

キューバ憲法改正の問題点

1. 憲法改正に至る経緯

憲法改正の概要

現在、キューバ各地の居住地、職場、大衆組織で、憲法改正案が討議されています。今年の7月21日、第9期第1回全国人民議会（国会）が開催され、現行憲法の改正草案を集中審議し、23日、国会で、憲法草案が承認されました。現行憲法の全文15章137条を、87条を新たに付け加え、11条を維持し、113条を修正、13条を削除して、全文11編、24章、16節、224条に改正するものです。

キューバでは、これまで11の憲法、改正憲法がありました。今回の改正憲法は、1976年の革命勝利後最初に制定された憲法を改正する、2002年の憲法改正に続く12番目のものです。

2002年憲法の第一条は、次のように記述されています。

「キューバは、勤労者の社会主義国家、独立した主権国家であり、統一した民主国家として国民によって国民の幸福のために組織され、政治的自由、社会正義、個人及び集団の福祉、人々の連帯のために組織された国家である」。

改正草案第一条は、次のように規定されています（青字は、追加文言）。

「キューバは、**法治**、民主主義、独立、主権に基づく社会主義国家であり、国民が、国民の利益のために統一され、分割できない共和国として組織されており、**労働、尊厳、市民の倫理を基礎**としており、政治的自由、**均等**、社会的正義と**平等**、連帯、**人道主義**、個人及び集団の幸福と繁栄を重要な目標としている」。

追加された文言は、国際的な議論、最近のキューバ社会の道徳・倫理の弛緩から挿入されたものと思われます。

2. 憲法改正の理由

2002年の憲法改正以降、下記の新たな政治・経済改革が行われ、現行の憲法の規定と合わなくなり、憲法の改正が必要となったものです。これらの改革は、何らかの形で改正草案に反映さえるか、反映されていない場合でも、草案の討論の中で議論されています。それらは、次のようなものです。

2007 7 **ラウル、外国投資の促進や食糧増産のための構造的な改革を提起。**

2006 7 カストロ、腸を手術。権限をラウルに移譲。

2008 7 政府は、**未使用の国有地の使用権を農業・牧畜生産用に個人あるいは法人に認める。**

2009 年半ばから 2010 年 5 月にかけて、キューバ政府、**マクロ経済の不均衡、構造的諸問題、非効率の問題は、過剰に中央集権化し、過重の行政機構をもっている現在の経済モデル**

ルでは解決できない、経済モデルを刷新しなければならない」という結論に達する。

2009 8 全国総監査庁設立される。

2011 年 4 月 キューバ共産党第 6 回大会、「党と革命の経済・社会政策路線」を承認し、「路線の導入と発展のための政府常設委員会」の設置が決定される。ラウル、中央報告で、「基本的な政治的・国家的地位の任期を、5 年を継続し、二期までという制限をもうける」と提案。

2011 年 9 月 自営業者に従業員雇用を許可、自営業種 181 業種に拡大。

2011 年 12 月 個人サービス、技術サービス、家庭サービス業の請負制度を認める。

2012 年 3 月 農業部門以外でも協同組合を設立することを決定。

2012 年 10 月 新移民法（出入国管理法）公布。渡航の自由を認める。海外合法滞在期間を 11 カ月から 24 カ月に延長。

2014 年 3 月 二重通貨、通貨統一についての方式、官報特別号第 12 号で公示。

2014 年 3 月 新外国投資法承認される。

2014 年 4 月 官報第 21 号にて、一連の企業改革関連法を発表。

2014 年 6 月 新労働法、官報第 29 号で公布される。

2015 年 7 月 米玖双方大使館を再開し、国交を回復。

2015 年 12 月 パリクラブ加盟の 12 カ国、キューバの累積対外債務 85 億ドルを免除し、リスケ合意。

2016 年 5 月 「経済社会モデルの性格規定」として 2 文書草案をタブロイド判で発行。「社会主義の発展のキューバの経済・社会モデルの規定」330 項目、「2030 年までの全国経済・社会発展計画」33 項目

