

ネオリアリズム，コンストラクティビズムと 国内政治：キューバ革命後のアメリカと ラテンアメリカにおける国際政治の変化

杉 山 知 子

はじめに

ネオリアリズムとその他の国際関係理論における重要な論点の一つは、国家のイデオロギーやアイデンティティ、国内の経済や社会状況、政治制度などの国内要因が国家の対外行動や国際政治にどの程度影響を与えうるかということである。ネオリアリズムによれば、国家は、ブラック・ボックスとしてとらえられ、その行動は、国際システムのパワー分配の制約を受けると強調されてきた。そして、ネオリアリズムの議論は、国際システムのパワー分配の点からみて、弱小国と思われる国家のイデオロギーや国内の政治、経済状況が変化したところで、国際システムのパワー分配に変化がなければ、大国の対外行動や国際政治の性質に変化が見られないことを示唆している。これに対し、ネオクラシカル・リアリズムやコンストラクティビズムは、国際システムの制約はあるものの、国家の対外行動に選択の幅があることを重視している。また、現実には、ネオリアリズムの議論に反し、冷戦期のアメリカ、ソ連と第三世界との関係が示唆するように、小国の国内状況の変化によって、大国の対外行動にも変化がみられ、国際政治全体にも影響を及ぼすこともあると考えられる。

本論文では、はじめに、ネオクラシカル・リアリズムやコンストラクティビズムによるネオリアリズムへの批判について検討する。次に、革命国家が国際政治に与える影響について、ウォルトの議論やコンストラクティビズムのアイデンティティの議論について整理をする。そして、革命国家に関連する事例としてキューバ革命後のキューバとアメリカとの国際関係や対外政策、キューバ革命がラテンアメリカに与えた影響などについて具体的に見ていくことにする。

1. ネオリアリズムに対する批判

代表的国際関係理論であるネオリアリズム (neorealism) は、国際システムの構造のなかで、国家を基本的単位のアクターとしてとらえ、合理的選択モデル (rational choice model) を方法論とし、国家の対外行動を説明しようとしている。合理的選択モデルでは、アクターは、様々な制約条件のもので、考えられる選択肢のなかから最大の効用が得られる行動を合理的に選択する。リアリストによれば、国際システムは無政府状態であるため、自らの安全は自らが確保する必要がある。その際、軍事力、経済力、外交、国内資源など様々な要素の総意であるパワーが他国のパワーに対し、相対的に優位であることが重要となる。そのため、自らの安全確保のためのパワーの増強が、必然的に他国の安全を脅かす結果となり、他国もパワー増強に専念することを強いられるという安全保障のディレンマが起きる。そして、ネオリアリズムは、国際政治では、友好的で協力的な同盟関係が存在したとしても、それは一時的なものであると考える¹⁾。

このような国際政治におけるパワーの分配を重視するネオリアリズムに対し、ウォルト (Stephen Walt) は、国際政治における認識 (perception) の観点を踏まえ批判を展開している。ウォルトの「脅威の均衡理論 (Balance of Threat Theory)」によれば、無政府状態において国家は必ずしも物質的なパワーの均衡を目指すのではなく、脅威と認識する対象に均衡するような行動をとる。他国が国力の面で相対的優位に立っているからといって、必ずしも敵視するのではなく、相手を仲間であるとみれば脅威とは考えない。物質的なパワー以上に相手を脅威と見るか否かが国家の行動基準に重要な影響を与えるのである。その為、ネオリアリズムが、国家間の同盟関係について基本的には懐疑的であるのに対し、ウォルトの脅威の均衡理論では、同盟諸国間では、ネオリアリズムが示唆するほど安全保障のディレンマの状況には陥りにくいと考えられる²⁾。

また、ネオリアリズムが国家をブラックボックスとしてとらえ、国内の政治状況を重視しないことに対する批判も出てきている。ネオクラシカル・リアリズム (neoclassical realism) は、国家によるパワー極大化の行動についての基本的なリアリズムの路線を受け入れながらも、国家の行動は、国内の政治アクターや制度の制約を受けることを重視している。ネオクラシカル・リアリズムによれば、国際政治において国家は、それぞれの国内の制度や国内における経済、社会的な様々なアクターの圧力や制約より行動の幅があり、必ずしも全ての国家が同じ行動パターンを持っているわけではない³⁾。

このように、基本的にリアリズムの分析枠組みを支持しながらも、抽象的な構造的リアリズムの意見に批判的な議論が出てきている。

2. コンストラクティビズムによるネオリアリズム批判

これらの批判に加え，コンストラクティビズム（constructivism）の立場からネオリアリズムに対し鋭い批判がなされてきている。ネオリアリズム同様，コンストラクティビズムも国際システムの構造を重視している。しかし，ネオリアリズムとは異なり，コンストラクティビズムは，国際システムは構造を間主観的な社会現象としてとらえている。そのため，国際システムのアクターの持つ理念や信条，知識と構造は互いに影響しあい，国際システムの構造の特徴や性質自体も，アクター間の行為を通し変化すると考えられる。

