



RIETI Discussion Paper Series 05-J-001

電気通信サービスに関する GATS の構造
—米国・メキシコ電気通信紛争・WTO 小委員会報告のインパクトと問題点—

小寺 彰
経済産業研究所



Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA

独立行政法人経済産業研究所

<http://www.rieti.go.jp/jp/>

電気通信サービスに関するGATSの構造
- 米国・メキシコ電気通信紛争・WTO小委員会報告のインパクトと問題点 -

小寺 彰*

要 旨

本論は、米国・メキシコ間の国際通信をめぐる紛争についてWTO紛争解決手続（小委員会）が示した判断の意味を検討したものである。従来のGATTとは異なり、WTOにはサービス貿易を対象にしたGATS（サービス貿易に関する一般協定）が加わっているが、従来はGATSを正面から扱った紛争解決手続の判断がなかったために、GATSの真の意味が明らかでなかった。本件は、サービス貿易の中でもっとも規制が強化された分野の一つである電気通信サービス分野についての判断だけに、GATSの実態を認識するうえできわめて重要である。本件判断が示したことは、関係協定内に規定されている「原価」の意味等の曖昧な文言が明確な意義を有していることや、電気通信附属書が基本電気通信サービスの規制にも及んでいることであり、電気通信サービス分野を規制するGATSおよび関係協定・約束が従来一般に考えられていた以上に国家を強く拘束していることが示された。WTO紛争解決手続がGATSの強い拘束性を示したことは、現在行われている「サービス貿易交渉」の進行を遅らせる原因となる可能性があり、本件判断の適否については今後大きな議論を巻き起こすものと思われる。

* 東京大学大学院総合文化研究科教授、RIETI ファカルティフェロー

電気通信サービスに関するGATSの構造

- 米国・メキシコ電気通信紛争・WTO小委員会報告のインパクトと問題点 -

小寺 彰

はじめに

世界貿易機関(WTO)発足によって、従来GATTが対象にしていた物品貿易に加えてサービス貿易と知的財産権が規律対象に加わった。WTO体制の重要な特徴は、整備された紛争処理手続(WTO紛争解決手続)を備えていることであり^{*1}、WTO規制の本当の意味は、関係紛争がWTO紛争解決手続に提起されることによって明らかになると言ってもよい。この点が伝統的な多数国間条約体制と異なる点である。伝統的な多数国間条約体制では、国際法上の義務はほぼ完全に義務の名宛国によって解釈適用され、その意味は、何より国家の行動の中に浮かび上がるものであった。

新規分野のうち知的財産権については、WTO紛争解決手続に提起されるものが出てきたが^{*2}、サービス貿易については、物品貿易を主たる争点とする紛争において副次的な論点として取り上げられるケースにとどまっていた。本稿で取り上げる、米国・メキシコ間の「電気通信サービスに影響を及ぼす諸措置」(電気通信紛争)は、GATSが紛争の第1の主題となって、WTO紛争解決手続の判断が示された初めてのケースである^{*3}。

「電気通信紛争」は、本年(2004年)4月2日にWTO紛争処理手続の小委員会報告が出された。^{*4} それを受けて両国間で話し合いが持たれ、WTO紛争解決機関が同報告書を採択した6月1日に、米国・メキシコ間で報告書の内容に沿った合意に到達し、紛争は解決された^{*5}。

「電気通信紛争」では、GATSのなかでも、金融と並んで、とくに強い国際規律が施された電気通信分野について、規律の構造そしてその意味が正面から問われた。WTO電気通信規律は、GATSをはじめとして、それを補足する「電気通信サービスに関する附属書」(電気通信附属書)や、わが国をはじめ各国の国内法制の枠組みに強い影響を与えた「参照文書(Reference Paper)」が組み込まれた各国の約束表を含む第4議定書等、複数の国際文書から構成される。これらの文書すべてが議論の対象になった「電気通信紛争」報告書は、当然、わが国のみならず諸外国の電気通信法制に大きなインパクトを与えるものである。

*1 小寺彰『WTO体制の法構造』(2000), pp.51-59。参照。

*2 代表的な事件としては、「カナダの医薬品特許保護」事件(WT/DS114/R)や「米国の著作権法110条(5)」事件(WT/DS160/R)等がある。

*3 2004年11月10日に「米国 - 賭博の越境供給に影響を与える措置」(WT/DS285/R)に関する小委員会判断が示された。GATSを正面から扱った2例目の判断であり、現在上級委員会で審理中である。

*4 WT/DS 204/ R

*5 WTO, Notification of an Agreement (WT/DS 204/7 S/L/161) 2 June 2004.なお、11月にメキシコから「現状報告(Status Report)」(WT/DS204/9)がWTOに提出され、後述するように小委員会報告書の中でGATS参照文書違反が指摘された、統一精算料金制度や比例リターン制度が廃止される等、米国・メキシコ間の合意に沿った措置をメキシコが着々と採っている現状が報告されている。

本稿では、「電気通信紛争」小委員会報告を分析検討しながら、GATSが電気通信分野において、各国にどのような規制を課したのか、またその問題点はどこにあるのかを明らかにしよう。

GATSと電気通信サービス

1 GATSの一般的な構造

(1) サービス貿易の意義

サービス貿易とは、GATS上は、越境貿易（たとえば、利用者がインターネットを通じて海外から航空券を購入する形態）、利用者の移動（たとえば、利用者が他国に向いてホテルに宿泊する形態）、拠点設置（たとえば、米国所在の銀行が他国に子会社・支店を設置して銀行業を営む形態）、自然人移動（たとえば、ピアニストが外国で演奏活動を行う形態）の4形態をさす（1条）。サービス貿易にこの形態が含まれているために、GATS規制は、サービス分野自体を規律対象に取り込んだことになる。たとえば、外国企業が国内運輸業を営む場合もこれに該当するから、単なる国内運輸業もサービス貿易に当たりGATSの対象になる。しかし、GATS自体はまだ多くのサービス分野を実質的に強く規制しているという状況ではない。それはGATSの性格のためである。

(2) GATSの漸進性 - 枠組みとしてのGATS -

GATSの一般的な性格を決定する基本原則は、最恵国待遇義務（2条）、透明性義務（3条）、内国民待遇義務（17条）、市場アクセス義務（16条）である。

これは、WTO体制の根本原則であり、GATSでは、他の加盟国のサービス・サービス提供者に等しい待遇を与えるという義務である。これは、加盟国の法令等が他の加盟国やその国民が知ることができるように一般に適用される措置を公表しなければならない義務等のことである。物品貿易のGATT10条に対応する。これは、他の加盟国のサービス・サービス事業者に対して、自国のサービス・サービス事業者と等しい待遇を与える義務である。これは、加盟国が、サービス提供者の制限等のサービス数量を制限するような数量規制を採らない義務である。

GATSは、これらの義務を一律に扱っているわけではなく、すべての加盟国を拘束する義務（と）と、特定分野について約束を行った国のみを拘束する義務（特定約束）に分けている（と）。

(3) 国内法制への対応

a. 問題状況

サービス貿易、すなわちサービス事業は従来各国において厳格な国内規制のもとに置かれてきた。たとえば、わが国では、鉄道や電気通信は長く国家の直営事業であり、郵便業は現在改革が進められているが、現在でも依然として国が独占的に事業を行っている。またタクシー業は従来から民間企業によって営まれてきたが、長く地域ごとの増車規制があり、その結果、新規参入は難しく、また既存業者も自由にタクシーを増車できない状態であった。

このような状況のため、サービス分野の自由化を行うためには、単に内国民待遇を実現するというだけでなく、各国の国内規制に深く切り込み、外国事業者が容易に参入できる事業環境を作る必要がある。この点は、武器等の一部の例外を除くと、歴史的には

