それらの組織がゆくゆくはキューバの民主化のために働くような体制をつくる。第4に、もしカストロがこの援助提案を拒否すれば、カストロはキューバ国民の困窮を和らげようという意思がないと国際社会にもキューバ国民にも主張することができ、国民に反政府感情を育てることができる。

(2) 人道物資輸出認可法案

経済制裁から人道物資輸出(humanitarian trade)を除くことを求める法案は、1997年にトレス・ドッド法案が提出されて以来毎年いくつか提出されている。これらの法案はその理由から大きく2つに分けることができる。(1)キューバの社会的弱者に対する制裁の悪影響を緩和するという意味で、主に人道上の理由から提出されるというものと、(2)経済制裁の効果を疑問視した上で、米国の経済的利益を守るために、人道物資については米国からの輸出を認めるべきだという理由から提出されるものである。

前者に属する法案として、最初に出されたトレス・ドッド法案(1997年)と、ドッド・セラーノ法案(99年)が主な法案として挙げられる。後者に属する法案としては、ルーガー・ハミルトン法案(1997年)およびルーガー・クレイン法案(99年)、そして両者の性格を併せ持つ法案として、農業関係認可法案(コクラン法案)の中

のアシュクロフト修正案（99年），およびアシュクロフト・ニーザーカット法案（99年）がある。

（i）人道を主目的とする法案

トレス・ドッド法案は，1961年に成立した外国援助法の第620項(a)の(1)にある「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」との条文を引いてキューバへの適用を求める。すなわち，「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，それらの運搬のための旅行禁止も除外することを目的とする。

さらに，この法案が成立した場合は，将来大統領が，1979年の輸出管理法および国際緊急経済権限法の下に，この緩和部分を再び制限・禁止することを禁じる条項を加えている。これによって，将来制裁を支持する大統領が就任してもこの人道貿易を再び禁止することはできなくなる。

この法案の特徴は，経済制裁の負の影響を蒙るのが女性や子供などの社会的弱者であるとし，またジュネーブ戦時条約にも制裁に際して敵国人への人道物資の流入を妨げてはならないとする項目があることを挙げ，対キューバ制裁についても国際法に従い，また普遍的な価値である人道に反することのないようにするべきであると主張している点である。タンターは，米国の対キューバ政策を，「無法者」指導者であるカストロを封じ込めながら，同時にキューバ国民を支援することによって，制裁の懲罰的性格と人道面でのジレンマを解決しようとしていると表現しているが [Tanter 1998, 197]，制裁そのも

のを継続しながら人道物資のみを解禁するというやり方は，そのジレンマの1つの解決策を提示したものとみることができよう。

1998年1月のローマ法王初のキューバ訪問後，トレス・ドッド法案に対する議会内の支持は高まった。法王はキューバに民主化の必要があることを訴えつつ，米国に対しても「非人道的」との理由で対キューバ制裁を非難したのである。これによって共同提案者の数は，法王訪問後，同年8月までに（これ以降の増加は両院ともない）下院で84人から132人へ58名の増加，上院で7名から28名へ21名の増加となっている（注34）。

しかし，このトレス・ドッド法案は，別に提出されていた農業関係認可法案審議のために挫折することになる。1998年7月15日に上院において，トリセリ議員が，グラハム，マック，ヘルムズ議員と共に出した農業関係認可法案の修正案が67対30で可決され，テロリスト支援国家については，その性格を変えない限り，人道物資の輸出は認められないことになったためである。

このトリセリ議員他が提出した修正案は，(1)国務省作成の「国際テロリスト支援国家」のリストに含まれている国，(2)政治的信条によって，あるいは懲罰の手段として，食料，医薬品，医療サービスへのアクセスに差をつける国，については，この人道物資輸出を認めないといるのである。1998年度の国務省の「国際テロリスト支援国家」リスト（4月30日発表）には，キューバ，リビア，イラン，イラク，シリア，スー丹，および北朝鮮が含まれている。

ドッド・セラーノ法案（「キューバ食料・医薬品安全保障法案」）は，内容は上述のトレス・ドッド法案とほぼ同じである。1999年4月29日に

上院でドッド議員、下院でセラーノ議員がそれ提出したもので、99年12月末までの時点で、上院25名、下院160名の共同提案者を得ている。前年のトレス・ドッド法案に続き、主として人道を尊重する観点から、対キューバ制裁について食料・肥料を含む農業関連投入財・医薬品・医療機器を除外することを求めるものである。ただし1979年の輸出管理法や国際緊急経済権限法に抵触する場合はこの限りでないとしている。