コンストラクティビズムの代表的論者であるウェント（Alexander Wendt）によれば，国際政治における重要な分析単位は国家であり，国際システムの構造であると考えられる。そして，コンストラクティビズムは，国際システムの構造内での国家間の間主観性（intersubjectivity）や国家のアイデンティティ（national identity）を重視している。間主観性とは，社会的に共有される観点であり，主体の行為，他者との相互行為は，認知（perception）や規範（norm），価値（value），文化（culture）と言った非物質的要素も含まれると考えられる。国際政治の文脈で言えば，諸国家の間主観的理解（intersubjective understanding）は，相互行為（interaction）を通じて形成され，国際政治の性質にも影響を与えると考えられる。

そのため，コンストラクティビズムの議論では，ネオリアリズムが主張するように，国際政治における行為主体である国家は，国際システムの構造の物質的な環境である勢力分布によって自らの行動を選択するのではない。国家は，物質的な要素の制約を受けるだけでなく，規範や価値，アイデンティティ，文化といった非物質的な要素の制約を受けるのである。そして，国際システムの構造自体も国家間の社会的関係や文化，規範，価値などの影響を受け，その性質が変容したりするのである⁴⁾。

よって，国際システムの構造の性質は，ネオリアリストが主張するように，常に敵対的，競争的な性質が恒常なのではなく，国家のアイデンティティや規範や文化の変化により，国家間が互いに敵対し合う競争的な状況（ホブズの的）にも，国家間がライバル同士でありながらも必ずしも敵対視はしない状況（ロック的）にも，友好的な状況（カント的）にもなりうるのである⁵⁾。

3. 革命と国際政治

ネオクラシカル・リアリズムは，国家の他国に対する認識や国内政治状況を重視し，コ

ンストラクティビズムは、国家間同士の間主観性、規範や文化などが国際政治に与える影響を強調している。これらの議論のロジックに従えば、革命などにより国家のイデオロギーや政治体制、経済社会状況が極端に変化する場合、革命国家をめぐる国際関係や対外行動にも変化が見られると考えられる。

革命は、そもそもそれまでの政治体制における国家の行政的あるいは抑圧的な機能が内部あるいは外部の圧力により覆されるような政治的社会的な変化を意味する。そして、旧体制の正統性が失われ、それまでの慣習や制度、政治のあり方に変更を迫り、新たな体制が作られる過程では不法な暴力や活動が行われると予想される。また、革命が成功し、長期的に新政権が安定するか否かについても不確実であり、地方に存在する勢力が、新革命政権に忠誠を誓うか否かも確かではない。対外政策についても、革命国家がそれまでの外交関係や国際社会での現状を受け入れるという保障もない。このような状況では、たとえ国際システムのパワーの分配に変化が見られないとしても、革命後の国際政治の性質に影響をあたえようと考えられよう。

ウォルトは、『革命と戦争 (*Revolution and War*)』において、脅威の認識均衡理論を発展させ、革命という国内政治要因が、無政府状態の国際政治領域において戦争の可能性を高めることを指摘している。ウォルトによれば、革命国家には幾つかの特徴がある。革命国家を建設するエリートたちは、旧勢力や旧勢力と同盟関係にあった国家に対し敵意を持っていると考えられる。そして革命国家の将来性や革命により新政権が社会に受け入れられ定着していくか否かについての不確実性が高く、様々な情報も飛び交うため、他国も革命国家の外交戦略などについての意図が把握できないことが考えられる。また、革命国家は、短期的に国力が脆弱となるとも思われる。革命により国内秩序が失われ、それまでの軍隊の持っていた士気や機能効率性も損なわれると考えられるからである。また、地方の政治勢力が、中央の革命新政権に従うとも限らない。

このように、革命は、短期的に革命国家の国力を脆弱化し、革命国家と諸外国との間で警戒心が高まり、新たな利害関係を生む結果ともなりうる。これらの要素は、革命によって戦争の勃発が助長される効果をもたらすと思われるのである⁶⁾。

ウェントは、革命については直接議論をしていないが、国家のアイデンティティが、国家間同士の関係に相互に作用し影響を与えることを強調している。そして、国家のアイデンティティが変化すれば、同時に国際システムの構造の特徴も変化することを示唆している。特に、コンストラクティビストは、米ソ冷戦の終結という国際システムの変化について、国家のアイデンティティの変化と国家間の間主観性を説明要因にいれている⁷⁾。もちろん、革命が起きたからといって、革命国家や革命国家に対する周辺諸国が、直ちに対外認識に変化を及ぼしたり、それらの国々の対外政策に反映されるか否かについては議論の

余地があるであろう。また、認識やアイデンティティの変化のオペレーショナライゼーションについても、幾つかのアプローチが考えられる。

このような点を考慮し、革命と国際政治の性質を理論的なテーマとし、以下ではキューバ革命を取り上げ、アメリカとキューバとの間の相互認識や対外行動、さらにはラテンアメリカ地域の国際政治への影響などについて考察していくことにする。アメリカとキューバとの関係について言えば、アメリカは、圧倒的なパワーを持っており、キューバは、歴史的にアメリカに従属するような立場にあった。

