

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

第4回党大会以降

小池 康弘

はじめに

近年、キューバ共産党指導部が最も真剣かつ慎重に取り組んできた課題は三つある。第1は対外関係の再構築*1であり、これはドミンゲスの指摘する「革命にとって安全な国際環境をつくりだす」ことである。第2は国内経済の立て直しと社会的安定を同時に実現させていくこと、そして第3は党の指導力と権威を維持することである。これらは相互に密接に関連しており、キューバ革命の思想的基盤をどのように守っていくかという問題につながっている。

上記の第2および第3の課題は、キューバにおける「民主主義」をめぐる問題とも関連する。党の指導力や権威の維持は、経済立て直しの成否にもかかっているが、自由化によって経済がマクロ的に成功したとしても、旧ソ連、東欧のような社会の流動化、不安定化をまねいたとすれば、革命の成果は否定され、党の指導力低下は避けられない。しかし国家が過度の介入を続けることは、経済の立て直しにとって有害である。

こうした状況の中で、1992年以降、キューバ共産党は新たな政治的メカニズムの創設やその改良を通じて民意をはかり、革命体制を守るため「権限の下放化」(descentralización)という政策の「落としどころ」を探ってきたようにみえる。すなわち、共産党一党支配体制下での「カギカッコ付き」とはいえ、近年キューバにおける政策決定において「民主的なプロセス」がより重視される傾向が出てきており、非党員である国民の意思が、党の政策決定にそれなりの影響力を持ち始めているのではないかと筆者は考えている。

本稿では、1991年10月に開催された第4回共産党大会以降、キューバで実施されてきた諸改革の中で、主として政治的側面に焦点をあて、その概要やインパクト、あるいは問題点について言及する。具体的には、92年7月の人民権力全国議会(国会)で承認された改正憲法、それについて同年10月に施行された法令第72号(いわゆる新・選挙法)といった制度的側面を検討するとともに、同選挙法に基づいて実施された92年12月の人民権力市議会*2議員選挙、翌年2月の県議会および全国議会選挙の意義について触れる。

*1 近年のキューバの対外関係に関しては、拙稿「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』1996年2月号）等。

*2 キューバにおける行政区の最小単位である“municipio”の議会を指す。「地方行政区議会」とも訳した方がより実態に近いが、本稿では混乱を避けるため「市議会」とした。キューバ全国には169の municipio が存在する。

1 改革の流れとそのインパクト（概観）

ここで第4回共産党大会以降、最近までのキューバにおける政治・経済両面での改革の流れについて概観し、そのプロセスがもたらしたインパクトや背景について若干指摘したい。

まず、党大会から9カ月後の1992年7月に開催された人民権力全国議会で、憲法改正が承認されたのにつき、新憲法の規定に基づき、同年10月に新しい選挙法が施行された。これは第4回党大会で採択された「人民権力機構の組織と機能の完全化に関する決議」に従ったものである。同決議は、制度上の問題としては76年制定憲法の改正や、それに基づく選挙制度改革等を勧告しているが、その後のキューバ国内における政治的な展開をみると、決議文中の次の諸点は重要なポイントである。これらは当時の党、国家機構が抱えていた問題を色濃く反映したもので、制度改革のみならず、その後の政策決定や人事政策にも影響を及ぼしている。

- (1) 国会に政策分野ごとの委員会を設置し、その権限、政策決定への参加、責任を拡大し、形式的ではない、活発な議論を行なうよう求めていること。
- (2) 中央、地方組織を問わずはびこっている「形式主義」をなくし、自由、率直な政策的議論が行なわれるよう求めていること。

(3) 議員各人や組織の指導者に対し、強い責任意識を求め、地域レベルの諸問題を国政レベルの政策とむすびつける方法をさぐるなど、住民の評価や社会的な注目を高めるための努力を強く求めていること。

(4) 人民権力機構（議会）と党・大衆組織相互の関係を増すような活動を重視するよう勧告し、議員候補者選出のプロセスにおいて、大衆組織、社会組織の幅広い参加を促すよう求めていること。

こうした勧告は、決議の中でも述べられているように「政府の活動に対する国民によるコントロールの強化」へと方向づけられている。地域の代表として選出される議員（全国、県、市の各レベルの議会）は、党組織のみならず、幅広い大衆組織や住民の声、地域の問題に敏感になることが求められた。

