
第8章

米国の対中「関与政策」序論

——一種の概念図として——

高木 誠一郎

はじめに

米国の対中国政策はしばしば、ニクソン政権の対中接近以降新たな段階に入りトランプ政権により終わる、関与政策期間と認識されている。しかし、そもそも対中関与政策とは何を意味し、どのような経緯で発展、展開し、終わったのであろうか。その展開を本格的に解明する作業は、少なくとも一冊の本が必要であろう。本章はその序論として、「関与政策」の概念を確認しつつ、対中関与政策を概念的に大まかに提示するものである¹。

1. 「関与政策」概念について

(1) 一般的状況

ポール・エヴァンズ (Paul Evans) が指摘するように、一般的な「関与」(engagement, engaging) という表現は、単なる接触や、以前なかった関係を建設するだけの意味しかない。しかし、彼は、特別な政策として言及される「関与」には何らかの「高度政策」、すなわち何らかの「相互作用の枠組み、構想の理念、個人関係の起動力」等が含意されることを指摘する。そして、関与とは「政策がイメージ、態度、イデオロギー、経験、外交、及び商業的利益と比較有利の計算、と出会う場所」であり、両国指導者の相互期待と相互作用であり、政府指導者と国民との暗黙の契約であるとしている²。

エヴァンズによれば、政策サークルにおける「関与政策」の起源は、1960年代、冷戦中の敵に対する対応策の枠組みとして造成され、封じ込め、孤立、対抗等がその反義語であった。いうまでも無く、公式的な「関与」概念が出現する以前から「気が合わない」(non-like-minded)相手との扱いは存在した。関与がより野心的な公式的関係を作るには、建設的な関係を作る抱負が必要で、そのためには他国の行動と性格を変更する意図が無くてはならない。目的は、単に相手を受け入れるだけでなく、変革し、形成することである。現在の戦略論によれば、「関与」は国際システムへの脅威となる台頭国に対応する方法である。この方法は、宥和やその他の方法である封じ込め、バンドワゴン、降伏、責任転嫁とは異なり、脅威や武力でなく、漸進的に報奨と動機に基づくものとしている。

米国の「関与」政策は、クリントン政権が対中政策と共に言及したことで、広範に議論され、論争とともに概念化の作業が進展した。それらを最も全般的に整理したのは、カナダのデービッド・カピー (David Capie) とエヴァンズ³である。彼らは「関与」が、ほとんど理論化されていないことを指摘⁴した上で、安全保障分野で「関与」がどのように使われているかを確認し、(1) 特定の地域に対する国家姿勢、(2) 特定の国家間関係の記述、(3) 多様な形容詞に整理している⁵。形容詞の内容は更に装飾的、説明(肯定、限定)的、否定的の3部分に分類され、肯定的形容詞については、「アドホック」、「協調的」、「建設的」、「現実的」、「条件付」、「選択的」、「包括的」、「予防的」を付加した「関与」があげられ、より詳細に敷衍されている。

(2) 米国「関与」政策論の特徴：新興大国対応と中国

ジョンストン／ロスに依れば、「関与」には、二つの補完的な意味がある⁶。一つは、新興勢力の正当な利益のために「現有勢力」(status-quo power)側が行う調整である。すなわち、新興勢力が平和裡に国際システムの中に取り込まれる必要性を、現有勢力が勢力均衡のために認識し、その結果紛争は極小化され、平和が維持されるのである。二つ目は、新興勢力を関与させるために多国間機構を用いること、すなわち、新興勢力を軍備管理や国際経済体制を含む既存の国際組織やレジームの主導的な立場に取り込むことである。

ジョンストン／ロスは、同じころ対中国関与に関する共編著⁷を刊行し、その冒頭でランドール・L・シュエラー (Randall L. Schweller) が歴史的背景に基づく関与政策の理論を説明した⁸。彼は新興大国に対する現状大国の対応を①予防的戦争、②バランスिंग (均衡)、③バンドワゴン (時流迎合)、④バインディング (捕縛)、⑤関与、

⑥引き離し/責任転嫁 (distancing/buckpassing) の6種類とし、そこに関与を位置付けた。関与は、主要新興国 (rising major power) 行動の非現状維持要因を改善させる非強制的手段であり、目的は新興国が地域的・世界的秩序への平和的変化に慣れることである、としている。

