

# TRIPs 協定の国際政治学：予備的考察

岡 本 至

## 1. 問題の所在

知的財産 (Intellectual Property; IP) とは、知的活動による無形生産物の総称であり、知的財産権 (Intellectual Property Rights; IPR) とは、特許・商標・意匠などを内容とする工業所有権 (特許、商標など) や著作権など、知的財産を独占的に使用する権利を示す。知的財産権をどう管理するかは、技術革新を経済発展の核とする現代における、もっとも重要な社会問題のひとつである。では、知的財産権に関する国際的管理の枠組みは、どのようにして形成され、変化しているのだろうか。後述するように、1980年代まで、IPR の国際的管理の枠組みは、強制力の弱い WIPO のみ存在していた。しかし、1994年に成立した TRIPs (知的所有権の貿易関連の側面に関する協定) では、IPR 保護基準を国内法により実施することを義務づけ、加盟国間の紛争処理手続などに関する詳細な規定を設けている。これは、IPR の国際的管理のレジームが根本的に変容したことを意味している。この新レジームは、今世紀に入って若干の軌道修正を行っている。すなわち、2001年 WTO 閣僚会議のドーハ宣言では、IPR の国際的保護に制限が加えられたのである。

ここで、次のような疑問 (Puzzles) が浮かび上がってくる。第一に、なぜ1980年代に知的財産 (IPR) の国際的管理制度が改変されたのか。第二に、80年代の IPR 国際管理の強化は、なぜ従来の国際 IPR 管理制度である世界知的所有権機構 (WIPO) においてではなく、自由貿易を管理する GATT の枠組みの中で行われたのか。第三に、いったん強化された IPR 国際管理が、今世紀に入って部分的に緩められたのはなぜか。

本稿では、これらの疑問について、国際関係論・国際政治経済学の理論的枠組みを使用しながら考察していく。

## 2. 理論的枠組み

国際関係論 (IR) およびその一分野である国際政治経済学 (IPE) には、国際政治事象を説明するための、異なった理論的枠組み、あるいはパラダイムが存在している。代表的なパラダイムとしては、国家中心主義、国家の相互依存関係に着目する立場、グローバル市民社会的世界観、などがある。

国家中心主義とは、全ての国際政治事象を、国家が国益を求める行動の帰結として考える立

場である。これに対して、複雑な相互依存主義は、官僚機構、企業や圧力団体などの多様なアクターの活動によって、国家の力が相対化されていると考える。第三の、グローバル市民社会の役割に着目する立場は、NGOの国際的ネットワークによって構成される「世界的な市民社会」の活動や努力が、国際政治事象を決定するという見方をとる。

国際社会は階層的に構造化されていて、国際政治事象は、国際システム、国家、組織、個人といった異なったレベル（分析レベル）において、異なった形で分析可能である、という考えは、国際関係論の共通認識となっている（図1・図2参照）。ただし、国家中心主義は国際システム・レベルの要因を重視し、相互依存主義は、組織・個人といった国家より下位のアクター、また国際機関という上位のアクターの役割を、国家と同様に重視する。

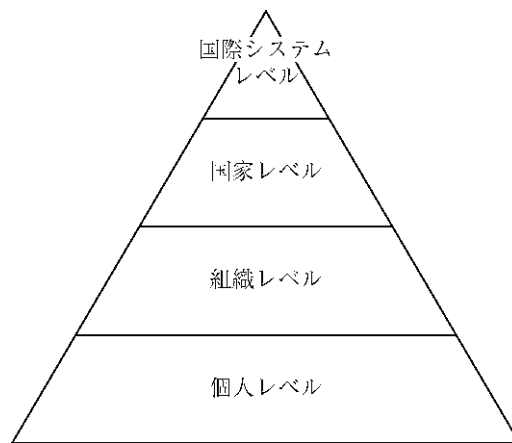


図1：国際政治の分析レベル

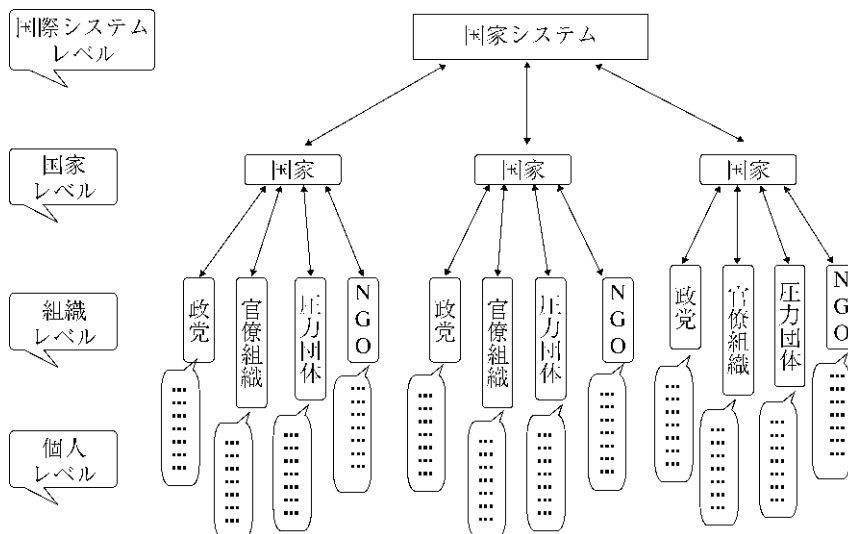


図2：国政政治の分析レベル

これらの分析レベルと国際政治学のパラダイムには、次のような関係がある。国家中心主義は、国家レベル以下の分析レベルは国際政治上重要でないとして無視し、国際システムレベルの分析に集中する。複雑な相互依存主義は、国家の独立性をある程度認めながらも、国家レベルのアクターである企業や利益団体、専門家集団などの活動に着目し、国家の政策をこれらのアクターの活動の結果であるとする傾向がある。グローバル市民社会的見方では、国家や圧力団体などに加えて、個人が地球社会における「国際的公益」の実現を目指す活動、例えば国際NGO運動などの役割を重視する。

### 3. なぜ知的財産権を保護するのか

ここで、いったん国際政治学からはなれ、知的財産保護がなぜ必要か、国家などの公的機関による知的財産保護を正当化する根拠は何か、について確認する。このような考察は、IPR保護に伴う利益と損失について、大きな見取り図を提供してくれるからである。

