

特集：オバマ政権と中南米

米・キューバ関係は変わるのか

宇野 健也

1. はじめに

4月17～19日にかけて、トリニダード・トバゴで開催された第5回米州サミットにおいては、オバマ大統領の中南米・カリブ諸国に対する融和姿勢が注目される一方、内容面においては、公式議題ですらなかったキューバ問題をめぐる議論が最大の関心を集めることとなった。ブラジルをはじめとする中南米・カリブ諸国首脳は、サミットを前に、米国の対キューバ経済制裁は解除すべきとの姿勢を打ち出し、また相次いでキューバを訪問した。更に、サミット期間を通じて、多くの首脳が対キューバ関係改善の必要性を訴えた。これに対し、オバマ大統領は、4月13日、亡命キューバ人家族の親族訪問や送金に対する規制撤廃を柱とする、対キューバ制裁緩和策を打ち出し、また、サミット初日のスピーチにおいては、「米国はキューバとの新たなはじまりを模索する。(中略)自分の政権はキューバと幅広い問題につき関与する用意がある。」と述べた。

上記の通り、オバマ政権の発足を契機として、特に中南米・カリブ諸国においては、米・キューバ関係改善に向けた期待感が高まっている。筆者は、2005年に米・キューバ関係について、米国における対キューバ政策の決定構造が変化してきたことを指摘しつつ、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出

来ない旨論じた経緯がある¹。2005年以來の重要な出来事としては、まず、キューバにおいてフィデル・カストロ議長が退陣して、ラウル・カストロ政権が発足したことが挙げられる。また、ブッシュ大統領からオバマ大統領に政権交替した。そして、現在、中南米・カリブ諸国が米・キューバ関係の改善に向けて共同歩調を取り始めている。本稿では、これら変化が米・キューバ関係の抜本的改善をもたらすのか、あらためて検証したい。

2. 対キューバ経済制裁

まず、対キューバ経済制裁の法的枠組みについて整理することとしたい。対キューバ経済制裁は、1959年のキューバ革命以降、両国関係が悪化する中で対キューバ砂糖輸入枠の削減など徐々に進められてきた。こうした措置の背景は、1917年に制定された対敵通商法に遡り、同法により、大統領は敵国に対する幅広い経済制裁の権限を与えられている。そして、1962年2月3日、ケネディ大統領は大統領令第3337号に署名を行い、対キューバ禁輸措置は正式なものとなった²。その後、1963年に米政府はキューバ資産管理規則を定め、同規則に基づき、実際の規制が行われてきた。

こうした法的枠組みは、通称「ヘルムズ・バートン法（正式名称：1996年キューバ自由民主連帯法）」の成立によって大きく変化

した。同法は、1996年2月に発生したキューバによる米民間機撃墜事件に対する報復措置として実現したものであり、キューバ政府により接収された米国資産に投資を行った外国人投資家を訴える内容を含んでいたことから、EU、カナダ、メキシコが強く反発したため、国内法の域外適用の問題として注目された経緯がある。しかし、その内容は、従来の対キューバ禁輸政策のみならず、キューバの国際金融機関や米州機構（OAS）復帰への反対、キューバにおける民主化のあり方など、広範な内容を法制化したものであった。

例えば、同法セクション204は、対キューバ制裁の解除について、キューバに民主移行政権が発足した場合に、大統領は議会と協議の上、経済制裁の解除につき手続を開始することが出来ると規定している。また、同セクション205は、民主移行政権を認定する要因として、（1）すべての政治活動を合法化すること、（2）すべての政治犯を釈放し、適当な国際人権機関による刑務所の調査を受け入れること、（3）革命防衛委員会、即応部隊を含め、内務省保安局を解体すること、（4）自由且つ公正な選挙の開催を公約すること、（5）（米国がキューバに向けて放送している）ラジオ・マルティ、テレビ・マルティに対するあらゆる妨害を停止すること、（6）司法の独立、人権尊重、結社の自由につき進展があること、（7）フィデル・カストロおよびラウル・カストロを含まないこと、（8）対キューバ支援の迅速な国内配布につき保証すること、など細かく規定している。