彼は「関与」の最も一般的な方式を宥和 (appeasement) とし、合理的交渉と妥協によって不満を認知し・満足させ、それによって武力紛争を回避し、対立を解決することとしている。その他に、新興不満国 (dissatisfied power) が確立した秩序を受容するよう社会化 (socialize) するための試みや、相手の政策に対し罰よりも報酬によりその行動に影響を与えるなども指摘されている。また関与政策の主要目的の他に、①現状大国が新興不満大国の現実的な(宣言と反対に)意図と野心の明確な心象を確認すること、②新興不満大国が満足せず、戦争する必要がある場合のために、再軍備し、同盟を作る時間を得る、③危険な組み合わせを離間させる等の目的が指摘されている。

また、関与の実施は複雑な計略を要し、しばしば危険であることを指摘し、政策の成功には、新興大国が限定的な修正主義目的しかなく、大国間に致命的な (vital) 利益の非妥協的紛争がないことを指摘する。さらに、現状大国が妥協と確実な脅威、すなわち「棒と人参」(ムチとアメ) を実行する力の重要性を指摘する。同時に、現状大国の行動も必要として、共感の表現、公平性、台頭大国の名声と国家の名誉を傷つけない誠実な配慮等にも指摘している。

ロスは上記の理論に対して、対中政策を念頭に以下の点を追加する⁹。まず、中国の台頭に対する米国の基本的対応を4種に分類し、まず両極端の対応(「妨害」、「時流迎合」)は支持が不十分とする。コンセンサスの要因を、21世紀のアジアで米国が重要な役割をもつこと、中国の潜在的国力に対する均衡の必要性とした上で、その選択肢間の主要論争として「封じ込め」と「関与」の違いを指摘する。両者は、中国の強化とアジアにおける米国の優勢に挑戦という前提を共有するが、中国の意図に関する理解が正反対である。

関与政策の基本的認識は、東アジアでの中国一極体制の否定を指摘し、大国間利益紛争の性格により緊張や暴力の水準を決められる、との前提であった。そして、シュエラーの概念の外延として、中国に長期的対米政策に関する不変的な展望が無く、従って、米国は協力政策により中国の意思を形成できると考えていた。その前提は、増大しつつある中国の力に均衡し、米国の利益を確保し、世界的・地域的不安定の潜在性と2国間緊張を最小化する政策を作成できるという判断である。すなわち、「中国は

敵として遇すれば、敵に成る」、すなわち中国を仲間（partner）として遇すれば敵には成らない、ことであり、「封じ込め」政策への反論にもなっていた。この判断の基礎は強固な米日同盟と東アジアの戦略的軍事存在であり、米国が有力な立場から中国に関与し、地域秩序に向かって中国が協力的政策を採るよう、能力を極大化できるという一般的認識であった。

また、関与政策の戦略には3つの変種が在るとしている。すなわち、①米国の行動が中国指導部の認識を左右し、長期的には中国が安定的な地域秩序に協力するか否かを決めるという判断、②多国間アプローチには、中国の参加と利益の推進により、世界的制度参加を事前条件とせずとも、中国指導部と中国の国際制度に対する利害関係が存在し、世界秩序が国際的安定と平和をもたらすという認識、③長期的協力的な米中間の社会・制度関係が中国行動に対して決定的であるという認識、である。

2. 源流と基盤形成

米国の対中関与の源流は冷戦後期、すなわちニクソン大統領訪中から外交樹立を経て対ソ準同盟に至る時期である。しかしこの期間の「関与」は、意識的な政策というよりも、基本的に対ソ戦略（「封じ込め」政策）の一側面であった¹⁰。ただし、その期間に以後の政策の基盤が形成されたことも確かであろう。トマス・フィンガー（Thomas Fingar）はその要因として、カーター政権期の安全保障、商業（commerce）、「人と人（people to people、以後 PTP と言及）」を、中国側にも言及しつつ、丁寧に説明している¹¹。安全保障について彼は、ソ連の実存的脅威が無期限と思われたことを再認識し、鄧小平の改革開放、特に彼が強調した現代化、発展、経済成長が米国にとって企業の商業的機会を提供しただけでなく、中国を有能な戦略的仲間とする機会になり、さらに PTP に新たな可能性をもたらしたことを指摘した。両国間の 1978 年以降最大の障害であった米国・台湾関係が巧妙に処理された要因として彼は、カーターが鄧小平の現代化に基づく発展戦略に米国が支援することを説得したと主張する。その要石とされるのは、1978 年 8 月の政府科学代表团（他国に送った最上級の科学者）の訪中が象徴的にも実質的にも、中国の科学基盤の発展戦略に米国が支援するメッセージだったこと、および何百人、何千人の中国留学生受入れが、ソ連に対する交流と大きく異なることを指摘している。

