

キューバ国別援助検討会 報告書

社会的公正と共存する
市場経済化と民主化へのソフトランディング

2002年3月



(ハバナ市郊外の農産物自由市場)

国際協力事業団
国際協力総合研修所

総研

J R

01-48

序 文

当事業団が事業を展開している開発途上国においては、環境、人口、食糧問題など地球規模の課題への取り組みが重要性を増している一方、国ごとに異なる特性や発展段階に応じたきめの細かい援助を実施する必要があります。このような観点から、当事業団では各開発途上国の開発の現状や課題に即した国別の援助アプローチを強化するため、有識者の方々にご協力をいただき、各国に対する援助の方向性を検討する国別援助研究を実施してまいりました。これまでにのべ37件の国別援助研究会を設置し、その研究成果を報告書に取りまとめております。

今回の報告書が対象とするキューバは、1990年代初頭のソ連・東欧社会主義体制崩壊後、生産規模が35%も縮小するなど極めて厳しい状況下にありました。1993年以降、政府は一連の経済改革政策を発表し、また輸出一次産品の国際市場の好況にも助けられ、キューバ経済は1995年から回復基調に入りましたが、人々の生活環境は依然として十分に整備されていない状況です。

わが国は、これまでキューバに対しては、研修員受入等の技術協力を中心に援助を実施してきました。しかしながらこれまでの経緯から、わが国における同国についての情報やデータは大変限られたものでした。キューバ政府からわが国に対し新たな援助要請が提出されている中で、迅速に研究成果を得るため、本検討会が設置されました。本検討会は、キューバの現状・課題や開発の方向性を踏まえ、今後の中期的な対キューバ協力のあり方を検討することを目的としております。

本検討会は、恒川恵市東京大学大学院総合文化研究科教授を座長に、有識者、当事業団職員など計7名の委員・リソースパーソンの方々から構成されました。本報告書は、3回の会合と現地調査によるキューバ政府機関や現地日本人関係者などとの議論に加え、電子メールを介した活発な意見交換の結果をもとに、取りまとめたものです。

当事業団といたしましては、本報告書を、今後のキューバに対する協力の計画・実施にあたり、重要な資料として十分に活用すると共に、関係機関におきましても、広く利用されることを期待しております。

最後に、本報告書の取りまとめにあたり、恒川座長をはじめとする委員、リソースパーソン各位に多大なご尽力をいただきましたことに深謝いたしますと共に、ご協力下さいました関係機関の皆様にもあわせて御礼申し上げます。

2002年3月

国際協力事業団
総裁 川上 隆朗

座長緒言

ここに提出する報告書は、国際協力事業団総裁の委嘱を受けて、2001年11月以後5ヵ月にわたって行ったキューバ国別援助検討会の研究結果をまとめたものである。

キューバは、ソ連・東欧の社会主義体制崩壊後も、それまでの体制を頑なに維持しているために、一般には「社会主義国」として認識され、キューバが革命の前も後も農産物や鉱物資源の輸出に頼る「後発発展途上国」であることは忘れられがちである。実際にはソ連・東欧圏からの援助が途絶えてからは外貨不足が著しく、国として投資資金を十分に手当てできないばかりか、一般国民の生活もきわめて厳しい状態にある。その意味でキューバは、社会主義国である前に普通の後発発展途上国として本来ODAの対象国なのである。しかしキューバが米国と国交をもたず、敵対してきたことが、日本のキューバへのコミットメントを躊躇させる要因として働いてきた。しかるに近年亡命キューバ人の世代交代などによって、米国内における対キューバ強硬派は減る傾向にあり、農業や製菓産業を中心に米国の民間企業もキューバとのビジネス再開に熱心になっていることから、米国政府の政策担当者の個性によって多少の紆余曲折はあっても、両国関係は今後徐々に改善の道を歩むことが予想される。実際2001年11月にはハリケーン・ミシエルの被害に対する人道援助という名目で、米国政府は3,000万ドルに上る食糧・医薬品のキューバへの輸出をはじめて許可している。

他方キューバ自身も社会主義圏からの援助途絶による経済困難に対応するために、1993年以降自営業の承認、国民の外貨所有・使用の解禁、農産物自由市場の再開、100%外資出資の許可、独立採算をめざす国営企業改革など、市場経済化につながる改革を進めている。この改革の歩みは決して早いとは言えないが、大きく後退することはもはや不可能であろう。こうした経済改革が自動的に民主化を導くわけではないが、経済改革によって国家から自立的な行為主体が増してくれば、長期的には政治改革や開放・民主化に向けての動きを後押しすることになる。

カストロ氏退出後の対応を本気で考えなければならなくなった現在、EU諸国やカナダは「建設的関与」政策を拡充しつつある。日本としても後発発展途上国としてのキューバを援助しつつ市場経済化と民主化をプッシュするという観点から、海洋汚染や土壌劣化などの環境問題や、経済改革に関わる法制度整備・人材育成といった面を中心に、技術協力を進めることが必要だと考える。詳しくは総論の第2章「キューバの中期的な開発の方向性と課題」および第3章「わが国の援助のあり方」で説明している。

くしくも2002年は日本・キューバが近代になってはじめて接触を開始して百周年にあたる。すなわち1902年のキューバ独立に際して、エストラダ・パルマ大統領が明治天皇にキューバ独立と大統領就任を通報する親書を送付したのに対して、同年明治天皇が友好関係の発展を希望する返書を送られたのである。この節目の年にあたって、本報告書がキューバとの交流や同国への援助に携わる人々によって、広く活用されることを心から希望する。

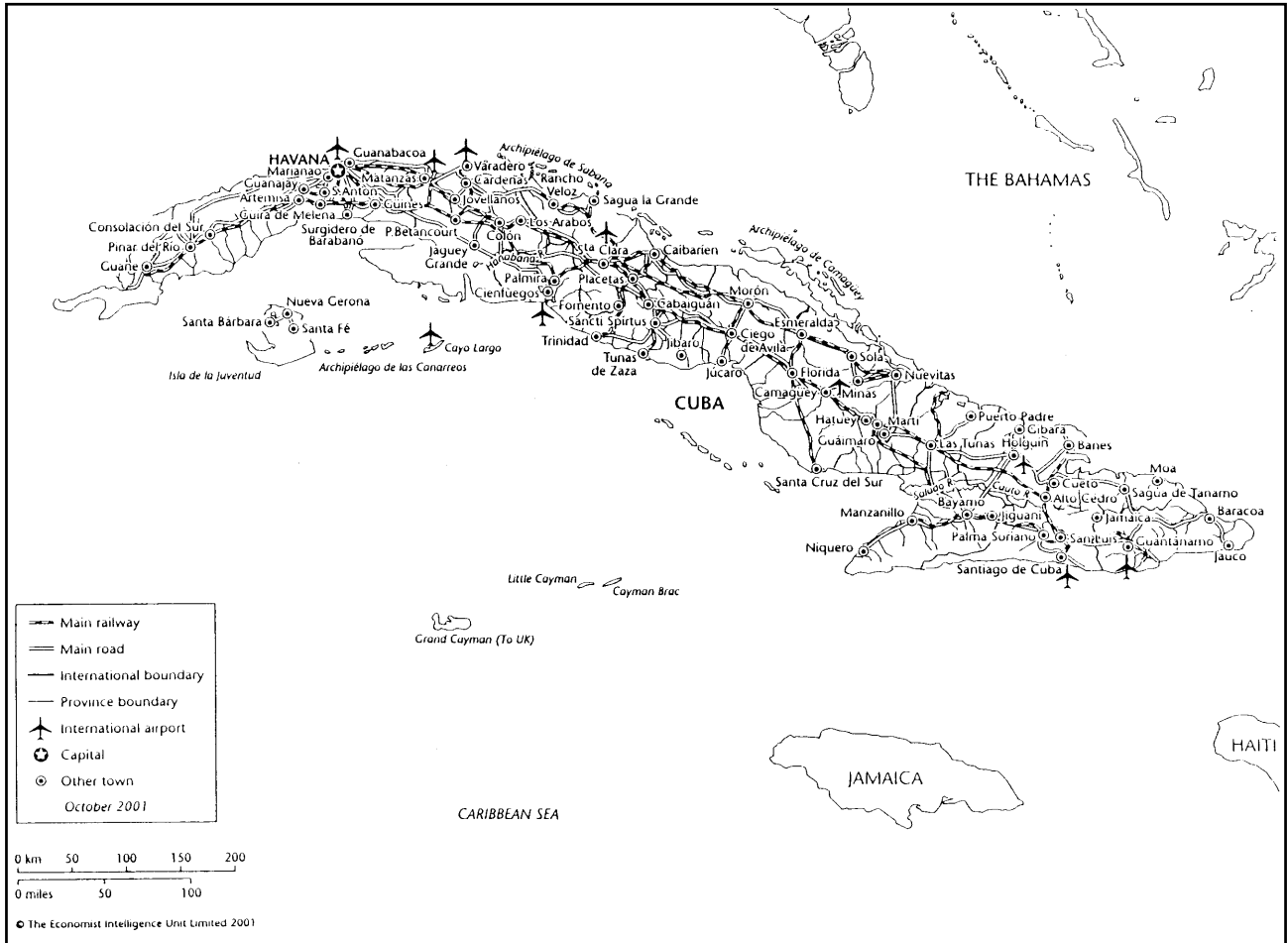
最後に、本報告書のとりまとめにあたってご尽力くださった委員やリソース・パーソンの皆さん、外務省ならびに現地調査で訪問したキューバ政府機関・国連機関・在キューバ日本大使館、および国際協力総合研修所幹事事務局の皆様には深く御礼申し上げます。

2002年3月

キューバ国別援助検討会

座長 恒川 恵市

キューバ共和国(La República de Cuba)



出所 : Economic Intelligence Unit(2001)Country Profile Cuba 2001.

面積 : 11万 860km²

人口 : 1,122万人(2000年末)

首都 : ハバナ市(Ciudad de La Habana)

言語 : スペイン語

宗教 : 原則として自由

政体 : 共和制

元首 : フィデル・カストロ・ルス国家評議会議長

通貨 : ペソ

略 語 集

CANF	The Cuban American National Foundation	全米キューバ市民財団
CARICOM	Caribbean Community	カリブ共同体
CCS	Cooperativas de Créditos y Servicios	信用・サービス協同組合
CDERA	The Caribbean Disaster Emergency Response Agency	カリブ災害緊急対策機関
CDR	Comités de Defensa de la Revolución	革命防衛委員会
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe	ラテンアメリカ・カリブ経済委員会
CIA	Central Intelligence Agency	中央情報局
CIDA	Canadian International Development Agency	カナダ国際開発庁
CITMA	Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente	科学技術環境省
CPA	Cooperativas de Producción Agropecuaria	農業生産協同組合
EU	European Union	欧州連合
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations	国連食糧農業機関
FAR	Fuerzas Armadas Revolucionarias	キューバ軍 / キューバ革命軍
FDI	Foreign Direct Investment	外国直接投資
FMC	Federación de Mujeres Cubanas	キューバ女性連盟
FTAA	Free Trade Area of the Americas	米州自由貿易圏
GEF	Global Environment Facility	地球環境ファシリティ
IAEA	International Atomic Energy Agency	世界原子力機関
ICOR	Incremental Capital Output Ratio	資本限界算出係数
IDB	Inter-American Development Bank	米州開発銀行
IIRD	Instituto de Investigaciones de Riego y Drenaje	灌漑排水研究所
IMF	International Monetary Fund	国際通貨基金
INRH	Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos	水利庁
JBIC	Japan Back for International Cooperation	国際協力銀行
JCPP	Japan- Chile Partnership Program	日本・チリ・パートナーシップ・プログラム
JICA	Japan International Cooperation Agency	国際協力事業団
MINCIN	Ministerio del Comercio Interior	国内流通省
MINVEC	Ministerio para la Inversión Extranjera y la Colaboración Económica	外国投資・経済協力省
MINAG	Ministerio de la Agricultura	農業省
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development	経済協力開発機構
OEFC	Overseas Economic Cooperation Fund	海外経済協力基金
PA	Programa Alimentario	食糧自給プログラム
PE	Perfeccionamiento Empresarial	経営完全化プロセス
SDPE	Sistema de Dirección y Planificación de la Economía	経済指令計画システム

TRD	Tiendas de Recuperación de Divisas	ドルショップ
STD	Sexual Transmitted Disease	性感染症
UBPC	Unidades Basicas de Producción Cooperativa	農業協同組合生産基礎組織
UJC	Unión de Jóvenes Comunistas	共産党青年同盟
UNDP	United Nations Development Programme	国連開発計画
UNFPA	United Nations Population Fund	国連人口基金
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization	国連教育科学文化機関
UNICEF	United Nations Children's Fund	国連児童基金
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization	国連工業開発機関
USAID	United States Agency for International Development	米国国際開発庁
WFP	World Food Programme	世界食糧計画
WHO	World Health Organization	世界保健機関
WTO	World Trade Organization	世界貿易機関

委員・リソースパーソン一覧

< 委 員 >

座長	恒 川 惠 市	東京大学大学院総合文化研究科 教授
社会	柴 田 佳 子	神戸大学国際文化学部 助教授
経済	狐 崎 知 己	専修大学経済学部 教授
政治	小 池 康 弘	愛知県立大学外国語学部 助教授
援助動向	甲 斐 直 樹	JICA 中南米部中米・カリブ課 課長

< リソースパーソン >

国際関係 / 社会経済	山 岡 加 奈 子	日本貿易振興会アジア経済研究所 研究員
開発計画	古 屋 年 章	JICA キューバ派遣企画調査員

< 幹事事務局 >

桑 島 京 子	JICA 国際協力総合研修所 調査研究第一課 課長
牧 野 耕 司	JICA 国際協力総合研修所 調査研究第一課 課長代理
太 田 美 穂	JICA 国際協力総合研修所 調査研究第一課 ジュニア専門員
松 下 智 子	JICA 国際協力総合研修所 調査研究第一課 JICE 囑託研究員

キューバ国別援助検討会報告書

目 次

序文	
座長緒言	
地図	
略語集	
委員・リソースパーソン一覧	
キューバ国別援助検討会報告書の概要	vii
第1部 総 論	恒川 恵市 1
第1章 キューバの現状	3
1. 1990年代の改革の意味	3
2. 政治・外交の動向	5
3. 経済・社会の状況	7
第2章 キューバの中期的な開発の方向性と課題	9
1. 基本的な視点	9
2. 開発の方向性	11
3. 主要な開発課題	12
第3章 わが国の援助のあり方(政策提言)	14
1. キューバへのODA拡大の意義	14
2. 日本の対キューバODAの基本方針	15
キューバの現状と主要な開発課題、ならびにわが国の援助のあり方(開発課題マトリックス) ..	19
第2部 各 論	
第1章 政治・外交の動向	小池 康弘 23
1. はじめに	25
2. 革命の歴史的背景と政治・外交動向の俯瞰	25
3. 内政動向	28
4. 外交動向	43
5. キューバ政治改革の課題	47
第2章 経済・社会の動向	狐崎 知己 51
1. 経済	53
2. 社会	78

3. 開発の課題と方向性	82
第3章 援助動向と留意点	古屋 年章 85
1. 援助動向	87
2. 援助実施上の留意点	91

参考資料

1. セクター・イシュー別概況	太田 美穂・松下 智子 97
キューバの主要社会経済指標	99
1 農林漁業分野の概況	100
2 鉱工業(石油・エネルギー産業を除く)分野の概況	104
3 石油・エネルギー分野の概況	108
4 観光業の概況	112
5 インフラの概況	115
6 保健・医療分野の概況	118
7 教育分野の概況	121
8 その他の社会サービスの概況	125
9 水資源開発分野の概況	129
10 環境分野の概況	132
11 ジェンダーの概況	136
2. Political Analysis of Cuba	Damián Fernández and Lisandro Pérez 143 (Florida International University)

<図リスト>

第2部 第1章	
図1 キューバの人民権力機構(選挙制度).....	35
第2部 第2章	
図1 品目別輸出構成比	54
図2 実質GDP成長率	61
図3 貿易係数	65
図4 財政赤字率	69
図5 キューバ年齢別人口動態	81
第2部 第3章	
図1 キューバに対する援助動向	87
図2 外国投資経済協力省(MINVEC)組織図	92
参考資料1.	
図1-1 主要農産物の生産高の推移(1989年を100とした場合).....	100

図1 - 2	主要農産物の生産高の推移(1995 年を 100 とした場合)	101
図1 - 3	サトウキビ生産高の推移	102
図2 - 1	主な鉱工業製品生産高の推移(1989 年を 100 とした場合)	104
図2 - 2	総輸入額(CIF)と実質 GDP 成長率	105
図2 - 3	主要商品輸入高	105
図3 - 1	石油の生産量と輸入量	108
図3 - 2	総輸入額に占める鉱物性燃料、潤滑油および関連材料の割合	109
図3 - 3	石油輸入量と原油価格	109
図3 - 4	発電量の推移	110
図4 - 1	キューバ観光省指定観光開発優先地域	112
図4 - 2	観光客数と観光分野総収入の推移	113
図4 - 3	国別観光客の割合	113
図4 - 4	観光分野における収入の推移	114
図5 - 1	道路の旅客数と貨物量の推移	115
図5 - 2	鉄道の旅客数と貨物量の推移	116
図5 - 3	航空の旅客数と貨物量の推移	116
図5 - 4	海運の旅客数と貨物量の推移	116
図6 - 1	出生時平均余命(他国との比較)	118
図6 - 2	乳児死亡率(他国との比較)	119
図7 - 1	中等教育総就学率(中南米諸国との比較)	121
図7 - 2	高等学校就学者および卒業生数	122
図7 - 3	キューバの学校教育	122
図7 - 4	キューバ高等教育卒業者の分野別割合(1999/2000 年)	123
図7 - 5	高等教育における分野別卒業生の割合の比較(1996 年)	124
図9 - 1	国全体の灌漑面積の推移(1986 ~ 2000 年)	130
図10 - 1	ハバナ湾汚濁物質の割合	133

<表リスト>

第2部 第1章

表1	キューバ共産党政治局員名簿(第5回党大会選出)	29
----	---------------------------	----

第2部 第2章

表1	砂糖部門の比重(GDP 寄与率)	53
表2	輸入弾力性	57
表3	1996 ~ 2000 年変化率	57
表4	キューバ実質 GDP 成長率	60
表5	砂糖輸出の GDP 寄与率(輸出係数 × 砂糖輸出シェア)	63
表6	1996 年の主要経済指標	64
表7	1996 年における産出量の増加率(1995 年比)	64
表8	貿易係数(対 GDP 比)	65
表9	歳出構成の変化、1986 ~ 1998 年(年平均変化率、1981 年価格)	68
表10	財政赤字(対 GDP 比)	68
表11	歳入構造(2000 年)	70

表 12	FAR 改革	72
表 13	砂糖産業状況	73
表 14	国営企業の改革(PE)プロセスの現状(2000 年末)	74
表 15	二国間債務内訳	77
表 16	対 GDP 債務比率	77
表 17	就業構造	79
表 18	キューバ実質賃金動向(1989 = 100)	80
表 19	キューバ年齢別人口動態	81
表 20	保健医療予算	82
第 2 部	第 3 章	
表 1	主要ドナーのキューバに対する援助動向と実績	88
表 2	協力形態別援助実績	89
参考資料 1.		
	キューバの主要社会経済指標	99
表 2 - 1	輸出高	106
表 2 - 2	砂糖、ニッケル(および石油)の国際価格の動向	106
表 3 - 1	エネルギーバランス	110
表 5 - 1	道路と鉄道の輸送量(2000 年)	115
表 5 - 2	電話回線と公衆電話の普及状況	117
表 6 - 1	保健医療分野への公的・民間支出国際比較(1990 ~ 1998 年)	119
表 7 - 1	教育分野への公共支出国際比較(1994 ~ 1997 年)	124
表 8 - 1	Libreta(配給手帳)に記載されている配給食糧品の品目と一月毎の配給回数 (5 人家族世帯の場合:2001 年 1 月から 12 月)	126
表 8 - 2	キューバの老齢年金制度	127
表 9 - 1	既開発水資源量(1993 年)	129
表 9 - 2	用途別の水資源利用量	129
表 9 - 3	上下水道の普及率(1997 年)	130
表 10 - 1	土壌劣化の状況	132
表 11 - 1	就学率の男女比(1996 年)	137
表 11 - 2	分野別に見る高等教育就学者に占める女性の割合	137

キューバ国別援助検討会報告書の概要

本検討会の目的

共産党一党体制を堅持しているキューバは、経済面では1993年から部分的な改革を行っており市場経済移行への萌芽が伺える。一方、人権分野では、1998年1月のローマ法王のキューバ訪問を契機として政治犯等の釈放が行われたが、人権状況そのものに大きな改善は見られない。EU諸国やカナダは「キューバを風に当てる」ことで民主化を促進するとして、直接投資を含む様々な協力を実施し、米国も経済界の意向に配慮し、経済制裁の緩和措置を発表している。

一方、わが国はこれまでキューバへの援助として、研修員受け入れ等の技術協力を中心に実施してきた(その他草の根無償資金協力や緊急無償資金供与等が行われている)。2000年10月には、今後の技術協力のあり方について協議するため、JICAよりプロジェクト確認調査団派遣、ならびに2回のプロジェクト形成調査(環境分野、農業開発・地域開発分野)や企画調査員の長期派遣を通じ、キューバ政府からなされた具体的な要請について調査し、検討を行っているところである。

しかし、これまでの経緯から、わが国におけるキューバに関する情報・データは極めて限られている。そこで、同国に関する情報を分析・整理し、開発の方向性を明らかにした上で、わが国、なかんずくJICAの今後の援助の方向性について提言することを目的として、JICAは本検討会を組織することとなった。

報告書作成までの経緯

本検討会は、恒川恵市東京大学大学院教授を座長に、計7名の委員・リソースパーソンで構成される(委員・リソースパーソン一覧参照)。本検討会は、2001年11月1日に設置され、3回に亘る会合において議論を行い、また、現地調査を通して、キューバ政府機関や現地の日本人関係者、他ドナー、在米有識者などとの意見交換および情報収集を行った。その他内外の関係者からの意見も聴取した上で、最終報告書を取りまとめた。

本報告書の構成

本報告書は大きく2部構成となっている。第一部は総論として、キューバの現状分析に基づき、現状と問題点(第1章)、キューバにとっての中期的な開発の方向性と課題(第2章)、ならびに、わが国の援助のあり方についての政策提言(第3章)を取りまとめている。第二部(各論)では、政治・外交(第1章)、経済・社会(第2章)の動向分析を行うとともに、キューバにおける援助動向と援助実施上の留意点(第3章)について概観した。第一部総論は第二部各論の「総括」という位置付けであり、第一部で言及している事実関係、データなどは、第二部の記述(一部は参考資料も)に基づくものである。

また参考資料として、セクター・イシュー別概況(基礎情報の整理)と在米有識者による政治分析レポート(JICAによる委託研究)を収録した。

本報告書「総論」の要約

1. キューバの現状

1990年代の改革の意味

一般には社会主義国として認識されるキューバであるが、経済的には農産物や鉱物資源の輸出と観光収入に依存する後発発展途上国の一つでもある。

ソ連・東欧崩壊後の経済危機下、キューバの生産規模は35%縮小した。生産を回復させる必要から、1993年以降、政府は自営業の承認、国民の外貨所有・使用の解禁、農産物自由市場の再開、100%の外資出資の許可等を実施した。その結果、輸出一次産品の国際市場の好況にも助けられ、キューバ経済は1995年から回復基調に入った(2000年時点のGDPは1989年レベルの8割まで回復)。

しかしながら、経済改革開始後の所得格差の拡大や闇市場の増加に対する保守派の懸念が強まる中、小型機墜落事件とヘルムズ・バートン法成立による対米関係緊張を契機に、経済改革は停滞した。フィデル・カストロ氏にとって、経済改革はあくまでも社会主義体制生存の手段であり、市場経済化は利己主義を煽り、社会的な格差を拡大するという不満を消せないようである。

しかし、1998年には独立採算化を目指した国営企業改革が開始されたことから、政府が経済改革を後退させるつもりがないことは明らかである。経済改革が現在の停滞を脱し、再び前進を始めるかどうかは、経済状況(改革を余儀なくさせる経済困難)と同時に、キューバ指導部の動向次第と考えられる。

政治・外交の動向

キューバでは、法律上は人民権力全国議会が最高意思決定機関であり、議会が選ぶ執行機関が行政を担う。しかし実際には、これら国家機関と並列する共産党政治局ならびに中央委員会が、行政、立法両機関を統括する。また行政機関のメンバーの多くが、共産党政治局のメンバーでもあり、実質的にキューバの権力は、カストロ氏を頂点とする少数の指導者に集中しているといえる。

経済危機下、一時は現体制に批判的なグループも登場したが、近い将来、現体制を揺るがしたり、それに代わる指導勢力が成長する見込みはない。また近年、党指導部は国民に対する思想強化キャンペーンも開始しており、こうした現状を鑑みると、カストロ氏退出後も、革命軍が分裂しない限り、当面共産党支配体制は続くものと考えられる。

対外面では、キューバにとって最も重要な対外関係の相手である米国が、キューバとの敵対関係を緩和する方向にある。これは対キューバ強硬派の米国亡命キューバ人社会に穏健化のきざしが見られることなどによる。実際1998年以降、部分的に経済制裁が解除され、2001年11月にはハリケーン・ミシエルによる被害への対応として3,000万ドル相当の食糧・医薬品の輸出が許可された。両国関係は、米政府政策担当者の個性により多少左右されることはあっても、今後徐々に改善の道を歩むと予想される。

一方、カナダや欧州諸国は、既にキューバとの関係を深めることを通じて、キューバの経済自由化や民主化を促す政策を採っている。また、民間レベルでも、観光業、鉱業等に企業が積極的に進出している。

日本も数年前からカナダ、欧州諸国と同様の姿勢でキューバに接している。キューバに対する日

本のODAは未だ限定的であるが、両国の関係は拡大の方向にあることは間違いないといえよう。

経済・社会の状況

現在のキューバ経済は、外貨ボトルネックと二重経済という構造的特徴を持つ。キューバはIMF・世銀に未加盟の上、過去の対外債務の多くがモラトリアム状態にあり、中長期資本が得られにくい。短期借入れもプレミアムが著しく高く、外貨不足が投資と生産の阻害要因になっている。加えてキューバ政府は、政治的・イデオロギー的理由から外国企業を選択的にしか受け入れない。結果として、借入れも直接投資も不十分であるため、キューバは旧来どおり、天然資源輸出や観光収入、米国在住キューバ人からの送金といった不安定な外貨収入源に頼っている。

一方、キューバ経済の二重構造とは、統制と配給を基礎にするペソ経済と、比較的自由な商取引を許されるドル経済が、大きな格差をとめないながら共存する姿を指す。ペソ部門は、中央計画統制の下で国内市場向けの財・サービスを生産する部門で、価格が統制されているため、企業・事業体は政府から補助金や価格差補填を受けなければ操業を続けることは出来ない。貿易財生産部門と観光関連の企業や自営業者、従業員からなるドル経済部門が、政府を歳入面で支え、ペソ経済を支えている。

しかしながら政府により外資受け入れは選別され、また自営業拡大は抑制されており、歳入の伸びは小規模である。その分歳出は抑制されることになり、結果的に、物的・人的資本投資が犠牲となっている。また、政府財政の弱さは環境対策への支出も難しくしており、環境汚染は、今やキューバのドル箱である観光業も脅かしかねない状態にある。

2. キューバの中期的な開発の方向性と課題

基本的な視点

キューバの低開発性は、スペイン植民地時代から独立初期にかけて形成された脆弱な産業構造により規定されている。これがソ連・東欧圏からの援助途絶により再び表面化し、実質的に「市場経済化」と呼ぶ改革が開始された。とはいえ、この改革は他の移行経済諸国のプロセスと比べるとまだ端緒についたばかりである。

ここでキューバの特徴として、政治と経済の密接なリンクに注目する必要がある。基本として、第一に、現体制堅持のための政治・イデオロギーの優位性があり、それらが経済システムを規定する。深刻な経済危機・困難が生じた場合、経済の状況が政治にインパクトを与え、経済改革の方向へ動く。ところが、経済が回復に転じると、現体制維持を唱える保守派が台頭し、経済改革路線がトーンダウンする。2001年以降の国際経済環境の変化や経済システムの非効率性に関する認識の広がりにより、今後持続的に経済改革を行う機運が醸成されると思われる。

他方、社会の様々なレベルにおいて多元的価値を認める動きがキューバでも生まれてきているが、当面現在の社会主義中央集権的体制には大きな変化はないと考えられる。すなわち、キューバの開発の方向を考える前提として、現社会主義体制の継続を前提とするのが妥当である。

今後、経済改革に付随する問題として、社会政策の見直しと環境問題への配慮が必要となるだろう。現行の社会政策の無秩序な解体は社会的・政治的混乱を引き起こす恐れがあり、成長のための

経済改革と社会的安定を維持する福祉サービス提供のバランスに注意を払う必要がある。またキューバの場合、環境問題を解決しない限り経済回復もあり得ない状態といえ、今後経済改革は環境問題への対処と同時に進めざるを得ない。

開発の方向性

このような状況下、キューバは「社会的公正と共存しうる市場経済化と民主化へのソフトランディング」に向けて前進することが重要である。その際「漸進的な」市場経済化政策を進めることが、政治的コストも抑え比較的実施しやすく現実的である。また、経済改革が自動的に民主化を導くわけではないが、経済改革を通して国家から自立的な行為主体が増すことにより、長期的には、政治改革や開放・民主化への動きを後押しすると思われる。

具体的な政策として、中長期的にキューバが安定的な経済発展を達成するには、現在行われている経済改革すなわち市場経済化を一層推進する必要がある。産業構造の多様化には新規の投資が不可欠で、自営業の拡大(国内貯蓄動員)、直接投資の積極的誘致ならびに国際金融機関参加の道の模索(海外貯蓄動員)が必要である。国営企業改革および財政改革の問題に対しても、市場メカニズムに沿った改革が有効である。

かかる市場経済化の推進には、ガバナンスの向上も不可欠である。広い分野にまたがる諸政策の整合性を取りつつ、漸進的にシークエンスに留意しながら改革を進めるためには、高い執行能力が要求される。加えて、経済活動や税負担に関する法・制度づくりや市場ルールの明確化・透明化が必須である。さらには、改革の進行にともない、中央政府によってすべてを統制することは難しくなり、分権化と地方政府の能力強化も課題となるとと思われる。

「持続可能な」社会サービスを供与するような社会政策面での改革や、計画経済体制下で軽視されてきた環境問題への取り組みも避けて通れない課題である。

主要な開発課題

キューバが「社会的公正と共存する市場経済化と民主化へのソフトランディング」を目指して優先的に取り組むべき開発課題は、以下のとおりである。

- (1) 市場経済化政策の推進のため、価格統制の撤廃と二重為替レート的一本化、民間事業者の活動範囲拡大、税制改革と歳出の見直し、ならびに国営企業改革の促進が望まれる。
- (2) 産業の振興としては、外国直接投資の積極的な誘致、製造業・農業についての産業調査の実施、農業の多様化と生産性向上に資する技術の向上、エネルギー供給量の拡大が主要な課題である。
- (3) ガバナンスの改善分野では、省庁改革と公務員制度改善や情報公開への努力、市場経済化推進のための法・制度づくりと司法機関のキャパシティ・ビルディング、地方分権化と組織内分権化ならびに各行政官の能力開発が期待される。
- (4) 持続可能な社会政策の実施のためには、経済成長と社会的公正のバランスを考慮した租税制度の確立、セーフティ・ネット整備型の社会サービス提供、保健医療および教育分野の既存設備の再建・強化、ならびに農村部における上水道の普及が必要とされている。

(5) 環境保全に資するため、水質汚濁(特にハバナ湾)や農村地帯の土壌劣化等環境汚染対策、さらにはモニタリング体制の構築や法規制の整備が求められる。

3. わが国の援助のあり方(政策提言)

キューバへのODA拡大の意義

キューバは社会主義国である前に後発発展途上国であり、本来ODAの対象国である。にもかかわらず、日本のこれまでの対キューバODAが限定的であったのは、日本が、米国政府の意向と矛盾する政策をとることを躊躇してきたからである。

しかしながら、近年米国国内における対キューバ強硬派は減る傾向にあり、日本のODA拡大に米国がことさら反対するとは考えられない状況にある。また、米国にとっても、キューバが政治的・経済的自由化の方向にソフトランディングすることは望ましい。国内の声高な少数派のために身動きのとれない米国政府に代わって、日本やヨーロッパ諸国が援助を通してキューバの市場経済化や社会的多元化を促進することは、大きな意義がある。

対キューバODA拡大は日本にとっても積極的な意味を持つ。市場経済化や民主化に資する方向での援助は、世界に向けて打ち出した日本のODA大綱の目標に合致しており、世界的課題に貢献していることをアピールするメッセージとなる。さらにパナマ運河に大きく物流を依存するわが国にとって、カリブ海地域の安定は重要である。加えて、漸進的改革を安定的に進めることで、700人に上る日系人の生命財産の保全、日本企業のキューバの経済的潜在力へのアプローチ拡大、キューバ債権の回収等に資することと思われる。

キューバの改革には、他の途上国の経済改革のモデルとしての意味もある。キューバは、経済的自由化や規制緩和を、社会的セーフティ・ネット構築と同時に進めるという実験の場を提供する。また、混合経済化の過程で、意識的に腐敗を防止するための実験の場ともなりうる。

日本の対キューバODAの基本方針

本検討会が、今後5年程度を見越した中期的な対キューバ援助の基本方針として適当と考えるのは、以下の諸点である。

- (1) キューバの現政権を直接強化したり、旧米資産に関わるプロジェクトを避ける。
- (2) キューバが「社会的公正と共存する市場経済化と民主化へのソフトランディング」に向けて、直面する開発課題に効果的に取り組めるような支援を優先させる。
- (3) キューバの開発課題への取り組みにあたり、他ドナーとの連携を強化するとともに、キューバのIMF等の国際金融機関参加や広域的な支援機能活用のための支援も必要である。
- (4) キューバの人材を活用するための南南協力および三角協力の可能性を追求する。

日本の対キューバODAの重点課題

わが国が対キューバ援助の重点課題として、優先的に取り組むべき課題を4つの課題に整理し、課題ごとの援助プログラムのイメージを表に示す。

日本の対キューバODAの重点課題と援助プログラムのイメージ

優先的援助課題		プログラムのイメージ
後発発展途上国としてのキューバの持続的開発促進のための援助重点課題	環境保全と対策	* 都市近郊の海・河川の汚濁対策(特にハバナ湾浄化)への技術的支援 * 農村部における土壌劣化問題への技術的支援
	食糧増産	* 基礎食糧増産のための技術的支援
	生活環境インフラの整備	* 農村地域の生活環境インフラ整備への政策的・技術的助言
キューバが「社会的公正と共存する市場経済化と民主化へのソフトランディング」に向けて、長期的に政治的・経済的自由化(多元的利益の創出)を進めるのを促すための援助重点課題	経済改革の促進	* 中堅幹部の能力向上を目的とした公務員・金融・租税制度改革支援 * 効率改善のための技術やノウハウ習得を通じた国営企業改革支援
	地方政府・職能組織・中央政府の中堅幹部の意識向上および人材育成	* 地方政府の人材育成 * 分野別・イシュー志向の作業グループへの実務指導
経済改革推進にともなう社会状況の悪化を防ぐための援助重点課題	社会政策の改善	* セーフティ・ネット見直しへの政策的助言(保健医療、教育分野中心)
援助のリソースとしてのキューバ人の活用および国際社会への参画を促す援助重点課題	南南協力・三角協力の推進	* 第三国専門家としてキューバ人医療従事者等の活用 * 医療分野等での連携協力

第1部 総論

第1章 キューバの現状	3
1. 1990年代の改革の意味	3
2. 政治・外交の動向	5
3. 経済・社会の状況	7
第2章 キューバの中期的な開発の方向性と課題	9
1. 基本的な視点	9
2. 開発の方向性	11
3. 主要な開発課題	12
第3章 わが国の援助のあり方(政策提言)	14
1. キューバへのODA拡大の意義	14
2. 日本の対キューバODAの基本方針	15
キューバの現状と主要な開発課題、ならびにわが国の援助のあり方(開発課題マトリックス)..	19

第1部 総論

恒川 恵市

第1章 キューバの現状

1. 1990年代の改革の意味

後発発展途上国としてのキューバ キューバは、1989年前後のソ連・東欧の社会主義体制崩壊後も、それまでの体制を頑なに維持しているために、一般には「社会主義国」として認識され、キューバが革命の前も後も農産物や鉱物資源の輸出に頼る「後発発展途上国」であることは忘れられがちである。また革命後政府が大衆向けの教育・医療の改善に大きなエネルギーを注いだことから、教育・医療水準が他の発展途上国よりも高い社会サービス先進国のイメージが強いが、そういった高福祉がソ連・東欧圏からの天文学的な数字にのぼる援助に支えられていたことも忘れられがちである。

今日に至るキューバの低開発経済の原型は植民地時代、この島国が砂糖の生産に特化させられた時点に形成されたといえる。砂糖モノカルチャーは19世紀から独立直後の時期に、キューバ砂糖産業が米国の市場と資本と密接に結びつくにいたって、さらに強化された。

1959年以降のカストロ革命政権は、こういったモノカルチャー経済と対米依存からの脱却を目指したが、対米依存が対ソ依存に変わった以外、本質的な変化は見られなかった。それはキューバ経済がキューバ糖とソ連原油の、キューバにとって著しく有利な率での交換によって支えられていた事実象徴的に示されている。キューバ経済は革命前も革命後も砂糖、たばこ、ニッケルの輸出、そして観光収入によって支えられている。これらの産業が国際価格の変動や気候条件・自然災害によって大きく影響される不安定な産業であるという点も変わらない。つまりキューバは典型的な後発発展途上国である。

経済改革の開始 そういったキューバがソ連・東欧圏の崩壊によって危機に瀕したことは当然のことである。既に低かったGDP成長率は1990年から4年連続マイナスとなり、この間に生産レベルは35%縮小した。かかる中、経済改革は必須の課題となったが、当時旧ソ連・東欧諸国はビッグバンと呼ばれる急進的な市場経済システムへの移行政策を実施し、社会経済は大混乱をきわめていた。社会主義の理想を信じるカストロ氏には、社会的混乱や米国への屈服に至る可能性のある市場経済化を進める意志はなかったが、とりあえず生産を回復させる必要から一連の経済改革を行うことに同意した。1991年10月の共産党第4回大会をきっかけに、1993年から本格的に始まる改革は、自営業の承認、国民の外貨所有・使用の解禁、農産物自由市場の再開、100%外資出資の許可、独立採算を目指す国営企業改革など広範囲にわたり、カストロ氏の意図がどこにあったにせよ、そのまま進展すれば市場経済化に向けてキューバを大きく飛躍させる内容を含んでいた。

一連の改革の結果、輸出一次産品の国際市場の好況にも助けられて、キューバ経済は1995年頃から回復基調に入り、2000年時点のGDPは1989年レベルの8割まで回復した。新たな自営業の象

徴ともいえるパラダール(自営レストラン)は大成功をおさめ、農業生産においてもサトウキビ、牛乳、牛肉など自由市場での販売が認められていない農産物の生産高が1995年と2000年の間にほとんど増えなかったのに対して、販売が認められた野菜、米、トウモロコシなどの生産高は3倍も伸びた。外国企業も欧州とカナダの企業がホテル、鉱業、石油精製、セメントなどの分野で2000年までに374の合弁企業に投資し、投資資金と事業収入の両面でキューバの外貨獲得に貢献した。ドル解禁も統制価格と配給によって支えられてきた国民経済に自由消費市場を付加することによって、ペソの過剰流動性を吸収すると同時に、消費生活の貧しさに対する市民の不満を緩和する働きをした。

経済改革の停滞 しかるに、経済改革開始後の所得格差の拡大や闇市場の増加に対して保守派の懸念が強まっていたところに、小型機墜落事件とヘルムズ・バートン法成立という対米関係を緊張させる事件が起こったために、保守的なムードが高まり、1996年以後経済改革は停滞状況に陥った。パラダールの開設は難しくなり、自営業者に対する所得税取り立ても強化された。農産物自由市場と競争するかのように、政府の補助によって価格を抑えた新たな農産物市場も開設された。外資導入も政府の経済戦略の「補完的な役割」を担うものとされ、100%出資による外国投資は2000年までに1件しか報告されていない。

このような改革停滞の背後には、いくつかの要因がある。ひとつはカストロ氏自身の信念として、市場経済化による個人のイニシアティブの拡大は、利己主義を煽り、社会的な格差を拡大するという不満がある。実際ドル・ペソ二重経済の拡大は、ドルへのアクセスをもつ外資系企業や他の貿易財企業の従業員と、それ以外の企業の従業員や地方住民との所得格差を広げる傾向にある。もっとも政府統計でドルへのアクセスをもつ国民は全体の6割(1999年)に達している。

他方改革停滞の裏には、1996年にいたって経済成長率が7.8%に達し、とりあえず最悪の危機からは脱したという安堵感があったものと考えられる。カストロ氏にとって経済改革はあくまでも社会主義体制生存の手段であって、それ自身が目的であるわけではない。

このような経済改革の停滞にも関わらず、個々の経済活動主体の自律性を高めることで効率性を向上させる政策や、外資導入をはかる政策が後退することは考えられない。旧ソ連・東欧圏から得ていたような気前のよい援助がもはや永久に望めない以上、キューバ政府が国民の生活を少しずつでも向上させるためには、国内貯蓄率を上げ、外資導入を拡大する以外に方法はない。国内貯蓄率を上げるには国民の働く意欲をかき立て、資本蓄積を促す必要がある。社会主義モラルを鼓吹するだけでそれを実現することが不可能なことは、これまでのキューバ社会主義の歴史が自ら証明している。他方外資導入を拡大するためには、現在のように最高指導部が適宜判断して認可次第を決めるといった不透明な方法を改善する必要がある。さもなければ外資進出も頭打ちになる。

経済改革の将来 キューバ政府が経済改革を後退させるつもりがないことは、例えば1998年になって国営企業改革が開始された事実に見取れる。この改革は個別国営企業に経済活動の自由を認める代わりに財政自立化と収益税負担を求めるもので、企業会計の確立と透明化などの要件を満たした企業から順次移行することとされた。目標は、大きな赤字によって政府の財政負担を増している

国営企業の経営を効率化することで、社会主義体制を立て直そうとすることであり、民営化を目指しているわけではない。キューバ政府はこの改革を「経営完全化」と名付け、社会主義をより完全なものに近づける手段だと主張している。しかしレトリックがどのようなものであれ、国営企業が独立採算に動けば、企業間関係に市場判断が働かざるを得なくするであろう。

しかし「経営完全化」を成し遂げた国営企業は、まだ全体の2%にも満たず、外資系企業も国営部門との合併を余儀なくされ、自営業も頭打ちの現在、民間企業ないし準民間企業が政治的影響力をつけて、政府の政策を左右する段階に至るまでにはほど遠い。政府による統制はまだ有効であり、経済改革が現在の停滞を脱し再び前進を始めるかどうかは、経済状況(改革を余儀なくする経済困難)と同時に、政治指導部の動向次第である。

2. 政治・外交の動向

政治体制 キューバは一般の社会主義国と同様「会議制」をとっている。すなわち国民に選ばれた議会(旧ソ連で言えばソヴィエト)が法律上は最高の意志決定機関であり、その議会が選ぶ執行機関が行政を担う。しかし実際には共産党の指導ハイアラキーが国家機関と並列して存在し、党の政治局と中央委員会が行政機関と立法機関の双方を統括する。キューバの国会は人民権力機構と呼ばれ任期5年の議員601名からなるが、会議は通常年2回、7月と12月に2日間程度開催されるのみで、閉会中は議会で「互選」された31名からなる国家評議会が立法府の役割を果たしている。しかし内閣にあたる閣僚会議のメンバーの多くが国家評議会のメンバーでもあり、また共産党政治局のメンバーでもあることから、キューバの権力は国家評議会議長と共産党政治局第一書記を兼務するフィデル・カストロ氏を頂点とする少数の指導者に集中しているといえる。

キューバ共産党は1980年代以来の経済危機の下で、士気の低下と国民の党離れを経験したが、1991年の第4回党大会以来党勢拡充に努めた。特に有能な指導者を得たUJQ(共産主義青年同盟)が活発な動員政策を続けたこともあり、1990年代末には28歳以上の国民10人に1人が党員といわれるまでになっている。

他方、経済危機の下で一時現体制に批判的なグループも登場し、1991年には強硬派6グループが「キューバ民主同盟」を、穏健派8グループが「キューバ民主調整組織」を立ち上げたが、当局の執拗な取り締まり、内部分裂、指導者の国外脱出などによって弱体化しており、近い将来現体制を揺るがしたり、それに代わる指導勢力に成長する見込みはない。

なおこういった反体制グループの叢生に加えて、経済改革による社会格差の広がりや自営業・個人農の伸張を前に危機感を強めたカストロ氏と党指導部は、最近になって「諸思想の闘い」と称する国民に対する思想強化キャンペーンを開始した。これはタウンミーティングやテレビ・ラジオでの討論会にラウル・カストロ氏のような党指導者が出かけて行って、時には住民をまじえて様々なテーマについて討論するというものである。

後継問題 カストロ氏は現在75歳であり、しばしば健康状態の不安が囁かれ、後継に関する憶測を呼ぶ事態になっている。国家評議会副議長であり行政手腕が高いとされるカルロス・ラヘ氏や国

家評議会第一副議長と国防大臣を兼ねるラウル・カストロ氏の名があがることが多いが、序列やカストロ氏との関係、内務省の治安部隊を事実上指揮下に納めドル・ビジネスにも成功している革命軍の長であるという立場を考えれば、ラウル・カストロ氏を後継者と見るのが普通であろう。いずれにせよ、革命軍が分裂しないかぎり、カストロ氏が退出した後も、共産党支配体制がただちに揺らぐ事態はないものと予想される。

米国との関係 キューバにとって最も重要な対外関係の相手は、言うまでもなく米国である。革命そのものが米国との対立を経て社会主義化していった経緯があるし、その後も米国からの圧力に屈せずに体制を維持することが、カストロ体制の意地とも言える姿勢につながってきた。

1970年代後半のカーター政権時代以来、両国間の関係に緩和のきざしが見られ始めたが、大量難民事件、小型機撃墜事件、エリアン君事件など突発的な事件がおこるたびに後退と前進を繰り返してきた。

しかし1990年代になってカリブ海におけるソ連の脅威がなくなったこと、キューバ自身も対外開放路線を強めたことから、米国政府内にもキューバとの敵対関係を緩和する動きが強まり、1998年と1999年の部分的制裁解除に続いて、2000年10月には食糧・医薬品の販売規制緩和が決定されている。実際に2001年11月には、ハリケーン・ミシェル(Michelle、西語ではミッチェル)による被害に対応するため3,000万ドル相当の食糧・医薬品のキューバへの輸出を許可した。共和党政権は一般にカストロ体制に対してより強硬だといわれるが、この食糧・医薬品輸出をはじめて許可したほか、米国の対キューバ制裁の象徴となっているヘルムズ・バートン法第3章(旧米国資産を使用する投資を行った企業や個人に対して、元の所有者は米国内において損害賠償の訴訟をおこすことができる)の凍結を継続する決定をした。2001年7月には米国人の対キューバ渡航規制を解除する法案が240対186の多数で下院を通過している(同時多発テロ発生により上院での審議が行われず廃案)。

米国政府がキューバに対する姿勢をゆるめ始めている背景として、亡命キューバ人社会の変化がある。すなわち亡命キューバ人の中では、強硬派指導者マス・カノサが死去した後に内部分裂があり、長期的には世代交代が進んでいることから、穏健化のきざしが見られるのである。例えばフロリダ国際大学が2000年に実施した大規模な世論調査によれば、まだ6割を越える人が経済制裁の継続を支持しているが、その一方でカストロ氏退出後の指導者として亡命キューバ人自身を支持する者は少数派(4分の1余り)で、半数近い人はキューバ国内に住んでいる人物が次期指導者であるべきだと考えている。

亡命キューバ人以外の一般の米国民は、キューバに関心をもっておらず、積極的に制裁継続を求めているわけではないが、逆に積極的に制裁解除を唱える声も小さいのが現状である。したがって米政府としては、一部の州での選挙に影響を与える声も高い反対を押しつけてまで制裁の完全解除に動くことはないであろう。しかし米政府はアルカイダ兵のグアンタナモ基地移送に際して、キューバ側に事前に通告するなどの配慮を見せ、キューバ側もこれを冷静に受け入れるなどの動きもあり、米政府の政策担当者の個性によって多少左右されることはあっても、両国関係は今後も徐々に改善の道を歩むことが予想される。

欧州・日本との関係 カナダや欧州諸国は既にキューバとの関係を深めることを通してキューバの経済自由化や民主化を促す政策を採っている。すなわちEU諸国は「批判的対話」と呼ばれる関与政策によって、カナダも「建設的関与政策」によって経済協力を民主化や人権尊重にリンクさせようとしたのである。しかし経済協力を民主化や人権擁護の条件(コンディショナリティ)として提示しても直ちには効果がないことが判明したため、現在ではより長期的な関与政策に変わってきている。スペイン企業を中心として欧州やカナダの企業も観光業・鉱業・港湾施設・セメント製造などに積極的に進出している。

日本も数年前より欧州やカナダと同様の姿勢でキューバに接してきた。1998年には両国外務省の高官間での政策対話が始まり、1999年には三塚議員を団長とする8名の衆議院議員団が財界関係者とともにキューバを訪問し、長年の懸案であった短期公的債務のリスクについて合意した。その後も両国高官や議会指導者の相互訪問が活発に行われ、2001年10月には橋本元総理のキューバ訪問も実現した。

両国政府は1997年に草の根無償協力の実施に合意し、今日までに人道分野において10以上のプロジェクトを実施した。技術協力として専門家の派遣や研修員の受け入れも行っている他、1999年にはJICAの環境分野プロジェクト形成調査を実施し、「ハバナ湾浄化プロジェクト」を開始させた。JICAは2000年10月にはじめてのキューバ・プロジェクト確認調査団を派遣し、今後の技術協力のあり方についてキューバ側と詳細な協議を行っている。2001年6月にはJICA農業分野プロジェクト形成ミッションが派遣され、8月からは長期の企画調査員もキューバに駐在するようになった。キューバが中長期債務モラトリアムの状態にあり新たな資金援助の対象になりにくいこともあって、キューバに対する日本ODAは、キューバと同程度の国力を持つ国に対するそれと比較すると、まだまだ限られていると言わざるをえないが、大きな流れとして両国間の関係が拡大の方向にあることは間違いのないと言えよう。

なお2002年は日本・キューバが近代になってはじめて接触を開始して百周年にあたる。すなわち1902年のキューバ独立に際して、エストラダ・パルマ大統領が明治天皇にキューバ独立と大統領就任を通報する親書を送付したのに対して、同年明治天皇が友好関係の発展を希望する返書を送られたのである。この節目の年にあたって、在キューバ日本大使館を中心に多様な行事が予定されている。

3. 経済・社会の状況

外貨ボトルネック 現在のキューバ経済は外貨ボトルネックと二重経済という構造的特徴を持っているといえる。キューバは社会主義の下においても砂糖やニッケルなど特定の天然資源の輸出に依存する体質を克服することができなかつたために、輸入弾力性が高く、輸出収入が不安定だという低開発性を抜け出せていない。キューバは基礎食料部門や製造業部門が弱体であるために、GDPが上昇すると、その何倍もの輸入を誘発し、しばしば貿易収支を悪化させることになる。発展途上にある国の多くは貿易収支の赤字を資本収支で補うことになるが、キューバの場合にはIMF・世銀に入っておらず、過去の対外債務の多くもモラトリアム状態にあるために、ニューマネー、特に中長

期の資本が入らない状態にある。短期借入れもプレミアムが著しく高い。結果として外貨不足はキューバ経済のあらゆる分野で投資と生産を阻害している。

この状態を改善する一つの方法は外国企業の誘致であるが、キューバ政府は政治的・イデオロギー的な理由で選択的な受け入れしかしようとはしない。また下で述べる二重経済構造も外国企業のキューバ進出を躊躇させる要因となっている。外資進出があった場合でもニッケルなど従来の輸出天然資源部門や観光のようにキューバが国際競争力をもちうる部門に入ることが多く、食料や製造業品の輸入代替にはつながっていない。

借入れも直接投資も不十分であるために、キューバは外貨収入を旧来の天然資源の輸出や観光収入、さらには米国在住のキューバ人からの送金に頼ることになる。しかしこういった外貨収入源は不安定であり、大型のハリケーンが襲ったり、テロリズムのような突発的事件がおこると、外貨ボトルネックを一気に悪化させてしまうのである。

二重経済構造 キューバ経済の二重構造とは、統制と配給を基礎にするペソ経済と比較的自由な商取引を許されるドル経済が大きな格差をとめないながらも共存する姿を指している。ペソ部門は中央計画統制の下で国内市場向けの財・サービスを生産する部門で、具体的には砂糖を含む農業、政府部門、教育・保健医療部門、年金生活者などである。この分野の価格は統制されているため、企業・事業体は政府から補助金や価格差補填を受けなければ操業を続けることができない。労働者や年金生活者は毎月食料配給制による補助も受けている。教育・医療といったサービスは無料である。政府の教育・医療・社会保障に対する支出は2000年に全体の37%、国営企業や農業協同組合生産基礎組織(UBPC)への補助は19%に達している一方、政府投資は11%にとどまっている。これは対GDP比では6.3%にすぎず、民間部門が小さいキューバでは、深刻な投資不足の原因となっている。

こういったペソ経済を支えているのはドル経済である。これは広い意味での貿易財を生産する部門(観光や観光客向けの商店・食堂を含む)の企業や従業員のことである。外資系企業は当然この部門に属するが、「経営完全化」を成し遂げた国営企業の多くもドル経済に属する。そういった企業は自由にドルで投入財を購入し、国際標準の質と価格で製品・サービスを販売する。そこで働く従業員は賃金の一部をドルや兌換ペソ(1ペソ=1ドルでの交換を保証されたペソ)ないしドル・ショップで販売される実物で受け取る。かれらはドル・ショップや自由市場で物資を購入する力を持っているが、賃金のペソ分をドル化する場合には、1ドル=27ペソ(2002年2月末)の実勢レートで交換することを余儀なくされる。

政府を歳入面で支えているのはドル経済に属する企業や自営業者、従業員である。収益の出ない企業には収益税や労働者使用税が課せられないので、多くの国営企業が課税を免除されているのに対して、外資系企業や「経営完全化」をした国営企業に負担が集中している。所得税もペソ賃金や年金が課税を免除されているのに対して、自営業者は免除されておらず、2000年には総就業人口の4%にすぎない15万人余の自営業者が納税者の90%を占めた。

物的・人的投資の遅れと環境悪化 以上のように、おおまかに言ってドル経済が稼ぐハード・カレンシーによってペソ経済が支えられる構造になっていると見ることができる。それでもキューバ政

府が外資受け入れを選別したり、自営業拡大を抑制したりしていることもあって、政府歳入の伸びは小規模にとどまっており、その分歳出を抑制せざるをえないことになる。しわ寄せは政府による資本投資の縮小となって現れており、道路・エネルギー・灌漑設備などのインフラ整備を遅らせている他、教育・文化芸術・スポーツといった従来キューバが得意とする分野での政府支出の減少をももたらしている。高等教育の就学率は1989/1990年の21%から1998/1999年には12%に低下した。物的・人的資本への投資を犠牲にして、失業者や国営部門の余剰労働者、年金生活者の生活水準を支える政策が維持されたと見ることができる。このような政策は将来の経済成長にとってさらなるボトルネックを生み出す恐れが強い。

政府財政の弱さは、環境劣化をくいとめるための支出をも難しくしている。元来生産力拡大を重視する社会主義体制において環境問題は軽視される傾向にあった上に、非民主的な政府に押さえられて市民社会の成長が遅れたことが、環境改善を求める住民運動の発展を阻害した。その結果都市では廃棄物や汚水によって大地や河川・海が汚染され、農村地帯では高塩濃度化等の土壌劣化や水不足が深刻になっている。それに加えて東北部のニッケル鉱山周辺では廃液による河川や沿岸の汚染が進み、北部海岸では発掘原油の流出が海洋汚染を広げている。焦げ茶色に濁ったハバナ湾の水は、キューバにおける環境問題の深刻さを象徴する現象であり、それが今やキューバのドル箱ともいえる観光業をも脅かしかねない状態である。

第2章 キューバの中期的な開発の方向性と課題

1. 基本的な視点

経済改革の不可避性 キューバという国を理解する場合、革命後から現在に至るまでの期間を考察するだけでは不十分で、スペイン植民地時代から独立初期にかけて形成された経済構造にも留意する必要がある。すなわち、砂糖をはじめとする少数の天然資源の開発と輸出に依存する脆弱な産業構造は、1959年以降の革命政権によっても克服されることなく、今日に至るまでキューバ経済の低開発性を規定しているのである。

この経済的脆弱性が、ソ連・東欧圏からの援助途絶によって表面化したことから、1990年代には実質的に「市場経済化」と呼びうる一連の経済改革が開始された。しかし、これらの改革は他の移行経済諸国のプロセスと比べると、まだ端緒にすぎたばかりであり、産業構造の脆弱性と経済システムの非効率性が大きな課題として残存する。硬直的な二重為替レート、多額の補助金の存在や税制の未成熟といった財政の問題、金融政策ツールの未発達などマクロ経済運営上の課題がある。さらに低いインセンティブ構造による非効率な国営企業や農業部門、未だ金融仲介機能を果たしているとはいえない金融部門など、個別産業分野の課題も山積みである。

ただし国営企業「完全化」政策の導入に見られるように、近年計画経済による経済システムの非効率性については、政府関係者の間に認識が広がっているのも事実である。その一方でキューバの政治指導部の中枢は、社会主義体制の維持を経済改革の中心的目標としており、外資導入や自営業認可といった民間のイニシアティブを生かす政策をきわめて中途半端なものに限らせている。

政治と経済のリンケージ ここでキューバの特徴の一つとして注目すべきは、政治と経済の密接なリンケージである。基本として、第一に現体制堅持のための政治・イデオロギーの優位性があり、それらが経済システムを規定する構図が存在する。しかし深刻な経済危機・困難が生じた場合、経済の状況が政治にインパクトを与え、経済改革へのインセンティブを形成する結果、自由化などの「市場経済化」的な政策を採用しようとする声が強くなる。ところが、その後経済改革の成果として、あるいは一次産品の国際市況の好転などによって経済が回復に転じると、現体制堅持を唱える保守派が台頭し、経済改革路線がトーンダウンするという関係（「揺り戻し」）が見られる。

2001年以降の国際経済環境の変化、すなわちキューバの主要一次産品（砂糖、ニッケル等）の国際価格の低下、石油の輸入価格の上昇、世界的な景気低迷と同時多発テロ事件による観光客の大幅減少と海外送金減少などにより、キューバ経済は今後再び低迷の時期を迎えると予想される。したがって、上で述べた経済システム非効率に関する認識の広がり下、今後経済改革が持続的に行われる機運が醸成されると考えられる。

他方、社会の様々なレベルにおいて、教会活動や人権活動に見られるような多元的価値を認める社会への動きがキューバにも生まれてきていることにも注目したい。この動きは未だ弱体であり、近い将来キューバの政治動向や経済政策に影響を与える可能性はないが、既に開始された事実上の市場経済化が継続し、企業やその他の事業体の自主性が増したり、自営業者や自営農が増えたりするにつれ、徐々に力をつけていくものと予想される。

しかし今のところキューバ革命の立役者であり革命以来の国家指導者であるフィデル・カストロ氏の影響力は強力で、カストロ氏が政権を担う間は、現在の社会主義体制には大きな変化は生じないと考えられる。一方中期的なスパンでも、共産党以外に政権を担いうる主体が存在しないことや、軍部がそのビジネスの成功によって現状に満足している事実を踏まえれば、カストロ氏退出後も現在の中央集権的体制は当面持続すると予測される。すなわち、キューバの開発の方向性を考える前提として、現社会主義体制の継続を前提とすることが妥当と考えられる。

経済改革に付随する問題 今後キューバが経済改革を進めるにあたって付随的に生じる問題として社会政策の見直しと環境問題への配慮がある。経済危機下において国民に対する社会サービスは量的にも質的にも落ちているが、それでもキューバ経済の実力から見て過大な出費が行われ、政府の財政を圧迫する一因となっており、経済改革の一環として社会政策全般の見直しが必須の課題となっている。しかし社会的平等と国民福祉の維持を体制正統化の基礎としてきた現体制の下で、一般国民もそのようなサービスを国から受けることを当然視するようになってきていることから、現行の社会政策の無秩序な解体は社会的・政治的混乱を引き起こす恐れがある。一方で将来の成長に向けての経済改革と、他方で社会的安定を維持する福祉サービスの提供とを、いかにバランスさせるかという問題に注意を払う必要がある。

環境問題は経済改革が始まる以前からの問題であるが、1989年以降の経済危機の下で深刻度を増してきた。経済回復のためには環境保護は後回しにするという考え方もありうるが、キューバの場合環境劣化が進みすぎているために、環境問題を解決しない限り経済回復もありえない状態になっていると見ることができる。例えば海の汚染は観光業を脅かしているし、土壌劣化は農業の基盤を

掘り崩している。今後の経済改革は環境問題への対処と同時に進めざるをえないであろう。

2. 開発の方向性

漸進的改革 前節で触れたように、継続的な経済改革の必要性についての認識が国内に広がり、多元的な価値を認める動きも萌芽する中、キューバは「社会的公正と共存しうる市場経済化と民主化へのソフトランディング」に向けて前進することが重要である。その際キューバは、現在の社会主義体制の下、基本的にはベトナムや中国、ウズベキスタンなどのように、「漸進的」な市場経済化政策を着実に進めていくことが現実的と思われる。すなわち現政権下では、様々な改革を急速にかつ同時に進めるというよりも、比較的緩やかなペースで、シーケンスを重視しつつ行うことが、改革派と保守派とのせめぎ合いなどの政治的コストを抑えて比較的实施し易いのではと料される。

経済改革が自動的に民主化を導くわけではないが、経済改革によって国家から自立的な行為主体が増してくれば、長期的には政治改革や開放・民主化に向けての動きを後押しすることになる。

経済改革の方向性 具体的な政策として、中長期的にキューバが安定的な経済発展を達成するためには、産業構造の多様化と経済システムの効率化は必須の要件であり、そのためには、現在行われている経済改革すなわち市場経済化をさらに一層推進する必要がある。産業構造の多様化には新規の投資が不可欠であり、国内貯蓄を動員するために自営業や個人農の活動範囲を拡大しなければならない。海外貯蓄すなわち海外からの直接投資を積極的に受け入れることも必要で、そのためには、投資認可決定を透明化すると同時に、従業員の雇用、不動産の取得、商品の販売などで残る規制を緩和し、ハードとソフト両面での市場インフラの整備によって、海外企業にとって魅力ある環境作りをする必要がある。海外企業の進出は、貴重な外貨をもたらすと同時に、それにとまなう最新技術や経営資源などの付加的な要素も効率的に移転されるため、その意義は大きい。

同時に海外からの資金借入を容易にするために、IMF、世銀、IDBなどの国際金融機関に参加する道を模索することも必要である。

また国営企業改革およびそれと強くリンクする財政改革の問題は、価格メカニズムの改革(二重経済の解消)なしには果たせず、また国営企業の生産性向上のためには、やはり市場メカニズムに沿った改革(経営の自主権賦与、予算のハード化等)をさらに推進しなければならない。

法制度整備とガバナンス かかる市場経済化の推進には、行政機能の整理・改善と法整備すなわちガバナンスの向上も不可欠である。政治経済社会の広い分野にまたがる諸政策の整合性を取りつつ、漸進的にシーケンスに留意しながら改革を進めるためには、改革に向けた熱意と同時に、高い執行能力が要求される。しかるに省庁の数や人員に比して官僚機構の効率性には問題とすべき点が多々あるので、行政改革を人材育成と同時に推進することが、市場経済化・民主化へのソフトランディングを成功させる鍵の一つである。

経済改革を成功に導くためには、経済活動や税負担に関する法・制度作りや市場ルール(標準や規則など)の明確化・透明化が必須の条件である。また改革によるセクター間・集団間の費用便益

の分析と不利益を被るグループへの対策とともに、こうした改革に対する国民の理解と信頼を得るため、改革過程の透明性を高める措置をとり、かつ改革の必要性に関する啓蒙活動を実施する必要がある。

さらに、経済活動やそれを担う主体の多様化が進んだり、社会サービス事業の再編成が行われれば、中央政府によってすべてを統制することは難しくなるので、分権化と地方政府の能力強化が課題となるだろう。逆に地方の人材の育成は、権力の過度の中央集権を正し、民主化を促進することにもつながるであろう。

社会・環境問題への配慮 既に前節で指摘したように、最低限の社会的公正を維持しつつも、経済規模や状況に見合った「持続可能な」社会サービス(教育、保健、社会保障等)を供与するような社会政策面での改革や、計画経済体制下で軽視されてきた環境問題への取り組みも、キューバにとって避けては通れない課題である。

3. 主要な開発課題

キューバが「社会的公正と共存する市場経済化と民主化へのソフトランディング」を目指して取り組むべき課題は多岐に亘るが、いずれもある程度時間をかけてねばり強く進めなければ実現は難しい。かといって非効率な経済と抑圧的な政治体制をいつまでも維持すれば、ソフトランディングは永久に実現不可能となるであろう。したがってキューバの開発は中期的なタイムスパンで考えるべきである。中でも特に優先順位が高いと思われる開発課題は以下のとおりである。

(1) 市場経済化政策の推進

- ・ 資源の効率的な配分を妨げ、民間事業者の経済活動を阻害する二重経済を解消するために、価格統制制度の撤廃と二重為替レートの本一化を徐々に進める。
- ・ 自営業や個人農といった民間事業者の活動範囲を広げることで雇用を拡大し、非効率なペソ経済部門の余剰人員を生産的使用に回す。
- ・ 税制を経済活動の活性化に資する方向に改革すると同時に、歳出面で国営部門への補助金やユニバーサルな社会保障出費を整理することで、国家財政を健全化する。
- ・ 国営企業改革をさらに促進することで、経済全体の効率化を進める。生産性の向上や環境コストに留意した新しい技術の導入と施設の刷新も重要である。

(2) 産業の振興

- ・ 外国企業受け入れの手続きを透明化し、観光業、砂糖産業、鉱業、たばこ産業、漁業、バイオテクノロジーなど、外貨獲得能力の高い部門に積極的に誘致する。
- ・ 他の製造業や農業については必ずしも外国資本にとって魅力的とはいえないので、自国資本を中心として国営企業や自営業を振興する。ただし限られた政府資源を有効に使うために、どの分野で輸入に頼るのが適当で、どの分野で国内生産を進めるべきか、詳細な産業調査を

実施し、中長期的な発展計画を策定することが望ましい。

- ・ 砂糖産業に特化したモノカルチャー農業から脱却できず、主食の米についても国内消費量の60%を輸入に頼らざるをえないことが、外貨事情にも大きく影響を及ぼしている。こうした状況に鑑み、当面は農業の多様化と生産性向上に資する技術の向上が求められる。
- ・ 石油の増産等国内でのエネルギー生産の拡大を図ってはいるが、未だ電力の供給状況は十分とはいえ、特に地方の産業開発と民生の向上に向けて供給量拡大は大きな課題である。低コストで環境にも配慮したエネルギー生産技術の導入と施設の更新や、天然ガス・バイオマス等の代替エネルギーの開発と利用の推進が望まれる。

(3) ガバナンスの改善

- ・ 行政運営能力を向上させ、同時に改革過程の透明性を確保するため、省庁改革や公務員制度改善を進め、行政運営の規律と規範を確立し、情報公開への努力を行う必要がある。
- ・ 市場経済化推進のための法・制度作り、特に経済司法制度の充実や経済関連法の整備、裁判所を含む司法機関のキャパシティ・ビルディングを推進する。
- ・ 地方分権化と組織内分権化を進め、地方レベルの行政官や各種組織の幹部の能力開発を進める。