トレス・ドッド法案と異なる点は主として2つある。1つは、1978年の農業通商法を修正し、農務省長官は議会の所管の委員会に、米国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義務を負うこととしている点である。もう1つは、大統領がこれら人道物資の(1)キューバへの輸出額および輸出量、(2)種類と最終使用者、(3)医薬品や医療機器などが拷問その他の人権侵害の手段に使われていないかどうか、あるいは再輸出されていないかどうか、あるいはバイオテクノロジー製品に使用されていないかどうかについて調査し、議会に報告する義務を負う点である。

この2点を見ると、人道が主眼のドッド・セラーノ法案も、経済的利益を無視できなくなっていることと、反カストロ団体が懸念する人道物資のキューバ到着後の使われ方について、それを監視するという新しい条項を付け加えたことがわかる。

(ii) 経済的利益を主目的とする法案

ルーガー・ハミルトン法案(1997年)およびルーガー・クレイン法案(99年)は、大統領が経済制裁発動の決定を下す際に人道物資の輸出を禁止するかどうかについて米国の国益、とく

に経済的利益を考慮するよう義務づけるものである。対象となっているのは人道物資だが、そのイデオロギー的根拠は、人道よりもむしろ経済プラグマティズムである。前者の共同提案者は1998年12月末までに上院で38名、下院で92名を数えた。後者については1999年12月末までに上院で37名、下院で109名となっている。

ルーガー・ハミルトン法案(1997年)は、その目的の中に、米国の経済成長と雇用創出を促進すること、米国の企業や農民が農産物の供給者として国際市場で信用を維持できるようにすること、米国の友好国との経済関係を外交のために損なうことのないようにすること、が挙げられ、制裁の結果によっては米国の経済利益を優先することを明確にしている。この目的のため、大統領は経済制裁発動を決定する前に、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、前もって連邦議会に報告書を提出しなければならないこと、また米国単独による経済制裁は2年間の期限をもって終了し、それ以上継続する場合は大統領が再承認しなければならないこと、また大統領は米国の国益に反する、あるいは対象国に制裁の効果が現れていない、あるいは米国の外交・国益・人道に悪影響を与えていると判断した場合は、制裁を見直すあるいは解除する権限を与えられる、などの条項を挙げている。

ルーガー・クレイン法案(1999年)は、ルーガー・ハミルトン法案とほぼ同じ内容である。より踏み込んだ部分といえるのは、経済制裁の目的をできるだけ狭い範囲に絞ること、経済制裁によって米国や外国の非政府組織による人道目的の活動が阻害されることのないようにする

こと、制裁が米国農民の輸出に影響する場合は、別に輸出促進政策をとらなければならないこと、などを米国のとるべき政策として明記していることである。制裁の目的を絞ればそれだけ制裁の効果を具体的に評価でき、緩和あるいは解除する際の基準がはっきりする。また非政府組織の援助活動に言及することで、ルーガー・ハミルトン法案よりも人道に着目していることがうかがわれる。

(iii) 人道と経済的利益を並列させる法案

1999年後半になって顕著になってきた傾向であるが、人道面から人道物資輸出を求める法案と、経済的利益からそれを求める法案の区別が曖昧になりつつある。これは1999年前半に出たドッド・セラーノ、ルーガー・クレイン両法案にも現れているが、これらの法案の後に出でたいいくつかの法案は、人道と経済的利益の両方を組み込んだ内容になっている。1つはコクラン上院議員が提出した1999年度の「農業関係認可法案」に加えられたアシュクロフト修正案で、もう1つはこの修正案が廃案になった直後に提出されたアシュクロフト・ニーザーカット法案である。

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」に修正を加える案である。同法案が上院で審議中にアシュクロフト上院議員が提出したもので、人道目的の制裁緩和法案を積極的に提出してきたドッド議員など5名の上院議員がアシュクロフト議員と共同で提出した。この修正案は、原則として制裁に人道物資を含めることを禁止することを求めている。また現行の制裁の中で人道物資を含んでいるものについては、修正案可決後速やかに大統領は