知的財産権の保護するとは、知的財産権者（権利者）にその権利を独占的に使用することを認め、他者がその権利を使用する場合、政府がこれを処罰することである。すなわち、知的財産保護とは、権利者による知的財産使用の市場独占を、政治権力の介入によって人為的につくり出すことを意味している。当然のことながら、このようにしてつくり出された独占は、独占の弊害を生む。具体的には、市場競争が排除されるため、生産物の価格が過大に設定され、消費者効用の損失が発生するのである。では、市場をわざわざ歪めてまでIPRを保護する理由は何か。

発明やすぐれた表現を作り出すためには、莫大な才能、時間、労力を必要とする。一方、そのような資源投入の成果物である知的財産は、誰もが容易に使用可能である点（非排他性）、使用されたからといって価値が減少しないという点（消費の非競争性）から、公共財の一種とみなすことができる。公共財としての知的財産の生産を企業や個人に委ねたとき、他種の公共財と同様、知的財産が過小に生産されることになる。知的財産生産者は、生産に費やしたコストを十分に回収できないため、知的財産開発にかかる投資を、社会的に望ましい水準よりも縮小してしまうからである。この問題を克服するためには、知的財産も他の公共財と同様に政府などの公共部門が自身で生産するか、またはIPを開発する個人や企業のIPRを保護することで、彼らが開発投資を市場から回収できるように制度を設計する必要がある。

しかし、IPR保護の利益があるからといって、それが前述の独占の弊害を上回る便益を社会に与えるかは、純理論的には証明できない。独占による損失がIP生産による利益を超える事態も、十分に想定できるのである。

つぎに、IPR保護が様々な国政政治経済的アクターに与える影響をみてみよう。いうまでもなく、IPR保護はIPR権利者に利益を与え、その他のアクターには、IPRを使用した生産物の高価格という損失を与える。これを国家レベルで考えるなら、知的財産権保護で利益を得るのは、世界の知的財産のほとんどを生産している先進国であり、損をするのは、IPの消費

者である途上国である。

国家より下位の組織レベルでは、IPR 保護で得をするのは、医薬品産業、コンピュータ産業等、知的財産を生産する企業や企業集団であり、損失をうけるのは、一般消費者やその集団である「市民団体」である。また、貧困者や開発途上国の生活水準向上に関心を寄せる NGO など、(一般的には) IPR 保護に反対する勢力だといっていだろう。

#### 4. TRIPs 以前の国際的 IPR 管理

では次に、80年代における IPR 制度改革の前提となる、TRIPs 成立以前の国際知的財産管理制度を見てみよう。80年代までに、IPR の国際的管理制度として、工業所有権の保護に関するパリ条約、文学的及び美術的著作物の保護に関するベルヌ条約、万国著作権条約、世界知的所有権機関が存在していた。

工業所有権の保護に関するパリ条約(パリ条約)は、1883年成立した工業所有権管理のための多国間条約である。成立後、6回改正されたこの条約は、加盟国に工業所有権の保護を義務付けるものではなく、工業所有権の内国民待遇、海外出願における優先権(第一国における出願日をもって第二国における出願日とすることができる)、各国特許の独立の原則を定めたものである。条約違反については、国際司法裁判所における紛争解決が規定されているが、実際に国際司法裁判所で紛争が解決されたことはない。

文学的及び美術的著作物の保護に関するベルヌ条約(ベルヌ条約)は、1886年に成立した。著作権の保護についてない国民待遇義務を規定し、著作権の内容、存続期間などの最低基準を定めている。著作権保護の要件としては、無方式主義を採用している。現在では105カ国が加盟している。

万国著作権条約(Universal Copyright Convention; UCC)は、1952年に国連機関である United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) のイニシアティブで成立している。方式主義と無方式主義の違いを克服し、条約加盟国間における内国民待遇を可能にしたものである。

世界知的所有権機関(WIPO)は、全世界的な知的所有権の保護を促進することを目的として、1970年に発足した国際機関である。1974年には国連の専門機関となっている。現在世界で179ヶ国が加盟。日本は1975年に加盟している。1967年にスウェーデンのストックホルムで署名された「世界知的所有権機関を設立する条約」に基づいて創設された。これは、工業所有権の保護に関するパリ条約と、文学美術作品の保護に関するベルヌ条約のために設立された BIRPI の後継機関である。1996年にインターネット上の著作権保護を定めた「ジュネーブ条約」を採択、2000年には、特許出願の手続きを世界レベルで標準化するための特許法条約(PLT)を採択、特許出願の記載事項や手続きの標準化を明記した。本部はスイスのジュネーブに置かれている。

これらの枠組みのうち、知的財産権の国際的管理について議論すべきフォーラムを提供して

いるのは、WIPOである。WIPOの意思決定プロセスを考えるために、WIPOにおける条約作成過程をみてみよう。WIPOがある問題についての条約を作成しようとする場合、始めに当該問題についての有識者セミナーなどを開催し、メンバー国の意向を確認するという「地ならし」作業が行われる。それに続いて、WIPOの専門家によって条約草案がつくられ、WIPOの「外交会議」にかけられる。外交会議とは、WIPOの中心的な意思決定機関で、アフリカ、アジア、中南米、Bグループ（先進国）、中国、旧東欧、CISの7つの地域グループの代表者による協議である。条約の内容は、この外交会議で実質上決定され、WIPO加盟国が参加する本会議で採決される。条約作成以外のWIPOの意思決定においても、7グループ<sup>(1)</sup>による外交会議が中心的な役割を担う。

ここで注意したいのは、外交会議の構成である。先進国は、7グループのうちの一つに過ぎず、他の6グループは、IP生産能力が低い途上国（および移行経済）によって占められている。途上国が重きを占める外交会議がWIPOの中心的意思決定機関であるということは、WIPOでは知的財産の消費者である途上国の発言力が強く、IP生産を行う先進国の意向が通らないことを意味している。すなわち、WIPOは国際的なIPR保護をゆるめ、途上国への技術移転を促進しようという傾向を持つのである。

WIPOにおけるもう一つの問題は、実効的な紛争処理手続きを欠いていることである。前述のように、WIPOはパリ条約とベルヌ条約を管理するための国際機関である。パリ条約では、加盟国間の紛争は国際司法裁判所で解決されることが規定されているが、現実の紛争がこの形で解決したことはない。この事実は、WIPOの紛争処理が十分に実効的でないことを示している。

