

特集

特集／キューバ政治・経済の現状

米国の対キューバ経済封鎖は終りに向かっているのか？

エステバン・モラレス・ドミンゲス

●はじめに

キューバの学者がいわゆる「禁輸」あるいは「封鎖」と呼ぶものは、米国とキューバの関係において最も議論的になっていく問題である。米国の政策担当者はキューバで行われた国有化の実施を米国資産の略奪とみなしているが、キューバは、国有化措置は国際法によって認められた合法的な行為であるという考え方を堅持している。

キューバに資産を保有していた国の中では、米国はキューバが確立した補償モデルを非難した唯一の国である。したがって、国有化後四〇年以上たった今、キューバにおける国有化資産の旧所有者のほとんどすべてが適正な補償を受けているのに、米国の所有者だけは相変わらず補償を受けていない。実際のところ、米国政府は米国資産の補償問題を解決するよりも、経済封鎖を正当化する理由としてこの問題をそのままにしておくことに利益を見いだしているのである。

キューバと米国の長期にわたる対立の結果、米国はキューバに対して敵対的な政策

を続けている。この政策によるキューバ側の損失は七〇〇億ドル以上に上る。キューバの政治体制を攻撃し、転覆させようとする意図は今日まで一度も停止したことがない。一九九〇年から二〇〇一年の間に限っても、米国政府が促進し支援した対キューバ攻撃のテロ行為が三四件も発生し、キューバ社会に人命と資産の損害を与えている。キューバに対する経済封鎖は、ほぼ半世紀にわたりキューバ経済に深刻な打撃を与えてきたが、それは実は経済問題ではなく政治問題なのである。もし米国がキューバに対する封鎖を無条件で解除し、交渉のテーブルにつくと決めるならば、キューバとしても米国に対する補償の要求を忘れることができるのだ。

●封鎖の確立

一九六二年二月三日、ジョン・F・ケネディ大統領は行政命令三四四七号に署名した。これは二月六日には連邦決議一〇八四号となり、翌日、一九六一年九月四日対外援助法の六六二〇項(a)の法的権威に基づいて完全に施行された。キューバに対す

る商業的、金融的な封鎖はこのようにして確立されたのである。大統領布告によって米国の対キューバ封鎖が公式になった瞬間だった。それは両国間の関係において現在も未解決の問題であり、それがどのように実現したのかを思い起こすことが重要である。

一九五九年一月一日のキューバ革命勝利の時、米国大統領はドワイト・W・アイゼンハワーだった。革命の勝利の直前と直後に、アイゼンハワーの側近がフィデル・カストロ率いる革命勢力がキューバにおいて権力を掌握するのを阻止するよう最大限の努力をした。しかし米州問題担当国務次官補ロイ・ルボトムが、一九六〇年一月一日の国家安全保障会議の会合で述べたように、一九五九年一月から三月までは、米国政府とカストロ政権との蜜月の時期だった。その後米国にとって好都合な関係のいくつかの側面に急激な悪化が起こった。キューバ革命政府は米国からの独立を目指す動きを示し、米国はこれに対処する準備ができていなかったのである。

革命時代の早い時期からキューバの政策

は非常に過激だった。そしてその特色が外部からの介入に敏感に反応する戦間的なスタイルを維持させることになった。それはキューバの独立、主権、自決を守ろうとする強い情熱であり、米国の歴代政権が以前にも遭遇したものであった。それは、米国はもはやキューバの内政にかつてのように自分の意思を押し付けることはできない、ということだった。キューバ政府が一九五九年五月一七日に署名した農地改革法が米国との関係悪化の起爆剤として作用した。一九六〇年七月、クリスチャン・ハーター國務長官が署名した外交文書は次のように言っている。「農地改革法案の内容は、接収の対象となる資産の所有者である米国民民に対する補償のあり方に関して深刻な懸念の理由となるものである」。キューバが公的・私的の両方のために接収を実施する権利は認められたものの、この文書は「その権利には、取用に対する迅速、適切かつ有効な補償の義務が伴うものでなければならぬ」と述べている。

米国政府は国有化の歴史では前例のないほどの「迅速な支払い」を主張していたのだが、実際の問題は、接収資産の所有者が価値に見合う完全な補償を受けていないということだった。キューバ革命により国外へ逃亡したフルヘンシオ・バティスタ独裁政権は、一時六〇〇〇万ドルあったキューバの外貨準備をすべて略奪したため、その後の財政を引き継いだカストロ率いる革命