比較的国内規制が緩やかだった物品の状況とは大きく異なるのである。それでは、GATSは各国の国内規制にどのように切り込んだのだろうか。

b. 量的国内規制と質的国内規制

GATSは、国内規制を、量的規制（供給事業者または新規事業者の数を一定数に限定する等、数量に基づく規制）と質的規制（特定の資格を有することを参入条件にするように、提供者または提供サービスの質に基づく規制）に分ける。GATSは、量的規制については、特定約束として、国が特定の分野について約束した範囲で拘束されるとした（市場アクセス義務、GATS 16条）。他方、質的規制については、公平性の確保等、きわめて抽象的な原則を列挙するにとどめ、その点の規制は将来の作業に委ねた（1条）。しかも、既述のように市場アクセス義務は、特定約束と位置づけられており、分野を特定して約束した国が、当該分野について拘束されるだけである。つまり、具体的な国際規律に踏み込んだ市場アクセスについても、包括的なものではなく、きわめて選択的なものにとどまった。

GATSは、各国のサービス分野について包括的な規制を目指すものであるが、現時点では、「枠組み」ととどまっているという評価が妥当なのは、このためである。GATSは、この点を「漸進的自由化」と名付けている。そのなかで、例外的な位置を占めるのが電気通信と金融^{*6}である。

2 GATSにおける電気通信サービス規制

GATS以外に、電気通信サービス分野のGATS規制を構成する、「電気通信に関する附属書」（電気通信附属書、テレコム・アネックス）や、参照文書が組み込まれた各国の約束表を含む第4議定書は、どのような役割を果たしているのか。

（1）電気通信附属書

電気通信附属書は、1994年のウルグアイラウンド交渉時に作成されたWTO諸協定の一つであり、「公衆電気通信の伝送網及び伝送サービスへのアクセス並びに当該伝送網及び伝送サービスの利用に影響を及ぼす措置に関し」（電気通信附属書前文）する特別の規制を定めたものである。「公衆電気通信の伝送網」とは、「伝送網の定められた終端地点の間での電気通信を可能とする公衆電気通信の基盤をい」（同3(c)）うとされ、電気通信回線設備をさす。他方、「公衆電気通信の伝送サービス」とは、「加盟国が公衆一般に提供されることを明示的に又は事実上要求している電気通信の伝送サービスをいう」（同3(b)）とされ、法的な又は事実上の「ユニバーサル・サービス」のことをいう。つまり電気通信附属書は、公衆用の電気通信回線、すなわち一般に広く提供されている電気通信回線またはユニバーサル・サービスとして提供されている電気通信サービスの利用の仕方に関して加盟国に一定の措置を義務づけたものであり、（2）で検討する、第4議定書・参照文書と同様に、GATS本体では手つかずの状態にある質的国内規制に対して国際規律を及ぼし、同時に一定分野について内国民待遇を確保を義務づけるものである。

*6 金融については、小寺彰「金融分野におけるWTO規律の法構造」（日本銀行金融研究所ディスカッションペーパー）（1999）<http://www.boj.or.jp/ronbun/dps99.htm> 参照。

電気通信附属書が具体的には義務づけられるものうち、主なものは以下である。公衆電気通信の伝送網及び伝送サービスへのアクセス並びに当該伝送網及び伝送サービスの利用（以下、「公衆伝送網・伝送サービスへのアクセス等」）に影響を及ぼす条件に関して透明性を確保すること、すなわち「公に利用可能であることを確保すること」（同4）。

公衆伝送網・伝送サービスへのアクセス等に関して、他国の事業者に合理的条件並びに最恵国待遇および内国民待遇を確保すること（同5(a)）。他国事業者に対して、公衆伝送網・伝送サービスへのアクセス等を確保すること。公衆伝送網・伝送サービスへのアクセス等に関して、公衆一般に利用可能とする能力の確保の責任を果たすこと等、列挙された事項以外には、条件を課されないように確保すること（同5(e)）。なお、電気通信附属書は、そのほかに途上国例外と国際協力の奨励を謳っている。

このように電気通信附属書は、各国に対して、公衆伝送網・サービスの利用条件の確保を義務づけたものである。電気通信附属書によって、まったく電気通信回線設備を有していない事業者や、小規模な電気通信回線設備しか保有していない事業者が、既存の電気通信回線設備や電気通信サービスを利用して事業に役立たせるように各国に義務づけたものと理解できる。

ただし、電気通信附属書によって公衆伝送網・伝送サービスへのアクセス等が確保される者の範囲については解釈が分かれうる。電気通信附属書によって自家用または高度通信を提供するためのアクセス・利用が確保されることに問題はない。問題は、基本電気通信サービスを事業として提供するための電気通信事業者についても、電気通信附属書が公衆伝送網・サービスとのアクセス等、すなわち「相互接続」を保証するものかという点である。この点については従来から解釈が分かれており、日本政府は明確に狭義の説をとっていた^{*7}。

（2）参照文書

a．意義

電気通信附属書が、ユニバーサルサービスまたはその提供回線について、他の事業者が利用しやすくするための条件整備を目的としていたのに対して、GATS第4議定書、具体的には「参照文書（Reference Paper）」は、従来ユニバーサルサービスを提供してきた事業者自体の一般的な規律を目的としている。

GATS第4議定書内の約束表はきわめてユニークな構造をとっている。まずGATS加盟国で、各国の電気通信規制の在り方を決める「参照文書」を作成し、先進国は原則として、その中の義務を原則としてすべて約束するという仕組みである。参照文書内の規制も、電気通信附属書と同様に、一定分野の内国民待遇の保証と、他分野では将来の規制に委ねた「質的規制」に踏み込んだものである。

たとえば、わが国では2001年6月に「電気通信事業法」が改正され、たとえば「支配的事業者規制」が導入されたのは、参照文書を日本の電気通信事業規制に反映させたも

*7 外務省サービス貿易室長（1996年当時）の宮家邦彦は、電気通信附属書中の公衆伝送網・サービスとのアクセス等の規定について、「ネットワークとのいわゆる相互接続（interconnection）」の確保を義務づけたものとは解されません」と断言する。宮家邦彦『解説WTOサービス貿易』（1996）、p.262。

のと捉えることができる^{*8}。

b. 主要な事業者

参照文書の中核的目的は「主要な事業者 (major supplier)」の規制にある。「主要な事業者」とは、「(a)不可欠な設備の管理」または「(b)当該市場における自己の地位の利用」の結果として、「基本電気通信サービスの関連する市場において(価格及び供給に関する)参加の条件に著しく影響を及ぼすサービス提供者」(「参照文書」定義) すなわち電気通信事業者のことである。

(a)の「不可欠な設備」とは、代替性のなさ等を満たす「公衆電気通信の伝送網又は伝送設備に関する設備」(同)を指し、競争法上の「不可欠設備(essential facility)」とよばれていたものに対応する。「不可欠設備」の法理とは、米国などで認められている競争法上の法理で、「ネットワーク施設の独占力をテコにした取引拒否がなされる場合、当該施設・設備等を”公平な条件(非差別的で合理的な利用料金であることなどを含む)”で競争者に利用させることを義務づける」というものである。^{*9}つまり、「不可欠設備」をもつ事業者に対して一般の事業者とは異なる規制を行うことによって、市場における競争を有効なものにしようというのである。

他方、(b)の「当該市場における自己の地位の利用」を根拠にして、不可欠設備の保有者と同様の規制を及ぼすことに対しては、むしろ市場における競争を否定するものだとし、経済学者からの批判の声が強い^{*10}。つまり、この点の正当化事由は、外国事業者の参入の容易化以外には見出すことができない。サービス貿易の自由化の促進のために、競争法の「不可欠設備」法理よりも要件を拡げて、外国からの市場参入を容易にしようという狙いである。

わが国では、(a)によってNTT東西が、また(b)の結果として、NTTドコモが「主要な事業者 (major supplier)」と捉えられていると言えば分かりやすいであろう^{*11}。

c. 規制内容

参照文書は、「主要な事業者」について、「反競争的行為を行い又は継続することを防止するために適切な措置を維持すること」(競争条件確保のためのセーフガード、同1)や、その相互接続の条件等(同2)を規定する。

また参照文書は、「主要な事業者」に関する措置以外に、ユニバーサルサービスの維持に関する権利(同3)、免許基準(同4)、規制機関とサービス提供者の分離(独立規制機関、同5)、周波数や番号等の稀少資源の分配・利用条件(同6)を規定する。

*8 舟田正之「IT革命推進の電気通信審議会第一次答申について(下)」ジュリスト1199号(2001), pp.54-55.参照。

*9 岸井大太郎・向田直範・和田健夫・内田耕作・稗貫俊文『経済法(第3版)』(2000), p.307.

