

特集

特集／キューバ政治・経済の現状

米・キューバ関係の展望

宇野健也

一月一八日、ライス次期米国務長官は上院外交委員会で開催された公聴会において自らの外交方針につき語った。その際、ライス次期長官は、「米国の重要な課題は民主主義と自由を世界に広めることである」として、キューバ、ビルマ（ミャンマー）、北朝鮮、イラン、ベラルーシ、ジンバブエを「圧政の拠点」(Outpost of Tyranny)と非難した。

冷戦時代、ミサイル危機からアフリカや中南米における革命支援まで、キューバは米国の安全保障上の脅威であり、米国の外交政策を実施する上で重大な障害と考えられた。米国は一九六一年にキューバと国交を断絶、対キューバ経済制裁からビッグス湾事件まで様々な圧力行使を試みてきた。

他方、冷戦終結後、キューバは国際関係の大幅な再編を迫られてきた。一九九〇年代に入り、日本をはじめ欧州諸国、中南米諸国、カナダ等との関係改善・拡大が積極的に模索された。一九九八年にはローマ法王のキューバ訪問が実現、カトリック教会とまで歴史的和解を果たした。また、経済危機を背景として、軍事費は削減され、

「革命の輸出」は過去の話となった。一九九六年、米国防総省は、キューバは軍事的脅威ではなくなつたとの見方を発表した。

こうした状況は、ロシア、ベトナム等で見られたように、通常であれば、米国の外交政策の転換をもたらし得るものである。しかしながら、ライス長官の発言に見るように、米・キューバ関係は革命から四〇年以上経った現在に至るまで、ほとんど変化していないように見える。

本稿では、米・キューバ関係の構造を検討し、米・キューバ関係の変化はあり得るのか、また、その展望はいかなるものであるのか論じることとしたい。

●現状維持の力学

一九六二年以来、米国の対キューバ経済制裁は大統領令によって実施されてきた。一九九二年に成立した所謂トリチェリ法は米国法典の一章であり、経済制裁の根拠は引き続き大統領令であった。このため、一九九六年のヘルムズ・バートン法は、対キューバ制裁をはじめ法制化するものとして注目された。これはすなわち、対キュー

バ経済制裁の裁量権が大統領から議会に移つたことを意味した。同法律の成立により、大統領の権限は対キューバ渡航・送金など同法規定外の事項に限定され、議会で可決されない限り、対キューバ政策の大幅な変更は期待できなくなった。

米国の対キューバ関係の最大の問題点は、米国民がキューバに対して無関心なことだと言われてきた。経済制裁に反対する意見は米国内にほとんどなく、一方、カストロ議長に対して積年の恨みを募らせる亡命キューバ人がフロリダ州とニュージャージー州を中心に二〇〇万人以上いる。冷戦時代や難民危機のように、キューバが米国の安全保障政策上の脅威と見なされたときには亡命キューバ人の影響力は相対的に限定されたが、平時においては、彼らの声は積極的なロビー活動を通して米国の対キューバ政策に強く反映されてきた。

例えば、A議員はキューバに関心がないが、キューバを非難すれば、亡命キューバ人団体が選挙に資金のみならず投票で協力してくれる。また、米国議会には亡命キューバ人議員が五名おり、これらは「打倒カ

ストロ」を最大の関心事項としているため、A議員の提出する法案が多少リベラルだろうと保守的であろうと、キューバ系議員は関係各方面に対して法案支持を働きかけてくれる。このためA議員にとっては、誰から反論される訳でもなく、キューバを非難することは大変に都合が良い。

ロバート・トリチュエリ下院議員(当時)。民主党、ニュージャーシー選出)は、本来リベラルな議員であり、当初、対キューバ経済制裁の解除を支持していたと言われる。しかし、地元ニュージャーシーのキューバ系米国人票が無視し得ないこと、亡命キューバ人団体から多額の献金があったことから、対キューバ経済制裁を強化するトリチュエリ法を起草したと言われている。