国際政治における物質的なパワーの分配という観点からすれば、カストロ主導による革命の前も後でも、アメリカは、キューバに対し圧倒的なパワーを有しており、アメリカにとって、キューバは国家安全保障上の脅威にはなりがたい。したがって、ネオリアリズムの論理では、キューバ革命がアメリカの対外行動に影響を及ぼすとは言い難い。しかし、現実には、アメリカは、キューバへの認識を変化し、ラテンアメリカ地域における国際政治の性質にも変容を及ぼすことになった。

次章では、どのようにアメリカはキューバへの認識を変化していったのか、その間、アメリカとキューバはどのような相互に作用しあったのか、キューバ革命の結果、以後ラテンアメリカ地域にどのような影響を及ぼしたのかについてなどを中心に考察していく。

4. キューバ革命とアメリカの事例

4-1 アメリカとキューバの歴史的背景：キューバ革命以前のキューバとアメリカとの関係

1898年、アメリカとスペインとの間に起きた米西戦争は、アメリカの勝利で幕を閉じた。スペインの敗北により、独立運動が続いていたキューバは、スペインの植民地から独立したものの、現実には、アメリカの保護国としての独立であった。そして、キューバが制定した憲法のプラット修正条項には、外交と内政にわたる重要事項の決定にはアメリカの承認が必要であることが明記されていた。このようなアメリカの法的な影響力に加え、経済的にもアメリカ資本がキューバを支配していた。キューバの場合、伝統的なサトウキビ産業に加え、鉄道、電力、電信電話、金融、カジノなどの娯楽産業におけるアメリカの資本が進出していた⁸⁾。

1930年代に入り、アメリカのローズヴェルト (Franklin D. Roosevelt) 政権では、善隣政策がとられた。中米やカリブ海諸国、メキシコに対し、内政不干渉の原則を掲げ、アメリカとラテンアメリカ諸国との間で友好的な協調関係を基盤とし、西半球の集団安全保障体制の確立を目指そうとした。このようなローズヴェルト政権の対ラテンアメリカ政策

のもと、キューバに対するあからさまな干渉政策の転換がみられるようになった⁹⁾。

アメリカの干渉政策に変化が見られると同時に、キューバの政治にも変化が見られるようになった。世界恐慌の煽りを受け、キューバ経済が危機的状況に陥ると、1925年に成立したマチャド（Gerardo Machado）体制に対する支持基盤が弱体化し、反政府勢力による蜂起や軍部内部での反乱が見られるようになった。1933年、マチャドが退陣し、急進的革命政府が誕生した。この革命政府は、アメリカとの関係に対立的に捉えたこともあり、キューバの財界などから支持が得られず、短命に終わり、1934年には、アメリカと良好な関係を目指したバティスタ（Fulgencio Batista）政権が成立した。バティスタは、対マチャドの反乱軍曹グループのリーダーであり、プラット修正条項の撤廃を実現させ、形式上、アメリカからの直接的なキューバへの介入に終止符が打たれることになった。

1940年代に入るとキューバでは、選挙によりグラウ・サン・マルティン（Ramón Grau San Martín）政権、カルロス・プリオ・ソカラス（Carlos Prío Socarrás）政権が誕生したものの、キューバ経済の低迷や汚職などにより市民の政治不信は高まり政権は不安定であった。そして、1952年、バティスタがクーデターにより政権に返り咲き、1954年には選挙を実施し、1955年には選挙によって大統領に就任することになった。

4-2 キューバ革命前夜

キューバ社会において、バティスタ勢力が政治力を増し、独裁的な政治運営が強化されるにつれ、反バティスタ運動も組織されるようになった。1956年には、メキシコに亡命中であったフィデル・カストロ（Fidel Castro）が、チェ・ゲヴァラ（Ernesto “Che” Guevara）らとともに、「7月26日運動」を組織し、キューバの山岳部や農村部を中心にゲリラ戦を開始した。反政府勢力は農村部を中心としたものであったが、都市部にも広がりを見せるようになった。また、軍部内部にもバティスタ政権への批判の声があり、反政府勢力鎮圧にも限界が見られた¹⁰⁾。

キューバ社会においてバティスタ独裁に対し批判の声が高まる中、バティスタ政権を支援していたアメリカも武器援助を停止した。そして、1959年、孤立したバティスタは政権を追われ、キューバにおいてカストロ主導による革命が成功し、新たな政権を担うことになった。当初、臨時革命政府が発足したものの、カストロ率いる反バティスタのメンバーは政府の要職に就かず、反バティスタ闘争に理解を示した良心的な法曹関係者が大統領や首相に就任した。しかし、キューバ全土では、カストロ勢力が広く支持を得、革命政府の要職も、次第にカストロやチェ・ゲヴァラをはじめとする7月26日運動の社会改革派にとって代わることになった。

キューバ革命は、当初、キューバにおける社会正義の実践を目指したもので、共産主義

社会の実現を目指すものではなかった。しかし、新政権下における共産党の合法化、新政権の穏健派の排除と選挙不実施の方針、バティスタ派に対する処刑など、キューバの新たな政治体制のあり方や将来の方向性については不安定であり、アメリカにとっては慎重に対処する必要に迫られた。

