

# Sophia-R

Sophia University Repository for Academic Resources

Title	1990年対中最恵国(MFN)待遇延長問題：冷戦後米国の対中政策形成過程
Author(s)	高木, 綾
Journal	国際学論集
Issue Date	2000-07
Type	紀要/Departmental Bulletin Paper
Text Version	出版者/Publisher
URL	<a href="http://repository.cc.sophia.ac.jp/dspace/handle/123456789/22401">http://repository.cc.sophia.ac.jp/dspace/handle/123456789/22401</a>
Rights	



上智大学  
Sophia University

<http://www.sophia.ac.jp>

# 1990年対中最恵国（MFN）待遇延長問題

——冷戦後米国の対中政策形成過程——

たか ぎ 綾※

## はじめに

2000年に入り、再び米中関係の対立面が現れた。2月初めに米議会の下院において「台湾安全保障強化法案」が圧倒的多数で可決され、台湾総統選挙にむけた中国の威嚇行為を牽制すると、中国側は2月下旬、「台湾白書」を発表して、これに応戦した。また、議会が不満を抱く対象は中国だけでなく、法案可決によって、米政府の対中政策をも批判をしている。

なぜ米議会が対中強硬政策をとり、米政府はそれを抑え、中国は反発するのか。このような米中関係の構図は今に始まったことではなく、冷戦終結からほぼ10年も続いている。奇しくも冷戦終結直前の1989年6月、中国では天安門事件が起こり、これによって米中関係は新たな問題に対処せざるを得なくなった。すなわち、冷戦期にはなかった「人権」問題と、それに密接にからむ「貿易」問題の顕在化である。そしてこの米国の対中政策における新たな拘束要因は、主に国内からのものであった。これに対し、大統領をはじめ政府は、冷戦期以来の中国の「戦略」的重要性を優先する政策をとろうとした。このため、米国の対中政策は、冷戦期には見られなかった大きな論争を巻き起こした。しかし、現在からその時期を振り返ってみると、この時期の論争がポスト冷戦時代の対中政策の基本的枠組みを形成し、その根幹は現在に至るまで引き継がれているということがわかる。

では、それはどのようにして形成されたのか。本稿では1990年の対中最恵国（MFN）待遇延長問題を事例に取り上げて、冷戦後の対中政策の形成過程を分析する。

以下第1章では、米国の対外政策の分析枠組みを提示する。この枠組みを用いて

---

※ 中央大学大学院総合政策研究科博士後期課程

『国際学論集』（上智大学国際関係研究所）第46号、2000年7月、ISSEN 0910-5476

第2章では、第2次世界大戦から天安門事件の直前までの対中政策を振り返る。そして第3章では、冷戦後の対中政策がいかに関形成されてきたのか、事例研究を通してその過程を追う。第4章では、冒頭で提示する枠組みを用いた分析を行い、枠組み自体にも若干の考察を加える。最後に、この事例で導かれた政策が、対中政策の長い歴史の上でどのように位置づけられるのか、そして、それ以降の歴史にどのような影響を与え、対中政策をどのように形成していったのかを考察し、この事例自体の持つ意味を分析する。

## 第1章 分析の枠組み

### 1. 米国の対外政策の枠組み

米国の対外政策を考えるにあたり、「戦略」「人権」「貿易」の3つからなる枠組みがある。

20世紀に入ると、米国が国際政治に参加するようになった。以来米国は、ワシントン体制に見られる勢力均衡策を対外政策の中心に据えてきた。冷戦期も同様に、米国は超大国として勢力均衡を対外政策の基本とした。「戦略」とは、この様に米国の最も基本的な秩序維持の行動原理からとられる対外政策である。

米国の対外的な「貿易」政策は、自由貿易体制を維持することにある。自由貿易は平和と利益をもたらすものであり、自由主義を前提としている。それゆえ米国は、自由貿易を世界に広めることによって、自由主義の理念をも推進しようとしてきた。この目的を達成するためにとられた政策を「貿易」と分類する。

最後に、米国は自由主義や、平等、民主主義を理念として建国された。その「理念の共和国」として、米国は「人権」の尊重を促進する対外政策をとってきた。例えば国連憲章に「基本的人権と人間の尊厳および価値」の擁護を盛り込むことによって、国際的な人権の尊重を推進しようとしたのである。この様に、対外的に人権の尊重を目的にとられた政策を「人権」と分類する。

米国には元来、以上に述べた「戦略」「人権」「貿易」という対外政策の枠組みがあった。

### 2. 枠組み構成要素間の相互作用

次に、「戦略」「人権」「貿易」という枠組みを構成する要素間でどのような相互作用が起こっているのかということに注目したい。それらは「リンケージ」「トレード・オフ」「相互拘束性」「優先順位の変遷」である。それぞれを端的に説明すると、「リンケージ」政策とは、ある一つの政策をとる際、その交渉に別の条件を絡ませ

ることである<sup>①</sup>。「貿易」政策に「人権」問題を条件とすることなどがこれにあたる。「トレード・オフ」は、ある政策を優先させるために別の問題で譲歩するものである。「戦略」的利得のために、「貿易」面で代価を払うことなどがこの例である。また「相互拘束性」とは、ある政策をとる時、別の要素からの拘束を受けて、それが滞るような場合をいう。「戦略」政策をとろうとしても、「人権」問題への要求がこれを妨げるような場合である。最後に「優先順位の変遷」であるが、冷戦初期から「戦略」が最重要課題とされてきたのが、70年代あたりから「貿易」も国家の安全を脅かす問題として浮上し（経済のハイ・ポリティクス化）、相互依存関係が深化した今日ではますますその重要性が高まっていることは明らかである。他方で、冷戦終結以来、対外政策決定において「人権」や民主主義といった問題も考慮されるようになり、人道的介入といった冷戦期には見られなかった行動までとられるようになった。このように3要素間の相対的な重要度も変わってきている。

### 3. 枠組み構成要素間の相互作用が何に影響を受けるのか

2で述べた構成要素間の相互作用に影響を及ぼす要因として、「国際的要因」「国内的要因」が挙げられる。冷戦期のように国際システムの緊張の度合いが高い時には、「国際的要因」の影響が強く、「戦略」優先の政策がとられるが、ある程度その緊張が緩和してきた時には、2で挙げたような構成要素間の相互作用が起こってくる。同時に、このような相互作用は「国内的要因」にも大きく影響される。後に見るような、米国内政治が対中政策に及ぼす影響は、冷戦後特に顕著である<sup>②</sup>。

次章以降では、以上に述べた分析枠組みを用いて、米国の対中政策を分析する。

## 第2章 戦後・冷戦期の対中政策

ここでは、先に述べた「戦略」「人権」「貿易」という枠組みを用いて、戦後・冷戦期の対中政策を概観するが、大きく3つの時期に分けることができる。

まずは、「第二次世界大戦から中華人民共和国誕生まで」で、この時期の対中政策は「戦略」と「貿易」の2本柱であった。米国は戦後の世界秩序構想の中で、中国が「戦略」的に重要な役割を担うことを期待しており、中国を大国として強化・承認しようとする政策をとった。中国の国共内戦の結果、共産党が勝利し、1949年に中華人民共和国が誕生したが、米国はこの新中国をいづれ承認するつもりでいた<sup>③</sup>。

しかし政府の意向とは裏腹に、米国は今度は中国そのものを喪失することになる。1950年2月の中ソ同盟条約で中国が冷戦構造の相手側（敵）として出現したからである。その上、同年2月、マッカーシー（Joseph R. MacCarthy）上院議員によ

る国務省の共産党員攻撃により、中国問題が米国の内政問題化してしまった<sup>4)</sup>。

このように米国に対中戦略がなかったのではない。しかしその戦略は中国の現実に基づいたものではなかった。こうして米国は中国を失い、「大国化」構想も崩れたのであった。

この時期の米中「貿易」関係はどのようなものであったのか。米国は通商の機会均等をその一つに謳った門戸開放政策で中国と関わりをもち始めたにもかかわらず、期待された3億の中国市場はそれほど現実化されなかった<sup>5)</sup>。この時期の対中輸出額も投資額も他国と比べ、極めて低かった。冷戦が始まると、1949年には共産党政権に対して対共産圏輸出統制委員会(COCOM)が創設され、米国とその同盟諸国による共産主義国に対する輸出統制がはかられた。

