

特集：オバマ政権と中南米

オバマ新政権とラウル・カストロのキューバ —「オバマ流」関与政策のもたらすもの—

山 岡 加 奈 子

1 はじめに

同時多発テロ事件以降、対テロ戦争に追われた観のあるブッシュ前政権の対外政策は、とくに途上国では大きな批判を浴びた。このためオバマ新政権はラテンアメリカ諸国では大きな期待を持って迎えられた。これはキューバでも例外ではない。オバマ政権は同じ民主党政権だったクリントン政権と同じく「関与 (engagement)」政策を前面に押し出し、たとえテロ支援国家の指導者であっても、進んで対話すると言明した。

就任後 3 ヶ月たった 2009 年 4 月 13 日、オバマ政権は対キューバ政策を発表し、経済制裁を緩和した。人道目的から、キューバへ食料や医薬品、親族送金などの流れを促進する方策と、民主化をにらんで両国間のコミュニケーションを促進するための方策の 2 種類に分けられる。同政権の政策転換は、2004 年のブッシュ前政権による制裁強化策を白紙に戻すばかりでなく、クリントン政権と比べても緩やかな内容を含んでいる。このためオバマ政権がさらに踏み込んだ制裁緩和を行う可能性に注目が集まっている。

他方キューバの対応は二律背反している。一方でキューバへの制裁を強化したブッシュ政権とは異なる対キューバ政策をとることが期待され、米国初のアフリカ系大統領であるオバマを歓迎する言説を発表しつつ、もう一方では政権のキューバへの民主化要求は内政

干渉として退け、オバマ政権も米国の介入主義的な性格を持ち、歴代の大統領と変わるところはないと批判する。部分的な制裁緩和に対しては、「キューバが求めるのは経済封鎖 (キューバ政府は米国の経済制裁を経済封鎖と呼ぶ) の全面解除だ」と主張して、全く譲歩する姿勢は見せない。

オバマ政権の政策策定に大きな影響を与えていると思われるのは、フロリダ州に多いキューバ系米国人社会の動きである。ソ連崩壊以来キューバ経済は停滞しており、米国の経済界が経済制裁解除を働きかけるほどの潜在的な経済的利益は乏しい^注。従って、キューバ系米国人社会の世論は、大統領および連邦議会にとって、ほとんど唯一の影響力となっている。ただしキューバ系社会の世論は、冷戦後キューバからの移民が増加することによって急速に穏健化が進んでいることが問題を複雑にしている。

本稿では、オバマ政権の発足後半年の間の対キューバ政策について論じると同時に、今後の米国の政策の変化に影響を与えるキューバ政府およびキューバ系米国人社会の対応を分析する。

^注 とくにこの 1 年、キューバも世界経済の後退の影響を受け、2009 年に入ってベネズエラからの優遇価格による原油輸入が減少しており、外貨凍結を行わなければならないほど行き詰まりを見せている。

2 オバマ政権の対キューバ政策の現状

オバマ大統領個人は、上院議員時代の2005年に、対キューバ経済制裁は「効果がないので全面解除すべきである」と述べたが、大統領選挙期間中に意見を変えた。キューバの民主化を制裁解除の条件にしたのである。それは2008年5月20日（キューバの独立記念日）のフロリダでの遊説中のことであり、同州に多く住むキューバ系米国人社会を意識したと容易に推測できるが、「キューバに必要なのは自由だ」「共和党（ブッシュ）政権の対キューバ政策は効果がない」ものの、「民主主義の価値については妥協しない」と明言した。ただし同時多発テロ事件以降対キューバ制裁を強化し、親族訪問や送金に制限を加えたブッシュ政権と異なり、「テロ支援国の指導者とでも話し合う用意がある」と述べ、意思疎通を図り、関係を強化する過程で相手国に変化を促す「関与政策」を選択することを明らかにした。

