



RIETI Policy Discussion Paper Series 12-P-002

プルの貿易ルールについての検討 (ITA と ACTA の実例を踏まえて)

中富 道隆
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/>

プルの貿易ルールについての検討 (ITA と ACTA の実例を踏まえて)

中富 道隆
(経済産業研究所)

要 旨

95年にWTOが発足して以来、WTOルールの主要な変更と改革は、金融・テレコミ合意、ITA、ACTAに見られるように、イシューベースの複数国間合意（プルリ合意）によって行われてきた。全員一致の原則の下、ドーハラウンドは膠着状態に陥っており、FTA競争が益々加速化する中で、通商分野のグローバル・ガバナンス確保の観点からも、イシューベースのプルリ合意の必要性は今後益々高まっていくことが予想される。本PDPでは、研究員自らが深く関与しその策定に貢献したITA、ACTAの実例分析を参考にしつつ、通商分野における今後のプルリ合意の活用と限界について、法的観点を踏まえ多面的に検討し提言する。

より具体的には、プルリ合意実現の視点から、①プルリ合意の必要性と特質、②WTO協定化の方法と限界、③WTO協定整合性確保と限界、④非参加国との権利義務関係、⑤事務局機能、⑥参加国拡大へのインセンティブ等について検討するとともに、今後のプルリ合意の具体的候補分野につき検討し提言する。

RIETI ポリシー・ディスカッション・ペーパーは、RIETI の研究に関連して作成され、政策をめぐる議論にタイムリーに貢献することを目的としています。論文に述べられている見解は執筆者個人の責任で発表するものであり、(独) 経済産業研究所としての見解を示すものではありません。

プルの貿易ルールについての検討（ITA と ACTA の経験を踏まえて）目次

I はじめに

- 1 問題意識
- 2 WTO・ドーハラウンドの停滞と FTA・プル
- 3 マルチ・プル・バイの特性
- 4 プル合意成立の諸条件と今後の候補分野

II ITA のケーススタディー

- 1 背景
- 2 経緯
 - 1) 産業界からの提案
 - 2) 我が国の関与開始と神戸四極貿易大臣会合（96年4月）までの動き
 - 3) シアトル四極貿易大臣会合（96年9月）までの動き
 - 4) シンガポール WTO 閣僚会議（96年12月）までの動きと合意の成立
 - 5) 97年の動きと ITA の発効
- 3 合意内容
- 4 他の分野の関税引き下げ・代償要求と ITA
- 5 非関税問題
- 6 WTO 協定改訂の法的制約
- 7 技術進歩と関税分類
- 8 合意成立の背景と日本の貢献
 - 1) 特定セクターアプローチを実現したこと
 - 2) WTO プロセスへの支持と四極の協調
 - 3) 産業界の連携
 - 4) IT 分野の特殊性（クリティカルマス成立）
 - 5) APEC の活用
 - 6) WTO に関する総合的知識の活用
- 9 ITA 合意成立のインプリケーション
- 10 ITA のその後
 - 1) 品目追加
 - 2) 関税分類
 - 3) 非関税への対応

Ⅲ ACTA のケーススタディー

1 背景

2 経緯

- 1) グレンイーグルズ・サミット
- 2) 米国の支持とサンクトペテルブルグ・サミット
- 3) EU の参加と権限問題・G8 からの独立
- 4) 日米共同提案への転換
- 5) 参加国の拡大
- 6) 5 者会合（2007 年 2 月～7 月）とハイリゲンダム・サミット
- 7) フランスの F A T F 類似構想
- 8) 準備会合（2007 年 10 月）・非公式会合（2007 年 12 月～2008 年 3 月）
- 9) 交渉会合の開始
- 10) 大筋合意（2010 年 10 月 2 日）
- 11) 署名（2011 年 10 月 1 日）

3 合意内容

- 4 野心・参加国・合意時期の 3 つの軸
- 5 事務局機能
- 6 ミニマムルールとしての T R I P S 協定
- 7 紛争処理
- 8 合意成立の背景と日本の貢献

- 1) 構想提唱の価値
- 2) 日米共同提案の策定
- 3) 少数国会合の開催
- 4) WTO ドーハラウンドの低迷
- 5) 被害の深刻さ

9 ACTA の将来

- 1) 3 つの軸のリセット
- 2) BICYCLE THEORY
- 3) 各国の協調とキャパシティー・ビルディングの必要性
- 4) FTA と ACTA
- 5) WTO における国際ルール作りのモデル化

Ⅳ プルリ合意の今後

1 必要性和特質

- 1) プルリのメリット
- 2) F T Aとの違い
- 2 WTO 協定化の方法と限界
 - 1) I T A・・・譲許表改訂方式
 - 2) A C T A・・・スタンドアローンの協定
 - 3) サービス分野のプルリ
- 3 プルリ合意の W T O 協定化手続き
 - 1) クリティカルマス+ M F Nを基本としたプルリによる意思決定方式
 - 2) 譲許表方式の拡張
 - 3) コード方式の再導入
- 4 W T O 協定整合性確保と限界
- 5 非参加国との権利義務関係
- 6 非 M F N型プルリと参加国拡大
- 7 事務局機能
- 8 紛争解決メカニズムと参加国
- 9 透明性と情報開示
- 10 キャパシティー・ビルディング
- 11 参加国拡大へのインセンティブ
- 12 3つの軸

V 今後のプルリ合意の候補分野

- 1 概観
- 2 具体的な候補分野
 - 1) 関税分野
 - 2) サービス
 - 3) 政府調達
 - 4) 電子商取引
 - 5) 貿易と投資
 - 6) 貿易と競争
 - 7) 基準認証・ T B T
 - 8) 原産地
- 3 まとめ

VI 結語

- 1 通商システムのガバナンスとプルリ合意
- 2 W T O ・ F T A ・ イ ッ シ ュ ー ベ ー ス の プ ル リ の 制 度 間 競 争

【参考文献】

【用語集】

プールの貿易ルールについての検討（I T AとA C T Aの経験を踏 まえて）

S F 中富道隆

I はじめに

1 問題意識

我が国は、戦後ガットに加盟（1955年）し、ガットのmultilateralな貿易秩序のもとに発展してきた。日本の貿易と投資を支えるシステムの根幹はガットによる自由貿易のシステムであり、これにより日本は大きく裨益してきた。

ガットは、根幹として、メンバー国が全員参加するガットと、特定国が参加し、特定国のみを拘束する（非MFN型）コードとの双方があり、ケネディーラウンド（1964～1967年）、東京ラウンド（1973年～1979年）において、補助金協定、アンチダンピング協定、TBT協定、ライセンス協定、関税評価協定、民間航空機協定、政府調達協定、国際酪農品協定、国際牛肉協定の各コードが定められ、機能してきた。

他方で、コードについては、ガットメンバー国の参加状況を見ると、締約国128か国のうち概ね10～40か国という状況であり¹、重要なルールについても必ずしも多くのメンバー国の参加が得られない状況であった。

この状況が大きく変わったのが、ウルグアイラウンドとその結果としてのWTOの発足である。

ウルグアイラウンドは1993年末に終結し、1995年にWTOが発足したが、WTOの発足にともない、メンバー国はWTOへの参加についてガット（ガット1994。ガット1947と法的に区別された。）に参加するとともに、新しく出来たサービス協定、TRIPS協定等とともに、WTOの一部となった東京ラウンド諸協定（ウルグアイラウンドで交渉されなかった航空機協定、政府調達協定、国際酪農品協定、国際牛肉協定を除く。）にも自動的に参加することとなり、また、

¹1955年6月1日現在の締約国128か国のうち、補助金協定18か国、アンチダンピング協定24か国、TBT協定38か国、ライセンス協定26か国、関税評価協定18か国、民間航空機協定18か国、政府調達協定13か国という参加状況であった。（Gatt analytical indexによる。）

それらの協定の義務履行については、紛争解決手続きの対象とすることとされた。

ウルグアイラウンドの結果の一括受諾（シングルアンダーテーキング）は、それ以前（ガット 47 時代。Variable geometry の時代。）と比較して、WTO におけるメンバー国の権利義務規律を飛躍的に拡大する結果を生み、貿易秩序に対する安定性・予測可能性を増す一方で、途上国からみれば、実力を超えた義務付けとその紛争解決手続きによる履行強制を受け入れる結果となった。

これは、他方で、その後のWTOにおける様々な混乱と2001年に開始されるドーハラウンドの立ち上げにおける困難と、交渉停滞の原因を作ることともなった。

WTO協定の universal な規律は、メンバー国に実施能力があれば、各国や産業界に高い予測可能性と安定を保証するものであるが、他方で、実施能力が不十分な途上国が多い現状では、新しい経済課題に対応した柔軟な対応をWTOが行う妨げとなっている。

95年にWTOが発足した後、96年～97年にかけて、ウルグアイラウンドのビルトインアジェンダ（積み残し）であった金融・テレコミ合意（金融合意は97年12月、テレコミ合意は97年2月成立。）とITA（Information Technology Agreement：情報通信合意）が相次いで成立した。

これらは、WTOメンバー国全てを対象とせず、特定国の参加を得て立ち上げられたイシューベースの複数国間「プルリ」（plurilateral）の合意である。これらは、WTO発足後の最大の成果と言ってもよい。

この3つのプルリ合意が発足した後、WTOは、1999年のシアトル閣僚会議の失敗を経て、2001年からドーハラウンドを開始する。

しかしながら、ドーハラウンドは、難航しており、開始以来10年を経て未だに終結の目処は立っていない²。2011年12月の第8回WTO閣僚会議も、ドーハラウンドの行方について方向性を出すことが出来なかった。

WTOにおいては、従前と同じく、意思決定は基本的にコンセンサスで行われている（注 世界貿易機関を設立するマラケシュ協定第10条1項。投票規定はあるが使われていない。）が、コンセンサスによる意思決定が、メンバー国の多さ（現在154か国）、universal な規律のカバレッジ（基本的に全てのメンバー国が全てのWTO協定の規律の対象となるのが原則である。）、途上国と先進国との対立等から、ほとんど機能しなくなっている現状にある³。

² 1992年～1995年まで、日本政府ジュネーブ代表部に滞在し、幸いにもウルグアイラウンドの終結とWTOの発足を見、また2001年のドーハラウンドの開始に当たって、ダンピングや投資の交渉アジェンダ化に走り回った研究員としては、ラウンドの停滞は寂しい限りである。

³ Jock A. Finleyson and Mark W. Zacher, The GATT and the regulation of trade barriers: regime dynamics and functions, 1981 p584 は、ガットでのラウンドを証券取引所に例え、ディールは

こうした状況下で、メンバー国は、WTOでのルール作りや自由化に対する信認を弱めており、各国やその産業界の利益実現の手段としてFTA競争が激化しており、WTOに通報されたFTAは505に及んでいる⁴。

イシューベースのプルの合意も、FTAと同じく複数国間合意であるが、WTO・ドーハラウンドの低迷に対応し、国際通商システムを変えていく大きなポテンシャルを持つ枠組みである。

プルの合意の分野では、最近日本が提唱し、交渉をリードしたACTA (Anti-Counterfeiting Trade Agreement: 偽造品の取引の防止に関する協定 (仮称)) が成立し、2011年10月に主要参加国が東京で署名した。

ACTAはTRIPSプラスの規律でありWTO外のプルであるが、今後知的財産の分野で、WTOのルールに大きな影響を与える可能性がある。

また、ACTAの成立は、ドーハラウンド難航の中で、マルチ(WTO)、FTAに加えて、イシューベースのプルの枠組みで、通商ルール作りや自由化が進む可能性を示唆するものである⁵。

プル合意は、過度のFTAへの傾斜を抑制し、マルチラテラリズムへの回帰を支える刺激となることも期待される。

本稿ではWTO、FTAに加えて、イシューベースのプルの枠組みが通商分野でのルール作り・自由化に果たしてきた積極的な役割を分析するとともに、その今後の展開と可能性について見ていくこととしたい。

ここで議論の対象とする複数国間の合意＝プルの合意については、通商関係に絞り見ていくこととしたい。イシューベースのプル合意における「複数国」の定義については、本稿では、国際的な通商ルール作り・自由化への貢献という観点から、3か国以上のものを検討の対象とする。また、通商関係についても(例えば漁業協定のように)WTOと直接の関係を持たないプルは多いので、WTOのルール作り・自由化と関連する範囲で議論を進め、WTOを中心とする国際通商システムの在り方とそのガバナンス向上に関連付けていきたい。

通商関係のマルチ合意(WTO)、複数国間合意(プル合意)の関係は、【資料1】に示す関係にある。複数国間合意の一部であるRTA・FTAについて

2国または少数国によって行われるとしている。その基本条件がドーハラウンドには、備わっているのかどうか問われている。

⁴ 2011年11月15日現在

⁵ 研究員は、ITAの経験から、従来からWTO、FTA、プルの手法を使いこなす必要性を提唱してきたが、ACTAの成立により、各国もプルを真剣に検討するようになることは確実と思われる。悪い例ではあるが、ITA成立後のAPECでの分野別イニシアティブの濫立(EVSL)を想起されたい。

は、性格も大きく異なり、また多くの研究があるのでこの検討の対象から外す⁶。本稿では【資料1】の網掛け部分の複数国間合意について、様々な観点から検討を加えることとする⁷。

RTA・FTAは、substantially all trade⁸/substantial sectoral coverage⁹を原則とした、いわば、国ベースの複数国間合意であるのに対し、ここで検討対象とするのは、イシューベース(issue-based, issue-oriented)な複数国間合意である。

なお、上記のプリア合意のうち、ITAについては、研究員が自ら、交渉全ステージで日本を代表して関与したので、プリア合意の実態、成功要因、法構成、問題点等についてのケーススタディーの対象として分析・検討したい。また、ACTAについても、2005年後半から2008年8月までの間、「夢」を現実につなげ、交渉を直接指揮する立場にあったので、直接関与時の経験とファクトを中心として、ケーススタディーの対象としたい。

プリアの交渉がどのように展開し合意に至るのか、その過程で乗り越えるべきハードルは何か、出来るだけ整理して見ていくこととしたい。

2 WTO・ドーハラウンドの停滞とFTA・プリア

ドーハラウンドにおける意思決定の基本は、加盟国の全員一致とシングルアンダーテイクにある。

ドーハラウンドは、Doha Development Agendaであり、ラウンドにおける途上国の重要性は言うまでもないが、他方で157か国のシングルアンダーテイク、157か国の拒否権という交渉の構造は、交渉の遅延と麻痺を生んでいる¹⁰。

マルチの貿易ルールが、その普遍性から言って望ましいことは論を待たないが、WTOの遅さ(93年ウルグアイラウンド終結から18年間大きな進展なし。2001年ドーハラウンド開始から10年間交渉継続中。)は、WTOへの信認を大きく低下させている¹¹。

⁶ FTA・RTAはいわば国ベースの複数国間合意であり、ここで議論するイシューベースの複数国間合意と性格を異にする。IV 1-2) 参照。

⁷ エネルギー分野において、通商・投資・環境等の観点でルール作りを行ったプリアとしてエネルギー憲章条約がある。同条約は、いわば、分野ベースのプリア合意である。

⁸ GATT24条

⁹ GATS5条

¹⁰ 第8回WTO閣僚会議時のロシア、モンテネグロ、サモア、バヌアツの新規加盟で157か国となった。

¹¹ ラウンドの現状に批判的な論調の典型として After Doha -Why the Negotiations Are Doomed and What We Should Do About It: Susan C. Schwab (Article on Foreign Affairs 2011 5/6)参照。

紛争処理手続きは概ね機能しているが、WTOによる立法機能（ルール作り・自由化）は麻痺状態にある。この状況を変えるべく、ジュネーブで真剣な議論を開始すべきことは論を待たない。

その中で、各国はFTA競争に走っている。

ビジネスの観点からすれば、ウルグアイラウンド終結から18年を経過し、大きな自由化やルール作りを進められないWTOに頼ってられないと考えるのは当然であろう。

日本もFTAを展開してきている（筆者自身も、メキシコ、フィリピン、インドネシア、ブルネイ、スイスとの交渉に直接参加した。また、前職¹²でも、ペルー、コロンビア、豪州やEUとのFTA実現に向けて努力してきた。）が、日本の貿易に占めるFTA締結国（発効国+署名国）との貿易（双方向）の割合は、インドとのFTA発効時点で18%に留まっている。

また、FTAは、本質的に2国間ベースのイニシアティブ（多数国間のものや地域間のものもあるが）であり、差別の体系と地域間のつながりが基礎となっている。

これに対し、プルの枠組みは、issue・分野という切り口から、通商ルール・自由化に取り組むことを可能とするものであり、今後更なる展開が期待される枠組みである。

今後、マルチの秩序を守り強化していくためにも、FTAにとどまらず、イシューベースのプルの合意についても検討を進め、将来のマルチのルールの基礎を作っていく必要があると考えられる。ACTAの成立は、そのはずみとなることが予想される。

我が国は、FTAの知見は蓄積して来たが、イシューベースのプルについての知見は不十分である。また、国際的に見ても、プルの合意についての議論は必ずしも活発とは言えない現状である¹³。

3 マルチ・プル・バイの特性

議論を始める前に、WTO、RTA・FTA、イシューベースのプル合意の特性を概観した一覧表を見てほしい。

¹² ジェトロ副理事長

¹³ The Future of the WTO, Report by the Consultative Board to the Director-General Supachai Panitchpakdi (2004)（スパチャイレポート）以来、シンガポールイシュー等のプルについて様々な議論が行われているが、途上国を中心に強い反発がある。（The WTO decision-making process and internal transparency, Peter Norgaard Pedersen, World Trade Review Vol.5, No.1,p128）

詳細は、本稿で論じるが、【資料2】にそれぞれの主要な特徴をまとめてみた¹⁴。イシューベースのプルリについては、WTOルールのある分野、ない分野を大別している。

FTAについては、既に日本を含め多くの国が進めている政策であるので、経験の蓄積もあり、また法的な分析も進んでいる。

それに対して、通商分野のイシューベースのプルリについては、事例も少なく、また分析も不十分である。

WTO協定上明確な地位が与えられているプルリとしては、Annex 4協定（＝WTO上の複数国協定（狭義））がある。これは、東京ラウンドコードのうち、ウルグアイラウンドで交渉されなかった政府調達、民間航空機、牛肉、酪農品の4協定であるが、現在では政府調達、民間航空機の2協定だけが残っている。

WTO設立後交渉された主要なプルリのイニシアティブとしては、サービス分野での金融合意とテレコミ合意、ITA、そしてWTO外の協定であるACTAがある。

これらの主要プルリの特性を分析することは、プルリの今後の展開を考える上で極めて重要である。この表からもわかるように、WTOにおけるプルリ合意の法的位置付けは一律ではない。WTO協定と先例を踏まえつつ議論していく必要がある。また、WTO協定上の制約が厳しすぎると思われる部分もある。後で詳しく論じるが、例えば、Annex 4協定の新設手続き（＝WTOメンバーの全員一致）がそれに該当するだろう。

本稿では、Annex 4協定、サービス（金融・テレコミ）、関税（ITA）、ACTAにおける先例、交渉の実態と論点、解決すべき問題点等について具体的に分析していくこととする。これらの分野でのプルリの進め方と制度の在り方について様々なアングルから取り上げたい。

特に、研究員自身が直接交渉に関与したITA、ACTAのケーススタディーを中心として分析していくこととしたい。

また、【資料2】の、「その他」についてが、極めて重要である。今後、この分野で様々なプルリの可能性が生まれてくるからである。【資料2】には詳述しなかったが、各WTO分野ごとに、方法論や論点が異なってくるので、4に述べるように、本稿で分野別の検討を行うこととしたい。

4 プルリ合意成立の諸条件と今後の候補分野

本稿は、今後のプルリ合意展開の方向性を示すとともに、その具体化を支援す

¹⁴ガット・WTOとプルリ合意の歴史的な位置付けについては、後述するが【資料3】を参照されたい。

ることを目指したい。

その観点から、I T AとA C T Aのケーススタディーでの分析をベースとして、通商関係のプルリ合意に関して

- ① プルリ合意の必要性和特質
- ② プルリ合意のW T O協定化の方法と限界
- ③ プルリ合意の Annex 4 協定化手続き
- ④ W T O協定整合化確保と限界
- ⑤ 非参加国との権利義務関係
- ⑥ 非M F N型プルリと参加国拡大
- ⑦ 事務局機能
- ⑧ 紛争解決メカニズムと参加国
- ⑨ 透明性と情報開示
- ⑩ キャパシティー・ビルディング
- ⑪ 参加国拡大へのインセンティブ
- ⑫ 野心・参加国・合意時期の3つの軸

について分析し、イシューベースのプルリ合意を成立させる諸条件について検討することとしたい。M A IやE V S Lの例に見られるように、プルリ合意の歴史は、成功よりも失敗の方がむしろ多いのが現実であり、その実現には、確かな戦略と総合的な知見が必要である。

上記の基本要素を踏まえるか否かで、プルリ合意の成功率は大きく違ってくるだろう。

そして、最後に、これらを踏まえつつ、通商政策の展開の参考とすべく、今後のプルリ合意の有望分野について、具体的に見ることとしたい。

W T Oの個別の分野だけでなく、例えば、基準認証、電子商取引、原産地、貿易円滑化等を束ねて、「国際ビジネス円滑化協定」といった形でコンセプトをとりまとめ、主要国と連携してプルリ合意を目指す、ということも検討対象となりうるであろう。我が国としては、こうした提案を積極に行い、ビジネスの円滑化とグローバルなサプライチェーンの整備を図るとともに、国際的な貿易ルールとシステムの整備に貢献していくことが重要である。

今後、巨大な地域間F T Aの展開が予想される中、ルール分野でのスパゲティ-ポウルが生じることを避けるためにも、プルリの視点は重要である。

W T Oにおける全員一致の原則下、W T O協定を157か国の同意を得て一気に改訂していくことが非現実的な現況下では、W T Oを守り、マルチの体制を機能させ続けるために考え得るあらゆる措置を講じていくことが、貿易立国である日本にとっては必要であり、イシューベースのプルリの合意はその重要な手段であると考えられる。

今後の通商政策の展開に当たり、様々な選択肢と新たな地平が見えてくることを期待したい。

II I T Aのケーススタディー¹⁵

1 背景

ウルグアイラウンドにおいて、日本は電気製品の関税撤廃を主張したが、結果として電気製品については、一定の関税削減が行われたのみで、特にEUの反対により関税撤廃は実現しなかった。

他方で、日本は、米EUとの貿易インバランス問題もあり、先行的に電気製品の関税を撤廃してきており、主要輸出品である電気製品の分野において他国のマーケットでの更なる関税の引き下げ・撤廃を産業界は求めていた。

また、米国やEUの電子・電気業界も更なる関税引き下げ、撤廃に強い関心を持っていた。

2 経緯

1) 産業界からの提案

このような状況下で、95年2月に、米国産業界（ITI等）が情報通信分野での関税撤廃を提唱し、これに、日EUの産業界が呼応し、共同提案が行われた。これが、ITAの議論の端緒である。

当初は、対象となる品目についてのコンセンサスは存在しなかったが、情報産業の基礎となるコンピュータ、半導体、半導体製造装置、テレコミ機器について議論が行われた。

注目すべきは、コンシューマ・エレクトロニクスの分野については提案が行われなかったことであり、これは、EUの産業界が強く反対していたことを反映するものであると考えられる。

95年夏の段階で、品目リストなしに、抽象的な形でIT分野の関税撤廃について、米EUで話し合いが進められた。TABD等の場でも、米EUの間でその推進について確認が行われた。

95年11月のTABDでは、96年末までにITA交渉を終了し、2000

¹⁵ I T Aについては、交渉後まもなく簡単なメモを書いたが、詳しく交渉経緯や論点を書き留める機会がなく、今回資料を参照しつつとりまとめる機会が出来たことは幸甚である。I T Aは、今日に至るまで品目追加や関税分類等の議論が続いている、動きのある協定であり、拙稿がI T Aの実現経緯と日本の貢献について理解いただく一助となることを期待する。

年までに関税撤廃すべきことが提唱された。

また、95年12月に米EU首脳会談で採択された新太平洋宣言に、ITAの実現に向けて作業開始することが盛り込まれた。95年12月、EU拡大（北欧3か国の新規加盟）に関する24条6項交渉（代償交渉）合意に際し、四極等でITAを目指すことが米EUで合意された。

日本は、この段階では、産業界も含め全くその動きの詳細に関与していなかった。

2) 我が国の関与開始と神戸四極貿易大臣会合（96年4月）までの

動き

96年に入り、政府レベルでは、米EUにより四極のマーケットアクセス会合等の場で、ITAについて基礎的な議論が行われた¹⁶。日本も支持を求められるが、日本（中富。当時通産省通商関税課長）は、ITAとは何か、内容もはっきりしない状況では支持できない、として立場を明確にすることを避けた。

他方で、米EU産業界が真剣な議論を開始していること、日本の産業界も基本的な方向性については支持していることから、通産省では政府としての対応について検討を開始した。

その結果、①我が国の場合IT分野の関税がほとんど0であること、②96年の第1回WTO閣僚会議（シンガポール）に向けて関税イニシアティブを作る必要があったこと、③エレクトロニクス分野での関税撤廃はウルグアイラウンドにおける日本の目標であったことから、通産省としては、ITAについてはその実現を支持支援する方針を固めて、当時の国際経済部長¹⁷に了解を取り、交渉に関与していくこととした¹⁸。

この時点で、たまたま通商関税課長であったことが、筆者がITAに関与するきっかけであるが、構想自体に半信半疑であり、その重要性とインパクトについて、当初十分に理解していたとは必ずしも言えない。

当初、通産省は、米国に対して、What is ITA? と問いかける形でジュネー

¹⁶ 同会合は、WTOシンガポール閣僚会合準備のため、四極がジュネーブで行っていたものである。

¹⁷ 佐野忠克部長

¹⁸ ITAの検討に加わっていく判断の根底には、日本は、IT分野で先行的に関税を撤廃してきた実績があり、参加によるメリットが極めて大きいという計算があった。また、従来の経緯からしても、ラウンドの積み残し課題の解消を意味するITAの検討に参加していくのは自然でもあった。当然のことながら、交渉には対価が伴うものであり、対象品目の選定等で一定の対価を支払うことになることは当初から想定しつつも、ITに対象品目がとどまる関税撤廃交渉という性格を持つ限りにおいては、日本にネットの利益をもたらすことになると考えられた。

