



新自由主義下のラテンアメリカと政治の課題

キューバ政治体制の構造と展望

キューバとラテンアメリカにおける 「民主主義」とは何か

山岡加奈子

はじめに

1994年のハイチの民政移管によって、キューバを除くラテンアメリカのすべての国々が、多党制と直接選挙に基づく民主体制へ移行した。このなかでキューバのみは、たび重なる米州諸国や欧州、日本などからの民主化要求にもかかわらず、ほとんど政治改革を行っていない。この一見かたくなとも見える姿勢の背後には、キューバ革命の柱である独立主権尊重、それを支える国民統合の成功、所得分配政策に代表される平等と社会的公正のある程度の実現という、他のラテンアメリカ諸国はいまだ実現していない革命の成果を基礎とした、それなりの説得力ある議論が存在する。

しかしながらこのキューバ政府の姿勢は、国際的な潮流からは大きく外れている。今年4月に開かれた第2回米州サミットでは、「民主主義という共通価値を共有しない」キューバは西半球でただ1国、サミットに招かれなかった。しかしながら、公式議事日程にはのぼっていないものの、「キュー

バの民主化」はそれ以外の米州諸国の首脳たちの大きな関心事であり、非公式の場でたびたび話し合われたと報じられている。ただ、首脳間の意見も微妙に異なり、どのようにキューバを民主化へ導くかについては、大きな意見の対立がある。

キューバの政治については、冷戦後に強まったこれらキューバへの外からの影響、とくに米国とキューバの対立関係と、キューバの国内の政治的利害関係の二つを軸に考えるべきである。

1 キューバの政治体制

キューバの政治体制は、周知のように共産党一党独裁の社会主義体制であり、他のラテンアメリカで行なわれているような多党制に基づく議員選挙や、大統領の直接選挙などは行なわれていない。国民が直接選挙するのは1992年の憲法改正までは区市町村レベルの人民権会議(Asamblea Municipal del Poder Popular)議員選挙のみで、区市町村レベルの議員が州レベル(provincial)と国レベルの議員を選ぶ方式であったが、92年以降すべてのレベ

ルの議員が直接選挙となった*1。

国レベルの人民権会議 (Asamblea Nacional del Poder Popular) はいわゆる国会であり、この上に、議員の互選でメンバーが選ばれる国家評議会 (Consejo de Estado) があり、国権の最高機関とされている。行政を担う大統領は、共産党中央委員会の推薦をもとに国レベルの人民権会議議員の互選(ただし現在まで候補者一人の信任投票)で選出される。内閣にあたる閣僚会議 (Consejo de Ministros) のメンバーは大統領が任命する。形式的には議院内閣制に似ているが、むしろ崩壊前のソ連や東欧諸国、中国などの社会主義国の政治制度を踏襲していると言える。

総選挙は基本的に信任投票であり、区市町村レベルでのみ、複数の候補者を立てることが1995年の総選挙より認められるようになった。当時のキューバ政府の見解では、今回は非常時であるので区市町村レベルより上の議会選挙はまだ候補者1人にとどめるとし、時期が熟せば上のレベルでも複数の候補者擁立を認めるとのことであったが、今年1月に新たに行なわれた総選挙でも上のレベルの候補者が1人である点にはいまだ変化はない。行政府でも去る2月にフィデル・カストロが国会にあたる人民権会議において5年任期の大統領職に再選され、40年近い統治を引き続き行なうことが決められたばかりである。制度として複数政党制が認められている中国や北朝鮮とは異なり、キューバでは革命前から存在した共産党以外の政党を廃止した61年以来、共産党以外の政党結成は認められていない。ただ一応、候補者は必ずしも党员である必要はないとされているが、現実には筆者の知る限り最も下部の市町村レベル議会でも、議員の全員が党员である。

*1 選挙のしくみについては、小池康弘「キューバにおける共産党支配体制と『民主主義』のメ

カニズム」(『ラテンアメリカ・レポート』vol.13 no. 3 1996年)に詳しい。

2 キューバ政府の見解

米国だけでなく、欧州諸国やカナダ、ラテンアメリカ諸国も近年、キューバに対する民主化要求を強めているが、それに対してキューバ政府は基本的に、自国の政治制度が完璧でなく、改革が必要であることは認めながらも、その改革の内容についてはキューバが独自に決めるものであり、外国の意見は傾聴はするが必ずしも従わない、という姿勢をとり続けている。

