

2 8 TRIPs協定の締結をめぐる政治過程の分析 日米欧における製薬・コンピュータ産業を中心として

特別研究員 西村 もも子

本研究では、1986年に始まったGATTウルグアイ・ラウンドにおけるTRIPs協定の形成過程を、国際政治学の観点から検証している。TRIPs協定の締結における多国籍企業の影響力はしばしば指摘されるが、その政治過程を実際に検証している先行研究は少なく、また、その多くは米国に関する検証にとどまっている。本研究は、日欧を含む各国の企業と政府の関係を1970年代から検証し、そこでの政治過程とその変化が、当該協定の形成にいかなる影響を及ぼしたのかを分析している。また、特に、ウルグアイ・ラウンドと同時期に、日米欧企業が協力し、民間からの協定試案を提示した過程に注目し、企業が政府に圧力をかけるといった従来型とは異なる新たな政治過程を抽出している。検証では、特に製薬、及び、コンピュータ産業に焦点を当て、医薬品特許、政府申請データの保護、コンピュータ・プログラムの保護範囲といった争点が、企業と政府間、企業間、政府間の交渉においてどのように議論されたのかを明らかにしている。

はじめに

本研究は、GATTウルグアイ・ラウンドを通して締結された「知的所有権の貿易関連の側面に関する協定（以下、TRIPs協定）」の形成過程について、国際政治学の観点から検証している。特に、日本、欧州、米国における企業と政府の関係とその変化が、TRIPs協定の形成にどのような影響を及ぼしたのかという点の解明を試みている。

TRIPs協定に関する研究は、法学や経済学の分野では多くの蓄積があるが、国際政治学の見地からの研究は、近年までほとんどみられなかった。これは、当該協定は、米国政府の交渉力と経済力によって簡単に説明できると考えられてきたためである。しかし、TRIPs交渉開始当初、国際社会において知的財産権の保護を強化することの経済的効果について、見解は一致しておらず、また、米国を含むどの政府も、具体的な協定案を確立していなかった。それにもかかわらず、TRIPs協定は、知的財産権全体に関する最低基準に加え、コンピュータ・プログラムや非公開情報といった新たな分野の規律も含む内容となっている。それぞれの規律内容は、いかなる政治過程を経て形成されたのだろうか。

WTO設立後、TRIPs協定が示す問題点が明らかになるにつれて、TRIPs協定と国際経済関係との関係に対する関心が高まり、その締結をめぐる政治過程を再検証する試みが示されるようになっていく。その先行研究の多くが、TRIPs協定の形成要因として、ウルグアイ・ラウンド当時の先進国企業の影響力の大きさを指摘している。中でも、米国企業数社がGATT

における知的財産権交渉に向けて米国知的財産権委員会（IPC）を結成し、日本経団連と欧州産業連盟（UNICE）と協力して、GATTにおける知的財産権協定に対する民間の試案を作成した局面を重視している研究が多い。だが、先行研究は、国際社会におけるグローバリゼーションの拡大と知的財産権の重要性への認識の高まりと、その影響を受けた企業の行動を叙述的に説明するにとどまり、いかなる新たな政治過程が生じているのかを明らかにしていない。特に、米国企業の国境を越えた活動も、政府に対するロビー活動の一環として描いているため、先行研究の検証の大半は米国についてであり、日欧の企業団体や政府の対応等は検証に含まれていない。

しかし、1980年代初めには、米国政府は知的財産権の保護強化に積極的になっており、米国関連企業はロビー活動の展開が容易な状況にあった。その中で、他国企業との国境を越えた協力という方法が選択されたのはなぜだろうか。日米欧それぞれの企業（団体）の意見にはどのような違いがあり、それらはどのように調整されていったのか、その調整の結果がTRIPs協定の各条項の内容決定にいかなる影響を与えたのかという点を解明しない限り、当該事例の政治過程は明らかにならない。したがって、当該事例を分析するには、先行研究のように米国のみを扱うのではなく、日本や欧州に関する検証も必要となる。

本研究は、TRIPs協定の形成過程における民間企業や政府の行動を具体的に検証することによって、1980年代以降の国際経済制度の形成過程がどのように変化したのかを明らかにしている。特に、先行研究がTRIPs協定の締結過程に与えた影響力が大きい産業として指摘するコンピュータ産業と製薬

産業に焦点を当て、ウルグアイ・ラウンドの知的財産権の制度化をめぐる政治過程をどのように変化させていったのかを検証している。特に、日本や欧州に関する資料分析や関係者へのインタビューを通して、米国のみならず、日欧の関連企業や政府の行動も分析の中枢に据えて検証することを実現させている。