対キューバ経済制裁は、米国の対キューバ政策の柱である。そして、米国の対キューバ政策が変化するとすれば、議会が重要な役割を担う。しかし、その議会が政策変更に向けてイニシアティブを発揮する可能性は極めて低かった。ただし、底辺では徐々に変化が起きつつある。

●変化の兆し

亡命キューバ人社会のカリスマ指導者であったマスカノツサ全米キューバ系米国人財団(CANF)最大の亡命キューバ人組織)会長が一九九七年に死去して以来、対キューバ強硬派の求心力は急速に失われてきた。一九九九年のエリアン少年問題を通

して、亡命キューバ人が米国旗を燃やしてデモを行う場面などが報道されたが、こうした米国内におけるイメージ悪化を恐れたCANF指導部は穏健化を図ったものの、結局、保守派の大半がCANFを脱退することとなり、同財団の影響力はそがれることとなった。また、亡命キューバ人社会の世代交代が進んでおり、米国で教育を受けた世代はキューバ問題にあまり関心を持たなくなっている。更に、一九八〇年代から経済難民が増加したが、これらは頑なな姿勢を維持する政治亡命者と異なり、穏健な対キューバ観を持っているため、亡命キューバ人社会の対キューバ観は多様化してきている。例えば、かつてのマイアミにおいては、キューバ人音楽家によるコンサートを開くことは不可能といわれた。これは、強硬派にはキューバの一切を拒絶するという人達が少なくなく、コンサート会場でのデモ隊による投石騒ぎが頻発したためだが、最近では、キューバ人によるコンサートが多く開催されるようになった。

米国社会のキューバに対する姿勢も変わりつつある。まず、一九九〇年代に欧州及びカナダの対キューバ投資が進んだことを受けて、米国財界がキューバに対する関心を示すようになった。一九九八年三月には五〇名以上の米国人企業家がハバナを訪れ、史上初の米企業向け投資フォーラムが実施された。また、二〇〇〇年頃から財界のみならず、農業ロビーが活発化した。この頃、

米国の農業関係者は農産品輸出の低迷を受けて、経済制裁という外交政策そのものに反対するようになったのである。従来、対キューバ関係改善の推進派は、ドッド上院議員(民主党、コネチカット州)やランゲル下院議員(民主党、ニューヨーク)等の民主党幹部が中心であったが、二〇〇〇年頃から、農業州・財界等の勢力が加わるようになった。特に農業州・財界関係者には共和党支持者が少なくなく、対キューバ経済制裁反対派は超党派の支持を得るようになった。二〇〇二年には四〇名の両院議員によるキューバ・ワーキング・グループが、対キューバ孤立政策を改め、関与政策を開始すべきとする報告を発表している。

この結果、二〇〇〇年一〇月には医療・食糧品の対キューバ輸出規制緩和法案が可決された。その後、二〇〇一年一月のハリケーン・ミシエル被害を受け、キューバ政府が米国からの食糧輸入を決定したことから、限定的ではあるが両国間の貿易がスタートした。二〇〇二年九月には米企業によるハバナ食品農牧産品見本市が開催されたが、この見本市には三〇州以上から二八八社が参加、出展品目は一〇〇〇点に上るなど、大変な盛況となった。

一般国民のキューバに対する関心も変化してきた。エリアン少年問題に際して、連日連夜、同少年の動向をめぐる報道が行われたこと、その直後に世界的な葉巻ブームと映画「ブエナビスタ・ソシアル・クラ