その後「戦略」も「貿易」も、冷戦の文脈で対処されるようになっていくのである。そして、喪失した中国といよいよ敵対関係期に入る契機が訪れることになる。

戦後・冷戦期対中政策の第2期は、「朝鮮戦争からベトナム戦争まで」で、この時期の対中政策は「戦略」「貿易」ともに無策化された。この契機となったのが、1950年6月に勃発した朝鮮戦争であった。米国は軍事介入することを決定したが、同時にそれまで「不干渉」の立場をとってきた台湾に対しても、「台湾中立化」政策をとるにいたった<sup>6)</sup>。この戦争を契機に、米国はアジア諸国との同盟形成を開始し、アジアにおける封じ込め政策を実施した<sup>7)</sup>。1954年の米華相互防衛条約は、アイゼンハワー(Dwight D. Eisenhower)政権の台湾中立化の解除声明に基づいて作られ、ここに米国の台湾に対するコミットメントは法制化された。このため、米国の対中政策は「弾力性を失う」<sup>8)</sup>結果となり、米中対立はさらに悪化の一途をたどることになった。

この第2期の米中の経済関係は冷えきったものだった。朝鮮戦争へ中国人民志願軍が参戦すると、これを契機に米国は対中全面的禁輸を実施した。また、共産圏に輸出統制を行う機関としてはココムがすでに存在していたが、朝鮮戦争勃発後、中国への米国単独の禁輸に物足りなさを感じていたトルーマン(Harry S. Truman)政権は、1952年にココムよりさらに統制の厳しいチンコム(対中国輸出統制委員会 China Committee)を設立し、ココムで統制を行っていた軍備増強につながる戦略物資に加え、経済発展につながる物資の輸出までも統制したのであった<sup>9)</sup>。

米国の対中政策は朝鮮戦争を機に「戦略」も「貿易」もない時代となった。しかし中ソ対立やベトナム戦争の影響を受けて、再び「戦略」的考慮が始まることになる。これに伴って「貿易」関係も再開することになるのである。

戦後・冷戦期対中政策の第3期は「米中デタント以降」である。米中接近以降、米国の対中政策に元の枠組みが揃うことになる。

「戦略」面では、まず米中接近が実現した。ニクソン＝キッシンジャーはグアム・ドクトリンに基づき、冷戦イデオロギーによって膠着化した国際政治を改め、より柔軟な世界的規模での勢力均衡を創出し、主要大国間に体制の相違を超えた相互依存関係を形成しようとした。それによって、米国利益の追求を可能にするような世界政策の再編、また冷戦後の国際関係の構築を目指したのである<sup>(10)</sup>。

1972年2月のニクソン訪中時に発表された米中共同声明（上海コミュニケ）は、台湾問題という依然解決されない争点を明文化したものの、両国の利害一致を確認しあった歴史的出来事であった。この会談は、米中間の取り極めにとどまらず国際環境を大きく変える契機となり、米ソデタントの開始を促した。同声明における「反覇権」条項は、米中が台湾、ベトナム問題をさておいても戦略的利害の一致を優先に行動したことを示していた。

こうして対中「戦略」が復活し、1979年には米中の国交が樹立されたが、米中間には依然として台湾問題という困難な課題が残っており、1979年の米議会による「台湾関係法」の成立は、対中政策における国内からの新たな拘束要因となった。しかし、対ソ牽制の「チャイナ・カード」として中国を重視したことから、対中政策は関係悪化を回避するものとなっていた。

「貿易」面において米国は、中国の朝鮮戦争への参戦以来、対中禁輸政策を続けていたが、米中デタント期には貿易関係も漸次回復された<sup>(11)</sup>。これは1972年の米中首脳会談に向けての米国側の準備であった。上海コミュニケでは、外交関係樹立までは非公式なチャンネルを形成することが合意された<sup>(12)</sup>。ここで初めて、実質的な「貿易」が米国の対中政策の一部に組みこまれたのである。1979年には国交樹立にともない米中貿易協定が調印され、中国にも MFN 待遇と公的信用<sup>(13)</sup>の供与が可能となった。これ以降、米中貿易の制度化が進められるようになる。中国の1978年以降の経済開放政策もあって米中貿易は増大し、米中関係の重要な側面を構成していった。

ところで米国の「人権」外交は、米国で国内の人種問題が改善され、ベトナム戦争で米国の対外政策に道義性の欠如を感じる国民が増えた頃始まった<sup>(14)</sup>。ただし政府が人権外交を公然と掲げることは少なかった。中国に対する場合も同様に、カーター政権でさえ、対ソ関係が次第に悪化していく戦略状況下で国交正常化にこぎつけるという目的が優先されたため、人権問題で中国を「公然と」批判することは控えられていたのである<sup>(15)</sup>。レーガン政権も中国の人権問題については穏やかに処理した。政権発足当初は米ソ新冷戦下の観点から、後にはアジアの安定と中国経済の国際化という観点から、友好関係維持を優先したのであった<sup>(16)</sup>。

このように政府が中国の人権問題を公然ととりあげることを避ける一方、議会側

ではいかなる国の人権侵害批判も辞さない姿勢を崩さなかった。中国の場合は、1980年代後半にチベット問題が人権問題の対象となった。チベットにおける人権侵害に対して、米議会は毎回中国非難決議を行った。米政府はこれを中国の国内問題としたので、議会との間に溝が生まれた。こうして、米国の対中政策が人権問題を避けて通れない状況が、米国内に生まれてきたのであった。

戦後・冷戦期を概観すると、元々米国の対外政策には「戦略」「人権」「貿易」という枠組みがあった。第二次世界大戦の終戦前後では、中国を大国として強化・承認しようとする政策がとられた。この時点での対中政策は、「戦略」と「貿易」の2本柱であった(第1期)。ところが冷戦という国際体系レベルからの影響を受け、朝鮮戦争で米中が対決したことにより、米国は中国を敵であるとみなし、対中政策は不在となった。「戦略」も「貿易」もない、現在から見れば奇異な時期であった(第2期)。しかし、米中両国は中ソ対立、ベトナム戦争によって認識したそれぞれの利害から、米中接近を実現させた。再び「戦略」「貿易」政策の枠組みに戻ったのである(第3期)。その後、米国は中国を対ソ牽制の「チャイナ・カード」として重要視し、両国関係は正常化された。それゆえ米議会は、1980年代後半まで中国には人権外交を適用してこなかった。しかしチベット問題を無視できなくなり、政府の方針に反して中国にも人権外交を開始するようになった。これで、対中政策の枠組みに「戦略」「人権」「貿易」のすべてが出揃ったのである。

### 第3章 冷戦後の対中政策形成過程

この章では、冷戦後の対中政策の原型がいかに形成されたのかを、1990年最恵国(MFN)待遇延長問題を事例に取り上げて分析する。まず1.で対外政策分析に必要な視座(レベル)を提示する。2.では、天安門事件後約1年間の米中関係および米国内状況を記述し、レベル毎に分析する。ここでは事例の背景説明を行っている。3.では、事例分析を行い、なぜMFNが係争化したのか、また米国内のさまざまな立場がどのように政策として収斂したのかを明らかにする。更に、これらの過程に影響を及ぼしたレベル別の要因を分析する。

#### 1. 対外政策分析の視座

対外政策に影響を及ぼす要因の分析には以下の4つのレベルが用いられる。まずは「国際体系レベルの分析」<sup>(7)</sup>で、ここでは国際環境(システム)の性格や変化が国家の対外政策にどのように影響するかということを分析の対象とする<sup>(8)</sup>。次に「国

内レベルの分析」<sup>(10)</sup>で、この分析レベルでは対外政策に影響を及ぼす国内要因の重要性に着目する<sup>(11)</sup>。国内の政治(経済)体制や、特定の政治制度などの影響に注目して対外政策を説明しようとするものである<sup>(12)</sup>。また、一国の対外政策を分析対象として扱いつつも、その政策の対象国(2国あるいは多国)との「国内政治以上システム未満」ともいうべき「相互作用レベルの分析」もある。国家間の相違が相互関係にどのように影響するか、また関係国の過去における相互作用のパターンが現在の関係にどのように影響し、また現在の相互作用のパターンそのものが持つダイナミズムがどのようなものであるかを分析するものである。最後に、「国内レベル」の一部であるが、特に政策決定者個人を対外政策決定の要因とみなす「政策決定者(個人)レベルの分析」という視点もある。これは政策決定者の持つ認識、イメージ、過去の記憶が対外政策に影響を与えるという前提の下、分析を試みるものである。

