

国際経済ルールにおける「貿易と保健」

国 松 麻 季

新型コロナウイルス感染症拡大を受けて、2020年から多くの国々が医薬品や医療用品に対する貿易制限措置をとった。多角的貿易体制を規律する WTO 協定は、自国民の生命や健康を守るための緊急的な措置として貿易に制限を課すことを認めてはいるが、そうした措置の発動は限定的かつ透明であり、「WTO のルールと整合的であるべき」である（2020年3月 G20貿易・投資大臣声明）。WTO 加盟14カ国・地域によるオタワ・グループは「貿易と保健イニシアティブ」において、医薬品などの貿易制限措置のルール化を目指す取り組みを進めている。

貿易自由化の経済ルールと健康や公衆衛生に関わる「貿易と保健」の問題は、従前から WTO において紛争事案となることもあり、国際経済法における検討対象であり、物品貿易、知的財産権およびサービス貿易について検討を要している。サービス貿易一般協定（GATS）には健康サービスも含まれる。今後、WTO のみならず自由貿易協定（FTA）など複数国間の貿易ルールのなかで保健サービスを含む貿易と保健の関係をいかに位置付けるべきか精査していくことが必要である。

1. はじめに

新型コロナウイルス感染症拡大を受けて、2020年から多くの国々が医薬品や医療用品に対する貿易制限措置をとった。多角的貿易体制を規律する世界貿易機関（World Trade Organization；WTO）による協定（「WTO 協定」）は、自国民の生命や健康を守るための緊急的な措置として貿易に制限を課すことを認めてはいるが、そうした措置の発動は限定的かつ透明であり、「WTO のルールと整合的であるべき」であると、同年3月の G20貿易・投資大臣が声明¹⁾においても確認している。WTO 加盟14カ国・地域によるオタワ・グループは、「貿易と保健イニシアティブ（Trade and Health Initiative）」を進めており、医薬品などの貿易制限措置のルール化を目指す取り組みを進めている。

1) 2020年10月12日開催 G20貿易・投資大臣会合閣僚コミュニケ「貿易と投資に関する G20閣僚声明（仮訳）」、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100246263.pdf>（参照 2022-03-10）。

貿易自由化の経済ルールと健康や公衆衛生に関わる「貿易と保健」の問題は、従前から WTO において紛争事案となり、国際経済法における検討対象であった。衛生や検疫などの理由で特定の物品の輸入に制限を課し、WTO 協定のうち衛生植物検疫措置の適用に関する協定 (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures; SPS 協定) における扱いが問題となる事案として、「EU—ホルモン牛肉に関する措置」(DS26, DS48)²⁾、「韓国—日本産水産物等の輸入規制」(DS495) などがある。知的所有権の貿易関連の側面に関する協定 (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights; TRIPS 協定) に関連しては、医薬品特許の保護を巡り、パキスタン、インド、カナダ、トルコなど複数の国における措置が紛争事案の対象となってきたほか、HIV/AIDS、結核、マラリアなどの感染症の医薬品が途上国において入手困難となっている状況を受け、2001年に「TRIPS 協定及び公衆衛生に関する宣言 (ドーハ宣言)」が発出された。オーストラリア等におけるタバコのパッケージデザインの制限が貿易の技術的障害に関する協定 (Agreement on Technical Barriers to Trade; TBT 協定) や、知的財産権のうち商標権に関わるとして TRIPS 協定に関わる紛争となった事案 (DS435等) も、貿易自由化と自国民の健康維持という異なる政策目的の間の摩擦が原因であり、貿易と保健の問題の一端といえる。

「貿易と保健」の問題は、物品貿易や知的財産権に留まらず、サービス貿易のルールからも検討を要している。サービス貿易に関する一般協定 (General Agreement for Trade in Services; GATS) には健康サービスも含まれることから、国境を越えた遠隔医療、診断や治療のために患者が越境移動するなどの医療ツーリズム、医療サービスの海外投資、医療サービス提供者の越境移動などに関わる WTO 加盟国の措置が GATS の規律の対象となるためである。そこで、本稿では、WTO におけるこれまでの貿易と保健についての議論を概観したうえで、2020年からの新型コロナウイルス感染症発生後の取り組みを確認し、WTO に加え、自由貿易協定 (free trade agreement; FTA) などの国際経済ルールにおいてどのような対応がとられるべきか課題を明らかにし、今後、貿易ルールのなかで保健の問題をどのように位置づけることが可能であるか検討する。

2. GATT/WTO 協定と「貿易と保健」

(1) 保健に関わる GATT の規律と紛争

戦後の多角的貿易体制を支えるルールである関税と貿易に関する一般協定 (General Agreement on Tariffs and Trade; GATT) は、最恵国待遇と内国民待遇から成る無差別主義

2) 本稿では、WTO における紛争事案に関しては、事案名の和訳を経済産業省通商政策局編「2021年度版 不正貿易報告書」に基づき記載する。また、解決番号をカッコ内に付す。

を基本原則としながらも、1948年の発効当初から、締約国に対して自国民の健康保護を目的とする場合には、無差別原則を逸脱することを例外的に認めてきた。すなわち、GATTの一般例外規定³⁾は「人、動物又は植物の生命又は健康の保護のために必要な措置」を、締約国が採用または実施することを妨げないとしている。

この規定に関連するGATT時代の紛争としては、例えば、1987年の「日本—輸入ワインおよびアルコール飲料の関税、税およびラベリングの慣習」に関するパネル報告書⁴⁾において、パネル⁵⁾は、日本における国産品と外国産の類似の製品または直接競合品の間の内国税等の差異は、GATT第20条(b)により正当化され得るとの判断を示した⁶⁾。また、1990年の「タイ—紙巻きタバコに関する輸入規制および内国税」に関するパネル報告書⁷⁾において、パネルは世界保健機関(World Health Organization; WHO)にヒアリングを行ったうえで、喫煙は人の健康に重大なリスクを引き起こすことから、紙巻きタバコの消費を低減するための措置は、GATT第20条(b)に該当すると判断している⁸⁾。

