

戸田山祐
『ブラセロ・プログラムをめぐる米墨関係
——北アメリカのゲストワーカー政策史』

(彩流社、2018年)

庄 司 啓 一

トランプ大統領は、選挙中からメキシコからの「不法移民／非合法移民」の強制送還作戦を強行すると宣言し、大統領に就任した後にその「軍事作戦」を何度か断行もしてきた。幼子連れを連れた母親が国境警備隊に追いかけるシーンなどがテレビやネットで繰り返し流され、アメリカばかりでなく、世界中の人々に「トランプ現象」の一つとして記憶されてきている。しかし、メキシコや中南米の人々にとって、このシーンは既視感のある現象であっただろう。とくに、アメリカに居住するラティーノ／ヒスパニック系住民の多くにとって、自分の家族や知人など身近な出来事でもあったであろう。この身近な出来事には「前例」があった。冷戦下の朝鮮戦争の休戦協定から一年、1954年5月に人種隔離を違憲としたブラウン判決直後の6月に開始された「ウエットバック作戦 (Operation Wetback)」がそれである。その作戦によって、数十万人のメキシコ人が「短期移民労働者¹⁾ (Bracero ブラセロ)」として合法的に導入される中、一年で100万人を超える「メキシカン」(アメリカ国内に居住・滞在するメキシコ人および、メキシコ系の総称)と見える人々が「不法外国人」として国境警備隊に逮捕・強制送還されたのである。その作戦の背景には、戦時の同盟国間の緊急措置として、1942年にアメリカ・メキシコの国家間協定に基づいて開始され、その後、冷戦期・公民権運動期の1964年まで連邦議会の承認のもとで継続された「ブラセロ・プログラム (Bracero Program)」があった。

本書は7章で構成され、冒頭に序章、末尾に終章が置かれている。序章はまず、研究背景として、今日のアメリカではメキシコを中心とするラテンアメリカ諸国からの非合法移民の大量流入への対処が、国内政治だけでなく対外関係の重要な政策課題となっていることを挙げている(11頁)。だが、このブラセロ・プログラムの時代におけるアメリカとメキシコの国境を超える人の移動の管理は、アメリカ国内政治における地域的な問題として扱われることが多かった。しかも、両国間の外交関係としては非合法移民問題がすでに重要な懸案事項として位置づけられるようになっていたと指摘している(本書、13頁。以下、本書の該当箇所への言及は頁数のみを示す)。

その上で、本書の目的として、このプログラムの展開が非合法移民問題を媒介として、どのようにメキシカンの法的・社会的地位や権利と結びついてきたのかを考察することでであると述べている。また、先行研究について、ブラセロ・プログラム及び非合法移民問題

¹⁾ 拙稿「ブラセロ・プログラム再考：非合法移民問題の起源をめぐって」『城西経済学会誌』第35号、2009年。この稿では、「ブラセロ」を「メキシコ人契約労働者」と呼んでいる。

について批判的に整理し、外交政策史的視点から、多角的かつ実証的に検討していることも指摘しておきたい。

第1章では、世紀転換期から1930年代までのメキシコからアメリカへの人の移動が概観されている。ブラセロ・プログラムが開始する以前から、永住や市民権の取得を目的としない、つまり移民としてではなく、メキシコ人の近隣のアメリカへの越境がほぼ自由に行われていたこと、そしてメキシコ人がアメリカ国内で雇用者の必要に応じて働くことができる制度的枠組みがすでに存在していたことを確認している。

1917年、すでにヨーロッパからの移民が停止していた中、アメリカが第一次世界大戦に参戦し、選抜徴兵制を開始したことが、アメリカ農業での労働力不足を引き起こし、メキシコからの短期労働者の受け入れを開始する原因をなした。その結果、「1917年の夏以降、1921年までに約7万3千人のメキシコ人が1917年移民法規定の免除を受けて入国した。農業経営者から契約を請け負った代理人は労働者をメキシコ国内で募集し、アメリカ各地の農場へ送り出していた」(44頁)。この移民法はすべての移民に識字能力を必要条件とすることが記されたが、近隣諸国であるメキシコからの短期労働者には例外規定が適用され、労働力が不足していると労働長官が認定した職種への近隣諸国から外国人の就労を可能としたと指摘する。