そのような制裁を停止することとなっている。またルーガー・ハミルトンおよびルーガー・クレイン法案と同様、制裁の有効期限を原則として2年間に制限し、2年以上に延長したい場合に必要な手続きを定めている。

この修正案は1999年8月に上院で70対28の大差で可決され、人道物資輸出法案としては初めて上院を通過したが、その後下院での審議に入る前に、多数党である共和党出身の両院議長の権限で廃案となった^(注35)。

その直後である1999年10月22日および25日に、アシュクロフト上院議員とニーザーカット下院議員がそれぞれ提出したのが、「世界のための食糧・医薬品法案」(以下アシュクロフト・ニーザーカット法案)である。この法案はもともとアシュクロフト・ヘイジェル法案として同年2月に提出されており、8月に上院を通過しているが、その後内容を変えて再提出された。この法案は、米国単独の経済制裁発動の前に議会の承認を必要とすることによって、米国人道援助において食料・医薬品を自由に提供できるようしようとするものである。まず今後発動される制裁について、大統領は、米国単独による制裁が提案される60日以上前に制裁の内容について明らかにし、同時に制裁を正当化する理由を議会に明示する必要がある。例外として、議会が宣戦布告を承認した相手国に対する制裁、それが軍用品あるいは生物・化学兵器への転用の可能性がある場合などを挙げている。

また「国際テロリスト支援国」も除外される。最初2月に提出されたときには、テロ支援国にも人道物資輸出を認める内容であったが、8月の上院通過の前に、ヘルムズ、トリセリ、マック議員などの反対でテロ支援国へは1年ごとに

ライセンスを与えることになった。そしてアシクロフト修正案が廃案となった後、さらに制限を強めて提出されたことになる。これによれば国務省のテロ支援国リストに入っているキューバはこの法案が可決されても無制限に人道貿易は認められず、1年ごとに審査を受けることになっている。

クリントン大統領は、この法案に反対の立場をとっている。理由は、この法案が大統領の権限を制限することになるためとのことである。

3. 「人道」に配慮した対キューバ政策

以上の議論から、大統領府の最近の対キューバ政策策定においては、まず前提として、政府レベルでカストロ現政権との交流を深める、あるいは現在の政権の制度や政策を受け入れる意図はなく、経済制裁がカストロ政権にある程度の影響を及ぼしていると考えている。その上でキューバの政治体制を変革するためには、(1)両国民の交流を促進すること、および(2)カストロ政権に利益にならない形で人道に配慮した政策を採ること、の2点を条件としている。クリントンはこのために、チャーター便や親族送金、米国市民のキューバ訪問などについての制限を緩和し、対キューバ援助を積極的に認める方向で動いてきた。他方人道物資輸出については消極的である。

これに対し、連邦議会の保守派は経済制裁を支持し、民主化のためにカストロ政権との関係を深めることには反対である。制裁反対派から出ている人道に配慮するために、実現可能性は低い方法であるが対キューバ援助を認めようとする。また親族訪問や親族送金、両国間の電話回線整備や郵便については、積極的に支援する

というほどではないが、反対もしていない。電話については、国際電話の場合は米国の電話会社とキューバの国営電話会社の間で収入を折半しなければならぬので、キューバ政府に多額のドル収入をもたらす結果になっている。また親族送金などの個人ベースでの援助がキューバ経済を相当程度支えていると言われている^(注36)。しかしこれらの点については、人道上の理由もあり、また電話も郵便も両国間の情報を増やす働きがあるので、保守派も受け入れざるを得ないようである。

連邦議会の稳健派は、人道上の理由と経済的な理由から、援助よりも貿易を積極的にすすめている。彼らはカストロ政権を経済制裁によって封じ込めるには反対であり、大統領よりも一步進んで、キューバに変革を促すために国民レベルのみならず政府レベルでの対話と緊張緩和を進めようとしている。対キューバ制裁緩和法案を数多く提案しているドッド上院議員は何度もキューバを訪れ、カストロと面会しているし、セラーノ下院議員は、1997年にはトリセリ法とヘルムズ・バートン法を無効にする法案などを提出したことがある。その意味では稳健派議員たちは、キューバに対する経済制裁そのものもキューバの政治体制を変えるには役立たないので長期的には全面解除すべきであると考えており、人道物資輸出認可法案も全面解除へ向けた準備段階ととらえている可能性もある。