WTO発効後のGATT第20条(b)に係る紛争としては、「EC—アスベスト及びその製品に係る輸入禁止措置」⁹⁾(DS125)に関する事件が挙げられる。2000年のパネル報告書および2001年の上級委員会報告書とも、アスベストを含む製品の輸入を規制するフランスの国内法は、第20条(b)が定める、人の生命または健康を守るために必要な措置であるとして、WTO協定違反ではないと判断した¹⁰⁾。

3) GATT 第二十条 一般的例外

この協定の規定は、締約国が次のいずれかの措置を採用すること又は実施することを妨げるものと解してはならない。ただし、それらの措置を、同様の条件の下にある諸国の間において任意の若しくは正当と認められない差別待遇の手段となるような方法で、又は国際貿易の偽装された制限となるような方法で、適用しないことを条件とする。

(a) 略

(b) 人、動物又は植物の生命又は健康の保護のために必要な措置

(後略)

4) Panel Report, Japan – Customs Duties, Taxes and Labelling Practices on Imported Wines and Alcoholic Beverages, L/6216, adopted on 10 November 1987, 34S/83, 124, para. 5.13.

5) 貿易紛争について審議を行う小委員会をパネルという。GATTの下ではパネルのみの判断によるものであったが、WTOの下では、いわば二審制となり、パネルの判断の後に上級委員会に判断を求めることが可能となった。

6) World Trade Organization, Analytical Index of the GATT, p. 566. https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/ai17_e/gatt1994_art20_gatt47.pdf (参照 2022-03-10).

7) Panel Report on “Thailand - Restrictions on Importation of and Internal Taxes on Cigarettes, DS10/R, adopted on 7 November 1990, 37S/200.

8) World Trade Organization, Analytical Index of the GATT, pp. 566-569.

9) DS135, European Communities – Measures Affecting Asbestos and Products Containing Asbestos.

10) Panel and Appellant Body Reports, European Communities – Measures Affecting Asbestos and

(2) WTO 協定における「貿易と保健」

GATTは1995年に発効したWTO協定に引き継がれたが、そのなかの複数の協定が「貿易と保健」に関わる。WTOと世界保健機関（World Health Organization；WHO）が2002年に合同でとりまとめた報告書においては、WTO協定のなかで、保健および保険政策に関わる主要な協定として、SPS協定、TBT協定、TRIPS協定およびGATSを挙げている¹¹⁾。

以下に、各協定の内容面での保健や公共衛生への関わり、紛争解決事案、これまでのWTOにおける検討や成果などについて概観する。

(3) SPS協定

SPS協定は、国民の生命・身体の安全や健康の保護と自由な貿易の推進という2つの目的を達成すべく、GATTの最後の交渉ラウンドであるウルグアイ・ラウンド（1987-1994年）における非関税障壁に係る交渉を経て、1995年にWTO協定の一環として発効した。人、動物又は植物の生命又は健康を守るという衛生植物検疫措置の本来の目的を達成するとともに、貿易に与える影響を最小限に留めることを確保するための具体的なルールを規定している。加盟国政府による、動植物検疫に関する措置、食品衛生および飼料安全に関する措置、人畜共通伝染病等に関する措置等を対象とする。すなわち、水際の検疫制度のみならず、最終製品の規格、生産方法、流通の制限、リスク評価方法など、食品安全といった、国内における動植物の健康に関する全ての法規制や事実上の措置が対象となる。

人と動物の保護を目的とする措置としては、食品、飲料または飼料に含まれる添加物、汚染物質、毒素または病原生物に対する規制等がある。人の保護を目的とする措置としては、植物または動物が媒介する病気（人獣共通感染症）に対する規制等がある。動植物の保護を目的とする措置としては、害虫、病気、または病原生物に対する規制等がある。さらに、国家の保護を目的とする措置としては、害虫（侵入種を含む）の入国、確立、または蔓延に対する規制などが挙げられる¹²⁾。これらはいずれも貿易自由化と自国民の健康保護を調整するための措置である。措置を導入するためには、科学的な証拠を要し、国際的な基準¹³⁾がある場合にはこれに依拠すべきとしている。

具体的なWTOの紛争事案としては、「EU—ホルモン牛肉に関する措置」（DS26, DS48）が知られている。この紛争は、欧州連合において、6種類の成長ホルモンの牛への投与を禁

Products Containing Asbestos, WT/DS135/R, WT/DS135/AB/R.

11) World Trade Organization and World Health Organization (2002).

12) World Trade Organization and World Health Organization (2002) p. 36.

13) 食品の安全性・衛生に関しては、国連機関であるFAO（国連食糧農業機関）とWHOが合同で設立した国際食品規格委員会が作成するコーデックス規格が国際的な基準とされる。

止するとともに、これが投与された牛肉の輸入を禁じる EC 指令が発出された。これらのホルモンの使用は米国においては認められており、米国は、EC の措置は科学的根拠に基づかず、不当な貿易制限であると主張し、この主張が認められた事案である。

日本が申立国となった SPS 協定と健康に関する紛争として、日本産水産物等に対する韓国の輸入規制措置を巡る「韓国—日本産水産物等の輸入規制」(DS495)がある。韓国は、2011年3月の東京電力福島第一原子力発電所における事故後、日本産水産物等への輸入規制を導入し、2013年9月にはさらに規制を強化、8県産(青森、岩手、宮城、福島、茨城、栃木、群馬および千葉)の全ての水産物の輸入を禁止するとともに、輸入禁止としない食品についての追加検査措置等を設けた。これに対し、日本は必要以上に貿易制限的であること等から、SPS 協定に非整合的であるとし、2015年5月に申し立てを行った。2018年2月のパネル報告書¹⁴⁾では、韓国の措置が日本産品に対する不当な差別であり、必要以上に貿易制限的であると判断した。パネル報告を不服とした韓国は、上級委員会に判断を求めたが、同年5月の上級委員会報告書¹⁵⁾は、パネルの検討が不十分であったとして、SPS 協定不整合というパネル認定を取り消した。しかしながら、上級委員会が自ら、SPS 協定の整合性判断を行わなかったため、紛争が未解決となった¹⁶⁾。