こうした中で制定された新・選挙法は、従来、市議会のみ限定されていた直接選挙を県議会、全国議会のレベルにも適用した（具体的な選出方式については後述）。1992年12月の市議会選挙、93年2月の県および全国議会選挙で選出された議員たちは、従来以上に選挙民からの直接的なプレッシャーにさらされることになった。

この選挙実施以降、キューバ政治の流れをみると、二つの動きが表面化してきたように思われる。ひとつは1993年5月頃から経済改革の動きが加速化してきたことであり、もうひとつは共産党地方組織において大規模な人事異動がはじまったことである。

前者に関しては、それまで「小出し」に行なわれてきた改革が、ひとつの新たな政策のパッケージとして、かなり大胆な形で実施されはじめたことが注目された。特に外貨の所持・使用の合法化や、農産品自由市場の創設などは、それまでカストロも含めた党指導部が強く反対してきた問題だ

ただけに、この政策変更の背景には、選挙以降、一般国民の厳しい生活状況や強い要求という現実の圧力が、人民権力機構や党の末端組織を通じて党最高指導部に伝わったのではないかと考えられるのである。

また、後者については1994年夏以降本格化するが、地方の党幹部が相次いで更迭され、30代の若手指導者がこれにとって代わった。これまで有力と目されてきた革命第二世代(概ね50代)に属する党地方幹部の多くが、キューバが直面している新しい状況下での無為無策ぶりを厳しく批判され、辞任に追い込まれた。

こうした一連の政策的変化について、カストロの側近中の側近といわれ、若手の実力者であるカルロス・ラヘ政治局員(国家評議会副議長)はキューバ共産党機関紙『グランマ』のインタビューに対し、これが社会主義の堅持を目的としたものであり、1986年4月から継続されてきた「矯正路線」*3が「矯正路線の適正化」(racionalización)という新しい段階に入ったことを意味していると述べた*4。「適正化」が何を意味するのかは後述するが、いずれにせよ、1993年の選挙を経て、同年夏以降、キューバにおける国家と社会の関係は再定義されつつある。近年のキューバにおける政治・経済改革の流れをみると、共産党一党支配体制とはいえ、国民の意思は無視できず、時として党指導部が大きな妥協や党内改革を迫られてきたことが明らかになる。

*3 スペイン語では“Rectificación”と呼ばれ、正式には「誤謬および否定的傾向に関する矯正のプロセス」という。物質主義的傾向への批判と精神性の強調、労働規律の強化、共産党の政治的指導力の強化、ソ連モデルの安易な模倣に対する反省とキューバの現実に即した経済モデルの模索など、キューバ革命の精神的基盤を強化するためのスローガンでもある。

*4 *Granma Internacional*, 10 de noviembre de 1993.

2 憲法改正と直接選挙の実施

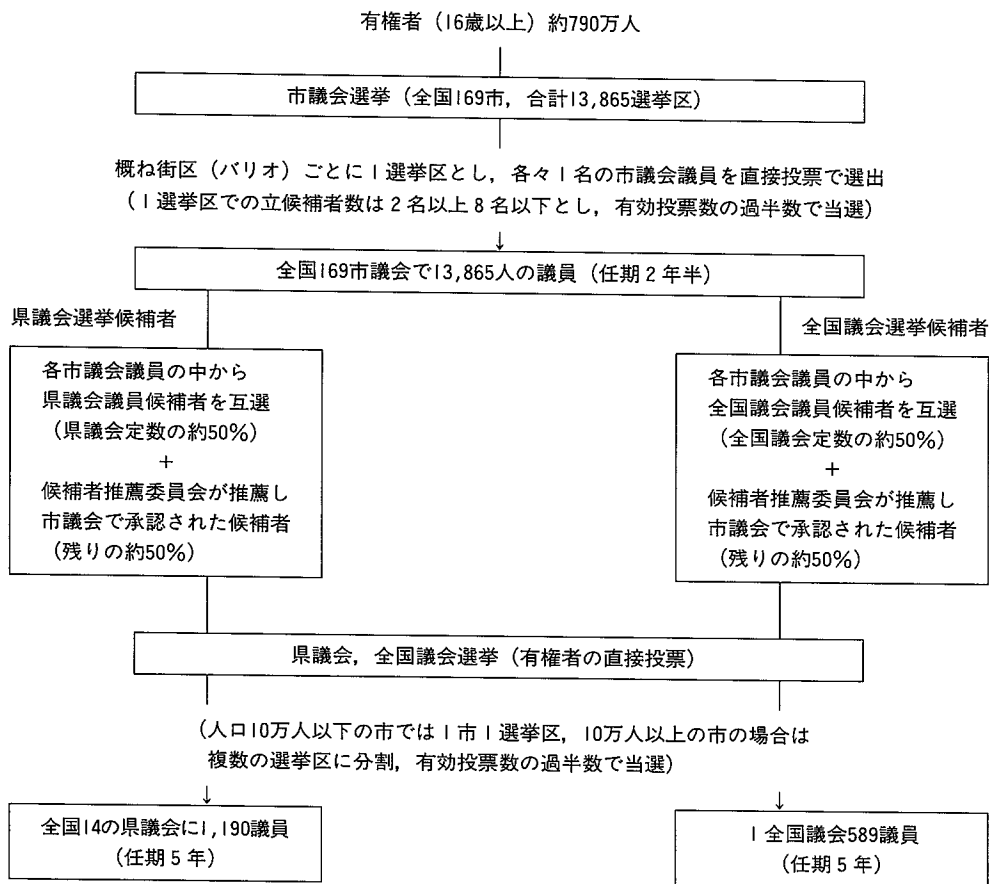
1992年7月に承認された改正憲法を76年憲法と比較し、「社会主義体制の維持と民主的プロセスの関係」という視点から、いくつかの新しい特徴について、以下に指摘しておきたい。