2016 年 8 月 キューバ政府、「2016-2021 年党と革命の新経済・社会政策総路線」を発表。

2016 年 11 月 フィデル・カストロ逝去。

2016 年 12 月 自営業者が農業労働者を雇用することを許可。

2017 年 5 月 キューバ、特別国会を開催。キューバの「社会主義的発展の経済・社会モデルの性格規定」、「2016～2021 年の党と革命の政策路線」の二つの文書を討議し、承認。私的小企業に法人的性格を与えることを承認、私企業の設立を許可、但し国家の活動が優先し、私的活動は補完的であると規定。

2017 年 9 月 「キューバ経済・社会モデルの性格規定」、「2030 年までの全国経済・社会発展計画」、「2016～2020 年党と革命の経済・社会路線」の三文書をグランマ・タブロイド判で発売。

2018 年 4 月 第 9 期全国人民権力議会（国会）で、ラウル、国家評議会議長を退任、国家評議会メンバー 31 名、再任 12 名、新任 11 名、新たに議長ミゲル・マリオ・ディアスカネル・ベルムーデス、第一副議長サルバドル・バルデス・メサ選出される。憲法草案討議される。

憲法草案作成の過程

今回の憲法改正は、以下のような日程で行われています。

2014 年 6 月 29 日ワーキング・グループ、改革の法的基礎を制定

2018年6月、特別国会の決議で、憲法改正の過程を開始することを決定。

2018年6月、国家評議会開催。憲法改案承認される。33名の国会議員、ワーキング・グループに任命され、憲法改正委員会に参加。

2018年7月3日、キューバ共産党第7回中央員会総会、2日にわたり憲法草案を討議し、承認。

2018年7月21日、第9期第1回全国人民議会議会開催。憲法草案を集中審議。23日、国会、憲法草案を承認する。

2018年7月25日、憲法草案発表、市販される。

2018年8月13日、憲法改正、全国討議開始

3. 現行憲法の構成と、改正草案の構成の比較

次に、現行憲法の構成と、改正草案の構成を比較してみます。青太字は、大きな変更点。

2002年キューバ共和国憲法	憲法改正草案
前文 われわれキューバ市民	前文 われわれキューバ市民
第1章 国の政治的, 社会的, 経済的基礎 (第1条~第27条) 経済の項で、市場の用語一切なし。 小農の土地所有のみ、民間の所有として認められている。 外国投資の記述なし。	第一編 政治的基礎 第一章 国家の基本原則(第1条~第15条) 第二章 国際関係(第16条~第19条) 第二編 経済的基礎(第20条~第31条) 第20条: 経済の4つの中心要素 1. 主要な所有形態としての基本的生産手段の全人民的社会主義所有、 2. 経済の 計画的管理 3. 社会の利益のために、必要ではあるが規制をうける 市場 4. 私的所有を含む新たな非国家所有 第28条: 国は、経済発展の重要な要素として 外国投資を推進 し投資への保障を与える。
第2章 市民権(第28条~第33条)	第三編 市民権(第32条~第38条)
第3章 外国人(第34条)	第四編 権利、義務及び保障 第五章 外国人の権利と義務(第93条)
第4章 家族(第35条~第38条)	第四編 権利、義務及び保障 第一章 総則(第39条~第42条) 第二章 個人の権利(第43条~第66条) 第三章 社会的、経済的及び文化的権利(第67条~第90条)