だが、このメキシコ人の流入は、30年代の大恐慌期には反転して、40万人ともいわれる大量の強制送還が始まる。本書では1924年移民法の制定にいたる一連の移民法の規制・選別の強化にもかかわらず、メキシコ人移民に対して出身国別割当制度は、なぜ適用されなかったのかという興味深い質問を投げかけている。その回答は以下である。「メキシコ人の入国者は米国の市民社会の構成員として歓迎されたわけではない。基本的に短期間滞在する外国人労働者として入国する集団として見なされ、労働力需要の変動に応じた出入国管理が可能だとされたゆえに、メキシコ人は東・南欧系移民のように米国への適応・同化能力を問題視されることはなかったのである」(51頁)と記されている。

第2章では、第二次世界大戦期のブラセロ・プログラムをめぐるアメリカ・メキシコ政府間の外交交渉を中心に考察している。第二次世界大戦中、アメリカ・メキシコ両国の戦時協力の一環として、メキシコ人を「ブラセロ」＝「短期移民労働者」(temporary worker)としてアメリカの農場・鉄道会社で雇用したプログラムである。このプログラムは政府間協定に基づいた政策であり、その策定および運用については、両政府間の担当者のあいだで意見交換が必要であり利害の調整を図ることが重要であったことが指摘されている。

本書では、1942年5月22日、アメリカが枢軸国と開戦して以降、メキシコでは同盟国としてアメリカの農場・鉄道への労働力供給の外交的意義が強調され、8月4日に両国は「メキシコ人農業労働者の短期移民にかんする協定」を締結した。このときに定められた基本方針4項目は、1964年の同プログラム廃止まで維持された。そこには、メキシコ人労働者はアメリカ国内で軍務に服しないこと、人種差別を受けないなど法的・社会的権利を含むと同時に、移動費、生活費、報酬賃金など労働条件も保障されることが定められていたと述べる。

戦時下の両国政府の交渉では、メキシコ側からテキサス州における際立った隔離と差別がブラセロ・プログラムの実施に当たって重大なリスク要因として提示され、実際、1943年以降、メキシコ政府の要望に基づいて同州へのブラセロの導入が禁止された。そ

して、この禁止がテキサス州内のメキシカンの社会的地位や権利の問題に対処するための州政府の取り組みを促したのであると述べる。その事例の一つが、テキサス州で戦時中に採択された「白人種同権決議」が権利保障を求めるうえで重要であったことを指摘し、州知事はこの決議は、メキシカンを含むラテンアメリカ系の州民およびすべての訪問者に適用されると確約したこと、そしてこれに基づくラテンアメリカへの善隣友好政策に州として公式に取り組むことを宣言する声明を評価する(66-67頁)。だが、本書も言及するように、南部では当時州別に事実上の人種隔離が法的に承認されていたことを考えると、テキサスでのメキシカンの法的「白人性」の声明は権利保障の点から興味深い。

第3章では、ブラセロ・プログラムが、どのような理由で第二次世界大戦後も継続され、その性格を変えたのか考察されている。ブラセロ・プログラムが農業部門で継続された要因として、産業構造の変化や農作物輸出の急増により、アメリカ国内での農業労働者不足を惹起し、その傾向は長期的に続く構造的な問題であるとの認識が農場主や農場主団体、それらの支持を受けた議員らによって広範に共有されていたこと、さらに、戦時中に農業を離れた復員兵の多くが農業に戻ってきていないことなどを連邦議会の公聴会などで有効に訴えたことを指摘している(89-90頁)。他方、メキシコ政府が望んだのは、このプログラムを継続してブラセロの雇用を促進した上で非合法移民を減らすことと、メキシカンの賃金引き上げと権利保障の確保であったと確認する(82頁)。