*10 林紘一郎、「日本版「支配的事業者規制」の問題点」 www.glocom.ac.jp/users/hayashi/Attach010226.pdf,

*11 電気通信事業法では、「主要な事業者」に対応する形で「支配的事業者」という概念を採用して、NTT東西およびNTTドコモをそれに指定した。

これらは、原則を表現するような形式で書かれている部分が多く、そのために、国に対して強い義務を課したのではないと捉えることもできる。たとえば、本稿で検討する「電気通信紛争」においても問題とされた Telmex は、メキシコにおいて大きな市場シェアを持っているが、メキシコは「主要な事業者(major supplier)」には指定せず、他の電気通信事業者と同一に扱ってきた。

参照文書は、結果として参照文書が要求する状況が達成されればよく、とくに国内的に「主要な事業者」を指定することまで要求していない。そのためメキシコのような対応であっても、形式だけから参照文書上の義務に反するとは言えない。わが国では、2001年の電気通信事業法の改正まで「支配的事業者」を指定して特別の規制を行ってはいなかったが、特別な規制を行わなかったがゆえにわが国が参照文書違反の状態だったと言えないのと同じである。

(3) 両者の関係

基本電気通信に関する第4議定書と電気通信附属書の関係については、大きく2つの理解がある。第1の理解は、基本電気通信サービスの提供に関する諸規律は第4議定書であり、他方、高度サービス(付加価値通信)の提供を目的とするものや自己利用のためのものについて、公衆伝送網・公衆伝送サービスの利用に関する諸規律が電気通信附属書の目的だとする理解である。この解釈によると、これは両者を適用範囲において截然と区別する理解である。

他方、先に述べたように、電気通信附属書が、基本電気通信サービス提供を目的とする電気通信事業のための公衆網・公衆サービスの利用を広く含むという理解がある。この場合は両者の規律は部分的に重なることになる。

電気通信紛争の概要

1 紛争の経緯

1990年代半ばに、米国の売上高第3位の電気通信事業者である Sprint がメキシコ最大の電気通信事業者テルメックス Telmex と国際接続契約を結んで二国間の国際通信を提供し始めた。他方、米国の売上高第1位および第2位の電気通信事業者である、AT&T や MCI は、Telmex 以外の、メキシコの他の電気通信事業者と国際接続契約を結んで両国間の国際通信を提供してきたが、このような形態だと Sprint/Telmex 連合に太刀打ちできず、両国間の国際通信事業では、Sprint/Telmex 連合の後塵を拝してきた。そこで、AT&T や MCI は、米国通商代表部(USTR)に働きかけ、それを受けて米国政府(通商代表部)は、Sprint/Telmex 連合の優位を基礎づけているメキシコの電気通信法制の是正を求めた。しかし、メキシコ政府がそれを拒否したために、米国政府はWTO紛争処理手続に訴えを提起したのである。

2 紛争の主題

米国がこの紛争で具体的に問題にしたのは、メキシコが国際通信について採用していた、統一精算料金(uniform international settlement)制度、比例リターン(proportionate return)方式および専用線の単純再販売の禁止であった。これらの諸点は、国際電気通信事業(国境をまたぐ電気通信サービスの提供事業)の基本構造に関わるものであるが、それにとどまらず電気通信一般に対しても大きなインプリケーションをもつものである。

(1) 国際共同事業・計算（精算）料金制度

a . 問題状況

メキシコ政府は、国際通信の基本規則である「国際長距離通信規則（The International Long Distance Rules）」によって、海外事業者との国際通信では、「統一精算料金」制度（精算料金制度については、後掲 c . 参照）を採用していた。統一計算料金制度は、特定の国との間では、その区間において最大の通信量をもつメキシコ事業者が海外事業者と精算料金の交渉を行い、その結果に他の事業者も倣わなければならないという仕組みである。米国・メキシコ間では、メキシコ側の最大の国際通信事業者は Telemex であるために、Telemex が Sprint と交渉して合意した精算料金に、米国・メキシコ間の国際通信サービスを提供する他の事業者も従わなければならなかった。この結果、回線コストの低廉化にもかかわらず、精算料金の値下げのスピードは緩やかで、いわば高止まりをしていた。

このような状況は、「電気通信紛争」が起こった米国・メキシコ間だけではなく、世界的にも精算料金が高止まりをしていて、その結果、発信量の多い米国事業者は多額の精算料の支払いを行い、その結果、米国の事業者にとっても、また米国政府にとっても、精算料金の引き下げは重要な政策課題であった。そのために米国政府は国ごとに基準料金（bench mark）を定め、それ以下への引き下げを、日本を含む各国事業者・政府に働きかけた^{*12}。本件は交渉だけでは埒が明かれないと考えた米国政府がWTO紛争処理手続を使って早期の精算料金の引き下げを目指した試みであった。同時により自由な企業活動を目指すAT&TやMCIの思惑がその背景にあった。

b . 国際共同事業性

従来は電気通信事業者が国ごとに個々別々に存在して電気通信サービスを提供する形態が一般的であった。多くの国では、PTT（電気通信郵便公社）が、国内で一手に電気通信サービスを提供していた。電気通信事業者が国ごとに鼎立するという形態では、外国との通信（国際通信）は、それぞれの国の事業者が共同事業として営むほかはない。具体的には、A国内からB国内に電話をできるようにするためには、A国内の電気通信事業者がB国内の電気通信事業者と契約して、A国発B国向けおよびB国発A国向けの電話を掛けられるようにする必要がある。伝統的には、このように複数の企業が協力して、つまり「国際共同事業」によって、はじめて国際電気通信サービスを提供できたのである（わが国では、PTTに対応する日本電信電話公社は国際通信サービスを提供せず、国際電信電話公社が独占的に国際通信を提供していた）。

c . 計算（精算）料金制度

「国際共同事業」によって国際電気通信サービスを提供する場合の料金関係を考えてみよう。電気通信サービス、とくに電話の利用の仕方としては、一通話ごとに、通話時間に応じて課金される仕組み（加入回線）と、特定地点間のみで専用で使用できるようにして定額料金を支払えばよい専用線の仕組みがある。

*12 国際電話接続料に関する米国連邦通信委員会(FCC)プレスリリース(1997年8月7日) <http://japan.usembassy.gov/txts/wwwt2291.txt> 参照。

通話ごとに料金を支払う一般の仕組みでは、電話料金は発信者が負担するのが常であり、国際通信の場合も発信者は電話をかけるA国事業者に通話料金を支払う。ここで注意する必要があるのは、発信者は、通話するために受信国B国の電話回線を使っているが、B国は受信者からも発信者からも金銭の支払いを受けていないことである。そこで、料金を収受する発信国のA国事業者が受け取った料金の一部を、相手方B国事業者の電気通信回線設備等の利用の対価としてB国事業者を支払うという仕組みができた。このときにA国事業者からB国事業者を支払われる料金を「計算料金(accounting rate)」という。もちろんA国・B国間の発受信は相互的に行われ、かつ相当量が通信されるために、計算料金は一定期間を区切って全体的に処理される(この点を捉えて「精算料金(settlement rate)」という概念が使われる)。

