

# 技術貿易をめぐる国内政治プロセス

——米国の対中商用人工衛星の輸出規制に内在する安全保障と経済——

高木 綾

## はじめに

大国の栄枯盛衰の一翼を担ってきたのが、科学・技術である。歴史上、その時代において最も繁栄した社会からの技術拡散は、国際システムにおけるパワーの再配分を引き起こす重要な要素であった<sup>(1)</sup>。長きにわたり大国は、軍事及び経済の双方においてパワーの源泉となる技術が敵国や経済的競争相手に拡散することを妨げようと試みてきたが、せいぜいそれを遅らせることが出来る程度で、ことごとく失敗してきた<sup>(2)</sup>。それにもかかわらず、なお大国は、自らの地位を不変のものにしようとして、技術の独占を目論んできたのである<sup>(3)</sup>。ところが、このような論理とは異なる大国の行動が観察された。一九九〇年代を通して、米国が中国に両用技術である商用人工衛星を輸出した事例である。

両用技術とは、軍需にも民需にも利用可能な技術のことである。

この商用人工衛星は、その輸出に際して弾道ミサイル打ち上げ技術の供与を伴う恐れがあり、安全保障上の考慮を優先すれば、輸出を控えるインセンティブが働くが、他方で経済的考慮からは、輸出による経済利益が望まれるところに特徴がある。結論を先取りすれば、米国は一九九八年までは、中国に対して商用人工衛星を輸出したが、九九九年を境に、輸出を規制した。それでは、なぜ安全保障上の損失を承知の上で輸出が行われたのか。また、なぜその優先順位が変化したのであろうか。本稿はこの問いに取り組み、商用人工衛星に固有の技術が国内及び国際政治にもたらす影響を、安全保障と経済の優先順位の観点から素描するものである。

## 一 両用技術としての人工衛星

まず、両用技術としての人工衛星の孕む技術的特徴及びその問題について、ここで確認しておきたい。商用人工衛星と軍用人工衛星

との違いを挙げれば、前者が、音声、データ、ビデオなどのさまざまな媒体を通じて民間のコミュニケーション機能を促進することを目的としているのに対し、後者は、国家安全保障に関する情報のみを伝達すること、リアル・タイムで戦場のデータを提供すること、及び特定の軍事的要求に即した情報を伝達することを目的としているところにある。しかし目的の違いこそあれ、商用人工衛星は、これも軍事的に重要な九つの性質のうち一つ以上を有している<sup>(4)</sup>。米国防総省や国務省は、これらの技術データが公開されることによって他国のミサイル能力の向上を招く恐れがあるとして、商用人工衛星の海外での打ち上げに際し、技術にセーフガードを備えることを条件とした。しかし、他国との衛星打ち上げのための議論を通じて、必要以上の情報を提供してしまう恐れもある。特に国防総省や国務省が憂慮しているのは、衛星と打ち上げロケットとを接続する技術が、弾道ミサイルの打ち上げにも適用可能であるという点、また衛星を軌道に乗せる技術をそのまま弾道ミサイルに利用できる点にある<sup>(5)</sup>。

それゆえ輸出相手が中国の場合は、米国にとって特別な意味合いを持つことになる。それは、中国が一九九〇年代を通じて軍民両用技術の強化にあたっていたからである。江沢民国家主席は九一年六月、「戦時にも平時にも適用できる軍民両用のテレコミュニケーションシステムの構築」の必要性を説いた。特に九六年の「第九次五カ年計画と二〇一〇年長期目標要綱」を受けた九七年の「軍民転換九五計画要綱」では、国防工業の主力民生用品の一つに衛星運搬

ロケットが挙げられており、その重要性が指摘されていた<sup>(7)</sup>。九〇年代に入り、人工衛星の打ち上げビジネスを始めた中国は、諸外国の衛星打ち上げを代行しており、打ち上げを繰り返すことによって、ミサイル・ロケットなどの運搬手段の開発に余念がなかった<sup>(8)</sup>。これと同時に、自国の衛星打ち上げも熱心に行っていたが、表向きには民間通信用と謳われた打ち上げには、軍事利用の目的まで含まれているとされていた<sup>(9)</sup>。なお、中国の人工衛星は、基本的にはミサイルを転用したものである。また打ち上げロケットの長征(LM)<sup>(10)</sup>は、大陸弾道ミサイルの東風(DF)と相互に関連している。

人工衛星を打ち上げる技術がそのまま中国の軍事能力に転換されるか否かについては議論の余地があるが、中国側では、移ろいやすい荷重を守る能力、ロケットの高さを制御する能力、キックモーターを使って衛星を宇宙のある特定の位置に動かす能力、単一の打ち上げから複数の衛星を分配する能力に向上が見られ、知識を蓄積していることは明らかであると言われる<sup>(12)</sup>。

一般的に、人工衛星の輸出が問題になるといふとき、二通りの技術漏洩の懸念が挙げられる。第一は、衛星そのものの輸出によるものである。輸出された人工衛星が解体され、その内部の技術が明らかになることへの懸念があるとき、輸出が安全保障上の問題となる。米中間の場合は、衛星を輸出する際に重要な技術をブラック・ボックス化するという取り決めがあったため、衛星自体の輸出はさほど問題とはならなかった。むしろ重要となるのは、第二の懸念、すなわち中国の打ち上げロケットを用いて衛星を打ち上げることで

ある。米国または他国が、米国製の衛星を購入し、中国の打ち上げサービスを利用するという場合がこれにあたる。その理由は、前述のようなロケットと衛星とを連結させる技術など、さまざまな機密情報が漏洩する恐れを伴っているからである。