(4) 持続可能な社会政策の実施

- ・ 経済成長と社会的公正のバランスを考慮した租税制度を確立する。
- ・ 経済改革の過程で生じる社会的ストレスを最小限にいとめるため、市場の弱者を対象としたセーフティ・ネットを整備すると同時に、現在のユニバーサルな社会サービス提供を整理して財政への負担を減らす。
- ・ 保健医療および教育においてキューバが蓄積してきた成果を無駄にしないために、重点分野を策定して、経済危機によって退化した設備の再建・強化をはかる。
- ・ 需要を満たすだけの水資源には恵まれているものの、半数以上の上水道施設が1970～1980年代に敷設されたもので老朽化が進んでおり、上水道施設全般の改善が必要である。特に農村部における上水道施設普及率は非常に低く(1997年現在で38%)、上水道の普及が必要とされている。

(5) 環境保全

- ・ 都市および周辺の産業排水および家庭排水による水質汚濁の問題、特にハバナ湾の水質汚染はきわめて深刻であり、市民の健康や観光業を脅かしているだけでなく、周辺のカリブ海諸国への悪影響も心配されるので、速やかな対応が必要である。
- ・ 農村地帯では土壌流失や酸性化、塩類化などの土壌劣化が深刻化しており、農業生産の建直しのために早急に対策をたてる必要がある。
- ・ 廃棄物処理の問題や工場排ガス・中古車による大気汚染の問題等も存在するので、モニタリング体制の構築や法規制の整備が求められる。

第3章 わが国の援助のあり方(政策提言)

1. キューバへのODA拡大の意義

後発発展途上国としてのキューバ キューバは革命前とそれほど変わらない脆弱な産業構造をもち、一人あたりの可処分所得は年間百ドル弱の低開発国である。基礎食料の配給があったり医療・教育が無料であったりするので、こうした社会的セーフティ・ネットが所得の低さを底上げしている面はあるにせよ、一般国民の生活はきわめて厳しい状態にある。ソ連・東欧圏からの援助が途絶えてからは外貨不足が著しく、キューバ政府はランニングコストを埋めるのに手一杯で、生産性を上げるためのインフラ・生産手段への投資資金を十分に手当てすることができない状態である。つまりキューバは社会主義国である前に普通の後発発展途上国であり、本来ODAの対象国なのである。

にもかかわらず日本のこれまでの対キューバODAが小規模に止まっているのは、キューバが社会主義国で人権擁護や民主主義という点で不十分だから、というわけではない。これらの点では中国やベトナムも同じ状況にあるのに、日本はODAを拡大してきた経緯がある。キューバへのODAが限定的であったのは、何よりも日本の同盟国である米国がキューバと国交をもたず、経済制裁の対象にしてきたことから、米国の事実上の勢力圏である地域で米国政府の意向と矛盾する政策をとることを日本が躊躇してきたからにほかならない。

米国内の変化と米国にとっての長期的利益 しかし米国内における対キューバ強行派は減る傾向にあり、カストロ政権を直接強化するものが、旧米資産に影響を与えるものでなければ、日本のODA拡大に米国がことさら反対するとは考えられない状況になってきている。

一般の米国民の無関心と、一部の州での選挙に影響を与える声高な反対のために、近い将来制裁の完全解除に動くことはありえないが、先に述べたように、亡命キューバ人の間では、強硬派指導者マス・カノサの死去や世代交代によって、穏健化のきざしが見られる。農業や製薬産業を中心に、米国の民間企業もキューバとのビジネスを再開したいと願っている。過去数年間多くのミッションもキューバを訪れている。2001年11月には3,000万ドルに上る食糧・医薬品のキューバへの輸出も決まった。これはハリケーン・ミシエルの被害に対する人道援助という名目で米政府が許可したものであるが、制裁開始以来はじめての大型の米キューバ間貿易として注目されている。

カストロ氏の老齢化が進み、カストロ後を本気で考えなければならなくなった現在、米国にとってもキューバが内乱状態に陥らずに、政治的・経済的自由化の方向にソフトランディングしていくことが望ましい。万が一内乱になれば難民問題が発生することは間違いなくであろうし、亡命キューバ人(米国市民)の一部が武装侵攻するような事態になれば、米政府は対応に苦慮することになるであろう。したがって、長期的にソフトランディングを助けるODAは米国にとっても利益になるはずである。むしろ国内の声高な少数派のために身動きのとれない米国政府に代わって、日本やヨーロッパ諸国が援助を通してキューバの市場経済化や社会的多元化を促進することには、大きな意義がある。

日本にとっての利益 対キューバODAの拡大は日本自身にとっても積極的な意味を持っている。ま

ず市場経済化や民主化に資する方向での援助は、世界に向けて打ち出した日本のODA大綱の目標に合致しており、世界的課題に貢献していることをアピールするメッセージとなりうる。

さらに日本が「社会的公正と共存する市場経済化と民主化へのソフトランディング」に向けてキューバを少しでも誘導できれば、米キューバ間の緊張をさらに緩和することで、将来カリブ海地域が不安定化する危険を減らすことができる。それは物流においてパナマ運河に大きく依存するわが国にとって重要な貢献である。

もう一つの意義は700名にのぼる日系人の保護である。キューバが漸進的な移行に失敗して動乱になれば、かれらの生命財産も脅威に晒される可能性がある。

キューバの経済的潜在力は、日本の企業にとっても魅力である。キューバは労働者に規律があり、教育程度も高いという点でアジアに似ている。国内市場は全く未開拓であるし、米国市場が開かれれば輸出向け製造業が大きく発展する可能性もある。

日本の政府と企業がキューバに対する債権を回収するためにも、キューバが安定した経済成長の軌跡につくことが望ましい。1998年3月には7億6,900万ドルにのぼる民間債務リスクが合意され、2000年1月には公的短期債務120億円について繰り延べ合意に至ったが、これらはいつまたモラトリアムに陥るかわからない不安定な状態にあるし、公的中長期債務730億円の処理は全く進んでいない。

途上国にとっての発展のモデル キューバの改革には、アジア諸国を含む途上国の経済改革のモデルとしての意味もある。経済改革先進国である(キューバ以外の)ラテンアメリカ諸国では、経済自由化があまりにも急速にかつ広範に進められたために、社会的格差の拡大を防ぐことができず、それが犯罪の著しい増加や暴動の形で噴出するようになった。こういった事態を防ぐには、経済的自由化や規制緩和を社会的セーフティ・ネットの構築と同時に進める必要がある。社会的公正にこだわるキューバは、これを意識的に進める実験の場を提供することができる。また混合経済化(政府が多くの特権をもったまま民間の活動分野を拡大)の過程では、中国で広く見られたように腐敗が発生しやすい。キューバはこの面でも意識的に腐敗を防止するための実験の場になりうる。

2. 日本の対キューバODAの基本方針

本検討会は、以上の議論を踏まえて、以下の諸点を、今後5年程度を見越した中期的な対キューバ援助の基本方針とするのが適当だと考える。

(1) 対キューバ援助のアプローチ

- 1) 米国政府との無用の摩擦を避けるため、キューバの現政権を直接強化したり、米国人・企業の旧資産に関わるプロジェクトは避けることが望ましい。後者について、援助案件の策定に当たっては慎重な調査が必要である。
- 2) キューバが、「社会的公正と共存する市場経済化と民主化へのソフトランディング」に向けて直面する開発課題に効果的に取り組んでいけるよう、長期的にキューバ国民の生計福祉の向上

に役に立つ案件、ならびにキューバが長期的に政治的・経済的自由化(多元的利益の創出)を進めるのを促す案件、経済改革の進展にともなって社会的弱者がサービスから取り残されないような施策への支援を優先させる。

- 3) キューバの抱える開発課題への取り組みにあたっては、他ドナーの実施する技術協力との連携協調のみならず、国際資金の借入れが容易になるようにすることや、広域的な支援機能を活用していくことも必要である。キューバがIMF、世界銀行、IDBなどの国際金融機関に参加する道を模索できるよう、わが国が政策協議等の場で関係者に働きかけていくことが考えられる。また、キューバに対して、防災を含めて広域的な開発事業や人材育成機能の恩恵を得られるよう、例えば、カリブ災害緊急対策機関(CDERA)等の地域協力機構への参加を働きかけていくことも一案である。
- 4) キューバが得意とする分野(特に医療)での人材を活用するために、中南米・カリブ地域における南南協力および三角協力の可能性を追求する。

(2) 対キューバ援助の重点課題

キューバに対する援助は次の課題に優先的に対応していくことが望ましい。課題ごとに対応すべき援助プログラムのイメージを例示する。

1) 後発発展途上国としてのキューバの持続的開発促進のための援助重点課題

<環境保全と対策>

- ・ ハバナ湾浄化のような都市近郊の海・河川の汚濁対策への技術的支援
- ・ 農村部における土壌劣化問題への技術的支援

<食糧増産>

- ・ 基礎食料増産のための技術的支援(灌漑、排水設備の整備を含む)。ただし、輸入米と国産米には平均土地生産性に倍の違いがあるので、あまりにも生産性の低い土地・農場での技術支援は意味がない。生産性の点で実績のある地域の農場を選んで行うべきである。

<生活環境インフラの整備>

- ・ 特に開発が遅れている農村地域における上水道や地方電化等、生活環境の整備に資するようなインフラ整備への政策的・技術的助言を行う。

2) キューバが「社会的公正と共存する市場経済化と民主化へのソフトランディング」に向けて、長期的に政治的・経済的自由化(多元的利益の創出)を進めるのを促すための援助重点課題

<経済改革の促進>

- ・ 公務員制度、金融制度、租税制度などの改革支援。特に中堅幹部のキャパシティ・ビルディングが重要である。ただし、これらの分野での対キューバ援助で先行しているEU諸国・カナダや国連機関との連絡・連携をはかることで、仕事の重複を避ける必要がある。
- ・ 国営企業改革支援。国営企業の効率改善のために、技術やノウハウ習得への支援が考えられる。例えば、コスタ・リカのCEFOFにおいて行われているような、品質向上・生産性向上のための研修、診断改善への支援が有効であり、これらの既存機能の活用、および域

内で実施されている第三国研修コースへの参加促進や本邦での国別特設研修コースの設置が望まれる。なお、国営企業の中には軍部が運営しているものもあるので、国営企業改革支援にあたっては民主化に逆行しないよう注意が必要である。

< 地方政府・職能組織・中央政府の中堅幹部の意識向上および人材育成 >

- ・ 地方政府レベルでのキャパシティ・ビルディングの支援。この点ではUNDPが先行しているので、協力の可能性を探りながら、中央から自立的な地方幹部の養成をはかるべきである。
- ・ 農業協同組合、ハバナ湾浄化ワーキング・グループのような分野別ないしイシュー志向の作業グループの中堅幹部への実務指導。

3) 経済改革推進にともなう社会状況の悪化を防ぐための援助重点課題

< 社会政策の改善 >

- ・ 人道援助の観点から、保健医療および教育面を中心として、セーフティ・ネットのあり方の見直しに協力(政策的助言)することが望ましい。

4) 援助のリソースとしてのキューバ人の活用および国際社会への参画を促す援助重点課題

< 南南協力・三角協力の推進 >

- ・ キューバが比較的豊富な人的資源を有する分野において、例えばキューバ人医療従事者等を第三国専門家として域内諸国に派遣し、わが国のリソースに制約がある分野の協力ニーズに対応する(南南協力)。また、例えば域内諸国に対し、日本からの医療資機材援助とキューバからの医師派遣を組み合わせる等の連携協力を検討する(三角協力)。

キューバの現状と主要な開発課題、ならびにわが国の援助のあり方(開発課題マトリックス)

・ **開発課題**とは、当該分野・イシューにおいて取り組むべき課題、もしくは具体的な問題に対する適切な対処方針を指す。
 ・ **援助課題**とは、開発課題のうち、わが国が協力・援助の対象として取り組むべき課題を指す。

分類	現状と問題点	主要な開発課題 <開発の方向性> 社会的公正と共存する市場経済化と民主化へのソフトランディング	他ドナーの主な援助	わが国が重視すべき援助課題	わが国の援助実施上の留意点
市場経済化	<外貨ボトルネック> ・ 経済は、輸出は特定の一次産品(砂糖やニッケル等)に頼り、また輸入弾力性が高いという低開発性から脱却できていない ・ 国際金融機関へ未加盟かつ過去の対外債務モラトリアムにより海外からの借入れが困難 ・ 選択的にしか受け入れない直接投資(政治的理由) ・ 天候や突発事件に左右される追加的な外貨収入(観光・海外送金) <二重経済構造> ・ 国内市場向けのペソ経済部門をドル経済部門が支える ・ 政府の歳入はドル経済部門からに限定されている ・ ペソ経済部門の企業・事業体には補助金等が必要 ・ 結果として、きわめて限定的な政府投資しか行えない <国営企業改革(「経営完全化」)への着手> ・ 1998年、独立採算性を目指した国営企業の「経営完全化」を開始 ・ しかし現時点で「経営完全化」を果たしたのは全企業のわずか2% ・ 「経営完全化」が困難な理由は企業会計の確立が難しいことと経営陣・従業員の社会主義メンタリティ <物的・人的投資の遅れ> ・ 投資不足が将来の経済成長を限定的にする恐れ	(1) 漸進的な市場経済化政策の推進 ・ マクロ経済運営改革を通して金融・財政政策の実効性を確保(価格統制制度の撤廃と二重為替レートの一体化) ・ 民間事業者(自営業や個人農等)の活動範囲拡大(民間イニシアティブの活用)とそれを通じた雇用の拡大 ・ 経済活動の活性化のための税制改革 ・ 国営部門への補助金やユニバーサルな社会保障支出を整理し国家財政を健全化 ・ 国営企業改革と外国直接投資の誘致、国際金融機関への加盟 ・ 新技術の導入と技術の刷新 (2) 産業の振興 ・ 外国直接投資誘致のための投資手続き透明化 ・ 詳細な産業調査を基にした中長期発展計画の策定(知識・技術集約型産業の可能性、中小製造企業支援など) ・ 農業の多様化と農業技術向上 ・ エネルギー供給の量的拡大	・ カナダ(税管理システム向上、経済管理・統計等の教育機会提供、工業セクター改革(ISO取得支援)) ・ UNDP(中央銀行組織改革、マクロ経済管理) ・ EU(金融セクター改革、国営企業改革) ・ その他中銀へは、西、蘭、独、ウルグアイ、英、仏等が協力 ・ 財務省へは独、英、西等が協力 ・ カナダ(農業生産性向上) ・ メキシコ(エネルギーの効率利用) ・ 中国(通信分野近代化) ・ UNDP(バイテク・東部食糧増産) ・ UNDP(大学間のITネットワーク) ・ UNESCO(バイテク・IT教育、文化遺産修復) ・ EU(食糧安全保障プログラム)	<経済改革の促進> 2) ・ 公務員制度、金融制度、租税制度改革支援(特に、中堅幹部のキャパシティ・ビルディング) ・ 国営企業改革支援(効率改善のための技術やノウハウ習得への支援) <食糧増産> 1) ・ 基礎食糧増産のための技術的支援(灌漑、排水設備の整備を含む)	・ 他ドナーが先行していることで特に協力・連携を強化する ・ 軍事セクターとの関連に配慮が必要(特に軍部経営の企業等) ・ CEFOP(コスタ・リカ)等既存スキームの活用 ・ 生産性の向上に実績がある地域を選んで行う
ガバナンス	<現体制は当面継続> ・ カストロ氏を頂点とする少数の指導者に権力が集中 ・ 思想教育強化キャンペーン等により権力基盤強化を実施 ・ カストロ氏退出後も当面は共産党支配体制は継続する見込み ・ 米国との関係改善の兆しも当面は現体制継続に有利か ・ 多元的価値を認める動きも散見(教会活動、人権活動) <経済改革を支えるための法・制度整備とガバナンスの改善> ・ 2001年以降の経済低迷により経済改革の方向へ動くことと想定され、それを支えるガバナンスの改善が重要	(3) ガバナンスの改善 ・ 行政運営能力向上(省庁改編と公務員制度改善) ・ 情報公開への努力(改革過程の透明性確保のため) ・ 経済司法制度の充実と経済関連法の整備(市場ルールの明文化) ・ 司法機関の能力向上 ・ 経済統計の整備 ・ 多様化する経済活動を支える地方分権化と組織内分権化 ・ 地方行政官や、ハバナ湾浄化ワーキング・グループ等イシュー志向の作業グループ幹部の能力開発	・ カナダ(分権化支援-地方向けに通信教育実施、公共管理システム向上) ・ UNDP(地方政府制度構築)	<地方政府・職能組織・中央政府の中堅幹部の意識向上および人材育成> 2) ・ 地方政府のキャパシティ・ビルディング(中央から自立的な地方幹部の養成) ・ 分野別・イシュー志向の作業グループへの実務指導(農業協同組合、ハバナ湾浄化ワーキング・グループ等)	・ 特に他ドナーとの協力・連携
社会・環境問題	<社会政策> ・ キューバ経済の実力に比して過大な支出が行われ、財政を圧迫 ・ 国民は現行の社会サービスを当然視 ・ 近年所得格差が拡大傾向にあり、実質的に社会的公正は崩れつつあるか ・ 教育分野では設備、学用品の不足と高等教育の質が問題 ・ 医療分野では施設・機器・薬品が不足 ・ 経済改革進行下、社会的弱者への配慮がより必要に <環境対策> ・ 環境劣化が進みすぎであり、経済回復のためにも必須 ・ グリーンイシューとしては、主に土壌劣化と森林伐採 ・ ブラウンイシューとしては、水質汚染(特にハバナ湾)、大気汚染、都市ゴミ処理 ・ 環境省(CITMA)の行政執行能力向上 ・ 環境管理に住民参加が必要	(4) 持続可能な社会政策の実施 ・ 経済成長と社会的公正のバランスを考慮した租税制度の確立(社会的・政治的混乱を避けつつ改革) ・ 「持続可能な社会サービス(教育、保健、社会保障等)を供与する仕組み作り ・ 保健医療・教育設備の再建・強化 ・ セーフティ・ネットの整備 ・ 上水道施設の改善・普及(特に農村地帯) (5) 環境保全 ・ 水質汚濁対策(特にハバナ湾) ・ 農村地帯の土壌劣化対策 ・ 廃棄物処理 ・ 大気汚染対策 ・ モニタリング体制の構築 ・ 環境分野の法規制の整備	・ イタリア(ハバナ市伝染病モニタリング) ・ カナダ(農村女性支援) ・ UNDP(東部地域社会的弱者対策-資金は伊、ノールウェー、西、仏) ・ UNESCO(地方電話局の機能強化) ・ EU(貧困地域の住宅建設支援、農協への協力等) ・ 各種NGO(農業生産支援等) ・ ドイツ(東部自然資源管理指導) ・ イタリア(ハバナ湾廃水処理施設) ・ カナダ(アルメンダレス河浄化) ・ UNDP(環境とエネルギー) ・ UNDP(ハバナ湾保全) ・ WWF(サバタ湿原生物多様性保全)	<社会政策の改善> 3) ・ セーフティ・ネット見直しへの政策的助言(保健医療、教育分野中心) <生活環境インフラの整備> 1) ・ 上水道や地方電化等の生活環境インフラ整備への政策的・技術的助言 <環境保全と対策> 1) ・ 都市近郊の海・河川の汚濁対策(特にハバナ湾浄化)への技術的支援 ・ 土壌劣化対策への技術的支援	・ 特に農村地域をターゲット
南南協力・三角協力			・ UNESCO(医療・スポーツ・ホンデラス派遣)	<南南協力・三角協力の推進> 4) ・ 第三国専門家としてキューバ人医療従事者等の活用 ・ 医療分野等での連携協力	・ わが国のリソースに制約がある分野を選定

第2部 各 論

第1章 政治・外交の動向

1. はじめに	25
2. 革命の歴史的背景と政治・外交動向の俯瞰	25
2 - 1 革命の背景とカストロ氏の思想的基盤	25
2 - 2 対米関係の悪化の歴史的経緯	26
2 - 3 冷戦終結・社会主義圏崩壊のインパクト	27
3. 内政動向	28
3 - 1 第5回共産党大会の基本方針	28
3 - 2 共産党の組織動向	28
3 - 3 行政機構	32
3 - 4 人民権力機構(議会)および選挙制度	33
3 - 5 社会的動員	37
3 - 6 政治的自由と人権	38
3 - 7 政治的リーダーシップをめぐる展望	41
4. 外交動向	43
4 - 1 対米関係	43
4 - 2 対ラテンアメリカ・カリブ関係	46
4 - 3 その他の国との関係	46
5. キューバ政治改革の課題	47
5 - 1 世界へ開かれた政治・社会へ向けた国際交流の拡大	47
5 - 2 人民権力議会(中央・地方).....	47
5 - 3 行政改革と公務員制度	48

第1章 政治・外交の動向

小池 康弘

1. はじめに

ほとんどのラテンアメリカ諸国が独立した1820年代以降もスペイン植民地として残っていたキューバ島では、19世紀にサトウキビ生産が飛躍的に発展し、世界最大の砂糖生産地のひとつとなった。隣国アメリカ合衆国はキューバ糖の巨大市場となり、経済的な結びつきは次第に強まっていった。スペインの国力が大幅に低下する中で、奴隷制を維持し自らの経済的権益を守りたいと考える砂糖プランターの中には、キューバの米国への併合を主張する勢力もあらわれた。

結局「米国併合論」はアメリカ南北戦争での北軍勝利により立ち消えとなったが、以降、東部の比較的富裕なプランターたちを中心にスペインからの独立を求める気運が高まり、1868年に「第一次独立戦争(10年戦争)」が開始される。この戦争はキューバに一定の自治権を与える形で妥協がはかられ(1878年サンホン協定)終結した。しかし、1895年、キューバの代表的知識人であるホセ・マルティ(José Martí, 1853 ~ 1895)を中心に、再び「第二次独立戦争」が開始される。この戦いの中でマルティは戦死するが、「キューバ独立の使徒」としてキューバ・ナショナリズムの歴史的シンボルとなり、その思想は後世のキューバ国民一般に多大な影響を与えることとなったのである。

1898年に入ると、米国がスペインに宣戦布告(米西戦争)する形で独立戦争に介入し、勝利した米国はパリ講和条約によってキューバを支配下に置くこととなった(1898 ~ 1902年)。これ以降、キューバの独立(1902年)を経て1959年の革命に至るまで、米国は政治的にも経済的にも同国に対してきわめて大きな影響力を保持しつづけたのである。

こうした中で、1959年キューバ革命が起きた。フィデル・カストロ氏らを中心に始められた革命運動は、当初、クーデターによって成立したバティスタ政権を打倒し、社会正義の実現を目指そうとするものであったが、革命成立後の1960年以降、農地改革や外国民間企業の接収など急進的政策を実施し、これに反発を強める米国との関係断絶、ソ連との接近という中で、急速に社会主義的性格を強めていった。特に1970年代は「ソ連化の時代」と呼ばれ、1972年にはコメコンにも加盟するなど、政治・社会・経済のシステムはほとんどソ連を模倣するような形式が取り入れられていったのである。ソ連から多額の経済・軍事援助を受けていたキューバは、冷戦構造の中でアフリカにおける民族解放闘争への支援を本格化し、中南米においてもニカラグアの左翼サンディニスタ政権、エル・サルヴァドルやコロンビアのゲリラを支援するなど「革命の輸出」路線を展開した。

しかし、1980年代後半、ゴルバチョフ政権の「新思考外交」の開始以降、ソ連からの援助が減少した結果、国内経済は急速に悪化し、1990年夏、キューバはついに「平時の非常時(Período Especial en Tiempo de Paz)」を宣言した。1991年、社会主義ブロックは崩壊し、以降、キューバは革命以来最大の危機を迎えたのである。

2. 革命の歴史的背景と政治・外交動向の俯瞰

2-1 革命の背景とカストロ氏の思想的基盤

キューバ憲法において共産党は「社会および国家の最高指導勢力」と規定されており、歴史的には「キューバの団結と独立のためホセ・マルティが結成したキューバ革命党(PRC)の歴史的継承者」と表現されることもある。マルティの思想はラテンアメリカ思想史の中でロドー(José Enrique Rodó, 1871 ~ 1917)らとともに「理想主義」の系譜に位置づけられ、19世紀末のラテンアメリカに大きな影響を与えた実証主義に見られる物質主義や欧米崇拜志向への反発として現れたものであり、さらにその源流をたどればラテンアメリカ独立の父と呼ばれるシモン・ボリーバル(Simón Bolívar, 1783 ~ 1830)に行き着く。カストロ氏の思想的基盤の形成におけるマルティ、ボリーバルの影響は無視できない。「全ラテンアメリカの統合(ないし連帯)」によって米国という

大国との均衡関係が維持されるのであり、内部不統一と弱体な政府は敗北を招くと考える点において、かれらの思想には共通性がある。カストロ氏はその演説の中で度々マルティの著作を引用するが、時としてそれは政策の正当化や反米ナショナリズムの理論化のために用いられることがある。また品格、尊厳、正義、献身といった曖昧な言葉をしばしば用いて「キューバ国民のマルティ性」を語るのも、国民としての一体感を醸成し、社会秩序を維持していくという目的に通じるものである。マルティ主義は、精神および文化的側面を含めた国家としての独立、主権、名誉、社会正義の実現と不可分の関係にあり、キューバ革命の精神的支柱をなしており、それは社会的動員や政権の求心力の維持のためには不可欠の存在である。

カストロ氏にとってマルクス・レーニン主義は、マルティ思想を実行するための重要な手段である。その究極的目標がカストロ氏の「理想」と重なりあうのは事実であるが、キューバ社会主義の本質にあるのはナショナリズムと反覇権主義である。

米国との関係断絶後、現在のキューバ共産党が設立されたのは1965年10月であった。1960年代の経済困難の中で、1968年のソ連軍チェコ侵攻事件を契機によりキューバは「ソ連化」の道を選択することになるが、第一回共産党大会が開催されたのは1975年12月、社会主義憲法の制定はその翌年であった。つまり革命から16年がたったのである。1970年代から1980年代前半までの時期を除き、カストロ体制は常に「キューバ独自の社会主義体制」を追求してきたといえるのである。

2-2 対米関係の悪化の歴史的経緯

キューバ人の米国に対する感情は、愛憎相半ばした複雑なものであり、それは19世紀以来の両国関係の中で歴史的に形成されてきた。その原点としてしばしばキューバ研究者によって引用されるのは、1823年にジョン・クインシー・アダムズ(John Quincy Adams)国務長官が駐スペイン公使あて訓令の中で述べた「熟した果実」の論理である。すなわち、熟した果実が木から落ちると同様に、キューバも米国の「引力」に引き寄せられざるをえないとする考え方である。キューバ側はこのアダムズの「帝国主義思想」が長くアメリカ人の考え方の中で受け継がれ、対キューバ政策の根幹になったと考えている(山岡、1996)。そして米西戦争(1898年)以降の米国の介入政策が、キューバの対米不信感を決定的なものにした。

1898年ハバナに入港していた米国の戦艦メイン号爆破事件をきっかけに、米国はスペインに宣戦布告し「米西戦争」が開始された。戦争に勝利した米国は、スペインからキューバ、プエルトリコ、フィリピン、グアムを譲り受け、キューバは米国の軍政下におかれた。1902年5月に独立を認められたものの、独立国とはいいがたい様々な制約を課せられていた。最も有名なのは、独立の条件として米国による事実上の内政干渉権を憲法で認めた「プラット修正条項」である。現在もキューバ東部グアタナモに米国の海軍基地が存続している直接の法的根拠は、1934年5月に締結された米国・キューバ関係条約にあり、その改正または破棄のためには両国の同意が必要とされる。この条約は1903年2月に署名された「石炭および海軍施設協定」および同年5月の「米・キューバ関係恒久条約」を改訂したものだ、結局のところその原点にはプラット修正条項の存在がある。したがって、米国こそキューバの国家主権および領土を侵害しつづけてきた元凶との被害者意識がキューバ側にあり、歴史的な対米不信感を形成してきたといつてよい。革命後のキューバでは1902年5月20日を独立記念日として祝っておらず、またF.ルーズベルトの善隣外交に対しても否定的評価が下されているのは、こうした背景による。キューバの政治指導者や知識人たちは、アダムズの「熟した果実」を原点とし、ルーズベルト・コロラリー(「モンロー宣言」の拡大解釈)によって完成された「米国覇権主義」の論理が、今日においてもなお米国の対外政策の本質だと考えているのである。

他方では、キューバ国民は米国の文化や豊かさに対する「あこがれ」の感情も持っており、歴史的関係からくる「反米」と「自由と豊かさへのあこがれ」の狭間で揺れ動いている。為政者はこの意識を巧みに操作することによって「対米緊張」と「対米緩和」の両方の政治的雰囲気を作り出すことができる。そして社会的動員を通じてこうした「政治的雰囲気」が国全体に増幅されるわけである。

2-3 冷戦終結・社会主義圏崩壊のインパクト

1980年代後半、ゴルバチョフ政権登場以降の米ソ緊張緩和、冷戦終結への流れの中で、またソ連経済そのものの悪化という状況の中で、キューバに対するソ連からの経済・軍事援助は減少の一途をたどっていた。「第三世界における民族解放闘争支援」という大義の下にアフリカに展開していたキューバ軍部隊も、その政治的・軍事的存在意義を失い、経済的にも維持困難となった。1988年末、キューバはナミビアの独立等を定めたニューヨーク合意に署名し、アンゴラ駐留軍(最大で5万5千の兵員を派遣)の撤退を決定した。さらに89年9月にはエチオピアからの撤退も開始し、1991年夏までには、海外におけるキューバ軍のプレゼンスは消滅した。尚、旧ソ連科学アカデミー国際関係研究所によれば、ソ連はキューバ軍のエチオピア駐留経費として累積50億6,200万ドル、アンゴラ駐留経費として同35億8,900万ドル相当を拠出していたという(El Nuevo Herald, 10 de agosto, 1991)。

他方、同じ時期キューバはラテンアメリカの主要な左翼勢力に対する経済・軍事援助も停止し、カストロ議長自身が公式にそれを認めることによって、いわゆる「革命の輸出」路線を放棄したことが明らかとなった。これ以降、キューバ政府は「対外関係の多角化」という外交上の最優先課題の中で、断絶状態にあった一部ラテンアメリカ諸国との関係正常化を実現していったのである。

しかしながら、最大の貿易相手であり援助国であったソヴィエト連邦が崩壊したことは、同国に石油供給の100%、全貿易のほぼ70%(他のコメコン諸国を含めると85%)を依存していたキューバ経済に深刻な打撃を与えた。貿易面での優遇措置を含め年間20億ドルに相当する経済援助と15億ドルの軍事援助(米国政府の推定)は激減し、アフリカから大量の兵士が帰還したことも、雇用や食糧供給状況の悪化に輪をかけた。

エリツィン大統領はソ連共産党政治局員だった1987年にキューバを訪問して以来、カストロ氏と親しい関係にあったといわれ、またソ連崩壊直後にはユーリ・ペトロフ元駐キューバ大使を大統領府長官に任命したため、当初はキューバとの関係はある程度維持されると見られていた。しかし、1992年6月、訪米したエリツィン大統領は「ロシアはバランスを欠いた対キューバ関係を修正しており、キューバは他のラテンアメリカ諸国と同様のパートナーのひとつとなった」と述べ、さらに同年9月にはキューバ駐留ロシア軍機械化旅団の撤退に合意(1993年撤退を完了)するなど、ソ連崩壊直後のロシアは、キューバとの「特別な関係」を早く清算する方向に動きはじめた。この背景には、自国経済の立て直しや、米国をはじめ西側諸国や国際金融機関からの経済支援の獲得が何よりも優先されなければならなかったという事情がある。この頃ロシアは、貿易における優遇措置の継続を求めるキューバ側の要請を完全に無視していたといってもよく、これが1992～1994年頃キューバに「最悪の経済危機」を招くことにつながったのである。

しかし、急激な「キューバ切り捨て」の動きに対しては、やがてロシア議会の保守勢力だけでなく、ペトロフ大統領府長官や外務省、対外経済関係省、国防省等、政府内部からも異論が出はじめる。エリツィンは再び影響力を増しはじめていた保守派対策の必要性もあり、1992年末以降対キューバ政策の軌道修正を余儀なくされた。この点について、ゴルバチョフ政権下でソ連外務省中南米局長を務めたユーリ・パブロフ(Yuri Pavlov)は、ロシアの経済事情、キューバから譲歩を引き出せる可能性、ロシア政府内の軍事・外交当局からの圧力、の3つの要因から説明している(Pavlov, 1996)。まず第一の点については、ロシアも国際市場で砂糖を調達することが困難であり、結局キューバとのパートナー取り引きで砂糖を購入する以外に方法がなかったという。旧ソ連では、主としてウクライナでピーツ糖が生産されていたが、深刻な外貨不足状態に陥っていたロシアにとって現金決済での輸入は困難であり、砂糖の需給が逼迫した。ロシア国内ではエリツィン政権の経済運営に対する保守派からの批判が始まった。第二の点については、カストロ体制の安定性が予想以上であったため、当面崩壊の可能性はないとの判断に傾く一方で、キューバ側がその厳しい台所事情ゆえに、交渉を行えばかなり譲歩してくるであろうとの読みがあったという。つまり関係を継続し影響力を保持しておいた方が、何もしないよりは過去の投資を回収する上でプラスになるであろうと考えたわけである。そして第三の点に関しては、冷戦時代にソ連が建設したハバナ郊外のルルデス電子通信基地の存在が、将来的な対米交渉

における取引材料にできるとして、これを残すべきだの主張が政府部内に強かったことを指摘する。

ルルデス電子通信基地については、1992年11月の両国合意により、20年間ロシアが賃借することが決まった。当初キューバ政府は年10億ドルという法外な租借料を要求したため交渉が難航したが、1994年11月に年間2億ドル(支払い方法はロシア製の軍事装備、弾薬および武器の交換部品供与等による)とすることで決着した(Pavlov, 1996)。しかしながら、2001年9月の同時多発テロ事件以降、ロシアと米国が共同歩調を取る中で、同年10月にプーチン大統領は同基地の租借契約打ち切りを通告した。これにより、キューバにおけるロシアの軍事的プレゼンスは完全に消滅したのである。

3. 内政動向

3-1 第5回共産党大会の基本方針

1991年10月に開催された第4回党大会においては、社会主義ブロックの崩壊にともなう経済危機からの脱却の方策、そのための国家および党の機構改革、制度改革、対外関係の再構築など、目前の困難をどう乗り切るかというきわめて実務的な課題が議論の中心であったのに対し、1997年10月の第5回党大会では、歴史、文化、精神面からキューバ人としてのナショナル・アイデンティティの問題が議論の中心となり、キューバ革命の理念や精神的側面がかつてないほど強調される大会となった。

大会文書として採択された「団結した党、民主主義、および我々が守る人権」は、そうした第5回党大会の性格をよく表しており、1997年以降のキューバにおける変化、すなわち、経済政策面での「揺り戻し」的傾向、思想教育キャンペーンの全面的展開、共同体意識の創出努力、動員の強化、といった動きを説明するものである。同文書はまず19世紀初頭からのキューバ政治史をときおこし、独立運動における数々の英雄とその業績、米国の姿勢、革命後のキューバの状況等について分析を行った後、米国のキューバに対する姿勢は、100年前も今日も本質的に同じであると規定する。そして、かかる問題は現在のみならず将来の世代に対する脅威であり、キューバ人が団結を強化し、支配に抵抗する意思を強化し、あらゆる面で努力を倍増させなければならないと述べ、そうした努力をホセ・マルティの英雄的行為と重ねあわせるのである。

次に、労働、社会福祉、人種問題、性差別、宗教との関係、医療、教育などの分野での「革命の成果」を具体例をあげながら評価した後、近年生じてきた新たな問題として、社会の階層化、違法行為の増加、社会的規律の低下をあげ、キューバが現在「価値観の危機」に直面していると指摘する。そして排除すべき価値観として、エゴイズム、アナーキー、消費主義、秩序破壊、分裂、非道徳、連帯感の欠如、無関心、米国的モデルやシンボルへの軽薄な崇拜等をあげている。まさに、ナショナリズム研究の代表的論者のひとりであるアンソニー・スミス(Anthony D. Smith)が指摘する「ナショナルな帰属意識の破壊はネイションの共同性を侵食し、文化的模倣は政治的従属を招く(スミス、邦訳1995)」というナショナリスト的危機感が出されたものといえるが、こうした主張は19世紀末のマルティやロドーによる警鐘に通じるものである。

こうして、党の一体性の維持、コミュニケーション・システムとしての大衆組織、政治・思想・社会的課題への動員要素としての大衆組織、家庭の役割および家庭・学校・社会のつながり、指導者に求められるモラル、等が結論において強調された。すなわち、道徳的価値と共同体を重視した人間的な社会的関係の構築が新たな課題として打ち出されたのである。

3-2 共産党の組織動向

(1) 組織改革の現状

1997年10月に開催された第5回共産党大会においては、党指導部のスリム化および若手の登用が合意され、政治局員の数は26名から24名に、党中央委員の数は225名から150名へと大幅に削減された。

また党幹部昇任人事の選考基準として、前項で指摘した第5回党大会文書では、年功主義、形式主義を排し、

能力と大衆との密接なつながりを持っていることを重視するとの方針を明らかにしている。すでに1994年夏以降、中央、地方において幹部の刷新が進められ、動員力が試される大衆組織や党の地方組織の幹部に若手の登用が目立ってきているが、こうした党人事についてはラウル・カストロ党第二書記の意向がかなり反映されているとの見方もあり、党指導部の合理化、効率化とともに、ポスト・カストロを念頭に、若手、中堅指導者の中で実務能力と革命への忠誠心の強さを競わせているようにみえる。

表1は第5回共産党大会で選出された党政治局員の構成であるが、1991年の第4回党大会の時と比べた場合、定数が削減されたにもかかわらず軍人が4名から5名へと増えていること(名簿番号7、8、9、11、21)および若手地方幹部の積極的な登用が行われていること(名簿番号12、20、23、24)等の傾向が指摘できる。後者については、いずれも上述した1994年夏の大規模な人事異動で党地方組織の幹部に昇進した者の中から抜擢されているが、特に23、24番のペドロ・サエスおよびホルヘ・ルイス・シエラの両政治局員については、党中央委員の経験を経ずに政治局員になったという点で、党内序列におけるこれまでの慣例を破るものとして注目される。

表1 キューバ共産党政治局員名簿(第5回党大会選出)

名前の後の数字は生年

は新任、 は2001年末までに政治局員以外の主要ポストを解任された者

1.	フィデル・カストロ(1926) Fidel CASTRO RUZ	党第一書記、国家評議会議長、閣僚会議議長
2.	ラウル・カストロ(1931) Raúl CASTRO RUZ	党第二書記、国家評議会第一副議長 閣僚会議第一副議長、国防大臣
3.	リカルド・アラルコン(1937) Ricardo ALARCON DE QUESADA	人民権力全国議会(国会)議長、元・外務大臣
4.	フアン・アルメイダ(1927) Juan ALMEIDA BOSQUE	国家評議会副議長
5.	ホセ・ラモン・バラゲール(1935) José Ramón Balaguer	国家評議会メンバー、党国際局長、思想局長 元・駐ソ連大使
6.	コンセプション・カンパ(1951) Concepción CAMPA HUERGO	国家評議会副議長、フィンライ薬学研究所所長
7.	フリオ・カサス(1936) Julio CASAS REGUEIRO	陸軍中将、第一国防次官、元・軍外貨管理部長
8.	レオポルド・シントラ(1941) Leopoldo CINTRA FRIAS	陸軍中将、西部方面軍司令官 元・アンゴラ駐留軍司令官
9.	アベラルド・コロメ(1939) Abelardo COLOME IBARRA	内務大臣、陸軍上席中将 元・アンゴラ駐留軍初代司令官
10.	ミサエル・エナモラード(1953) Misael ENAMORADO DAGER	ラス・トゥナス県党第一書記
11.	ラモン・エスピノッサ(1939) Ramón ESPINOZA MARTIN	陸軍中将、東部方面軍司令官 元・エチオピア駐留軍司令官
12.	ジャディーラ・ガルシア(1955) Yadira GARCIA VERA	マタンサス県党第一書記 カストロ議長秘書室メンバー
13.	アルフレッド・ホルダン(1950) Alfredo JORDAN MORALES	農業大臣、元・ラス・トゥナス県党第一書記

14.	カルロス・ラヘ(1951) Carlos LAGE DAVILA	国家評議会副議長 閣僚会議執行委員会書記(官房長官)
15.	エステバン・ラソ(1944) Esteban LAZO HERNANDEZ	国家評議会副議長、党ハバナ市第一書記 元・サンティアゴ・デ・クーバ県党第一書記
16.	ホセ・ラモン・マチャド(1930) José Ramón MACHADO VENTURA	国家評議会副議長、党組織局長
17.	マルコス・ハビエル・ポルタル(1945) Marcos PORTAL LEON	国家評議会メンバー、基礎工業大臣
18.	アベル・プリエト(1951) Abel PRIETO JIMENEZ	国家評議会メンバー、文化大臣 元・キューバ作家芸術家協会会長
19.	ロベルト・ロバイナ(1956) Roberto ROBAINA GONZALEZ	国家評議会メンバー、 外務大臣(1999年5月解任)
20.	ファン・カルロス・ロビンソン(1956) Juan Carlos ROBINSON AGRAMONTE	サンティアゴ・デ・クーバ県党第一書記
21.	ウリセス・ロサレス・デル・トロ(1942) Ulises ROSALES DEL TORO	国家評議会メンバー、砂糖産業大臣 元・軍参謀総長
22.	ペドロ・ロス(1939) Pedro ROSS LEAL	キューバ労働中央同盟(CTC)書記長
23.	ペドロ・サエス(1954) Pedro SAEZ MONTELO	サンクティ・スピリトゥス県党第一書記
24.	ホルヘ・ルイス・シエラ(1962) Jorge Luis SIERRA CRUZ	オルギン県党第一書記

出所：Alfonso(1991)、Azicri(2001)、Granma紙記事等より筆者作成。

(2) 党員数と組織力

共産党の党員リクルートにおける近年の傾向として、組織の裾野を広げ、組織全体に活力を与えるため、革命防衛委員会(CDR)や共産主義青年同盟(UJC)の立て直しを図り、共同体的活動を通じて特に若年層の取り込みに力を入れていることが指摘できよう。

キューバ共産党の党員数の推移は以下の通りである。

1975年(第1回党大会)	約20万人
1986年(第3回党大会後)	約38万人
1992年(第4回党大会後)	約55万人*
1997年(第5回党大会)	約78万人

* 1991年末で約61万人との資料もある(Alfonso Hernandez:1996)が、右は党員志願者(aspirantes)を含む数字と思われる。

従来、キューバ共産党は「前衛政党」としての性格が強く、例えば、正式な党員となる前には「aspirantes(党員志願者)」というカテゴリーで数年間活動しなければ入党が認められないなど、その条件は厳格なものであった。しかし1991年の第4回党大会で党綱領が改正されて以降、aspirantesというカテゴリーは廃止され、宗教信仰者の入党も認められるなど、入党条件は大幅に緩和された。この結果、党員数は着実に増加しており、「国民政党」としての性格を強めようとしている。すでにキューバの28歳以上人口の10人にひとりが党員となっており、特に若年層のリクルートに力を入れていると思われる。すなわち、1986年以降入党した者の52.9%は

共産主義青年同盟(UJC)に所属し、1997年の党大会時点では、全党員のうち51.8%が28～45歳であった(Azicri, 2000)。なお、離党率は1987年以降、毎年ほぼ1～1.2%で推移(Granma, 12 de noviembre, 1997)しているが、経済的困難から国外へ脱出する党員も少なくないようである。

一般的に、党員になるには本人の意思、日常的な活動の実績および他の党員からの推薦が必要とされ、一旦入党すれば必ず何らかの組織活動に縛られることになるので、入党者の多くは革命防衛委員会(CDR)のような大衆組織に加盟するよりも強い政治的意識を持っているものと推測されるが、他方ではイデオロギー的な党員からプラグマティックな党員まで、党内における潜在的な思想的多様性の幅が広がったと見ることもできよう。いずれにせよ、党員数の増加は短期的には動員能力と財政基盤の強化につながると思われ、現時点でキューバ共産党の権力基盤が動揺する兆候は見られない。

(3) 革命防衛委員会(CDR)

CDRは1960年9月に設立され、反革命勢力による不安定化工作から革命を守ることを目的とした隣組組織である。加入は強制ではなく、全員が党の支持者というわけではないが、14歳以上人口の約92.7%(790万人)が加入しているといわれる(2000年9月28日フィデル・カストロ演説)。通常は2～4ブロック平方(集合住宅の場合は1棟)ごとに、ほぼ20世帯前後でひとつの単位CDRが構成され、互選により組長、オルグ、警備、思想等の責任者が選出される。機構的には共産党と別個の大衆組織ということになっているが、その全国指導部は党幹部によって構成され、単位CDRのリーダーも党の熱心な支持者たちが多い。したがって、実態としては共産党の別動隊であり、党にとっては重要な「社会的動員装置」であると同時に、国家にとっては法および社会の秩序を維持していくための全国的なネットワークとして機能している。例えば、CDRは全国におよそ1,600の「警備分隊」を組織化し(Granma, 7 de febrero, 1998)、警察および消防の補助機能を果たす一方で、犯罪、売春、怠惰、物乞い等、キューバ社会が直面している諸問題について住民同士が議論し、共通認識を深めさせるという役割も果たしている。尚、ヘルムズ＝バートン法の第2章セクション205は、キューバの政府を「移行期政権(transition government)」として認定するための要件のひとつとして、CDRの解散をあげている。

CDRは「住民の相互監視」、「密告組織」といったマイナスのイメージだけで捉えられがちであるが、近年では庶民の日常生活や地域の防犯といった面で相互扶助組織的な機能を果たしている側面も無視できない。共産党に批判的な国民でもCDRに加入せざるをえないのは、政治教育などに多少の息苦しさは感じつつも、ボランティア活動、防犯防火、リサイクル、予防接種、献血などの地域活動のほか、情報ソースとして活用できることや、隣近所と物を融通しあうといった生活防衛のために利用する価値があるからだと思われる。逆に加入しなければ、様々な摩擦と不利益が生じるので、個々の日常生活にCDRが深く介入せず、生活上ある程度の利用価値があると判断できる限りにおいて、この組織は多くの国民から受け入れられるのである。

経済危機が深刻化した1990年代前半には、多くの地域でCDRのリーダーが空席のままになるなど、その求心力は急速に低下したが、それは当時多くの国民が「労多くして得るものなし」と判断したからである。右事態を重くみた共産党指導部は、CDR指導部の思い切った若返りを図り、軍出身のシクスト・バティスタ(Sixto Batista) CDR全国委員長(革命第一世代)を解任し、後任に共産主義青年同盟第一書記を務めていたファン・コンティーノ(Juan Contino)をすえて(1994年9月)組織の刷新と活動の活性化に努めた。その結果、1990年代後半以降は徐々にCDRの組織率は回復し、若年層の取り込みにも成功したといえる。現在、CDR幹部の平均年齢は38歳、末端組織のリーダーの38%が35歳以下の青年層となっている。(コンティーノ CDR全国委員長へのインタビュー、Habanera, Num. 20, noviembre de 2001)

(4) 党内の思想的潮流

現在のキューバ共産党内部には、いわゆるハード・ライナーとよばれる人々と、比較的プラグマティックな思考様式を持つ人々が存在する。前者の代表格はホセ・マチャド・ベントウラ政治局員(国家評議会副議長、

党組織局長)であり、後者の代表格はカルロス・ラヘ政治局員(国家評議会副議長兼閣僚会議書記=官房長官)といわれる。思想的に「堅い」と評価されるのは、比較的古い世代の人々であり、中堅以下の幹部は一般的に言ってプラグマティックでテクノクラートの傾向が強い。最近党内序列を昇ってきた若い指導者たちは、公の場では革命の原則論を展開してハード・ライナー的の傾向を見せるが、本音ではかなり柔軟な思考を持っており、要するに発言の場、タイミング、誰に対するメッセージかということ判断する能力に長けているのである。

また、政治思想的な「保守派」が経済に関しても「保守派(反・改革派)」だとは限らない。思想的には保守、経済面では開放派、というケースは多い。代表的なのは、最近増えつつある軍出身のテクノクラートである。砂糖産業大臣に横滑りしたウリセス・ロサレス・デル・トロ中將(元軍参謀総長)に見られるように、最近、軍出身者が主要閣僚、国営企業のトップに就き、改革のリーダーシップをとるといふ、いわば、「軍人あがり閣僚」「軍人あがりビジネスマン」の例が増えている。軍の本来的存在意義の低下という状況の中で、1990年代を通じて軍の影響力は生産・貿易・観光といった部門に浸透してきている。外貨収入などを獲得するチャンスがほとんどない軍人たちにとって、キューバ経済の対外部門をおさえおくことは政治的意味を持っている。幹部クラスの軍人たちは、一般市民に比べれば、贅沢とはいえないまでも政府から一定の優遇的措置を受けてきたし、しっかりした生活基盤もある。現在の政治的秩序が乱されないことは、かれらにとって経済改革の恩恵に浴するための条件なのである。

(5) 世代交代

1991年の第4回党大会以降、党中央組織では若手の登用が目立ちはじめていたが、地方組織を含めて世代交代が一挙に加速化したのは1994年夏以降のことである。これはカストロ氏に代表される「革命第一世代」から「第二世代」を飛び越えて、一挙に「第三世代(30~40代)」を中央や地方のトップに積極的に据えていくものである。そのイニシアティブをとっていたのはカストロ議長の実弟、ラウル・カストロ党第二書記(国家評議会第一副議長)であったといわれる。1994年8月に開催された人民権力全国議会で行われたグランマ県の県政報告が自己批判を欠いた美辞麗句の羅列であり、改革意欲が見られないことにラウル・カストロ氏は憤激し、同県の党第一書記および県議会議長は事実上の更迭処分を受けた。これをきっかけに、ベテランや中堅幹部が相次いで更迭され、特に地方組織のトップである県第一書記には30代の若手が登用されていった。キューバが「ソ連化」した1970年代に党の序列を上ってきた党幹部には官僚的傾向が強く、創造性を欠き非効率との評判があり、第5回党大会においても、中堅以上の政治局員の何人かは「指導者として能力不足」と判断され、そのポストを追われている。

3-3 行政機構

(1) 官僚機構のリストラと公務員汚職

1994年4月の法令147号に基づき、中央行政機構の再編が実施された結果、40あった中央の行政機関は27省5庁に再編され、36%の人員削減が行われた(その後、建設資材産業省が統廃合され、2001年末現在26省5庁)。これによって財政赤字の削減、迅速な政策決定と実行という目的はある程度達成された。また同年の法令149号および150号によって不正蓄財、経済犯罪、公務員汚職等の厳罰化が定められたほか、1996年には国家幹部倫理規程が定められている。

それにもかかわらず、公務員中堅幹部クラスによる「小さな汚職」は増加傾向にある。これはそれなりに摘発が行われていることを示すものともいえるが、不正を未然に防ぐ内部システム、チェック機能がきわめて不十分であることを示している。また、生活が相当苦しく、表向きは「革命への忠誠」を表明しつつ、本音では自らの置かれている境遇に不満を持っている中堅幹部職員が多いということも示唆している。官僚機構のリストラは必ずしも行政の効率を向上させておらず、職員の士気低下と腐敗を招き、その結果国民の行政に対する

不信感を助長しているのである。

(2) 軍および治安組織

冷戦終結後、キューバの国防および治安関連予算は大幅に削減され、対GDP比で6.1%(1989年)から2.9%(1997年)へと激減した。それにもかかわらず、依然として革命軍事省(MINFAR)は、ラウル・カストロ大臣をトップに14名の次官を擁する最も巨大かつ組織化された官僚機構でもある。以前から軍はCIMEXと呼ばれる貿易公社を通じて外貨収入を得ていたが、1990年代以降はGAVIOTA観光公社グループを通じて観光部門にも進出し、大きな外貨収入を得ている。もともとGAVIOTAは軍関係者の保養施設を運営していたが、これらを外国人向けのホテルに転換し、観光客用のタクシーなども保有している。なお、CIMEXに関しては、ラウル・カストロ国防大臣がきわめて強い影響力を持っているといわれる。すなわちキューバにおける軍は、最大の武装組織であると同時に経済の対外部門において重要な地位をしめる存在でもある。また、近年、ウリセス・ロサレス・デル・トロ軍参謀総長らが砂糖産業大臣となるなど、文民テクノクラート型軍人や軍出身企業家が増えつつある。このように、軍が対外経済部門に進出している背景には、明らかに軍人に対する政治的、経済的な「セーフティ・ネット」を確保しておくという狙いがある。1990年代の経済自由化政策の中で、軍人たちは自営業に従事することができず、しかも高級将校のほとんどは外国から送金してくれる家族がいない。体制への忠誠心が強いとはいえ、経済的な階層化が進んでいくという現実には軍人の士気低下を招きかねず、それは革命にとって致命的な危機となりうるのである。しかし軍人たちの経済分野でのプレゼンスがあまりにも大きくなれば、今度は一般国民の不満が強まる可能性もある。

他方、内務省(MININT)は通常の犯罪を取り締まる国家革命警察(PNR = Policía Nacional Revolucionaria)のほかに、公安部門を担当する諜報機関でもある国家保安局(Departamento de Seguridad de Estado)を持っている。さらに、1990年代に入り内務省指揮下の市民自警団的な組織として即応部隊(Brigada de la Respuesta Rápida)が作られた。反政府的な動きをすばやく察知し、これを封じ込めている現状からみても、依然として国家保安局を中心とするキューバの公安組織は相当の人員と情報収集能力を有しており、現在のキューバの権力構造を支える最も重要な柱のひとつとなっている。

3-4 人民権力機構(議会)および選挙制度

(1) 人民権力議会および国家評議会の特徴

キューバにおける議会制度は人民権力機構と総称される。憲法上、それは末端の住民組織である人民審議会(Consejos Populares)から市議会(任期2年半)、県議会(同5年)、全国議会(同5年)に至る議決機構全体を指し、さらに全国議会の中で互選された31名のメンバーによって構成される「国家評議会」が含まれる。その代表たる国家評議会議長(現在フィデル・カストロ氏)が国家元首とされ、したがってその任期も5年ということになるが、連続再選に関する制限規定は定められていない。

人民権力議会の中心的役割は立法府としての機能であるが、実際には行政府や司法府の機能の一部を兼ねるなど広範な権限を有している。人民権力機構はキューバ社会主義体制において国家を支える背骨に相当し、さらにその代表31名で構成される国家評議会の権限は強大である。検察当局および司法府たる人民法廷は、憲法規定上、その機能上の独立性が保障されているが、機構的には人民権力機構に従属する形になっており、違憲立法に対する司法判断ができる立場にはない。人民権力全国議会は人民最高法廷の長および判事、ならびに検事総長および同次長の任免権を持ち、国家評議会は最高検察庁および裁判所に対して「一般的指示」を与えることができる(後者に対しては「人民最高法廷政府評議会(Consejo de Gobierno del Tribunal Supremo)」を通じて行われる)。キューバにおいて司法の機能は「人民に由来し、人民の名によって遂行される」からである。

地方レベルでは県議会や市議会を指してGobierno Localなどと呼称する場合があり、地方議会の機能は事実上行政機能と一体化しているといえる。

さらに「人民最高法廷（最高裁に相当）の判決に対して国家評議会は恩赦や減刑措置を行う権限を持っており、すべての裁判官は各レベルごとに全国議会、県議会、市議会に定期的な活動報告を行う義務がある。

全国、県、市すべてのレベルにおいて人民権力議会の議員には、指導的役職にたつ者を除いては議員としての報酬（歳費）はない。つまり議員は職業政治家ではないのである。このことは一方ではキューバ政府が主張するように、誰でも議員になるチャンスがあるということもできるが、他方、立法や政策決定においてプロフェッショナルな立場からの審議が不十分になる恐れがある。特に経済・財政問題など、より高度な専門的知識が必要な分野においては、結局政府提案の追認をするだけの機関になっている。人民権力全国議会は通常年2回、7月と12月にそれぞれ2日間程度開催されるのみで、それ以外は閉会しており、閉会期間中は国家評議会が立法府の役割を果たしているが、結局これは党の最高指導部と閣僚会議がほとんどすべてを決定することを意味し、本来立法府として機能すべき人民権力議会は、行政府の追認機関になっている。

さらに、行政府と立法府の関係という観点からいえば、人民権力議会の議員に政府の職員が多数含まれているということにも留意すべきである。キューバの政治制度の特殊性を考慮したとしても、この点に関しては疑問を呈さざるをえない。

（2）選挙制度の特徴と課題

選挙権は16歳以上、被選挙権は18歳以上の男女全てに与えられ、選挙人登録は多くのラテンアメリカ諸国で採用されている「自己登録制」ではなく、各市において自動登録され、選挙公示の際に各選挙区選挙委員会ごとに名簿を公開して確認する方式がとられている。共産党以外の政党結成は認められていないが、いわば「無所属」の立場で立候補することはできる。しかしその立場で市議会レベルでの当選は可能かもしれないが、後述するように、キューバの現在の選挙システムを考えれば、党組織ないし何らかの大衆組織に属していない者が全国議会に当選するという事は、実際上不可能に近い。

キューバでは、1992年の憲法改正にともなって選挙法が改正され、それまで市議会を除いて間接選挙制であったものが、県、全国議会レベルを含めて、すべての有権者による直接選挙となり、既に新しいシステムの下で1993年および1998年に総選挙が実施された（次回は2003年2月の予定）。尚、任期は市議会が2年半、県および全国議会が5年である。

キューバにおける選挙について、実施面での透明性確保（不正の防止）という観点でいえば、十分な工夫がなされており、この点では一定の評価を与えてよいと思われるが、選挙制度自体についてはいくつか留意すべき点がある。

選挙制度の大きな特徴をあげると、地区住民集会を通じた候補者の擁立、選挙区ごと候補者数の制限（2名以上8名以下）、私的選挙キャンペーンの禁止、県および全国議会議員候補者の擁立方式（地域代表と組織推薦の2つのチャンネル）等がある。

まず問題として、「直接選挙制」とはいえ、市議会レベルを除いてそれは複数候補者による競争的選挙ではなく、信任投票であること、したがって誰でも立候補できるわけではなく、候補者の擁立と絞り込みの過程で事実上「間接選挙」に近い形になってしまうことがある。

なお、有権者は所属する選挙区の選出議員をリコールする権利を有する。1995年の選挙（任期1997年9月まで）において全国で選出された議員1万4,229名のうち、任期途中でリコールされた者は20名、1997年の選挙（任期2000年3月まで）において選出された議員1万4,533名では10名となっている（Asamblea del Poder Popular, 2001）。

図1 キューバの人民権力機構(選挙制度)

有権者(16歳以上)約800万、全国約1万4,500選挙区	
1選挙区を2~8地区に分割 地区ごとに「候補者選出集会」各地区候補者1名を選出(挙手方式)	
1選挙区(定数1)2~8名の候補者 市議会選挙(有権者の直接投票)	
1選挙区1議員(有効投票の過半数で当選、達しない場合は上位決戦投票) 全国169市議会で約1万4,500人の市議会議員(任期2年半)	
県議会選挙候補者の選出	全国議会選挙候補者の選出
各市議会議員の中から県議会候補者を互選(県議会定数の50%)*	各市議会議員の中から全国議会候補者を互選(全国議会定数の50%)*
+	+
候補者推薦委員会(大衆組織代表者で構成)が推薦し、市議会で承認された候補者(残りの50%)*	候補者推薦委員会(大衆組織の代表者で構成)が推薦し、市議会で承認された候補者(残りの50%)*
10万人以下の市では1市1選挙区	10万人以上の市は複数選挙区に分割
県議会、全国議会選挙(実質的には信任投票、有効票の過半数で信任=当選)	
全国14県議会、1,190議員 (任期5年)	全国議会601議員 (任期5年)
国家評議会メンバー(31名)を互選	
* 候補者推薦委員会は革命防衛委員会(CDR)、中央労働同盟(CTC)、小規模自営農民協会(ANAP)、女性連盟(FMC)、大学生連盟(FEU)等の代表者によって構成され、CTCの代表者が委員長となる。実質的にはこの委員会が県議会、全国議会のすべての候補者リスト案を作成し、市議会議員は挙手方式で賛否を表明する。出席者の過半数の賛成により、正式に候補者として決定される。	

出所：筆者作成。

1998年2月に実施された人民権力全国議会選挙において選出された議員は601名で、その構成は次の通りであった(Azicri, 2001)。

性別	男性	435人(72.3%)
	女性	166人(27.6%)
職種別	製造・サービス部門勤労者	145人(24.1%)
	人民審議会代表者	90人(14%)
	地方人民権力機構議員	83人(13.8%)
	政治指導者	64人(10.6%)
	政府職員	41人(6.8%)
	大衆組織代表者	36人(5.9%)
	軍関係者	35人(5.8%)
	知識人・芸術家	30人(4.9%)
	研究者・科学者	26人(4.3%)
	スポーツ選手	7人(1.1%)
	宗教関係者	3人(0.4%)
	その他	21人(3.5%)

(3) 中央・地方関係：地方議会の機能

キューバでは中央政府の下に全国が13県、1政令指定都市(ハバナ市)および1特別区(青年の島)に分けられ、さらに169の市(municipio)が存在する。人民権力機構の地方議会と地方行政組織もこの区分に基づくものであり、地方議会の議長は同時に地方行政の長を兼ねている(憲法第117条)。このためキューバでは地方議会そのものを指してGobierno Localと呼ぶ場合があり、議会と行政は事実上一体であって緊張関係にはない。

従来、地方議会には「執行委員会」が設置され、これが事実上地方の政府の機能を果たしてきた。しかし、数人の執行委員だけであらゆる問題に対処することの困難性や、各議員の責任を明確にする必要性などが指摘され、1992年の憲法改正を契機に、地方議会の機能強化が図られた。すわわち、従来の「執行委員会」制度を廃止し、分野ごとの常設委員会を設置して、全議員がいずれかの委員会に所属することとした。これら諸委員会を束ねる執行部は「行政評議会(Consejo de Administración)」と呼ばれ、県議会議長が同評議会議長を兼ねる。つまり中央における国家評議会と閣僚会議と基本的に同じ構造である。

上記のような地方行政機能の強化策は、地方分権化を進めるものというよりは、中央政府の負担軽減と効率化をはかるものであり、キューバにおける中央と地方の関係は、あくまでも垂直的である。地方政府の地位は、憲法第102条で「県および市は、その独自の機能を果たすとともに、国家の目的を実行するために貢献する」と定められている。予算の編成、執行、行政職員的人事(議長提案に基づき議会が承認)、行政事務等、一定の独自性は認められているが、その権限は基本的に中央政府(閣僚会議)の政策方針に縛られ、そのラインを踏み外すことはできない。地方議会の議長は、議員としては住民に対して責任を負うが、地方行政の長としては中央政府(閣僚会議)によってコントロールされており、中央政府(閣僚会議)は、地方政府の措置や決定について直接、あるいは人民権力全国議会への提案を通して、無効化ないし効力の停止を措置することができるのである(憲法第98条)。

財政面から見ると、県営企業の売上、労働者使用税、売上税、自動車所有税等の税収が地方政府独自の収入として認められている一方、予算編成においては、幼稚園を含めた初等中等教育予算(教員給与含む)および保健衛生関連予算は地方政府が責任を負うことになっている。一例として、西部ピナル・デル・リオ県の場合、予算の80%は教育、医療、社会保障関連費にあてられるという。地方における予算編成は、県が経済企画省と合同で予算シナリオを作成、6月までに財務価格省にドラフト案を提出、10月から11月にかけて財務価格省による承認、12月の人民権力議会で承認、といった手続きが取られている。

(4) 人民審議会(Consejos Populares)の機能

人民審議会は人民権力機構の末端に位置づけられる地域共同体的組織であり、市レベルの人民権力機構と末端の国民をつなぐ中間的存在として1988年に導入されたものだが、1992年の憲法改正にともない、法的に規定されることとなった(第104条)。通常は5つ以上の選挙区が集まって1つの人民審議会を構成し、日本でいう町内会と市議会(ないし区議会)の中間的存在にあたる。その構成は当該地域から選出されている議員(全国、県、市の各レベル)、当該地域における大衆組織の代表者および主要事業所の代表者からなり、全構成員数の過半数を議員が占めることが定められている。最も住民に近い議会の末端組織ではあるが、時としてそれは住民動員の指令塔的な役割を果たすこともある。例えば、1999年のエリアン少年事件をめぐる反米デモへの住民の動員に際して、人民審議会は革命防衛委員会(CDR)、小規模自営農民協会(ANAP)、キューバ女性連盟(FMC)、中高生連盟(FEEM)といった各地域の大衆組織間の調整役として機能していた。

なお、憲法上も規定された住民の末端組織としては、これ以外に人民防衛審議会(Consejos de Defensa)がある。これは国防や緊急事態における国家総動員体制を想定して準備されているもので、市、県、全国の各レベルで設置されている。

3-5 社会的動員

(1) 社会的動員の強化と大衆組織

キューバの社会は、共産党を頂点としてそれに直接ないし間接的につながる大衆組織を通じて動員が行われる。代表的なものとして共産主義青年同盟(UJC)、キューバ中央労働総同盟(CTC)、小規模自営農民協会(ANAP)、キューバ女性連盟(FMC)、大学生連盟(FEU)、中高生連盟(FEEM)、革命防衛委員会(CDR)等がある。これらのうち、キューバ共産党とならんで憲法上の地位が規定されているのは、唯一UJCのみである。すなわち、UJCは「社会主義の建設と社会への貢献という任務に対する自覚と責任感を持った市民として若者を適切に育成する上で、若者たちの積極的な参加を促す」という役割において、「国家による承認および奨励を受けている青年組織」として憲法によってその地位を位置づけられているのである(憲法第6条)。

キューバ共産党は、特に1997年の第5回党大会以降「思想闘争」(Batalla de Ideas)と呼ばれるキャンペーンを展開しているが、その特徴として、共産主義青年同盟(UJC)を中心に、余暇活動、文化的、教養的活動を通じて生み出される感情によって文化的結合の強化を図ろうとしている点あげられる。つまり党派的目的を越えて(もちろん長期的にはそうした目的が含まれているが)国民の間に共有される感覚を醸成し、そこから新しい社会的紐帯を創造し、共通の政治的目標へと導いていこうとしているようにみえる。文化的、共同体的な活動を通じて、アンソニー・スミスというところの「成員の包摂と動員」がはかられているのである(スミス、邦訳1995)。重要なのは、これらが中央集権的な政治体制の下で進められることである。

(2) 思想闘争(Batalla de Ideas)キャンペーン

1997年の第5回党大会以降、共産党は経済自由化のネガティブな側面(拝金主義の蔓延、貧富格差の拡大、売春などモラルの低下、職場規律の低下等)に対する闘いを本格化させ、国民全体に対する思想的な引き締めをはかる一大キャンペーンが展開されている。そうした思想運動全体を共産党は「思想闘争(Batalla de Ideas)」と呼び、あらゆる機会を使って思想教育の徹底がはかられているが、特に1999年末以降、その傾向は一層顕著になった。この運動は主として3つの動員メカニズムによって展開されている。すなわち、第一に、社会的動員を先導する中心的役割を共産主義青年同盟(UJC)が担い、第二に、Tribuna Abiertaと呼ばれる官製タウンミーティングが動員と参加の場を提供し、第三にMesa Redondaと呼ばれるテレビ・ラジオ討論番組を通じてキャンペーンの国民全体への浸透と増幅が行われているのである。

この「思想闘争」キャンペーンは、個人に対しては雇用機会、能力訓練機会の提供といった「人參」をぶら下げながら、他方、社会全体に対してはインフラの整備と「新しい共同体的社会の構築」といった、一般的に受け入れられやすく反論できない目標を掲げて行われている。例えば、「20人学級の実現」と「生徒の特性を重視した指導」を目指すという「新しい教室」活動は、「小学校教員緊急養成計画」を必要としているが、これによって首都ハバナにおける教員不足を補い、教育環境を整備すると同時に、雇用機会を拡大するものでもある(1990年代の「平時の非常時」と呼ばれる深刻な経済危機下で、多くの有能な小学校教員がより好条件の経済部門に転職したといわれる)。また「失われた絆」を再構築するということを念頭に、ソーシャル・ワーカー養成学校を開校したことも、進路が決まらずに滞留する若年層の新たな職業訓練センターとしての意味と同時に、共同体意識の高い若者を育てるという狙いもある。電気の通じていなかった農村部1,900校以上に電気を通し、全小中学校にテレビ、ビデオを配布、300以上の「青年コンピューター・クラブ」をスタートさせた(Cuba Internacional, No.332, sep.-oct, 2001)という動きも、単なるインフラ整備だけではなく、思想教育の推進の手段として重視したからである。