以上に見てきた通り、対キューバ経済制裁は、従来は大統領の権限で実施されてきた為、制裁継続の可否は大統領が判断すべき事項であった。しかし、ヘルムズ・バートン法により、経済制裁は既に法制化されており、大統領の権限は大幅に縮小され、同法に適合

するかたちでキューバの民政移管が行われるか、議会が同法の修正を行うか、新法により同法の無効化を行うかしない限り、対キューバ経済制裁を解除する方法は残されており、その判断は大統領というより連邦議会に委ねられているということができる。

従って、中南米・カリブ諸国のオバマ政権に対する働きかけは、オバマ大統領の権限が大幅に制約されている事実を踏まえて検討されるべきであり、オバマ政権に対する過剰な期待感だけが先行することがあってはならないと考える。例えば、6月にホンジュラスで開催された米州機構（OAS）総会では、キューバのOASに対する参加排除決議が停止されたことが最大の関心を集めることとなった。たしかに、こうした決議が米国政府の参加の下に採択されたことは重要な一歩であるが、ヘルムズ・バートン法は、先述の民主移行政権の要件が満たされない限り、大統領はキューバのOAS参加停止終了に反対すべき旨を規定しており、キューバの対応のみが注目されているが、実際にキューバが復帰する場合には、同規定が大きな制約になると考えられるため、過剰な期待を抱くべきではない³。

なお、上記は大統領の権限が皆無になったことを意味するものではない。キューバ資産管理規則は大統領の権限の下にあり、同規則によって規定されてきた亡命キューバ人の親族送金や親族訪問については、その増減を判断する余地が大統領に残されている。先のオバマ政権の決定は、まさに同権限を踏まえたものであった。また、政策面における裁量の余地も残されており、最近、再開が決定された両国移民協議が該当すると言える。但し、こうした政策は、オバマ政権の対キューバ融和策として注目を集めているが、ブッシュ政権下で米・キューバ関係が悪化する以前に

は、親族送金や親族訪問は、ほとんど制約のないままに運用されてきた経緯があり、また、両国間の協力という観点からは、移民協議のみならず、米沿岸警備隊を通じたキューバ近海における麻薬取締協力、米国からの食糧品および医療機器の対キューバ輸出などが活発に取り組まれていた経緯があり、決して目新しい政策とは言えない⁴。

一方、筆者としては、オバマ政権の政策内容はともかく、同大統領の姿勢は、米・キューバ関係のより良い雰囲気醸成していると考えており、これは連邦議会や世論にとって重要なメッセージであると考えられることから、現在の状況は決して無意味ではないと考えている。以下に、最近の情勢変化の意味につき、若干の考察を行うこととしたい。

3. 変化の兆し

米国の対キューバ政策の最大の問題点は、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。対キューバ経済制裁に対する国民の関心は高いとはいえず、制裁に対する反対意見はほとんど聞かれない状況が続いてきた。こうした中、フロリダ州マイアミとニュージャージー州ユニオン・シティを中心に100万人を超える亡命キューバ人社会が存在しており、亡命キューバ人団体によるロビー活動やキューバ系議員を通じて政治的影響力を行使してきた。これが、冷戦が終焉し、キューバが米国の安全保障上の脅威ではなくなっているにも拘わらず、長年にわたり対キューバ経済制裁が維持されてきた現状維持の構図である。

他方、2005年に筆者は、この構図に変化の兆しが見えてきたことを指摘した。すなわち、亡命キューバ人社会における多様化が進み、強硬派の勢力が低下する一方、穏健な世代が育ってきており、また、財界の対キュー

バ関心が高まっていること、更に、一般国民のキューバに対する関心がエリアン少年問題⁵などを通じて徐々に高まってきたことなどが挙げられる。こうした中、対キューバ強硬姿勢を維持するブッシュ政権が発足したため、足下における変化の兆しにもかかわらず、米国政府の対キューバ姿勢はむしろ大幅に後退することとなった。

