

第三章 20世紀アメリカの中国政策の展開と パワー・トランジション—歴史的視点にたつて

佐々木卓也

はじめに

本稿は、20世紀アメリカの中国政策の展開をパワー・トランジションの概念を援用しつつ、概観する試みである¹。

1. 20世紀前半の中国政策

(1) 門戸開放の原則

アメリカが中国に対する関与を本格化するのには、19世紀末以降のことであった。アメリカはキューバの独立問題をめぐるスペインとの戦争に勝利を収め、講和条約でフィリピンとグアムの領有を認められるや、1899年に中国における商業上の機会均等を、1900年にはこれに加えて中国の領土的・行政的保全を求める通牒を関係各国に送付し、了承を求めた。このいわゆる門戸開放の原則が20世紀前半のアメリカの中国政策の基本方針となった。アメリカは門戸開放政策を提唱することで、当時中国の分割を進めていたヨーロッパ諸国や日本とは一線を画し、自らを中国の独立と統一を擁護する国家という自己イメージをもつことができた。中国に対するこのある種の保護者的な意識は、宣教師による熱心な布教活動によって一層強められた。

ただし当時のアメリカには門戸開放の貫徹を裏付ける物理的力はなく、またそうする意志もなかった。T・ローズヴェルト大統領（共和党）は、東北アジアにおけるロシアの膨張を警戒し、南満州での日本の優位と日本の韓国支配（日本がアメリカのフィリピン領有を認める代わりに）を容認する用意があった。後任のタフト（共和党）はアメリカ資本の導入で満州における日本とロシアの特殊権益に対する挑戦を試みたが、両国の反対にあうと、強行しなかった。

ローズヴェルトが権力政治的な現実主義、タフトが経済外交を追求したとするならば、東アジア外交にイデオロギー的要素を注入したのが、ウィルソン大統領（民主党）であった。彼は1913年3月に大統領に就任すると、主要国のなかで

最も早く中華民国を外交承認した。そこには、アジアで初めて誕生した姉妹共和国に対するイデオロギー的な親近感があった。ウィルソンは日本が 1915 年 1 月に対華二十一カ条を提出した時、門戸開放の原則を侵害するとして抗議し、いわゆる不承認ドクトリンを表明したのである。

ウィルソンは 1917 年 4 月、ドイツに対する宣戦布告を求めた議会演説で、アメリカは「世界を民主主義にとって安全なものにするため」に参戦すると宣言し、平和は「民主主義国家群の協力によってのみ」維持されると述べた。彼は戦後構想については、「勝利なき平和」演説、14 カ条の原則を通じ、被統治者の合意による政府の樹立、普遍的な国際機構の創設、軍縮、公海の自由、秘密外交の廃止、通商障壁の撤廃、民族自決、集団安全保障、政治的な民主化などを骨子とするリベラルな戦後国際秩序案を表明した。彼の東アジア構想は必ずしも明瞭ではないが、中国の領土的・行政的保全、日本の大陸膨張の抑制、ソ連の影響力の排除がその中心にあった。ウィルソンの思想的影響は海外に波及し、朝鮮半島、中国では民族自決を求める三・一独立運動、五・四運動が起きた²⁾。

(2) アメリカの力の限界

ただしウィルソンも前任者らと同様、中国の門戸開放をめぐり日本と軍事的衝突をするつもりはなかった。彼は日本の対華二十一カ条要求に反対したが、その後石井・ランシング協定によって妥協をはかった。ランシング国務長官は「中国の領土保全の問題で紛争にまきこまれることはアメリカにとってドン＝キホーテ的愚行」であると語った。同様に大統領の腹心ハウス外交顧問も、「中国における門戸開放の問題で日本と戦う立場にはない」と強調したのである。

アメリカの戦後東アジア・太平洋構想は、共和党政権によるワシントン諸条約（海軍軍縮条約、中国に関する九カ国条約、太平洋に関する四カ国条約）で具体化された。アメリカはこの地域にいわゆるワシントン体制を構築し、海軍軍縮、中国の門戸開放の原則、太平洋の現状維持を基本に主要国の協調を進めた。ワシントン体制を維持するためのアメリカのコミットメントの程度は、やはり限定的であった。ヒューズ国務長官はランシングらと同様に、「日本による中国に対するいかなる侵略に対してもわが国は戦争をしないだろうという見解に基づいて私は今までつねに行動してきた」と述べ、ワシントン会議に出席したルート元国務

長官も、「われわれは、合衆国は門戸開放や中国領土保全の問題で日本と戦争するほどそれらのことに関心をもたないであろうという前提で出発した」と言明した。東アジア・太平洋の秩序の維持にあたってアメリカの力の行使には限界があるというのが、アメリカ政府の立場であった³。