従来、キューバ政府はコンピューターの一般市民への普及については「有害な情報」に触れたり発信したりする危険性があるとして、きわめて慎重であった。しかしながら、このままではIT化という世界の流れに乗り遅れることになり、またサーバーを「社会的所有」下においてコンテンツの規制を上手くやれば、むしろ情報機器は思想闘争の「武器」になるとの判断に変わったようである。キューバにおいては新聞、テレビ、ラジ

オ、映画等、マスメディアの私有は一切認められておらず(憲法第53条)、政府は比較的容易に情報の管理が可能である。

3-6 政治的自由と人権

(1) 反体制派をめぐる近年の動き

社会主義ブロックの崩壊とその後の深刻な経済危機にもかかわらず、1994年にハバナ中心街で自然発生的に大規模な市民の抗議行動が起こったケースを除けば、キューバ国内における反政府運動はほぼ完全に封じ込まれている。1990年代前半から1997年頃までの間には、キューバ和解グループ(Concilio Cubano)の結成等、反体制派や人権擁護グループの統合へ向けた組織的な動きも看取されたが、運動を展開するための媒体もなく、公安当局による分断工作もあって、社会的影響力を持つには至っていない。現在一部の人権擁護グループ等が活動しているが、そうした活動が組織的に広がっていく傾向は見られない。

現在キューバ国内の政治犯の数をめぐっては様々な推計があり、いわゆる「良心の囚人」のみカウントする場合は小さな数字になり、政治的動機から一般犯罪を犯したり、警察によって短期間拘留された者を含めた場合には大きな数字になる。イギリスの調査機関は、様々な「政治犯」のとりえ方によってその数字は200~1,000人の間になると報告している(The Economist Intelligence Unit, *Country Profile 2001: Cuba*)。

1998年1月のローマ法王キューバ訪問の際には、約500名の政治犯の釈放要請に対して、およそ半数の釈放に応じるなど、人権状況に対する国際社会の関心が高まっていることをキューバ当局も意識しており、政治犯の数は以前に比べると相当減少したといえるであろう。

しかしながら、そのことはキューバにおいて政治的自由化が進化したという意味ではない。1999年2月には国家独立経済保護法が成立したことにより、国内人権団体など反体制派の活動は一層厳しくなり、特にこれらのグループが、外国政府はもちろん非政府団体から何らかの支援を受けることもほぼ不可能になった。同年3月、国際的注目を集めていたロカ(Vladimiro Roca)氏ら女性1名を含む人権団体メンバー4名に対する裁判が開始されたため、翌4月に開催された国連人権委員会では、キューバ人権状況非難決議が採択された。この裁判が注目されたのは、容疑内容と公判までのプロセスに様々な問題点があったからである。被告人4人は、第5回共産党大会を前に党が作成した宣伝文書を批判して「祖国は皆のもの」と題する文書を作成し、キューバ駐在の外国メディアに配布したことによって、1997年7月に逮捕された。長期の拘留に対して、被告の弁護人および家族から人身保護令に基づく拘留の執行停止の申し立てが行われたが、人民最高法廷はこれを棄却した。さらに被告弁護人のひとり内務省国家保安局(Seguridad de Estado)が繰り返し拘束するなどしたため、同弁護人はキューバを出国せざるをえない状況に追い込まれたのである。

キューバにおいては、現在の基本的な政治的枠組みを認める限りにおいて党や政府に対する批判は許容され、場合によってはそうした自由な発言や相互批判が奨励されることすらある。しかしこの枠組みそのもの(およびそれを体現しているカストロ氏)を批判する行動や意図、さらにその種の批判をメディア等を使って外に向かって流した場合には、法に基づき厳しく罰せられる。その場合、たとえ国際的圧力があってもキューバが姿勢を曲げるといえることはありえない。キューバ政府がロメ協定への加盟を望んでいたにもかかわらず、欧州が協定への加盟と人権問題をリンクさせようとしたため、2000年5月にはロメ協定への加盟を自ら拒否する方針を打ち出したという事実は、人権問題に関するキューバの基本的スタンスをよく表している。我々が人権問題といっても、かれらにとっては犯罪行為を国内法に則って処罰しているだけだとの認識があり、この点で国際的圧力に屈することはキューバ政府が最も嫌う「主権の放棄」であり、体制の自己否定につながるのである。

ただし、それは国際社会の関心ないし圧力をすべて無視するということでもない。憲法の規定に従って、一旦出された判決に対して人民権力議会が恩赦ないし減刑措置を講ずる余地は残されている。また、反体制グループの活動計画を察知した警察が、そのメンバーに対する短期間の予防拘禁的な措置を繰り返すという最近

の傾向には、国際的に「人権裁判」として注目されるケースに発展しない段階で問題を処理したいというキューバ当局の意図も見え隠れする。

(2) 刑法・刑事訴訟法・関連する国内法

キューバの刑法には、刑罰の種類として死刑、禁固刑、収監をともなう矯正労働、収監を伴わない矯正労働、自由の制限、罰金、科料の7種類が定められている。ただし20歳未満の未成年および犯行時点または判決言い渡し時点で妊娠中の女性に対して死刑を科すことはできない。死刑の対象となりうるのは、国家および市民の安全や社会秩序を脅かす行為、国際的麻薬取引への関与、未成年者に対する重大な性的虐待行為等である。また禁固刑の場合、犯罪の重大性および故意か過失かによって量刑が決定されるが、一般的には特に重大な犯罪と認定される場合は禁固10年ないしそれ以上の刑が課せられる。また、いわゆる「刑罰法規の効力不遡及原則」に関して、キューバ憲法では「刑法は、被告人の利益となる場合に限り、遡及効力を持つ」と定められている(憲法第61条)。

なお、1999年2月に刑法の一部改正が行われ、新たにマネーロンダリング、人身売買、未成年売買を犯罪構成要件として追加するとともに、ラヘ副議長によれば、市民の安寧、社会倫理およびモラル、国民の健康に対する犯罪行為に対しての量刑を重くした。

キューバの刑事訴訟法では、被疑者の通常逮捕に際して、警察は予審判事から逮捕状を得てこれを執行することが定められており、警察での勾留期間は逮捕から72時間以内、検察送致が決定された場合は、さらに検察において72時間までの勾留が認められている(刑事訴訟法第254条)。その後釈放、保釈、あるいは予防的措置(いわゆる未決勾留)のいずれかの措置が決定されるとともに公訴がなされることになる。ただし、国家の安全に対する犯罪および最高刑が死刑または終身刑と定められている犯罪では、保釈が認められない(258条)。したがって殺人等の凶悪犯罪ばかりでなく、政治犯等の場合であっても、理論的には判決が下るまでの間、長期にわたって勾留されつづける可能性は十分にある。政治的自由や人権問題とも関わる主な法規としては以下のようなものがある。

1) 刑法第II巻(特別犯罪)第1編(刑法第91～128条): 国家の安全に対する犯罪

国家の安全を脅かす行為に対しては、最高刑として死刑があり、該当するケースとしては以下のようなものがある。

- 国家の独立ないし領土の保全を脅かす行為
- キューバに対する武力の行使を助長する行為
- 国家に対する武力行為
- 共産党および国家の指導者、およびその家族の生命を脅かす行為
- 敵国支援
- 国家の安全保障に関するスパイ行為
- 反乱、騒乱、破壊活動ないしテロ、ハイジャック等
- 政治・軍事的指揮権の奪取
- 国民生活の安全を脅かす行為

一般的に国家反逆罪やスパイ罪に対しては死刑を含め厳しい処罰規定を定める国は多く、この種の犯罪に対する量刑としては国際的にみてもキューバが突出して厳しいということとはできない。しかしながら、犯罪の摘発については、キューバの司法制度上の問題もあり、かなり政治的な影響力で判断が下される恐れがある。

上記の行為に関しては、故意か過失か、国家の安全保障にとってどの程度の危険があるか、人命を奪う行為が含まれていたかどうかによって、2年から20年の間で禁固刑になる場合もある。

2) 結社法(法令 54 号、Ley de asociaciones)1985 年 12 月人民権力全国議会可決

現行法は、1976 年 11 月制定の結社法を改正する形で 1985 年 12 月の人民権力全国議会で可決成立したもので、1986 年 6 月から施行、同年 7 月に施行細則が定められた。同法は 1976 年憲法第 53 条(1992 年の改正憲法により現在第 54 条、条文はそのまま)に基づくものであるが、憲法は、集会、デモ、結社の権利を定めており、大衆および社会的組織はその活動展開のためにあらゆる機会が与えられ、その構成員には「制限されない発意および批判の権利に基づく言論の自由」が保障されている。

しかしながら、結社法の諸規定は憲法第 54 条に関してかなり厳しい枠を定めたものといえる。すなわち、憲法 54 条に定められている結社権、言論の自由というのは、国家によって承認された団体であることを前提にしており、具体的には法務省がその認可、監督、調査、処分等の権限を持っている。したがってキューバでは政府から独立した形で市民が自由に組織を立ち上げ活動することは認められていないのである。

結社に関する法的プロセスは以下の通りである。

申請

全国的組織の結成にあたっては、その目的、活動内容に関係する国の組織ないし機構に、また地域的性格をもつ組織の結成にあたっては県または市レベルの人民権力議会の執行委員会に申請書を提出。

審査

申請書を受け付けた当該機関は、90 日以内にその可否判断を示した報告書を法務省に提出。

決定

法務省は、上記報告書を受けた日から 60 日以内に認可の可否を決定、通知。

結社法により認可される団体は、科学技術、文化芸術、スポーツ、友好連帯、その他憲法および同法にしたがって社会的利益を目的とするもので(第 2 条)、認可の条件として原則として 30 人以上の構成員、組織規約、内規を有することの他に、「関係規範(normas de relaciones)」と呼ばれる協定文書を関係する政府機関と締結しなければならない(第 5 条、第 11 条、第 13 条)。この文書は、協定を締結する相手となる政府機関との間で「連携・協力」関係を維持することを定めたもので、右政府機関が独自に、あるいは法務省の指導ないし助言を受け、当該団体に対する査察を行うことを認めている。さらに法務省の全国団体登録事務所および各県の人民権力機構の管轄下に設置されている団体登録事務所は、この法に基づいて団体に対して調査、管理、監督を行う権限が付与されている。

このように、キューバにおける任意団体の立ち上げには、申請から認可、その後の運営にいたるまで、何重にも国家によってチェックされ、法令に違反した場合には、法務省により解散も含めた行政処分が下される。

例えば、JICA 研修員 OB 組織の結成についていえば、その目的として第 2 条(a)の科学技術の発展への貢献、および(ch)の友好、連帯に合致すると思われ、申請窓口および関係規範締結相手は MINVEC になる。結社法が定める組織の条件をクリアすれば、OB 組織を結成すること自体は法的に何ら問題はないはずだが、今回の現地調査における MINVEC 側の否定的な姿勢の背景には、キューバ国内における組織の設立や運営に外国政府ないし外国 NGO が関与することに対する警戒感がある。JICA や日本政府に対する不信感があるというよりも、もしそのような前例を作れば当然他のドナーも同様の提案をしてくることが予想されるからである。1980 年代後半、サンディニスタ政権下のニカラグアにおいて、米国政府が NED(National Endowment for Democracy)等の非政府組織を通じて反サンディニスタ勢力に多額の資金援助を行っていたのはよく知られており、キューバ側はそうした危険に対して過度な警戒感を持っているように思われる。

3) 国家独立経済保護法(法令第 88 号、1999 年 2 月 16 日人民権力全国議会可決)

この法律の目的は、「国内秩序を破壊、不安定化し、社会主義国家体制とキューバの独立を清算しようとする、ヘルムズ = パートン法、経済封鎖およびキューバ国民に対する経済戦争の目的を支援し、便宜をはかり、

協力する行為を定め、これを処罰する」ことであり(第1条)、最高刑は禁固20年である。この条文自体が本法の性格のすべてを物語っているが、主な狙いとしては、ヘルムズ＝バートン法の適用によってその実害がキューバに投資する外国企業に及ぶことがないように内部情報を徹底的に管理すること、特に内部情報を利潤目的で利用することを阻止すること、キューバの不安定化を目的に様々な名目で外国から入ってくる公的、準公的および私的資金を規制すること、国内の反政府勢力の組織化を防止すること、外国メディアを使った反政府的な宣伝活動を防止すること等に集約される。あるいは、経済的防衛、国内治安維持、スパイ行為防止、腐敗防止という4つの要素から整理することもできよう。

本法においては、該当する犯罪行為が、外国企業ないし国内企業に実害を与えた場合、複数の人間が関わっている場合、スパイ的な行為によって情報を得た場合、利潤目的をともなっている場合、職務上知り得た情報を利用した場合、等においては量刑は重くなる。この法律の問題点は、何といたっても恣意的解釈の余地がきわめて大きいことであろう。例えば、反政府的な文書、資料、印刷物等を所持しているだけでも3～8年の禁固刑になりうる(第6条)ほか、こうした軽微なものも含め本法が定める犯罪行為を他人に教唆、扇動しただけでも2～5年の禁固刑となる可能性がある。

(3) 国際人権規約

キューバは現在まで国際人権規約のA、B両規約とも締約国となっていない。カストロ議長はA規約に関しては、その第8条(団結権および同盟罷業権)および13条(教育についての権利)を除けば締結は可能だとしている。これら2つの条項を認められない理由は、一言でいえば革命体制を危機に陥れる可能性があるからだということである。すなわち、カストロ議長によれば、前者は「帝国主義勢力に対して、労働者を分断し、ばらばらにし、人為的な組合をつくり、その政治的、社会的な影響力を削ごうとする試みへの武器と口実の役割を果たす」のであり、「キューバにおいてその目的は、基本的に反乱、不安定化、政治権力の弱体化、労働者の大きな力と影響力を減じ、覇権的な超大国に対する西半球唯一の社会主義国家の英雄的抵抗力を低下させること」と説明する。

他方、後者についてキューバ政府が同意できないのは、第3項および第4項の規定である。教育の民営化を認めることにつながるというのがその理由である。すなわち、過去のキューバにおいては、そうしたことが教育における格差、特権、不公正、さらに人種的差別すら助長してきたと主張するのである。カストロ議長は、キューバのように平均就学年数を9年にまで引き上げ、大量の良質な教師陣と世界で最も健全な教育システムを備えた国にはそのような規則は必要でないと言いつつ切っている。(2001年4月25日のテレビ討論(Mesa Redonda Informativa)におけるカストロ議長の発言、Granmaウェブページ、<http://www.granma.cubaweb.cu/2001/04/26/nacional> 参照)

3-7 政治的リーダーシップをめぐる展望

(1) キューバ政治における「権力の基盤」

キューバにおける共産党支配体制を支えている諸要因をマックス・ウェーバーの「支配の3類型」にあてはめて言うならば、まず第一にカストロ議長のカリスマ性である。カリスマによる支配は危機的状況下ほど有効性を発揮するものであり、ソ連崩壊、米国による経済封鎖の強化といった状況の中で、他にオータナティヴが全く見当たらない場合には、共産党員のみならず多くの国民は強い指導力を持った最高指導者に帰依することになる。しかも現在の国内状況は依然相当厳しいとはいえ、1991～1994年までの「最悪の危機」だけは脱したと多くの国民が感じている。

典型的なカリスマ的指導者によく見られるのは、軍事指導者としての卓越性である。カストロ議長の場合も7月26日運動を率いて革命を成就させた指導者としての功績があるが、共産党再編成以前に、彼が革命軍の創始者であるという歴史的事実は、位階性の特に強い組織を完全掌握する上できわめて重要な要素となっている。

第二の要因は、カストロ氏によるマルティ解釈とその標準化といったプロセスを通じて成立する「伝統的支配」である。キューバ独立の使徒と呼ばれるマルティは、個々のキューバ人の政治的立場を超越する英雄的存在であるが、カストロ氏はマルティの思想を体系化してキューバ人の文化、精神、行動規範を律する公式イデオロギーとし、国民の間に統一的な価値体系をつくったのである。演説において度々マルティの言葉を引用することによって、自らがキューバにおける最も正当なマルティ解釈者となり、その発言は伝統的権威を帯び、人々に共通のアイデンティティや共同体意識を植え付けてきたのである。

第三に、きわめて現実的な問題として、国家評議会議長という役職を通じた「合法的支配」の構造がある。キューバにおいては、法の恣意的解釈が行われる余地が残されているとはいえ、基本的に法に基づいて物事が処理される原則は守られており、たとえ指導者であっても法の支配を逸脱していない。

実はそれは、人民権力機構を中心とするキューバの政治および法の体系が、合法的に国家評議会議長の全知全能性を保障しているからである。例えば、憲法第75条は立法府である人民権力全国議会自体に違憲立法審査権を与えており、人民法廷(裁判所)は機能的には他の国家機構から独立し、位階的には人民権力全国議会および国家評議会に從属(121条)しており、違憲立法審査権がない。裁判官および陪審員は行政府の提案に基づき人民権力全国議会が任命し、人民最高法廷(最高裁)は人民権力全国議会ないし国家評議会からの指示事項を下級審に伝える義務を負う(司法制度組織法第24条)。また検事総長および同次長の任免権も人民権力議会にあり(憲法第129条)。検察は人民権力議会および国家評議会に從属し、国家評議会の直接的指揮下にある(128条)とされる。国家評議会議長は閣僚会議(行政)の長も兼ねており、キューバにおける全てのエリート集団の人事を法的にも掌握しているのである。

(2) ニュー・リーダーたち

憲法第94条によれば、国家評議会議長の不在、病気、死亡の場合は第一副議長がその任にあたることになっている。そのケースを想定した場合には、権力はまず実弟のラウル・カストロ氏(国防大臣、国家評議会第一副議長、党第二書記)に委譲されることになるが、ここではポスト・カストロ体制がどうなるかという不透明なことについては触れず、多くのキューバ研究者や外交当局者たちがほぼ共通してあげるキューバの新しいリーダーたちの名前をあげるにとどめたい。

1) リカルド・アラルコン国会議長(1937～)

国連大使として長い間対米政策の最前線に立ってきた。米国事情にも精通し、国際的交渉能力に秀でた人物である。国会議長としても優れた能力を発揮し、カストロ兄弟にも近いが、国内に確固たる支持基盤がない。

2) カルロス・ラヘ国家評議会副議長兼官房長官(1951～)

カストロ議長の側近中の側近であり、経済政策のブレーンで典型的な実務派。カストロ氏の黒子役に徹しているため地味な印象だが、経済改革をさらに推進する場合のキーパーソンである。

3) マルコス・ポルタル基礎工業大臣(1945～)

カストロ議長秘書官グループの一員。ラウル・カストロ第二書記と縁戚関係にあり、同第二書記の信任が厚い。第5回党大会ではじめて政治局員に抜擢された。

4) フェリペ・ベレス外務大臣(1965～)

カストロ議長秘書官グループのトップとして調整役をこなしてきたため、同議長にきわめて近いが、それ以外に確固たる政治基盤があるわけではない。表向きの発言は保守的傾向が目だが、私的な場ではより柔軟だとの指摘もある。

5) オットー・リベロ共産主義青年同盟(UJC)第一書記(1968～)

第一書記就任後の約2年間に600日以上カストロ議長と会っている(本人談)など、同議長の強いバックアップがある。若年層の動員に成果を上げるなど、パイタリティあふれる行動で期待されているが、ベレス外相と同様、政治家としての能力は未知数である。

4. 外交動向

4-1 対米関係

(1) 冷戦終結後の米・キューバ関係

1962年のキューバ・ミサイル危機に象徴されるように、冷戦時代のキューバは、西半球におけるソ連の橋頭堡とみなされ、その中米・カリブ地域の左翼勢力に対する強い影響力もあって、米国の安全保障上の脅威と認識されてきた。しかし、1990年代以降、国際政治の枠組み自体の劇的な変化や、ソ連崩壊にともなう国内経済の深刻な危機もあって、もはやキューバには「革命の輸出」路線を継続する意思も能力もなくなった。米国防総省は1996年、「キューバは軍事的脅威ではなくなった」と報告した。

米国はむしろ、キューバ国内で大規模な混乱が生じた場合に起こりうる、大量難民発生等、米国をも巻き込むような事態について憂慮しているようである。こうした意味で米国政府は1990年代半ば以降、キューバとの対話のチャンネルを維持・拡大してきたと言うこともできる。1994年には不法移民の防止等へ向けた両国の努力を約束した新移民協定を締結したほか、近年ではカリブ海域における麻薬取引の防止や気象情報の交換などの分野でも協力関係が進展している。

他方、キューバの「革命の輸出」路線の放棄が、単に経済的理由による一時的な現象にすぎないのではないかと、との疑念も残されている。しかし、少なくとも軍事的な海外展開に関しては完全に放棄した(あるいは、やりたくても不可能)と見るのが妥当である。仮に経済が回復して再び軍備増強への「誘惑」が出てきたとしても、それを実行するのは国際環境からいって不可能である。すなわち、1970年代から1980年代においては、冷戦構造の存在と、ソ連からの大量の軍事・経済援助があったからこそ海外展開が可能だったわけであり、キューバ単独でそれを行うことは昔も今も不可能なのである。国際関係の基本的枠組みが激変しない限り、中長期的にみてキューバが軍事的脅威になる可能性はほとんどないと言ってよいであろう。ただし、米国内での諜報活動、反グローバル化運動の国際的展開、人権概念の普遍化への反対運動など、非軍事的手段によって途上国への影響力拡大をはかり、米国に対抗していくという姿勢は今後も継続されるであろう。「革命によって安全な世界環境をつくる」ことがキューバの対外政策の基本であり、その手段は軍事的なものとは限らない。カストロ議長は1995年末、日本のテレビ局のインタビューに対して「これからの世界は市場をめぐる戦いになる。その戦いはすでに始まっている」と述べている。

(2) 亡命キューバ人組織の動向および米国行政府・議会・世論

米国の対キューバ政策決定においてきわめて大きな影響力を持っているのは、全米キューバ系市民財団(CANF)に代表される在米亡命キューバ人口ビーである。かれらは、その資金力、選挙運動への関与、猛烈なロビー活動によって、議会や行政府に対する圧力団体を形成してきた。米国の対キューバ政策が「内政問題」ともいわれる所以である。

こうしたグループが政治的に大きな影響力を持つようになったのは1980年代に入ってからであった。レーガン政権の誕生と「新冷戦時代」への突入、ニカラグア・サンディニスタ政権打倒へ向けたシナリオ作りという文脈の中で、米国議会に対する合法的ロビー活動を行う圧力団体として、すでに経済的に十分なパワーを有していた亡命キューバ人グループの組織化と政治利用が図られたのである。こうしてレーガン政権がCIAを通じて誕生させた組織がCANFだったのである(Calvo and Declercq, 2000)。

CANFは共和、民主を問わず米国の議員に多額の政治献金を行うことによって、1980年代後半にワシントンに対する政治的影響力を急速に拡大した。ラジオ・マルティ、テレビ・マルティなどキューバ向け反カストロ放送局の設置を認めさせたり、1990年代に入ると猛烈なワシントンへのロビー活動を展開して、トリチェリ法(1992年)、ヘルムズ・バートン法(1996年)等、第三国のキューバとの貿易・投資活動をも制約するような強硬なキューバ経済制裁強化法を相次いで成立させたのである。またマイアミ在住の亡命キューバ人強硬派グループ(「Brothers to the Rescue」等の団体)を通じ、セスナ機を使ってキューバの領空に入り反カストロ宣伝ビラをまくなど、明らかに国際法に抵触する挑発的行為を繰り返した。このようなCANFの活動を強引とも思われる手法で指揮してきたのがホルヘ・マス・カノッサ同財団総裁(Jorge Mas Canosa, 1940 ~ 1997)であった。

しかし、1997年末に同総裁が死去して以降、マイアミ在住の亡命キューバ人組織には明らかに変化が見られ、事実上、穏健派と強硬派に分裂したと見られる。1960年代から1970年代を中心に亡命してきた古い世代のキューバ人たちは一般的に強硬派であるのに対し、特に1990年代以降亡命した新しい世代は政治的というより経済的問題への関心が高く、プラグマティックな思考を持っている。現在CANFの主流は若手の穏健派が握っており、対話を含め、より現実的な手段でキューバの変革を模索する傾向を示している。しかし、そうした傾向がマイアミのキューバ人社会全体において圧倒的多数を占めるまでには至っていないのも事実である。マイアミ大学のハイメ・スースイリキ教授によれば、在マイアミ・キューバ人の65%は現在の経済制裁を支持、10~15%が反対しており、反対者には最近の移住者が多いと指摘している。またフロリダ国際大学が2000年10月に行った調査によれば、経済制裁支持62.4%、反対37.5%であった(調査結果については本報告書参考資料2を参照)。

従来、米国の対キューバ政策において決定的影響力を持っていたのは、こうしたマイアミ在住のキューバ人口ロビーであった。その背景には、この問題に対する米国一般世論の関心の低さがあり、結果的に「声の大きい」強硬派の意見だけが議会で反映されるという構図が成り立ってきたのである。また行政府も敢えて「火中の栗を拾う」ようなことはせず、不必要な政治的エネルギーを浪費することを避けてきた。しかしながら、そうした固定化された構図にも、上述のCANFの内部分裂をはじめ、最近明らかな変化の兆候が見え始めている。それには「国内世論の多様化」という現実が関係している。

(3) ヘルムズ・バートン法以降の米・キューバ関係

1996年2月、亡命キューバ人組織「Brother to the Rescue」が反カストロ宣伝活動の一環としてキューバに向けて飛ばしたセスナ機をキューバ空軍が「領空侵犯」を理由に撃墜(その後の国際民間航空機関(ICAO: International Civil Aviation Organization)の調査では、撃墜は領空外であったと結論)した事件を契機に、クリントン大統領は対キューバ経済制裁の一層の強化を定める「ヘルムズ・バートン法」に署名し、両国関係は悪化した。それまで大統領は右法案に対して大統領拒否権を行使して署名を拒否してきたが、民間機撃墜というセンセーショナルな事件によってキューバに対する議会の厳しい姿勢が強まったことや、同年に大統領選を控えた政治的環境もあり、署名せざるをえない状況にあった。

同法は、亡命キューバ人や米国企業がかつて所有し、キューバ政府が接収した財産に対して投資を行った者に対する米国法廷への訴追の権利や、同法に違反する第三国企業家の米国入国拒否などを定めたもので、明らかに国際法上の問題を有している。また、従来大統領権限によって行ってきた対キューバ制裁措置を、はじめて議会の権限において実行するものであり、当然、制裁解除の決定に向けて大統領が動きうるスペースは大幅に制約されることになった。つまり、今後の米国の対キューバ関係正常化プロセスにおいては、行政府よりも立法府が重要な決定要因になったのである。

しかしながら、こうした厳しい両国関係の雰囲気は、マス・カノッサCANF総裁の死去(1997年11月)以降、明らかに変化してきている。その背景には、まず同総裁の死去によって亡命キューバ人グループが事実上分裂し、その政治的影響力が相対的に低下したことがある。それとともに、米国内の財界、農業関連団体から対

キューバ関係の正常化を求める声があがりはじめたこと、「ヘルムズ・バートン法」成立の立役者でもあるジェシー・ヘルムズ上院議員の外交委員長退任など、米議会内における対キューバ強硬派の後退、1999年11月に発生した「エリアン君事件」によって、米国一般市民の間でも対キューバ問題が注目され、幼い少年をキューバに住む父親から引き離してまで政治目的に利用しようとした亡命キューバ人グループ強硬派に対する世論の反発が強まったこと、等の要因が指摘できよう。対キューバ政策決定過程において、従来はCANFとその意向を受けた議会関係者が圧倒的に大きな地位を占めていたが、近年ではアクターが多様化してきているのである。

このような流れの中で、1998年3月、クリントン政権はヘルムズ・バートン法の枠組みの中で、人道支援目的での対キューバ食糧や医薬品等の輸出、マイアミ＝ハバナ間の直行便の再開、在米キューバ人による親族送金の再開等の決定を下した。さらに、1999年に入ると、マイアミ以外の都市からのキューバ直行便の運行、米国人によるキューバへの送金許可、米国人のキューバ渡航許可手続きの簡素化等の制裁緩和措置を打ち出した。米国政府は「力の政策」だけでキューバを変えることは不可能であることを認識しており、むしろ国際社会の中で米国の対キューバ政策を激しく非難するカストロ政権に正当性を与えていることに気がついたのである。このため、米国政府はより対話を重視する方向に転換するとともに（力の政策を完全に放棄したわけではないが）、米国単独ではなく、EU、カナダ、中南米との関係にも留意しつつ、対西半球外交全体の中でキューバ問題を位置づけていくという現実的な方針に転換したと言ってよいであろう。クリントン大統領は、ヘルムズ・バートン法の第3章（米国民民がかつてキューバに所有し、キューバ政府によって接收された財産権の保護、投資した外国人の訴追等を規定）を凍結、第4章（同法に違反する外国人に対する米国入国査証の拒否等を規定）の凍結を議会に働きかけることでEUとの関係悪化を防いだ。

現ブッシュ政権になってからも、同法第3章については凍結措置を継続し、また第4章についても厳格な執行をしておらず、EU等と不必要な摩擦を回避する方向で政策が維持されている。2001年7月には、米国人による対キューバ渡航規制を解除する法案が下院を通過するなど、議会にも制裁緩和に向けた動きが出てきた。右法案は9月11日の世界貿易センタービル・テロ事件の影響で上院では未審議のまま廃案となったが、いずれ承認されることは確実と見られる。さらに、2001年11月にキューバを襲ったハリケーン・ミシェル（Michelle、西語ではミッチェル）の被害に際して、キューバに対する3千万ドル相当の食糧輸出が承認されるなど、米国では議会、行政府とも新しい対キューバ政策の構築に向けた動きが本格化しつつある。

こうした流れは、アフガニスタン軍事作戦によって捕虜となったアルカイダメンバーのグアタナモ基地への移送（2002年1月）に際しても明らかになった。米国からはキューバに対して事前の通告が行われており、この点についてキューバ政府は評価する立場を明らかにしている。すなわち、2002年1月11日発表の政府声明の中で、グアタナモ基地の問題は対米関係において優先順位が高い問題ではないと公式に宣言したのである。従来からキューバはグアタナモ基地問題については自国の安全保障に直接関わる問題として慎重に対処してきたが、優先順位が高くないと言及したことは一度もなかった。例えば、1991年9月に当時のゴルバチョフ・ソ連大統領がキューバ駐留ソ連軍の撤収を一方的に発表した際、キューバ共産党機関紙『グランマ』は、第一面のほぼ全てを埋める長文の社説を掲載し、「一方的、無条件、事前協議なきこの決定は米国の対キューバ攻撃に青信号を与えるに等しく、均衡、公正かつ名誉あるものとしてキューバがこれを受け入れるためには、グアタナモに駐留する米軍の同時撤退こそが必要である」と主張している（Granma, 14 de septiembre, 1991）。

1990年代を通じて、グアタナモ問題は反米キャンペーンの道具として度々持ち出され、キューバ側はことあるごとに「米国側の挑発的行為」を非難してきた。しかし上記政府声明（2002年1月11日）では、「何十年もの間、グアタナモ海軍基地区域ではかなりの緊張がつついてきたが、ここ数年は雰囲気の変化が生まれてきている。相互尊重の雰囲気が感じられる。」とさえ言明している。この「相互尊重の雰囲気」とは、具体的には1999年のNATOによるユーゴ空爆の際、コソボ難民を同基地へ収容する方針を米国が決定した旨、同政府がはじめてキューバ側に通報してきたこと、アルカイダ幹部の移送に際してもキューバ側に事前にかなり広範

な情報を提供し、キューバ国民の安全に影響を及ぼすものではない旨保証してきたこと等を指している。つまりキューバとしては、米国がグアンタナモ基地がキューバの領土であるとの前提にたって、重要なオペレーションに関する情報を事前に提供する等、キューバの立場をある程度尊重する姿勢を示すのであれば、キューバ政府としても「米側に協力する」、少なくとも「妨げない」という意思があること、米国がかかる相互尊重の原則を守るのであれば、キューバが基地問題を「交渉の条件」として持ち出すつもりはないことを示したと云ってよい。

4-2 対ラテンアメリカ・カリブ関係

ヴェネズエラとの関係はチャベス大統領とカストロ議長との個人的関係もあって、近年親密である。現在ヴェネズエラがキューバに対して行っている優先価格での石油供給はカラカス協定(2000年)に基づいている。同協定は30日以内の代金決済を条件に、原油の国際価格の上昇に応じて取引価格を累進的に割引く(0~25%の範囲で)もので、他のカリブ諸国をも含めたマルチの協定である。サンホセ協定では、国際価格での取引を原則としつつ支払い期間を中長期に設定するため、結果として代金の一部が回収できず債務化してしまうリスクがあるが、カラカス協定ではそうしたリスクを回避できる。(在キューバ・ヴェネズエラ大使館筋)ヴェネズエラ議会も承認しているので、仮に政権交代があっても直ちに協定が破棄される可能性は低いといえるだろう。なお、ヴェネズエラはマタンサスでの石油採掘において専門家派遣を主とする技術協力を実施しているが、キューバにおける採掘、精製の設備がきわめて古く、1970年代に大規模な設備更新が行われたヴェネズエラではすでに存在しないものもあるという。

また、近隣のカリブ諸国とはグレナダやドミニカ共和国などとの外交関係再開など、関係改善の動きが急ピッチで進んでいる。カリブ諸国は近年急成長してきたキューバの観光産業に脅威を感じていたが、むしろキューバと手を組むことによってカリブにおける「マルチ・デスティネーション」観光を構築するという戦略に転換したようである。

従来親密であったメキシコとの関係は、中道右派国民行動党のフォックス政権に交代後は「通常の関係」に後退し、またアルゼンティンやコスタ・リカとは、人権問題をめぐって一時期険悪な関係になったが、基本的に中南米諸国との関係を重視していこうとするキューバの姿勢に変化はない。1994年、キューバは中米、カリブ諸国、メキシコ、ヴェネズエラ、コロンビア等によって結成されたカリブ諸国連合(AEC、英語ではACS)の原加盟国となり、1999年には南米諸国およびメキシコによって構成されるラテンアメリカ統合連合(ALADI、英語ではLAIA)への加盟を果たしている。

他方、米州自由貿易圏(FTAA)構想に対して、キューバはそれが米国のラテンアメリカ経済の併合、ヨーロッパに対する米国の優位性確保、米国主導での市場ルールの形成への米国の戦略として反対しており、最近では特にカリブ共同体(CARICOM)との関係強化を重視しつつある。こうしたキューバの動きは、地域統合を世界的な潮流として認めた上で、ラテンアメリカ域内における統合への参加を通じてMERCOSURやEU諸国との関係を維持、発展させ、米国主導型の国際経済秩序の再編に対抗しようとする試みと言えるだろう。しかし、キューバが様々な地域統合ブロックへ参加しようとする中で、今後人権や民主化の問題が各国から指摘されることも十分に予想される。しかし、キューバも民主化や人権が「条件」として持ち出されるようであれば、過去の反応からしてこれを拒否することが確実であろう。

4-3 その他の国との関係

対ロシア関係については、旧ソ連時代に行った対キューバ援助は「巨大かつ恒常的な国の資源の流出」であり「ソ連の経済的、政治的崩壊を助長したもの」とロシアでは考えられている。キューバとの友好関係によって得られた経済的「利益」は対キューバ支出の20~30%程度と推定されており(Pavlov, 1996: 261)。またキューバ・旧ソ連間の債務問題も、当時のルーブル価値をどう換算するかなど基本的な部分で合意できておらず、依

然として解決の道筋がたっていない。ソ連との貿易は1980年代にはキューバの全貿易の60～70%を占めていたが、1998年の対ロシア貿易で見ると、輸出で26.7%、輸入にいたってはわずか3.2%を占めているにすぎない。

ロシア側も2000年末にプーチン大統領がキューバを訪問するなど旧ソ連時代を含めロシア首脳への訪問は11年ぶり。今後も友好的な関係を維持していく意思は表明しているが、2001年10月ルルデス電子通信基地の租借停止を発表するなど、政治的・軍事的関係はほぼ完全に「通常の二国間関係」になったといえる。

日本を除くアジア・中東・アフリカ諸国に関しては、江沢民国家主席の2度にわたる訪問など、対中関係は「経済技術協力の推進等」これまでの両国関係の中で最も良好な状態（在キューバ中国大使館筋）である。政治外交面においても、両国は国連等の場で米国の姿勢に反対を唱えるケースが多い。また、2001年5月にカストロ議長はアルジェリア、イラン、マレーシア、カタール、シリア、リビアを訪問し、石油・エネルギー関連プラントに強い関心を示したと伝えられ、また米国主導のグローバリズムに対抗するため、途上国同士の団結強化の必要性を訴えた。反グローバリズムを旗印として、キューバは途上国グループへの新たな影響力の拡大を図っている。なお、上記訪問を機にマレーシアはハバナに大使館実館を設置した。新たな動きとしては、韓国との通商関係を拡大する動きが出てきたことも注目される。

欧州、カナダとの関係は従来良好であったが、キューバにおける反体制派グループ4名に対する裁判など、人権問題をめぐって若干ぎくしゃくしたものになっている。欧州との関係は、ロメ協定への加盟条件として人権問題の改善を持ち出すなどしたことなどが要因となっている。また対加関係では、2001年にケベックで開催された米州サミットにおいて2005年までの米州自由貿易圏（FTAA）の実現が確認される中、キューバの民主化を求めるカナダ政府の姿勢にキューバが反発し、両国関係は一時冷却化した。しかしながら、欧州、カナダともに、今後もキューバとの「批判的対話」を継続しつつ、政策立案や技術分野での協力関係を継続していくという基本方針に変更はなく、キューバ側もこうした国々との関係を必要以上に悪化させることはないであろう。

5. キューバ政治改革の課題

5-1 世界へ開かれた政治・社会へ向けた国際交流の拡大

キューバの政治体制が今後どのように変化するか、あるいはしないかにかかわらず、様々な分野で人的な国際交流を促進していくことは、短期的にも中長期的にも「キューバが世界に開かれ、世界がキューバに開かれる（ローマ法王ヨハネ・パウロ2世）ために重要である。すでに欧州やカナダを中心に、キューバ政府に対して金融・財政、徴税等の分野での知的、技術的支援が行われてきているが、こうした支援が更なる効果をあげるためには、一部の幹部や特定の分野のみならず、キューバが得意とする分野も含め、可能な限り広範な領域において国際的な人的交流を進めていくことが必要である。

5-2 人民権力議会（中央・地方）

人民権力議会の実質的な審議能力を高めるためには各常任委員会の機能を強化することが求められるが、そのためには議会および議員をサポートするシステムと専門スタッフの育成が必要であろう。これについては中央のみならず、地方にも留意する必要がある。1990年代を通じてキューバでは中央から地方への権限委譲が進められてきたが、実態としては地方分権化ではなく、「業務の下放化」であった。実際、地方政府（人民権力県議会、市議会）は中央から独立した権限を与えられたわけではなく、また人的資源も限られているので、結局垂直的な中央・地方関係の枠の中で、独自の創造性を十分に発揮することは不可能であった。今後、地方に一定の権限を与えつつ、その政策能力を高め、創造性を活かせる環境を作っていくことは、結局国全体の政策決定にもダイナミズムを与えることになる。

また、人民権力機構のシステムにおいては、行政府の職員が国会の議員を兼任する場合も珍しくはない。これは「人民権力機構」と呼ばれるキューバ独自の政治制度の理念からは正当化されうるかもしれないが、そうであったとしても、議会と行政府の間に一定のチェック・システム、緊張関係が担保されない場合、職員個人ないし組織の不正や汚職を招く可能性も排除できない。中長期的な課題として、行政府職員と議会との関係について整理が必要になるのではないか。

5 - 3 行政改革と公務員制度

1994年に実施された中央行政機構の再編(法令147号)により、中央省庁の統廃合、職員数の大幅削減が行われたことは、財政赤字の改善や迅速な政策決定という観点からは一定の効果をあげたと評価することができるが、問題はこれによって行政の効率性や透明性がどの程度向上したのか、また政府職員の士気が上がっているのかどうかという点である。

1994年の法令149、150号で不正蓄財や公務員汚職等に対する厳罰化が定められ、1996年には国家幹部倫理規程が制定されるなど、公務員の不正に対しては懲罰規定の強化によってこれを抑止しようとしてきたが、それにもかかわらず、中堅幹部クラスによる「小さな汚職」は増加傾向にあるという。その背景には、行政分野での職務に対するインセンティブが不足していることも関係していると思われる。キューバにおいては、不正行為に対する懲罰という「ムチ」だけで行政の規律保持をはかろうという傾向が強いが、優秀な職員に対する正当かつ客観的な評価に基づく昇給、ボーナス、昇進、本人の希望による異動など、何らかのインセンティブを制度的に導入することによって職員の士気を高めることも重要である。また省庁間あるいは中央と地方の間での人事交流の拡大、同一職務での長期在職の制限等、公務員人事全体を活性化させ、腐敗を未然に防ぐための改革を研究することも必要と思われる。

参考文献

- アンソニー・スミス、巢山靖司監訳『20世紀のナショナリズム』京都：法律文化社、1995。
- 山岡加奈子「キューバ外交と対米関係」『ラテンアメリカレポート』第13巻第3号。
- 渡邊利夫「米国にとっての米西戦争」『外務省調査月報』2000年 No.2。
- Alfonso Hernandez, C. R (1996) *100 Preguntas y Respuestas sobre Cuba*, Pablo de la Torriente Editorial, La Habana.
- Alfonso, P (1991) *Los Fieles de Castro*, Ediciones Cambio, Miami.
- Asamblea del Poder Popular (2001) *People's Power: Republic of Cuba*, Editora Política, La Habana.
- August, A (1999) *Democracy in Cuba and the 1997-98 Elections*, Editorial José Martí, La Habana.
- Azicri, M (2001) *Cuba Today and Tomorrow: Reinventing Socialism*, University Press of Florida Miami.
- Calvo, H and Declercq, K (2000) *The Cuban Exile Movement*, Ocean Press, Melbourne.
- Castro Ruz. F (1992) *Un grano de maíz*, Oficina de Publicaciones del Consejo de Estado, La Habana.
- CEPAL (2000) *La Economía Cubana: Reformas estructurales y desempeño de los noventa*, segunda edición, CEPAL, Asdi, Fondo de la Cultura Económica, México.
- Córdova, E (ed) (1999) *40 Años de Revolución: El legado de Castro*, Ediciones Universal, Miami.
- Economist Intelligence Unit (2001) *Country Profile Cuba 2001*, Patersons Dartford, London.
- Fernández, D and Pérez, L (2002) *Política Analysis of Cuba*(本報告書に収録)。
- Pavlov, Y (1996) *Soviet-Cuban Alliance 1959-1991*, second edition, North-South Center Press, Miami.
- Partido Comunista de Cuba (1997) *Informe Central y Discurso de Clausura*, V Congreso del Partido Comunista de Cuba, Editora Política, La Habana.
- Regalado Salazar, J. M, et.al (1998) *Código Penal Anotado con Instrucciones y Sentencias del Tribunal Supremo Popular*,

Editorial de Ciencias Sociales, La Habana.

新聞・雑誌・その他資料

Granma(キューバ共産党機関紙).

Habanera.

Cuba Internacional.

在キューバ日本国大使館資料「キューバ共和国概観」(平成13年10月)等。

第2章 経済・社会の動向

1. 経済	53
1 - 1 キューバ経済の基本的特徴	53
1 - 2 マクロ経済の改革動向	59
1 - 3 財政改革	67
1 - 4 税制改革	69
1 - 5 金融改革	70
1 - 6 産業構造	71
1 - 7 国営企業改革	74
1 - 8 対外経済関係	76
1 - 9 経済分野における国際協力の現状と方向	78
2. 社会	78
2 - 1 労働市場	78
2 - 2 賃金動向	79
2 - 3 社会支出動向	80
2 - 4 教育	80
2 - 5 社会保障	81
2 - 6 保健医療	81
3. 開発の課題と方向性	82
3 - 1 社会的公正と共存する市場経済と民主化へのソフトランディングへの主要課題 ...	82
3 - 2 持続的長期成長への課題	82
3 - 3 移行・調整コストの軽減	83

第2章 経済・社会の動向

狐崎 知己

1. 経済

1-1 キューバ経済の基本的特徴

1-1-1 歴史的発展経路

すべての経済は、その国特有の歴史的経路によって形成された特有の資源や制度、社会勢力、文化を通じた歴史の蓄積効果もっている(D. ノース)。この歴史的経路による拘束を軽視した急速な変革や外部モデルの導入は、いたずらに混乱を招くだけであろう。砂糖に依存したモノカルチャー経済の長い歴史(表1、図1参照)ハリケーンに代表される自然災害への高度な脆弱性、社会主義国際分業のもとでの保護主義、米国による長期経済制裁等が歴史的経路の形成に蓄積効果を及ぼし、国営企業の経営完全化プロセス(PE)を通じて解明されてきたキューバ特有の経済文化(本章1-7参照)を形作ってきたと考えられる。

キューバに限らず、途上国や計画経済国が市場経済に移行しようにも、移行すべき市場は予め存在しているわけではなく、自然に発生するものでもない。市場は市場を支える諸制度と社会集団の発達とともにゆっくりとしか構築しえないことを確認しておきたい。

1990年代のキューバ経済の動向を総括するならば、社会主義中央計画経済の堅持を掲げながらも、市場メカニズムを利用した間接的な経済統制と分権化に向けた制度構築が、ゆっくりと段階的に進展していると言える。以下の諸部門・分野における改革と制度構築がキューバ経済の中長期的発展の鍵を握ると考えられ、国際協力の優先分野となろう。

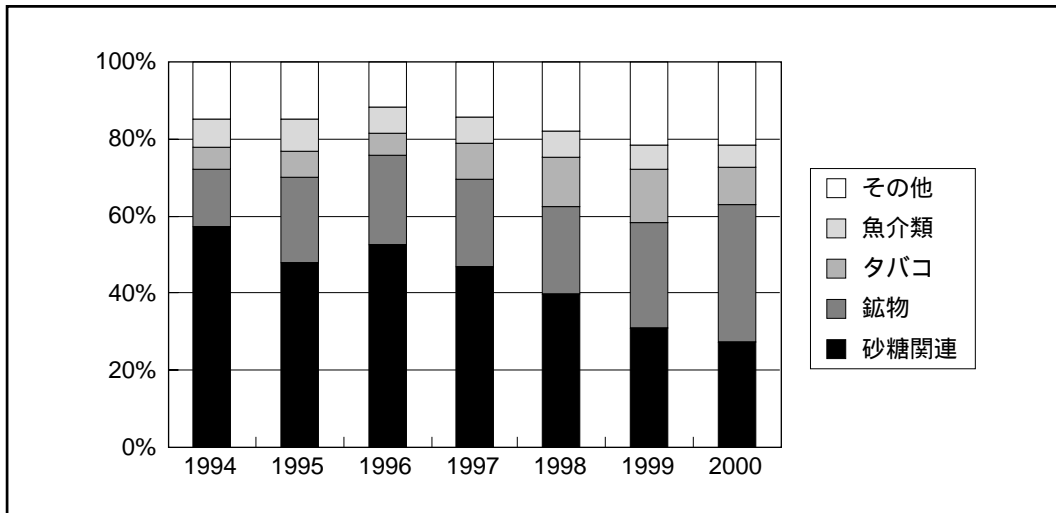
- ・ 財政改革
- ・ 金融制度改革
- ・ 国営企業改革
- ・ 農業改革
- ・ 為替と価格の二重相場制の統一
- ・ 中小零細企業の育成

表1 砂糖部門の比重(GDP 寄与率)

	1961	1970	1981
サトウキビ	7.9	9.2	4.9
砂糖および砂糖派生品	4.7	4.8	3.0
合計	12.6	14.0	7.9

出所：CEPAL(2000) *La economía cubana: Reformas estructurales y desempeño en los noventa*, 2nd ed.

図1 品目別輸出構成比



出所：Oficina Nacional de Estadísticas(2001)Anuario Estadístico de Cuba 2000 より作成。

1-1-2 自然災害への脆弱性

砂糖輸出および観光収入への依存度の高いキューバ経済は、自然災害に対して強い脆弱性を有する。過去5年間にも2度、大規模ハリケーンの直撃を受け、農業部門全般に甚大な被害がでている。

- ・ハリケーン・リリーにより1996-1997年のサトウキビ収穫が前年水準を下回る。このため、砂糖の輸出収入を担保にした国際資金の借入が困難となり、高金利の短資依存が強化された結果、マクロ経済にも悪影響がでた。
- ・2001年10月には、この半世紀で最大規模のハリケーン・ミシェル(Michelle、西語ではミッチェル)がキューバを直撃した。政府はきわめて高レベルの危機管理能力を発揮し、被害を最小限に留め、国民の組織的対応能力も非常に優れていることが示された。また、国際援助の効率的な活用においても周辺国とは際立った違いを見せている。だが、被害は全土の45%、国民の53%に及んでおり、緊急援助に加えて社会インフラ復興・農業復興などの中長期的支援が必要とされる。

1-1-3 中央計画経済と二重経済構造

キューバ経済には二種の価格決定のロジックが存在している。一つは対外貿易と自由市場関連部門の価格決定メカニズムであり、これは日本と同様に基本的に市場の需給バランスで決定される。もう一つは、中間財・資本財・基本消費財部門の価格であり、毎年、政治的に決定される。この二重性のために資源配分に歪みが生じる。二重価格差が大きな財の生産と取引に強い誘因を生じさせるのである(統制価格の投入財を用いて、自由価格で販売)。一般には販売されないはずの多様な政府統制物資が国营企業から横流しされている。このような闇市場の発達、モラルの荒廃や不平等感の拡大を助長するものである。

- (1) ペソ部門。中央計画統制の下、国内市場向けの財・サービスを生産。統制価格で販売する企業は、補助価格での投入財購入、補助金ないし価格差補填の供給に加えて、財政・関税上の優遇措置を受ける。サトウキビを含む農業、中央政府職員、教育・保健医療分野などの労働者、ならびに年金生活者はペソでの賃金ないし年金を受け取る。なお、基幹産業部門・建設・漁業・タバコ労働者に生産拡大の誘因としてドルクーポンが供与されている模様である。
- (2) ドル部門。貿易財生産部門。労働力を除き、自由にドルで投入財を購入し、国際標準の質と価格で製品を販売する。輸出企業や観光産業など特定部門の労働者は賃金の一部をドルや交換ペソで受け取り、ドルショップ(TRD)や自由市場で物資を購入する。1994年には農民自由市場が再開され、全国130市場で約

30品目の購入が可能となった。

流動性については、キューバではペソ、交換ペソ、ドル、企業間の「信用」という4種類の貨幣が用いられ、複数の市場と企業間の取引が運営されている。政府は複数通貨の存在を利用して基本的消費財価格の安定、外貨吸収、供給ボトルネックの緩和、企業間取引の維持を目指している。このような複雑な仕組みは、資源配分の効率性を損い、取引コストを高めて成長率を引き下げるものである。

公定固定レートと変動相場の併用という二重相場問題の解決が中長期的にみて不可避であることは明らかである。だが、相場統一は、国際収支、対外債務、貿易財競争力、国内価格、賃金、年金、家計貯蓄、所得分配などの分野に広範な影響力を及ぼすために、慎重な解決が必要であり、潜在的敗者のコストを軽減する形で段階的に行うことが望ましい。

ペソ部門における配給を通して、すべてのキューバ国民が毎月食糧補助を得ている。これによって、一般的に2週間分弱の栄養補給が可能とされる。不足分については高価な自由市場やドルショップで補うことを余儀なくされる。推計では、家計総支出の35～40%がドル化しており、その他に30%が自由市場ないしインフォーマル市場での購入に費やされている。すなわち、ドル部門での物資購入が全家計支出の65%以上を占めることになる。

危機による質の低下は否めないが、無料の保健医療と教育サービスの供給は維持されている。

1-1-4 改革と反動

詳細は本章1-2で分析するが、キューバ経済は1970年代以降、改革・開放と統制強化のサイクルを繰り返してきている。1990年代に入っても1993年に開かれた改革の扉が1996年になって実質的に閉じており、強硬派ないし保守派が巻き返しに転じたと見られている。改革・開放への動きは趨勢的不可逆的变化であると考えられるが、市場経済への直線的な移行に向かい得ないことは歴史の示すとおりである。改革派と強硬派間の政治経済的利害関係や主たる争点、支持基盤、闘争レパートリーと手法などの分析がキューバの政治経済動向を見通すうえで鍵となる。

カストロ氏やラヘ氏ら政府高官が繰り返し掲げるキューバ経済の基本目標は、以下のようにまとめることができる。

- ・ 祖国・革命・社会主義なしには将来なし
- ・ 資本主義への移行ではなく、社会主義の完成
- ・ 国家の効率的組織化・運営による積極的な経済主導
- ・ 国営企業の効率化と競争力強化
- ・ 国内経済改革を通じた対外不均衡の解決
- ・ 数千の小規模民間企業の増大ではなく、大規模生産単位が根本的経済問題を解決
- ・ 独立系労組は認めず

改革派といえども以上の基本目標に真っ向から公に異議を唱えるわけにはいかない。改革派と強硬派は、以下のように特徴づけられる。この両派のほかに、国家による保護・補助を当然視して、社会主義の慣性にどっぷりつかっている国民多数が存在すると見られる。

(1) 改革派

改革の主役・ブレインは、モンカダ世代よりも若手のエコノミスト、テクノクラートが中心である。この人びとが1996年に至る穏健的改革の時期を通じた唱導者であった。改革派の政策軸は、市場志向改革・分権化・物的インセンティブ・プラグマティズム・自営業・外資の積極的活用にある。

(2) 強硬派

この派が擁護する体制の正統性原理は、社会的平等・公平・民族主義・反帝国主義・第三世界主義であり、近年では反ネオ・リベラリズム、反グローバル化が加わった。正統性の最大の基盤はカストロ個人のカリスマ性にある。改革派の掲げる物的インセンティブとプラグマティズムに対抗してイデオロギーとモラルを強調するところに特徴がある。政策軸は、国家統制の強化、革命的自発性のインセンティブ(社会的存在としての人間の変革)の重視、集団労働、革命イデオロギーと平等主義、反テクノクラート、経済・技術に対する政治の優先にある。理論を軽視した「革命的」自発性と一気呵成主義を特徴とする「ゲバラ主義」は過去においてもキューバ経済に多大の打撃を与えてきた。

両派を分ける境界線とは、「人間は何故働くのか」、「労働の誘因とは」という問いへの答えにあるようだ。

1-1-5 外貨制約下の成長モデル

国際資本市場へのアクセス制約が、キューバ経済の成長抑制要因の中で最も重要であるという認識は、キューバ政府と研究者によって共有されている。外貨制約のもとでの成長とは貿易赤字ゼロの状態での成長(輸出額と輸入額の均衡)を意味し、長期経済成長率は以下の条件に依存することになる。

- ・ 輸出の所得弾力性を考慮した対外需要の拡大
- ・ 実質為替レート = 交易条件の変化を考慮した輸入の所得弾力性

すなわち、国際資本市場へのアクセスなしに成長率を上昇させるには、輸出能力の拡大と同時に、財・サービスの効率的な輸入代替(輸入の所得弾力性の低下)が不可欠となる。

これをモデル化すると以下ようになる。

外貨制約下の成長モデル

$$\Delta Y = \Delta X /$$

ΔY : 経済成長率

ΔX : 輸出増加率

: 輸入の所得弾力性

1993 ~ 1998年の平均成長率は3%、輸入増加率は15.8%であった。よって輸入の生産弾力性は5.3となる。1984 ~ 1998年の弾力性は4.2であり、ラテンアメリカで最も高水準にあった。ラテンアメリカ諸国の弾力性平均値は1970年代で1.5、1980年代で0.4、1990 ~ 1997で4.4と推移している(キューバと比較しうる中米・カリブ諸国では、ドミニカ共和国で4.1、コスタ・リカは2.3、エル・サルヴァドルが2.9)。

このようにキューバ経済は輸入弾力性が高いことから、例えば1994 ~ 1998年にかけて達成された年間平均10%という財・サービス輸出の増加率をもってしても、対外不均衡を生じることなしに3%程度の長期成長率を上回ることは不可能となる。

高輸入弾力性の要因を供給と需要に分けて考えてみる。

- (1) 供給面: 国内産の消費財・投入財・中間財の供給不足。時代遅れの技術と機材を用いた低質高価格な財。
- (2) 需要面: 輸入品の国内産品に対する相対価格の低下。1994年以降のマクロ経済の安定化・改革政策の進展によって輸入財・サービスの相対価格が変化しており、1994 ~ 1998年にかけては年率3.5%で低下している。

以上の考察から、外貨制約下におけるキューバの経済成長率は、輸出部門への財・サービス供給能力の拡大(内需を犠牲)と実質為替レートの引下げ(輸入財の相対価格上昇を通じた内需収縮)に決定的に依存せざるをえないことが分かる。表2が示すように、1997年以降、輸入弾力性数値が低下傾向にあり、すでに観光部門で生じているように、ある程度迅速な輸入代替(ペソ部門の財をドル部門に振り向け)を通して外貨制約を緩和することは可能である。

表2 輸入弾力性

	1996	1997	1998	1999	2000
GDP 成長率	7.8	2.5	1.2	6.2	5.6
輸入増加率	-	11.2	3.7	7.6	11.1
輸入弾力性	-	4.48	3.08	1.2	1.98

出所：Oficina Nacional de Estadísticas(2001)*Anuario Estadístico de Cuba 2000*より作成。

以上の数値を用いてモデルから導き出すことのできる1990年代後半の潜在成長率 $Y = 7.8 / 3.4 = 2.3$ であるが、実際にはこれを上回る2.9%の成長率を記録した(表3参照)。理論上はこの差が資本収支の黒字分で補われたと考えられる。この資本収支には米国からの海外送金が含まれるが、実際の送金額に関する公式統計はなく、推計値もばらつきが激しく信頼に足りない。

表3 1996～2000年変化率

1996～2000	年平均成長率	2.9%
	輸出増加率	7.1%
	輸入増加率	9.8%
	輸入弾力性	3.4

出所：Oficina Nacional de Estadísticas(2001)*Anuario Estadístico de Cuba 2000*より作成。

1990年代後半の雇用弾力性から推計するに、現行の失業率を1989年水準にまで低下させるには年間5%の成長率を7年間にわたって維持することが必要とされる。このモデルでは、成長率5%の達成には輸出が年間17%の勢いで伸びることが必要となる。交易条件が悪化したり、ペソ過大評価が強化されるならば、さらなる輸出の伸びが要求される。国際資本市場へのアクセスが緩和されるか、もしくは国内貯蓄率が上昇しない限り、キューバにおいて5%の成長率の持続は相当困難となる。

1-1-6 マクロ経済の不均衡問題

厳しい外貨制約下にあるキューバの現状において、3%以上の成長を目指すならば、マクロ経済の不均衡が不可避的に発生することになる。

$$(1) X - IM = Y - (C + I + G)$$

経常収支はGDPと国内経済主体による支出の差であることを示す恒等式

$$(2) X - IM + Z = \{(Y + Z - T) - C - I\} + (T - G) = (S - I) + (T - G)$$

(2)式は(1)式にZ(海外との要素所得や移転所得のネット額)を加え、GNP恒等式に変換したものである。

X: 輸出 IM: 輸入 Y: 国内総生産 C: 消費 I: 投資 S: 貯蓄 G: 政府支出 T: 税収

2000年のキューバ中銀データによれば、(2)の恒等式は1990年代後半には平均約-2%台後半(対GNP比)で均衡している。これを主として短期資本借入(国際収支表の「その他資本収支」の項目)で補填せざるをえない点がキューバ経済最大のボトルネックとして繰り返し表明されている(金利水準は日本が2%、アルゼンティンが9%強、キューバが18%強)。

キューバ人エコノミストは、左式から右式を因果的に説明する傾向にある。貿易がマクロバランスを決定するという主張である。貿易収支が国内の有効需要と成長率の重要な決定要因と考え、「経済制裁さえなければ...」

「石油価格が下落すれば...」、「砂糖増産・価格上昇があれば...」、「観光客が200万人になれば...」という希望的観測が5%を越える毎年の成長目標を決定する際に政府から表明される。

他方、一般均衡論では、マクロ経済諸変数と貿易収支の間に相互緊密な関係を想定する。

キューバでは以下の政策が国内均衡の必要条件となる。

- ・ マネーサプライ増加の抑制
- ・ 税制改革
- ・ 財・サービス(含社会保障)価格引き上げ
- ・ 闇市場規制
- ・ 国営部門のリストラ
- ・ 為替相場の統一

だが、金融制度改革の着手が遅れ、非常にスローペースで段階的に改革が進行している現状では、中銀局長が認めるように為替レート、金利(内外金利差)、金融(金利と貯蓄・投資決定)といったオーソドックスな政策手段がキューバでは行使(機能)し得ない。また、税制改革や国営企業の改革も緒についたばかりであり、改革の余地は相当残されているものの、政治社会的考慮から急速な進展は望み得ない。

左式の均衡(対外均衡)と右式の均衡(国内均衡)をマクロの政策目標とし、政策手段を実質為替レートと財政赤字の2点に設定する。実質為替レート(名目レート×ドル建て外国財価格/自国財通貨建て自国財価格)は輸出入を通じて国内需要と貿易収支に影響し、財政赤字は主として投資需要を通じて国内需要と輸入需要に影響する。

キューバの為替レートの統一、すなわちペソの過大評価分の切下げは不可避であることに異論はない(キューバ人エコノミストは過大評価分を最大限過小評価する)。実質為替レートの切り下げは、国内財の需要増加をもたらし、国内財の需給不均衡を発生させる。このような超過需要に対して、財政支出の縮小(財政赤字削減、過剰流動性回収)で総需要を低下させれば国内均衡が回復に向かうことになる(1993年以降、ドル市場部門におけるオペレーションで部分的にこれを実施。しかしきわめて小規模)。

他方、政治社会的理由から財政支出が増加する場合、その増加の一部は輸入増加をもたらし、経常収支不均衡を発生させる。キューバは輸入弾力性が高い点にも注意を要する。実質為替レートの切下げで経常収支の均衡回復を目指すならば、二つの政策目標を同時に達成する均衡点が理論上の解となる。すなわち左右両辺の均衡を財政赤字の縮小と実質為替レートの切下げで同時に達成させることが望ましい政策となる。

だが、政治社会的理由から財政赤字が構造化している場合、実質為替レートをを用いても二つの均衡を同時に達成することはできない。キューバで国内均衡を実現するには、ユニバーサルな社会支出(教育+保健+社会保障=17.6%/GDP)および国営企業・協同組合補填(11.5%/GDP)、債務返済(不明)が最大のネックとなる。社会支出動向については2-3、国営企業改革については1-7で分析するが、両分野ともに革命体制の柱であると同時に、市場経済移行のうえで重要なセーフティネット機能を担うことから支出削減は難題である。

以上からキューバの経常収支赤字は、社会サービス維持や失業回避のために、一定限度の財政赤字を余儀なくされてきた結果と考えるほうが論理的である。海外資金の流入で差額をファイナンスすることは一時的には容易な選択だが、キューバでは資金確保がそもそも困難なうえ、高コストで債務を累積させることになる。他方、財政赤字を貨幣発行で補填しつづけるならば、過剰流動性=実質貨幣需要低下=インフレ高進と低成長の持続という最悪の結果を招くことになる。

キューバは1993年以降、財政赤字の削減に努めるとともに、ノミナル・アンカー政策と一部ドル経済移行の併用で不均衡を切り抜けようとしてきた。貿易開放のもと、為替レートを無理やり固定すれば、キューバの貿易財インフレ率が世界の貿易財インフレ率まで低下する一方、インフレ圧力を受け続ける非貿易財の相対価格が上昇することになる。この結果、非貿易財の需給が変化し、非貿易財価格も低下し始め、貿易財インフレ率に収束する方向に向かう。このオペレーションをペソ部門への供給をドル部門に移行させる「輸入代替」政

策と配給待ちの長蛇の列の併用によって実現させ、インフレ収束を達成したと考えられる。

1990年代後半の回復に自信を得たキューバ政府の保守派は、「外資は補完的役割」とのスローガンのもとで、直接投資の選別的受入方針を厳格化している。だが、財政赤字の解消とミクロ構造調整が実施されなければ、為替過大評価＝経常収支不均衡拡大となって、マクロ経済の破綻は避けられない。

さらに、以上のような需要サイドの改革に加えて、持続的成長を達成するには供給サイドの改革、すなわち総要素生産性の上昇を促す雇用(労働市場)と技術・経営能力の改善を通じた効率的な輸入代替の促進と国際競争力の強化が不可欠である。国営企業改革に代表される供給サイドの改革は緒に着いたばかりである(1-7参照)。

1-1-7 国際環境

キューバ経済の長期成長には外資制約というボトルネックの緩和が不可欠であり、この面での協力が効果的である。だが、キューバのみならず途上国一般を取り巻く国際環境は厳しい。

- ・ 途上国への資金フローは1990年代に入り公的資金から民間資金、中でも直接投資(FDI)主体型に移行している。民間資金フロー総額の約60%が上位10カ国に集中しており、FDIをめぐる激しい選別と競争が繰り返されている。上位10カ国にはブラジル、アルゼンティン、メキシコ、ヴェネズエラという中南米の地域大国が入っている一方、資金の80%が集中する上位30カ国の中で中米・カリブ諸国はトリニダード・トバゴが含まれているのみであり、キューバが優先される可能性は低い。
- ・ IMF や世銀、IDB などの国際金融機関への早期加盟の可能性は低い。
- ・ 米国による敵対政策はある程度の緩和は見込まれるが、急速な改善はない。
- ・ 主要輸出品の交易条件はきわめて不安定であり、長期的には低落傾向が続く。
- ・ このため国際環境の短期的かつ急速な改善のもとで、キューバ経済が活性化する見通しは少ない。貿易財生産性の上昇に加えて、国内諸条件の改革を通じた経済成長が残された唯一の道である。
- ・ 市場経済への移行には長い時間と巨大な社会コストがともなう。生産要素の効率的配分に加えて、秩序ある制度改革、国民の経済活動に対する倫理・規範・文化などインフォーマルな制度の変化が重要となる。
- ・ 1998年に日本は3回目の対キューバ・リスクに踏み切る。キューバ側は日本との経済関係の活性化に強い期待を抱いており、少なくとも2001年10月までは対日債務の優先的利払いを続けていたが、厳しい外貨制約が続く中で、いつまたモラトリアムに陥るかわからない不安定な状態にある。また、1万ドル規模の草の根援助さえも注目され、高い評価を受けており、外貨制約の厳しさを実感できる。

1-2 マクロ経済の改革動向

1-2-1 第I期 停滞の1960年代

キューバは(旧)社会主義圏の中でも最も徹底的に中央統制を志向し、生産手段の全面的集産化を行った国である。この間、開発戦略と経済組織の変更が繰り返され、毛沢東・チェゲバラ主義の理想主義的過ちと非効率の結果、1966～1970年の砂糖増産運動の大失敗に象徴されるように経済は停滞した。

1-2-2 第II期 1970年代前半の高度成長期

この時期の成長は、生産性の上昇ではなく、投資の量的拡大による外延的成長(未利用資源の利用)に依拠したものであった。これは典型的な社会主義成長モデルないし途上国工業化初期の成長モデルであり、持続性はありえなかった。以下のようなキューバ社会主義経済の基本的欠陥が構造化したのがこの時代であると言える。

- ・ 多量の余剰労働力を内部に抱え込んだ完全雇用

- ・ テーラー主義を管理様式として用いた農業労働と非熟練労働の単純作業化
- ・ 生産性と流通メカニズムの軽視
- ・ 質やコストを軽視した生産量ノルマ達成主義、ないし政府高官とのつながりによる企業業績の評価
- ・ 機材・投入財・労働力の非効率の利用

1-2-3 第III期(1976～1980年)新たな統制司令システムのもとでの経済停滞期

SPDE(経済指令計画システム)の導入による分権化と市場志向改革が開始され、第一次5ヵ年計画(1976～1980年)が導入される。ノルマと報奨制度を組み合わせた物的インセンティブの部分的採用の結果、社会的価値(実需)とは合わぬ生産のいたずらな増大が引き起こされた。のちにノルマを引き下げるが、賃金は高止まりする。この結果、過剰流動性が生じ、闇市場の膨張がもたらされた。この時期の砂糖大増産運動も無残な失敗に終わっている。