これらの分析レベルを用いて天安門事件後の米中関係を概観し、特に最恵国(MFN)待遇延長問題では、どのレベルの要因が最も強く米国の対中政策を規定したかを検討する。

## 2. 天安門事件と米中関係

1989年6月4日に、西側諸国にとって衝撃的な事件が起こった。中国における民主化運動を、中国政府が武力鎮圧した「天安門事件」である。これに対し、米国は西欧諸国同様、激しい非難を表明した。ブッシュ大統領は「平和的デモに対する武力行使の決定と人命の損失はきわめて遺憾」との声明を発表した<sup>(13)</sup>。

米政府は即座にいくつかの制裁を課したが、経済制裁には至らず、この時点での制裁は曖昧なものであった。しかしこの日、米國務省は、中国の反体制物理学者の方励之夫妻と子息を北京駐在米国大使館に保護し、議会から受けた対中政策が弱腰であるとの批判を拭おうとした。

中国の民主化運動弾圧に関しては、議会において反共の保守派と人権外交を主張するリベラル派の侮れないほど強力な連合が成立していた<sup>(14)</sup>。議会は、全体として天安門事件を「人権侵害」とし、おおむね強硬姿勢を堅持した。例えば上下院は、両院とも満場一致で中国の民主化運動を非難する決議を行ったのである。このように議会では対中政策への攻撃を展開しようとする動きが始まり、米政府との溝は拡大していった。

中国公安当局は6月10日、方励之夫妻を指名手配したが、すでに北京の米国大使館に夫妻を受け入れていた米国側は引き渡しを拒否した。両国は相互に断固とした態度を変えず、相手国に柔軟に対処する様子はなかった。中国側はこうした米国の姿勢を「内政干渉」だと反発した。米政府は中国とも溝を深めたのである。しかし



中国に対する米議会の強硬姿勢に、ブッシュ大統領は議員に「忍耐と自制」を求めた。

以上のように、事件後1ヶ月ほどで「戦略」「貿易」の重要性を「人権」問題に従属させるべきではないとする政府、「人権」問題最優先の議会と、態度軟化には程遠い中国政府というそれぞれの態度が明らかになった。つまりブッシュ政権は、中国を人権弾圧で非難するよりも中国との良好な関係継続の方が米国にとって死活的であり、地勢的、戦略的、経済的重要性を無視できないとしていた<sup>(24)</sup>。中国を孤立させればソ連の影響下に入ってしまう、中国の国内政治改革が挫折してしまうだろうといった現実主義的考慮を優先し、また政治・経済・軍事の各分野における両国の相互依存関係が深化していることを背景に<sup>(25)</sup>、7月からは後述するような対中関係の修復をはかり、国内では議会側を説得するようになる。

ステファン・ソラズ（Stephen Solarz）（民主党、ニューヨーク州）下院議長やヘルムズ（Jesse Helms）（共和党、ノース・キャロライナ州）上院議員など、天安門事件非難への強硬姿勢を唱える意見が議会で圧倒的多数を占める中で、政権内では米中関係悪化を避けようとする見解が大きな勢力となり、その後の対中政策はこの二つの見解の間で揺れ動くことになった。

米国政府は7月初め、スコウクロフト（Brent Scowcroft）安全保障担当大統領補佐官とイーグルバーガー（Lawrence S. Eagleburger）国務副長官を秘密裡に中国に派遣し、関係改善を図ろうとした。この隠密政策には政府内部でも、「こちらが低姿勢に出れば出るほど中国はかえって高姿勢になり、問題の解決は遠のくばかりになる」という国務省と国防総省の慎重論があったようである。それを押し切ったの、「ブッシュ大統領の極めて個人的思い入れが強い」対中密使外交だったという見方は当時の流れからして妥当であろう。

10月28日から11月初めにかけて、ニクソン元大統領が訪中し、李鵬首相や引退間近の鄧小平党中央軍事委主席ら中国要人と会談した。11月中旬には、キッシンジャー元国務長官も、ニクソンに続いて訪中した。政府高官の対中接触は禁止されていたにもかかわらず、米国からは政権外にいるとはいえ大きな影響力を持つ要人が、次々と訪中したのである。冷戦初期に米国の中国政策を硬直化させ、中国を「喪失」してしまった失敗を繰り返すまいと、ニクソンやキッシンジャーは必死だったのである。政府は一貫して「和解のシグナル」を中国に送っていた。

しかし議会では同時期、両院で別々に中国人留学生保護の法案を可決した。これに対しブッシュ大統領は行政府の外交を制約することになるとの考えから、11月30日に拒否権を発動した。この背景には中国政府からの激しい反発があった。米議会での展開は、政府の「和解シグナル」とは逆に、中国への「対抗シグナル」となって

いたのである。

米政府は中国との関係修復を模索する一方で米議会を説得しようとするが、中国も、米議会も、態度を軟化させることはなかった。中国の頑なな姿勢が米議会の強硬政策を招き、それがまた中国の反発を招くという悪循環に陥っていたのである。米政府は両者を説得する以外に手段を持たなかった。

12月のマルタ米ソ首脳会談において、1947年以来続いてきた米ソ対立の終結が宣言された。イデオロギー対立、軍事対立を含んだ世界争覇戦は終わり、大国協調時代の幕開けが期待された。米ソ対立の終焉はそれまで米国の対中政策を拘束してきた冷戦戦略という要因を除去し、米国にとってソ連に対抗する上でのチャイナ・カードの意義も減少した。しかし同時に、ポスト冷戦時代の到来とともに、地政学的見地から中国に再び大国としてアジアの安定に寄与することを望む米国にとって、中国は新たな意味で重要性を増したのであった。

米政府は、中国との関係を修復するための努力を続けた。12月9日にはスコウクロフト大統領補佐官ら米大統領特別使節団が再び訪中し、鄧小平、江沢民、李鵬とそれぞれ会談した。この突然の訪中発表に、議会やマスコミは非難を隠さなかった。この訪問は名目上マルタ・サミットの成果を中国指導部に説明するためとされたが、実際は天安門事件以降悪化した米中関係改善の糸口を探ることが最大の目的だった。この頃から中国側では米議会が言うところの「見せかけの」譲歩を少しずつ始めた<sup>(26)</sup>。

しかし、米国内は依然穏やかではなかった。12月18日ホワイトハウスが、7月初めにもスコウクロフト補佐官が極秘で訪中し、中国政府首脳と接触していたことを公表すると、議会、特に民主党は政府に厳しい批判を浴びせた<sup>(27)</sup>。ステファン・ソラーズ下院議長はその訪中を「間違い」であり「不適切」であるとした。また、ブッシュ政権の対中政策を「叩頭外交」であると批判する上院の多数派院内総務ジョージ・ミッチェル（George J. Mitchell）（民主党、メイン州）は、「これらの行動は人権に対する我々の信念をなぶりものにし、我々が持つ理念に矛盾する」と述べた<sup>(28)</sup>。このように極秘訪中は、議会におけるブッシュ大統領の信頼を著しく傷つけるものとなった<sup>(29)</sup>。

12月19日、ブッシュ大統領は議会指導者に書簡を送り、中国に対する米国製人工衛星3個の輸出を許可し、輸出入銀行の対中融資禁止措置の猶予を決定したと通告した。議会の非難を受けてもなお、「戦略」的考慮を揺るがすことのない頑なな姿勢は、ブッシュ政権の一貫した対中政策に対する信念の強さの表われである。

年が明けた1990年1月1日、江沢民中国共産党総書記は新年会で演説し、社会主義堅持を強調した。そして1月11日には前年5月20日以来敷かれていた北京の戒厳

令を解除し、天安門広場を開放した。この解除の理由として、国際的孤立の回避という要因と共にアメリカからの圧力が挙げられる。ブッシュ政権の要請に応えなければならなくなったのは深刻化する経済的困難という要因が大きかったからであろう<sup>90)</sup>。

しかし米政府も、天安門事件後は一貫して関係正常化を模索するべく柔軟な政策をとり続けたにもかかわらず、中国側の対応にはかばかしい改善が見られなかったため、他方では苛立ちを感じていた。中国政府は90年に入ると、スコウクロフト補佐官の訪中時に約束した「中東へのミサイル売却停止」を破って輸出を再開していたが、この報道は米国の懸念を強めた。また戒厳令を解除したものの、それは北京とチベットのラサに限ったもので、他の地域には依然として戒厳令が敷かれていたし、緩和政策と引き換えに新たな取り締まり規則が加えられていた<sup>91)</sup>。米議会でも、この戒厳令解除は「見せかけにすぎない」との批判が上がった。