	<p>第四章 市民的、政治的権利と義務（第 91 条～第 92 条）</p> <p>第六章 権利の法的保障（第 94 条）</p>
第 5 章 教育及び文化(第 39 条～第 40 条)	第五編 教育、科学及び文化政策の原則（第 95 条）
第 6 章 平等（第 41 条～第 44 条）	<p>第四編 権利、義務及び保障</p> <p>第一章 総則（第 39 条～第 42 条）</p>
<p>第 7 章 基本的権利、義務及び保障（第 45 条～第 66 条）</p> <p>第 62 条：社会主義・共産主義を建設するというキューバ国民の決意</p>	<p>第四編 権利、義務及び保障</p> <p>第一章 総則（第 39 条～第 42 条）</p> <p>第二章 個人の権利(第 43 条～第 66 条)</p> <p>第三章 社会的、経済的及び文化的権利（第 67 条～第 90 条）。共産主義という用語を削除*</p> <p>第四章 市民的、政治的権利と義務（第 91 条～第 92 条）</p> <p>第六章 権利の法的保障（第 94 条）</p>
第 8 章 非常事態（第 67 条）	<p>第十編 国家防衛及び安全保障</p> <p>第四章 非常事態及び災害事態（第 217 条～第 220 条）</p>
第 9 章 国家機関の組織及び機能の原則（第 68 条）	<p>第六編 国家機構</p> <p>第一章 国家機関の組織と機能の原則（第 96 条）</p>
<p>第 10 章 人民権力の最高機関（第 69 条～第 101 条）</p> <p>第 74 条 国家評議会議長（国家元首）</p> <p>第 74 条、第 96 条：閣僚評議会議長（首相相当）は、国家評議会議長が兼任する。</p>	<p>第六編 国家機構</p> <p>第二章 人民権力全国議会及び国家評議会</p> <p>第一節 人民権力全国議会（第 97 条～第 107 条）</p> <p>第二節 人民権力全国議会の議員及び委員会（第 108 条～第 114 条）</p> <p>第三節 国家評議会（第 115 条～第 119 条）</p> <p>第三章 共和国大統領及び副大統領（第 120 条～第 127 条）</p> <p>第四章 共和国政府</p> <p>第一節 閣僚評議会（第 128 条～第 134 条）</p> <p>第二節 首相（新設）（第 135 条～第 139 条）</p> <p>第三節 閣僚評議会委員（第 140 条）</p>

	第四節 国家中央行政機関(第141条)
第11章 行政区画(第102条)	第七編 国家の行政区画(第161条～第164条)
第12章 人民権力の地方機関(第103条～第119条) 県議会、県議会議長を選出 人民権力基礎行政区議会議員(第111条)。 任期2.5年。	第八編 人民権力地方機関 第一章 県政府(県議会を廃止) 第一節 総則(第165条～第168条) 第二節 県知事及び副県知事(第169条～第176条)、国会が任命 第三節 県評議会(第177条～第179条)。県知事、基礎行政区議会議長、基礎行政府監督官で構成 第二章 人民権力基礎行政区機関 第一節 人民権力基礎行政区議会(第180条～第187条) 第二節 人民権力基礎行政区議会議員(第188条～第191条)。任期5年。 第三節 人民権力基礎行政区議会委員会(第192条) 第四節 人民評議会(第193条～第194条) 第五節 地方権力の請願及び参加権利の保障(第195条) 第六節 基礎行政区行政(第196条～第198条)
第13章 政判所及び検察庁(第120条～第130条)	第六編 国家機構 第五章 諸法令(第142条～第143条) 第六章 裁判所(第144条～第152条) 第七章 共和国検察総庁(第153条～第156条) 第八章 共和国総監査庁(第157条～第160条)。新設、現行憲法になし。
第14章 選挙制度(第131条～第136条) 全国選挙委員会、憲法の規定なし。法律第37号選挙法で国家評議会が任命規定	第九編 選挙制度 第一章 総則(第199条～第205条) 第二章 全国選挙評議会(第206条～第211条)
第15章 憲法改正(第137条)	第十一編 憲法改正(第221条～第224条)
特別規定	特別規定 経過規定

全文：15 章 137 条	全文：十一編、24 章、16 節、224 条。87 条増加 11 条維持、113 条修正、13 条削除。
---------------	---

*共産主義という用語の削除：レーニンが分配の違いを強調して低次の段階を社会主義、高次の段階を共産主義と区分したことがありますが、マルクスは、社会主義、共産主義という用語を同じ意味で使用しました。したがって、憲法草案での削除は、よりマルクスの考えに沿ったものと言えます。

4. 憲法草案の討論の過程

憲法草案の討論は、下記の日程に従って行われています。

- 2018 年 8 月 13 日から 10 月 15 日まで、職場、学園、居住地区で 135,000 回の討論会を開催する。
- 16 歳以上の有権者、約 900 万人が討論に参加する予定。
- これまでになかった 120 カ国の海外在住キューバ人、1,400,000 人もネットで討論に参加。
- 討論では、提案が、修正、追加、削除、質問の形で記録され、承認・非承認の決議はとらない。
- 討論会実施後 48 時間以内に、討論の議事録が基礎行政区担当チームに提出される。その後、県、中央に提起される。その後、全国憲法改正委員会で改正案として文章化される。
- その後再び、全国議会に提出される。
- 国会が召集され、改正草案が討論され、採決され、結果が官報で公刊される。
- 国会、国民投票を招集。全国選挙委員会が指名される。
- 憲法改正案について、国民投票が、無記名、直接投票で行われる。
- 承認されれば憲法として公布される。