国際通信の受発信は、通常は国民所得の高い国からの発信が多くなるために、計算料金を精算すると支払いが常に一方的になる場合が多い。つまりB国が常にA国から支払いを受けるという状況である。そのため、発信が多く、それゆえに支払い側にまわる国は計算料金が低廉なことを望み、他方受信が多く、それゆえに受取り側にまわる国は高額な計算料金、とくに通信回線設備が低廉化して計算料金額の低下の圧力が高い状況では、計算料金の固定化を強く望む。さらに先進国と途上国の間では、いうまでもなく先進国の方が国民所得が高いために精算料金は先進国から途上国に支払われ、途上国の貴重な外貨獲得手段になっていることも多い。計算料金を引き下げるとは、先進国から途上国への資金移転を減らし、引いては途上国の電気通信設備の改善を遅らせる原因になる可能性もある^{*13}。計算料金をどのように決めるかは、このように、通信事業者にとって重大な問題であることはもちろん、南北問題という国際社会に横たわる根本問題に関わっていることに注意が必要である。

d. 統一計算(精算)料金制度

国際計算料金制度が生まれた時代には、多くの国の事業者は独占的な位置を占めていた。しかし、20世紀後半から、電気通信分野の規制緩和が始まり、国ごとに複数の事業者が電気通信サービスを提供する状況になった。そうすると、計算料金制度では引下げの動きが強まる。たとえば、B国にx yの2の電気通信事業者が生まれてA国の電気通信事業者(とりあえず単一の場合を考えてみよう)と電気通信を提供する場合を考えてみよう。A国発B国着の通信について、A国の事業者はxの方がyより計算料金が安ければyの方に多くの通信を流す、極端な場合にはすべてyに流すという方針をとることになる。そうすればA国事業者が支払う精算料金額はxだけを、またはxを多く使う場合より安くなる。そうすると今度はxはA国事業者より受け取る額が少なくなる、場合によっては逆に支払わなければならないので、計算料金の額を減らしても、A国事業者から受け取る精算料金の総額を増やそうとするだろう。つまり、xとyが競争した結果、B国が全体として受け取る精算料金の総額が少なくなってしまうのである。そこでB国は、計算料金の額をx y双方同額とすることを命じるのである。これを「統一精算料金制度」という。統一精

*13 Boutheina Guermazi, "Reforming International Accounting Rates: A Developing Country Perspective," in Damien Geradian and David Luff ed., *The WTO and Global Convergence in Telecommunications and Audio-Visual Services* (2004), p. 98.

算料金制度が採られると、上記のような競争はなくなり、B国がA国から精算料金として受け取る額は全体として変わらなくなるのである。

(2) 比例リターン

メキシコの「国際長距離通信規則」は、統一計算料金制度以外にも、国際通信サービス提供事業者に対して、他国事業者に伝達を委任する「呼(call)」の割合を、自らが受け取る「呼」の割合に合わせるという「比例リターン方式」の採用を義務づけていた。種々の外国事業者から「呼」を受け取る事業者の場合は、相手方の事業者との関係を考慮して伝達を委任する「呼」の割合を決定することはできず、自らが受けた「呼」の割合に従って機械的に「呼」を返さなければならないのである。

国際通信の計算料金が同額であっても、A国事業者はxに多くのB国向け通信を流して結果的に多額の精算料金を支払って優遇することもありうる。このような関係がA国事業者とxの間でできると、xはA国事業者に従属的な地位に立ち、またyは、場合によってはA国事業者に対して精算料金の支払いを余儀なくされ、その結果、計算料金の引き下げ圧力が高まることが予想される。B国は全体として受取が多いにもかかわらず、y単独では精算料金の支払い側にまわっている以上、yは計算料金の引下げを要求するからである。このような事態を避けるために、B国政府は、A国事業者がB国の事業者x yから受ける通話呼数に応じて、相手側への発信呼数を繋ぐことを要求するという制度を採用することが多い。これを「比例リターン方式」という。当然A国に複数事業者がいる場合には、B国事業者x yも比例リターンが要求される。

(3) 国際専用線の再販売

a. 国際専用線の再販売の意義

専用線とは、電気通信事業者が特定地点間の専用サービス（具体的には内線電話を思い浮かべればよい）を顧客に提供する形態であり、利用者が支払う使用料金が使用量にかかわらず定額料金である点に特徴がある。従来は、もっぱら国内通信用に使われる国内専用線と、外国との通信に使われる国際専用線に分けられることが多かった。

国際専用線が国内専用線と違った取り扱いになったのは、発信側と受信側で事業者が違うために、発信側と受信側がそれぞれの事業者に定額の使用料を支払うのが一般的であったからである（なお、国内通信でも2以上の事業者から専用線を借りれば、それに応じてそれらの事業者に料金を支払うことになる。国内通信でもこのような使用方法をとれば上記の国際通信の仕組みと同じである）。そのため、国際専用線の場合は精算料金制度はとられていない。

また専用線には、他人の通信を媒介とするための利用（他人利用）と、自己のための利用（自家利用）がある。自家利用とは、企業が回線設備を一括して借り上げて構成企業間を内線として使う利用方法である。他方、他人の通信の媒介とは、専用線を借りて電気通信事業を営むことであり、基本通信サービスを提供する場合は、専用線の単純再販売とよばれた。ここで「単純」というのは、賃借した専用線を使って高度な通信（当初はコンピ

ユーザー間の接続は高度通信とよばれていた^{*14})を展開するのとは違い、通常の電話とまったく同一のサービスを専用線を使って不特定の顧客に対して提供するものをさす。

b. 国際専用線単純再販売禁止の意味

専用線については、国内通信用のものも国際通信用のものも、自家利用しか認められない時代が続いた。とくに国際専用線については、1970年代以降、国内専用線の他人利用が広く認められるようになった後も、国際専用線の他人利用は国際電気通信連合(ITU)の勧告(D1勧告)によって禁止され、あくまで自家利用しか認められなかった。言うまでもなく、国際専用線の他人利用の禁止は、国際専用線を使う形での国際電気通信事業の禁止を意味し(いわゆる「公専公」接続^{*15}の禁止)、既存電気通信事業者の既得権保護の役割を果たしていた。そのため、専用線の他人利用のうち、電話等の基本サービスに関しては(「専用線の単純再販売」とよばれる)強く禁止されてきた。

しかし、D1勧告は1992年に改正され、国際専用線の他人利用を許すかどうかは、各国の政策判断に委ねられるようになった^{*16}。しかし、メキシコでは、国際通信用にも、また国内通信用にも、専用回線を基本電気通信サービス提供用には認められていなかった。

統一精算料金制度・比例リターン方式の前提には、国ごとに活動して電気通信事業者が違ふことがある。もしA B 両国間で同じ電気通信事業者が国際通信事業を営むとすると、国際通信を行うための契約はなく、そもそも料金精算を行わなくてもすむ場合も想定できる。つまり、統一精算料金制度や比例リターン方式というのは、国際通信事業者が単一の場合には適用することが困難な仕組みだと言える。そこで、計算料金制度によって外貨の獲得を狙う国は、各国事業者の共同事業として国際通信が提供されるという伝統的な仕組みの維持を狙うのである。

このためには、A国事業者が簡単にB国に進出できないようにする必要がある。電気通信回線設備をB国に建設してB国で電気通信事業を営むとすると、多額の投資が必要であり、そのうえでB国の既存事業者と競争する必要がある。これはきわめてリスクが大きく、またこの場合には、B国に別法人が作られるのが一般的であるから、従来の統一精算料金制度・比例リターン方式の採用を強制することも可能である。

他方、A国事業者がB国事業者から専用線を借りてそれを使ってB国消費者に国際電気通信サービスを提供するという方式を考えてみよう。

*14 1980年の米国の第二次コンピューター裁定のサービスの分類において、純粋な伝送機能である「基本サービス(Basic Service)」に対する概念として、コンピュータ処理を含むサービス(インターネット接続サービスやデータ通信サービス等)として「高度サービス(enhanced service)」の語が用いられ、「高度サービス」については、原則的に非規制とした。その後、1996年通信法の制定により、この分類は、「電気通信サービス(telecommunications service)」と「情報サービス(information service)それぞれ置き換えられ、それ以降、世界的にも「高度サービス」の用語は使われなくなった。

*15 「公専公」接続とは、公衆網と専用線を接続して電気通信事業を提供する形態のこと。

*16 D1勧告の改正の経緯については、小寺彰「国際通信法制の現代的課題」総合研究開発機構編『経済のグローバル化と法』(1993)、pp.119-120.参照。

国際専用線の単純再販売の場合は、A国事業者はB国事業者から専用線を借りるだけなので、投資は少なく済み、しかも専用線の使用料金は通信量に関係のない定額料金であるために、A国事業者はB国事業者に定額の専用線賃貸料金を支払いさえすればそれで国際通信サービスをB国事業者に提供することができる。