第4章では、メキシコからアメリカへの合法・非合法の人の移動を増加させたメキシコ側の構造的要因として社会的・経済的状況に注目して検討している。まず、両国間の所得格差の拡大を挙げ、次いでメキシコ農村を取り巻く構造的要因が変容し、メキシコ農村から大規模な労働力流出を引き起こした点を挙げる。つまり、農業の近代化政策は、土地の集中化と零細化を通して、農業経営の大規模化と零細化・土地なし農民へと両極化を起こした。その結果、メキシコ革命の落とし子たるエヒダタリオ(共有地耕作者)が都市へ、そしてアメリカへと移動する過程を表を添えて説明している。本書での土地なし農民、州別ブラセロ出国者数などの表は、メキシコ革命後の「エヒード」(ejido: 共有地)の創出や農業構造の変容と農村の過剰人口の創出メカニズムを理解するのに役立つ(108-114頁)。

本書は、戦後のブラセロ・プログラムの継続の要因を分析するには、アメリカ側の農場主の利害のみに焦点を当てるばかりではなく、両国政府の移民・国境管理政策においてこのプログラムはいかに位置付けられていたのかも考察する必要があると主張する。その根拠として、プログラムに消極的にも賛成してきたテキサスの農場主のなかには、両国国境で非合法入国者を含めたメキシコ人を自由に募集・雇用することが長期に、いわば雇用慣行として定着していたこともあり、「ウエットバック」を引き続き雇用することを望む者も多く、さらに、両国政府間の協定に基づく規制強化への批判も強かったことを指摘している。

このような国境地域での状況下、移民統制と国境管理という政策目標がブラセロ・プログラムの運用に与えた大きな影響として、テキサス州の「エル・パソ事件」を取り上げている。これは、1948年10月、約4000人から7500人のメキシコ人がアメリカ国境警備隊の黙認のもと、テキサス州エル・パソを経てアメリカに入国した事件として知られる。この事件直後、メキシコ政府は、アメリカ側の二国間協定違反たるメキシコ人の「不法入国」を意図的に許したとの理由でブラセロの供給停止を実行した(121頁)。メキシコ国内での

この事件への反応は大きく、とくにテキサスでのウエットバックの雇用やメキシカンへの差別への批判がこの事件を契機に高まっていったが、結局、プログラムは一時中断するが、翌年には農場主へのメキシカンへの多大な需要の存在を追認するかたちで延長される。

この再開の根拠として、本書は1949年の新協定の締結にむけた両国政府間の交渉を分析し、両国政府の外交・国境警備政策担当者がテキサスでのブラセロの需要の高さについて合意し、同州だけでの特殊な問題を理由にブラセロ・プログラム全体を停止することは大きなリスクを伴うとの認識を共有していたことを指摘している(128-129頁)。また、国境地帯でのメキシカンの大量の存在が、国境警備を担当するアメリカ移民帰化局やメキシコ内務省に多大な負担を強いる一方で、非合法移民問題の深刻さとその国境警備対策の困難さを本書では次のように表現している。「エル・パソ事件は移民統制を強化する必要性を米墨両国の外交・国境警備担当者に改めて認識される結果となったのであるが、これを実現するための条件は1940年代末の段階では整っていなかったのである(133-134頁)」。

第5章では、1949年8月に両国政府が積極的に関与するという合意のもとに新協定が締結され、ブラセロ・プログラムの対象にテキサス州が組み込まれ、50年代中頃にはそのプログラムが「ウエットバック作戦」を経て両国間の労働力移動を管理する方策として定着し、そして、50年代後半にはそのプログラムに完全に包摂され、全米で最多のブラセロを雇用する州になっていった複雑な経緯とその要因を多様なアクターの交渉を取り上げて考察している。