上記の認識を踏まえれば、まず、亡命キューバ人社会に対して負債を持たない、恐らく史上初の米国大統領が誕生した事実は大きい。

マイアミの亡命キューバ人社会の強硬派は、革命前後に逃れてきたキューバ人が中心であり、その大半はピッグス湾侵攻に際して必要な支援を行わなかったケネディ政権を恨んでいると言われ⁶、歴史的に極めて固い共和党支持層であった。他方、近年の傾向としては、世代交代が進む中、若手を中心にマイノリティとしての投票傾向が顕著となり、亡命キューバ人社会全体としては、民主党支持層も20～30%と伸びてきていた。

こうした中、近年の大統領選を振り返れば、民主党の選挙戦略は亡命キューバ人社会の現況を反映したものではなかった。ゴア候補は米国民の過半数がエリアン少年をキューバに送還することを支持していたにもかかわらず、亡命キューバ人強硬派に配慮して、同少年を米国内に留めることを支持する発言を行ったが、これが大統領選における敗北を決定づけたと評価されている。つまり、亡命キューバ人強硬派が反民主党の姿勢を維持する中、強硬派寄りの姿勢を示したものの独自色を出すことが出来ず、一方、亡命キューバ人社会に反発する一般国民の浮動票を獲得することが出来なかったため、史上稀に見る接戦となったフロリダ州選挙で得票を伸ばすことが出来なかったというのである⁷。

なお、同問題を通じて、96年選挙と比べ、

共和党はフロリダ州全体で約5万票も亡命キューバ人票を伸ばしたと言われており、こうした負債がブッシュ政権の対キューバ強硬姿勢の一因となったと考えられる。いずれにせよ、このようなプロセスを経て、歴代政権はキューバ問題につき手足を縛られてきた経緯がある。

これに対して、オバマ大統領は、選挙キャンペーン中の2008年5月、マイアミで対キューバ政策につき演説を行い、「米国の政治家にとって、簡単なのは、4年毎にマイアミを訪れ、キューバに厳しい姿勢を伝え、ワシントンに戻るが、キューバでは何も変化がないことである」と述べ、キューバとの直接対話に乗り出すべきであると主張した。結局、オバマ候補はフロリダ州を制したものの、同州のキューバ系の65%はマケイン候補支持に回ったとされる。ただし、このキャンペーン中に、まず、米国内最大の亡命キューバ系団体である全米・キューバ系米国人財団(CANF)のマス・サントス会長はオバマ候補支持を表明している。また、本年4月の世論調査によれば、オバマ政権の対キューバ融和姿勢を約67%の亡命キューバ人が支持している旨伝えられている。こうした変化には、CANFの内部分裂による穏健化、亡命キューバ人社会の世代交代、ブッシュ政権によって規制された親族送金・訪問に対する不満の増大、長年にわたり結果を出せないでいる対キューバ政策に対する不満など様々な要因が考えられるが、いずれにせよ、オバマ大統領が亡命キューバ人社会に負債を負うことなく当選を果たし、対キューバ政策の見直しを表明しつつ、一定の理解を得ているという事実は、同大統領の政策的選択肢を広げるといふ観点から極めて重要である。

