

「エル・パソ事件」と戦後期ブラセロ・プログラムの成立 ——移民統制をめぐる 1940 年代後半の米墨政府間交渉を中心に——

戸田山 祐

Summary

This paper investigates the post-WWII extension of the bracero program from a diplomatic perspective and links the bracero program with the U.S.-Mexican negotiations on immigration control during the late 1940s.

Undocumented immigration from Mexico increased rapidly in the mid-1940s, and both the U.S. and Mexico began to consider it as a threat to their effort on border control. In the autumn of 1948, an unusually large number of Mexican farm workers flocked along the U.S.-Mexican border, causing serious congestion problems. The problem was particularly severe along the Texas-Mexican border since Mexico banned sending its nationals to Texas because of the state's history of discrimination against Mexicans. After several thousands of Mexican workers gathered along the border near El Paso and entered Texas without authorization, Mexico unilaterally suspended the program.

However, the U. S. State Department and the Mexican Ministry of Foreign Relations feared that the termination of the bracero program would bring further irregularities on the border, and started negotiations right after the incident to develop a new agreement. Since border patrol forces of both countries then lacked resources to protect the border effectively, the control of Mexican migrant workers through a bi-national agreement came to be regarded as the only realistic way to stem the flow of undocumented workers from Mexico to the U. S. The bracero program was continued after the WWII because it was defined by the governments of Mexico and the U. S. as a countermeasure against undocumented immigration.

はじめに

1942 年から 1964 年まで、アメリカ合衆国（以下、「米国」と表記）とメキシコのあいだで締結された行政協定に基づき、米国内に延べ 400 万人のメキシコ人季節労働者（ブラセロ¹⁾）が導入された。一般に「ブラセロ・プログラム」として知られるこの政策は、第 2 次大戦中の米国内の労働力不足への対策として開始されたのだが、終戦後も農業部門の労働力不足を緩和する措置として暫定的に延長された。

ブラセロ・プログラムによる米墨両国間の人の移動の活性化は、同時に非合法移民の増

¹⁾ 「ブラセロ」(bracero) とはスペイン語の「腕」(brazo) に由来する単語で、「働き手」、「労働者」の原意から転じて、米国内に出稼ぎに向かうメキシコ人を指す一般的呼称として使用される。本論文では、米墨間の二国間協定で定められた正規の契約によって入国した労働者を指す用語としてこの語を使用する。

加をもたらした。1948年10月、数千名のメキシコ人労働者が米国国境警備隊の黙認のもとに国境を非合法に越え、テキサス州エル・パソを経て米国側に出国した。「エル・パソ事件」(the El Paso Incident/el Incidente de El Paso)として知られるようになったこの事件の直後、米国による国境警備の放棄を理由にメキシコ政府はブラセロ・プログラムを停止した。しかし、翌年8月に同プログラムは再開され、以後は中断することなく継続したのである。

従来の研究は、ブラセロ・プログラムが戦後も継続された理由についておもに経済的要因から説明してきた。米国農業の利害に注目した研究は、農場主は戦後もメキシコ人労働者を確保できるよう農村部選出議員を通じて政府に影響力を行使したと述べ、同プログラムの継続は安価な労働力を求める雇用主の要望を反映したものであったと論じている。²⁾ また、メキシコ国内の状況に注目し、出稼ぎの経済的要因を考察した研究は、メキシコ政府は米国側への自国民の出稼ぎを、農村の人口過剰や貧困を調節する「安全弁」と見なしていたと指摘する。³⁾ つまり、ブラセロ・プログラムは基本的に米国の農場主の要求を満たすものであり、さらに米墨間の労働力移動をめぐる両国の利害は原則的に一致していたため、戦後も同プログラムは継続したという結論が導かれてきたのである。⁴⁾

しかし、経済的要因に注目する研究は、なぜ米墨両国の政府が戦後も二国間協定による労働力移動の管理政策であるブラセロ・プログラムを継続したのかという問題を十分に説明しているとはいえない。たとえば、先行研究ではしばしば賛成派の中心であったとされる米国南西部の農場主は、むしろ米墨国境で非合法入国者を含めたメキシコ人を自由に募集・雇用することを望み、米墨間の協定に基づく規制を批判していたのである。このことから、戦後期におけるブラセロ・プログラムの継続の要因について分析するためには、農場主の利害のみに焦点を当てるのではなく、米墨両国の移民政策・国境警備政策においてブラセロ・プログラムはいかに位置づけられていたのかという問いについて考察する必要があるといえる。なぜなら、ケリー・L・エルナンデス(Kelly Lytle Hernández)も指摘するように、国境管理や移民規制は米国のみならずメキシコにとっても重要な問題であり、両国の政府は非合法な越境を制限する方法を模索し続けてきたからである。⁵⁾ 本論文では、1940年代後半の米墨両国の外交・国境警備担当者の動向に注目し、移民統制と国

²⁾ Robert D. Tomasek, "The Migrant Problem and Pressure Group Politics," *The Journal of Politics*, 23, no. 2 (May 1961): 295-319; Ellis W. Hawley, "The Politics of the Mexican Labor Issue, 1950-1965," *Agricultural History*, 40, no. 3 (July 1966): 157-76. 比較的最近の研究としては、Denis Nodín Valdés, "Machine Politics in California Agriculture, 1945-1990s," *Pacific Historical Review*, 63, no. 4 (November 1994): 203-24 を参照。

³⁾ Richard H. Hancock, *The Role of the Bracero in the Economic and Cultural Dynamics of Mexico: A Case Study of Chihuahua* (Stanford, Calif.: Hispanic American Society, 1959); Gloria R. Vargas y Campos, "El problema del bracero mexicano" (Tesis Profesional, Licenciado en Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, 1964).