人道と同時に高まりつつある経済的利益を重視する議員の発言力も高まりつつある。彼らも人道派議員と同じく、米国企業や農民の利益を犠牲にしてまで経済制裁を継続する価値があるとは考えていない。彼らの姿勢の背後には、キ

ューバに食料・医薬品だけでも輸出したいと考える経済界の利益団体の圧力が働いているが、経済制裁の効果、および米国の政治的利益に対する疑問がこれを後押ししている。

IV 結 論

米国の対キューバ経済制裁は、キューバの民主化およびカストロ政権打倒という明示された目的が達成される見込みが薄いにもかかわらず、現在まで続いている。本稿ではその要因に制裁の隠された目的があると仮定し、その隠された目的として考えられる「懲戒」と「デモンストレーション効果」の有無についてヘルムズ・バートン法案審議過程で実証分析を行った。また制裁がはらむ「人道」問題に関して、大統領府および連邦議会の対応を考察してきた。

ヘルムズ・バートン法案審議の過程では、「懲戒」の目的としてはとくに審議直前に起きた撃墜事件に対する懲戒の意味合いが強かったが、カストロ政権の非民主的性格や人権軽視に対する懲戒を述べる議員も一部には見られた。同時に、民主主義を擁護する道徳的義務を主張する議員も積極的賛成派に見られたが、こちらは米国の大義のデモンストレーションを狙ったものと見ることができる。またその他にも、力の均衡論から、少なくともカストロにこれ以上の人権侵害やテロ行為をすることを控えさせる効果があるという主張もあった。

他方クリントン大統領は、キューバの現体制に対する懲戒あるいはデモンストレーションとしてヘルムズ・バートン法案を承認する必要性は感じていなかった。法案賛成に回ったのは撃墜事件に対する懲戒の必要性を感じたためであ

り、議会内の消極的賛成派とともに、法案成立の原動力となった。しかし同大統領は1992年のトリセリ法は支持し続けており、対キューバ経済制裁自体の懲戒効果やデモンストレーション効果を否定したとはいえない。國務次官アイゼンシュタットは、対キューバ制裁の全体的評価として、米国が道徳的価値観を代表する必要性を挙げており、制裁自体のデモンストレーション効果を認めている。

しかしながらヘルムズ・バートン法成立後、主として国際社会から指摘されてきた「人道」の問題は、制裁という懲戒方法に改良を加える必要があることを、政府および議会に認識させることになった。「人道」に配慮しつつ「懲戒」を継続するため、両国民間の交流促進、援助、人道物資輸出承認の3つが連邦議会で提案されている。クリントン大統領は前二者を重視した政策を1999年1月に発表した。しかし、人道物資輸出については、共感を寄せているようだが具体的な政策はとうとしていないという意味で消極的である。

議会では、国民レベルの交流および援助のみとする保守派と、人道物資輸出を含めて3つ全部を認めようとする稳健派とが対立している。この対立の論点となるのは、政府レベルの交流がキューバの現政権の政治改革を促すかどうか、である。

現在までのところ、この論点に対する明確な答えは出ていない。議会の保守派が主張するような強硬策がキューバを変える力になっていないのは周知の事実であるが、他方カストロ政権はこれまでのところ、米国の稳健派議員の働きかけにもキューバとの外交・経済関係を深めているカナダや欧州連合など米国以外の国々の勵

きかけにも応じていない。このことから、政府レベルでの交流深化がキューバの民主化を目に見える形で促しているとはいまだいえない。したがって、双方とも持論を支持する根拠を提出できていないので、議論にも決着がついていないのである。

対キューバ経済制裁は、明示された目的を達成できないまま、その隠された目的である「懲戒」と「デモンストレーション効果」のために、今後も継続されていく可能性が高い。唯一その状態を変える可能性があるのは、米国の経済的利益を優先するプラグマティストたちの主張である。人道という新たなイデオロギーの力を得て、とくに1999年から彼らは議会での勢力を強めつつあるが、まだ事態を変えるに至っていないのが現状である。