検証は、TRIPs 交渉を次の四つの時期に分けて行っている。まず、1970年代までにおける日米欧各国の知的財産権問題の制度化の過程について、次に、知的財産権を最初に通商問題として捉えるようになった米国における、ウルグアイ・ラウンド以前の関連企業と政府の関係について、次に、日米欧の企業団体による協力過程について、最後に、TRIPs 交渉政府間交渉についてである。この検証を進める上での問いは、次の三点である。第一に、これらの産業に属する日米欧企業の一部に、他国企業との協力という動きが生じたのはなぜか、第二に、その民間協力ではどのようにして合意を成立させることができたのか、第三に、これらの民間の国境を越えた協力は、TRIPs 協定の成立に対してどのように影響を与えたのかという点である。

1. 先進国における知的財産権問題の変化

製薬産業とコンピュータ・プログラム産業の発展

1. 1970年代までの日米欧の知的財産権制度と関連産業

第2章では、製薬産業とコンピュータ・プログラム産業が、日米欧各国の知的財産権制度の確立の中でどのように行動していたのか、GATTにおける国際制度の形成をめぐる、どのような新たな選好を示すようになっていたのかを検証している。検証の前段階として、第1節では、1970年代までの日米欧各国の特許権及び著作権の政策状況を概観する。ここでは、各国の知的財産権政策が産業政策に結びつけられることがほとんどなく、また、特許権や著作権をめぐる企業間の争いは全て、各国制度の枠内において展開されたことが説明される。

2. 先進国における知的財産権問題の変化

続く第2節では、自らの産業発展を目的として、自国の知的財産権制度の改善に向けて積極的に行動した産業として、各国

のコンピュータ企業と製薬企業の動きを検証している。

まず、コンピュータ企業が知的財産権問題に対する関心を高めるきっかけとなったのは、コンピュータ・プログラムの法的保護に関する議論であった。この問題は当初、米国における著作権去改正によって対処された。だが、反トラスト政策から知的財産権の保護強化に方針を転換させた米国政府の下で影響力を高めたIBMは、その保護範囲の拡大を積極的に求めるようになった。やがてこの動きは、日本政府の奨励政策によって競争力をつけた日本のコンピュータ企業との対立を招くこととなった。また、日本や欧州では、米国の圧力によってプログラムを著作権によって保護することが一般化した。だが、著作権による保護範囲を拡大することによって、自らの国際的な優位を保持しようとする米国企業に対して、改良技術の活用によって米国企業に追いつこうとする日本のコンピュータ企業間の法的紛争を通して、日米企業の間には共通の国際保護基準の必要性への認識が生じるようになり、特に日本企業は、プログラムの保護範囲が米国企業の主導によって決定されることを警戒する動きがみられるようになっていた。

一方、戦後の製薬産業は欧米を中心に発展した。欧米企業による医薬品生産の拡大は、薬害問題をもたらすに至り、各国政府は新薬の製造や販売への規制を強めていった。この結果、欧米企業は、他国市場への進出によって研究開発への投資の回収を図るようになり、自国企業による新薬開発が始まった日本でも物質特許制度が導入されることとなった。日米欧企業の競争激化と各国政府による規律拡大は、先発企業と後発企業の対立を生み出すこととなった。各国政府は、先発企業の権利保護によって新薬の研究開発を促進すべく、特許期間の延長といった措置を講じるようになっていった。1980年代に入ると、各企業の市場進出は、医薬品への需要の大きい途上国に伸張されることとなる。ここで、新たな問題として浮上したのが、申請データ自体の保護、及び、途上国における物質特許制度の導入である。これらの制度導入の必要性について、先進国の先発企業間に対立関係はなく、これらの企業は、望ましい国際制度の形成に向けて、積極的な活動を展開するようになっていた。

1. 米国における知的財産権保護強化 ロビー活動における企業の見解の多様化

1. 知的財産権の通商問題化

第3章では、日米欧の中で最初に知的財産権を通商問題として扱うようになった米国の政治過程を検証している。米国政府が知的財産権の保護強化に積極的になる中で、なぜIPCが設立されたのかという点が検証の焦点となっている。

まず、第1節では、知的財産権問題が通商問題化する過程を追っている。1980年代、レーガン政権は途上国の知的財産権制度の改善によって米国の国際競争力を回復させるという通商政策を展開した。これは、1970年代末にGATTの東京ラウンドにおいて議論されていた不正商品のみならず、知的財産権全体の保護強化を、手続面のみならず実体規範面についても実現させようというものであった。この背景には、米国のコンピュータ・プログラム産業や製薬産業の強い働きかけがあった。米国政府による知的財産権の保護強化の姿勢は、1985年のヤング・レポートや新通商政策行動計画等において明らかにされていた。