ブでのプロセスに参加して行った。この段階では、内容もわからないのに I T A に対する支持を日本として表明することは控えた。

この後、I T A の議論は、ジュネーブにおける四極（日米 E U 加）の議論に発展し、四極のマーケットアクセス会合の中で行われることとなった。このプロセスの中に早期から継続的に入っていったことが、日本の立場を守り、また I T A を実現する上で大きく貢献することとなった。

96年1月から2月にかけて、米国から米国が目標とする品目リストが提示された。E U は検討を約するも、具体的コメントを避けた。

この段階で、通産省では、品目リスト（コンピュータ、半導体、半導体製造装置、テレコミ機器中心）に基本的な問題点はないことを確認し、他方で、日本が従来から主張してきたコンシューマ・エレクトロニクスをリストに追加する可能性を検討した。

当時の機情局電気機器課長¹⁹に、通政局から照会したところ、E U の産業の現況（半導体問題等も存在した。後述。）から考えて、過度に E U を刺激することは好ましくないとの判断であった。これを踏まえて、当方としては、エレクトロニクス分野で出来るだけ I T A の対象品目を広くすることを基本としつつも、強くコンシューマ・エレクトロニクス分野の品目を追加することを主張するのは避けることとして協議に臨んだ。

E U は、予想どおりコンシューマ・エレクトロニクスの対象化を強く拒んだ。一部品目については、E U は 14% に及ぶ関税率をこの分野で維持しており、域内産業から関税撤廃に強い反対があったためである。

なお、この分野での高関税は現在でも維持されており、日 E U 間の F T A を必要とする重要な E U の障壁として残されていることは周知の事実である。

I T A についての、技術的検討を進め、その実現を目指すには業界レベルでの取り組みが不可欠であった。このため、機情局と連携し、J E I D A を中心に産業界の W G が作られた。96年2月頃のことであり、富士通の伊達部長が主査に就任した。その後、産業界の支持と、4 極産業界の連携は、I T A の実現に重要な役割を果たすこととなる。

96年4月の四極貿易大臣会合神戸会合の直前に、E C 委員会貿易総局のピーター・カール局長から機械情報産業局次長²⁰に対して、I T A に E U が参加する条件として、① I T 以外の分野での関税引き下げ要求、② 非関税分野の対象化、③ 半導体 S C（Semiconductor Council: 世界半導体会議）への E U 参加が提示された。

E U として、関税引き下げによるメリットを米国や日本に与える以上、見返り

¹⁹ 鷺見良彦課長

²⁰ 一柳良雄次長

を求めるとの明確な意思表示であった。

また、この背景には、IT分野では、EUの関税率が一般的に高く、EUにとってパッケージ成立時の duty gain と duty loss を計算すると後者が前者を上回ることが確実であると言う事情があった。

IT関税分野での reciprocity を維持してパッケージをまとめることは出来ず、従ってメンバー国との関係で他の関税分野や「非関税」分野での成果を得ることが必要という事情に基づく要求であった。

ただし、EUは、この段階ではIT以外の分野での関税引き下げ要求の内容については詳細を明らかにせず、また、非関税については、MRA (Mutual Recognition Agreement: 相互承認)、知的所有権、標準を例示したものの具体的内容については明言することを避けた。

その後、四極貿易大臣会合神戸会合前(4月16日)に、ジュネーブにおいては、ITI、EUROBIT、JEIDA、加の産業界の参加を得て、四極産業界会合(GII (Global Information Infrastructure) 会合)が実施された。

【資料4】

その際に、当方の働きかけにより、四極産業界としては、他の分野の関税引き下げや非関税分野の対象化を求めるものでないことが確認された²¹。

この結論は、EC委員会が「非関税」における成果を求めていることが、EU産業界の利益と合致していないということを示すものであり、その後の「非関税」についての交渉展開に当たって、日本の立場を主張していく上で重要な根拠となるものであった²²。

この結論を得るに当たっては、当方は米国におけるITA推進母体であるITIに強くロビーし、また我が国産業界が活躍した。

この時点で、機情局は、非関税分野がITAの一部になるのであれば、ITAを支持しないとの立場であり、国際経済部長(佐野部長)が強く機情局に非関税分野の対象化についても検討するよう求め、この時点では、通産省として、非関税については、内容次第であるが、ITA参加の「コスト」として検討することが必要との判断を行った。

四極貿易大臣会合神戸会合では、ブリタン委員、バシェフスキー代表の間で非関税問題、他分野の関税問題等について激論が交わされ、また両者自身による

²¹ 4極産業界のコミュニケ

『This agreement only addresses the elimination of all information technology tariffs on a most-favored-nation basis and does not seek to include agreements on any non-tariff or non-IT product issues.』

²² 交渉において、EC委員会は、このため、産業界のポジションとEUのポジションは同一ではないとの立場をとらざるを得なかった。

ドラフティングが行われたが明確な結論を得ずに終わった²³。この際、日本側が、米EUの激論をうまく調整し、また塚原通産大臣が代償要求を拒否する立場を堅持したことが、ITAをこの後IT分野の関税イニシアティブに純化させていく上で極めて重要な役割を果たした。

通産省は、これ以降、①他分野の関税引き下げ要求は拒否すること、②非関税については内容次第で検討することを基本的な考え方として対応することとし、特に他分野の関税引き下げ要求は峻拒するとの基本的対応を一貫した方針として維持した。このことが、ITAの成功に果たした意義は極めて大きいことは後に詳述する。

3) シアトル四極貿易大臣会合（96年9月）までの動き

四極神戸会合の後、ブリタン代表の、半導体問題の解決（SC (Semiconductor Council)へのEUの参加問題等）までは、EUとしてITAの作業に協力できないという方針により、96年9月のシアトル四極貿易大臣会合までITAの作業はストップする。

一方で、96年5月のOECD閣僚理事会、6月リヨンサミット、7月APEC貿易大臣会合ではITAの推進について言及があった。²⁴

9月のシアトル四極貿易大臣会合にかけて、ジュネーブでの四極マーケットアクセス会合（通産省中富通商関税課長、同関沢洋一補佐、機情局赤星康補佐等出席）では、WTOシンガポール閣僚会合のシナリオが議論された。当時各国から提案のあった、ITA、医薬品0-0の品目拡大の他、米国が交渉権限を持つ分野について（化学品、科学機器、紙、油糧種子等）パッケージをまとめ

²³ 96年4月21日 神戸四極貿易大臣会合 コミュニケには以下の表現だけが記載された。

『We, the Quad, strongly support the negotiation of an Information Technologies Agreement(ITA), which is an initiative for trade liberalization in the information technology industry, and reaffirmed our efforts towards its realization on the basis of mutual benefit.』)

²⁴ 6月28日 リヨンサミット経済宣言

『We strongly support the conclusion of a mutually beneficial Information Technology Agreement.』

7月16日 APEC 貿易大臣会合議長声明

『We also considered further liberalization initiatives that might be undertaken beyond the built-in agenda. We agreed that consideration should be given to further work on improvement of market access for industrial products. We discussed the possibility of undertaking more limited sectoral initiatives, perhaps in the shorter term. In this context we listened with interest to an explanation of the proposal for an Information Technology Agreement, which would contribute to APEC liberalization objectives, and determined that we would consider this further in the lead up to the Singapore Ministerial Conference.』

るべく可能性のアセスが行われた。

当時ジュネーブでは、様々なマーケットアクセス改善交渉の案が渦巻いていた。例えば、豪州やカナダは、鉱工業品全般の関税引き下げ前倒しを主張しており、また、米国、EU、カナダも特定セクターの関税引き下げ・撤廃合意を主張し、その調整が行われた。

当方は、この過程で、出来るだけITAが他分野に波及することを避けるため、こうした他の分野について消極的な姿勢を表明し、合意をITAと医薬品に収斂させるように努めた。

9月のシアトル四極貿易大臣会合では、日米EUの3極が12月のWTOシンガポール閣僚会議までにITAを妥結するよう協同することを確認し、ITAの成功裏の妥結を条件として、EUが半導体協力に参加することが決まった。²⁵半導体問題好転の影響もあったと考えられるが、ITAについては、ブリタン代表はシアトルで、引き続き、他分野の関税引き下げ要求を持ち出すが強く主張することはせず、また非関税問題についても同様な対応をとった。

4) シンガポールWTO閣僚会議（96年12月）までの動きと合

意の成立

シアトル閣僚会合の後、四極専門家で具体的品目についての検討が再開される。9月にEUからの品目提案があり、これがその後の品目カバレッジの議論のベースとなる。日本が、シンガポール閣僚会合まで反対した電線等の品目はこの段階でカバレッジに含まれていたものである。

《非関税問題》

また、この段階で、EUからの、非関税分野の対象化についての要求が再燃し

²⁵ シアトル四極貿易大臣会合時における、日米EUのITAに関する合意【資料5】

『The EU, Japan and the United States affirm their commitment to work together urgently to conclude the ITA by the time of the Singapore Conference.
(中略)

Immediately upon the successful conclusion of an ITA, which includes inter alia a commitment to the expeditious elimination of tariffs on a broad range of IT products including at least telecommunications equipment, computer hardware and software, and semiconductors, EU industry will become a permanent member of the Semiconductor Council and the EU and its industry will have the right to participate in all industry and government to government activities specified in the Vancouver accords, including the government consultations.(略)』

た（9月28日）。特に、非関税分野の関心事項として、テレコミ分野の調達問題が強調された。

日本の反対と、日本のロビーの結果を受けた途上国の反対等を受けて、テレコミ分野の政府調達に特化する案をEUは一時撤回し、これに代えて、一般的に広く非関税分野をITAの対象とする案を提示した（11月17日）。

その時点でのEUの案は、以下のとおりであった。

『Such tariff elimination should result in (significant) market access improvements.

No member shall frustrate such improvement in market access through other trade restrictive or trade distorting measures whether or not they conflict with the WTO.

No member shall therefore directly or indirectly impair or nullify the duty treatment granted to products covered by the maintenance and imposition of any measures or practices which could result in this effect. Where such measures exist they shall be eliminated by 1 January 1998.』

この案文は、第1文で結果主義を導入し、第2文・第3文でWTO協定に整合的であるか否かを問わずに、マーケットアクセスの改善を無効化・侵害する非関税措置や状態を禁止し、第4文で97年中にそれを廃止することを求めるものであった。

この段階での論点として、

- ① 結果主義の記述の扱い
- ② WTO協定に整合的な非関税措置の扱い
- ③ 措置のみならず状態（過去の措置の影響）をどう扱うか
- ④ 非関税についての規律を譲許表にバインドするかどうか（紛争処理の対象にするかどうか）
- ⑤ ノンバイオレーションの扱いをどうするか

について、四極での激しい議論が開始された。

当時の記録を読み返してみると、これら全ての論点について、通産省は法律関係者との連携の下、日本の立場を守る一方、ITAの実現に向けて真剣な検討と対応を行っている。ここでは、当時の4極の基本的なポジションについて触れることとしたい。

論点別には、以下の対応である。

- ① については、日本が強く記述に反対した。これは、関税撤廃と実際のマーケットアクセスの数量的な改善とはリンクするとは限らないこと、日本は、そ

れまで米・EUとの関係で数値目標や結果主義的思想で苦しめられてきた歴史があることを踏まえたものであった。また、上記案の第1文と第2文とがつながると、関税引き下げが結果につながらないケースでは、「期待」の侵害を構成し、GATT 23条上のノンバイオレーションを構成することを懸念したためである。当然、こうした条項が入れば、途上国がITA参加への懸念を強めるとの判断も背景にあった。(EUも当方の懸念に理解を示した。)

- ② については、日、米、加がWTO整合的な非関税措置は許されるとして、EUに反対した。当方は、もしEUの考え方に従えば、ITAの効果を減殺するAD措置も禁止されるとしてEU及び米を牽制した。また、カナダは、特に、政府調達協定上の例外措置はITAで禁止されるべきではないとの立場を強調していた。
- ③ についても、日、米、加がEUの立場(状態や過去の措置の影響も非関税の規律の対象にする)に反対した。
仮に、こうした条項が入ると、既にIT関税を撤廃しているにもかかわらず、アクセスが改善しないのは、その市場の閉鎖性に問題があるとの主張が可能になることを意味するもので、日本として受け入れることは不可能な条項であった。
- ④ の、紛争処理の対象について、EUは、関税譲許のみならず、非関税についても譲許の対象となり、上記の規律違反は紛争処理の対象となる、との立場を表明した。当方は、非関税措置について、譲許表に記述すれば、政府調達、TBT等のWTO協定の規律を超えた新しいsuper agreementを作ることになり、この段階で全く新しい交渉を開始することとなる旨発言し、反対した。カナダも反対の立場をとった。また、米も懸念を表明した。
- ⑤ ノンバイオレーションについては、EUから、ガットマイナスにすることは認められないとして、ノンバイオレーションについても規律し紛争処理の対象とすべきとの立場が表明された。日本は、第1文と第2文がつながることにより、マーケットアクセスの結果が出ない場合、ノンバイオレーションになる可能性が出てくるので、第1文(結果主義)の削除に力を注いだ。

本件を巡り、当方は基本的な立場として、

- ① 新たな非関税分野の規律をWTO諸協定との整理なしにIT分野だけに導入することは認められない、
 - ② 不要な重荷を参加国に課することになりITA参加国を減らすことになる等を主張して、EUの提案を強く牽制した。
- 一方で、米は、ITAの本旨は関税撤廃であるとしつつ、他方で非関税問題についても日本や途上国のマーケットには非関税障壁ありとしてEU提案を支持

するような曖昧な対応をとった²⁶。

米は、EUに押され、ITA実現のコストを日本や途上国にも負担させようとしたものと考えられる。

米は、シンガポール閣僚会議直前（12月3日）に、合意の基礎となる非関税問題についての（まともな）文言を提示し、閣僚会議時の議論（12月8日、9日）を経て最終的な決着を見た。

《他分野の関税撤廃とのリンク》

10月に入ると、WTOシンガポール閣僚会合の準備がジュネーブで本格化する。

この中で、当方は、ITA（と医薬品）のみをマーケットアクセス分野の成果とする方向で各国との調整を進めた。

米、EUがその他の分野のパッケージ化について効果的対応をとらなかったこと、発展途上国のマーケットアクセス分野での消極的対応等に助けられ、結局、閣僚会議のマーケットアクセス分野の成果はITAと医薬品に収斂していった。日本が中心となって、他の分野のイニシアティブの動きを止めたことから、ITAの「コスト」「代償」として他分野の関税引き下げ要求を主張することが極めて難しい構造を設定することに成功したわけである。

これは、日本自体が既にIT分野では関税撤廃済みであり追加的に関税撤廃を行うポジションになかったこともあるが、途上国の参加確保という観点から重要な貢献であった。

《ITAの法構成》

他方で、ITAの法的構造については、四極マーケットアクセス会合の参加者がアクセス専門家、税関関係者のみであったことから議論が全く進まず、10月9日頃になって初めて、方向性についての基本的な提案が行われた。

当方からは、ほぼ同時期に医薬品パッケージと同形式（レコード・オブ・ディスカッション）の提案（10月28日）を提示するも議論は煮詰まらなかった。（RDで関税撤廃の内容を確定し、各国の譲許表にその内容を盛り込み実施する方式。日本は、法形式として、医薬品L/7430【資料6】の形式と、議定書方式とを挙げ前者が好ましいとした。）

EUは、日本の提案に対して、より法的拘束力が強い形式が必要とするも、具体的テキストと考え方を提示せず、議論は空転し当方のフラストレーションは

²⁶ 非関税について、米行政府に交渉権限がないことは、当然米の交渉官は知っていたと考えられるので、米は自国については非関税の義務付けをのがれ、ITA参加の他国のみにEUの非関税に関する要求の対象を限定する意図があった可能性がある。

限界に達した。結局、USTR法律部が会合に関与するようになって（当初ポージェス法務官。後に、ショイヤー法務官。）、議論が進展するようになり、閣僚宣言の方向性が固まってきた。

当方の対応は、①閣僚宣言は各国に譲許表修正のモラルオブリゲーションを与えるもの、②譲許表修正によりWTO上の法的義務が生じる、との立場を一貫して主張した。

当初、当方は、合意内容が完全に実施されないケースについて、レコード・オブ・ディスカッションないし同内容を入れた別の関税プロトコルを各国譲許表に添付する等により、パネルに行けるような方向性の検討を内々行ったが、非関税について、譲許表でバインドするというEUの議論も出てくる状況となったので、持ち出すことはなかった。

ITAは、プルの合意をWTOの中に取り入れる初期の試みであり、その対象が「関税」のみならず「非関税」の分野にも及んで議論されたために、法形式を決めることは単純な作業ではなかった。

最終的には、法的にはバイディングでないITA閣僚宣言の結果を受けて参加国が関税譲許表を修正する形で決着したが、その結論に至るのは紆余曲折を経てのことである²⁷。

当方は、一部参加国が合意内容を実施できないケースを懸念していたが、ITA閣僚宣言で、97年1月末までに技術会合実施、3月1日までに関税譲許の内容通報、4月1日までにその内容確認という手続きが決まり、四極協調の下そのとおり手続きは進行し、幸いに合意内容の完全実施は確保された。

《品目カバレッジ》

品目カバレッジについては、米EUの対立が継続し、当方も光ファイバーが入っていないのにIT分野からより遠い製品である電線が対象となっていることはおかしいとして、電線をカバレッジから除くよう引き続き主張し、品目カバレッジについては、シンガポール閣僚会議まで決着が持ち込まれた。

日本は、電線は別として、ほとんどの品目で関税が既に0になっていることもあり、基本的に出来るだけ広い品目を対象とする方針で交渉に臨んだ。

また品目リストについては、当初EUから、Annex IのAとしてHS (Harmonized System に基づく関税分類) による関税撤廃品目リスト、IのBとして、言葉による定義の関税撤廃品目リスト、IIとして撤廃しない品目のリストを定義する案が提示されたが、議論の結果、Attachment AとしてHSで定義するリストとAttachment Bとして言葉で定義されたHS分類に関わらず対象となる品目のリストとに整理することとし、撤廃しない品目のリストは作らないこととされた。

²⁷ 当方が検討した選択肢については、ITAの法形式についての検討【資料7】参照。

また、Attachment B に分類される品目については、当方が wherever they are classified (関税分類に関わらず) と提案したことが²⁸、後の関税分類の争いに当たって極めて重要な意味を持つこととなる。これによって、Attachment B に分類される品目についても関税分類の争いについて、幅広くWTOパネルに行く途が確保されたからである²⁹。

《参加国》

他方で、IT Aについては、参加国カバレッジの拡大が重要という点で四極は合意しており、10月からジュネーブで四極主催の説明会を累次開催した。

また、11月のAPECマニラ閣僚会議・首脳会議の際に、日本と米が協力して、各国に参加を呼びかけ(中富もジュネーブからマニラに回る)、APEC諸国のIT A支援を確保したことも、参加国拡大に大きな弾みを付けることとなった。

11月25日のAPEC首脳声明には、『Apec leaders call for the conclusion of an information technology agreement by the WTO Ministerial Conference that would eliminate substantially tariffs by the year 2000, recognizing the need for flexibility as negotiations in Geneva proceeds.』と記載された。佐藤通産大臣からAPEC各国に参加をよびかけるレターも12月5日に発出された。

マニラAPECの直前から12月にかけて、日本の産業界も、アジア諸国に対してIT Aへの参加を呼びかける努力を行った。

12月の、シンガポール閣僚会合では、品目カバレッジをめぐって、ブリタン委員、バシェフスキー代表の間で数度にわたる交渉が行われて決着した。また、非関税規定の必要性については、EUが妥協し、米も非関税規定については交渉権限外となるとの判断等から結局ガット23条上の義務を確認するとともに協議条項を置く閣僚宣言の文言に収束した。

閣僚会議では、最終的に29カ国・地域の参加表明を受けて宣言が採択され【資料8】、IT Aの基礎が出来上がった。

(注 日、米、加、EU(15)、香港、韓、尼、台湾、豪、ノルウエー、星、スイス、リヒテンシュタイン、トルコ、アイスランド)

²⁸ 10月28日

²⁹ 日本は、言葉で定義される品目のリストについては、税関当局で混乱やマニピュレーションが生じることを懸念し、出来る限り広くHS化すべきこと、HS化できないものについて言葉で定義することを主張した。仮に全ての品目をHSで固定しておいたら、その後の品目分類に関する紛争を避けられたか定かではないが、技術進歩と協定の在り方に関する面白いケーススタディーの題材になると考えられる。

5) 97年の動きとI T Aの発効

翌1997年1月後半に、ジュネーブで技術会合が開催された。品目についてはシンガポール閣僚会合の宣言のままとすることとし、また、ステージングについての例外（緩和）措置を議論・調整した。

2月に、タイ、マレーシアのステージング問題が決着し、3月26日のレビュー会合で、40カ国の参加を確認し、貿易シェア92%超を確保し、正式にI T Aの発効が決定された。

3 合意内容³⁰

シンガポール閣僚会議において発出された閣僚宣言（Ministerial Declaration on Trade in Information Technology Products）において、29か国・地域（E U 15か国を含む）が情報技術分野における関税を2000年までに撤廃する旨を基本的に合意した。

この合意に基づき、1997年4月1日までに、I T Aを発効させるか否かを決定することとされた³¹。

発効条件は次の通りである。

a) 情報技術製品の世界貿易の約（approximately）90%を占める国が受け入れを通知していること。（注 いわゆるクリティカルマス）

b) 参加国間で関税撤廃までのステージングが合意されていること。

対象品目は、

半導体、コンピュータ、テレコミ機器、半導体製造装置等。

その定義については、閣僚宣言に Attachment A（HSで定義される品目リスト）と、Attachment B（関税分類に関わらず対象とされる品目リスト。文章で定義。）という形で記載された。

また、技術進歩やHS改訂等に対応し、品目カバレッジについてレビューするために定期的に会合を持つこととされた（閣僚宣言 Annex パラ3）。

別表Bは、各国の関税分類の実態が様々であること、HSの変更によって譲許範囲が変動しないようにすること等を目的としたものであったが、後々その範囲をめぐって大きな問題が生じることとなる。

なお、我が国については、既に合意時点でI T Aの対象となるほとんどの品目で無税であり、当時有税だった品目は、半導体用ウエファー（HS 3818）

³⁰ 【資料8】

³¹ I T A閣僚宣言は、閣僚宣言という名を持つが、法的に拘束力のある文書ではない。

の一部（ガリウムヒ素ウエファー）及び通信用電線（HS 8544.41, 49, 51）の計4品目であった。

関税撤廃のスケジュールについては、

- a) 原則として、1997年7月から4段階で等分に関税を引き下げ、2000年1月までに関税を撤廃する。
- b) 一部の発展途上国については、（技術会合の結果として）一部品目について関税撤廃時期を最長2005年とすることが認められた。

4 他の分野の関税引き下げ・代償要求とIT A

経緯に見たように、IT Aの議論は、シンガポール閣僚会議に向けて、マーケットアクセス交渉が動いている時期に行われた。

このことが、IT A交渉にも大きな影響を与えることとなった。

IT Aの「代償」としてEUは他の分野での関税引き下げ・撤廃を求めたが、関税交渉の通常のパターンからすると、交渉者は、ある分野でのduty gainと他の分野でのduty lossとを常に計算し、ある分野での関税引き下げのlossを他の分野でのgain（他の国の関税引き下げをgainと見る）で取り返すというゲームを行うのが常である³²。

しかも、その計算は、「現状」からスタートし、追加的なduty gainとduty lossとを比較するので、関税を先に下げた国が不利になるというゲームである。ドーハラウンドのマーケットアクセス交渉が進まない原因の一つがそこにある。従って、IT Aの分野でのduty lossが大幅にduty gainを上回ることとなるEUが当初他分野での関税引き下げを要求したのは、関税交渉の論理からすると極めて自然ですらある。

しかしながら、仮に、そのゲームを認めたとしたら、IT Aは決して成立しなかっただろう。

多数国の参加を得ながら、しかも、duty gain、duty lossをシンガポール閣僚会議までの短い期間で調整することは到底不可能であったことは想像に難くないからである。産業界毎に関係者とステークホルダーは全く異なるので、分野間の調整は難しくまた時間がかかるのが通常である。

また、四極のIT産業界が他の分野での関税引き下げを求めていた訳でないことは、先に見たとおりである。

IT Aが成立した最大の理由の一つは、IT Aをスタンドアローンのイニシアティブとして規定し、他の分野での関税引き下げや代償要求から切り離れたことにある。

³² 重商主義的アプローチと称されようが、交渉の現実である。

日本の貢献はこの点大きなものがあると考えている。

EUは結果的には、他分野の関税引き下げを強く主張することをあきらめた。

EUについては、

- ① クリティカルマスを実現する多くの国の I T A への参加、
- ② あらゆる産業の基礎となる 4 分野の製品関税引き下げによる I T 産業・他産業への波及効果という産業政策的なメリット、
- ③ I T A の一部対象品目（変圧器（capacitors³³）等）における他国の関税引き下げ、
- ④ I T 以外の分野における（特に米国の）関税引き下げ
- ⑤ 半導体問題の決着（EUの半導体協力会議（SC）への参加）、テレコミ分野での進展（EU韓合意やテレコミサービス合意の進展、米EUMRA）
- ⑥ 非関税についての G A T T 2 3 条上の義務の確認条項の確保

等

を総合的に勘案して、シンガポール閣僚会議での I T A 合意への参加を決めたということであると推測される。

また、北欧諸国（フィンランド、スウェーデン、デンマーク）のEUへの加盟により、これら諸国の I T 関税が引き上げられた影響も無視し得ないものがあると考えられる。特に前 2 国は電気電子分野の産業基盤を有しており、関税引き上げは、競争力に大きな影響をもたらすものであったからである。

なお、上記③④に関連し、EUはシンガポール閣僚会議の際のステートメント【資料 9（日米EUの閣僚会議時のステートメント）参照】で、EUの関心がある変圧器、デジタルコピー機、光ファイバーケーブルが含まれていること、他分野では、米がブラウンスピリッツ、ホワイトスピリッツの関税撤廃に合意したことに言及している。

5 非関税問題

経緯に見たように、I T A の議論に当たっては、非関税問題の扱いがもう一つの焦点となった。EUは、非関税問題をカバレッジに含めることを主張したが、この点も、「代償」という観点からすると、わかりやすい。関税引き下げでメリットを受ける国は、関税で払えないなら、非関税で払えという「代償」の発想である。

これも、EUの主張を受けて、そのまま議論したとすれば、到底シンガポール

³³ 変圧器については、I T A 後に、米の産業界は、交渉権限に含まれていないとして米国政府を国内提訴している。

閣僚会議までに解を見つけることは不可能であったろう。

「非関税」の世界は、「関税」以外の全てとも解釈されるので、WTO全体をカバーすると言っても過言ではない。容易な解があろうはずはなかった³⁴。

また、仮に四極の中で解を見つけたにしても、負担の重さに気づいた途上国がITAから逃げてしまい、クリティカルマスを構成する多くの国の参加を得てITAが成立することは不可能であったと考えられる。

現実には、当方がITA参加国を増やす観点からアジア諸国にアプローチする際に、非関税問題をITAの対象にする危険性についての意思共有を行っており、アジア諸国も日本と同じ懸念を抱いていた。

この点でも、日本の一貫した主張は、ITAの成立に向けて大きな貢献があったものと考えられる。

日本が、他分野の関税引き下げ要求、非関税分野の取り込みに反対したのは、ITAを「軽く」すること、それにより出来るだけ多くの参加国を取り込むことを意図したものであり、米EUも最終的にはその趣旨を理解したことがITAの成功要因となっていることは間違いない。

他方で、EC委員会としては、ITAにおけるEUのduty lossを如何に説明するか、という観点から、半導体協力、テレコミ分野の進展等とともに、最終段階まで「非関税」分野でのgainを確保する努力を続けた。

四極間では、参加国確保とITA実現を共通の関心としながら、非関税問題をどう閣僚宣言の文言に取り込むか、法律論を踏まえつつ、ギリギリの調整が続けられた。

最終的には、メンバー国に対する政治的な説得材料を必要とするEUの顔を立てつつ、非関税については無害な規律を定める形で終えることが出来た。

米の対応については、紆余曲折はあったが、シンガポール閣僚会議の段階で明らかになったことは、米の交渉権限の中に「非関税」は含まれていないことであり、米も非関税問題の対象化について最終的には断念する方向をとった³⁵。

他方で、同時並行的に進んでいた、日米3極間の半導体問題の処理がEUの「非関税」分野でのgainとなり、EUの姿勢変化につながったと考えられる。また、テレコミ分野での進展（96年11月の韓EU合意やテレコミサービス交渉の進展等）もEUにとって大きな材料となったことが想定される。

非関税について、シンガポール閣僚会議でのITA宣言の書きぶりは以下のとおりである。

³⁴ 同様にドーハラウンドにおけるNAMAの非関税（NTB：non tariff barriers）の議論が難航するのは当然である。

³⁵ 交渉の途中段階では、非関税問題のコストを、韓国や日本に払わせようと試みていた。

『ANNEX

3 . . . and to consult on non-tariff barriers to trade in information technology products. Such consultations shall be without prejudice to rights and obligations under the WTO Agreement.