2月21日には米務省の世界人権報告が公表されたが、その内容は、中国を厳しく糾弾するものであった<sup>92)</sup>。米国の対外援助の審議にむけてこうした報告書が提出されるため、中国を人権無視の国であると評価するような内容に中国側は難色を示した。というのも、中国が極めて重要視する最恵国待遇延長の決定を、6月に控えていたからである。

以上が天安門事件後、約1年間の米中関係である。次にこれを前述の視座から分析する。

#### (1)国際体系レベル

「国際体系レベル」の要因が、この時期の米中関係に与えた影響は大きかった。冷戦終結は、米国にとって「チャイナ・カード」の意義を低下させると同時に、地政学的に中国の存在が重要になった。米政府が天安門事件に対して強硬な政策をとることができなかったのはこのためである。米政府は対ソ戦略の観点からは議会を説得できないことを中国に伝え、中国は譲歩を見せるようになった。議会は「チャイナ・カード」を考慮する必要がなくなった分だけ「人権」にこだわったのである。他方中国は、冷戦終結や東欧諸国の民主化を目の当たりにして「和平演変」を恐れたため、社会主義堅持を強調したり、国内の引き締めを強化したのであった。

#### (2)相互作用レベル

「相互作用レベル」では、米政府の関係修復への努力が、中国の譲歩を引き出したといえる。事件発生後ブッシュ政権はほぼ一貫して中国との関係維持を「戦略」的に重要視し、中国側の態度の軟化を忍耐強く待っていた。中国は、経済の行き詰

まりなど国内事情も手伝って、1990年に入ると米国の要求に応え、少しずつ譲歩を見せるようになった。しかし同時に、米議会が中国非難を表明する制裁などの立法化を試みたことは、中国の反発を招き、悪循環に陥った。

### (3)国内政治レベル

米国の「国内レベル」では、政府と議会の対立が見られた。政府が「戦略的」重要性を考慮して中国と関係修復を模索すれば、議会がこれを弱腰であると批判して強硬政策をとろうとした。これに対して今度は政府がこれを抑えにかかるという行動に出て、悪循環は米国内でも起こった。政府とは対照的に、議会側では次なる最恵国待遇の審議にあたり、少しの譲歩も感じさせない態度を取り続けるのであった。

国内世論はといえば、政府の現実主義に理解を示す反面、事件直後から中国を非好意的に見る人数が激増したように、議会の対中国非難にも加担していた。政府・議会はそれぞれ世論の異なる側面を代表していた。世論は事件に大きな衝撃を受けており、議会の当初の対中強硬論はそれを反映していた。しかし世論は中国を重視し断絶を望まず、貿易の継続も支持しており、これは政府の立場に近かった。米国民も二面性を持っていたのである。

## 3. 1990年最恵国（MFN）待遇延長問題

### (1)最恵国待遇と戦略・人権・貿易

最恵国（MFN）待遇は、米国貿易法で長く使われている特恵関税の概念である。1934年の互惠通商協定法の成立により、米議会は MFN 待遇の適用範囲を、二国間協定を締結したすべての貿易相手国に拡大した<sup>(53)</sup>。中国は米国と貿易関係を持っていたため、MFN 待遇を供与された。

1947年に成立した「貿易と関税に関する一般協定（GATT）」の第1条では、基本原則の一つである「MFN 待遇の原則」が謳われている<sup>(54)</sup>。これは、第2次大戦の一因であった経済のブロック化を再発させないことを目的としている<sup>(55)</sup>。この原則に基づき、米国は GATT の加盟国すべてに MFN 待遇を無条件で供与することを明らかにした<sup>(56)</sup>。

朝鮮戦争が起きた後も、中国人民志願軍が参戦するまでは、米国は中国に対して比較的柔軟な貿易政策をとっていた<sup>(57)</sup>。しかし、中国の参戦を機に全面的に禁輸を実施した。1951年、米国では通商拡大法が成立し、その第5項に従って、ソ連とその他共産圏の国への MFN 待遇が剝奪された。米国は中国に対する MFN 待遇を、同年9月に停止した<sup>(58)</sup>。

1974年に成立した米国の「1974年通商法」の第4条402項は、「ジャクソン・ヴェニク修正条項」として知られているが、1975年1月3日付けでポーランドとユーゴスラビアを除く「非市場経済国」に対し、MFN 待遇の条件付き供与を認めた<sup>(39)</sup>。その条件とは、①大統領は MFN 待遇を相互に提供する国と、輸入による混乱への対処や知的所有権の保護を含む二国間通商協定を締結すること、②大統領はかかる国がその国民に自由で無規制の移住を認めていると認定すること、である。つまりここで、「貿易」問題に「人権」問題がリンクされたのである。この条項は、MFN 待遇を供与することによって当該国の移住の自由が促進されると大統領が判断した場合、上述のような「非市場経済国」に MFN 待遇を供与できないという規定を、12ヶ月間放棄できるとしていた。

大統領はこのような12ヶ月間規定を放棄するとの決定を、毎年6月3日までに議会に通告することになっている。大統領が MFN 待遇の供与を更新するとの決定を議会に通告すると、議会はそれを再審するために60日の期間が与えられる。この期間に否認決議が可決されない限り MFN 待遇の供与は更新され、その決定を覆すためには上下両院が反対の合同決議案を通過させなければならない。さらに大統領がそれに対して再び拒否権を発動した場合、上下両院は3分の2以上の多数決議によってこれを覆すことができるようになっている。

米国が再び MFN 待遇を中国に供与するのは、米中国交樹立後の1980年のことである。前年にジミー・カーター (Jimmy Carter) 大統領は、1980年2月1日に発効する3年間の米中貿易協定に調印した。この協定内容は、中国に条件付きの MFN 待遇を与えるための条件①を満たしていた。それ以降「非市場経済国」であった中国に対する MFN 待遇供与は、「ジャクソン・ヴェニク修正条項」の規定に基づき、毎年更新手続を必要とした。しかし、カーター大統領は中国が MFN 待遇の供与延長のために必要な移住の自由という条件②を完全に満たしているかどうかを決定できなかった。それゆえ彼は、中国に対して移住の自由を要求する条項を12ヶ月間放棄することを選んだ。彼に続く大統領は、その後6月に更新の時期がくると、自動的にこの条項の12ヶ月間放棄を延長してきた。

1980年代には、3年ごとの中国との通商協定自動延長と、毎年の大統領による移住の自由を要求する条項の放棄はスムーズに行われた。しかし、1989年6月4日以降、米中貿易関係は激変した<sup>(40)</sup>。

1990年の MFN の更新に関して国内状況を見ると、「戦略」「人権」「貿易」が三つ巴になって対立していた。この問題を「戦略」からとらえたのはブッシュ政権で、一貫して「中国の戦略的重要性」を唱えた<sup>(41)</sup>。中国の人権弾圧には反対しながらも、

戦略的重要性を考慮するとそう簡単に MFN 待遇を撤回できないというディレンマに陥ったのが「戦略」路線であった。これを「人権」問題として扱ったのは、議員、中国人留学生の一部、人権団体、そして米国内労働者組織であった。MFN 待遇更新を拒否すれば、中国政府は天安門事件を反省し、MFN 待遇が供与されるようなレベルまで人権状況を改善するだろうという考え方は、議会に広く共有され超党派の支持を集めていた<sup>(42)</sup>。政府が「人権」路線に妥協を期待することは、困難な状況であった。「貿易」の点から MFN 待遇更新を重視したのが、産業界の代表者であった。MFN 待遇を停止することで何よりも打撃を受けるのは米国であると主張するのが、「貿易」路線の見解であった<sup>(43)</sup>。このように MFN 問題には主に3つの立場が存在し、それぞれの利害を主張していた。

中国側は、米国議会の反対意見を考慮したのであろうが、5月19日の『人民日報』に「MFN 待遇の取り消しが中米関係の大後退をもたらしかねない」という記事を掲載し、中国の貧窮する経済よりも米国の経済的損失を強調することで、延長の重要性を説いたのであった<sup>(44)</sup>。