ブ」のヒットがあったこと、更には米国人のキューバ訪問が一時年間一五万人に上るなど本格化してきたことなどが背景にある。

このような米国社会における変化を反映して、米国における対キューバ政策の決定構造も変わってきた。すなわち、従来、対キューバ政策は亡命キューバ人強硬派の意向を強く反映するものであったが、亡命キューバ人強硬派と財界・農業州を中心とする制裁解除派の勢力均衡という形になってきたのである。当然のことながら、両者の勢力がバランスしている状況であるため、医薬・食糧品輸出規制緩和措置のように、両国関係にとってポジティブなニュースがある一方、米国政府がキューバを厳しく非難するといったネガティブなニュースもあり、両国関係からは相反するメッセージが同時に出てくる状況となっている。

●ブッシュ政権の発足

フロリダ州は全米第四位の約一七〇〇万人の人口を擁する重要州であり、また、約九〇万人のキューバ系住民が南フロリダを中心に居住している。フロリダ州は共和党有力州と見られることが多いが、実際には北部と西部地域に共和党支持が多く、マイアミからパームビーチに続くゴールドコーストは民主党支持が強く、オーランド近辺を通る「I4回廊」(タンパからデイトナ・ビーチに続くI4高速道路周辺)には浮動層が多い。全体的には両党の勢力は均

衡している。南フロリダでさえ、キューバ系が共和党支持であるが、ハイチ移民・ユダヤ系・年金退職者は民主党支持であり、どちらの党が有力とは言えない状況である。

キューバ系の投票動向を見てみると、近年、民主党支持者が若干増えている、その数は全体の二割程度になっている。クリントン大統領については、キューバ系の支持率は四割に上ったと見られている。これは若い世代を中心にキューバ問題に無関心な層が広がっており、むしろ米国社会のマイノリティとして、移民問題・教育問題により関心を持っているためと見られている。

一方、古い世代は「ビッグス湾侵攻に失敗したケネディ大統領を許さない」といまだに語っていて、結局、キューバ系が圧倒的な民主党支持に傾く可能性は非常に低い。また、キューバ系の古い世代の特徴として、投票率が圧倒的に高いということが言える。つまり、一般の住民は雨が降った場合には投票に行かないことが多いが、キューバ系は雨が降ろうと嵐が来ようと投票所に向かうのである。

従来、フロリダ州での選挙においては、キューバ票がキャスティング・ボードを握ると考えられてきた。ただし、上記の通り、亡命キューバ人社会が実際にキャスティング・ボードを握るとは考えにくい。共和党は、キューバ系老人層の信任を失って、これらが投票所に行かなくなることを恐れているが、この世代が民主党に乗り換えるこ

とは考えがたい。一方、民主党はキューバ系を共和党から民主党に乗り換えさせようと奮闘しているが、若い世代の多くは既に民主党に乗り換えている。

しかし、実際の状況はともあれ、フロリダ州においてキューバ問題が重視される状況には変わりはない。カーター大統領が再選を果たせなかった一因として、一九八〇年のマリエル難民危機の処置を間違えたこと、更に対キューバ融和姿勢故にフロリダにおいて亡命キューバ人社会を反カーターで結束させたことがあると言われている(CANFは一九八一年に発足)。クリントン氏は、当初、トリチェリ法を支持することはないと見られていたが、一九九二年大統領選挙の際、遊説先のフロリダ州において同法支持の姿勢を打ち出した。

ブッシュ政権発足の経緯は、キューバにとって悲劇としか言いようがないものであった。フロリダ州においてブッシュ候補とゴア候補の勝敗が決まらず、再集計を繰り返したことは我々の記憶に新しい。フロリダ州は共和党と民主党が勢力均衡している州として再確認されたのである。更に、フロリダ州知事はブッシュ大統領の弟であり、亡命キューバ人社会ともビジネスを通して密接な関係にあるジェブ・ブッシュ氏である。この結果、ブッシュ大統領は伝統的な共和党の対キューバ強硬路線を継承したのみならず、キューバに対して一層厳しい姿勢を示すようになった。