1931年9月に満州事変が起き、日本がこの地域を占領すると、スティムソン国務長官は武力による現状の変革を認めない方針（スティムソン・ドクトリン）を表明し、日本を牽制したが、この抑制的な姿勢に変化はなかった。

2. 第二次世界大戦期の中国政策

(1) アジアの脅威のグローバル化

アメリカは、1937年夏に日本が中国本土で軍事侵攻を始めると、中華民国政府に対する本格的な財政支援を始め、1940年9月の日独伊三国軍事同盟成立後は、アジアとヨーロッパの脅威を同じ文脈で解釈し、対中支援を強化した。アジアの中国はヨーロッパのイギリスと並んでアメリカの防衛の最前線となった。F・D・ローズヴェルト大統領（民主党）は1940年12月末の炉辺談話で、アメリカは「民主主義の兵器廠」とならなければならないと説いた上で、ヨーロッパとアジアの「無法者のギャング」、「強力な三国」が「世界支配を狙う計画」に乗り出したと非難した。その上では彼は、「ヨーロッパとアジアの戦争国が西半球につながる二つの大洋の支配を得ないようにすることは、われわれにとってもっとも死活的な関心事である」と語り、アジアとヨーロッパの脅威の重大さを指摘したのである。

彼は翌年1月の一般教書演説では、武器貸与法の制定と「四つの自由」を訴え、「不幸にして、わが国および民主主義の未来と安全は、われわれの国境のはるかかなたの出来事に重大にかかわっている」、「民主主義的生活様式が、全世界のあらゆるところで直接に攻撃されている」と警告し、改めてアジアとヨーロッパの脅威をグローバルな意味合いで強調した。アメリカ政府は1941年6月に、中国に対する武器貸与法の適用を決定したのである⁴。

(2) リベラルな国際秩序構想と東アジア・太平洋秩序

アメリカは第二次世界大戦を通じて、東アジア・太平洋国際秩序の全面的な再編

成に着手した。英ソの協力なしには勝利が不可能であったヨーロッパとは異なり、アジア・太平洋戦線ではアメリカが決定的な役割を担ったことは、この地域の将来に圧倒的な発言権を有することを可能にした。

ローズヴェルト大統領は戦争目的を「四つの自由」演説、大西洋憲章で明らかにし、基本的にはウィルソンの理念に基づくリベラルな国際秩序像を提示した。国際連合における米英ソ中の「四人の警察官」の協力、国際通貨基金（IMF）・世界銀行、国際貿易機構の創設によるアメリカ主導の国際金融・経済体制がその中核であった。戦後東アジア構想については、大国としての中国の形成、日本の民主化と非軍事化、植民地主義の清算、米ソ協調が骨格であり、その前提には親米的な国民党政権の維持があった。ローズヴェルトは中国の国際的立場に配慮し、1943年までに1882年以来の中国系移民排斥法を撤廃するとともに、カイロ宣言において日本が奪取した中国領の回復を約束した。ただし彼は中国の軍事的貢献に多くを望んでいなかった。約500億ドルに及んだ武器貸与法のうち、アメリカが中国に向けた金額は僅か16億ドルに過ぎなかった。この金額は英向けの289億ドル、ソ連向けの110億ドルに遠く及ばないばかりか、仏向けの30億ドルの半分であった。ローズヴェルトの期待は、あくまでも中国の将来にあった。

アメリカは戦前と異なり、戦後東アジア・太平洋の国際秩序を維持するために軍事的な一とくに空軍と海軍の一関与計画を進めた。統合参謀本部（JCS）の1943年11月の覚書は、アメリカの「直接の防衛」のために、アメリカ本土、カリブ海地域、中央アメリカ、ニューファンドランド島、アラスカ、アリューシャン列島、ハワイからフィリピンに至る地域に、「世界平和の維持」のために、南西太平洋とボルネオ、日本列島、千島列島、南サハリン、タイから中国北部と朝鮮半島に至る地域に米軍基地の設置案を提示した。1944年4月の国務省覚書は、「わが国の課題は太平洋と東アジアを安全にすること、すなわち合衆国にとって安全に、同盟国にとって安全に、すべての平和を愛好する人々にとって安全なものにすることである」と主張し、この地域の秩序維持に軍事的責任を負う方針を確認した。アメリカの安全保障に関する地域的概念は大きく拡大したのである⁵。

3. 冷戦期の中国政策

(1) 中国の共産化とパワー・トランジションの恐れ

戦後まもなく米ソ間で始まった冷戦、そして中国内戦の悪化はアメリカの戦後東アジア構想の変容を余儀なくさせた。中国に代わって、日本の戦略的価値が高まり、アメリカは日本を東アジア政策の中核として再建、強化する政策に転じた。対日占領政策の転換を主導したのは、封じ込め政策の提唱者ケナンであった。