テキサス州南部の農場、とくにリオ・グランデ川流域では1949年協定の成立後もメキシコ人非合法移民の大規模な雇用が慣行として行われてきた。例えば、52年時点でも「全米で74の郡メキシコ政府によってブラセロの送還禁止指定をうけているが、そのうち59の郡はテキサス州内に位置していた(138頁)。本書は、両国政府はこの雇用慣行が、いかにブラセロ・プログラムという政策全体の策定・運用に影響を及ぼしたのを調査する必要があることに合意し、テキサス州の善隣友好委員会内に差別・隔離問題を専門とする小委員会が設置された(138頁)。本書は、その小委員会の活動などを通して、テキサスでのメキシカン農業労働者の雇用のあり方などを巡る法的・社会的地位の確保の政策が、農業主がウエットバックをブラセロとして再雇用する動機づけに繋がり、メキシコ外務省とも連絡を取りあっていたことをこの委員会の議事録、テキサス公文書館の史料などによって明らかにしている。

冷戦下の朝鮮戦争の休戦直後、ブラセロ・プログラムの制度的な整備が進み、1954年に「ウエットバック作戦」が実行された。この作戦が地域社会に及ぼした影響について、本書は、テキサス州政府による非合法移民の送還問題への取り組みなどに焦点を当てている。そこでは、メキシカンの雇用条件の柔軟化やウエットバックの合法化措置だけでは地元の警察、保安官、そして国境警備隊の協力を得ることは容易ではなく、それ以上に農場主がウエットバックの雇用を諦めることは難しかったと述べる。結局、54年に実施された「ウエットバック作戦」による厳格な摘発と強制送還によって初めて、ウエットバックのテキサスでの大幅な減少が実現できたことを指摘している(158頁、164頁、176頁)。

このように、テキサスではウエットバックが農場主にとって、いかに低廉でもっとも使いやすい労働力となり、永年にわたり雇用慣行化していたので、それを簡単に国家間の規制に縛られたブラセロに代替することは容易ではなかった。だがその後、ブラセロ雇用の

拡大とウエットバックの摘発強化を両輪とする労働力管理政策の枠組みは安定していったようにみえた。

しかし、本書は、ブラセロ・プログラムの更なる継続は両国間の重大なリスク要因となる可能性が高かったこと、また両国政府やテキサス州の交渉担当者がいかに懸念していたかなどを両国政府の交渉資料、議会議事録や農業団体の内部資料や議員への書簡、とくにテキサス州知事の報告書、当時の現地の新聞など一次資料を示して論じている(136頁)。

事実、1950年代後半のテキサスでは、メキシコ系アメリカ人の教育機関での「白人」としての人種隔離の撤廃を求める法廷闘争や公民権運動の高揚など政治的状況の変化によって、地域の社会秩序が大きな変動を起こしていた。本書は、このような政治・社会的地殻変動によって、全国的には、ブラセロ・プログラムの廃止がいよいよ現実的な政治課題になっていったことを説明している。

第6章では、ブラセロ・プログラム開始時にもどり、両国の労働組合がこのプログラムにどのような対応を示したのか、両国の労働組合の間で展開された、ブラセロの組織化をめぐる交渉過程を分析し、ブラセロ・プログラムが国境を超えた労働力移動への労働組合の対応をどのように促したかを考察している(205頁)。

第二次世界大戦直後の1946年、もともと外国人労働者の流入に否定的であったアメリカのアメリカ労働総同盟(American Federation of Labor, AFL)は全国農業労働組合(National Farm Labor Union, NFLU)を組織し、大規模農場の労働者の組織化を対象とする労働組合として、テキサスやカリフォルニア州での活動を開始した。

本書では、NFLUの結成当時は両国の政府間協定が締結されていたこともあり、労働組合からの反対行動は弱く、アメリカ国籍をもつ農業労働者から、定住する外国籍労働者、さらには、非法移民を除くが、ブラセロにまで農業労働者の組織化運動を拡大していった、と指摘する(181頁)。しかし、農業での労働者の組織化は簡単ではなかった。1946年の夏から1948年の秋までカリフォルニア州中部のカーン郡では州最大手の果樹栽培業者ディジョルジオ(DiGiorgio)に対するストライキが起こされ、スト破りにブラセロや「ウエットバック」が導入されるなど、農業労働者の組織化の難しさが露呈された(185頁)。