大統領選挙キャンペーン中、ブッシュ大統領は「如何なる経済制裁緩和措置にも反対する」という主張を繰り返して行った。これは共和党の伝統的路線と言えるが、ブッシュ政権は亡命キューバ人の主張への配慮を強めているという点特徴的である。従来、亡命キューバ人の意向はロビイングを通して対キューバ政策に反映されてきた。例えば、故マスカノツサCANF会長は「ホワイト・ハウスに直接電話できる男」と言われていたが、あくまで政権外から政策決定過程に間接的に関与するかたちで影響力を行使してきた。しかし、ブッシュ政権の対中南米政策担当チームには亡命キューバ人ないし亡命キューバ人と密接な関係がある人物が目立つようになっていた。

例えば、ブッシュ政権発足後に米國務省の対中南米政策の最高責任者に指名されたオットー・ライク國務次官補（当時）は、キューバとラム酒「ハバナ・クラブ」の商標を巡って対立しているバカルデイ社のロビイストとして活躍したほか、ヘルムズ・バートン法の起草者の一人と言われた亡命キューバ人である。このライク次官補の指名は米国内でも大きな波紋を呼んだ。上院外交委員会は「ライク次官補の指名は中南米諸国との軋轢を生む」として、その承認を強く拒否したのである。この結果、リセス・アポイントメント（国会閉会中の指名）というかたちで、上院の承認を得ることなく、ライク氏は國務次官補に就任した。

ライク次官補の退任後（その後、中南米担当大統領特使に就任し、第一期ブッシュ政権終了直前に政権を離れた）、その後任としてロジャー・ノリエガ大使が任命された。ノリエガ大使の任命については、上院外交委員会は全会一致で承認を行った。しかし、ノリエガ大使は一九九〇年代にヘルムズ上院議員の対中南米政策のアドバイザーを務めた人物であり、やはり、ヘルムズ・バートン法の起草者の一人と見られている人物である。このため、亡命キューバ人強硬派とは密接な関係にあると考えられ、米政府の従来以上に厳しい対キューバ姿勢は変わる見込みがない。

● 終わりに

上記に簡単に見た通り、対キューバ政策の決定構造は変化してきた。この結果、例えば米国の対キューバ輸出は、二〇〇一年の規制緩和以降、毎年一〇〇%の勢いで伸び、その総額は四億ドル以上に達している。一方、議会における制裁支持派と制裁反対派は勢力が逆転するまでには至っておらず、特に、二〇〇二年にはマリオ・ディアス・バラルト下院議員（共和党、マイアミ）が、二〇〇四年にはメル・マルティネス上院議員（共和党、フロリダ）が選出され、キューバ系の連邦議員が五名になるなど、引き続き両勢力のバランスは拮抗している状況である。また、上記「圧政の拠点」発言のみならず、二〇〇四年五月には、パウエル

國務長官を座長とする「自由キューバ支援委員会」が対キューバ制裁強化をブッシュ大統領に進言しており、実際に対キューバ渡航制限が強化されるなど、米政府の姿勢にも変化の兆しは見られない。

長期的に見れば、米・キューバ関係に変化の兆しは見えてきたが、短期的には変化は期待できないであろう。

キューバの将来を考える上で、おそらく最大の不安要因は亡命キューバ人社会の動向である。大半の亡命キューバ人は、キューバにおいて政権交代があったとしても米国内に留まる意向を示している。しかし、政治的にも経済的にも、将来的には亡命キューバ人社会がキューバの国家運営のイニシアティブを握るべきであると考えている者は少なくなく、彼らが何らかの形で影響力を行使しようとする可能性は排除できない。こうした中、亡命キューバ人社会とキューバ国民が将来において建設的協力関係を築いていけるようにすることが望ましく、そのためにも米・キューバ関係がいつか現状を脱却することを期待したい。

（うの けんや／外務省中南米局中米課）

〔付記〕本稿は筆者個人の見解であり、いかなる団体・組織の見方を代表するものでもない。