トルーマン政権（民主党）は1949年12月、NSC48/2「アジアに対する合衆国の立場」で包括的なアジア政策を説明した。それによると、アメリカのアジアにおける安全保障上の目標は国連憲章の目的と原則に合致する安定的で自給的なアジア諸国・諸国民の発展、アジアの非共産主義的な国々の治安の維持と共産主義によるさらなる侵食の防止のための軍事力の開発、アジアにおけるソ連の影響力の段階的削減と最終的な排除、アメリカの安全、アジア諸国の平和、独立、安定に脅威を与えるようなアジアにおける力関係の阻止にあった。アメリカはポイント・フォア計画によるアジア友好国に対する援助、リベラルな貿易政策とアジアからの輸入の促進、アジアへの投資、GATTの多角的・無差別の貿易原則にアジア諸国の同意をとりつけるべきであった。NSC48/2は、経済力を主な手段として東アジアをリベラルな国際秩序へ統合することを謳った文書であった。

しかしこの比較的柔軟なNSC48/2の採択の前後、トルーマン政権をとりまく内外の環境が悪化した。9月上旬にソ連の核実験成功が明らかとなり、10月には中華人民共和国が成立した。これらの出来事を契機に、国内では政府の外交に対する不満と批判が噴出したのである。ケナンは中国の共産化は好ましい事態ではなかったが、それがアメリカの安全保障に重大な脅威を与えるとは考えていなかった。国務省は「中国白書」を刊行して、内戦の結末は中国国内のダイナミクスによるもので、アメリカの力を超えたものであると弁明した。アチソン国務長官は毛沢東の“チトー化”、中ソ離間の生起を期待し、中国による台湾占領を黙認することで、新たな米中関係の構築をめざした。彼は1950年1月のナショナル・プレス・クラブ演説で、中国共産党政権に対する批判は避け、ソ連「帝国主義」の中国に対する野心を非難し、アジアにおけるアメリカの防衛線をアリューシャン列島、日本、琉球、フィリピンに置き、韓国と台湾をその圏外に置いたのである。

しかし世論、議会の受け止め方は別であった。親国民党派勢力であるチャイナ・

ロビー、さらには共和党は中国の共産化をトルーマン政権の失態として、激しく反発した。マッカーシー共和党上院議員の急速な台頭の背景には、アメリカの核独占の“喪失”と中国の“喪失”という二重の“喪失”があった。しかも中ソ両国は 1950 年 2 月に軍事同盟条約を結び、アチソンらが期待した中ソ離間の見通しは大きく低落していた。トルーマン大統領は 1 月末、国家安全保障政策の全面的検討を指示し、その作業はニッツェ国務省政策企画室長が担った。ニッツェらはとりわけソ連の核開発の結果、共産圏に対して「力の均衡が根本的に移行する」可能性を危惧したのである。パワー・トランジションの恐れ最初のケースであった。ニッツェは 4 月までに NSC68「国家安全保障に関する合衆国の目標と計画」を策定し、アメリカの大幅な軍事力の強化を提案した。

まもなくして勃発した朝鮮戦争を契機に、アメリカは NSC68 にもとづき大規模な軍拡と軍事的でグローバルな封じ込めに乗り出した。とくに朝鮮戦争に軍事介入した中国に対する反発には厳しいものがあつた。今や中国はソ連の「衛星国」（トルーマン大統領）であり、「大規模なスラブ満州国」（ラスク極東担当国務次官補）であつた。NSC48/5「アジアにおける合衆国の目標と行動方針」（1951 年 5 月）は中国が「朝鮮外」で侵略を起こすようなことになれば、アメリカは中国沿岸の封鎖、中国の軍事標的に対する選択的軍事行動、国民党軍の軍事行動への援助を供与すると言明し、NSC124/2「東南アジアに対する合衆国の目標と行動方針」（1952 年 6 月）は中国軍がインドシナに軍事介入し、仏軍によるトンキン地方の確保が難しくなるようであれば、アメリカは中国本土を含む軍事目標に対して空と海から攻撃することを示唆した。アジア大陸における中国の膨張に対する軍事的封じ込めのさらなる強化をめざした文書であつた。

この間、アメリカは日本と講和条約、安全保障条約を締結し、さらにフィリピン、オーストラリア・ニュージーランドとの間で相互安全保障条約を結んだ。アイゼンハワー政権（共和党）は韓国、台湾とも安全保障条約を結び、東南アジアに反共軍事機構（SEATO）を設置した。基本的には二国間安保を基軸とするサンフランシスコ体制とも呼称すべき、アメリカ主導の東アジア・太平洋秩序の構築である。この体制の支柱はアメリカの軍事力ではなかつた。アメリカはこの地域にドルを散布して、反共同盟諸国の経済を支援し、サンフランシスコ体制の経済・金融的側面を支えたのである。かつてワシントン体制では中国は従属的な