政権には、財政的余裕がなかったのである。同時に米国が、キューバの提案した補償方式を全面的に拒否するなど、農地改革法をめぐる環境にも圧力が増し始めていた。ハーター國務長官はキューバに対する経済戦争という手段すら提案したのである。

それ以降、キューバに敵対する活動が本格化し、経済面におけるあからさまに懲罰的な政策にはキューバを不安定化させることを目的としたテロ活動が伴った。まず、米国市場におけるキューバ糖に対する一九六〇、六一、六二年の割り当てが削減された。それには、サトウキビ畑や製糖工場・倉庫への放火など、キューバの経済能力をさらに弱めようとするテロ活動、石油供給の中止、貿易の停止、ニッケル購入の停止、観光客の減少、部品供給の停止などの行為が伴った。米国の意図がキューバ経済に対する懲罰的行動をエスカレートさせるものであることは疑いなくあった。それはキューバの経済的資産を破壊することを目的にしたテロ活動によって補われた。

実際のところ、一九五九年の農地改革法の施行から一九六二年二月三日のケネディ大統領による行政命令三四七号の署名までの間に歴代米国内閣がキューバに対してとった活動は、キューバに対する完全な封鎖を築き上げることを目標にしたものだった。これは確かに封鎖である。なぜならそれは米国がたんにキューバとの貿易を停止する権利を行使するだけでなく、第三国が

キューバに対して米国と同じような姿勢をとることを強いたからである。それはキューバに対する米国の政策を世界に拡大する試みだった。キューバに対する経済封鎖の努力は、「マングース」作戦と呼ばれる内政不安定の状態を作り出す計画に支えられていた。一九六一年一月以降始まった破壊活動と暗殺である。マングース作戦が公式に実施されていた一四カ月の間に、キューバに対して五七八〇件のテロ活動が行われたが、そのうち七一六件は経済的目標を対象にした深刻な破壊工作だった。

したがって、キューバに対する米国の経済政策は「禁輸」と言えるようなものではない。それどころか、キューバが四〇年間にわたり耐えてきた米国の政策を特色づける広範な種類の行為は、「封鎖」という言葉では十分に伝えることのできないほどのものである。米国がこの間に追求したものは「経済戦争」だったと言っても過言ではない。

米国がキューバに対する封鎖のための立法措置にもとづき実施した禁止項目を列挙しよう。

- ① 輸入。
- ② 輸出。
- ③ 通貨・資産の移転。
- ④ 一部例外を除く旅行。
- ⑤ 信用の供与・保証。
- ⑥ 技術的データの供与。
- ⑦ 「サービス」の供与。
- ⑧ キューバあるいはキューバ国籍人の利益となるような権利の消滅あるいは負債の帳消し。
- ⑨ 資産の受け取り。
- ⑩ 航空機のキューバへの飛行。
- ⑪ キューバ船舶の米

国への入港。⑫資産の仲介・運送。⑬すべての禁止項目はキューバに住所を持つか在住する、あるいは永住する第三国人にも適用される。またどこで組織されたものかを問わず、業務の主たる場所がキューバであるようなパートナーシップ、協会、企業、その他の組織にも適用される。⑭キューバ音楽家の公演。⑮キューバあるいはキューバ国籍人との契約締結。⑯キューバまたはキューバ国籍人の資産凍結。⑰電話サービス料金の凍結。⑱送金等の取引の制限。⑲キューバとの取引の許認可制導入。

以上の禁止項目に加えて、第三国に影響を与える禁止項目として米政府は以下を禁じている。

①第三国の船舶が、財やサービスの貿易が目的で入港したキューバの港を出てから一八〇日以内に米国の港で荷物の積み下ろしをすること。キューバに向かう、あるいはキューバからの貨物あるいは乗客を載せた第三国の船が米国の港に入港すること。

②第三国の法に基づき組織され、当該国に存在し事業を行っている企業あるいはビジネスが、完全に同国内で製造したものであっても、米国製の部品ないし原料を使用した製品をキューバに輸出すること。

③商務省の特別の許可がない場合、第三国国民あるいは第三国が米国原産地の製品

をキューバに再輸出すること。

④再輸出に関する規制は技術データにも同様に適用される。すなわち、製品の設計、生産あるいは製造に用いることのできる有形無形いかなる形態の情報にも適用される。

⑤一九九二年キューバ民主主義法は、米国民が大部分を保有するか支配する第三国における企業がキューバあるいはキューバ国民と取引をすることを、米国内の企業に対する規制と同様の程度に禁じる。