(1) 全国議会および県議会選挙への直接選挙制の導入(71条, 135条)

これまで市議会議員の中から県、全国議会の議員を互選するという間接選挙方式をとっていたが、すべて直接選挙制となった。図1は、改正憲法に基づいて制定された新・選挙法の規程をもとに選挙のしくみを簡略化して説明したものだが、問題は候補者決定の方法である。候補者であるためには共産党員である必要はないが、誰でも自由に立候補できるわけではない。全国議会、県議会議員候補者については、定数の約50%は各市議会の中から選出された者を候補者とし、残り50%は「候補者推薦委員会」が提出する「候補者候補」リストに基づいて市議会が最終決定する。市議会は候補者推薦委員会が提出したリストの一部または全部を拒否することもできる。なお、候補者推薦委員会は中央労働連盟(CTC)、革命防衛委員会(CDR)、女性連盟(FMC)、全国小農連合(ANAP)、大学生連盟(FEU)、中高生連盟(FEEM)からそれぞれ選ばれた者によって構成され、党自体は関与しない。この方法は地域別代表制と職能別代表制の混合という形態でもないが、いずれにせよ大衆組織の活動に深く関わっていない人にとっては、候補者として認められるかどうかという点で高いハードルが存在するのである。

(2) 地方議会の機能強化(110条)

図1 キューバ人民権力議会選挙のしくみ



（注）市議会選挙に立候補するためには，選挙区をさらに2～8地区に分けて行なわれる地区候補者選出総会で最多得票を獲得しなければならない。

従来，地方議会には執行委員会なるものがあった，事実上そこが地方行政府の役割を果たしてきた。このため地方議会が形骸化し，十分に機能していないとの批判や，少数の執行委員会構成メンバーがあらゆる分野の問題を扱うことに対する疑問があった。

このため，地方議会の執行委員会を廃止し，それに代わって専門分野ごとの常設委員会が設置さ

れ，管轄地域内の問題を担当することとなった。これは地方議会の全ての議員が各地域の問題について等しく重要な責任を負うことを意味する。

(3) 人民審議会の新設 (103, 104条)

地域単位の内会的な組織であるが，議員，地域内の大衆組織代表者などによって構成され，当該地域の生産，サービス，教育，文化，社会的活動への援助，住民の相互協力や問題解決への幅広

い参加を促すことが目的とされる。憲法上は人民権力機構の末端組織として位置づけられている。

性格的にはCDRにきわめて類似する組織であるが、あらたに人民審議会が新設される背景としては、CDR末端組織が機能不全に陥っているという事情がある。実際、筆者が1994年にハバナに滞在した際、住民から聞いた話でも、CDRの地区代表者（いわゆる隣組の幹事）に誰もなりたがらず、代表者不在で統制がとれないCDRがあちこちに存在しているとか、無能で傲慢な人間が長期にわたって地区代表者として居座っており、誰からも嫌われているが誰もやめさせられないといった問題が生じている。