2. 二国間外交と多国間外交

第2節では、知的財産権を通商問題の重要課題として位置づけた米国政府が、途上国の法改善を求めて通商政策を展開した過程を説明している。二国間外交を強く支持したのが著作権業界であり、その中心となったのは、国際知的所有権連合(IIPA)であった。IIPAは、確かな結果が得られる二国間外交によって途上国各国の問題を個別に解決していくべきと主張し、問題状況の具体的な説明や侵害国の特定によって、USTRに通商法301条の発動を促していった。米国議会も知的財産権の保護強化に積極的となっており、通商法301条の改正後、USTRに対して、二国間外交による貿易収支の早急な改善を政府に迫っていた。この結果、米国政府は、1985年頃から次々と二国間外交を展開していった。

一方、製薬企業とコンピュータ企業の一部は、多国間外交によって新たな国際基準を設定することを要請した。この動きを先導したのはファイザーとIBMである。両社は、途上国においてハイテク産業における新技術の保護も実現させるためには、包括的な知的財産権の国際的保護水準を新たに設定する必要があると主張した。そして、通商交渉に関する大統領諮問委

員会(ACTPN)を通して、南北対立で停滞するWIPOではなくGATTにおける実現を提案した。この提案に対して、USTRも知的財産権問題をGATTの枠内で議論することを得策と考えるようになった。この結果、米国政府の知的財産権に関する外交政策は、二国間外交と多国間外交の併用によって進められることとなった。

3. IPCの設立と活動

このように、製薬及びコンピュータ企業は、自らの新技術の保護を途上国において確保することを目標としており、その実現のためには、まず知的財産権全体に関する保護基準を、GATTという遵守確保手続のある国際機関において確立することが必要と考えた。これらの企業の説得に米国政府は同意し、GATTにおける知的財産権の具体的な保護基準内容について、意見をまとめる作業に入ることとなった。この中で設立されたのが、後に日欧との民間協力を先導することとなるIPCである。第3節では、IPCの設立の目的とその過程を検証している。

USTR代表は、知的財産権問題をGATTで議論するにあたり、他の先進国の関心が低く、知的財産権の保護強化の実現に向けて協力を得られる状況にはないことを憂慮していた。そこで、GATTにおける知的財産権の保護強化に積極的となっていたIBMとファイザーに対して協力を要請した。ただし、これらのIPCの設立者の意図は、USTRと同一のものではなかった。IPCはUSTRが求めるように、知的財産権に関する米国産業全体の意見の一本化を優先課題としていたわけではなく、GATTにおける知的財産権交渉を促進するために、他国企業と協力によって国際的な保護基準を具体的に設定することを目的としていた。そのため、IPCは、各企業が派遣できる委員数は限られ、その参加者は決定権をもつことが条件とされるなど、具体的な基準案を早急に作成できるよう組織されていた。IPCは、知的財産権の保護強化の必要性について米国産業界全体に合意を求めると同時に、日欧の企業団体に提示するためのIPC自身の指針の作成に力を入れた。

TRIPs 協定締結に向けた日米欧企業間協力 国境を越えた企業間協力と協定試案 の作成

1. 民間三極会議の設立

第4章では、日米欧の企業団体が、どのようにして GATT 政府間交渉に対する協定試案を形成したのかを検証している。まず、第1節では、民間三極会議の設立の経緯を検証している。IPC は、結成後すぐに、日欧の企業団体に働きかける活動に入った。IPC は、日欧政府の知的財産権に関する知識が不十分であることを強調し、医薬品やコンピュータ・プログラムを含む広い分野の知的財産権について、国際協定案を民間で作成することを呼びかけた。その相手として選ばれたのは UNICE と経団連である。

UNICE は欧州工業界の中心的機関として、各産業団体の調整や意見統一を担っていた。欧州産業界は GATT における議題を知的財産権全体に広げることには否定的であり、既存の関連条約で十分とする見解が大半であったが、UNICE は、IPC の強い説得とその提案に含まれる手続面の整備に同意し、会議への参加を決めた。一方、当時の経団連は、鉄鋼などの伝統的産業の発言力が強く、全体的に知的財産権への関心が低かったが、コンピュータ企業のように知的財産権制度の形成や利用を通して、新たな保護基準の形成に対して関心を高めている企業産業も存在していた。最終的には、UNICE と経団連は、GATT 交渉に向けて IPC と協力することに合意し、三国の経済団体による「知的所有権に関する日米欧民間三極会議」が発足した。