4-3 アイゼンハワー政権とキューバ革命への対応

アイゼンハワー (Dwight D. Eisenhower) 大統領自身は、カストロに必ずしも好感を抱いていなかったものの、カストロ政権に対するアメリカの評価はアイゼンハワー政権内部でも必ずしも一致していなかった。国務省は当初、カストロ主導による新政権に対し強い敵意を持たず、むしろキューバ革命とキューバ社会の改革は長期的にアメリカにとって有益でありうるという立場であった。キューバ革命の当初は、カストロ政権の誕生を必ずしも、ラテンアメリカにおける共産主義の拡大を意味するものとは見ておらず、むしろ、カストロとの間に緊張関係を芽生えさせない配慮も含め、1959年4月のカストロ訪米時には、キューバに対し財政的支援を申し出た程である¹¹⁾。

これに対し、副大統領であったニクソン (Richard M. Nixon) は、キューバに対し、より強硬な姿勢をとっていた。ニクソンは、カストロ自身は共産主義者でないとしても、カストロの提唱する諸改革は、キューバの社会主義への変革を目指すものであると見ていた。1959年4月、カストロは、非公式に米国を訪問した際、ニクソン副大統領と3時間にわたって会談した。会談後、ニクソンは、カストロの関心がキューバの経済成長の為に様々な改革が必要であることを強調していることを認識し、カストロがキューバでの表現、宗教、報道の自由等に配慮しているものの、「信じられないほど共産主義に対しナイーブであるか、あるいは共産主義に感化されているか」との印象を持った。ニクソンは、このようなカストロについての私見を4ページ程度の秘密メモとしてアイゼンハワー大統領、国務長官のハーター (Christian A. Herter)、CIA 長官のダレス (Allen W. Dulles) に提出した¹²⁾。

一方、カストロは、ニクソンとの会談でキューバの発展には農地改革が不可欠であり、その改革を推進していく上でアメリカの利益にマイナスの影響を与えることがあり得るかもしれないが、キューバを共産主義の国に変えようとしているのではないと言及した。4月の訪米の際には、カストロは、あからさまな反米感情を表明することはなかった。しかし、キューバ国内での農地改革を始めとする社会改革の諸政策が実施されるようになると、キューバは、前政権までのようなアメリカに対する従属的なキューバの外交路線に変更を加えるようになる。そして、現実問題として、農地改革法により米国系企業の所有地が接収され、それに対する補償についてキューバとアメリカの間で明らかな利益対立が起きる

ようになっていった。9月の国連での演説では、アメリカこそが、キューバの貧困の原因であり、キューバをはじめとする開発途上国にとって冷戦の中での中立的立場の重要性が強調された。カストロにとって、アメリカへの従属的な立場からの脱却は、社会改革を進めると同時にキューバ市民の支持を獲得し、自らの政権基盤の安定のためにも必要であった¹³⁾。

このようなキューバの外交路線の変更に対応し、アメリカの対カストロ政権への姿勢にも変化が見られるようになる。1959年10月、アイゼンハワー大統領は、CIAの合意を得た国務省による反カストロ政権派を支援するためのプログラムを承認した¹⁴⁾。このプログラムは、キューバ革命に前後して、アメリカに亡命せざるを得なかったキューバ人のグループを支援し、反カストロの勢力拡大によりカストロ政権を窮地に追い込むことを目指したものである。それまで、カストロに対し比較的好意的であった国務省は、カストロによるキューバの農地改革や主要産業の国有化、反米的、中立的外交姿勢が、ラテンアメリカ諸国の政治や対米姿勢に悪影響を及ぼすことを警戒するようになったのである。

4-4 アイゼンハワー政権とキューバ問題——CIAによるカストロ政権転覆のためのプログラムを中心として

1959年12月、アイゼンハワー大統領は、国家安全保障担当大統領補佐官のゴードン・グレイ（Gordon Grey）の助言を受け入れ、対キューバ関係を、国務省だけでなく、国家安全保障会議やアメリカ議会など他の機関においても討議する必要がある、アメリカとキューバとの関係を外交問題としてのみとらえるのではなく、より広い見地から対処することの必要性を認識するに至った¹⁵⁾。

アイゼンハワー政権下において、アメリカとキューバとの諸問題について国務省同様深く関わった組織は中央情報局（Central Intelligence Agency, CIA）であった。CIAは、第二次世界大戦中の戦略事務局（The Office of Strategic Service, OSS）及び中央情報事務局をその前身とし、トルーマン政権の下、1947年に改組し、国家安全保障に関わる情報の収集や分析を専門とする組織であった。アイゼンハワー政権下で国務長官をつとめたダレス（John Foster Dulles）の弟のアレン・ダレス（Allen W. Dulles）が1953年からCIA長官に就任し、官僚組織としても成長期にあった。CIAは、単なる情報収集、情報分析にとどまらず、1950年代初頭、半ばには、イランのモサディク（Mohammed Mossadegh）政権転覆やグアテマラのアルベンス（Jacobo Arbenz Guzman）政権転覆のクーデターに関与するなどの活動を展開していた¹⁶⁾。