## (2) MFN 待遇延長問題

1990年5月24日、ブッシュ大統領はホワイトハウスの記者会見に臨み、中国に対する MFN 待遇を一年間延長すると正式発表した<sup>(45)</sup>。このとき彼は、議会から人権問題への関心の低さを指摘・非難されることを憂慮し、人権問題の改善は今後も要求するとして議会に配慮を示した。政府の決定を「宥和的アプローチ」<sup>(46)</sup>と批判する議会に対し、ブッシュ政権は説得する以外、術を持たなかった。

政府・議会の対立の中で、中国にも動きが見られた。6月6日、中国公安省は天安門事件に関連して逮捕した民主活動家などのうち97人（北京76人、上海21人）を釈放したと発表した。この時期の前後で、中国は米国を意識して「人権カード」を切り始める。経済制裁などで国内状況がかなり悪化してきたこともあり、中国としても MFN 待遇の延長は死活問題となっていたのである。このようにこの時期中国側から、MFN 待遇を意識してか、少しずつ譲歩が引き出せる兆候が現われたのであった。

議会との均衡点を模索するべく政府は必死だった。当初政府は中国の戦略的重要性を訴え、これへの理解を求めた。しかし議会の勢いが一向に弱まらなかったことを受け、米国が中国に求めるのは「関与と制裁の混合を通じて」<sup>(47)</sup>改革と人権尊重を支援することであると、MFN が関与政策であることを説明した。

これに対して、議会両院における反対決議や法案立法に超党派の支持が集まるのは当然であった。大統領の宥和的政策を覆そうと、上下両院ではさまざまな法案が

提出された。大統領による MFN 待遇更新決定の発表当日、早速行われた下院国際関係委員会のアジア太平洋問題小委員会では、MFN 待遇更新に対して何らかの条件を課すことを立法化しようとする法案がいくつか出された。下院議員のドナルド・ピーズ (Donald J. Pease) (民主党・オハイオ州) をはじめとする17名は、中国に対する1991年の MFN 待遇更新に人権面での改善を条件とする法案を上程した<sup>(48)</sup>。この法案は最後まで審議されることになった「条件付き延長」法案の中でも主要なものであり、提案者の名に因んで「ピーズ法案」とも呼ばれた<sup>(49)</sup>。

こうした議会の動きは、政府による説得工作の前に依然強硬なままであったため、次第に政府の説明が「戦略」色から「貿易」色を強める実利主義的方向に変わってきた。公聴会で外部の経済団体から証言を行った者は、政府と同様に MFN の撤回には反対していたが<sup>(50)</sup>、政府もこのあたりから「貿易」の点からも MFN が重要であることを説明するようになったのである<sup>(51)</sup>。

中国側にも努力がみられた。6月25日中国は、北京の米国大使館に保護されていた反体制天体物理学者方励之夫妻の出国を病気療養を理由に許可した。これで1年以上米中間の懸案であった問題が、ひとつ解決した。7月7日には、上海の朱鎔基市長ら中国6都市の市長代表団が米国を訪れた。一行は非常に広範囲を訪問し、年配の米財界人や、議会の民主党・共和党のリーダーを含む多くの政治家と会い、中国が経済改革を継続することや、西側への「開放」政策を維持することを強調した<sup>(52)</sup>。中国も説得を行ったのである。

7月に入ると、下院歳入委員会貿易小委員会において「ピーズ法案」が発声投票で可決され、これを受けた下院歳入委員会でも可決されて、次なる下院での審議を迎えることとなった。「ピーズ法案」が含む人権目標を更に強化しようとした議員の努力は歳入委員会委員長ロステンコウスキー (Daniel Rostenkowski) (民主党、イリノイ州) によって抑えられ、ここに政府に対する議会側の妥協が見られたのであった<sup>(53)</sup>。政府の、経済的結びつきによって中国を改革路線に復帰させることができるという「貿易」的説明に、議会幹部(各委員会委員長、小委員会委員長)が理解を示して中道的な立場をとるようになっていた。

ここで国際体系レベルからの影響があった。8月2日イラクによるクウェート侵攻に始まった湾岸危機である。中国が国連安保理の武力行使決議に拒否権行使を避けて棄権したことで、米国はこの「消極的協力」を評価し、制裁の緩和を更に進めた<sup>(54)</sup>。

10月に入ると、妥協的な「ピーズ法案」の審議も最終段階にさしかかった。18日下院において、ペロシ (Nancy Pelosi) (民主党、カリフォルニア州)、ソロモン両議員は「ピーズ法案」に、政治犯釈放の要求を含む、より強硬な条件を修正条項とし

て追加することに成功した。またピーズらがこの法案に付けた、中国の人権状況に「かなりの進展」が見られた場合 MFN 待遇を1991年も更新する、という条件に対しても、ペロンらは「かなりの進展」という曖昧な言葉を正確に定義する修正条項を加えることで、この法案が中国に与える条件を強化しようと試みたのである。

ギボンズ (Sam M. Gibbons) (民主党、フロリダ州) 歳入委員会貿易小委員会委員長をはじめとする自由貿易推進者がこの修正案に異議を唱えたが、ペロンらの修正案は結局347対74で可決された。この修正された「ピーズ法案」は、同日384対30で可決された。また、1990年の中国への MFN 待遇供与継続を認めないとの合同決議案 (H J. Res. 647) も247対174で採択された。こちらは「ピーズ法案」より賛成票が少ないものの、依然として超党派の支持を得ていた。

しかしながら、上院では大統領の説得工作が功を奏し、MFN 供与否認決議は行われなかった。この背景には、湾岸危機で国連決議に中国が協力したことによって、中国の国内政治についての批判を表明できなくなった上院議員が何人かいたという事情があった<sup>65)</sup>。大統領が拒否権発動を繰り返し強調していたため、上院は「ピーズ法案」についても同様に、何の行動もとらずに10月28日休会を迎えた。1990年第101回議会は、対中国 MFN 待遇にいかなる規制も成立せずに終わったのである。

### (3)結論

#### ① なぜ MFN が係争化したのか

なぜこれほどまでに MFN が係争化したのか。まず MFN そのものが対立の可能性をはらむ問題であったことが挙げられる。すなわち、MFN は貿易相手国に特惠関税を与えるという「貿易」の領域にある概念であるが、1974年の「ジャクソン・バニク修正条項」の成立によって「その国の国民に移住の自由を与えていると判断された場合」においてのみ供与するという「人権」とのリンクが生じたからである。同時に、その修正条項の適用対象は「非市場経済 (共産主義) 国」であったから、この問題はもともと冷戦政策という「戦略」の領域にも関わっていた。冷戦期は「貿易」と「人権」は「戦略」に従属していたため、何の問題もなく毎年更新されてきたのであるが、1989年6月に天安門事件が起こり、12月に冷戦が終結したことにより、一気に貿易と人権 이슈が頭をもたげ、それぞれの目標を実行する手段としての MFN を奪い合う結果となったのである。

MFN が係争化した第2の理由は、大統領と議会がその決定権を相互牽制する形で共有していたことにある。まず大統領が MFN 更新を決定する。その後、議会によってその決定の是非を審議することが出来る。そこで反対決議が採択された場



合、大統領にはそれに対する拒否権が与えられており、さらに議会にもその大統領の拒否権を上下両院それぞれにおいて3分の2以上の投票で覆すことができるという権限が与えられているのである。このことが大統領にも議会にも MFN 問題決定の当事者であるという意識をもたせ、さらに大統領と議会の持つ認識に相違が存在したこと（戦略と人権の優先順位）が、論争を起こしたのである。