5. 経済改革との関連について

これまで過度の中央指令型計画経済の下で、経済発展が困難となっている現状から、草案では、「第 27 条社会主義的計画制度は、中心的要素を維持」し、中央集権計画という用語は使っていません。計画は、「戦略的発展を計画し、社会の利益のために経済活動を調和させること」という柔軟な規定に変わっています。

キューバ共産党により承認された文書：「キューバ経済・社会モデルの定義」、「2030 年までの全国経済・社会発展計画の基礎」、「党と革命経済・社会政策路線」に応じて、市場の役割が認められています。

第 20 条で経済の 4 つの中心要素として次の要素が挙げられています。

1. 主要な所有形態としての基本的生産手段の全人民的社会主義所有、

2. 経済の計画的管理
3. 社会の利益のために、必要ではあるが規制をうける市場
4. 私的所有を含む新たな非国家所有

キューバには、現在、自らの労働と海外の家族の支援で資本を蓄積しているものがあります。その資本は軽視できませんし、キューバ経済に十分利用されています。キューバには現在、10 部屋を持つ民泊経営者、50～60 席以上のレストラン、ショーを行う企業、建築資材製造工場、4 台以上所有する運送業者がいます。この人々は、活気をもって経済を動かしています。しかもこの規模からすると、小企業といってもいいでしょう。

憲法草案の討議の中で、「国は、私的ビジネスの経営者が、雇用労働者の労働条件を尊重するように注意しなければならない。現在のように、同じ労働組合に経営者と労働者が所属するのはやめなければならない」という、まっとうな議論も出てきています。

公務員の賃金が、毎月の生活の 4 分の 1 程度しかカバーできないのは、広く知られているところですが、草案の討議の一般集会で、賃金と商品の価格が相応しない、国営商店、民間商店の価格を規制しなければならないと逆の角度からの批判が出ています。問題は賃金の値上げにあることは明瞭なのですが、生産が停滞している中で、困難があります。草案では触れられていませんが、3 文書では問題の解決の必要性が強調されています。

所有の面では、これまで、小農の土地所有のみ、民間の所有として認められていましたが、草案では、新たな諸所有形態が認識されています。下記の表「2002 年憲法と 2018 年憲法草案の所有概念の相違」をご参照ください。

外国投資については、現行憲法では述べられていませんが、第 28 条で「国は、経済発展の重要な要素として外国投資を推進し投資への保障を与える」と外国投資の重要性と保障を明確にしています。外国投資は、混合経済を形成するものですが、外国投資側は、外国の民間資本が多く、政府はそれを推進するのに、国内の民間産業が余り重視されていないのは矛盾しているのではないかと、ハバナ大学附属キューバ経済研究所のリカルド・トレス教授は述べています。

6. 2002 年憲法と 2018 年憲法草案の所有概念の相違

憲法草案作成の過程で、所有の概念が整理され、以下の 6 つの所有が併存する社会と規定しています。

2002 年憲法	2018 年憲法草案
全人民的社会主義所有 この所有土地は、小農、組合員にも属さない。国有化された土地、製糖工場、工場などは、個人所有には譲渡できない。	①全人民的社会主義所有 基本的生産手段。主要な所有形態 その土地は、個人にも、組合員にも属さない。

	土地などの財は、個人所有には譲渡できない。
小農の土地所有	既定なし。協同組合所有として一括
農業協同組合所有	②所有者組合員の集団作業による協同組合所有及び③協同労働による協同組合による協同組合所有。(非農業協同組合も含む)
個人所有。労働に基づく収入と預金、住宅などの所有。	④生産手段にならない財の個人所有。 第 22 条. 平等と社会正義という社会主義的価値感と両立できるようにするため、個人所有が集中しないように規制する。
政治・大衆・社会組織の目的を遂行するための財の所有	⑤政治・大衆・社会組織の目的を遂行するための財の所有
合弁企業、経済提携による所有	⑥二つ以上の所有形態の共同した形態の混合所有
なし	土地の私的所有は、特別な制度で制限される。