彼は、関与の全 3 次元（安全保障、商業、PTP）の観点から、中国を冷戦の米国陣

営に入れ、強力で能力の高い仲間とし、関係の回復力を追加できる相互利益的経済関係を促進することを期待したことを確認する。同時に、それらが緻密に統合された大戦略の一部と成らなかったことも認識している。指摘されていないが、明らかに「関与」政策を言語化することはなかった。その理由の一は社会が先行したことである。商業的關係は、基本的に同盟国と同様の条件で、許可・推進され、貿易統制を緩和し、米中の企業が統制下の技術に接近した。関与の実行は民間に移ったが、特に多国籍企業の役割が重要だった。関与が政府の政策から非政府的領域における相互依存に移行し、それとともに大規模で有力な支持者ができたのである。またこれらの一側面として、制度と個人の絆の（再）成立を重視し、連邦政府がその緩和・制限撤去に先行し、中国が漸次それに続いたが、主たる原動力は民間分野であったことを強調している。

レーガン政権（1981～1989年）は、国内の中国非難を克服しつつ、関与をさらに推進した。特に戦略関係は、発足直後に兵器輸出制限の緩和を決定し、85年以降中国製ジェット戦闘機用の電子航空装置、魚雷艇、地上戦闘警戒用大型レーダー等が供与された。その間、84年には両国の軍事交流を①上級レベル対話、②軍事交流、③軍事技術協力の3面から実施することで一致し、以後確実に進展した。経済関係に関しては、高度技術の輸出が最大の問題であった。1983年に高度技術の輸出規制緩和を決定し、輸出内容にコンピュータ関連機器等7品目を追加した。その他、「産業技術」、「科学技術」、「原子力」等協力協定が、調印や延長された。PTPについても、大統領・首脳関係を始め、上記軍事交流の他、文化交流も一時的停止はあったが基本的に前進した¹²。

3. G・H・W・ブッシュ政権(1989～1993年):発端(言語化の躊躇)

G.H.W.ブッシュ政権は、中国の天安門事件とその後の冷戦体制の地殻的変動の動揺から、対中政策の再検討が不可避だった。ベーカー國務長官はアジア・太平洋地域に対しては、「太平洋共同体」の構想の下、APEC（アジア・太平洋経済協力）に参加すると共に、安全保障に関しては扇型の「ハブ・アンド・スポーク（中心と骨、H & S）」イメージを提示した。そして中国に対しては、20年にわたって注意深く築きあげた「建設的な」関係の解体に反対し、APEC参加に同意し、H & Sとの関係では、スポークに続く位置に置かれ、人権と自由、核兵器・ミサイル、貿易等の問題解決のために「関与」が必要であるとした¹³。「関与」政策形成の過程については、ロバート・

ロスが詳細に分析している¹⁴。米国内の最大の争点だった最恵国待遇（MFN）について、大統領は上院議員宛書簡で「建設的関与」の重要性を指摘し、演説で MFN の重要性を、単なる経済、戦略的だけでなく、道徳的な理由があり、自由と民主主義の対中輸出は正しく、中国孤立は間違いであると主張したのである¹⁵。しかし政権は「建設的関与」と言う表現を強調はしなかった。南アフリカ政策における「関与政策」がアパルトヘイトを隠す「イチジクの葉 (fig leaf)」等と非難された¹⁶ からだと思われる。

4. クリントン政権（1993～2001年）：「全面的関与」政策の進展

クリントン政権は、大統領選挙中の対中非難を変更させ、基本的にブッシュ政権の方向性を推進した。初年のクリントン政権は、MFN を延期によって更新し、並行して「新太平洋共同体」構想の一環として APEC に非公式首脳会議を開始し、そこに江沢民国家主席を招待した。翌年には MFN 問題を人権から分離し、更新した。しかし、同時に兵器輸出や人権問題等により、政権内外に対中政策をめぐる論争が起きた。その幅は、「封じ込め (Containment)」から「関与 (Engagement)」まで広汎に展開し、両者の「折衷策 (Con-gagement)」を主張するものもあった。政府内の議論は、一旦「関与」政策として収束した。

