

# Hideaki Kami. Diplomacy Meets Migration: US Relations with Cuba during the Cold War(書評)

著者	山岡 加奈子
権利	Copyrights 日本貿易振興機構(ジェトロ)アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) <a href="http://www.ide.go.jp">http://www.ide.go.jp</a>
雑誌名	アジア経済
巻	61
号	1
ページ	94-99
発行年	2020-03
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	<a href="http://doi.org/10.20561/00051702">http://doi.org/10.20561/00051702</a>

Hideaki Kami,

*Diplomacy Meets Migration :  
US Relations with Cuba  
during the Cold War.*Cambridge : Cambridge University Press,  
2018. xiv + 360pp.やま おか かな こ  
山 岡 加奈子

米国とキューバの外交関係は、1959年のキューバ革命以来、特殊な性格を有している。両国は地理的には150キロメートル足らずしか離れていないにもかかわらず、キューバは60年間社会主義革命体制を維持しており、それに対して米国は経済制裁などの敵対的な政策を今日まで維持してきた。本書はとくにソ連崩壊前後までの冷戦期の両国関係をとりあげ、米国とキューバの外交関係が、単に両国政府の外交政策だけでなく、米国に移住したキューバ移民に大きく影響を受けて形成されていることを、最新の一次資料を基に解き明かしていく。

## I 本書の構成

本書は序章と終章を含めて9つの章に分かれ、ほぼ時系列に並んでいる。序章では、移民政治の重要性に着目し、キューバ移民社会のダイナミクスが複雑な両国関係の分析に加えられるべきこと、とくに米国政府とフロリダのキューバ移民社会の関係と、キューバとキューバ移民社会との関係の両方を分析すべきと主張する。そして新たに公開された米国公文書を含め、少なくとも2カ所の異なる出所から一次資料を発掘して裏付けるようにしたと書かれている(p.14)。

第1章は、キューバ革命によって「革命派」と「反革命派」(移民)に分かれたキューバ国民と、米国政府という3つのアクターを提示する。ピッグス湾侵攻事件(1961年)は、米国政府と反革命派が同盟し

で引き起こした。この章では、1960年代に起こったキューバから米国への多数の移民の波についての説明がなされる。

第2章はジョンソン、ニクソン、フォード政権の時代をとりあげる。この時代は、キューバ革命打倒を諦めた米国政府の姿勢に失望したキューバ系移民団体による反革命武力行動が非常に盛んになった。この章では、キューバ外務省内に設置された「政治的影響力増進プラン」(Political Influence Planning: PIP)の働きについて指摘する。この組織が米国政府やマスメディアの重要人物とつながりを確立し、彼らに対して経済制裁(封鎖)や亡命キューバ人の反革命活動に影響力を行使してもらえるよう働きかけたとされる(p.71)。これらの事実は、キューバ外務省の資料によって明らかにされた。

第3章はカーター政権期をとりあげる。カーターはキューバとの対話を促進し、国交正常化や経済制裁解除の可能性を探った。キューバ系に対してテロ行為を取り締まる一方、キューバ国内の人権問題については、キューバ系の意見を聞くという形でバランスを取ろうとした。しかし同政権は同時に、東西冷戦戦略の見地から、中米やアフリカへのキューバの軍事的介入を看過できなかった。

この時期、キューバ政府は1978年9月にフィデル・カストロが亡命キューバ人との対話を促進すると電撃発表し、革命以来20年間で初めてキューバ移民の里帰りを認めた。この里帰り解禁によって、米国に移住したキューバ系とキューバに残った人々の交流が始まった。移民社会はこれによって、革命政府との関係改善を望む意見と、革命政府打倒を主張する意見に分裂した。

米国政府とキューバ政府の関係改善が困難になったところで、第4章のマリエル難民事件(1980年)に移ることになる。カストロは首都ハバナに近いマリエル港を、米国移住を希望するキューバ人に米国から親族が迎えに来ることを条件に開放した。これはカーター政権の最後に起きた、1960年代のキューバからの大きな移民の波に匹敵するものである。この事件によって12万5000人のキューバ人が米国に流入した。キューバ移民社会はこの移民ラッシュを歓迎した。移民社会の熱意が、移民を制限しようとした米国政府のコントロールを超え、両国関係を大きく変えることになった。本書は新規に公開された

米国公文書を用いて、両国政府が直接交渉により、移民の動きをコントロールしようとした様子を明らかにする。

米国政府はキューバからの移民を選別し、数も制限しなかったが、キューバ政府はこのような条件付けに反対した。1980年のマリエル難民事件は、1999年のエリアン少年事件と同様、米国政府の法にのっとり手続きや政策が移民政治によって捻じ曲げられ、キューバ政府との外交戦に米国政府が意ならずも敗北したケースといえる。超大国米国のこの敗北は、数少ないリアルポリティックの限界であり、移民政治はその意味で、国際関係の新たな座標軸となった。