立場に置かれ、ソ連は排除されたが、戦後のサンフランシスコ体制で両国は共に敵対的な勢力として封じ込めの対象となった。中国が引き起こした二度の台湾海峡危機は、さらに中国脅威論を高揚させた。

1957年8月、10月にソ連がアメリカに先行して、それぞれ大陸間弾道弾、人工衛星の打ち上げに成功した。毛沢東が「東風が西風を圧している」と宣言したのは、12月のことである。国際政治学者のオーガンスキーがパワー・トランジションの概念を提起したのは、まさにこの頃であり、その背景にはおそらくは共産圏の軍事的・経済的躍進があった。1958年1月、共和党のロックフェラー—11月にニューヨーク州知事に当選し、一躍60年の共和党大統領候補の有力者として躍り出る—はキッシンジャー・ハーヴァード大学教授らによる報告書を発表し、現在の潮流が続けば、「世界の力の均衡がソ連圏に有利に移行する」と警告した。ケネディ上院議員（民主党）も1958年8月の演説で、「力の均衡が次第にわれわれに不利に移行しよう」と予測した。アイゼンハワー大統領が設置した超党派の有識者委員会（ゲイサー委員会）はNSC5724「核時代における抑止と生き残り」（1957年11月）でNSC68と同様に、アメリカの大規模な軍備拡充を提案したのである。

アメリカが共産圏に対するパワー・トランジションを懸念した時、それは中ソ一枚岩が前提であった。だが1960年代初頭までに中ソのイデオロギー論争が顕在化しつつあった。1961年8月の国家情報評価は中ソの「公然たる決裂はありそうにない」ものの、両国の「対立の解消もありそうにない」と予測し、中央情報局は63年1月の覚書で両国のイデオロギー的対立は「根本的」であり、「分裂」がすでに生じていると結論づけた。中ソ対立の戦略的な意味合いは重大であった。アメリカは、ソ連圏から離脱した中国の軍事的脅威を地域的に限定して把握することが可能になったからである。ケネディ大統領は中国の核計画を懸念し、1963年夏、モスクワでの核実験禁止交渉の際、中国の原爆開発を防ぐために、ソ連側に共同の軍事行動を持ちかけた。これはソ連側は拒否したことで実現しなかったが、ジョンソン政権（民主党）は中国が翌年10月に核実験に成功するや、同盟国に対して核の傘を約束し、特に対抗措置をとることはなかった。アメリカはソ連圏を事実上離れた中国の軍事的能力を冷静に受け止めることができたのである⁶。

(2) 米中冷戦の終焉

アメリカにとって、ヴェトナム戦争への介入は中国封じ込めの一環であった。しかしその失敗は外交の転換を促す契機となった。ニクソン大統領（共和党）とキッシンジャー大統領補佐官はアメリカの相対的に低下した軍事力と経済力を補うために、外交に活路を見出し、ソ連とのデタント、中国との関係の根本的打開を通じ、アメリカに有利な国際環境の形成を試みた。とくにアジアでは、ニクソンの電撃的な訪中発表（1971年7月）と訪中の実現（1972年2月）により、米中冷戦は終焉し、新しい国際環境が生まれた。中国が日米安保条約を容認し、アメリカ中心の戦後東アジア・太平洋秩序—台湾問題を棚上げした上であるが—を事実上受け入れたことは重要であった。キッシンジャーは1973年2月、「われわれはイギリスを除き、中国は国際認識でわれわれに最も近いのではないか」と大統領に語り、1974年8月まで、中国を「暗黙の同盟国」とさえ称揚し、中国外交に高い評価を与えたのである。

権力政治的発想にたつニクソンとキッシンジャーは、中国の政治体制をとくに問題にしなかった。大統領は毛沢東に対して、「重要なことはある国の政治哲学ではなく、その国の対外世界とわが国に対する政策」であると言明した。キッシンジャーも同意見であった。「自由と専制の長年の対立について、われわれは中立ではない。しかし、他の規範が外国の対内的変化をもたらすわが国の能力に制限を課している。わが国の限界の認識は、平和の必要の認識であり、道徳的な無関心ではない。」二人は中国との交渉で人権問題を持ちだすことはなかった。