その頃から政府内部では、冷戦中の「封じ込め」に代わる、冷戦後の戦略（+ 標語）を追求し始めた。その結果、1994年7月に『関与と拡大の国家安全保障戦略』(NSS-EE) が提示された。大統領の序言は、政策の3本柱（安全保障、繁栄、価値）を示し、確かに「関与」の重要性が言及されているが、そこには「新」や「活動的な」等の形容詞があるだけで、具体的な行動方針は提示されなかった。具体的指摘は、「孤立主義」と「保護主義」という否定形だけであった。本文地域項目の中国部分も、基本的に「関与」について「広範な」という形容詞を付けただけで、唯一具体的な関与行動は、MFN と人権問題の分別だけであった。

クリントン政権は全8年間に「国家安全保障戦略 (NSS)」を、標題を2回変えて、合計7回提示した。そこで同政権については、ほぼ毎年提示されている本文を通じ「関与」政策とその展開を確認することにする。NSS-EE はその後2年間毎年提示されたが、内容に大きな変化は無い。1996年2月の NSS-EE は、「戦略的関係」追求を示し、標語として「全面的関与」を明確に提示した。

1997年5月の『新世紀の安全保障戦略』(NC-NSS) では標題が変わるが、本件も

世界的「関与」を義務 (imperative) として重要性を指摘している。行動方針は依然として明確ではないが、本件には中国との関係で「深い対話」の重要性が指摘され、その後の展開を示唆した。1998年10月のNC-NSSは、前年の江沢民主席の訪米と同年のクリントン大統領訪中を通じて実現された「対話」とその成果を具体的に記述している。1999年12月のNSS-NCは対中「関与」の重要性として様々な具体的な対話を指摘した。すなわち、副大統領・首相フォーラム (気候・発展)、定期的な閣僚・副閣僚間・対話 (政治・軍事・安全保障・軍事管理・人権問題)、軍事的海洋安全の協議メカニズム設置、人道的援助・災害救援と環境安全に関する討議、法律実施協力の作業部会設置等である。

2000年12月には標題が『世界時代の国家安全保障戦略』(GA-NSS)と再度変わり、「関与」を戦略として重要性を言及している。そして、「関与」の指導原理を利益の保護と価値の推進であるとし、特に軍事力との対比で、模範力の重要性を示し、「関与」の有効性に言及している。中国部分では、冒頭で「法の支配」の尊重と平和の責任の重要性を指摘し、中国の国際共同体的責任に対するアジアの依存度を強調する。対中協調の具体的成果と共に、中国台頭の潜在的挑戦を示し、軍事力や国際的レジーム遵守への懸念を指摘する。対話について、不拡散と軍備管理に関する1999～2000年の国防長官、国務長官、副長官レベルの交流や成果、朝鮮半島、台湾海峡に関する対話が言及している。

5. 関与の深化と制度化

(1) G.W. ブッシュ政権 (2001～2009年) : 「関与」から「対話」への進化

大統領選挙中 G.W. ブッシュ候補は中国を「戦略的競争相手」と呼び、政権成立後には、4月の中国軍機による米国偵察機衝突、大規模な台湾向けの兵器輸出により、対中関係は悪化した。ところが、9.11同時多発テロにより、米国は中国を「反テロ大連合」に包括し、広範な協力関係に転換した。10月にはブッシュ大統領が上海のAPEC首脳会議に参加し、対中「建設的関係」に合意し、同年12月のABM制限条約離脱の際には、戦略的対話を提案した。翌年2月のブッシュ大統領訪中で対テロ協力も含む「建設的、協力的関係」が成立し、6月の国防次官訪中で戦略対話が実施された。しかし米国の中国懸念はその後も存在した。9.11直後に刊行された『4年毎の防衛力見直し』(QDR)は、東アジアにおける「巨大な資源的基盤を持った軍事的競

争相手」の可能性を指摘した。また、政権は引き続きウイグル人弾圧等人権問題を非難し、2002年の『核態勢検討』（NPR、非公式）は台湾戦争核使用の可能性を指摘し、議会報告は大量破壊兵器拡散を強調した。