## 二 事例分析

### (1) 技術貿易が安全保障にもたらす含意

ここでは、技術貿易を理解するための枠組みを提示する。まず、貿易品目をそれぞれがもつ安全保障への負の外部効果によって、軍事技術（品）、両用技術（品）、民生技術（品）の三つに分類する。

この順に、安全保障（軍事力）への転換効果が高く、また転換される速度が速い。当然のことながら、軍事技術は輸出相手に渡った時点で、直接的に相手国の軍事力を増強するが、民生技術は相手の軍事力に間接的に転換される可能性をもつため、その速度もゆるやかなものであり、むしろ、経済的利益を反映して、輸出が促進されるものである。これらに対して、両用技術は両者の中間に位置している。

次に、貿易相手国を、負の外部効果を考慮する程度に従って、同盟国、非同盟国、敵性国の三つに分類する。技術貿易に関して言えば、同盟国には軍事機密を含む技術までもが輸出可能である一方で、敵性国には、間接的に軍事転用される可能性があれば、民生技術でさえ輸出は避けられる。非同盟国は、味方でも敵でもない相手であるため、輸出を許可する範囲の見極めは慎重になる。このように、技術の貿易品目及びその輸出相手国を具体化することで、両者

の関係をより詳細に理解することが出来る。両者を組み合わせると、九通りの貿易パターンが描き出される<sup>(13)</sup>。

第一は同盟国に対する軍事技術の輸出である。輸出相手が同盟国であるため、相手国の軍事力に直接的に資する軍事技術であっても、負の外部効果をさほど憂慮する必要がない。第二は同盟国に対する両用技術の輸出である。この場合は、第一の軍事技術の輸出よりも負の外部効果を憂慮する必要がないため、より輸出が促進されるよう。第三の同盟国に対する民生技術の輸出については、さらに経済的利益を見込んで輸出が奨励されるであろう。

第四は、非同盟国に対する軍事技術の輸出である。ここでは、同盟国とは異なり、輸出がかなり慎重に決定される。なぜなら相手の軍事力増強を果たしたのち、その相手が敵性国となる可能性を完全に排除できないためである。第五は、非同盟国に対する両用技術の輸出についてであるが、九つのカテゴリーの中でも最も原則的な予測が不可能な状況であり、政策が変化する振幅が大きいと予想される。その理由は、非同盟国であることを考慮すれば、負の外部効果を憂慮して輸出を控えるインセンティブが働くが、経済的利益を得ることが優先されれば、むしろ輸出が望ましいためである。第六は、非同盟国に対する民生技術の輸出であり、経済的利益を追求するために、大いに奨励されるであろう。

第七、第八、第九は、敵性国に対する軍事技術、両用技術、民生技術の輸出であるが、いずれも禁輸するインセンティブが働くことが予想される。

前述の通り、この九つの状況の中で、最も予測可能性が低いのが、両用技術を非同盟国に輸出するケースである。本稿で扱う事例は、このカテゴリーに分類されるものである。次項では、このケースにおいて、輸出あるいは輸出規制を決定する要因はいかなるものか、すなわち、安全保障と経済の嗜好形成がどのように行われるのかを、国内の政治プロセスにも着目して分析する。

## (2) 商用人工衛星の輸出政策決定の国内政治プロセス

本稿は、次のようなプロセスにより、安全保障と経済の優先順位が決定されると想定する。まず、「①相手国との関係」が重要となる。前述のとおり、相手国が同盟国、非同盟国、敵性国のいずれであるかによって、負の外部効果の意味が大きく異なるからである。

特に問題となるのは、非同盟国に対する政策であるが、相手国の行動が自国にとって脅威でないとき、国家全体の経済状況を考慮する。行政府は、ひとまず経済を優先させる。

次に、「②利害関係者からのインプット」が考慮される。このインプットには、安全保障優先を求めるものと、経済優先を求めるものがあると想定される。利害関係者は、圧力、情報提供、メディアによる報道などを通じて、自らの嗜好を国家の嗜好形成プロセスにインプットする。このとき、①の段階で選択された経済優先政策に対する異議申し立てを行う利害関係者がいて、それに応じる政策決定者がある場合、その政策は安全保障優先政策にとって替えられる。

ただし、②の利害関係者からのインプットが受け入れられるか否かの判断には、「③全体の経済状況」が影響を及ぼす。国家の経済状

況が悪化している場合、経済再生が重要課題となる一方で、経済状況が好転している場合には、経済的利益を多少犠牲にする余地が生まれる。従って、全体の経済状況が好況のときには、②の段階における、安全保障優先を求める利害関係者からのインプットは受け入れられるが、不況のときには受け入れられず、逆に経済優先を求める利害関係者からのインプットが受け入れられやすくなる。

以下では、各政権毎に時期を区分して、商用人工衛星の輸出及び輸出規制が決定された政治プロセスを概観する。便宜上、政権毎に時期区分を行うが、実際にはこの区分と合致しない形で変化が生じている。

### a レーガン政権（一九八八—一九八九年）

米中間で衛星の輸出が始まったのは、比較的最近のことである。レーガン政権期の案件は二件ある。まず一件目は、一九八八年、レーガン大統領が、国務省と国防総省が認める限りにおいて一連のセーフガードを含む打ち上げを許可し、これを受けて同年一月一七日に米中両国が「アメリカ合衆国政府及び中華人民共和国政府の間の衛星打ち上げの責任に関する合意覚書」に調印した<sup>(1)</sup>ことである。この合意によって、米国は中国に衛星を輸出して中国のロケットでこれを打ち上げることが可能になった。この背景には米国の宇宙開発政策が深く関連し、影響を及ぼしていた。すなわち、八四年までは米国製衛星は米国の宇宙船（スペース・シャトル）によって打ち上げられていたが、八六年にスペース・シャトル「チャレンジャー」の爆発事故が起ると、レーガン大統領は急遽政策を