6 The participants understand that Article XXIII of the General Agreement will address nullification or impairment of benefits accruing directly or indirectly to a WTO Member participant through the implementation of this Declaration as a result of the application by another WTO Member participant of any measure, whether or not that measure conflicts with the provisions of the General Agreement.』

これについて若干注釈を加えたい。

上記パラグラフ3は、紛争処理とは関係なく、非関税についての協議を可能とする条項である。

パラグラフ6については、

- ① as a result of the application by another WTO Member participant of any measure に限っており、「状態」(maintenance) は含まれない。非関税「措置」である。
- ② しかも、participants understand that . . . という書きぶりとし、will で書いてある。(義務を意味する shall の語を使っていない。)
- ③ whether or not 以下は、バイオレーションとノンバイオレーションを含む。しかし、ガット23条(そもそもノンバイオレーションも含まれる)を確認しているだけでそれ以上の内容はないと解釈される。確認規定である限りは問題がない。
- ④ 結果主義の文言も削除してある³⁶。

以上から、結局、I T Aにより、非関税について新たな規律を作り紛争解決手続きの対象とするという形にはならず、EUの顔を立てつつも無害の条項に出来たと考えられる。当方が交渉途中で懸念した、I T分野に関する非関税問題全体に影響を及ぼす super agreement を作り出す条項は結局回避され、これにより、クリティカルマスを構成する国の参加に大きく影響する非関税問題が無事解決を見たわけである。

³⁶ 結果主義の文言とパラグラフ6とがつながると、ノンバイオレーションの基礎となる「期待」を強めることとなり、期待に沿った結果が出ない場合に紛争処理の対象となる危険性が増すことを懸念して、日本が強く主張し、結果主義につながる文言を落とさせたのが経緯である。

現実にも現在までこのパラグラフが発動されることはなく、非関税に関する議論は、EUの顔を立てつつも、無害でバランスのとれた結論で終結させることが出来たと評価できる。

他方、EUの評価は、EUのステートメントに以下のように記述がある。

『The agreement will go some way towards removing existing non-tariff barriers and to preventing new ones from being created. It includes provisions to prevent existing non-tariff obstacles from “nullifying or impairing” the agreement, while it confirms that WTO rules will restrict the use of new impediments being set up.』

この意味するところは必ずしも明確ではないが、上記第2文で existing non-tariff measures としていることから、ITA閣僚宣言に maintenance の語はなくとも、「状態」も as a result of the application by another WTO Member participant of any measure で読み込んで、ITAの規律の対象となる旨EUメンバー国に説明したと考えられる。

現在、ドーハラウンド低迷の中で、ITAの発展型について再び議論が行われているが、その中でも、「非関税」の問題にどう取り組むかが大きな論点となっており、ITA発足時における経験と論点とは、今日的意義を持っている。ITAの経験は、非関税の世界は、WTO諸協定の世界そのものであり、WTO全体の構造を議論する中での整理が必要であることを示している。

ある意味で、ITAの経験からすると、非関税の議論は déjà vu の議論であり、またその困難についても予測ができる。

「非関税」の規律策定は、「関税」のディールよりも、はるかに難しいし、また内容的にも法制的にも多面的な検討が必要である。上記に述べた本問題の議論経緯とドラフティングの経緯が参考になると考える。また、非関税問題に対処する法形式について、分析と比較表をとりまとめたので参照されたい。【資料10】

本来は、非関税の規律は、WTO諸協定の改正で実現すべきものと考え、それにはWTO加盟国のコンセンサスによる意思決定が必要となる。また、ラウンドのアジェンダの制約にとともなう制約もある。

非関税という切り口自体が、交渉アジェンダの狭さをかいくぐる「裏口」の性格を持っている面もある。

ITAの経緯は、今後の非関税の議論に際して参考となる様々な前例と視点を

提供するものである³⁷。

6 WTO協定改訂の法的制約

ITAについては、結果志向で議論が開始され、米EUもその法的な形については、当初明確なイメージなしに走り出したのが実態である。ジュネーブでの協議に当たり、何度米やEUの当事者に聞いても、明確な返事が得られない状況が続いた。

当方は、その中で、法律関係者やWTO法律部等との議論を続け、ITAの法形式についての検討を進めて行った。

プルリに関する多くの論文がITAについて、さらっと「クリティカルマス」と「MFN均てん」で説明しているような簡単な世界ではなく、不完全なWTOの法体系の中で、如何にして必要にして十分な法形式を作るか、という検討の上にITAの解決策が作り上げられていることを強調したい。

ITAの法形式をとりまとめていく過程で明らかになったことは、プルリ合意の取り入れに関しコンセンサスを基礎とする、WTO協定の改正における硬直的な性格であり、手続きであった。

まず、全加盟国が参加するWTO協定本体を変更する、あるいはWTO協定に新しい協定を追加しようとする（Annex 1協定）、基本的にWTO加盟国全体のコンセンサスが必要となる（マラケシュ協定第10条1項）。WTOは投票形式による意思決定方式を定めているが、今まで使われたこともないし、また、途上国が太宗をしめるWTOの現状下で投票を活用していくことには今後とも大きな懸念があるであろう。

従って、WTO協定を改訂して、IT関税に関する新たな規律を作ろうとするとWTO加盟国全体のコンセンサスをとることが必要となり、シンガポール閣僚会議までという限られた時間内での選択肢としては、不可能と考えざるを得なかった³⁸。

次に、WTO下の複数国間協定にすることはどうであろうか。

WTOには、全ての加盟国の参加を前提としない協定の類型がAnnex 4に定められており、民間航空機協定、政府調達協定がこの範疇に入る³⁹。（注 国際酪農

³⁷ 今後の地域間FTAにおいても、非関税問題への対処とWTO整合性の確保は重要な課題となることが予想される。

³⁸ また、ウルグアイラウンドのビルトインアジェンダとして、マーケットアクセス交渉は規定されていたが、Annex 1を改正する形でのマーケットアクセス交渉については、そもそもビルトインアジェンダの範囲に入っていないとして加盟国から疑問が出ることは確実であったと考えられる。

³⁹ ウルグアイラウンド終結までは、上記4協定その他、補助金、アンチダンピング、TBT、ライセンス、関税評価が全ガット加盟国の参加を必要としない非MFN型協定（コード）として存在していたが、これらはWTOの設立に伴い全加盟国参加の協定（Annex 1協定）とされた。

品協定、国際牛肉協定の2協定は廃止された。)

これらの協定には協定参加国による改正手続きがある。

しかしながら、WTOの一部メンバーのみが参加する協定の類型であるにも関わらず、Annex 4協定の新設については加盟国全体の同意が必要とされており(マラケシュ協定10条9項。投票規定はない。)、Annex 1協定の改訂と同じく、限られた時間内で、全てのWTO加盟国の同意を得ることは非現実的と考えざるをえなかった⁴⁰。特に、ITAのように関税合意に最終的に特化すれば譲許表改正方式でよいが、仮に非関税の規律を行うことで合意が成立したケースでは、Annex 4協定とすることが法律関係の明確化からも好ましいと考えられたところである。

Annex 4協定の新設の手続きについては、今後、WTOルールが、メンバー国や産業界のニーズに柔軟に対応できるようにするため、見直す必要があると考えられる。(IV 3参照)

上記の制約を踏まえ、通産省では、WTO Annex 1協定の改訂、WTOにおけるプブリ協定(Annex 4協定)の策定というアプローチは、ITAの実現の方策として現実的ではない、という結論に達し、それを前提として、四極、特に米国との調整を進め、実現されたITAにおける方式、すなわち閣僚宣言をシンガポール閣僚会議で発出し、それに従って、参加国がそれぞれのWTOにおける関税譲許表を改正してバインドするという方式に動いていった。

この方式は、バインドする内容が関税のみであったことから可能であったが、仮に、非関税分野での義務づけを含むものであったらどうであろうか?これは、正にEUがITA交渉で目指したことでもある。

この点について、当時当方は、WTO下の様々な非関税に関する協定との関係についての十分な整理なしに、ITA参加国がそれぞれの関税譲許表に非関税に関する義務づけを規定することは、WTOの法体系に大きな問題を生み不適當、と考えていた。

また、仮に法的に可能であったとしても、経緯で見たように、そのような義務付けをITA参加国が負うこととなれば、途上国はITA参加に魅力を感じなくなり、ITA参加に二の足を踏むことになるだろう、と考えていた。現実にはアジア途上国はそのような義務づけに強い懸念を抱いており、四極会合でその旨をEUに伝えたところ、「お前はITAをつぶす気か。」と怒っていたのを思い出す。

⁴⁰ この点については、訪日してRIETIのセミナーに出席したジャクソン教授に質問したことがあるが、Annex 4協定新設にコンセンサスを導入したことには問題がある旨を話しておられたことを思い出す。

従って、参加国を増やす観点から得策ではないという点も含めEUの非関税の要求については、できるだけ押し返す方針で対応し、また、EUもITAの参加国についてクリティカルマスを実現するために、EUメンバー国への顔を立てながら、非関税に関する主張をトーンダウンさせていったということであろうと推測される。

7 技術進歩と関税分類

ITAにおいては、コンピュータ、テレコミ機器、半導体、半導体製造装置といった技術進歩とイノベーションのめざましい分野が対象となっており、対象となる品目については、産業界と密接な連携をとって議論が行われた。例えば、半導体製造装置の品目確定に当たっては、ジュネーブに四極の半導体製造装置業界の代表が集まり政府関係者と一緒に議論したのを覚えている。

また、日本のみならず、米EUの産業界もIT分野での関税分類問題に悩まされていた⁴¹。せっかく合意しても、合意と違う関税分類を適用されれば意味がなくなるので、ITAにおいてはこれを避けるために真剣な議論が行われた。

10月9日には、EU提案が行われ、HSによる定義品目のリストとともに、言語による定義品目のリストを作る方向性が確定した。これは、各国の関税分類がまちまちであること、特にITの分野の新製品については分類問題が頻発していること（特にEUにおいては品目毎の関税差が激しく問題は深刻であった）、技術進歩により将来も関税分類問題が起こると予想されることが背景にあった。

言語による定義品目のリストについては、コンピュータの定義等真剣な技術的議論が行われた。このリストは、関税交渉において技術進歩への対応を目指した初めての試みであった。

また、関税分類と品目拡大を議論する手続きも定められることとなった。（ITA宣言 Annex パラ3、パラ5参照。）

当方は、終始、対象品目の範囲については、IT分野の中で出来るだけ広くすることを基本方針として臨んだ。

また、関税分類の争いを出来るだけ避ける観点から、HSで確定できるものはシンガポール閣僚会議までに確定すべきとの対応で臨んだ。そして、HSで確定できないものについては、言語で定義し、「関税分類に関わらず」関税撤廃するリストを作ることを強く支持した。また、EU提案の、非対象化品目リスト

⁴¹ 米・EU産業界がIT分野で抱えていた関税分類問題については、The Information Technology Agreement: Building a global information Infrastructure while avoiding customs classification disputes Joseph Tasker, Jr. Brook. J. INT'L L.に詳しい。

の作成については、関税分類問題を深刻化させるだけなので反対した。

8 合意成立の背景と日本の貢献

I T A 成立の経緯については、すでに見てきたところであるが、I T A がなぜこのような短期間に成立を見たのであろうか？その諸条件と、実現に当たっての日本の貢献についていくつか付け加えたい。W T O 設立後初めての閣僚会議であり、自由化への熱気があふれていたことは確かであるが、それに加えて以下の諸要因を考慮する必要がある。

1) 特定セクターアプローチを実現したこと

ウルグアイラウンドが1993年に終了し、1995年にW T O が設立されたばかりの時点であり、各国に包括的なマーケットアクセス改善についての関心が希薄であったこと、また、I T A と医薬品以外の分野に対するセクター別の関心が乏しかったことがまず全般的な背景にある。

他のセクターに対する関心がなかったわけではないが、国別の関心分野が異なっていたこと（例えば 米加は紙の関税撤廃に関心があったが、E U は反対していた。）から、I T A のみをマーケットアクセスの関心分野として立ち上げることが可能な情勢があった。

当方は、こうした状況を活用して、ジュネーブにおいてマーケットアクセス交渉の重点をI T A に導いていった。

こうした状況が存在しなかったとすれば、各種の分野別アクセスのイニシアティブが濫立し、さながらクリスマスツリーの状態となり、I T A の実現に際し、E U が主張したような代償要求が現実化し、大変な混乱が生じていたことは間違いない⁴²。

仮に、代償要求がE U から日本に出されたとすれば、ウルグアイラウンド終結直後ということもあり、我が国も非常に難しい決断を強いられたであろう。

現実には、電線がI T A の対象になることについて、国内的に非常に強い反対があったことに鑑みれば、大規模な代償要求に日本が対応し得たか甚だ疑問があるところである。

電線のI T A 対象化による日本の duty loss は約3億円であったが、シンガポール閣僚会議まで、電線業界は強くI T A 対象化に反対を続けた。

代償要求の内容次第では、「日本はI T A の成立を歓迎する」「しかし、日本はI T A に参加しない」という事態すら予想されたところであり、交渉過程で現

⁴² ドーハラウンドの現状を想起されたい。

実に、当方からその可能性を示唆したところ、EUの交渉者が絶句していたことを思い出す。

代償要求が行われれば、IT自由化の多大なメリットを受ける立場にある日本についてもそのような状況である中、他の国の状況はさらに深刻であったろう。四極は当時、品目リストや非関税問題の調整に多忙であり、シンガポール閣僚会議に向けて四極外の国を交えて代償調整の議論をする時間的余裕はなかった。また、品目リストについても、参加国拡大のため四極外に説明したものの、対象品目を真剣に調整しようという意思は稀薄であった。

そうした状況下で、四極外の国を交えた代償交渉が成功する可能性は限りなくゼロに近かったと言えるだろう。

IT分野だけで参加のメリットを検討決定しうる条件を日本が中心となって作り出したことがITAでは極めて特徴的であり、また、成功の重要な背景となっている。

また、米国サイドからすると、関税の包括交渉権限を有しておらず、従ってシンガポール閣僚会議の目玉を、交渉権限のあるIT分野に集中せざるを得なかったという事情がITA成立に有利に働いた。

他方で、ITAが成立した背景には、EUがITAにおいては、厳密なreciprocityに拘らなかったという面があるのは注目に値する。

ちなみに、一般的に関税のゲームは、先に引き下げた国が、交渉では代償を要求されるという極めて不公平な要素を持っている。

IT分野での日本の先行的関税引き下げは、米EUとの貿易インバランスに起因するもので、ITAを実現に向かわせる引き金になったことは間違いないが、他方で、他国の関税引き下げを実現するレバレッジがなかったことも事実である。それが関税交渉の現実であることは、交渉に当たり十分認識しておく必要がある。

2) WTOプロセスへの支持と四極の協調

ITAが議論されたのは、WTO成立直後であり、WTOへの強い支持が四極や各国に共有されていたこと、シンガポール閣僚会議の成功への強いモチベーションが共有されていたことが、ITA成立の重要な背景としてあげられるだろう。ITAは四極協調の産物である。筆者も交渉期間中四極プロセスのためにジュネーブに長期滞在していた。

また、ITAの成立に当たっては、品目カバレッジや非関税問題の扱い等で四極間に強い対立があったことは事実であるが、ITAの実現と参加国の拡大については四極に強いコミットメントがあり、四極間の協調が機能した。

例えば、シンガポール閣僚会合後、1997年1月のジュネーブにおける技術会合に当たって、品目カバレッジについて四極それぞれに不満はあったものの、EUを含め各国が品目カバレッジの議論をリオープン（蒸し返し）することを自制したことがITA成功の重要な要素として挙げられる。

また、これは、プルリのイニシアティブにおいて、中心となる国の選択が如何に重要かということを示す事例であり、ITAにおいては、我が国が早期から四極プロセスに本格的に取り組んだことが、その成功に導く大きな原因となっている。

日本が、ITAの交渉で果たした役割は、上記に見てきたが、仮に日本が参加していなかったら何が起きたであろうか。

米国とEUとをつなぐ役割を果たすべき国の不在により、ITAが危殆に瀕したことは確実であるが、仮にITAが成立したとしても、日本にとって（そして米EU加以外の国にとって）耐え難い合意内容となったと考えられる。

すなわち、

- ① 品目リストが日本の意思と関係なく決まる
- ② 他の関税分野の代償請求が行われる
- ③ 非関税についてのEUの要求が通る

こととなり、日本がITAに参加できなかった可能性が大きいと考えられる。

また、日本の不参加は、②③と相俟って、アジア諸国等のITA参加を困難にし、結果としてクリティカルマスの未成立、ITAの未成立という結果となったことも十分に予想できる。

このように、日本がITAに当初から参加し、その形成プロセスに参加したことは、ITAの実現に大きな影響を与えている。

ITAは、プルリのイニシアティブに日本が積極的に関与する重要性を示す一つの事例である。

通産省は、ITAにおいて、単に米EUに従うというのではなく、全体プロセスに深く関与し、品目カバレッジ、参加国拡大、非関税問題、代償問題、法構成等の重要な課題について常に積極的に発言し、日本の立場を守りつつITAの成功に向けて議論をリードすることが出来た。

また通産省においては、通商政策局、機械情報産業局、基礎産業局の密接な連携と、通産省の在外スタッフの全面的なバックアップ、情報収集、働きかけ等が極めて有効に機能したことを付言する。

ITAは、とりわけ当時通商政策を担っていた細川恒通商産業審議官、林康夫通商政策局長、佐野忠克国際経済部長、石毛博行国際経済課長の全面的な支援と戦略的対応があって初めて実現したものである。

3) 産業界の連携

I T Aに実現に当たっては、当初から、I T I、EUROBIT、JEIDAを中心とする産業界の連携と目標の明確化（I T Aを関税イニシアティブと位置づけた。）が交渉の方向付けに重要な役割を果たした。また、参加国の拡大に当たり、産業界の活動が重要な役割を果たしている⁴³。

また、通産省がこのような業界の動きを的確に把握し誘導し得たことも特筆に値する。

4) I T分野の特殊性（クリティカルマス成立）

なぜI T Aでクリティカルマスが成立しえたのか？

第1に、当時四極が対象品目の8割の生産者であったことを指摘すべきであろう。四極の合意があれば、残り1割の国を確保すれば最低限のクリティカルマスは成立するという状況にあったことが重要である。

第2に、I T Aの対象品目は、概括すれば、コンピュータ、半導体、半導体製造装置、通信機器の4分野であるが、これらの品目については、多くの国が「産業のコメ」「産業の基盤」と認識し、産業の国際競争に不可欠な要素としてとらえ、関税障壁の低減が必要との認識を持っていたこと、逆に言えば、関税障壁を維持する場合、他の国との競争に負け、投資が流出してしまう、との危機感を持っていたことがI T A実現の背景にある。

当時も通商産業審議官⁴⁴から、「何故I T Aに各国は参加するのか？」と聞かれ、そのように答えた記憶がある⁴⁵。

言い換えれば、I T A対象品目については、多くの国が、国内産業保護よりも自由な製品流通に重きを置いて判断を行ったことが特徴的であり、今後のセクターイニシアティブにおいても、参考とすべき点である。

第3に、北欧諸国がE U参加によりI T関税の引き上げを迫られたこともE U内のI T Aへの支持を強める材料として働いたことは想像に難くない⁴⁶。

⁴³ 産業界の動きという観点からすると、特に米国の産業界の戦略性、迅速性、政府を動かすことへの熱意、貪欲さには感嘆すべきものがあった。

⁴⁴ 細川恒審議官

⁴⁵ 当時コスタリカの交渉担当者（ソト現ジュネーブ大使）が、「コスタリカは、I T Aに入らないと、米国企業が投資してくれなくなる。」と明言していたことを思い出す。

⁴⁶ The Information Technology Agreement: Building a Global Information Infrastructure while avoiding customs classification disputes Joseph Tasker, Jr. Brook. J. Int' l L Vol. XXXVI:3 p928

I T Aの結果は、ガット 1 条によりMFNで非参加国にも均てんされるので、品目やステージングに不満があれば参加しないという判断も多く国についてあり得たはずである。しかも、四極はリストの対象品目について、結局四極合意のリストから妥協することはなかった。結果として、一部の国について一部品目について多少のステージング調整を行ったのみで、クリティカルマスを構成する国の参加が得られたことは驚くべきことである

I T Aの場合、クリティカルマスは約90%に設定されていた。これを容易に超えてI T Aが「奇跡的に」実現した要因について、更に調べることが、今後のセクター合意成立の参考になるであろう。

「他国に関税撤廃させる」「自分だけが得をする」という考えでは、セクター合意が成立しないことは明らかであり、参加国に、経済的メリットが生まれるように、参加国、品目、対象（関税・非関税）等を丁寧に構成していくことが重要である。

特に、I T A成立時の1997年と今日では、世界貿易の構造が大きく変わっており、日米EUの世界貿易に占めるシェアが低下し、中国・インド・ブラジルをはじめとした途上国の貿易シェアが急増している。

こうした環境変化を考慮せずにセクター合意を実現することは極めて困難となっており、それが、ドーハラウンド難航の一つの要因ともなっている。

「ドーハがうまく行かない」「したがってプルリで」、というような発想では、関税に関するプルリは困難といわざるを得ない⁴⁷。

また、Ⅲ章のACTAのケーススタディーで触れる参加国・ambition level・実現時期の3つのメルクマールに照らすと、I T Aについては、「実現時期」はシンガポール閣僚会議に初めから目標をセットする中で、90%のクリティカルマスを実現することを前提とすれば、ambition levelは当然に下げることが必要となる訳で、「非関税」や「他分野の関税引き下げ」といった余計な目標を考える余地はそもそも全くなかったということであろう。

5) A P E Cの活用

I T Aの参加国拡大に当たっては、W T Oシンガポール閣僚会合直前の、A P E Cマニラ会合で、日米が協同してA P E C加盟国に働きかけ、多くの国の参

⁴⁷ サザerlandレポート（World Trade And The Doha Round: High Level Trade Experts Group(2011) p 40）には、セクター関税合意を容易化する手法として、世界貿易シェアが1%に至るまでは参加を義務付けず、その水準を超えると強制参加、という案が述べられている。実現可能性は別として興味深い提案である。

加をとりつけたことが重要な役割を果たしている。クリティカルマスを実現する上でAPEC諸国の参加が重要であるとの認識は、四極で共有されており、当方も、ジュネーブからマニラ、マニラからジュネーブへと飛び、参加国の拡大に努めた。

APECにおいて、自由化への重要な貢献としてITAが取り上げられる所以でもある。

他方で、APECがITAを生んだという認識には、多少の誇張があるように思われる。

一方、APECのITA実現への貢献が、後のEVS L問題の端緒となっていることも事実である。ITAがAPECを契機として成立するのであれば、他の分野でも、と考えるのは、柳の下のドジョウの例えのとおり、むしろ当然でもあったであろう。既に、シンガポール閣僚会議終結時点で、米はAPEC諸国にITAの成果を発表し、次のステップを考えていたことが見て取れる。