(4) マスコミの私有禁止 (53条)

新聞、テレビ、ラジオ、映画等、全てのマスコミュニケーションの私有は一切認めないことを明言している。

(5) 国内秩序維持のための体制整備

(3条, 101条)

国家防衛評議会を新設し、国家評議会議長による非常事態令宣言、憲法秩序維持のためやむをえない場合の、国民の武装手段行使の権利を容認している。これは対外的というよりも、国内的な混乱の收拾を想定したものと考えられる。

以上の(1)から(3)にみられるように、新しい憲法には、大衆組織や議会を通じて国民の意思を敏感に反映させられるような、すなわち体制内での「民主化」「多様化」をめざした改革の方向性が感じられる一方で、(4)、(5)にみられるように、党の指導性、国家の社会に対する優位性を絶対に放棄しないという強い意思も明らかにされている。

新・選挙法に基づいて実施された選挙の結果であるが、1992年12月の市議会議員選挙の投票率は97.2%、有効票90%、白票3%、無効票7%だった。また、93年2月に実施された全国議会、県議

会選挙では投票率99.57%、有効票、白票、無効票の内訳は、全国議会、県議会選挙ともそれぞれおよそ93%、3%、4%の割合である*5。選挙とはいえ、事実上の信任投票であるため、結果分析はあまり意味のないことかもしれない。ただ注目すべきなのはハバナ市の投票結果である。同市の全国議会選挙をみると、投票率約98%で、有効票は85%、さらにそのうち、信任票は90%であった。すなわち同市の有権者全体からみると信任票を投じた者は75%で、この数字は他の県と比較するとかなり低い。無効票の中には、政府やカストロへの厳しい批判が書かれているケースも目立ったと伝えられており、この結果は、人口200万が集中する首都ハバナにおいて、経済的ないし政治的な市民の不満が相当存在する事実を示すものだった。こうした経緯も、次節で指摘するような経済改革や党改革を促す原動力となっていく。これ以降、人民権力議会の末端組織を通じて、共産党指導部は予想以上の国民の不満を認識していったと思われる。

* 5 選挙結果については、Mirta Muñiz ed., *Elecciones en Cuba: farsa o democracia?* Melbourne, Ocean Press, 1993, を参照。

3 「矯正路線の適正化」プロセス 経済改革および党改革の視点から

新・選挙法下での選挙実施後、1993年夏から94年夏までの間に、共産党指導部は二つの点で大胆な改革を決断した。ひとつは93年7月から9月にかけて発表された一連の新しい経済政策であり、もうひとつは翌年7月から9月にかけて行なわれた大規模な党幹部の人事異動である。

まず、1993年に発表された経済改革に関しては、本誌においてすでに調査報告がなされているので*6

詳細についてここで繰り返すことは避けるが、94年に入ってからの追加的措置も含め簡単に整理すると以下ようになる。

(1) 外貨の所持・使用の合法化 (1993年8月～)

ドルへのアクセスの有無によって社会に不平等感が広がったという見方があるが、筆者はそれを「平等社会の崩壊」として強調すべきではないと考える。キューバ人によるドルの所持、使用は地下経済において以前から行なわれており、ドルへのアクセスの有無による購買力の格差は以前から存在していた。この措置は単に現状を追認したにすぎず、ドルを「堂々と」使えるようにしたにすぎない。むしろ物不足感を解消し国民に一定の安心感を与えたこと、またドルの国庫への吸収を促進したというプラスの側面の方が大きい。むしろ有能な人材が観光部門に流出したり、排金主義的傾向を助長するという問題の方が、より重大である。

(2) 農業部門の改革 (1993年9月～)

国営農場の協同組合化、生産請負制、独立採算化。この結果、農業補助金の大幅な削減が可能となり、財政赤字削減につながった。労働面でもインセンティブとなるが、農業生産性の向上という目標は十分には達成されていない。投入資財の不足という問題が解決されていないためと思われる。

(3) 一部職種における個人営業の許可

(1993年9月～)