1996年11月にチリで行なわれた第6回イベロアメリカサミット(スペイン、ポルトガルおよび米州のスペイン、ポルトガル語圏の国々が参加)では、メキシコ以外のすべての参加国の首脳がキューバの政治体制を非難したが、これに対するキューバのロバイナ外相は、「(他の参加国とは)多少異なる選挙を行なう民主政治体制である」こと、「また常に改良している」として制度は完璧ではないことを示唆しつつも、自国独自のやり方で改革していると反論した。また、同サミットで、カストロは、「民主主義の(第一の)条件は平等」と主張、貧困問題や所得分配の問題を解決できていない他のラテンアメリカ諸国を批判した。市民的自由や機会の平等を守ることを前提に、思想の多様性を容認する他国の民主主義の定義に対し、キューバの掲げる民主主義とは結果の平等と社会的公正にあることを示唆している。

昨1997年10月に第5回共産党大会が開催されたが、大会で採択された宣言の中で、キューバ共産党はさらに細かく「キューバの民主主義」を説明している。まず、社会主義体制の正統性については、ラテンアメリカに共通する構造的問題といえ

キューバ政治体制の構造と展望

キューバとラテンアメリカにおける「民主主義」とは何か

る、貧困や貧富の格差、大土地所有制、人種差別問題などを解決するためには、社会主義革命とその後確立された社会主義体制以外に方法はなかったとして、社会主義体制を堅持することを宣言している。

第2に、複数政党制を取らない理由については、革命前に多党制に基づく体制を取っていたものの、選挙不正や政治家の腐敗が多かったため、少なくともキューバではこの制度によって民主的な体制は実現されないことが歴史によって証明されていること、複数政党のうちには米国の利益を代表するものが必ず存在しており、独立国家主権が脅かされることになると述べている。

第3に、巨大な隣人米国の介入の歴史は、キューバの独立と自主性にとって大きな脅威であり、これを防ぐためにキューバでは他国にもまして国民統合が不可欠な課題となっていることを指摘している。そしてこの国内の統一のために、革命成功以来共産党が要として機能してきたことを述べて、党の正統性を主張している。

以上の認識に基づき、キューバではいわゆる基本的人権の多く（集会・結社・表現の自由、出版の自由、国外移住の自由など）は制限されている。共産党の姿勢に反する考え方は、非公式に表明するのはそれほど問題にならないが、例えば反対派が集まって結社を作ったり集会を開いたりすることは厳しく禁じられている。国内のメディアはすべて共産党や政府の下にあり、政府の政策に反対することはない。

また、制度的にはそれほど制限する規定があるわけではなくとも、それ以上に国民の側の自主規制も相当程度に上る。これは社会主義制度の下で、国民生活に占める政府の役割が大きく、国民への政府のコントロールが広範囲に及びやすいことが大きな要因である。

例えば、経済の面では非集権化が1980年代初めから叫ばれているものの、依然として大部分の経済部門は国家の統制下にある。公務員は依然として雇用の半分以上を占め、統計的には公務員に含まれない外資との合併企業^{*2}や、国営農場から移管された農業協同組合関連の雇用に対しても、政府のコントロールが相当に及んでいる。人口の約1.5%（17万人から18万人の間）を占める自営業と、無職あるいは失業中（待業中）の人々^{*3}を除けば、政府関連の職に就いている国民は大多数を占める。

また、教育は無料だが、革命前にあったカトリックなどの宗教系の学校は廃止されたし、政府が管轄する公立・国立学校以外に選択の余地はない。これらの学校ではさとうきびなどの農場への無料奉仕や、12、3歳から1年間親元から離れて生活する農村学校（Escuela en el Campo）^{*4}などがあるが、たとえこの制度に同意しなくても、あるいは学校の教育内容に不満があっても、子供を行かせないわけにはいかない。

各地区にある革命防衛委員会（Comité de Defensa de la Revolución: CDR）には、成人国民のすべてが参加することになっているが、地区の学校や医療サービス、公共施設を管理し、リサイクル活動を促進したり地域の安全確保のための夜回りを交代で実施するなどの実際面での活動に指導力を発揮している反面、政治的な指導や相互監視機能もある。

これら政府や共産党のコントロールが生活の中で広範囲に及び、多くの面で政府や党に頼らざるを得ない制度の下で、社会的に問題なく長期にわたって生活していくためには、なるべく政府や党との間にトラブルを起こさずに生きていくことが最良と考えられがちである。たとえ明文化された禁止事項ではなくとも自己規制する態度は、ここから生まれる。