ブッシュ政権発の『米国国家安全保障戦略』（NSS-USA、2002年9月）は、対中関係の方向性として、アジア・太平洋地域戦略の重要な一部に位置付け、「強く、平和的、繁栄する中国」の台頭を歓迎し、民主主義発展の期待を示した。確かに、共産党の遺産、高度軍事力追求による地域的脅威、民族的大国主義の問題等を指摘したが、建設的関係については、テロ、朝鮮半島、アフガニスタン、環境問題等による具体的な協力を示した。貿易問題について、WTO加盟を支持し、両国の利益、制度における中国の公開性と法支配、商業と市民の基盤的保護確立への期待を示していた。

しかしその間、中国警戒感も高まった。2005年の国防省『中国軍事力』は、中国が「戦略的岐路」にあるとし、台湾対応を越えた軍事力増強を指摘した。2006年の『4年毎の防衛力見直し』（QDR）は、中国を「軍事的に米国と競争相手と成る最大の潜在力」とし、軍事力の巨大な投資や秘密主義を指摘した。

ブッシュ政権は対中対話の拡大と制度化によって、これらに対応しようとした。最初の具体的な行動は2005年8月の上級対話（ゼーリック国務副長官・戴秉国外交部副部長）である。対話後ゼーリックは対話開始の目的として、曖昧なクリントンの「関与」政策ではなく、「戦略的かつ概念的枠組」議論であり、「定期的な関与」を越え、争点横断的かつ統一的な相互理解を追求することとした。そして、両国は国際システムの「共通利害関係者（common stakeholder）」であると指摘した¹⁷。翌月ゼーリックは国内演説でより明確に対話の戦略的方向性を示した。彼は文革直後と現在を比較して中国が世界への参加、すなわち国連から世界貿易機関（WTO）へと参加を拡大し、また問題領域での役割もオゾン減少から核兵器まで拡大したことを強調し、その上で、中国が国際システムの単なる「会員」でなく「責任ある利害関係者（responsible stakeholder）」となるべきであり、それを米国が促進すべきであると主張した¹⁸。

それ以降米国は中国に対して全面的かつ活動的な対話を展開した。ブッシュ大統領訪中（2005年11月）、胡錦濤国家主席訪米（2006年4月）の首脳レベル対話をはじめ、上記「上級対話」（中国では「戦略対話」）はその後2005年12月、2006年11月、2007年6月と回を重ねた。2006年12月には「戦略経済対話」が始まり、翌年5月にその2回目を実施された。軍首脳も、国防長官が2005年10月に訪中し、透明性欠如を批判しつつ、軍事交流拡大で合意し、2007年11月の訪中ではホットラインの設置で合意した。

ブッシュ政権第2期の『国家安全保障戦略』(NSS-USA、2006年3月)は、中国の不完全性を指摘しながらも、アジアの劇的経済成功の主演として称え、世界的行為主体であり、「責任ある利害関係者」としての期待を表明した。中国の行動については、指導者の「平和的發展という転換過程を歩む決定」との宣言を言質として、平和的・繁栄的・協力的な中国の台頭を歓迎する。平和的台頭との矛盾に対しては、指摘するだけで、危険性は指摘されていない。

(2) オバマ政権(2009～2017年):制度的拡大と中国大国化対応(再均衡)

オバマ政権は、前政権に対立して成立したが、前政権の対中政策「建設的関与」を維持した。2009年2月に訪中したクリントン国務長官は、中国の重要性を「死活的」とし、共通の「利益と責任」を有する関係と呼んで、前政権の「上級対話」と「戦略的経済対話」を統合して格上げした「戦略・経済対話」(S&E)を提案した。初のS&E(7月)では「気候変動・エネルギー・環境分野協力覚書」が成立し、軍事面でも、米国の国防次官、中国の副総参謀長と中央軍事委員会副主席との交流や、海上軍事協議が進展した。

しかし、リーマンショック以降の経済的低迷を脱却し、世界第2の経済大国へと台頭していた中国の対外姿勢は強硬的自己主張の傾向を示すようになり、米国の懸念が高まった。2010年2月の『4年毎の防衛力見直し』(QDR)は中国の「反接近(anti-access)」能力の問題性を指摘した。その頃クリントン国務長官は国内の演説で、大国になった中国が「全面的な利害関係者」となることを要求し、いわゆる「ツキジダスの罠」問題を提起した。折から中東の兵力撤収を進めていた米国政府は、2011年秋頃から対外戦略の中心をアジア・太平洋に移動する枢軸転換(Pivot、以後再均衡[Rebalance])を始めた。中国はこれを対中敵視の強化と見なした。第4回S&E(2012年5月)で胡錦濤国家主席は「新型大国関係」を提案し、「ツキジダスの罠」脱却を主張し、翌年6月には習近平新主席が訪米し、オバマ大統領との非公式首脳会談で「新型大国関係」を呼びかけた。しかし、オバマ大統領は消極的で、言葉より具体的行動を要求し、公式にこの言葉を使わなかった。