ニクソン政権による在韓米地上軍の一部撤退、ヴェトナム戦争の終結と米軍の撤退、ヴェトナムを含むインドシナ全域の共産化、SEATOの消滅が同盟国の間でアメリカのアジア離れの懸念を呼ぶなか、フォード大統領（共和党）は1975年12月ホノルルで、ヴェトナム後のアジア・太平洋政策を発表した。フォードはこのなかで、アメリカが「太平洋国家」であること、この地域における対日パートナーシップが「アメリカの戦略の柱」であること、中国とは国交正常化を射程に關係を強めること、ASEAN（東南アジア諸国連合）との政治対話を積極的に進めること、アメリカのアジア諸国との貿易額がヨーロッパ共同体とのそれを上回っていることを指摘し、アメリカがこの地域で政治的・軍事的な関与を堅持する方針を確約した。

カーター大統領（民主党）は日米の防衛協力、日中平和条約締結の後押し、米中関係正常化（1979年1月）を進め、ソ連のアフガニスタン侵攻後は米中防衛協力を始めるなど、新冷戦下でソ連に対する日米中の事実上の“協商”を成立させた。カーターはもともと人権外交を掲げて登場し、同盟国のみならずソ連・東欧諸国に対しても人権改善を求めたが、中国に対する人権批判は対ソ戦略を優先し抑制的であった。1979年1月末、中国の最高実力者である鄧小平が訪米した時、カーターが中国人の自由な海外移住を求めたが、「結構。どれくらい欲しいですか？一千万ですか？」と切り返されると、答えに窮してしまった。カーターは結局、国民の自由な出国と最恵国待遇の供与を結びつけるジャクソン修正条項の存在にかかわらず、中国との間で最恵国待遇を盛り込んだ通商条約を結び、議会もそれを承認したのである。ただし議会は1979年春、カーター政権の反対を押し切り、超党派で台湾関係法を制定し、台湾の安全に対するアメリカの重大な関心を表明した。

米中関係はレーガン政権（共和党）の登場で一時、緊張した。大統領選挙中、台湾の外交承認を示唆したレーガンは共和党内切っの親台湾派として知られ、政権発足後は台湾に対する武器売却を大幅に増やしたからである。しかし1982年8月までに米中間で妥協が成立し、外交コミュニケで、アメリカの台湾に対する武器輸出は「質的にも量的にも」過去の水準を超えないこと、「漸次」台湾への武器の売却を削減し、「やがて最終的な解決」をめざすことを宣言した。レーガン大統領は1984年4月の初訪中で、信仰、自由、人権の重要性を語ったが、この問題をめぐり中国要人との会談で強く出ることはなかった。レーガン政権も対ソ戦略の文脈で対中政策を形成し、むしろ米中の防衛協力を強化したのである。

1979年以降の10年間はおそらく、米中関係の黄金時代であった⁷。

4. 冷戦終焉後の中国政策

(1) G・H・W・ブッシュ政権の重要さ

冷戦が終結に向かう過程で、天安門事件が起きた。アメリカでは、中国が改革・開放路線を実践することで、それがやがて政治的な自由化・民主化につながるのではないかという楽観的期待があったが、それはあっさりと消散した。中国政府の激しい人権弾圧に衝撃を受けた議会、世論は厳しい制裁を要求したが、ブッシ

ユ政権（共和党）は中国政府との接触を絶つことなく、慎重な対応に終始した。1970年代半ばに中国連絡事務所長を務めたブッシュ大統領は中国通を自任し、すぐに腹心のスコウクロフト補佐官を極秘に北京に派遣し、年末には再びスコウクロフトとイーグルバーガー国務副長官を送った。ブッシュは国民に対して、1972年以来の米中交流が中国国民の「自由への欲求」を生み出したと述べ、「関与」の継続を求めた。ベーカー国務長官も、事件直後のアジア協会演説で、「過去20年間に非常に注意深く構築されてきた建設的な米中関係の性急な解体」に反対し、それは中国で「民主主義を求める欲求」を助けることにはならないと言明した。ブッシュ政権は議会の反対にもかかわらず、最恵国待遇の対中供与を更新し、それが「アメリカの長期的な国益」に叶うと正当化したのである。冷戦が終結し、アメリカをとりまく戦略的環境が根本的に変化したにもかかわらず、中国に対する関与政策の継続を決断したことは重要であった。

ブッシュ政権は報告書「アジア・太平洋地域の戦略的枠組み」（1990年4月）で、アメリカが「東アジアに広範な利益をもつ太平洋国家であり続ける」こと、第二次世界大戦後この地域に政治的、経済的、軍事的に投資し、民主主義と市場経済の発展を助けてきたこと、アジア・太平洋地域がヨーロッパを抜き、アメリカの最大の貿易パートナーであることを指摘し、アメリカのこの地域における「成功」が「新たな政治的・軍事的状況の展開に重要な貢献をしてきた」と称賛した。そして、ソ連の脅威の減退、アジア各国のナショナリズムの台頭などでアジアの国際環境は変容しつつあるが、アメリカは「地域的なバランス、誠実な仲介国、究極的には安全の保障国」としての役割を担い続けるために、「前方展開」戦略を維持し、数は減らしながらも、12万人程度の兵力を駐留すると言明した。この報告書は中国について、「平和な国際環境」と日韓など市場経済体制をとる国々との貿易を求めており、「その姿勢は現在のところ重要な軍事的脅威を提示していない」と明言したのである⁸。