(注1) 対キューバ経済制裁の効果を論じる場合、とくに制裁強化を支持する人々は、キューバへの制裁を、ソ連が崩壊してキューバへの経済的支援がなくなった1992年に初めて効力を発揮し始めたとする(1998年9月の筆者の国務省およびトリセリ上院議員補佐官シャピロ氏へのインタビューによる)。

(注2) 米国防総省防衛情報局(DIA)は、CIAと協力して作成した1998年5月6日付の議会への秘密報告書の中で、キューバはもはや米国にとって安全保障上の脅威ではないと結論づけている。ただし、1998年5月8日付けの *Miami Herald*によれば、この報告書提出後、当の国防総省の長官であるウィリアム・コーエンが報告書に反論し、キューバが生物兵器を開発・生産する能力があること、カストロ政権が倒れた場合の政治不安を懸念すると述べている。

(注3) 1998年3月25日発表の American Enterprise Instituteによる世論調査によれば、対キューバ経済制裁を支持する米国民は64%で、反対(27%)を大きく上回った。しかも最近のキューバ情勢について「知っている」と述べた層の方が、制裁支持率がより高まる(71%)傾向を示した。ただし、世論調査は質問の仕方などによって結果はかなり変わる。1999年5月

7~9日に行われたギャラップ調査では、対キューバ経済制裁解除賛成派が51%で、同反対派42%を上回った。

(注4) 1998年9月の，在キューバ米国利益代表部での国務省関係者への筆者のインタビューによる。短期的な利益に限ってと断りつつ、このような外交的敗北は米国にとって受け入れがたいと述べ、短期的利益を優先させる理由は、カストロが今後長期にわたって生存しないという見通しを立てているためであることを示唆した。

(注5) ここでは、米国がキューバを懲戒する権限を持つかどうかという価値判断はしない。価値判断を別にすれば、大国とはその意思を他の国々に強制する力を持っている国であり、国際政治の無政府状態の中では大国の意思が小国の意思を抑えて実現されるのが現実である。ただ、少なくともここで米国が主張する民主主義や人権の概念は、社会主義陣営崩壊後、普遍的価値として程度の差こそあれ国際社会で広く認められている。

(注6) Carter, Barry, *A Catalog of New US Unilateral Economic Sanctions for Foreign Policy Purposes 1993-96*, 1997. (Center for International Policy, Cuba Project のホームページから)

(注7) 刑法学の分野では、殺人犯を死刑あるいは終身刑にしても、殺人の件数は減らない、すなわち刑罰は抑止効果を持たないという議論がある。また子供の教育でも、たとえばたばこを吸ってはいけないと言っても子供は喫煙を止めないかもしれない。ここでは刑罰における教育・矯正効果の有無が問われる。しかしそれでも、犯罪に対して刑罰を加えること、教育のために親が悪いと思うことを悪いと言い続けることは意味があると一般に考えられている。同様に経済制裁は、国際社会の中で、米国あるいは他の複数の国々が正しいと信じるルールに反する懲罰として機能しているとする。

(注8) この墜墜事件に先立ち、この反カストロ団体が何度もキューバ領空を侵犯し、反カストロ宣伝ビラを空から撒くなど挑発行為を繰り返しており、キューバ政府の抗議に対して米国政府は適当な措置を団体に対してとらないできた。キューバ政府は自国の主権を守るために、今回ついに彼らの行為を宥恕できなくなつたと主張する。問題のセスナ機墜墜が公海上であつたかキューバ領海上であつたかについて米国政府(公海上)とキューバ政府(領海上)との間に対立があるが、そ

の後の国際社会の反応は、公海上かキューバ領海上かにかかわらず、民間機撃墜という行為は承認しがたいというものである。主権と領土不可侵を理由に撃墜を正当とするキューバ政府に対し、事件直後、国連安全保障理事会はロシア、中国を含む全会一致で、キューバの行為をきわめて遺憾とする議長声明を採択した。

また両国政府と国連事務総長から調査を依頼された国際民間航空機関(ICAO)は、1996年6月28日付報告書(ICAO (ICAO Press Release), "ICAO Council Concludes Consideration of the Report on the 24 February 1996 Shootdown of Civil Aircraft off Cuba," Montreal, 28 June 1996)で、領土主権の原則を認め、民間航空機をICAO協定に定められた目的以外の目的に使用しないよう各国政府が適当な措置を講じなければならないとして、キューバ政府の立場をある程度認めている。しかし他方で、ICAO協定第3条の民間航空機に対する武器使用禁止の規定に基づき、撃墜がたとえキューバ政府の主張どおりキューバの領空内で起きたとしても、国際慣習、国際法から認めがないとして、キューバ政府の行為を非難している。そして、2度とこのような事件が起きないようにするための手続きと基準を調査して報告書を次のICAO総会に提出するとしている。米国連邦議会における撃墜事件に対する非難は、現在ほぼ国際的支持を得ているといえる。