第4章に続き多数の新規公開史料を用いて書かれたのは第5章、レーガン政権期の対キューバ政策、および同政権のもとで政治的影響力を増大させた反革命ロビー、とくにキューバ系米国人全米財団(Cuban-American National Foundation: CANF)に関する分析である。新たに公開された米国政府の史料と共にCANFが保存する史料を用いて、レーガン政権の対キューバ政策が、キューバ系団体の圧力を受けて攻撃的になる過程を描き出していることが秀逸である。

第6章では、レーガン政権がソ連とキューバの中米紛争への介入をやめさせようとする。国務長官がヘイグからシュルツに交代した後、同政権はグレナダに軍事侵攻する。この際にグレナダに滞在していたキューバ人692名を戦争捕虜として拘束し、彼らをキューバに返還する代わりに、マリエル難民事件でカストロが送り込んだ犯罪歴のあるマリエル難民をキューバに送還することになった。この交渉を強く推したのは連邦議会で、統合参謀本部も支持した(pp.229-230)。本書はこの米政府内部の動きを、新規公開資料を用いて明らかにしている。その後、この戦争捕虜と犯罪歴のあるマリエル難民送還の抱き合わせ提案に対して、キューバ側がどの程度受け入れ、どう実施されたかが説明される。

マリエル難民と戦争捕虜の交渉は、米国とキューバ両国の外務省にとっては満足できるものだったが、マイアミのキューバ系米国人団体は支持しなかった。キューバ系はレーガン政権の熱心な支持母体であり、おそらくはこの交渉の代償として、反革命宣伝ラジオ放送(ラジオ・マルティ)の開始を強く求めている。

これがキューバ政府の反発を招き、交渉が成功して改善した両国関係を再び緊張をもたらした。レーガンが政権内部の反対を押し切ってラジオ導入を命じた背景に、CANF代表マス=カノーサの影響があることを本書は示唆している(pp.254-255)。マリエル難民事件ほどではないが、ラジオ・マルティは、キューバ系移民の政治的圧力により拙速に実施され、両国関係を悪化させたという意味で、移民政治が米国とキューバ政府の二国間交渉を左右したもうひとつの好例になった。

第7章は、ジョージ・ブッシュ(父)政権期の米国・キューバ関係を扱う。東欧革命やソ連解体が起こって社会主義陣営が崩壊し、冷戦が終結した時期である。国際情勢が米国政府に有利になり、米国はキューバの呼びかけにほとんど応えなくなった。亡命キューバ人団体にとっても有利な状況になり、ソ連が崩壊後の経済危機に陥ったキューバ革命政権を倒す好機として、経済制裁強化を主張した。さらに米国への移民を制限することで、不満分子をキューバ国内に滞留させ、反体制運動を強化させようとも試みている。亡命キューバ人団体の圧力の下、1992年に対キューバ経済制裁強化法であるキューバ民主主義法が成立した。マス=カノーサは法案起草過程から深くかわかり、自由選挙や複数政党制など、カストロ政権後の民主化プロセスを具体的に記すよう主張した。

## II 本書の課題

本書は、世界規模で膨大な資料を収集・分析し、米国政府、キューバ政府、および亡命キューバ人社会の3つのアクターの相互作用を描き出した労作である。先行研究が事実として述べていても、裏付けとなる史料がなかった場合が多々ある米国とキューバの関係について、最新の資料を基に丹念に跡付けている。その労力とエネルギーを注いだ成果に対して、まず称賛を送りたい。そのうえで2点、課題と思われる点を述べる。

1点は「リアルポリティック」(国際関係論の現実主義理論)についてである。p.73の節のタイトルが「高慢と偏見——リアルポリティックの限界——」となっているが、この節の主張がわかりづらい。リアリストで知られるキッシンジャー国務長官(当時)

は、米州機構が1964年の対キューバ通商制裁と外交関係の制限を見直していること、キューバはもはや米国の安全保障上の脅威ではないこと、したがってキューバとの二国間関係の変更を考えていることを演説で述べた(p.73)。キューバ系米国人の保守派は強く反対したが、キッシンジャーは自身の現実主義の信念からキューバとの関係改善を進めようとする。ただし、関係改善の条件として、キューバのソ連との同盟や第三世界の民族解放戦線への支援をやめさせることをキューバ側に要求した(p.74)。しかし、この現実主義路線がカストロのキューバ政府に拒絶された。