また、オバマ政権の対キューバ関与の姿勢を踏まえ、上述のとおり、対キューバ経済制

裁の継続の可否において重要な役割を担う米国議会においても新しい動きが看取されるようになっている。

まず、米議会には、引き続き6名のキューバ系議員がおり⁸、これらは依然として対キューバ制裁強化を強く主張し続けている。他方、従来、対キューバ関係改善の推進派は、ドッド上院議員(民、コネチカット)やランゲル下院議員(民、ニューヨーク)などの民主党幹部を中心に数名いたが、2000年頃から、対キューバ農業輸出が注目される中、農業州を中心に勢力を拡大してきており、これらは超党派連邦議会キューバ・ワーキング・グループと呼ばれ、下院で45名程度、上院で13名程度のメンバーを集めている。こうした対キューバ関係推進派は、キューバをめぐる情勢が変化する中、再び勢いを付けてきており、2009年2月、同ワーキング・グループの民主共和両党の代表を務めるデラハント議員とフレック議員は、キューバ渡航自由化法案(H.R.874)を議会に提出した。同法は、米州関係評議会によれば、5月中旬時点で147議員の支持を集めている由(民主党員135人、共和党12人)。また、同法はドーガン上院議員により、上院でも議論されている(S.428)。更に、本年キューバを訪問したラッシュ下院通商小委員会委員長は、同ワーキング・グループの支援を得て、5月には対キューバ通商正常化法案を提出しており、同法はすでに47名の共同提案者を集めているとのことである。こうした法案が議会において活発に議論されるようになっていることは、米・キューバ関係の将来にとって極めて重要であると考えられる。

4. おわりに

従来、米国におけるキューバ問題は米国内政問題であると言われてきた。上述のとおり

り、オバマ大統領も選挙キャンペーン中に指摘しているが、対キューバ強硬姿勢がキューバ国内において如何なる変化をもたらすかということより、亡命キューバ人社会の票を得るために、対キューバ強硬姿勢を維持すること自体が重要だった経緯がある。しかしながら、これまでのオバマ大統領の発言を見ると、キューバ問題を「内政課題」ではなく「外交課題」として考えているのではないかわれる。これが事実であれば、米・キューバ関係はパラダイム・シフトしつつあると言って過言でない。当然のことながら、オバマ大統領にとって、経済危機、イラン情勢、北朝鮮問題など難題が山積している状況であり、キューバ問題に対する優先度が政権内で高くなることはないだろうと思われる。こうした中、中南米・カリブ諸国がキューバ問題について継続的に働きかけていくことの意味は大きい。なぜならば、こうした働きかけはキューバに対する関心を維持し、オバマ大統領が本当の意味での対キューバ外交を展開することを可能にするからである。

この意味において、中南米・カリブ諸国においては、オバマ大統領が直面する制約について、十分理解が広がることが重要である。現在の状況を踏まえれば、抜本的な変化が生じるまでには長い時間が必要であり、過剰な期待感が幻滅につながることは避けなければならない。むしろ、オバマ大統領が直面する制約を踏まえて、中南米カリブ諸国として協力していける余地もあると考える。例えば、キューバの将来にとって大きな問題として、亡命キューバ人とキューバの融和という問題もあり、また、革命によって接収された米国人資産の扱いという問題もあるが、これらは米・キューバ関係の正常化の前に解決の道筋を見つけるべき問題であり、現在の法的枠組みの中においても、中南米・カリブ諸国

の経験を持って十分取り組める課題である。

いずれにせよ、筆者はオバマ政権下で米・キューバ関係が大幅に改善することを心から期待するものである。

(本稿は筆者個人の見解であり、如何なる団体・組織の見方を代表するものでもない。)

(うの・けんや 在アルゼンチン大使館
一等書記官)

-
- 1 宇野健也「米・キューバ関係の展望」『ワールド・トレンド』(アジア経済研究所、2005年10月号 (No.121))
 - 2 同大統領令の法的根拠は1961年対外援助法及び1949年輸出管理法であった。
 - 3 ヘルムズ・バートン法セクション105は、キューバに民主政権が発足したことが確認されるまで、米大統領は、キューバのOAS参加停止の終了に関する全てに反対し、反対票を投じるよう、米代表部に指示するべきと規定している。しかし、一般的に法律で使われる「指示しなければならない (shall instruct)」ではなく、「指示するべき (should instruct)」という言葉が用いられているため、法的には若干柔軟に解釈する余地が残されている可能性がある。また、同法は参加停止の終了を禁止しているのみであり、参加排除決議の停止を禁止している訳ではなく、実際にキューバが復帰することがなければ法的に問題とならない旨、最大限の解釈が行われた可能性がある。従って、6月3日にOAS総会で採択された決議については、第2点目に規定された、「キューバのOASに対する参加は、キューバ政府の要請によって開始される対話プロセス、及び、OASのプラクティス、目的、そして原則に従うものとする」が今後重要な意味を持つと考えられ、仮にキューバが要請を行ったとしても、実際に復帰する可能性は極めて低いであろう。
 - 4 食糧品輸出は大幅に増大したが、医療機器については見本市が開催されるなどしたものの、実際の輸出にはつながらなかった。
 - 5 エリアン少年問題は、99年末にマイアミに漂着した少年をめぐる、キューバ在住の父親とマイアミ在住の親族がそれぞれ親権を主張して、同少年の本国送還をめぐる激しく対立。結局、米司法省は、親族宅に武装警官を派遣して同少年を保護、キューバに送還した。米ABC社の世論調査によれば、米国民の55%はキューバ送還に賛成していたが、亡命キューバ人社会は強く反発、路上で米国旗を燃やすなどの騒ぎとなった。同問題は、連日メディアで繰