政府と議会の認識の違いが、MFN を係争化させた第3の要因である。まず①ブッシュ政権が安全保障を重視していたのに対し、議会は理念を重視していた。貿易関係の圧力団体は貿易を重視していた。次に② MFN 更新の判断根拠に関してブッシュ政権は「ロスト・チャイナ（中国喪失）後遺症」を引きずっていたことが更新に大きく影響を与えていた。つまり1949年、中華人民共和国の誕生に際し、一方で米中の新たな関係を築く可能性があったにもかかわらず、冷戦のイデオロギーのためにこの可能性が排除され、結果として中国の「向ソ一辺倒」政策を招き、国際社会から孤立させてしまった。この「失敗」を二度と繰り返さぬようにという教訓があったのである。この教訓は米中デタント期のニクソン・キッシンジャーによる「戦略」的配慮優先の外交の根底にあった考え方の一つであり、当時初代の中国駐在連絡事務所長を経験したブッシュはもちろんのこと、ニクソンやキッシンジャーまでもが天安門事件後この教訓に敏感になっていたのである。他方議会では、ポーランドの共産党政権が「連帯」の貿易運動を弾圧し、議長であるワレサを投獄した際に MFN 待遇を撤回したことが、今日のポーランドの民主化をもたらしたと考える。それゆえ中国の民主化促進のためには、MFN 撤回が効果的であると類推していた。そして③時代認識にも、大統領と議会間には大きなずれがあった。政府は冷戦終結の意味を良く理解しており、二極体制が崩壊した後の秩序維持は主として地域システムによって担われるべきだと考えていた。そのため地政学的に中国は依然としてアジアにとって重要な要素であるとの認識があった。それがブッシュ政権に米中関係の悪化を踏みとどまらせたのであった。これに対する議会には、依然としてイデオロギー対立という冷戦思考を抱く勢力があり、冷戦が終わったことで対ソ牽制の役割を果たしてきたチャイナ・カードは無効になったものの、共産主義国である中国はまだ「民主化の」標的とされていた。そこに反共主義と人権派の連携が生じた。次に④優先する政策にも差があった。政府は対日牽制に中国を利用するという勢力均衡、また秩序維持のために中国の国際孤立化を防ぎ国際社会に統合することを重要課題とみなしていたが、議会の大勢は人権あるいは民主主義といった要素が何よりも優先されるべきだと考えていた。民主主義は米国建国以来の理念であり、政府としてその促進には大いに関心を持っていたが、その⑤ MFN との関連、⑥その手順にも、政府・議会間の認識の差は明白であった。政府

は MFN を供与することは中国の市民を救うことにつながり、高関税によって中国国内に生じる貧困は市民の職を奪い、ダメージを与えると考えていた。つまり MFN は中国の民衆に市民らしい生活を享受させるものであるという判断である。これに対して議会は、MFN 延長は天安門事件を米国政府が「容認」したという間違ったメッセージを中国に送ることになると考えていた。この延長によって民主化運動への米国の支援を期待する中国市民を失望させ、逆に中国政府に「人権弾圧」へのお墨付きを与えてしまうため、中国政府をますます増長させてしまうと懸念していた。また MFN を停止すれば、中国が経済的に貧窮し、その状況に不満を抱く市民はより強力な民主化運動に立ちあがるであろうとの予測から、貧困が民主化運動を促進するとの考えも聞かれた。貿易関係の圧力団体は、MFN 待遇撤回が米国国内にもたらす影響を憂慮しており、中国製品を低関税で輸入できなければ、米国の生産者、輸入業者、低所得者が打撃を受けるとしていた。最後に MFN を梃子として利用する際の⑦効果・影響であるが、政府は MFN が供与されなければ中国市民と西側諸国との接触がなくなり、かえって改革が滞るという認識を持っていた。他方議会は MFN を供与しないことが中国政府に弾圧政策を反省させ、より市民や西側諸国に譲歩した政策をとらせることができると考えていた。以上7点の認識の差が、これほどまでに MFN の係争化を招いたのであった。

最後に、米中関係のチャンネルの乏しさがあった。MFN 以外に、米国が中国の人権侵害を非難するための実効性の高い手段を持たなかったことが、MFN 論争の一層の激化を招いたのである。それが、MFN に当時の中国に対する懸案事項すべてを詰め込もうという動きを誘発した。すなわち「人権」や「貿易」の他に台湾の GATT 加盟問題、中東武器輸出問題、カンボジア和平問題、チベット独立問題などが MFN 審議の俎上に乗せられて、論争を一層複雑にしたのであった。

## ② 政策収斂への要因

MFN 延長を発表した1990年5月24日当初の政府の「戦略」、議会・人権圧力団体の「人権」、貿易圧力団体の「貿易」という対立の構図は最終的にはどのように収斂したのであろうか。1991年以降もこの MFN は1992年のピークに向けて徐々に激しい論争を伴っていったという意味では「収斂した」というのは妥当でないが、90年にひとまず決着にいたった過程を分析したい。デービッド・スキッドモアらは対立軸が4つあったことを指摘しているが<sup>(6)</sup>、それらも参考にしながら考察すれば、最も大きな対立軸は「政府・経済界」対「議会・人権団体」であった。議会は当初超党派の立場で政府の「戦略」優先の決定を非難していた。つまり、共和党的保守派と民主党のリベラルの間で反中国という利害の一致が見られたのである。しかし、

このほとんど一枚岩に見えた議会（上院）を最終的にかろうじて分裂させることができたのは、経済界のロビー活動による米国が受けるダメージの深刻さの説明と、政府による共和党上院議員への必死の説得工作であった。これにより、人権のために貿易の利益を失うわけにはいかないと認識を変えた議員、そして民主党と協力することに抵抗を覚え始めた共和党議員が、最初の反中国連携から離脱した。加えて、条件付き MFN 更新法案の審議過程において、それぞれの小委員会委員長、委員会委員長、議長が現実主義的立場から中道を説いたことも多少なりとも影響を及ぼしていたと考えられる。政府が地政学上の「戦略」論から冷戦後の「関与」政策に説得の重心を移し、また「貿易」と「人権」の関わりを強調することで、議員の説得に成功したのである。

### ③ レベル別の要因の影響分析

最後に、前述したレベルに従って分析する。

#### ・国際体系のレベル

冷戦の終結が「戦略」「人権」「貿易」の対立を生み、MFN 問題を係争化した。議会内で、反共主義者と人権尊重派の連携を生んだのも、国際体系のレベルからの影響であった。また、湾岸危機が米国における MFN 論争を一時的に収束させた要因であることは紛れもない。1990年の後半は、中国に代わってイラクが主要な米国の脅威となっていた<sup>57)</sup>。湾岸危機によって、大きな関心が中国からイラクに移ったのであった。イラクへの政策を優先させるため、中国の政策に妥協することは不可避であった。

#### ・相互作用のレベル

中国が MFN 延長発表前に政治犯を釈放したこと、またヒューストン・サミット前に方励之夫妻の出国を許可したこと、そして湾岸危機の際に安保理決議に米国が中国の協力を必要としたことや、中国が実際にそれに協力したことは、対中政策における強硬姿勢を緩和させるのに更に役立った。

#### ・国内政治のレベル

②で述べた通りである。政府の結束力、議会对策のスキル、ブッシュ大統領をはじめ政府による説得の論理の再構築は、どれも優れており、議会の強硬姿勢に屈することなく「戦略」を重視した当初の対中政策を貫き通した。さらに世論や財界からの影響力も MFN 待遇を更新する重要な要因となっていた。

#### ・政策決定者（個人）のレベル

ブッシュ大統領、ニクソン、キッシンジャーの歴史の教訓と中国への思い入れの強さは、1989年に密使を送ったり、自らが制裁を犯して訪中したことを見ても明ら

かであった。

以上がレベル別に分析した政策決定要因である。MFN問題は、国際体系レベルの要因によって係争化され、国内政治レベルの要因によって最終的な政策収斂に至ったのである。何よりも政府が確固とした安全保障政策をもち、議会の姿勢に柔軟に対処して説得を行ったことが、最大要因であった。

## 第4章 枠組み分析

分析の枠組みに立ち戻って考察したい。

### 1. 枠組みの妥当性

戦後・冷戦期の対中政策をこの枠組みで分析したが、ひとまず有効性を確認できたように思われる。第1期は「戦略」「貿易」、第2期は無策、第3期は再び「戦略」「貿易」の枠組みに戻った。80年代後半にチベット問題、天安門事件が起こると「人権」も加わり、冷戦終結前にこれら3つが出揃ったことが明らかになった。

ただ、今後の課題として、この枠組みでは扱えない問題をどう処理するかが残されている。すなわち、環境問題や知的所有権などのグローバル・イシューである。この点に関し、枠組みを再構築する必要性が出てくる可能性もある。但し、分析対象を米国の対中政策に限定すれば、これらのグローバル・イシューは米国政府を主体とし、中国を客体とする政策決定の分析範囲からは外れる可能性もある。いずれにせよ、再考の必要があろう。

### 2. 枠組み構成要素間の相互作用

戦後・冷戦期には「貿易」と「人権」は「戦略」に従属するものとして扱われ、「相互」作用は見られなかった。冷戦後になって相互作用が起こり、MFN問題などの係争化を招いた。しかし冷戦後、「戦略」と「人権」は切り離して考えられるようになったのである。

