

第8章 米国対中「関与」政策の進展 ——制度化からトランプ政権への展開を中心に——

高木 誠一郎

はじめに

トランプ政権の対中政策の特徴として、しばしば「関与」政策からの脱却が指摘される。そして、「関与」政策は簡単に対中「協調」の類義語とされることが多い。しかし、米国の対中関係における「関与」政策がどう成立し、展開したのかを確認することは、トランプ政策の特徴を解明する、有効な作業の一つと思われる。本章はその初歩的な確認作業である。

1. 「関与 (engagement)」概念について

米国の対中関係について「関与」を公式的な意図をもって政策化したのはクリントン政権であった。それをめぐって概念の確認が始まり、その後、政策転換に応じて、概念も深化した。本稿は、取り敢えず、エヴァンス (P. Evans) によるカナダの対中関与政策の分析¹を参考に、「関与」政策の概念を整理しておく。

一般的な「関与」という表現ならば、単なる接触、それまで無かった関係を作るだけの意味しかない。しかし、政策として特別に言及される「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。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、および商業的利益と比較有利の計算、と出会う場所」であり、両国指導者間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。

政策議論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、その対義語は封じ込め、孤立化、対抗等であった。いうまでもなく、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關係を作るには、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、単なる相手が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、宥和や他の対応(封じ込め、バンドワゴン、降伏、責任転嫁等)とは異なり、脅威や武力でなく、漸進的な報奨と動機に基づく。また、「関与」には多様な形容詞の付加が可能である。すなわち、アドホック、敵対的、強制的、建設的、統制的、複雑、条件的、深い、等である。`con-gagement` (「封じ込め」と「関与」の折衷案)がその概念的限度を示す。

2. 先行的展開

(1) 冷戦期の源流

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国交樹立を経てソ連同盟に至る時期である。ただ、この期間の「関与」政策は、それ自体の政策というよ

りも、基本的に対ソ戦略（「封じ込め」政策）の一環であった。

冷戦期にはもう一つ源流があると思われる。レーガン政権が、カーター政権の南アフリカ政府非難に対する有効性を否定し、対応策として「建設的関与」政策を提示した。その政策の要点は、①当該国の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した方が進展を期待できる、と整理できるが、これらは基本的に G.H.W. ブッシュ政権の対中政策に適用可能と思われる²。

(2) 対中「建設的関与」の発端：G.H.W. ブッシュ政権

G.H.W. ブッシュ政権（1989–1993年）は、冷戦体制の地殻的変動と天安門事件以降の動揺から、対中政策の再検討が不可避だった。政権はアジア・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）に参加するとともに、安全保障に関しては放射状の「ハブ・アンド・スポーク（中心と輻、H & S）」イメージを提示した。中国に対しては、ペーカー国務長官が、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³。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、単に経済的、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、中国孤立化は間違いであると主張したのである⁴。

(3) クリントン政策（1993–2001年）：「全面的関与」政策と標語化

クリントン政権は、大統領選挙期間中の対中政策に関する発言を変更して、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を延期することにより更新し、並行して「新太平洋共同体」構想の一環として APEC における非公式首脳会議を開始して、そこに江沢民国家主席を招待した。翌年には MFN 問題を人権問題から分離し、更新した。しかし、同時に兵器輸出や人権問題等の問題もあり、政権内外で対中政策をめぐって論争が起きた。その幅は、「封じ込め（containment）」から「関与（engagement）」まで広範に展開し、両者間の「折衷策（con-gagement）」を主張するものもあった。

政府内の議論は、いったん「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月の『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」の重要性に言及されているが、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。この文献はその後2年間毎年提示されたが、内容に大きな変化はない。1996年2月のNSS-EEは、「戦略的関係」の追求を示し、標語として「全面的関与」を明確に提示した。

1997年5月の『新世紀の国家安全保障戦略』(NSS-NC)は標題が変わるが、やはり「関与」の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、ただ本件には、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NSS-NC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」とその成果が具体的に記述されている。1999年12月のNSS-NCは、対中「関与」の重要性としてさまざまな対話を指摘した。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』(NSS-GA)と再度変わったが、依然として「関与」の重要性に言及している。そして、「関与」の指導原理が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ともに、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に言及している。