(注9) 1996年3月5日付けのクリントン大統領のドール上院院内総務にあてた手紙(ヘルムズ・バートン法案への支持を表明した)で、大統領は、撃墜事件のために「即時の強力な措置を取ることを迫られ」、この措置の一環として、法案に同意すると書いている。また手紙の最後に「米国がこれ以上自国民の生命の損失を受け入れることはない」という強力なメッセージをキューバに送るため法案を通過させるよう要請すると結び、撃墜事件のために大統領が法案を支持せざるを得なくなったことを示している。

(注10) カストロが革命成功直後の1959年4月に米国を非公式訪問したとき、アイゼンハワー大統領の代わりに彼に会ったのは、当時副大統領であったニクソンである。このときニクソンはカストロのことを、「共産主義者にしてはあまりにナイーブだ」と評したといわれているが、革命政権を支援することには懷疑的であった。このニクソンの考えがその後の米国の対キューバ政策をかなりの程度決定し、キューバをソ連

に接近させる結果になった。ニクソンは、1994年に出了回想録の中で当時の自分の方針が誤っていたことを認めている。

(注11) 制裁解除の権限を大統領から連邦議会の手に移す条項はこの1月の修正案から入れられた。

(注12) ただし、補償問題はまず接收「した国家(キューバ)の国内法に基づき、かつ、その(キューバの)裁判所において解決されるもの」としている国連「国家の経済的権利義務憲章」第2条2項(c)の規定がある。それに従えば、キューバに接收資産を持つ米国市民は、そもそも米国内で請求権を認める法律を定めるよりも先に(米国政府を通じて)まずキューバ政府とその裁判所に補償請求を行わなければならないはずである。この点についてはドッド議員も、彼と同様の主張をしている他の議員も言及していない。

(注13) ドッド議員は、大統領が安全保障理事会で非難声明を引き出したことを評価し、さらに大きな抗議のための国際的共同行動をとるべきだったと発言している[*Congressional Record* 1996, S1485]。

(注14) マック議員は、「……難民を殺し、人道的使命を持つ民間機を残酷に計算されたやり方で撃墜することによって、カストロは米国を怯えさせようとしていますが、こういう事件は、民主党政権の期間で、米国の対キューバ政策が軟化したときに起こっています」と述べている。

(注15) 同議員は撃墜事件直後の大統領と国務長官の国連その他での活動を評価しつつ、「大統領は同盟国に対してもっと強く対キューバ制裁のために国際的行動を取る必要があると説得すべきです」と述べている。

(注16) グラハム議員は、キューバからの亡命機が米軍に発見される前にフロリダの空港に着陸した1994年の例を挙げ、警備が手薄なので、州内の原子力発電所などを攻撃されるかもしれないと述べている。

(注17) カッセバウム議員は、「先週のわが国に対する挑発に、米国は断固として反応しなければならないと信じる。この法案は最善ではないが、しかし他に選択肢がなければこの法案でやるしかない。フィデル・カストロのこの最近の恥ずべき行為に、米国は応えなければならないと強く信じる。だから私は法案に賛成だ」と述べた。

(注18) グラム議員はその発言において、はっきりと、大統領がこの権限を活用して、タイトル3を事実上無効にしてくださることを希望すると発言を結んでいる。

(注19) 同議員は、ソ連・東欧の政治的変革や中国

・ベトナムの経済改革が、貿易・投資の交流、「情報と人の自由な往来」「文化交流や人道的支援」によって起ったと述べた [Congressional Record 1996, H1732]。

(注20) 前年(1995年)キューバ国内で初の反体制派の諸グループの合同組織(Concilio Cubanoと名付けられた)が組織され、墜墜事件の約2週間前に第1回目の集会が開かれる予定だったが、政府の一斉検挙のために実現しなかった。