MFN問題は、「戦略」優先の政策をとろうとした際に、「人権」への考慮からこれを妨げる動きが起こったという意味で、「相互拘束性」の例といえるであろう。昨今の台湾をめぐる米政府・議会間の対立もこの要素が強い。これに加えて、「貿易」の立場をとる産業界が「戦略」側について米中関係の悪化を防ごうとする動きや、政府がその「貿易」を主張する圧力を重視する政策をとるようになったことから、冷戦後の「優先順位」において「貿易」の重要性が相対的な高まりを示していると読

み取ることができる。

### 3. 枠組み構成要素間の相互作用に影響を及ぼす要因

第3章の3.(3)③で述べた通りである。冷戦終結という「国際的要因」によって、構成要素間の相互作用が起こった。米国内の立場が「戦略」「人権」「貿易」に分かれていたことから、「相互拘束性」が「国内的要因」にも影響を受けて現れた。

## おわりに

1990年 MFN 問題は、対中政策史において、どのように位置づけられるであろうか。

米中関係史における1990年 MFN 問題は、対中政策において「戦略」「人権」「貿易」がすべて出そろった最初の年であることが証明された。そしてそれ以降も論争を伴う問題となったのである。この年の MFN 論争により、冷戦期対中政策は冷戦後の政策へ変わった。つまり「戦略」と「人権」を別に扱ったブッシュ政権の MFN 政策は、その後の対中政策の枠組みとなったのである。

1992年に政府・議会間の MFN 論争は最高潮に達する。このブッシュ政権の対中政策を非難してビル・クリントン (Bill Clinton) は大統領に当選した。クリントン大統領は1993年の対中 MFN 待遇更新決定に際し、翌1994年の決定には人権状況の改善を条件とすることを発表した。「戦略」と「人権」をリンクさせたのである。しかし、産業界からの強い圧力を受け、結局1994年にはリンク化しない方針をとり、MFN 政策の変更を行った。つまり、ブッシュ政権の MFN 政策を踏襲する結果となったのである。

また1990年にブッシュ政権のとった政策、あるいは議会、国民に対して行った説得が、米国民に中国の重要性を植え付けた。一つの極としての中国を意識させたことが、後に中国脅威論を生む土壌を作った。しかし、ポスト冷戦時代においてはそれに対する封じ込め政策は避けられた。すなわち対中関与政策の原型がここで作られたのである。

## 注

- (1) リンケージと呼ばれるものには、J. ローズノウに代表される連携 (リンケージ) 政治、またキッシンジャーに代表されるリンケージ外交があるが、これはそれらとは区別されるものである。
- (2) 但し冷戦期も、対中政策に限定すれば、マッカーズムに見られるように、国内的要因の影響を大きく受けたこともあった。

- (3) 翌50年のトルーマン大統領による「台湾不干渉」声明はまさにその表われで、米  
国はいずれ台湾が中国共産党の支配下に置かれると見通しており、やがては国民党  
と縁を切って共産党政権を承認する心積もりであった（斎藤真「アメリカの中国政  
策—その史的遺産—」『国際問題』1964年4月号、6頁）。
- (4) 斎藤、前掲論文、7頁。山極晃『米中関係の歴史的展開』研文出版、1997年、  
233頁。
- (5) 斎藤、前掲論文、3頁。
- (6) もし中共に占領されれば、太平洋地域の安全保障にとって直接的な脅威となりう  
るという判断のもとに、180度転向されたのであった。
- (7) 1951年には米比相互防衛条約、ANZUS、日米安全保障条約が、1953年には米韓  
相互防衛条約が、1954年には東南アジア条約機構（SEATO）、米華相互防衛条約が  
締結された。
- (8) 斎藤、前掲論文、8頁。
- (9) 高松基之「チャイナ・ディファレンシャル緩和問題をめぐってのアイゼンハワー  
政権の対応」『国際政治』1994年1月、61頁。この時米国は西側同盟国に対しても対  
中貿易の大幅制限を強制し、従わない場合には制裁措置すらとったのである（滝田  
賢治『太平洋国家アメリカへの道—その歴史的形成過程—』、有信堂、1996年、  
188頁）。
- (10) 滝田、前掲書、194頁。有賀貞「アメリカの人権外交」渡邊昭夫編『アジアの人  
権 国際政治の視点から』第6章所収、日本国際問題研究所、1997年、157頁。こう  
した米国の政策変化のメッセージは、文化大革命、ベトナム戦争、珍宝（ダマンス  
キー）島をめぐるソ連との軍事衝突など、国内的にも対外的にも不安定な混乱期に  
あった中国に、伝わっていたものと思われる。
- (11) まず1969年には非軍事物資の対中輸出禁止が解除され、1970年の貿易制限緩和を  
経て、1971年には禁輸が全面的に解除された。
- (12) これにしたがって1973年、双方の首都に連絡事務所が設置された。同時に米産業  
界が米中貿易全国委員会を結成し、ワシントンで米国の企業代表たちが集り設立総  
会も催された。中国には、中国国際貿易促進委員会が対応機関として成立された。
- (13) 輸銀、海外民間投資公社 [OPIC]、商品信用公社 [CCC] によるもの。
- (14) 有賀貞「アメリカ外交における人権」有賀貞編『アメリカ外交と人権』序章所  
収、日本国際問題研究所、1992年、5頁。有賀貞、前掲論文（「アメリカの人権外  
交」）、155頁。1973年の対外援助法32条に始まって、議会主導で次々と援助や借款  
に人権状況の改善という条件を付す法案が可決されることになる。
- (15) 有賀、前掲論文（「アメリカ外交における人権」）、17頁。ただし、政府内において  
は公然と圧力をかけることを主張する人権人道問題局と地域局との間に意見の対  
立があり、極東局も中国に対して人権問題をもち出すことには反対したようである  
（同16頁）。
- (16) 有賀、前掲論文（「アメリカ外交における人権」）、23頁。
- (17) ケネス・ウォルツの第3イメージがこれにあたる。Kenneth N. Waltz, *Man, the  
State and War: A Theoretical Approach*, (Columbia University Press, 1959),

- pp. 159-186.
- (18) 対外政策を国家間の対外政策選択の集約的帰結としてみるものである（石田淳「国際政治理論の現在（上）：対外政策の国内要因分析の復権」『国際問題』1997年6月号、63頁）。Peter Gourevitch, "The second image reversed: the international sources of domestic politics," *International Organization* Vol. 32, No. 4, (Autumn 1978), pp. 882-883.
- (19) 前出のウォルツの第2イメージがこれにあたる。Kenneth Waltz, *op. cit.*, pp. 159-186.
- (20) つまり、対外政策を国内の政策決定者の政治目的、国内政治アクターの政治的影響力、政策決定者と政治アクターを結ぶ制度的メカニズムに依存すると見ている。石田、前掲論文、63頁。
- (21) Peter J. Katzenstein, "Introduction: Domestic and International Forces and Strategies of Foreign Economic Policy," in Peter Katzenstein (ed.), *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*, (University of Wisconsin Press, 1978), pp. 3-22.
- (22) 高木誠一郎「第三編対外関係：第5章対米関係」『中国総論1990年版』霞山会、1990年、168頁。『中国年鑑1990年版』、83頁。
- (23) 高木、前掲論文（『中国総論1990年版』）、168頁。
- (24) 同じようにキッシンジャー元国務長官は『ワシントンポスト』紙で、米国の安全保障にとって中国はあまりに重要であることを現実的に述べていた（井尻秀憲『現代アメリカ知識人と中国』ミネルヴァ書房、1992年、213頁；Henry Kissinger, "The Caricature of Deng as a Tyrant is Unfair," *Washington Post*, August 1, 1989）。もしアメリカが中国から手を引けば、必ずや別の勢力によってこれが埋められ、アジアにおける米国のプレゼンスが減少してしまうというものである。
- (25) 滝田賢治「現代米中関係の変容—アメリカ外交の視点から—」『国際政治』1998年5月、112頁。
- (26) 事件後の6月14日、中国当局が米記者二人（APとVOA）に国外退去を命令していたが、12月13日VOA放送は、中国外務省から北京特派員派遣の申請書を提出するように通告されたと発表した。
- (27) 重村智計「ブッシュ政権のアジア政策」『国際問題』1990年2月、39頁。
- (28) David Skidmore & William Gates, "After Tiananmen: The Struggle Over U.S. Policy Toward China in the Bush Administration," *Presidential Studies Quarterly* 27, no. 3, Summer 1997, p. 528.
- (29) そのためブッシュ大統領は、スヌヌ（John Sununu）とベーカー両補佐官を上院共和党議員のもとに派遣し、またブッシュ自身も電話によって議員らに必死に働き掛けた。同じくニクソンやキッシンジャーも公私にわたり上院の共和党議員にロビー活動を行ったという（Skidmore & Gates, *Ibid.*, p. 529.）。
- (30) 小島朋之「不安に満ちた中国の90年代」『東亜』1990年2月号、73頁。すなわち、インフレ退治を目指す李鵬首相の強引な緊縮政策に、日本の第三次円借款凍結、世界銀行の融資凍結などの経済制裁が重なり、中国経済は郷鎮企業の倒産、大量の失