2. 各企業団体の目的の違いとその変化

第2節では、民間三極会議の参加目的が三極でどのように異なり、その違いがどのように調整されたのかを検証している。UNICE と経団連は、実体規範に関する基準設定よりも手続面の改善を重視していた。日欧産業界は、米国の政府と産業界が一同となって過度な保護主義に進みつつあることを警戒しており、欧州産業界は特に、不正商品問題の解決を優先的に取り組むべきという立場にあった。また経団連は、米国の過度な保護主義的措置の阻止に加え、当時、日米欧の特許庁間の長年の懸案であった米国の先発主義の改正を、この機会に実現させようという動きも生じていた。そして両国とも、米国政府に比べて知的財産権に関する議論が遅れている自国政府を危惧し、

欧州産業界と連携することによって米国の保護主義的傾向を牽制し、米国の主張だけに基ついで GATT 交渉が進むことのないよう監視しようという意図が強かった。

しかし、IPC 自身は、保護基準の内容について、日欧の経済団体が考えるほどに米国政府と一枚岩であるわけではなかった。USTR は、できる限り広い分野の知的財産権の保護を目指していたが、IPC は、GATT 交渉における議論を、三国の産業界においてコンセンサスが成立しつつある分野に限定することによって、その具体的な法基準を確立するべきと考えていた。

三極会議が進められるにつれて、日米欧の企業間には、協定試案の形成の必要性への合意が成立し、作業グループにおける実質的な議論に参加するようになっていった。会議では、早くに、特許、商標、意匠、半導体チップ・レイアウトに関する「基本原則」と「説明」の内容がほぼ完成し、物質特許制度の導入の必要性についても意見の違いはなかった。しかし次第に、日米のハイテク企業間の争いが知的財産権の保護基準に関する考え方の違いに反映されるようになり、議論は離航することとなった。その主な争点となったのが、コンピュータ・プログラムの保護問題と、トレード・シークレットである。

3. 協定試案の完成

第3節では、コンピュータ・プログラムと医薬申請データの保護について、三極の意見がどのように調整されたのかを検証している。

まず、コンピュータ・プログラムの保護に関する対立は、その特性に応じた規律を求める経団連と、著作権法による保護が明記されればよいとする欧米によるものであった。また、トレード・シークレットについては、トレード・シークレットの法理が定着している英米の企業と、その法理をもたず、保護範囲の拡大を警戒する日欧企業の対立であった。このうち、コンピュータ・プログラムについては、日米の企業団体が、具体的な協定案を出し合う中で、UNICE がその調整役を担うという方法によって、合意が形成された。また、トレード・シークレットについては、当初、その法理自体に関する意見の対立が大きかったが、医薬申請データをこの枠内で保護することの必要性については、日米欧各国の製薬企業の要請により早くから合意が成立した。そして、トレード・シークレットを「財産的情報」という名称に変更するなど IPC の歩み寄りが見られる中で、具体的な法制度が作成された。完成した協定試案は、1988 年

6月、各国政府やGATTに対して公表されることとなった。

1. TRIPs 協定の締結 国家間交渉における民間の協定試案 の影響

ブリュッセルにおいて民間三極会議が設立される直前の1986年9月15日、ウルグアイで新ラウンド開始が宣言され（プンタ・デル・エステ宣言）、「不正商品を含む知的財産権の貿易関連側面（TRIPs）」が交渉項目に組み込まれた。その交渉過程は、1989年4月のジュネーブにおける中間レビューで、前期と後期に分けられるが、前期の公式会合は、TRIPs 交渉自体に反対する途上国と先進国の入り口論争に終始していた。しかしその中で、先進国間では、TRIPs 協定についての合意を成立させ、をそこで作成された先進国政府の協定案が、TRIPs 協定の内容の大枠が決まることとなる。ただし、TRIPs 交渉の開始当初、日米欧各国の基本的見解には大きな隔たりがあった。米国は実体規範面に優先的に取り組むべきとし、高い保護基準を主張したのに対して、ECや日本は、手続面の整備による権利の実施確保を重視していた。第5章では、TRIPs 交渉前期について、日米欧政府案がどのように調整されていったのかという点を中心に検証している。特に、その調整の過程において、1988年6月に公表された日米欧の経済団体による協定試案の影響がどのように影響を与えたのかという点を、各国政府が政府案を形成する政治過程を検証することによって明らかにしている。