⁴⁾ Richard B. Craig, *The Bracero Program: Interest Groups and Foreign Policy* (Austin: University of Texas Press, 1971).

⁵⁾ Kelly Lytle Hernández, "The Crimes and Consequences of Illegal Immigration: A Cross-Border Examination of Operation Wetback, 1943 to 1954," *Western Historical Quarterly*, no. 37 (Winter 2006): 421-44.

境管理という目的がブラセロ・プログラム継続に向けた交渉に与えた影響について考察する。⁶⁾

1. ブラセロ・プログラムと非合法移民問題

ブラセロ・プログラム開始に先立ち、1942年8月4日に米墨両国のあいだで締結された協定では時給30セントの最低賃金が定められた。⁷⁾ また、人口密度の低い北部からの労働力流出を懸念するメキシコ側の意向を受け、応募者の審査から雇用契約までを一括しておこなう募集センターは国境地帯ではなく、メキシコシティに設置された。⁸⁾ 交通費および移動中の食費・宿泊費・荷物の輸送費は米国政府の負担であったとはいえ、米国内の雇用地までの移動には数日を要した⁹⁾うえ、協定で定められた賃金水準を守る必要もあり、ブラセロ・プログラムはかならずしも安価な労働力を求める農場主を満足させるものではなかった。¹⁰⁾ 1943年5月に米国国境警備隊が農場主からの圧力に応じてメキシコ人をテキサスに非合法入国させた事件を発端として、同州へのブラセロ導入が中止されたことにも示されるように、米墨国境に近い地域では非合法移民に労働力を求める傾向が強かった。¹¹⁾ とりわけ、テキサスの場合は、州内各地の公共施設やホテル・飲食店などにおいてメキシコ系住民に対する人種隔離が実施されていたこともあり、ブラセロの導入禁止措置がメキシコ政府によって継続されたため、同州では非合法移民の雇用を余儀なくされたのである。¹²⁾

産業構造の転換に伴い戦後も農業労働者の不足が続くとの予測のもと、1945年12月28日にはブラセロ・プログラムに関連する予算の支出を一年間延長する公法269号(Public Law 269)が可決され、ブラセロの導入継続に向けた動きは終戦直後から始まってい

⁶⁾ 主要な一次史料として、米国公刊外交文書(*Foreign Relations of the United States*, hereafter *FRUS*)および米国国立公文書館(National Archives, hereafter *NA*)所蔵の国務省関連文書を使用する。また、米国立政府の動向を示す史料として連邦議会本会議と各種委員会の議事録を参照する。この他、保存・公開されている文書の量には限界があるが、メキシコ側の動向を示す史料として国立総合文書館(Archivo General de la Nación, hereafter *AGN*)および外務省公文書館(Acervo Histórico de la Secretaría de Relaciones Exteriores, hereafter *SRE*)所蔵の文書を用いる。一次史料で明らかにできなかった部分は米墨両国の新聞・雑誌記事などで補足した。

⁷⁾ EAS 351, *United States Statutes at Large* (hereafter *USSL*), 78th Cong., 1st Session, 1943, vol. 57, part 1 (Washington, D.C.: GPO, 1944): 1152-63.

⁸⁾ Blanca Torres Ramírez, *Historia de la revolución mexicana, 1940-1952, Vol. 19: México en la Segunda Guerra Mundial* (México, D.F.: El Colegio de México, 1979), 250-51.

⁹⁾ Henry P. Anderson, *The Bracero Program in California* (School of Public Health, University of California, 1961; reprint, New York: Arno Press, 1976), 111.

¹⁰⁾ Otey M. Scruggs, "The Bracero Program under the Farm Security Administration, 1942-1943," *Labor History*, 3, no. 2 (Spring 1962): 149-68.

¹¹⁾ Memorandum by Mr. W. G. MacLean of the Division of the American Republics, June 30, 1943 in *FRUS*, 1943, vol. 4, 556-57; The Ambassador in Mexico (Messersmith) to the Secretary of State, May 14, 1943 in *FRUS*, 1943, vol. 4, 551.

¹²⁾ The Ambassador in Mexico (Messersmith) to the Assistant Chief of the Division of the American Republics (McGurk), July 20, 1943 in *FRUS*, 1943, vol. 4, 560-61.

た。¹³⁾他方で、メキシコ人の非合法越境問題はさらに深刻さを増していた。1946年夏頃からカリフォルニア南部に多数のメキシコ人が非合法に入国し続け、米国移民帰化局は対応に追われていた。メキシコ政府は国内に送還された自国民を国境地帯から速やかに退去させることができず、多数のメキシコ人が国境周辺に滞留する結果になった。そのうえ、米国内に戻ろうと試みる者も多かったので、米国側の移民帰化局の施設には送還対象者が溢れる状態であったと報告されている。¹⁴⁾司法長官からの要請を受けて国務省はメキシコ政府に対応を促したが、メキシコ側は国境地帯の宿泊施設および交通機関の収容力不足¹⁵⁾を理由に、送還を停止するよう米国に求めた。¹⁶⁾両国とも、国境警備と移民管理の強化の必要性を認識しつつも、予算・人員の不足から実効性を伴う対策を実施できなかったのである。