(4) TBT 協定

TBT 協定は、各国の規格および適合性評価手続が、国際貿易に不必要な障害をもたらすことのないよう具体的なルールを規定している。GATT においてはまず、TBT 協定の前身となった「貿易の技術的障害に関する協定」(いわゆる「GATT スタンダード・コード」)が、1979年に合意に至った東京ラウンドにおいて策定された。同コードは任意の加盟国間での合意であり、参加していたのは GATT 締約国のうち46カ国のみ過ぎなかった。その後、ウルグアイ・ラウンドにおいて、同コードは TBT 協定へと発展解消され、WTO 全加盟国の義務として1995年に発効した。TBT 協定は、工業品および農産品を含め、全ての産品に関する強制規格、任意規格、および、適合性評価手続を対象とし、SPS 協定および政府調達協定の対象となるものは除く。

TBT 協定は、「人の健康、若しくは安全の保護」を目的とする強制規格は「正当な目的」であるとして認めている。そのうえで、強制規格を策定する際、その案や目的等について他

14) Panel Report, Korea – Import Bans, and Testing and Certification Requirements for Radionuclides, WT/DS495/R, adopted on 26 April 2019.

15) Appellant Body Report, Korea – Import Bans, and Testing and Certification Requirements for Radionuclides, WT/DS495/AB/R, adopted on 26 April 2019.

16) 経済産業省通商政策局 (2021) 119頁。

の加盟国に通報する義務を課している。通報内容は、通信機器の電磁放射線に係る規制、化粧品成分規制、職業健康上の危険を防止するための化学品に対する規制など¹⁷⁾、健康に関わる規制が多数ある。また、TBT協定は、加盟国が国内において強制規格や任意規格を導入する際、既存の国際規格への整合化を図ることを義務付けている。この規定により、保健に関わる分野ではWHOによる国際規格（WHO standards）への整合化を促すこととなる¹⁸⁾。

TBT協定を巡る健康に関わる紛争事案として、「米国—クローブ入りタバコ規制」(DS406)が挙げられる。この事件では、タバコに対してたばこメンソール以外の香りを付けることを禁じる米国連邦法のTBT協定整合性が問われた。パネル報告¹⁹⁾および上級委員会報告書²⁰⁾では、インドネシア産クローブ入りたばこ米国産メンソールたばこは同種の製品であることから、インドネシア産クローブたばこに対する規制はTBT協定に反するとの判断が示された。

また、輸入医薬品の取り扱いについてTBT協定整合性に疑義が呈された事案もあった。インドが申し立てた「アルゼンチン—医薬品輸入に関する措置」(DS233)であるが、この事件はパネルの設置には至らなかった。

(5) TRIPS協定

TRIPS協定は、ウルグアイ・ラウンドにおいて、国際貿易ルールのなかに知的財産権の保護を位置付けるべく交渉され、1995年にWTO協定の一部として発効した。TRIPS協定の対象は、知的財産全般、すなわち、著作権および関連する権利、商標、地理的表示、意匠、特許、集積回路の回路配置、非開示情報等である。知的財産分野の国際ルールとしては、すでに特許権、商標権等の工業所有権に関するパリ条約、著作権に関するベルヌ条約等が発効していたが、締約国が限定的であった。TRIPS協定によって、これら既存の国際条約の遵守が全WTO加盟国の義務となった。

TRIPS協定が法的論点となった健康に関わる紛争事案としては、医薬品特許を巡る紛争、たばこの表示（商標）についての紛争、および、日本の農産品への措置に関する紛争などがある。まず、医薬品特許に関する紛争としては、TRIPS協定発効後間もない1996年に、「パ

17) World Trade Organization and World Health Organization (2002) p. 33.

18) *Id.*

19) Panel Report, United States – Measures Affecting the Production and Sale of Clove Cigarette, WT/DS406/R, adopted on 24 April 2012.

20) Appellant Body Report, United States – Measures Affecting the Production and Sale of Clove Cigarette, WT/DS406/AB/R. 上級委員会報告書は採択されず。2014年10月、両国間の妥結により事案が決着した。

キスタン—医薬品農業用化学品特許保護」(DS36)があった。米国がパキスタンの医薬品等の特許保護制度の不備を申し立てたものであったが、ほどなく2国間合意が成立した。同年および翌1997年の事案である「インド—医薬品農業用化学品特許保護」(DS50, DS79)では、米国と欧州委員会が相次いで、インドの医薬品等の特許制度ならびに慣行がTRIPS協定違反だと主張し、いずれもインドのTRIPS協定不整合が認められた。インドは1999年に自国制度の改正によりTRIPS整合性の確保を報告している。1999年の事案である「カナダ—医薬品特許保護」(DS114)は、欧州連合の申し立てにより、カナダ特許法により、特許権者以外に認められる特許品の製造と貯蔵についての規定が争われ、2000年に提出されたパネル報告書²¹⁾および上級委員会報告書²²⁾は、カナダの措置の一部TRIPS協定不整合を判断した。なお、1998年には、カナダが欧州連合に対し、「EU—医薬品・農薬の特許保護」(DS153)において、医薬品および農業用化学品の特許保護について定める欧州理事会規則等がTRIPS協定整合性に疑義があるとして二国間協議要請を行っていたが、この件はパネル設置に至っていない。

1999年には、米国が二国間協議要請を行った「アルゼンチン—薬品に対する特許保護期間及び農薬に対する試験数値の保護」(DS171)があったが、2000年には両国が合意に至り、パネルは設置されなかった。近年では、欧州連合の協議要請を受け、「トルコ—医薬品の製造・輸入・販売に関する措置」(DS583)において、TRIPS協定およびその他の複数のWTO協定を論点とし、2019年にパネルが設置されている。欧州連合は、トルコの医薬品の製造、輸入および販売に係る措置が、TRIPS協定のみならずGATT第3条、第10条、貿易に関連する投資措置に関する協定(Agreement on Trade-Related Investment Measures; TRIMs協定)および補助金及び相殺措置に関する協定(「補助金協定」)に不整合である疑いがあるとしており、今後のパネルによる審議が注目される。

たばこについては、ペルー、ドミニカ共和国およびタイについて、紙巻きたばこの内国税や輸入措置などがGATT第3条(内国民待遇)を争点に紛争となった複数の事例²³⁾、前述の米国のクローブ入りタバコの生産・販売に係る国内法がGATT第3条、TBT協定およびSPS協定が争点となった事例などがあったが、TBT協定とともに、TRIPS協定整合性が問われた事例がある。この「豪州—タバコ製品の包装に関する規制に関する措置」(DS435、

21) Panel Report, Canada – Pharmaceutical Patents, WT/DS114/R.