変更し、スペース・シャトルによる商用衛星の打ち上げを禁止したのである。そのため、衛星業者は早速シャトルの代替を探した。ボーイング (Boeing) 社やロッキード・マーティン (Lockheed Martin) 社が衛星打ち上げ業を始め、新興産業ながら世界のシェアを独占していたのだが、打ち上げ台が国内供給だけでは不足するようになっていた。<sup>(15)</sup> それゆえ衛星業者は、政府に対し、米国や欧州より安価である中国の長征ロケットによる打ち上げを許可するよう求めた。このような状況下で上記の二国間合意が成立したのである。

もう一件は、連邦議会において、一九八八年九月三〇日に「一九八九年対外援助法」の修正案によって中国への衛星輸出を阻止しようとした試みが失敗した事例である。この修正案を提出したのは、上院外交委員長のペル (Clairborne Pell) 議員と共和党幹部のヘルムズ (Jesse Helms) 議員である。この背景には、國務省に對して、中国のような中東に武器輸出を行っている国のミサイルプログラムを、衛星取引を通じて支援していることへの強い不満があった。<sup>(16)</sup> しかしながら、政府高官や下院の主要なリーダーによるロビー活動が奏功し、結局この修正案は二三対二三四で否決された。この二つの案件はともに経済優先を示すものである。

この時期の中国は、対ソ戦略におけるチャイナ・カードとして、米国にとって重要な存在であった。それゆえ非同盟友好国という扱いで、多少の対立点は看過された。<sup>(17)</sup> 一九八七年に中国による対イラン武器輸出が発覚した際、米国は高度技術の輸出自由化の凍結という手段で制裁を行ったが、中国側は高度技術の米国からの移転をむ

しろ望んでいたため、このような中東への武器輸出を中断した。そのため、中国によるこのような行動の変化に呼応して、米国は翌八八年に制裁を解除した。同年九月九日にレーガン大統領によって米中間の衛星打ち上げが決定されたのは、中国との経済関係を促進させる意味もあった。<sup>(18)</sup>

行政府や連邦議会内部と同様に、利害関係者にも賛否両論の立場があった。前述の米中衛星合意は、中国の安価な打ち上げサービスが、米国の新興産業にとって不当に有利なものになるか否かをめぐり、さまざまな論争を巻き起こした。三大打ち上げ企業のうち、ゼネラル・ダイナミクス (General Dynamics) 社とマーティン・マリエッタ (Martin Marietta) 社は、政府の補助金を受けた中国の打ち上げ業者は不当な脅威になるとして、衛星の輸出許可に反対していた。当時、一回の打ち上げに要する費用は、米国の衛星打ち上げ業者を利用した場合、四億ドル以上であったが、中国では二億五千万ドルと半額近い価格であったためである。他方で、マクドネル・ダグラス (McDonnell Douglas) 社は、中国で航空機を生産しているため、複雑な利害を抱えており、この議論への参加を避けようとしていた。<sup>(19)</sup> このように、利害関係者からの圧力はさまざまな方向を向いていた。

利害関係者の異議申し立てを政策決定者が聞き入れるか否かは、全体の経済状況にかかっている。この時期の米国は、財政及び貿易収支が共に赤字という苦境に立たされていた (図1)。このような「双子の赤字」にあつて、より安価な打ち上げを求めるのは当然であ

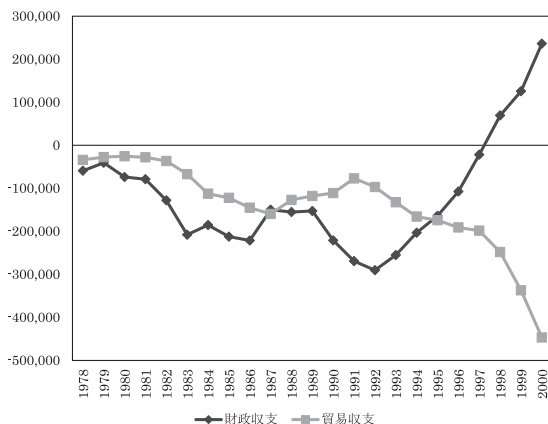


図1 米国の経済状況 (単位: 100万ドル)

出所: Office of Management and Budget, *Historical Tables (Table 1.1—SUMMARY OF RECEIPTS, OUTLAYS, AND SURPLUSES OR DEFICITS (-): 1789–2019)*, The White House. <<http://www.whitehouse.gov/omb/budget/Historicals>> 及び U.S. Census Bureau, *U.S. Trade in Goods and Services - Balance of Payments (BOP) Basis*, U.S. Department of Commerce, July 4, 2014.