1947年1月から2月にかけて、米墨両国は戦時期の協定に代わる新協定をめぐって交渉を重ねた。メキシコは非合法移民の雇用主への罰則導入に加え、臨時措置としてすでに非合法入国した者の合法化を提案した。メキシコ政府は、非合法移民の流れを止められないのであれば、せめて彼らに雇用主と正規の契約を結ばせることで、自国民への不当労働行為を防ごうとしたのである。米国は非正規就労者の合法化には反対しなかったが、雇用主への罰則導入については議会です承される可能性は低いとして否定的な反応を示した。¹⁷⁾

1947年3月10日に締結された協定には、米国内に非合法入国した後にメキシコ側へ送還された労働者を改めて合法的な雇用の対象とする条項が盛り込まれた。さらに、テキサス州内に滞留する非合法入国者の雇用をメキシコ政府が認める条項が補遺として含まれていた。ただ、本協定はテキサスですでに働いている非合法入国者の存在を「例外的措置」として追認するに留まり、同州へのあらたなブラセロの導入は認められなかった。¹⁸⁾

他方で、本協定および1947年4月28日に議会で成立した公法40号(Public Law 40)は、従来米国政府が負担してきたブラセロの移動費を雇用主の負担へと切り替えた。¹⁹⁾外国人労働者の導入に賛成する議員の中にも、個々の農場主または州による負担を求める意

¹³⁾ Public Law 269, *USSL*, 79th Cong., 1st Session, 1945, vol.59, part 1 (Washington, D.C.: GPO, 1946): 632-45.

¹⁴⁾ The Acting Secretary of State to the Ambassador in Mexico (Thurston), August 16, 1946, *FRUS*, 1946, vol. 11, 1030-33.

¹⁵⁾ 1945年11月の時点で、メキシコ政府は契約期間の終了に伴い多数の帰国者が国境地帯に滞留すると予測し、米国との合意のうえブラセロの帰国を遅らせる必要があるとの認識を示していた。Embajador Espinosa de los Monteros, Memoranda para acuerdo presidencial. Regreso de trabajadores mexicanos, November 21, 1945, Exp. 546.6/120-1, AGN.

¹⁶⁾ The Ambassador in Mexico (Thurston) to the Secretary of State, December 31, 1946 in *FRUS*, 1946, vol. 11, 1033-36.

¹⁷⁾ The Ambassador in Mexico (Thurston) to the Secretary of State, February 7, 1947 in *FRUS*, 1947, vol. 8, 823-26.

¹⁸⁾ TIAS 1858, *USSL*, 80th Cong., 1st Session, 1947, vol. 61, part 4 (Washington, D.C.: GPO, 1948): 4106-10.

¹⁹⁾ Public Law 40, *USSL*, 80th Cong., 1st Session, 1947, vol. 61, part 1 (Washington, D.C.: GPO, 1948): 55-56.

見が強かったことがその背景にあった。²⁰⁾ さらに、1948年2月21日に更新された協定は、移動中の食費・宿泊費・荷物の輸送費も雇用主の負担とした。ファーム・ビューロー (American Farm Bureau Federation) やナショナル・グランジ (National Grange) などの農業団体は、経済的な負担が増加したにもかかわらず同プログラムの運用に際して自己の利害が反映されないという不満を頻繁に表明するようになった。²¹⁾ この不満が同年10月の「エル・パソ事件」につながっていくのである。

2. 「エル・パソ事件」：経緯と背景

(1) 国境地帯へのメキシコ人労働者の集中

1948年4月、メキシコ政府はメキシコ中部のタンピコとアグアスカリエンテスをブラセロの募集地とした。²²⁾ メキシコ政府は国境地帯でのブラセロ募集を認めない代わりに、それまで募集の拠点とされてきたメキシコシティより北側の都市へ募集地を移すことによって、1948年協定でブラセロの移動費用の負担が増した米国の農場主の不満を和らげようとしたのである。この決定は、首都への多数の労働者の流入を防止できるため、メキシコ側にとっても利点のあるものであった。²³⁾ しかし、従来の募集地に比べればこれらの都市はたしかに国境に近かったが、それでも直線距離で前者は約800キロ、後者は約1,000キロも離れていた。米国内の農場主はメキシコ政府の決定を不服とし、一部はブラセロ・プログラムへの参加を拒否した。²⁴⁾

農場主からの圧力を受けた米国雇用局 (United States Employment Service) は、より国境に近い地点での募集を許可するようメキシコ政府に要求し続けた。結局、メキシコ政府は8月に北部のチワワ、モンテレイ、クリアカンにも募集センターを設置することを決定した。さらに、カリフォルニアに隣接する国境都市メヒカリも募集地に指定され、実質的にブラセロ募集の中心はメキシコ北部に移動した。²⁵⁾

メキシコ政府が米国側の要求を受け入れた理由として、5月以降国境地帯の各都市に多数の労働者が、出国の機会を求めて集結していたことがあげられる。たとえば、5月にメキシコ政府は特別措置としてメヒカリで3,000人のブラセロ募集を許可した。²⁶⁾ しかし、メキシコ側の担当者の不足によって募集は遅れ、応募者全員が雇用契約を済ませたのは7

²⁰⁾ House, 80th Cong., 1st Session, *Congressional Record*, vol. 93 (March 4, 1947), 1660.