22) Appellate Body Report, Canada – Pharmaceutical Patents, WT/DS114/A/R.

23) Peru – Taxes on Cigarettes (DS227), Dominican Republic – Measures Affecting the Importation of Cigarettes (DS300), Dominican Republic – Measures Affecting the Importation and Internal Sale of Cigarettes (DS302), Thailand – Customs and Fiscal Measures on Cigarettes from the Philippines (DS371).

DS441, DS458, DS467) は、豪州連邦政府が2011年に導入した、喫煙の抑制と公衆衛生の改善、すなわち「健康」を目的に、タバコ製品におけるロゴマーク等の商標の使用を禁止する法令（「ブレイン・パッケージ措置」）が、TBT 協定および TRIPS 協定に違反するとの申し立てを、ウクライナ、ホンデュラス、ドミニカ共和国、キューバおよびインドネシアがそれぞれ行い、統合したパネルが設置されることとなった²⁴⁾。TRIPS 協定については、商標権者によるタバコの商標を用いる権利が妨げられているとの申し立てに対し、健康を理由とする措置は TRIPS 協定において認められた商標の正当な使用の制限にあたるため、豪州の措置は TRIPS 協定に反しないとの判断が、パネル報告書²⁵⁾および上級委員会報告書²⁶⁾によって示された。

紛争案件以外にも、TRIPS と保健に関する議論はこれまでも見られている。中心的な1つが、「TRIPS と公衆衛生」の問題である。この問題の背景には、HIV/AIDS 等の感染症が、アフリカ諸国などの発展途上国において蔓延し、公衆衛生上の重大な脅威となっているにも拘らず、特許権により医薬品価格が高く設定されているため、発展途上国で医薬品の入手が困難になっているとの、発展途上国や NGO 等からの批判があった²⁷⁾。国際的な関心の高まりを受け、2001年の WTO ドーハ閣僚会議において、「TRIPS 協定と公衆衛生に関する宣言」²⁸⁾が採択された。同宣言は、感染症が開発途上国、後発開発途上国にとって重大な問題となっているとの認識に立ち（同宣言パラグラフ1）、TRIPS 協定は加盟国が公衆衛生を保護するための措置を採ることを妨げるものではないと確認し（同パラグラフ4）、具体的な措置を例示し（同パラグラフ5）、さらに、TRIPS 協定第31条(f)が規定する強制実施権の効果的な使用のための解決策を、2002年末までに検討すべきことを TRIPS 理事会に指示した（同パラグラフ6）。強制実施権とは、医薬品の特許を保有する医薬品メーカー等の意向に反し、当該特許を用いて医薬品を製造させる権限であるが、TRIPS 協定では、主として加盟国の国内市場への供給のために認められるとしており、輸出入行為は上記規定に抵触するおそれがあった。このため、国内の医薬品の製造能力を持たない開発途上国においては、強制実

24) 伊藤一頼 (2022)。

25) Panel Report, Australia – Certain Measures Concerning Trademarks, Geographical Indications and Other Plain Packaging Requirements Applicable to Tobacco Products and Packaging, WT/DS435/441/458/467/R, adopted on 29 June 2020.

26) Appellate Body Report, Australia – Certain Measures Concerning Trademarks, Geographical Indications and Other Plain Packaging Requirements Applicable to Tobacco Products and Packaging, WT/DS435/441/AB/R, adopted on 29 June 2020.

27) 特許庁 (2010) 134-136頁。

28) Declaration on the TRIPS agreement and public health, adopted on 14 November 2001, WT/MIN(01)/DEC/2, 20 November 2001.

施権を許諾しても必要な医薬品を輸入できないという課題が残っていた。

閣僚制限を受けて検討がなされ、2003年8月には、WTO一般理事会において「TRIPS協定と公衆衛生に係るドーハ閣僚宣言のパラグラフ6の実施に係る決定」²⁹⁾が採択された。TRIPS協定第31条(f)および(h)の義務の一時免除(ウェーバー)が認められ、強制実施権によって製造された医薬品を、製造能力のない開発途上国に輸出することが可能となった。その後、2005年12月の一般理事会において、TRIPS協定改正議定書が採択された。同改訂議定書は、WTO加盟国の3分の2の国々による受諾が発効要件となっており、発効までに10年以上を要し、2017年1月に発効に至った³⁰⁾。

(6) サービス貿易一般協定(GATS)

GATSはウルグアイ・ラウンドにおいて交渉され、WTO協定の一部として発効した、サービス貿易の障害となる政府規制を対象とした初めての多国間国際協定である。GATSはサービス貿易を4つの様態(モード)により定義している。これらは、サービスが国境を越える「越境取引」、消費者が海外でサービス提供を受ける「海外消費」、投資により設置した海外拠点からサービスを提供する「海外拠点設置」およびサービス提供者が国境を越える「人の移動」である³¹⁾。

GATSには、各国が自国の自由化を示す「約束表」も含まれる。これはGATTが規律する物品貿易において各国が関税率を示す「譲許表」と同様の役割を果たしており、ウルグアイ・ラウンド中にGATT事務局が作成したサービス分野の分類表(W/120)³²⁾に基づき、12大分類(実務、通信、建設・エンジニアリング、流通、教育、環境、金融、健康・社会事業、観光、娯楽、運送、その他)・155中分類が存在している。大分類の「健康・社会事業サ

29) Decision of the General Council of 30 August 2003, Implementation of paragraph 6 of the Doha Declaration on the TRIPS Agreement and public health, WT/L/540 and Corr.1, 1 September 2003.