1-2-4 第IV期(1981～1985年)第二次5ヵ年計画と非持続的高度成長

製造業・建設・非砂糖農業が成長を牽引したが、短資依存という今日のキューバ経済の基本制約が顕在化する。景気過熱は内需・輸入拡大＝貿易赤字の拡大、外貨準備高の減少と対外債務の増大を引き起こし、1985年のモラトリアム宣言に至る。以降、短資依存での外資獲得を余儀なくされる。自由市場の創設によって「富裕集団」が誕生する一方、国営企業従業員のモラル・帰属意識の低下が顕在化した。自由市場に対する公営農産物市場の生産・流通・価格制度の非効率・欠陥が明らかとなった。

1-2-5 第V期(1986～1989年)社会主義・平等社会の完成へ向けた強硬派の巻き返し。経済停滞

1986年2月、第三回党大会にて「矯正」運動が公示される。同年、農民自由市場の閉鎖が決定され、1991年になって実際に閉鎖された。閉鎖理由は、自由市場によって協同組合への参加抑制、資本主義メンタリティの発生、輸送仲介業者への非生産的利益の集中といった弊害が引き起こされたためである。矯正の目的・対象は、SDPEの修正、高賃金・低生産性の是正、社会サービスの改善、革命イデオロギーの徹底化におかれた。

高度成長期に軽視されていた社会インフラ整備の遅れを取り戻すために、「マイクロブリガダ(公共奉仕運動)」の動員による住居建設・コミュニティ開発が進められるが、財政赤字の拡大がもたらされた。

1-2-6 第VI期(1990～1993年)平時における特別時期

危機と改革をめぐる内部闘争が顕在化し、締め付けが強化された反面、ソ連の統制からはじめて「自由」になった。1990年8月に「平時における特別時期」宣言が出され、以下のような形で危機に対処していった。

- ・ 社会主義圏という主要輸出市場と資本の調達先が消滅した結果、GDPは200億ドル(1989)から127億ドル(1993)へと36%も減少した(表4、図2参照)。国際価格で計算した場合よりもキューバの輸出収入は5割ほど高めに推移しており、この差額分が社会主義国際分業の報酬としてソ連からキューバ与えられていた補助金であったが、これが一気に消滅したのである。

表4 キューバ実質 GDP 成長率(%)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
GDP 成長率	0.7	-2.9	-10.7	-11.6	-14.9	0.7	2.5	7.8	2.5	1.2	6.2	5.6

出所：Oficina Nacional de Estadísticas(2001) Anuario Estadístico de Cuba 2000 より作成。

図2 実質 GDP 成長率



出所：Oficina Nacional de Estadísticas(2001)Anuario Estadístico de Cuba 2000 より作成。

- ・ 輸入も81億ドル(1989)から30億ドル(1992)に激減している。エネルギー輸入量は1992～1993年にかけて1989年水準の半分にまで落ち込み、発電能力が25%も削減された。このため、1993～1994年にかけての農業生産が大幅に低下する。砂糖の国際価格が33%も下落するという追い討ちが加わった結果、交易条件は50%近くも悪化し、輸出と輸入の相互反復的減少という危機の悪循環が深化していった。
- ・ 内需抑圧型による劇的な調整(供給削減)政策は、膨大な過剰流動性を発生させた。当初、銀行システムでの貯蓄(GDPの13%相当が実質的な強制貯蓄となって口座に滞留)および闇ドルの購入に向かう。これが1990年末の1対7から1994年の1対130というドル交換レートのオーバー・シューティングをもたらす。政府はドル保有の合法化・交換ペソ発行・送金緩和措置・ドルショップ(TRD)の開設を相次いでうちだし、為替相場が沈静化していった。このように、海外送金の自由化とドル保有の合法化、ドル賃金の導入によって、ドルでの消費需要が創出されたのち、TRDを通じた供給がもたらされ、ドル市場の機能に至ったのである。
- ・ 経済企画省は外貨の選別的割当制度を導入する。優先的割当先は外貨の獲得能力と体制の存続を考慮して決定された。最優先分野は輸出財生産部門、エネルギー部門ならびに食糧輸入である。この優先度は今日でも変わるところはない。他方、社会投資、機械・機材への投資という人的・物的資本投資が大幅に削減されたことは、キューバ経済の中長期的発展に大きな制約をもたらす可能性がある。
- ・ 雇用維持を目的に、国営企業への補助金が1989～1993年にかけて実質年平均15.1%増大し、GDPの33%を占めるに至る。
- ・ 輸入能力の減少による投入財の供給不足、相対価格の大幅な歪み、取引コストの大幅増大が労働生産性の大幅低下となって現れた。
- ・ 食糧自給プログラム(PA)のもと、砂糖農園2万haが食用作物・家畜生産に転用された。だが、燃料・種子・肥料・生産組織・流通の欠如・欠陥のために、ほとんど効果がでなかった。軍も徴兵期間を3年から2年に短縮し、軍の自給用生産に取り組んでいる。

1-2-7 第七期(1993~1996年)革命体制存続のための改革

「社会政策の維持=革命防衛」のためなら、私的所有・資本主義・市場経済も部分的に導入する方針が打ちだされる。貿易財部門の競争力強化を通じた世界経済への再統合を目的に、一連の改革措置が実行される。マクロ・ミクロ双方の新たな管理運営メカニズムへの移行を模索した構造調整の時代への突入を意味する。マルクス・レーニン主義からホセ・マルティ民族主義へ正統化原理が移行している。

(1) 財政赤字の削減

1993年から1996年にかけて、公的資本支出が年率10.6%、経常支出が同7.5%で削減され、財政赤字は33.5%(1993)から7.3%(1994)へと急減した。これは単年度の実質赤字削減率が77%にも達するという凄まじい政策であり、通常の体制ならば崩壊は免れなかったであろう。1996年以降は2%台でほぼ安定し、プライマリー収支ではプラスに転じたと見られる。マネーサプライは1994年中期の120億ドルから1995年中期には90億ドルにまで削減された。さらに補助金削減、統制価格の引き上げ、ドル保有の合法化など一連の措置がとられた結果、インフレ圧力が鎮静し、為替レートは150ペソ/ドル(1995年中期)から18ペソ/ドル(1996年末)に転じ、ペソの購買力が回復した。他方、ペソおよびドルでの供給回復を受け、一人あたり民間消費は年率2.1%で増加した結果、民間貯蓄は急速に減少傾向を辿り、1998年にはわずかGDPの5.8%にまで低下する。95年以降はインフレ課税も終息している。

(2) 二重経済の構造化

ハイパーインフレを発生させることなく、短期間で調整を可能にした秘訣が配給物資の価格統制の維持とドル部門・自由市場の併用に隠されている。

ドル保有の合法化、両替所の開設、TRDの開設、農産物自由市場の創設、自営業認可、貿易部門の分権化などの一連の改革措置の結果、ペソ部門とドル(交換ペソ)部門という二つの経済が公に誕生することとなった。二重経済の構造化とドル経済部門の拡大は、財・サービス市場、雇用、所得分配など多くの分野に複雑な影響をもたらす。日常生活品を含む多様な物資への統制および両部門の価格差を背景に、一般には販売されないはずの政府統制物資が国営企業から横流しされている。このような闇市場の発達、モラルの荒廃や不平等感の拡大を助長するものである。

ドルショップでの売上高は、5億3,000万ドル(1995)から6億2,700万ドル(1996)へと18.3%増大し、これを並行市場レート(1ドル=20ペソ)で換算するならば、125億4,000万ペソと1996年のGDP 228億1,470万ペソの55%に匹敵する規模となる。これは、国家の保有する流動性を上回る額であり、後述のように中銀の金融政策の効果が損なわれることになる。

- 1) ペソ部門。中央計画統制の下、国内市場向けの財・サービスを生産。統制価格で販売する企業は、補助価格での投入財購入、補助金ないし価格差補填の供給に加えて、財政・関税上の優遇措置を受ける。サトウキビを含む農業、中央政府職員、教育・保健医療などの労働者、ならびに年金生活者はペソでの賃金ないし年金を受け取る。なお、基幹産業部門・建設・漁業・タバコ労働者に生産拡大の誘因としてドルクーポンが配分されている模様(1994年に300万ドル)。
- 2) ドル部門。貿易財生産部門。労働力を除き、自由にドルで投入財を購入し、国際標準の質と価格で製品を販売する。輸出企業や観光産業など特定部門の労働者は賃金の一部をドルや交換ペソで受け取り、TRDや自由市場で物資を購入する。1994年には農民自由市場が再開され、全国130市場で約30品目の購入が可能となった。

1993年以降人民銀行の口座に滞留していた莫大なペソは、少数者の手に集中しはじめ、1997年には総口座のわずか2.9%が預金総額の45.2%を占めるに至る。これは一般国民から自由市場に農産物を供給する農民・協同組合に向けて、大規模な所得移転が生じたことを意味する可能性がある。

(3) 貿易部門の分権化

中央統制にかえて、外貨を自給できる企業に対して外貨ベースでの自由な活動を認知した。この措置のために、公定レートを維持したまま貿易財価格の変動が可能となった。国際および国内(ドル)市場向けの貿易財の生産者は、エネルギーなどの戦略物資を除いて国内市場での投入財の購入を義務付けられていない。だが、価格と質において国際基準を満たすために、国内生産者を支援するケースも見られる。ペソ部門の生産者が国营企業の完全化プロセス(PE)などを経て、ドル部門への財・サービスの供給者=間接的な貿易財生産者に転換する場合は、ドルでの操業が可能となる。だが、この方向での輸入代替はいまだに体系化されておらず、産業政策も不十分である。

(4) 国营部門の再編

農地の75%が協同組合と個人農家に移管された。新設の農業協同組合生産基礎組織(UBPC)は以下の権利と義務を負う。

- ・権利:土地の使用権と生産物の所有権。自社企業を通して国家に生産物売る権利。独自の銀行口座の保有権。独自に指導者を選出する権利。
- ・義務:独自に技術・物的資源を確保し、国家財政支出に貢献する義務。

UBPCの5分の3が赤字であり、砂糖UBPCの状況が特に悲惨である。1996年における損失額はGDP 4.2%相当にも達した。1999年の砂糖輸出のGDP寄与率は4.7%まで下がってきており、立地条件などに恵まれて収益をあげている一部の組合を除き、UBPCは経済的にはお荷物以外の何ものでもない。UBPCの欠陥として指摘されている事項は、あらゆる投入財の不足、無能な経営陣、資源の非効率利用(依存体質)など多岐にわたる。

表5 砂糖輸出のGDP寄与率(輸出係数×砂糖輸出シェア)(%)

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
7.3	6.2	7.9	7.3	5.7	4.7	4.1

出所:Oficina Nacional de Estadísticas(2001) *Anuario Estadístico de Cuba 2000* より作成。

1996年時点で国際企業とUBPCへの各種補助金の合計額は歳入総額の25%、GDPの14%にも達していた。ドル保有に応じた格差の拡大の反面、配給制度の維持と国营企業、ならびにUBPCでの余剰人員の雇用確保を通して調整コストの緩和と平準化が図られた点が、キューバの構造調整の特徴でもある。

(5) 非持続的な高度成長

キューバ経済は1993年に底を打ち、1995年頃からV字型の回復軌道を辿ったかのようにみえるが、資本制約下の制約モデルで説明したように、交易条件の例外的な改善や外資の継続的流入がなければ、3%を越える成長率は持続不能である。この点を7.8%という記録的な成長率を記録した1996年の統計(表6、表7参照)から確認しておきたい。高度成長は、砂糖とニッケルを中心とする輸出額の33%という上昇と観光部門の30%成長という例外的な貿易財・サービス輸出の活況に支えられたものである。

以下の指標の中で、資本限界産出係数の低さ(FDIのICOR)と輸入弾力性の高さが注目に値する。低投資効率と国内供給および国内資本蓄積の不足のために、キューバでは景気の過熱は必然的に国外短期資本への依存問題を引き起こす。短資はモラトリアム状態が続くキューバにあってそもそも借入困難なうえ、キューバ・プレミアムのために金利水準は14%ないし30%にも達する。

表6 1996年の主要経済指標

GDP成長率	7.8%
農業・水産	17.3%
製造	6.8%
建設	30.8%
観光	30.0%(推計)
労働生産性上昇率	8.5%
FDI伸び率	54.0%
輸出増加率	33.0%
輸入増加率	33.3%
FDIのICOR	6.9
輸入弾力性	4.3

出所：Oficina Nacional de Estadísticas(2001) *Anuario Estadístico de Cuba 2000* より作成。

表7 1996年における産出量の増加率(1995年比)

貿易財		非貿易財(内需)	
砂糖	33.6	米	55.2
ニッケル	24.9	根菜類	28.6
タバコ	30.1	野菜	29.9
魚	21.1	肥料	20.3
		繊維	18.0
		鉄鋼	17.0
		石油精製	31.2
		発電	5.0

出所：CEPAL(2000) *La economía cubana: Reformas estructurales y desempeño en los noventa*, 2nd ed.

1-2-8 第VII期(1996年～現在)改革停滞期

ヘルムズ・バートン法の可決など米国との関係悪化という外部環境のもとで、部分的開放政策の成果に自信をもった強硬派による巻き返しが始まる。その皮切りとなったのが1996年3月のラウル・カストロ演説である。以降、金融制度や予算編成など技術的側面での改革を除き、市場経済への移行を促すような実質的な経済改革は停滞している。強硬派の主張は以下の演説に色濃く反映されている。

- ・1997年5月、共産主義青年同盟33周年に際してのフィデル・カストロ氏の演説。「国際観光客の流入・自営業階級・海外ドル送金といった『汚染分子』との接触を国に強いる経済改革を悔やむ。」
- ・1997年10月、キューバ共産党第5回党大会におけるフィデル・カストロ氏の演説(第5回党大会については、第1章3-1参照)。国営企業の民営化と自営業の成長への反対を表明する。小規模家族企業は認めるが、「我々に関心のあるのは法を遵守し、誠実な小規模、民間ビジネスのみ」と訴え、「価値観の危機」を強調する。

キューバ経済の主要課題(第5回キューバ共産党大会におけるラヘ副議長の演説)

- ・農業協同組合基礎生産組織(UBPC)と食糧生産国営農園・企業がもたらす赤字
- ・小売価格とサービス料金の不適切な上昇による零細生産組織への悪影響

- ・ 革命軍の経営経験の民間部門への適用
- ・ 国営企業・経済の効率化
- ・ 経済運営への適切な行政管理技術の適用
- ・ 卸売り価格の統制
- ・ 労働者による社会保障負担の改善
- ・ 食糧・薬品・住居・調理用燃料不足への対策

1-2-9 1990年代の改革成果と経済パフォーマンス

1990年代前半のキューバ経済は文字通り「麻酔なき外科手術」に類せられる厳しい構造改革を経験してきた。通常ならば国際金融機関からの支援をとまなう一連の改革を、ソ連からの支援の消滅と交易条件の大幅悪化という悪条件の下で遂行したのである。中でも短期間で財政赤字の大幅削減とインフレ終息は見事であり、ドル部門の開設を利用した95年頃からの経済回復軌道には目覚ましいものがある。

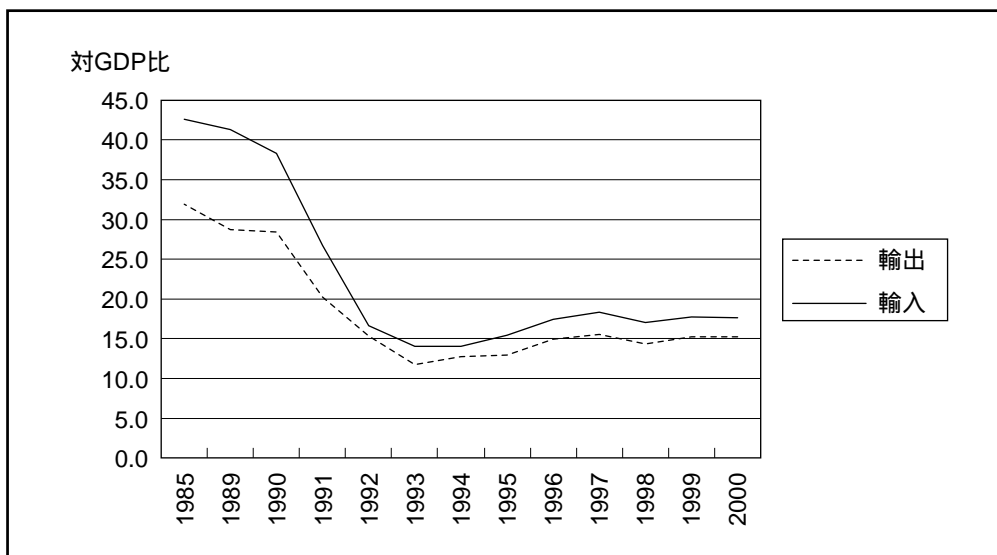
GDPは2000年時点で1989年レベルの80%にまで回復したが、貿易係数(対GDP比)は1989年の70.2(輸出28.8、輸入41.4)に較べて2000年は33.0(輸出15.3、輸入17.7)と半分以下のレベルに留まっている。社会主義圏の崩壊後、貿易・投資の多角化に向けて努力はしているものの、世界経済への統合を通じた回復・成長軌道には入っていないことが分かる。

表8 貿易係数(対GDP比(%))

	1985	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
輸出	32.0	28.8	28.5	20.3	15.4	11.8	12.8	13.0	15.0	15.6	14.4	15.3	15.3
輸入	42.7	41.4	38.4	26.8	16.7	14.1	14.1	15.5	17.5	18.4	17.1	17.8	17.7
合計	74.7	70.2	66.9	47.1	32.1	25.9	26.9	28.5	32.5	34.0	31.5	33.1	33.0

出所：Oficina Nacional de Estadísticas(2001) *Anuario Estadístico de Cuba 2000* より作成。

図3 貿易係数



出所：Oficina Nacional de Estadísticas(2001) *Anuario Estadístico de Cuba 2000* より作成。

現体制の下では3%を上回るような持続的成長は、相互に関連する三つの要因に照らして不可能であると結論できる。第一に、キューバ経済の主軸が依然として砂糖、タバコ、ニッケルの輸出、および観光収入に依存

しており、きわめて不安定(volatile)であることに関連する。輸出国側に不利に作用する国際市況の不安定性、気候条件や自然災害に強い脆弱性をもつ産業構造の変革の必要性は、キューバ革命以前からの課題であり、中米・カリブ諸国にも共通する問題である。キューバ経済の低開発的特徴(制約)といえる。

第二に、1 - 1 - 5で分析した厳しい外貨制約の存在である。国際金融機関や地域機関への復帰、米国との関係改善などを通じた外貨制約の短期的改善は望めないため、輸出の拡大と効率的な輸入代替を通じた成長が残された選択肢となる。現状では3%を上回る経済成長は不可避免的に経常収支不均衡を悪化させ、輸入能力の削減と景気減速をもたらすことになる。1990年代後半から2001年にかけてのキューバ経済のストップ・アンド・ゴーの繰り返しは、国際環境や自然条件の変化だけでは説明がつかず、厳しい外貨制約の存在を示しているように思われる。冷戦時代に起因する対米関係上の制約といえる。

第三に、中央計画経済が作りだす生産要素の非効率的配分と歪みである。キューバ経済の比較優位は知識・技術集約型生産・産業にあると思われる。だが、不動産や労働市場の硬直性、専門職・自営業への警戒と敵視に見られるように、キューバ経済の成長パターンは比較優位原理に反しており、投資の量的拡大に依拠した粗放的生産増大が中心となってきた。砂糖産業がその典型である。外資導入へ向けたさらなる環境整備と国営企業の改革を通じた供給面での改革が進展しない限り、持続的成長と完全雇用は望み得ない。社会主義的内部制約といえる。

参考：キューバ経済・社会改革の展開

1991年	10月	第4回党大会
1992年	7月	憲法改正(外国貿易の分権化、土地使用権の再分配など)
1993年	8月	政令 140号(国民の外貨所持・使用の解禁)
	9月	政令 141号(135種の自営業を認可)
	9月	政令 142号(農業協同組合生産基礎組織 UBPC の創設)
1994年	4月	政令 147号(中央政府の機構再編・縮小)
	5月	財政健全化措置の承認
	5月	タバコ・酒・燃料・電気・輸送・郵便等のサービス価格の改定
	8月	法律 73号(税制法、10月より徴税開始)
	10月	政令 191号(農産物自由市場の創設許可)
	12月	192号(一部の工業製品・手工業品の自由市場の創設認可)
1995年	6月	合同決議 4/95号 自由業に19業種を追加承認。自営業レストラン(パラダール)の認可
	7月	決議 10/95号 大学卒業者の自営業参加を認可(自らの専門については適用外)
	9月	法律 77号(新外国投資法。100%出資を認可)
	9月	キューバ人の外貨預金を認可
	10月	ペソ・ドル両替所の設置
1996年	2月	自由業の営業税引き上げ
	3月	米議会がヘルムズ・バートン法可決
	3月	ラウル・カストロの党中央議会にて「経済改革引締め」演説
	4月	ペソ所得者への課税開始(自営業・知的活動・不動産賃貸など)
	6月	政令 165号(保税加工区・工業団地の創設)
1997年	5月	政令 171号(住宅賃貸法改正)
	5月	政令 172号(中央銀行の創設)
	5月	政令 173号(銀行および非銀行金融機関の創設)
	10月	第5回党大会(「団結した党、民主主義、および我々が守る人権」文書の採択)
1998年	7月	政令 186号 自営業への規制強化(営業税引き上げ等)
		政令 187号 国営企業の経営完全化プログラム施行
1999年	4月	政令 192号 国家の金融行政に関する諸原則規定。

出所：筆者作成

(以上の法律・政令・決議はメキシコ CEPAL のホームページで全文閲覧可能。 www.cepal.org.mx)

1-3 財政改革

1-3-1 予算・歳出

近年の国営企業改革および分権化を受けて、政府会計は1999年4月の政令192号をもって新制度に移行することとなった。予算の分権化(国営企業への独立採算制の導入)が目的の一つであり、国庫システム・政府会計システム・公債システムの策定と細則作りを行っており、制度改革の最中にあると言える。歳出額は1993年にGDPの88%に達した後、低下傾向に転じ、2000年には56%にまで削減された。歳出はつぎの主要3分野、(経常支出(歳出の57.8%) 企業・協同組合への移転(同34.8%) 資本形成(同7.0%))に分類できる。以下がキューバにおける歳出改革の特徴である。

- (1) マクロバランスの維持が最優先課題におかれている。財政均衡を維持しながら資本形成の効率的増加を通して経済成長を加速化するには、歳入の増大および補填・補助金の段階的削減が不可避である。
- (2) 歳出額の減少傾向は、公的資本形成を犠牲にする形で生じている。1989年から1998年にかけて年率11.7%という大規模な減少が生じている(表9参照)。1999年から公的資本形成への予算額は増加傾向にあるが、実質額では1990年代を通じて半減した。国営企業・協同組合への補填・補助金が総体として維持されている中で、資本形成が削減されていることは、中長期的な成長に深刻な悪影響をもたらすものである。
- (3) 国営企業・協同組合への移転は、政府による価格統制下にある企業への価格差補填と損失補填からなるが、損失補填が急減する反面、価格差補填がその分だけ上昇する傾向にある。損失補填の減少に関しては、1989年から1993年にかけて補填額が急増し、GDPの33%を占めるに至ったため、各企業(大半が農牧部門)に損失額の削減計画を義務付けた成果が出ているといえる。価格差補填の増大は、従来の損失補填に代えて、二重価格構造(政府買い上げ価格と国際市場価格)の差額の一部補填に切り替えが行われたためである。価格差補填は、財政自立と経営完全化プロセス(PE)を経た優良国営企業や合併企業、自営業者からの非生産的企業への資金の移転を意味し、産業競争力の弱体化を引き起こすものである。
- (4) 1993年から1998年にかけて国営部門の労働者数が23%削減されている。これは主として国営農場の脱集権化による農業協同組合生産基礎組織(UBPC)と個人農場の創設によって達成され、損失補填の削減をもたらした。だが、1994年からUBPCへの補助金が導入されたために、これを合わせるならば、移転シェア全体にほとんど変化は見られない。UBPCの財政自立に向けた諸改革と体系的な支援の成否が、キューバ農業全体の行方を占う重要な課題となる。
- (5) 高額補助金の受け皿となっていた種々の国営企業(ニッケル、セメント、石炭など)が外資との合併により、財政自立を達成したケースが見られる。合併は、生産性と競争力の向上に加えて財政上の節約効果も大きい。また、財政自立企業による独自資金ないしは銀行融資を用いた資本形成も絶対額では非常に小さいながらも増加傾向にある。
- (6) 社会サービス支出は1993年改革以降、実質額では大幅に減少したものの、歳出に占める比率は増加傾向にある。保健医療・社会保障・社会福祉の減少率にくらべて、教育予算の減少率が著しく高いことは、1990年代を通じて就学年齢にあり、中長期的な発展を担うことになる若者世代に大きなコストを強いたことを意味する。
- (7) 政府は普遍的な社会サービス維持の姿勢を崩さないが、厳しい予算制約と人口構成の変化を考慮するならば、改革は不可避である(2-3参照)。
- (8) 配給表に現れる家庭消費への補助は1999年の時点で4億6,000万ペソであり、GDPの1.8%、歳出総額の3.4%に留まっている。実質額では1990年水準よりも20%以上減額されている(参考資料1の社会保障の項を参照)。

表9 歳出構成の変化、1986～1998年(年平均変化率、1981年価格)

	1989～1993	1993～1996	1996～1998	1989～1998
予算項目	-7.6	-6	0.2	-5.4
教育	-7.9	-8.2	2.2	-5.9
保健医療	0.5	-5.9	5.4	-0.7
国防・国内治安	-16.6	-19.3	3.1	-16.5
社会保障	3.2	-5.4	1.4	-0.1
行政	-7.8	-10.2	4.1	-6.1
住宅	-14	10.2	9.6	-1.4
生産	-22.2	-11.1	0.6	-13.9
文化芸術	-6.2	-10.4	0.2	-6.3
科学技術	-8.1	-5.1	2.6	-4.8
スポーツ	-2	-11.9	-5.1	-6.1
社会福祉	-5.5	0.9	5.5	-1
国営企業と協同組合への移転	11.1	-26.8	-4.5	-6.5
損失補填	15.1	-39.2	-17	-13.5
価格差補填	-1.7	-3.8	23.8	2.7
資本投資	-13.1	-8.9	-12.8	-11.7

出所：CEPAL(2000) *La economía cubana: Reformas estructurales y desempeño en los noventa*, 2nd ed.

1-3-2 財政赤字

危機の勃発から1995年に至るまで財政赤字は通貨増発で補填された。国民が手にする流動性(実物貨幣プラス貯蓄)は1989～1993年にかけて年平均23%増大し、GDPの67%にまで肥大化した。財・サービスの供給を通して吸収された流動性は、半数強にすぎない。だが、南米諸国のようなハイパーインフレは生じなかった。代わって、キューバでは3つの形態のインフレ現象が発生している。第一に、計画経済の統制下にある市場において過剰需要・供給不足が引き起こす長蛇の列である。第二に、並行市場における非統制品価格の200%以上の上昇である。第三に、ドル市場におけるドル相場のオーバー・シューティングである。この結果、家計購買力は30%以上下落したと見られる。

財政赤字は1993年の30.4%から1998年には2.1%まで急速に削減された(表10、図4参照)。とりわけ1994年の1年間に77%もの実質削減率が達成されている。同年5月には、国立銀行の口座が凍結され、流通貨幣の60%に相当する国民の貯蓄が国債に転換された。その後1998年に至るまで削減が続き、以降、財政赤字は2%台という優良水準(プライマリーは黒字)で推移している。厳しい資本制約状況を考慮するならば、この水準を維持することが絶対命題である。

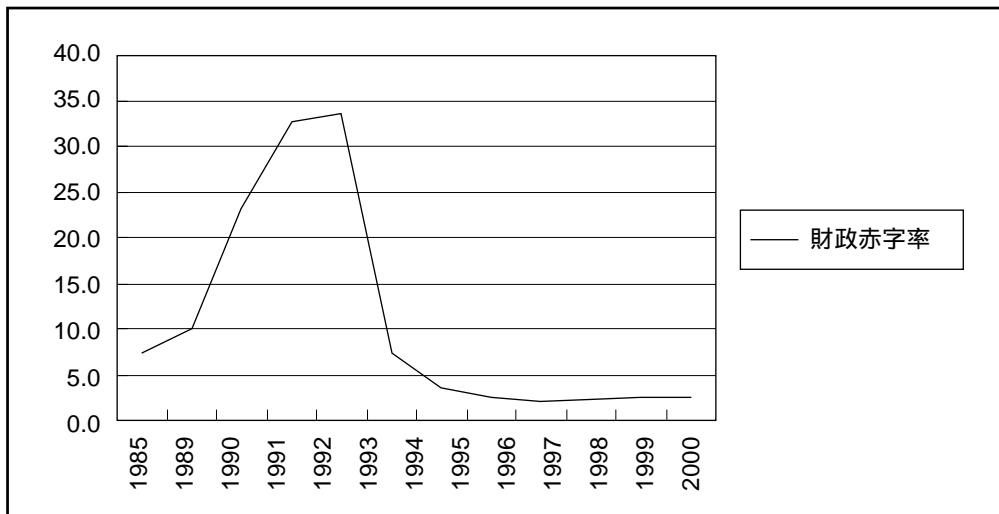
懸念材料としては、UBPCや国営企業が抱える累積債務の焦げ付きにより、潜在的な財政赤字が近い将来顕在化する可能性がある点を指摘できる。また、輸出再活性化の便益を受けない諸県の財政が悪化傾向にある点も注意を要する。

表10 財政赤字(対GDP比)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
財政赤字率	7.3	10.0	23.2	32.7	33.5	7.4	3.5	2.5	2.0	2.3	2.4	2.5

出所：Oficina Nacional de Estadísticas(2001) *Anuario Estadístico de Cuba 2000* より作成。

図4 財政赤字率



出所：Oficina Nacional de Estadísticas(2001)Anuario Estadístico de Cuba 2000 より作成。

1-4 税制改革

1994年8月の法律73号をもって新税制度が導入された。改革内容とペースは段階的かつ恣意的であり、政府内の改革と反動の揺れを反映したものとなっている。税制改革の不透明性は民間経済活動の発展や投資の拡大にとって大きな障害である。また、大半の国民には納税経験がなく、納税文化の定着には多大な努力と工夫、時間が必要とされよう。とりわけドル部門活性化の恩恵を受けない政府職員や国営企業の従業員の間には、社会サービスを相対的な低賃金の対価とみなし、これを当然の権利として受け取る傾向が強い。社会保障を維持するには、この集団からの徴税が避けられず、重要な政治課題である。

新税制の特徴

- (1) 直接税は収益税および労働者使用税、個人所得税からなる。計画では、全企業に収益税35%が課せられるが、まず民間企業と合弁企業が課税対象となった。今後、国営企業の完全化プロセス(PE)を開始した国営部門の企業が新税制に順次組み込まれていくものの、現状では国営企業の18%、600社のみが納税しているにすぎない。収益税は歳入の10%を占めるに至っているが、国営企業からの徴税は緒についたばかりであり、今日でも農牧部門、繊維、海運部門など収益でない部門・企業は新税制の枠外に留まっている。非国営部門の納税額は税収の15%程度である(表11参照)。
- (2) 法律73号は社会保障費に関する賃金労働者の負担原則を規定しているが、国営部門で実際にこれを負担しているのは、やはりPEを開始した企業の労働者に限られている。
- (3) 労働者使用税については、収益企業は労働者使用税として賃金・報酬の25%、さらに社会保障費として14%の負担が規定されている。外資との合弁企業の場合は、賃金・報酬に対して外貨にて税率25%が課される(社会保障費として14%、労働者使用税として11%)。
- (4) 個人所得税は、最高税率50%とする累進課税が導入された。当初は全所得者が対象に想定されていたが、経済状況と実際の徴税手段の制約、ならびに政治的考慮から、移行的措置として基本的にペソ賃金および年金は所得税の課税対象外となった。今日でも総就業人口の75%に相当する国営部門の労働者は課税対象外となっている。この結果、自営業者に過剰な負担が集中しており、2000年には総就業人口の4%にすぎない15万3千人の自営業者が、納税者の90%を占め、税収の12%を負担するという歪みが生じている。差別的罰則的な税制の結果、自営業への新規参入および業務拡大が不必要に抑制されているといえる。

キューバ経済の持続的成長には、課税を通じた自営業への参入規制を速やかに解除し、中小企業の育成を通じた生産力の効率的増大と国際競争力の強化が欠かせない。

課 題

- (1) 対GDP 徴税比率が1990年代を通じて低下傾向を辿っており、1994年の62.4%から2000年には41.1%にまで低下している。これは新税制が導入されながらも、移行期にともなう多くの例外措置が適用されるとともに、徴税効率が悪いためである。課税に必要な納税者番号の整備、情報収集・管理システムの完成が急務の課題である。
- (2) 法律73号が規定する新税制は、全企業と労働者を対象にしているが、これまでのところ非国営部門の企業と労働者ならびに自営業者に集中的に負担を強いる形になっている。出来る限り速やかにすべての国営企業と労働者を新税制に組み込み、課税基盤を拡大する必要がある。現行の税制度では、賃金格差・税負担格差・社会サービスの受益格差の間に整合性が欠けており、国民各層に不公平感が生じる可能性がある。
- (3) 徴税率の向上には国営企業の改革が不可避であり、実務面での改革を担う会計士・税理士・中小企業診断士の育成も急務の課題である。
- (4) 民間部門においても、UBPCなど新税制の枠外に留まり、租税負担を免れている組織が存在している。補助金と価格統制、社会保障、租税負担の間の整合性を構築すべきである。
- (5) 個人所得税および社会保障負担における免税措置を早急に廃止し、自営業者への過剰課税を緩和する。
- (6) 不動産市場の創設と資産課税に向けた土地・資産の登記制度の確立が中長期的課題となる。
- (7) 収益税および労働者使用税については、資本支出や人材投資・技術革新への免税措置を導入するなど、効率的な企業活動と投資を誘発する税制上のインセンティブを作りだすよう改正すべきである。
- (8) 流通税から売上税への移行を促進する。

表 11 歳入構造(2000年、単位百万ペソ)

歳入	14,915.2	100(%)
税収	11,366.5	76.2
流通および売上税	6,130.7	(41.1)
サービス税	601.6	(4.0)
収益税	1,534.5	(10.3)
労働者使用税	970.0	(6.5)
個人所得税	291.2	(2.0)
内自営業	135.4	(0.9)
その他税収	657.3	(4.4)
社会保障からの歳入	1,181.2	(7.9)
税外収入	3,548.7	23.8
国営企業拠出金	1,553.5	(10.4)
その他税外収入	1,995.2	(13.4)

出所：Oficina Nacional de Estadísticas(2001) *Anuario Estadístico de Cuba 2000.*

1-5 金融改革

財政改革にくらべて、金融改革は大きく立ち遅れている。1997年の中央銀行の創設によって、ようやく部

分的改革に着手したのみである。過剰流動性(将来生産物への購入権)の処理策は未定となったままである。経済のドル化傾向にともない、財政・金融政策の有効性が損なわれており、以下に列挙する金融改革の行方が市場経済への移行の成否の鍵を握っている。

- (1) 金融市場改革と資本市場の育成。政令173号で金融制度に関する法律が規定された。キューバ系商業銀行7行、ノンバンク金融機関9社、外国系金融機関14社が営業するが、外銀はフルバンキングを認められておらず、金融仲介機能はきわめて小規模なレベルに留まっている。経済成長には、銀行による貯蓄獲得と民間企業への融資活動の拡大を通じた金融仲介機能の発展が欠かせないが、政治経済的に多くの障害が残されている。
- (2) 財政赤字を補填する債券市場も証券市場もいまだに未発達である。資本市場創設は長期的な課題だが、兌換ペソでの貯蓄証券の発行と市場での取引など、その方向に向けた動きはわずかながら観察される。
- (3) 貨幣需要の間接的管理メカニズム(金利、公定歩合、法定準備金)が未発達である。
- (4) 二重相場の存在と配給物資の価格統制のために物価指数の計測が困難を極める。消費者物価指数は1995年にはじめて登場するが、この計測問題を解決できていない。

1-6 産業構造

1-6-1 軍部と経済

キューバ革命軍(FAR)は経済改革・国営企業改革の枢軸であり、経済社会崩壊および内戦の危険性を阻止しながら、「改革カストロ主義」を様々な形で促進してきた。軍傘下の企業改革をモデルに市場メカニズムを部分的に利用する改革のありかたは、キューバ経済全体の方向を開発独裁モデルや軍・官僚権威主義体制に向かわせる可能性もある。

1960年代よりFARは経済に関与しており、混合経済の主役であった。1990年代になると、食糧問題を国家安全保障問題の視点から捉え、農業部門への関与を強化する。

1980年代末からFARはラウル・カストロの指導のもと、観光・製造業・農業・牧畜・漁業などで広範な役割を果たす。国防支出の自給に加えて(1995年には国防費の約30%を独自に稼ぎ出す)、FARの経済活動の拡大は近代軍に相応しい武器の確保を目的としている。ただし、1990年代を通じて、軍勢力自体は3万人の精鋭部隊が半減し、活動の70%が自活のための農業などに向けられている(表12参照)。米国政府も認めるように、現在のFARは純然たる自衛勢力であり、周辺国への脅威ではなくなった。キューバは同情の対象にはなるだろうが、この体制をモデルとするような革命勢力がラテンアメリカで再び勃興するような事態はないだろう。

FAR傘下の企業数や経済規模を示すデータはないが、キューバを代表する下記の優良企業群を含む少なくとも230社が存在することが知られている(Damián Fernández and Lisandro Pérez, Political Analysis of Cuba(本報告書参考資料2参照))。

- ・ Gaviota, S.A. : ホテル・観光・流通・投資・不動産開発
- ・ Almacenes Universales : フリーゾーン・工業団地・倉庫
- ・ Construcciones Antex : 建設・不動産
- ・ Industriales : 発電・通信
- ・ Banca Metropolitana : 金融
- ・ Turquino, Manati Plan, Granjas Integrales, EJT : アグリビジネス
- ・ Tecnotex/Tereimort : 輸出入業務・サービス・文民および軍人の輸送
- ・ TRDs : ドルショップ
- ・ CACSA(Corporación de la Aviación Civil, S.A.) : キューバ国営航空、航空貨物、空港地上サービス、ケータリングなど10社のホールディング会社。代表 Rogelio Acevedo 将軍。

他に、CIMEX(キューバ全土に80企業・系列をもつ総合商社)、CUBANACAN(観光)、Habanos, S.A.(葉巻)、Grupo Empresarial GeoCuba、Union de la Industrial Militar、Citrusなどがある。

なお、中国軍はFARと密接な関係を保ち、軍の経済活動および経済改革のモデルになっている。今後のキューバと中国の経済・軍事関係の動向は注目を要する。

表 12 FAR 改革

	1985	1995
一人あたり GNP	4,014 ドル	2,068 ドル
対 GNP 国防支出	4.5%	1.6%
一人あたり国防支出	182 ドル	32 ドル
兵員	29 万 7 千人	7 万人

出所：Azicri, M(2001) *Cuba Today and Tomorrow: Reinventing Socialism.*

1-6-2 農業

キューバ農業は高度に機械化された農業であった。これは都市化の進展による農村労働人口の希少化およびソ連からの投入財と資本流入がもたらした比較優位の変化の結果である。1970年代以降の就学年数の長期化と都市部製造業・サービス業の拡大という経済社会構造の根底的变化を背景に、国民一般に見られる農村居住と農業従事への強い抵抗が生まれ、機械化への動きが加速化された。

1993年9月、国营農場の脱集権化を目的に、農業協同組合生産基礎組織(UBPC)が創設される。現状ではその5分の3が赤字状態に陥っており、以下のような問題点を共通して抱え込んでいる。

- (1) 上部機関による管理規制の存続
- (2) 国营農場時代の高コスト生産体質の存続と経営者感覚の不足
- (3) 組織運営の経験不足
- (4) 労働を政治動員と同一視し、生産性改善への意欲が不足
- (5) 農機具の不足による作付け準備の不足
- (6) 耐用年数を遥かに経過した農業機械の利用
- (7) 適正種子の不足
- (8) 除草剤の不足

他方、1994年10月に農産物自由市場が再開された。キューバにおける農産物市場は以下の3形態からなる。

- (1) 国内流通省(MINCIN)傘下の全国5万1千カ所の小売網。価格統制下の市場が国民の栄養の半分程度をカバーしている。1994年にノルマ余剰分の需給関係に応じた自由売買が可能となる。この市場での販売総額の71%は民間部門が担っている。
- (2) 農業省(MINAG)の傘下に1991年に創設された並行市場(placitas de acopio)。国营部門が販売総額の82%を担う。地方政府が上限価格を設定する。
- (3) 集約菜園(organoponicos)。国营部門および協同組合が生産現場で野菜を販売する。上限価格は地方政府とMINAGが設定する。

砂糖生産・輸出を取り巻く状況は依然として厳しい。ヘルムズ・バートン法の影響を受けて砂糖部門への融資が減少し、さらなる高金利短資への依存体質が強化されている。砂糖生産が減少のうえ赤字(生産コストの

20%前後)であると見られる(表13参照)。砂糖部門は経済成長率の重要な押し下げ要因になっているという観測もある。このため1996年以降、砂糖産出の維持・増大を目的に、バーター契約に加えて、外国投資家と生産委託契約を結ばせ、特定県全体のサトウキビ収穫の全体ないし一部の融資契約を与える方針が採用された。投資家は産地・生産量・価格・輸送手段などに強力な影響力をもつ。

表13 砂糖産業状況

	1996年	1997年
サトウキビ収穫コスト	14億7,731万ドル	13億5,047万ドル
市場価値(推計)	12億277万ドル	10億1,190万ドル
損失	2億7,450万ドル(18.5%)	3億3,850万ドル(21.6%)

出所：Mesa-Lago, C(2001)『The Cuban Economy in 1999-2001』より作成。

1998-1999年の粗糖生産は前年比19%増という大増産となった。協同組合の再編や労働生産性上昇への誘因導入、低生産性の旧来設備の廃棄などが奏功したと見られる。

キューバのGDPは1998年までに1989年水準の4分の3にまで回復したが、農業生産は半分以下の水準に留まったままである。UBPCの創設や自由市場の再開などのインセンティブにもかかわらず、生産が停滞している要因は多岐にわたる。前述のUBPCを取り巻く問題に加えて、価格・流通面でのインセンティブの不足、インフラ整備の遅れ、政治統制と引き換えにした旧来の農業技術・サービスへの支援体制の存続などが主な問題であろう。

キューバ経済の比較優位は知識・技術集約型産業・農業にある。だが、危機以前はサトウキビ農園に代表される資本集約型大規模農業、危機以後はいわゆる「有機農業」に代表される資本・投入財の希少性に起因する労働集約型・低生産性農業が行われ、比較優位を活かせていない。

1-6-3 観光

1990年前半に観光収入が年平均19.3%というハイペースで増大し、経済回復の牽引力となった。キューバと競合する周辺国(メキシコ、プエルトリコ、ドミニカ共和国、バハマ、ジャマイカ)の中で、ドミニカ共和国を除けば、いずれの国も米国人が国際観光客の65～80%を占めていることから、キューバにとって観光産業の潜在的成長力は相当残されているといえる。

2001年の外国人訪問総数は177万人と前年よりも0.3%増加したが、政府目標の200万人には達しなかった。2002年1月のホテル客室稼働率は前年同月比で25%マイナスとなっており、とりわけ代表的観光地パラデロの落ち込みが40%減少と著しい(U.S.-Cuba Trade and Economic Council, Inc., “Economic Eye on Cuba”(4 Feb. to 10 Feb, 2002))。これは世界経済の後退に加え、2001年9月の対米同時テロ攻撃の影響によるもので、他のカリブ諸国も同様に厳しい状況におかれている。

1-6-4 エネルギー部門

石油・天然ガスは増産傾向が続いており、国内エネルギー消費の3分の1、発電の45%をカバーできている。持続的経済成長には、外貨制約とエネルギー制約の克服が主要課題である。環境問題からみても先端技術の早期導入が望まれることから、エネルギー開発またはエネルギー節約技術分野における開発調査・技術協力・資金供与は協力効果が大きいといえる(参考資料1を参照)。

1-6-5 自営業

2000年時点で157業種が自営業として認可されている。自営業者の人数は、政府見通しよりもかなり低い伸

び率で推移している。1995年末には20万人を越えるが、政府の税制面での締め付けなどを受けて、1997年初頭に17万人にまで急減した。

工業・手工芸品市場(政令192号)向けの生産を行う自営業・零細業者は、雇用創出と地場産業・裾野産業の育成面から注目に値する。供給者は16万人の自営業者に加え、地元企業、内務省、中央政府などである。品目は衣類・履物・コーヒーメーカー・調理具・食器・オープンなど多岐にわたる。価格は相当高めであるといわれるが、自営・手工業者に重要な職と所得をもたらしている。闇市場の追放にも貢献しており、この市場への資本・技術支援があれば成長の可能性は十分にあると見られる。

1-7 国営企業改革

国営企業改革はマクロとミクロ双方における多分野に関連するプロセスであるが、本章では国営企業の経営完全化プロセス(PE)に絞り込んだ分析を行う。

1-7-1 国営企業の経営完全化プロセス(PE)

1986年、軍部が経営する企業がはじめて取り組み、10年の経験を経た後、1998年の政令187号の制定をもって他の企業への導入が決定された。PEの基本目的は、国営企業の財政自立化と税収確保、生産性の上昇である。PEへの参加には、企業会計の透明化など一連の要件を遵守し、生産規律の維持が必要とされる。PEの開始認可を受けた企業は、新税制の課税制度企業となり、労働者は賃金の5~7%を社会保障費として納税する。財政の自立と引き換えに、利潤は内部留保できる。

国営企業の正確な総数は不明であるが、約3,000社にのぼると見られる。中小企業の財政的自立は困難であるので、まず最重要企業300社を対象に開始し、順次その取引先企業に拡大する方針である。改革プロセスは4~5年かけて終了する。2000年末の時点では、国営企業3,000社のうち36.8%に相当する1,104社が承認獲得プロセスに入ったが、新システムに完全に移行したのは石油やニッケル関連の戦略企業など55社のみである(表14参照)。

表14 国営企業の改革(PE)プロセスの現状(2000年末)

	ハバナ市	キューバ全土
準備過程	365	1,124
会計審査終了	213	687
診断段階	152	535
改革計画認可	19	68
改革実施段階	16	41

出所：CEEH, *La economía cubana en el 2000, Desempeño macroeconómico y transformación empresarial*, Abril del 2001.

1-7-2 PEの諸段階

PE開始の基本条件

- (1) 企業現状を正確に反映する会計書類
- (2) 製品販売市場の存在
- (3) 生産継続に必要な資金面での保証

会計書類については、財務価格省による会計承認を得たうえ、管轄省庁によるその他の認証を得る必要がある。生産規律については、企業は現状診断・年次計画・品質管理・生産性指標・会計記録・利潤分配案などの書類の提出が義務付けられている。通常、現状診断の実施から改革戦略の策定までには最低でも3年程度の時

間が必要とされる。診断には外部コンサルタントによる企業内部のコンサルタントの育成が必要とされる。全従業員が労働上のあらゆる問題点と改善点を出し合う参加型学習・診断を通して、PEがスタートするわけであり、この意味で経営者と労働者双方の意識改革が企業会計の整備と合わせてPEの第一段階と言えよう。

「真の参加に最適な条件を備え、人間を最も基本的な要素として最優先する社会主義こそが、PEの諸原則に適っている (Colectivo de Autores, CEEQ (2001) *Consultrá General: Casos de estudios en las organizaciones cubanas*, Editorial Felix Varela)とは体制擁護のディスコースだろうが、キューバにおけるPEは、経営効率化と競争力の強化という資本主義市場経済のロジックと社会主義の基本原則のインターフェースとしてきわめて重要な役割を担っている。

改革の評価にはさらに多くの時間が必要となり、成果が確定するにはPEの準備開始から最低でも10年近くは待たなければならないであろう。

1-7-3 PEの成果

PEによる予想される成果は、以下のとおりである。

- (1) 国際標準に近い軍傘下の企業の技術と経営手法が伝授
- (2) 労働調査研究所のモニターのもと、企業の改革実験の経験が蓄積
- (3) 企業経営者の経営能力システムの段階的改善
- (4) 観光と貿易を中心に経済の諸部門でより分権化された企業スキームを促進

1-7-4 PEの課題

PEを通して解明されたキューバ国営企業の「病理」には、次のようなものがある。

- (1) 上意下達の命令主義
- (2) 極度に集権化し硬直した意思決定
- (3) 改革を率いる指導層・人材の不足
- (4) 過剰な階層化と規制・規則
- (5) 金融資源の非効率的利用
- (6) 低レベルのチーム活動
- (7) 市場の動態を軽視した生産
- (8) 品質管理システムの不在
- (9) 競争原理に関する認識・知識不足
- (10) 経営と生産、販売部門間の意思疎通・協力の不足
- (11) 消費者のニーズ軽視
- (12) 対外貿易部門を除き、流通・販売技術の低利用
- (13) 原料・投入財の不足
- (14) 低賃金によるドル部門への人材流出
- (15) 時代遅れの技術と維持管理の困難
- (16) 実績と関連しない不十分な賃金と物的誘因
- (17) 努力主義に代わる実績主義導入への抵抗
- (18) 変化・改革一般への抵抗

効率改善には現場労働者、管理者から大臣クラスに至る各レベルでの生産効率と品質に関する意識改革が不可欠である。さらにPE完了企業を中心に前方・後方連関がうまく形成されなければ、新たなボトルネックが形成され、PEの効果と輸出競争力の改善、輸入代替効果が大きく損なわれることになる。

以上の「病理」を克服すべく、ハバナ大学キューバ経済研究センターは複数のコンサルタント・チームを結成し、企業現場に派遣してPE受入や経営改善に必要な指導を行っている。その具体的な指導成果が相次いで公開されており、国営企業およびキューバ経済全体の課題を知る上で非常に参考になる。PEを通じて提唱されている経営文化の改革とは、「技術主義・数量主義・命令主義・内向主義・短視眼」から「人間中心・質の重視・継続的な学習・経営環境の考察・創意工夫・継続的な自己完成・戦略的計画」への移行であり、米国や日本における経営・組織革新と何ら変わることがない。実際に、ハバナ大学チームの参考文献には日米の経営大学院で使用されているテキストが多数見受けられる。

PE普及のうえでの課題は、以下のとおりである。

(1) 開始プロセス段階

- 1) PE開始に必要な最低限の組織条件に欠ける。とくに、会計の整備と労働戦略の立案
- 2) 上部企業や関連企業との改革ペースや意欲の相違
- 3) 書類審査と認可に半年以上もかかる
- 4) コスト計算

(2) 今後の課題

- 1) 外貨制約、二重相場制の存続、直接投資の厳格な選別などマクロ・ミクロ面での改革が進展しない場合、PEの成果が発揮しえない
- 2) PEが経済指令計画システム(SPDE)に代わるモデルになりうるのか
- 3) 所有者=国家と経営者の機能を分離したうえ、効率的な企業経営と革命体制の原理と諸価値の維持の双方が同時に達成しうるのか
- 4) 企業会計と国家会計の分離が不十分。1998年新予算法の適用は不完全・不透明である
- 5) PE進行が非常に不均質かつスローであり、連関効果を損なう可能性がある
- 6) 余剰労働力のリストラと受け皿作り
- 7) PE対象企業へのコンサルタントおよびフォローアップが大きく不足している
- 8) PE後の継続的な生産性・質改善への誘因が不十分
- 9) 企業の競争力をはかる指標システムが不在
- 10) 世界の経営・組織理論と実践の刷新のペースに追随できるか
- 11) ISOの取得
- 12) 労働者の帰属意識と生産性を高める誘因・評価制度の導入

1-8 対外経済関係

1-8-1 外国直接投資(FDI)

外国直接投資額に関する信頼できる統計は存在しない。政府発表はコミット分も含まれており、実態が反映されていない。累積投資額は1990年代後半から20億ドル前後の水準で停滞していると見られる。

1994年の鉱山法、1995年の新投資法、1996年の政令165号(フリーゾーン)など、1990年代半ばの一連の法制度改革を通してFDIへの規制が大幅に緩和された。だが、キューバ政府は外国投資をあくまで政府の経済政策戦略の「補完的な役割」を担うものと位置付けており、決して歓迎しているわけではない。1997年10月の第5回党大会では、国家経済計画に最も寄与するプロジェクトに優先度が与えられるであろうことが明言されている。新外資法では保健・教育・防衛部門を除く全分野に100%出資が認められたが、現実には不透明な許認可プロセスを通して選別される。また、これまで100%出資による外国投資はわずか1件である。

合併企業の件数は1992年から増加しはじめ、1994～1995年にかけて倍増している。1996年のヘルムズ・

パートナー法発動以降も増加傾向は変わらず、2001年末の時点で400社に達した。合併対象は53カ国であり、うちEUが52%、カナダが19%、中南米が18%を占める。スペイン、カナダ、イタリアが主要投資国である。部門別では製造業・鉱業・石油・観光・建設に集中。農業は少ない。バイオテクノロジーや医薬品、ITも有望な分野とされる。

フリーゾーンの大半は商業・サービス関連企業であり、輸出加工区の生産基地ではない。輸出と国際観光部門向けの野菜栽培、情報データ処理と加工サービスなどのITハイテク産業も試験的に始められている。

FDIの制約要因には、次のようなものがある。

- (1) 閣議による投資許認可が必要であり、プロセスはきわめて不透明
- (2) 投資許認可が恣意的・選別的
- (3) 契約に関わる法律の拘束力が弱体で、キューバ側の裁量権が大きい
- (4) 労働者の直接雇用・解雇が不可能
- (5) 政府による監視・管理活動
- (6) 既に先行投資家と政府の間で特定の関係が築かれ、新規参入が困難・不利
- (7) 米国による制裁措置

1-8-2 対外債務

ハードカレンシー・ベースの対外債務は1989年の62億ドルから2000年には109億ドルへと急増している。うち4分の3が既にモラトリアム状態にある。

1996年に債務のリストラが行われ、対外債務は3カテゴリーに分類しなおされた。内訳は二国間(57.7%)、金融機関(25.2%)、個別(11.4%)である。債務総額のうち、元本が81%、金利が19%を占める。二国間債務の61%が5カ国に集中しており、日本がトップである(表15、16参照)。

表15 二国間債務内訳

日本	15.7%
アルゼンティン	12.8%
スペイン	12.1%
フランス	10.2%
イギリス	9.8%
イタリア	4.9%
メキシコ	4.4%
スイス	2.6%
ドイツ	2.2%
その他	25.3%

出所：CEPAL(2000) *La economía cubana: Reformas estructurales y desempeño en los noventa*, 2nd ed.

表16 対GDP債務比率(%)

1990	1991	1992	1993	1994	1995
34%	52.1%	58.2%	47.3%	48.5%	46.5%

出所：CEPAL(2000) *La economía cubana: Reformas estructurales y desempeño en los noventa*, 2nd ed.

1998年に対日債務のリスクが達成された。対象は182社の7億6,900万ドルと二国間債務10億ドルである。民間債務は3億8,400万ドルずつに2分割し、20年返済となった。当初5年間は債務の半分の金利のみ。その後5年間で金利・元本返済。残り半分の返済は10年後から金利・元本の同時返済という仕組みである。だが、厳しい外貨制約が続く中で、いつまたモラトリアムに陥るか分からない不安定な状態にある。

1-9 経済分野における国際協力の現状と方向

1-9-1 カナダ

- (1) 経済企画省での経済学と経済統計の研修。中級レベルの政府職員を対象に、トロント大学と提携して計量経済学や公共政策の研修を実施
- (2) 中銀、統計局、経済研究所を対象に情報経済学の研修
- (3) 分権化促進に向けた地方政府の人材研修
- (4) 税管理システム
- (5) 基礎工業省でのISO標準取得プロジェクト

1-9-2 EU

- (1) 金融制度改革と国営企業改革を支援
- (2) 制度構築支援のための長期専門家の派遣。対象は、財務価格省(予算政策・財政政策・会計学・分権化)、経済企画省(計画策定の分権化)、中銀(銀行監査制度)
- (3) 国営企業の管理者を対象にしたMBA取得プログラム。3年間で300人を予定
- (4) 緊急援助、食糧安全保障プログラム、東部地域支援プログラム
- (5) NGOとの資金分担による人道援助

1-9-3 UNDP

- (1) 中銀組織改革
- (2) マクロ経済管理
- (3) 地方政府の制度構築

1-9-4 その他

- (1) 中銀に対する協力。スペイン、オランダが銀行監査、ドイツ、カナダが金融政策、ウルグァイが金融制度
- (2) 財務省に対する協力。ドイツが財政政策とマクロ経済の動向のモデル構築。イギリス、スペインから専門家。カナダ、スペインから税制分野での協力
- (3) イギリスやフランスの中央銀行がキューバ金融機関に職員研修。対象は軍系列の国営商業銀行(メトロポリタン銀行)も
- (4) カナダ、スウェーデン、スペインの銀行による金融機関の職員研修を実施

2. 社会

2-1 労働市場

社会主義における完全雇用政策は、平均労働生産性の低下をある程度は見越したものである。キューバの場合、生産投資の減少による生産設備の老朽化と投入財の不足のために、危機の発生以降、労働力の不完全利用

が顕著になっている。1995年に完全失業と不完全雇用を合わせて、労働力の25%が非利用状態にあった。労働力の不完全利用者への賃金支払いは補助金とみなしうるが、これがGDPの12%にも相当する規模にのぼっている。研究者の間では、国営部門の余剰労働力は50万人ないし80万人に達するとの観測もある。

1990年代後半の雇用弾力性をベースにするならば、完全失業率を5%低下させ1989年の労働市場の均衡状態を回復するには、7.5%の成長率を5年間にわたって維持するか、もしくは5%の成長率は7年間維持する必要がある。外貨制約の現状のもとでこれを達成するには、輸出拡大と輸入代替の促進、ならびに自営業への規制緩和を進める以外には選択肢がない。

1997年には非政府部門の雇用創出が政府部門による雇用創出をはじめて上回った。1997年の新規雇用66,300人中、非政府が53%、政府が15.5%、混合が32%であった(表17参照)。だが、1996年以降の強硬派の巻き返しにより、自営業者に対して、許認可料や課税額の引き上げ、業務内容への制約強化等、一連の規制強化措置が打ち出されており、新規参入と雇用創出が抑制されている。

表17 就業構造(千人)

	1989	2000
就業者合計	3,666.3	3,843.0
国営部門	3,437.3(93.8%)	2,978.2(77.5%)
非国営部門	229.0(6.2%)	864.8(22.5%)
合併企業	0.0	26.8
協同組合	65.0	323.4
民間部門	139.0	361.3
自営業	25.0	153.3

出所：Oficina Nacional de Estadísticas(2001) *Anuario Estadístico de Cuba 2000*.

2-2 賃金動向(表18参照)

- (1) 毎月の配給物資では2週間分の最低限の食糧需要を満たせない。不足分はドルショップや自由市場で調達せざるをえない。ハバナの一人あたり月額平均所得は200ペソ(10ドル未満)程度であり、ドル保有の有無が生活水準の格差の主因となっている。
- (2) 中央政府の高給ポストの月給は500～600ペソといわれる。市場レートの換算では20ドル程度にすぎない。このため、観光部門に代表されるドル経済部門が最高質の労働力の受け皿になっている。医学・エンジニアなどの学位保有者がベル・ボーイを務めるなど、学歴・専門能力・キャリアと職種・賃金の不一致が顕著である。
- (3) ドル給与とペソ給与の著しい格差と二重経済の存在は、様々な社会的病理を発生させており、とくに青年層の進路決定と勤労意欲に深刻な影響を及ぼしている。ドル・アクセスの機会に恵まれない地方での農業・建設部門への就業を忌避する傾向も顕在化しており、1996年に共産主義青年同盟がモラル誘因キャンペーンを組織している。
- (4) ドル経済の誕生は新たな地域格差も作り出している。ドルが集中するハバナへの人口集中も加速化しており、移民の半数が貧しい東部の出身者である。
- (5) キューバ政府の発表では、ドルへのアクセスは国民の45.9%(1997)、56.3%(1998)、62%(1999)と増加しているが、エコノミストの推計では、27%と35%の間に留まる。
- (6) 財政自立企業部門の労働者1,674,974人中、1,322,000人が業績ベースで賃金を得ている。また、120万人以上の労働者が「兌換ペソまたは同等の業績ベースの誘因」の対象となっている(2001年11月政府発

表) 2000年の発表では、総労働者450万人中116万人がドルのボーナスを受領している。70万人がドルショップでのみ購入可能な消費財を受領している。1999年の政府発表では総労働者450万人中、180万人が月額平均賃金の1倍から7倍に相当するドルもしくはドルベースのボーナスを受領しており、その総額は5,230万ドルで、1998年比で18.9%の増加を記録している(U.S.-Cuba Trade and Economic Council, Inc., “Economic Eye on Cuba”(3 Dec. to 9 Dec., 2001))

表 18 キューバ実質賃金動向(1989 = 100)

1989	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
100	74.7	57.5	53.3	54.4	55.6	54.8	60.6

出所：CEPAL(2000) *La económica cubana: Reformas estructurales y desempeño en los noventa*, 2nd ed.

2-3 社会支出動向

- (1) 1990年代までの成果は、旧東側からの援助に支えられていた。これが消滅した結果、1989年から1998年に至る10年間で社会支出の構成に重要な変化が見られる。主要社会支出(教育・保健医療・住居・文化・スポーツ)が実質額で29%削減された。とりわけ教育(42%)、文化(45%)、スポーツ(44%)の削減が際立つ。他方、社会目的の移転(社会保障・社会福祉・消費補助)は、配給リストの削減にもかかわらず全体として42%も増加している。対GDP比でも1989年の24%から1998年には30%に増加した。
- (2) 調整コストの均等配分を目的に、物的人的資本投資を犠牲にして、失業者や国営部門の余剰労働者、年金生活者の生活水準を支える政策が採択されたといえる。実際の生活面ではドル保有の有無で顕著な格差がでている中で、果たしてこれが政治的資源として体制に対する国民の支持・信頼の調達に役立っているのだろうか判断に苦しむ。教育支出の大幅削減を通して、中長期的にキューバの比較優位が損なわれる危険性がある。
- (3) 首都・都市と農村の社会指標の格差は見られない。平均余命・乳幼児死亡率・初等就学率などの成果は全国一律に及んでいる。

2-4 教育

- (1) 政府は初等教育6年間の修了者全員が中等教育へ進学できることを現在でも保証している。中等教育への進学率がアジアにくらべて著しく劣る中南米地域にあって、実に誇るべき成果である。
- (2) 1990年代前半を通じて教育支出が実質額で半分に削減された。教員の名目賃金は維持されるが、教材にしわ寄せが及んでいる。
- (3) 大学入学資格が厳格化している。「理念および街頭にて革命を防衛する能力のある者」のみが入学を認められる(1994年、文部大臣声明)。高等教育の就学率が1989/1990年次の21%が1998/1999年次では12%に低下。同様に高等教育修了者数も3分の1に減少。需要面においても専門能力を活かした自営業への従事が禁止されているうえ、国営部門での専門ポストの先細りと相まって、高等教育入学への誘因が弱まっていると見られる。
- (4) 経済改革の進展にともない、管理・会計・金融・商業・法人法務などの専門家の不足が著しい。
- (5) キューバの技術・知識優位性を生かせるような労働市場の育成が、青年層の学習・勤労意欲を高め、長期成長の基盤を固めるうえで不可欠である。

2-5 社会保障

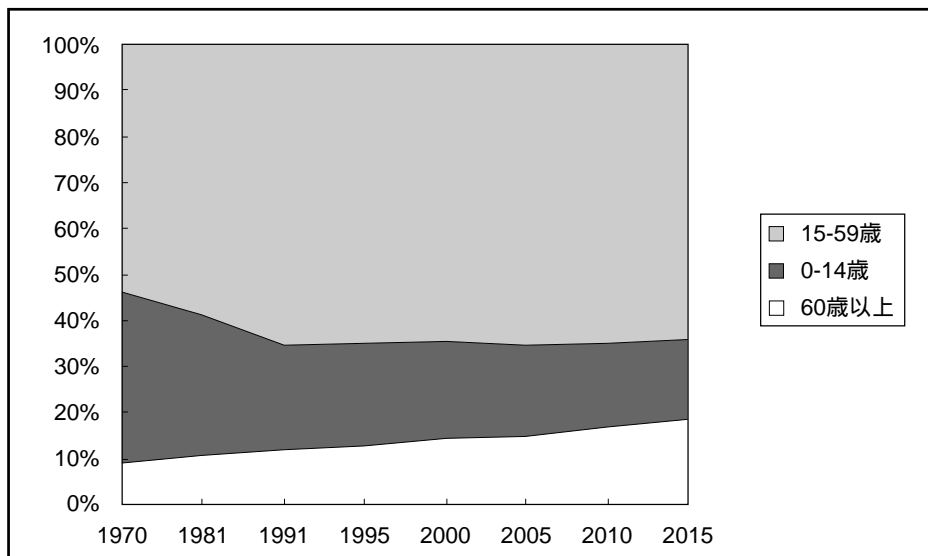
キューバは着実に高齢化社会に向かっている(表19、図5参照)。年金受領者は1990年代に年平均2万8千人のペースで増加しており、すべての年金生活者と失業者を対象とする現行の公的給付制度を維持するには、労働生産性の一貫した上昇がない限り、きわめて困難となる。財源は就労年齢層の有職者による負担金、税金補助、または債務以外にありえない。だが、依存人口比の上昇により現行システムが長期的に破綻するのは明らかである。社会保障は革命の成果であり体制の正統性の基盤だが、現行制度はマクロ経済の安定と経済成長の制約要因となっている。1989年から1993年にかけて社会保障支出は対GDPで5%から9%に上昇しており、途上国の水準ないしキューバ経済の実力では非常に高い。これは公的資本形成や教育支出の大幅削減という犠牲をともなった上昇であり、革命体制の維持のために、物的人的資本形成という長期発展の基盤が損なわれているともいえる。社会保障政策と財政政策の全面的見直し、ターゲット方式の導入、国営企業労働者からの対価の徴収、退職年齢の延長、年金制度自体の見直しも必要とされよう。

表19 キューバ年齢別人口動態(%)

	1970	1981	1991	1995	2000	2005	2010	2015
60歳以上	9.1	10.9	12.1	12.7	14.3	15.0	16.8	18.5
0-14歳	36.9	30.3	22.4	22.2	21.2	19.6	18.0	17.3
15-59歳	54.0	58.8	65.5	65.1	64.5	65.4	65.2	64.2

出所：Oficina Nacional de Estadísticas(2001) *Anuario Estadístico de Cuba 2000*。

図5 キューバ年齢別人口動態



出所：Oficina Nacional de Estadísticas(2001) *Anuario Estadístico de Cuba 2000* より作成。

2-6 保健医療

- (1) 1990年代前半の危機の最中を通じて、保健医療の支出額が増大している(表20参照)。公衆衛生の成果は1990年代を通じてWHOのお墨付きを得ている。

表 20 保健医療予算

	予算比	一人あたり
1989	6.5%	96 ペソ
1996	9.3%	119 ペソ

出所：Oficina Nacional de Estadísticas(2000)*Anuario Estadístico de Cuba 2000.*

- (2) サービスの質の劣化は否定しようもない。医薬品輸入へのドル割当が激減し、1989年の輸入額は237百万ドルであったが、1993年に66百万に急減した。以降、増加傾向にあるが1996年の時点でも126百万ドルにすぎない。EUの援助や中国との砂糖と医薬品バーターなどで多少の補填はされている。
- (3) 医療機材の維持管理も困難になっている。スペインは病院の医療機材の更新と補修を援助している。医療部門労働者の大半はドルや兌換ペソにアクセスできない低賃金労働者であり、医師の供給過剰状態も相まって労働意欲が損なわれている。

3. 開発の課題と方向性

3-1 社会的公正と共存する市場経済と民主化へのソフトランディングへの主要課題

3-1-1 市場経済を支える基本的制度構築

- (1) 財政改革
- (2) 金融制度改革
- (3) 国営企業改革
- (4) 所有権の法的保護
- (5) 農業改革
- (6) 労働市場改革
- (7) 為替と価格の二重相場制の統一
- (8) 中小零細企業の育成
- (9) 取引コストの低下と社会資本の構築
- (10) 経済統計の整備

3-1-2 マクロ経済の安定に不可欠な課題

- (1) マネーサプライ増加の抑制と過剰流動性の回収へ向けた公債・証券市場の育成
- (2) 税制改革と課税基盤の拡大
- (3) 財・サービス価格の歪みの是正
- (4) 国営部門の余剰労働力の移転
- (5) 社会保障制度改革

3-2 持続的長期成長への課題

- (1) 国際資本市場へのアクセス拡大・国際金融機関への加盟
- (2) 対外債務問題の解決
- (3) 貿易財部門および輸入代替部門への直接投資の拡大と連関効果の強化
- (4) 効率的な輸入代替の促進。とくに観光・製造業・アグロインダストリー・中間財

- (5) 既存の比較優位を集約的に利用できる労働市場の構築。高等教育を受けた労働者を用いた生産と労働の柔軟化
- (6) 農業部門の貿易収支の均衡
- (7) 競争優位にもとづく知識・技術集約産業の育成強化：バイオテクノロジー、医薬品、ITなど
- (8) 交易条件の改善(とくにエネルギー・中間財対砂糖・ニッケル)
- (9) 国内貯蓄能力の強化
- (10) 防災体制のさらなる強化
- (11) 改革派への国際的支援
- (12) 究極的には制裁解除

3-3 移行・調整コストの軽減

- (1) 公平と成長の両立を可能とする生産性の向上と所得分配メカニズムへの移行
- (2) 非ドル所得者への配慮
- (3) 非ドルアクセス県・地域への配慮したセーフティネットの整備
- (4) 初等・中等教育の拡充
- (5) 保健医療水準の改善
- (6) 退職者・年金生活者への自営業参入規制の解除

参考文献

- Azicri, M(2001) *Cuba Today and Tomorrow: Reinventing Socialism*.
- Banco Central de Cuba(2000) *Informe Económico 2000*.
- Banco Central de Cuba(2000) *Cuba's Banking and Financial System*.
- CEEC-UH(2001) *Consultoría gerencial y cambio organizacional: Una contribución al Perfeccionamiento Empresarial*.
- CEEC-UH(2001) *La economía cubana en el 2000: Desempeño macroeconómico y transformación empresarial*.
- CEEC-UH(2001) *Consultoría gerencial: Casos de estudio en las organizaciones cubanas*.
- CEPAL(2000) *La economía cubana: Reformas estructurales y desempeño en los noventa*, 2nd ed.
- Mesa-Lago, C(1998) "The Cuban Economy in 1997-98: Performance and Policies", *Cuba in Transition*.
- Mesa-Lago, C(2001) "The Cuban Economy in 1999-2001: Evaluation of Performance and Debate in the Future", Cuba.
- Ministerio de Finanzas y Precios(1999) *Decreto-Ley No.192*.
- PNUD(2000) *Investigación sobre desarrollo humano y equidad en Cuba 1999*.
- Oficina Nacional de Estadística(2000) *Anuario Estadístico de Cuba 1999*.
- Oficina Nacional de Estadística(2001) *Anuario Estadístico de Cuba 2000*.
- Oficina Nacional de Administración Tributaria(1994) *Ley 73 Sistema Tributario*.
- Ritter, Archibald R.M. and John A Turvey(1999) *The Tax Regime for Micro-Enterprise in Cuba: Implications for Equity, Efficiency and Viability*.
- U.S.-Cuba Trade and Economic Council, Inc., "Economic Eye on Cuba", 2001 年後半以降の各号。
- 山岡加奈子編(1997) 『キューバ 国際環境への適応と経済改革』。
- 本報告書参考資料2 "Political Analysis of Cuba."