<<http://www.census.gov/foreign-trade/statistics/historical/gands.pdf>> より筆者作成。

り、各省庁や連邦議会に存在した安全保障上の理由による意義申し立てでさえ、聞き入れられることはなかったのである。

この時期の選好形成のメカニズムはどのようなものであったのか。まず、米国にとって中国は非同盟友好国であり、脅威ではなかった。それゆえ大統領は経済優先の政策を選択した。この決定は、政策決定者、利害関係者共に立場が二分するほど論争を醸し出す結果となった。しかし、全体の経済状況は戦後最悪とも言える「双子の赤字」を抱えており、反対者の異議申し立てを受け入れる余地はなかった。安全保障政策（対非同盟友好国）に準じた輸出政策が優先されることになったのである。

#### b ブッシュ(父)政権(一九八九—一九九二年)

この時期の案件は三件あり、すべてにおいて経済が優先され、衛星が輸出された。ただし、この時期に起こった別の出来事への対処策として、衛星の輸出が一時的に規制されることはあった。第一に、一九八九年の中国における天安門事件である。ブッシュ政権はこの事件に対して即座に制裁を科し、一九九〇年までの人工衛星の輸出を延期した。<sup>(20)</sup> 翌九〇年二月、連邦議会では、「一九九〇及び一九九一年国務省授權法」において、中国向け人工衛星の輸出を延期することなどを含む制裁を可決・成立させ、その後の人工衛星の対中輸出を行う際には、その都度、大統領がこの制裁を解除することが必要となった。<sup>(21)</sup> 第二に、中国はイランやパキスタンへの武器輸出を行ってミサイル技術関連レジーム(MTCR)違反を繰り返していたが、これに対する制裁を科する際にも、人工衛星の輸出規制

が用いられた。このように、「天安門制裁」、「MTCR制裁」として一時的に輸出を規制することはあったが、これらの制裁がすぐに解除されたことから、実効性に乏しい名目上の制裁であったことが分かる。<sup>(23)</sup>

ところで、衛星の輸出に関しては、軍事的に重要な性能を持つ衛星は国務省によって、それ以外の衛星は商務省によって管理がなされてきた。国務省は「武器輸出管理法」のもとで軍需品の輸出を管理しており、規制される品目は「軍需品リスト(USML)」に列挙されていた。他方で商務省は両用品を「輸出規制法」によって管理しており、そのための「商業管理リスト(CCL)」を有していた。

本来ならば両用品は商務省の管轄下で輸出許可が行われるのだが、しかし例外的に、両用品の中には国務省が管理するものもあり、その中に商用人工衛星も含まれていた。一九九〇年一月、ブッシュ大統領は、安全保障上の利益が著しく侵害されない限りにおいて両用品を国務省の軍需品リストから除外するよう要求した。<sup>(23)</sup>

次に、利害関係者の動きに目を転じる。すでに契約が成立していた衛星の輸出を急に延期された企業側としては、不利益を被ることを避けようとするはずであり、政府に圧力をかけるのは当然である。天安門事件の翌日、六月五日に制裁を課された際、ヒューズ・エアクラフト(Hughes Aircraft)社はすでに三基の衛星輸出の契約をしていた。一基は、英国と香港の合弁企業であるアジアサットと、通信衛星の修理の契約を交わしていた。その他の二基は、豪州政府が管理しているオウサットとの契約で、衛星の売却が予定され

ていた。このため、ヒューズ社、豪州政府、及びアジアサットが数カ月にわたり、制裁解除を求めてロビー活動を行っていた。<sup>(24)</sup>

このような利害関係者の圧力を受け入れるかどうかの指標となる全体の経済状況は、依然として財政及び貿易収支が赤字という状況であった(図1)。ブッシュ政権には、経済的な利益を犠牲にしてまで衛星の輸出を延期するインセンティブはなかった。それゆえ政府は、早くも一九八九年九月には衛星業者に対し、中国とのデータ交換を含む取引継続の許可を与えた。<sup>(25)</sup>

この時期は、冷戦終結前後で中国との関係性が変化した。対ソ戦略上のカードとしての重要性がなくなった中国は、同盟国でも敵国でもない、非同盟国と位置付けられた。またこの時期の米国内では、天安門事件の影響により、中国は人権侵害を行う独裁主義国で、これを成敗するべきだという正義論が主流となっていたが、この懲罰の手段としては、最恵国待遇(MFN)延長問題が用いられた。それゆえ、衛星の輸出問題は天安門事件当初の制裁を除けば、事件と直接結び付けられることはなかった。大統領はすぐに制裁を解除し、経済優先の政策を選択した。安全保障側の立場からの圧力は、冷戦終結やそれを受けたコソムの規制緩和の状況下では、現れなかった。むしろ利害関係者のうち、衛星輸出を促進させるような企業からの圧力が強まった。全体の経済状況も芳しくなく、ブッシュ政権は経済優先路線を変えることはなかったのである。

## C クリントン政権第一期（一九九三—一九九六年）

クリントン政権の第一期目には、最も多くの衛星が輸出された。国内経済優先を掲げたクリントン大統領は就任するや、経済再建に全力を挙げた。<sup>26)</sup> また、「情報スーパー・ハイウェイ構想」によって、新たな情報通信手段の拡大が模索され、衛星も重要な柱の一つとされた。さらに、軍事技術の開発及び調達を効率的に行うため、両用技術を積極的に採用することにより、世界における米国の技術の優越性を維持することも目指された。<sup>28)</sup> 両用技術を扱う衛星産業を「保護」する誘引は十分に揃っていたのである。

この時期の案件は八件あり、うち一件のみが、商務省管理下の衛星二基の輸出を許可するとともに国務省管理下の五基の衛星の輸出を保留するといった、安全保障と経済の双方を両立させる内容であったが、残りの七件では経済が優先され、衛星及び関連部品が輸出された。