これらの理由から、特にIPR管理体制構築を主導する先進国にとって、WIPOは極めて「使い勝手の悪い」場所であった。1980年代における国際的知的財産管理体制の構築が、主にWIPOの外側で行われたのは、こうした理由によるものだと考えられる。

## 5. TRIPs 成立までの政治過程

1980年代に、知的財産権の国際的管理体制を変革しようという動きがあり、これがTRIPs協定という形で結実した。後述するように、この動きを終始リードしていたのは米国であった。この段では、TRIPs成立の政治過程について、米国内の動き、米国の二国間交渉、GATT内での政治過程、という三つのレベルで記述する。

### 5. 1. GATT ウルグアイ・ラウンド以前

#### 5. 1. 1. 米国内の動き

1980年代における米国の最大の国際政治経済的関心事は、自国パワーの相対的低下、中でも米国ハイテク産業の国際競争力低下であった。<sup>(2)</sup>

1983年6月、レーガン大統領はヒューレット・パッカード社のジョン・ヤング社長を委員長

とする「産業競争力についての大統領委員会」を設置し、米国の産業競争力について調査させた。同委員会は、一年半後の1985年1月に「地球規模の競争—新たな現実」と題した報告書を大統領に提出している。報告書は、近年の米産業競争力低下を、世界市場における米国ハイテク産業のシェア低下、R&D費の相対的減少、特許件数の相対的減少などの形で示している。その理由について報告書は、「外国におけるIPRの不十分な保護制度」であると指摘し、今後は、IPRを通商政策（GATTなどの多国間交渉、通商法スペシャル301条、関税法337条）を通じて保護し、また保護範囲をバイオ特許やソフトウェア特許などにも拡大することを提案している。

レーガン大統領はまた、1985年5月に「通商政策アクションプラン」(TRAP)を発表している。その基本原則は、自由で公正な貿易は米国市民の利益であること、米国は開放された貿易体制を促進すること、貿易相手国は自由貿易体制改善に参加しなくてはならないこと、そして米国は（貿易相手国による）不公正な貿易と戦うこと、であった。知的財産権関連では、TRAPは、知的財産に関するバイおよびマルチの交渉開始・促進を打ち出している。また、国内における知的財産関連の必要な法改正として、米国の製法特許を侵害する製品の貿易からの保護、医薬品・農薬の特許期間回復措置導入、反トラスト法の緩和・ライセンス供与の自由化、著作権法改正によるファームウェアの保護、営業秘密の保護の観点から情報公開法の濫用中止などを列挙している<sup>(3)</sup>。

これらの事実は、米国政府にとっての国際的IPR保護が、何よりも米国産業の国際競争力保持・増進という文脈で取り上げられ、政策化していったことを示している。

#### 5. 1. 2. 米国の二国間交渉によるIPR強化<sup>(4)</sup>

米国による自国IPR保護の動きは、最初に、米国の知的財産を侵害している（と米国が判断する）諸国との二国間交渉の形をとった。周知のように、米国は貿易問題の二国間協議において、いくつかの国内法的「てこ」を持っている。第一は、1974年通商法301条であり、外国の不公正な慣行を調査し、相手に対抗措置を課すという規定である。第二に、1988年包括通商・競争力法の310条（通称スーパー301条）がある。同情は、不公正貿易慣行国（と米国がみなした国）を「優先国」に指定し、合衆国通商代表部（USTR）に、その国との交渉を義務づけるというものである。また、同法の182条（スペシャル301条）は、知的財産分野に限定された制裁発動措置であり、1990年代から優先国が指定されていった。

米国は、これらの「てこ」による脅しを背景に、IPR保護のための二国間交渉を展開していった。1983年から、台湾の化学分野特許保護の不在、不適切な著作権管理が問題であるとして、台湾との二国間交渉を開始している。この交渉は、台湾における商標法改正、そして台湾の著作権法をソフトウェア保護を含むように改正させる、という形で決着した。シンガポールとは、同国のレコード・テープの著作権保護が不十分である点を問題視した交渉が、1984年に開始した。結果的に、シンガポールは1987年に著作権法を改正することになった。

1985年には、韓国に対して通商法301条に基づく調査を開始した。問題となったのは、韓国特許法の化学プロセス特許保護が不相当であること、また、韓国著作権法がコンピュータソフトや外国出版物の著作権を保護していないことであった。報復措置発動という脅しを含んだこの「調査」を受けて、韓国政府は著作権法・特許法の改正を米国に約束した。米国はまた、韓国に対して米国企業医薬品のパイプライン特許（米国・韓国の両国で製品化されていない米国企業が特許をもつ医薬品の韓国内での製造を禁じる措置）を求めて圧力をかけたが、1986年8月に米韓両国は、実質的に米国企業だけに医薬製品の暫定的保護を優遇して認める二国間協定（パイプライン・プロダクト協定）を締結している。

ブラジルに対しては、米国は1985年にコンピュータ及びコンピュータ関連製品規制に関する調査、1987年には薬剤特許に関する調査を開始している。しかしブラジルが妥協しなかったので、米国はブラジルの紙製品および消費者電機製品に対して100%の関税をかけるという対抗措置を実施した。1991年に、USTRはインド、タイ、中国をスペシャル301条における優先国に指定し、圧力をかけた。これに対して、タイは1991年に著作権法改正を米国に約束し、中国は1992年に米国の知的財産保護を約束した。1992年4月からUSTRは台湾との交渉を始め、台湾はソフトウェア・音声映像記録の著作権強化を約束した。

米国のIPR保護のための二国間協議は、このようにめざましい成果を挙げてきている。しかし、外国に露骨な圧力をかけるやり方は、相手国の大きな反発も生んでいる。このため米国は、二国間だけでなく多国間の枠組みにおいても、IPR保護を推進する努力を始めた。

## 5. 2. GATTにおけるIPR強化の動き

IPR保護強化のための多国間的な努力は、1970年代から始まっている。1977年には、100社の多国籍企業が、途上国における模造品製造や貿易に対抗してAnti-counterfeiting Coalitionを結成した。1979年7月には、米国と欧州共同体（EC）が“Agreement on Measures to Discourage the Importation of Counterfeit Goods”という模造品輸入対策の基準を作成している。80年代には、米国とECは、日本、カナダ、スイスとの基準協議を開始した。この協議は、1982年の日本・スイスを加えた“Agreement on Measures”<sup>(5)</sup>改正として結実している。