30) 経済産業省通商政策局(2021)441頁。

31) GATSは「第一条 適用範囲及び定義」第2項において次のとおり規定している。

「この協定の適用上、「サービスの貿易」とは、次の態様のサービスの提供をいう。

- (a) いずれかの加盟国の領域から他の加盟国の領域へのサービスの提供
- (b) いずれかの加盟国の領域内におけるサービスの提供であって他の加盟国のサービス消費者に対して行われるもの
- (c) いずれかの加盟国のサービス提供者によるサービスの提供であって他の加盟国の領域内の業務上の拠点を通じて行われるもの
- (d) いずれかの加盟国のサービス提供者によるサービスの提供であって他の加盟国の領域内の加盟国の自然人の存在を通じて行われるもの」。

このうち(c)がモード3の海外拠点設置、すなわちサービスの投資である。

32) GATT(1991).

ービス」のなかには、「A. 病院サービス」「B. その他の人に係る健康サービス」という中分類が含まれる。加盟国は、こうしたサービス分類を用いて分野ごとの規制などを、前述の4つのモード別に約束表に記載する。記載すべき規制は、外資出資比率、サービス提供者の数、取引総額や資産額といったサービス供給を制限する「市場アクセスに関わる措置」と、「内国民待遇に反する措置」である。締約国は、約束表に記載した分野についてこれらの義務を負うことになる。例えば、日本は、「A. 病院サービス」について、越境取引は「技術的に困難であるため約束しない」、海外消費は「制限しない」、海外拠点設置（投資）の受け入れは「外国資本を制限しない以外は約束しない」、サービス提供者（医師等）の国内でのサービス提供は「約束しない」としている。

健康サービスについては、通信技術の発達により遠隔医療が可能となっているが、こうした進展はGATSの約束には反映されていない。また、海外における検査や治療、病院などの医療関係設備への海外投資、医療従事者の越境移動などもGATSの対象となるが、GATSの約束が作られたウルグアイ・ラウンド以降、サービス分野の自由化交渉がWTOにおいて成功していないことから、約束内容がアップデートされていないという問題点がある。

なお、健康サービスが争点となった紛争処理案件はこれまで発生していない。

(7) その他の協定

前節までで、WTO協定のうち、保健に関連が深い協定を個別に検討してきた。これら以外にも、補助金および相殺関税に関する協定（「補助金協定」）、TRIMS協定、政府調達協定およびWTO協定改正議定書（貿易円滑化協定）などもまた、保健に関わる加盟国の措置に関わる場合が想定される。

補助金協定は、補助金を定義したうえで、加盟国による発動が禁止される補助金、可能な補助金および相殺関税の要件などを規定する。すでに「アルゼンチン—薬品に対する特許保護期間及び農業に対する試験数値の保護」（DS171）において、TRIPS協定とならび補助金協定との整合性が論点になったこともあるように、医薬品に対して加盟国政府等からの補助金が交付される場合などにおいて、補助金協定との整合性が問われることとなる。

政府調達協定は、政府調達が国際貿易に与える影響を踏まえ、内国民待遇および無差別待遇を原則とする公平かつ透明な調達手続を規定することを目的としている。調達に関する手続のルールを定める「本文」と、協定が適用される政府調達の範囲を定める「付表」からなる。

WTO協定の他の協定とは異なり、希望する国が交渉を経て参加する複数国間協定である。164のWTO加盟国中、48カ国が政府調達協定の締約国となっている（2022年3月時点）。米国も締約国の一つであるが、2020年8月、トランプ大統領（当時）は必須医薬品・医療品の国産化に係る大統領令³³⁾に署名し、同年11月には、同大統領令に従い、米国政府（食品医

薬品局)が政府調達協定の適用範囲から必須医薬品、医療対策品および、それらの重要な原料と指定した医薬品227品目・医療機器96品目を除外するための修正提案をWTO政府調達委員会に通報した³⁴⁾。こうした一方的な修正提案は、政府調達協定の締約国の権利に影響を与える可能性があるが、次節で述べるとおり、新型コロナウイルス感染症のような、予期せぬ事態への対応がどこまでがWTO協定に整合的かといった点について、具体的な指針があるわけではない。

WTO協定改正議定書(貿易円滑化協定)は、ドーハ・ラウンド交渉の成果として、2017年2月に発効した協定であり、貿易取引の時間とコストの削減を目的とし、貿易規則の透明性の向上に関する措置や、税関手続の迅速化・簡素化に関する措置を各国が採用することなどを規定している。新型コロナウイルス感染症により、「必要不可欠な医薬品、食料品、IT部品等の迅速な輸送の確保が新たな課題となっており、以前に増して貿易円滑化の必要性が高まっている」³⁵⁾ことから、貿易円滑化協定の履行を進めていくことが重要となる。

3. 新型コロナウイルス感染症とWTO

(1) WTOによる貿易監視

2020年からの新型コロナウイルス感染症の拡大は、国際的な貿易に関わる環境に大きな影響を与え、「貿易と保健」について再検討を促すこととなった。医療関連品の輸出規制をはじめとする貿易制限的な措置を導入するWTO加盟国も見られた。また、国際連携の動きや貿易促進的な政策の導入もあった。

WTO協定の附属書三である貿易政策検討制度(Trade Policy Review Mechanism; TPRM)において、加盟国の貿易政策・措置を審査することが規定されている。加盟国別の審査はWTO発足以来行われてきた。加えて、2008年の経済危機を発端とする保護主義的な貿易措置の拡大を受け、同附属書を根拠に、定期的にWTO加盟国の貿易関連措置を横断的に調査し、報告書を作成、公表する活動が導入された³⁶⁾。この報告書を「TPRMに基づく監視報告書(TPRMモニタリングレポート)」という。新型コロナウイルス感染症の世界的な拡大を受け、2020年7月以降に公表された同報告書では、各国において採用された新型コロナウイルス感染症対応のための貿易政策・措置に関して、貿易制限的な措置とともに貿易促進的な

33) Executive Order on Ensuring Essential Medicines, Medical Countermeasures, and Critical Inputs Are Made in America, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/executive-order-ensuring-essential-medicines-medical-countermeasures-critical-inputs-made-united-states/>(参照 2022-03-10)。