この形態は、第1に、国際通信がA、B両国を通じて単独の事業者によって提供されることを意味する。A国、B国の通信利用者は、ともにA国の電気通信事業者wの通信サービス提供によって国際電話をかけることができる。つまり、国際通信事業がwの単独事業として提供されている。

c. 単純再販売と計算料金

さらに専用線の利用形態は事業者間の料金の精算にも影響を及ぼす。すでに説明したように、専用線を利用すれば、A国事業者はB国事業者にその使用料金は支払うが、それは通信料に対応する従来の計算料金方式とは違い、通信料とは無関係の定額料金であり、A、B両国間の国際通信提供において計算料金制度が採用されない仕組みである。

このように国際通信で単純再販売を認めることは、従来の国際通信の仕組みを根本的に変え、引いては電気回線を持つ既存事業者の経営基盤を揺るがす危険性をもつ。上記の例について言えば、B国のx、yは同量の通信が事業者の回線を流れているにもかかわらず、A国の事業者wからは、低廉で定額の専用線賃借料しか受け取れず、収入は一般的には低下するのである。

このように、統一計算料金制度、比例リターン方式、国際専用線の単純再販売の禁止は、各国に独占事業者が国際電気通信事業を営んでいたときと同じ状況を、国ごとに複数事業者が活動した後も維持するための対処策であった。

それではサービス貿易の自由化を目指すGATSは、国際通信の伝統的な仕組みに対してどのような影響を与えるのだろうか。

電気通信紛争・小委員会報告

1 主要争点

「電気通信紛争」の小委員会報告書の争点は、次の3つに分かれる。相互接続（interconnection）がGATS1条の越境取引に当たるか。参照文書2.2(b)「経済的実行可能性に照らして合理的な・・・料金（原価に照らして定められるもの）に基づいて提供されること。」は何を意味するか。専用線の単純再販売を政府が禁止しても電気通信附属書上の義務に反しないか。争点のなかで、「主要なサービス提供者」等の、参照文書の根幹に関わる概念の意味が問われた。言うまでもなく、これらすべての論点は、GATSの電気通信サービス規律の構造・性格に関わるものである。

2 国際通信に使われる相互接続はGATS1条の越境取引に当たるか。

国際通信用の回線接続が「越境取引」に当たるか否か、言い換えると国際共同事業として実施する国際電気通信サービスの提供が、GATSの対象となる「サービス貿易」に該当するかどうか、ここでの争点であった。

被申立国メキシコは、国際通信サービスを提供するために実施する外国通信事業者との接続は、単に顧客からのデータを取り次ぐだけであり、通信網の両終端で（end-to-end）通信を提供してこそ「サービス貿易」（GATS1条）と言えるのであり、本件で問題と

なった接続はGATS上の約束の対象外であると主張した。

小委員会は、GATS 1条の「越境サービス」を「いずれかの加盟国の領域から他の加盟国の領域へのサービスの提供」と規定していて「供給者」への言及はなく、単一事業者が複数国にまたがる両終端でサービスを提供することを要求していないとしてメキシコの主張を退けた。

電気通信サービスによって伝送されるデータは電気信号に変換されており、電気自体は物品だと解釈されている以上、メキシコのように主張する余地は理論的にはあったと言える。しかし、データ伝送を全体として電気通信サービスと捉えるのがGATSの立場である以上、国際伝送の部分だけをGATSの範囲外だと解釈するのは、本来無理があったと考えざるをえず、この点については小委員会判断は常識的なものだったと言える。

2 「経済的実行可能性に照らして合理的な・・・料金(原価に照らして定められるもの)に基づいて提供されること。」(参照文書 2.2(b))

電気通信の接続料金に関しては、参照文書 2.2(b)が適用される「主要なサービス提供者」とは何か、「経済的実行可能性に照らして合理的な・・・料金(原価に照らして定められるもの)に基づいて提供されること。」何を意味するか、つまり(a)「原価に照らして(cost-oriented)」、(b)「経済的実行可能性」そして(c)「合理的な」の意味が問題になった。言うまでもなく、は の前提を構成する。

(1) 主要なサービス提供者

「主要なサービス提供者 (major supplier)」は、すでに で検討したように、参照文書の基幹的概念であり、その意味を明らかにすることは、参照文書、引いては各国の電気通信規制の在り方を左右する点できわめて重要である。「主要なサービス提供者」には、特定の電気通信回線設備の保有と、「関連する市場 (relevant market) における能力」をみたす事業者の2種類があるが、Telmex が問題になるのは の要件を満たすかどうかである。

a . 「関連する市場」

「関連する市場」については、メキシコ政府は、電気通信市場全体を「関連する市場」と捉えて、Telmex が「主要なサービス提供者」には当たらないと主張し、米国は、国際通信市場のみを「関連する市場」として「主要なサービス提供者」に当たると主張した。

小委員会は、「関連する市場 (relevant market)」は、需要の代替性によって決定すべきであり、国際通信サービスについての「関連する市場」は国際通信サービスだと判断した。

国際通信サービスが「関連する市場」だとすると、Telmex が「参加の条件に著しく影響を及ぼす能力」を持つか否かが、次に問題になる。

b . 「参加の条件に著しく影響を及ぼす能力」

Telmex について、米国が問題とした状況は、統一計算料金制度を採り、かつ市場占有率の大きさによって Telmex が Sprint との交渉によって決定した計算料金を他の事業者も倣わなければいけないというものである。小委員会は、この状況について、Telmex が統一精算料金を決定できる以上、「参加の条件に著しく影響を及ぼす能力」をもつと判断し

た。

c. 評価

小委員会の採った「関連する市場」についての判断は、競争法で通常採用されているものであり、この点では、参照文書と競争法において、考え方に齟齬がないことが示されたと言える。

他方、「主要なサービス提供者」を条件付けるもう一つの要件である、「参加の条件に著しく影響を及ぼす能力」は、すでに述べたように、競争によって自ら獲得した能力によって強い規制を加えられるのは不平等であり、本来「不可欠の設備(essential facilities)」についてのみ規制を強化すべきだとして、競争法学者から批判の強いものである(2(2)b. 参照)。しかし、本件の場合は、政府が統一計算料金制度をとることを強制し、そのことが Telmex の市場での力の源泉になっていることを考えると、Telmex が参照文書に規定されている強い規制を受けることに合理性があると言える。「参加の条件に著しく影響を及ぼす能力」が、競争法とは違って、サービス貿易の局面では一定の合理性があることが示されたと言えよう。

カルテル等を政府が命じた場合には競争法上は一般的に正当化されるとして、この部分の特異性を説く見解もあるが^{*17}、むしろ G A T S 参照文書では、この局面こそが中核的問題と考えた方が良いと思われる。そもそも国家が国際法上防止しなければならないことを自ら行うとすれば、その方が明らかに義務違反の程度において悪質だと言うべきである。この点は、量的国内規制の廃止を目指した市場アクセス義務が G A T S の中核的原則として採用されていることとも軌を一にするものである。

(2) 「経済的実行可能性に照らして合理的な・・・料金(原価に照らして定められるもの)に基づいて提供されること。」

a. 「原価に照らして (cost-oriented)」の意味

参照文書は、電気通信料金を「原価に照らして (cost-oriented)」決定しなければならないと規定する。参照文書起草時には、「原価に照らして (cost-oriented)」は、料金は原価 (cost) を基にしなければならないが、原価との関連性を薄めるために、「原価に基づいて (cost-based)」という概念ではなく、「原価に照らして (cost-oriented)」という、拘束性のやや緩やかな概念が使われたと言われる。

この点について、米国は、現在では、「原価に照らして (cost-oriented)」というのは、相互接続のための原価を意味するものであり、この解釈は参照文書の競争促進的な趣旨・目的に合致すると主張した。他方、メキシコは、当該国の電気通信産業の状態、電気通信網の範囲や品質、投資収益、精算料金制度から得られる収入 (rate) を勘案したもので足りると主張し、料金と原価との結び付きを弱めることが許される旨の主張を行った。

小委員会は、「原価に照らして (cost-oriented)」を通常の意味に即して解釈すれば、それには一定の幅があることを認めながら、現在ではそれに「特別の意味」が付与されてい

*17 Rajeev Sharma and Jason Rosychunk, "The Collision of Trade and Competition Law: Assessing the Aftermath of the WTO Telmex Decision," www.heenanblaikie.com/en/media/pdfs/pdf/20040625_Sharma.pdf, p.