（2）クリントン政権の画期性

クリントン（民主党）は大統領選挙でブッシュが対外問題を優先し、国内問題をないがしろにしたと批判した。クリントン新政権は対外経済・通商政策を重視する姿勢を明らかにし、経済成長の著しいアジア市場に着眼した。クリントンの

非公式な APEC 首脳会議開催の提案には、アジア・太平洋諸国との経済関係の強化の狙いがあった。彼は 1993 年秋にバンクーバーで開催された第 1 回会議に出席し、アジア・太平洋の経済的統合と通商の拡大に積極的な姿勢を印象づけた。アメリカの対アジアの貿易赤字額は 1000 億ドルに達するところであった。

クリントンは大統領選挙でブッシュ政権が中国を「甘やかした」と述べ、人権問題で厳しい態度をとることを約束していた。クリントン政権は新たな外交戦略として、市場経済と民主主義の「拡大」と国際問題に対する「関与」を掲げたのである。クリントン大統領は 1993 年 6 月、人権の改善を付帯条件に、中国に対する最恵国待遇の一年間延長を認める決定を下した。これはかねて議会民主党が要求してきたことであった。クリントンは、翌年に最恵国待遇が更新されるか否かは、中国が「この一年に人権状況を著しく改善」するかどうかによると断言したのである。さらに中国の核実験、パキスタンに対するミサイル部品の輸出、イランに対するミサイル輸出をめぐり、米中関係は紛糾した。1994 年 3 月北京を訪れたクリストファー国務長官は、中国側と人権問題をめぐり激論を展開したが、中国の硬い態度に変化はなかった。

大統領は 1994 年 6 月、中国に対する最恵国待遇と人権改善のリンケージを切り離すことを決定した。決定の背後には中国市場の経済的魅力、米実業界の熱心な働きかけがあったが、クリントンは同時に、中国に自由をもたらす「最善の道は中国との関与を増やし、広めることである」と述べ、ブッシュ政権と同様の関与路線を正当化した。1995 年 2 月の「関与と拡大の国家安全保障戦略」文書は、この決定が「アメリカの経済・戦略的利益」を包含すること、中国が増大する経済・軍事力を背景に「この地域に安全保障上の脅威にならないことが肝要である」こと、そのために中国の ARF など地域的な安全保障の枠組みへの参加を奨励すること、アメリカは中国との間で安全保障の対話を進めていること、大量破壊兵器拡散防止の協力を求めていることを言明したのである。

新政権の政策を最も良く体現した人物がブラウン商務長官であった。かつてブラウンは民主党全国委員長として、ブッシュ政権の中国政策を人権を犠牲にするものとして非難したが、商務長官に就くや、その姿勢を一変させた。ブラウンは 1994 年の訪中の商談では 60 億ドルの契約をまとめ、1995 年 10 月の訪問では、200 億ドルの新規プロジェクトを提示した際、「米中関係ほどわが国にとって重

要な関係はない。……米中間の建設的な関係の継続はクリントン政権のまさに最重要課題である」と述べ、対中経済関係に寄せる関心を雄弁に語ったのである⁹。

クリントン政権の下で、対中関係は着実に修復した。1997年10月末に江沢民主席が中国の最高首脳としては天安門事件以来初めて公式に訪米した。彼はまず本土に赴く前にホノルルに立ち寄り、アリゾナ記念館に花輪を捧げた。彼はかつての米中間の同盟を想起させ、9月に成立したばかりの日米の新ガイドラインを牽制したのである。クリントンは首脳会談後の共同声明で米中両国の「建設的で戦略的なパートナーシップ」を謳い、会談を通じて三つのノー（台湾の独立、「二つの中国」、台湾の国連加盟を認めないこと）を約束した。彼は1998年6月に米大統領としては9年ぶりに、つまり天安門事件後初めて、訪中した。クリントンはその前後に同盟国である日本や韓国に立ち寄ることはなかった。しかもクリントンは首脳会談後の記者会見で、アジア金融危機にあって中国の金融政策を賞賛する一方で、日本の金融改革を促すという外交上異例の行為にでた。前年の江沢民の訪米中に中国側は約40億ドルの米商品購入の契約をかわしていたが、今回の大統領訪中にも多数のアメリカ実業人が同行し、約30億ドルの商談をまとめた。クリントン大統領は中国のWTO（世界貿易機関）加盟を推進し、2000年9月までに、対中最恵国待遇の恒久的付与を盛り込んだ貿易法案を議会で成立させた。この年、アメリカの最大の貿易赤字国として中国が日本を抜いた。