7. 国際関係

国際関係では、第一編政治的基礎、第二章国際関係（第 16 条～第 19 条）で、下記の原則が確認されています。

「国際法の遵守、各国の主権の尊重、内政干渉反対、国家間の多極性、あらゆる種類のテロ、とりわけ国家テロ反対、核兵器拡散に反対、より公正な国際経済秩序の推進、全面的完全核軍縮の推進。新たに環境保護、気候変動の抑制、サイバー攻撃の禁止」

国籍問題では、近年の少なからずの米国などへの移住の現実を考慮し、他国で二重国籍をもつことを容認。ただし、キューバ国内では、キューバ国籍のみ有効としています。

8. 閣僚評議会議長職を廃止し、首相制を導入し、大統領と首相の権限を分ける。

これまで、憲法では、第 74 条、第 96 条で国家評議会議長が閣僚評議会議長を兼ねるようになっていましたが、外交・防衛業務と官庁関係の行政指揮管理とを分離して、効率ある政府指導を図るため、新たに首相職を導入することになりました。革命勝利後、1976 年の憲法制定までは、大統領職（ドルティコス大統領）と首相職（フィデル・カストロ首相）が並立していましたが、当時実際の権限は首相職にありました。今回は、大統領職が首相よりも上級職となる内容となっています。

共和国大統領の規定

- 第 120 条. 共和国大統領は、国の元首である。
- 第 121. 大統領は、国会で過半数に寄り選出され、5 年の任期（2 期継続）、活動を国

会に報告する。その後は大統領にはなれない。

- 大統領の要件は、国会議員、35歳以上、キューバ出生のキューバ人、他の国籍を有しない。また第1期選出のおり60歳未満とする。

第123条. 大統領の権限

- 憲法の遂行状況を監視する。
- 国を代表し次のことを行う。
- 外交、他国との関係、国の防衛、安全保障を指揮する。
- 国会が発行する法律、政令を承認し、官報に記載する。
- 大統領選出後、閣僚評議員を提案する。
- 首相、最高裁長官、検事総長、共和国総監査庁長官、全国選挙管理委員会委員長、閣僚評議会委員、県知事の指名、更迭を国会に提案する。
- 首相の首相活動、閣僚評議会及び同執行委員会の報告を受け、評価し、決定を採用する。
- 武装機関の最高司令官の任務を遂行する。
- 国家防衛評議会を主宰し、国会あるいは国家評議会に戦争事態、軍事侵略を受けた場合戦争を提案する。
- 国の防衛が必要な場合、国会あるいは国家評議会に総動員を宣言し、緊急事態、災害事態を宣言する。その会議が実施されない場合は、法的手段に訴える。
- 権限を行使して大統領令を公布する。
- 他国でのキューバ外交活動責任者の任命、解雇を国家評議会に提案する。
- 閣僚評議会及び同執行委員会の会議を主宰する。

第124条. 副大統領の規定及び権限

- 国会議員、35歳以上、キューバ出生のキューバ人、他の国籍を有しない。また第1期選出のおり60歳未満とする。
- 大統領から委任された権限を行使する。
- 第126. 共和国大統領が病気あるいは死亡で欠缺の場合、国会で新大統領が選出されるまで、副大統領が一時的に代行する。
- 副大統領職が空席となった場合、国会は後継者を選出する。
- 大統領及び副大統領の欠缺が決定的な場合は、国会が後継者を選出するまで、国会議長が臨時に大統領職を代行する。

第六編 国家機構 第四章 共和国政府 第二節で新たに首相が規定されています。

第135条 首相

- 首相は、政府首班である。
- 第136 大統領の提案により、国会が過半数により指名する。任期は5年。
- 第137. 首相は、国会と大統領に首相、閣僚評議会、閣僚評議会執行委員会の活動報告を行う。
- 第138. 首相要件は、国会議員、35歳以上、キューバ出生のキューバ人、他の国籍を有しない。