るとする。この「特別の意味」を確定するためには、ITUのD.140、D.150勧告をフォローし、またWTO加盟国が広く「長期増分費用方式 (incremental cost methodologies)」を使っている以上、「原価に照らして (cost-oriented)」は「長期増分費用方式」を指し、その点でメキシコの料金算定方式は参照文書に整合的だと判断する。

b. 「経済的実行可能性に照らして合理的な」の意味

「原価に照らして」の意味を確定した後、2.2(b)中の、他の料金算定基準である「経済的実行可能性に照らして合理的な」の意味に議論は移る。この点について、メキシコは、各国の電気通信産業の状態等を原価以外の要素を含めて料金を決定することが許される趣旨だと主張した。

しかし、小委員会は、まず「合理性」について、加盟国が選んだコストモデルが相互接続サービスによって生じたコストを反映することを基本としており(7.182)、それゆえに相互接続以外のコストを含むことは許されず(7.183)、メキシコの主張のように、当該国の電気通信産業の状態等を料金算定に反映するというアプローチを否定した。

「経済実行可能性 (economic feasibility)」についても、小委員会は、「主要な事業者」が合理的な利潤を期待できるような「経済的な」基礎に基づいて相互接続を実施できるように、「原価に照らして」を条件付けるものだと判断した。

c. 評価

この点の判断は2つの意味で特筆される。第1は、「原価に照らして (cost-oriented)」に特別の意味が存在すると解釈したことである。また第2は、料金算定について、接続に関わらない要素を考慮してはいけないとしたことである。

(i) 「原価に照らして」

電気通信の料金算定基準については、単一の、また精度の高い基準を作るのは難しいという判断から、参照文書には、「原価に基づく (cost-based)」ではなく、「原価に照らして (cost-oriented)」という言葉が採用された。小委員会報告書は、その後の実行に基づいて、「長期増分費用方式」を指すと判断した。もちろん、小委員会も「長期増分費用方式 (methodologies)」(下線筆者)が複数あることを認めており - 実際に「長期増分費用方式」として採用されている方式は国ごとに異なる -、「長期増分費用方式」は一定の幅のある方式であることを前提にした判断である^{*18}。しかし、どのような計算方式をとろうが「長期増分費用方式」と呼べるものの範囲に収まるものでなければいけないと、小委員会が判断したことは重要な点である。

「原価に基づく (cost-based)」ではなく、「原価に照らして (cost-oriented)」という精度の低い概念が採用されたのは、原価から乖離しても良いという趣旨ではなく、実際の原価を算定できない場合を想定して柔軟性を認めるために作られたと言われる^{*19}。その意味では、本件のように、原価が算定できる場合に、「原価に照らして (cost-oriented)」が「原

*18 「長距離増分費用方式」の諸方式については、Peter Lang, *The WTO Agreements on Telecommunications* (2003), pp.165-166. 参照。

*19 Ibid., p.165.

価に基づく (cost-based)」と同程度に精度の高い概念として理解されたのは、起草者の意思に沿うものと言えよう。

他方、メキシコが採用していた料金の計算方式も「長期増分費用方式」と呼べるものであり、この点で解釈が真っ向から対立していたわけではないために、判断の内容の細部、具体的にこの判断の射程距離がどこまでか、途上国の電気通信サービスについても同じように適用されるか等は、十分明らかではない。

(ii)原価以外の考慮の禁止

さらに第2に、相互接続料金において、接続コスト以外を勘案して決めてはいけないと判断したことも重要である。国際通信に用いられる計算料金方式では、南北格差、とくに途上国の電気通信網の整備が計算料金高止まりの大きな根拠であった。本件の「経済的実行可能性に照らして合理的な・・・料金」の判断がその点を否定したことは、従来の計算料金高止まりの理論的根拠を奪ったことを意味し、国際通信サービスにおける料金制度を考えるうではきわめて大きなインパクトがある。

3 参照文書1

(1) 反競争的行為 (anti-competitive practice)

Telmexが参照文書中の「主要な事業者」に当たるとすると、Telmexが「反競争的行為」を行っていたかが問題となる。小委員会は、参照文書1.2に列挙されているもの以外に、価格カルテルや市場分割カルテルが「反競争的行為」に該当すると判断した。そこで具体的に、統一計算料金・比例リターンという、メキシコの国際電気通信制度の根幹に位置する制度が「反競争的行為」に当たるかが問題となる。

(2) 統一計算料金制度・比例リターンの評価

小委員会は、統一計算料金制度は事業者間の計算料金を固定するものであり、価格カルテルと同様の効果をもつ、また比例リターン制度は、相手方(本件では米国)事業者に返す呼(call)の割合を人為的に固定するものであり、市場分割カルテルの効果をもつと判断して、参照文書が禁止している「反競争的行為」に該当すると結論した。

(3) 評価

このように、参照文書中の「反競争的行為」も、カルテルを例示するなど、原理的には競争法に即して解釈されている。しかし、常にGATS規律上の「競争」が競争法と同様に解されるかは一考を要する。外国サービス事業者の参入の容易化を目指すGATSと、国内競争市場の維持を目指す競争法との間に目的面において重複する点と食い違う点がある。2(1)でも検討したように、政府が命ずるカルテルは、評価が食い違う典型的な場面であろう。しかし、具体的な局面で両者の目指すものが同じ場合があり、むしろ食い違う場合よりも多いと考えられる以上、GATS規律上の「競争」を競争法と同じ哲学に立って解釈する機会が多くなることは否めない。なお、競争法とは言っても国ごとに違いがあり、そのために、競争法と同じ哲学に立つとは言ってもそれが何を意味するかについては別途の議論が必要なことに留意しておくことは必要である。

4 電気通信附属書

(1) 電気通信附属書の適用の可否

電気通信附属書が、基本電気通信サービスの提供のための「公衆電気通信の伝送網及び伝送サービスへのアクセス並びに当該伝送網及び伝送サービスの利用」(以下「公衆伝送網のアクセス等」と略す)に適用されるかどうか、本件の電気通信附属書に関する争点である。

メキシコは、電気通信附属書が適用されるのは他の経済的活動への手段として「公衆伝送網のアクセス等」であるという狭義の解釈、つまり電気通信附属書の適用は高度サービス(付加価値サービス)の実施のための公衆電気通信網・公衆電気通信サービスの利用、および電気通信サービス分野以外の産業分野で公衆電気通信網・公衆電気通信サービスの利用(たとえば警備会社が防犯網を整備するための利用等)に適用は限定されるのであって、基本通信サービスの提供そのものには適用されないという解釈を主張した。それに対して、米国は、電気通信附属書が、前文において、電気通信が「経済活動の一の分野」および「他の経済活動の基礎となる伝送手段」という二重の役割を有していると性格づけていること等を挙げて、基本電気通信サービスにも適用されるという広義の解釈を採って反論した。

小委員会は、電気通信附属書 2 (a) が、「この附属書は、公衆電気通信の伝送網及び伝送サービスへのアクセス並びに当該伝送網及び伝送サービスの利用に影響を及ぼす加盟国のすべての措置」(傍点 - 筆者)としている等によって、電気通信附属書の適用範囲を特定のサービスに限定していないと判断した。

またメキシコは、基本電気通信サービスに関する約束は第 4 議定書によって行ったのであり、それ以前にはしていなかったと主張したが、小委員会は、G A T S 作成時の約束表の中の「電気通信サービス」には基本電気通信サービスも含む形で記載されているとして、メキシコの主張を退けた。

(2) 電気通信附属書 5 の基本電気通信サービスへの適用の可否

米国は、メキシコの国際通信接続制度については、回線設備ベース (facilities based) の接続問題として電気通信附属書 5 (a) に、また単純再販売の禁止については、非回線設備ベース (non-facilities based) の接続問題として、同 5 (b) に反すると主張した^{*20}。

a . 電気通信附属書 5 (a)