1982年GATT閣僚会議で、米国はGATTの機能を模造品対策、投資、サービス貿易などに拡大するという提案を行った。この提案は、途上国の強い反発を受けた。ブラジルとインドは、GATTの管轄範囲は有形財であり、知的財産問題を扱うことはできない、模造品問題はWIPOの管轄事項である、と主張し、米国と対立した。結局、同閣僚会議の宣言において、模造品問題をGATTで協議すべきかの調査を求めるといふ文言が盛り込まれることで決着した。この後、米国は新GATT交渉開始<sup>(6)</sup>、サービス・ハイテク製品分野をGATTに含めるべく、各国に対する働きかけを始める。

1984年のGATT締約国40回会議は、新多国間交渉の予備委員会を任命した。この予備委員会の使命は、多国間交渉における目標、対象事項などを決定するという、非常に広範なもので

あった。米国は同委員会に、知的財産権全体を対象にすることを求めている。この求めに応じ(7)て、GATT 理事会は、模造品の貿易への影響調査のための専門家グループを設置した。

同専門家グループが1985年に提出した報告書では、模造品問題に対処する各国法の適切性、同分野における GATT の権限、GATT が取りうる手段、反模造品措置の貿易に対する影響などが言及され、GATT 理事会に対して、同問題を GATT 交渉に含めるかの判断を求めている。

GATT における IPR 保護をめぐる議論における、この時期の最大の争点は“GATTability”，すなわち、IPR 保護という問題を議論し決定する機能が GATT にあるか、という根本的な問題であった。この時期に提出された GATT 改正案のうち、40カ国を代表しているスイス・コロンビア案は、知的財産・サービスを対象として含んでいるが、ブラジル案は両者を含まず、アルゼンチン案はサービスのみを GATT 対象とし、知的財産は含んでいない。全体として、先進国は知的財産権は GATT であるという考えを支持していたのに対して、途上国は、知的財産は WIPO の専管事項であるという立場を取っていた。GATTability の問題は、GATT 内における南北対立として鋭端化していった。

### 5. 3. ウルグアイ・ラウンド<sup>(8)</sup>

1986年9月、ウルグアイのブタ・デル・エステにおける GATT 閣僚会議で、次期多国間交渉（ウルグアイ・ラウンド）が開始された。同会議を締めくくるブタ・デル・エステ宣言では、知的財産と貿易との関係について、次のようにうたわれた。

- ・ 国際貿易にもたらされる歪曲と障害を取り除くことを目的として、知的財産権の有効かつ十分な保護を促進するとともに知的財産権の行使のための措置や手続きが正当な貿易の障害とならないようにすることの必要性を考慮して、交渉は GATT の規定の明確化と、適切な場合は新たな規則・規律の作成とを目的とする。
- ・ この交渉は GATT においてすでに着手している作業を考慮に入れて、不正商品の国際貿易に関する原則・規律・規則の多国間の枠組みを発展させることを目的とする。
- ・ この交渉は、これらの事項を扱う世界知的所有権機関（WIPO）その他の機関が行う可能性のある補足的な活動を害するものであってはならない。<sup>(9)</sup>

宣言は、先進国と途上国の妥協の産物であるといえる。IPR の保護を提唱すると同時に、IPR 保護が貿易の障害となる危険にも言及している。GATT における不正商品貿易規制の努力推進をうたうとともに、WIPO が IPR 管理に果たす役割を強調しているのである。

この宣言をうけて、1987年1月にウルグアイ・ラウンドの15の分野別交渉グループが結成された。知的財産の貿易的側面に関する協議グループ（TRIPs グループ）は、87年3月から交渉を開始した。1987年10月に、米国が水際措置、基準設定、貿易の維持、紛争解決措置の知的財産への拡張、非加盟国の参加呼びかけなどの、TRIPs グループにおける交渉目標を提案し



た。スイス、日本、ECも独自の提案をしている。1988年1月から各提案に対する交渉開始した。この中で、先進国は外国における不適切な知的財産管理の被害を報告する一方、途上国からは、知的財産管理が途上国の技術へのアクセスを閉ざすことの懸念が表明された。結局、1988年12月のモントリオール閣僚会議では、インド、ブラジルの強い反対もあり、議論をまとめることができなかった。

GATT ability をめぐって膠着した議論は、1989年4月に打開される。同月の高級事務レベルのフォローアップ会合で、アリーナ論は棚上げし、ルールの実質議論に入ることが合意されたのである。同時に、将来の議論の枠組みについての共通理解として、GATT原則の適用可能性、貿易関連知的財産権の範囲や使用についての原則、施行（エンフォースメント）の問題、紛争処理手続き、知的財産管理体制への参加拡大措置などが列挙された。この合意をうけた1989年7月のTRIPsグループ交渉では、オーストリアとインドがTRIPs案を提示している。オーストラリア提案は、パリ条約・ベルヌ条約などの既存の条約へ言及し、加盟国の国内法整備、そして公平な手続き、予備的措置、民事的救済、刑事制裁、物品留置、セーフガードという「6原則」がうたわれている。これに対して、インド提案は貿易障害となる事項だけを対象とし、特許・商標における途上国優遇、途上国の自由な国内法設定、最恵国待遇・内国民待遇の知的財産への適用除外などが提唱されている。議論を通じて、1989年末までに、途上国に猶予期間を与えるというコンセンサスが形成された。

1990年には、EC、米国、スイス、日本、途上国による5つの草案が提示された。米国案は、特許に例外を設けないことが打ち出されているが、途上国案・EC案では、公共政策や保健、生物多様性に関わる場合に特許に制限を課す必要性が盛り込まれている。途上国案はまた、IPRは公共政策の手段であると主張している。米国とECの、製品の地理的表示をめぐる対立も顕在化した。

90年前半には集中的な議論が開始したが、じきに停滞した。そこで90年7月にTRIPsグループ議長アネル（スウェーデン）が、単一の包括的TRIPsであるA案と、「模造品・海賊品貿易」「国際機関が実施する知的財産の範囲や使用」を分割するB案というふたつの草案を提示した。90年12月の「最終草案」では、著作権者人格権、コンピュータプログラムの著作権保護、パフォーマーの権利保護、音声録音の保護期間、植物多様性の保護方法などが盛り込まれたが、TRIPsのGATTへの適用や紛争解決手続きなどの難問は、積み残されたままだった。