第 139 条. 首相の権限

- 共和国政府を代表する。
- 閣僚評議会及び同執行委員会を招集し、指導する。
- 国の中央行政機関、国家機関、地方行政機関の活動を管理する。
- 国の中央行政機関を指導する。
- 共和国大統領に、閣僚評議会員更迭を後継者を指定して要請する。
- 国の中央行政機関の長の仕事を管理する。
- 県知事への指示を出す。
- 閣僚評議会の行政・管理問題についての決定を、例外的に行う。
- 閣僚評議会及び同執行委員会で採択された法的措置に署名する。
- 特別な問題で、ワーキング・グループを組織する。

地方自治の拡大（第八編 人民権力地方機関 第一章 県政府）

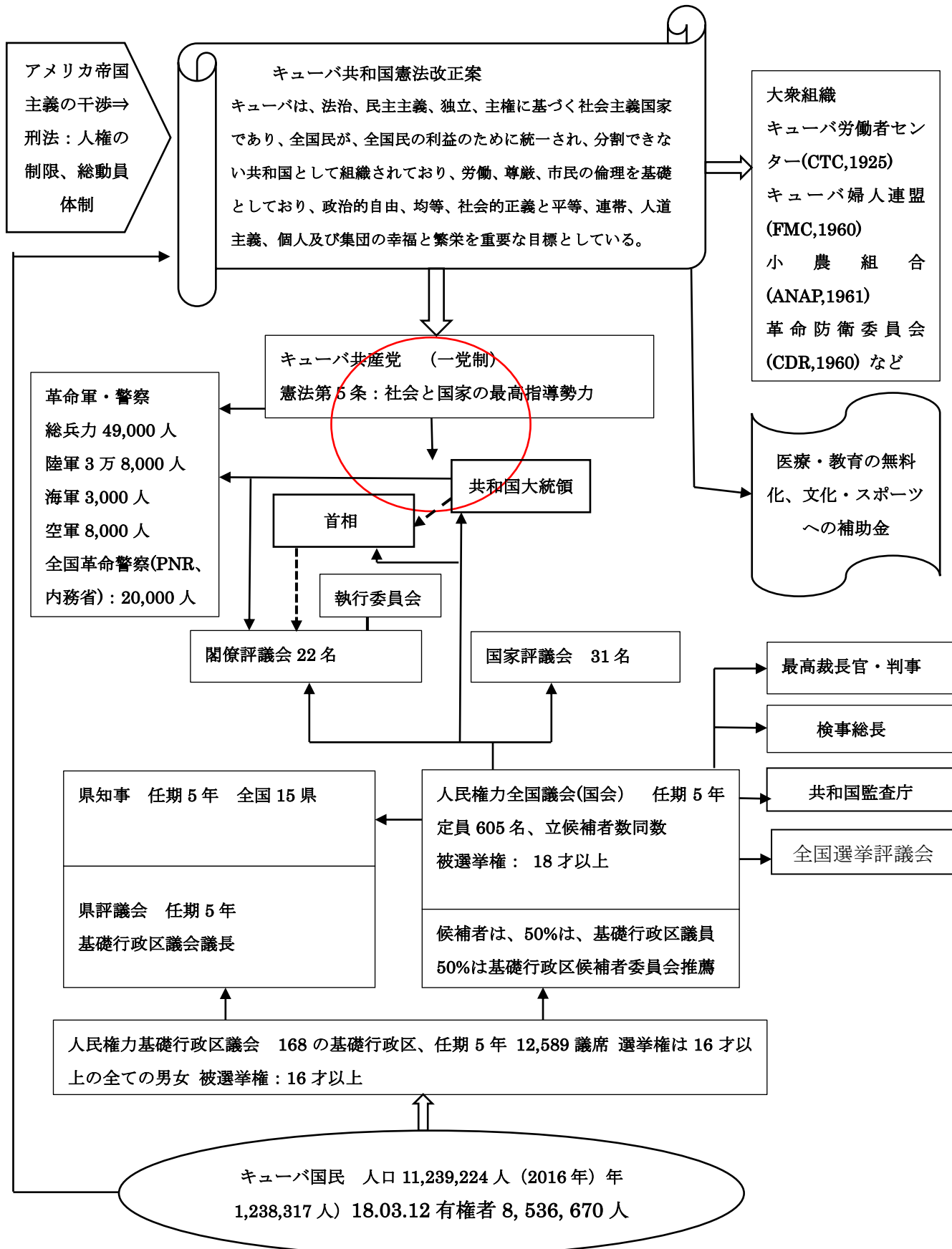
県議会を廃止し、県政府が設置されます。また現行憲法では、県議会が県知事を選出していましたが、県議会が廃止されますので、国会が県知事を任命することになりました。県知事は、国会に活動を報告し、県行政機関を指揮します。また基礎行政区長及び基礎行政府監督官により県評議会が設置され、県知事と県評議会で県政府を構成します。