- * 2 ほとんどの合弁企業で政府出資率が50%を超えており、また合弁企業や外国企業の雇用はすべて、政府の人材派遣公社を通じて行なわれる。
- * 3 失業者の数を特定するのは容易でない。1997年初頭のキューバ政府発表によれば、1万1540人の公務員が職を失って代替の職が見つからない状況（待業中）である（*Cuba News*, March, 1997）。
- * 4 思春期の子供を親元から離して生活させることについては、例えば、教師の目が届きにくいために悪い遊びや習慣を覚える、親のしつけや教育が途切れ、帰ってきたときには親の権威が失墜している場合も往々にして見られること、などが問題になっている。

3 米国との対立関係

国民にこれだけの犠牲を強いているこの体制がそれなりの支持を受けつつ継続している背景には、革命政権の社会開発面での一応の成果（教育、医療、農地改革など）が広く国民の支持を集めていることに加えて、米国のこれまでの数世紀にわたる介入の歴史が横たわっている*5。前述した共産党大会宣言にもあるように、米国に介入され、国家主権を損なわれることのないように、国民に政治的多様性を認めず、国内を一枚岩で固める必要性が正当化されることになるのである。反体制派の活動が、「利敵行為」、「通敵行為」として「反革命罪」となるのは、この論理による。

先述した革命防衛委員会は、1961年、国内の反政府派の活動が活発になっていたと同時に、米国の小規模なキューバへの爆撃が続き、ヒロン海岸（ビッグス湾）侵攻事件が起こった時期に結成されたものであり、国民の中の反体制派を取り締まるだけでなく、米国からの圧力に対抗する目的もあったところに、キューバの「独裁体制」あるいは「全体主義体制」を批判する際のジレンマがある。

これに対して米国の方は、キューバの民主化を強く主張するものの、依然としてキューバに対して冷戦期以来の強硬な政策を基本的には変えていない。キューバの現体制を変革するためには、対話や懐柔よりも対立し圧力をかける方が効果的であるというのが、米国政府の公式見解である。しかし、この制裁に代表される米国とキューバの対立関係は、キューバ政府にとっても、国外に敵を作って国内をまとめ、自らの政策の失敗の責任転嫁ができるという点で好都合であるという意見も多い*6。もしこれが正しいならば、米国の対キューバ経済制裁は逆効果である。

さらに米国側の問題は、その政策がしばしば介入主義的な色彩を帯びる点である。1996年に成立した対キューバ制裁強化法であるヘルムズ・バートン法では、キューバの民主化の過程や手続きについて細かく規定しており、他国の政治改革を米国が一方的に決める意図を示す結果になっている。

同法は成立までに5回も修正案が出され、二転三転しているが、このキューバの民主化の青写真の部分については、議会で反対されたことがない。この米国の行動には二つの説明が成り立つ。一つは、キューバの政治改革の青写真を掲げても米国にとって直接のマイナス影響がないことである。しかしこの点は、キューバの自主性を全く無視していると解釈することもでき、キューバ政府から「介入主義的」「主権侵害」と非難されても仕方のない面がある。もう一つの説明は、米国の側からすれば、民主体制の未熟な途上国では政治の移行期は混乱する可能性が高く、不安定な政情から非民主的な方向へ進まないよう、世界の民主主義の旗手を自任する米国が指導する必要があるとの考え方*7からこのような規定を設けたと考えられることだが、外国に対するそのような規定が相手国政府や国民にどのように受け取られるかという点に

対する配慮が欠けている。

- * 5 キューバと米国の歴史的関係については、拙稿「キューバ外交と対米関係——歴史的観点から——」(『ラテンアメリカ・レポート』vol.13 no.3 1996年)を参照。
- * 6 一般に経済制裁が対象国のナショナリズムを刺激し、かえって体制強化につながるとの考えは、多くの経済制裁を扱った研究の中に見られる。例えば、Kaempfer and Lowenberg, *International Economic Sanctions: A Public Choice Perspective*, Boulder, Westview Press, 1992, など。
- * 7 例えば、1995年10月19日の米国連邦議会上院本会議において、法案反対派のドッド議員は、自らの修正案の中で、カストロ後の移行期のキューバへの米国の支援は、「キューバ国民の自決権を尊重するため」と述べている。国民の真の意思が貫徹されるためにはしばしば米国の支援を必要とするという、伝統的な米国外交の思想に裏づけられている。

4 キューバの政治改革は可能か?