TRIPsグループの議論は、ウルグアイ・ラウンド交渉の一部であり、その進展はウルグアイ・ラウンド全体の動きに支配される。90年代前半の交渉は、農業補助金の扱いをめぐる米国とEUの対立をめぐって膠着したが、これによってTRIPsグループの活動も停滞を余儀なくされた。1991年4月には、15あった交渉グループが7つに組み替えられ、再交渉が開始した。TRIPsグループは組み替え対象とはならなかった。91年7月に、GATTのダンケル事務局長が同年12月までに交渉を完了するという、ラウンド全体のスケジュールを提示している。

この年の討議の結果は12月にまとめられ、ダンケル事務局長に提出された。これが「ダンケ

ル・テキスト」である。ダンケル・テキストは、交渉者相互の利害を折衷した、妥協的な性格を持つものである。日本は、著作物のレンタル権を条文に盛り込むことに成功した。米国は、著作者人格権義務からの免除を得、ECは原産地名称の保護を獲得した。一般的に、先進国は知的財産の広範な保護を確保し、途上国は植物・微生物の特許除外、途上国の TRIPs 適用への猶予期間を得た。

ダンケル・テキストは多くの国の「原則的な」賛成を得たが、インドと米国は反対した。米国の反対は、TRIPs における二国間交渉の優位性喪失、途上国への長い移行期間供与に対して、医薬品産業、映画産業が不満をもったことによる。

1992年11月、米国と EC が懸案の農業問題で合意（ブレアハウス合意）したことを受けて、ウルグアイ・ラウンドは一挙に終結に向かった。12月にはサザールランド GATT 新事務局長が交渉の実質的終了を宣言した。そして1994年4月、モロッコにおける GATT 閣僚会議でウルグアイ・ラウンド15分野の成果全体を包括的に合意した。合意された TRIPs では、ダンケル・テキストがほぼそのまま採用されている。

#### 5. 4. TRIPs の意義

このようにして成立した TRIPs は、IPR の国際管理史において画期的な意義をもっている。第一に、工業所有権、著作権など多様な知的所有権についての最低基準（ミニマム・スタンダード）を規定した。第二に、WTO 加盟国は、TRIPs 最低基準を満たすための国内法制整備を義務づけられるようになった。これによって、従来国内の事項であるとされていた IP 保護法整備が、WTO 加盟国の国際法的義務になったのである。第三に、WTO の原則である一般最恵国待遇が、知的財産権問題にも適用されるようになった。このため、米韓間で締結されたような、米国企業を優遇するような IPR 協定は（原則的には）不可能になった。最後に、IPR 関連の国際紛争にも、WTO における強制的な紛争処理制度が利用できるようになった。WTO という、主要国のほとんどがメンバーである実効的な国際制度に組み入れられることで、国際的 IPR 管理の現実的な枠組みが作り出されたのである。

#### 6. TRIPs 以降

TRIPs 成立以降の国際的 IPR 管理体制には、二つの大きな傾向が観察できる。第一は、先進国、特に米国が、TRIPs を利用して自国の IPR を強化しようとする傾向である。第二は、IPR を強力に保護する TRIPs の機能を緩和するという、逆の方向の動きである。

この段では、前者の例として米国の TRIPs 利用、後者の例としてエイズ治療薬特許の問題を取り上げる。

##### 6. 1. 米国の TRIPs 利用

TRIPs が成立した後、米国は積極的にこれを利用して、自国の権益を増進しようとしてい

る。1996年、米国はインドの特許法制の不備について、WTOに協議要請（提訴）している。その翌年には、米国はアイルランドの著作権法の不備をWTOに提訴している。表1にあるように、1996年以降、WTOに要請された知的財産関連の紛争のほとんどが、米国から要請されたものである。<sup>(10)</sup>

表1：WTOにおけるTRIPsおよびTRIPs Enforcement 関連紛争

要請年	件数	米国要請件数	米国要請紛争の被要請国
1996年	5件	4件	日本、ポルトガル、パキスタン、インド
1997年	7件	5件	アイルランド、デンマーク、スウェーデン等
1998年	6件	5件	EC、ギリシャ
1999年	5件	3件	カナダ、アルゼンチン、EC
2000年	3件	2件	アルゼンチン、ブラジル

（出典：WTOウェブサイト）

米国は、TRIPs成立以後も、WTO/TRIPsの枠組みを利用したIPR保護だけでなく、二国間交渉も継続して行っている。前述の「スペシャル301条」は知的財産の分野に限定された制裁発動措置だが、米国は90年代以降も、多くの貿易相手国を同条の「優先国」「優先監視国」「監視国」に指定している。<sup>(11)</sup>この事実をもって、米国が知的財産関連の紛争をWTOを通して行うというTRIPsの原則を逸脱しているということとはできない。1995年はじめに発効したTRIPsは、WTO加盟国のTRIPs義務履行について、先進国には1年、途上国には5年、後発途上国には11年の猶予期間を認めている。この猶予期間中はWTOの準司法制度などを使用できないのである。

しかし米国が、自らのIPR保護追求活動をWTOの枠内に限定するということはあり得ない。GATTのウルグアイ・ラウンド成立を受けた1994年改正通商法では、適切なIPR保護を行っていない国に対しては、例えその国がTRIPsの義務を履行していたとしても、米国は通商法を通じた二国間の交渉・制裁が行えると規定されている。<sup>(12)</sup>

米国のIPR保護におけるアグレッシブな行動の背景には、業界団体や圧力団体の活動がある。Sell (2003)によると、USTRによるTRIPs関連協議要請対象国、スペシャル301条報告における優先国と、IIPAやPhRMAなど米国の圧力団体がUSTRにしている国は、ほとんど一致している。さらに詳細をみていくと、USTRによる協議要請の内容、優先国指定の理由と、これらの圧力団体の主張の間に、著しい類似が見られるのである。<sup>(13)</sup>

## 6. 2. <sup>(14)</sup>エイズ治療薬特許問題

### 6. 2. 1. エイズ治療のジェネリック薬と強制実施権

1990年代、エイズ問題に悩むブラジル、タイ、南アフリカなどの国が、その対策としてエイ

ズ治療薬の「ジェネリック薬」の製造・輸入を許可しはじめた。ジェネリック薬とは、特許によって保護されていない医薬品で、原則として化学的に特許薬と同一のものである。研究開発費がかからないため、一般的に特許薬よりも遥かに安価である。医薬品特許を多くもつ米国は、途上国のこの動きを強く批判し、圧力をかけた。