第3章 援助動向と留意点

1. 援助動向	87
(1) 概観	87
(2) 各論	89
2. 援助実施上の留意点	91
(1) 外国投資経済協力省(MINVEC).....	91
(2) 援助重点分野	92
(3) 援助実施上の留意点	92

第3章 援助動向と留意点

古屋 年章

1. 援助動向¹

(1) 概観

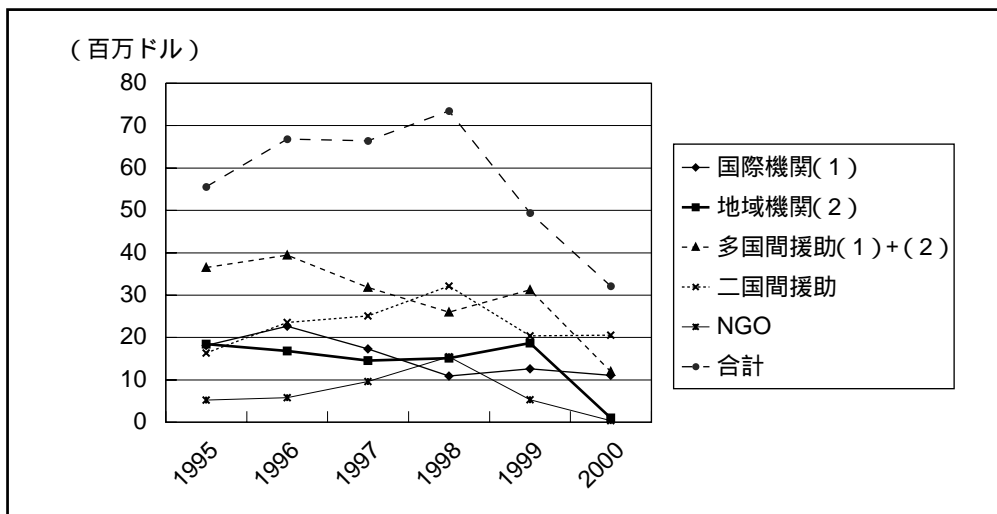
キューバが対外的に受け取った援助額は、2000年において32.1百万ドルであり、最近の5年間の動向を見ると、1998年をピークに若干減少傾向にある。これら全ての援助が贈与である(表1、図1参照)。当地で受ける印象としては、かかる実績とは別に、各ドナーの援助額は近年著しく増加傾向にある。

ドナー別に見ると、キューバを取り巻く状況の特殊性によるものか、援助の中で多国間援助の占める割合が大きい。またNGOによる援助も全体援助額の約1割を占めており、独自資金の他に各国政府から資金援助を得て活動しているNGOが多数存在する。

セクター別には、人道援助(36%)、社会開発(19%)、農林水産業(11%)、保健(11%)、人材育成(10%)、その他(13%)となっている。

協力形態別に見ると、従来援助総額の半分以上を占めていた食糧援助と緊急援助の割合が2000年には減る一方、技術協力の占める割合が増えている。また、投資と結びついた技術協力も前年に比べると金額的には若干減少したものの1998年以前と比較してその量は増加傾向にある³(表2参照)。

図1 キューバに対する援助動向



出所：UNDPホームページ(<http://www.undp.org.cu>)Informe de Cooperación para el Desarrollo sobre Cuba en el 1998, 1999, 2000.

¹ 本項は、UNDPホームページ(<http://www.undp.org.cu/uunn/coordinador/informe00.pdf>)に多くを負っている。

² 本実績について取りまとめを行っているUNDP自身、かかる実績が全ての援助実績を網羅していない点を指摘しており、特に2000年におけるEUの実績の激減(後日、直接EUに確認したところでは、16百万ドルは供与しているとのこと)やNGO実績が十分網羅されていない等その精度に問題がある。

³ 分類の仕方として、現在UNDPでは、人道援助以外の援助(la asistencia no humanitaria)と人道援助(la asistencia humanitaria)に区分けしており、人道援助以外の援助には、専門家、研修、研修、情報交換を含む技術協力形態を含んでおり、人道援助には、食料、医薬品、機材の供与といったものを含むと定義している。なお、これら協力の分類については、それぞれの国によって開発援助の定義、仕分けが異なり、例えばイタリアの場合、現在対キューバにおいては緊急援助(短期間、小規模プロジェクト)という自国カテゴリーで協力しており、また、ベルギーでは文化交流のカテゴリーで協力のいるなど、これら分類により傾向を読み取ることは難しい。

表1 主要ドナーのキューバに対する援助動向と実績(1,000ドル)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
1. 多国間援助						
1.1 国際機関						
WFP	6,912	11,671	6,621	3,689	5,197	2,601
UNDP	2,930	1,470	2,587	1,105	1,329	1,645
UNICEF	1,628	2,924	1,808	1,865	1,437	1,472
GEF	0	0	189	236	177	1,156
PAHO/WHO	1,448	1,503	1,648	1,164	1,302	1,060
FAO	694	838	1,199	772	915	1,022
その他	4,456	4,192	3,197	2,012	2,197	2,042
小計1	18,068	22,598	17,249	10,843	12,554	10,998
1.2 地域機関						
EU	18,431	16,785	14,498	15,073	17,822	36
その他	0	0	0	32	860	903
小計2	18,431	16,785	14,498	15,105	18,682	939
小計(小計1 + 小計2)	36,499	39,383	31,747	25,948	31,236	11,937
2. 二国間援助						
カナダ	666	1,950	6,519	9,962	6,059	8,627
スペイン	11,545	13,099	7,776	8,317	8,182	4,694
フランス	925	843	0	814	1,735	3,642
イタリア	88	2,995	6,260	518	2,399	1,865
ドイツ	0	900	1,082	625	0	677
スウェーデン	416	656	1,224	1,244	1,495	64
ノルウェー	345	15	0	1,024	296	0
日本	950	1,000	0	9,054	199	79
その他						
小計	16,280	23,510	25,080	32,097	20,362	20,502
3. NGO						
Cathoric Relief Services	3,485	2,688	3,908	4,637	2,697	0
Caritas Alemania	834	84	20	198	300	0
Pan para el Mundo	372	261	1,083	63	0	279
OXFAM in America	0	0	1	4	0	19
Soberana Orden Militar de Malta	14	139	736	9,010	1,017	0
その他	473	2,587	3,839	1,506	1,266	13
小計	5,178	5,759	9,587	15,418	5,280	311
計	55,556	66,781	66,414	73,463	49,363	32,073

出所：UNDPホームページ(<http://www.undp.org.cu>) Informe de Cooperación para el Desarrollo sobre Cuba en el 1998, 1999, 2000.

表2 協力形態別援助実績(百万ドル)

協力形態	1995	1996	1997	1998	1999	2000
食糧援助	5.63	15.32	9.70	6.80	3.40	3.19
緊急援助	30.84	28.49	29.38	40.47	21.96	0.97
技術協力	22.65	22.84	27.00	22.17	21.61	27.44
投資関連技術協力	0.27	2.30	0.33	0.90	1.29	1.10
投資プロジェクト	0.00	0.00	0.00	0.00	0.98	0.04
計	59.39	68.96	66.41	70.57	58.18	32.07

出所：UNDPホームページ(<http://www.undp.org.cu>)Informe de Cooperación para el Desarrollo sobre Cuba en el 1998, 1999, 2000.

(2) 各論

1) 多国間援助

国連システムとして緊急援助、食糧援助に5.2百万ドル(2000年)を支出しているが、その中でも世界食糧計画(WFP)が最も大きく、2.6百万ドルを供与している。次に国連開発計画(UNDP)が1.6百万ドル、国連児童基金(UNICEF)が1.4百万ドルと続く。世界環境基金(GEF)、世界保健機構(WHO)も重要なドナーの一つになっている。上記国連機関の他に、国連食糧農業機関(FAO)、国連教育科学文化機関(UNESCO)、国連人口基金(UNFPA)、国連工業開発機関(UNIDO)、世界原子力機関(IAEA)が当地に事務所を構え活動している。

セクター別では、農業(32%)、人道援助(5%)、保健(20%)、エネルギー(6%)、人的資源(3%)、地域開発(2%)、工業(2%)、天然資源を含むその他セクター(1%)となっている。

協力形態別では、技術協力(48%)、緊急援助(27%)、食糧援助(21%)、投資に関係した技術協力(4%)という割合である。

また、キューバにおける多国間援助において、国連グループとともに欧州連合(EU)が大きな部分を占めている。

なお、IMF、世界銀行グループは、これまでキューバに対して貸付は行っていない。

2) 二国間援助

二国間援助の中では、カナダが8.6百万ドルと最大のドナーであり、次にスペインの4.6百万ドル、フランスの3.6百万ドル、イタリアの1.8百万ドルと続く。

協力分野としては社会開発(63%)、農林水産業(13%)、人道援助(6%)、災害援助、地域開発、運輸が各4%となっている。

協力形態別に見ると、技術協力(43%)、緊急援助(42%)、食糧援助(12%)であり、技術協力と人道、食糧援助はほぼ同程度のバランスになっている。

先進国以外でもメキシコが、キューバにおけるエネルギー効率利用計画を支援する形でメキシコ人専門家を派遣する等の二国間協力が実施されている。

また、これまで同国と関係が薄かった中国も、2001年4月の江沢民国家主席のキューバ訪問を契機として経済技術協力分野での協力拡充を合意するとともに、3.5万ドルの贈与、通信分野近代化等へ330百万ドルのクレジット供与をブレッジするといった動きがある。

3) NGOによる援助

非政府組織による援助は金額的には毎年総援助額の1割程度である。Catholic Relief ServicesやCaritas Internacional、Soberana Orden Militar de Malta等が多額の資金で活動を展開しているが、この他Caritas España

やOXFAM Canada等各国政府から資金協力を得て活動しているNGOもある。

分野としては、社会開発(73%)、地域開発(17%)、農業開発(10%)に集中している。

キューバプロテスタント系教会審議会傘下にあるDECAP(Constitución del departamento de proyectos)はプロジェクトを実施するだけでなく、キューバで活動するNGOを対象とした情報提供、援助活動の調整や促進を行っている。

4) 主要ドナーの動向

UNDP 1960年代から活動を開始し(正式な活動としてはキューバに事務所を設置した1973年以降)、その後5ヵ年協力計画に基づき協力を展開している。新5ヵ年計画は2002年から開始される。協力は、毎年2百万ドル規模で実施され、社会セクターの再編と開発、セクターの再編成、キューバ経済の活性化、環境保全と天然資源の合理的活用を重点テーマとしている。協力分野としては、バイオテクノロジー、市場経済化支援(中銀の組織改革)、南南協力支援、環境とエネルギー、マクロ経済、農業(東部地域の食糧増産)、大学間のITネットワーク、ハバナ湾浄化、社会開発(東部地域の社会的弱者対策)に重点が置かれている。

EU メキシコに駐在代表を置き、キューバには技術協力オフィスを持ち活動を展開している。対キューバ協力指針は、EUメンバー国により決定される共通ポジション(人道援助、市場開放、関係強化、環境保護等)により定められる。経済協力プロジェクト(金融セクター改革、国営企業改革)、緊急援助、食糧安全保障プログラム、東部地域支援プログラムを実施中であり、その他に、NGOへの助成を通じて、人道援助、社会開発、農業開発分野で協力。毎年14百万ドル程度を供与している。

カナダ キューバの外交、通商面から関与し、内側から民主化、経済の自由化を促そうという対キューバ建設的関与政策により、過去16年間の中断があったが、1994年から対キューバに政府開発援助を再開した。二国間開発援助、パートナーシップ開発援助、多国間援助の3つの援助形態から構成される。二国間開発援助においては、年間約3百万ドル規模で、経済改革支援(税制、経済管理、工業セクター改革)、民間社会参加型開発、社会開発が実施されており、今後これらに加え、環境分野での協力を予定している。パートナーシップ開発援助では、農業生産向上、農村女性支援等のプロジェクトを実施しているOXFAM Canada、野菜生産を支援しているCare Canada、サパタ湿原の生物多様性保全への協力をしているWorld Wildlife Fund Canada等カナダのNGOへの助成を通じて協力を行っている。上記NGOはそれぞれハバナに駐在代表を置いて活動している。その他に30名規模の両国青年交換プログラムが実施されている。

5) わが国の援助動向

2000年度までは、毎年30数名規模、累計224名の研修員受入(第三国研修を含む)、累計13名の専門家派遣を中心とする協力を実施してきたが、投入量はきわめて限定的かつ小規模である。

2000年10月にプロジェクト確認調査団が派遣され、その際今後の協力分野として、環境保全、農業、保健・医療、教育、社会生活基盤、経済改革、防災、観光開発が確認され、中でも環境保全および農業について最優先することが合意された。

優先援助分野である「環境保全」については、現在ハバナ湾およびその周辺に対する協力を展開している。1999年8月、プロジェクト形成調査を実施し、その結果を受けて、2000年に2度にわたり、「油の流出防止および管理」の専門家を派遣し、その活動に必要な「ハバナ湾油回収および油汚染処理機材(2,400万円)を供与した。2001年には、ハバナ湾の「ヘドロの生物学的処理」、「下水処理」専門家を派遣した。また、国別特設研修コース「環境マネジメント」を開設し、年間10名のキューバ環境管理従事者を日本に招聘して、5年間に計50

名を育成するプログラムを開始している。また、2002年には、キューバで最初の開発調査「ハバナ湾污染源対策調査」が開始される。今後、油回収技術、油流出事故対策についても引き続き協力を行う一方、汚水のみならず、固形物処理、大気汚染対策等の分野についても協力を広げていく予定である。

もう一つの優先援助分野である「農業」についても、2001年にプロジェクト形成調査を実施し、「主要穀物の生産性向上」および「環境に配慮した持続的農業開発」に資する協力活動を提案、同年「灌漑システム」の専門家を派遣した。2002年には、「稲作」の国別特設コースが開始され、稲作研究者、普及者、管理者を対象に毎年5名程度を日本に招聘するプログラムを計画中である(5月実施予定)。今後は基礎食糧の自給率向上に資するための計画策定に開発調査の実施が期待されている。

並行して、2000年より上記重点分野の環境、農業、各分野の企画調査員を派遣し、プロジェクト形成が行われた。また2001年8月より長期の企画調査員を派遣し、援助窓口である外国投資経済協力省を中心に優良案件の発掘、形成を進めている。

草の根無償協力については1997年に開始し、2002年1月現在までに累計16件109万ドルの実績を有している。

また、1999年から文化無償が開始され、ハバナ大学に対するLL機材供与(3,000万円)、ハバナグランテアトロに対する音響機器(4,460万円)の2件を実施している。

この他、南南協力として中南米諸国で実施されている第三国研修に参加する他、2000年度から日本・チリパートナーシッププログラム(JCPP)の下、チリ・ノルテカトリカ大学にてキューバ人水産技術者の研修、チリ人水産専門家のキューバへの派遣、機材供与を組み合わせた協力が行われた。ホンデュラスでは、2001年にキューバ派遣医師が活動している僻地の診療所を対象に、わが国が草の根無償による機材供与を行い、遠隔地医療協力を協調して進めた事例がある。

民間ベースでは、現在、創価大学とハバナ大学との学生交流が行われているほか、(財)日本シルバーボランティアズから日本語教師がキューバ観光公社に派遣されている。

2. 援助実施上の留意点

(1) 外国投資経済協力省(MINVEC)

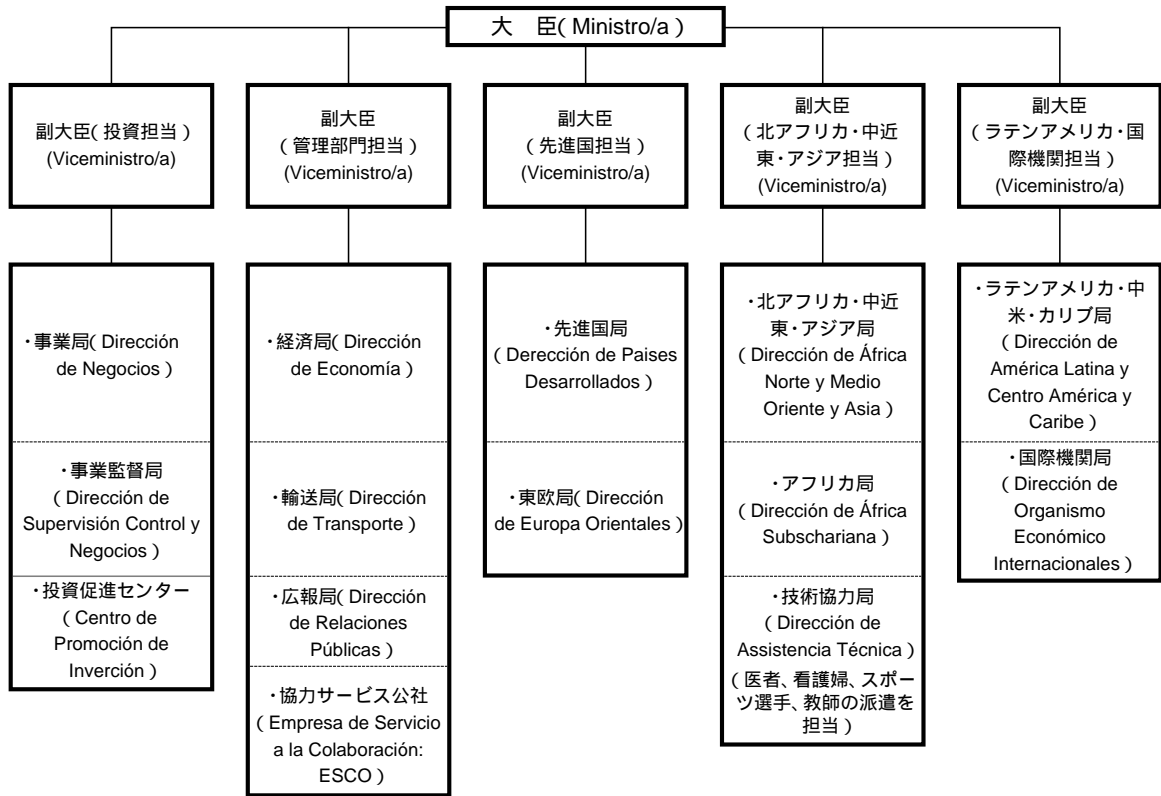
1) 組織および機能

キューバにおいて、外務省が外交政策全般を所管するのに対し、投資並びに援助については、外国投資経済協力省(以下、MINVEC)が対外的に交渉する権限を有しており、それに関する口上書交換等についても同省が行うことになっている。

MINVECは1994年4月21日発布された法律147号により設立され、大きく外国投資部門と国際協力部門の2つの部門に分かれる。投資部門では、外国からの投資促進および投資許可業務等を行い、国際協力部門は、先進国、後進国、中南米/国際機関の3つに局に分かれ、援助の受入(キューバからの協力も含む)を行っている(組織図については図2参照)。現在、約200名程の職員が勤務している。

援助関係者には、COOPERANTEというステータスが付与され、車輛等の免税措置が得られる。供与機材等の引き取りについても、MINVEC傘下の協力サービス公社(ESCO)が免税手続き、引き取りを行う。また、専門家、調査団等がキューバ訪問する際、在京キューバ大使館では本国のMINVECに照会した後、査証(タイプD)を発給する。

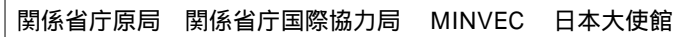
図2 外国投資経済協力省(MINVEC)組織図



出所：筆者ヒアリングに基づく。

2) 援助要請の流れ

MINVECが、キューバ関係省庁国際協力局からの援助要請を取りまとめ、プライオリティを決定し、各国大使館に援助要請書として提出する。



(2) 援助重点分野

MINVECでは環境、農業、教育、医療・保健、インフラ整備等の分野に協力重点を置いて各国に援助を要請している。また地域的には、開発が遅れている東部地域を援助重点地域としている。

また、援助要請に際しては、他ドナーとの重複がないよう、同省の中で調整が十分図られている。

(3) 援助実施上の留意点

1) 援助受け入れ先としてのキューバ(キューバの特異性)

強いオーナーシップ キューバ政府は、形態・内容を問わず援助であればすべて受け入れるということではなく、自国の開発計画に照らし必要なものを自国で選択するという、援助受け入れについて強いオーナーシップを有する。このようなことから、新規分野や新規案件については、たとえ日本側で比較優位のある技術があったとしても無理やり先方に押し付けるのではなく、むしろこれまでの協力実績を踏まえてこれまでの協力の延長線上、あるいは更なる協力展開という形で要請を取り付けたほうが先方の理解が得られやすいといえる。

高い人的能力 現場では、当国で長年培われた社会主義的なものの進め方、官僚的な仕事振り、縦割り行政による責任の所在が不明確なことによる無責任な対応等の弊害もよく見られる。とはいえ一般的に他のラテン諸国に比較して教育水準、技術水準も高いものを有しており、これら人材をうまく活用することが期待される。これまでも、協力を受けるにあたり事前に活動計画を作成し、事務室、カウンターパート、必要に応じて通訳を配置するなど、援助の受け皿としての基本的能力は有していると判断される。また、わが国の協力に対するキューバ側の期待と熱意はきわめて高く、MINVECをはじめキューバ関係者は、わが国の政策、仕組みに強く関心を持ち、ともにパートナーシップを築きながら共同作業を行うことに強い意欲を持つ。加えて地球の反対にありながら、同じ島国であり、自由経済主義でありながら計画経済的な要素を持つ日本に対し、非常に友好的な感情を抱いている。

資金不足とその他の留意点 一方留意点として挙げられるのは、現在キューバが抱える外貨不足が非常に深刻であり、どの協力先機関でも外貨で購入しなければならないもの(機材、燃料、試薬等)が絶対的に不足しており、これが発展のみならず援助実施上の大きな障害となっていることである。また、キューバ政府ならびにキューバ国民の「民間」と「公共」の差異、また「労働」「所有」等の概念は、必ずしも日本側が持つ概念と一致しないため、協力の立案・実施段階で、この点にも留意が必要である。

2) 今後の援助の可能性

現在他ドナーも政治的な理由もあり援助額自身は大きくないが、優良な協力プロジェクトについては先取り合戦的な様相を呈している。わが国としても、わが国が得意とする分野で、キューバ国内に協力の核を早急に作る必要があると思われる。

技術協力を通じた拡大 これまでの対キューバ援助実績は多くないが、今後人道的見地からも、日本・キューバ両国の関係強化と今後変わりつつある経済開放に向けての支援のためにも、更なる援助拡大が必要である。今後キューバが適切な開発方向に必要な人材を今から一人でも多く育成することは重要であり、特に現在有償協力、一般無償スキームが適用されていないことや、また民間債務問題に起因して日本からの民間投資が皆無という状況を鑑みると、現在使える援助スキームの核となるのが技術協力といえる中、わが国技術協力スキームを最大限活用した一層の協力拡大が期待される。また新しい分野の協力展開には、中期的な視野に立ち、国別特設研修を活用し、カウンターパート育成から進めるべきである。

機材供与スキームの活用 キューバは一般的に人的資源も整っており、組織もしっかりしている。そのため、表面的には、先方からの要請が、不足している機材等を補うものとしは見られない傾向がある。キューバのような国では、これら機材でも非常に開発にインパクトを持つので、適切に活用し、維持管理できるようなところについては、積極的に機材供与スキームを活用すべきである。また資材・機材不足は早急に解決することはないと見込まれるため、協力の計画段階で将来の継続的な維持管理の財源・責任を明確にすることが重要である。

青年海外協力隊等ボランティアの派遣 既に、先方キューバ政府から日本語教師等の青年海外協力隊およびシニアボランティアの要請が出されており、これら派遣に向けて、長期派遣実績、地方での協力展開実績を積むことを通じ、近い将来これらスキームの活用が望まれる。

一般無償協力の展開 キューバ国民は最低限の社会保障が確保されているとはいえ、実質的に国民の生活レベルは一般に公表されている経済指標よりはるかに低いレベルにあり、人道的な観点からも今後より援助が

必要となろう。かかる理由からも、早急な一般無償スキームの実施が望まれる。

地域間協力の推進 協力にあたっては、二国間協力の枠にとらわれず地域間協力の一環としてもアプローチを行う。キューバではこれまでの中米各国、アフリカに医師、看護婦、スポーツ選手、教師を派遣する一方、キューバ国内では「ラテン・アメリカ医学校」のような施設で中南米諸国の留学生を受け入れている実績を有する。これら人材を、わが国の中南米協用に活用または援助協調していくことが望まれる。

3) 協力実施の際の留意点

技術協力関係では、両国間で技術協力協定を締結し、協力の基礎を固めることが望ましく、また、技術協力を推進する上でJICA事務所の存在は不可欠である。援助拡大が期待される中、JICA事務所のステータスについてもきちんと整理しておく必要がある。今後協力を実施する際の留意点は以下のとおりである。

わが国の援助スキームの理解の促進 これまでわが国からの援助受け入れ実績は非常に少なく、キューバ側の各スキームへの理解が十分とはいえないため、案件形成・要請支援に当たってはJICA事業の目的、スキームの違いに対する理解の促進が必要である。要請書を作成することすらはじめての受入先機関が多く、案件発掘、形成段階で、わが国の援助スキームを説明し適切なスキームを助言しつつ、目に見える形で実際に協力を実施し、先方の信頼を得ながら進めていくことが重要である。その際留意すべき点として、運営主体となる各カウンターパート機関のプロジェクト実施レベルの能力・責任意識が不明なため、案件の検討・実施に際しては十分な確認の必要がある。

派遣専門家等に対する支援 キューバでの生活は、物資が絶対的に不足していることから、現地での生活環境は非常に厳しい状況にある。特に、今後地方に協力を展開する場合は、それなりの物資サポート、通信、輸送等のロジステック体制整備ならびに支援が必要と思われる。

帰国研修員との連絡 今後の更なる協力展開のためにも、帰国研修員を積極的に活用する必要があり、結社の自由がない当該国では困難であるものの、帰国研修員同窓会を発足させ、帰国研修員ネットワークを構築する必要がある。

参 考 資 料

- 1 . セクター・イシュー別概況
- 2 . Political Analysis of Cuba
(在米コンサルタント作成)

1. セクター・イシュー別概況

キューバの主要社会経済指標	99
1 農林漁業分野の概況	100
2 鉱工業(石油・エネルギー産業を除く)分野の概況	104
3 石油・エネルギー分野の概況	108
4 観光業の概況	112
5 インフラの概況	115
6 保健・医療分野の概況	118
7 教育分野の概況	121
8 その他の社会サービスの概況	125
9 水資源開発分野の概況	129
10 環境分野の概況	132
11 ジェンダーの概況	136
参考文献	140

参考資料1. セクター・イシュー別概況

キューバの主要社会経済指標

	1989	1990	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
主要経済指標										
一人あたり実質 GDP (ペソ・1981年価格)	1,979	1,787	1,172	1,175	1,201	1,290	1,317	1,327	1,405	1,478
実質 GDP 成長率(%)	1.2	-2.9	-14.9	0.7	2.5	7.8	2.5	1.2	6.2	5.6
歳入(百万ペソ)	n.a.	12,255	n.a.	n.a.	n.a.	12,243	12,204	12,502	13,419	14,915
歳出(百万ペソ)	n.a.	14,213	n.a.	n.a.	n.a.	12,814	12,663	13,602	14,031	15,587
財政収支(百万ペソ)	n.a.	-1,958	n.a.	n.a.	n.a.	-571	-459	-560	-612	-699
財政収支/名目 GDP	-7.2	n.a.	-33.5*	-7.4*	-3.5*	-2.5	-2.0	-2.3	-2.4	-2.5
M2/名目 GDP	21.6	25.4*	73.2	51.8	42.6	41.7	41.1	40.6	38.8	38.0
経常収支(百万ペソ)	n.a.	n.a.	n.a.	-260.2	-517.7	-166.8	-436.7	-392.4	-461.8	-687.1
経常収支/名目 GDP	n.a.	n.a.	n.a.	-1.4	-2.4	-0.7	-1.9	-1.6	-1.8	-2.5
輸出(百万ペソ)	5,400	5,415	1,157****	1,381	1,507	1,866	1,823	1,540	1,456	1,692
輸入(百万ペソ)	8,100	7,417	2,008****	2,353	2,992	3,657	4,088	4,229	4,365	4,865
固定資本形成率 (%/1981年価格)	n.a.	n.a.	13.1	9.4	9.6	12.2	12.4	13.0	13.1	12.6
貿易収支(百万ペソ)	-2,700	-2,002	-852****	-971	1,484	-1,790	-2,265	-2,689	-2,909	-3,173
対外債務(百万ドル)**	6,200	n.a.	n.a.	8,785	10,504	10,465	10,146	11,209	11,078	10,961
対外債務/名目 GDP(公式レート1ドル=1ペソを使用)	n.a.	n.a.	n.a.	45.8	48.3	45.9	44.2	46.9	43.4	40.0
DSR***	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	20.9	20.4	21.7	20.9	21.2
ペソの対ドル非公式レート (年平均)*	7	n.a.	78	95	32	19	23	21	20	21
消費者物価指数(%)	-7.2	2.4	19.7*	25.7*	-11.5	-4.9	1.9	2.9	-2.9	-2.3
平均月収(ペソ)	n.a.	n.a.	182	185	194	202	206	207	222	234
失業率(%)****	7.9	-	6.2*	6.2*	7.9	7.6	7.0	6.2	6.0	5.5
ドルにアクセスを持つ国民 (%)*****	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	49.5	56.3	62.0	n.a.
主要社会指標										
国土面積(千km ²)	110.86	110.86	110.86	110.86	110.86	110.86	110.86	110.86	110.86	110.86
人口(百万人)	n.a.	10.69	10.94	10.96	11.00	11.04	11.09	11.14	11.18	11.22
人口増加率(%)	n.a.	n.a.	0.6	0.2	0.3	0.4	0.5	0.4	0.4	0.3
妊産婦死亡率(/100,000人)	n.a.	n.a.	n.a.	65.2	57.1	44.9	50.4	47.7	52.4	55.7
乳児死亡率(/1,000人)*	11.1	n.a.	9.4	9.9	9.4	9.0	7.2	7.1	6.4	7.2
初等教育純就学率(%)	n.a.	n.a.	n.a.	99.2	99.7	99.4	99.3	99.3	99.1	n.a.
初級中等教育純就学率(%)	n.a.	n.a.	n.a.	90.7	92.3	92.9	94.6	95.8	96.3	n.a.
高等教育就学者数(千人)	n.a.	n.a.	166	141	122	112	105	103	107	117

出所：経済指標と社会指標の一部については以下のとおり。なお、1991、1992年については、統計上の制約により記載していない。

(1989年の数字および*)：Mesa-Lago, C(1998)『The Cuban Economy in 1997-98: Performance and Policies, "Cuba in Transition, Washington D.C.: Association for the Study of the Cuba Economy.』

(1990年の数字)：在キューバ日本国大使館(2001)『キューバ国概観』。

(1993～1999年の数字)：Oficina Nacional de Estadísticas(2000)『Anuario Estadístico de Cuba 1999.』

(2000年の数字)：Oficina Nacional de Estadísticas(2001)『Anuario Estadístico de Cuba 2000.』

**：ハードカレンシーのみ。ルーブル債は含まれていない。

***：Economic Intelligence Unit(2001)『Cuba 2001 August. 推計。』

****：Banco Central de Cuba(2001)『Informe Económico 2000.』

*****：ロドリゲス経済企画大臣国会報告、在キューバ日本大使館(2001)。

社会指標については、Oficina Nacional de Estadísticas(2001)『Anuario Estadístico de Cuba 2000.』

1 農林漁業分野の概況

総労働人口に占める農林漁業就業人口：24.4%(約94万人)
 実質国民総生産(GDP)に占める農林漁業の割合：7.6%
 * 上記は全て2000年の数値¹

1-1 現状と問題点

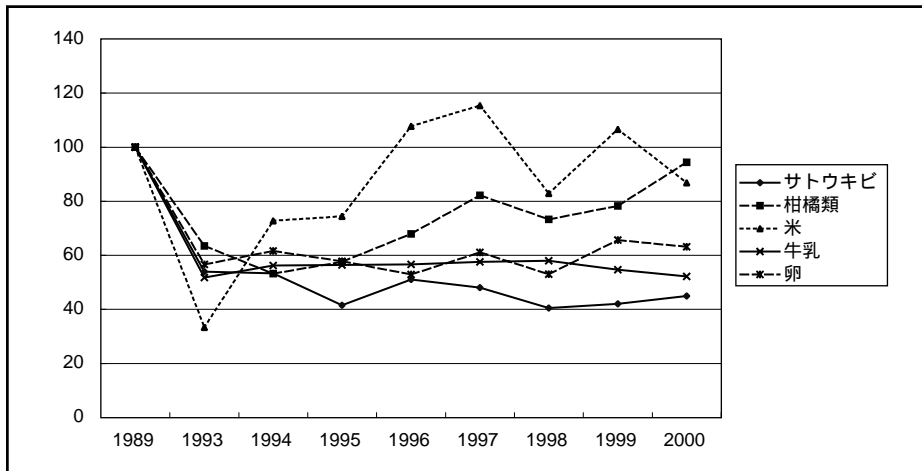
農業分野については、国土面積の約3分の1を既耕地が占め(約370万ha)、中部と東部を中心とするサトウキビ、中部から西部にかけてのタバコ、東部のコーヒーなどが主要な作物であり、この他に米、トウモロコシ、ジャガイモ、柑橘類、野菜類などが生産されている。

歴史を遡ると、キューバは16世紀初頭にスペインに征服され、その後3世紀にわたって植民地支配を受けた結果、国際分業体制に組み込まれ、砂糖やコーヒーに特化した産業構造が形成された。特に砂糖については、革命後も東側の分業体制の中で生産特化が強化されることとなった³。こうした経緯から、キューバはサトウキビ生産を中心とした脆弱な

モノカルチャー農業(農地の約50%がサトウキビ畑⁴)という構造的な問題を抱える。

また、ソ連崩壊後、農業機械や石油、肥料、農薬等資機材の不足で農業生産は停滞し、いまだ1989年レベルにまで回復していない。加えて、台風やエル・ニーニョ現象等の影響を受けた早魃、土壌流出、塩類化等の土壌劣化により土地生産性は低下し、米、豆類、イモ類等主要作物の反収は、この10年間で20~30%減収の傾向にある。さらには、河川流域の森林荒廃による保水力の低下等が招いた乾期の水不足発生の頻発化も、農業生産に打撃を与えている⁵。灌漑面積は1991年には約59万haだったが、導水・排水施設の老朽化等により、2000年の灌漑面積は約42.6万haに減少した(全農地の約12%)⁶。

図1-1 主要農産物の生産高の推移(1989年を100とした場合)



出所：Mesa-Lago, Q(2001) Cuba in Transition, Vol. 11, Association for the Study of the Cuban Economy, サトウキビはOficina Nacional de Estadística(2001) Anuario Estadístico de Cuba 2000から作成。

¹ Oficina Nacional de Estadística(2001)

² 既耕地(34%) (自然)牧草地(20%)等を含む農業用地が国土の約6割。農業用以外の土地が4割で、うち森林27%、市街地5%等(Oficina Nacional de Estadística(2001))。

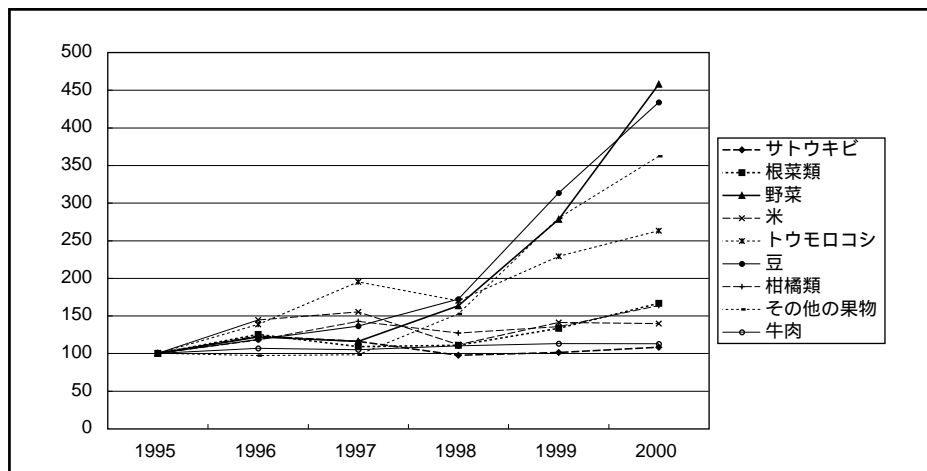
³ 1990年まで続いた旧ソ連との5ヵ年経済協力協定により、キューバは国際水準の3~4倍の価格で砂糖を輸出し、優遇価格で石油を輸入するという優遇措置を受けていた。

⁴ Oficina Nacional de Estadística(2001)

⁵ キューバ国プロジェクト形成調査(農業開発・地域開発)結果による。

⁶ *ibid.*

図1 - 2 主要農産物の生産高の推移(1995年を100とした場合)



出所：Oficina Nacional de Estadísticas(2001)Anuario Estadístico de Cuba 2000から作成。

経済危機にともなう全国的な食糧不足に対応する形で、政府は1993年以降農業構造改革に着手し、1994年に大規模国営農場の一部を農業協同組合生産基礎組織(UBPC)に改組したほか、既存の農業生産協同組合(CPA)、信用・サービス協同組合(CCS)の活動を強化した。また、伝統的に農業を営んできた個人農家へ国有地を譲渡した⁷。しかしながら、投入財の流通ははまだ政府が独占しており、生産主体は政府との契約に基づき投入財を受け取る仕組みで、例えば米生産であれば、生産物の100%を政府に納入する場合、精米1トンあたり180ドル相当の生産支援(種子の提供、肥料・農薬の散布、灌漑用水の提供、農道整備等)が提供され、生産主体の生産留保分にに応じて生産支援は減少する。納入の割合と生産支援の量は契約によるが、投入財の流通が国家に独占されていることにより、各組合の機能は限定されているといえる⁸。

生産組織の改革に加え、1994年に政府は農産物自由市場の再開を許可した¹⁰。これによって、生産主体は政府との契約生産以外の部分を市場で直接販売できる¹¹、すなわち、市場原理を農業セクターに導入した。この効果は明らかで、2000年の野菜、米、トウモロコシといった農産物自由市場での販売が認められている商品の生産高は1995年の300%にも達している¹²。

このような国内向け農産物の生産拡大を受け、輸入に占める農産品の割合は徐々に減少している。1996年には食品輸入は全輸入額の20.1%(718百万ペソ。食用油を含むと22.1%)だったが、2000年の食品輸入は13.9%(672百万ペソ。食用油を含むと15.6%)まで縮小した。しかしながら、食糧自給率は1958年の約8割に対し、現在は6割程度、主食の米だけを取り上げると2000年において33%とされており、キューバ政府は食糧自給率向上に意欲を見せている。

⁷ 国有農地を無償で貸与する。現在全国で150万haがUBPCに貸与されている。

⁸ 主にコーヒー、タバコ栽培用の農地が売却された(18.3万ha)。これらの改革の結果、現在全耕地のうち国が直接経営するのは、約24%。

⁹ 現在UBPCの5分の3は赤字状態といわれる。UBPCが抱えるその他の問題について、本報告書第2部第2章経済・社会の動向の項を参照。

¹⁰ 1980年開設されたが1986年に廃止された。廃止の理由は、(1)自由市場での販売により高い収益が得られることで、農民の協同組合への参加が抑制されていること、(2)自由市場により資本主義的メンタリティ拡大が助長されると見なされたこと、(3)自由市場を通して、非生産階層(仲介業者や投機家など)が生まれたことが挙げられる(Azicri(2000))。

¹¹ その後、政府により商品の上限価格が決められている農産物市場(1999年設立。並行市場と呼ばれる。農業省の流通企業が農家から契約金額で買い取り、小売業者のマージンも規定されている)も開設され、現在全国2,383カ所に広がっている。

¹² 野菜、米、トウモロコシ、豆、柑橘類、その他の果物の伸び率の平均。一方、農産物自由市場での販売が認められていない農産物の対1995年生産高比は、サトウキビ108.3%、牛乳96.2%、牛肉112.6%である(販売が認められていないジャガイモと販売が認められているその他からなる「根菜類」は166.5%)。

参考：キューバのコメ関連主要データ

(1) 土地利用状況

	(千ha)		国土に占める割合(%)	農地に占める割合(%)
総面積	10,972		-	-
農地面積	3,701		33.7	-
稲作耕地面積	225	(100%)	2.1	6.1
うち国営農場	118	(52%)		
UBPC	65	(29%)		
CPA、CCS、ほか	42	(17%)		
砂糖(参考)	1,770		16.1	47.8

出所：Oficina Nacional de Estadísticas(2001) Anuario Estadístico de Cuba 2000

(2) コメの生産量と輸入量(単位：万トン(精米量))

	2000年
消費量	60.03
輸入量	40.50
生産量	25.49
次年度繰越量	5.96
自給率(%)	33

注)自給率は、消費量と輸入量から計算。

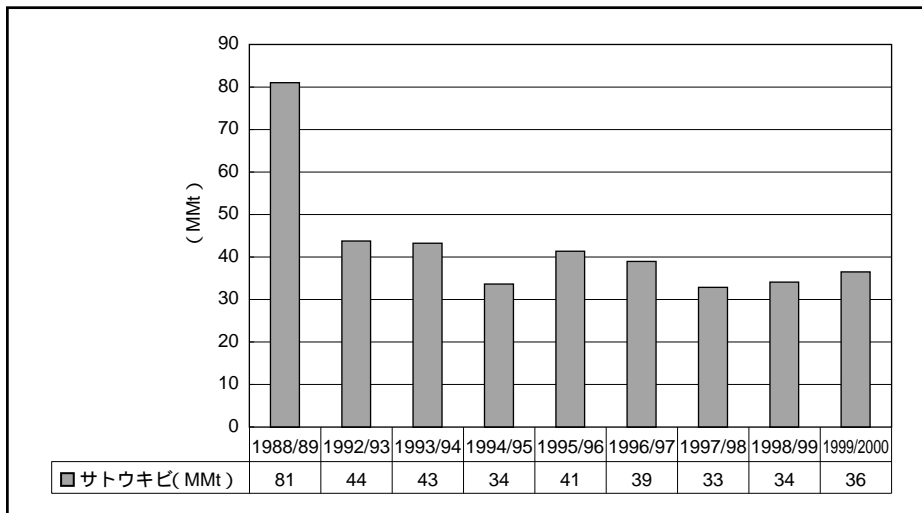
出所：稲作中央研究所

(3) 一人当たりの米の消費量(kg/年)(統計年度は不明)

配給米	46
自由市場での大衆米	10
計	56

出所：キューバ国プロジェクト形成調査(農業開発・地域開発)結果による。

図1-3 サトウキビ生産高の推移



出所：Oficina Nacional de Estadísticas(2001) Anuario Estadístico de Cuba 2000 から作成。

一方、1989年に輸出額の7割以上を占める等砂糖産業は国の中心産業だったが、1996年以降外国投資と生産委託契約を結ばせ融資を得る等のでこ入れ政策を導入したにも関わらず¹³、2000年のサトウキビ

生産は1989年の45%と依然低レベルである¹⁴。

漁業分野については、1990年から1993年にかけて他のセクターと同様漁獲高は大幅に落ち込んだが、2000年の海面漁業は1989年の8割まで回復した¹⁵。ま

¹³ 本報告書第2部第2章経済・社会の動向の項参照。その他に、1998年以降サトウキビ産業再生戦略として、付加価値が高い砂糖製品の生産を目指すことになった(Banco Central de Cuba(2000a))。具体的には、多様な砂糖の生産(精製度が異なる)ならびにサトウキビ絞りかす(バガス)による発電や派生製品の生産(新聞紙等。医薬品生産の試みも始まっている模様)。

¹⁴ Oficina Nacional de Estadísticas(2001)

¹⁵ Economic Intelligence Uni(2001a)

た、養殖が1990年代半ばから盛んになった。これは主に淡水ロブスターの養殖技術の導入とエビの養殖の推進による¹⁶。全体として見ると、近年漁獲高全体では1989年のレベルを上回り、国内消費の半分以上をまかなうと同時に、輸出産業として2000年には91.5百万ドルを稼ぎ出している(総輸出額の5.5%)。

漁業分野では、近年生活排水や工業排水による河川・近海の汚れにより確実に近海における漁獲高は減少している(漁業省)。今後水産資源保持のためにも環境規制の強化が望まれる。

(事務局/太田)

1-2 今後の開発のための留意点

農業構造改革については、更なる作物の多様化を通じたサトウキビモノカルチャー農業からの脱却が不可欠であり、特に今後キューバの比較優位を活かした知識・技術集約型農業の拡大が求められる。現在キューバでは油脂作物を生産していないが¹⁷、稲作との輪作も可能な大豆、ヒマワリなど油脂作物の導入と定着が期待される。

また、より効率的な農業システムを確立するため、UBPCの更なる機構改革が必要である。現在国家が実質的にUBPCを管理しており、政府が生産計画を決定する、農産物の大部分を市場価格以下の政府価格で買い取る等の国家の過剰な介入により、生産に対してインセンティブが十分に働いていない。また、現在のUBPCの規模(平均4,000～5,000ha)を、土地生産性上昇が可能になる程度に分割すること等で管理効率が上がると思われる、それにより更なる生産性向上が期待される。

併せて、自由市場へのアクセス権拡大は生産拡大に直結するものと思われる。

技術的な問題としては、過去の大規模農場方式により労働生産性は向上したが、土壌劣化等による土地生産性について問題がある。また、農薬の空中散布が大気汚染を引き起こしているともいわれており、環境に配慮し、持続性のある農業経営の確立が望まれる。加えて、水不足に対処した農法の導入、作物の選択等が必要で、こうした面での調査・研究の推進も重要である。

また、知識・技術集約型農業拡大に加え、特に都市近郊の自営農による有機農業の更なる発展が期待されるが、そのためには投入財、生産財の流通網を整備する等の組織的な取り組みが必須である。

¹⁶ 特に1990年代後半のエビ養殖生産量は1990年代前半の2倍(Banco Central de Cuba(2001a))。

¹⁷ キューバ国プロジェクト形成調査(農業開発・地域開発)結果による。

2 鉱工業(石油・エネルギー産業を除く)分野の概況

総労働人口に占める鉱工業就業人口：24.0%(約92万人)
 実質GDPに占める鉱工業の割合：37.3%
 * 全て石油・エネルギー産業を含む鉱工業セクター、2000年の数値¹

2-1 現状と問題点

1989年以降のソ連の国内情勢不安定化により、キューバ・ソ連間の貿易議定書に基づき行われたソ連からの石油、原材料、機械等の供給が遅れ、続いて停止するという問題が発生し、続くソ連・東欧社会主義体制の崩壊により、キューバ経済は危機的な状況に陥った。1989年時点と比較して1993年の実質国民総生産は約65%、鉱工業分野の生産高だけを取り上げると、1993年は1989年の約39%のレベルに低下した。

この危機的状況を脱した後、経済構造改革に加えて一次産品の国際市場の好調、天候などの要因により、キューバ経済は2000年の実質国民総生産が1989年の9割近くのレベルになるなど回復基調ではある。しかしながら、鉱工業分野の生産高は依然1989年の53%にとどまっており、その原因としては経済改革が輸出財生産部門(および観光業)の強化を主眼とし

て戦略的に資源を配分する一方、鉱工業へは対応が十分なされなかったためと考えられる。

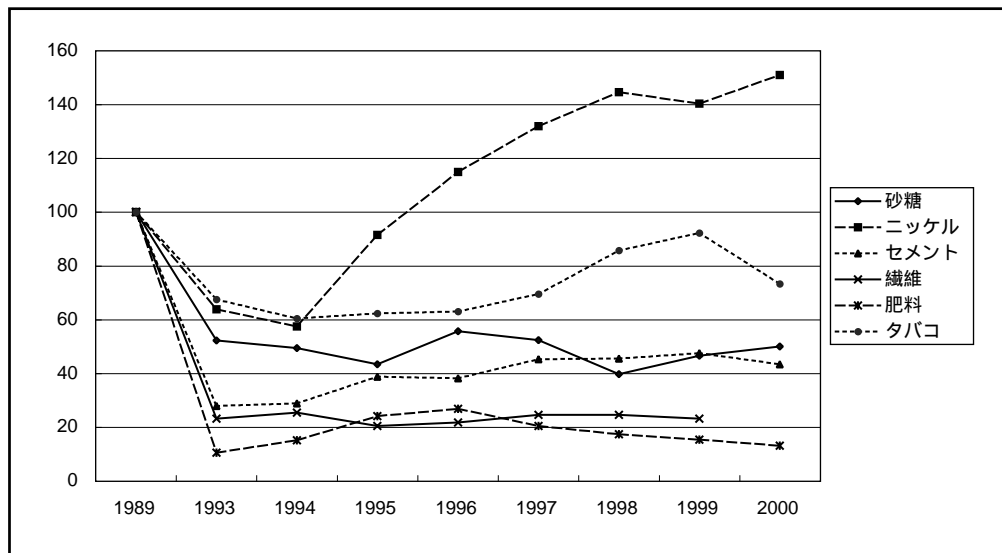
なお、キューバ経済の特徴として挙げられるのは、海外貯蓄を動員しがたいため外貨制約要因が大きいこと、また輸入弾力性が高いことである。輸入の中身については、1998年、1999年には鉱物性燃料等の輸入が大幅に減少する一方、機械類および輸送機器と製造業製品部門の輸入額は一定して増大した。

(1) 輸出指向産業

1995年に大幅な規制緩和を含む新外資法を導入する等、政府は外資を活用した輸出産業振興を図ってきている(近年の外国直接投資実行額は、1999年178百万ドル、2000年400百万ドル)。特に外国投資の効果的な導入に成功したニッケル産業は大きく成長した。

しかしながら、輸出はニッケル、砂糖、タバコと

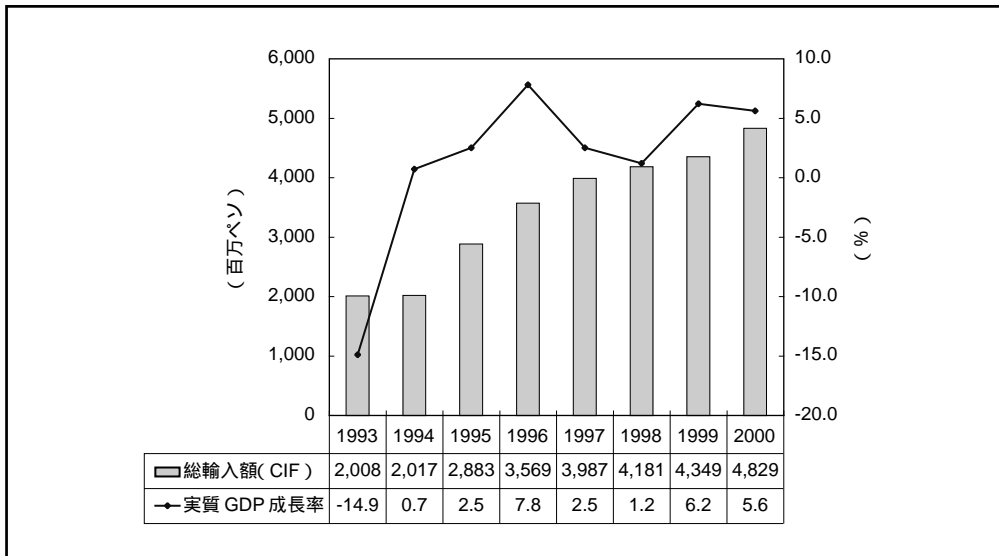
図2-1 主な鉱工業製品生産高の推移(1989年を100とした場合)



出所：Mesa-Lago, C(2001) Cuba in Transition, "vol. 11, Association for the Study of the Cuban Economy から作成。

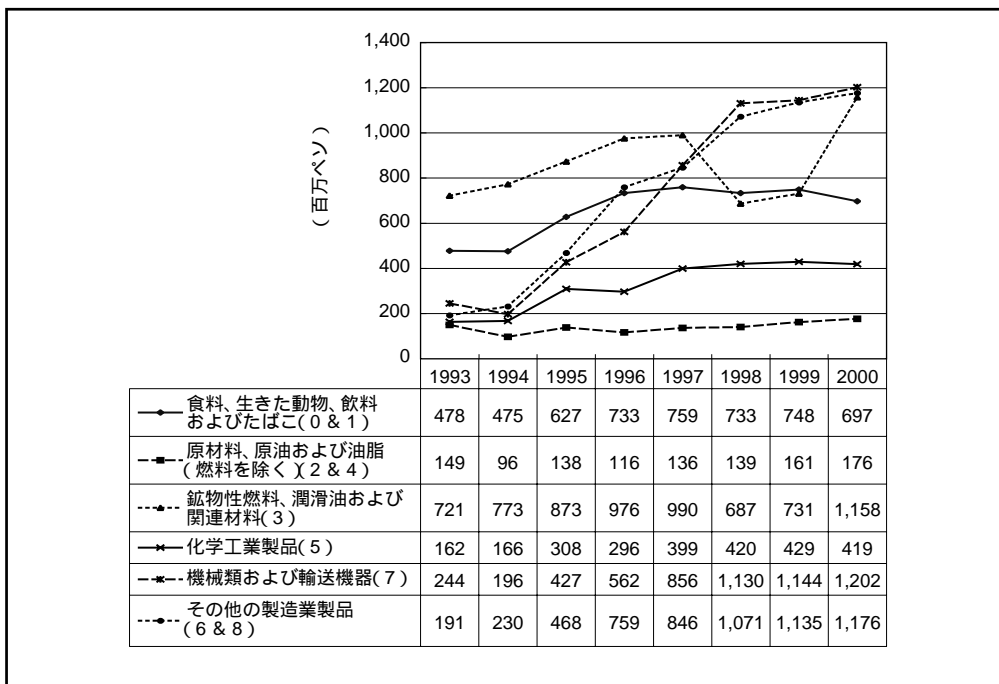
¹ Oficina Nacional de Estadísticas(2001)

図2 - 2 総輸入額(CIF)と実質GDP成長率



出所：Oficina Nacional de Estadísticas(2000)Anuario Estadístico de Cuba 1999, Oficina Nacional de Estadísticas(2001)Anuario Estadístico de Cuba 2000 から作成。

図2 - 3 主要商品輸入高



出所：Oficina Nacional de Estadísticas(2000)Anuario Estadístico de Cuba 1999, Oficina Nacional de Estadísticas(2001)Anuario Estadístico de Cuba 2000 から作成。

いった一次産品に大きく依存しており、いずれも国際価格の変動が大きく、国際市況の動向に国の経済が大きく左右されるという脆弱な産業構造を有する。2000年には国際価格の高騰もありニッケルの輸出額が総輸出の36%を占めるに至ったが、2001年はニッケル市況が低迷したため産出量の拡大に関わらず輸

出額は2000年と同程度と推定されている。

新しい産業としては、1990年～1993年にかけて多くの投資を得た医薬品分野で近年ようやく国際市場へ向けての販売が開始された。しかしながら、政府が外国直接投資を選択的に導入するために、投資許可が下りるまでに長大な時間がかかる、また、進出

表 2 - 1 輸出高

	1993		2000	
	百万ペソ	/ 総輸出額(%)	百万ペソ	/ 総輸出額(%)
砂糖産業	758.1	65.5	452.6	27.0
鉱業(主にニッケル)	160.2	13.8	598.7	35.7
タバコ産業	71.3	6.2	166.3	9.9
農産品・水産品・その他	167.1	14.4	458.3	27.3
総輸出額	1,156.7	100.0	1675.9	100.0

出所：Oficina Nacional de Estadística(2001)Anuario Estadístico de Cuba 2000(2000年の数字)、Oficina Nacional de Estadísticas(2000)Anuario Estadístico de Cuba 1999(1993年の数字)

表 2 - 2 砂糖、ニッケル(および石油)の国際価格の動向

	1999	2000	2001(推定)	2002(推定)
砂糖(US cents/lb)	6.3	8.2	9.2	8.9
ニッケル(US\$/lb)	2.7	3.9	3.0	3.1
石油(Brent; US\$/b)	17.9	28.5	26.6	26.1

出所：Economic Intelligence Unit(2001b)Country Report Cuba August 2001.

参考：主要輸出産業の動向

- 1) ニッケル
 - ・キューバのニッケルとコバルトの埋蔵量は世界一とされ、1994年の生産は1989年の57%まで縮小したが、カナダのシェリット社からの直接投資を受けて2000年の生産量は1989年の151%まで拡大した。今や砂糖産業を抜いて観光業に次ぐ第二の外貨獲得産業に成長した(2000年の鉱業部門の総輸出額は598.7百万ペソ)。
 - ・現在操業する3工場のうち、2つは旧国資産によるものである。残りの旧ソ連の援助で建設されたエルネスト・チェ・ゲバラ工場は、エネルギー消費の面で改善の余地が指摘されている。また、現在2つの工場増設計画がある。
- 2) 砂糖工業
 - ・砂糖の原料となるサトウキビの生産は大型農業機械や大量の肥料を使用する投入依存型で、投入財の量が完全に回復していないことや天候の影響により低迷しているため、2000年の砂糖の生産高は依然1989年の約半分に留まっている。
 - ・1996年以降、パートナー契約に加えて外国投資と生産委託契約を結ばせ、融資を得る方針を採用し、生産拡大を図っている²。
- 3) タバコ産業
 - ・1989年から1993年にかけて生産は60%減少した。その後、ヨーロッパから代金前払いの形で援助があり、現在は1990年レベルまで生産が回復している(1989年の70%程度の水準)。

出所：主に、Economic Intelligence Unit(2001b)Country Report Cuba August 2001.

後も企業は、教育レベルは高いが二重為替レートにより相対的に他国より高価な労働力を使用することを余儀なくされているといった、外国投資家にとってマイナスのインセンティブが働いている状況にあるといえる。

(2) 国内消費向け産業

観光業の発展にともない、主に外国資本に牽引されてペットボトル入り飲料水などの観光関連産業を

中心として、軽工業セクターで現在74の企業が外資と連携しており(10件は合併企業) 輸入代替産業としての発展が見込まれる³。その一方で、国内消費向けのほとんどの製造業で、生産レベル回復の目途が立っていない。

この原因の一つは、生産システムの非効率性と考えられる。国営企業改革はまだ限定的で、強い生産インセンティブが働いていない。現在、1980年代半ばに軍ビジネスに始まり1999年以降中小を除く全

² 本報告書第2部第2章経済・社会の動向参照。

³ Economic Intelligence Unit(2001b)

参考：主な国内消費向け産業の動向

- | |
|---|
| <p>1) 製造業</p> <ul style="list-style-type: none">・1989年以前の工業化政策では重要な役割を果たしたが、経済危機により大きく影響を受け、2000年現在もほとんどの産業で1989年の生産レベル以下である。その理由としては、外貨制約から燃料となる石油や投入財が不足していること、またキューバの生産工場のほとんどが旧ソ連・東欧製の機械を使っており、現在ではそれらの機械のスペアパーツが手に入らないこと、製品の国際競争力の欠如等が挙げられる。 <p>2) 建設業</p> <ul style="list-style-type: none">・主に観光業のためのホテル建設により、1993年に比べ80%の回復を果たしたものの、いまだ1990年の半分以下の水準である。1990年から1995年にかけて、住宅建設がほとんど中断したことにより、現在住宅の老朽化はきわめて深刻である。 |
|---|

出所：主に Economic Intelligence Unit(2001b)Country Report Cuba August 2001.