6) WTOに関する総合的知識の活用

ITAは、単なるマーケットアクセス交渉を超え、WTO協定の改訂手続き、合意の法的性格論、譲許の法的性格論、バイオレーションとノンバイオレーション、関税分類問題、非関税問題のWTO上の位置づけ等の様々な法的論点の検討の上に初めて成立したものである。

通産省がこうした課題に対応し、ITAの実現に向けて貢献する能力を備えていたことは特筆に値する。

WTO法律部や弁護士等の法律専門家との連携も有効に機能した。

9 ITA合意成立のインプリケーション

ITA合意成立は、世界的に見て5000億ドル（当時の米の試算）に及ぶIT製品の関税が撤廃されることを意味し、IT製品の貿易に大きな影響をもたらした。

日本から見ると、1995年時点で我が国のIT品目の輸出額約10兆円のうち90%がカバーされると考えて、年間ベースで約2000~3000億円の関税が軽減される(duty gain)との推計であった⁴⁸。

EU、米の関税徴収減額(duty loss)はそれぞれ、当方の試算で、約18億ド

⁴⁸ ITAについての通産大臣談話（1996. 12. 13）参照。【資料9】

『ITAの実現により、世界の情報技術分野の貿易の80%以上の市場の関税が撤廃され、情報技術製品の貿易が貿易全体の約4分の1を占めている我が国にとって、総額で約8兆円の輸出市場において関税が撤廃されることになる。』

ル、10億ドルとの推計であった。他方で、日本の関税徴収減額（duty loss）は電線等で約3億円との推計であった。

IT Aは、IT分野での主要品目の関税撤廃を通じて、IT貿易と投資に大きな影響をもたらした⁴⁹。

アジアでは、主要国・地域（現時点では、中国、香港、インド、インドネシア、日本、韓国、マカオ、マレーシア、フィリピン、台湾、シンガポール、タイ、ベトナムが参加。大洋州からは、豪、ニュージーランドが参加。）がIT製品の関税撤廃を実施することとなり、アジア地域のIT関税が大きく低減され、自由貿易に大きく寄与することとなった。

また、アジアにおける中間財貿易の急速な拡大を生む重要な原因となった。東アジアでIT分野におけるタリフエスカレーションが生じていないのも、IT Aに大きく依拠するところがあると考えられる。

日本も、2001年締結のシンガポールとのFTAをはじめとして、アジア諸国を中心としてFTA網の整備に取り組むこととなるが、IT Aの実現は日本のFTA政策実現の基礎を作ることとなった。

他方で、IT Aの実現は、APEC諸国において、分野別の自由化への期待をふくらませる結果となり、2007年から8年にかけて、APECにおける分野別関税自由化イニシアティブ（EVSL：Early Voluntary Sectoral Liberalization）のきっかけを作り、APECにおける日本の位置づけを大きく損ねる原因となったことも事実である⁵⁰。

IT A実現後、通産省は、APECにおいて、自動車や繊維を含めた幅広い分野での関税撤廃提案を提示していたが、途中で、こうした特に米国にとって不都合な分野の関税撤廃提案が産業界の意向もあり消えていったため、米国が主唱する日本にとって受け入れられない分野（水産業等）を含む提案が生き残る形となり、日本はAPECにおいて孤立した。

最終的には、APECオークランド閣僚会合において、EVSL（その時点ではATL：Advanced Trade Liberalizationと呼ばれた。）については、1年を限ってその実現に向けて努力することとし、結果的にEVSL構想は消滅していくこととなった。

この経験は、関税に関するセクターイニシアティブについて、総合的観点からの戦略が不可欠であることを示すものであり、IT Aの成功とEVSLにおける経験は、日本の関税交渉における貴重な先例として、今後も共有されていく

⁴⁹ 『1996年から2003年にかけてIT製品の全世界輸出総額が2倍以上に増加、金額ベースで2003年に1.1兆米国ドルを超えるという形で結実している。』小林献一 RIETIコラム第214回 2007年4月17日

⁵⁰ 通産政策史（編纂中）に詳しい。

ことが必要である。

10 I T Aのその後

I T Aは、先に見たように、当初から、技術進歩に関税分類が対応できない状況が出てくることを予想し、関税番号によらない定義を対象の確定に導入し、また、技術進歩やH Sの変更に対応して品目追加等を議論するための協議条項（シンガポール閣僚会議のI T A閣僚宣言 Annex パラ3参照。Participants shall meet periodically under the auspices of the Council on Trade in Goods としている）を規定していた。

この協議条項に基づき、I T Aの円滑な実施を確保するため、W T OにI T A委員会が設置された（1997年）

しかしながら、I T A閣僚宣言におけるこうした条項は、技術進歩と関税譲許という課題に取り組んだ先進的な試みであったが、貿易カバレッジが巨大な合意であるだけに、参加国の合意の実施や将来の展開についてのポジションの差異は大きく、当初想定したような十分な成果を挙げるには至っていない。具体的に見ていこう。

1) 品目追加

W T Oに設置されたI T A委員会では、1999年のシアトル閣僚会議を目指して品目追加の議論（I T A 2）が行われたものの、意味ある結論を得られなかった⁵¹。

今日でも、I T Aの品目拡大については、関係国の間での議論が行われている。

I T Aは、ウルグアイラウンドが1993年に終結して以来、物品分野での自由化の最大の成果である。I T貿易は、世界貿易をリードする貿易分野であり、I T Aの成果をベースに、更に、品目拡大の努力と技術進歩に対応したI T Aの円滑な実施のために努力を続けることが必要である。

2) 関税分類

関税分類についても、I T A委員会で調和の努力が行われている。この結果として、2004年から2005年にかけて、Attachment B(言葉で定義している品目)

⁵¹ 1998年11月に作成された品目案に対し、我が国を含め多くの国が賛成したが、マレーシアが自国の要求している家電が含まれていないとして、インドは国防上問題がある品目が含まれているとして強く反対し頓挫。（2011年版 不公正貿易白書 p268）

等 27 品目の関税番号について合意が成立した。更に現在も作業が継続中である。しかしながら、その進捗の遅さ、各国の解釈の違いから今まで様々な品目について関税分類の争いが起きている。

主要なケースを見てみよう。

① CD—ROMドライブ（1997年）

EUがITA対象外として関税分類。日本は、WCOで関税分類の判断を求め、WCOは日本の判断を支持した。WTOでの紛争解決手続きによらなかったのは、迅速性を重視したためであった。

② デジタルカメラ（2002年～2007年）

2002年、タイがITA対象外として関税賦課。日本がITA委員会でも問題提起する一方、2国間協議を行い、2005年にタイが関税撤廃に合意した。

2004年、インドネシアが動画機能付きデジカメをITA対象外として関税賦課。日本はITA委員会で問題提起し、2006年2国間交渉の結果、漸進的に関税撤廃（2007年1月～2009年1月）することで合意した。

③ LANカード

95年にEUがLANカードの関税分類を、コンピュータ関連機器から通信関連機器に変更し関税率を引き上げ。米はWTOに提訴し、97年2月にパネルが設置された。日本は米側につき第3国参加した。上級委員会は、パネルの結論を覆し、EUを支持した。

④ HD（ハードディスク）付きセット・トップ・ボックス、PC用モニター、デジタル多機能複合機（2006年～2010年）

EUがITA対象外として関税賦課。日米台湾とEUとの間で大きな問題となり、2008年9月WTOパネルが設置された。2010年9月、パネルは日米台湾を支持するレポートを発出し、EUが敗訴して解決されることとなった

⁵²。

このケース（④）で、セット・トップ・ボックス、モニターはITA閣僚宣言の Attachment B で言葉による定義を行ったリストに入っており、ITA交渉時に意図した関税分類問題発生防止は実現できなかったことになる。

他方で「HS分類に関わらず」(wherever they are classified in the HS) 関税撤廃するとの定義は、パネルにおいて有効に機能したところであり、Attachment B は、その意味では有効な試みであったと評価できるであろう。

今後も、IT製品のように技術進歩が顕著な分野については、関税譲許の範囲問題、関税分類問題が起こることは継続的に予想される場所であり、関税交

⁵² 他にも、EUは、インクカートリッジやカムコーダの関税分類について、ITAの合意に反する関税賦課を行っておりその是正が必要である。

渉や協議等により、疑義を早急に解決し、税関実務で混乱とマニピュレーションが生じないように努めることが強く期待される。

最終的には、「品目拡大」の方向で解決することが必要であり、I T A閣僚宣言のAnnex3は、意図してか意図せざるかわからないが、品目拡大の方向での協議を規定しているところである⁵³。

品目分類の問題が起こるのは、①税関当局によるマニピュレーション、②HS改訂による譲許範囲に関する解釈のズレ、そして③技術進歩が主たる原因となる。また、I T Aのケースでは、HSによる品目確定が6桁ベースで行われたことも一因となっている。真剣な対象品目確定作業（交渉）の中から生まれた結果であるのでやむを得ないものではあるが、例えばHS 4桁で確定してあれば多くの問題は防げたであろう⁵⁴。①は論外として、②③については、システム的な対応が不可欠である。②については、I T分野に限らず、HS変更毎に、譲許範囲についての問題が起こるので、WTO、メンバー国とWCOとの密接な連携が必要である。HS改訂がある度に、譲許の範囲についての争いが起こるのが常である。③について、I T Aが品目拡大を関税分類問題への対処の基本方針として記載したことは画期的であったが、実際にはI T A委員会での調整は機能しなかったのが現実であり、結局は、I T A改訂交渉の中で実現していくことが現実的かもしれない。

なお、サービスについても、新技術・新サービスの登場は同様な分類問題を生む。

サービス協定においては、「技術的中立性」(technological neutrality)がコミットメントの範囲を決める基本概念として使われる。技術進歩によって、コミットメントの内容には変化がないという思想であり、一応のガイドラインにはなるが、技術進歩や産業の変化に裏付けられた業態変化に十分に対応することは困難である。

しかしながら、サービスと物品との大きな差は、サービス分類がW/120に基づく約150業種で議論されているのに対し、HSは、工業製品に限定しても6

⁵³ 『3 Participants shall meet periodically under the auspices of the Council on Trade in Goods to review the product coverage specified in the Attachments, with a view to agreeing, by consensus, whether in the light of technological developments, experience in applying the tariff concessions, or changes to the HS nomenclature, the Attachments should be modified to incorporate additional products, and to consult on non-tariff barriers to trade in information technology products. Such consultations shall be without prejudice to rights and obligations under the WTO Agreement.』

⁵⁴ Future-Proofing World Trade in Technology: Turning the WTO IT Agreement (ITA) into the International Digital Economy Agreement (IDEA) :Hosuk Lee-Makiyama ECIPE Working Paper No. 04/2011, p8

桁ベースで約4500品目、各国が自由に定められる8～10桁ベースになると更に増え、遙かに細かい分類となっていること（日本の場合8桁で7269品目）、また、関税率が品目別に大きく異なっていることにある。物品における技術進歩への対応がより困難な所以である。

3) 非関税への対応

IT Aにより、IT関税撤廃という大きな成果が得られる中で、非関税問題が産業界の関心の中心として浮かびあがってくるのは当然の結果でもあった。

IT Aにおいては、参加国拡大に重点をおき、非関税についてはむしろ参加国拡大の妨げにならないように処理されたことは今まで見てきたとおりである。

IT Aとほぼ同時に交渉された1997年2月成立のテレコミ合意はテレコミ分野での非関税問題についての大きな成果であった。

IT A委員会においては、非関税分野でのパイロットプロジェクトとして、2005年に、EMC/EMI規制(電磁両立性・電磁障害規制)に関する適合性評価手続きに関して、自己認証方式にすべきとのガイドラインが作成された⁵⁵。

しかしながら、IT分野における非関税問題の議論展開を見ると、必ずしも順調とは言えない。

2001年からのドーハラウンドでは、サービス交渉の中で、IT関連の非関税問題について議論が行われているが、ラウンドの低迷もあり、未だに方向性が出ていない。

今後、WTO内外で様々な努力を続ける必要があるが、WTOの中で議論を進めようとするアプローチとWTO外で議論すべきとのアプローチが対立しており、今後の展開は予断を許さない。

IT分野の非関税問題は、IT分野の関税が大幅に低減された今日、我が国としても積極的に対応すべき課題である。

⁵⁵ 2011年版 不公正貿易報告書 p267参照

Ⅲ ACTAのケーススタディー

1 背景

模倣品・海賊版取引については、TRIPSがその規制について、一定の規律を設けているものの、規制自体が不十分であり、曖昧な部分が多いこと、また、協定の実施が特に途上国において不十分であることから、多額の取引が行われ、様々な被害が生じている。

被害はまず、経済的な被害についてみると、第1回世界模倣品・海賊版撲滅会議では、年間約5000億ユーロ、OECDの推計では約2000億ドル(2005年)という推計(WCO、インターポールによる推計)がある。

日本企業についても、経済産業省調べで、年間1億円以上の模倣品被害を受けている日本企業は、20%以上、100億円以上の被害を受けている企業も1.7%存在する。(2006年度模倣品被害調査報告書 353企業に対する調査) こうした被害は、権利者が本来得るべき利益の剥奪を意味し、企業のイノベーション、創造意欲の減退に直接つながるものである。

また、消費者の健康・安全への被害を生じ、犯罪組織の収入源となる点も深刻な問題である。

例えば、模倣ブレーキパッドは本来のブレーキ機能を持たず、車の使用者の生命の危険に直接つながるものであり、ビデオカメラ用の模倣リチウム電池は、爆発、発火、溶解の危険がある。

模倣品の製造・流通・販売は、大規模な犯罪組織により実施される傾向が増大しており、犯罪組織・国際テログループの容易な収入源となっている。

このような、模倣品・海賊版取引の被害と危険性に着目し、国際的な規律を強化しようという構想が模倣品・海賊版拡散防止に関するACTA (Anti-Counterfeiting Trade Agreement: 偽造品の取引の防止に関する協定(仮称))の背景にある。

他方で、WTOやWIPOにおいては、知的財産の保護については、「南北問題」化があり、模倣品・海賊版の拡散防止について規律強化を議論出来る環境が存在していなかった。

2 経緯

1) グレンイーグルズ・サミット

このような背景の下で、模倣品・海賊版の防止については、我が国産業界からも強い要望が出されており、知財本部（荒井寿光事務局長）が中心となり条約化構想を主唱し、2005年のG8 グレンイーグルズ・サミットで、当時の小泉総理から、模倣品・海賊版対策のため、条約の必要性を含め、国際に取り組むべきと提案した。サミットでは、「より効果的な執行を通じた知的財産権海賊行為及び模倣行為の削減」を共同文書として採択した。

これが、ACTAの起源である。

しかしながら、その後、条約構想についてG8各国の反応は鈍く、また、日本の構想について、内容的に明確さを欠いた（メンバー国、規律、交渉方法等について明確なイメージがなかった）こともあり、2005年には構想の進展を見なかった。

2) 米国の支持とサンクトペテルブルグ・サミット

構想への支持が低調であったことを踏まえ、2006年のサンクトペテルブルグ・サミットに向けて支持を拡大すべく、我が国は、2006年に入り、外務省経済局審議官（中富）、が中心となって、手分けしてG8各国への説明と支持取り付け作業を開始した。

この段階（2006年初め）では、ロシアの対応は極めて冷たく、サミットでの帰趨が危ぶまれた。

日本は、米、フランス、ドイツ、英等にも条約構想の説明を行い理解を求めた⁵⁶。米国は、当初から比較的構想に前向きな姿勢を示していたが、2006年2月にUSTRストラトフォード代表補（中国担当）、エスピネル代表補代行以下がTRIPS対中提訴問題に関して訪日した機会をとらえて説明するとともに、上記訪米で関係者に広く日本のコンセプトを説明した。

その後、2006年6月に、米国は構想への支持を明確化した。

日本の根回しと米国の支持表明が功を奏し、2006年7月のG8サンクトペテルブルグ・サミットは、「知的財産権の海賊行為及び模倣行為との戦い」を共同文

⁵⁶ 3月2日 UNICE、独

3日 EC委員会（シュノビエツ局長、ドゥビーニュ他）、伊

6日 UNION DES FABRICANTS、ICC、仏経済財政産業省

7日 露（クレスチャク外務省経済協力局次長、ファレーエフ ロスパテント国際協力局長）

23日～24日 米政府（エスピネルUSTR代表補代行、デイリーNSC国際貿易課長、イスラエル商務省国際知的財産執行調査官他）、米商工会議所、NAM、レコード産業協会、著作権関連業界等

書として採択し、知的財産の執行に関連する国際的な法的枠組みを強化する可能性についての研究を専門家に指示した。

3) EUの参加と権限問題・G8からの独立

本構想は、当初、G8の枠組みで提案されたこともあり、日本はまずEUのG8メンバー国への働きかけから始めたが、EU27カ国を束ねるEC委員会にも構想の説明をしたところ、EC委員会は、本構想について、G8の枠組みで議論すること、EC委員会を入れずに議論することには強い反対の意思を表明した。(バラシュ貿易総局次長(2006年10月)、シュノビエツ局長他)

EC委員会の反対の理由は、まず、知財に関する問題についての権限問題であった。刑事手続きに関する権限問題も絡んでいた。EC委員会によれば、本構想の所掌はEC委員会にあり、英、独、仏、伊のG8メンバー国には権限がない、ということであった。勿論、メンバー国は、自らに権限ありとの立場を当方に表明していたが、効果ある国際規律を作るためにはEU27カ国の参加が不可欠であると考えられたことから、当方は方針を転換し、EU全体の参加実現を目指し、そのために前提となるEC委員会とメンバー国との権限問題の解決を待つスタンスを基本として臨むこととした。

また、これは、構想の議論をG8での支持確保に努めつつも、G8の枠組みから切り離していくことを意味し、それがうまくいったことが、構想の進展に重要な意味を持つこととなった。なお、G8での議論が困難な理由の一つとして、ロシアの消極姿勢も背景にあった。

他方で、G8メンバー国に対しては、EC委員会とのやりとりを出来るだけ明確・詳細な形で伝え、EC委とメンバー国双方の支持を取り付けるべく努めた。EC委は、構想の検討に常に非公式な形をとりつつ参加し、次第に、構想への支持を強めていった。

EUにおける権限問題については、2007年10月から交渉マンデート取得のプロセスに正式に入り、2008年4月に刑事手続きを含め権限問題が決着した。その後はEC委がEU27カ国を代表して(議長国と一緒に)、協議に参加するようになる。

構想の実現に当たって、EUにおける権限問題が、時間は要したものの無事に決着したこと、また、日本が当初のG8の枠組みから離れて独立のプルの枠組みでの議論へと本構想を誘導したことが、構想の実現に役立ったことは間違いない。

4) 日米共同提案への転換

当初、この構想は、日本のコンセプトペーパーに基づいて議論が行われていたが、2006年6月2日に、米国から日本に対し、構想に対しての支持が表明（カトラー代表補→北村通政局長）されると、その後6月6日に、米国から対案が提示された。この後、日米で今後の議論のベースとなる discussion paper を作成していくことになる。ACTA（Anti-Counterfeiting Trade Agreement）の名称は米国からの提案である。

5) 参加国の拡大

本構想は当初G8での小泉提案から始まったが、勿論、意味ある規律を維持しつつも、参加国の拡大を図る努力も併せて行われた。日米の議論を踏まえて、talking points を作成し2006年8月から、スイス、独、仏、韓、英、シンガポール、伊、豪、NZ、EC、カナダに対してアウトリーチを行った。スイスについては、（中富からスイス知財庁長官、シェリー交渉官等に働きかけを行ったが）、本構想に強い関心を示し、その後も本構想実現に当たり重要なプレーヤーとなった。

6) 5者会合（2007年2月～7月）とハイリゲンドム・サミット

2007年に入り、2月から日、米、EC、カナダ、スイスをメンバーとする5者協議が開始される。このステージでは2月から7月まで8回対面会合・電話会合が行われた。

この過程で、主要論点と方向性について、5者間の理解と相違点についての議論が深められ、2007年7月には discussion paper に合意した。

日本は、2007年のG8サミット主催国であるドイツとの関係を重視したが、ドイツは、知財に限らず全般的に、途上国との協調を重視する姿勢をとり（その後ハイリゲンドムプロセスとして具体化）、ACTAとは距離を置いた。ドイツは、ACTAについて、途上国と対立する危険を持つイニシアティブだとし、サミットで後押しすることに難色を示した。

日本は、これに対し、途上国を政治的に巻き込むドイツのアプローチと関心国で高いレベルの国際的規律を作るACTAとは共存可能と主張した。結局、プファッフェンバッハ経済省次官と北村経産審との議論で、ドイツは、G8サミットまでの間、日本側がローキーでACTAを進めることを条件に、ACTAに反対しないとの立場が確認された。

ハイリゲンドム・サミットでは、独に加えて米国も途上国配慮等の観点から、ACTAへの言及に消極的であったこともあり、結局、コミュニケで大きな進

展はなかった。

7) フランスのF A T F類似構想

フランスは、A C T Aに対して好意的姿勢を示す一方で、A C T A会合に仏が招待されないことに強い不満を表明した。また、2007年1月には、ブルトン経済財政大臣からG7各国の財務大臣宛に、模倣品対策について、マネーロンダリング対策として成功したF A T F (Financial Action Task Force) 類似の枠組みを創設するとの提案を行い、G7各国へのロビーを開始した。日本は、A C T Aとこの構想とが競合する可能性があり懸念を持った。結局、F A T F類似構想については、モンジャン交渉官等によりG8知財専門家会合でも議論され、またドイツサミットのコミュニケでも言及されたが、その後、構想の具体化にいたる提案が提示されず、消滅していくこととなった。

8) 準備会合(2007年10月)・非公式会合(2007年12月～2008年3月)

2007年8月から、参加国拡大のため、日米を中心として調整し、アウトリーチ活動を開始した。日本は、韓国、豪州、シンガポール等に働きかけを行った。

シンガポールについては、構想をアジア諸国に広めていく上で不可欠の参加国と考えられたからである。

しかしながら、シンガポールは、米シンガポールF T Aで、米と通過貿易(transit)の扱いを巡り紛糾したこともあり、米の意図に懸念を示してなかなか参加についてポジションを明確にしなかった。その後、日本の累次にわたる説得もあり星は本構想の参加国として残ることとなった。

2007年10月に、準備会合を開催、また2007年12月から2008年にかけて3回の非公式会合を開催した。2007年10月から2008年4月にかけて基本的な構成メンバーは、当初の5者に加え、米国のF T A対象国(韓国、シンガポール、豪州、メキシコ、モロッコ)、一部の途上国(ヨルダン、ウルグアイ)であった。(各会合毎に出入りあり。)

これら会合は、日米が事実上の事務局として議論をリードし、他方で日米以外の参加国も積極的にコミットさせるため、ホスト国(議長国)を持ち回りとし、この過程でスイス、カナダの関与が深まった。EUについては、権限問題が決着していなかったため議長国にはならなかった。(EC委は、公式にメンバー国

との間で権限問題を協議しており、準備会合・非公式会合はちょうどこの時期に当たる。)

会合は参加国の便宜を考慮して、ジュネーブで実施された。

この段階では、テキストに基づく議論は行われなかった。

9) 交渉会合の開始

EUにおける権限問題の決着、少数国会合におけるACTAの骨子についての、共通理解の醸成を経て2008年6月に至り、第一回交渉会合がジュネーブで開催された。条文案に基づく交渉の開始である。

グレンイーグルス会合からこの時点までに、約3年が経過したことになる。

2008年7月のG8洞爺湖サミットでは、日本が主唱し、コミュニケにACTAに言及し年内の交渉終結を目指す旨が記載された。(注 中富のACTA交渉への関与は、2008年8月までである。)

10) 大筋合意 (2010年10月2日)⁵⁷

議論すべき項目が広範にわたったことや、参加国の国内及びEU内での意見調整に予想以上の時間がかかったことから、2008年内交渉妥結は実現できなかったが、米国の政権交代による半年間のブランクを経て、2009年7月には実務者レベルで2010年内の交渉妥結という目標が再設定されたことで、交渉が加速化されることとなる。2010年8月の10回会合では、次の東京会合で大筋合意を目指すというコンセンサスはできたものの、その時点で技術的な問題44個、政策的な問題13個が未解決であった。さらに、国境措置における地理的表示の取扱いについては、旧大陸諸国（EU及びその加盟国並びにスイス）は地理的表示を侵害する物品を国境措置の対象とすべきという立場であるのに対して新大陸諸国（特に米、加、豪、NZ）は地理的表示の保護についていかなるTRIPSプラスも認めないという立場であり、その妥協点がまったく見いだせない状況であった。このため、日本の交渉関係者の間でも東京会合での大筋合意については悲観的な見方が強かった。

東京会合の最初の5日間は実務者級での主として技術的な問題を解決するためのセッション、残りの3日間は次官級での政策的な問題を解決するためのセッションにあてられた。実務者級セッションでは、外務省の米谷知的財産権室長及び経済産業省の山本国際知財制度調整官の議長のもとほとんどの技術的な問題が解決された。

⁵⁷ 10)、11)は、山本信平国際知財制度調整官（当時）による。

一方、次官級セッションについて、小田部外務審議官（1日目）、ファルコナーNZ外務貿易次官（2日目以降）の議長のもと、岡田経済産業審議官（日本）、サピロ次席USTR（米国）、オサリバン貿易総局長（EU）、ゴスパー外務貿易次官（豪州）等が精力的に妥協点を模索したが地理的表示の取扱いを巡って意見が鋭く対立しほとんど議論の進展はみられなかった。なお、途中議場外では一部の参加国のみで妥結を目指す案が強く主張されたが、日本が構想提唱国として一部の参加国のみでの妥結を強く拒否した結果、将来的なACTAの国際標準化という目的に反する一部参加国の排除という事態は回避することができた。