²¹⁾ 農場主の意見・要望については、上下両院の各種委員会議事録を参照。一例として、Senate, 80th Cong., 2nd Session, Committee on Appropriations. Supplemental Hearing on Supplemental Federal Security Appropriation Bill for 1949. *Hearings before the Subcommittee of the Committee on Appropriations on H. R. 6355*, May 21, 1948.

²²⁾ *El Universal*, (Mexico City), May 31, 1948, 1, 8.

²³⁾ *El Universal*, May 18, 1948, 1, 15.

²⁴⁾ Peter Neil Kirstein, "Anglo over Bracero: A History of the Mexican Worker in the United States from Roosevelt to Nixon" (Ph. D. diss., Saint Louis University, 1973), 142.

²⁵⁾ Memorandum by American Embassy in Mexico, August 18, 1948, file 811.504 Mexico/8-3048, Record Group 59 (hereafter RG 59), NA; The Ambassador in Mexico (Thurston) to the Secretary of State, September 18, 1948, file 811.504 Mexico/9-1848, RG 59, NA.

²⁶⁾ The Ambassador in Mexico (Thurston) to the Secretary of State, August 30, 1948, file 811.504 Mexico/8-3048, RG 59, NA.

月半ばであった。8月にメヒカリが正規のブラセロ募集拠点とされた後もメキシコ各地から労働者が集まり続けたが、状況は変わらなかった。²⁷⁾ 9月には、労働者の代表がロサンジェルスを訪れ、「7,000人以上がメヒカリに滞在し、[……] 6ヶ月以上も契約を待っている」と同地を訪問していたメキシコ内務省長官アドルフォ・ルイス・コルティネス(Adolfo Ruiz Cortínez)に訴えている。²⁸⁾

国境地帯での労働者の滞留問題を解決する手段として、メキシコ政府による国境の開放とブラセロの越境の自由化を期待する向きも米国内には存在した。1948年6月11日の下院農業委員会で、ミネソタ州のオーガスト・H・アンダーセン議員(August H. Andresen・共)は、ブラセロとして米国内で働くことを希望するメキシコ人たちが、いずれ自国政府に対して何らかの圧力を行使し、国境の開放を促す可能性について述べている。もっとも、米国雇用局局長ロバート・C・グッドウィン(Robert C. Goodwin)の反応は否定的なものであった。グッドウィンは、メキシコ政府がブラセロの出国要件を緩和することはありえないと述べたうえで、米国移民帰化局もまた、メキシコ人労働者の自由な入国を許可することはないだろうと指摘している。²⁹⁾

いずれにせよ、ブラセロの募集地を国境から離れた地点に限定するというメキシコ政府の方針は、国境地帯への労働者の集中により1948年夏の時点では事実上無効化していた。これ以後、募集センターが置かれたメヒカリだけではなく、シウダー・ファレスなど他の国境都市にも労働者が集まるようになった。メキシコ政府はそれまで堅持してきた国境でのブラセロ募集禁止の原則を曲げざるをえない状況に追い込まれたのである。

(2) シウダー・ファレスでのブラセロ募集の遅れと「エル・パソ事件」

1948年の秋に入って、南西部諸州の綿花農場やサトウダイコン農場は収穫期を迎えていた。テキサス州最西端に位置するエル・パソはこれらの地域を後背地に抱えていたため、リオ・グランデ川を隔てて隣接するシウダー・ファレスには、この時期多数のメキシコ人移動労働者が集まっていた。10月の初旬には、米国内での職を求めて同地に滞在する労働者の数は5,000人を超え、市当局の負担となっていた。米墨両国政府による協議の結果、2,000人のブラセロを同地で募集し、ニュー・メキシコおよびコロラドの農場へ送り出すことが決定された。ただし、チワワ州出身者はブラセロとしての応募資格を与えられなかった。³⁰⁾ これは、労働者の流出が州内の農業生産に与える影響を危惧するチワワ州当局の要望によるものであった。³¹⁾ 10月13日、ブラセロ応募者の増加を受けて、メキシコ政府はシウダー・ファレスの募集枠を5,000人に拡大した。³²⁾ しかし、米国内の農場で

²⁷⁾ American Consulate in Mexicali, Mexico to the Secretary of State, July 21, 1948, file 811.504 Mexico/7-2148, RG 59, NA.

²⁸⁾ *La Opinión* (Los Angeles), September 17, 1948, 1; September 29, 1948, 1, 8.

²⁹⁾ U.S. Congress. House. Committee on Agriculture. *Farm Labor: Hearings before the Committee on Agriculture on H. R. 6819 and S. 2767*, 80th Cong., 2nd Session, June 11, 1948, 6.

³⁰⁾ *El Fronterizo* (Ciudad Juárez, Mexico), October 9, 1948, 1; October 12, 1948, 1.

³¹⁾ The Ambassador in Mexico (Thurston) to the Secretary of State, September 9, 1948, file 811.504 Mexico/9-848, RG 59, NA.

³²⁾ *El Fronterizo*, October 14, 1948, 1.