1. ウルグアイ・ラウンド前期

第1節では、TRIPs 交渉における先進国と途上国の対立の中で、先進国の政府案が調整される過程を検証している。1987年、米国、EC、日本によって政府案が提出された。このうち、米国の政府案は、手続面について、刑事も含む国内手続の強化とGATT紛争処理手続きの利用を提案し、実体規範についても、非常に保護主義的姿勢の強い内容であった。これに対してEC委員会は、新たな協定の必要性を認めるものの、規範内容に関する具体的な記述は全く示さず、対照的に手続面については水際措置と国内手続に分けて具体的な提案を示した。日本政府も、ECと同じく、GATTの基本原則を知的財産権にも適用すべきとし、実施手続の強化は必要だが過度な国内手続は控え

るべきと主張した。ただし、コンピュータ・プログラムについては、著作権の保護対象から外すべき項目を具体的に示していた。米国が知的財産権の一分野として提示したトレード・シークレットの保護について、ECと日本の政府案では言及されなかった。

日米欧三国の政府案が提出された翌年の1988年、IPCを中心とする民間三極はTRIPs 協定に関する試案を公表した。IPCは米国政府の強硬かつ結果を急ぐ態度を批判し、TRIPs 交渉の帰結を不正商品分野の合意のみに導きかねないことを警告した。そして、多国間交渉にて意義ある協定を完成させるためには日欧の同意が不可欠であり、そのためには、両国が受け入れ得るような保護基準を示すべきであると主張した。日欧政府の予想外の消極的な姿勢に対して、米国政府は、妥協案の提示なしには政策の調整は不可能と考えた。そのため、米国政府は合意を急ぐ姿勢を改め、IPCの説得に応じる姿勢を示していった。IPCは、当該問題への関心が特に低い欧州にも積極的に働きかけていった。

UNICEも、EC委員会のTRIPs戦略は欧州産業の一部の見解しか反映していないと批判し、不正商品問題の重要性を認めつつも、途上国における知的財産権の制度不備が欧州産業全体にとって重大な損失であると説明した。また、当時の欧州内では、ワインの地理的表示の保護への関心が高まっており、EC委員会は、知的財産権全体の保護基準については日米の基準案に同調するかわりに、地理的表示の問題へと優先課題を移すこととした。こうしてEC政府は、各種の知的財産権の保護基準に関する具体的な見解を提出した。ここでは、日米の政府案を調整する内容となっていた。

また日本でも、経団連が、各国の法制度を調査し、民間の立場から日本としての基準を作成する活動を始め、民間主導による制度決定には否定的であった当時の通産省も、ハイテク産業に関連する知的財産権については、産業界の意見収集に通産省は積極的であり、EC委員会に続いて、実体規範に関する具体的な記述を含む政府案を示した。続く、米国政府も、前述のIPCの提案を受けて、前回の政府案より緩やかな保護基準を示し、日米欧政府のTRIPs 交渉における足並みはほぼ揃えられることとなった。

2. ウルグアイ・ラウンド後期

第2節では、中間レビュー後のTRIPs 交渉を、協定試案の公表後のIPCを中心とする民間団体の活動を中心に概説して

いる。IPC らによる途上国への説得の結果、知的財産権の保護に関心を示し始めた韓国や香港などの新興工業諸国が、TRIPs 交渉に積極的に参加するようになった。この結果、知的財産権保護反対の一辺倒であった途上国の見解は、二分されることとなった。孤立したインドやブラジルなどの一部の途上国政府も、いくつかの譲歩を先進国から引き出すことに成功したものの、最終的には、TRIPs 協定案を一括受諾方式の下に受け入れざるを得ない状況に追い込まれることとなった。

・おわりに

以上の検証を通して、本研究が、TRIPs 協定の締結過程において、国際制度の形成に向けた企業間の国境を越えた団体の協力という新たな政治過程が展開されたことを明らかにした。当該事例は、自国の国内制度の改正や企業間の法的な争いを通して専門的な知識や経験を習得した関連企業が、国家間制度の内容決定に大きな影響力を与えるというものであった。そしてそこでは、政府に対するロビー活動の強化という従来の政治過程だけではなく、企業間による国家間協定の試案作成という新たな行動が展開されていた。自国政府の積極的な姿勢に任せることなく、米国企業が他国企業との国境を越えた協力を推進したのは、他国企業や政府との間に知的財産権政策の相違があることを理解し、民間における国境を越えた合意を成立させることによって、自分たちの選好が反映された国際制度を形成しようという戦略からである。また、そこでの協定試案は、その内容が利益の最大化という観点ではなく、先進国間において調整可能な法制度を具体的に示した点で評価されることとなった。本研究によって、TRIPs 協定という国際通商制度の形成において、各国の通商、産業、知的財産権政策をめぐる政治過程がどのように関連したのかが明らかにされた。