2009年4月13日、オバマ政権はブッシュ前政権の対キューバ制裁強化策をすべて白紙に戻し、さらにそれを上回る緩和策を発表した。まず両国間のコミュニケーションを促進するため、衛星テレビや衛星電話、携帯電話サービス、光ファイバー通信網などに米国企業が投資することを認め、1962年以来停止している両国間の定期便と郵便サービスを再開することを検討する。これらは従来なかった全く新しい政策である。次にキューバ系米国人社会の要求に応え、人道的な見地から親族訪問と送金に対する制限を撤廃した。クリントン政権の下で、1996年の民間機墜落事件に対する報復として親族訪問は1年に1回、送金も1年に3000ドルまで、さらにブッシュ政権により親族訪問は3年に1回、送金は1年に1200ドルまでとなっていた制限を完全に撤廃したのである。これは1962年

の経済制裁発動以来、もっとも緩やかなものである。

ただしこのすぐ後に、オバマ大統領はこれ以上の緩和策を一方的にとることはしないことを明確にする。2009年4月15~17日に開かれた第5回米州サミットの席上で、とくにラテンアメリカの左派政権の首脳たちから対キューバ経済制裁を全面解除するように迫られたとき、オバマ大統領は「次はキューバの番だ」と述べて、自らの新しい緩和策に対するキューバ政府の反応を待つことを示した。「民主主義の価値は参加国全員が共有している」として、緩和の見返りにキューバに民主化を要求する姿勢を変えていない。

5月31日、クリントン国務長官は、ブッシュ政権下で棚上げ状態だった両国間の移民問題と麻薬問題についてキューバと協議することでキューバ側と合意したと発表した。これは米国の経済制裁の内容とは直接関係なく、キューバ難民調整法の下で、他国より優遇された条件で移民してくるキューバ人の問題と、南北アメリカ大陸の中間にあるキューバが、南米から北米への麻薬密輸ルートの一つになりうることから、両国間の取り締まり協力の必要があるからである。両国間の意思疎通の増大とは評価できるが、経済制裁緩和とはいえない。

6月3日、米州機構（OAS）へのキューバ復帰に米国が同意した。これは1962年の同機構のキューバ除名から半世紀近く、ソ連が崩壊してからも20年近い歳月が流れた末の画期的な決定である。米州機構のホンジュラスでの総会決議によれば、米州機構の憲章において、安全保障、民主主義、民族自決権、不介入、人権、開発が謳われていることを確認し、先のトリニダード・トバゴで開催された米州サミットで、域内諸国の幅広い協力関係を促進することを決めたことに触れた後、

同機構の最高決定機関である総会は、キューバ政府の排除を決めた 1962 年 1 月 31 日の第 8 回総会決議の効力を停止すること、キューバ共和国の同機構への参加は、キューバ政府の要請により、同機構の慣例、目的、原則に基づいた話し合いの結果実現されることを宣言した。

これはキューバの民主化を復帰の条件にしたい米国と、キューバの無条件復帰を主張してきたラテンアメリカの多くの国々との妥協の産物である。米州機構事務総長のインスルスは、スペインのエル・pais 紙（電子版 6 月 4 日付）とのインタビューで「この宣言はキューバを孤立させないで、域内の枠組みに取り込むことが目的である。復帰を認めることでキューバ国内にすぐ何か変化が起こることを期待しているわけではなく、むしろずっと前に変えるべきだった時代遅れの決議を改めることで、機構の近代化をアピールすることが狙い」と述べている。他方クリントン國務長官は、決議の最初の段落にある「米州機構の原則」は民主主義を含んでおり、復帰を認める話し合いの過程で民主化を条件にできると述べている。