まず、米中関係についてであるが、一九九五年七月と九六年三月の二度にわたり、台湾海峡危機が発生し、冷戦後初めて米中間に軍事的危機が訪れた。しかし、表面的には緊張が高まっているかに見えたこの事件の最中に、前政権の輸出管理体制の見直し作業を受けて、国務省主導で国防総省や商務省などが、引き続きリストの見直しを共同で行っていたのだが、省庁間で意見の対立も起こったものの、クリントン大統領は九六年三月、国務省と国防総省が引き続き政策形成プロセスに関与することを保障しつつ、中国向けを含む人工衛星のライセンス供与の権限を商務省に移したのである。すなわ

ち、この決定も経済を優先する政策ととらえることが出来る。

こうした再編成と時を同じくして、後にこの輸出管理の抜け穴を露呈することになる二つの事件が起こっていた。一九九五年にヒューズ社製 *Apsstar-2* を搭載した中国の長征ロケットが打ち上げ直後に爆破したこと、及び九六年にはロラル (*Loral*) 社製 *Intelsat* を搭載した長征ロケットが制御不能となり、中国南部の農村に墜落し、推定二百名が死亡した事故である。<sup>29)</sup> その際、ヒューズ社もロラル社も保険業者に報告書を督促され、次なる打ち上げに保険をかけるためにも、中国と共同で事故原因の調査を行ってしまった。その調査過程において、重要な技術情報を国務省の承認を得ることなく中国と共有することになり、結果的に軍事的機密の漏洩につながったとされている。<sup>30)</sup> 政府高官がこのことをまったく知らされておらず、立ち合いもなかったこと、及び各社から米政府への報告が、中国との情報共有の後になされたことにより、司法省が機密漏洩に関する調査を始めた。<sup>31)</sup> 同様に独自調査を行った国防総省は、九七年に報告書を刊行し、九六年のロラル社の事故後の行動は、米国の国家安全保障にダメージを与えたと結論づけた。<sup>32)</sup> これに対してCIAも独自の報告書を発表し、商用ロケットに使われる技術は、それ自体では弾道ミサイルに役立たないと反論した。<sup>33)</sup>

次に、利害関係者からのインプットであるが、クリントン大統領と衛星業界の結びつきの強さは、至る所で指摘されていた。なかでもロラル社社長のベルナルド・シユウォーツ (Bernard



Schwartz)氏と同社の政治団体(PAC)とは、共に大統領選挙運動における重要なプレーヤーとなっていた。<sup>(34)</sup>他にも、マーティン・マリエッタ社、及びヒューズ・エアクラフト社の経営陣は、一九九三年にクリントン政権に集中的にロビー活動を行い、同年八月に中国がM-11ミサイル関連装置を پاکستانに輸出したことに對して科した「MTCR制裁」の解除を要求した。こうした衛星業者の圧力は確実に受け入れられ、クリントン政権は制裁を解除した。

その判断の根拠となった全体の経済状況であるが、この時期はITバブルによる景気回復を印象付けられたものの、財政及び貿易収支は依然として赤字であった(図1)。好況に転じた産業もあつたが、全体の経済状況としてはまだ完全に回復したとは言い難かつた。それゆえ、経済側の利害関係者からのインプットが受け入れられ、衛星はすべて輸出されることとなつたのである。

この時期、非同盟国である中国との、台湾海峡における緊張関係は脅威とも映つたが、別の対処手段があつたため、経済が優先されて衛星は輸出された。利害関係者によるインプットは特に経済側が強く、全体の経済状況もまだ好転していなかつたため、例えば一九九三年一月に国務省は、すべての衛星は輸出延期されるべきであるとして、安全保障優先を求めたが、聞き入れられることはなく、経済優先となつた。

#### d クリントン政権第二期(一九九七—二〇〇〇年)

クリントン政権第二期目になって、初めて衛星の輸出を禁止する案件が登場する。六件のうち、一九九八年までの三件においては経

済が優先されたため衛星は輸出されたが、九九年以降の三件では安全保障が優先され、衛星の輸出が規制された。何がこのような変化をもたらしたのであろうか。

まず、この時期の米中関係は蜜月と評されるほど協力的であつた。特に一九九七年一〇月の江沢民国家主席による訪米、九八年六月のクリントン大統領訪中を通じ、米中首脳は両国関係を「戦略的パートナーシップ」と位置付け、友好的側面を強調した。それゆえ、この時期の中国は脅威ではなく、経済優先政策がとられるはずであつた。

米国内で衛星の輸出と安全保障との関係が取りざたされる中、一九九八年二月にクリントン大統領は、司法省の警告を無視してロラル社に新たな衛星の輸出を許可した。<sup>(35)</sup>同社のシェウォーツ社長が、直前の大統領選挙において民主党に対する最高額の個人献金を行つていたため、この決定は政治問題化した。<sup>(36)</sup>また同時期、民主党に對する中国からの献金の存在や、それに携わつた中国の軍事官僚が中国のロケット打ち上げ企業の幹部であつたことが判明したため、米国内の騒ぎはエスカレートしていった。

さらに、この時期は、利害関係者からの大きなインプットがあつた。その最たるものは、一九九八年四月四日及び一三日の『ニューヨーク・タイムズ』紙の報道であつた。まず前者では、ロラル社とヒューズ社が中国に「極めて最新の」弾道ミサイル誘導システムを提供した恐れがあるとして、連邦大陪審が調査中であるというこゝと、また、クリントン大統領が九八年二月に許可した中国向け衛星

の輸出については、この連邦大陪審による調査を妨害することに  
なってしまうとして、司法省が輸出延期を要請していたことが報  
じられた。<sup>(37)</sup> 後者は、ローラル社とヒューズ社の強制捜査に加えて、  
九七年五月にまとめられた国防総省の最高機密文書が、両社が中国  
の核弾道ミサイルの信頼性を「著しく発展させる」専門知識を供与  
したと結論づけたことを報じた。<sup>(38)</sup>