ソ連崩壊と冷戦の終結によって、キューバはこれまでのソ連・東欧との関係を相対的に減らざるを得なくなり、同時にそれまでとっていたマルクス・レーニン主義に基づく社会主義の正統性を主張しにくくなった*8。冷戦後の世界的な開放経済への指向の潮流の影響をキューバも受けており、またソ連崩壊によって否応なく社会主義圏以外の国々との関係を強化せざるを得なくなったこともあって、キューバの政治体制も多少の自由を認めるようになってきた。1994年の総選挙(区市町村レベル)での複数候補者擁立や、宗教を信じる者の共産党入党容認はその現れである。

さらに今年(1998年)1月にはローマ法王ヨハネ・パウロ2世が革命後初めてキューバを訪問し、キューバと世界の両方に対して、開かれた関係を深

めるよう呼びかけた。また米国の経済制裁を非人道的として非難する一方、キューバに人権状況の改善や民主化を求めた*9。

法王に対して、キューバよりも米国やカナダ、欧州の方が明白な姿勢の変化を示した。米国では法王の経済制裁批判に対して、それまでの軌道を修正する動きが、強硬派と穏健派の両方から起きている。強硬派はキューバに対し、第三国の団体経由の援助に限って米国から物資や資金を送ることを認める運動を起こしている。強硬派の中でも急先鋒のフロリダ州選出の共和党系議員は、キューバの反体制派に限定して支援を送るよう求めているが、1996年に成立した対キューバ制裁強化法の提案者であるヘルムズ上院外交委員長は、「法王の呼びかけに応えるため」キューバ国民一般対象の1億ドルの援助を認める法案を今年5月14日に提出した。穏健派のドッド上院議員とトレス下院議員は、人道物資(食料・医薬品・医療機器)に限って米国のキューバへの輸出を認める制裁緩和法案を昨年提出したが、法王訪問後、この法案を支持する議員が急増している*10。

またクリントン大統領は、今年3月20日に、1996年のキューバ空軍による米民間機撃墜事件以来禁止していたキューバへの親族送金の再許可と直行チャーター便の再開を発表した。

欧州・カナダは従来の「対話と交流を通じてキューバの変化を促す」との姿勢を、法王訪問以来いっそう強めている。カナダは4月に20余年ぶりに同国首相がキューバを訪問し、両国の経済関係をさらに深化させることを確認すると同時に、人権問題や民主化についてカストロに再考を呼びかけた。欧州では、キューバの民主化や人権改善がもとで関係が冷却化していたスペインが、1年以上空席となっていた駐キューバ大使を今年4月に任命し、関係改善が予想されている。

他方キューバ政府側は、法王が呼びかけた人権状況の改善に限定的ながら応じ、1998年4月現在50人以上の政治犯が、国外に去るという条件付きで釈放された。大半は法王訪問に際してバチカンがキューバ政府に提出した政治犯リストに載っていた人々だが、リストの中の著名な反体制派の数人は釈放が見送られている。

前述したように、キューバ政府の見解は、海外からの要求は「拝聴はするが従うかどうかは独自に決める」というものである。今年3月に米州機構(OAS)のガビリア事務総長が、同機構へのキューバ再加盟を支持すると表明し、キューバの政治改革と絡ませることで米国の支持を取り付けようとしたときも、外務省報道官アレハンドロ・ゴンサレスは、「キューバは自分自身の判断で再加盟するかどうか決める」と述べ、海外からの働きかけを牽制した^{*11}。

このような状況下で、キューバが政治改革を行なう可能性はあるのだろうか。どのような政治制度を選択するかはそれぞれの国が独自に決めるというキューバ政府の主張はそれなりに説得力を持つが、米州の経済関係の緊密化のなかで、民主化が一つの共通価値としてラテンアメリカ全体に広がっているときに、一国では経済的に海外に依存せずに行ける市場規模も経済力も持たないキューバが、海外からの声に全く耳を貸さないで済むとは考えにくい。一つのきっかけになりうるのは、米国がキューバに対する強硬路線を改め、経済制裁を見直すことである。これにより米国とキューバの国民レベルの交流や情報交換、対話が進み、東欧などで起こった変革の波が生じる可能性がある。