地理的表示を巡る旧大陸陣営、新大陸陣営の対立は解決されることなく、最終日10月1日の夕刻には一つのドラフトをめぐって2陣営の次官同士が直接にらみあう、あわや交渉決裂という局面をむかえることとなる。その局面を打開したのが、日本代表団から差し出された仲裁案である。仲裁案は、どちらか一方の陣営に譲歩を求めるものではなく、どちらの陣営にも一定の譲歩を求めつつ、それぞれの陣営が国内では一定の成果があったと説明ができるように配慮されたものであった⁵⁸。仲裁案は両陣営に評価され、それに基づき国境措置での地理的表示の取扱いを規定する第13条についての合意が形成された。欧米諸国は地理的表示問題に加えて、NGO等から強く主張されている医薬品の貿易は国際的な知財保護に優先されるべきである等の反グローバリズム論やインターネット上のプライバシーや表現の自由を阻害すべきではないという反インターネット規制論等の国内問題を抱えており、その点においても慎重な対応を強いられていた。地理的表示問題の解決で醸成されたモメンタムによりこれら欧米諸国にとってセンシティブな問題についても建設的な議論が積み重ねられその後12時間で一気に議論が進むこととなる。

こうして正式交渉開始から2年4ヶ月後の2010年10月2日午前5時、東京での会合でACTAについては大筋合意が成立した。

構想提唱時から、日本が一貫してとっていたオネスト・ブローカーとしての姿勢に対する各国からの信頼が、おおかたの予測に反して東京会合での大筋合意を実現させた大きな要因であることは間違いない。

11) 署名 (2011年10月1日)

8ヶ国の政府（日本、米、豪、カナダ、韓、モロッコ、NZ、星）が東京において署名し、EU、メキシコ、スイスは早期署名に向けて準備を行うことを確認した。なお、この署名の前日には仙台市において「世界の知財戦略と東日本大

⁵⁸ 交渉経緯に係るドラフトは原則非公開のため、詳細は控えない。

震災からの復興～ACTAによる模倣品・海賊版の撲滅～」と題するACTA国際シンポジウムが開催された。シンポジウムでは岡田経済産業審議官から、大震災で重要性が再確認された国際的サプライチェーンの保護のためにもACTAが有効であること、野間口経団連知財委員長から企業における知財戦略は事業競争力の重要な要素でありACTAに基づくグローバルな知財保護強化を期待することなどが強調された。また、併せて参加者は震災被災地を訪問した。

3 合意内容【資料11】

ACTAの対象となる知的財産権の範囲については、TRIPS協定第Ⅱ部第1節から第7節までの規定の対象となる全ての種類の知的財産とされた。GI（地理的表示）については、国境措置に関し、特にEUがその保護を強く主張し、米国と対立したが、大筋合意時の東京会合で、第13条で、a Party should do so in a manner that does not discriminate unjustifiably between intellectual property rights and that avoids the creation of barriers to legitimate tradeと規定し、EUと米との対立が決着した。

以下に、主な合意内容に触れる⁵⁹。

民事執行については、TRIPS協定を補完するものとして、損害賠償に関し、侵害者が侵害によって得た利益を権利者に支払うよう命ずる権限を司法当局が有することを規定すること、この侵害者の利益を損害額と推定してもよいこと等を規定した。

国境措置については、TRIPS協定が権利者の申し立てによる模倣品・海賊版の輸入停止について規定しているに止まるのに対し、ACTAは、輸入・輸出に関し職権による手続きを規定した。

刑事執行については、その対象となる「商業的規模」の行為について、直接または間接に経済上または商業上の利益を得るための商業活動も含むとして、インターネットでの海賊版の送信等もカバーすることを明確化した。

また、模倣ラベルのみの輸入等についての刑事罰化を定めた。更に、商標の不正使用や著作権侵害による収益の没収権限も規定した。

WIPOインターネット条約をベースとしてデジタル環境における知的財産権に関する執行を規定し、更に執行実務・国際協力についても規定している。いずれも、TRIPSに規定がないか、ほとんどない章である。

⁵⁹ 合意内容については、模倣品・海賊版拡散防止条約（ACTA）の意義と今後の課題 山本信平 NBL No. 945 2011.1.15 に詳しい。

4 野心・参加国・合意時期の3つの軸

A C T Aが成立した背景については後で述べるが、当方がA C T A構想を推進するに当たり常に考慮し、また、他の国に理解させてきた項目の一つに、「3つの軸」がある。

すなわち、①規律のレベル（野心のレベル）、②参加国の広がり、③交渉の終結時期である。（【資料12】参照。交渉で使用。）

この3つの軸をX、Y、Zとすれば、交渉参加国は $F = \alpha X \times \beta Y \times \gamma Z$ を最大化するようなベストミックスを探ることが交渉の目標にすることが必要であるということである。勿論、更に、考慮要因の軸を増やしていくことは可能だが、多くのプレイヤーが参加するプルの交渉においては、むしろこうした単純化したモデルの方が役に立つし、現実にはA C T A交渉では機能した。

この3つの要請は、しかしながら、相互に相反する要素を持っている。

まず、規律のレベル（X）について。

米国は、A C T Aでいわゆる golden standardの実現を主張していたが、米国の golden standard（例えば3倍賠償制度の義務付け）を他の国に強制すれば多くの国がA C T Aに入ることは到底望み得なかったであろう。また、golden standardかどうかは一つの国が決められるものではなく、協議の中から共通点を探る中でのみ意義ある規律が浮かび上がってくるという性格を持つ。高い規律の側面のみを協調すれば、参加国に限られるのみならず、交渉の終結時期もどんどん先に伸びていったらう。米国・EU・日本がともに受け入れることが出来ない規律は、そもそも golden standardとは言えない。A C T Aは、T R I P S+の世界標準を作ることを目的にしているのであり【資料13参照。交渉で使用】、特定国の基準を golden standardとして押しつけるようなことであれば、交渉は成立しなかったであろう。EUから、T R I P S+の規律であっても silver standardまたは copper standardを目指すべきとの発言があったことを記憶している⁶⁰。

他方で、規律のレベルについては、ミニマムレベルがある。

なぜならば、A C T AはT R I P S+の規律を目指すものであり、規律の追加がなければ、A C T Aの法的意義がなくなってしまうからである。また、仮にT R I P S+の要素があっても、そのプラス部分がわずかであれば、交渉の価値がないであろう。

この点、最後まで紛糾したのが、対象とする権利の範囲（G Iの扱い）であっ

⁶⁰ 規律の側面だけを強調して長期にわたり参加国が限定されてしまった例として、政府調達協定がある。2011年のW T O閣僚会議の機会に政府調達協定改訂交渉が成功裡に終結し、また、参加国拡大の動きがあることは喜ばしい。

た。EUと米とは、G I をめぐり最後まで対立した。EUは、G I の国境措置における対象化を主張して譲らず、2010年10月の東京会合で妥協が成立した。次に、参加国の広がり（Y）について。

構想がグレンイーグルス・サミットで打ち出された当初、日本でも、この点については混乱があった。

「出来るだけ多くの国の参加」・「主要侵害国の参加」がよく主張されたが、もし参加国の数だけを優先すると、規律（X）の面での付加価値が極小化されるか、高い規律の面も一緒に実現しようとするれば、交渉の終結時期（Z）が無限に後ろにずれる（ドーハラウンドの例参照）ことになっただろう。

現実には、これは、157の加盟国⁶¹「全て」の参加の下に行われているドーハラウンドが直面している問題である。

交渉の最終段階で、米はG I の取り扱いを巡ってEUと激しく対立し、EUを除いてACTAに合意する案を日本に持ちかけてきたことがある。

この案を日本は受け入れられないとして退けた。

知財のレジームとしてEUを入れないレジームは、国際標準のベースとするに値しないと考えたからである。

これが、ACTA成功の一つの背景となっていることは間違いない。

ACTAについては、米EU等との協議を続ける過程で、この3つの軸とFの最大化について、参加国の間に次第にコンセンサスが生まれてきたこと、その過程を日本が中心となって調整できたことが、ACTAの実現に当たって重要な要素となっている。（当初は、我が国は、ACTAそれ自体にフレキシビリティ一条項を入れる、実施時期を調整する等により、侵害の原因国を参加国に入れることを考えたが、米国から強い反発があり、現在のACTAメンバーを中心としてACTAの早期締結を目指す方針に転換した経緯あり。実際に「Y」に重点を置けば、正式交渉を2年余で終了させることは全く不可能であったろう。）

X、Yの設定については、場合によっては、最終的な戦略目標と、短期的な戦術目標とを分けて考えることも必要である。

ACTAのケースでは、「主要侵害国の参加」と「高いレベルの規律」の両立は、短期的には困難であり、戦術的に「高いレベルの規律」を優先して、日米EUを中心として早期にACTAを作る選択がとられた。

「主要侵害国の参加」は、ACTAを実現した後の長期目標（＝戦略目標）と位置づけたわけである。

プールの合意については、常に、この3つの軸についてメンバー国間で確認

⁶¹ ロシア、モンテネグロ、サモア、バヌアツの新規加盟で157か国になった。

をしていくことが重要であり、それなしには、交渉は迷走するであろう⁶²。
例えば、I T Aについては、貿易量で90%以上の国の参加（Y）、96年シンガポール閣僚会議での合意（Z）が前提としてあり、残りのX（ambition）について、日本が、EUの主張を現実的なものにさせ、非関税要求、他分野での関税撤廃要求を落とさせたことが、YZの実現を可能とした、ということが出来る。EVSLについては、同じくYZを充たすべきambitionの水準（X）について、日本と他のA P E C諸国との理解が一致しなかった（他の国の期待水準が高すぎた）ということが出来るだろう。

5 事務局機能

I T Aについては、当初四極での作業から開始されたイニシアティブが、90%以上の貿易量を有する参加国によって支持されたこともあり、W T Oにおいて技術会合が行われ、また、正式にW T Oの機関であるI T A委員会（97年設置）によってその運営が議論できる枠組みとなった。

W T OにおけるI T A委員会の設立は、当初予想されたことではなかった。

他方、A C T Aのケースでは、日本は、グレンイーグルス・サミットの後、先進国中心のイニシアティブという性格もあったので、当初O E C Dで実現に向けて検討を進め、検討段階での事務局機能をO E C Dに担わせることも一案とした。

しかしながら、米国が、O E C Dは欧州バイアスが強いとして難色を示したこと、E C委員会が、E Uメンバー国の発言力が強いO E C Dでの検討に同じく難色を示したこともあり、O E C Dでの検討・協議については非現実的と判断した経緯がある。

また、A C T Aの基本構想は、当初G 8の枠組みで提案されたこともあり、G 8の枠組みでの検討も検討したが、ロシアが消極的であること、E U 27か国を参加させることが不可欠と考えられたことから、G 8は、支援の枠組みとしては活用しつつも、交渉の枠組みとして利用することは避けた。

A C T Aの場合には、内容的にはT R I P S +の性格を持つものの、参加国については、先進国中心であり限定メンバーであることから当初から、W T OやW I P Oでの協議・検討は選択肢になかった。

従って、関心国のイニシアティブによる検討・合意という形をとった。

また、A C T A委員会（36条）を設けることは協定内で規定されているが、事

⁶² W T Oのドーハラウンドについて見ると、157か国の異質な国（Y）が多数のイシューを同時に処理する（=高い野心（X））という状況下では、交渉スケジュール（Z）が無限に延びる可能性がある。

事務局については特に言及がない。

協定の管理規定については交渉の最終局面で議論され、事務局についても加盟国持ち回りにする案、既存の国際機関に委託する案などが示されたが、管理規定の交渉で交渉妥結が遅れることを避けるために、管理規定については必要最小限の規定に留めるという妥協がなされたためである。

今後、ACTAの運営について、更なる課題が出てくれば、実施に関する事務局機能については参加国で新たに議論して決めていくのが現実的ではないか。

APECにおいても、1992年の事務局設置から実務的な能力が大幅に上がったこと想起すべきである。

6 ミニマムルールとしてのTRIPS協定

ACTAを実現する上で有利に働いた法的要素として、TRIPS協定は知財分野におけるミニマムルールを定めるものとされている（TRIPS 1条参照）ことがある。

したがって、ACTAはTRIPSプラスの協定と言われるが、TRIPS協定がプログラム規定として規定している諸規定の詳細をかためる形でACTAが規定することは、一般的に言ってTRIPS規定との矛盾を生じる結果にならないことがACTAの法構成に有利にはたらいたと考えられる⁶³。

プブリ協定とWTO上の権利義務関係、特にプブリ協定とWTO協定との衝突の問題については、慎重な検討を要するところである。（後述）

7 紛争処理

ACTAにおいては、紛争処理について、参加国の協議規定はあるが、独立のパネルを設ける、ADR等の枠組みを導入する等の措置は講じていない。

これも、参加国の数を今後増やすとの観点から考慮する必要があり、また、協議においても重要な考慮要因とされた。

「重い」紛争処理手続きを設ければ、特に途上国の参加には支障となるからである⁶⁴。この点は、ITAの経験でもある（EUが非関税についてまで、紛争処

⁶³ Mini-symposium: The future geometry of WTO law Introduction, Thomas Cottier, *Journal of International Economic Law* Vol.9 No. 4, p793, p813-814 は、TRIPS協定について、GATTやGATSと同様な譲許表（Schedules of commitments）方式を導入する可能性について論じている。ACTAは、ある意味で、譲許表方式ではないが、参加国がTRIPS+の義務を受け入れ、MFNで適用することを決めたアプローチで、譲許表方式と同様な効果を持つと説明することも可能であると思量する。

⁶⁴ 重い紛争処理手続きを設けたために、途上国が慎重になり意思決定が進まないのがWTOのケースである。

理の対象とするポジションであり、日本等が反対したことを想起されたい。)。協定の履行遵守と参加国の負担軽減とのバランスを考える必要があり、ACTA委員会を設ける(36条)とともに協定実施に関する異議について、メンバー国間で協議するとの現行規定(38条)は、現実的かつバランスのとれた解決と考えられる。

8 合意成立の背景と日本の貢献

ACTAは、通商分野においては、WTO成立後、継続交渉アジェンダであったテレコミ合意・金融合意、ITAに続く、本格的なプリア協定である。

ITA成立における日本の積極的関与については、先に見たところであるが、ACTAは、日本発のプリア協定として、重要な意味を持つと考えられる。

その構想から、交渉開始まで3年(うちほぼ1年はEUの権限問題解決に必要であった時間)、交渉終了まで更に2年半を要したが、WTOドーハラウンドが迷走する中、プリアの合意はFTAと同様、通商分野で新たなルール作りと自由化の重要なツールとなっており、ACTAは、今後の先例として、その役割は極めて大きいと考えられる。

特に、WTOの枠を離れたプリアのルール作りの先駆的事例であり、今後同様な発想は他の分野にも応用可能であると考えられる。

日本の貢献とACTA成立の背景について、いくつかの視点から見てみよう。

1) 構想提唱の価値

TRIPS協定が出来たのは、ウルグアイラウンドの時であり、1993年に交渉が終結し、WTO協定の一部となって発効したのは1995年である。

その時点においては、知的財産の保護に関する初めての協定であり、画期的な協定であったが、主唱者であった米国は、余りにもTRIPS協定を大切に考え、TRIPS協定を再交渉することによって、TRIPSの規律が希釈化されることをおそれていた。(米国は、TRIPS協定は、いわば、貴重な玉手箱のようなもので、いったん開けると何が起こるかわからない、と考えていたようだ。)

従って、WTOにおける知財パネルの数も少なく、また、2001年のドーハラウンドの立ち上げに際しては、TRIPS交渉化に消極的な姿勢をとった。他方で、模倣品・海賊版問題をはじめとして、途上国における知財侵害は増加の傾向を示し、米国やEUも問題の深刻さと、プログラム規定であるTRIPS協定が(中身のあまり入っていない玉手箱であり)十分に機能しないことに

危機感を抱くようになってきた⁶⁵。

こうした時点において、グレンイーグルス・サミットで日本が模倣品海賊版防止条約の必要性を提示したことは、知財の規律について、新たな法的作業の必要性を訴えたものであり、米EU等主要国に大きな刺激を与え、米EU等を結果的にACTAの作業にひきつけることとなった。

しかしながら、その後の戦略的な説得と枠組み作りがなければ、本構想が具体化することはありえなかった。当時、米中間で知財問題に関し紛争が深刻化しWTO提訴の時期であったこともACTAへの米国の支持につながった側面はあるが、我が国のACTA実現に向けての戦略的対応が、ACTA実現の原動力となった。

日本発のプブリ合意として、ACTAは画期的な協定であり、今後の通商政策において大きな先例となるものである。

また、当初から構想をリードしたことは、その内容に大きな影響を与えることとなり、ITAのケースと同じく日本の関心に沿った内容実現に大きく資することとなった⁶⁶。

今後、プブリを推進するに当たり、その demandeur となるか、単なる参加者となるかでは、交渉に与える影響力が全く異なることになることは、常に念頭に置くべきである。

ACTAは、1996～97年のテレコミ・金融サービス合意、ITAの後、通商分野での目立ったプブリ合意が成立していなかった状況に大きな変化をもたらすものである。

EU（EC委員会）も当初は、ドーハラウンドに影響を与えるとして慎重であったが途中で支持に転換した。ラウンド停滞の中で、WTOに対する刺激を与えるという観点から見てもACTAは画期的である。

ACTAの成功により、プブリ合意への動きは今後確実に加速化すると予想される。これは、FTA競争により、WTOへの求心力が弱まっている状況に釘をさす効果もあると考えられる。

⁶⁵ 他方で Craig VanGrasstek and Pierre Sauve 等は、WTO協定の中で、最も prescriptive なルールの一つとして TRIPS を挙げている。

The consistency of WTO rules: Can the single undertaking be squared with variable geometry? Craig VanGrasstek and Pierre Sauve, *Journal of International Economic Law* Vol.9 No. 4, p849-850,

Mini-symposium: The future geometry of WTO law Introduction, Thomas Cottier, *Journal of International Economic Law* Vol.9 No. 4, p782-783

⁶⁶ 例えば、模倣ラベルの輸入・取引行為に対して刑事罰を定めることは、我が国から強く主張し成立したものである。

2) 日米共同提案の策定

交渉内容は、当初の日本提案をベースに米国が加筆し、日米で共同提案として提示をした。

EUはメンバー国との権限問題があり、当初ACTA交渉にテキストベースで参加することは困難であった。

日本と米国との立場の違いはあったが、経済産業省の広瀬直通商機構部参事官が中心となって、米国（USTRAマコイ法務官）と調整した結果がその後、日米共同提案としてACTAの作業をリードすることになる。その後も広瀬チームとマコイチームは事実上のACTA事務局として機能することとなる。広瀬チームの存在なしにACTAが存在し得なかったことは疑いのない事実である。米国は、2006年10月に、「ACTAは米国提案であり、日本が興味がないなら入らないでもよい」（エスピネル代表補）と当方に話したことがあり、米国の関心の強さを感じるとともに、びっくりした経験がある。

提案の経緯は別として、ACTA構想は実現の価値が大きいので、当方としては、共同提案として共同歩調をとることとしたものであるが、日米の協調がうまくいったことがACTA合意の背景にあると考えられる。

他方で、米国は、当初からgolden standardの協定とすることを強調しており、日本は、日本や欧州のような主要国が参加できないような条項を主張することはACTAを潰すことになる旨累次にわたって米国を説得する役割を果たすことともなった。

3) 少数国会合の開催

少数国会合がうまく機能したことも、ACTA成立のカギである。日米の密接な連携に加えて、2007年2月から7月にかけて開始された5者協議（日、米、EC、カナダ、スイス）がACTA構想実現に当たり、各国の思惑を調整していく上で重要な役割を果たした。その過程で、この5メンバー間で、EC委はメンバー国との権限問題を抱えていたものの、ACTA構想の意義と基本的なフレームワークについての理解が深まり、それが、2008年以降の条文案に基づく交渉を円滑に進行させる背景となった。

こうした調整の過程で、メンバー国間に3つの軸についての共通の認識が生まれたことが重要である（前述）

4) WTOドーハラウンドの低迷

もう一つの背景として、WTOドーハラウンドの低迷も、ACTAを後押しする材料となったことは間違いない。ドーハラウンドは、2001年開始以来成果を生んでいないが、米やEU等主要参加国において、通商分野での成果を求める声は強く、ACTA実現の背景となった。

また、ITAと異なり、WTOにTRIPSの強化の議論を直接に持ち込めない状況がACTAの原動力となったとも言える。

5) 被害の深刻さ

経済的な被害の深刻さとその増大がACTAの背景にあることは既に見たとおりであるが、被害額も、OECDによれば2005年の約2000億ドルから2007年には約2500億ドルに増大しており、被害深刻化もACTA合意の経済的背景となっている。

9 ACTAの将来

ACTAは、2011年10月に東京で8か国による署名が行われた。

いよいよ、構想から実施の段階に入るわけであるが、筆者は2011年3月31日に、パリでUNIFAB (Union des Fabricants (仏製造者連盟：欧州最大の知財保護団体の一つ) 主催のセミナーに出席したので、その際に、話した議論を紹介したい。【資料14】

1) 3つの軸のリセット

ACTAについて大筋合意が成立し、主要参加国が署名したことにより、野心のレベル、参加国、時間軸は再度リセットが可能となった。今までのように合意に向けての調整は必要とならないので、協定発効をまずは条件として、次のステップについて積極的に考えることが可能となるはずである。

まず、参加国については、現在の37カ国から、更に増やしていく作業が必要となる。特に侵害国、途上国をACTAに参加させることはACTAメンバー国の重要な課題であり共同作業の対象である。中国やロシアにもACTAに入ってもらおうよう働きかけが必要であろう。中国とは、2011年10月に開催された日中知財WGにおいて、共同でACTAと中国法との比較研究を行うことに合意している。今後もこのような取り組みを積み重ねて行くべきである。東南アジアについても、シンガポールが既にメンバー国であることを活用し、シンガポールとともに働きかけを行っていく必要がある。

次に、野心のレベルについては、まずは、ACTAが円滑に運営されることが前提になるが、将来的には、ACTAの規律の深掘り、対象を模倣品・海賊版から更に拡大してよりひろい「知財」問題へと広げることも検討すべきであろう。

2) BICYCLE THEORY

TRIPS協定が、ドーハラウンドにおいて、その主要部分が交渉対象外となっていることは、知財分野でのルール作りの停滞を生んでいる。

WTOや協定も自転車のようなもので、止まれば、現状を維持することすら難しくなるのが常である⁶⁷。ACTAについても、その発展に向けて、メンバー国が知恵と力を合わせていくことが必要である。

それをさぼると、ITAのように、当初から技術進歩に対応する枠組みが考えられていたにもかかわらず、うまく活用されず、結果として様々な紛争を招いたことを想起すべきである。

ACTAは、一台の自転車である。これをこぎ続けることで、TRIPSのレジームに影響を与えていくこと、TRIPSの将来に向けた議論が始まることを目標にする必要がある。

3) 各国の協調とキャパシティー・ビルディングの必要性

参加国の拡大については、ACTAの内容を十分に説明するとともに、新規参加候補国の能力向上のためのキャパシティー・ビルディングや技術支援を行うことも必要である。ACTAにおける国際協力章の規定の円滑かつ本格的な実施、ACTA委員会の機能に期待するところは極めて大きい。

ACTAに入りたくても、国内の法制や税関の実態からして入れない途上国が多いことは明らかなので、参加国は途上国の能力向上に力を貸していく必要がある。

新規参加国については、参加に際して移行期間（transition period）や特例措置を講ずることも検討すべきだろう。

こうした事項については、今後ACTAメンバー国間で密接な連携をとる必要がある。

キャパシティー・ビルディングは、ACTAを発展させ、今後のTRIPS協定

⁶⁷ UNIFABのプジョー会長に、「いくら美しいプジョーの自転車も、止まれば倒れる」と言ったところ不興を買ったのを思い出す。

の核とするための鍵である。

4) F T AとA C T A

A C T Aをデファクトの国際標準ルールとしていくためには、メンバー国の拡大とともに、F T Aの中にA C T Aの規律を取り込んでいくことも重要である。日本は既に、スイスとのF T Aで、A C T Aの規律の一部分を導入しているが、今後E I Aや日豪F T A等A C T Aメンバー国とのF T Aは当然のこと、非メンバー国とのF T AでもA C T Aと同様の規律を導入することが、A C T Aのデファクト国際標準化に資する意味は大きいと考えられる⁶⁸。

なお、T R I P Sについては、M F N例外がないことが大きな特徴であり、F T Aにおいてもガット24条のようなM F N例外を設けることは出来ないことに留意する必要がある。

5) W T Oにおける国際ルール作りのモデル化

W T Oとの関係で言えば、将来、A C T Aをベースとして、W T Oのプブリ協定化（Annex 4協定）またはT R I P S協定自体を改訂することも考慮すべきである。

本来、T R I P S協定プラスを目指したA C T Aであり、その本来の目的は、将来のW T Oルールの一部とすることにある。今は望むべくもないが、T R I P S協定の一部とすべく努力する必要があるのではないか。

プブリ合意は、F T Aと同じく、定義からも本質的に「普遍的」でない。世界の通商ルールを作るという観点から常にマルチ化を目指すことが重要である。

⁶⁸ もちろん、A C T Aメンバー国と連携しつつ、他のA C T Aメンバー国のF T A策定・改訂に当たって、同様な方向性をとることを確認しておくことが重要である。

IV プルリ合意の今後

1 必要性と特質

今まで、ウルグアイラウンドの結果として、シングルアンダーテーキングにより、WTO加盟国が飛躍的に高い規律の義務付けを負う形になったこと、その結果として、WTOにおける意思決定が極めて困難となってきたことを見てきた。

ウルグアイラウンドの終結から18年、ドーハラウンド開始から10年を経過し、WTOシステムの機能不全は最早明らかである。(WTO改革に関する本研究会提言【資料15】参照)

各国は、その代替策として、自由化を進める手段として、FTAを活用するようになっており、FTA競争の時代が始まっている。

日本は、その流れに乗り遅れ呻吟している状況にある。

しかしながら、WTOのマルチのシステムを補完する方法は、いわば国ベースの複数国間合意であるFTAだけが全てではない。

今まで、ITAやACTAの事例で見てきたように、自由化の分野でもルール作りの分野でもイシューベースの複数国間（プルリ）の合意作りは、WTOを補完する有力なツールとして活用可能である⁶⁹。