1960年の1月、CIAは、カストロを極左の独裁者であるとし、カストロに対し警戒することの必要を説き、カストロの排除を強調した。秘密工作に関する会議では、ダレスが

カストロ政権を崩壊に導くための秘密作戦が必要であると説いた。CIA では、カストロ政権転覆の計画について、リチャード・ビッセル (Richard Bissell) 作戦担当副長官がその任務にあたった。ビッセルは、1954年、グアテマラのアルベンス政権転覆作戦を指揮したことで知られ、グアテマラでの成功をモデルとし、キューバにおいて、カストロ政権転覆を目指すことになった¹⁷⁾。CIA によるカストロ政権転覆計画は、アイゼンハワー政権の正式な安全保障政策ではなく、CIA によるプログラムというものであった。

この時期、外交面では、アイゼンハワー政権は、キューバからの砂糖の輸入割当削減の動きが見られ、経済制裁によってキューバに対し圧力を加えようとしていた。このようなアメリカの動きに対し、1960年2月、ソ連のミコヤン (Anastas Mikoyan) 副首相がキューバを訪問し、ソ連・キューバ貿易援助協定が締結された。この協定では、ソ連が1960年にキューバから42万5千トン、さらにはその後4年間にわたり毎年100万トンの砂糖を世界市場価格で購入すること、ソ連の技術援助のもと、期間12年で1億ドルの借款を供与することが定められた。この協定は、キューバの革命政府の安定と強化に繋がると同時に、キューバとソ連をはじめとする社会主義諸国との関係強化の道を開くことになり、それは、必然的にアメリカとの関係の悪化を意味した。

1960年3月17日、安全保障に関する政府高官の会議において、アイゼンハワーは、CIA のポリシーペーパーとして「カストロ体制に対する秘密工作プログラム (“A Program of Covert Action Against the Castro Regime”)」を承認した。このプログラムでは、①CIA は、亡命中のキューバ人による反カストログループを組織し、カストロが唱えるキューバ革命を挫折に導くこと、②ラジオ電波などを通じてキューバにアクセスできるチャネルを創設すること、③秘密情報工作機関をキューバ国内に創設し、アメリカに亡命中の反カストログループの指揮や行動と連携させること、④キューバ外における準軍隊組織部員を訓練し、即時にキューバに派遣し、キューバでの反カストロ運動を指導することが出来るようにすることが提案されていた¹⁸⁾。これらの提案は、具体的な政策遂行にむけての計画ではなく、カストロ主導によるキューバに対するアメリカのアプローチの方向性を示すものであった。そして、そのアプローチとして、CIA は、その任務の性質上、アメリカのキューバへの秘密裏の介入を強調した。

CIA は、民間の宣伝企業と契約を結び、反カストロのプロパガンダ活動を開始する。キューバ関連のラジオやTVなどのマスメディア操作をおこない、カストロ政権と民衆との対話を遮断するなどし、混乱を招くことで、カストロ政権の政治基盤の弱体化を目指そうとした¹⁹⁾。同時に、CIA は、反カストロ政権運動の組織化に乗り出すことになる。当時、カストロによりキューバを追われた反カストログループがアメリカに亡命しており、フロリダ州には、幾つかの反カストログループが存在していた。これらのグループに対し、

1960年5月19日、フロリダ州の沖合いの島において、CIA がカストロ政権打倒を目指した運動に関連する訓練を開始する。このようなカストロ政権転覆を目指した訓練が米国内でおこなわれていることに対しては、国務省からの反発もあり、7月上旬には、グアテマラに場所を移し、軍事行為を含めた訓練が続けられることになる²⁰⁾。

CIA によるカストロ政権転覆の秘密工作や作戦計画は、軍事的手段を含み、その規模も次第にエスカレートすることになった。1960年夏の終わりまでには、それまでの反カストロ宣伝活動や反カストロ派支援といった路線から、1500人の亡命中のキューバ人により構成された反カストロ部隊とアメリカ軍部による海と空からの攻撃をも視野に入れた作戦へと変化していった。反カストロ派への訓練の内容も、ゲリラ戦を重視するのではなく、通常の軍事訓練が組み入れられ、陸、海、空軍共同の上陸作戦が重視されるようになっていった²¹⁾。

このように、アイゼンハワー政権では、国務省が担当する外交に関する諸問題に加え、CIA が秘密裏にキューバへの侵攻計画の立案が進められていった。そして、1961年1月11日には、アイゼンハワー政権では、CIA だけでなく、国務省や参謀本部の代表を交えたカストロ政権崩壊のための計画が議論され、それは、実質的に公的なアイゼンハワー政権の政策としてカストロ政権転覆作戦としての性質を帯びていた。そして、次期大統領ケネディが、就任直前のアイゼンハワーとの会談において、カストロ政権転覆のための秘密工作を公的にアメリカ政府が介入することについて意見を求めると、アイゼンハワーは、(CIA は関与しているものの) 現政権としては、公的には介入していないとの微妙な立場をとった²²⁾。アイゼンハワー政権では、CIA が率先する形で、対カストロ政権への対立的な認識を深めることとなり、この様なキューバ問題の将来はケネディ政権に委ねられることになった。