は収穫期を迎えて労働力への需要が増大する一方、募集作業の進行は遅れ、多数の労働者がメキシコ側に滞留していたのである。³³⁾

移民帰化局の基本的な立場はメキシコからの非合法移民の抑止であったが、テキサス駐在の係官には州内への労働力導入について農場主の利害に配慮する傾向があった。³⁴⁾ その背景として、国境警備隊員の多くは国境地帯の農村部の出身者であり、地元の農場主との親和性が高かったことが指摘されている。³⁵⁾ 実際、国境の開放を指示した移民帰化局エル・パソ支局長グローヴァー・C・ウィルモス (Grover C. Wilmoth) は事件直後、自らの行為を以下のように正当化している。「彼ら〔メキシコ人労働者〕は仕事を必要としているし、我が国の農場主たちも彼らを必要としている。そして、作物はだめになりかけていた。」³⁶⁾

国境警備隊の黙認のもと、10月14日から17日にかけて4,000人から7,000人のメキシコ人労働者が米国内に非合法に入国した。彼らの多くは、移民帰化局や雇用局のエル・パソ駐在係官によってただちに米国内の農場に送られた。³⁷⁾ 18日、在ワシントン大使代理を通じてメキシコ政府は米国に抗議し、同日、ブラセロ・プログラム停止を米国に通告した。³⁸⁾ 米墨両国はブラセロ・プログラムの停止直後から事態の收拾に乗り出した。当面の課題として、米国内に残留するメキシコ人労働者を早期に帰国させる必要があった。とくに、非正規就労者が帰国後の処罰を恐れてそのまま米国内に残ることが予想されたため、10月19日にメキシコ政府は「正式の契約によらず米国に入国した労働者が、帰国後に罰せられることはない」との宣言を発し、非合法出国した労働者の早期帰国を促した。³⁹⁾

3. ブラセロ・プログラム再開交渉と1949年協定

(1) 米墨両国内の動向

メキシコ外務省内部では、1948年11月頃からブラセロ・プログラム継続の是非をめぐる議論が開始された。以下に示す理由によって、同プログラムの再開に向けた合意は早期

³³⁾ Oscar R. Ewing of the Federal Security Agency to the Acting Secretary of State, November 5, 1948, file 811.504 Mexico/11-548, RG 59, NA.

³⁴⁾ Memorandum of Conversation, June 22, 1948, file 811.504 Mexico/7-648, RG 59, NA; Kitty Calavita, *Inside the State: The Bracero Program, Immigration, and the I. N. S* (New York: Routledge, 1992), 32-33.

³⁵⁾ Lyle Saunders and Olen E. Leonard, *The Wetback in the Rio Grande Valley Of Texas* (Austin: University of Texas Press, 1951), 791-80.

³⁶⁾ *New York Times*, October 19, 1948, 16.

³⁷⁾ 事件の詳細は、以下の文献を参照。Juan Ramon García, *Operation Wetback: The Mass Deportation of Mexican Undocumented Workers in 1954* (Westport, Conn.: Greenwood Press, 1980), 73-75; Otey M. Scruggs, *Braceros, "Wetbacks," and the Farm Labor Problems: Mexican Agricultural Labor in the United States, 1942-1954* (Ph. D. diss., Harvard University, 1957; reprint, New York: Garland Publishing, 1988), 406-7. 当時の報道によれば、テキサスやニュー・メキシコの農場主たちは、移民帰化局エル・パソ支局に対し国境を開放してメキシコ人労働者を州内に入れるよう圧力をかけたという。Art Liebson, "The Wetback Invasion," *Common Ground*, 10, no. 1 (Autumn, 1949): 11-19.

³⁸⁾ "U.S. To Investigate Mexican Charges of Illegal Entry of Mexican Workers," *Department of State Bulletin*, 19, no. 487 (October 31, 1948): 562.

³⁹⁾ *Diario del Norte* (Ciudad Juárez, Mexico), October 18, 1948, 1; *Excelsior* (Mexico City), October 20, 1948, 1; *New York Times*, October 19, 1948, 16.

に成立したと考えられる。⁴⁰⁾

1. 農場主の中には、ブラセロ・プログラムの廃止によって、政府間協定に縛られずに非合法入国者を含めたメキシコ人を雇用できるようになると期待する勢力があり、連邦議会の有力議員に対し新協定の成立を妨げるよう圧力をかけている。
2. 米国国務省も、国境の開放によるメキシコ人の大量入国は重大な問題をもたらすと認識しており、いかなる手段によってもこれを避けたいとしている。

つまり、メキシコ人労働者が合法的に米国内で就労する回路を断ってしまえば、非合法移民の雇用が拡大し、自国民のさらなる流出を引き起こす結果になると懸念されていたのである。

一方、米国側でも農場主と、雇用局および移民帰化局のあいだで新協定の内容をめぐる議論が重ねられており、1948年11月には農業団体の代表と政府関係者の会合が中西部・西部の数都市で開かれた。⁴¹⁾ 会合では、メキシコ側の担当者の不足によってブラセロの募集に時間がかかることと、メキシコ政府が国境から離れた地域での募集に固執していることに対する不満が表明された。また、1948年2月の協定に募集地が示されておらず、4月まで発表されなかったことも問題視された。そのため、新協定への農場主の要求は1) 募集センターへの両国政府の担当者の常駐、2) 募集センターの米墨国境付近への設置、3) 募集センターの位置を協定に明記すること、の3点となった。さらに、将来の政府間交渉への農業関係者代表の参加も要求されていた。セント・ルイスでの会合では、以上の条件が盛り込まれない限り新協定の必要性を認めないとする議決が採択されるなど、農場主は従来の二国間協定に対する不信感を表明したのである。⁴²⁾