キッシンジャーは、そもそもキューバの国内問題(人権問題や政治体制)には関心がなかった。この点は亡命キューバ人団体と異なる(p.74)。評者が想像するに、キッシンジャーはおそらく、民主化や人権改善などの国内問題に口出しをしなければ、カストロは米国政府との交渉に応じると判断したのかもしれない。しかしキューバ側はこの申し出を「傲慢」とみなし、キューバに対する「主権の侵害」と考えた(p.75)。「キューバから外交上の譲歩を引き出すための梃として、経済制裁を維持しているキッシンジャーのリアルポリテイクは不道徳」とカストロは非難する。そして「経済封鎖(制裁をキューバ政府は封鎖という)を無条件で緩和するように、少なくとも食料と医薬品については制裁緩和するように、二国間交渉はそれからだ」と、カストロは米国政府の代表者に要求したという(p.75)。

本書が「リアルポリテイクの限界」と呼ぶのは、このキッシンジャーのリアルポリテイクに基づく申し出が、対等な相手国の立場を尊重した交渉を求めるキューバ政府によって拒絶され、交渉が物別れに終わったことを指していると思われる。しかし評者が読んでいて混乱したのは、キッシンジャーはこの現実主義的アプローチを曲げてまで、キューバとの交渉を成功させる熱意はなかっただろうと思われるからだ。だからこそキューバに対して、ソ連との関係を断ち、アンゴラの民族解放戦線への援助をやめるように、という困難な条件を突きつけた。むしろ最初からそれほど真剣に交渉する気がないので、キューバが呑めないような難しい条件を出した可能性もある。キューバからみれば米国政府の交渉スタイルは傲慢だろうが、超大国米国にとっては、キュー

バとの関係改善が成功しようと失敗しようと、大勢に影響はない。これに対して小国キューバにとっては米国との関係の変化は死活的なインパクトをもたらす。その非対称な力関係の中で、キッシンジャーが現実主義の見地から提案した交渉が暗礁に乗り上げて、米国外交の大きな失敗とは思われない。

その意味ではここは「リアルポリテイクとキューバの国際民主主義の対立」とでもしたほうがわかりやすかったのではないか。小国にもかかわらず、超大国に対して対等な交渉を求め、自国の主権を尊重するように要求したキューバの態度自体は称賛されるべきである。しかしキューバ自身も、ソ連と軍事的に同盟を結ぶことで、自国の安全保障を確保した。この点は、1962年のキューバミサイル危機によって、米国がキューバに軍事侵攻しないことをソ連に約束した(p.32)ことでも明らかである。この構図はまさにリアルポリテイクであり、キューバ革命政府は自国の力の限界をよく認識していたことになる。要するに、米国もキューバも大部分の外交交渉ではリアルポリテイクに従って行動しており、ただ1点、大国も小国も対等な立場で主権を尊重されるべき、というキューバ政府の主張のみが、現実主義から若干離れた主張といえる。

むしろ本書が「リアルポリテイクの限界」を示した貢献としては、米国とキューバの政府間の交渉よりも、亡命キューバ人の移民政治が米国の外交政策を捻じ曲げていくところにある。その第1の例は、1980年のマリエル難民事件である。このときカーター政権は無制限に押し寄せるキューバ難民の数を抑制しようとしたが、家族の再結合のために難民の受け入れを望んだ亡命キューバ人たちの熱意がそれを阻止し、結果として難民の流れを止める時期が大幅に遅れた。第2の例が1985年のラジオ・マルティの実施である。レーガン政権がキューバ政府と交渉し、犯罪歴のあるマリエル難民を送還し、グレナダ侵攻の際のキューバ人捕虜の送還も同時に行うことになったが、亡命キューバ人団体はこれに反対しており、難民送還を受け入れる代わりに、反革命ラジオ放送ラジオ・マルティを米国政府に実施させた。これにより米国とキューバの関係が悪化した。第3の例は、1992年のキューバ民主主義法の成立である。これは連邦議会内の保守派が、冷戦後深刻な経済危機にあるキューバの状況を利用して、カストロ政権



を倒す好機だと考えたことももちろんあるのだが、法案の内容には亡命キューバ人団体が深くかかわったことを本書は示している。この法律の成立によって、キューバは米国に強く反発した。