合理的・非差別的な条件での「公衆電気通信伝送網のアクセス等」の確保を規定する電気通信附属書 5 (a) については、メキシコが、国際通信回線でのデータの遣り取りが「公衆電気通信伝送網のアクセス等」に当たらないとしたのに対して、小委員会は、国際通信回線の接続も電気通信回線の相互接続にほかならず、「公衆電気通信伝送網のアクセス等」に該当すると判断した。そのうえで、既述のように、米国・メキシコ間の国際計算料金は「原価に照らして (cost-oriented)」算定したものではない以上、合理的な料金での接続とは言えないと判断した。

*20 これ以外にも米国は、メキシコが専用線の単純再販売を禁止していること自体を、電気通信附属書に照らして W T O 協定違反だと主張したが、この主張は小委員会に一顧だにされなかった。

このような米国、引いては小委員会の判断について、メキシコ政府は、参照文書と電気通信附属書との規制の重複を指摘した。この点について小委員会は、参照文書の料金規制は「主要な事業者」の相互接続についての規制にとどまるのに対して、電気通信附属書は、「主要な事業者」より広範な公衆電気通信伝送網・公衆電気通信サービスの、相互接続より広範なアクセス・利用に関する規制であり、両者は重複していないと結論した。

b. 電気通信附属書 5 (b) と関連約束

電気通信附属書 5 (b) で問われたのは、回線設備を保有しない (non-facilities-based) 形での外国事業者のメキシコにおける専用線利用とそれの「公衆電気通信伝送網のアクセス等」である。米国は、メキシコが約束表においてこのような専用線利用を認める義務を負っているのにそれを実施していないと主張した。米国が問題にしたメキシコの約束表には、モード 3 (拠点利用) について内国民待遇および市場アクセスについては制限しないとしたうえで、「通信運輸省 (SCT) の認可が必要である。メキシコ法に基づいて設立された企業のみ認可を得ることができる。・・・営利機関の設立及び活動はすべて関係規則に従う。当該規則が制定されるまで、SCT は営利機関の設立を許可しない」という注が付されていた。メキシコは、この約束は、事実上は、外国の営利企業の専用線利用を認めない、つまり約束していないのと同じ趣旨だと反論した。

小委員会は、GATS 上の約束表について規定する GATS 20 条が、加盟国が特定しなければならないものに事項と時期 (約束の実施期間および約束の効力発生日) があり、前記のメキシコの注のうち「当該規則が制定されるまで」というのは時期 (time-frame) とくに約束の実施期間に関する事項だと判断する。そして GATS 20 条が実施期間について特定 (specification) を要求しているにもかかわらず、メキシコの約束は実施期間について特定していない以上、当該規則の制定時期は約束表の効力発生時期と同一だと判断されるとして、メキシコが外国の営利企業に専用線を使った基本通信サービスの提供を許可しないのは、約束表に反すると結論した。

(3) 評価

電気通信附属書の適用範囲についての狭義の解釈、すなわち専用線を使った高度サービスや企業の自己利用について公衆網・公衆サービスの利用確保措置だけを定めた規律だという見方と、広義の解釈、すなわち専用線や自己回線を使って電気通信事業 (他者利用) を行う際の公衆網・公衆サービスの利用確保措置までカバーする規律だとする見方の対立が、ここでは電気通信附属書中の、公衆網・公衆サービスの「アクセスと利用 (access and use)」という表現に、電気通信事業者相互間の「相互接続 (interconnection)」が含まれるかという形で争点化された。電気通信附属書に、公衆網・公衆サービスの「アクセスと利用」という概念が使われていて電気通信事業者相互間で通常用いる「相互接続 (interconnection)」という言葉が使われていないことに着目して、「アクセスと利用」は「相互接続」ではないというのが前者、また「アクセスと利用」は「相互接続」を含むというのが後者の立場である。日本でも、電気通信附属書作成時には前者の立場の議論が多かった^{*21}。

*21 日本政府の解釈については、注 7 参照。

しかし、小委員会は明確に後者の立場を選択し、電気通信附属書の意味を広く採り、外国の電気通信事業者の国際通信のための公衆網・公衆サービスとの「相互接続」までそれに含まれると判断して、国際通信事業まで電気通信附属書によって保証されると結論した。

このことは電気通信附属書が基本電気通信サービスを実施することまで含めて、公衆網・公衆サービス提供者の義務を定めたということになって電気通信附属書の適用範囲を著しく広く捉えるものであり、その結果、第4議定書の規律対象と一部において重複すると解釈を採ったものである。本件でも国際通信のための計算料金が、参照文書2.2(b)に照らしてと同様に、電気通信附属書5(b)に照らしてメキシコの義務違反が認定されたのは、まさに規制が重複していることを示している。言うまでもなく、このような関係付けは、GATS電気通信サービス規律における電気通信附属書の役割を大きくするものである。5

5 本紛争の結末

小委員会判断が出された後、米国・メキシコ間で直ちに交渉が開始され、6月1日に米国・メキシコ間で、「統一精算料金および比例リターン制度の廃止。メキシコに所在する拠点を通じての基本電気通信の単純再販売の認可」に合意して紛争は収拾された。メキシコ政府は上級委員会へ小委員会判断の審査を申し立てず、当然、米国の主張を全面的に受け入れた小委員会判断を受諾した。

GATSの意味 - 電気通信紛争報告書の意義と問題点

1 電気通信紛争・報告書の一般的な意義

本小委員会判断は、すでに検討してきたように、直接問題となった国際通信サービス上の意味も大いに注目に値しようが、国際通信サービスを越える電気通信サービス一般に関わる意味はそれ以上に大きい。インターネットを見れば分かるように、もはや国際通信と国内通信を分けて考えることが薄くなった。このような状態になったのは、もともと「共同事業」によって実施されてきた国際通信が共同事業としても、また単独事業としても行われうものになり、他方、もともと独占事業者の「単独事業」によって実施されてきた国内通信も、単独事業としても、また共同事業としても行われるようになったために、国内通信と国際通信を区別する構造上の違いがなくなったためである。インターネット時代の到来前に作成されたGATSもこのような状況を前提に作られており、電気通信附属書が対象とする公衆電気通信網・公衆電気通信サービスの利用等において、国際通信と国内通信を分けずに規定されていることにも反映している。

2 電気通信一般に関する意味

(1) 参照文書上の意味

電気通信一般については、第1に、参照文書の中核的概念の意味を明らかにして、GATSによる電気通信サービス規制が相当に強いものであることを示した点に注意する必要がある。「主要な事業者」、「反競争的行為」、「原価に照らして(cost-oriented)」というような基本的な概念でありながら、同時に今まで論争的となってきたものの解釈に正面から取り組んだ。そのなかでも大きな影響を持ちそうなのが料金規制に関する諸概念である。

a. 料金規制

参照文書についての判断のなかで特に重要なのは、計算料金に関するものである。計算

料金の基準である、「経済的実行可能性に照らして合理的な・・・料金（原価に照して定められるもの）に基づいて提供されること。」内容については、第1に、「原価に照らして（cost-oriented）」が「長期増分費用方式」を指すとしたことであり、第2には、計算料金の算定に当たって接続に関する原価以外の要素を考慮してはいけないとしたことである。この判断は、WTO紛争解決手続の場合はもとより、それ以外の場でも今後様々な影響を及ぼすとともに、またその判断の適否は大きな議論をよぶことが予想される。

b. GATS規制と競争法

参照文書と競争法については、「反競争的行為」の意味について、GATS規律と競争法が内容を同じであることを示しながら、他方、国家が命じたものであっても、反競争的な内容を持たば禁止されるとして、通常の競争法とは異なる態度をとった。参照文書がサービス事業における外国事業者の参入の容易化を目指したものである以上、競争秩序の維持を目指す競争法と同じ判断になる場合とそうでない場合が生まれるのは当然であろう。

この点と関連して、本判断を、WTO交渉の「貿易と競争」をリードするものという評価があるが^{*22}、サービス貿易の自由化と国際的な競争秩序の維持は微妙に異なるためにこのような評価はなほだ疑わしい。ただし、GATSの解釈や質的国内措置規制の実質化の際に、競争法的な要素の影響が強まる可能性は高いと思われる。