このような農業関係者の意向を受けて、クリントン・P・アンダーソン上院議員 (Clinton P. Anderson・ニュー・メキシコ・民) は1949年1月、「米国内での農作業への従事を希望する外国人労働者の入国促進」を目的とした法案 272号 (S. 272) を提出した。⁴³⁾ この法案は、農務省による労働力需要の認定をメキシコ人労働者の入国に必要な唯一の条件としていたため、あまりに農場主の利益を優先する内容であり、可決されれば「メキシコとの関係に悪影響を及ぼす可能性が高い」との批判が国務省から寄せられた。⁴⁴⁾ また、司法長官の決定を経ずに外国人労働者の入国が許可される点も問題視された。⁴⁵⁾ 同法案が可決されることはなかったが、行政府内では農場主寄りの立場をとっていた雇用局は支持を表明した。⁴⁶⁾

⁴⁰⁾ Trabajadores Mexicanos en E.U.A., 1948- Correspondencia sobre la entrada ilegal de Trabajadores Mexicanos a E.U.A., "Memorandum: Conversación telefónica sostenida entre el Sr. de la Colina y el Lic. Sánchez Gavito, el 6 de diciembre de 1948, a las doce horas," Dec. 6, 1948, Exp. III-2468-9, SRE.

⁴¹⁾ Memorandum by Robert E. Wilson of the Mexican Affairs Division, November 19, 1948, file 811.504 Mexico/11-1948, RG 59, NA.

⁴²⁾ Ibid.

⁴³⁾ Senate, 81st Cong., 1st Session, *Congressional Record*, vol. 95 (January 6, 1949): 84.

⁴⁴⁾ Memorandum of Conversation on S. 272, April 13, 1949, file 811.504 Mexico/4-1349, RG 59, NA.

⁴⁵⁾ Federal Security Agency to Pat MacCarran[sic], April 5, 1949, file 811.504 Mexico/5-949, RG 59, NA.

⁴⁶⁾ Kirstein, "Anglo over Bracero," 163-64.

(2) 1949年協定の締結に向けた二国間交渉

1949年に入って、米墨両国はブラセロ・プログラム再開に向けた協議を開始した。メキシコシティで1949年1月から2月にかけて開催された会議では、ブラセロの募集・雇用の方法が議論された。米国側は、テキサスへのブラセロの導入禁止と国境地帯での募集禁止というメキシコ政府の方針が「エル・パソ事件」に代表される大規模な非合法移民の流入を引き起こし、1948年協定を中止に追い込む原因になったと主張した。そのうえで、すでに非合法に入国し米国内に滞在している者の合法化に加えて、テキサスへのブラセロ導入解禁を提案した。⁴⁷⁾

一方、メキシコは非合法入国者を合法的な雇用の対象とする措置については米国案に同意したものの、他の論点をめぐって両国は対立した。メキシコ側が重視した問題として、まずメキシコ人への差別が起きた地域へのブラセロの導入禁止措置があげられる。米国側は、テキサスへのブラセロ導入が禁止されているため、同州の農場主は非合法入国者の雇用を余儀なくされていると主張し、メキシコ政府に対し特定の州へのブラセロ導入禁止を新協定に盛り込まないよう要求した。メキシコ側も、テキサス州内での労働力への需要の高さを認め、導入解禁そのものには反対しなかったが、メキシコ人およびメキシコ系アメリカ人に対する人種隔離の慣行が一部地域で残存していることを問題視していた。⁴⁸⁾ そのため、ブラセロを導入する自治体には「人種」および国籍を理由にメキシコ人を差別することを禁じるという誓約を義務づけたうえ、差別行為の申し立てがあった場合には、当該地域に調査委員会を設置して問題の解決を図るという案がテキサス州政府から提示され、メキシコもこれを受け入れた。⁴⁹⁾

しかし、差別行為の認定権限をめぐって米墨両国の意見は分かれた。米国側が両国の合同調査による認定作業を提案したのに対し、メキシコ側は最終的に差別行為の有無を認定する権利をメキシコ外務省に認めるべきだと主張した。メキシコ案はある地域でメキシコ人労働者が差別されたとの訴えを起こした場合、まず現地を管轄するメキシコ領事館と米国雇用局は合同調査を実施することとしていた。その結果、差別行為の存在が実証されれば、メキシコ政府はその地域の雇用主との契約を取り消す権利を有することになっていた。なお、領事館と雇用局の見解に相違が生じた場合、問題の解決は外務長官に一任されるべきというのがメキシコ側の主張であった。⁵⁰⁾ ただ、この問題をめぐってはメキシコ外務省内部の意見は分かれた。マヌエル・テリョ (Manuel Tello) 外務次官はテキサスのみならず米国全体へのブラセロ導入に批判的な世論に配慮し、差別行為の認定におけるメキシコ側の最終的な決定権を協定に盛り込むよう主張したのに対し、アルフォンソ・ゲラ

⁴⁷⁾ Memorandum by Robert E. Wilson of the Mexican Affairs Division, March 4, 1949, file 811.504 Mexico/3-449, RG 59, NA.

⁴⁸⁾ The Ambassador in Mexico (Thurston) to the Secretary of State, March 4, 1949, file 811.504 Mexico/3-449, RG 59, NA.

⁴⁹⁾ Memorandum by Robert E. Wilson of the Mexican Affairs Division, March 4, 1949, file 811.504 Mexico/3-449, RG 59, NA.

⁵⁰⁾ Ibid.