2点目の課題は、革命後のキューバの社会開発の評価についてである。キューバ革命の社会開発の成果は、丁寧にみればさまざまな留保が必要である。本書はペレスの研究を引用し、1958年時点で15歳以上の4分の1しか学校に通ったことがある国民がないと述べている (p.39) [Pérez 2011, 273]。キューバ統計局が最近ウェブサイトで公開した1953年の国勢調査 (ONEI) を基に評者が計算したところ、6歳から14歳までの就学率は約55.6パーセントであったが、本書が引用するPérez [2011, 273] によると、その5年後の1958年の同じコホートの子どもの就学率は約半分強と述べているのでほぼ同様である。他方前述したように、15歳以上の国民で学校に通ったことがある国民が4分の1に過ぎないのであれば、バティスタ軍政を含む革命前の10年ないし20年間で、就学率が4分の1から2分の1へ大きく伸びたことになる。カストロらが倒したバティスタ軍政も社会開発に相当力を入れたことになるのだ。

また、他のラテンアメリカ諸国と比較する視点も重要である。たとえば、そもそも革命前のキューバの社会開発の水準は、アルゼンチン、チリと並びラテンアメリカの最高水準にあったと評価する研究がある [Mesa-Lago 2000, 172]。革命の翌年である1960年の国連統計によれば、キューバの乳児死亡率や出生時平均余命は、アルゼンチンと同等で、メキシコやブラジルより良い数字を出している [JICA 2002, 118-119]。本書はキューバの乳児死亡率が1963年の39.6パーセントから1984年の16パーセントまで低下したことを指摘しているが (p.39)、革命前にすでにアルゼンチン並みの水準であり、革命後もアルゼンチンをわずかに上回る程度であるので [JICA 2002, 119]、確かに革命によってアルゼンチンを少し上回るスピードで乳児死亡率を改善した、と評価はできるものの、他国もほぼ同じくらいのスピードで改善している。他方、出生時平均余命については、アルゼンチンと同水準から、同国を上回る速度で改善し、先進国水準に到達した一方、伸び率では、キューバよりもメキシコの伸びが著しい。

キューバの出生時平均余命は、革命のおかげでアルゼンチンを上回る速度で伸びたが、メキシコはさらに著しい伸びで、アルゼンチンの水準に追いついている [JICA 2002, 118]。つまり、革命が起こらなくてもキューバはアルゼンチンやブラジルと同様のスピードで乳児死亡率を改善した可能性があるし、出生時平均余命もそれと同様の改善を示した可能性がある。教育については、初等教育よりも中等教育就学率の増加が、革命の成果といえる。1960年にはブラジル、メキシコと同程度であった中等教育就学率がアルゼンチンと同等もしくはそれ以上に伸びたのは、革命後の教育の振興のおかげといえる [JICA 2002, 121]。

また社会統計については、一応の評価はできるものの、統計上の矛盾や計算方法の変更によるかさ上げが指摘されている。識字運動の成果として、1961年に識字率が96.1パーセントにまで劇的に改善したとされているが、10年後の1970年には、なぜか87.1パーセントに低下している。識字教育に力を入れているにもかかわらず、1970年までの10年間で識字率が逆に低下しているのはなぜなのか。さらにこの1970年の識字率の統計は10歳以上の全国民となっているのだが、10年後の1979年と1981年の統計では、識字率のデータから49歳以上の国民は除外されている [Mesa-Lago 2000, 225, 262]。革命前に成人した人口を除外して計算すれば、識字率は容易に上がることが予想される。本書はこれらの問題には触れず、亡命キューバ人が革命の社会開発の成果をみようとしないと批判している (p.132)。

これらの課題は、本書の全体の価値を損なうものでももちろんない。日本は多数の難民が国土に押し寄せるという経験をしたことがなく、本書の結論で述べられているような、移民受け入れのコストと人道や人権の板挟みになった経験も、国内に多数住む移民が政治を左右した経験もほとんどない。しかし本書がとりあげた米国の経験は、移民コミュニティが醸成する移民政治の重要性、その影響力の予想外のインパクトを理解する一助になると思う。国境を越えた人の移動が盛んになった現在、移民政治という新しい視点の重要性を、膨大な資料を基に示した本書の貢献は非常に大きい。

文献リスト

〈日本語文献〉

JICA 2002. 『キューバ国別援助検討会報告書』 国際協力  
事業団 国際協力総合研修所.

〈英語文献〉

Mesa-Lago, Carmelo 2000. *Market, Socialist, and Mixed  
Economies, Comparative Policy and Performance,  
Chile, Cuba and Costa Rica*. Baltimore: Johns

Hopkins University Press.

Pérez, Louis A. Jr. 2011. *Cuba: Between Reform and  
Revolution, 4th edition*. New York and Oxford:  
Oxford University Press.

〈ウェブサイト〉

Oficina Nacional de Estadística e Información de Cuba  
(ONEI). <http://www.one.cu/>

(アジア経済研究所地域研究センター)