(注21) キャンベル議員への反論で、ディアス＝バラルト議員は、損害賠償請求によって保護されるのは米国民なので、国内管轄権の国外適用には当たらぬ、と主張しているが、このような主張は法的根拠がない。

(注22) これに対して、同時期に筆者が面会した国務省のキューバ担当官は、「個人的見解」と断りつつ、制裁の効力は発動直後がもっとも強く、その後遞減すること、しかも効果は長続きするものでなく、発動後半年か、せいぜい1、2年以内であろうと述べていた。

(注23) ランジェル議員は、前出の彼の発言の冒頭で、「私が何か言っても、この問題が感情的なものであることを考えれば、大勢を変えることはできないと思います」と述べた。

(注24) キューバの外国人向け物価水準から見れば、1日100ドルという制限は、親族がいる場合は別として、学生の貧乏旅行の水準で滞在するか、あるいは闇市場に手に出さない限り、現実的でない額である。

(注25) ただし、禁じられているとはいうもののキューバを訪問する米国人観光客は年間1万5000人に達すると推定されている。米国政府の許可を受けて合法的にキューバに渡航する米国人は年間10万人を超える(Cubainfo, 14 Dec. 1999)。

(注26) クリントン大統領は、1999年4月に、キューバとともに国務省の国際テロ支援国リストに入っている国々のうち、イラン、リビア、スーダンに対して、「ケースバイケース」としながらも食料・医薬品の輸出を認める新政策を発表した。しかし、キューバ、イラク、北朝鮮についてはこの中に含めなかつた。輸出は認めないが援助は認められているというのが、国務省次官アイゼンシュタットの述べる理由である(Cubainfo, 4 May 1999)。またイラクについては国連によりイラク産石油と食料のバーター貿易が認められており、北朝鮮については食料輸出が場合によっては認められていることも挙げている。しかし、本稿の「序論」でふれたように、キューバへの医薬品輸出お

よび援助の許可を得るのは煩雑な手続きが必要で、とくに医薬品輸出は非常に困難である。

(注27) 締め付け政策が一般国民の反政府感情を醸成するという意味で、制裁が党指導層に影響すると述べたと思われる。

(注28) 法王の批判が報道されてまもなく、ヘルムズ議員の補佐官マルク・ティーセンは、「ヘルムズ議員は、法王に応えるためのイニシアティブを見つけようとしています」と述べた(インターネットによるロイター電 1998年2月3日)。

(注29) 法案では、「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」と定義されている。

(注30) 直行便がない時期も民間援助団体によるキューバ援助は行われてきたが、カナダなどの第三国を経由するために輸送費が3倍かかってしまうといわれている。

(注31) 1990年代に入って、キューバの民主化を促進する目的から、米国国内の民主化関連の非政府組織に対する援助が少額ながら行われている。

(注32) キューバ政府は1995年に、外国人の持ち込む物資に関税を課することを決め、97年11月には、その規制をさらに厳しくして50ドル以上の価格の物品には100%の関税をかけることとしており、かなり厳格に適用していると伝えられている。米国の援助物資にのみ特例を設けることができるかどうかは不明である。

(注33) 1998年2月3日のハバナ発ロイター電によると、カストロがこのヘルムズ法案について、すべての尊厳と尊嚴あるキューバ国民の名において、怒りを込めて法案の提案する内容を拒否すること、「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」と述べたとされる。他方、本文で後述する人道物資輸出認可法案であるトレス・ドッド法案については、制裁を緩和する正しい方向に向かっているとして評価した。もっともキューバ政府は後に態度を変え、本文で後述するアシュクロフト修正案が上院で可決された直後に、リカルド・アラルコン全国人民権力会議議長が、「封鎖(制裁)が緩和されるかのような誤った印象を国際社会に与える」と述べて、人道物資輸出認可法案を非難した。

(注34) これほど高い支持を得ても法案が通過しない理由として、トレス下院議員(当時)の補佐官ロイ

サー氏は、1998年9月の筆者のインタビューにおいて、審議手続きの要にキューバ系保守派ロビーの推す議員が配置されていると述べた。たとえばこの法案が必ず審議される下院外交（国際関係）委員会の委員長は、保守派のギルマン議員であり、委員長の承認がなくてはトレス法案は下院本会議にかからないこと、その委員長の決定を覆すためには、下院全議員の3分の2の同意を取り付けなければならないと述べた。