ての国営企業が対象となった改革(Perfeccionamiento Empresarial)が進行中で、価格と利益予測に基づいた企業経営に移行しようとしているが、価格の自由化が未だ不完全なことや複数の為替レートの問題から改革は困難をきわめており、2000年までに一定の改革プロセスを完了した企業は全企業のわずか2%とされる⁴。

2-2 今後の開発のための留意点

現在のところ、一次産品に偏った輸出産業構造で、国際市況価格変動の影響を受けやすく、産業構造の脆弱性が問題視されている。また質の高い労働者の活躍の場が限られており、高い教育水準を誇るキューバの比較優位が生かされていない。現在、バイオテクノロジーを中心に新しい産業振興が図られているが、今後さらに産業政策の見直しを図り、産業構造の高度化をはかることが期待される。

国内消費向け産業については生産レベルの回復の目途が立っていないが、これは天候や国際市況等の外部要因だけが原因ではなく、歪められた価格体系や複数為替制度により新しい経営を目指す国営企業改革が困難なこと、政府計画に縛られることによる生産インセンティブの欠如も大きいと思われる。鉱工業セクター開発のためには、経済全般における構造改革が必須といえる。

また、政府は外国直接投資に対して必ずしも好意的とはいえ、投資家の潜在的な投資意欲を経済発展に十分生かすに至っていない。政府の意識改革も必要である。

(事務局 / 太田)

⁴ 本報告書第2部第2章経済・社会の動向参照。

3 石油・エネルギー分野の概況

3-1 現状と課題

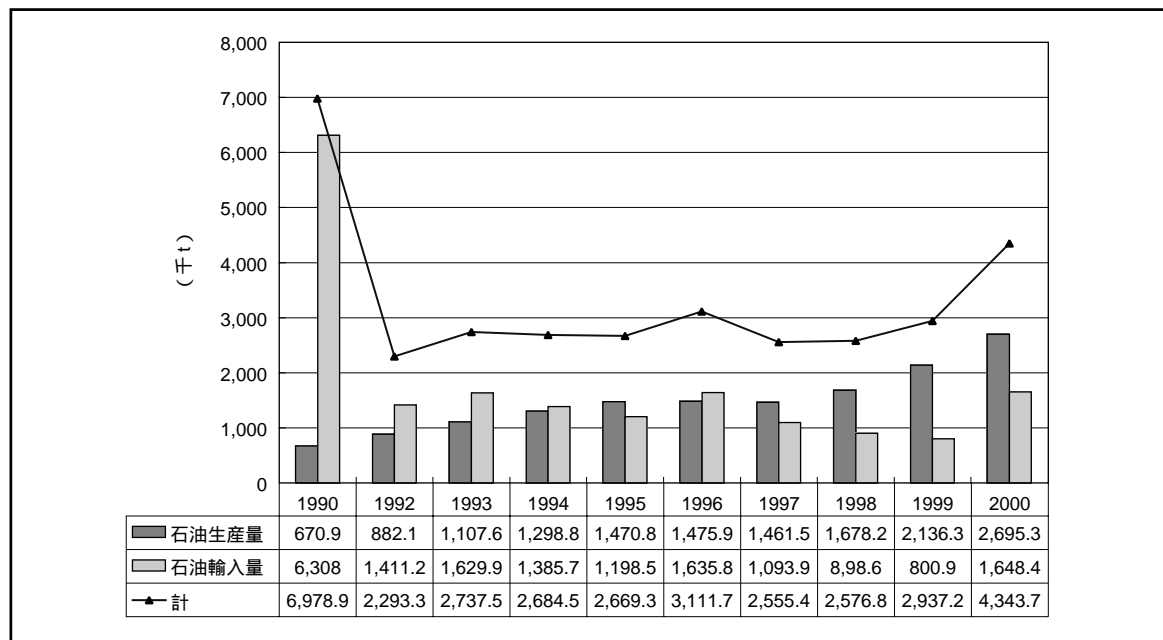
旧ソ連・東欧社会主義体制崩壊まで、キューバは旧ソ連との経済協定の下、砂糖との優遇的な取引により年間12,000～13,000千トンの石油を調達する等¹、石油供給のほとんどを旧ソ連に依存していた。しかしながら、1990年以降のコメコン体制崩壊にともないこの経済協定は無効となり輸入がストップし、キューバ経済は大打撃を受ける。1990年以後は石油を国際市場で調達せねばならず、外貨不足に悩むキューバは石油を十分に調達できず、生産活動に多大な影響を与えることとなった。輸入量と生産量の合計は、現在も1990年レベルの62%に過ぎない²。

しかし石油生産には進展が見られ、その後、外国直接投資を利用して石油の国内採掘を拡大し、2000年には、1990年の4倍以上の石油を生産した(2000年

の生産量は、2,695千トン³)。また、石油の採掘にともない発生する天然ガスの採取量が1998年以降飛躍的に増え、1990年を基準年にした場合、1998年は1990年の369%、1999年は1,365%、2000年には1,704%にも及んでいる⁴。さらには1999年にはメキシコ湾に面した沖合における石油の踏査が可能となり、外国企業の新たな関心を引いている⁵。

以上のような国内生産拡大を受け、2000年の総輸入額に占める鉱物性燃料、潤滑油および関連材料の割合は23.8%(石油および石油派生品だけでは23.4%)と、1993年以降鉱物性燃料等の輸入に占める割合は低下傾向にある。なお、1998年と1999年の輸入額激減については、国内の石油生産量は拡大しつつも低位安定、飛躍的な拡大とはいいがたく⁶、また原油価格の動向が石油の輸入量を左右するとも考えに

図3-1 石油の生産量と輸入量



出所：Oficina Nacional de Estadísticas(2001) *Anuario Estadístico de Cuba 2000*, Oficina Nacional de Estadísticas(2000) *Anuario Estadístico de Cuba 1999* から作成。

¹ Economic Intelligence Unit(2001a)

² 1990年のソ連からの輸入分について、転売をしたかどうかは不明。

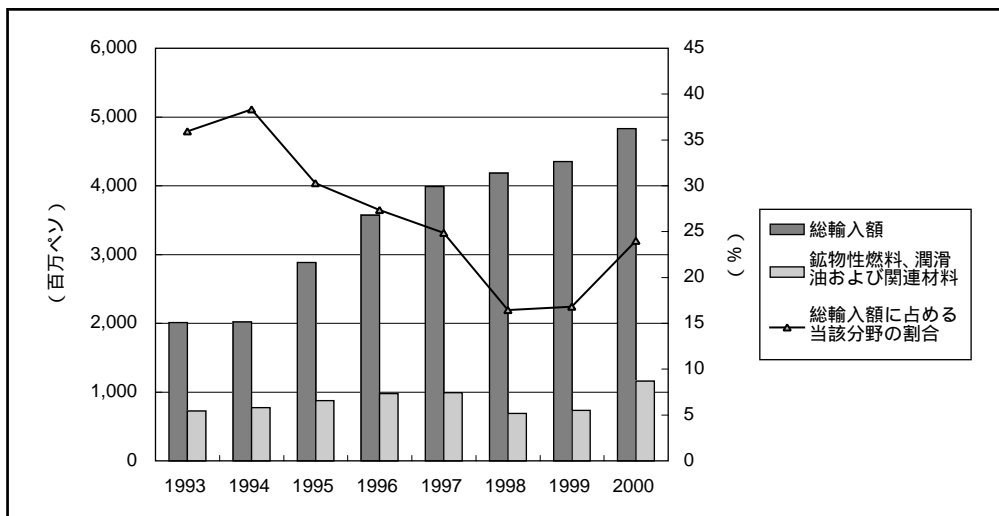
³ Oficina Nacional de Estadísticas(2001)

⁴ 天然ガス採取量拡大が経済に与えたインパクトについては、ここでは検討の対象としない。

⁵ 現在のところメキシコ湾のキューバ海域における石油採掘契約を締結したのはスペインのYPF社のみである(Economic Intelligence Unit(2001a))。

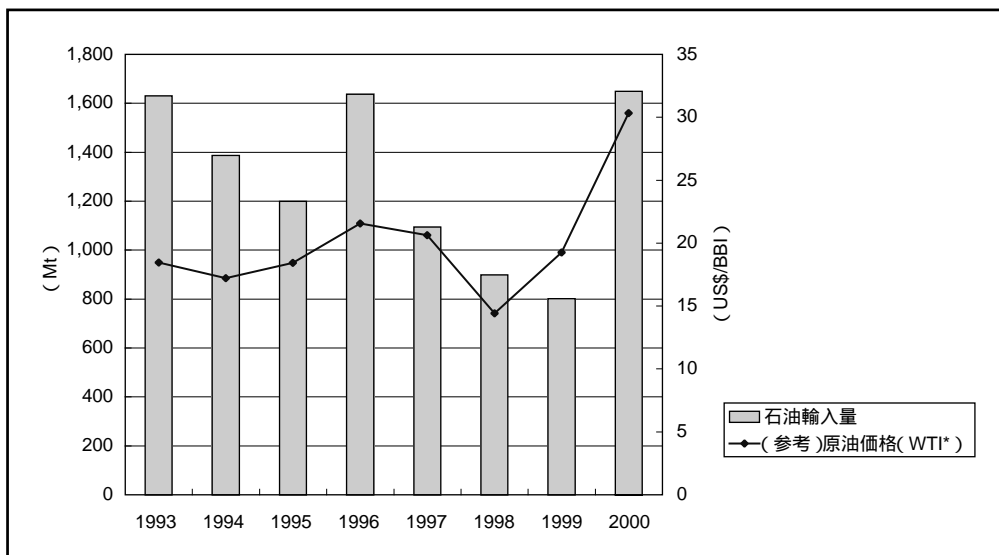
⁶ 天然ガス採取量の飛躍的な拡大は考慮に入れていない。

図3 - 2 総輸入額に占める鉱物性燃料、潤滑油および関連材料の割合



出所：Oficina Nacional de Estadísticas(2001) *Anuario Estadístico de Cuba 2000*, Oficina Nacional de Estadísticas(2000) *Anuario Estadístico de Cuba 1999* から作成。

図3 - 3 石油輸入量と原油価格



出所：Oficina Nacional de Estadísticas(2001) *Anuario Estadístico de Cuba 2000*, Oficina Nacional de Estadísticas(2000) *Anuario Estadístico de Cuba 1999* から作成。(*ウエスト・テキサス・インターミディエート原油)

くいことから、むしろ厳しい外貨制約が輸入額を決定しその範囲で石油が輸入されたものと推測される。

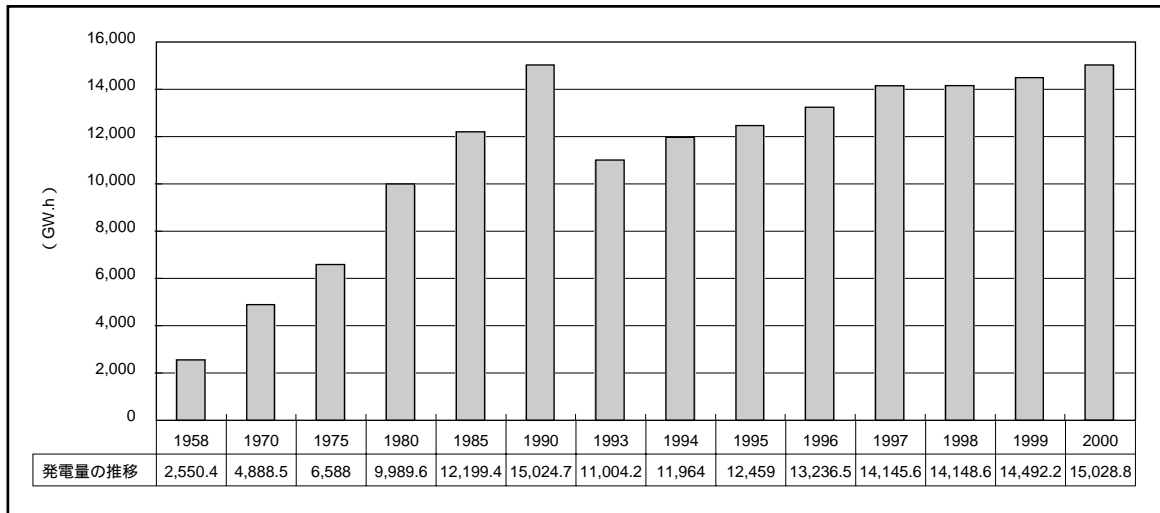
国内での石油増産に加えて、安定的な石油供給のための政府の取り組みとして挙げられるのは、2000年10月30日のヴェネズエラと二国間包括協力協定締結である。これは、キューバが教員養成のためのアドバイザー等のサービスや財を提供する代わりに、

ヴェネズエラから石油もしくは石油派生品の供給を受けるという取り決めである⁷。

一方、油田開発に係る問題として挙げられるのは、環境への配慮の欠如である。現在ハバナ近郊の北部海岸にて採掘が積極的に行われており、外貨獲得手段である観光資源のバラデロ等海洋性リゾートへの悪影響が懸念されている。

⁷ 供給量は、1日あたり5万3千バレル相当までの石油および石油派生品であり、供給条件は、カラカス・エネルギー協定に基づき、毎年決定される。支払猶予期間は2年。5年間この協定は有効であり、自動更新も行われる。

図3 - 4 発電量の推移



出所：Oficina Nacional de Estadísticas(2001)Anuario Estadístico de Cuba 2000, Oficina Nacional de Estadísticas(2000)Anuario Estadístico de Cuba 1999 から作成。

表3 - 1 エネルギーバランス(単位：百万トン)

	石油	ガス	石炭	電気	その他	合計
一次エネルギー生産	2.5	0.1	0.0	0.0	2.5	5.1
輸入	7.0	0.0	0.0	0.0	0.0	7.0
輸出	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
初期供給量	9.5	0.1	0.0	0.0	2.5	12.1
Losses and transfers	-3.9	0.0	0.0	-0.4	-0.3	-4.6
Transformation output	0.0	0.1	0.0	1.4	0.0	1.5
最終消費量	5.6	0.2	0.0	1.0	2.2	9.0

出所：Economic Intelligence Unit(2001a)Country Profile Cuba 2001.

電力供給については、石油供給が増え、また外国直接投資を得てソ連製、チェコ製の製油所の近代化事業も始まり、発電量が増大した。加えて送電システムの修復、全国規模の節電計画等により1990年代半ば以降電力の供給状況がほぼ1989年のレベルにまで改善され、停電の回数も減少した⁸。現在発電に使用する石油・天然ガスの50%以上が国内産であるが、政府はこれを2002年までに90%にまで上昇させるとしている⁹。同時に、砂糖産業ではサトウキビ絞りかす(バガス)を原料としたエネルギーを利用して発電をまかなっている等、政府はエネルギー源の多様化を図っている。しかしながら、水力発電は適当な河川

がなく実施が困難であり、資金不足から1990年代に放置された旧ソ連時代の原子力施設は完成を待つことなく2000年には閉鎖され、設備の取り壊しが決定した¹⁰。

なお、同国の2000年のエネルギーバランスは、表3 - 1のとおりである¹¹。

3 - 2 今後の開発のための留意点

エネルギー供給量は拡大しつつあるもののまだ不十分であり、今後エネルギー供給の更なる拡大が必要である。その際、新規油田の開発ならびに天然ガスやバイオマス等代替エネルギーの開発と利用の推

⁸ Economic Intelligence Unit(2001a)

⁹ *ibid.*

¹⁰ *ibid.*

¹¹ 別のデータによると、現在キューバのエネルギー必要量の42.3%(25%がバガス、17%が原油、天然ガスが0.3%)が国内産である。輸入が残り58.4%をカバーし、46%が石油派生品、12%が原油である(Rodriguez(2001) Consideración sobre el Sector Energico Cubano in Mesa-Lago(2001))。

進が期待されるが、その際環境への十分な配慮が求められる。また、地方の産業開発と民生の向上のため、地方電化網の拡大(特に東部地域)も必要と思われる。

(事務局 / 太田)

4 観光業の概況

総労働人口に占めるサービス業就業人口：51.6%(約198万人)
 (総労働人口に占める商業・レストラン業・ホテル業就業人口：12.3%(約47万人))
 実質国民総生産(GDP)に占めるサービス業の割合：55.2%
 (実質国民総生産(GDP)に占める商業・レストラン業・ホテル業の割合：21.4%)
 * 上記は全て2000年の数値¹

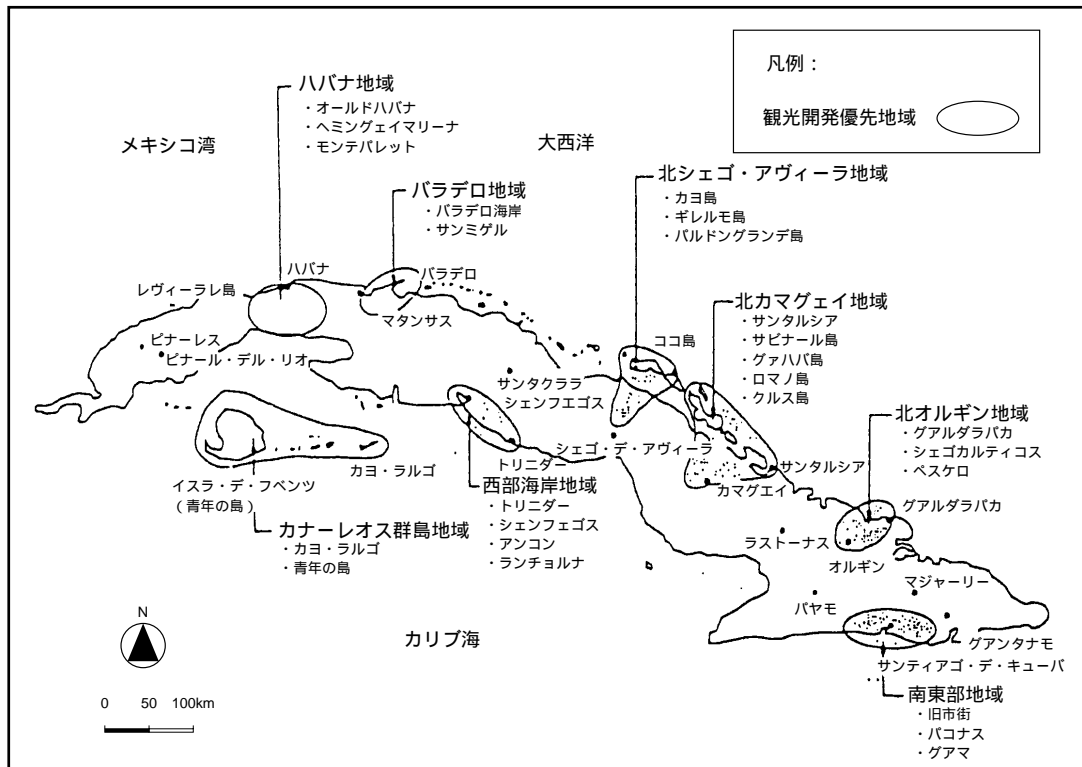
4-1 現状と問題点

キューバは、革命前からリゾート地として栄えたバラデロをはじめとする海洋性リゾートのほか、スペイン、アメリカの植民地時代の町並みや史跡等豊かな観光資源を有する国である。観光業は経済危機以降の重点産業分野であり、政府は同分野の発展に力を注いでいる。現在は海洋性リゾートがキューバ観光の圧倒的シェアを占めているが、エコ・ツーリズム(環境省所管)、メディカル・ツーリズム(厚生省所管)といった形で観光の多様化への努力が行われて

いる。また、ユネスコの世界文化遺産に指定されたハバナ旧市街は、現在国連開発計画(UNDP)を中心として修復作業を実施中であり、史跡観光地としての更なる展開も期待される。

観光客は1993年以降飛躍的に伸び、2000年の観光客は1993年の325%、177万人に上った。観光客向けのホテルも次々に建設され、現在各種宿泊施設を合計すると、444ユニット(1993年比123%)、ベッド数77,625(1993年比145%)を有している。最高級ホテル(キューバ政府区分の5つ星に相当)に限ると、

図4-1 キューバ観光省指定観光開発優先地域²

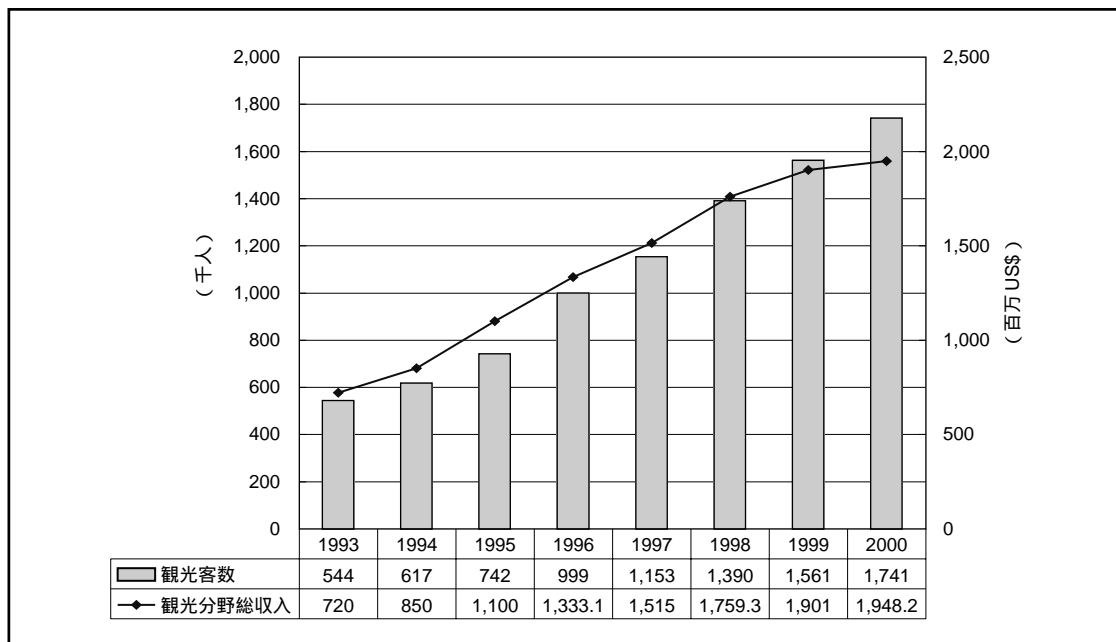


出所：国際観光開発センター(1994年海外観光情報収集調査報告書：キューバ共和国)

¹ Oficina Nacional de Estadísticas(2001)

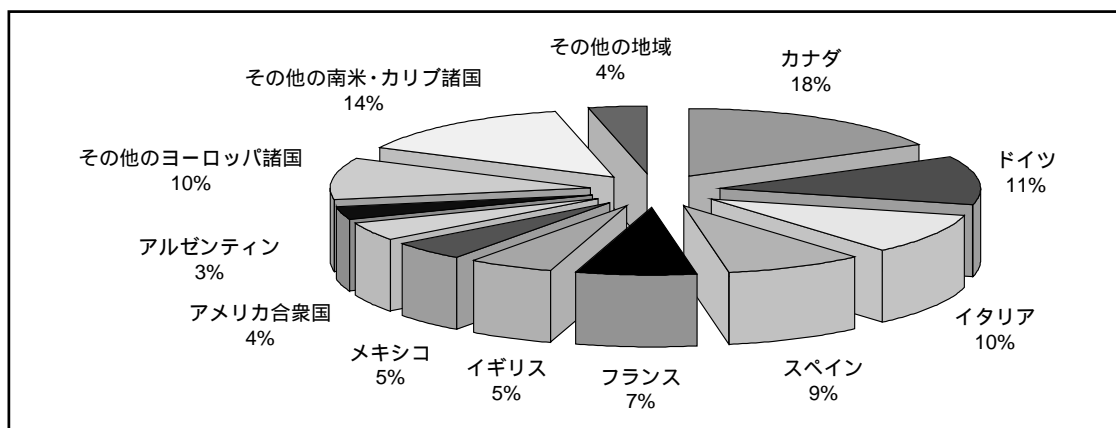
² 指定年度は不明。

図4 - 2 観光客数と観光分野総収入の推移



出所：Oficina Nacional de Estadísticas(2001)Anuario Estadístico de Cuba 2000 から作成。

図4 - 3 国別観光客の割合



出所：Oficina Nacional de Estadísticas(2001)Anuario Estadístico de Cuba 2000 から作成。

1993年に比較し、ホテル数は9から19に増加、それにともないベッド数は6,682から13,610と2倍になった。客室占有率も、2000年には平均74.2%、最高級ホテルでは82.3%に上っている。

観光客の中心は、カナダ、ヨーロッパと中南米諸国である。米国は、現在までキューバへの渡航に制限を設けているが³、米国人のキューバへの渡航解禁は時間の問題と見られている(2000年実績は、約

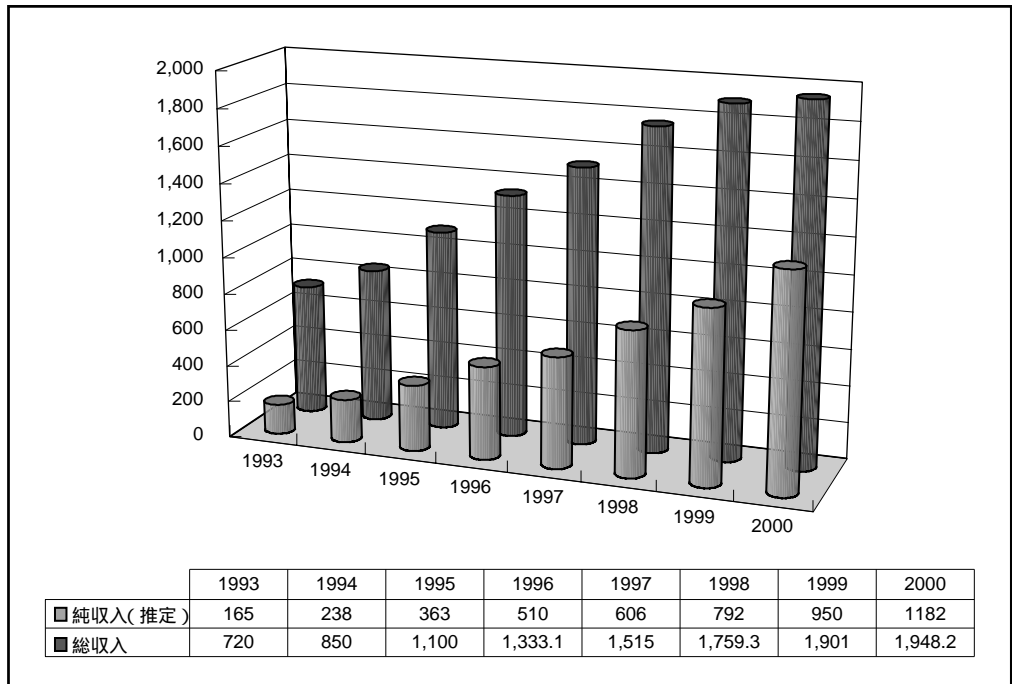
173,000名の正式渡航者ならびに22,000名の許可証不持同者⁴)。

観光による収入は、1990年から1998年にかけては平均年率18%の割合で上昇したが、1999年は8.1%、2000年は2.7%と伸びが低下している。この理由は、1999年初頭から厳しく性産業が取り締まられるようになり、セックス・ツーリズムを目的とした観光客が激減したこと、2000年にはヨーロッパの通貨が米

³ マスコミ関係者の取材や研究者の調査等、22のカテゴリーに基づき許可される。

⁴ Cuban Daily News Digest, August 15, 2001.

図4-4 観光分野における収入の推移



出所：Oficina Nacional de Estadísticas(2001) *Anuario Estadístico de Cuba 2000*、Oficina Nacional de Estadísticas(2000) *Anuario Estadístico de Cuba 1999* から作成。純収入(推定)は、Mesa-Lago, C(2001) *Cuba in Transition*, vol. 11, Association for the Study of the Cuban Economy。

ドルに対し弱くなり、結果として収入が減ったことである⁵。また2001年は世界的な景気後退や米国での9月11日テロの影響から、更なる観光客の減少が予想されている。今後、より魅力的な観光資源を開発して集客能力向上をはかると同時に、客単価アップのための努力が期待されることである(長期滞在にふさわしいリゾート施設やより優れたサービスを提供するホテル、レストランの増設、魅力的な土産物の開発等が必要)。

観光業における問題点として挙げられているのは、投入の多くの部分を輸入に頼る必要があり、純収入が少ないことである。近年輸入依存率は飛躍的に下降しており、純収入は上がっているとされるが、公式には数字が発表されておらず推定の域を出ない。

なお、観光行政は観光省が管轄し、ホテル運営会社や旅行会社等が独立採算の国営株式会社として運営されている。各会社は政府が主な株主であるが、多くの外国企業も資本参加しており、1990年代の外国企業の資本参加比率は20%に拡大している⁶。

4-2 今後の開発のための留意点

キューバは観光に外貨獲得のかなりの部分を依存しており、また豊かな観光資源を有していることから、今後も観光開発に努めるべきであろう。そのためには、観光の中心であるビーチ・リゾートの施設・設備を充実させるとともに、植民地時代の別荘を利用したホテル等により他のカリブ諸国等の観光地との差別化をはかる必要がある。

また、高級ホテルを学生等団体客が占拠する光景が頻繁に見られ、観光地としてのイメージ低下が懸念される。客の差別化、サービスの質の向上等、ソフト面における観光客受け入れ体制の整備が期待される。

加えて、既に観光にともない海洋汚染等環境破壊が発生しているといわれており、観光産業を持続的に発展させる観点からも、観光業の環境への負荷についての詳細な調査ならびに環境汚染対策が必要である。

(事務局 / 太田)

⁵ Economic Intelligence Unit(2001a)

⁶ *ibid.*

5 インフラの概況

5-1 現状と問題点

(1) 運輸交通

キューバでは交通手段としての道路への依存度が非常に高く、特にバスは主要な公共の交通手段として利用されている。環境負荷の低い公共の交通機関として鉄道の利用の拡大が期待されるが、鉄道の整備は投入費用が莫大なことから、車輛が輸送手段として最も活用されているのが現状である。

表5-1 道路と鉄道の輸送量(2000年)

旅客数 (単位:100万人)	バス	543
	鉄道	15
貨物量 (単位:1,000kmトン)	道路	40,413
	鉄道	6,006

出所: Economic Intelligence Unit(2001a)Country Profile Cuba 2001.

1) 道路

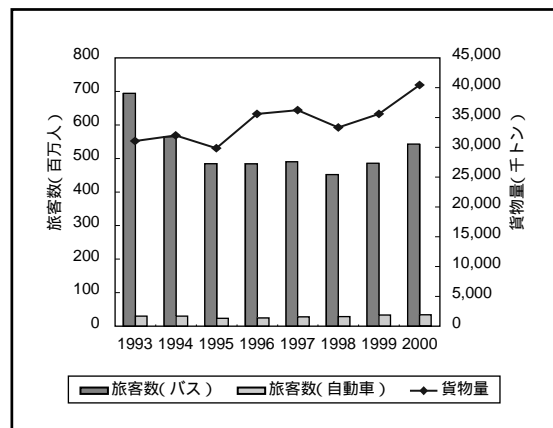
キューバの道路の総延長は約30,000kmでそのうち舗装道路が約15,000km、高速道路が約682kmであり、これら道路網は都市や町を効率的に結んでいる¹。特にハバナ周辺、ハバナ～バラデロ間、ハバナ～ピナル・デル・リオ間、ハバナ～シェゴ・デ・アヴィーラ間、サンティアゴ・デ・キューバ周辺は約5,784kmの4車線のハイウェイが整備されており、原則的には効率的な移動が可能とされる。

この道路網は1990年代初期には維持管理に目が向けられることなく放置されていたが、1990年代後半より補修作業が行われている²。こうした補修作業は観光振興を視野に置いたもので、観光地を中心に新設の道路建設や、道路の舗装、補修作業が進められている。特に1990年代後半以降カマグエイ諸島等の開発にともなう本土と島、島と島を連結する海上道路建設への投資が盛んに行われている。

しかし一方で、観光地以外の地域では財源不足か

ら道路整備が十分に行われていないところもあり、道路の整備状況に関し地域格差が生じつつあることが懸念される³。また1990年代には燃料不足から交通量全体が減少したが、1994年以降経済の回復により交通量も増加傾向にあり、メンテナンスへの予算措置が必要とされている⁴。

図5-1 道路の旅客数と貨物量の推移



出所: Oficina Nacional de Estadísticas(2001)Anuario Estadístico de Cuba 2000 から作成。

2) 鉄道

キューバの鉄道網は道路網と同様、本土を東西に縦断する主要幹線と南北を接続する支線、サトウキビ専用線があり、全長12,510kmである⁵。鉄道網の半分以上が砂糖産業振興に寄与する目的で整備されたものであるが、1990年代の砂糖生産量減少や製糖所の閉鎖などにより貨物量は減っている。

また鉄道は観光地近郊を通過しており、今後観光資源として活用することが期待されるが、施設の老朽化や、路線が内陸部に集まっていることから観光価値の高い海岸線を眺められないこと、さらには鉄道利用客増加による混雑等、改善すべき課題は数多い。

¹ Economic Intelligence Unit(2001a)

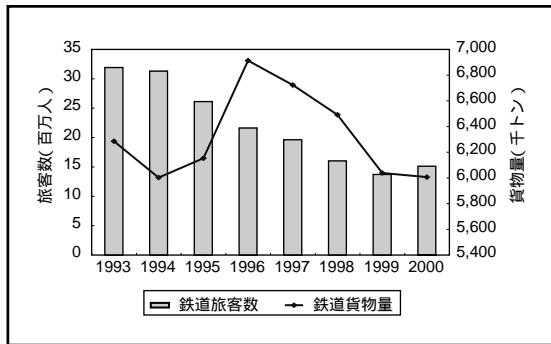
² 国際観光開発研究センター(1995)

³ *ibid.*

⁴ *ibid.*

⁵ *ibid.*

図5 - 2 鉄道の旅客数と貨物量の推移

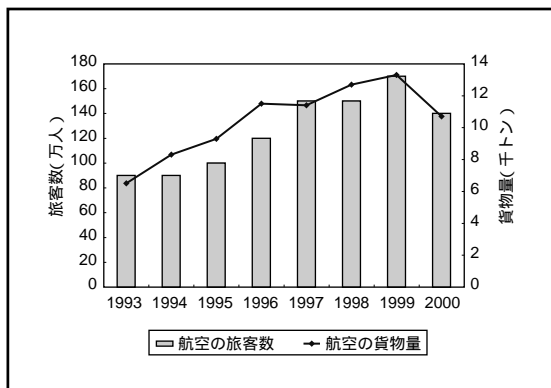


出所：Oficina Nacional de Estadísticas(2001)Anuario Estadístico de Cuba 2000 から作成。

3) 航空輸送

同国は9カ所の国際空港を抱え⁶、キューバ国営航空クパーナ(Cubana de Aviación)がヨーロッパ、カナダ、中南米、カリブ諸国等の20カ所に定期便を運行している。また、政府は観光業からの収入を空港関連施設整備に充て、施設の改善や新規空港建設に努めており⁷、1992年から1999年にかけては貨物量と利用客数ともに増加した。しかしながら2000年には石油価格の高騰等により前年と比較してどちらも減少した⁸。

図5 - 3 航空の旅客数と貨物量の推移



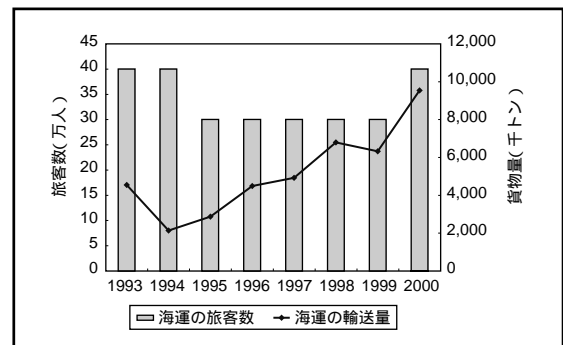
出所：Oficina Nacional de Estadísticas(2001)Anuario Estadístico de Cuba 2000 から作成。

4) 海運

1980年代から、キューバの海運交通はカリブ地域で最大の輸送規模を誇っていた。1990年代経済危機の際、一時輸送量は減少したが、1994年以降は、旅客数、輸送量ともに総じて増加傾向にあり、2000年の貨物量は約1万トン、旅客数は1.5百万人であった⁹。海運業に対し積極的に誘致された外国投資がこの成長を支えたといえよう。

主要な港湾としては、ハバナ、サンティアゴ・デ・クーバ、グアジャバル、シエン・フェゴス、マタンサス、マリエル等が挙げられる¹⁰。またキューバには6つの船舶企業があり、合計で100の船舶、総載貨重量1.2百万トンを有している(1999年)。

図5 - 4 海運の旅客数と貨物量の推移



出所：Oficina Nacional de Estadísticas(2001)Anuario Estadístico de Cuba 2000 から作成。

(2) 通信、情報化の推進

電話回線の普及率は、近年改善されてきているもののきわめて低く、特に公衆電話の数は1,000人あたり0.9である¹¹。

現在のところ固定電話が主流であり、携帯電話の普及率は未だ低く留まっているものの、近年電話回線の普及率が著しく増加しており、1,000人あたりの主要回線と携帯電話を併せた電話回線は、1996～1998年の35から2001年の75に達している。昨今ラ

⁶ Economic Intelligence Unit(2001a)

⁷ 1995の調査時には、11の地方空港、100を超える中小の滑走路を備える飛行場ネットワークを有していた(国際観光開発センター(1995)『海外観光情報収集調査報告書：キューバ』)。

⁸ Economic Intelligence Unit(2001a)

⁹ Oficina Nacional de Estadísticas(2001)

¹⁰ 国際観光開発センター(1995)

¹¹ UNDR(2000)

表5 - 2 電話回線と公衆電話の普及状況

	主要電話回線(1,000人あたり)		公衆電話(1,000人あたり)	
	1990年	1996～1998年	1990年	1996～1998年
キューバ	31	35	1.0	0.9
アルゼンティン	95	203	0.7	2.7
メキシコ	65	104	1.0	3.3
先進国	470	569	5.5	5.1
ラテンアメリカ全体	62	118	1.1	2.4
開発途上国全体	3.0	4.0	NA	NA

出所：UNDP(2000) *Human Development Report*.

テンアメリカ諸国における携帯電話の普及率が急速に高まっていることを考えると、将来的にはキューバでも携帯電話の主流化が予想され、今後固定電話を凌駕する可能性も考えられる。しかしながら、革命前に米国が整備を進めた固定電話のインフラが既に整っており、当面は固定電話が主流であると思われる。

一方でキューバ政府は「情報社会」の推進に力をいれており、2001年1月に情報技術・通信省(*Ministerio de la Informática y las Comunicaciones*)が貿易の活性化とe-ビジネスの成長を目的として設置され、ペンティアム搭載のコンピューターを設置した公共施設のネットワークの整備等、IT技術の普及を推進している¹²。

また市民が無料でコンピューターを利用できる環境が整いつつあり、公共施設でIT講習が実施されたり、教育の現場においてもコンピューターの導入が図られつつある。実際、小学校の各教室に新型のコンピューターの配布が進められ、中等教育への普及もまもなく実施される予定である。さらに2001年には、全ての郵便局にインターネットの端末を整備するプログラムが始まった¹³。

(事務局 / 松下・太田)

¹² Economic Intelligence Unit(2001a)

¹³ *ibid.*

6 保健・医療分野の概況

6-1 現状と問題点

(1) 保健・医療分野の現状

革命前の保健医療の基礎指標を見ると、キューバは出生時平均余命と乳児死亡率においてアルゼンティンと同等の高水準を誇っており、他の途上国と比較すると格段に進んでいたが、先進国の発展段階とは開きがあった。革命後、保健・医療分野に重点を置いた革命政権の施策により、革命10年後の1970年には出生児平均余命、乳児死亡率ともに先進国平均を上回るという著しい成果を上げた。その後顕著な変化は見られないが、革命前から既にある程度水準に達していたといえ、同国の経済レベルと比較すればかなり高水準が達成され維持されている点で、革命政権が保健・医療分野の改善に向け相当な力を注いできたことが窺える。

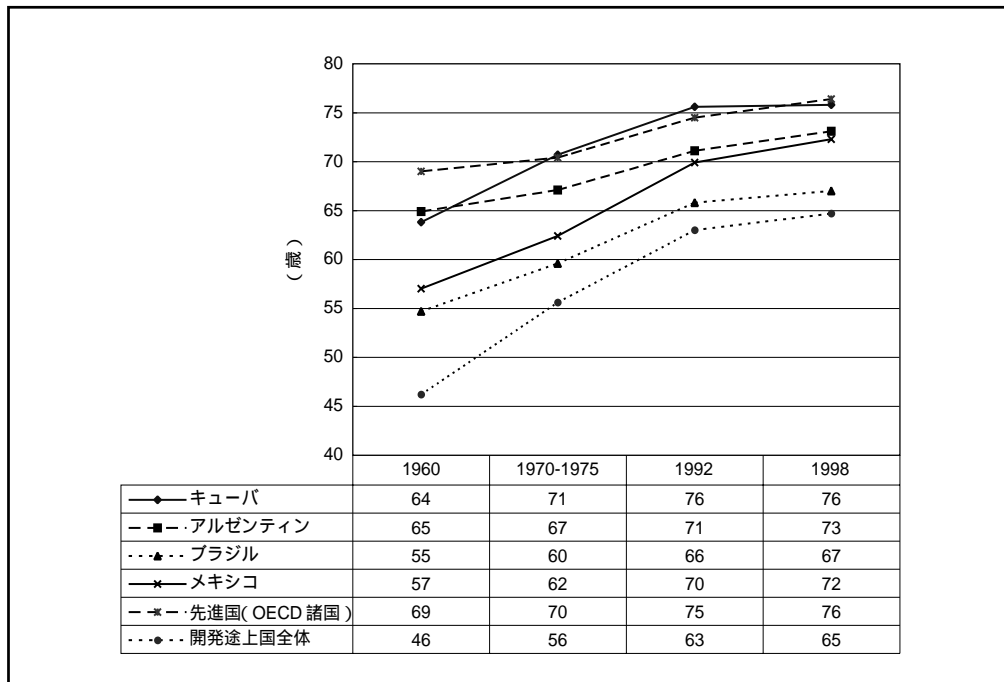
栄養状態については、1990年代の経済危機により

食糧の輸入が限定され、1993年には国民平均摂取カロリーが1,800に落ち込む等栄養状態が悪化したものの¹、徐々に回復し、現在は高い水準を保っている。疾病構造は、成人の慢性疾患中心型であり、三大死因は、心疾患、悪性新生物(癌)、脳血管疾患と²、一般的な途上国型とは完全に一線を画しており、また生活習慣病やアレルギー患者が非常に多いことから先進国型に近いといえる。

(2) キューバの保健・医療制度とその特徴

医師一人あたりの国民数は、革命前には1,000名以上だったのが、1990年には275名まで減少、経済危機以降もさらに改善が見られ2000年には170人である。かつ特筆すべきことは、医師のうち1980年代に発達したファミリードクター制度に従事する者が45.7%に上ることである³。ファミリードクター制度

図6-1 出生時平均余命(他国との比較)



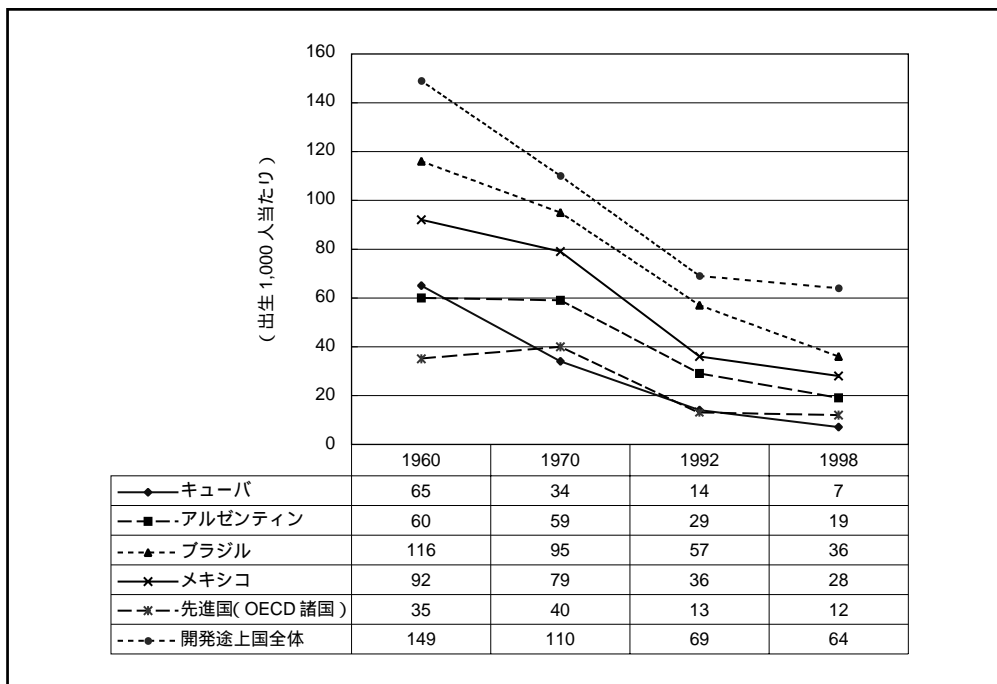
出所：(1960年、1992年の数字)国連開発計画(1994)『人間開発報告書1994』。(それ以外の数字)国連開発計画(2000)『人間開発報告書2000』。

¹ Economic Intelligence Unit(2001a) 1996年には2,000カロリー以上にまで回復した。

² Oficina Nacional de Estadística(2001)

³ *ibid.*

図6 - 2 乳児死亡率(他国との比較)



出所：(1960年、1992年の数字)国連開発計画(1994)『人間開発報告書1994』_a。(それ以外の数字)国連開発計画(2000)『人間開発報告書2000』_a。

表6 - 1 保健医療分野への公的・民間支出国際比較(1990～1998年)

	キューバ	日本	高所得国	中所得国	中南米諸国
公的支出の割合(対GDP比：%)	8.2	5.9	6.0	2.5	3.2
民間支出の割合(対GDP比：%)	0.9	1.6	3.7	2.6	3.3
保健医療支出の割合(対GDP比：%)	9.1	7.6	8.9	5.0	6.5

出所：World Bank(2001)『World Development Indicators 2001』。

とは、保健省が中央省として政策およびプログラムを決定し、それに基づき、州保健省、市保健局の監督の下、コミュニティや仕事場、学校等全国30,133カ所をベースにしたファミリードクターがきめ細やかに予防保健・一次医療サービスを提供する制度である。上位医療機関としては、現在270の総合病院をはじめとする様々な形態の医療センターが全国に1,807設置されている。

(3) 保健・医療システム分野の問題点

現在問題として挙げられるのは、薬品や医療機器の深刻な不足である。薬品については、1989年には227百万ドル相当を輸入していたが、外貨不足からそれが1994年には74百万ドルに減少し、限定的な医療しか施せなくなった。最新動向についてのデータはないが、国内薬品産業の発展に関わらず、いまだ

薬品は不足しているといわれている。また、医療機器の劣化も大きな問題である。

その一方で医師の供給は過剰ともいえ、現在中南米諸国やアフリカへ医師を派遣しているほか、国内では医師資格保有者がドル収入を得るためタクシー運転手に従事する等、就労構造のねじれが生じている。また、社会的地位が低いために労働インセンティブが得にくく、かつ金銭的インセンティブも働きにくい看護婦等の医師以外の医療従事者は、質・量ともに問題を抱えるといわれている。

6 - 2 今後の開発のための留意点

2000年の保健・医療セクターにおけるGDPに占める政府支出の割合は6.1%である。世界銀行の『世界開発指標』によれば、これは国際比較の上でも高所得国以上の水準であり、これ以上の保健・医療分野へ

の追加的な支出はキューバ経済の体力に見合わないと思われる。したがって、今後の保健・医療分野における開発戦略としては、限られた予算をいかに効果的、効率的に使用するかを検討すべきである。

については以下に留意することが期待される。(1)これまで蓄積してきた成果を生かし、老朽化が進む医療施設の再建、強化に重点を置く。(2)医師の数を抑え、医療施設・機器、薬品への支出を増やす。(3)今後社会経済構造の更なる変革が予想されるが、現在の高い保健・医療のレベルを維持するため、ファミリードクター制度を存続させつつ中央医療システムの向上をはかるよう努める。(4)人口の高齢化が進んでいることから、高齢者医療にも重点を置く。

(事務局/太田)

7 教育分野の概況

7-1 現状と問題点

(1) 教育分野の現状

キューバでは、教育は革命の成果の一つとされている。革命以前、非識字率は23%より多く、非就学率は55%にとどまっていたが¹、革命政府は、1961年を「教育の年」として教育改革を開始、憲法においても教育は万人の権利と明記され、現在では初等教育がほぼ完全に普及した。1994/1995年の非就学率は初等教育が1%以下、初級中等教育でも10%以下であり、かつ初等教育については全ての県で純就学率98%を達成している(初級中等教育でも、Pinar del Rio県の純就学率82.7%が最低)。また、中等教育の就学が遅れているといわれる中南米諸国であるが、キューバは1980年には早くも総就学率80%を達成しており、1990年代の経済危機により著しく低下したものの1994年以降回復傾向にある。

一方、高等教育については、1990年代に就学者が

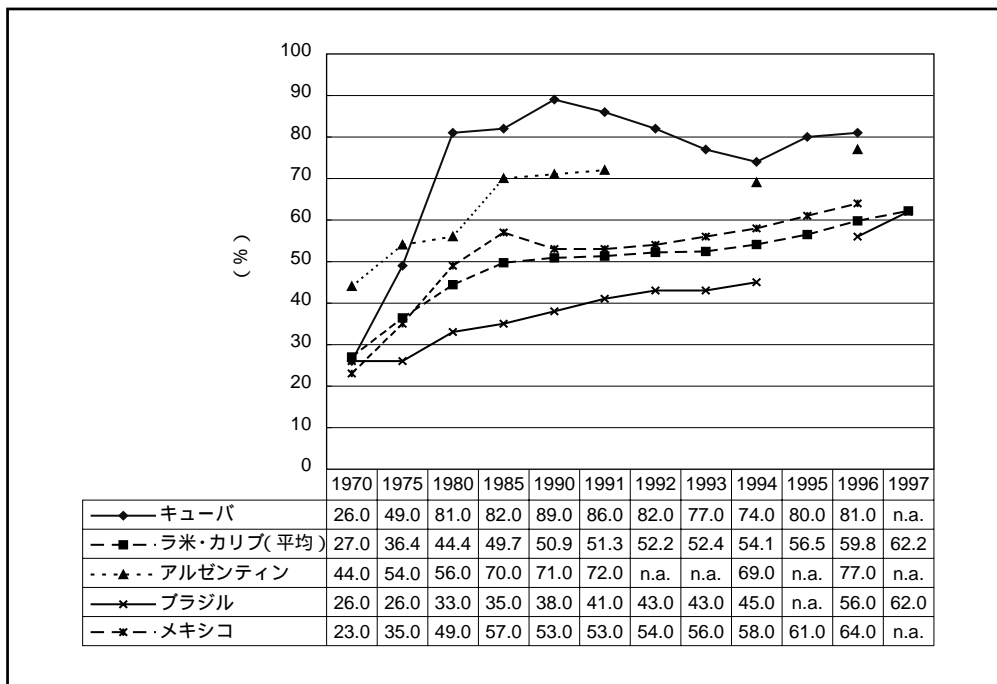
激減した。理由は就業に係る反インセンティブ、すなわち国営部門では専門的な仕事に就くことが難しく、また大学の専門知識を生かした起業が認められていないこと、ならびに学生定員の減少とされている²。その結果、1993/1994年の高等教育卒業生は31,015名であったが、1999/2000年度は16,496名と約半数まで落ち込んだ³。

(2) キューバの教育制度とその特徴

キューバ政府は教育改革の一環として、「職場のなかの学校」「独立教室」といった形態で、学齢児童だけでなく成人のための学級を普及させ、1999年の成人非識字率は男性3%、女性4%⁴へと低下し大きな成果を上げた。現在も非識字者のための識字教室が運営されている。

現在の学校教育制度は、就学前教育、義務教育である6年間の初等教育と3年間の初級中等教育、その

図7-1 中等教育総就学率(中南米諸国との比較)



出所：UNESCO(1999)UNESCO 1999 Statistical Yearbook.

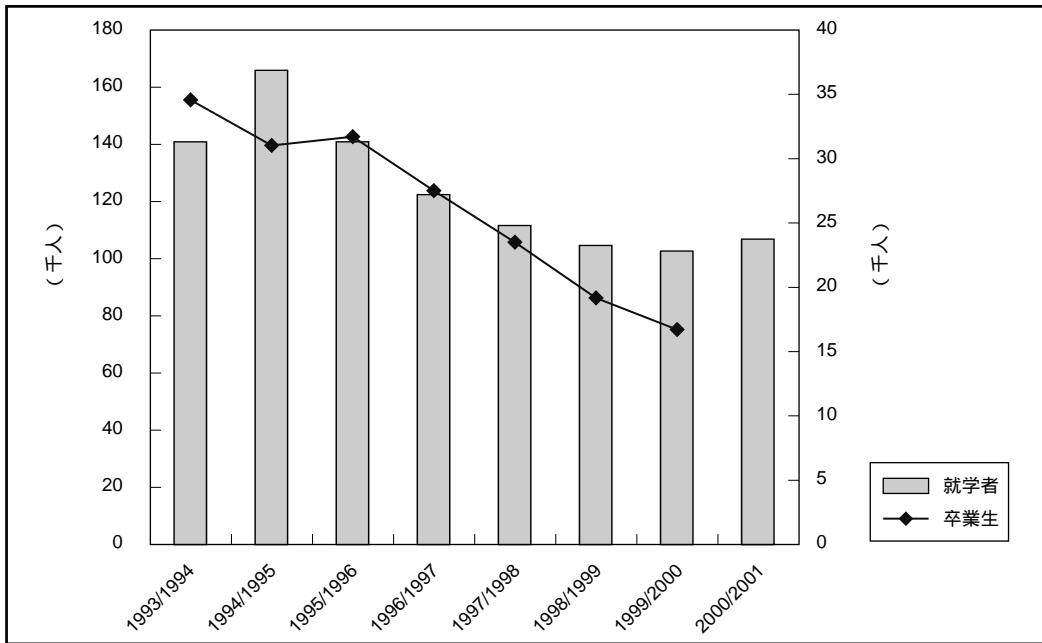
¹ Banco Central de Cuba(2001a)

² Mesa-Lago(2001)

³ Oficina Nacional de Estadística(2001)

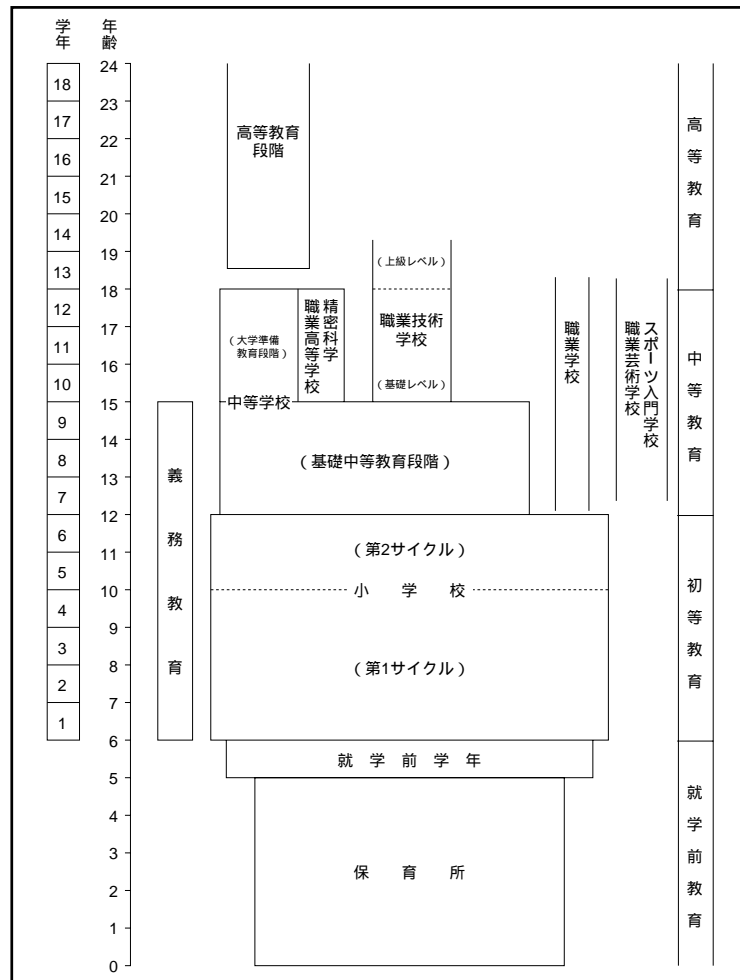
⁴ World Bank(2001)

図7 - 2 高等学校就学者および卒業生数



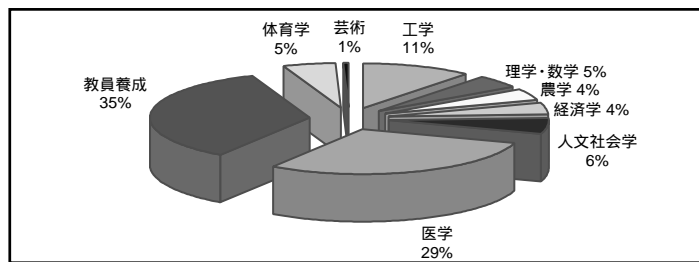
出所：Oficina Nacional de Estadísticas(2001)Anuario Estadístico de Cuba 2000.

図7 - 3 キューバの学校教育



出所：文部省編(1996)『諸外国の学校教育 中南米編』

図7 - 4 キューバ高等教育卒業者の分野別割合(1999/2000年)



出所：Oficina Nacional de Estadísticas(2001)Anuario Estadístico de Cuba 2000.

後3年間の後期中等教育、平均5年間の大学等の高等教育からなっている。障害児のための特殊教育、中等教育と並行する英才教育(スポーツ、芸術等)が実施されているほか、労働者や農民のために中等教育の機会も提供され、全ての国民に大学進学の手が開かれている。

キューバの教育の特徴の一つは、革命直後にはじまった「農村に入る学校」制度⁵以降現在まで、いずれの教育レベルでも労働への関心を高める教育が重視されていることである。また、中央政府の経済社会開発政策に基づいた労働力供給計画が高等教育の運営に強く反映していることも特徴の一つといえる。1999/2000年の大学卒業者の分野別割合を見ると、他国と比較して、人文科学、社会科学課程の修了者の割合が著しく低いのにに対し、教員養成課程修了者が全体の35%、医学課程では29%⁶と突出している⁷。これは、キューバ政府の医療・保健ならびに教育分野重視の現れと考えられる。

なお、初等教育は基礎教育省が所管する。高等教育については、農業、工業、社会科学、人文科学分野は高等教育省の所管であるが、医科学校は厚生省、教員養成学校は基礎教育省、芸術分野は文化省が所管している⁸。

以上のように、革命後のキューバは高度な教育システムを構築したが、中南米諸国およびアフリカ等の第三世界諸国に対しても教育訓練の機会を提供し、高い評価を受けている。

科学技術については、重点分野において多くのプロジェクトを実施している。現在の重点分野は、バイオテクノロジー、薬学、砂糖工業、持続的エネルギー開発、スペアパーツ、自給のための食糧生産、家畜、アグロバイオテクノロジー、山岳地帯の持続的開発、地球環境変化である⁹。2000年の科学技術分野における総支出は341.6百万ペソ(増加率1.3%)で、うち139.2百万ペソが、技術革新をはかるための支出となっている(国家予算からの支出)¹⁰。

(3) 教育分野の問題点

現在教育システムが抱える問題として挙げられるのは、「持続性」である。困難な財政状況にも関わらず、キューバ政府は革命の成果であるユニバーサルな無償教育の提供を維持するとしている(2000年には対GDP比7.8%の支出)。しかしながら、不十分な教育設備、学用品の不足等の教育環境の劣化が大きな問題となっており、また高等教育の就学率は1989/1990年の21%から1998/1999年には12%に低下し、今後、高度な専門能力を有する人的資本の供給は不足すると予測される。その一方でキューバ教育セクターは過剰に人員を抱えているとされる。2000/2001年には、人口1,000人中18.4人が教育セクター従事者であり、1997年の初等教育における教師一人あたりの児童数は12ときわめて少ない数字である(高所得国では17、中所得国では25、中南米諸国は25)。限りある財源を有効に利用する「持続的な」教育システ

⁵ 1年に45日間、学生を農村に回し農業に従事させるもの。後に「農村のなかの学校(セイバ)」制度に改正され、農本主義教育は徹底された(伊高(1992))。

⁶ 医師の他薬剤師等も入ると推定されるが詳細は不明。

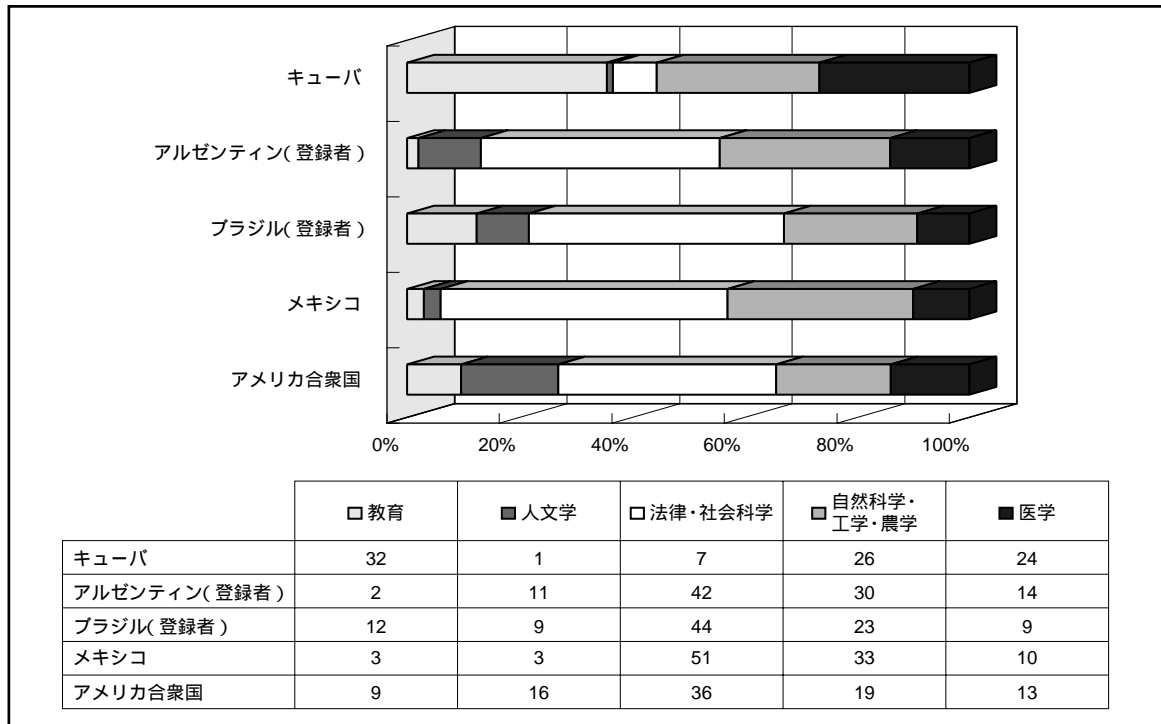
⁷ Oficina Nacional de Estadísticas(2001)

⁸ 文部省編(1996)『諸外国の学校教育 中南米編』。

⁹ Banco Central de Cuba(2001a)

¹⁰ *ibid.*

図7 - 5 高等教育における分野別卒業者の割合の比較(1996年)



出所：UNESCO(2000)World Education Indicators.

表7 - 1 教育分野への公共支出国際比較(1994～1997年)

	キューバ	日本	高所得国	中所得国	ラ米・カリブ諸国
国民総所得に占める割合(%)	6.7	3.6	5.4	4.6	3.9
生徒一人に対する支出の一人あたりのGDPに占める割合(%)	39.0	19.9	26.4	21.2	15.4

出所：World Bank(2001)World Development Indicators 2001.