他方、1959年の革命成功の原動力となったフィデル・カストロを首班とする「7月26日運動」のメンバーを中心に、いわゆる革命第一世代のカリ

スマは強く、権力の中枢にいる彼らが改革に同意しなければ改革の実現は難しい。ソ連崩壊後、体制の中心的存在だった第一世代のメンバーの多くが40歳、50歳代の若手と入れ替わったものの、依然としてフィデルのリーダーシップは強固である。昨年の革命記念日に正式に後継者に指名された弟のラウル(彼も当時10代で革命に参加したため、革命の直接の貢献者の資格がある)とともに、フィデルが改革に同意するかどうかは鍵となる。

さらに法王訪問を機にカトリック教会が共産党以外の唯一の政治勢力になりつつあるとも言われる。しかし他のラテンアメリカに比べ、キューバのカトリック教会の政治力は革命前からさほど強くなく、革命後さらに弱まった。現在のキューバのカトリック信者は人口の60%とも言われ、通常人口の90%以上が信者であるラテンアメリカの中では際立って低い。さらに定期的に教会に行く信者はその中でも少数派であることを考えれば、教会の影響力にも限界がある。

以上を考えると、キューバの政治的变化は、どのような形であれ近い将来起こるとは考えにくい。米国の対キューバ政策は現在緩和される方向にあるものの、全面的な経済制裁解除はすぐには起こりそうにない。法王訪問後数本出てきているさまざまな対キューバ制裁に関する法案のうちのどれが今後成立するかで、米国の対キューバ政策の動向をある程度予測はできるだろう。他方カストロは「キューバ独自の」社会主義体制を堅持することを折に触れて宣言し続けている。しかし、長期的に見ればキューバも変わらざるを得ない。今年72歳になるカストロ議長がいつまで政権をとり続けるかという問題も含め、政権担当者の考えが今後どう変わっていくか、長い目で注目する必要があるだろう。

* 8 キューバの社会主義体制がイデオロギー的に

キューバ政治体制の構造と展望

キューバとラテンアメリカにおける「民主主義」とは何か

どの程度ソ連に従ったものであるのか、キューバ独自のものであるのかについては諸論があり、とくにキューバや日本で1990年代に出された研究ではキューバ政府が革命当初掲げていた民族主義やヒューマニズムに注目するものが多い。しかし、1968年のソ連のチェコスロヴァキア侵攻や、79年のソ連のアフガニスタン侵攻をキューバ政府が多少の留保つきにせよ支持したことでもわかるように、60年代終わりから冷戦終結まで、キューバ革命政府が民族主義やナショナリズムの観点から他国を批判する場合は、社会主義国（主にソ連）以外の国が他国の主権を侵害した場合に限られる。

冷戦の中での米国との敵対関係と、ソ連の多額の対キューバ援助を考えれば、軍事・政治的にも経済的にも当時キューバ政府がソ連に反対するのは非常に困難であったろうと考えられる。しかし、現実の政策において民族主義やナショナリズムよりもソ連との関係を重視した点で、民族主義よりもソ連型マルクス・レーニン主義が優先されると見るか、あるいはイデオロギーよりも合理的選択を重視した点で、キューバ政府にとっての革命イデオロギーは革命体制維持という究極目標達成のための合理的選択の許す範囲内での主張にすぎない（例えば Jorge Domínguez, *To Make a World Safe for Revolu-*

tion, Harvard University Press, 1989はこちらの立場に立つ）と見るかのいずれかであると考えるべきである。そしてソ連崩壊後、ソ連やソ連型社会主義を支持する必要も正統性もなくなったため、第二義的なイデオロギーである民族主義やナショナリズムが、革命体制を支えるイデオロギーとして前面に出てきたと考えるのが妥当であろう。

- * 9 1998年1月24日のサンティアゴ・デ・クーバでの野外ミサにおいて、法王は、「すべての人は、表現の自由や集会の自由を享受する権利を有し」「この自由の下で、人々は最も効率的に共通善を追求するため協力することができる」こと、「人権と社会的公正を承認する」真の自由を含む変革を、平和的手段を通じて実現すべきことを訴えた。
- * 10 同法案の共同提案者数は、法王訪問後4月30日現在で、下院で28人増えて112名に、上院では16人増えて23名となっている。
- * 11 1998年4月8日付ロイター電。同様の反応は、同じ時期にキューバのカリブ共同体(CARICOM)正式加盟を、共同体加盟国が民主化とセットで進めようとした際にも起こっている。

(やまおか・かなこ/アジア経済研究所地域研究部)