(Alfonso Guerra) など、他の高官は合同調査案を支持していた。⁵¹⁾ 結局、メキシコが最終決定権に固執する場合は協議の停止もありうるという米国側からの通知を受けてメキシコ側は妥協し、合同調査で問題が解決しない場合には最終的な判断を両国の外交担当者による協議に委ねるという形で米国案を受け入れた。⁵²⁾

募集地の位置については、メキシコ政府内での議論は一致していたと考えられる。メキシコ内務省は、国境地帯への移動労働者集中と当該地域住民の越境防止を理由に、国境から離れた地点での募集を勧告していた。⁵³⁾ これを受け、メキシコ側代表は国境から 100 マイル以上離れたエルモシリョ、モンテレイ、トレオンを募集地として提案し、以北での募集には一貫して反対続けた。⁵⁴⁾ 最終的には、差別行為の認定権限をめぐってメキシコが妥協したため、この問題について米国はメキシコ案に合意し、1949 年 6 月に新協定の枠組みが成立した。⁵⁵⁾

両国の担当者に早期の合意を促した要因として、まず米国の農業関係者のあいだでメキシコ人労働者の雇用規制の緩和を求める声が高まっていたことがあげられる。協議が長引けば、ブラセロ・プログラムに消極的ながらも賛成してきた農場主が非合法移民の雇用に走る可能性が懸念されていた。また、AFLやCIOが展開していたメキシコ人労働者導入への反対運動が影響力を得る前に協定を成立させたいという、米国側の意向も一因であったと考えられる。⁵⁶⁾

1949 年 8 月 1 日に成立した新協定は、基本的には前年 2 月の協定に基づいていたが、以下の点で異なっていた。⁵⁷⁾

1. 非合法に入国した労働者の合法化措置を盛り込む (第 3 条)。
2. ブラセロへの差別行為を調査する合同委員会の設置を認める (第 6 条)。

⁵¹⁾ The Ambassador in Mexico (Thurston) to the Secretary of State, April 14, 1949, file 811.504 Mexico/4-1449, RG 59, NA. 「エル・パソ事件」以後、メキシコ国内では労働組合を中心とした勢力がブラセロ・プログラム継続への批判を表明していた。Confederación de Trabajadores de México to Miguél Alemán, April 12, 1949, Exp. 546.6/1-32, AGN.

⁵²⁾ Robert E. Wilson to A. W. Motley, April 22, 1949, file 811.504 Mexico/4-2049, RG 59, NA; Robert Goodwin to Paul J. Reveley of the Mexican Affairs Division, May 9, 1948, file 811.504 Mexico/5-949, RG 59, NA.

⁵³⁾ Horacio Terán, “Síntesis de los puntos básicos que contendrá el acuerdo internacional para la contratación de trabajadores agrícolas mexicanos que vayan a prestar sus servicios a los Estados Unidos de Norteamérica,” February 3, 1949, Exp. 546.6/1-32, AGN.

⁵⁴⁾ Proposed Agreement to Govern the Employment of Mexican Agricultural Workers in the United States, April 21, 1949, file 811.504 Mexico/4-2149, RG 59, NA; The Ambassador in Mexico (Thurston) to the Secretary of State, May 3, 1949, file 811. 504 Mexico/5-349, RG 59, NA.

⁵⁵⁾ The Ambassador in Mexico (Thurston) to the Secretary of State, June 14, 1949, file 811. 504 Mexico/6-1449, RG 59, NA. なお、国務省は他省庁との折衝において、メキシコ側が提唱する地点での労働者募集にかかるコストは農場主が負担しうるものだと主張している。Kirstein, “Anglo over Bracero,” 154.

⁵⁶⁾ Department of State to American Embassy in Mexico, D.F., June 9, 1949, RG 59, file 811.504 Mexico/6-949, RG 59, NA.

⁵⁷⁾ “Acuerdo sobre la contratación de trabajadores agrícolas mexicanos. Celebrado por canje de notas fechadas en la Ciudad de México, el 1 de agosto de 1949,” *Tratados ratificados y convenios ejecutivos celebrados por México*, Tomo 11, 1948 Segunda Parte -1949 (México, D.F.: Secretaría de Relaciones Exteriores, 1972): 305-24.

3. 協定の条文に募集地（エルモシリョ、モンテレイ、トレオン）を明記（第8条）。

この中でとくに重要なのが、1949年8月の協定発効以前に非合法に入国し、米国内に留まっているメキシコ人労働者を対象とした合法化措置であった。その目的は、労働者の逮捕・送還を回避し、農作業への支障を防ぐと同時に国境警備隊の負担を軽減することであった。すでに同様の措置は1949年1月に、「エル・パソ事件」以後も米国内に残留する非合法入国者への一時的滞在資格の付与という形で実施されていた。⁵⁸⁾ さらに、新協定の第9条は、労働者の権利保障を条件に「米国内のいかなる地域の雇用主」に対してもメキシコ人労働者の雇用を認める内容となっていた。この条項によってテキサスへのブラセロ導入が認められたのである。

おわりに

1949年協定の締結に向けた交渉に臨んだ米墨両国の担当者はどちらも非合法移民の存在を問題視する点および、国境を越えた労働力移動の自由化を要求する米国内の動きに反対する点において一致していた。以上の論点を踏まえうえて、戦時労働力の確保という当初の目的が失われたにもかかわらず戦後もブラセロ・プログラムが存続した要因を以下で指摘したい。