4-5 ケネディ政権発足とキューバ

ケネディ (John F. Kennedy) は、1960年11月の大統領選勝利の後、キューバ問題について CIA からブリーフィングを受けていた。しかし、カストロ政権転覆については十分な準備のないまま政権発足後、キューバ問題に対処することになった。もともと、ケネディ政権発足当時、後に「ベスト・アンド・ブライテスト」と呼ばれた政権の主要な担い手は、ワシントンでの政治的経験が必ずしも十分とはいえない若手であった。ケネディ政権の国防長官に就任したマクナマラ (Robert S. McNamara) は、それまでは、フォード社の経営に携わり、国家安全保障担当大統領補佐官をつとめたバンディ (McGeorge Bundy) は、ハーバード大学において教授職についていた。政権発足後、彼らが、前政権から対キューバに関する作戦計画について、CIA や参謀本部からブリーフィングを受け

ることになるが、彼らは軍事専門的な説明に対し、消極的あるいは懐疑的であり、慎重な姿勢を見せながらも、ヴェテランの専門家には強く反論するようなことはなかったという²³⁾。

さらに、ケネディ大統領は、アイゼンハワー政権とは異なり、主要官僚組織の代表を交えた正式な国家安全保障会議の場を重視せず、よりインフォーマルに大統領側近たちの意見を参考にしながら政策決定をおこなっていった。そのため、官僚組織の現場からの情報が官僚組織の代表を経て、正式に大統領にまで届くということには限界があった。インフォーマルな大統領側近を重視した政策決定スタイルは、大統領の外交政策などの決定の幅を持たせることにも繋がった。しかし、大統領は、カストロ政権転覆作戦に携わる CIA の工作員らの現状や詳細な情報を十分把握できなかったという側面もあった²⁴⁾。

1961年1月28日、ケネディは、大統領としてはじめてキューバに対する作戦について、副大統領、国務長官、国防長官、国家安全保障補佐官、CIA 長官、参謀本部長らと討議した。そこでは、① CIA による宣伝活動の継続と強化、② 国防省が CIA と協議の上、反カストログループによる軍事行動に関する案の評価をし、大統領に報告すること、③ 国務省は他のラテンアメリカ諸国と連携しカストロ体制を孤立させ、米州機構 (The Organization of American States, OAS) でカストロに不利な国際環境を作るための具体的な行動案を準備することが決定された²⁵⁾。

CIA が進めた作戦計画の評価については意見が分かれるところであった。国防省や CIA は、キューバへの侵攻に前向きであり、侵攻部隊は、最悪の場合でも山岳地域に進むことができ、上手くいった場合には内戦状況にもち込み、アメリカ政府が公的に反カストロ政権を支援することができると結論付けていた。また、すでにグアテマラでは反カストログループのキューバ人に対し軍事訓練が進められており、計画の延期は彼らの士気の低下や米国への反発を招くことにもなりかねず、CIA としては後に引けない状況であった²⁶⁾。軍事的観点については、参謀本部は、CIA の準備している作戦計画の成果は、キューバ軍が、経験不足などにより、本格的な軍事攻撃に対処することが困難であると考えられ、侵攻部隊は、攻撃初期の段階では問題なく善戦するであろうと評価した。しかし、作戦の結果は、侵攻部隊を支援する蜂起が必要であるなど、キューバ国内の反カストログループの行動により左右される部分が大きく、その成功の可能性は具体的な数値を避け、30—70%であるとする曖昧さの残るものであった。また、慎重な意見として、究極のところ成功するか否かは、戦闘で勝利するかではなく、政治的要因にかかっていることが指摘された²⁷⁾。

国務省は、CIA の進めている作戦については、消極的な立場であった。アメリカとラテンアメリカとの関係や国連でのアメリカの立場などの政治的なコストが非常に大きいと

考えられたからである。米州地域担当のマン (Thomas Mann) は、キューバ国内の蜂起を前提にした CIA の計画は、前提そのものが必ずしも確実なものであるとはいえず、侵攻部隊が成果をあげることができるか否かについても不安が残った。さらに、侵攻部隊が山岳地域に侵入したとしても、侵攻部隊への供給問題が長引くことになること、アメリカの軍事介入が必要になることも考えられることを指摘した。マンは、国際法の観点やアメリカの介入が隠し通せないこと、カストロ主義の失敗こそがアメリカにとって利益であると考えられ、アメリカが単独で秘密工作をすすめることは、アメリカの国際的威信や敬意が損なわれ、国益に反すると主張した²⁸⁾。

ケネディ大統領自身も、侵攻作戦計画については、CIA の進めた軍事計画よりも、より穏健なアプローチを好んでおり、大規模な侵攻計画以外の行動を検討することや CIA の計画した侵攻予定スケジュールは延期されることになった。特にケネディは、アメリカの関与があからさまになることを避けることを強調した²⁹⁾。