⑥禁輸措置は第三国における米国企業の法人化されていない支店にも完全に適用される。

⑦キューバ国籍者の参加が過半に達しない場合であっても、第三国に存在し事業を行っている企業には禁輸措置を適用する。

⑧第三国の銀行がキューバあるいはキューバ国籍者のために米ドル建ての口座を維持すること。

⑨第三国の法に基づき設立された企業によつて当該国内で、キューバで栽培、生産、あるいは製造されたいかなる物を部分的にでも用いて製造された製品の輸入を禁止。

⑩行政府の決定により、第三国の法に基

づいて設立され、当該国に存在し事業を行っている数百の企業がキューバの「特別指定」国籍者と宣言されている。キューバ国籍者に適用される全ての禁輸措置はこれらに自動的に適用され、したがって米国民はだれもこれら指定企業と商業、金融取引を行ってはならず、それらの資産で米国内にあるものはすべて凍結される。

以上の措置は、一九一七年に戦時政策として制定された敵国通商法によつて議会が与えた権限に則つたものである。米国は初めからキューバとのすべての種類の関係を停止し、制限を最大限に拡張しようとする意図でこれらの政策を採択した。キューバに対する封鎖をキューバと米国間の範囲以上にして、米国の主権の権限を超えるものにしたことは、他の国にもマイナスの影響を与えた。第三国によるキューバとの経済関係の樹立が米国によつて妨げられるような立法措置を成立させたからである。

米国が第三国のキューバとの関係に、米国のやり方を強制しようとした過程は、封鎖政策を国際的なものにしよとするものであり、米国の同盟国との関係にいくつかの問題をもたらした。この現象はキューバの国際関係を三角関係の紛争にした。つまりキューバが潜在的な経済的パートナーである第三国と関係を築こうとすると（直線）、そこに常に米国のいうもう一つの角がキューバと第三国双方に働きかけて妨害

する。本来直線のみであるはずのキューバと第三国の関係は、常に米国が加わって三角形を形成するのだ。これらがすべて、キューバが国際的場面で経済的復権を果たす上で障害となつている。キューバが旧社会主義諸国、特にソ連の市場を失つてからは特にそうである。

●二世紀の入り口における封鎖

米国の政策が非常によくわかるのは、ジョージ・H・ブッシュ大統領（父）が一九九二年に署名したトリチェリ法として知られるキューバ民主主義法、そして一九九六年クリントン大統領によって承認されたいわゆるヘルムズ・バートン法である。これら二つの法律はいずれもキューバの対外経済関係を妨害することを目的としている。トリチェリ法案の目的は一九七〇年代から許されていた米国企業の第三国における子会社との取引を消滅させることだった。ヘルムズ・バートン法は、一九九五年以降経済回復の過程が始まっていたキューバへの外国投資の流入をスローダウンさせようとするものである。

両法、特にヘルムズ・バートン法がキューバに対する封鎖政策を、国境を越えた性格のものに深化させようとするものだったことは疑いない。米国企業の第三国にある子会社とのキューバの貿易は一九八〇年代に活発な動きを見せており、一九九一年には七億一八〇〇万ドルという過去最高水準

に達した。補完的性格のものだったにもかかわらず、この貿易はキューバ経済が部品の供給を得るための重要な手段を意味した。社会主義市場からは得ることのできなかったもの、あるいはそうした市場からは予定通りに到着しない重要な部品の購入をこうして行っていたのである。

紙幅の都合で経済封鎖の政治的側面については触れなかったが、それは両国間の対立的状況のきわめて重要な一面であり、この側面によって封鎖の変化が促されている。例えば、ヘルムズ・バートン法はそれが承認されたときの政治的状況と切り離すことができない。当時キューバは一九八九年から一九九四年にかけて経験した経済危機から回復しかけていたが、米国の極右勢力はキューバの崩壊を目にするチャンスを失いつつあると感じていたのである。そこで、キューバが外国資本と協調して経済の建て直しをすることを阻止するためにこの立法措置が成立したのだ。