34) 経済産業省通商政策(2021)422頁。

35) 経済産業省(2021)116頁。

36) 経済産業省通商政策局(2021)470頁。

措置を示している。2021年11月にWTO事務総長により公表された報告書では、2020年のパンデミック発生以降、新型コロナウイルス感染症に関わる物品貿易の措置は合計399件導入されており、そのうち7割近くが貿易促進的な措置であり、残る3割弱が貿易制限的措置である。2020年11月までの期間には335件の措置が発動されたが、続く直近の1年での新規発動は64件に減少している。また、貿易制限措置137件のうち、81件はすでに撤回されるなど、パンデミック発生直後に多くの措置が導入されたものの、2年目に入り措置の発動が減少傾向に転じている³⁷⁾。

(2) 通報制度

WTO協定には、各国の貿易制度や貿易措置について透明性を維持することを通じ、予見可能な貿易環境を創出し、維持する機能がある。とりわけコロナ禍において、WTOによる貿易制度の透明性の重要性を強調する発信が各国の貿易担当閣僚や国際団体などから上がっている³⁸⁾。

WTOの多くの協定には、透明性の確保に基づく加盟国に対して対応する委員会への通報義務が含まれている。新型コロナウイルス感染症に対応すべく各国が採用した措置についても、加盟国は対応する協定に基づく通報を行っている。新型コロナウイルス感染症に関連する各国からの通報は、2022年7月8日までに489件あり、その内訳は、TBT協定が233件、SPS協定が127件、物品の市場アクセス関連が87件、農業協定関連が32件、貿易円滑化協定関連が10件、TRIPS協定関連が5件、政府調達協定関連と物品貿易関連がそれぞれ3件となっている³⁹⁾。物品や農業の市場アクセスは、感染症の拡大をうけ、医療関連用品や食料などの輸出入を制限する措置が導入されたためであるが、それ以外の協定としては前章で見た従来から「貿易と保健」の論点となってきた協定が中心となっている。

(3) 貿易と保健イニシアティブ

カナダ政府が主催するWTO少数国グループ「オタワ・グループ」⁴⁰⁾は、2018年より閣僚

37) WTO Trade Policy Review, Overview of the Developments in the International Trading Environment – Annual Report by the Director General, WT/TPR/OV/24, 22 November 2021, pp. 21–22. https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/OV24.pdf (参照 2022-03-10).

38) 例えば、タイ米国通商代表 (2021年10月)、ギマランイス・ブラジル農業大臣およびハニオティス欧州委員 (2020年4月)、国際商業会議所 (2021年9月)。World Trade Organization, COVID-19, Maintaining open trade, https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/covid19_quotes_e.htm (参照 2022-03-10).

39) WTO, COVID-19, WTO members' notifications on COVID-19, https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/notifications_e.htm (参照 2022-03-10).

会議を開催し、WTO改革等について協議してきたが、2020年6月には、新型コロナウイルス感染症に向けたアクションと題するステートメント⁴¹⁾を公表し、透明性向上と貿易制限措置の撤廃、貿易円滑化、医薬品共有などにおける協力を打ち出した。さらに、2020年11月に「貿易と保健イニシアティブ」⁴²⁾(Trade and Health Initiative ; TAHI)に合意し、同年12月にWTO事務総長に提出した。このイニシアティブは、世界的なサプライチェーンの強化や、ワクチン等の医薬品の流通促進を目指すとし、加盟国に対して、関税・サービスおよび技術規制における貿易促進措置の導入、輸出規制措置の削減、主要医療品関税の一時的な撤廃または引き下げ、透明性の向上などの重要性を掲げ、オタワ・グループ以外の加盟国に対しても協力を呼び掛けている⁴³⁾。

(4) 新型コロナウイルス感染症に関わる TRIPS 協定上の一部義務免除 (「TRIPS ウェイバー」)

2020年10月、インドおよび南アフリカは、コロナ対策関連の医療品(治療薬、ワクチン、診断キット、マスク、人工呼吸器等)への適時のアクセスを可能とすることを目的に、TRIPS協定における知的財産権保護の義務を免除すべきとの提案を提出した。この提案は「新型コロナウイルス感染症の予防、封じ込め、治療に向けた、TRIPS協定上の一部の義務の免除を求める提案」⁴⁴⁾と題し、「TRIPS ウェイバー提案」と呼ばれる。両国は、新型コロナウイルス感染症への対応に必要な技術等の共有が遅れることのないよう世界が団結する必要があると主張し、その予防、封じ込めおよび治療に関して、TRIPS協定上の義務である著

40) カナダ政府の呼びかけで発足した、WTO改革に関する有志国グループであり、2018年10月に第1回閣僚級会合がオタワで開催されて以降、不定期に閣僚級会合を開催している。貿易と保健イニシアティブの合意に参加したのは、オーストラリア、ブラジル、カナダ、チリ、EU、日本、ケニア、韓国、メキシコ、ニュージーランド、ノルウェー、シンガポール、スイスの13カ国・地域であるが、会合には英国とWTO事務局も参加しているとされる。

41) Government of Canada, June 2020 Statement of the Ottawa Group : Focusing Action on COVID-19, https://www.international.gc.ca/world-monde/international_relations-reactions_internationales/wto-omc/2019-06-covid-19.aspx?lang=eng (参照 2022-03-10)。

42) WTO, General Council, COVID-19 and Beyond : Trade and Health, Communication from Australia, Brazil, Canada, Chile, the European Union, Japan, Kenya, Republic of Korea, Mexico, New Zealand, Norway, Singapore and Switzerland, WT/GC/223, 24 November 2020.

43) Government of Canada, June 2020 Statement of the Ottawa Group : Focusing Action on COVID-19, https://www.international.gc.ca/world-monde/international_relations-reactions_internationales/wto-omc/2019-06-covid-19.aspx?lang=eng (参照 2022-03-10)。

44) Council for Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, WTO, Waiver from Certain Provisions of the TRIPS Agreement for the Prevention, Containment and Treatment of COVID-19 – Communication from India and South Africa, IP/C/W/669, 2 October 2020.