(2) 電気通信附属書

第2に、第4議定書が作成されて以降、等閑視されがちであった電気通信附属書が、電気通信サービス規制においてきわめて重要な機能をもつことを明らかにしたことも特筆に値する。電気通信附属書が、基本電気通信サービスを提供するための専用回線等と公衆伝送網のアクセス等をカバーすることが示されたことは、電気通信サービスに関する電気通信附属書の役割を大きくするものである。たとえば、わが国では、参照文書規制の法制化を図った2001年の電気通信事業法の改正によって、「支配的事業者」（参照文書の「主要な事業者」に対応する）規制を導入して、「支配的事業者」に当たらない電気通信事業者については一層の規制緩和を図った。たとえば、従来、回線設備を有する「第1種事業者」として、NTT並みの規制を受けていたKDDIについては、「支配的事業者」に指定されたNTT東西およびNTTドコモとは異なり、大幅な規制緩和が行われた^{*23}。しかし、本小委員会報告によると、KDDI等の非「支配的事業者」についても、電気通信附属書の規制が及び、料金水準や接続確保について電気通信附属書上の取り扱いを確保することが必要になる（ただし、確保すべき取り扱いの内容については参照文書より軽いと解されようが、小委員会報告内の議論はその差がそれほど大きくないように捉えているようにも思われる）。

要するに、基本電気通信サービスについては、参照文書に加えて電気通信附属書も適用されるとすれば、電気通信分野におけるGATS規律はきわめて複雑な構造をもつことになる。

*22 Sharma et al., *op.cit.*, p.3.

*23 舟田, *op.cit.*, p.55.参照。

3 国際通信規制上の意味

国際通信サービスに関する第1の意味は、GATSが国際共同事業という伝統的な国際通信の世界を完全に否定する要素をもつことを明らかにした点である。伝統的な国際通信の世界を維持するためには、統一精算料金制度、比例リターン、専用線の単純再販売の禁止の採用は不可欠である。しかし、小委員会は、電気通信附属書および参照文書によって、これらの制度の採用を加盟国が命じることは禁止されると判断した。つまり、国際通信を単独事業として実施する途を幅広く認めたことを意味する。

もちろん、国家が命じなくても、国際共同事業として国際通信サービスを提供するや、事業者の方針として比例リターンを採用することは認められる。なお、「主要な事業者」を軸とする統一精算料金制度を政府が認めることは、本判断でも許されよう。ただし、参照文書上の「反競争的行為」の防止義務違反に該当することを押さえておく必要がある。他方、「主要な事業者」がいなければ統一精算料金を設定することは難しく、たとえ出来上がっても、電気通信附属書によって、料率は原価に基づくことを求められ、現在の統一精算料金制度とはまったく異なる性質をもつものになる。

通信事業者が国際共同事業等の従来の形式を採用する場合も、専用線の単純再販売等によって単独事業として国際通信サービスを提供する事業者と厳しい競争に曝されることになり、「国際共同事業」としての形式は同じであっても実質は大きく異なるものに変質することになる。

3 GATSと紛争処理

(1) 解釈の大胆さ

WTO紛争処理手続の小委員会または上級委員会判断は、対象案件を越えて他の案件の判断を法的に拘束するものではない。しかし、多くの小委員会・上級委員会判断は前の小委員会・上級委員会判断を踏襲することが多い。その意味では、本件参照文書判断は、次ぎに同種の紛争が係属したときにそれを覆さないと、その後は前例としてきわめて大きな影響力を行使すると見なければならぬ。

参照文書中の「原価に照らして」や電気通信附属書の適用範囲に関する電気通信紛争・判断の革新性は、すでに何度も強調した点である。さらにGATSに関するメキシコの約束表を、明らかにメキシコの意図を無視して解釈したことに注意を払う必要がある。

かつてヨーロッパ人権条約のスイスの留保について、その留保がヨーロッパ人権条約に反するものだと、スイスの人権条約上の義務は、当該留保なしのものと考えべきだとヨーロッパ人権裁判所が判断したことがある(Beilos v. Switzerland)^{*24}。通常は、留保が当該条約に照らして許されない場合は、その条約加入自体を無効として扱うべきだと解されるが、人権はそもそも保護されるべきであるという、ヨーロッパにおける人権観念の特殊性、その結果としてのヨーロッパ人権条約の特殊性ゆえに前記のような判断がなされたと理解されてきた。人権に対して国家主権は第2次的地位を占めるに過ぎないと言ってもよい。GATSの約束表が各国の義務の範囲を明示的に決定する役割をもつ、形式的には一方的な行為であることを踏まえると、それが条約の留保と共通性を持つことが理解できよう。本報告書は、協定に沿わないメキシコの約束について、条約に基づいて小委員会が

*24 D.J. Harris ed., *Cases and Materials on International Law*, 5th ed. (1998), pp.794-797.

その意味付けを行ったものであり、メキシコの意味をまったく考慮するものではない。メキシコの約束が協定に沿ったものでなければ、協定上の義務をそのままの形で課すべきだと捉えており、ヨーロッパ人権裁判所の判決とまったく軌を一にするものと見ることができよう。ところで、ヨーロッパにおける人権条約と国際社会におけるGATSの位置が同じものと考えられるのだろうか。

(2) 電気通信サービス分野の特殊性

さらに注意する必要があるのは、GATSにおいて強い規律が実施された金融、電気通信分野における規律の広さである。GATTの場合は、いくら対象が広いとはいっても、貿易を対象にしていたために範囲は限定されていた。WTO紛争処理手続の正当性が大きな問題となったのは、固有の貿易分野と思われていた事項を越えて、環境や安全規制に判断の効果が及んだ場合である。環境では希少生物の保存措置が貿易制限的かどうか、また安全規制では成長ホルモンを投与した牛の牛肉の輸入禁止がGATT整合的かどうか問題になった。

しかし、GATSの場合は、サービス貿易固有の事項というものが一般的には観念されておらず、他方、すでに検討したようにサービス産業全体に規制が及んでいる。しかし、サービス分野自体は国民生活への大きな影響力から従来国家の強い規制のもとにあった分野である。それゆえに金融と電気通信等一部のサービス分野を除くと、GATSは規制枠組みにとどまっており、また金融や電気通信分野でも、各国の裁量の余地を広く認める規定ぶりになっている。そうした分野について、本件小委員会が下した判断は、「司法立法」の誹りを免れない程に、あまりに大胆なものだと言わなければならない。

かつて、GATT紛争解決手続は、「キハダマグロ事件」において、GATTが各国の環境規制に実質上優位すると言えるような判断を下して大いに物議を醸した。その後、WTO体制下では、徐々に判断内容が修正されて、最近の「エビ・カメ事件」ではWTO規制と各国の環境規制を調和させるような態度に変わった^{*25}。

GATSについてはどうであろうか。GATSについても、このようなWTO紛争解決手続の大胆なアプローチが各国に支持され定着していくか。このことは、今後のWTO、とくにWTOの適正対象範囲の在り方を考えるうえできわめて重要な素材となろう。とくにGATSの場合には、すでに述べたように、そもそも各国でセンシティブなサービス分野を対象にしている。それを受けて、現在実質的にGATSが規制を及ぼしているのは、金融・通信両分野について、さらに先進国と一部途上国だけであり、「ドーハ開発アジェンダ」では、対象において、金融や通信以外のエネルギーや郵便分野、また対象において途上国への拡大が模索されている。これらの関係者が本判断をどのように評価するか。相当慎重な文言を使って条約を作ったとしても、加盟国が意図したように解されない可能性が高いとすれば、GATSによってサービス貿易自由化を図ることが危険だと考えられないだろうか。GATS規制への拒否反応が高まるかどうか。電気通信紛争の小委員会判断の評価は、これらの点を見極めて初めて下せるものである。

*25 「貿易と環境」に関する諸事件の概要については、中川淳司「WTO体制における貿易自由化と環境保護の調整」小寺彰編『転換期のWTO』(2003), pp.175-199.参照。