中国はその後も東シナ海での防空識別区設置、西沙諸島沖の石油掘削、南シナ海の仲裁裁判無視、南沙諸島の埋め立て、米国に対するサイバー攻撃等、強硬的自己主張を続けた。米国は、これらの行動を非難しつつ、2014年の『4年毎の防衛力見直し』(QDR)で中国の「接近阻止、領域拒否(Anti-Access, Area Denial: A2AD)」とサイバー及び宇宙空間政策に対する警戒を示し、同盟国・パートナー国の安全保障、普遍的価値

値、国際秩序等を含む自国の「核心利益」を表明した。また、國務長官と大統領も明確に中国の「太平洋2分」論を否定し、2015年には南シナ海において「航海の自由」作戦を実施した。

オバマ政権は、特に第2期に、以上の対立と併行的に協力・対話を推進した。既述のS&E対話の第4回（2014年7月）では、「新型大国関係」議論の他、戦略部会について116件の「成果」を記録している。オバマ大統領と習近平主席の公式会談は、同年11月と翌年9月に実施された。2014年会談では気候変動問題合意が成立し、中国がCO₂排出削減に同意した。ただし、翌年の首脳会談は、成果が少なかった。また首脳会談で軍当局間の①「主要軍事活動の通報」と②「空中及び海上における遭遇の際の安全のための行動規則」という2項目の信頼醸成措置が合意された。軍事交流については、2013年の高官（米国2回、中国3回）、各種協議（6回）、その他（9回）という記録がある。翌年6～8月には米国の環太平洋合同演習（RIMPAC）に中国海軍を招待した。しかしこれらの進展にも拘わらず、オバマ政権末期には、政権内外で中国への失望感が高まった。

6. トランプ政権（2017～2021年）：「関与政策」の終焉と限定的継続

トランプ政権は発足当初は積極的な「関与」姿勢を示した。2017年4月には習近平主席の訪米を歓迎し、高級対話制度と軍事対話に合意した。前者は外交・安全保障、経済、法執行・サイバー安保、社会・人文という広範な領域を含んでいた。後者には、国防長官・部長対話、アジア・太平洋安保対話、参謀長対話が含まれていた。11月にはトランプ大統領が主要企業30社の経営者を伴い北京を訪問した。

しかし、直後12月の『米国安全保障戦略（2017）』（NSS-USA 2017）は中国を「修正主義」国家と見なし、関与政策を明確に否定した。すなわち、「数十年間定着していた米国政策の、中国の台頭と戦後国際秩序への統合を支持することにより中国が自由主義化するとの確信」に対して、「中国が期待に反して他国の主権を犠牲にし、力を拡大した」（25ページ）と指摘したのである。それに続く国防省『国家防衛戦略』（2018年1月）は中国が「戦略的競争相手」であり、インド・太平洋地域における秩序改変と覇権を追求していると指摘している。その後中国政策はペンス副大統領の2演説（2018年10月、2019年10月）やポンペオ國務長官演説（2020年7月）によっ

て、より強硬的かつ具体的に提示された。

長年対中関与の在り方を追求してきたデイビッド・ランプトン (David M. Lampton) は最近の編書の一章で、シェイクスピアの『ジュリアス・シーザー』の弔詞になぞらえて、関与終焉の意味を論じている¹⁹。彼は、米中関係を3本柱の腰掛(安全保障、経済、文化・外交)に擬え、2010年以降、安全保障上の懸念が、関与・建設的關係への支援の根拠から、徐々に双方の紛争的考慮へと変化し、相手への不満を昇華させる根拠が低下したこと、また、貿易、金融、教育関係が安全保障への不安に巻き込まれ、各領域自体での紛争も増え、関係者が支援から離れたことを指摘する。関与時代はオバマ・胡錦濤の両政権終末に向かって増々論争化(北京の南シナ海への独断的進出とワシントンのアジア枢軸化[再均衡])し、トランプ・習時代の発足により劇的に変化したと主張する。