ムの構築が望まれる。

加えて高等教育の質も問題視されるようになっており、今後高等教育分野の質の向上をはかるとともに、国際情勢の変化にともない新しい環境に対応できる人材の育成が必要とされる。具体的には、今後グローバル経済への対応は不可避であり、過去には力点が置かれてこなかった近代経済学・経営学や法律分野における人材育成機能の強化が期待される。併せて、科学技術分野においても、ソ連・東欧から持ち込まれた旧式の技術ではなく、国際的に競争出来るレベルの技術の導入を容易にするための工学教育が必要である。

7 - 2 今後の開発のための留意点

財政に過重な負担を掛けず、社会の要請に応じて

良質な人的資源を適正に供給できる教育施策の推進が期待される。具体的には、初等・中等教育については、教師一人あたりの児童・生徒数を増やすことで、財政面での大きな改善が期待できる(人件費の削減)。但し、その際、大きな問題となることが予想される余剰教員対策は、別途検討する必要がある。高等教育については、経済改革(給与改革)の進展にともない給与の差別化が予想されることから、ユニバーサルな無償教育の提供に固執せず、奨学金制度を整備した上で高等教育の有償化をはかることが望ましい。

同時に、今後、社会経済の変容にともない、特に経済法、経営学を含む市場経済化やIT等先端工学の知識を持った人材育成が急務である。この分野における外国企業や外国機関との連携強化が期待される。

(事務局/太田)

8 その他の社会サービスの概況

8-1 現状と問題点

キューバでは、革命前夜の1958年には既に(1)労災、職業病に対する保障制度、(2)職種別51の年金プログラム、(3)出産休暇制度、(4)有給の病気休暇制度が確立するなど、革命前から社会サービスの提供に関し、アルゼンティンやウルグアイと並ぶ地域の先進国であった。問題点を挙げるとすれば、医療保険制度の欠落を各種医療機関が補完していたが都市と農村の格差が存在していたこと、ならびに年金システムが職能別に分かれ、低収入層はカバーされていないこと等である¹。しかしながら、時代性・地域性を考慮すると、この時代のキューバ社会保障制度はきわめて高く評価されている。

1959年にキューバ革命政権が樹立すると、社会的公正がキューバの革命イデオロギーの重要な柱とされ、以後全ての国民に基本的な生活を保障するため基礎生活物資の配給制度にはじまり、原則的にユニバーサルな年金の支給等の各種社会保障ならびに無償の医療サービスが提供されるようになった。

このようにサービスの内容は向上したが、現制度の持続性については疑問視されている。社会サービス制度を通じた歳入は社会サービスへの歳出総額の3分の1にも満たない状態であり、残り3分の2は財政資金の投入によりまかなわれている²。過去1960年

から1990年にかけてキューバは旧ソ連から65,000百万ドルの援助を受けた結果、政府は現行の社会保障制度を維持できたといえ³、旧ソ連からの援助が停止した現在、社会サービス資金収支面の見直しと効率化が求められる。

また、近年所得格差が拡大傾向にあり、社会的公正の面で懸念が生じているといわれる。1993年にドル所持が解禁され生活必需品をドルショップで購入することが可能となったが、1999年には1989年の6割程度に⁴ドルへのアクセスを持たない者の生活水準は低下したといわれる。その一方で、観光セクターでの就業や海外からの送金等により1999年には62%の国民がドルにアクセスを持つとされ⁵、ドルへのアクセスを持つ国民に対するアクセスを持たない国民の不公平感が高まっている⁶。ハバナ市では、一人あたりの平均月収が198ペソ(7.1ドル)に対し、53.4%の家庭が月一人あたり50~150ペソ(1.8~5.4ドル)、14%の家庭が50ペソ以下で生活していると見られる等、月収レベルの偏重が観察される⁷。

なお、各種社会サービス(保健・医療、教育以外)の現状と問題点は以下のとおり。

(1) 配給制度

ソ連・東欧社会主義体制の崩壊を受け、経済危機

¹ その他の問題点としては、51の年金プログラムは互換性がなく、プログラムによって国家補助に差がある等(Mesa-Lago (2002))。

² 2000年の政府統計によれば社会保障費として1,181.2百万ドル徴収したが(企業から、給与の12%が年金制度、2%が労災、医療保障、産休のための支出のために徴収される)、年金、医療、弱者対策を合わせた歳出は(失業給付を除く)3,648.2百万ペソ(対GDP比13.2%)であった(*ibid*)。

³ 単純に平均値を取ると一年あたり2,097百万ドルで、2000年度の歳入額14,915百万ペソと比較すると援助額の大きさが分かる(*ibid*)。

⁴ Mesa-Lago(1998)。

⁵ ロドリゲス経済企画大臣国会報告、in 在日本キューバ大使館(2001)『キューバ国概観』。

⁶ 1981年国勢調査実施時には91.8%が国营部門で就労していたが、1993年以後の農業部門の協同組合化、自営業認可等により、現在では77.5%が国营部門、残りが合弁企業を含む非国营部門で就労している(Oficina Nacional de Estadísticas (2001))。観光セクター就業者に加え、非国营部門で働く者はドルへアクセスする機会が多いと思われる。また、U.S.-Cuba Trade and Economic Council(Aug. 6, 2001)によれば、2000年の平均月給は249ペソで、非公式レートを用いて換算すると実質約9ドル(1ドル=27ペソ:2002年2月末)であり、各種「ボーナス(政府によれば、2000年の450万人の労働者のうち116万人が米ドルの「ボーナス」を入手)」を含めても、359ペソ、実質約13ドルにしか満たない。この収入から配給品購入費(家族4人の場合、月45.56ペソ)住居を所有しない家庭(15%)は平均月26ペソの家賃(給与の10%以下)を支払う。電気代13.6ペソ、電話代6.25ペソ、ガス代7.73ペソで、一人あたりの水道代が1.3ペソとされている。加えて、配給は十分ではなく、食糧並びに生活必需品を別途購入する必要がある。なお、自営業者以外の労働者(約450万人)は、様々な社会保障のほかに、職場によって内容は異なるが、146万人が食事の提供、199万人が作業着と作業用靴の支給を受けている。

⁷ Oficina Teritorial de Estadístico de la Ciudad de La Habana, in Mesa-Lago(2002)。

表 8 - 1 Libreta(配給手帳)に記載されている配給食糧品の品目と一月毎の配給回数
(5 人家族世帯の場合 : 2001 年 1 月から 12 月) 注 1)

配給品目 注 2)	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月
燃料(Combustible Lista)												
料理用その他												
ケロシン(querosene) アルコール(alcohol)												
病人あるいは障害者のための特別配給品 (Productos por Dietas Medicas) 注 3)												
牛肉(carne)、鶏肉(pollo)、 根菜類(vianda)、牛乳(leche)、 等												
基礎配給品 (Entregas)												
米(arroz) 豆類(granos) 食用油(aceite) ラード(manteca) 砂糖(azucar) トマトピューレ(cons. tomate) 浴用石鹸(jabon baño) 洗濯石鹸(jabon lavar) 洗濯用洗剤(detergente) コーヒー(café) 強いタバコ(cig. fuerte) マイルドなタバコ(cig. suave) 葉巻(tabaco) マッチ(fosforos) 歯磨き粉(pasta dental) 塩(sal)												
Productos Controlados Viveres 注 4)												
統制食品(Productos Controlados)												
肉類(cárnicos) 粉乳(lácteos) 注 5) 牛肉(carnes) 注 6) 鳥肉(Aves) 魚(pescado) 卵(huevos) パン(Pan) 牛乳(leche) 農産品(productos del agro)	ほぼ毎日	ほぼ毎日	ほぼ毎日	ほぼ毎日	ほぼ毎日	ほぼ毎日	ほぼ毎日	ほぼ毎日	ほぼ毎日	ほぼ毎日	ほぼ毎日	ほぼ毎日

注 1) 上記の表は 12 月時点の配給手帳に基づき作成したもので、12 月分の配給量を全て含めているわけではない。
 注 2) 各品目の分量、個数については記載されていないため不明。
 注 3) 特定の対象者のみに配給されている模様。但し、現在実際に配給されているかどうかについては不明。
 注 4) 配給品目については不明。
 注 5) リスト中の は代替品の配給があった模様。代替品の品目については不明。
 注 6) 1 月から 12 月の期間に 25 回前後配給があった模様だが、詳細は不明。
 出所 : 2001 年に実際に使用された Libreta 写しから作成。

に陥ったキューバでは、配給のみにより国民への生活物資供給を行うようになった。しかしながら配給量は不十分で、国民は食糧不足や、石鹸、歯磨き粉等の生活必需品の不足の中、厳しい生活を強いられた⁸。その後 1994 年に農産物自由市場が開設され物資が出回るようになり、また 1995 年にはドル所持解禁によりドルショップでの購入が合法化された。

これらの市場開設を受け、政府は生活必需品の配給量を減らしたため、現在国民が配給制度によって手に入れる食糧は必要量の半分に満たないといわれる。また食糧品以外の洋服や雑貨はほとんど配給されていない(表 8 - 1 参照)⁹。その結果、ドルへのアクセスがない国民はきわめて苦しい生活を余儀なくされている。

(2) 年金制度

1959 年から 1979 年にかけて年金制度改革が実施され、以前の 51 の年金プログラムが統合され、一部を除き労働・社会保障省により一元的に管理されることになった。同時に、社会的弱者に対する社会扶助制度も確立された¹⁰。

年金制度も財政に多くを負っており、政府統計から企業から徴収した年金原資は約 1,012.5 百万ペソと推計されるが、年金支給総額は(文民セクターのみ) 1,615.5 百万ペソ(対 GDP 比 5.8%)と赤字で、そのギャップである総給付額の 37% が財政資金の投入でまかなわれている。その一方で、年金原資は給与の 12% を企業から徴収するだけで、自営業者以外の労働者から社会保険料を徴収することはなく¹¹、今後

⁸ 新藤(2000)。

⁹ 4 人の場合 45.56 ペソに相当(U.S.-Cuba Trade and Economic Council(Aug. 6, 2001))。

¹⁰ Mesa-Lago(2002)。

¹¹ Mesa-Lago(2002)による。但し、1994 年制定法律 73 号では、社会保障費に関する賃金労働者の負担原則を定めており、国营企業完全化を実施した企業の労働者は負担を始めているとする報告もある(本報告書第 2 部第 2 章参照)。

表 8 - 2 キューバの老齢年金制度

対象者	給付の条件	給付内容
文民(通常年金)〔含弁企業就労者・雇用農民*〕	・男性 60 歳 / 女性 55 歳で退職資格 ・そのうち最低 25 年の勤務	・直近 10 年間のうち高い 5 年の平均給与の 50%
文民(特殊年金)〔含弁企業就労者・雇用農民*〕	・男性 60 歳 / 女性 55 歳で退職資格 ・そのうち最低 15 年の勤務	(不明)
軍部、内務省出身者	・軍・内務省で最低 25 年の勤務 (もしくは) ・50 歳で退職資格 ・軍・内務省とそれ以外の部門で合計 25 年の勤務	・勤務最終月の給与と同額
自営農、信用・サービス協同組合(CCS)	(選択肢として) ・所有地を国家に売却	(その場合) ・売却額に応じて給付
農業生産協同組合(CPA)	・男性 65 歳 / 女性 60 歳で退職資格	・平均収入の 40%
自営業、漁業組合、石炭組合	(特殊年金への加盟が可能) ・収入の 10%の支払い	(不明)
インフォーマルセクター	・年金カバーなし	・なし

*UBPC を含む。

出所：Mesa-Lago, C(2002) "Cien Años de Seguridad Social en Cuba: Avances y Problemas"から作成。

徴収額の引き上げと徴収源の多様化も必要となってくると思われる。また、現在比較的低年齢で年金受給資格を得ることが出来る上、今後人口構造の高齢化(勤労者の全人口に占める割合の低下)が予想されることから¹²、退職年齢の引き上げ等も考慮されるべきである。

一方、給付状況については、現制度は原則的にユニバーサルにサービスを提供しているが、1990年初頭の高いインフレーションの影響で給付額は実質的に減少し、現在の支給額はきわめて不十分である¹³。加えて、配給物資の削減にとまない不足物資を並行市場で購入する必要から、年金以外に収入源を持たない高齢者の生活は大変厳しいといえる。また、軍と内務省出身者は給付の条件・内容で大変有利で¹⁴、その他の国民の不満を助長しているともいえ、今後年金制度の一本化についても議論されるべきであろう。

なお、上記老齢年金に加え、障害保険・遺族年金も整備されている。

(3) 労働災害、出産休暇、医療保障

年金以外の社会保障原資として企業が給与の 2%を国家に支払うことで、政府が労災による休暇と出産休暇中の労働者の給与を保障している(労働・社会保障省管轄)。また、労働災害も含め全ての傷病について、公共保健省が管轄する国家健康システムを利用し、全ての国民が無償で医師の診療を受けることが出来る¹⁵。但し、医薬分業により、入院患者を除き医師の処方箋により自己負担で医薬品を購入しなければならない。

なお、自営業者とインフォーマルセクター従事者は有給制度を利用できないが、国家医療システムを利用することはできる(無償)。

(4) 失業者対策

革命前は一部の職業年金のプログラムの一部として失業保険も存在したが、革命後キューバには失業保険という制度は存在しない。「怠業者処罰法(1971年公布)」によると、17～60歳の男子、17～55歳の女子(主婦は対象外)の中で身体に障害がないにも関わらず、就学、就職せず、あるいは就業中の者でも

¹² 本報告書第 2 部第 2 章参照。

¹³ Mesa-Lago(1999)によれば、月額平均 104 ペソ。

¹⁴ 医療サービスにおいても、軍・内務省関係者ならびに党高官とは異なるシステム下、より良いサービスを受けることができる(Mesa-Lago(2002))。

¹⁵ 保健・医療セクターの概況参照。

無断欠勤する者等は怠業者とみなされ、「強制労働」に至るまでの処罰が課されることになっている¹⁶。

しかしながら現実には常に失業者が存在し、特に1990年代の経済危機下、状況は深刻になっている。政府発表によれば現在の失業率は5.5%であるが¹⁷、不完全失業を含むと1998年には失業率は25.1%に上ると推定される¹⁸。国营企業の余剰労働力については、6ヵ月から8ヵ月の期間最低60%の給与を支払うという一時的な対策を講じている。また1995年、政府は国营企業の50万人から60万人の余剰労働者を民間セクターでの雇用拡大により吸収すると発表した。この方向での改革は実施されなかった¹⁹。

等民間セクターへの差別的な政策は変更されることが期待される。

(事務局 / 太田・松下)

8-2 今後の開発のための留意点

現在のキューバの社会経済システムにおいて実質的に社会的平等は崩れつつある上、キューバ経済の実力を考えると、財政面でも現在のシステムを維持することは難しくなっているといえる。したがって、今後実質的に社会的公正を達成でき、財政的にも持続的な新しいシステム作りが必要である。

その際、現在国民はこれらのサービスを当然視しているので、現行の社会政策の無秩序な解体は社会的・政治的混乱を引き起こす恐れがあり、避けるべきである。また社会政策の変更は、その他の経済改革とのバランスに留意しつつ、社会的安定に資する福祉サービスの提供は継続して実施する必要がある。具体的には、現行の一律公平に社会サービスを提供するシステムを、年金受給者、失業者や恵まれない子ども等社会的弱者をターゲットにしたソーシャル・セーフティネット整備型システムに移行することが望ましいと思われる。

失業者問題については、(不完全)失業者が増加する一方、産業構造の変化によりIT等の技術者や農業部門では労働者が不足しており、教育分野との連携や労働者が不足しているセクターへの就労インセンティブ付与が余剰労働力問題解決に有効と思われる。また、民間セクター拡大が余剰労働力吸収に大変有効なのは明らかであり、自営業者に対する高い課税

¹⁶ キューバ経済懇和会(1988『キューバ要覧』)

¹⁷ Banco Central de Cuba(2001b)

¹⁸ CEPAL(2000)

¹⁹ Mesa-Lago(2002)

9 水資源開発分野の概況

9-1 現状と問題点

キューバでは111,000平方キロメートルの国土に総数563の河川がある。東西に細長い国土の中央部を山地が縦走していることから、河川は急峻で小規模という地形的特徴がある。また年間降雨量が5～10月の雨期に集中しており、多くの河川では乾期に流水が枯渇するといった特徴が見られる¹。

同国はこうした地形的、気象的な要因から水害が発生しやすいという特性がある。水資源開発行政を所管する水利庁がこれまで十分な対策を講じてこなかったこともあり、毎年雨期になると全国的に洪水と浸水による被害を受ける。主な河川には多目的ダムが建設されているが、豪雨による河川の氾濫が頻繁に起こり、河口部では高潮による海面上昇にともなう障害越波などが多発し浸水被害が発生している。一方多くのダムは、国土の地形的な特徴のため、貯水面積が貯水量と比較して広く、貯水効率が悪く、結果として乾期の水不足をもたらしている。

(1) 水資源開発の現状

同国の水資源開発計画は、1970年以降、旧ソ連の支援で立案されたマスタープランに基づいたもので、現在まで220余りのダムが建設されている。キューバ全土の水資源賦存量は381億立方メートルで、その内訳として表流水が全体の83%に当たる317億立方メートル、地下水が17%に当たる64億立方メートルである。また開発可能な水資源量は239億立方

メートルとされ、そのうち表流水が179億立方メートルと75%、残りの25%にあたる60億立方メートルが地下水である²。

表9-1 既開発水資源量(1993年)

水 源	水資源量(全体に占める割合)
表流水 (開発施設)	88億立方メートル(66%)
ダム	70億立方メートル(52%)
小ダム	5億立方メートル(10%)
自然取水	13億立方メートル(34%)
地下水	45億立方メートル(34%)
合 計	133億立方メートル(100%)

出所：プロジェクト形成調査(農業開発・地域開発)結果による。

水資源開発事業を所管する水利庁の報告によると1991年当時水資源開発量のうち有効に利用されているのは、53億立方メートルで約40%に過ぎない³。その背景には旧ソ連の崩壊に端を発した経済危機の影響により、導水施設等水源と利用地を結ぶシステムが未完成である、また施設の老朽化が進んでいるといった問題が見られる⁴。供給量の地域間格差是正のため、利用率が低いダムの導水施設の改善が、現在重点的に進められている。

また、工業化にともなう水需要の増加に加え、異常気象により乾期には水不足が頻発している地域もあり、ダムの新規建設へのニーズは高いが、予算上の制約から新規事業への着手は困難である⁵。

表9-2 用途別の水資源利用量(単位：1,000百万立方メートル)

	用 途				計
	灌漑用水	生活用水	工業用水	その他	
表流水	2.622	0.352	0.302	0.118	3.394
地下水	0.747	0.993	0.168	0.025	1.933
計	3.369(63%)	1.345(25%)	0.470(9.9%)	0.142(2.6%)	5.327(100%)

出所：INRH(1992)『Report to the National People's Assembly』。

¹ キューバ国プロジェクト形成調査(農業開発・地域開発)結果による。

² 同上。

³ その内63%が灌漑用水、次いで25%が生活用水として利用されている。

⁴ キューバ国プロジェクト形成調査(農業開発・地域開発)結果による。

⁵ 同上。

表9 - 3 上下水道の普及率(1997年)(%)

	都市部		農村部		全国
	1990	1997	1990	1997	
水道					
水道接続	83.0	81.8	29.9	38.0	70.9
公共サービス*	-	6.4	27.9	13.5	8.2
アクセス可能**	0.6	10.3	20.0	27.9	14.7
計	83.6	98.5	77.8	79.4	93.8
下水道					
下水道接続	39.1	44.3	3.2	11.0	36.0
腐敗槽	57.0	49.3	65.0	71.5	54.8
計	96.1	93.6	68.2	82.5	90.8

注1：公共サービスは給水車または公共栓による給水を指す。

注2：アクセス可能とは井戸から200mを越えない距離での給水のこと。

出所：社団法人海外コンサルティング企業協会(2000)『キューバ・ドミニカ共和国環境総合調査報告書』。

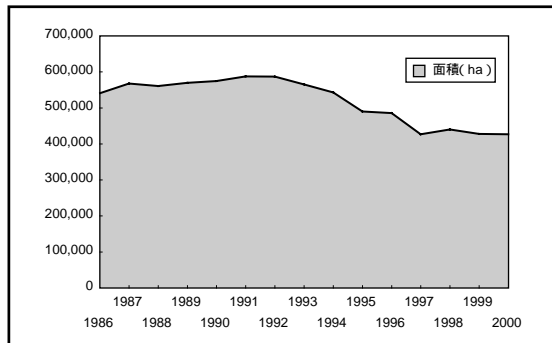
(2) 水資源の管理状況

1) 農業用水(灌漑・排水)

灌漑排水研究所はキューバ全土の灌漑可能面積は270万haと算定しているが、現在、灌漑農地は106万haである。一方、実灌漑面積は1991年は約58.7万haであったが、財政状況の悪化、旱魃の影響および施設の老朽化による灌漑効率の低下により近年著しく減少し、2000年には約42.7万haと1991年の約73%にまで縮小した。

また近年、資金不足による灌漑の不適切な管理が招いた土壌塩類化が全国的に発生しているが、抜本的な対策は講じられてはいない。近年の降雨量不足がこれに拍車を駆け、特に東部においては塩害が深刻化しており、耕作が放棄されている農地面積が全農地の約30%に達している⁶。

図9 - 1 国全体の灌漑面積の推移 (1986 ~ 2000年)



出所：INRH資料。

2) 生活用水

キューバは需要に応えるだけの表流水、地下水に恵まれている。しかし農村部における上水道インフラの普及率は不十分であり、1997年時点の農村部の水道の各戸普及率は38.0%、給水車または公共栓による給水を受けているのは13.5%である。半数以上の水道施設が1970年代、1980年代に設置されたもので老朽化が進んでおり、修復の必要があるが、維持管理費の不足により作業は進んでいない。また東部のサンティアゴ・デ・クーバ市では、渇水年にはダム貯水量不足に加え、上水道システムの老朽化による漏水等の問題により十分に給水が行えず、断水時間を設けたり、給水車の出動で対応せざるをえない状況にある。

下水道の接続普及率は、1997年時点で都市部が44.3%、農村部が11.0%で、都市部の49.3%、農村部の71.5%が腐敗槽等で排泄物を処分している。これら施設のほとんどが老朽化し溢水が発生しており、生活環境の悪化が懸念される。

(3) 水資源開発行政

1989年設立された水利庁(Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos: INRH)が水資源開発事業を所管する。同庁は、1993年の水法(Law concerning Terrestrial Waters)に基づき法制面でも整備された機関となった。現在関連省庁との連携を図りつつ、洪水防御、都市排水、上下水道を含めた水資源行政にお

⁶ 同上。

ける計画・設計・維持管理を全般的に統括する役割を担っている(2001年時点で約11,000人の職員を抱え、うち中央政府に約1,000人、地方出先機関に約10,000人が配属されている)。

9-2 今後の開発のための留意点

現在キューバは220余りのダムを有しているものの、水不足が深刻化している地域が存在するなど供給量に地域間格差が生じている。今後は産業目的の水資源の需要が増大することが予想されており、財政的に大規模なダムなどの新規開発事業は当面期待できない中、現在ある施設群の機能、役割を見直すとともに、実施優先度を検討しつつ現実的な新規開発に向けて検討を進めることが肝要である⁸。その際、予算の厳しい制約の中で、優先度の高い地域での導水システムの整備、用途を転換するためのダム間の連絡水路建設、既存施設の維持管理などが当面の課題である⁹。

またキューバでは都市部農村部を問わずハリケーンの被害が深刻で、全国的に浸水被害が問題となっており、洪水防御を兼ねたダム建設、既存ダムの洪水調節機能の拡大が必要である。特に都市部では河川、排水路の改修、下水道整備、高潮対策なども課題といえる¹⁰。

さらには、近年灌漑面積の減少や塩類化等の土壌の劣化が土地生産性の低下を招いている。これらは灌漑排水施設の老朽化等が原因であり、灌漑排水計画・工事のための資金確保が必要である。

(事務局/松下・太田)

⁷ 同上。

⁸ 同上。

⁹ 同上。

¹⁰ 同上。

10 環境分野の概況

10-1 現状と問題点

(1) グリーンイシュー¹

1) 土壌劣化

1970年代から1980年代にかけて、革命政府は国家事業として機械化や農薬の大量投入による大規模農業開発を行い、ほぼ全ての農牧業分野で過去最高の生産量を記録した。しかしながら、この時期大規模に行われていた粗放的なサトウキビ栽培等生産方式は環境負荷が高く、土地の顕著な生産性低下を招くことになった²。

1990年代になり、旧ソ連や東欧等といった市場の喪失により貿易が縮小し、その上ソ連からの安価な肥料の提供が断たれた結果、財政状況が悪化し、農業部門への歳出が削減された³。その結果、これまで行ってきた大量の有機・無機肥料等を投入した土壌改良が困難となり、農業生産性の低下、土壌浸食、排水の非効率化、高塩類濃度化といった土壌の劣化が生じている⁴。

表 10 - 1 土壌劣化の状況(単位：%)

	全体に占める割合
高塩濃度化・高ナトリウム化	14.9
土壌浸食	43.3
排水の非効率化	40.3
生産性の低下	44.8
顕著な土壌固化	23.9
低有機物含量土壌	69.6

出所：MINAG 資料。

2) 森林伐採

キューバの国土はかつてその大部分が豊かな森林に覆われていたが⁵、16世紀以降、砂糖の需要増加にともない、製糖工場の燃料として大量の森林が伐採された結果、革命時には森林面積の国土に占める割合は14%にまで縮小していた。その後、革命政府は全国規模で組織的に森林回復に努め、この割合は2000年には21%まで回復している⁶。現在も森林地回復への取り組みは継続されており、森林面積の減少に歯止めがかけられてはいるものの、定植率は50%と低くその回復速度は遅い⁷。1995年以降、植林地事業を行う際の森林資源調査が財政難により実施されておらず、適切な植林地事業が行われていないこともこの一因である⁸。

(2) ブラウンイシュー⁹

1) 水質汚染

工業生産による産業排水の流入や不適切な廃棄物処理が公害を誘発しており、特にハバナ湾汚染は、ハバナ市等都市部が抱える複合的な環境問題の一つである¹⁰。ハバナ湾の主な汚染源は、湾周辺の工場・事業所からの排水の流入、生活雑排水の流入、船舶からの油流出、湾の閉鎖性による汚染物質の蓄積が挙げられる¹¹。中でも特に製糖工場やサトウキビを原料とするラム酒製造工場からの工場排水が、非常に高い環境負荷をハバナ湾に与えている。

¹ グリーンイシューとは種の減少や生態系への影響など、生物多様性に関わる環境問題を指す。

² キューバ国プロジェクト形成調査(農業開発・地域開発)結果およびEIU(2001a)Country Profile Cuba。

³ キューバ国プロジェクト形成調査(農業開発・地域開発)結果による。

⁴ 同上。

⁵ 16世紀以前、森林面積は国土の94%を占めていた(ibid)。

⁶ 森林面積の62%が生産林、37%が水源林、残りは生物多様性の保護林、マングローブの再生林(ibid)。

⁷ 市民が藨を燃料として消費する目的で、違法に森林伐採をしていることも、森林回復の速度を遅らせる一因となっている。

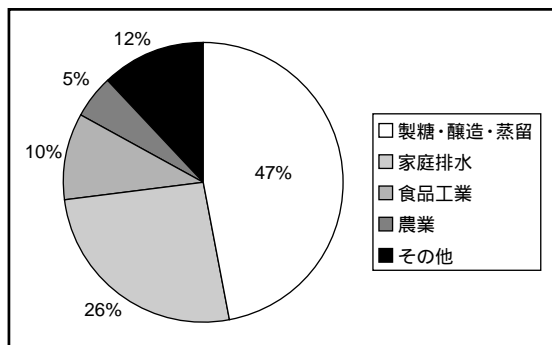
⁸ 海外コンサルティング企業協会(2000)。

⁹ ブラウンイシューとは工業化や都市化にともなう大気汚染、水質汚濁、ゴミ問題などを指す。

¹⁰ 海外コンサルティング企業協会(2000)。

¹¹ ibid。

図 10 - 1 ハバナ湾汚濁物質の割合



注：上記表・グラフには精油所など重化学工業が含まれていない。

出所：CITMA 資料。

またニッケルや金鉱山の周辺河川¹²や、河川が流入する湾岸地域で¹³、鉱山開発による水質汚染が発生している。これはニッケル抽出工程¹⁴での廃液が周辺の河川に流入していることが原因である。現在、水質汚染はカリブ海沿岸地域まで拡大しており、珊瑚礁への被害等も生じている。

また近年、北部海岸において原油が活発に採掘されているが、環境への配慮が不十分なため、海洋汚染の深刻化も看過出来ない¹⁵。

2) 大気汚染

自動車排ガス

市内を走行する車輛はほぼ全てが排気ガス対策基準が策定される以前に製造されたもので、環境基準を満たしていない¹⁶。車輛の老朽化と有鉛ガソリンの使用により、自動車の排ガスが主要な大気汚染源となっているほか、有鉛ガソリン使用はキューバにおける喘息患者の大量発生を招いている¹⁷。

工場排ガス

現在のところ工場の排出ガスによる大気汚染は問題となっていない。しかしながら、排ガス対策は実施されていない模様で¹⁸、今後対応が必要となる可能性が大きい。

3) 都市ゴミ問題

都市の工業化と人口増加にともない、都市部のゴミ問題は深刻化している。ハバナ市のゴミ発生量は、一日あたり約2,200万トン(1万5,000立方メートル)で、そのうち建設廃棄物が約900トン、家庭ゴミや樹木の剪定くずが1,300万トンである¹⁹。ゴミの収集作業は各市町村が担当しており、基本的には毎日収集することが定められている。しかし旧ソ連の崩壊による財政状態の悪化により、収集機材の老朽化や燃料不足に加えて、収集車輛の新規購入が出来ないことが原因で、現在ゴミの収集率は約70～80%と推定されている²⁰。また処分場へ搬入されたゴミが適切に処分されているとはいいがたく、例えばハバナ市西部のアンダレス川沿いに位置するカジェエント処分場²¹では、川沿いに面した敷地にゴミが積み上げられたまま放置されており、ゴミからの浸出水が川に流入し土壌にも浸透している。行政側は同処分場が地域の住環境や住民の健康に及ぼす影響に対し認識が浅く、未だ対策が講じられていない。

近年アルミ缶・ビン、紙、プラスチックのリサイクルが開始されたが、これら資源ゴミの回収率は20%に留まっている²²。

¹² 例えばマヤリ川、ニペ川、モア川、セグア川等東部の河川が挙げられる。

¹³ 特にオルギン県等、ニッケル鉱山の多いキューバ東北部で集中して発生している。

¹⁴ 微細粒子で構成されるラテライト鉱床の開発と操業にともない、懸濁物質および硫酸、アンモニアを使用して実施される。

¹⁵ 国際協力事業団プロジェクト形成調査(農業開発・地域開発)結果による。

¹⁶ 但しハバナ市内では大気のモニタリングが実施されておらず、大気汚染の現状についての数量分析は実施不可能。

¹⁷ 海外コンサルティング企業協会(2000)。

¹⁸ *ibid.*

¹⁹ キューバ国環境分野プロジェクト形成調査結果による。

²⁰ 現在ゴミの収集は数日おきかそれ以上の間隔をあけて行われている。またハバナ市内の重点地域では、ハバナ市衛生局が、スペイン政府から供与された中古のパッカー車で収集を行っている。ハバナ市所有のパッカー車は108台(うち稼働可能なものは57台)(キューバ国環境分野プロジェクト形成調査結果による)。

²¹ 同処分場では一日1,000トンの廃棄物を受け入れている。

²² これら資源ゴミは回収された後に工場等へ売却され、得られた資金がリサイクルプラントの運営費に充当される(キューバ国環境分野プロジェクト形成調査結果による)。

(3) 環境関連の行政組織と行政施策および法整備状況

1) 環境関連省庁

環境行政は1994年に設置された科学技術環境省 (Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente : CITMA) が所轄し各県に支部を置いている。CITMAはキューバの持続可能な発展のための自然資源と環境保護のための国家戦略の確立と、より良い環境維持(産業廃棄物管理を含む)のためのプログラム策定と実施に責任を持つとされる。

(参考)環境行政を担うその他の省庁とその機能

水利庁(水資源管理、上下水道、水質管理)、自治体(一般廃棄物)、県公共福祉局(衛生管理)、農業省(農業用水管理、森林管理)、産業関連各省(産業廃棄物管理)、公共保健省(大気汚染)、漁業省(海洋汚染)、運輸省(ハバナ湾などの港湾管理)、基礎教育省(環境教育)

出所：キューバプロジェクト形成調査(農業開発・地域開発)関連資料。

2) 環境法

これまで制定された環境保護に関する法・制度は以下の通り。1997年6月に国家環境戦略(National Environmental Strategy)が策定され、環境問題の現状とその対策が提示された²³。

- ・1976年 憲法第27条(「国民の福利のため、国および自然を保護する」)
- ・1981年 法律第33号(「環境保護と天然資源の適正な使用に関する法律」)
- ・1990年 政令118号(「環境保護のための国家システムの体制、組織、機能に関する法律」)
- ・1992年 憲法第27条改正
- ・1993年 「環境と開発のための国家プログラム」(アジェンダ21を受けて制定)
- ・1997年 法律第81号「環境法」

10-2 今後の開発のための留意点

(1) グリーンイシュー

土壌劣化は耕地の大部分で見られ、短期的な防止策と平行して長期的な土壌保全対策が必要と思われる(水、土壌、森林、生態系を考慮した流域管理の実

施や、灌漑用水の管理、水量管理の徹底等)。

森林破壊については森林資源に関する予算が不足しているため、まず予算を確保することが課題である。その上で森林管理計画を見直し、各地域の生態系に適合する樹種の選定、また乱伐および森林火事を防ぐための法律の整備や行政による監督の強化が望まれる²⁴。

上述したような自然環境問題は生物多様性にも悪影響を及ぼしており、既存の生物多様性の保全対策を講じることで特定生態系の弱体化、人為的な破壊をくいとめる必要がある。また生物多様性保全や持続可能な利用を目的とした法整備も求められる。

(2) ブラウンイシュー

内水および海水の水質汚染への取り組みは、水生生態系の保全に不可欠である。対策としては産業廃棄物の衛生処理と鉱山廃液の処理状況を改善することが必要で、まず全国の排水処理施設の維持管理の効率化、処理水リサイクリングの体系化等の努力が求められる。また現在のところ基礎データ収集の蓄積が不十分であり、環境インパクト評価を目的とした調査・モニタリング実施も必要である。特に海沿いのリゾート地は観光資源として大変貴重で、海洋汚染はキューバ政府が積極的に推進している観光開発への将来的な影響が懸念されるため、早急な対応が求められる。

大気汚染については、目下のところ顕在化していないが、これまで継続的に定期観測が実施されておらず、現状把握や検証および今後の予測が課題である。また定期観測に基づいたモニタリング体制確立も重要である。

都市ゴミ問題については、ゴミの発生量増加にとともに、既存の収集・処理システムの効率化が課題である。それには分別回収システムの導入が不可欠で、回収システムの見直しと処分場管理・運営の効率化、また浸出水処理方法の検討が求められる。これまでゴミ発生量や収集量、収集率について正確に把握されておらず、これらデータの蓄積も必要である。

²³ キューバ国環境分野プロジェクト形成調査結果による。

²⁴ 同上。

(3) 環境行政

CITMA は環境行政執行を総括する責任を有するが、執行能力不足が指摘されており、中央や地方における CITMA の行政能力向上が求められる²⁵。

また環境問題への取り組みは行政が単独で実施するのではなく、関連するコミュニティの参加の上で成り立つという視点が必要である。行政機関とコミュニティが連携を図りながら、環境資源管理の計画立案、実施を進める体制作りが課題といえる。それには情報提供の促進等を通じ、環境問題の現状と課題について、政策決定者のみならず国民の意識向上に努めることが重要である。また国民の主体的な参画を促すために、環境教育や環境学習の推進を図ることも不可欠であろう。

(事務局 / 松下・太田)

²⁵ 同上および海外コンサルティング企業協会(2000)。

11 ジェンダーの概況

11-1 現状と問題点

1960年代以降、革命政府は教育、保健サービスの普及に努め、現在、教育・保健指標において男女ともに先進国並の数値を誇っている。また女性の社会進出が強く推奨され、政治経済分野においても比較的高い参入率を示しているのが特徴である。同時に革命政府は1975年に家族法を制定し、その中で、法的婚姻に基づいた夫婦が平等に革命の権利と義務を負いながら新しい世代を生み育てる姿を理想として描き、例えば夫婦ともに専門職に就きキャリアと育児を分担しながら大衆組織の活動に積極的に参加する、といった核家族像が提示されている¹。

しかし現実には、男性優位主義(マチスモ)に代表されるジェンダー規範が存続し、既存の性役割分業形態の変革にはほとんど成果が見られなかった。女性の労働力化が進む一方で世帯内における家事や育児、介護などの再生産労働は、依然女性の性役割とみなされ、夫の協力を得られる世帯は少ないようである。つまり、女性の労働力化は二重負担をつくりだし、生産労働、再生産労働を担う女性の労働時間、労働量の合計は男性を上回る傾向が見られている³。

また家族関係に関しては、近年、婚姻形態に顕著な変化が見られ、法的婚姻よりむしろ、事実婚という形態を選択する男女が多く見られるようになった。また1980年代から離婚や別居が増加し始め、離婚率は1995年には5.95%と非常に高く推移した⁴。この傾

向は若年層にも見られ、10代の妊娠、出産や結婚・離婚が増加している。近年、宗教の自由が保障され、キューバ国民の約半数がカトリック教徒と思われるが⁵、これらの事象から見てもカトリックの宗教的な価値観に基づく社会規範は家族観、男女の行動規範にそれほど強い影響力を有していないといえる。

(1) 教育分野

キューバ政府は1970年代以降、識字教育や教育の普及に努め、15歳以上の成人女子の識字率は96.3%と先進国並に高く⁶、また、初等教育就学率、中等教育就学率、高等教育就学率を見ると統計上ジェンダー格差はなく⁷、現在、同国では男女平等の教育機会を与えられているといえる。

しかし、高等教育レベルや成人教育等のノンフォーマル教育レベルでは、選択する専攻において性別分離がみられ、例えば自然科学などの分野に男子学生が集中しており、一方教育学に女子学生が占める割合が非常に高いことがわかる。結果として女性教員の比率が圧倒的に高く⁸、教育は女性職といっても過言では無い。この背景には幼児や児童教育を「育児の延長＝女性の仕事」とみなす社会規範があり、女性は良き妻・母として求められるステレオタイプの女性像に従って専攻分野を選択している可能性が高いとみることができる。

¹ 焔(2000)。

² 男性の肉体的優位性を強調するセクシズムの1つ。男性優位主義の思想に基づく価値観および行動規範を指しており、一般的にラテンアメリカ文化のジェンダー関係において固定化されている(国本編(2000))。

³ 焔(2000)、Pearson(1997)。

⁴ 離婚率は1980年代から急増し、1993年には5.95%と非常に高く推移した(国際連合(1999))。離婚率増加の背景には、経済的に自立している女性が多いため、離婚するに当たった経済的制約が少ない、離婚・別居が日常化しており、世間体を気にする必要が無い、宗教的な統制力が無い(焔(2000))、等に加えて拡大家族制により育児等の面でサポートシステムが存在していることも要因と考えられる。

⁵ ローマ法王がキューバを訪問した時に行われた調査では、洗礼を受けたローマカトリック教徒の割合は国民の40%であった(Azicri(2001))。

⁶ UNDP(2000)。

⁷ 1997年時点の初等教育の純就学率は男女ともに100%、中等教育の純就学率は男児が73%、女児が82%(World Bank(2000))。

⁸ 就学前教育における女性教員の割合は、ほぼ100%、初等教育では74%、大学教育では45%(国本編(2000))。

表 11 - 1 就学率の男女比(1996年) (単位: %)

就学前教育就学率		初等教育就学率		中等教育就学率		高等教育就学率	
男	女	男	女	男	女	男	女
88	87	108	104	76	85	10	15

出所: UNESCO(2000) *World Education Indicators*.

表 11 - 2 分野別に見る高等教育就学者に占める女性の割合(単位: %)

	教育学	人文学	法律、その他 社会科学	自然科学、 エンジニア、農学	医学
キューバ	76	63	62	30	72
メキシコ	64	58	54	28	58
日本	71	49	N/A	13	66

注: 教育統計を見る限り、医学が医師養成過程を限定して指しているのか、看護婦等の専門技術過程も含めて指すものかは不明。しかし医療に従事する女性の中で、看護師等は極端に女性に偏っている。またファミリー・ドクターに占める女性の割合が高いと見られる⁹。

出所: UNESCO(2000) *World Education Indicators*.

(2) 保健・医療分野

革命政権が保健・医療施策に重点を置いたことから、保健・医療水準は男女いずれも先進国並レベルに達しており、1998年時点で出生時平均余命は男性が74.8歳、女性が78.2歳と高い数値を示している¹⁰。

妊産婦死亡率および乳児死亡率は1990年代を通じて他のラテンアメリカ諸国と比較し格段に低い数値を示している¹¹。近代的避妊法実行率は1987～1994年間で68%と先進国並に高い¹²。また妊婦の破傷風の予防接種率(1995～1999年で70%)、出産に保健婦(士)等が付き沿う比率(1990～1999年で99%)ともに先進国並の高い数値を示しており¹³、これら指標でみる限り、基本的なリプロダクティブ・ヘルスが確保されたとみることができる。

また経済危機以降、また米国からの経済封鎖による厳しい経済・財政状況から、家族計画を実施するための避妊具やピルなどが不足していたものの、政府が代替的な避妊法に関する情報提供等の家族計画サービスを行ったといわれている¹⁴。

しかし一方で人工妊娠中絶が合法化されており、中絶の実施率が15歳～45歳の女性1,000人77.7と世界的に見てきわめて高いのも特徴で、避妊の知識・情報へのアクセスが可能であるにもかかわらず、より安全な手段をとらず、中絶を選択する女性が多いとみることができる¹⁵。また、若年層の妊娠や出産が増加しており、中絶経験のある10代の少女も増加傾向にあると思われ、中絶手術が女性全般、特に心身の未発達な少女に与える悪影響が懸念される。

他方、1990年代半ばから後半にかけては、セックスツーリズムを目的とした観光客相手の売買春の増加がめざましく¹⁶、1999年、キューバ政府は売買春の取り締まりを強化し、その結果事態は収束したかに見えるものの地下へ潜行したともいわれており、実態は不明である。これにともない、性感染症(STD)の発生率増加が懸念されるため、HIV/AIDSを含むSTDの発生率の推移について正確な実態把握が求められる。

⁹ 本研究会リソースパーソン、アジア経済研究所山岡加奈子研究員からのヒアリングに基づく。

¹⁰ キューバの女性の平均余命は、75歳と日本、カナダ、米国に次いで長い。

¹¹ UNICEF(1999) 妊産婦死亡率および乳児死亡率については、キューバの主要社会経済指標参照。

¹² UNFPA(2000) 女性側での各種避妊法の実行率について、正式な数値は明らかではない。

¹³ *ibid.*

¹⁴ 避妊法に関する具体的な情報やその質については不明(Azicri(2000))。

¹⁵ 最も中絶実施率が高いのはヴェトナムで1,000人の15歳～45歳の女性あたり83.3、次いでルーマニアが78.0で、キューバはそれに次ぐ。日本は13.4(Family Planning Perspectives ホームページ、<http://www.guttmacher.org>)。

¹⁶ Azicri(2000)。

(3) 経済活動分野

革命政府は女性政策の最優先課題として、女性の経済活動への参加を掲げ¹⁷、1970年代以降、農業、工業、サービス業のいずれの部門でも女性の就労が促進された¹⁸。その結果、現在、先進国並に高い労働参加率を誇っている。

しかし革命政府の女性政策が意図していたことは、女性の労働市場への参加促進による労働力確保であり、女性の再生産労働からの解放ではない。社会主義平等主義が掲げられている一方で、依然家庭内の再生産労働は女性の果たす性役割との価値観が支配的であるため、事実、女性の職場における役割は、事務職など補助的な職務に固定されることが多くみられ、低賃金の職種に女性が集中する傾向がある¹⁹。つまり男女に学歴差は無いものの、職業・職務上のジェンダー間格差がある程度定着しているといえる。

1990年代の経済危機の男女別の就労構造への影響については、今後詳細な調査が必要な部分であるが、経済危機下、家計収入確保のために女性は生産活動に従事する必要性が高くなったものの、一方で財政難による託児施設等の公共サービスの低下が、育児などを含む再生産労働に費やす労力や時間を増加させた²⁰。またモノ不足により、女性が生活必需品をはじめとする物資調達のために、より多くの時間を割く必要が生じている。さらに、女性は男性と比較してリストラ等に遭いやすく、こうした労働力が農業部門へ吸収されることで完全失業率の増加は抑えられたが、潜在的失業者に占める女性の割合が増加する等、経済危機が与えた影響に男女差があったことが指摘されている²¹。

上述の通り、1990年代のキューバ経済状況は少なからず女性の労働参加を阻む要因をもたらした。に

も関わらず、1995～97年の生産活動への参加率が47%と1990年の34.8%と比較して伸びたことは注目に値する²²。これは女性への高等教育普及の成果であると同時に、昨今の離婚率増加と女性世帯の増加²³といった家族形態の変化が背景にあると考えられる。

(4) 政治分野

女性の選挙権、被選挙権が認められたのはともに1934年で、女性が国会議員にはじめて選出されたのは1940年のことである。女性の議会進出を見てみると、市議会議員に占める女性の割合は1993年時点で13.6%、州議会は1993年で23.9%、全国議会で1993年で23.8%であり、1976年時点の数値(それぞれ8.0%、17.2%、21.8%)と比較すると、女性の政治参加が多少拡大している。また国家中枢への女性の参加について、法律上の最高意志決定機関である人民権力全国議会における女性議員の割合を見ると、1996年時点の総議員数601人中、166人となっており、この数字からキューバの女性の政治参加はラテンアメリカ諸国で最も進んでいるといえる²⁴。

しかし1980年代と比較して、1990年代には女性の政治参加率が減少傾向にあるとの指摘もあり、これは男女間の慣習的な要因が背景にあると考えられるが、それ以外にこれまで中央集権的な政治体制下で「統制」されてきた男女の「平等」達成は、経済・政治状況の変化と社会の変容の中で、男女の自覚がない限り容易ではなくなってきたことが要因の一つとも指摘できる²⁵。

(5) 政府の取り組み

キューバにおける女性政策は、「社会主義によって女性は解放される」という公式見解に基づき、共産党

¹⁷ 国本編(2000)。

¹⁸ 15歳以上の成人女性の労働参加率は1977年は15.9%だったが1990年には34.8%に増加した(Safa(1995))。

¹⁹ Azicri(2000)、畑(2000)。

²⁰ 畑(2000)。

²¹ Pearson(1997)。

²² 畑(2000)。

²³ キューバの合計特殊出生率は1950～1955年4.1人、1970～1975年3.6人、1990～1995年1.9人と減少傾向にあるが畑(2000))。これら家族形態の変化と相まって、生産労働と再生産労働の二重負担が、女性の側から少子化を促す要因の一つとなっていると考えられる。

²⁴ *ibid.*

²⁵ Azicri(2000)。

と大衆組織であるキューバ女性連盟(Federación de Mujeres Cubanas:FMC)の主導で国家により推進されたものであり、女性達による自発的な組織化がもたらしたものではなかった。FMCは「革命に女性を参加させること」が活動の目標であり、女性の置かれた状況の改善を名目上の活動目的としていた。しかし実際は革命政権主導による「革命・国家に対する忠誠と貢献」を最優先に置いた活動が行われたのであり、いわばカストロを家長とした家父長制的思想の下、女性政策に取り組んできたというのが事実で、まさにこれが伝統的ジェンダー規範を、公の教育の現場で(再)形成させ、生産活動領域で固定化させてきたと見てよい。

11-2 今後の開発のための留意点

革命政権は、教育、保健・医療サービスの普及と、女性の労働力化に力を注ぎ、その結果数値の上からは教育や就労への機会、保健・医療サービスへのアクセス状況において、基本的にジェンダーの平等を達成したといえる。

しかし、同国におけるジェンダー概況を把握するには統計データだけでは不十分で性別分業形態を形成する社会の伝統的価値観、生産形態におけるジェンダー規範やジェンダー関係についての分析が必要である。例えば、女性の社会参加の状況を把握するには、単に政治参画率などの統計指標から判断するのではなく、家庭内における発言権、意志決定権等の把握も必要である。

また、キューバの政治経済体制の動向とそのインパクトについてジェンダーの視点に立った調査・分析も求められる。なぜなら、現在社会サービスの持続性が疑問視され、将来的に社会政策の見直しが課題となっている中、再生産の役割を担う女性の負担が増加すると考えられるからである。

さらに民族間、地域間により男女の社会的関係は異なると思われ、特に黒人女性がより厳しい状況におかれているとの報告もされていることもあり、女性を均質な一集団として捉えるのではなく、個々の民族や地域毎にみられる差異を考慮した分析がなされることに期待する。

(事務局/松下)

参考文献

(邦文)

- ・伊高浩昭(1992)『Cubaキューバ砂糖キビのカーテン』リポート、東京。
- ・宇野健也(1999)『キューバは何処に向かうのか(その二)』『ラテンアメリカ時報』(99年1月号)。
- ・海外コンサルティング企業協会(2000)『キューバ・ドミニカ共和国環境総合調査報告書』。
- ・外務省(1996)『キューバ共和国』。
- ・外務省(2001)『各国・地域情勢：キューバ共和国』<http://www.mofa.go.jp>, Apr. 13, 2001。
- ・外務省経済協力局編(2000)『我が国の政府開発援助(下巻)』国際協力推進協会、東京。
- ・河合恒生(2000)『60年代のキューバ革命：砂糖1000万トン生産計画とモラルインセンティブ(1)』、『ラテンアメリカ研究』、アジアアフリカ研究所。
- ・共同通信社(2000)『世界年鑑2000』共同通信社。
- ・金融調査研究所(1997a)『キューバの経済改革 - その結果と将来展望(1)』吉川久治訳、『アジア・アフリカ研究』(第347号)。
- ・金融調査研究所(1997b)『キューバの経済改革 - その結果と将来展望(2)』吉川久治訳、『アジア・アフリカ研究』(第348号)。
- ・国本伊代編(2000)『ラテンアメリカ：新しい女性と社会』、新評論、東京。
- ・小池康弘(1996)『キューバ外交の新展開 - 「相対的独立確保」への転換』『ラテンアメリカ時報』(96年2月号)。
- ・国際観光開発研究センター(1995)『海外観光情報収集調査報告書：キューバ共和国』。
- ・国際金融(1996)『最近のキューバ情勢』『国際金融』(959号)。
- ・国際連合(1999)『世界人口年鑑』。
- ・国連開発計画(1994)『人間開発報告書1994』、国際協力出版会、東京。
- ・国連開発計画(2000)『人間開発報告書2000』、国際協力出版会、東京。
- ・後藤政子(1996)『制裁はねのけ改革進むキューバ生活水準低下によろやく歯止め』『世界週報』(1996年9月17日)。

- ・後藤政子(2001)『キューバ風社会主義の行方』『海外事情』(2001.1)拓殖大学海外事情研究所。
- ・在キューバ日本国大使館(2001)『キューバ共和国概観』外務省、ハバナ。
- ・佐野誠(1997)『第2章 経済改革の歴史的背景』『キューバ 国際環境への適応と経済改革』山岡加奈子編、アジア経済研究所、東京。
- ・新藤通弘(2000)『現代キューバ経済史』大村書店、東京。
- ・日本キューバ経済懇話会(1988)『キューバ要覧'88年改訂版』日本キューバ経済懇話会事務局、東京。
- ・日本貿易振興会海外経済情報センター(1999)『キューバの政治・経済の現状と貿易・投資規則』日本貿易振興会、東京。
- ・畑恵子(2000)『キューバの新しい社会と女性』、国本伊代編『ラテンアメリカ：新しい女性と社会』、新評論、東京。
- ・文部省(1996)『諸外国の学校教育』大蔵省印刷局、東京。
- ・山岡加奈子編『キューバ 国際環境への適応と経済改革』(アジア研トピックレポート1997.3)アジア経済研究所、東京。

(英文)

- ・Azicri, M(2000)『Cuba Today and Tomorrow: reinventing Socialism, University Press of Florida, Florida.』
- ・Banco Central de Cuba(2001a)『Cuban Economy in the Special Period 1990-2000, Havana.』
- ・Carranza Valdés, J, et. al.(1996)『Cuba: Restructuring the Economy—A Contribution to the Debate, Translated by Pearson, R, Institute of Latin American Studies, London.』
- ・CEDAW Homepage(<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/15sess>), “ The Third Periodic Report of Cuba ”, retrieved on January 16, 2000.
- ・CIA(2001)『The World Factbook 2000 - Cuba, 'http://www.cia.gov, retrieved on Apr. 11, 2001.』
- ・CITMA Homepage(http://www.cubagob.cu/Ingles/otras_info/sitio-ambiente/index.htm), retrieved on January 18, 2000.
- ・Deborah(2001)『New trade pact bans dictators, "New

- York Post(Apr. 23, 2001), in Cuba Net, <http://www.cubanet.org>, retrieved on Apr. 24, 2001.
- Economic Intelligence Unit(2001a)*Country Profile Cuba 2001*.
 - Economic Intelligence Unit(2001b)*Country Report Cuba August 2001*.
 - Family Planning Perspectives Homepage(<http://www.guttmacher.org>)retrieved on January 21, 2002.
 - FAO Homepage(<http://www.fao.org/>)retrieved on January 18, 2002.
 - Leslie Feinberg “ UN votes to lift Cuba blockade... again ”<http://www.workers.org> retrieved on Oct. 24, 2001.
 - Mesa-Lago, C(1998)“The Cuban Economy in 1997-98: performance and policies” *Cuba in Transition*, Vol.8. Association for the study of the Cuban Economy, Washington D.C..
 - Mesa-Lago, C(2001)“The Cuban Economy in 1999-2001: Evaluation of Performance and Debate in the Future”, *Cuba in Transition*, Vol.11., Association for the Study of the Cuban Economy, Washington D.C..
 - Mesa-Lago, C(2002)“ Cien Años de Seguridad Social en Cuba: Avances y Problemas ”Encuentro: Madrid.
 - Pearson, R(1997)“ Renegotiating the Reproductive Bargain: Gender Analysis of Economic Transition in Cuba in the 1990s ”, *Development and Change*, Vol.28.
 - U.S.-Cuba Trade and Economic Council(2001) “ Economic Eye on Cuba ”, 6th Aug, 2001.
 - Rvdolph, J. D(ed),(1985)*Area Handbook Series, Cuba: a country study*, the American University.
 - Safa, H.I(1995)*The Myth of the Male Breadwinner: women and industrialization in the Caribbean*.
 - UNDP(2000)*Human Development Report 2000: Human Right and Human Development*, Oxford University Press; New York.
 - UNESCO(1999)*UNESCO 1999 Statistical Yearbook*.
 - UNESCO(2000)*World Education Indicators*.
 - UN Reference Center Homepage(<http://www.un.md/reference/press/wom1222.htm>), “ Women’s Anti-discrimination Committee Takes up Report on Cuba ”, paper presented at CEDAW Twenty-third Session 474th Meeting, retrieved on January 16, 2002.
 - UNICEF(2000)*The State of the World Children*.
 - UNFPA(1999)*The State of World Population*.
 - World Bank(2000)*World Development Indicators*.
 - World Bank(2001a)“ Transition of the State, ”<http://www.worldbank.org>, retrieved on Sep.19, 2001.
 - World Bank(2001b)*World Development Indicators 2001*, World Bank: Washington D.C.
- (西文)
- Banco Central de Cuba(2001b)*Informe Económico 2000*, La Habana.
 - CEPAL(2000)*La Economía Cubana: Reformas estructurales y desempeño en los noventa*. Fondo de Cultura Economica, 2^{da} edición, Mexico.
 - Oficina Nacional de Estadísticas(2000)*Anuario Estadístico de Cuba 1999*, La Habana.
 - Oficina Nacional de Estadísticas(2001)*Anuario Estadístico de Cuba 2000*, La Habana.

2 .Political Analysis of Cuba

Introduction	145
Continuity and Change: an Overview	148
Ideology	155
The Cycle of Reform and Reaction in Economic Policy	157
Individual Leaders of Possible Future Relevance	157
Cuba, The U.S., and Cuban Americans	160
Scenarios of Change	165
Selected Bibliography of Secondary Literature	170
Appendix: Selected Results of the FIU 2000 Cuba Poll	171

参考資料2. POLITICAL ANALYSIS OF CUBA

(本ペーパーは、JICAによる委託研究の成果品である。)

Damián Fernández and Lisandro Pérez
Florida International University

INTRODUCTION

Writing about the future is always tricky business. While this report projects itself into the future it does so mainly by looking at the past and the present. By tracing patterns developed before and especially since the 1990s, the report tries to establish a foundation for understanding the possible futures of Cuba. Rather than providing a “possible direction(s)” that Cuba might take down the road, the authors found it more useful and honest to provide information and analysis that can point to different outcomes in the years to come. We cannot predict with certainty but we can and do offer trends and tendencies that are likely to manifest themselves, regardless of specific government, regime or form of transition. We want the readers to formulate their own conclusions given the empirical and analytical information provided.

The main points that this report makes are the following:

1. The Cuban government has accommodated to the crisis of the 1990s. In doing so, it is stronger now than it was a decade ago. By this we mean that the regime seems to have guaranteed the continuation of some of its components (especially the Armed Forces) well into the future. In spite of the uncertainty surrounding long term succession of Fidel Castro, we argue that there are strong indications that factors of continuity as well as change will mark Cuba in the future in a post-Castro era. At present we see two contradictory tendencies steering Cuban politics and economics at the same time: an ideological one (represented by Fidel Castro and ideological hardliners with the Central Committee) and a technocratic one (represented by technocrats in the party, the armed forces and in the reformed sector of the economy). Eventually these two will tend to collide.
2. Cuba has undergone and is undergoing a transition of sorts. The transition has come at a cost. Today the gap between ideology and practice is wider than ever before as is the distance between elites and masses. This gap presents the greatest challenge to the state, but the political leadership has taken great care of their political power and has responded decisively against the possibility of losing and loosening their reins over the system. This has given the Cuban transition its main feature: change (social, economic, and least of all political) within continuity. The analysis below highlights this paradox. The government confronts and will confront in the future a host of conflicts (in terms of legitimacy, economic performance, representation, and efficacy) as it confronts the future, especially one without Castro. The tension between technocrats and ideologues will erupt after Fidel. The incivility of society will also manifest itself more openly.
3. At the domestic level, state-society relations have been altered. The state has found it increasingly difficult to eradicate informal resistance at the grassroots of society. Informality has mushroomed and the social pluralism is emerging, although civil society is almost non-existent. The state is still strong and relatively effective in accomplishing various tasks. First, it has been able to contain informality and in curtailing the development of the formal opposition (which has not escalated in a full-fledged organized manner). It has also succeeded in reigniting the fires of mobilizational politics and in securing Cubans’ participation in mass rallies, although the question of how effective mass organizations are is still an open issue. What is clearer, though, is that mass organizations will not be as resilient as the party or the armed forces in a post-Castro Cuba. It is also clear that despite the recent campaigns of mobilization, Cubans seem tired of such events but

- often participate due to the state's coercive capacity.
4. As long as the state refuses to adopt greater reforms and more political and economic flexibility, it seems to be able to muddle through. Muddling through a period of economic and political stagnation is possible as long as a. Fidel Castro is still around; b. elite cohesion is sustained; c. the economy does not experience another debacle (all indications point to a drop this coming year as well as in 2003); and d. social explosions (either anomic or organized ones) do not occur (which would necessitate a violent response from the internal security apparatus and even the military; in turn such response could splinter the elite and the military).
 5. Social challenges revolve around several social groups: the disenchanted youth, the human rights activists, the Church, the intelligentsia and the ordinary Cubans that have found life under socialism to be extremely difficult. Despite the differentiation of society, there is no organized civil society on the island with autonomy from the state. How will the regime contain the social forces for change as they continue to express themselves informally and perhaps formally? It has two possible answers: through the same policies of the past or through policies of reform. As long as the hard-liners are in control, they will opt for more of the same (i.e. mobilizations, coercion, limited economic reforms). The major factor that will determine how these groups will react in the future is the economy. And, it is unlikely that the economy will improve in the near term. The contrary is more likely to take place. Therefore, we can expect social tension in these sectors in the short to medium term. Moreover, the hardliners will stay in their privileged position until a major economic crisis develops that will need to be addressed through policies of reform. This is typical of the cycle of reform and reaction in Cuban socialism.
 6. Cuba has accommodated to the international post-Cold War environment. But it has done so, once again, reluctantly and ambivalently. While Havana has sought improved relations with its neighbors and with Europe, it has not fully embraced the norms established by international organizations. This has curtailed the government's possibility for full integration in key regional structures, although Cuba continues to participate in a host of multilateral fora. Without normalization with the U.S. Cuba will be left out of key regional organizations (i.e. Organization of American States), trade blocs (FTAA) and credit sources (IMF). Without democratization internally, Cuba will continue to find the doors closed to full participation in CARICOM and other subregional associations.
 7. Vis a vis the United States, the Cuban government has manifested this typical ambivalence: continued friction as it raises the banner of strident anti-Americanism (moderated since September 11th) while at the same time reaching important agreements on issues such as migration. This ambivalence is expected to continue even after Castro, although eventually a *modus vivendi* with the US is necessary and likely as younger generations who tend to be more pragmatic take charge.
 8. Patterns of change and continuity are also present in the Cuban-American community. As thousands of Cuban in exile travel to the island, the embargo is undermined. Polls show a slowly increasing opposition against the embargo among Cubans in Miami. Yet, the principal lobby group (the Cuban American National Foundation) touts the pro-embargo line quite successfully despite a growing and eventually unstoppable tide in Congress against the policy of isolating Cuba.
 9. The future of Cuba is grim. Despite the likely continuity of components of the regime, including a general ideology of state intervention in the economy and social welfare, the future is uncertain and that uncertainty can lead to instability. The regime stands on shaky ground: a gerontocracy led by Fidel Castro, an anachronistic and inefficient economic model, a discredited ideology, and an inefficacious political structures of

representation. The society is young, educated and has high aspirations. The society has been socialized in illegality and will challenge any regime in this sort of informal way. The younger generations are disillusioned with politics and seem to perceive political participation as negative or at best as opportunism. Incivility is likely given the political culture of the past and the state induced repression through the Rapid Brigades as well as through the intolerance of its own political structures and ideology.

10. There is little that the international community can do except treat Cuba with the same norms it applies elsewhere. Both the policies of engagement (i.e. Spain and Canada) and the policy of isolation (i.e. the U.S.) have not had significant result in spurring the Cuban government under Fidel to change its ways.

Most scholars agree that Cuba has been undergoing a process of transition since the late 1980s due to endogenous as well as exogenous factors. Transition, however, does not entail transformation or succession. After a decade of travails, challenges and changes, the Cuban government is as retrenched as ever. The military (FAR) and the party (PCC) have weathered the storm that the breakup of the Soviet Union combined with pent up demand for reform in Cuban society brought upon the government. Both institutions, but especially the FAR, are better anchored today than they were 10 years ago to guarantee not only their survival but their reproduction in Cuban politics in the short, medium and perhaps long term. Fidel Castro continues to be the undisputed leader; the regime depends on him to sustain cohesion and governmental permanence. The instruments of repression maintain their effectiveness (see Note 1); they have successfully contained the growing organized opposition of human rights, cultural, professional and political dissent associations and the widespread unorganized discontent at the grassroots. Society is still easily mobilizable despite the growing fatigue of the Cuban population, the disenchantment of the youth, the pervasive informal resistance and the material constraints. Nevertheless, economic decline, international isolation

(specifically in terms of Cuba's rejection of democracy and economic liberalism), and erosion of the popular support that characterized the Cuban revolution in the 1960s and 1970s has weakened the regime in some important ways. The government has reluctantly adopted reforms that have reduced state control over the economy, the size of the armed force and the diplomatic corps abroad. Today Cubans rely less on the state than they did 10 years ago. A measure of economic and social pluralism (see Note 2) is manifest.

The result of these developments is a paradox. The Cuban regime remains strong, although it sits on rather shaky foundations: the charisma of Fidel, the legitimacy of the revolution, the lackluster performance of socialism, the disappearing social equity and the radical interpretation of Cuban nationalism (see Note 3). All of these are diminishing resources. Without these sustaining elements the regime will have trouble standing in the same fashion as we have come to know it since 1959. Despite its resources, the government is confronting challenges in vital areas. Fidel is aging. The revolution is no longer the paradise for socialist workers. Economic performance is minimal. Pockets of the population find new riches as the majority is pauperized. Strident nationalism has less sway than it did in the 1960s. Cubans in the 1990s learned to depend on themselves rather than on state welfare. More and more they are willing to break the official code of conduct.

So where is this political system heading? How are the forces of change and continuity interplaying? Where are the cleavages and the sources of friction and conflict? What is likely to happen post succession? Below we provide the information that helps to answer, at least partly, these questions of continuity and change in Cuban socialism. Definite answers are impossible until we write the history of the regime years from now.

The following discussion is divided into five sections: 1- Continuity and Change; 2- Ideology; 3- Cycles of Reform and Reaction in Economic Policy; 4- Leadership; 5- Cuba, the U.S., and Cuban Americans, and 6- Scenarios of Change. In the first, issues dealing with sources of strength and weakness in state-society relations and the tension be-

tween reform and inertia in Cuban socialism are discussed. The principal institutional actors are identified and examined (PCC, FAR, mass organizations). In the second, the ideational basis of Cuban socialism is analyzed and the ideology of Fidel Castro is defined. The third presents a brief overview of the timing of economic reform and reaction and how it relates to political expediency. In the fourth section a sketch of potential leaders in a post Castro Cuba is offered as well as a profile of Fidel and Raul. The fifth section is a prelude to a full discussion further below on the possible scenarios for succession in Cuba.

CONTINUITY AND CHANGE: AN OVERVIEW

Although continuity rather than change has marked the official ideology and the formal structures of Cuban politics, change has not been absent. On the contrary, the elite (defined here as Fidel Castro and his top associates who are in control of the party, the armed and security forces, the National Assembly, and the mass organizations) has accepted changes either willingly or not.

The Economy: Formal and Informal

Perhaps the most dramatic area of change has been the economy and the spread of a pervasive informal sector that drains the state's capacity to produce, regulate, and distribute efficiently. Between the late 1980s and the early 1990s, the Cuban economy shrunk around 40 to 45 percent. Unemployment soared (see Note 4), production declined. Inflation rendered many basic consumption items out of reach for many. Life became very hard for Cubans.

The economic crisis fed social change, which has corroded the ideology and practice of Cuban socialism. One of the major consequences of economic decline was the mushrooming of the informal economy. The informal sector is probably the most important component of economic life for everyday life in Cuba. The "black market" has implications for governability as it undermines the state's welfare role, its efficiency and efficacy. It also puts into question the state's legitimacy (in so far as delivery of services

and welfare was one of the *raison d'être* of the socialist state). Participation in informal economic activities socializes Cubans in an anti-institutional and illegal modes of behavior that erodes socialist legality (and that will be a major challenge to any future state regardless of ideological stripe). As Cubans endeavor to *resolver* (make ends meet) and *sobrevivir* (survive), the government seems to have accepted the loss of control over the informal sector although periodically it engages in policing actions, raids, and crusades (see Note 5) to stop it. Corruption is ingrained in state institutions as well. It is common among collectors of licensing fees, inspectors, and others (see Note 6).

Policies of economic reform have been a source of change. The government in the early 1990s implemented a series of measures that legalized the dollar, self employment (in over 100 categories), foreign investment, created and expanded a new form of land tenancy (cooperatives, instead of state farms) and established quasi-private enterprises. These reforms created new social actors, more personal and institutional autonomy and generated class differences.

Ideological Change

The ideological problem imposed by the fall of communism sparked change in Cuban politics. The government responded by emphasizing the national roots of the revolution, by heightening its references to Jose Martí (the founding father of the Cuban nation), by playing the anti imperialist card in defense of "third world causes" such as anti-globalization and United Nations reform. The Constitution was amended in 1992 to drop the reference to Marxism-Leninism and changed the label of "atheist" state in favor of "secular."

The Emergence of a Proto-Civil Society

Another source of change has been the informal opposition of sectors of the population, for instance in the pursuit of religiosity and in the establishment of independent associations (human rights, professional, cultural). This explains the growth of the Catholic, Protestant, and Afro-

Cuban religions as well as the proliferation of small human rights organizations (over 150 that might have a thousand or so formal members).

The Religious Organizations

The Catholic Church is the only formal institution outside state control with a national reach. Religion in general has experienced an impressive renaissance in Cuba. Attendance to catholic and protestant services has increased significantly. Although the data is not clear, we calculate that about 25% of the population attend church services on a regular basis. This is a significant growth from prior figures that put church goers in the low single digits in the 1980s. Nominally about half the population is said to be Catholic and about 82% of the population is said to have religious beliefs (not necessarily Christian or Catholic). The Catholic Church has developed its infrastructure as well. It publishes over a dozen magazines and journals. It has two seminaries open and it has expanded its social services. Although no new churches have been built and there is a lack of priests, some of the temples have been refurbished. The Pope's 1998 visit sparked greater interest in the Church. And the Cuban ecclesiastical hierarchy has been strengthened as a result. Yet, it still faces serious governmentally-imposed constraints that affect its ability to reach more Cubans (no access to public media, no religious schools).

The Protestant churches have also seen a revival of faith. Attendance to Sunday service is calculated to be in the hundreds of thousands if not a million in the over 50 different denominations. Some observers claim that this segment of the believers constitute the fastest growing one on the island.

Perhaps the most prevalent religion in Cuba is that of afro-Cuban origins. Precise numbers are impossible to calculate without surveys though.

A Variegated Society but no Civil Society

Without a doubt, society today is much more variegated than it was and pockets of it are less dependent on

the state. Although there is no full-fledged civil society on the island, what we find is a proto-civil society. The rise of a human rights and dissent movement, albeit modest, fragmented, and separated from the population at large, is of importance (symbolic as well as practically speaking), especially after Fidel himself acknowledged their existence on national television.

There is no real civil society in Cuba and no evidence of organized autonomous social movement outside that of religion. One can argue, though, that a proto-civil society is emerging. By proto-civil society we mean incipient expressions of multiple interests at times organized and at time not so that challenge the monopoly of the party-state.

An impetus for change is the demographics of the population. The young are restless and are less prone to accept the official ideology, which puts into question the regime's replicability. Younger and better educated professionals have seen the opportunities for a good life curtailed. A fresh crop of artists offer biting criticisms of life in Cuba. Migration or the informal economy are two of the few avenues open for many young people on the island. For a full discussion of the politics of youth, please see Damian Fernandez, *Cuba and the Politics of Passion*, especially chapter 5.

Institutional Changes

Institutional accommodation to the economic crisis, along with planning for succession, have been ways to fine-tune the political system. The succession of Fidel, for which the regime has been preparing, has contributed to institutional revisions in the PCC, the FAR and in the leadership. By law, Raúl Castro will succeed his brother. Raul, only four years younger than Fidel, has been the Minister of the FAR, has occupied top positions in the party and the state. The younger Castro is known as a good administrator who has amassed vast experience in the area of economic reforms. The FAR has played a key role in the implementation of a mixed sector in the Cuban economy. (The FAR's economic involvement dates back to the 1960s). In the 1990s it found a renewed role in the agricultural sector (as food provision was considered a matter of national secu-

rity).

Within the state and the party there have been sources of divergence and change, namely economists, intellectuals, technocrats (usually younger than the “generation” of the Moncada) who up to 1996 were advocating moderate reforms. The party-state has changed itself in so far as it has become more representative of younger generations, regional origins, race and gender. Despite all these changes, however, the political system has remained basically intact at the macro level. Elite cohesion and unanimity has remained firm. Pluralism within the Cuban socialist state has not been allowed to emerge into open factions. Neither has free debate in the National Assembly been possible. Despite talk in 1990 and 1991 of broadening the space for dissent within the structures of the government, that has not occurred.

The political reforms that took place were minor. One was the fore-mentioned constitutional reform, which gave greater power to the executive, especially in times of crisis; facilitated regime succession; allowed believers to join the party, and implemented direct elections for National Assembly deputies; and legally recognized the role of private enterprise and the joint ventures in the Cuban economy). The party Congress of 1997 reflected the elite’s decision to thwart serious economic and political reforms. The Congress, unlike the previous one in 1992, was a tightly orchestrated affair that emphasized unity, survival, and ideological correctness rather than openness and reform. During this Congress the Central Committee of the PCC was reconstituted, leading to greater representation of the armed forces and party bureaucrats and lesser participation of citizens not occupying official posts in the PCC.

The Cuban State since the 1990s: Personalities, Institutions and Mobilization

The State in Flux: Decentralization and Destatization

In dealing with the economic and social situation of the 1990s the regime has experienced three processes that have changed it and its relationship with the society: 1- decentralization (especially in terms of granting a measure

of financial autonomy and responsibility to component units of the state bureaucracy that now have to be financially self sufficient) 2- destatization (as the state reduces its size and legalizes a broader sphere for private initiative or quasi-private enterprises known as *sociedades anónimas*—most of which seem to be controlled by former FAR officers) and 3- informalization (i.e. the behavior of the average Cuban who resorts to mechanisms outside state control to *resolver*, to make ends meet and satisfy his or her economic and personal needs).

An important aspect of decentralization was in the sphere of administration of justice. The state created the Rapid Response Brigades in the early 1990s to take swift action against popular disturbance. The Rapid Response Brigades are closely linked to the Ministry of Interior. Decentralization was also evidence in the creation of the People’s Council (to respond to citizen’s grievances at the local level). Another interesting development, although is not necessarily indication of decentralization, is the *Grupo de Apoyo* (Support Group) that serves as eyes and ears of Fidel Castro during this most difficult period.

Confronting the Pressures for Reform: The Remergence of Mobilization and Charisma

In the early 1990s potential reform was on the horizon. Economic debates were held rather openly. New voices, mainly of intellectuals associated with party-sponsored think tanks, were heard. The government launched what seemed to be a call for greater pluralism in 1991 as it prepared the Fourth Party Congress, the armed forces were supportive of economic changes, land tenancy was decidedly altered by the implementation of a law that created cooperatives out of state farms. Foreign investment was welcome. Semi-private firms were established and a limited space for individual entrepreneurship was allowed. The Constitutional reforms of 1992 de-emphasized the Marxist ideology in favor of a more authentic one that traced its roots to Martí. In the late 1980s and early 1990s the cultural and artistic scene was reenergized; lively debates ensued. Young artists pursued iconoclastic expression in the arts. It was a moment of effervesce and, thus, a challenge

to the status quo. It ended in 1996, although the economic reforms were halted several years before (see Note 7).

At the same time that these developments were taking place, the regime was relying increasingly (as compared to the first part of the 1980s) on the personal leadership of Fidel rather than on institutions. The normalization of socialist politics suffered a set back as in the 1990s, especially post 1996 and again after the Elián González affair in 2000, when the regime resorted to mobilization and ideology instead of institutionalism and pragmatism. After 1996 political closure set in. Debates subsided as reformers were silenced. Key intellectuals were purged from their institutions, disbanded and assigned to different ones (see Note 8). Some left the island.

The Renewed Effort to Mobilize

From 1997 onward, as Professor Pérez-Stable has argued, the regime pursued a course of institutional strengthening accompanied by the return to mobilizational politics. The attempt to fortify institutions can be seen in the frequent provincial party assemblies (usually presided by Raúl Castro) being held. The UJC and other mass organizations have been revitalized (see Note 9); the party regenerated 51 percent of its members in the 1990s. Concurrent with institution-building, the government has pursued mobilizational politics. It has initiated a propaganda crusade under the label “The Great Battle of Ideas.” The notions underpinning the “Great Battle” are social equity and national sovereignty. At the international level, these ideas are expressed as anti-globalization and anti-neo-liberalism. The mass media has been used to wage the Great Battle through the *Mesas Redondas* (television programs that discuss issues of importance to the government, initiated during the Elián affair). The government also inaugurated the *Tribuna Abierta de la Revolución*, Saturday meetings in different provinces to showcase support for the revolution. New mechanisms to garner adherence from the population have been established (i.e. the *Comisiones de Fidelidad*, an anti-corruption initiative carried forth by the Committees for the Defense of the Revolution at the local level, and the *Juramento de Baraguá*, an oath that Cubans

are to sign pledging loyalty to the revolution and promising never to surrender).

These developments in the areas of institutions, coercion, ideology and mobilization reveal that the government’s capacity to mobilize remains remarkably efficient, despite the economic downturn and the loss of control in other arenas of daily life. The repressive apparatus has also retained its effectiveness and has increased its visibility (particularly in the tourist areas around Havana). The capacity to mobilize is particularly surprising given the atrophy of key mass organizations and the economic limitations of the government, such as the CDRs and the Federation of Cuban Women.

The Mass Organizations

Cuban society is organized along corporatist lines in which functional organizations amass sectors of the population for collective participation. Mass organizations have limited representative functions; they serve more like transmission belts for state directives. Mass organizations reach from the grass roots to the national level. They encompass every sector and level of society: from the pre-school and elementary school (i.e., the *pioneros*) onward. They socialize Cubans in the official code of conduct. The CDRs are neighborhood watch committees in every locality (block-based). Although formally hundreds of thousands of Cubans participate in the CDRs, they do not command the activism they had in the 1960s and 1970s. The FMC supposedly represents all Cuban women, most of whom have to pay their dues to the organization. But the FMC found its place in society shaken by the crisis and no leader to voice the issue of gender equality. The Federation of Cuban Workers (again, it formally represents all workers) fared better than the FMC in the 1990s. They have been more active in policy discussions and are more relevant in the context of economic reforms.