これらの新聞報道は、連邦議会に対して大きな影響を与えるも  
のであった。事件の信憑性を確かめるべく、上下両院それぞれに  
おいて、特別調査委員会が超党派の賛成を得て設置されること  
になった。<sup>(39)</sup> 下院における調査委員会が「コックス委員会」である。<sup>(40)</sup> 共  
和党のクリストファー・コックス (Christopher Cox) 議員を委員  
長とする八名からなる特別委員会は、超党派で調査を行い、九八年  
一二月に提出された「コックス報告書」<sup>(41)</sup> では、中国がスパイのネッ  
トワークを使って、米国から核機密やその他の軍事技術を数十年に  
わたって入手していたという事実が確定された。<sup>(42)</sup> 報告書によれば、  
この窃盗は遅くとも七〇年代後半から始まっており、九〇年代半ば  
に重要な機密が盗まれ、現在も「ほぼ確実に」続いているとして、  
三八の対処策が提案された。クリントン大統領は声明を発表してこ  
れに対応し、報告書の提案は概ね受け入れられると述べた。<sup>(43)</sup>

「コックス報告書」の提案内容は、「二〇〇〇年度国防授權法」に  
修正条項として加えられ、成立した。<sup>(45)</sup> また、「一九九九年国防授權  
法」では、衛星輸出のライセンス供与の権限を、商務省から国務省  
に戻すという修正案も可決され、わずか三年間の商務省権限は消滅

したのである。<sup>(46)</sup> また米中間の衛星貿易も、九五年三月に合意された  
二国間合意が、二〇〇一年末に延長されることなく失効した。

このように利害関係者からは、経済優先を求める衛星業者からの  
圧力と、安全保障が侵害されていることを警告する国防総省の報告  
書、新聞報道、及び連邦議会特別委員会のレポートといった、相反  
する二種類のインプットがあった。このどちらを受け入れるのかを  
左右するのは全体の経済状況であるが、財政再建政策が奏功し、  
九八年を境に財政赤字は黒字へと好転した<sup>(47)</sup> (図一)。これによって、  
衛星の輸出政策も変化した。すなわち、九八年までは経済状況が芳  
しくなかったため、衛星業者からのインプットが受け入れられてい  
たが、九八年に経済が黒字に好転すると、衛星業者の圧力は受け入  
れられず、新聞報道によって情報を受けた議会の安全保障政策が優  
先となり、政府も衛星の輸出規制に乗り出すことになったのである。

#### おわりに

本稿は、両用技術の一つに挙げられる、商用人工衛星が国内およ  
び国際政治に及ぼす影響を検討しつつ、その輸出政策がいかなる要  
因によって決定されてきたのかを分析した。商用人工衛星は、軍事  
にも利用可能な技術を輸出相手に供与することによって、自国の安  
全を阻害する可能性を孕む点で、国際政治においてはパワー・バラ  
ンスの変化をもたらし、また国内においては安全保障及び経済それ  
ぞれの利害を代表する諸要因の相克を生じさせていることが明らか  
となった。本稿の事例では、軍事技術が民生技術に依存する時代の

趨勢にあらがうことに疑問の声が挙げられながらも、国内の経済状況が好ましい限りにおいて、国家安全保障が優先されていた。<sup>(48)</sup>

グローバル化が進展する今日において、両用技術は、むしろ積極的に取引すべき品目として捉えられる側面が増大している。企業の論理からすれば、規模の経済を追求するべく、その市場を拡大していくインセンティブが益々高まっていることは当然であろう。さらに、自国の技術の優位性を担保したい国家にとっても、そのような企業の活動を支援する動きは今後さらに活発になっていくことが予想される。

しかしながら、その実は、友好国同士の貿易が優先されていることもまた事実である。技術のグローバル化は、着実に、友好国間で進展しているのである。特に軍事技術及び両用技術が孕む負の外部効果を勘案すれば、その論理は自明であろう。研究開発の段階では、たとえ外国資本を受け入れようとも、出来る限り自国内でそれを行うよう奨励していることも、その論理を示す例である。<sup>(49)</sup>

本稿で扱った商用人工衛星は、「一九九九年国防授權法」によって、商務省権限から國務省権限にその管轄が変更された。以来一五年を経て、「二〇一三年度国防授權法」においては、「一九九九年国防授權法」で規定された、商用人工衛星を國務省の「軍事品リスト」に移すとの条項が削除され、大統領に「商務省リスト」に移管する権限が与えられることとなった。<sup>(50)</sup> 商用人工衛星をどのリストによって管理するかという問題は、国内の安全保障と経済の利益のバランスを反映していると言えよう。但し、依然として、中国への輸

出及び中国における打ち上げは禁じられている。どの相手国に輸出を許可するかという問題は、国際政治における国家間関係を反映していると言えよう。

(1) Gilpin, Robert, *War and Change in World Politics*, New York: Cambridge University Press, 1981, pp. 177, 180.

(2) *Ibid.*, p. 177.

(3) しかしながら、近年飛躍的な進展を遂げているグローバル化のもとでは、技術に対する国家の諸政策も変化している。技術政策を「技術取引」「技術協力」「技術創成」の三領域に分類した上で、アクターやグローバルゼーションへの対応のバリエーションを比較分析するものに、山田敦「ネオ・テクノナショナリズム——グローバル時代の技術と国際関係」有斐閣、二〇〇一年。

(4) 詳述は省くが、その九つとは①対妨害能力、②アンテナ、③クロスリンク、④ベースバンド処理、⑤暗号化装置、⑥放射線硬化装置、⑦推進システム、⑧指向精度、⑨キックモーターである。各性能に関しては、次を参照: Government Accounting Office (以下、GAO), “Export Controls: Change in Export Licensing Jurisdiction for Two Sensitive Dual-Use Items,” *GAO Report to Congressional Requesters* (GAO/NSIAD-97-24), January 1997, p. 8.