彼は両国関係の退化が多側面に变化したことを指摘する。すなわち、政府対政府・政府内対話、非政府機関(NGO)対話については、広範で規則的な様式が相当に浸食したのである。また、NGOの相互関係の頻度、規模、重要性の低下をあげ、特に北京の2017年の外国NGO法、および、双方の社会でスパイ追跡が進行していることを指摘している。

対話に関しても、安全保障面では、抑止の動態と軍事競争の事実が再保証の軍と軍の交流を圧倒し、その指標として、中国行動の描写が、穏やかな「自己主張的」から「侵略」に変化したことを指摘する。また、従来は反体制、反共産主義、イデオロギー的、体制転換と言ったレトリックを回避しつつ、法の支配と人権、世界的価値と規範等の特定の問題を述べた。それに対して、トランプ政権國務長官は「30年前天安門広場で勇敢に彼らの権利を要求した中国の英雄・・・は世界全体の自由と民主主義を呼びかける未来、ベルリンの壁の崩壊に始まり、その後の東欧の共産主義の終焉に続く、世代を鼓舞するであろう」²⁰と論じたことを指摘している。

ただし、政権内に残る関与的要因は確認しておきたい。国防省の『インド・太平洋戦略』(2019年6月)は、中国を「修正主義的大国」と規定しながらも、「危険低減」を目的に「関与」すべきことを指摘している。そのため、上級レベルの訪問、政策対話、機能毎の交流を含む、具体的な両国間「軍事的関与」により、それが危険を低減し、危機を防止・管理する手続きを建設し、強化していると論じている。トランプ政権の『中国軍事力』(2018年、2019年、2020年)には国防長官の訪中等の軍事交流行動が記録されている。ただし、オバマ政権後半に比べると、内容的にも頻度的にも貧弱である。また、関与否定の極限である「分離(decouple)」については、2019年

のペンス演説が「鳴り響く『No!』」と否定していることを確認したい。

おわりに

どの国であれ他国に対する国家行動には何らかの関与行動を含んでいると言ってよい。その内の、意識的かつ中核的（多くは言語化される）な関与を「関与政策」行動とすれば、その結果は、その行動の方式や技術と共に、目的との関係で評価する必要がある。そう考えると、対中政策は冷戦後期においては、「関与政策」の基盤を拡大・強化したが、全てソ連の「存在的脅威」(existential threat) への対応を目的としたものであった。

建設的関与政策と言う認識は政府内に存在したが、その言語化を行ったのは天安門事件後の中国の混乱と、同年米ソ首脳会談から、東欧共産主義体制転換、ソ連崩壊との展開に直面したG・H・W・ブッシュ政権期であった。しかし、同政権の対中「関与」政策は躊躇的であり、十分明瞭ではなかった。対中「関与政策」を明確に表明したのは、クリントン政権の『関与と拡大の国家安全保障戦略』であった。この政権は8年の間に、対中「全面的関与」を明記し、以後様々な対話を拡大し、複数の協議メカニズムを設定したが、中国台頭の潜在性には十分対応しなかった。ただ同政権期末頃から徐々に、戦略関係者達を中心に、中国脅威意識が高まり、次のG・W・ブッシュ政権当初は関与を無視し始めたが、9.11同時多発テロにより、結局「反テロ大連合」に中国を取り込んだ。以後同政権は関与政策に戻り、中国を「責任ある利害関係者」とすることを目的に、制度化を強化させた。オバマ政権は前政権の方針を継続し、制度化の水準を高めた。しかし、その間中国は急速に国力を拡大しつつ、自己主張的行動が増加したため、米国は関与政策を維持しつつも、同時的に対中対立状況に直面するために枢軸転換（再均衡）を展開した。トランプ政権は当初関与政策の姿勢を見せたが、初年末から明らかに関与政策を放棄した。

トランプ政権以降の対中政策については競争的対立関係が明確である。しかし、関与（行動）が完全に消滅した訳ではないことは、確認しなくてはならない。ひとつには、トランプ政権下の『インド太平洋戦略報告』が示す通り、危険低減のような領域毎の関与政策は依然として必要とされている。また、米国が対中関係を「戦略的競争」と見なすのであれば、それに応じた新たな関与の方策を追求することになると思われる。（了）