ウルグアイラウンドのビルトインアジェンダ案件である金融・テレコミ合意を除けば、貿易分野の主要プルリ合意には、ITA、ACTAがあるが、そのいずれにも日本が主導的な立場で関与してきており、日本の存在なしにこれらのプルリ合意は存在し得なかったと言って過言ではない。

この2つの重要なプルリ合意の更なる発展を目指すことは勿論であるが、我が国としては、他の分野においても積極的にプルリの合意に向けた検討と努力を続ける必要がある。

ガットは、累次のラウンドで、自由化とルールの改正を実現してきた。包括的なラウンドの中で加盟国の利益の総合的な調整を図る仕組みは、残念ながらドーハラウンドではうまく機能していない。むしろ、ラウンドがあるために、特定の分野のイニシアティブを進めることが困難となる側面も出てきている。

特定の分野について、ほぼ合意が出来ているのに、他の分野とのバランスを考えて、「人質」にとるという傾向が顕著になってきている。

⁶⁹ Craig VanGrasstek and Pierre Sauve, The Consistency of WTO Rules: Can the Single Undertaking be squared with Variable Geometry は、ラウンドにおけるシングルアンダーテーキングと多様性の必要性 (Variable Geometry) の相克について詳しく分析している。

プルリ合意の必要性とメリットについて整理してみよう。

1) プルリのメリット

① 分野別課題に対応可能であること

イシューベースのプルリの一番の特徴は、合意を目指す分野や issue を自由に選択できることにある。

当たり前のように見えるが、WTOの場合、ラウンド形式による議論をとっているため、ラウンドが動いている間、特定の分野のイニシアティブを進めようとしても、シングルアンダーテイクの制約が働く。

他の分野が遅れるとその人質に取られ、ある分野での交渉進展が早くても、その分野だけを終了させることは一般に困難である⁷⁰。

WTOの場合、early harvest という考え方はあるが、特定分野の「つまみ食い」については、メンバー国は概ね警戒感を抱き、あるいはディールのカードとしてOKを出すのを遅らせる結果として、各分野が一蓮托生として取り扱われがちである。

また、ラウンドが動いている間は、既に十分に重いアジェンダに新しいイニシアティブを追加して議論することは事実上非常に難しい。このため、少なくともラウンド（ドーハラウンド）が継続している間は、分野別の課題をWTOで処理する、あるいは新たに持ち込むことは、大変な労力を有するかあるいは不可能である、と言ってもよい。逆にラウンドは縮小の方向に動いている。

特に、WTOは、カンクーンの閣僚会議（2003年）で、産業界からの期待が高かった、貿易と投資、貿易と競争の議論を交渉範囲から落としてしまい、WTOのクレディビリティを下げた結果となっている。

短期にラウンドが終了するのであればよいが、ドーハラウンドは、開始以来10年を経過している。

これに対し、プルリのアプローチをとれば、特定国の間で、分野別課題（自由化、ルール作り）に対して議論を開始し、メンバー国とその産業の活動に影響を与えうる結論を得る可能性が遙かに高いと考えられる。それを、どのような形でWTOに反映させるかは、次のフェーズの問題である。まずは、分野別の課題について、複数国間で議論をし方向性をかためなければ先に進めない。

② 参加国を選べること

次に、イシューベースのプルリはWTOと違い、参加国を選べることに大き

⁷⁰ 例えば貿易円滑化については、交渉が進展しているにもかかわらず、各国が留保しているブラケットの数が数百に及んでいるのが一例である。

な特徴がある。

WTOの場合、基本的に、全ての加盟国（157か国）を対象に議論の必要がある。プブリでは参加国について自由度がある。

WTOの守備範囲に関しては、様々な議論があるが⁷¹、WTOの守備範囲を広く解釈したとしても、通商問題を直ちにWTOに持ち込むことには限界がある。まずは、プブリでは特定国との間で議論を進め、将来に備えることが可能となる。相手国を選ぶ自由度は、また、誰を選ぶかという、優れて戦略的な思想と表裏一体の関係となる。

プブリ合意の実現に当たっては、主要参加国の間の意思の共有と協力関係が決定的に重要であることを強調したい。

ITAにおける四極の協力、ACTAにおける日米及び少数国（日米＋EU、スイス、カナダ）の協力なしには、ITAやACTAは結実しなかったことは確実である。

交渉であり、時には立場の違いを巡って激しい論戦が繰り広げられたが、合意に向けた意思の共有こそがプブリ合意実現の鍵となるものである。

③ WTOにおける意思決定の困難を回避できること。

WTOにおいては、意思決定が原則加盟国全体のコンセンサスで行われるために、機動的な対応が出来ない。

これに対して、イシューベースのプブリ合意のケースでは、この制約を逃れる様々な選択肢が生まれる。

東京ラウンドコードの時代には、参加国がコードの改訂を行える方式がとられており、柔軟性があった。そのうち、航空機協定、政府調達協定は、現在でも残っており、これらについては協定参加国での改正が可能である⁷²。

しかしながら、以下に述べるように、プブリの合意を、新たにWTO協定化しようとするAnnex 4協定の新設という形になり、WTO加盟国全員の同意が必要とされる問題に直面する。

④ 新しい産業界のニーズに早期に対応することが可能となること

産業は、グローバルなバリューチェーンを展開しつつ、日々の決断の下に貿易投資活動を展開している。WTOの時間感覚は、dog year サイクルで動く産業界の時間感覚と全く隔絶された世界にあると言って過言ではない。このため、産業界のWTOへの関心は薄れる一方である。

⁷¹ 転換期のWTO 非貿易的関心事項の分析 小寺 彰編著（2003）

⁷² 2011年のWTO閣僚会議の機会に政府調達協定改訂交渉が成功裡に終結したことは、喜ばしい展開である。

これに対して、FTAやイシューベースのプルの枠組みは、より現実的な時間軸で産業界のニーズに対応していくことを可能とする。

ITAの事例では、提案から合意まで約2年（実質的な交渉は96年の1年）、ACTAのケースでは約6年であり、関税イニシアティブであったITAのスピードが目立つが、ACTAでも、EUの権限問題の解決等を経て後、交渉開始から実質合意までは2年半弱であり、ドーハラウンドよりは遙かにマシである。

⑤ 将来のマルチルールの準備が出来ること

プルの合意は、勿論、メンバー国がWTOメンバーである限りにおいて、WTOルールに反することは出来ない。

WTO整合性を踏まえつつ、WTOのシステムの改善にコミットした国がプルの特定の分野について合意をすることは、将来におけるWTOルール改善の基礎を作る上で極めて重要なベースとなると考えられる。（重要なFTAにおける規律も同様な性格を持ちうる。）

例えば、ITAにおけるIT製品の関税撤廃イニシアティブは、多くの国の参加を得て、IT分野におけるマルチのマーケットアクセスに大きな影響を与えた⁷³。ITAにおいては、参加各国がWTO上も関税撤廃を譲許したので、WTOの義務そのものに直接の影響が生じたケースである。

ACTAの場合には、まだ、参加国は37か国であるが主要先進国が全て参加していることもあり、通関実務をはじめ各国の制度運用がACTAをベースとして統一され、また、各参加国のFTAにその内容が取り入れられることが予想されることから、デファクトの世界標準となることが期待される。

ACTAにおいては、参加国の間では、その規律は、今後のマルチのルールの基礎とすることが想定されている。こうした作業は、コンセンサスをベースとしたWTOで行うことは全く不可能であるし、また、主要国横断的なFTAが存在しないため⁷⁴、FTAでは難しいケースが多い。

イシューベースのプルのメリットとして、主要国の参加の下に、将来のマルチのルール作りの基礎を作ることが可能という要素を挙げる事が出来る。また、イシューベースのプルの合意は、定義上、WTO加盟国全ての参加によって作られるものではないので、FTAと同じく、グローバル化が進行する通商分野の合意としては不完全な性格を持つことを常に念頭に置くべきである。

⁷³ ITAの現時点での参加国は73か国、貿易量で97%に及んでいる。

⁷⁴ EIAやTPPのような主要国との広域FTAは、マルチのルール準備という性格を持つであろう。

通商システムのガバナンスという観点から、イシューベースのプルリ合意を一つのツールとしてWTOにつなげていくという視点は極めて重要である。

この点、ITA、ACTAの共通点として、参加国の拡大を実現するための枠組みが作られていることに注目する必要がある。

ITAの場合、ITA閣僚宣言のパラグラフ4で、宣言は全てのWTO加盟国又は加入申請中の国による受け入れのために開放されるとしている。

また、ACTAの場合、43条で、39条（署名）に定める期間が満了した後⁷⁵、いずれのWTO加盟国もこの協定に加入することを申請することができるとしている。

こうした参加国拡大の枠組みは、将来のマルチ化の基礎であり忘れてはならない要素である。

2) FTAとの違い

次に、FTAにおける分野別検討との違いについて、若干触れたい。複数国間の合意であるという点では、FTAとイシューベースのプルリ合意には共通性がある。また、WTOを補完し、将来のマルチのルール作りの基礎を作るポテンシャルがあるという点でも共通点があるが、他方で、FTAと違い、イシューベースのプルリ合意には次の特徴がある。

① 特定分野に集中した対応が可能であること

バイで、自由化や貿易ルールについて議論し差別的な合意を作るためには、ガット24条5項、サービス協定5条上の前提をクリアすることがまず必要であり、FTAの形をとる必要がある。FTAはいわば国ベースの複数国間合意である。

しかも、FTAの場合ガット24条では「事実上全て」の貿易を対象として議論することが必要となるため（概ね貿易の90%以上と解されている。）、特定の分野・セクターについて議論することにはなじまない。

サービス分野のみのFTAも可能であるが、これについても、substantial sectoral coverageが必要（GATS5条）とされており、特定のセクターのみの自由化を行うことはサービス協定上許されていない。

FTAのもとで、バイの貿易関係全般を議論する際には、勿論分野別の対応も議論可能であるが、上記の制約は、多くの場合特定の分野の関心に対応する足かせとなるであろう（勿論、TPPやEIAのような、多数国間・リージョナルなFTAにおいて、様々な分野のルール・自由化を包括的に議論するアプロ

⁷⁵ 交渉参加国の署名により内容を確定させることを優先させる趣旨である。

一チはあり、そのメリットにも重要なものがある。)

また、日本の経験からすると、F T Aはどうしても、多くの分野を一緒に交渉するので、特定の分野についての自由化・規律作りは、イシューベースのプルリで議論するケースよりも粗く、浅くなる傾向が否めない。(論理的にはメンバーが同じであれば、変わらないはずなのだが。)

② 柔軟なメンバー国選定が可能であること

イシューベースのプルリの合意の場合には、特定の分野・issueについて「志を同じくする国」(like minded countries)を選択して議論を行うことが出来る。I T Aにおいては、日米E U加の四極が中心となり議論が進められた。また、A C T Aについては、日米共同テキストを中心に、日米E Uスイス加での議論が後の少数国会合のベースとなっている。

これに対し、F T Aのケースでは、まず国ありきである。国と国との貿易自由化を行うべきか否かという判断が先行する。

例えば、W T Oでの議論が進まない分野でのルール作りの議論をA C T Aのケースのように、米とE Uとの双方を交えて行うことは、F T Aの枠組みでは事実上不可能である。

また、参加国が先に規定され議論が行われるので、広域のF T Aのケースでは、分野毎に参加国の関心が違うことが予想され、分野別のイニシアティブについて進めることには困難が生じることが予想される⁷⁶。

③ 非参加国との権利義務関係

F T Aのケースでは、ガット 24 条、サービス協定 5 条により、W T Oの原則からの例外が認められ差別適用が認められる。F T Aは非M F Nが原則となる。

(T R I P Sについては、こうした規定がないのでF T Aの合意内容はM F Nベースで適用することが必要である。)

イシューベースのプルリ合意の場合は、こうした差別性は必ずしも当てはまらない⁷⁷。むしろ、テレコミ合意・金融合意、I T Aに見るように結果がM F N均てんされるケースが多い点が注目される。

プルリの協定については、ガット 24 条のようなW T Oとの整合性に関する条項がない(=W T Oからの逸脱は許されない)ので、この点では、より慎重な対応が必要と考えられる。

1978年の理事会決定(L/4905)は、東京ラウンドコードが採択された際に、

⁷⁶ E I Aのケースでは、E U側の意向がE C委員会によって統一されるとすれば支障は少ないとも考えられる。

⁷⁷ プルリ合意毎の性格による。

プルの合意は、MFNの権利を含め、ガット加盟国の権利義務に影響を与えないとしているところである。

勿論、プルの合意をWTO加盟国のコンセンサスでWTOの Annex 4 協定化（＝非MFN協定）すれば問題はないが、そのハードルの高さが問題となる。

【資料2参照】

2 WTO協定化の方法と限界

日本は、マルチの自由貿易秩序を体現したガット、WTOシステムの維持発展を支持してきたところであり、またガット体制によって裨益してきたと考えられる。

従って、通商や貿易分野でのイシューベースのプル合意を成立させる場合、本来WTOとの整合性を考えると、WTOの体系の中に組み込み、WTO協定化することが望ましいし自然である。

しかしながら、WTOの Annex 1 協定の改正は当然としても、Annex 4 協定の新設についても、WTO加盟国全体のコンセンサスによる意思決定が必要とされており、その実現は、メンバー国が増え、また、途上国と先進国との対立が尖鋭化している現状では、極めて困難である。

その中で、ITA、ACTAではどのような判断を行ってきたか振り返ろう。また、テレコミ・金融合意の例も参照することとする。

WTOの法体系は、全ての加盟国の参加を基本としており、その中にプルの合意を取り込むには、努力と知恵が必要である。ITAやテレコミ・金融合意では様々な検討を踏まえた解決策が模索された。

ACTAのケースでは、TRIPSプラスの、スタンドアロンの協定という形をとった（とらざるを得なかった。）。

今後、プル合意をWTOに取り込んでいく上で、ITA、テレコミ・金融合意、ACTAのケースは、貴重な前例を提供するものである。

1) ITA・・・譲許表改訂方式

ITAにおいては、前に見たように、閣僚会議の合意内容に従い、参加国がそれぞれの関税譲許表を変更して対象製品の関税撤廃を譲許する方式がとられた。この方式は、日本と米国との議論の中から固められた方式であるが、関税については、いったん譲許してしまえば、各国のWTO上の義務（MFNベースでの義務）となるので法律関係は明確である。今後も、プルの関税イニシアティブについては、ITA方式が踏襲されることになるであろう。

ただし、閣僚宣言の形をとって合意内容を固めることについては、必ずしも必要なく（例えば医薬品のように Record of Discussion の形をとればよい。）、また閣僚宣言の形をとることにはWTOメンバー国から反対が出てくる可能性もある。

更に、WTOを使い譲許表の検証作業を行うことや特別の委員会（ITA委員会）を作ることも合意が成立するかどうかはわからない。

また、非関税の項で詳しく述べたように、譲許表に義務をバインドする方式については、ITAの方式ではなく、Record of Discussion を譲許表にそのまま添付する等の形も考えられるだろう。

それでは、関税以外について、譲許表にバインドする方式は考えられるであろうか？

ITAの際には、非関税問題についてITAの義務とすることは参加国を減らす方向に働くことから、我が国としては反対の方向でロビーし、結局EUも非関税問題の要求を最終的に緩めたことは前に見たとおりである⁷⁸。

しかしながら、仮に、非関税分野での義務について合意が成立したケースでは、関税譲許表、サービスの譲許表に各国がその義務を追記する（注 サービスの譲許表に規定するケースにおいては、最恵国待遇（MFN：most favored nation clause）・内国民待遇（NT：national treatment clause）の適用については、ITAの合意内容と、元々のMFN・NTコミットメントの有無で決まる。）という選択肢もあり得たかもしれない。（注 ITAの際にEUは関税譲許表で非関税の義務をバインドすることを主張した。）

この点について、引き続き検討を続けていく必要があると考えられる。譲許表改訂方式は、プल्ली合意による非関税分野での義務のバインド方法として想定されたものではないが、仮に、プल्लीの合意をWTO上の義務に転化していく必要がある場合には、一つの対応の方法でありうると思う。

また、更には、ITA閣僚宣言の書き方と性格次第では、それ自体が加盟国を非関税について拘束するものとする事は可能であったと考えられる。ITAの際には、非関税の規律の議論が余りにも雑であり、また、規律の特定性を欠いたことから結実しなかったが、今後のプल्लीによる非関税問題の規律方法としては引き続き検討が必要である。

2) ACTA・・・スタンドアローンの協定

⁷⁸ 当時我が国は、上記の実体的な理由に加えて、非関税については、元々のWTO諸協定の規定・義務との整理が必要であり、短時間で合意することにはWTO体系上のリスクあり、との立場であった。

ACTAについては、ドーハラウンドにおけるTRIPS交渉の範囲が限られていること（米自体がTRIPS交渉の全面交渉を望まなかった経緯があることは前述。）、TRIPSの分野では先進国と途上国との立場が大きく異なっていること、WTOにおけるプブリ協定（Annex 4 協定）の新設にはコンセンサスが条件となることから、当初から、WTO協定化は選択肢の外であった。

しかしながら、今後とも、産業界の要請が強い新分野でのイニシアティブについてWTOが柔軟に対応していくためには、立法論として、プブリの合意の新設手続きを改めることは検討に値する課題である。

プブリの協定を Annex 4 として新設する際には、一定条件の下でコンセンサス原則を外す等の検討も行うべきである。（IV 3 1）参照）

3) サービス分野のプブリ

サービス分野のプブリについては、テレコミ・金融合意が参考となる。これは、WTO内でのプブリ合意であり、テレコミ・金融に関する議定書の策定を通じた参加国の約束表及びMFN免除表の変更という形で処理された⁷⁹。

両合意は、主要国の合意（クリティカルマス形成）とその内容のMFN均てんがベースになっている。

その後、サービス分野で、こうしたプブリ合意が成立しないのは、交渉分野が多岐にわたりすぎる点に加えて、①クリティカルマスが成立しない、②MFN均てんに参加国が同意し得ない（free ride への懸念が大きい）、あるいはその双方が原因として働いている。

サービス分野についてプブリの合意を目指す場合には、テレコミ・金融合意と同様な形をとることが先例からしても、また非参加国の同意を取り付ける観点からも一番手っ取り早いということになるだろう⁸⁰。

（今後の、WTO改革の方向として、譲許表方式をサービス・物品関税以外の他の分野にも及ぼすことが必要との考え方もある⁸¹。本稿IV 3 2）参照。）

以上、ITA、ACTA、テレコミ・金融サービスにおける法的な取り扱いとWTO協定との関係については、【資料2】を参照されたい。

⁷⁹ テレコミは第四議定書、金融は第五議定書に、プブリ合意参加国が提出した当該分野に関する改訂版の約束表及びMFN免除表を付属させることを通じ、直接約束表及びMFN免除表の当該部分を変更する形がとられた。

⁸⁰ MFN均てんが原則になる。MFNについて留保している分野の扱いについては議論が必要である。

⁸¹ ウォリックレポート、Cottier 参照。

3 プルリ合意のWTO協定化手続き

プルリ合意を新たにWTO協定化（Annex 4）しようとする、WTO加盟国のコンセンサスが必要となること、これが新たなWTOルールを導入に当たり支障となっていることは、今まで見てきたところである。また、Annex 4 協定は、現存するものでは、政府調達協定と民間航空機協定があるが、このような形で明確に分野を限らずに、WTO協定の改訂を行おうとすると Annex 1 協定の改訂となる。これも原則加盟国のコンセンサスによってのみ可能となる。

しかし、直接民主主義の原則が、構成員の同質性と小規模のコミュニティーを前提としているのと同様に、club の性格を既に失っているWTOにとって、コンセンサスのみを強調することは、WTOの存在意義を喪失させる重大な危機を招く危険性がある。

WTOのアジェンダの進展を図り、FTAによる地域的な問題解決を抑制し、多様なメンバー間の権利義務関係に見合った形で、交渉を効率化するためにもコンセンサスによらない意思決定について検討の必要がある。

グローバルな貿易システムを支えるWTOは Variable geometry の要素を検討する必要が生じており、議論が行われているところである⁸²。

以下に、このような観点から考えられた2つの考え方を紹介し、また、更にはコードの復活についても検討する。

1) クリティカルマス+MFNを基本としたプルリによる意思決定方式

立法論として、WTOの意思決定に関して、「クリティカルマス」による合意がある場合、benefits の非参加国へのMFN均てん適用)を前提として、一定の条件下でコンセンサス原則を不要とすべきとの議論⁸³があり、今後更に検討していく必要がある⁸⁴。

ウォリックレポートは、テレコミ・金融合意、ITAのケースを引用し、複数国（クリティカルマス）の合意がMFNベースで均てんされることを条件として、クリティカルマスにより意思決定する必要性に触れ、またその際全てのWTOメンバー国の利益を保護するための様々な条件について議論している。

⁸² Variable geometry の議論は、WTO加盟国の多様性を踏まえ、WTOシステムの発展を図るという観点で議論されており、プルリ合意の議論、S&Dの議論（含 途上国の「卒業」）、RTA等の議論があるが、ここではプルリの議論に絞って取り扱うこととする。

⁸³ ウォリックレポート The Multilateral Trade Regime: Which Way Forward? The University of Warwick (2007), p30-32 等

⁸⁴ この提案の適用範囲は必ずしも明らかではないが、Annex4 協定の新設が含まれていることは明らかである。Annex1 協定の改正も含まれると考えられる。

その条件としては、以下が挙げられている。

- ① 新しいルールがWTOの権利義務のバランスを守るものであり、新しい規制分野への拡大が global な厚生に顕著な benefit があること⁸⁵。
- ② 規律が上記目的実現に必要な範囲で強制力があり正当化可能であること。
- ③ 参加国が獲得する権利が無差別に全てのメンバーに均てんされ、義務は参加国のみに帰属すること。
- ④ 新しい規制分野における分配上の結論を考慮し、予想される悪影響に対処する手段を考慮すること。
- ⑤ 目的に鑑み他の国際フォーラムがWTOよりも明白によりよい協力の場でないこと。
- ⑥ WTOメンバーが共同して、参加を望み参加から利益を得ようとする途上国に必要な技術支援・キャパビル、インフラ支援を行うこと。
- ⑦ 当初のクリティカルマスへの非参加国が無条件で当初参加国より厳しくない条件で合意に参加できること。

いくつかの論点を指摘したい。

- ① この提案では、プルのルールのWTO協定化の際には、プル参加国に非参加国にメリットをMFNで均てんする覚悟が必要ということになる⁸⁶。
- ② また、これらの条件は、非常に厳しく、実際に適用しようとするほとんど「空集合」になるおそれがある⁸⁷。それだけ、コンセンサスの文化は、GATT・WTOに強く定着しているという見方も出来よう。
- ③ 次に、これらの条件の具備を誰が、どのような形で判断するか、ということも議論の必要がある。

条件具備の判断が、プル合意の当事者によって行われるとすれば恣意性が入ることは明らかである。他方で、加盟国のコンセンサスで条件具備を判断することになると結局は現状と何も変わらないこととなる。

従って、条件のみならず、その判断の具体的な方法について議論することが必要であろう。

サービスについて例を挙げよう。

テレコミ合意・金融合意の際には、プルのレファレンスペーパーを内容と

⁸⁵ Low, p8 は、全体として経済厚生の改善なく一部のグループを犠牲にするプル合意は許されず、敗者に compensate しても世界的に経済厚生を改善するようなプルが望ましいとしている。

⁸⁶ この点に関して Craig VanGrasstek/ Pierre Sauve, p857-8 は、関税と異なり、MAの要素が強い投資を除いて、調達透明性、貿易円滑化、競争では free riding のリスクは一般的に少ないとしている。

⁸⁷ Elsig, p69 参照。

し、プブリ合意をMFN均てんする旨の議定書が加盟国の「コンセンサス」で採択されているが、今後他の分野でクリティカルマスが成立した際に、メリットのMFN均てんを条件として、自動的にプブリ合意の内容をコンセンサスを経ずに議定書に出来るか、という問題である。

ウォリツクレポートは、その点については、明確に語っていない。また、他のプブリ合意に関する文献もその点について明確ではない。

他方で、ウォリツクレポートは、そうした場合に、少なくともプブリ合意のWTO協定への取り込みをブロックすべきではない、という論理的、思想的背景は明確にしており、プブリ合意のWTO協定への取り込みに当たり強い支持のサインを送るものではある。少なくとも、こうした議論の整理は、「クリティカルマス+MFN均てん」をベースとした合意が成立した際に、非参加国がWTOルールへの取り込みについて拒否権を発動することに対し、強い警告を投げかける効果があろう。

④ 次に、クリティカルマスとは何かを、明確にしておく必要がある。

関税の場合には、標準的には、ITAのケースのように、貿易量で議論し90%等の基準を満たすことをクリティカルマスとしている。関税のケースでは、関税撤廃する国の企業から見ると、競争相手国の企業とのイコールフティングを維持する必要があるので、主要国は入れておかないと、競争相手国の企業に参加国のマーケットを奪われてしまう可能性があるからである。しかしながら、この数値基準は分野ごとに異なりうるし、何パーセントでなければいけないということではない。

他方で、サービス分野やルール分野になるとクリティカルマスの概念は必ずしも明らかではない。

テレコミ・金融サービスの際は、明確に、数値でクリティカルマスが議論された訳ではない。交渉参加国が必要と考える主要国が入っていること＝クリティカルマスの形成ということであろう。サービスについても、マーケットアクセスの面では、競合企業とのマーケットにおけるイコールフティングの確保という観点があるので、参加国のカバレッジは重要である。事業の「可否」自体が左右されるという意味で、関税「水準」が議論の対象となる物品アクセス以上に参加国のカバレッジが重要な要素となる側面もあろう。他方で、サービスにおける国内規律等のルールの側面になると、ルールの適用が直接競合企業とのイコールフティング確保に影響を与える面はより少ないと考えられるので、free ride への懸念は少ないと考えられる。クリティカルマスの形成に当たり、センシティブにならないで済む面があろう⁸⁸。