ブラジルなどは、特許の「強制実施権」を行使して、ジェネリック薬の製造をはじめている。強制実施権とは、政府または政府に任命された者が、特許権利者の許諾を得ずに特許対象を使用する権利を指している。知財保護を目的とした TRIPs は、強制実施権の行使について、強い制限を課している。TRIPs 協定31条では、「使用者となろうとする者が合理的な商業上の条件の下で特許権者から許諾を得る努力を行って、合理的な期間内にその努力が成功しなかった場合に限り、認め」られている。また、強制実施特許の実施目的は、当該国市場への供給に限定される。すなわち、強制実施権を行使した製品の外国への輸出は認められないのである。加盟国は「国家緊急事態その他の極度の緊急事態の場合又は公的な非商業的使用の場合に」この要件を免除することができる。

ブラジル政府は、1996年12月にエイズ治療薬の無料、あるいは非常に安価な提供政策を開始した。この政策を可能にしたのは、エイズ治療のためのジェネリック薬の国内生産であった。エイズ治療薬提供政策によって、ブラジルは短期間でエイズ死亡者を半減させ、患者を大幅に減少することに成功した。しかし米国はブラジル政府のこの措置に不満を持ち、2000年5月にブラジルを WTO に提訴している。

エイズ危機に直面したタイは、エイズ治療薬特許に対する強制実施権を行使し、エイズ治療薬製造を計画した。しかし、米国通商代表部は、1997年から98年にかけて、タイ製品輸入制裁をちらつかせてタイに圧力をかけた。結局、タイ政府はエイズ薬製造計画を断念することを余儀なくされた。

1997年12月に、南アフリカのマンデラ大統領は、保健大臣にエイズ治療のジェネリック製造および並行輸入を認める法律に署名している。これに対して、米国政府は PhRMA（米国医薬産業団体）の意向に従い、南アに圧力をかけた。米国は、1998年6月に南アフリカに対する特惠関税（GSP）を停止している。

## 6. 2. 2. NGO の活動

米国の消費者運動は、医薬品特許保護の消費者に与える影響について関心を持っていたが、1990年代中盤、運動家たちは関心を国外に広げはじめた。1995年10月、米国の有名な消費者運動家ラルフ・ネーダーとジェームズ・ラブは、米国通商代表カンターに米国の医薬品通商政策を批判する書簡を送った。医薬品知財保護を批判するネーダーの議論は、インド政府の目にとまり、1996年に彼はインド政府の特許作業部会に招かれ、講演をしている。1996年10月、オランダに本拠を置く NGO である Health Action International (HAI) が、ドイツで保健と知的財産に関する NGO 会議を開催したが、ラブはこの会議に参加している。1997年に The Con-

sumer Project on Technology (CPT) は、米州 FTA への TRIPs 的条項導入に反対した。

これらの運動は、1998年以降、The Access to Essential Medicine (必須薬入手) 運動として統合され、大きなモメンタムをもつことになった。1998年1月、世界保健機構 (WHO) 総会にあたって、ジンバブエのスタンプス保健相は HAI に「改正医薬戦略」起草を求めた。HAI はこれに応え、医薬品の強制実施権と並行輸入を盛り込んだ案を作成したが、前述の PhRMA はこの案に強い反対を表明した。

1998年夏には、フランスに本拠をおく NGO「国境なき医師団」がアクセス運動陣営に参加した。アクセス運動は、この時期に UNDP, WHO, 世界銀行などの国際機関の支持を獲得することにも成功している。

アクセス運動は、政治家への働きかけも活発に行っている。米国の市民団体 ACT UP は南アフリカのエイズ・ジェネリック薬製造政策を支持し、PhRMA の支援を受けるゴア副大統領に対して、執拗な批判活動を展開した。彼らは、ゴアの演説会場に押しかけ、“Gore’s Greed Kills!” と書かれたプラカードを掲げ、ゴアに対する非難を繰り返した。この活動を受けて、ゴアは、2000年大統領選出馬宣言をした1999年6月に態度を変え、米国政府は南アフリカのエイズ政策批判を停止した。

1998年5月の世界保健機構 (WHO) 総会で、米国政府は、保険担当官庁ではなく通商代表部職員を派遣し、自国の権益を擁護しようとした。この会議で、南アフリカの保健省代表は、米国の強制実施事例を指摘、米国の主張を批判している。1998年10月の WHO 総会では、「改正医薬戦略」を盛り込んだ妥協案成立している。1999年5月の WHO 総会で、10月の案に基づいた決議が採択された。同決議は、重要医薬品への公平なアクセスを求め、そのための国際条約改正を提案している。

### 6. 2. 3. 米国の方向転換とドーハ宣言

1999年11月にシアトルで開催された WTO 閣僚会議で、米国政府は一転してアフリカ諸国のエイズ治療薬へのアクセスを支持した。2000年5月には、国際的医薬品企業5社が、特定国向けのエイズ治療薬値下げを発表したが、アクセス運動はこれを偽善的と非難した。同月、クリントン大統領が通商代表部に対し、サハラ以南アフリカ諸国の医薬品強制実施と並行輸入に圧力をかけることを禁止する行政命令を発令している。この措置は、PhRMA に非難された。2001年5月、ジンバブエの要請で、TRIPs 委員会において医薬品アクセス会議が開催された。

これらの動きの終結点が、2001年11月の WTO ドーハ閣僚会議における「ドーハ宣言」である。この政治的宣言は、現行の知的財産権制度が HIV/AIDS 等の感染症等に対する医薬品へのアクセスに影響を与えているとの途上国の懸念を踏まえ、各国の公衆衛生施策実施にあたって TRIPs 協定を柔軟に解釈することを明確にした。具体的には、HIV/AIDS 等による公衆衛生の危機的な状況が、国家緊急事態に相当するものとして、特許権者と事前の協議なくして、強制実施権を発動できるとしたのである。<sup>(15)</sup>

#### 6. 2. 4. ドーハ宣言はなぜ成立したか？

ドーハ宣言は、それまで進行していた国際的 IPR 管理強化の動きを押し止め、緩和させる内容を含んでいる。では、知的財産管理体制がこのような「逆コース」をたどったのはなぜだろうか。