ケネディ大統領の消極的な姿勢により、CIA の計画は修正を迫られることになった。しかし、その侵攻計画は、根本的に矛盾を抱えていたともいえよう。ケネディ大統領の姿勢としては、キューバへの侵攻計画は、アメリカが直接関与するのではなく、秘密裏に反カストロ勢力を支援することが原則ではあった。しかし、カストロ政権転覆の計画を成功させるためには、アメリカによる空爆をはじめとする軍事的支援が必要であると考えられ、それは、ある程度の規模のアメリカの関与を意味するものでもあった。CIA の計画は、カストロ政権転覆のための作戦を成功に導くためにはアメリカの積極的な関与を必要とした。しかし、ケネディはそれを望んでいなかった。

結局のところ、アメリカのキューバ侵攻計画は、アメリカの直接的関与を望まないケネディ大統領の指示により、限定的な空爆をするにとどまり、結果として、それは、侵攻作戦の際の失敗の重要な一要因にもなったといわれている³⁰⁾

4-6 ピッグス湾事件後のアメリカ、キューバ、ラテンアメリカ

ピッグス湾上陸計画の失敗以前にキューバとアメリカとの関係はすでに悪化していたものの、ピッグス湾事件は、キューバとアメリカとの険悪な関係を決定的にするだけでなく、ラテンアメリカをめぐる国際関係にも大きな影響を与えるようになった。

アメリカの対キューバ、対ラテンアメリカ政策について言えば、ケネディ政権は、CIA 主導によるピッグス湾上陸作戦の失敗を、ケネディ政権発足直後の汚点と認識し、CIA の諸活動に対し、極めて懐疑的になり、不信感を抱くようになる。そして皮肉なことではあるが、CIA のカストロ政権転覆作戦に対し消極的であったケネディは、大統領府主導のもと秘密工作を含めた対カストロ政策を進めるようになる。ケネディ大統領や司法長官

を務めていた弟のロバート・ケネディ（Robert Kennedy）は、半ば強迫観念にとりつかれたように、カストロ政権転覆のためのマンガース作戦（Operation Mongoose）に着手した³¹⁾。第二に、対キューバ政策という二国間の問題を超えて、アメリカは、ラテンアメリカ全土に第二、第三のキューバ誕生を警戒し、対反乱ドクトリン（counterinsurgency doctrine）をラテンアメリカの軍部に強化していくことになり、ラテンアメリカの軍部による長期の政治介入や官僚型権威主義体制の誕生をも奨励するようになる³²⁾。

一方、ピッグス湾事件以後も続くアメリカのカストロ政権転覆作戦やカストロ暗殺のための工作に対抗し、ソ連がキューバをアメリカの脅威から守るという意図も含め、中距離核ミサイルをキューバに導入することとし、カストロもそれに同意することになった。そして、1962年10月、アメリカのU2型偵察機が基地を発見したことにより、米ソは、核戦争にまでエスカレートしかねない危機的状況に陥ることになった。核戦争の危機は、アメリカによる海上封鎖に対し、ソ連がミサイル撤去することで回避できた³³⁾。しかし、キューバ・ミサイル危機（Cuban Missile Crisis）はラテンアメリカが米ソ冷戦という国際政治の構図に本格的に組み入れられたことを意味する象徴的な事件でもあった。

結びにかえて

これまで、ネオリアリズムをはじめとする国際関係理論は、大国間の国際政治のダイナミクスを説明するという傾向があった。巨視的で抽象的なネオリアリズムやコンストラクティビズムの理論は国際関係の一般的なダイナミクスを理解するのに有益である。そして、それらの国際関係理論では、大国による小国への介入などについて分析することには限界がある。しかし、現実には、冷戦期、アメリカとソ連は軍事的、経済的に互いに競い合いながらも、その対立構図のなかで、それぞれアジア、ラテンアメリカ、アフリカなどの第三世界に介入していた。そして、本論文の事例研究が示唆するように、大国が小国の国内の変化に対し過剰に反応し、地域の国際関係にも影響をおよぼすことはしばしば見られてきた。そのような変化の過程を分析するには、国内の政治エリートの対外認識の変化だけでなく、政治指導者のリーダーシップスタイルや官僚組織の関わり合い方なども影響すると考えられる。また、本論文では十分検討しなかったが、歴史的アナロジーといったアプローチを用いることもできよう。ポスト冷戦期、単極な国際システムのなか、大国としてのアメリカの対外行動が国際政治全体や世界各地域に与える影響が注目されている。アメリカの諸外国や地域への介入について理解するには、ネオリアリズムやコンストラクティビズムのような理論ではなく、分析の射程やレベルを変えた理論やアプローチが必要であると考えられよう。