⁸⁸ 分野別の free ride への懸念、イコールフティングへの要請は、今後更に検証が必要である。また、この問題は、理論的問題というよりも、各国ビジネスの競合関係の実態と認識の問題

TBTやルール分野も、同様に、free ride への懸念は関税よりは小さいであろう⁸⁹。

また、クリティカルマス（関税であれ非関税であれ）を考えるに当たり念頭に置くべきは、クリティカルマス自体が時間の関数でもあるということである。ACTAでは、主要侵害国をクリティカルマスに加えていない。将来的に、侵害国も含めた参加国カバレッジを目指すという長期戦略の上に作られた合意である。初めから、主要侵害国を入れる形ではACTAは決して成立しなかったであろう。短期的に参加国のカバレッジを上げようとするプルリは困難に直面するケースが多いただろう。長期的な戦略が必要である所以である。

WTO設立までは、東京ラウンドコードが補助金、アンチダンピング、TBT、ライセンス、関税評価、民間航空機、政府調達、酪農品、牛肉の分野について存在しており、コードへの参加については、任意であった。非参加国は、コードの義務付けに服さない（非MFN型）ために、コードの規律の実効性には自ずから限界があったが、参加している国の間では概ねコードの義務履行が図られた。また、コードの改正は、コード参加国が行えることとされていた。（Variable Geometryの時代である。）

これに対して、WTOの下では、ウルグアイラウンドの交渉対象外となった民間航空機、政府調達、酪農品、牛肉の各分野⁹⁰（Annex 4 協定）では、依然として協定参加国が改正を行いうるが、他の東京ラウンドコードは一括受諾でAnnex 1 協定となり、その改廃にはWTO加盟国のコンセンサスが必要となった。また、Annex 4 協定を新設する場合にもWTO加盟国のコンセンサスが必要（注 投票は許されない）とされた。【資料3参照】

現存する2つのAnnex 4 協定の改正は別として、新しいプルリの合意をWTOで作ろうとすると、必ずコンセンサスの手続きを経ることになるわけで、そのハードルは著しく高い。

WTOの活性化のためにも、上記提案の真剣な検討が必要であり、上記に挙げた視点も含めて今後活発な議論が望まれる⁹¹。

が強いと考えられるので、どこまで、クリティカルマスの要請を弱められるか、free rideの懸念を排除できるかは、多分に交渉の課題になる面が強いと考えられる。

⁸⁹ このように見ていくと、Low, p8-9が、合意が十分な支持を得て参加者の間に（free rideにもかわらず）コミットメントがあるという意味でクリティカルマスは自己規定的（the critical mass defines itself）であり、非参加者は、経済学的には合意に影響を与えない「小国」の仮定が当てはまるケースだとしていることには合理性がある。

⁹⁰ 酪農品、牛肉の2協定は廃止されており、現存するのは、民間航空機、政府調達の2協定のみである。

⁹¹ Can the trading system be governed? Institutional implications of the WTO's

本件に関する文献は多いが、例えば、

Low は、合意が十分な支持を得て参加者の間に (free ride にもかかわらず) コミットメントがあるという意味でクリティカルマスは自己規定的 (the critical mass defines itself) であり、非参加者は、経済学的には合意に影響を与えない「小国」の仮定が当てはまるケースだとして、クリティカルマスによる意思決定を支持している⁹²。

また、Cottier は、WTO については、constitutional なルールと secondary なルールとを分け、後者についてはクリティカルマスアプローチが一つの解となるとし、その区分を明確化しクリティカルマスによるべき (よってはならない) 分野を明確化することが必要としている⁹³。

Elsig は、MFN 均てんを絶対条件にすると、クリティカルマスアプローチは初めから躓くとしている。また、generic な標準のようなケース (交渉国は free ride を当初から覚悟している) と free ride の濫用のケースとを区別し、非参加国を招き入れるインセンティブの議論をすべき、としている⁹⁴。

また、Jaime Tijmes-Lhl は、プल्ली合意の新設について、3分の2の多数による投票手続の導入を検討すべきとしている⁹⁵。

こうした議論を積み重ね、コンセンサス原則によるWTOでの議論の停滞を改善し、また、FTAのみが貿易分野の自由化とルール作りの場として展開していく構図に歯止めをかけることが、WTOへの信認を維持・増進していく上で重要である。

2) 譲許表方式の拡張

プल्ली合意のWTO協定化手続きの立法論としては、譲許表方式の拡大導入の議論がある。

現状では、WTO協定は、サービスと関税について、譲許表方式を導入している (annex 4 協定では政府調達協定がある。) が、各国が自らWTO上の義務を拡張する手段として譲許表方式を他の分野に導入すべきとの議論である。

suspended animation, Robert Wolfe, Working Paper No.30, The Center for International Governance Innovation, Sep 2007, p16-24 は、クリティカルマスによる意思決定に批判的である。

⁹² Low, p9

⁹³ A Two-Tier Approach to WTO Decision Making, Thomas Cottier, NCCR TRADE WORKING PAPER No 2009/06, p16

⁹⁴ Elsig, p69-70

⁹⁵ Consensus and majority voting in the WTO, Jaime Tijmes-Lhl, World Trade Review Vol.8, No.3, p431

譲許した結果については、WTO上の義務となるわけで、各国の自主的なコミットメントの確認にも使えるし、また、プルの合意の結果をWTO協定上バインドする手法としても、興味深い考え方であり、更に議論を深めることが必要である⁹⁶。

3) コード方式の再導入

以上1)、2)はいずれも、既存のWTO協定上の権利義務関係をベースとして、プル合意の結果をいわば「積み上げる」形を想定しており、非MFN型のAnnex 4協定の新設を想定しているわけではない。

更に、議論を進めて、非MFN型のコード方式を復活させることも可能性としては検討する必要があるだろう。

Annex 4協定を新設する際に非MFN型(=opt-in, opt-out型)とすることは、既存のAnnex 4協定である政府調達協定と民間航空機協定が非MFN型であることからわかるように、法的には可能である。東京ラウンドコード型の協定を新設すること自体は論理的には可能であると考えられる。

他方で、マラケシュ協定は、Annex 4協定の新設については、全加盟国のコンセンサスが必要としており、opt-in, opt-out及びWTOメンバーの2層構造化を前提としたコードの新設にコンセンサスが成立することは考えがたい⁹⁷。特に、途上国の反発が予想されるところである。

同じ理由で、Annex 4の新設手続きについてコンセンサス不要とする(マラケシュ協定の改正が必要となる)ことについても、加盟国の同意が得られるとは考えがたい。

従って、コード方式の導入は、法的・論理的には可能であるが、現時点では、極めて困難と判断されるところである。

しかしながら、WTOメンバーの権利義務関係をメンバー国の多様性を無視して一律に設定すること自体に大きな問題が生じていることに鑑みると、WTOメンバー国間での権利義務の階層化を前提としたシステムについても更に検討する必要があるだろう⁹⁸。

⁹⁶ Mini-symposium: The future geometry of WTO law Introduction, Thomas Cottier, Journal of International Economic Law Vol.9 No. 4, p813-814, p819-820は、TRIPS、TBT、SPS、ライセンス、関税評価、農業、ダンピング、工業品補助金の各分野について、GATTやGATSと同様な譲許表(Schedules of commitments)方式を導入する可能性について論じている。

⁹⁷ Low, p9

⁹⁸ 理事会決定L/4950は、東京ラウンドコードの新設について、非参加国の権利義務関係に影響を与えないことを前提としている。義務については、参加国間で閉じ、権利については、非参加国にも開かれた合意であれば、WTO加盟国のコンセンサスを得やすいであろう。しかし、

コンセンサス原則に固執し、あるいはコンセンサスが支配するWTOの現状に諦めをもって臨むべきではない。

WTOシステムの改善について思考停止することは、WTOシステムへの信頼を失わせることにつながる。

WTO加盟国は、WTOの意思決定が麻痺し、現実の課題に対応できないことがFTAラッシュを生み、WTOへの信頼を蝕んでいる事実を直視する必要がある。

ガット設立以来、東京ラウンドコードの導入、WTOの設立を経て、ガット・WTOにおけるプリア合意の法的な位置づけは大きく変わってきた。その変化と今後のWTOにおけるプリア合意の扱いについて、上記を踏まえてまとめたので、「GATT・WTOとプリア合意の位置づけ」【資料3】を参照されたい。

4 WTO協定整合化確保と限界

通商分野でのプリアの合意は、WTOと関係ない合意は別として、WTO協定化するか、WTO協定に整合化することが必要となる。次に、WTO協定整合化の確保とその限界について例を挙げて見ていこう。

1) 関税

関税については、例外なくMFN均てんが必要となる（ガット1条）ので、FTAで行ったように、各国が譲許表に撤廃をバインドする方法がとられた。仮に、特定国にだけ関税撤廃するとすれば、FTAの形をとり、ガット24条によりMFNの例外を確保する必要が出てくる。

2) サービス

サービスについては、金融・テレコミ合意が参考となる。これは、特定国のみが参加した合意であるが、コンセンサスで議定書が採択され、参加国の約束表及びMFN免除表が改訂された。これが可能であったのは、何よりも、特定国の義務のみを新たに定める形でありまたMFN適用を前提としたことに特徴がある。他の国の権利義務関係に影響を与えるものではなかったというところにある。また、ウルグアイラウンドの積み残しとして、ビルトインアジェンダに含まれ、交渉対象分野があらかじめ限定されていたことも成立の大きな背景と

他方で、そうした合意は参加国には魅力が乏しいことも事実であろう。

なっている。(その後サービス分野では、大きな進展なし。クリティカルマスとMFN均てんを実現することが容易ではないことを示している。)

3) TRIPS

ACTAのケーススタディーで見たように、TRIPSはプログラム規定としての性格を有し、TRIPS協定1条が規律しているように、ミニマムルールを定めるとしていることが有利に働く⁹⁹。

ACTAはTRIPSプラスの協定として、TRIPS協定が定めているミニマムルールの内容をより敷衍して、詳細に定めるものと説明できるからである。勿論、TRIPS規定と矛盾するような内容をACTAが定めれば別であるが、TRIPS協定の実施に関してより高いレベルでの細則を定めたものと解釈できる範囲においては、WTO整合性の問題は起きないと考えられる。

勿論、ACTAは、非参加国に対して新たな義務を課するものではなく、他方で、ACTA参加国の新たなコミットメントについては、TRIPS第4条によりMFNベースで第3国にも適用される。

他のWTO協定の分野についても、個別に検討を要するがTRIPSと同様なプログラム規定としての性格があれば、十分その内容を補足するプルリ協定をWTO整合的に作っていくことは可能であると考えられる¹⁰⁰。

4) TBT

例えば、TBT協定について見てみよう。TBT2条の解釈に関してOECD、WTO、APEC等での議論を参考にしつつ、主要国がbest practiceを類型化し自主規律を合意することは十分に考えられるところである¹⁰¹。勿論、第3国に強制することは出来ないが、関税のような直接的なfree rideの問題は起きないとも考えられる。

また、例えば、日米EU等の主要国が、国際標準のガイドラインにプルリで合

⁹⁹ TRIPSマイナスのプルリ合意はTRIPS協定違反となる。

¹⁰⁰ ACTAについては、WTOで発展してきたソフトローアプローチに対峙するものであり、ハードローアプローチだとして批判的な見方もある。(Mary E Footer, *The (Re)Turn to Soft Law in Reconciling the Antinomies in WTO Law*, p271。他方で、ITAのアプローチの譲許表バインドアプローチはソフトローアプローチの例としている。P254-255)

これに対しては、ACTAは、譲許表方式ではないが、参加国がTRIPS+の義務を受け入れ、MFNで適用することを決めたアプローチで、ある意味で譲許表方式と同様な効果を持つと説明することも可能と思量する。

¹⁰¹ Cottier, p813-4は、譲許表方式の導入可能性のある分野として、TRIPSの他、TBT、SPS、ライセンス、関税評価、農業、ダンピング、(工業)補助金を挙げている。

意したとしよう。TBT協定の解釈や日本（西協企画官が交渉。筆者も関与した。）が主導した3年見直しの結果に反しない限り、事実上のTBT協定を補完する役割を果たすことは間違いないだろう。勿論、国際標準の定義については、米・EUの間で深い対立があり実際は困難であろうが、今後議論の掘り下げが必要な分野である。

5) 補助金

次に、一般的に、FTAでの規律作りが困難な例としてあげられる補助金協定について見てみよう。

例えば、グリーン、イエロー、レッドの規律を、プルの参加国が勝手に変えることは出来ないし、直ちに、WTO違反となる。補助金の供与の結果は、通常、相手国の如何を問わずに及ぶと考えられるからである。第3国にも適用されるCVDの新類型を作ることもWTO違反となろう。

他方で、補助金協定の規律を超えて追加的な禁止補助金の類型について、プルで合意する等は、WTO協定と矛盾せず、プルの参加国の義務の上乗せを意味するだけであって、WTO上の矛盾を生まないと考えられる。勿論、自国だけ規律して他の主要国が補助金を供与し続けると企業の競争に決定的に不利になるのでそうした合意が通常成立しない、free rideへの懸念が関税と同様に強い分野というだけであり、クリティカルマスを確保した補助金禁止合意であれば十分に機能するはずである。

このように、協定毎に、また、その内容毎にプルの規律のWTO整合性について考えていく必要があるが、WTO整合的にプルの協定で定めうる内容はACTAで実験したように相当に広いと考えられる。

明確に、WTO整合性との関係で問題を生じるものとしては、プル合意非参加国の法的義務に影響を与える合意（例えばAB国での合意をC国に勝手に適用するケース）、WTO協定のMFN・NT等の横串コミットメントに影響を与える合意がある¹⁰²。

他方で、プル非参加国にもメリットをMFNで均てんする用意があるケース（典型的には関税撤廃の合意を均てんすること。もっとも、譲許すれば当然のことではあるが。基準認証や税関手続き等の簡素化合意のメリットを非参加国にも均てんするケースもこれに該当するだろう。）では、WTO整合性のハードルをクリアすることは比較的容易であると考えられる。しかしながら、均てんと言っても、ケースバイケースで慎重に検討する必要があることは言うまでも

¹⁰² 理事会決定L/4950 参照

ない。均てんの対象となる他国にしてみれば、メリットでもなんでもない、ということはいくつもあることである¹⁰³。

イシューベースのプल्ली合意のWTO整合性については、まだ、実例が少ないだけに十分な検討が行われていない。

テレコミ・金融サービス合意、ITA、そしてACTAの事例を参考にしつつ分野ごとに更に検討を進めていく必要があるが、予想以上に、プल्ली合意をWTO協定と整合的に作り上げる可能性は広いと考えられる。マルチでなければ無理とあきらめる前に、プल्ली合意の可能性を検討すべきである。

今後は、我が国は、WTOの機能低下の中で新たな通商ルール作りや自由化の方法として、常にプल्लीの可能性を念頭に置きながら対応する必要がある。

WTOにおける現状を見ると、残念ながら、参加国数の増加（157か国）と発展段階の違い、一律の義務づけとコンセンサス原則から、ビジネスや経済実態に即応したルール作り・自由化を進めることが困難になっている¹⁰⁴。

勿論、プल्ली合意は、将来WTOのマルチ秩序のベースとすることを目指す必要がある。プल्ली合意が濫立して、プल्लीのスパゲッティ・ボウル現象が起きることは決して望ましくはない。これは、FTAとイシューベースのプल्ली合意に共通の課題である。FTAにおけるスパゲッティ・ボウル現象は、主として関税について議論されるが、今後地域間FTAの展開に際しては、特にルールのスパゲッティ・ボウル現象が起きないように留意が必要である。

しかし、他方で、何も食べるものがないより、産業界や経済のニーズに対応したメニューを国際的な連携により作り出していく方が良いことは間違いない。

将来のマルチルール作りを念頭に置いたFTAとイシューベースのプल्ली合意は、WTOとラウンドの停滞に刺激を与え、また、新たなニーズに対応した貿易自由化とルール作りの欠くべからざる要素である。

5 非参加国との権利義務関係

プल्ली合意が成立した場合、ガット1条によるMFNの権利を含め、非参加国の権利義務関係には影響を与えないのが原則である¹⁰⁵。

他方でMFN原則（ガット1条等）があるので、メリットの均てんが基本とな

¹⁰³ 前述3 2) ウォリックレポートの条件③参照。

¹⁰⁴ 途上国に対するS&D (Special and Differential Treatment)の改善により、発展段階の違う国について法律関係を差別化する試みは意味があるが、現実には全くうまく行っていない。また、韓国、ブラジル、中国までが途上国地位を主張する中で、意味あるS&Dを議論することには困難がある。

¹⁰⁵ 1979年11月28日の理事会決定(L/4905)

る。

I T Aにおいては、発効要件として、最低世界貿易の約90%という合意が行われた。これは、MFN均てんによる非参加国の free ride の問題を避けるためであり、関税分野のイニシアティブでは、標準的な条件である。関税分野では、free ride への懸念は極めて強いのが通常である。

EVSL においても、各分野で同様な条件が定められ、ウルグアイラウンドにおけるセクター0-0合意でも同様な「クリティカルマス」が定められた。

この数字は、90%に決まっているわけではないが、free ride への対応として、90%という基準が使われることが多い。

しかしながら、90%の達成は容易ではないことが多く、EVSLの失敗も日本の未参加によりこの条件が達成できなかった、ということもできるだろう。

このように、プल्ली協定といっても、非参加国との関係を常に意識して意思決定がなされている。

主要国を参加国に取り込むことが鍵となる。取り込めない場合には、企業の競争条件に影響が出るので合意が成立しない、ということになる。MFN均てんは、主要国が合意に参加するのであればほとんど問題にならないが、参加国について十分な成果が得られない（主要国の全てが参加しない）ケースでは、合意のメリットをMFN均てんできるかどうか（MFN均てんの決断が出来るかどうか）が大きな問題となってくる。このように、クリティカルマスとMFN均てんとは相互に関係してくる。

サービスについて見ると、テレコミ・金融合意の際には、「クリティカルマス」の成立とともに、合意のMFNベースでの均てんが確保されたが、同様な条件を今後も確保できるかは予断を許さない。（注 GATS はMFNが基本であるが、免除登録による例外がある（GATS 第2条））

ちなみに、日本は従来FTAにおいてサービス分野のコミットメントは、MFN均てんしてきたが、スイスとのFTAでは、他国とのサービス合意の結果について、自動的なスイスへの均てんは認めないとの条項を入れている。

サービス分野で、テレコミ・金融合意以降プल्लीの合意が成立しないのは、「クリティカルマス」が成立しないか、合意のMFN均てんに参加国が否定的か、あるいはその双方が原因であると見ることも出来る。

また、クリティカルマスについては、現在は競争力がない国が将来大きなシェアを持つようになったときの扱いを考慮する必要がある¹⁰⁶。立法論としては、free ride を避けるために、特定シェアを持つようになった場合には、プल्ली合意に参加し、義務付けに服すべきとの議論がある¹⁰⁷。

¹⁰⁶ Low,p9

¹⁰⁷ サザランドレポート（2011）、p40

6 非MFN型プブリと参加国拡大

政府調達協定については、ルールが高度であることもあり、長期にわたり参加国が極めて限られた状況が続いていた（3つの軸参照。協定の ambition と参加国とは相反する関係にある。）。

2011年のWTO閣僚会議の機会に協定改定交渉が成功裡に終結したことは大きな変化である。また、調達協定が非MFN型であり、権利義務関係が参加国に閉じているため、GPA参加国の調達マーケットへの参入を目指す国（中国等）がGPA参加を目指している。

これは歓迎すべき状況である。

WTOの世界ではないが、OECD輸出信用ガイドラインにブラジルが加わったのも、こうしたガイドラインの非MFN型の性格によるところが大きい。

こうした形での参加意欲を増すようなプブリ合意の構造を作り出すことが出来れば、プブリ合意のメリットは更に増進されると考えられる¹⁰⁸。

特に、WTO外のプブリ合意について今後、参加拡大の観点から検討すべき視点である。

7 事務局機能

プブリ合意の策定・実施に当たる事務局機能（構想・交渉段階、実施段階）について検討する必要がある。プブリ合意の策定は、相当の事務作業を要するので、特定国がその事務を負担することは困難である。また、協定策定作業には中立性が必要であり、特定国が事務局機能を持つことは中立性の維持という観点からも適当でない面がある。

プブリ合意が成立した後には、今度は、その実施を確保する作業が必要となるが、これも、特定国が行うことには限界がある。

従って、プブリ合意の交渉策定作業、実施段階の両ステージで、事務局機能を誰が果たすかが問題となる。

ITAのケースでは、合意成立まで、日米EU加の四極での検討が中心となり、四極でのジュネーブでの検討が事務局機能を果たした。

合意が成立した後は、97年から作業は、WTOでの技術会合に持ち込まれ、WTOのマーケットアクセス委員会が、実質的に、ITAの発効と実施に関して

¹⁰⁸ 現存する Annex4 協定である政府調達協定の他、民間航空機については、非MFN型であるが、状況変化が参加国拡大の誘因となりうるか検討すべきであろう。

の事務局機能を果たすこととなった。

これは、当初から、貿易量の92%を超えるWTO加盟国の参加が得られたという特殊事情によるものであり、その後、ITAについてはWTOの公式な機関としてITA委員会（2011年夏まで金子知裕委員長）がその実施をフォローすることとなった。

他の分野でプルの関税合意が成立した場合、同様な委員会を作ることが出来るかはWTO加盟国の議論に委ねられることになる。

ACTAについては、日本が、グレンイーグルス・サミットで提唱した後、日本は、先進国中心のイニシアティブであることもあり、OECDでの検討を一つの案として検討したが、先に見たようにEC委員会、米国が消極的であったこともあり、既存の組織に頼らずに、作業を進めることとした。

途中、米国がACTA策定に積極化し、日米共同提案の形をとってからは、日米が実質上の事務局となり、日米ECスイス加との会合、非公式会合、正式会合に臨むこととなった。また、ACTA発効後の事務局問題については議論が行われたが、明確な結論は出ていない。ACTA委員会を設けて協定の運用をフォローすることが決められているのみである。（36条）

今後、他の分野で、プルの合意を進めていく際には、メンバー国、対象分野の特性を踏まえつつ、準備段階、実施段階の事務局機能について検討していく必要があるが、ITA、ACTAの先例は、今後のプル合意における事務局機能の先例として参考になるであろう。

事務局機能は、プルのイニシアティブで誰が議論をリードするかということと直接にリンクする問題なので、日本が中心となるイニシアティブにおいては、策定時における事務局機能を日本が背負っていく覚悟を持つことが重要である。また、分野別の特質もある。

例えば、基準認証や behind the border measures についての規律作りについては、APECやOECDに検討の実績がある。

プルのメンバー設定をどうするか、どの場で議論を進めるかということと密接にリンクする問題であるが、知見のある機関・枠組みを使って検討・交渉の促進を図るという視点も重要である。

8 紛争解決メカニズムと参加国

プル合意の設計に当たっては、紛争解決メカニズムをどのように設計するかが、重要な問題となる。WTOの司法機能は概ね順調に機能しているが、他方で、司法機能の充実が、参加国の拡大と相まって、意思決定と立法機能の麻痺を生んでいる面も無視できない。

紛争解決のメカニズムが「重い」と、協定上の義務の実施の確実性は上がる一方で、参加国にとっては重い負担となるので、参加国を増やすことには大きな妨げとなる。

合意の履行と、参加国確保の要請の調和を如何にとるかは、重要な問題であり、バランスが重要である。

I T A のケースでは、E U が、非関税問題について合意の対象としようとし、これに日本が反対したことは先に見たとおりである。

最終的には、I T A の対象は I T 関税の関税撤廃に収束したが、仮に E U の主張通り非関税分野が対象となり、これが譲許表上義務化され、紛争処理の対象とされれば、多くの I T A 参加国は参加を踏みとどまったであろう。(なお、関税については、譲許表の改正の結果として、W T O の紛争処理の対象となることは当然である。)

また、A C T A についても、違反について法的な紛争処理規定を設けるべきとの議論があったが、参加国を増やすとの観点から、現規定のように、メンバー国での協議に委ねる形に落ち着いた。今後、更にメンバー国を増やしていく観点から正しい判断であったと考えられる。

また、今後のプルリ合意においては、先進国、途上国とで紛争処理規定を変える、途上国には紛争処理規定の適用なしとする等、参加国確保と実施確保の観点から柔軟な検討が必要であろう。

9 透明性と情報開示

I T A においても A C T A においても、交渉過程で、交渉の状況を非参加国に説明することは極めて重要であった。

I T A のケースでは、クリティカルマスの確保が I T A 実現に不可欠であり、四極は協力して、参加候補国に内容を説明し、参加への理解を求めた。

他方で、done deal への参加を求められることに対する反発もまた強いものがあった。

結果的には、四極の合意内容を基礎として I T A 閣僚宣言が成立し、その後対象品目については一切変更なく、一部参加国の一部ステージング変更だけで I T A は成立した。

A C T A においても、交渉中にその進捗状況について、随時、参加国の合意をとりつつ、交渉の状況について発表している。

A C T A については、コアメンバー間の合意成立を優先しており、参加国の拡大は A C T A 発効後の作業となるので、交渉非参加国への働きかけは今後の重要課題である。

I T A 成立時と、W T O における状況は大きく変わっており、今後は、プルの合意実現に当たっては、より綿密な非参加国への情報開示とプロセスの透明性確保が必要となろう。さもないと、クリティカルマスを実現すること自体が困難となろう。

また、対象は国だけではない。

I T A においては、四極産業界の支持と後押しその実現の重要な鍵となっており、産業界との連携は、今後もプルリ合意実現に当たり不可欠な要素となるであろう。

N G O への働きかけが必要となる場合もあろう。

M A I が、N G O の理解を得られず、結果的に失敗した歴史を振り返ると、適切な情報の開示、プロセスの透明性維持及び市民社会との意思疎通は、プルリ合意実現に当たって不可欠の要請である。

10 キャパシティー・ビルディング

プルの合意を実現し、円滑に機能させていくためには、キャパシティー・ビルディングが重要である¹⁰⁹。

プルリは、定義上全てのW T O 加盟国が参加する協定ではないので、まず、参加メンバーを増やしていくためには、非参加国の能力を向上させ、プルの規律に乗りうるように手伝っていくことが不可欠となる。