作権、意匠、特許、非開示情報の保護と、それらの権利行使に関する義務について当面免除することを WTO 一般理事会において決定すべきであると提案した。

同提案を受け、TRIPS 理事会の会合で議論を開始し、途上国と先進国の対立があったものの、2021年5月には米国が同提案のうちワクチンについて支持を表明した。また、同年6月に EU が本提案への対案として、TRIPS 協定31条における強制実施権の要件明確化を内容とする新たな提案を行い、インド・南アフリカの提案と EU 提案について議論がなされることとなった。インド・南アフリカ提案に賛成する途上国と、知的財産権の保護の重要性などを主張する EU、英国、スイスなどの各国の間に立場の違いがあり、2022年3年にはオコンジョ事務局長が交渉の進展を歓迎し、妥結を呼び掛けている⁴⁵⁾ものの、交渉の行方は予断できない状況である。

TRIPS 協定と公衆衛生については、HIV/AIDS 治療薬を巡る2011年頃の検討と同様の構図が繰り返されている。

4. FTA における「貿易と保健」

(1) 多数国間の貿易枠組みにおける「貿易と保健」の貢献と限界

前章に見たとおり、新型コロナウイルス感染症を巡り、164カ国もの加盟国を有し、監視・通報機能を備えた WTO の枠組みは、各国の政策・措置に係る透明性の向上や情報共有については一定の貢献が見られる。他方で、SPS や TBT を理由とする貿易制限措置や知的財産権保護などの協定上の争点は、新型コロナウイルス感染症以前の論点と同様の問題が継続しており、ルールを前進させるコンセンサスに至ることは難しい。

GATS における「健康サービス」についても、遠隔医療を含む技術の進歩や医療サービスの細分化など、今日の状況が反映されないまま、ウルグアイ・ラウンドが終結した1994年時点の約束のまま30年近くが過ぎようとしているという限界がある。いずれの点も、WTO の最初の包括交渉であるドーハ開発アジェンダは20年を超えても妥結に至っていないという、多数国間での交渉が直面する困難が要因となっている。

こうしたなか、WTO における多数国間の貿易ルールを補完する枠組みである自由貿易協定 (FTA)、経済連携協定 (EPA) が、感染症を含む「貿易と保健」の分野において一定の役割を果たし得るか否かは検討に値する。

(2) FTA・EPA への展開

1990年初頭以降、世界各地で FTA 等⁴⁶⁾の締結が加速化し、1990年代半ばからは、地域を

45) WTO, Director-General Okonjo-Iweala hails breakthrough on TRIPS COVID-19 solution, 16 March, 2022, https://www.wto.org/english/news_e/news22_e/dgno_16mar22_e.htm (参照2022-03-10).

またいだ協定や、経済発展段階の異なる同士の協定が締結されるようになった。さらに、2010年代以降には、多数の国が参加する、あるいは主要国間による「メガ FTA」の締結が進んだ。WTO の機能が深刻化するなか、メガ FTA には貿易・投資の自由化を進めるとともに、新たな国際経済ルールを作り出すことが期待される。

WTO において達成できない新たな分野のルール形成が、多くの FTA に委ねられることとなり、1990年代以降に広がった FTA には、WTO 協定にも含まれた物品貿易やサービス、知的財産などの分野に加え、投資、環境、労働基準、エネルギー、さらにはアニマルウェルフェア等の新たな分野などの国際ルールを提供するものへと進展している⁴⁷⁾。

(3) 日本の EPA におけるエネルギー・鉱物資源の規定

日本はこれまで、エネルギー・鉱物資源分野について重要となる相手国との間の EPA を選択的に用いて、貿易と投資の促進や輸出入規制措置の透明性向上、安定供給に向けた協議の実施などを規定している。具体的には、日インドネシア EPA、日ブルネイ EPA (いずれも2008年7月発効) および日オーストラリア EPA (2015年1月発効) である。天然資源を多く有しない日本にとって、エネルギー・鉱物資源の安定供給を確保すべく、液化天然ガス(LNG) および原油及び石炭の輸入相手国であるインドネシア、LNG 輸入相手国であるブルネイおよび鉄鉱石、石炭、天然ガスの輸入相手先国である豪州との間の EPA に、従来の EPA のような関税や物品貿易のルール、サービス貿易、知的財産権などに加え、「エネルギー章」「エネルギー・鉱物資源章」を設けている⁴⁸⁾。

以上のとおり、FTA・EPA の重要性の高まりや、規律の対象範囲の広がりを踏まえると、エネルギーなど他の分野の規律の形成や機能を参考に、貿易と保健の問題に対応する規律の可能性について検討することが有用であると考えられる。

5. 結語—— FTA・EPA における貿易と保健に関する規定の可能性

健康・公共衛生の問題は WTO 協定において、物品貿易、サービスおよび知的財産など多岐にわたる協定に関わることは、前章までに見たとおりである。FTA・EPA の条文において、これらは複数の「章」にわたることとなる。一方で、協定に関わる国内措置の新規導入や改正について、横断的に通報義務を課す「透明性」に関する章などにおいて、健康・公共

46) GATT/WTO においては自由貿易協定と関税同盟を併せて地域経済統合という言葉を用いて規定している。自由貿易協定は関税同盟に比べて件数が多く、本稿で具体的にとりあげるのも自由貿易協定であることから、ここでは自由貿易協定という言葉を用いる。

47) 間宮勇(2012)、国松麻季(2020)ほか。

48) 経済産業省通商政策局(2021)655-657頁。

衛生または感染症に関わる国内措置の透明性の確保について、特に規定を設けることは有用であろう。

また、これまで FTA・EPA に導入されてきた規定分野の一部は、WTO において交渉の対象となったもののコンセンサスに至らなかったものである。感染症対策を主眼とし、WTO における TAHI の検討内容を先取りして規定を設けることも意義がある。