ラテンアメリカの多くの国々は過去に民主的とはいえない軍政あるいは権威主義体制の時代を長く経験しており、それらの時期にも米州機構に加盟し続けていたことを考えれば、全体主義体制を取るキューバ革命政府だけを「非民主的である」として排除の理由にするのは、根拠として弱いだろう。キューバ革命政府の除名は、冷戦期に米州域内で圧倒的な発言力を持っていた米国が、米州として団結してソ連に対抗するための一つの手段であったのであり、まさに冷戦の産物である。今回の総会の開催国ホンジュラスのセラヤ大統領が「今日ついに冷戦は終わった」と宣言したのは、その意味で本質を突いている。

3 キューバ政府のオバマ政権への対応

キューバ政府は大統領選の間、共和党のマケイン候補よりオバマ候補を歓迎すると表明していた。しかし実際にオバマ氏が当選したところから、見方は徐々に変わり始め、2009 年 4 月のオバマ政権の新しいキューバ政策が発表されるころには、「歴代の大統領と同じ」と批判するまでになった。

2009 年 4 月のオバマ政権の新しい対キューバ政策の発表直後から、フィデル・カストロは続けて共産党機関紙『グランマ』に不定期に発表している「フィデルの考察」書簡を発表し、「オバマは経済封鎖について何の言及もしなかった」（4 月 13 日付）「キューバが求めているのは経済封鎖の全面解除であり、施しのような部分的な緩和ではない」と述べ、「オバマ大統領も過去 50 年間の歴代大統領と変わるところはない」（4 月 21 日付）と非難した。フィデルは 2000 年に米国連邦議会が人道的な見地から食料・医薬品・医療材料に限ってキューバへの輸出を認めたときも同様の発言をしており、部分的解除をありがたくいただくような卑屈な真似はしないという「誇り高い」姿勢を維持しており、今回も同じような対応をしたことになる。

米州機構への復帰承認の決定に対しても、キューバ側は、決議が出る前から米州機構に復帰することはないと意思表示し続けてきた。キューバ外務省が 6 月 8 日に発表した公式宣言でも、「主権尊重と公徳心に基づく今回の（米州機構の）決定を、満足を持って受け止め、キューバとの連帯、独立、正義の精神をもってキューバの復帰を求めた諸政府に感謝しつつ、改めて復帰しないことを明言する」と述べられている。「米州機構はラテンアメリカ・カリブ諸国のもっとも差し迫った問題を解決する能力がなく、不平等、貧富の格差、汚職、外国の介入、多国籍企業の搾

取からの自由という民主主義の価値を代表できていない」ので、参加する意味がないと述べている。ここで述べられている通り、キューバ革命政府が主張する「民主主義」とは、自由権より社会権に重きを置く。言論の自由や結社の自由、私有財産の自由よりも、基礎的食料や教育・医療へのアクセスが保障された、結果の平等を重視する「民主主義」である。「フィデルの考察」4月22日付「首脳会議と嘘」では、カストロは以下のように述べている。

「キューバが『資本主義的民主主義』を受け入れるまで、経済封鎖を続ける権利が米国にあると認めなければならないのか？（中略）我々の乳児死亡率は米国より低い。我々の非識字率は米国より低い。我が国では白人の子も黒人の子も混血の子も、毎日同じように学校に通い、同じように勉強する権利を認められている。我々が欲しいのは正義だ。我々はあなたがたが作り上げた資本主義的民主主義を導入したいと思っていない。また我々の制度を米国に輸出しようとしているわけではない。米国や欧州・カナダなどからの民主化要求は「内政干渉」として退け、各国はそれぞれの制度や内政について干渉すべきでないとの姿勢を堅持している。

4 キューバ系米国人社会の世論動向

初めに述べたように、キューバ系米国人社会は米国政府の対キューバ政策策定に対して最大の影響力を持つ集団である。ただし穏健な1990年代以降の移民は年々増加しており、すでに40万人を超えているとされている。他方反カストロ派が多い1960年代に移民してきた人々は死去によりその数を減らしつつある。おおざっぱに言って、全体の3分の1が1960年代に移民してきた保守的な第一世代、もう3分の1がソ連崩壊以降移