3. 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「建設的關係」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、協力的關係」が成立し、6月の国防次官訪中で戦略対話が実施された。しかし米国の中国に対する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の人権問題を非難し、2002年の『核態勢検討』(NPR、非公式)は台湾戦争での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。

ブッシュ政権初の『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、平和的で、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、建設的關係については、対テロ、朝鮮半島、アフガニスタン、環境問題等におけ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、台湾対応を超えた軍事力増強を指摘した。翌年の『4年毎の防衛力見直し』（QDR）は、中国を「軍事的に米国の競争相手となる最大の潜在力」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」を議論し、「定期的な関与」を超え、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。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指摘し、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。

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回目が実施された。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『米国国家安全保障戦略』（NSS-USA、2006年3月）は、不完全性を指摘しながらも、中国をアジアの劇的経済成功の縮約として称え、世界的行為主体であり、「責任ある利害関係者」として、国際システムを推進すべきであるとの期待を示した。中国の行動については、指導者の「平和的発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、言及するだけで、具体的な危険性が指摘されていない。

（2）オバマ政権（2009–2017年）：制度的拡大（「対話」の深化）

当初オバマ政権の対中政策も基本的に「建設的関与」であった。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。7月に実施されたS&Eでは「気候変動・エネルギー・環境分野協力覚書」が成立した。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。

ところが、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つつある自信を基盤に、中国の対外姿勢が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』は中国の「反接近（anti-access）」能力の問題性を指摘した。その頃国務長官は国内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「トゥキディデスの罠」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

ア・太平洋に移動する「リバランス」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、トゥキディデスの罠からの脱却を主張した。翌年6月には習近平主席が訪米し、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その後も消極的で、コトバでなく具体的行動を重視し、公式表現に「新型大国関係」というコトバを使わなかった。

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、強硬の自己主張を続けた。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: A2/AD）」とサイバーおよ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、国際秩序等を含む自国の「核心利益」を表明した。また、国務長官および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。

しかしオバマ政権は、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」の議論の他、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「空中およ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。

4. トランプ政権（2017–2021年）：限定的対中関与（再検討）

トランプ政権は発足当初積極的な「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、参謀長対話を含んでいた。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『米国国家安全保障戦略（2017年）』（NSS-USA 2017）は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。以後、中国非難と対抗措置が続くことになる。（この点は、舟津研究者の報告書参照）。

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。すなわち、中国軍との「戦略的対話」および安全と国際法に一致する専門的行動が必要であり、中国と中国軍が国際的規範と水準に一致する行動をとることにより誤算と誤解の危険を低減すると指摘している。そのため、上級レベルの訪問、

政策対話、機能ごとの交流を含む、具体的な両国間の「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、強化していると指摘している。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年のペンス副大統領演説が「鳴り響く『No!』」と否定していることを確認したい。

なお、トランプ政権は関与政策に関しては、その否定的側面に注力していることも確かである。対米直接行動（いわゆるシャープ・パワー）への警戒・対応は、副大統領発言、大統領指針、安保補佐官および国務長官の演説が指摘している。この件については、今後の研究課題としたい。

むすび

以上の初歩的分析による中間的判断は次の通りである。政策として言及される「関与」は、単なる関係でなく、特定の対象を含意している。「対話」はその発展形態であり、その内容と制度化によりその水準が決まるが、しばしば否定形で指摘される。トランプ政権はしばしば反「関与」的と判断されがちだが、詳細に分析すると、概念的にはその範疇に含まれる。ただし、その領域は限定的で、その水準も低いことは確かである。

— 注 —

- ¹ Paul Evans, *Engaging China: Myth, Aspiration, and Strategy in Canadian Policy from Trudeau to Harper*, University of Toronto Press (2014), p. xiii; pp.12-13.
- ² 高木誠一郎「米国のアジア・太平洋政策と中国」、高木誠一郎編『脱冷戦期の中国外交とアジア・太平洋』、日本国際問題研究所、2000年、141 - 142 ページ。
- ³ 同上。
- ⁴ Yangmin Wang, “The Politics of U.S.-China Economic Relations: MFN, Constructive Engagement, and the Trade Issue Proper,” *Asian Survey*, May 1993, pp.443-444.