さらに、サービス分野に関しては、本稿 1.(7)において述べたとおり、WTO において技術やサービス内容の進展を反映した約束の改訂を行うことが難しく、日本についても病院サービスの一部を約束しているに過ぎず、他の加盟国も充実した約束を行っているとは言い難い⁴⁹⁾。そこで、FTA・EPA において、今日の技術の進展を踏まえるとともに、病院や健康施設のサービスのみならず、医療提供者の越境移動、医療や健康を目的とする旅行、医療機器の輸送、医療のための通信といった、医療・健康関係のサービスを広く束ねて自由化の約束を進めていくことも一案である⁵⁰⁾。その際には、モデル条文やモデルとなる約束内容を検討し⁵¹⁾、日本が有する EPA の見直しのタイミングなどの機会を得て、今日の技術水準に見合った、または、感染症拡大時の対応を想定した国際約束へと改正を加えていくことができれば、透明性や予見可能性の観点からも有効であろう。

新型コロナウイルス感染症の世界的な拡大は、物品、サービスおよび知的財産の越境移動に関わる既存のルールの内容や運用を再考する契機となった。これまでの貿易と保健を巡る貿易紛争や議論を踏まえ、新型コロナウイルス感染症によりさらに明らかになった貿易ルールの課題を補完するルールの改善や精緻化を継続的に試みていくことが有用である。

参考文献

- 阿部武司編著 (2013) 『通商産業政策史 2 通商・貿易政策1980-2000』独立行政法人経済産業研究所
- 伊藤一頼 (2022) 「豪州—タバコ製品に係るプレイン・パッケージ措置 (WT/DS435/441/458/467/R, WT/DS435/441/AB/R) —消費の抑制を目的とした商標使用制限措置の WTO 協定整合性—」独立行政法人経済産業研究所ディスカッション・ペーパー22. P-004
- 川瀬剛志 (2020) 「新型コロナウイルスと国際通商ルール」独立行政法人経済産業研究所スペシャル・レポート
- 国松麻季 (2013) 「文化メディアの越境流通促進のためのサービス貿易自由化」独立行政法人経済産業研究所ディスカッション・ペーパー13. J-009
- 国松麻季 (2020) 「国際経済秩序における新たな課題への対応—国際経済法の外延拡大と消費者保護—」『中央大学経済研究所』第52号, 423-446頁

49) Mikic (2007) pp. 7-8.

50) 関連サービスを束ねて自由化を進める「サービス・クラスター」の手法については、国松 (2013)。

51) 国松麻季 (2022) 39頁。

- 国松麻季 (2022) 「国際投資法と経済安全保障—GATS におけるサービス自由化約束を中心に」久野新編『アジア太平洋における貿易投資政策と安全保障政策の新たな相克』アジア研究所・アジア研究シリーズ No. 109, 亜細亜大学アジア研究所
- 経済産業省 (2021) 『令和 3 年 2 版 通商白書』経済産業省
- 経済産業省通商政策局編 (2021) 『2019年版 不公正貿易報告書』経済産業省
- 小寺彰 (2003) 「WTO 体制における非貿易的関心事項の位置—その鳥観図」小寺彰編著『転換期の WTO—非貿易的関心事項の分析』東洋経済新報社
- TPP と 21 世紀の関税・貿易政策研究会 (2019) 『TPP コメントール』公益財団法人日本関税協会
- 中川淳司 (2012) 「東アジアの地域経済統合—法化の進展と今後の発展の方向」日本国際経済法学会編『国際経済法講座 I : 通商・投資・競争』法律文化社
- 中川淳司・清水章雄・平覚・間宮勇 (2019) 『国際経済法 (第 3 版)』有斐閣
- 特許庁 (2010) 『産業財産権制度 125 周年記念誌—産業財産権制度この 15 年の歩み』特許庁
- 間宮勇 (2012) 「WTO 体制における地域統合—市場の統合と分割」日本国際経済法学会編『国際経済法講座 I : 通商・投資・競争』法律文化社
- 宮城島一明・佐藤大作・中原俊隆 (1999) 「多角的貿易協定と保健衛生政策」『民族衛生』65 巻 5 号, 227-240 頁
- Bettcher, D. W., D. Yach and G. E. Guindon (2000) “Global trade and health : key linkages and future challenges” in World Health Organization, *Bulletin of World Health Organization*, Geneva, pp. 521-534
- Blouin, Chantal, Nick Drager and Richard Smith (eds.) (2006) *International Trade in Health Services and the GATS : Current Issues and Debates*, World Bank
- GATT (1991) Services Sectoral Classification List : Note by the Secretariat, MTN. GNS/W/ 120, 10 July 1991
- Helble, Matthias and Benjamin Shepherd (2017) *Trade in Health Products : Reducing Trade Barriers for Better Health*, Tokyo, Asian Development Bank Institute
- Jackson, John H. William J. Davey and Alan O. Sykes, Jr. (2002) *Legal Problems of International Economic Relations-Cases, Materials and Text*, Fourth Edition, West Group
- Lunt, Neil, Richard Smith, Mark Exworthy, Stephen T. Green, Daniel Horsfall and Russell Mannion (2011) *Medical Tourism : Treatments, Markets and Health System Implications : A scoping review*, Paris, OECD
- Mikic, Mia (2007) “Health-related Services in Multilateral and Preferential Trade Arrangements in Asia and the Pacific”. [https://www.unescap.org/sites/default/files/AWP %20No. %2030.pdf](https://www.unescap.org/sites/default/files/AWP%20No.%2030.pdf) (10 Mar. 2022)
- Sauve, Pierre and Robert M. Stern (eds.) (2000) *GATS 2000 : New Directions in Service Trade Liberalization*, Brookings Institution Press
- Smith, Richard, Chantal Blouin, Zafar Mirza, Peter Beyer and Nick Drager (eds.) (2015) *Trade and Health : Towards building a National Strategy*, Geneva, World Trade Organization
- Stewart, Terence P. (ed.) (1993) *The GATT Uruguay Round : A Negotiating History (1968-1992) Volume Iib : Commentary* : Kluwer Law and Taxation Publisher
- World Trade Organization and World Health Organization (2002) *WTO agreements and public health-joint study by the WHO and WTO Secretariats*, Geneva, WHO and WTO