クリントン政権は国防省作成の「東アジア・太平洋地域に対する合衆国の安全保障戦略」（1995年2月）で、中国が軍装備の拡充と近代化を進めていること、軍事予算を過去5年間で倍増させたこと、政権としては最後の安全保障戦略報告書である「グローバルな時代の国家安全保障戦略」（2000年12月）でも中国の軍拡と軍事的不透明性をあげ、中国の軍事力に警戒感を示した。米中関係はまた、1996年春の台湾海峡危機、1999年春のNATO軍によるベオグラード中国大使館誤爆事件をめぐり一時緊迫した。ただしこれらが米中関係に重大な影響を与えることはなかった。クリントンはまた、頻繁にウィルソンの外交原則を語り、「民主主義は平和をもたらす」という考えの信奉者であることを強調した。しかしそれは少なくとも中国政策の実態に即したものではなかった。クリントン政権は人権よりも経済的利益を優先する形で対中関与政策を推進したのである。

クリントン政権の中国政策に反発したのが、1994年に上下両院で多数を制した

共和党であった。議会共和党はとくに中国の軍備増強、人権状況を問題視した。コックス共和党下院政策委員長を中心に、議会は国防省に対して台湾海峡での中台の軍事的均衡の維持の要求、米中軍事交流でアメリカが中国に公開する兵器・演習の制限、チベット大使の任命の要求、国務省に対する宗教的抑圧に関する報告書の要求に関する法案を可決した。コックスを長とする中国政策に関する下院超党派委員会は 1998 年、報告書を発表し、中国がアメリカの軍事技術を「盗んでいる」と非難し、対中軍事脅威論を展開した。さらに下院は 2000 年 2 月に台湾安全保障強化法を可決して、台湾の安全に対するアメリカの関心を確認したのである。

共和党の大統領候補をめざす G・W・ブッシュ・テキサス州知事は 1999 年 11 月、本格的な外交構想を明らかにした演説で、中国との経済・通商関係は強化するものの、中国の軍拡、人権抑圧を批判し、中国は「戦略的パートナー」ではなく「競合国」であると言明した。同じころ、彼の外交顧問を務めるライスは雑誌論文で、中国はアジア・太平洋地域の平和と安定に対する「潜在的脅威」であると述べ、クリントン政権が中国に「傾斜」していると決めつけたのである。レーガン政権のアーミテージ元国務次官補らが 2000 年 10 月、対日政策に関する報告書「アメリカと日本—成熟したパートナーシップに向けて」を発表した背景には、やはり中国の台頭に対する懸念があった¹⁰。

さらに 2001 年 11 月には、大手の投資銀行であるゴールドマン・サックスが BRICS なる造語を用いて、ブラジル、ロシア、インド、中国の経済的台頭を指摘し、とくに中国についてはすでに購買力平価に換算すると、アメリカに次いで世界第二位であること、イタリアの GDP を抜いたこと、今後も過去数年並みの 7.5 %の経済成長率を維持すれば、2011 年までにドイツの GDP を抜くことを予測した。ゴールドマン・サックスは 2 年後の報告書では、2045 年までに中国がアメリカの経済力を抜くと分析したのである¹¹。

おわりに

20 世紀のアメリカはファシズム諸国の脅威を打破し、次いで冷戦期のソ連型社会主義体制の挑戦を退けた。アメリカが恐れた共産圏に対するパワー・トランジションは生起しなかった。アメリカは冷戦終結後は同盟国の日本やドイツの経

済力の伸張に対処し、リベラルな国際秩序の発展を牽引したのである。しかし中国の台頭の戦略的意味合いは過去に例を見ない異質なものであった。アメリカは中国との間で経済・金融的な相互依存を深め、北朝鮮政策などで協力を求める一方で、政治的・イデオロギー的に異なる中国に対して本質的な不信感を有し、その軍備拡張と海洋進出、人権抑圧を警戒している。G・W・ブッシュ大統領が形容したように、確かに両国の関係は「非常に複雑」である。

明らかに、中国に対する政策はアメリカが十全な資源・関心を費やし、検討すべき喫緊の課題であった。中国をいかにアメリカ主導のアジア・太平洋秩序に取り込むのか、21世紀を迎えたばかりのアメリカ外交の最重要テーマであった¹²。