ヘルムズ・バートン法は米国の対キューバ政策の形成についてのルールを変更することを目指すもので、議会にそうした政策変更の特権を与えたのである。また、それまでのキューバに対する封鎖政策にかかわる規制を法律として体系化するものだった。その結果、少なくとも理論的には、大統領には以前有していた対キューバ政策を変える可能性が失われてしまい、いまや、どのような変更についても議会の承認を必要と

するようになったのである。

しかし、ジョージ・W・ブッシュ大統領（息子）は、キューバに対する一番最近の政策を採択するにあたって議会に諮らなかつた。大統領は、立法府による議論なしに、封鎖政策を強化する三つの政策を実行に移した。従って、対キューバ政策の決定において実際に大統領の権限がどれほどの程度まで広がっているのかははっきりしない。

極右勢力と議会との良好な関係、大統領の非倫理的で非民主的なスタイルを考慮にいれると、対キューバ政策に関する問題を行政府が独占しようとするこの種の動きは予想できるものだった。トリチェリ法とヘルムズ・バートン法で、米国の立法措置の域外適用と対キューバ封鎖政策の適用が米国の外交政策の標準となった。この意味で、米国の現在の対キューバ政策の傾向は、基本的に、対キューバ政策イコール国内政策であるという従来の性格を失っていない。

実際には、トリチェリ、ヘルムズ・バートン法は国際的に強く拒絶されてきた。その拒絶は、国連総会において一九九二年から二〇〇五年まで一貫して米国の対キューバ封鎖の非難決議で毎年表明されている。米国は、キューバが国際的な経済関係を引き続き増強することを阻止できなくなっており、それがこの拒絶に表れている。ヘルムズ・バートン法によってキューバが国際経済に復帰する過程に対して、このような大きな障害が押しつけられていなければ、

どれほど多くの投資家がキューバと交渉に入ることになったかわからない。

米国内でも、連邦議会と市民社会両方において、封鎖政策に反対する機運が高まっている。もし議会が米国の対キューバ政策策定にあたって、議会内部の制度に従った民主的な手続きに従っていれば、キューバへの米国民の旅行禁止は解除されていたはずだし、海外送金に関するルールも尊重されていたはずだ。またキューバや対キューバ政策に関する米国法に違反した者に対する懲罰的な措置を適用するために、国家予算を使うことも不可能だったはずだ。

●封鎖にひび割れ

一九九九年、二つの破壊的なハリケーンがキューバを襲った。米国はその被害を測

定し、援助を供与する目的でキューバに専門家チームを送った。キューバ側からも食糧の備蓄を補充するために米国からの購入を可能にするような政策を要請した。この要請は最終的に米国が受け入れ、その後の輸入が順調に伸びるきっかけとなった。

今日までのところ、この貿易は米国からの食糧や医薬品などの人道物資をキューバに輸出することのみが認められ、信用供与は受けられないし、輸送に関する制限も伴っており、現金決済である。しかしこれらの制限にもかかわらず貿易は伸びているので、米国の農家、アグリビジネスなど米国の経済の重要な部門にとって、今後対キューバ向け輸出が増大するという希望が高まっている。

現金決済に加えて、港からの積み出しに先立ち前払いをしなければならぬなど、この貿易を解消させようとする動きがあるにもかかわらず、現在の米国政権は、それを解消できないでいる。二〇〇五年にはキューバは家畜も輸入した。キューバ経済の改善に伴い、今年の貿易は二〇〇四年の水準を上回るものとの予測が可能である。両国間の貿易データをみてみよう。

一九九〇～二〇〇三年のキューバの米国からの輸入における内訳は以下の通りである。脂肪種子と食用油一七・三%、肉一四・七%、とうもろこし一四・三%、小麦一四・一%、大豆一四・〇%、動物用飼料九・八%である。この他に、木材、紙、その

他製品も輸入している。

●米国のキューバとの貿易

米国企業はキューバに対し、二〇〇四年に三億九二〇〇万ドル相当の財を輸出した。その五分の一以上は大豆と同製品である。二〇〇一～二〇〇四年の期間に、米国の主要港はキューバ向けの八億ドル以上の販売・寄贈物資のうち、七億七六〇〇万ドル相当の船積みを取った。

この貿易が止まることはないように見える。むしろ成長が続くと予測することが可能である。ラム酒、葉巻タバコ、海産物、いくつかの医薬品など米国市場で高い評価を得ているキューバの製品を貿易に含めることが、キューバと米国のビジネスの利益になるという認識が現実になるのではないだろうか。特に、ラム酒と葉巻タバコは米市場で人気の高い製品である。違法にキューバに旅行をする米国民が、まさに禁止された製品を購入したがるという事実と、現行の規制との間には軋轢がある。