第1の要因は、米墨両政府はブラセロ・プログラムを非合法移民の流れを抑制する唯一の実行可能な手段と位置づけていたことであった。メキシコから米国への非合法移民は、戦中から米墨間の懸案事項であり、戦後にはいっそう問題視されるようになった。第2節で述べたように、国境地帯におけるメキシコ人労働者の大量集中は、国境警備を担当していた米国移民帰化局やメキシコ内務省に多大な負担を強いていた。米国内で逮捕・送還された者がメキシコ側の国境都市から溢れ出し、米国内に戻ることを両国政府は防止したかったのである。

第2の要因として、米国内にはブラセロ・プログラムの廃止と国境を越えた労働力移動の規制緩和を求める勢力が根強く存在していたことが指摘できる。国境地帯の農場主を中心としたこの勢力は、議会に加えて、米国雇用局や農務省などの行政府にも影響力を持っていた。交渉に臨んだ米墨両国の担当者は、ブラセロ・プログラムの中断が長く続けば米国南西部を中心に非合法入国者の雇用が著しく増加するとの懸念を抱いていた。

ただ、1949年以降も非合法入国者の逮捕数は増え続けたことにも示されるように、米墨両国の外交・国境警備担当者の意図とは裏腹にブラセロ・プログラムは労働力移動管理の手段としては有効に機能しえなかったのは確かである。しかし、農場主の支持を受けた南西部選出議員の意向を反映して国境警備の予算・人員は制限されていたため、ブラセロ・プログラムを通じてメキシコ人へ米国内で合法的に就労する機会を提供する以外に移民の流れを管理する手段が存在しなかった。⁵⁹⁾ 外交・国境警備担当者は移民統制の必要性を認識しつつも、その条件は1940年代末の段階では整っていなかったのである。

⁵⁸⁾ Memorandum by Embassy of Mexico, January 5, 1949, file 811.504 Mexico/1-549, RG 59, NA.

⁵⁹⁾ Calavita, *Inside the State*, 34-36. 1946年の国境警備隊員の総数は1,352人であったが、1950年には1,110人にまで減少した。この内、米墨国境を担当する隊員数は1950年の時点で700人程度であった。同時に任務についている隊員数は延長1,600マイル（2,560キロ）の米墨国境全体で140人程度であったという。García, *Operation Wetback*, 116-17.

1954年3月に締結された協定では国境での募集が認められた。⁶⁰⁾ さらに、「I-100 カード」の導入によってブラセロの入国手続きの簡素化が図られた。このカードをブラセロが取得するためには雇用主を通じた移民局への申請が必要であり、農場主は「有能な」者を選別し、収穫期ごとに繰り返し雇用できるようになったのである。⁶¹⁾ このように合法的に入国したメキシコ人に対しては柔軟な対応がとられる一方、同年には「ウェットバック作戦」(“Operation Wetback”)として知られる、移民帰化局による非合法移民の大規模な摘発が実施された。⁶²⁾ ブラセロの導入要件緩和と非合法移民の摘発強化がメキシコからの移民に対する米国の政策の両輪となった結果として、1950年代半ばから非合法移民の数は減少した代わりにブラセロとして米国に入るメキシコ人労働者は激増した(表を参照)。

以後を展望すれば、米国移民帰化局による国境警備と非合法移民の取り締まりを強化する一方、米国内の労働力需要とメキシコ国内の出稼ぎ需要を満たすために移動労働者／ゲスト・ワーカーの移民を認めるという米墨両国の方針は、ブラセロ・プログラムの経験を通じて成立したものといえよう。また、1940年代後半に導入された非合法移民の合法化措置は、1986年移民法によってはるかに大きな規模で実施されたのである。

表 ブラセロおよび非合法移民の入国数：1942-64年

	ブラセロ協定による入国者	非合法入国者 (逮捕者数)		ブラセロ協定による入国者	非合法入国者 (逮捕者数)
1942	4,203	5,100	1954	309,033	1075,168
1943	52,098	8,189	1955	398,650	242,608
1944	62,170	26,689	1956	445,197	72,422
1945	49,454	63,602	1957	436,049	44,451
1946	32,043	91,456	1958	432,857	37,242
1947	19,632*	182,986	1959	437,643	30,196
1948	35,345*	179,385	1960	315,846	29,651
1949	107,000*	278,538	1961	291,420	29,817
1950	67,500*	485,215	1962	194,978	30,272
1951	192,000	500,000	1963	186,865	39,124
1952	197,000	543,538	1964	177,736	43,844
1953	201,380	865,318			

出典：Patricia Morales, *Indocumentados mexicanos. Causas y razones de la migración laboral*. Segunda Edición (México, D.F.: Editorial Grijalbo, 1989), 226, Cuadro xxv.

*1947年から1950年までのブラセロ協定による入国者の数値は、米国で摘発された後に改めて正規の契約を結んだ労働者の数を含んでいない。実際には、1947年から1949年までの3年間に14万2,000人の非合法入国者が合法化された (Craig, *The Bracero Program*, 67)。

⁶⁰⁾ Craig, *The Bracero Program*, 122-23.

⁶¹⁾ Calavita, *Inside the State*, 87-95.

⁶²⁾ 「ウェットバック作戦」の詳細についてはGarcía, *Operation Wetback*, Chs. 6-9を参照。なお、「ウェットバック」とは米国に非合法入国するメキシコ人を指す蔑称である。