注

- 1) Kenneth Waltz, *Theories of International Politics*, New York: McGraw-Hill, 1979.
- 2) Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances*, Ithaca: Cornell University Press, 1987.
- 3) Fareed Zakaria, "Realism and Domestic Politics" *International Security*, Vol.17, pp.177-198; Gideon Rose, "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy" *World Politics*, Vol.51, No.1, pp.144-172.
- 4) Alexander Wendt, "The Agent-Structure Problem in International Relations Theory" *International Organization*, Vol.41, pp.335-370, 1987; Alexander Wendt, "Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics" *International Organization*, Vol.46, No.2, pp.381-425.
- 5) Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996, pp.246-312.
- 6) Stephen M. Walt, *Revolution and War*, Ithaca: Cornell University Press, 1996.
- 7) Wendt, "Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics"; Wendt, *Social Theory of International Politics*, pp. 336-366.
- 8) Stephen G. Rabe, *Eisenhower and Latin America: The Foreign Policy of Anti-Communism*, Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1988, pp.119-120.
- 9) Lars Schoultz, *Beneath the United States: A History of U.S. Policy toward Latin America*, Cambridge: Harvard University Press, 1998, pp.296-315.
- 10) Brian Loveman, *For la Patria: Politics and the Armed Forces in Latin America*, Wilmington: Scholarly Resources, 1999, pp.158-160.
- 11) Rabe, *Eisenhower and Latin America*, pp.112-123, 126.
- 12) Peter Kornbluth, *Bays of Pigs Declassified: The Secret CIA Report on the Invasion of Cuba*, New York: The New Press, 1998, p.267.
- 13) Rabe, *Eisenhower and Latin America*, p.127.
- 14) Kornbluth, *Bays of Pigs Declassified*, p.267.
- 15) Rabe, *Eisenhower and Latin America*, p.129
- 16) Amy B. Zegart, *Flawed by Design: The Evolution of the CIA, JCS, and NSC*, Stanford: Stanford University Press, 1999, p.189.
- 17) Richard M. Bissell, Jr, *Reflections of a Cold Warrior: From Yalta to the Bay of Pigs*, with Jonathan E. Lewis and Frances T. Pudlo, New Haven: Yale University Press, 1996, pp.153-159.
- 18) Bissell, *Reflections of a Cold Warrior*, p.153; Kornbluth, *Bays of Pigs Declassified*, pp. 269-270.
- 19) Peter Kornbluth, *Bays of Pigs Declassified*, pp.272-274. 1960年8月には、CIAにおいて、カストロ暗殺計画が議論されるようになり、キューバのカジノ産業に関し利害をもつマフィア関係者にカストロの毒殺あるいは暗殺を示唆するようなオプションも持っていたと言われている。
- 20) Ibid., pp.272-273. ただし、亡命キューバ人グループも、反カストロという点では共通して

いたものの、グループ間のリーダーシップをめぐり競争が存在し、一つのグループとして一致団結していたわけではない。

- 21) Ibid., pp.274-275.
- 22) Rabe, *Eisenhower and Latin America*, pp.171-173.
- 23) James G. Bright and Peter Kornbluth ed., *Politics of Illusion: The Bay of Pigs Invasion Reexamined*, Boulder: Lynne Rinner, 1998, p.43; Bissell, *Reflections of a Cold Warrior*, p.166.
- 24) Bissell, *Reflections of a Cold Warrior*, p.164; Meena Bose, *Shaping and Signaling Presidential Policy: The National Security Decision Making of Eisenhower and Kennedy*, College Station: Texas A & M University Press, 1998, p.13.
- 25) Peter Kornbluth, *Bays of Pigs Declassified*, p.285.
- 26) Bissell, *Reflections of a Cold Warrior*, p.163; Bright and Kornbluth eds., *Politics of Illusion*, p.25.
- 27) Kornbluth, *Bays of Pigs Declassified*, p.286.
- 28) Kornbluth, *Bays of Pigs Declassified*, p.290
- 29) Bissell, *Reflections of a Cold Warrior*, p.173; Kornbluth, *Bays of Pigs Declassified*, p.291, 293.
- 30) Bright and Kornbluth eds., *Politics of Illusion*; Zachary Karabell, *Architects of Intervention: The United States and the Third World and the Cold War*, Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1999, p.189. ピッグス湾侵攻の失敗については、計画そのものに問題があったことが指摘されている。計画では、CIAの専門領域を超えた軍事計画が策定されていた。また、侵攻の成功は、キューバの兵士のカストロへの非忠誠、亡命中のキューバ人やキューバ国内の反カストロ勢力の蜂起に左右されるなど他力本願的な点多々見られた。極秘の計画自体、ニューヨークタイムズなどへの情報漏れが見られた。さらに、CIAは、ピッグス湾やピッグス湾から山岳地域にかけての距離関係についても正確な情報を入手していなかった。そして、直前になり、侵攻がアメリカの全面的支援のもとにおこなわれることがわかることを懸念したケネディは予定されていた空爆を取りやめた。
- 31) Bright and Kornbluth eds., *Politics of Illusion*, pp.112-114. ケネディ兄弟の対カストロ政策は、アメリカの国家安全保障の観点からではなく傷ついたケネディ家の家名の名誉のための復讐心に動機づけられていたと言われた。
- 32) Stephen G. Rabe, *The Most Dangerous Area in the Wrold: John F. Kennedy Confronts Communist Revolution in Latin America*, Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1999, pp.127-128.
- 33) Graham T. Allison and Philip Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis (2nd Edition)*, New York: Longmon, 1999.