(5) 衛星とミサイルに共通する技術としては、①再突入体技術、②荷重分離能力、③慣性誘導・制御システム、④ステージング装置、⑤高圧ガス、⑥機体、モーターハウジング、断熱材、⑦エンジン、⑧推力ベクトル制御システム、⑨排気ノズルがある。GAO, “Export Controls: Better Interagency Coordination Needed on Satellite Exports,” *GAO Report to the Chairman, Subcommittee on International Security, Proliferation, and Federal Services, Committee on Governmental Affairs, U.S. Senate* (GAO/

- NSIAD-99-182), September 1999, p. 6.
- (9) Shirley A. Kan, "China: Possible Missile Technology Transfers from U.S. Satellite Export Policy: Actions and Chronology," *Congressional Research Service (CRS) Report for Congress*, September 5, 2001, p. 13.
- (7) 大西康雄「中国の国防科学技術生産の基盤」茅原郁生(編著)『中国の核・ミサイル・宇宙戦力』蒼々社、二〇〇二年、一三七頁。
- (8) 茅原郁夫「中国の国家像と国防近代化政策」茅原、前掲書、一六頁。
- (9) 江畑謙介「軍事における革命の進展と中国の対応」茅原、前掲書、八一頁。
- (10) 榊純一「中国のミサイル戦力の現況と展望」茅原、前掲書、二七五頁。
- (11) Kan, *op.cit.*, pp. 4-5. 大陸弾道ミサイル(ICBM)と打ち上げ装置(SLVs)の対比も参照。*Ibid.*, pp. 4 & 14.
- (12) Miles A. Pomper, "Probes of Chinese Missile Technology Focus on Satellite Export Rules," *Congressional Quarterly WEEKLY* (以下、*CQ WEEKLY*), July 11, 1998, pp. 1886-1890.
- (13) 高木綾「米国における両用技術としての商用人工衛星の輸出規制と中国—安全保障と経済のはざまへ」『二松学舎大学国際政経論集』第一六号、二〇一〇年、二〇—二一九頁。
- (14) この合意によって、一九八九—一九四年の間に九基を超えない衛星の打ち上げが認められるようになった。その後この合意は、九三年二月に衛星技術のセーフガードに関する新たな「米中衛星技術保障の合意」に代替された。九五年三月には、「打ち上げに関する米中二国間合意」に調印し、次の七年間で新たに一一基の衛星打ち上げを許可した。但し、西欧の競合他社より一五%以上安価にならないことが条件づけられた。この合意は二〇〇一年二月三十一日に失効し、更新されることはなかった。
- (15) はじめは米国だけで独占していた市場も、二〇年後には四〇%に落ち込んだ。
- (16) John Felton, "11th-Hour Lobbying Rescued Foreign Aid Bill," *Congressional Quarterly* (以下、*CQ*), Oct. 8, 1988, pp. 2795-2796.
- (17) 一九七二年の米中接近以降、中国向けの高度技術に関する輸出規制は簡素化され、中国は、西欧及び日本と同等の輸出対象国のグループVに分類されることとなるが、その後も、中国に対する規制は残されていたため、この時期の中国は、米国にとって、同盟国でも規制国でもない、非同盟友好国と位置付けられた。高木誠一郎「高度技術の移転と米中関係」『国際問題』No. 三三三、一九八七年、三〇頁、高木誠一郎「米中関係の基本構造」岡部達味編著『岩波講座 現代中国 第六巻——中国をめぐる国際関係』一九九〇年、一三五—一四一頁、加藤洋子『アメリカの世界戦略とココム一九四五—一九九二——転機に立つ日本の防衛政策』有信堂高文社、一九九二年、大橋英夫「第三章 戦略的協調関係と輸出規制の緩和」『米中経済摩擦——中国経済の国際展開』勁草書房、一九九八年、七〇—九九頁。
- (18) Phil Kuntz, "Limits on Launch Firms' Insurance Costs OK'd," *CQ*, Sept. 24, 1988, p. 2658.
- (19) Phil Kuntz, "Members Seek to Block Chinese Launch Deal," *CQ*, Sept. 10, 1988, p. 2540.
- (20) Pomper, *op.cit.*, pp. 1886-1890.
- (21) *Ibid.*, pp. 1886-1890.
- (22) このような制裁は、中国に対する強硬策を求める連邦議会民主党に対する牽制であったと指摘されている。David S. Cloud, "White House Looks to Senate To Maintain China Status," *CQ*, June 1, 1991, pp. 1433-1434.
- (23) GAO, *op.cit.*, ("Export Controls: Change in ..."), p. 2.
- (24) John Felton, "Bush Bid to Fix Beijing Ties Strains Those with