（注35）同年9月30日、農業関連の補助金配分を決める際に、自然災害による農作物被害への補償を計87億ドル認める見返りに、アシュクロフト修正案を廃案にするという取引が行われた。

（注36）国連ラテンアメリカ・カリブ経済委員会（CEPAL）の推計では、1996年に8億ドルの親族送金があったとされている。これはこの年の砂糖と観光による外貨純収入の推定額に匹敵する。キューバ政府はこの半分程度ではないかと反論しているが、いずれにしてもキューバ経済を支える隠れた大きな力となっていることは間違いない。

文献リスト

- Congressional Record 1996. (U. S. Congressional Record: Proceedings and Debates of the 104th Congress, Second Session (March 5-6, 1996)).
- Hufbauer, Gary Claude, Jeffery Schott and Kimberly Elliott 1990. *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*. second edition. vol. 1, vol. 2, Washington, D. C.: Institute of International Economics.
- Miyagawa, Makio 1992. *Do Economic Sanctions Work?*. New York: St. Martin's Press.
- Tanter, Raymond 1998. *Rogue Regimes: Terrorism and Proliferation*. New York: St. Martin's Press.
- White House (Office of the Press Secretary of the White House) 1997. Statement by the President: "Six-Month Suspension of Title III of Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act (LIBERTAD Act)." 16 July.

〔付記〕本稿脱稿後の2000年7月20日に、米国議会では上下院それぞれにおいて、対キューバ人道物資輸出および米国人のキューバ渡航を認める

（ただし観光目的を除く）法案が制限つきながら可決された。下院では、財務省の来年度予算を決定する法案の中で、共和党のモラン（カンサス州出身）、サンフォード（サウスカロライナ州選出）両議員がそれぞれ、人道物資輸出と米国渡航を財務省が妨げるための支出を禁じる修正案を提出して可決された。上院では農業関連支出認可法案に人道物資の対キューバ輸出を認めるという条項が加えられた。

上院と下院の間に違いは残っているが、現在のところ、人道物資輸出およびキューバ渡航について加えられている制限は次のとおりである。第1に、人道物資輸出に際して、米国の保険会社の保険をかけることはできない。第2に、キューバ政府が米国産の食料や医薬品を購入するための資金を米国政府や同国の金融機関が融資することもできない。第3に、下院のキューバ渡航の修正案には、米国人の同国への渡航禁止が条文の中に明記された。

このように人道物資輸出については制限が多く、実際に米国産の農産物がキューバに大量に輸出される可能性は低い。また下院で強い勢力をを持つキューバ系議員は、渡航禁止の条文明記と引き換えに同修正案に同意したと伝えられる。しかし連邦議会、とくに下院が、多くの制限つきとはいえた人道物資輸出を承認することになったことは、大きな変化といえる。今年になって人道物資輸出賛成に回った議員の中にはヘルムズ上院議員も含まれている。この動きを後押ししているのは、キューバとの貿易を再開したい経済界、とくに農業関連団体であり、本稿の結論で筆者が述べたうちの、経済的利益を追求するプラグマティストの力がより大きく働くようになったと考えられる。

ただ、クリントン大統領は、大統領権限の制約が大きくなることを理由にこれらの修正案に反対しており、また上院の民主党系の穏健派議員たち（ドッド議員など）は、下院で妥協された渡航禁止の条文明記に反対し、人道物資輸出可決の機会を見送ってでも同修正案に反対する意向を表明してい

るため、これらの動きが実際に最終的な両院でのす
りあわせを経た上で可決に結びつくかは不明である。

近い将来に、人道物資輸出が認められ、それに
に対する制限が緩和される可能性は高まりつつある
が、それはあくまで制裁の中で「人道」に配慮す
るために例外的措置というべきであり、たとえば
経済的利益優先のために、キューバに対する経済
制裁が全面的に解除される可能性は、キューバの

現体制が変わらない限り低いと思われる。

本稿は、1997年度「90年代ラテンアメリカの政
治・社会改革」研究会（主査：吉田秀穂）の成果
である。本稿をまとめるにあたっては、本誌レフ
リーをはじめ多くの方々にお世話になった。記して
感謝したい。
(8月31日記)

(アジア経済研究所地域研究第2部)