ドーハ宣言におけるジェネリック医薬品容認については、すでに広く議論されている。NGO の連帯や広範な活動が、ドーハ宣言を生んだのだという説明がある。必須医薬品へのアクセスという問題の重要性が、IPR 強化の動きを転換したという議論もある。普通の人間であれば、「人命か、企業利益か」という選択を迫られて、なお企業利益を選ぶことは非常に困難であろう。ドーハ宣言が、TRIPs の大枠を変更しない方向転換であることも、この実現を容易にした。また、2001年の9・11事件後の「炭疽菌テロ」によって、必須医薬品の確保が国際安全保障における重要問題として認識されたことも、国際的知財管理体制の方向転換を後押ししたといえる。

### 7. 考察

この段では、国際政治学の観点から、1980年代からの国際的 IPR 管理体制の変容に対する考察を試みる。

#### 7. 1. 国家主義的アプローチ

国家主義的な観点からは、TRIPs 協定は、巨大な影響力を持つ米国が、自国の競争力維持向上を賭け、他の主要国を巻き込みながら成立させた、という説明がなされる。80年代の米国の主要関心事は、自国の産業競争力、なかでもハイテク産業の維持・増進であり、知的財産権の強化はそのための必須条件と位置づけられた。これは、1985年のヤング委員会報告や通商政策アクションプランなどに顕著にあらわれている。

米国は、二国間協議などのあらゆる手段を通じて IPR 管理強化を追及した。GATT における多国間交渉も、その手段のひとつであったが、これは最も効果的な方法だった。TRIPs を GATT (WTO) の一部とすることで、途上国に対して「貿易からの排除か、TRIPs 受け入れか」という二者択一を迫り、IPR 保護への強力を強制することができる。さらに、TRIPs を GATT の一部にすることで、実効的な紛争解決手段が得られ、また二国間協議に伴う外交摩擦を避けることができるのである。途上国の発言力が強い WIPO は、米国にとって望ましいフォーラムではなく、実質的に忌避された。

TRIPs は、米国同様 IPR の国際的侵害に悩む日本・EC (EU) などの先進諸国にも、望ましいものだった。レンタル権や地理的表示などの問題で米国が譲歩してくれたため、TRIPs 受け入れはさらに容易になった。

途上国としては、自国知的財産権法制確立による先進国への（ライセンス料、高価な特許製品輸入などの）所得移転、技術移転の停滞というディメリットはあるものの、それは IPR 保

護による先進国からの直接投資拡大というメリットと相殺され、さらに、TRIPsを受け入れなければWTOから排除されるという恐怖もあり、TRIPsを容認せざるを得なかった。

このように、TRIPs導入は全ての国家アクターにとって受け入れ可能なものだった。国家利益が合致したことによって、TRIPsは成立したのである。

しかし、このような議論では、ドーハ宣言におけるTRIPs体制の変化を、十分に説明できない。ウルグアイ・ラウンドが終結した1994年からドーハ宣言が出された2001年までの間に、米国をはじめとする主要国の国家利益が変化したという仮説は、容易に支持できるものでないからである。

## 7. 2. 相互依存アプローチ

相互依存アプローチは、国際政治的事象について、国家アクターだけでなく、国際機構や業界団体など、国家より下位（または「上位」）のアクターの活動に着目する。そして、これらの多様なアクターの相互的な活動によって、国際的体制が形作られ、変容させられると考えるのである。

国際的IPR管理の事例では、第一に、アメリカを中心とした先進国の様々な業界団体が、IPR管理強化の道筋を描き、米国やその他の国の政府を動かして、TRIPs成立を実現したと考えることができる。実際、TRIPs成立に影響した圧力団体としては、包括的な知的財産権保護団体であるIntellectual Property Committee (IPC) やInternational Intellectual Property Alliance (IIPA)、米国の医薬品業界団体であるPharmaceutical Manufacturers Association (PhMA)、化学品業界のChemical Manufacturers Association、自動車部品のMotor Equipment Manufacturers Association、自動車貿易行団体であるAuto Exports Council、映画産業を代表するMotion Picture Association of Americaなど、実に多くの圧力団体が存在し、米国政府のIPR強化活動を後押ししてきた。

また、GATT事務局やTRIPsグループなどの国際機関は、TRIPs実現というマンデートのために、多国間交渉の円滑化に努力し、討論のアジェンダやスケジュールを設定し、必要に応じて異論を（無理矢理）まとめて議論の進展に寄与した。これらの活動を通じて、IPR管理のあり方について、圧力団体、各国の官僚機構、国際機関の間に一種の「認識共同体」が形成されてきたことが、TRIPsを成立させたと議論することもできる。

この説明は、TRIPs成立までの現実の政治過程を、国家中心のアプローチよりもビビッドに、詳細に描写している。もちろん、TRIPs成立における国家の役割を無視することはできない。相互依存アプローチも同様に、国家の国際政治における特殊で特権的な機能は認めている。しかしこのアプローチは、国際政治事象を、単なる国家の国益を求めての活動の帰結ではなく、もっと複雑なアクター間の相互交渉、相互活動の結果であると捉えるのである。この意味で、相互依存アプローチの方が、よりニュアンスに富んだ説明だといえる。

しかし、このアプローチにも問題がある。IPRの認識共同体というものは、本当に存在し

ているのだろうか。IPRのあり方を設定し、実現しているのは、先進国の少数の専門家であり、その活動基盤は、米国を中心とした一握りの先進国である。彼らを、真の意味での認識共同体と呼ぶことは適当なのだろうか。

さらに、このアプローチでは、ドーハ宣言におけるTRIPsの方向転換を説明できない。ドーハ宣言のときには、IPR認識共同体の認識が変化したというのだろうか。

### 7. 3. 地球市民社会アプローチ

このアプローチでは、地球市民社会が、国境を越えて活動し、連携し、地球的問題を解決すると考える。このアプローチは、ドーハ宣言成立過程を説明できるという点で、他の二つと異なっている。しかしこの立場の議論は、ドーハ宣言の「勝利」を強調しすぎる傾向があり、WTOシアトル会議妨害にみられるように、NGOなどによる「地球市民社会」の活動が、多くの場合失敗していることを看過している。

より大きな問題は、国際NGO活動の正統性である。国家は、国際社会で国民の正統な代表として活動している。また、国内の社会团体は、様々な社会層を代表していると考えられる。では、国際NGOは誰を「代表」しているのだろうか。世界的に影響のあるNGOのほとんどは、米国などの欧米先進国を拠点とし、人的資源や資金のほとんどを、先進国から調達している。彼らの思想は、先進国における非体制派（反体制派でないにしろ）のものであり、彼らが、何らかの意味で世界の「市民社会」を代表しているという言説には、無理があるだろう。