業者の発生など、深刻な経済的苦境に陥っていたし、対外債務の返済開始が90年に迫っていたことも重なった。

- ③1 新しい規則は1月19日に施行されたものであるが、外国人特派員・支局への締め付け強化、取材妨害、VOA の電波妨害が継続され、他方国内では学生への締め付けが強化され、留学には5年の下放労働が義務づけられた。
- ③2 「10年以上も続いた自由化への流れが、昨年6月に逆行、全体主義的支配と思想教育を再開した」というものであった(宇佐美滋「もたつくブッシュ政権の中国政策」『東亜』1990年5月号、17頁)。
- ③3 1934年以前、米国はMFN 待遇を貿易相手に、MFN 条項を含む特定の貿易合意の範疇でのみ与えていた。
- ③4 MFN 原則とは、通商条約法などに基づいて、ガット加盟国の一方(A国)が他の第三国(C国)に対し、当該国の産品に関して有利な待遇を与えているか、または将来与える場合、相手国たる他の加盟国(B国)の同一産品に対しても与えなければならないという原則である。
- ③5 通商産業省監修、通商関係法研究会編著『アメリカ・EC 通商関係法実務必携』第一法規出版、1985年、3頁。
- ③6 中国の場合は、国民党政府の中華民国がGATT の原加盟国となっていた。国民党は1949年に、GATT 加盟国の資格を保持したまま台湾へ移った(Penelope Hartland-Thunberg, *China, Hong Kong, Taiwan and the World Trading System*, Macmillan Professional and Academic Ltd., 1990, p. 6)。
- ③7 加藤洋子『アメリカの世界戦略とココム 1945-1992—転機にたつ日本の貿易政策』有信堂高文社、1992年、155頁。
- ③8 Vladimir N. Pregelj, "20094: Most-Favored-Nation Status of the People's Republic of China," *CRS Issue Brief*, December 6, 1996. [<http://www.fas.org/man/crs/92-094.htm/>], Oct. 1998; Robert P. O'Quinn, "Beyond the MFN Debate: A Comprehensive Trade Strategy toward China," *The Heritage Foundation-Asia Studies Center Backgrounder* No.148, May 16, 1997. [<http://www.heritage.org/library/excmemo/>], Nov. 1998.
- ③9 もとは、ソ連国内のユダヤ人の出国制限を考慮していた。
- ④0 ところで「MFN 待遇 (Most-Favored Nation status)」は、もともと無差別待遇を受けていない国々との貿易条件の一つであったにも拘わらず、「最恵国」と呼ぶことで、中国に最大の恩恵を与えるような印象を与えることから、かねてから「誤解を招きやすい」名称であるとの指摘がなされていたが、1998年7月22日にクリントン大統領が署名した内国歳入庁改革法 (HR 2676) によって、MFN に代えて「通常貿易関係 (Normal Trade Relation)」という名称が使われることになった。
- ④1 Sullivan, Alexander, "Bush Extends Favorable Trading Status for China," (900524), USIS, PDQ text link: 140590.
- ④2 "Renewal of China's MFN Status Debated," Transcript of House hearing on renewal of Most-Favored-Nation trading status for China, Parts 1-5 of a five part series.(900518), USIS, PDQ text link: 139870.



- (43) 議会の強硬姿勢にもかかわらず MFN 待遇が更新された主な要因には、米中実業評議会をはじめ香港政府や在香港の米国商工会議所などが、中国への MFN 待遇を支持する立場から米議会に活発にロビー活動を行っていたことがあった。Susumu Awanohara, "Rights or duties?: US legislators link freedoms to China's MFN trade privileges," *Far Eastern Economic Review*, May 3, 1990, pp. 42-43.
- (44) 小島朋之、「方励之夫妻の出国で制裁解除?」『東亜』1990年8月号、56頁。原文は「我中美大使談中美関係」『人民日報』1990年5月19日。
- (45) "Bush Says China MFN Renewal 'Not A Special Favor,'" Portion of President Bush's White House news conference concerning renewal of China's most-favored-nation trade status, (900524), USIS, PDQ text link : 140547.
- (46) Alyson Pytte, "Bush Renews MFN for China: Stirs Angry Hill Reaction," *Congressional Quarterly Weekly Report (CQWR)*, May 26, 1990, p. 1639.
- (47) "Solomon Explains US Policy on MFN for China," (900607), USIS, PDQ text link: 142124; Holden, Robert, "US China Policy Mixes Engagement and Sanctions," (900612), USIS, PDQ text link : 142584, 142591.
- (48) Congressional Record article, "MFN status for China-H. R.-Hon. Donald J. Pease," (Extension of Remarks-May 24, 1990), page: E 1756, Thomas: US Congress Legislative Database [<http://thomas.loc.gov/cgi/bin/query/>], Oct. 1998.
- (49) 彼によれば、再延長するためには、1991年6月3日までに中国政府が次のような基準を満たしていると大統領が認めることが必要だという。すなわち①人権侵害を大きく改善させること、②中国、チベット全土で戒厳令を解除すること、③クメール・ルージュへの支援を打ち切り、カンボジア紛争の多国間交渉に協力すること、であった。彼はこの法案が、「延長を拒否する」意見と「更新する」意見の双方に代替案を提供していると述べていた。
- (50) Ronald D. Elving, "Accord Elusive on Renewal Of MFN Status for China," *CQWR*, June 23, 1990, p. 1944.
- (51) リチャード・ソロモン國務次官補は、6月12日上院の公聴会で、グローバル・イシューの解決には中国の協力が必要であると「戦略」的説明を行った後、更に経済的結びつきによって、中国を改革路線に復帰させることができると強調した。「決して国際通商の改革促進剤としての力を低く見積もってはならない」—これが彼の主張するところであった。Holden, Robert, *op. cit.* ("US China Policy Mixes Engagement and Sanctions"), PDQ text link : 142584, 142591.
- (52) Paul H. Kreisberg, "The U. S. and Asia in 1990," *Asian Survey*, Vol. XXXI, No. 1, (January 1991), p. 6.
- (53) この時点では、「ピース法案」が含む人権目標は、以下の通りになっていた。①中国、チベットの戒厳令解除、②昨年の弾圧以後抑留あるいは罪を問われた人への酌量と、刑務所からの解放、③報道の自由への規制緩和、④米国滞在中の中国市民への嫌がらせの停止、⑤1989年6月以降海外旅行に出る中国市民に課せられた義務解消。John R. Cranford, "Panel Oks China MFN Status, Seeks Future Rights

Gains," *CQWR*, July 21, 1990, p. 2288.

- 54 高木誠一郎「第三編 対外政策：第五章 対米関係」『中国総論1992年版』霞山会、147頁。
- 55 Kerry Dumbaugh, "China's Most-Favored-Nation (MFN) Status: Congressional Consideration, 1989-1998," *CRS Report for Congress*, Congressional Research Service, August 1, 1998, p. 6.
- 56 Skidmore & Gates, *op. cit.*, p.515. 彼らの提示した対立軸は①制度的対立（行政 府 vs 議会）、②イデオロギー的対立（リベラル vs 保守）、③党派的对立（共和 党 vs 民主党）、④商業的対立（国際経済利益 vs 国内経済利益）である。
- 57 1990年10月23日から11月15日に行われた世論調査では、この時期、米国民のイラ クに対する関心が最も高かったことが明らかである。「次の10年間で、米国の主要 敵国となるのは次のうちどの国だと思うか？」という問いに対する回答は以下の通 りであった。中国が主要敵国となると考える人の数は、相対的には少なかった。

イ ラ ク	(旧) ソ連	日 本	中 国	ド イ ツ	どれでもない	無 回 答
26%	18%	17%	10%	4%	11%	14%

Full question ID: USGALLUP. 90 CFRP.R 21, National adult, 1662, U. S. Foreign Policy 1991- Public (The Chicago Council On Foreign Relations).