現在157職種にまで拡大されているが、依然として大卒者の従事は禁止されている。政府によれば、現在個人営業に従事している者は約20万人。今年6月、政府はこうした個人営業従事者の活動に対し、高率の課税措置、第三者雇用の禁止の厳格化、企業相手の商売の禁止といった点を含む新たな法律を施行した。この背景には、個人営業従事者の富裕化、「小資本家」登場の危険性、有能な人材が大学を卒業せずに流失している問題等がある。

(4) 国家機構・国営部門のリストラと財政改革
(1994年4月～)

省庁の統廃合、人員削減、国防予算の50%削減を含む省庁予算の大幅削減、国営企業の独立採算化(所有と経営の分離)によって、政府のダウンサイジングと財政赤字の削減を実現した。

(5) 農産品自由市場の創設 (1994年10月)

第4回党大会では、カストロ自身反対していた自由市場の復活だが、販売を登録制とし、仲介業者を禁止することなどとした。地下経済をさらに縮小させ、ドルなし層を中心とする食料不足の不満を緩和し、供給面の刺激にもなるとして実施に移したものと思われる。

(6) 外資導入の一層の促進(1993年頃から本格化)

1995年9月、場合によっては外資参入比率を100%まで認める新・外資法が成立した。ただし、キューバ人労働者の雇用契約は外国企業とキューバ政府の間で行ない、賃金契約は労働者とキューバ政府の間で行なわれるという仕組みになっており、労働者と企業が直接に雇用および賃金契約を結ぶことは禁止されている。

(7) 社会的平等を維持するための補完的措置
(1994年夏)

不正蓄財、経済犯罪、公務員汚職等の重刑化を定めた法令149号および150号を施行。またリストラにともなう失業保障や配置転換の促進を定めた労働法改正を実施した。

次に、1994年夏に表面化した地方組織における共産党幹部の大規模な人事異動について述べる。この措置は党幹部や人民権力議会の議員や地方議会の指導者に、はっきりと意識改革を迫るものだった。94年7月22日、カストロ議長の実弟であるラウル・カストロ党第二書記は、党の地方幹部を集めた会合で演説し、「主体面での欠陥を克服し、客観的な困難に対する解決策を創造的に模索す

る」*7との表現を使い、党幹部の主体的欠陥(怠慢)が職務における形式主義や現実存在する問題を直視しようとしないう傾向を助長し、本来対処すべき問題に十分な努力が行なわれていないと警告した。「主体面での欠陥」という言葉は、以降、党幹部の職務怠慢、非効率、無能に対する警告としてたびたび使われるようになった。

翌8月に開催された人民権力全国議会では、グランマ県の県政報告がなされたが、右報告が自己批判に欠けた、美辞麗句の羅列であることにラウル・カストロは憤激し、同県の党第一書記および人民権力県議会議長を名指しで激しく糾弾し、両名は事実上の更迭処分を受けた。党内ではかつてない大規模な人事異動が開始され、1994年夏以降、中堅・ベテランの幹部が相次いで更迭され、党の地方組織のトップである県第一書記には、以下のとおり、若手が登用されたのである(かっこ内は任命時の年齢)。

- | | |
|----------------|------|
| ピナル・デル・リオ県 | |
| マリア・デル・カルメン・ | |
| コンセプション・ゴンサレス | (36) |
| ビジャ・クララ県 | |
| ミゲル・ディアス・カネル | (34) |
| サンクティ・スピリツス県 | |
| ペドロ・サエンス | (40) |
| オルギン県 | |
| ホルヘ・シエラ | (32) |
| サンティアゴ・デ・クーバ県 | |
| フアン・カルロス・ロビンソン | (38) |

以上のような、1993年夏以降の経済改革の加速化および94年からの党内改革の動きから、ラヘ政治局員が「矯正路線の適正化」と呼んだプロセスの一般的な傾向が見えてくるのではないか。筆者の考えでは、まず経済面においては、市場メカニズムを一部導入し、権限の一部を「下放化」しつ

つも、経済全体に対する国家のコントロールと「国有」という形態を支配的なものとして維持することではないか。これは「所有」と「経営」を区別して考えていくということでもある。また、政府機構改革、財政改革を通じて「効率的な国家」(「小さな政府」ではない)を実現しようとするものである。政治的には、共産党一党支配体制の枠組みの中で、大衆組織、社会組織の活動と国民の参加を促すことで、党の政策形成過程に多様なメカニズムをつくり、それらを活用することを通じて国民の意思を汲み上げ、党の信頼と指導性を確保していくことだと思われる。党や人民権力機構の指導者(特に地方組織)に対しては、これまで以上の職業的規律や責任感を要求していくことであろう。

* 6 山岡加奈子「キューバの経済改革——1993年の新政策を中心に——」(『ラテンアメリカ・レポート』Vol.11 No.1 1994年) 22~30ページ参照。

* 7 *Granma*, 23 de julio de 1994.