### 7. 4. 私の暫定的見解（国家の機能を重視）

国際的IPR管理体制の変化をどう考えるかという問題について、私の（暫定的な）見解は、国際社会における国家の特殊な役割や機能に着目する、というものである。

第一に、国家は、国際機構、企業やNGOよりも遥かに広範な使命・機能を帯びている。企業は利潤（あるいは株主価値）の最大化を目的としたアクターであり、国際機構の目的は、機構を設立させた国際条約に詳述されている。NGOも、人権保護や自然環境保護などの、限定されたファンクションを持つアクターとして設立され、運営される。しかし、国家の機能は、より広範で、非限定的なものである。国家が求めるものを「国益」と呼ぶことも可能だが、この国益とは、単純な定義に押し込めてしまうことが困難なものである。国家内の企業の利益増大も国家利益であるが、国際的人権保護もまた、国益と考えることもできる。すなわち、国家は多様な社会層からの要求に柔軟に反応し、自己の利益を再定義していくことができるアクターである。

また、国家は、国際機関を設立して権限を与え、国民を代表して討議に参加できる唯一のアクターである。GATTなどの国際機関において、正式なメンバーとして議論し、物事を決定する権利は、国家が独占している。



これらの特徴が、国際統治体制の形成と変化において、国家が特別な役割を果たすことを可能にしている。われわれの事例についていえば、TRIPs 成立までは IPR 管理強化を迫っていた国家が、人命尊重の観点から管理を緩和するという変化は、アメリカなどの主要国が、自己の利益を再定義した結果だと考えられるのである。

## 8. おわりに

この小論では、知的財産権の国際的管理をめぐる近年の国際政治上の動きを、WTO の TRIPs 協定成立と、その後の状況を中心に概観し、それをどのように評価すべきかについて若干の考察を行った。IPR の国際的管理は、現代の国際政治経済学における重要な研究対象であり、詳細な実証分析を行うべき問題であることは言を俟たない。小論は、そのような実証分析のための予備的作業と位置づけられるべきものである。

### 参考文献等

Jane Bradley (1987), "Intellectual Property Rights, Investment, and Trade in Services in the Uruguay Round: Laying the Foundations," *Stanford Journal of International Law* 23 (Spring): 57-98.

Michael P. Ryan (1998), *Knowledge Diplomacy: Global Competition and the Politics of Intellectual Property*, Washington, DC; the Brookings Institution.

Susan K. Sell (2003), *Private Power, Public Law: The Globalization of Intellectual Property Rights*, Cambridge; Cambridge University Press.

Terence P. Stewart ed (1993). *The GATT Uruguay Round: A Negotiating History (1986-1992), Volume II: Commentary*. Deventer, Kluwer Law and Taxation Publishers.

Jayashree Watal (2001), *Intellectual Property Rights in the WTO and Developing Countries*, The Hague: Kluwer Law International.

高倉成男 (2001) 『知的財産法制と国際政策』有斐閣。

本間忠明氏ウェブサイト (<http://tadhomma.ld.infoseek.co.jp/>)

Susan K. Sell に対するインタビュー。2005年9月7日，米国ワシントン DC。

Michael P. Ryan に対するインタビュー。2005年9月7日，米国ワシントン DC。

### (注)

(1) 高倉 (2001) 264-276ページ

(2) 高倉 (2001) 120ページ

(3) 高倉 (2000) 122ページ

(4) Stewart (1993) p. 2255-2259

(5) Stewart (1993) p. 2249

(6) Stewart (1993) p. 2260-2261

(7) Stewart (1993) p. 2261-2262

(8) この部分の記述は，Stewart (1993)，Watal (2001)，高倉 (2001) に拠る

(9) 高倉 (2001) 143-144ページ

(10) WTO ウェブサイト

- (11) 米国通商法182条（スペシャル301条）に基づく報告書が毎年発表されている。この報告書は、米国の知的財産を侵害している国を、侵害のひどい順から「優先国」「優先監視国」「監視国」の3段階と、別枠で最も厳しい「306条対象国」に分類している。報告書が「優先国」に特定した国に対しては、USTRの調査・相手国との協議が開始され、協議が不調の場合は対抗措置（制裁）への手続が進められる。
- (12) Susan Sellは私とのインタビューで「米国は多国間、二国間などのあらゆる手段を使って自分の権利を守る」と明言していた。
- (13) Sell(2003) p.122-139.
- (14) この部分の記述は、Sell(2003) p. 146-153などを参考にしている
- (15) ドーハ宣言の内容は以下の通り。
1. HIV/AIDS, 結核, マラリアや他の感染症といった途上国等を苦しめている公衆衛生の問題の重大さを認識。
  2. TRIPs協定がこれらの問題への対応の一部である必要性を強調。
  3. 知的所有権の保護の、新薬開発のための重要性を認識。医薬品価格への影響についての懸念も認識。
  4. TRIPs協定は、加盟国が公衆衛生を保護するための措置をとることを妨げないし、妨げるべきではないことに合意。公衆衛生の保護、特に医薬品へのアクセスを促進するという加盟国の権利を支持するような方法で、協定が解釈され実施され得るし、されるべきであることを確認。
  5. TRIPs協定におけるコミットメントを維持しつつ、TRIPs協定の柔軟性に以下が含まれることを認識。
    - (a) TRIPs協定の解釈には国際法上の慣習的規則、TRIPs協定の目的を参照。
    - (b) 各加盟国は、強制実施権を許諾する権利及び当該強制実施権が許諾される理由を決定する自由を有している。
    - (c) 何が国家的緊急事態かは各国が決定可能、HIV/AIDS, 結核, マラリアや他の感染症は国家的緊急事態と見なすことがあり得る。
    - (d) 知的所有権の消尽に関して、提訴されることなく、各国が制度を作ることができる。
  6. 生産能力の不十分または無い国に対する強制実施権の問題はTRIPs理事会で検討し、2002年末までに一般理事会に報告。
  7. 後発開発途上国に対する技術移転促進を再確認。後発開発途上国に対して2016年1月まで医薬品に関しては経過期間を延長。66.1の経過期間の延長を求める権利を妨げない。