民してきた穏健な世代、残り3分の1の中に、1970年代から80年代に移民してきた人々、およびキューバに無関心な米国生まれの若い世代が含まれる。2番目の穏健な世代は現在も増え続けているため、とくに2000年代に入ってからキューバ系を対象とした世論調査結果は、急激に穏健化しつつある。

2009年4～5月に出たオバマ政権の新しい対キューバ政策は、ほぼすべてがこのキューバ系米国人社会ですでに多数の賛成を得ている。2008年11月と2009年4月に行われた2つの世論調査によれば、親族訪問と送金については3分の2が制限を緩和あるいは撤廃することに賛成していた。1960年代に移民してきたグループでも半数は賛成である。移民問題について両国が協議すべきと考える有権者も72パーセントに上った。従ってオバマ大統領は選挙を意識しているとしても、キューバ系の支持を得られる選択をしていることになる。上記の2つの調査の一つであり、大統領選直後に行われたフロリダ国際大学とブルッキングズ研究所による共同調査（2008年11月）によれば、選挙権を持つキューバ系有権者の56パーセントは経済制裁の継続に賛成だが、同じく56パーセントが両国の外交関係の正常化に賛成している。また、キューバ系でない一般の米国人にもキューバ渡航を認めることについて、有権者の58パーセントが賛成している。したがって今後オバマ政権が、票を失うことなくさらに制裁緩和するとすれば、外交関係の正常化と一般の米国人に対するキューバ渡航解禁を目指すことになると思われる。

キューバ政府は拒絶するものの、オバマや歴代の米国政府が主張しているキューバの民主化については、2007年のフロリダ国際大学キューバ研究所の世論調査によれば、86パーセントが米国政府によるキューバ国内の

人権団体への援助に賛成している。政治的変化が徐々に、緩やかに起こるべきと考えるのは 49 パーセント、51 パーセントは暴力的でもいいから短期に変化すべきと考えている。また 51 パーセントが、キューバの民主化のために米国政府が武力行使を行うことに賛成している。強くキューバの民主化を求めているのは政治的理由で出国した初期の移民だと一般には考えられているが、経済的理由で移民していると言われる最近の移民（政治には無関心といわれる）を含めても、大多数のキューバ系有権者がキューバの民主化を望んでいることが読み取れる。また武力行使による米国政府の介入も半数が支持していることから、武力介入を求めて連邦政府に圧力をかける可能性もある。

の多数が支持する外交関係の正常化と一般の米国人に対する渡航解禁にとどめておくと思われる。あるいは中国やベトナムのように、キューバが民主化なしでも市場開放する方向に経済改革を進めれば、1995 年に米連邦議会が対ベトナム経済制裁を全面解除した例のように、経済的利益を優先する米国の経済界が圧力をかけ、民主化なしに経済制裁を解除する可能性も出てくるだろう。

（やまおか・かなこ アジア経済研究所 地域研究センター・ラテンアメリカ研究グループ）

5 おわりに

キューバ革命から 50 年、冷戦終結からもうすでに 20 年近くが経過した。オバマ政権の対キューバ政策は、この歴史的な過程を経て生まれてきたものである。しかしキューバ革命政権も、役職のほとんどから引退したとはいえ、書簡を通じて大きな影響力を行使するフィデル・カストロの下で、依然として安定した体制を保っており、革命の精神である民族主義を掲げて米国の民主化要求には応じる姿勢を見せない。もしキューバ政府が、外に米国という敵を作ることで国内の不満を抑え、革命の正統性を主張する根拠を保持しているとすれば、米国の経済制裁をはじめとした敵対的な対キューバ政策はキューバ政府にとっても利益になる。

他方オバマ政権は、冷戦後の米国外交の柱といえる複数政党制を基礎とする多元的民主主義の価値を世界に広める姿勢を継承していると考えられ、キューバの民主化なしに制裁を緩和するとすれば、キューバ系米国人社会