おわりに 共産党支配体制と 「キューバ的民主主義」の概念

複数政党の存在を前提とするリベラリズムの立場からする民主主義論に立てば、社会主義という看板を掲げ、実際に共産党一党支配体制下にあるキューバに関しては、民主主義について語ること自体問題外だとの主張もある。しかしキューバがまったく非民主的な国だと断言することはできない。ここでキューバにおける「民主主義」の概念について、主要なポイントを整理しておきたい。

まず、ドミンゲスも指摘するように、それは「手続き軽視・結果重視型」である。つまり、大切なのは公共的行為(政策)の結果であって、誰が統治するかを決める手続きはあまり問題ではない。民

民主主義の度合は、多数派の人々の目標を(政策的に)追求していった結果によって測られるべきであって、統治者を選ぶ前のゲームのルールによるのではない。手続きが民主的かどうかより、政策の結果が民主的かどうかの方がはるかに重要なのである*8。

また、イデルスタインは、革命後のキューバにおいて、民主主義の度合いは、多数派の人々に恩恵を与えるような政府の政策の数によって測られてきたと指摘し、民主主義は「平等」、「社会正義」、「社会的必要性を満足させる経済的能力の発展」と同義語になっており、これらが政治システムの正統性をめぐる国家と国民のバーゲニングの中心的テーマになってきたと説明している*9。

カストロ自身は、民主主義とは何かについて、次のように述べている。

「私にとって民主主義とは、まず政府が国民と密接につながっており、(政府が)国民の中から現われたものであり、……国民の利益のために働くことを意味する。……真の民主主義が存在するためには、人間の人間による搾取はなくならなければならない。人間同士の間には大きな不平等が存在するかぎり、民主主義はありえない」*10。

また複数政党制については、基本的に金持ちが影響力を拡大する制度であって、キューバには必要ないと述べている。このように、カストロも民主主義について、選挙という手続きよりも社会正義の実現という「結果」を重視し、さらに「政府と国民の関係」が形式的な選挙のみによって決定されるというのは誤っていると主張する。彼は、市場経済至上主義や政治的リベラリズムを「唯一、普遍的な価値」としておしつけられることを強く拒否する。

実際、本稿でふれたように、第4回共産党大会以降のキューバにおける諸改革のプロセスをみても、共産党が大衆組織、社会組織を単に「党のコントロール下にある親衛隊」としてではなく、時として政党に代わる役割を期待してきたこと、また人民権力機構の強化を通じて政府と国民をつなぐ有機的な政治メカニズムをつくらうとしている意図が感じられる。そこには政治体系におけるある種のフィード・バック・システムが存在しており、ソ連崩壊後、キューバが深刻な危機に直面しつつも生き残ってきたのは、単にカストロのカリスマや国家の強制力によるのではなく、こうしたフィード・バック・システムが機能していたことも無視できない。新・選挙法の下で行なわれた選挙も、「形式的な儀式」というよりは、政府と国民の距離を測るひとつの手段であったと思われる。

「キューバ的民主主義」の新たな重要な側面のひとつは、「政府」と「市場」の間にその調整者として「共同体」(大衆組織や人民権力機構の末端組織)という要素を組み入れ、有機的に機能させようとしている点にある。これによって、社会正義の実現と経済的能力の向上と、国民の政治参加という三つのバランスをとろうとしているのである。

* 8 Jorge Dominguez, "La democracia en Cuba: Cuál es el modelo deseable?" Haroldo Dilla ed., *La democracia en Cuba y el diferendo con los Estados Unidos*, La Habana, Centro de Estudios sobre América, 1995, p.126.

* 9 Joel C. Edelstein, "El futuro de la democracia en Cuba," *ibid.*, p.131.

* 10 カストロの民主主義論については、Fidel Castro, *Un grano de maíz*, La Habana, Oficina de publicaciones del Consejo del Estado, 1992, pp.109-127を参照。

(こいけ・やすひろ/愛知県立大学助教授)