例えば、A C T A については、参加国は37か国（E U を27か国と数えて）にとどまっており、今後、参加国を増やしていくことが、協定の実効性確保の観点から重要である。特に、最終的には、模倣品・海賊版の多発する国の取り込みを実現することが目標であり、行政・司法・警察・税関等の関係部局との密接な意見交換、これら部局の能力向上を図る必要がある。

11 参加国拡大へのインセンティブ

以上5～10は、参加国拡大と深く関係する論点である。これ以外にも、参加国拡大に向けて考慮すべき視点はいろいろと考えられる。

- ① 基本は、参加が経済的及びその他のメリットを生むように制度設計することである。I T A のケースでは、参加国が投資流入と産業競争力の強化を期待し、またテレコミ合意では、参加国のインフォメーション・スーパー・

¹⁰⁹ A P E C においては、W T O ドーハラウンドに先行し、日本の提案で、A P E C W T O キャパシティー・ビルディンググループを立ち上げ、ラウンド開始に向けて、A P E C 加盟途上国の能力向上に努めた。（初代議長として、中富とカナダ C I D A のラーマン局長が就任した。）

ハイウェーへの接続期待があったと考えられるが、こうした幅広い経済メリットを生むようにプブリ合意を設計することがまず重要である。ACTAについても、参加自体が、その国への投資誘因となり、またビジネスの拡大に繋がるように、関係機関の協力やキャパシティー・ビルディングを強化していく必要がある。

- ② また、事務局や参加国が、継続的に合意分野の貿易や規制等に関し適切な情報を提供し続けることも、参加の重要な誘因となると考えられる。ネットワークへの参加が不可欠な情報インフラとなるように出来れば、参加のインセンティブは高まるだろう。
- ③ 参加国の連携も重要である。特に、参加国の新たなFTAや既存FTA改訂において、必ずプブリ合意の内容を含めるようにすれば、合意は自ずから浸透していく。この点については、プブリ参加国間での明確な方針確認が重要である¹¹⁰。
- ④ 更には、経済的に、直接的なインセンティブを導入することも検討できるケースがあろう。例えば、合意への参加が経済リスク低減を意味する場合には、金融や保険面での条件に差をつける等も検討すべきであろう。

こうした項目について総合的な配慮を行いつつ、制度設計と運用に努めることが、参加国の拡大を実現する基盤となる。

1 2 3つの軸

ACTAにおいて、我が方が常にメルクマールとして主張した3つの軸（野心のレベル、参加国、合意時期）については、ACTAに向けた合意形成に役立ったが、他のプブリのイニシアティブについても適用可能な軸である。

今後、様々なプブリのイニシアティブを動かす過程で、常に現実的でバランスのとれた解を求める必要があり、その参考になる考え方である。

¹¹⁰ III 9 4) 参照。

V 今後のプブリ合意の候補分野

1 概観

以上に見てきたように、I T A、A C T Aの経験は、プブリ合意の性格と難しさとともに、そのポテンシャルについて多くの教訓を与えている。

日本が主導して実現したこの2つのイニシアティブは、通商ルールにおける重要な成果であるとともに、今後、通商分野での日本の努力の方向について、W T O、F T Aに加えて、もう一つの方向性（イシューベースのプブリ）を示唆するものである。イシューベースのプブリは、W T O・ラウンドの機能不全の中で、通商システム全体のガバナンス改善の重要要素となるポテンシャルを持っている。

I T A、A C T Aの今後の展開については、既に見てきたので、この章では、他の分野におけるプブリ合意の可能性について、見てみることにしたい。

その際の評価軸として、いささかプリミティブな基準ではあるが、「3つの軸」は役に立つ。

特に、時間軸を考えるに当たっては、戦略的である必要がある。短期的な戦術目標と長期的な戦略目標とを区別する必要もあるだろう。

また、参加国の範囲もそうした戦略目標と密接に関連してくる。

参加国については小さく産んで、大きく育てるという思想も時には必要である。

A C T Aはまさにそうした判断の下に生まれたものである。

通商分野での具体的な候補分野と各分野での進め方について見ていこう。

2 具体的な候補分野

1) 関税分野

まず、関税分野でのプブリ合意（セクター合意）については、I T Aの拡大、環境財の関税撤廃等が候補になるが、既にI T Aの分析で論点と手法については議論してきたところである。

基本的に、野心のレベル、交渉終結の目標時期、参加国の3点を常に考え、パッケージを作っていく努力が必要である。

参加国については、通常、先進国だけ、というのではカバレッジが狭く free rideの問題が生じるので、主要途上国を巻き込む必要があるが、そのような互恵的なパッケージを作れるかが鍵となる。

例えば品目を絞る等によって野心のレベルを落とすことも成功の一つの鍵である。

また、I T Aと同じく、その分野での非関税問題への対応、他の分野の関税パッケージとのリンクについても念頭に置いておく必要がある。

非関税問題を処理しようとするれば当然に交渉は長期化し、また、参加国は少なくなる傾向に動く場合が多いだろう。

他の分野の関税パッケージとリンクさせることについては功罪がある。

I T Aのケースでは短期的対応が必要であり、他の分野と切り離れた。一般的には、様々な関税イニシアティブのクリスマスツリー状態を避けることが、特定の関税イニシアティブを進めるには有利であろう。従って、ドーハラウンドのセクター提案との関係を整理することが不可欠であろう。

本稿で詳しく見てきたように、どう非関税問題の合意をバインドするかも注意深く検討しておくことが必要である。各協定を離れた非関税問題全般については、今までプルリで扱った歴史がなく、非常に興味深いと同時に慎重な検討を要する問題である。

2) サービス

サービス分野でのプルリについては、金融・テレコミの先駆的事例があり、その手法についてはよく知られている。

ドーハラウンドにおけるサービス交渉の帰趨にもよるが、特定のサービス分野（例えば環境サービス）についてのプルリ、イシュー別のプルリ（例えば、国内規制についてのプルリ）等について今後検討していく必要があるだろう。

サービス経済化とサービス産業の国際展開が進む中で、様々な候補分野があると考えられる¹¹¹。

サービス経済化の進展の中で、サービス分野のルール作り、自由化は極めて重要な課題である。日本のF T Aは、従来モノの関税を中心に進められてきており、サービス分野は対象にはなっているものの、マーケットアクセス面での成果は大きいとは言えない。

EU とのF T A等地域間F T Aの中でサービス分野のルール作り・自由化は大きく進むと考えられるが、それと並行して分野別・イシュー別のイニシアティブを日本として推進していく姿勢が必要である。

¹¹¹ Future-Proofing World Trade in Technology: Turning the WTO IT Agreement (ITA) into the International Digital Economy Agreement (IDEA) :Hosuk Lee-Makiyama, ECIPE Working Paper No. 04/2011 は、I T Aの発展型として、関税・サービス分野をカバーした協定 (IDEA) の創設を提唱している。

3) 政府調達

まずは、2011年WTO閣僚会議の機会に政府調達協定改訂交渉が成功裡に終結したことを歓迎したい。

この分野については、レベルの高い規律が、参加国の増大を阻んできたが、参加国のマーケットへの関心が、中国を初めとした非参加国の関心をよんでいることは注目に値する。

政府調達協定改訂交渉終結がはずみとなり、今後参加国の追加も実現できれば、プブリ協定への関心が増大することが予想される。

改訂交渉終結をきっかけとして、今後参加国の追加に重点を移す必要がある。

4) 電子商取引

電子商取引も、プブリの有望分野である。

電子商取引に関する関税賦課の禁止については、10余年前に、電子商取引に関するサービス協定と物品協定の適用関係とともに議論が行われた。(日本が中心となり、原則として後者を適用すべきと主張した。)

その後、米国が、米韓、米豪等のFTAに、関税賦課禁止規定等を盛り込んでおり、日本もスイスとのFTAにおいて、初めて、関税賦課の禁止(モラトリアム)、MFN、NT、マーケットアクセスに関する規律を規定した。

日スイスFTAや、既存のFTAにおける電子商取引の規定を参考としつつ、ビジネスソフトウェア等の規律に関するプブリでの合意形成を図ることは、日米が連携することにより、十分可能と考えられる。また、スイスや米国とのFTAで電子商取引章を持つ諸国(豪、韓等)も議論に参加させることが出来ると考えられる。

なお、EUとの関係では、電子商取引について、EIAの枠組みで議論していくことが考えられるが、日米の連携次第では、EUをプブリの土俵に載せることも十分に考えられる。

物品貿易とサービス貿易の規律の間で規律の不十分な領域があること、電子商取引へのduty賦課等の問題を防ぐには、国際ルールを議論していく必要がある。現存のFTAにおける電子商取引章の規律は、まだまだ不十分なので、更に議論を深め規律を追加していくことも検討すべきである。

電子商取引の規律に関しては、EIAや先進国とのFTA等の機会でも更に発展させるとともに、併せてプブリ化を検討するというアプローチが考えられる。

5) 貿易と投資

貿易と投資の議論については、OECDでのMAIの失敗の後、日本の努力とEUの支持によって、ドーハラウンドのアジェンダに入ったが、カンクーンでEUのラミー委員の過早な判断により、ドーハラウンドのアジェンダから落とされた。

このことは、日本のみならず、欧米を含め、多くの国の対外投資に影響を与えているところである。

特に、中国を初めとして、設立前の内国民待遇（NT：national treatment）を認めず、技術移転要求を止めない国との関係で、投資に関する国際規律の不足は、企業活動に決定的な不利益を与えているところである。

勿論バイの投資協定は重要であるが、それだけでは不十分であり、また、バイの投資協定は、相手国との1対1の関係であり、こうした問題の解にならない（交渉がうまくいかない）ことが多い。また、バイの投資協定は数が多いものの、論理的に必要とされる数の5分の1をカバーしているに過ぎない（UNCTAD）との見方もある。また、日本は、最近数を増やしているものの、BITの世界では出遅れが目立つ。

投資に関するプルの規律を議論することは、日本や先進国のみならず、経済成長に不可欠なFDIを必要とする途上国にとっても必要と考えられる。また、今後南南投資、南北投資が増加することが予想されており、全ての国にとって必要な議論である。途上国の対応も今後変化していくことが予想される場所である。更に、ISDSを含め、紛争処理手続きについても議論を深める必要があろう。

勿論、現状では、投資は、シンガポールイシューの1つとして、依然として途上国と先進国との対立案件という性格が強いことは念頭に置くべきである。従って、例えば、日、米、EU+APEC関心国等でのプリア化を先行させ（ACTAモデル）、将来的なマルチ化を目指すというアプローチが考えられるところである。3つの軸で見れば、短期的には、少数国で（Y）、可及的速やかに（Z）ハイレベルの規律（X）を作り、中長期的にその内容を途上国を含め多くの国（Y）に広げていくというアプローチをとるべきであろう。

この分野については、TRIMに関する規律（3条TRIM、11条TRIM）とサービスに関する規律がWTOにはあるのみなので、ある意味で「白地」から議論することが可能とも言え、長期的視野を持ちながら、早急に検討を開始することが必要と考えられる。

6) 貿易と競争

貿易と競争については、特にEC委員会の強い主張（日本も支持）により、ド

一ハラウンドのアジェンダとなったが、投資と同じくカンクーン閣僚会議で、ドーハラウンドの検討対象から落とされた。

競争制限的な措置に対する貿易措置のWTO上の位置づけについて議論する場がなくなったことは、今日、資源分野での寡占状況が進む状況下で、国や企業の輸出制限措置を論じることを著しく困難としているところである（例 レアメタルの輸出制限措置。資源系巨大企業の合併問題等）。

競争当局間では、政策協議が行われているが、貿易と競争双方の観点から、競争制限的な状況・措置について検討を開始することが考えられる。

おそらく、こうした問題については、EIAにおいて、先行的な話し合いが開始されると考えられるが、日米EUを中心としたプルリについても長期的課題として、可能性を検討することが必要である。

本格的な議論の歴史が浅い分野であり、先進国中心に、少数国から議論を開始すべき分野と考えられる。

7) 基準認証・TBT

TBTについては、ドーハラウンドの開始に臨み、日本は交渉化を主張したが、支持を得られなかった。

他方で、ドーハラウンドが低迷する現在、「非関税」問題や behind the border measures に対する関心が強まっている現状にある。

この分野でのルール整備は、ビジネスの国際化に対応した環境整備という点から欠かせない。

今後、ドーハラウンドのコンテクストで動きが出るにせよ、WTOでの動きが失速するにせよ、TBTや基準認証の分野での規律強化については、グローバルなサプライチェーンの円滑化の観点から、我が国として積極的に臨むことが必要である。

EUとの関係では、EIAにおける議論の重点となることが確実である。

APECやその他の地域間FTAでも参加国でこの分野の議論が進むことが予想される。

また、この分野ではOECDにおいても多くの知見が蓄積されている。

この分野は、scopeが広く多岐の協定にわたるので、範囲を明確化していく必要があるが、business friendlyなルール策定、グローバルなvalue chainの構築という観点から積極的に臨むことが必要である。

例えば、国際標準の定義問題、best regulatory practices、MRA、認証ルール等課題は尽きない。

この分野はsoft lawが重要な役割を果たしてきた分野であり、また、WTOが

外部機関に依拠するところの多い分野でもある¹¹²。

WTOと専門機関との連携が重視されることは、他方ではWTOに十分な知見がない分野ということも出来る。

TBTの規律内容をプリで充実させていくことは十分に考えられる。

また、現実には、TBT自体ラウンドの外に置かれた分野なので、WTOでルール作りを議論することには著しい困難が予想され、WTO外での議論進展を図ることが現実的でもある。

この分野は、専門的・技術的であり、深い議論が必要だが、今後、米・EU・APEC諸国等とのプリの候補分野になりうると考えられる。

他方で、基準認証・TBTについては、途上国・先進国の対立があるので、プリの検討に当たっては、like minded countries から検討を始めていくことが妥当であろう。

8) 原産地

原産地については、原産地ルールの多目的性と「保護主義的性格」（統計目的、AD・CVD目的、Quota 管理目的等）から一般原産地ルールのハーモナイゼーション作業は難航している¹¹³。

また、特惠原産地については、国毎に様々なシステムが乱立しており、いわゆる「スパゲティー・ボウル」現象が起きている。

原産地ルールの恣意性と乱立が、貿易の支障となっていることは間違いなく、WTO・ジェトロアジア経済研究所の共同研究でも、「原産地」に基づく貿易制限措置について批判が行われているところである¹¹⁴。(Made in World Initiative) TPP でも原産地制度の抜本的な改善についての議論が行われているところであるが、日本もプリで特に特惠原産地制度の改善について、積極的対応をとり提案していくことが必要である。

対象国としては、当面、日本が既にFTAを結んでいるアジア諸国・APEC 関心国等が考えられる。

また、EIAの中では、必然的にヨーロッパ型と日本型の原産地システムのハーモナイゼーションが必要となるので、日本としては、スイスとのFTAの経験を踏まえたヨーロッパ型への対応と、米国・APEC型への対応の双方を睨

¹¹² Footer p267

¹¹³ ちなみに、一般原産地のハーモナイゼーションで統一基準を導入することは、ADやCVDにおける原産地の定義が不明確であり、付加価値ベースを基準とすると、いったんAD・CVD調査でクロとなった案件については、海外生産も含め（迂回ルールを用いて）、永久にAD・CVD課税の対象となるリスクがあるので要注意である。

¹¹⁴ 東アジアの貿易構造と国際価値連鎖 モノの貿易から「価値」の貿易へ： WTO・IDE—Jetro (2011)

んだ提案が必要となる。

3 まとめ

ここでは、プルの法形式については、詳論しないが、上記の分野の法形式について言えば、当面の想定は、WTO協定の一部とすることを予想している分野（関税、サービス、政府調達）、直ちにはWTO協定とすることは考えない分野（投資、競争）、今後の展開で考えていく分野（電子商取引、基準認証・TBT、原産地）に分けられると考えられる。

しかしながら、ITAやACTAの実例で見たように、法形式の議論は、フォーラム、参加国、目指す合意の内容と不可分であり、分野別に具体的に検討する中でしか結論を出せない面が強いと考えられる。

上記2で検討した分野は例示である。また、通商分野、WTOに関係の深い分野について見ており、WTOから距離を置くと更に様々な可能分野がある。

例えば、貿易と環境についても、環境財・サービスの自由化の他にもMEA（Multilateral Environment Agreement: 多国間環境協定）とWTOとの関係等今後の展開によっては、プルの対象とすべき項目があるかもしれない。

また、貿易円滑化も仮にWTOでうまく行かない場合には、プルで取り扱うことも考えられるであろう。

今後の産業ニーズの発展とグローバル化の進展の中で、様々な要請が生まれてくることは確実である。

更には、これらのイシューを連結して議論することも考慮すべきであろう。

WTO・ラウンドでの議論が停滞する中で、自由化・ルール作りがFTA・RTAのみによって進められていくことは、グローバルな通商レジームの分割と非効率化を生む危険がある¹¹⁵。

特に、グローバルなサプライチェーンをベースに活動しているビジネスにとって、広域的な自由化・ルール作りが望ましいことは明らかである。

例えば、基準認証、電子商取引、原産地、貿易円滑化等を束ねて、「国際ビジネス円滑化協定」といった形でコンセプトをとりまとめ、主要国と連携してプル合意を目指す、ということも検討対象となる。

むしろ、こうした提案を率先して日本が積極的に行っていくことが、グローバルサプライチェーンの整備と国際貿易システムの発展にとって望まれている。

¹¹⁵ 特に、米とEUとの貿易レジーム・法制が異なる中で、バラバラに制度を調和させていくことは、不効率と新たな障害を招くことは確実である。ルールのスパゲティ・ボウルは避ける必要がある。

ルールメーカーとしての日本の役割を再認識することが重要である¹¹⁶。

勿論、こうした構想は、WTO・マルチの貿易レジームを支え、将来のマルチルール基礎とすることを目標とすることが前提であり、WTO協定との整合性維持が原則である。

グローバル化の進展と、環境変化の速度は、WTOラウンドの速度感を許さない。

貿易秩序の根幹としてのWTOを支えつつも、産業や世界貿易の課題に迅速に対応していくため、FTAと並行してイシューベースのプルの積極活用を検討すべきである。

¹¹⁶ 米、EUはそれぞれの貿易レジームについていわば過信があり、日本が率先して提案することにより、世界標準の基礎を作ることが出来る可能性は大きい。ITAやACTAの経験はその可能性を強く示唆するものである。

VI 結語

1 通商システムのガバナンスとプブリ合意

我が国は、戦後、WTOのマルチの貿易秩序の中で発展を遂げてきたが、WTOの停滞と問題点が益々クリアになっている今日、FTAとともに、イシューベースのプブリ合意を「使いこなす」体制と準備が必要となっている。

シングルアンダーテイクとコンセンサスを原則とするWTOは、メンバー国の数と多様性、多数アジェンダの重荷に耐えられなくなっているのが現状である。

プブリ合意は、variable geometry の視点から、WTOが現実のグローバルな課題とに対応できるよう刺激を与え、解を提示していくことが必要である。

イシューベースのプブリ合意は、我が国にとって死活的に重要な自由貿易体制とWTOとを支える重要なツールである。

研究員自身も、ITAとACTAという2つのプブリ合意を生み出す過程に貢献することが出来た。

一方で、プブリ合意の試みの中で、ITAとACTAは成果につなげることの出来た稀な例であることも事実である。

むしろプブリの歴史は、EVSL、ITA2やMAIを見ればわかるように、失敗の歴史でもある。

プブリは、その定義が示すように複数国の共同作業である。しかしながら、単に待っているだけでは、決してプブリ合意は生まれず、動きの中心に入ることには出来ない。また、ITAやACTAの検討過程が示すように、ルール作りの諸要素と貿易システムについて徹底的に考えるということも出来ないであろう。

また、プブリの合意を作り出すには、法律上も本稿で見てきたように様々なハードルがある。合意を作り出す作業は、他方で、WTO改革の作業そのものと重なる部分も出てくるだろう。

2 WTO・FTA・イシューベースのプブリの制度間競争

WTO、FTA、イシューベースのプブリは、貿易ルールの策定と自由化という面からは、連続して考えることが必要である。

イシューベースのプブリ合意を進めることは、WTOの問題点を知り、その改革の方向を知るのにも役立つ。

また、イシューベースのプブリ合意は、issueを選び、そして相手国を選ぶこ

とによって成り立つ枠組みである。その意味で、マルチやF T A以上に戦略的な視点が必要とも言える。

今後、日本を取り巻くグローバリゼーションの更なる進展と経済環境の変化は、これらを使い分ける、使いこなすことを政府に求めることになろう。

I T Aのケースでは、日本は四極の交渉の中に、What is I T A?と問う形で入っていき、このスタディーに見たように、日本の国益を守るのみならず、5 0 0 0億ドルの貿易に係る関税を撤廃する巨大なイニシアチブ実現の founder の一員となることが出来た。

A C T Aのケースは、日本の構想と努力なしに、合意が存在していないケースである。

我が国の今後の発展の源泉は海外市場にあり、どれだけ日本が主体的に通商レジームの構築に臨むかが、日本企業の競争力と存立に大きな影響を与えることは不可避である。

今後、我が国が、W T O・F T Aのみならず、イシューベースのプルリの枠組みを使いこなし、通商ルール形成や自由化の中心となることを期待してやまない。

日本の実力と信用をもってすれば、必ず動きの中心となるイニシアティブを先導することが出来ると確信している。

日本は、決してその意味で「辺境」の国ではないし、またあってはならないと思う。

拙稿が今後のイシューベースのプルリ合意形成と通商政策の展開に当たり、参考となることを期待したい。

参考文献

2011年版 不正貿易白書

通産政策史（編纂中）

模倣品・海賊版拡散防止条約（ACTA）の意義と今後の課題 山本信平 NBL No. 945
2011.1.15

転換期のWTO 非貿易的関心事項の分析 小寺 彰編著（2003）

東アジアの貿易構造と国際価値連鎖 モノの貿易から「価値」の貿易へ： WTO/IDE—Jetro
（2011）

The Information Technology Agreement: Building a Global Information Infrastructure while avoiding customs classification disputes, Joseph Tasker, Jr. Brook.J.Int'l L Vol.XXXVI: 3

The Multilateral Trade Regime: Which Way Forward? The University of Warwick (2007)

World Trade And The Doha Round: High Level Trade Experts Group (2011)

The Future of the WTO, Report by the Consultative Board to the Director-General Supachai Panitchpakdi (2004)

After Doha -Why the Negotiations Are Doomed and What We Should Do About It: Susan C. Schwab (Article on Foreign Affairs 2011 5/6)

Jock A.Finleyson and Mark W.Zacher, The GATT and the regulation of trade barriers: regime dynamics and functions, 1981

Future-Proofing World Trade in Technology: Turning the WTO IT Agreement (ITA) into the International Digital Economy Agreement (IDEA) :Hosuk Lee-Makiyama, ECIPE Working Paper No. 04/2011

Mini-symposium: The future geometry of WTO law Introduction, Thomas Cottier, Journal of International Economic Law Vol.9 No. 4

The consistency of WTO rules: Can the single undertaking be squared with variable geometry? Craig VanGrasstek and Pierre Sauve, Journal of International Economic Law Vol.9 No. 4

Can the trading system be governed? Institutional implications of the WTO's suspended animation, Robert Wolfe, Working Paper No.30, The Center for International Governance Innovation, Sep 2007

Mary E Footer, The (Re)Turn to Soft Law in Reconciling the Antinomies in WTO Law, Melbourne Journal of International Law Vol11 2010

WTO decision making for the Future, Patrick Low, WTO

A Two-Tier Approach to WTO Decision Making, Thomas Cottier, NCCR TRADE WORKING PAPER No 2009/06

Manfred Elsig, WTO Decision-Making: Can We Get a Little Help from the Secretariat and the Critical Mass? in D.Steger Redesigning the World Trade Organization for the Twenty-First Century, Wilfrid Laurier University Press

Consensus and majority voting in the WTO, Jaime Tijmes-Lhl, World Trade Review Vol.8, No.3

The WTO decision-making process and internal transparency, Peter Norgaard Pedersen, World Trade Review Vol.5, No.1

用語	正式名称	日本語名称	備考
ACTA	Anti-counterfeiting Trade Agreement	偽造品の取引の防止に関する協定(仮称)	
AD	Anti-dumping	アンチダンピング(措置)	
APEC	Asia Pacific Economic Cooperation	アジア太平洋経済協力	
CVD	Countervailing Duty	相殺関税(措置)	
EVSL	Early Voluntary Sectoral Liberalization		APECにおける分野別自由化イニシアティブ
FTA	Free Trade Agreement	自由貿易協定	
HS	Harmonized System	統一関税分類	WCOによる統一関税分類
ITA	Information Technologies Agreement	情報通信合意	
MFN(clause)	Most Favoured Nation Clause	最恵国条項	
MRA	Mutual Recognition Agreement	相互承認協定	
NT	National Treatment	内国民待遇	
RTA	Regional Trade Agreement	地域貿易協定	通常FTAと同義に使われる
TABD	Trans Atlantic Business Dialogue	トランスアトランティック・ビジネス・ダイアローグ	米EUの産業界の議論の枠組み
TBT	Technical Barriers to Trade	貿易の技術的障害	WTOにTBT協定(貿易の技術的障害に関する協定)あり。
TRIPS Agreement	Agreement on Trade-related Aspects of Intellectual Property Rights	知的所有権の貿易関連の側面に関する協定	WTOの一協定
UNIFAB	Union des Fabricants	仏製造者連盟	仏の知財保護団体
クリティカルマス	critical mass		プल्ली合意成立の要件となる主要参加国のこと
シンガポールイシュー	Singapore Issues	シンガポールイシュー	貿易と投資、貿易と競争、貿易円滑化、政府調達透明性のこと。
シングルアンダーテーキング	Single Undertaking	一括受諾	交渉結果の一括受諾
ビルトインアジェンダ	Built in Agenda	ビルトインアジェンダ	ラウンドにおける既定の交渉項目のこと。
プल्ली	plurilateral	複数国間	
マルチ	multilateral	多国間	通商分野では通常WTOを意味する