— 注 —

- 1 パワー・トランジションの概念の定義は、A.F.K.Organski, *World Politics* (New York: 1958), pp. 300-6. さらに、PHP「日本の大戦略」研究会編（山本吉宣・納家政嗣・井上寿一・神谷万丈・金子将史）『日本の大戦略—歴史的パワーシフトをどう乗り切るか』（PHP研究所、2012年）153-54頁を参照。
- 2 入江昭『米中関係のイメージ』（増補、平凡社ライブラリー、2002年）24-88頁、高原秀介『ウィルソン外交と日本—理想と現実の間 1913-1921』（創文社、2006年）第1章、Erez Manela, *The Wilsonian Moment: Self-Determination and the International Origins of Anticolonial Nationalism* (New York: 2007).
- 3 有賀貞「協調による抑制—アメリカ」日本政治学会編『国際緊張緩和の政治過程』（岩波書店、1969年）1-52頁、「ウィルソン政権とアメリカの参戦」荒松雄ほか編『現代I 第一次世界大戦』（岩波講座世界歴史 24、岩波書店、1970年）280頁。
- 4 Warren I. Cohen, *America's Response to China: A History of Sino-American Relations*, 5th Edition (New York: 2010), Chapter 6; Robert Dallek, *Franklin D. Roosevelt and American Foreign Policy, 1932-1945* (New York: 1979), Chapters 7-11.
- 5 入江『米中関係のイメージ』137-67頁。Michael S. Sherry, *Preparing for the Next War: American Plans for Postwar Defense, 1941-1945* (New Haven: 1977), pp. 44-45; Roger Buckley, *The United States in the Asia-Pacific since 1945* (New York: 2002), p. 7.
- 6 Policy Planning Staff paper, "The Current Position in the Cold War," April 14, 1950, *Foreign Relations of the United States* (以下 *FRUS* として引用) : 1950, III (Washington D.C.: 1977), 859; 佐々木卓也『封じ込めの形成と変容—ケナン、アチソン、ニッツェとトルーマン政権の冷戦戦略』（三嶺書房、1993年）174-76、271、308-09頁、『アイゼンハワー政権の封じ込め政策—ソ連の脅威、ミサイル・ギャップ論争と東西交流』（有斐閣、2008年）第4章。National Intelligence Estimate, "Authority and Control in the Communist Movement," August 8, 1962, *FRUS: 1961-1963*, XXII, 116; Ray Cline memorandum, January 14, 1963, *ibid.*, 340; 黒崎輝『核兵器と日米関係—アメリカの核不拡散外交と日本の選択 1960-1976』（有志舎、2006年）第1章。
- 7 佐々木卓也『冷戦—アメリカの民主主義的生活様式を守る戦い』（有斐閣、2011

- 年) 125-26、165 頁。Patrick Tyler, *A Great Wall: Six Presidents and China: An Investigating History* (New York: 1999), p. 276.
- 8 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) 136-46 頁。Tyler, *A Great Wall*, pp. 359-72; James Baker address, "A New Pacific Partnership," June 26, 1989, *Department of State Bulletin* (August 1989), 64-66; "A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Looking toward the 21st Century: The President's Report on the U.S. Military Presence in East Asia" (Washington, D.C.: 1990).
 - 9 高木「米国のアジア・太平洋政策と中国」147-60 頁。佐々木卓也「クリントン政権と日米関係」『立教大学アメリカ研究』第18号(1996年3月) 53-54 頁。
 - 10 The White House, "A National Security Strategy of Engagement and Enlargement," (Washington, D.C.: 1995); "A National Security Strategy for a Global Age," (Washington, D.C.: 2000); 橋本毅彦「中国の核兵器開発とアメリカ—コックス報告とその批判をめぐって」山本吉宣編『アジア太平洋の安全保障とアメリカ』(変貌するアメリカ太平洋世界Ⅲ、彩流社、2005年) 127-46 頁。久保文明「共和党多数議会の『外交政策』—1995—2000年」五十嵐武士編『太平洋世界の国際関係』(変貌するアメリカ太平洋世界Ⅱ、彩流社、2005年) 112-22 頁。湯浅成大「米中関係の変容と台湾問題の新展開—ニクソン以後の30年」五十嵐編、前掲書、214-31 頁。佐々木卓也「理念外交の軍事化とその帰結」佐々木卓也編『戦後アメリカ外交史』(新版、有斐閣アルマ、2009年) 254-55 頁。
 - 11 Jim O'Neill, "Building Better Global Economic BRICs," *Goldman Sachs Global Economics Paper*, No.66, November 30, 2001; Dominic Wilson and Roopa Purushothanman, "Dreaming with BRICs: The Path to 2050," *ibid.*, No. 99, October 1, 2003.
 - 12 オーガンスキーは1958年の著作で、「問題は、中国が世界で最も強力な国家になるのか否かではなく、むしろそのような地位を得るまでにどれくらいの時間がかかるかである」と述べている。ただし彼の議論は、やむを得ないとはいえ、中国の社会主義経済体制堅持を前提とするものであった。Organski, *World Politics*, p. 446.