NFLUの活動は、アメリカの全国労働関係法の適用対象から除外された労働者組織が、メキシコの労働組合との協力関係の構築を試みた、アメリカの労働運動では稀有の存在であると言える。その後、NFLUは非法移民には反対の立場を維持し、国境警備の強化には賛成するが、雇用者罰則の導入には賛成の立場を主張する活動を続けた。だが、1955年に合併したAFL・CIO(American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations)の積極的な支持を得られない中、NFLUの衰退は明らかとなり、二国間の協力的体制構築の試みは長続きしなかった(194-199頁)。

しかし、本書はアメリカ・メキシコ政府の二国間協定に定められた、最低賃金および労働条件や権利の保障規定は、アメリカの農業労働者組合が農業関係法の規定から除外されていたため、国内で就労する農業労働者の賃金と権利保障を求める運動を展開するに当たって重要な先例となり、その適用をアメリカの農業労働者に求めることが、1950年代から60年代中葉の運動の中心課題となっていったことを重視し、そのうえで農業労働者組織化の試みは大きな成功を収めることはできなかったが、「戦後の米墨両国の労働組合による組織化の試みは画期的なものであったと評価できる」と記している(204-205頁)。

第7章では、ブラセロ・プログラムに代表される短期移民労働者導入政策に対してアメリカ国内での政治状況の変化がいかにかこの政策の終焉をもたらしたのかを考察している。そして、今日のアメリカのゲストワーカー政策の特徴である送出国との協定に基づかない外国人労働者政策の枠組みが成立した背景とその帰結について検討している。

まず、本書は1956年、日本からの短期農業労働者（短農）の受け入れというテーマに焦点を当て、政府間協定による外国人労働者導入のコストとリスクが両国政府内でいかに認識されていたのかを考察している。まず、短農プログラムの実施主体は、アメリカ側の私的な雇用主と、日本側は外務省が関与して設立された農業労務者派米協会をいう組織であり、アメリカ政府の関与は最小限に留められた（215頁）。日本人短農の導入は、1952年移民法を法的根拠にして開始されたが、ブラセロ・プログラムとは異なり、政府間の協定は締結されず、担当行政機関の労働省は労働条件を直接に監督しなかった。それでも、アメリカとメキシコとの協定に定められた労働条件とほぼ同様の賃金水準が日本人短農には保障されていた（217頁）。だが、国務省も労働省も、新規の外国人労働者の受け入れは、国家間の政治的リスクや国内労働者への悪影響という点などから、好ましくないという方針の下、協定に基づかない短農の導入には消極的であったため、結局、少人数の受け入れを試行するのみに終わってしまった、と述べる。

1960年代前半のブラセロ・プログラムの廃止の流れについて、50年代に拡大したブラセロ雇用は、50年代後期の綿花収穫の機械化によって大幅に縮小されていった。1961年に発足したジョン・F・ケネディ政権は、同プログラムが長期的に続くことは認められなとの姿勢を明確にしていた。それらの反対勢力は労働組合やメキシコ系組織に留まらず、教会組織や公民権団体から消費者団体など広範で多様な組織へと広がり、これらの団体はケネディ政権に同プログラムの廃止を要請した（221頁）。また、公法78号の延長案への修正案が出されたが、結局、同プログラムの延長は1964年を最後に終了すべきとの案が可決された。同プログラムが終焉した直後の1965年、新たな移民法が制定され、西半球諸国全体に史上初めて年間12万人と移民受け入れ数の上限が課され、法案の制定当初には予想されていなかったことだが、中南米からの移民希望者が急増し、移民受け入れ数は不十分となり、70年代後半から非合法移民が急増することになっていった（226頁）。

評者は、ほぼ30年以上前にブラセロ計画についての短い論文を書いたが、当時は文献や資料を集めることで大変苦勞したことを記憶している。本書は、アメリカとメキシコ両国政府や州政府の大量の史料や地元の新聞などを駆使して複合的・重層的な議論をしている。それ故、今後のより幅広い総合的な議論へと展開を期待できる研究素材となるであろう。