り返し放送され、米国内の対キューバ世論に大きく影響したと言われる。

- 6 ケネディ大統領は、ピッグス湾侵攻に米軍が関与することを認めなかった。
- 7 報道によれば、96年大統領選挙において、住民の圧倒的多数が亡命キューバ人である、マイアミ近郊のハイアリア市において、ドール候補（共）の得票はクリントン候補（民）を約1万票上回っただけだったが、2000年選挙では、ブッシュ候補の得票は

ゴア候補を約2万5千票上回ったとされる。"Elian Gonzalez Defeated Al Gore"(National Journal, May2, 2001)

- 8 メル・マルティネス上院議員（共、フロリダ）、ボブ・メネンデス上院議員（民、N J）、リンコン・ディアス・バラルト下院議員（共、フロリダ）、マリオ・ディアス・バラルト下院議員（共、フロリダ）、イレーナ・ロス・レティネン下院議員（共、フロリダ）、アルビオ・サイレス下院議員（民、N J）

〔ラテンアメリカ参考図書案内〕

『ラテンアメリカの民衆文化』

加藤 隆浩編著 行路社 2009年3月
293頁 2,600円+税

ポップ・カルチャーすなわち一般の人が担う文化については、これまで学問的研究分野としてはほとんど対象とされてこなかったが、本書ではラテンアメリカ社会で次々に創造、生産、消費、享受、支持され、圧倒的な影響力をもつ民衆文化に光を当てている。

今やスペイン語圏のみならず世界に輸出され多くの視聴者を惹きつけているメキシコのテレノベラ（TVドラマ）、同じくメキシコのプロレスとは違うという格闘技ルチャ・リブレ、ラテンアメリカ諸国で最も重要な宗教行事の一つ「死者の日」に対して、メキシコ社会に浸透してきたハロウィーン、メインストリームの美術に対するに民衆の間で生まれた美術を対比させる例としてのサンタ・ムエルテ（骸骨像）の凶像表現、「強きを挫き弱きを助ける」貧しき者の味方として民衆から支持を受けている義賊伝説、民族衣装を織ること着ることからその意味とメッセージ性を読み取ることが出来るマヤの民族衣装、欧州で広く流布されたギアナやアマゾンの先住民に居るとされた無頭人などの怪物人種イメージ、選手の出身階層や人種がチームの試合運びにも微妙な影響をもたらすペルーでのサッカー事情、ペルー各地の箱形祭壇や焼き物、人形などの民衆芸術、タンゴ専門のダンスホールであるミロンガとアルゼンチン・タンゴの発生から現代に至る変容、かつて戦後の日本でも風靡した米国文化を具現する代表的な雑誌『リーダーズ・ダイジェスト』ブラジル版の日用品広告に見る米国式生活様式導入の考察、カトリックなどと関わり合いの深いラテンアメリカの食文化と地方料理の背景など、12編の論考は「民衆文化」の名の下に一定の方向性をもっており、これまでに類書の少ないラテンアメリカ文化論になっている。

〔桜井 敏浩〕