第八章 共和国総監査庁の設置

2009 年 8 月、政府機関、政府系企業に、汚職、不正などが少なからず見られるようになり、全国総監査庁設立されました。しかし、憲法には明記されていませんでしたので、権限の範囲を明確にして憲法条項に入れられたものです。

以上の権限の内容からキューバの権力構造を図式化すると、次のようになります。

キューバの政治構造(2002年憲法草案)



出所：報告者作成

9. 今回の憲法改正草案で取り上げられず維持されたもの

今回の改正草案で取り上げられず、維持される主要なものは次の通りです。

憲法第 3 条：社会主義制度は、不可逆的なもので、変更することはできない。

憲法第 5 条、共産党が社会の最高の指導勢力と規定しています。しかし、第 10 条では、主権は国民に存すると明記され、整合性が問題とされています。主権は国民にあるが、その中の最高指導勢力が共産党であり、何ら問題ないという主張もあります。しかし、特定の政治勢力が社会の最高指導勢力であるかどうかは、憲法で決めるのではなく、実践においてその政治勢力の行動を大多数の国民が支持するかどうかの問題です。

第 83 条：医療サービスを無料とする、第 84 条：教育制度を無料とするという条項は、これまで革命政府が維持してきたもので、大多数の国民が望むものとなっており、維持されています。

10. 改革派のキューバ人憲法・経済・政治学者が提起していたもの

改革派のキューバ人憲法・経済・政治学者が提起していたものは、どれだけ改正草案に盛り込まれたでしょうか。次に見てみます。

×実現しなかったもの。△部分的実現。□かなり実現。○完全に実現

キューバ人憲法・経済・政治学者の提起	草案	備考
複数政党制	×	
第 3 条社会主義制度の不可逆性の除去	×	第 3 条で維持される
市場要素の重視	△	第 20 条 経済の計画的管理：計画は戦略的發展を計画し、社会の利益のために経済活動を調和させることと規定。 社会の利益のために、必要ではあるが規制をうける市場私的所有を含む新たな非国家所有
民間部門の重視、私企業の承認	△	承認せず。「社会主義的發展の経済・社会モデルの性格規程」において、私的小企業に法人的性格を与えることを承認、私企業の設立を許可、但し国家の活動が優先し、私的活動は補完的であると規定していたが、憲法には記載されず。

憲法裁判所	×	
結社の自由	△	第 61 条で条件付きで承認
基礎行政区の自治	□	全 16 条から全 33 条に拡大 県議会を廃止し、県知事の地位の強化、基礎行政区議会議員の任期 2.5 年から 5 年に。
国の首班と政府の首班の分離	○	第六編 国家機構 第四章 共和国政府 第二節首相（第 135 条～第 139 条）で新設。
選挙管理委員会の独立、直接選挙で選出	△	憲法で全国選挙評議会を詳細に規定
すべての首長の直接選挙	×	大統領直接選挙は行わない。
憲法条文における指導思想の除去	×	
二重国籍の承認	□	承認。しかし、キューバ国内では、キューバ国籍のみ有効。
環境保護・機構変動	○	第 16 条で規定
ジェンダー問題の承認	○	第 40 条で新たに規定
国民擁護庁の設置	×	
国会議員、選挙区定員以上の立候補	×	新しい選挙法で改革か？
二重通貨の解消	×	

以上を見てみると、全く実現していないわけではなく、米国の干渉政策の継続という現実を考慮して、国内で混乱を招かないように、漸進的に進められているといえます。

(2018 年 10 月 1 日 新藤通弘)