—注—

- 1 本章は、令和3年度および4年度の2報告書に本年度の研究を追加した上で、全体を統一し、規定枚数内に整理したものである。
- 2 Paul Evans, *Engaging China: Myth, Aspiration, and Strategy in Canadian Policy from Trudeau to Harper*, (Toronto: University of Toronto Press, 2014).
- 3 「関与」、デービッド・カピーとポール・エバンス著／福島安紀子著・訳『レキシコン・アジア太平洋安全保障対話』（日本経済評論社、2002年）、60 - 90 ページ。
- 4 例外として、アラステール・イアン・ジョンストン (Alastair Iain Johnston) とロバート・ロス (Robert Ross)、注3、61-62。原典 (Alastair Iain Johnston and Robert S. Ross, “Engaging China: Managing a Rising Power,” Research Project of the John King Fairbank Center of East Asia Research, Harvard University, unpublished paper, n.d.) は未見。説明は、次項に。
- 5 注3、62-67。
- 6 上記注4で言及した例外。
- 7 Alastair Iain Johnston and Robert S. Ross, eds., *Engaging China: the management of an emerging power* (London and New York: Routledge, 1999).
- 8 Randall L. Schweller, “Managing the rise of great powers: history and theory,” in Johnston and Ross, eds., *Engaging China*, pp.14-17,
- 9 Robert S. Ross, “Engagement in US China Policy,” in Johnston and Ross, eds., *Engaging China*, pp.181-185.
- 10 もちろん、当時の国際関係に関して一般的用語として関与 (engagement) を使うことは有りうる。オクセンバーグは1969～1971年の米中の断続的関与 (“intermittently engaged”) に言及している。Michel Oksenberg, “A Decade of Sino-American Relations,” *Foreign Affairs*, Vol. 61, No. 1 (Fall, 1982), p.176.
- 11 Thomas Fingar, “The logic and Efficacy of Engagement: Objectives, Assumptions, and Impact,” in Anne F. Thurston ed., *Engaging China: Fifty Years of Sino-American Relations*, (New York: Columbia University Press, 2021), pp.32-55 (特に p.41) .
- 12 詳細については、自著「米中関係の基本構造」、岡部達味『中国をめぐる国際環境』、(岩波書店、1990年)、137 - 153 ページ。
- 13 James A. Baker, III, “America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Community,” *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 5 (Winter, 1991), pp.1-18.
- 14 Robert S. Ross, “The Bush Administration: The Origins of Engagement,” in Ramon h. Myers, Michel C. Oksenberg, and David Shambaugh, *Making China Policy: Lessons from Bush and Clinton Administration*, (Lanham: Bowman & Littlefield, 2001), pp.21-44.
- 15 Yangmin Wang, “The Politics of U.S.-China Economic Relations: MFN, Constructive Engagement, and the Trade Issue Proper,” *Asian Survey*, Vol. 33, No. 5 (May, 1993), pp.443-444. なお、「建設的関与」という表現は、レーガン政権の南アフリカ政策報告で政策的に提示されており、その政策の要点は、当該国の①政権は少なくとも短期的には内外の圧力に耐えられる、②問題解決は、当該国にとっての国際環境の改善を伴うのであれば、受容可能、③主要課題の解決は積極的展開の自己増殖をもたらす、④人権問題は非公開の公式チャネルを通じて批判の方が進展を期待できる、と整理できる (A U.S. Policy Toward South Africa,

The Report of the Secretary of State's Advisory Committee on South Africa, U.S. Department of States, January 1987, pp.36-37.)。G・H・W・ブッシュ政権の対中政策はこの要点と類似している。同時 G・H・W・ブッシュはレーガン政権の副大統領であったことから両者の関連がありそうだが、それを直接示す資料は見つかっていない。

- 16 J.E. Davies, *Constructive Engagement?: Chester Crocker & American Policy in South Africa, Namibia & Angola 1998-8* (Oxford: James Currey, Athens: Ohio University Press, 2007).
- 17 Robert Zoellick, Deputy Secretary of State, "Remarks at U.S. Embassy Beijing, August 2, 2005. <https://2001-2009.state.gov/s/d/former/zoellick/rem/50498.htm>
- 18 Robert B. Zoellick, Deputy Secretary of State, Remarks to the National Committee on United States-China Relations, "Whither China: From Membership to Responsibility?" , September 21, 2005.
- 19 David M. Lampton, "Engagement with China: A Eulogy and Reflections on a Gathering Storm," in Thurston ed, *Engaging China*, pp.391-422.
- 20 Michael R. Pompeo, Secretary of State, Washington, DC "On the 30th Anniversary of Tiananmen Squar," Press Statement, June 3, 2019.