In the 1990s many of the mass organizations seemed to have been unable to cope with the dramatic economic hardships that the population was experiencing. As a result they appeared useless to many Cubans. Although the mass organizations still have to recuperate fully from that

experience, in the past year there have been steps taken to revamp some of them (especially the UJC and the Federation of Cuban Workers). Multiple factors explain the ability to mobilize: 1- the coercion which they can exert 2- the doble moral (duplicity that Cubans live with day to day; they pretend to support while in fact opposing the government) 3- the resources they command (transportation, for instance) and 4- the possible rewards of participating in mobilization (anything from free t-shirts to political rewards).

It is unlikely though that these institutions will be granted the necessary autonomy to become legitimate representatives of the Cuban people. Cubans participate in them because they have no other resort or because doing so entails potential risks and costs. Unless these mass organizations improve their efficacy they are unlikely to become legitimate and sustain the adherence of the population. While the PCC and the FAR are likely to survive in a post-Castro Cuba, the mass organizations are less likely to be of importance. There are some exceptions though (i.e. the Confederation of Cuban Workers and the National Association of Small Peasants). What is most likely to occur, though, is that the leaders of these organizations and the institutions themselves will experience a sort of ideological recycling after the demise of Fidel. They would turn in the direction of social democracy, while sustaining elements of nationalism. This is what occurred in post-socialist societies in Eastern Europe.

The Hardliners within the Elite

As of 1996 (if not earlier) the hardliners who opposed economic change seem to have secured their commanding position, although the FAR marches onward in pursuit of joint ventures and semi private enterprises. The process of economic reforms, stagnant since the mid 1990s, does not seem to be moving forward. There is no indication that moderate or deep reforms will be initiated in the short term. However, policy initiatives such as the *perfeccionamiento empresarial* are progressing.

The *Sistema de Perfeccionamiento Empresarial* (s.p.e.) is a process of reform of state enterprises whose principal

objective is to make them self-financing. To do so, *perfeccionamiento empresarial* also attempts to apply rules of economic rationality (i.e. costs and prices) and accounting to the enterprises. The system of *perfeccionamiento* has 17 basic guiding principles. Originally they were to be applied to military enterprises. Afterwards it was decided that it should be applied to the entire economy. One of the most innovative aspects of *perfeccionamiento empresarial* is that it gives the manager of the firm greater latitude and greater responsibility to make decisions. The process seems to be moving along very slowly (as of 1999 only 5 enterprises had been approved as having met the guidelines). Therefore, the results of s.p.e. are uncertain. It is just too early to tell whether it will continue. If it does, one could argue that the economy would be more rational. However, that is doubtful given that political considerations are always factored in the Cuban economic policymaking (i.e. the adverse impact of releasing redundant workers).

The political ramifications of it are of interest and potential import. First, managers now will have to act more independently from the state and apply quasi capitalist logic to their firms. They might eventually become a pressure group on the state, one that would advocate greater economic space. Second, *perfeccionamiento empresarial* is evidence of a process of redefinition of the socialist economy and the role of the state as guarantor of all economic activity. One could argue that it is one dimension of a process of partial liberalization, decentralization or destatization. Third, the process points in the direction of further economic change in the future as enterprises get poised to act as in capitalist economies (with the right to downsize for instance). However, and fourth, *perfeccionamiento empresarial* is a policy that is hampered by the macro rules of the Cuban economy and the ideology of the Cuban political system. How can the state demand efficiency, decentralized decision-making and self-sufficiency when it refuses to adopt the necessary mechanisms to make this possible at the level of the firm and of individuals? The policy is too timid and places the responsibility on the wrong shoulders. This is not a restructuring like the one Gorbachev initiated in the USSR and it is unlikely to lead to improved overall performance. An econo-

mist should provide a fuller analysis of the process.

Despite the changes both inside and outside the island, one can conclude that the ideology and the practice of governance have remained essentially unchanged: socialism under the command of the *líder máximo* and the centralized one party state, with no space for dissent and a small, tightly controlled arena for private enterprise and a mixed sector in the economy. The ideology continues to be strongly anti-American although post September 11th the rhetoric has been noticeably restrained. (Cuba's position has been to condemn terrorism but to oppose the US led war against terrorists). The government's ability to weather the storm unleashed by the breakup of the USSR and the loss of its privileged economic relationship with Moscow has imbued the elite with a sense of power and triumphalism, which renders it less willing to undertake serious political and economic changes at least in the short term. However, due to the technocratic influence that seems to garner strength in the PCC and the FAR the long term direction seems to point to greater pragmatism (at least in economics). For now, the technocrats will have to coexist with the ideology hardliners.

The Main Institutions of Government: The FAR, the MINIT and the PCC

The PCC and the FAR, the two institutional pillars of the regime, appear stronger today than in the early 1990s. There are conflicting reports that membership in both the UJC and the PCC have increased due to the possibilities for rewards (i.e. labor mobility) through them (see section on PCC below). The PCC has played an instrumental role in assigning the workforce to the foreign and mixed sector of the economy. As in China, economic reforms might solidify the role of party bureaucrats and party cadres. The military has spearheaded the hard currency sector of the Cuban economy.

The FAR

While the size of the FAR has been radically reduced from its highest point in the late 1980s, its importance in the economy has increased. Retired and active FAR offi-

cialists have found in the economy the golden parachute that politically and economically have safeguarded them personally and the regime as well (as it reduces the likelihood of discontent arising from the military). The FAR's agenda has changed since the late 1980s. It no longer has the internationalist mission that took Cuban forces to Africa. In the Special Period in Times of Peace (the label given to the post-1990s years) the FAR has found an expanded role in agricultural work and, as mentioned above, in the foreign and joint venture sector of the economy. Its combat capability has been reduced, though. Its resources have been downscaled since the USSR stopped supplying it with equipment. The rank and file of the FAR has suffered from the same economic hardship that has affected the entire population. In practice they might have been affected by the situation more so than civilians in so far as they are not allowed to participate in the self-employed professions and they are less likely to receive remittances from family and friends outside the country. This does not mean that a level of corruption and participation in the black market is not rampant within the armed personnel.

Today one can distinguish three types of military men in Cuba: 1. the civic soldier- this category, coined by Professor Dominguez, describes those military men that hold official political positions in the party and the non-military sectors of the state as well (President of the CDR, Minister of Sugar, etc). The civic soldier has been typical of Cuban socialism and has garnered greater relevance in the 1990s; they are usually from earlier generations of supporters of Fidel and Raúl Castro; 2- the technocratic soldier- are those members of the military that have developed expertise in areas of planning, science and economics and are responsible for applying that knowledge to areas of production and society in general. This type of military is of relatively recent vintage and therefore tends to be prevalent among younger military personnel. And, 3- the entrepreneur-soldier- is that type of soldier that occupies a role in the operation of firms in the dollar sector of the economy and is directly involved in the joint ventures, *sociedades anónimas* and other forms of economic activities since the early 1990s. The technocrats and the entrepreneurs are likely to play significant roles in the future, due to their knowledge,

experience and their age. They are in the best possible position for a transition to a more open economy for they have both sorts of credentials: political and economic.

It is clear that the military after downsizing its forces and redefining its mission (i.e. the end of the African campaigns) have found a new role in the economy. From their traditional participation in farming and in limited manufacturing (to feed the troops — later to provide the surplus to the population at large—and production of military-related goods), they expanded their presence in the tourist industry and other arenas (including biotechnology, import/export and joint ventures in manufacturing). Unfortunately, specific data as to the value of their economic activities and exact number of enterprises under their control is not available, but it is known that at least 230 military enterprises exist. (The Cuban government publishes very little information³⁰ on this topic).

The role of the FAR in agriculture dates to the 1960s and it increased in the 1990s. The FAR boasts that its farms are quite productive and they seem to be in comparison to state farms. The data, however, is not available to us; this topic better suited for an economic analyst. What is certain though is that the military have always had a hand in the economy (not only in the food sector but in the manufacturing sector associated with military needs) and that with Raul's leadership and Fidel acquiescence the military have spearheaded the process of Cuba's insertion in the world economy mainly through tourism. They control the principal tourist enterprises on the island. Raul, who had advocated economic reforms in the past, continued the penetration of the military into the economic sphere even as the economic reforms of the early 1990s were halted. We have not seen a stop in the growth of the military in the economy, on the contrary. But, exact figures are not available. Cuban society and economy have had since the 1960s an exaggerated level of militarization.

Pragmatists and entrepreneurs within the military are likely to support additional reforms, increased openness to the world and to the U.S., as long as they stay in control of the process. Although they have a privileged position of monopoly at present, they might still gain even if economic normalization with the U.S. occurs, of course this would

depend on the exact shape that normalization takes. The military officers that are now in key enterprises have found "a silk parachute" already, and are more ready for transition if a more dramatic crisis were to unfold.. Some have called this the "piñata" effect: like in Nicaragua, close associates of the regime start getting properties, assets, and positions of privilege in preparation for a debacle. The case of China is also illustrative of the potential for party bosses and military to safeguard their privileges even under economic liberalization and normalization of relations with Washington.

The process of reform will be conflict-ridden and will confront technocrats with the ideological hardliners. The result of this clash is anyone's guess, but one thing is clear: governing Cuba will not be easy when this takes place.

The meshing of military with economic functions in the for-profit sector results in two consequences that are at tension with each other: on the one hand, corruption is likely to increase within the professional military and, on the other, support for the government is likely to be strengthened as the military benefit from their economic activity. While corruption corrodes the system, the loyalty of the FAR cements it. Another consequence of the military's growing influence in the economy is popular resentment against them. The military in Cuba have been rather immune from the animosity of the population for a number of reasons (including that the armed forces have been well managed, productive, have gained renowned successes during the years and the majority of its members has not lived above the average Cuban), but if they are perceived as opportunists and privileged, they will be the target of a popular backlash.

The FAR's power has been undergirded as of 1989 by its hegemony over the internal security apparatus, the Ministry of Interior (MININT). The MININT continues to be an effective tool to control dissent within and without the political organizations of the regime. It serves as a fear inducing mechanism that helps keep Cubans in control. The Rapid Response Brigades have been useful in containing and dispersing riots (like the one in Centro Habana and the Malecon in 1994).

The FAR has had preeminence over the PCC, not for-

mally but in practice. This is explained by the history of the Cuban revolution. The Rebel Army existed before the PCC. Fidel himself is above all a military man rather than a party member. Top FAR leaders also occupy party posts.

The PCC

The late development of the PCC (which held its first congress 16 years after the triumph of the revolution in 1975) highlights its relative weakness *vis á vis* the FAR. This does not mean that the PCC is unimportant or will not be active in a post-Castro Cuba. The PCC is an extensive bureaucracy that has developed its own technocracy, many of which are young. While the FAR before the 1990s developed an international mission, the PCC's sphere of responsibility was mostly domestic.

The PCC is a political institution that seems to be guaranteeing its future. Today it has around 700,000 members (representing about 5%) of the Cuban population, which was an ideal target of communist regimes in the past. Critics argue that despite the ability to keep membership at such a rate, the new cadres entering the party are doing so out of opportunism (i.e. access to better jobs) rather than based on ideological conviction. These critics comment that many old time members and the best and brightest of the society have either dropped out or refuse membership (see Note 10). During the last Congress in 1999 military presence in the Politburo and Central Committee increased, revealing the privileged position of the military.

The PCC seems to have weathered the political crisis better than other institutions. Its membership grew between 1992-1997 by around 200,000. In the 1997 Party Congress, though, the composition of the Central Committee changed in important ways. First, the CC was reduced to 150 instead of 225 members. Second, most of the 75 eliminated seats were of ordinary Cubans. Third, representatives of the military and the state increased their share of representation in the CC (from 13.8% and 14.2% to 18.0% and 24.7% respectively). Fourth, representatives from the provinces decreased slightly from 34.2% to 33.3%.

What these changes seem to indicate is that there is 1- a growing distance between party elites and the average Cuban and 2- that the Cuban government is increasingly

headed in a technocratic direction (with a technocratic upper crust in the PCC and the FAR that continues to be supervised and contained by a charismatic dictator, Fidel Castro).

As indicated above, post 1990 the mass organizations have atrophied, with the exception of the National Association of Peasants (ANAP). Yet they continue to be relevant in so far as they serve as transmission belts for regime directives and policy implementation. They also help maintain control over the society. The mass organizations have been challenged by the post 1990 crisis. For example, the *Federación de Trabajadores Cubanos* has had to confront issues of rising unemployment and the thorny reality presented by the foreign investors and changed labor-management relations. Other mass organizations have experienced similar vicissitudes. Although the UJC underwent a period of vigor (at least apparently so) under the direction of Roberto Robaina, who later became Minister of Foreign Affairs, despite the efforts of his successor, Otto Rivero, the organization has been unable to counteract the wave of discontent and unconnectedness among the younger generation of Cubans.

IDEOLOGY

Cuban socialism has always been characterized by its reliance on ideology. The ideational basis of communism in Cuba is not typical of Marxist-Leninist states. Cuba's brand has been much more unorthodox relying on ideas of social equity, morality, and anti-imperialism deeply rooted in Cuban nationalism (including the worldview of the founding father of the Cuban nation, Jose Martí) and that was expressed throughout the history of the republic (1902-1959). The intellectual sources of Cuban socialist ideology have been marked the most by Fidel Castro who is anything but a standard communist.

In terms of Fidel Castro's ideology (i.e. Castroism) there has been greater continuity and less change. He is guided by a series of beliefs that have remained largely unchanged through time: centralization of power on a maximum leader; anti-Americanism; popular participation through controlled mass organization; radical revolution-

ary change. That does not mean that he has not had to adapt to the realities imposed by material conditions and by transformations in the international environment.

Throughout the history of the Cuban revolution there has been a tension between ideology and pragmatism as well as personalism vs. institutionalism and between mobilizational politics vs. normal politics. The ideological proclivity has gone hand in hand with personalization and mobilizational politics against the more pragmatic, standard institutional variant of politics.

In the late 1990s a new mental map among the elite, if not in Fidel Castro himself, seems to have emerged. This vision runs along the lines of China and Vietnam. That is, centralized political control with a measure of economic openness. Cuba has not made as much progress in the latter arena as those Asian countries.

This mental map seems to include the notion that the Cuban political system can withstand the lifting of the US embargo. The regime has undertaken a major political campaign against the US embargo. Although the embargo has been functional for the Cuban government in important ways (such as justifying its strict security control, repression and anti-Americanism and military expenditures), there are indications that at least a circle of younger technocrats around Fidel Castro (and possibly Raúl Castro himself) believe that the end of the embargo would benefit the island without an insurmountable political cost. However, in each occasion that Washington has dismantled a piece of the embargo, Havana rejects such measure (i.e. the provision for food sales). The Castro government wants an all or nothing approach to the end of the embargo. Although expert opinion is very much divided on this issue, it seems that at least some in Havana (see Note 11) believe that a China/Vietnam model (which included normalization with the US) is tenable for Cuba. Raúl has remarked publicly that the termination of the embargo would be best undertaken when Fidel is still alive. Whether Fidel is really interested in resolving the disputes with the US is an open question.

The post-1990s mental map has a distinct international dimension: partial integration in the global economy (particularly in the regional context) while condemning glo-

balization and neo-liberalism. Cuba's effort at regional integration promises fewer opportunities than limits. To this end Havana has improved trade relations with neighbors in the Caribbean and Latin America and friends in other regions (particularly Europe and Asia). This is Cuba's regional priority: the Caribbean and Latin America. Havana's strategy is to seek as close integration as possible. It has made considerable progress in this direction by participating in regional forums and by redirecting its trade and by instituting a modicum of reforms, although obstacles still remain. Integration into the Caribbean community (CARICOM)—the regional organization that Cuba is closet to—confronts one main stumbling block that impedes full integration: CARICOM's democracy requirement for membership. An informal obstacle is also present: the Cuban economy is competitive with, rather than complementary of, the economy of the other the island nations. Furthermore, Cuba poses a major threat in the most profitable areas of the regional economy: tourism and sugar. To proceed with collaboration with CARICOM Cuba has encouraged investment by Caribbean businessmen and multiple destination tourism. Cuba is as close as it can get to joining CARICOM fully (but, once more, the democracy requirement is an impediment).

Cuba has improved its relations with most Latin American countries since the 1990s and has even opened diplomatic offices in a number of capitals. Havana has a special evolving relationship with Venezuela (due to Chavez' ideological proclivities). Relations with Mexico have been a bit more strained after the new government assumed power (especially regarding issues of human rights), but no major changes have been seen yet. The situation in Argentina does not impact Cuba directly, although it tends to underscore Cuba's anti-globalization message which has mustered significant support among the left. Relations with Brazil will enjoy a new era if Lula (the leftist candidate) is elected in the next elections. Cuba has opposed the FTAA, but in this issue as well as in others, the island seems to be going against the tide. But this is a fluid situation, as the Argentinean debacle has shown.

Relations with the former communist countries have improved a bit, but the truth is that the Cuban economy is

the major obstacle to the island's integration in the global economy and to bilateral economics. Cuba has not found few sources of aid and no new sources of credits. Foreign investment has also been lackluster. (An economist should expand on this).

THE CYCLE OF REFORM AND REACTION IN ECONOMIC POLICY

Economic policy making in Cuba has followed a cyclical pattern of opening and closure since 1959. A phase of closure, characterized by strict state interventions and regulation of the economy (i.e. emphasizing central planning, minimal space for private enterprise, collectivization of production, ideology vs. pragmatism) has been followed by a phase of relative openness. The open phase is characterized by greater material incentives for production (vs. moral incentives in the closure phase) and relatively ample space for private initiative. What determines the movement from closure to opening is the decrease in economic output, an economic crisis. Once that reaches an apparent critical point, the regime opts for policies that reward production, rather than responding to an ideological/political logic. The shift from relative openness to closure is dictated by both political and economic considerations. When the reform policies of openness lead to increase economic activity and begin to create social actors of economic import, the regime backtracks and initiates a process of closure. Professor Carmelo Mesa-Lago has studied these shifting cycles in great detail.

In sum, ideological/political criteria have been more important than economic ones in driving policy making in Cuba. The top leadership opts for ideology over pragmatism whenever it can. Only as a survival strategy does Fidel adopt economic reforms that reward efficiency and growth.

INDIVIDUAL LEADERS OF POSSIBLE FUTURE RELEVANCE

The main reason for continuity in Cuban politics is clearly Fidel Castro. He is the main decision-maker and is involved in each and all political and economic matters. It is said that he personally approves every single joint venture project. He is a micromanager. He is also a hardliner in terms of economic liberalization. He opposes reforms, except in moments of extreme need. Fidel is the single greatest source that blocks further reforms. Fidel is also the great synthesizer: he is able to contain the possible fissures and cleavages within the regime. And he makes the final decisions which are then unchallenged. Not even the individuals in charge of the economy (Carlos Lage, for instance) contradict, question or propose alternatives after Fidel makes up his mind. Only Raúl has been able to support policy choices contrary to those of Fidel and remain in his post. This was the case with the Free Peasant Markets: Fidel opposed them, agreed to them reluctantly, prohibited them in 1986, and then allowed them in the 1990s (with strict restrictions and heavy taxes).

Fidel has a loyal team of policy makers (including some in the younger generation, notably Felipe Pérez Roque, the Minister of Foreign Relations) and strong support among an undetermined percent of the population. He also acts as commander in chief of the armed forces (which have never challenged him openly and only once since the early 1960s has there been indication of fissures in it—the case of General Arnaldo Ochoa).

The second in command, Raúl, is also intimately tied to Fidel. Raúl has his base of support in the FAR and since 1989 in the MINIT (Ministry of Interior) as well. Therefore he commands the two pillars of coercion. In addition, as noted before, Raúl and the FAR have expanded their influence throughout the economy. He is known as a good manager and has been supportive of reforms, but he lacks Fidel's charisma and ability to bring together the various tendencies that are likely to emerge once Fidel is out of the scene. Raúl is the annotated successor of Fidel and the Constitution renders it so.

The Castros have been successful at eliminating any

factionalism or threats to their position of power. Although there are tendencies, there are no factions. However, Raúl does not have the popular support enjoyed by his brother. If he succeeds his brother he will need to bring on board non-FAR officials, especially technocratic and younger leaders (Lage and Alarcón are prime candidates as is Pérez Roque, leaders whom are identified below).

In addition to Raúl, there are other officials and former ones who merit attention for they are likely to play significant roles in the future:

1. Carlos Lage- A physician by training, Mr. Lage is the Economic czar of Cuba. In that position he has headed a modest economic recovery and has garnered experience in dealing with the foreign sector. Mr. Lage is more of a technocrat than a politician. His purview and autonomy have been severely limited by Fidel. He is without a doubt in a pivotal position that in the past has been quite unsure one as his predecessors have fallen from grace. Observers claim that he is interested in pursuing reforms when such a course becomes politically palatable (i.e., when Fidel approves it or when he is no longer around).
2. Marcos Portal, Minister of Basic Industries- Mr. Portal has gained experience in the industrial sector. His performance has been mixed, but he has the support of Raúl Castro. If Raúl succeeds Fidel, Mr. Portal's star will tend to rise. He is a member of the *Grupo de Apoyo al Comandante* (the Support Group to the Commander), a sort of inner circle of Fidel's advisors.
3. Raúl Alarcón- Mr. Alarcón is Cuba's top diplomat and a major political figure. He has decades of experience (especially in the U.N. and in the U.S.) and enjoys a close relationship to Fidel and Raúl. Alarcón currently serves as President of the National Assembly, which gives him a domestic constituency and national political profile (in addition to his international one). Under him the National Assembly has not improved its poor performance. It continues to be a rubber stamp organization. Yet, in a moment of transition it may play a
- vocal role. Although few others in the Cuban officialdom have his stature, Alarcón does not enjoy the support of sectors of the Cuban population who advocate pursuing a different policy course.
4. Armando Pérez Betancourt- Mr. Perez Betancourt is the czar of the *sistema de perfeccionamiento empresarial* (the system to perfect enterprises), the program of administrative and financial reform of state enterprises. His position at the head of the effort has provided him considerable visibility, experience and influence. He is close to Raúl.
5. Otto Rivero- Secretary of the *Union de Jóvenes Comunistas*, Mr. Rivero is also quite close to Fidel. The position of head of the UJC has traditionally been a stepping-stone for positions of greater power in the party and the state (i.e. Roberto Robaina, former UJC secretary was named Minister of Foreign Relations). The youth is one of the flash points of the regime. In the early to mid 1990s a renewed effort to attract, socialize and mobilize the youth has been underway. Rivero, due to his age, credentials, connections and constituency, might have a political future beyond Fidel.
6. Felipe Pérez Roque- One of Fidel's youngest and closest advisers. Pérez Roque is a member of the *Grupo de Apoyo al Comandante* and replaced Roberto Robaina as Minister of Foreign Relations. He had little international experience, but he has Fidel's patronage. Publicly he is a hardliner, but in private he is allegedly more flexible (which is typical of Cuban officials generally, and in the younger generation specifically). His connection to Fidel, his current position and his age point to future leadership positions.
7. Carlos Aldana, Humberto Pérez, Roberto Robaina- Although this is not a group or faction, these three individuals represent a subset of Cuban leaders: those who have had positions of authority and have been dismissed. They have something in common in addition

to that: the three are known to share reformist tendencies. Aldana and Pérez favored economic flexibilization (Pérez in the early 1980s; Aldana in the early 1990s when he was in charge of the economic reform process). Both were removed from their positions when Fidel stopped the reform process in the two different periods. They are still in Cuba and they seem to be slowly emerging from their officially imposed withdrawal. Robaina was a close associate of Fidel, secretary of the UJC and later Minister of Foreign Relations. He was perceived as the young rising star of Cuban socialism, one that projected a new image to the world and the Cuban youth. Robaina still commands some support among the younger generations because he revitalized the UJC and popularized some of its activities. These individuals could find openings for them in post Castro Cuba.

8. Abel Prieto- Mr. Prieto, the current Minister of Culture, is young, relatively well liked by intellectuals and perceived as a soft-liner. Although some observers believe that his liberal tendencies have undermined his standing and that he will be removed at any time from his position, he has been able to contain the disaffection of intellectuals and artists, a sector of society that periodically has challenged the government by assuming critical postures.
9. The generals- Any future government in Cuba will need at the very least the goodwill of the armed forces. Raúl Castro also counts on the backing of the military and it is likely that he will need to govern, if that day comes, with a combination of generals and civilians in some sort of junta type of arrangement. The involvement of the military in politics, as explained above, is not unusual in Cuban communism and is likely to continue due to the institutional and economic strength of the FAR. Some of the top uniformed men are very dogmatic (General Machado Ventura, for example who is in charge of ideological matters in the PCC), others are less ideologically rigid.

These are but a few of the most visible faces in the party, the state and the armed forces. There are many other potential leaders inside the regime and outside it, in the opposition (specifically in the human rights movement and in Church-related activities).

The future leaders of Cuba are most likely to live in Cuba today, not in the U.S. or in any other country. It is difficult to identify any person currently living outside of Cuba who would have the credentials and the popularity to aspire to political position in the foreseeable future. In the long term, the possibility of participation by Cubans currently in the U.S. in the political system of a future Cuba may rest in an initial participation in the economic system. If Cuba ever permitted investment by persons living in the U.S., many Cuban Americans would probably have an interest. There are various sectors of the Cuban economy that are ripe for foreign investment (housing and urban infrastructure, for example) and in which Cuban Americans are very active in South Florida. They have experience and accumulated capital in those sectors.

There is a debate among political scientists that study Cuba as to whether the island's regime at present is totalitarian, post-totalitarian or authoritarian (see Note 12). Those who hold the first viewpoint argue that the regime has not changed dramatically in the past four decades: the leader maximum, the armed forces and the other institutions still command a will to exercise complete control over politics and society. A new group of scholars argue that there was a transit towards post-totalitarianism in the 1980s but the economic crisis made Fidel reassert his personal control over other institutions that as a result have been stunted and weakened in the process. From this perspective, the PCC is a rather marginal player *vis á vis* Fidel and the FAR. Totalitarianism seems to have been reasserted, specifically since 1996 when clear signals of hardening (including a purge of the best and brightest of the social scientist associated with a party think tank, the CEA (see Note 13)). A third school of thought has claimed that the regime has transited from a firmer control over politics, society, and the economy to a more open sort of regime, authoritarian for sure, but not totalitarian.

CUBA, THE U.S., AND CUBAN AMERICANS

During the past four decades, the U.S. has not had full diplomatic relations with Cuba and, further, it has maintained, and even reinforced in recent years, an economic embargo over the island. This distant and hostile relation with the U.S. has in many ways marked the Cuban regime. The U.S. is always Fidel's crusade of first and last resort in calling upon Cubans to mobilize and support the regime. The embargo has no doubt altered Cuba's international economic picture for decades, depriving the island of trade and tourism from its neighbor, which happens to have the world's largest economy. Any change in the nature of that relationship is likely to have a profound influence on Cuba.

It is important to highlight that behind the wall of hostility with the U.S. is an emerging functional connection in such issues as drug trafficking, weather information, migration, and recently after Hurricane Michelle, food and medicine trade (this might be a one time deal, but it is more likely that it will lead to piecemeal business deals and spark greater interest among the US private enterprise). This sort of collaboration shows that both countries have mutual interests that bring them together despite the political divides. Furthermore, there is a growing consensus in the U.S. that its policy towards Cuba has been ineffective. One can detect this opinion gaining acceptance throughout the executive bureaucracy, increasingly in the Congress, in the political parties and in the public in general.

The most notable pressure for lifting the embargo comes from the efforts by agricultural producers in the U.S. to be authorized to sell to Cuba, a move that originates with the Freedom to Farm Act of 1996. The law gave U.S. farmers access to foreign markets to compensate for the end of automatic government subsidies, so that now "right-wing farmstate Republicans . . . no longer toe an anti-Communist hard line" on trade issues, according to Sarah Wildman, writing in the New Republic. One result of this new alignment of forces is the recent legislative move to partially lift the Cuban embargo so as to allow the sale of food and medicines. The legislation that authorized such sales is also applicable to a handful of other countries and reflects a general anti-embargo and pro-trade mood in the

U.S. Congress.

That pro-trade sentiment also led Congress last year to support the efforts of the Clinton administration to enact permanent trading relations with the People's Republic of China, a move that served to raise the paradox of Cuba. Advocates of trade with China repeatedly made the argument that increasing trade will be helpful in opening up the country to the influences of democracy and capitalism. Why, many asked, does that not apply to Cuba as well? It was a contradiction that was difficult to resolve and eloquently made the case for changing U.S. policy towards the island.

Why, then, has U.S. policy towards Cuba remained essentially unchanged?

Cuban Americans as a Force of Inertia in U.S. Cuba Policy

It is generally accepted that pressure from Cuban Americans has been the major factor that has kept the U.S.'s Cuba policy essentially immutable for four decades. The relationship between Cubans and Cuban Americans has been marked by distance and hostility. Lack and communication and contact, isolation, mutual suspicion, distrust, intransigence, and conflict have been the features of that relationship. In both Havana and Miami, the respective leaderships have maintained and reinforced that distance and hostility, finding support for such a stance from significant sectors of their constituencies. What has been happening in the past forty years can be viewed as a protracted continuation of the intense conflict that occurred from about 1960 and 1962, when the Cuban regime was trenching itself against the various and serious attempts by the U.S. government and various sectors of Cuban society (especially, but not exclusively, the elites, most of whom went into exile) to overthrow it. For many Cubans who "lost" that conflict and went into exile, the struggle has not ended, and they have tried to maintain the conflict alive. They have organized opposition to the Cuban regime in various ways, including maintaining pressure on the U.S. government not to abandon its policy of isolating Cuba. While it may be true that a change in that policy, such as a lifting of

the embargo, may well bring about significant change in Cuba, many sectors of the Cuban American community continue to oppose any such softening of U.S. policy because of its symbolism. If the U.S. abandons its hardline stance against Cuba, Fidel will have “won” the forty-year struggle. It is therefore a struggle that is based not such much on pragmatism as it is on emotion.

There are an estimated 1.2 million persons of “Cuban origin or descent” living in the U.S. About two-thirds of all Cuban Americans were actually born in Cuba. The largest community of Cuban Americans is Miami, where nearly 60 percent of them live and where they represent the largest single ethnic group.

Pre-1980: Cuban Americans as Agents of U.S. Policy

Cuban Americans did not begin to exert a significant influence on U.S. Cuba policy until after 1980. Prior to that time, the establishment and continuation of a hostile policy towards Cuba resided exclusively in Washington, with exiles playing a merely supportive role, as exemplified by the failed 1961 Bay of Pigs invasion. U.S. administrations in the 1960’s and 1970’s adhered to the principle that the U.S. does not reestablish relations or grant diplomatic recognition to what it regards as hostile or rogue regimes. Cuba had not only behaved badly in wiping out the overwhelming U.S. economic and political presence on the island, but, at the height of the Cold War, it had switched to Moscow’s side and continued, in Washington’s eyes, to behave badly, especially in attempting to export its revolution to Latin America. In that context, both Republican and Democratic administrations had absolutely no basis nor motivation to alter the outlines of the policy established by Eisenhower and Kennedy and end the isolation and embargo of Cuba. Far from it: throughout the 1960’s there were even U.S.-sponsored attempts to destabilize the Castro government.

The experience of the Carter administration with Cuba illustrates the overwhelming pressure and difficulties that faced any move to soften U.S. policy. Carter has been to date the only U.S. President to make a concerted effort to normalize relations with the island. He opened the U.S.

Interests Section in Havana and authorized the establishment of a Cuban Interests Section in Washington. But in the late 1970’s, Cuba continued, from the U.S. perspective, to behave badly, committing a burgeoning number of troops to Africa. After those troops entered Ethiopia, the Carter administration found it very difficult to justify making any positive overtures to Havana, much less lifting the embargo and normalizing relations.

Until 1980, it was therefore Washington, waging a Cold War and intent on punishing and destabilizing the government in Havana for its misdeeds, that carried the ball in pursuing the policy of hostility and isolation. Starting in 1980, however, a new set of forces and actors comes into play to help maintain, and even reinforce, that long-standing policy. It was the year that marked the beginning of a shift in the role of Cuban exiles from mere agents or implementers of U.S. policy to directors of Washington’s actions towards Cuba.

Post-1980: Cuban Americans as Players in U.S. Policy

The catalyst for the entry of Cuban exiles as principal players in the U.S.’s Cuba policy was the presidential election of 1980. The candidacy and election of Ronald Reagan had two consequences: it dramatically increased the participation of Cuban Americans in the U.S. electoral system, and it prompted the formation of an exile lobby group in Washington. Up until that year, many Cubans in the U.S., especially the elderly, had been slow to apply for U.S. citizenship and to register to vote, despite having long met the necessary requirements to do so. The reluctance was based on the persistence of an “exile” ethos, which caused them to focus on the affairs of the homeland, on a possible return, and on rejecting an assimilative immigrant mentality. The Reagan candidacy, however, made participation in the U.S. electoral system consistent with the “exile” agenda of recovering the homeland. The Republican candidate was viewed as an ideologically-committed anti-Communist who would be really tough on Castro. Becoming U.S. citizens and voting in November, far from being an indication of assimilation in the U.S., was actually a strategy within the traditional exile agenda.

The surge in 1980 in Cuban American voting strength created, by the mid-to-late 1980's, considerable forces against softening the U.S.'s Cuba policy. One such force was the creation of a noticeable Cuban American voting bloc in Florida and, to a lesser extent, in New Jersey, both key electoral states. Politicians quickly learned, correctly, that those blocs were easily swayed by supporting a hardline against the Cuban government. That tactic has been widely used by Congressional as well as Presidential candidates, and by both Republicans and Democrats. A related development was the election, starting in the late 1980's, of Cuban-Americans to Congress. Numbering three at present, the Cuban Americans have placed a priority on maintaining and strengthening current policy towards Cuba, thereby forming a very committed core of members within Congress working to keep that policy from changing.

The election of Ronald Reagan created the conditions for the development of yet another important vehicle for exiles to capture the direction of U.S. policy towards Cuba. By 1980, a successful entrepreneurial class with accumulated surplus capital had emerged within the Cuban American community. This new prosperity could be tapped to create a presence in Washington to further the anti-Castro agenda, and the election of a president perceived as friendly to that cause seemed a propitious moment for such a step. This convergence of economic and political conditions made possible the creation of the Cuban American National Foundation (CANF).

The Cuban American National Foundation (CANF)

The CANF followed the traditional formula of legitimate U.S. interest groups: campaign contributions, political fundraisers, lobbying, information dissemination, media relations, etc. It was anti-Castroism "the American way." With offices in Washington and Miami, the CANF occupied during the 1980's and into the early 1990's the center stage in the Cuban American community's struggle against the Cuban government. They became the major protagonists in the exiles' increasing role in determining U.S. policy toward Cuba.

CANF members are typically successful

businesspeople who have made their wealth in the United States and give thousands of dollars annually to further the organization's work. Their focus on lobbying in Washington places their strategy within the context of U.S.-Cuba relations, with the goal of overthrowing the Castro government through a policy of hostility and isolation spearheaded by the United States. The CANF played a critical role in the passage of both the 1992 Cuban Democracy Act (the "Torricelli Act") and the 1996 Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act (the "Helms-Burton Act"), both of which tightened the U.S. embargo on Cuba. It was largely responsible for the establishment by the U.S. government of Radio and TV Martí, which broadcast to Cuba.

By the 1980's, therefore, Cuban exiles had become major players in sustaining and strengthening the policy that the U.S. had established some forty years ago towards the island. Their increasing influence in the 1980's and 1990's, through the ballot box, representation in Congress, and lobbying, constitute the principal force for inertia in that policy.

Forces of Change within the Cuban American Community

The fall of the Berlin Wall had a particular impact on the political landscape of the Cuban community in the U.S. Cuban exiles who had long struggled to do what had not been done previously, overthrow an entrenched Communist regime, now had in Eastern Europe an operational model of how such a thing might be accomplished. Rather than an overnight "rupture" scenario traditionally envisioned by the exiles, the new model seemed to involve an evolution that might be led by elements from within the system, a process that could be helped by openness rather than hostility. Consequently, some Cuban Americans, including some traditional hardliners, began to espouse a strategy of promoting a relaxation of tensions with Havana and engaging elements within Cuba. The rise of this new orientation led in the 1990's to the establishment of several organizations that, in different ways, conceptualized anti-Castro activism in more moderate terms, espous-

ing an elimination of hostility and emphasizing constructive relations with the Cuban government. These new organizations have been committed to a peaceful transition to democracy that would not be based on confrontation and hostility.

These developments served to broaden the ideological spectrum of Cuban exile politics, creating new voices that argued against a continuation of the current U.S. policy. Although these new elements within the community have thus far failed to gain predominance within the community, they have served to challenge what had been a monolithic image of exile politics, providing support for initiatives that challenge the traditional course of U.S.-Cuba relations.

In addition to the rise of moderate political voices and organizations, there is perhaps an even greater challenge that has developed within the exile community to the continuation of a policy of isolation towards Cuba. Cuban Americans whose only motivation is to visit and help family and friends on the island represent a major point of contact between the two countries. Remittances and family visits provide Cuba with more foreign exchange than its tourism industry, with estimates ranging between \$500 million to \$800 million annually.

The 1994 and 1995 migration accords between the U.S. and Cuba raised the ceiling for Cuban migration to the U.S. Since then, some 20,000 Cubans have come to the U.S. each year in an authorized fashion, in addition to the smaller number that arrive through unauthorized means. This new influx serves to increase the number of Cubans in the U.S. with an interest in sending remittances and returning to visit relatives. Unlike the earlier migration wave that departed at the height of the Cold War and have sought to keep the anti-Castro struggle alive, newer arrivals are likely to place their priority on communicating with their families still in Cuba. The earlier exiles are much less likely to have maintained family ties in the island. In Appendix B, some of the results of the FIU 2000 Cuba Poll are presented. They confirm that both newer arrivals and newer generations are more likely to favor “softer” approaches to dealing with Cuba in comparison to the earlier exiles who arrived in the 1960s and 1970s (see Appendix).

The rise of these new tendencies within the Cuban-American community has coincided with the decline during the past couple of years in the influence of the Cuban American National Foundation. The death in 1997 of Jorge Mas Canosa, the CANF's leader, left a void that has been proven difficult to fill. Mas was a shrewd and talented political figure who was able to further the organization's agenda in Washington at the same time that he appealed to the CANF's constituency in Miami. In addition to Mas' death, the CANF has also suffered recently from its own past successes. The passage of the Helms-Burton Act in 1996, which CANF helped push through Congress, essentially left the organization without an agenda in its most active arena: the U.S. Congress. After Helms-Burton, there was little else for the group to do on Capitol Hill except defend what had enacted. The saga of Elián González has further weakened the position of the CANF, not only in Washington but, more importantly, in Miami. Its reputation in Miami as an organization with clout in Washington took a setback when Foundation leaders were evidently unable to influence the U.S. government's decision to return the child to his father.

The CANF has also evidenced within a ranks a change that reflects a larger tendency within the Cuban American community in general: a generational transition, with a greater visibility and role for the generation of Cuban Americans largely born in this country or those who arrived from Cuba as children. Mas Canosa was succeeded as Chairman of the CANF by his son, Jorge Mas Santos, 38, born in Miami. He named an Executive Director who is also a second-generation Cuban American and for the CANF's Washington office he recruited a non-Cuban former U.S. diplomat. In one of the first moves that departed from tradition, Mas Santos supported holding the Latin Grammy Awards in Miami, something long opposed by the hardliners because of the expected participation of musicians from Cuba. For the pragmatic new leadership, opposing the Grammys made little sense. Hosting it would be good for the economy and the image of Miami. Mas Santos thus signaled that the CANF would stay away from divisive, Miami-based, purely ideological battles marginal to the agenda of overthrowing Castro, the same battles the

elder Mas relished.

Aside from strategic considerations, redefining the CANF's role in Miami may reflect Mas Santos' assessment of his own strengths and weaknesses. This was a lesson learned from the Elián González saga. The ill-advised campaign to keep the boy in Miami not only proved to be a costly and futile effort, but it showed that the emotional battles of Little Havana are not a favorable venue for the new CANF leadership. Had he been alive, his father would have jumped at the opportunity to rally the troops, but Mas Santos seemed out of place and ill at ease appearing in front of the home of Elián's Miami relatives, in what became an irrational street-level fight.

Redefining the CANF's role in Miami's exile politics brought the expected reaction from those who wish the CANF to remain exactly as Mas Canosa had forged it. More than 20 of the CANF's directors resigned, accusing Mas Santos of steering the organization away from his father's principles. Virtually all those who resigned belong to the generation of the elder Mas.

The CANF may self destruct with this crisis, although, as with Castro, it is a demise that has been erroneously foretold many times. It may also be that staying above the costly and futile distractions of Miami will help the organization do a better lobbying effort in Washington, much to the dismay of those of us who favor a lifting of the embargo. For all the changes they are making in how to deal with Miami, in Washington the new CANF leadership can be expected to continue supporting the embargo. It is apparently not easy to abandon altogether the moral cause of one's elders.

Why Has U.S. Cuba Policy Remained Unchanged?

It is clear that since the end of the Cold War there has been little interest in the part of many influential sectors in the U.S. to maintain the longstanding policy towards Cuba. In more recent years, agricultural and corporate interests have indicated a strong interest in changing that policy and lifting the embargo. Even within high circles of foreign policymaking in Washington there has been a disposition for change. Why, then, has the policy not changed? Is the

Cuban American influence on maintaining that policy so powerful?

Cuban Americans, after all, do not represent the most important voting bloc in either Florida or New Jersey, and the three Cuban-American members of Congress only represent about one-half of one percent of the U.S. House of Representatives. The Cold War has long been over, and the Cuban American lobbying effort in Washington is waning. At face value, those factors do not seem formidable enough to maintain a policy that is widely criticized within many influential circles in the U.S.

The critical difference between the opposing forces in the U.S. on the Cuba issue is in their priorities. While support may exist among business interests and other concerns in the U.S. for lifting the embargo and improving relations with the island, the status of U.S.-Cuba relations is not among their top priorities. By way of example, if a survey were conducted of the CEOs of the Fortune 500 companies regarding their views on Cuba policy, the vast majority would likely express their support for normalizing relations. But when those same corporate executives spend time with a member of Congress, or a member of the Cabinet, or even the President of the United States, they are not likely to even mention Cuba. In fact, for most Americans, Cuba is not on their radar screens, except when extraordinary events, such as the Elián story or a dramatic exodus from the island, brings Cuba to their attention. Furthermore, the U.S. electorate in general is not likely to judge candidates at any level of public office by their views on Cuba policy.

To be sure, many in the U.S. have demonstrated through the years a commitment to normalizing relations with Cuba, but they have lacked sufficient political clout to accomplish it. Indifference probably best describes the general sentiment in this country towards U.S.-Cuba relations. Even among those who could exert the necessary political influence and have voiced support for changing the policy, there has apparently been an unwillingness to engage in the heavy lifting required to do so. Evidently, Cuba has not represented a substantial economic or political prize to merit actively pursuing a change in the course of U.S.-Cuba relations. It has simply not been a political priority for those

who favor change.

In contrast, the Cuba issue is the only priority for the exile community. When Cuban-American exile leaders, local officials, or members of Congress have access to a member of the Cabinet, or a U.S. State Department official, or even the President of the United States, they will talk about Cuba first and foremost. The impact of anti-Castro exiles demonstrates what a highly-committed single-issue constituency can accomplish, even if it may represent only a minority view within U.S. public opinion. Cuban-American voters, for example, have demonstrated a penchant for judging candidates for public office, at all levels, according to the views they may hold on Cuba and U.S.-Cuba policy, over and above any other issue. As the Elián case demonstrated, this phenomenon explains why even local officials in Miami must adhere to an anti-Castro line, even if it may conflict with their responsibilities in managing their localities. This is also why the Cuban Americans in the U.S. Congress have as their priority maintaining current policy, and why presidential candidates are loathe to take a contrary stand on an issue that is capable of swaying a respectable bloc of voters in two key electoral states. This electoral logic was further reinforced by the pivotal character that the results in Florida proved to be for the outcome of the 2000 elections. That fact of presidential politics must be seen in the context of the point made earlier: the low priority that Cuba has among the U.S. electorate in general. There is simply no political advantage in urging an end to the embargo and calling for a normalization of relations.

These electoral realities are reflected in the exiles' lobbying efforts in Washington. There has thus far not been a focused or sustained lobbying effort to change Cuba policy that is comparable to that of the CANF and other anti-Castro groups that operate in Washington. As one State Department official once put it: On Cuba, we do listen more to the CANF than to anyone else. We have to, they are the only ones who are always in our face." The anti-Castro lobby benefits not only from the absence of a significant opposition, but also from the fact that they are not working to change policy, but to maintain it.

SCENARIOS OF CHANGE

In the past four decades there has been little change that can be considered truly significant with respect to Cuba. There has been no leadership renewal at the very top of the Cuban government. That leadership has insisted on maintaining essentially the same ideological underpinnings of the political and economic system they established forty years ago. The U.S. still maintains an economic embargo on the island and relations between the two countries are fundamentally not very different than what they were in the early 1960's. In Havana, Washington, and Miami, those who have been waiting for significant changes to occur in the Cuban situation have been waiting for a long time.

Sources of Change

In considering how Cuba may change in the future, a good starting point are the sources of such change. By what mechanisms may this thus far largely immutable situation finally experience some significant change in way that would fundamentally alter the political and economic system of Cuba and end the long history of hostility with the U.S.?

There may be many such possible sources of change. We have focused here on the two we consider to be the most likely ones to occur and to have a significant impact on the Cuban situation: 1) the death of Fidel Castro; and 2) a lifting of the embargo and the normalization of relations with the U.S.

There is not much elaboration that can be provided for the first. Given the importance of Fidel's personal leadership, his ability during the past forty years to maintain political control, his death would obviously create an enormous power vacuum that would have implications for change. He has been insistent in maintaining the ideological character of the revolution and has therefore been an important force holding back significant reforms. As has already been noted, there are leaders below him that are much more likely to favor reforms and much more likely to institute those reforms in the event of Castro's death.

A lifting of the embargo and a normalization of rela-

tions with the U.S. would be a development that would fundamentally alter the status quo, regardless of who is in power in Havana. It is not clear, of course, that the current leadership favors such a development precisely because it would have so many unforeseen and potentially threatening consequences. Even if the U.S. were to decide to lift the embargo and strive towards normalization, it is not clear that the regime in Cuba would necessarily permit the level of travel, communication, and commerce that would be possible by such U.S. actions. One historical datum may be helpful here. In 1948, to pick one year, Cuba exceeded by far all countries in the world in the volume of passenger traffic with the U.S. And that was before the jet airliner, before there were 1.2 million Cuban Americans, and before Miami reached prominence as a major transportation link with Latin America. We can only imagine the possibilities, in terms of the volume of travel and commerce, that would be opened up by the lifting of the embargo and eliminating restrictions on Americans traveling to Cuba. The impact that would have on Cuba, economically and politically, would be extraordinary and probably more far-reaching than we could anticipate.

Of course, one matter that would need to be resolved are the claims against Cuba by U.S. firms and individuals whose properties were confiscated by the Cuban government. Few people believe, however, that this matter represents a significant barrier to normalization. It would be something that needs to be resolved through negotiation. The Cuban position is that it is open to such a negotiation, but that it would bring to the table a list of claims against the U.S. for the losses incurred to Cuba through the embargo. If there is sufficient political will to normalize relations, an agreement will probably be struck to resolve the issue.

Is normalization likely in the near future? One barrier to such a fundamental change in U.S. policy is that the 1996 Helms-Burton Act specifically bars the U.S. government from rescinding the embargo or from considering any Cuban government a “transition government” as long as Fidel or Raúl Castro (both cited by name in the law) remain in power. What this means is that the embargo, originally a presidential Executive Order, has now been made a

law, and only the U.S. Congress may therefore lift it. Is such an action by Congress a possibility?

No doubt that changes in U.S. Cuba policy will come very grudgingly. The pro-embargo forces, even at the nadir of their influence, were successful in significantly weakening the bill that partially lifted the embargo on food and medicines, attaching an amendment that prohibits U.S. institutions from financing sales to Cuba.

There is nevertheless some basis for optimism for those who advocate lifting the embargo and normalizing relations with the island. We suggested above that the pro-embargo exile forces are not inherently powerful, but that they are influential because they are the only committed players on the field. The playing field of U.S.-Cuba relations has largely been left vacant by those who might have the interest and the influence to change policy. The prospects for change therefore rest on the possibilities that such an interest, rooted in economic, trade, immigration, or national security concerns, might grow sufficiently in the future to overcome the pressures to keep the embargo. The China-Taiwan case illustrates such a change scenario. Prior to 1971, the pro-Taiwan lobby was seen as extremely powerful, preventing any U.S. rapprochement with China. However, once Richard Nixon decided that U.S. national security interests were served by traveling to China, the Taiwanese lobby was no longer able to keep the previous policy on course.

In the Elián case, the Clinton administration was determined to return the boy to his father, guided by what it perceived as the law, parental rights, and the weight of U.S. public opinion. It therefore paid scant attention, even in an electoral year, to the outcry and strong pressure applied by Cuban exiles in Washington and in the streets of Miami. A more telling example occurred in the Spring of 1995, when the U.S. was facing the prospect of a long hot summer with 35,000 Cuban rafters in makeshift quarters at the naval base in Guantánamo. The warnings of the U.S. military regarding the volatility of the situation, urgently relayed to the White House by members of Congress visiting the base, led to the decision to admit the rafters into the U.S. To mollify anti-immigrant sentiments in the U.S., as well as to stop the migration at its source, the U.S. secretly negoti-

ated an agreement with the Cuban government to return to the island any future rafters interdicted at sea by the Coast Guard. It was anticipated that the agreement would be strongly denounced in Miami (as indeed occurred when it was announced), but that did not prevent the Clinton administration from forging ahead with the secret talks and entering into an agreement, totally ignoring anti-Castro exiles. In that case, the development of a sufficiently strong reason for approaching and even negotiating with the Cuban government effectively trumped the influence of those exiles.

Unless something unforeseen and dramatic occurs (something that can never be discounted when it comes to Cuba), it is likely that the forces for changing U.S. policy will grow in influence and urgency. The passage of time is in itself a powerful ingredient, making the policy progressively more archaic. The forces that arose during the first half of 2000 may well be the beginning of a defining shift in U.S. policy. José Cárdenas, a CANF official in Washington, admitted as much in *The Miami Herald* on June 25, 2000: "The farm lobby and 'big business' coming together have definitely altered the political landscape . . . For the first time, there is a stalwart, bona fide movement against sanctions." Another pro-embargo source, an aide to a Cuban-American member of Congress, gives perhaps the best summary assessment of the situation of those who support the current policy: "It's like living in a castle under siege. We're safe now, but over the years the continued pounding is weakening the foundations. I don't know how long we can last."

Rupture or Transition?

One of the important issues in considering the future of Cuba is the nature of any change that may occur. Will it be a transition that will evolve from the current political and economic system and retain many of the features of that system while slowly implementing needed reforms? Or will it be a sudden, perhaps violent, change that will do away with the existing structures and bring about a total change in leadership?

Those who have long studied Cuba know that anything

is possible. In Miami, traditional Cuban American leaders tend to subscribe to a rupture scenario. One reason is that this is the type of change that has historically occurred in Cuba following authoritarian governments. The fall of Batista on New Year's Day in 1959 is the most recent manifestation of that model, although it was not the first in Cuban history. Many Cuban American leaders tend to favor a rupture model because it is the one that maximizes the possibility of participation by the émigrés in any political solution that may follow from such a sudden, and perhaps chaotic, change. A slow transition that evolves from the existing political structures will probably exclude any participation from outside Cuba, as was largely the experience of Eastern Europe, where exile communities played virtually no role in the transition process.

Despite the preferences of the Cuban American community, it is likely that the change will take the form of a transition. The lifting of the embargo and normalization of relations with Cuba will trigger a series of processes that, while significant, will probably be managed by the Cuban leadership so as to attempt to minimize their political, if not economic impacts. The death of Castro will also unleash a process that will lead to significant change. But Cuba has a clearly defined process for succession, and with Raúl Castro firmly in control of the military and security apparatuses, the death of Castro is not likely to lead to the sort of total power vacuum that resulted when Batista left the island in 1959. There are structures in place and the mechanisms of control to keep them operating, even if a process is unleashed that will eventually result in significant changes. We already presented the various possible successors to leadership and their possible roles in a Cuba without Castro. This is not to say that Castro's death would not be a challenge to those left in power. Before and, especially, after his death, the Cuban government will have to confront a continuing series of perilous challenges: rising informal resistance, greater social inequality, poor economic performance, and a more visible organized opposition.

The immediate forecast is dim at best. Prospects for economic and political reform under Castro are bleak, unless another major economic downturn occurs. Economic

reforms under Fidel have always been a tool of survival. In the short term there will be less change than continuity. If an economic crisis reemerges there will be greater impetus for change. In such eventuality, economic reform policies that have been tabled might be approved (i.e., greater flexibility in employment).

Cuba's future post-transition, regardless of political regime, will be a difficult one. The reasons are several: the economic outlook is poor (for it still relies on sugar and tourism principally), the infrastructure is backward and in need of major overhaul (sewerage, housing, ports, industries), popular expectations are high (and will place demands on the state, demands that are unlikely to be fulfilled), the construction of a political and civil society will be daunting and will bring turbulence. Most Cubans seem to want to be free from politics rather than "free" to participate in politics (see Note 14). Thorny issues of transition (especially regarding property) will be difficult to settle. Finally, criminality (including drug trafficking and mafia style networks) is likely to increase. Cuban society will challenge any type of government that will come to power due to its political culture (that includes high expectations for social welfare provided by the state), its disinterest in politics, its experience in illegality and its inexperience in autonomous organizations of civil society.

Notes

This section provides authors response to the queries that the research team raised on the first draft (12/26/01).

1. The instruments of repression in Cuba have been multiple, pervasive and effective during the past 43 years. The Ministry of Interior and its different agencies have been the main actor responsible for keeping social order on the island. Since 1959 the overarching purpose of the security apparatus has been to eliminate dissent and counter-revolutionary activities. The instruments of repression reach from the level of the neighborhood (the Committees for the Defense of the Revolution) to the national level (counterintelligence; national prisons). The result is that Cubans live in fear of harassment and imprisonment if they are perceived to break with the ideological and behavior code of the revolution. In the early 1990s the government created new forms of repressive mechanisms such as the rapid response brigades (groups of young men trained by the MININT but dressed as civilians) assigned to

- break any incipient popular manifestation against the regime.
2. By social pluralism we mean the emerging differences in Cuban society. Contrary to the image and ideal of an egalitarian and homogenous socialist society, in the 1990s greater diversity became manifest among Cubans. Social pluralism was evident in the greater number of citizens that started to practice religion openly, artists and intellectuals that started to espouse perspectives not necessarily in accord with those of the government, and new economic actors that emerged in the formal and informal economy (the self-employed, for instance). Part and parcel of social pluralism is the growing economic disparity among Cubans; not all Cubans are equal. An important dimension of social pluralism is the survival and growth of small groups of dissidents that openly challenge the regime's doctrines.
 3. The radical interpretation of Cuban nationalism is the one held and fostered by Fidel Castro and the current government. From the vantage point of radical nationalism the U.S. is the enemy of the Cuba and the root of all evils in Cuban history. This perspective holds that Cuba cannot be sovereign and still maintain relations with Washington because US is interested in having Cuba as a neo-colony. Such interpretation then leads to militarization of society (in preparation for a US invasion) and to the logic of a singular party that would guarantee unity among Cubans. Fidel's radical nationalism is deeply anti-American and has been accompanied by Marxism-Leninism (for most of the revolution's history). However, anti-Americanism and nationalism have not been exclusive to Fidel. They both predate 1959. But there have been other variants of nationalism, namely a reformist one (for instance in the 1940s) that redefined the relationship with Washington in favor of greater control over Cuban political and economic affairs but did not break totally with the U.S.
 4. Official statistics in Cuba are notoriously unreliable. The highest rate of unemployment officially recognized was in the early 1990s: 8%. However, calculations by the UN's Economic Commission for Latin America (CEPAL) concluded that unemployment reached about 35% in that same period if surplus unemployment was factored in. As of 1998 CEPAL calculated about 25% of open and covert unemployment. That is the last year that CEPAL published such a figure.
 5. By crusades we mean orchestrated campaigns (with slogans and at times with new organizational means) to fight corruption.
 6. The conclusion that corruption is rampant among inspectors and fee collectors is drawn from conversations with a number of Cubans who have been paying such bribes. The Cuban press has published some cases of corrupt officials, but there is no way of telling the extent of it in precise terms. From our perspective, it is pervasive.
 7. The relative intellectual and cultural openness suffered a setback after Raul Castro's speech against intellectuals in 1996. The timing did not coincide with the end of economic reforms (which took place a couple of years before, 1994).
 8. The intellectuals that were purged were the leaders of *the Centro de Estudios sobre America*, a social science think tank

that specializes on US-Cuban relations and Caribbean politics and foreign policy. The CEA was created as a support for the Central Committee of the PCC. In the 1990s several of the top thinkers at the CEA started to address Cuban topics (the economy and the participation of Cubans in municipal matters, among other issues). These intellectuals proposed reforms in the economy and the society (i.e. greater openness within the parameters of Cuban socialism). In 1996 most of the CEA leadership was transferred to other centers and the group was disbanded. Among these: Peter Monreal and Julio Carranza, economists; Rafael Hernandez, Aurelio Alonso and Haroldo Villa, among other social scientists.

9. The question you pose is a very important one and there is no clear answer to it. It is clear that the regime has tried to revitalize its mass organizations after the crisis of the early 1990s, but just how successful this has been we cannot know for sure. (There are no public polls in Cuba and Cubans dissimulate their support or opposition to the regime). My own impression is that these organizations stand on very shaky ground; their legitimacy, "representativeness" and efficacy are seriously compromised, but they are the only possibility for social and political mobility within the system.
10. What we refer to is the number of intellectuals, artists, and professionals in all fields among the younger generations that have left Cuba legally or illegally. Many have come to the US; others have opted to stay in other countries. There are no exact figures as to this "brain drain" that is affecting the island. What is known is that the latest wave of exiles are highly educated in comparison to earlier waves of migration.
11. We are referring to reformist economists such as Monreal and Carranza.
12. The totalitarian school of thought is represented by Juan del Aguila (of Emory University) and Jaime Suchlicki (of University of Miami); the post-totalitarian perspective is represented by (Eusebio Mujal-Leon of Georgetown University) and the authoritarian one by Jorge Dominguez (of Harvard University).
13. The purge of the best and brightest in a reference to the case of the social scientists working at the Centro de Estudios sobre America. See 20 above. You can consult Mauricio Giuliano "El caso CEA" (only available in Spanish).
14. What this means is that Cubans seem to be tired of mobilization politics, volunteer work, propaganda and the pervasive politicization of social life, even at a personal level. We argue that similar to what occurred in Eastern Europe, the masses in Cuba will tend to shy away from politics in post-communism, at least in the short term. They want to be "escape" politics to pursue other non-political interests. Less government and less politics will be welcome. This argument, if correct, has negative implications for the development of civil society and the obligations entailed in citizenship.
15. (The following is the answer to the question, "the authors' opinion on how other nations could approach to soft-liners in order to promote reform in Cuba effectively.") How other nations can influence "soft-liners" in order to promote reform is another key but difficult question. The countries that have

tried to pursue such an approach the most (i.e. Spain and Canada) have not had bright results. From our perspective, little will change as long as Fidel is alive or as long as the Cuban government does not open the possibility for reforms. Therefore, the policy option of encouraging reforms should be perceived as a long-term one, in which you cultivate connections now for the future. Another way to encourage reforms is by adopting *vis á vis* Cuba a policy based on norms: international norms, bilateral norms. That is, treat Cuba as if it were a normal country: you pursue your business there via norms. If the Cuban side does not proceed based on acceptable norms, they will have to pay the consequences. If they follow acceptable norms of behavior in international affairs they will reap some benefits (aid, trade, collaboration, etc). What this approach fosters is a normative based interaction between countries and individuals. Furthermore, getting too close to reformists might lead to their demise (if they are eventually charged with conspiring against the revolution). You must tread with great caution. That is precisely why the normative approach makes sense.

Selected Bibliography of Secondary Literature

- Dilla, H. (1999) "Camarades et Investisseurs: Cuba, une transition incertaine," *Sommaire*, no.31/32, pp: 83-102.
- Dominguez, J. I. (1998) "Cuba in the 1990s: The Transition to Somewhere," *Democratic Politics in Latin America and the Caribbean*, Baltimore: The Johns Hopkins Press.
- Fernandez, Damian J. (2000) *Cuba and the Politics of Passion*, Austin: University of Texas Press.
- Giuliano, M. (1999) *El caso CEA*, Miami: Universal.
- Grenier, G. J. and Lisandro Pérez. *The Legacy of Exile: Cubans in the United States*. Allyn and Bacon, forthcoming.
- Mora, F. O., ed. (2001) "Cuba: Between Retrenchment and Change," *Problems of Post-Communism*, November-December 2001.
- Mujal-Leon, E and Joshua W. B. (2001) "Much Ado about Something? Regime Change in Cuba," *Problems of Post-Communism*, Nov.-Dec. 2001: pp. 6-18.
- Perez, L ed. (2000) "Cuba Today" DRCLAS News (Harvard University), Winter 2000.
- Perez-Stable, M. (1999) *The Cuban Revolution*. Oxford: Oxford University Press.
- Perez-Stable, M. "El velorio del Comandante," *Revista de Occidente* (Madrid), forthcoming.
- Torres, María, L. A. (1999) *In the Land of Mirrors: Cuban Exile Politics in the United States*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

APPENDIX

Selected Results of the FIU 2000 Cuba Poll

The results presented below address the opinions of Cuban Americans regarding the Castro government , U.S. policy towards Cuba, their possible return to Cuba, and the future leadership of Cuba.

The FIU 2000 Cuba Poll was taken in October of that year and involved a random sample of 1,175 residents of Miami-Dade County who identified themselves as being of Cuban origin.

Do you favor or oppose continuing the U.S. embargo of Cuba?

	percent
favor	62.4
oppose	37.6
total	100.0

Immediately after Fidel and Raul Castro leave power, which do you think would be better: that the next president of Cuba be someone now living in Cuba, or be someone from the exile community?

	percent
someone in Cuba	48.0
from exile community	26.6
either	23.2
neither	2.3
total	100.0

Should unrestricted travel from the U.S. to Cuba be allowed or not?

	percent
yes, allowed	52.8
no, not allowed	47.2
total	100.0

What if Cuba changed to a democratic form of government. How likely is it that you would return to Cuba to live - would you say very likely, somewhat likely, not very likely, or not at all likely?

	percent
very likely	21.9
somewhat likely	17.0
not very likely	19.1
not at all likely	42.0
total	100.0

Have you ever traveled to Cuba [IF BORN IN CUBA: since you left]?

	percent
yes	28.2
no	71.8
total	100.0

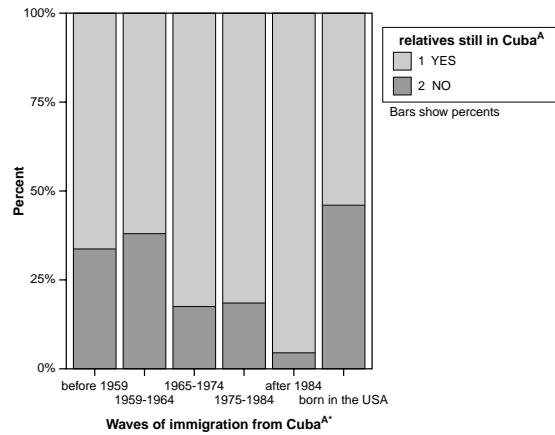
Do you or relatives in Miami send money to relatives in Cuba?

	percent
yes	39.5
no	60.5
total	100.0

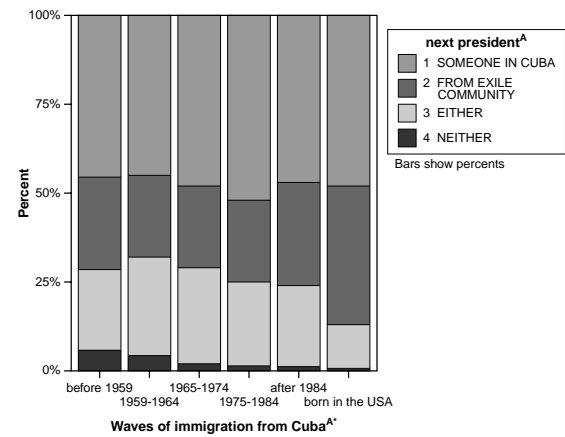
The graphs below present the results of the FIU 2000 Cuba Poll on the variables above, disaggregated according to the respondents' year of arrival from Cuba. It also presents the responses from the newer generation (the bar furthest to the right, those of Cuban origin born in the United States). Overall, the data confirm the argument pre-

sented in the report that the early exiles (those who arrived in the 1960s) are most likely to maintain more hostility and distance towards Cuba. The first graph shows that more recent arrivals are more likely to have close relatives still in Cuba.

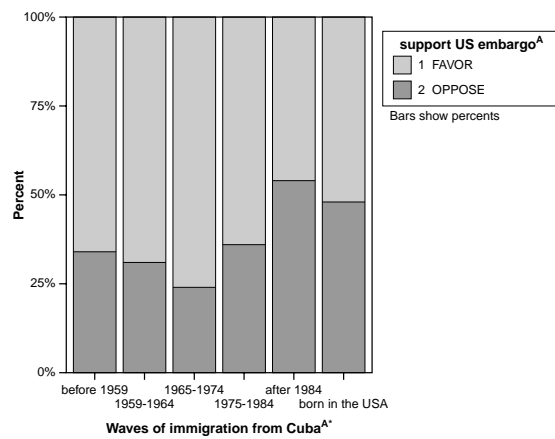
Do you have close relatives still living in Cuba?



Immediately after Fidel and Raul Castro leave power, which do you think would be better: that the next president of Cuba be someone now living in Cuba, or be someone from the exile community?

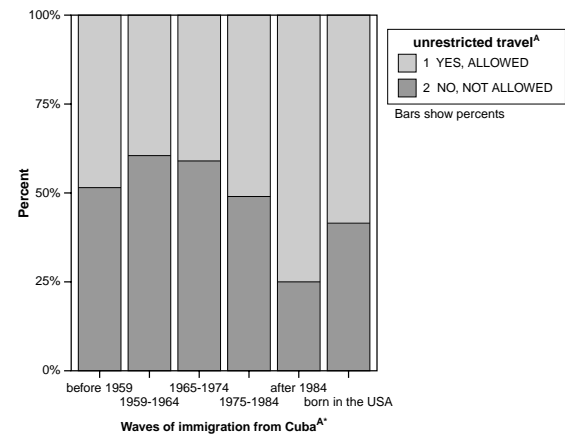


Do you favor or oppose continuing the U.S. embargo of Cuba?

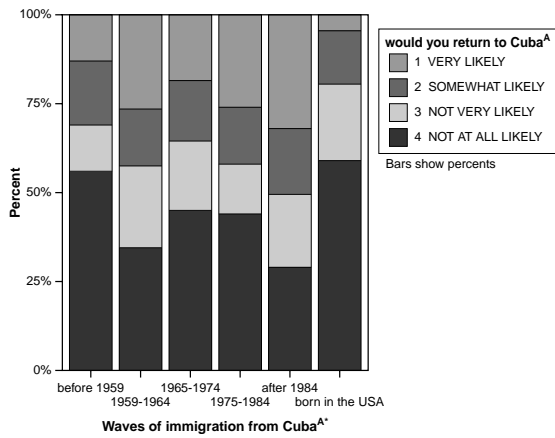


Should unrestricted travel from the U.S. to Cuba be allowed or not?

What if Cuba changed to a democratic form of government. How likely is it that you would return to Cuba to live - would you say very likely.



somewhat likely, not very likely, or not at all likely?



Have you ever traveled to Cuba [IF BORN IN CUBA:

since you left]?