- Hill: Still Angry over China's Crushing of Dissent, Lawmakers Focus on Pushing Student-Visa, Sanctions Bills." *CQ*, December 16, 1989, pp. 3434-3436. シュートマン・ペン(鈴木主税訳)『米中奔流』共同通信社、一九九九年、三二九頁。
- (25) Felton, *ibid.*, pp. 3434-3436.
- (26) 村山裕三「アメリカの経済安全保障戦略——軍事偏重からの転換と日米摩擦」PHD研究所、一九九六年、納家政嗣「経済安全保障論の意義とその展開」納家政嗣・竹田いづみ(編著)『新安全保障論の構図』勁草書房、一九九九年。
- (27) 待島聡史「連邦議会における大統領支持連合の形成——一九九六年情報通信法の立法過程を事例として」『ヴァンアサン』第三十六号、二〇〇五年、四六頁。
- (28) Department of Defense, *Dual Use Technology: A Defense Strategy for Affordable, Leading-Edge Technology*, February 1995; National Economic Council, National Security Council, and Office of Science and Technology, *Second to None: Preserving America's Military Advantage through Dual-Use Technology*, February 1995; 藤岡悼『グローバルセキュリティ戦争——宇宙と核の覇権をめざすアメリカ』大月書店、二〇〇四年、九二—一〇〇頁。
- (29) Kenneth G. Weiss, "Space Dragon: Long March, Missile Proliferation, and Sanctions," *Comparative Strategy*, Vol.18, No.4, Oct/Dec, 1999, pp. 335-359.
- (30) そのためなのか、一九九六年までは、中国における打ち上げの四回に一回は爆破していたのだが、それ以降は、一〇回の打ち上げをすべて成功させている。David M. Lampton, *Same Bed, Different Dreams: Managing U.S.-China Relations, 1989-2000*, Barkley: University of California Press, 2001, p. 95.
- (31) Pat Towell, "House Votes to Ban Launch of U.S. Satellites by China, Then Passes Defense Bill," *CQ Weekly*, May 23, 1998, pp. 1402-1403.
- (32) Pomper, *op.cit.*, p. 1890.
- (33) *Ibid.*, p. 1890.
- (34) 同社長は一九九四年夏、ブラウン商務長官の招待を受け、商務省の貿易ミッションで訪中して来た。また九六年の大統領選挙戦では、同社長が民主党への個人献金者の中で最高額を提供したと言われている。Karen Foerstel, "Top Individual Campaign Donor Is a Familiar Figure in Washington," *CQ*, May 23, 1998, p. 1376.
- (35) Miles A. Pomper and Chuck McCutcheon, "Parties Agree on Need to Probe Clinton's Export Waiver for China," *CQ Weekly*, May 23, 1998, pp. 1400-1402.
- (36) Foerstel, *op.cit.*; Jackie Koszczuk, "White House's China Missile Scandal Energizes GOP, Subdues Democrats," *CQ Weekly*, May 23, 1998, pp. 1375 and 1377.
- (37) Jeff Gerth, "Companies are Investigated for Aid to China on Rockets," *New York Times*, April 4, 1998.
- (38) Jeff Gerth, "U.S. Business Role in Policy on China is Under Question," *New York Times*, April 13, 1998.
- (39) Miles A. Pomper, "Hill Inaction on Export Controls Left Decisions in Clinton's Hands," *CQ Weekly*, May 30, 1998, pp. 1467-1468.
- (40) 連邦議会上院において、リチャード・シェルビー(Richard C. Shelby)議員を委員長とする共和党員のみタスク・フォースが設置された。
- (41) *Report of the Select Committee on U.S. National Security and Military/Commercial Concerns with the People's Republic of China*, The United States House of Representatives, May 25, 1999.
- (42) Miles A. Pomper and Chuck McCutcheon, "House Panel

- Issues Proposal for Preventing Chinese Theft of U.S. Military Technology," *CQ Weekly*, January 2, 1999, p. 29.
- (37) Chuck McCutcheon and Miles A. Pomper, "Report on Chinese Espionage Revives Interest in Export Controls," *CQ Weekly*, January 30, 1999, pp. 268–269; Chuck McCutcheon, "With Cox Reports Release, Struggle for Consensus Begins," *CQ Weekly*, May 29, 1999, pp. 1251–1254.
- (44) McCutcheon, *ibid.*, pp. 1251, 52, 54.
- (45) ロッキース報告書の提言を反映させた回修正案は、下院において全会一致で可決された。Chuck McCutcheon, "House Takes a Step to Strengthen Protection of Defense Technology," *CQ Weekly*, June 12, 1999, pp. 1392–1396。また、上院においても圧倒的多数（九三対五）で可決された。Chuck McCutcheon and Pat Towell, "Flap Over New Nuclear Agency Fails to Deraill Defense Bill," *CQ Weekly*, September 25, 1999, pp. 2239–2240.
- (46) クリントン大統領が、法案署名に際し、この権限移譲に疑義を呈したため、今後も商務省よりのライセンス供与プロセスが行われることを懸念した連邦議会上下両院の六名の委員長は、連名でこれに反対する書簡を送付した。Chuck McCutcheon, "GOP Keeps Up Pressure for Stricter Controls on China Satellite Commerce," *CQ Weekly*, December 12, 1998.
- (47) 待鳥聡史『財政再建と民主主義——アメリカ連邦議会の予算編成改革分析』有斐閣、二〇〇三年、室山義正『アメリカ経済財政史——一九二九—二〇〇九——建国理念に導かれた政策と発展動力——』ネルヴァ書房、二〇一三年。
- (48) Pat Towell, "Does Security Suffer as Pentagon Shops in the Global Marketplace?" *CQ Weekly*, February 13, 1999, pp. 401–404.
- (49) 山田、前掲書、二二五—二七四頁。
- (50) Ian F. Ferguson and Paul K. Kerr, "The U.S. Export Control System and the President's Reform Initiative," *CRS Report for Congress*, September 20, 2013.

(たかぎ あや 獨協大学)