●おわりに

一般的に、米国社会には封鎖に反対し、変更を望む態度が高まっている。この感情は学識者の間に特に強い。われわれは、これは歴代の米国政権が国内外に押し付けてきた「キューバに関する情報モデル」とも言えるものがある程度崩壊した結果であると考ええる。数年にわたる「人と人」の交流

は、米国の対キューバ政策に関する右翼イデオログが予想したような不安定化の影響はもたらさなかった。むしろ、そうした交流は米国市民社会の内部で、キューバの現実に関する理解を促進した。多くの米国人や米国の組織は、キューバが極右勢力のプロパガンダが言うようなものではないことを知った。長い間、そうしたプロパガンダが唯一の情報チャンネルだったのである。同時に、キューバの経済的、学術的、政治的、宗教的利害は米国社会のそれと一致することに気付いたのである。そしてそれが故に、米国政府は、米国民のキューバとの接触を妨げることによって、キューバの周囲に「防疫線」を張り巡らし、これを強化しようとしているのだ。

しかし、対キューバ封鎖に関して米国内に出現している政治的雰囲気を見ると、最近まで政策決定過程を支配し、封鎖政策をより弾力的なものにする可能性を阻害してきた極右的意見に対する、客観的な反対が議会の内外で高まりつつあるといえる。この新しい展開は、議会の反キューバ極右勢力がキューバに対して強硬姿勢を押し付けるために行使する力が徐々に失われてきていることと関連している。

以上のような要因のおかげで、将来の米国防権は、たとえ封鎖政策を維持しようと望んでいるにしても、そのための政治的勢力や環境を頼りにすることができるとは思えない。むしろその反対である。ブッシュ

現政権のように、キューバに対する敵意を持ち、キューバ侵略を正当化できる理由を見つけ、あるいはでっち上げようとする意図を持つ米政権が、これほどの規模に達するキューバに関する立法的発議の登場と議論を防止できず、そのいくつかを阻止することも、あるいはキューバとの貿易を凍結させる力もなかったとするならば、将来の政権―それが仮に極右の共和党政権だったとしても―が、キューバに対する封鎖政策をこれ以上持続させる立場にいることは非常に困難であろう。

キューバに対する封鎖政策が終わりに向かっているとわれわれがえて予測するのは、これが理由である。米国内においても国際社会においても、この政策は同調者を失うばかりである。こうした趨勢は、米国が多くの諸国―そのほとんどが米州諸国である―に対して多くの嘘をつき、侵略を行ってきたために、米国の信用が失われつつあるという現実に沿うものである。それだけでなく、共和党政権はその内部からも対キューバ政策に対する高まる疑問に直面しているのである。

重要なのは、封鎖政策の主要な舞台となり、キューバ経済を窒息させることをねらった封鎖政策の効果を薄めさせたのは、経済危機と、いわゆる「特別の時期」から次第に回復したキューバ自身であったということである。封鎖政策が変更されなければならないのはキューバの中ではないにして

も、その目標の達成に向けては、キューバ自身の努力が重要なのはこのためだ。ビジネスマンは死者とは交渉しないし、崩壊する経済に入っていくことはない。彼らは成長する経済に向かう。そしてそれが現在のキューバ経済なのである。

(ハバナ大学アメリカ合衆国研究所教授
・前所長／監修 山岡加奈子)

《主要参考文献》

- ① Chang, Laurence and Peter Kornbluh eds, *The Cuban Missile Crisis*, New York: The New Press, 1998.
- ② Cozayo, Nicanor León, *El bloqueo a Cuba*, Havana: Editorial Ciencias Sociales, 1983.
- ③ Morales Domínguez, Esteban, Carlos Batista and Kanako Yamataka, *The United States and the Renaissance to International Economy of Cuba: Triangular Analysis*, Joint Research Program No. 126, Tokyo: IDE-JET-RO, 1999.
- ④ Morley, Morris, H., *Imperial State and Revolution: The United States and Cuba, 1952-1986*, Cambridge: Cambridge University Press, 1987.
- ⑤ *United States Economic Measures against Cuba. Proceedings in the United Nations and International Law Issues*, edited and with commentary by Michael Krinsky and David Golove, Northampton, Massachusetts: Athelia Press, 1993.