

## メキシコの電気通信サービスに影響を与える措置

(パネル報告 WT/DS204/R, 提出日: 2004年4月2日 採択日: 2004年6月1日)

小寺 彰

### 事実の概要

#### 1. 事案の概要

メキシコでは、1997年まで、国内の長距離通信サービスおよび国際通信サービスを Telemex が独占的に提供していた。同年にこの独占状態が廃止されて他の企業の参入が認められるようになった。その結果、国際通信サービス分野では、WTO 紛争解決手続申立時点で 27 の事業者が参入して事業活動を展開していた。

メキシコでは、国際通信事業の競争導入を行うと同時に、その基本法令である「国際長距離通信規則 (The International Long Distance Rules)」によって、海外事業者との国際通信の精算方式については、「統一精算料金」方式を採用すること、また 電話接続については、「比例リターン」方式を採用することを義務づけた。

#### 統一精算料金制度

国際通信は各国に存在する事業者間の契約 (共同事業) によって利用者に提供されてきた。一般の電話では、送話者が通信料金を負担するという仕組みが採用されてきたために、送話者から送信側事業者が収受する通信料金の一部を、受信側回線設備の使用料金として受信側事業者に支払うことによって、国際電気通信事業は成り立ってきた。このときに送信側事業者が受信側事業者に支払う料金は「精算料金」乃至「計算料金」と呼ばれてきた。もちろん、精算料金は通話毎に遣り取りされるのではなく、一定の期間について、それぞれの側の料金債務を一括精算されてきた。メキシコが採用していた「統一精算料金」とは、相手側に支払う義務が発生する精算料金の一定時間当たりの料率を、相手側事業者ごとに変えることを禁止して、特定国との精算料金の料率を一定金額に統一するという制度である。

メキシコでは、統一精算料金の額は、特定の国との間の通信については、その区間で最大の通信量をもつメキシコ事業者が外国の事業者と精算料金の交渉を行い、その結果に他の事業者も倣わなければならないという仕組みであった。米国・メキシコ間では、メキシコ側の最大の国際通信事業者は Telemex であるために、Telemex が Sprint と交渉して合意した精算料金の、米国・メキシコ間の国際通信サービスを提供する他の事業者も従わなければならないという状況が生まれた。

#### ・ 比例リターン方式

比例リターン方式とは、受信側に複数事業者がいる場合に、それぞれの通話（「呼」とよばれる）をどの事業者に繋ぐかを決定する際の選択の方式である。比例リターン方式とは、送信側に呼を繋ぐ際に、事業者について自由な選択は認めず、相手側事業者から送られてくる呼の割合に従って自動的に相手側事業者に割り振るという方式である。送信側に自由な相手側事業者の選択権を与えれば、それを梃子にして精算料金を引き下げる圧力になることを懸念して、比例リターン方式が採用されることが多い。

統一精算料金制度と比例リターン方式の強制を組み合わせることによって、回線コストが低廉になったにもかかわらず、メキシコとの精算料金の値下げのスピードは緩やかで、いわば高止まりをしているという状況が長く続いていた。米国政府は、統一精算料金制度および比例リターン方式の強制の GATS 違反を中心的な論点に据えて、その他のメキシコの競争排他的な電気通信措置の GATS 違反を合わせて主張し、WTO 紛争解決手続に申立てを行った。

#### ・ 両当事国の主な主張

2 国間協議およびパネル審理を通じて、米国およびメキシコが展開した主な主張は次の通りである。

##### a. 米国の主張

メキシコが、Telmex に対して「原価に照らした」、合理的な条件で

米国との基本通信サービスの接続させることを確保しなかったことは、メキシコの約束表（参照文書 2.1 および 2.2）に反する。

メキシコが、Telmex に対して反競争的な活動の阻止を行わなかったことは、メキシコの約束表（参照文書 1.1）に反する。

メキシコが米国の基本通信業者に公衆網・サービスの、合理的かつ非差別的なアクセス・利用を確保しなかったことは、電気通信附属書 5(a)および(b)に反する。

b. メキシコの主張

メキシコは、米国が申し立てた自国の措置が、米国が主張するように、メキシコの約束表（参照文書 1.1、2.1、2.2）および電気通信附属書 5 に反するものではない。

2 . 手続の時系列

米国は、2000 年 8 月 17 日に、電気通信に関するメキシコの措置について、紛争解決了解（DSU）4 条、GATS23 条に基づいてメキシコに協議要請を行った。その後、手続は下記のように進んだ。

- ・ 2009 年 10 月 10 日 米国・メキシコ間で協議が実施されたが、協議は不調に終わった。
- ・ 2000 年 11 月 10 日 米国は、紛争解決機関（DSB）に対してパネル設置と再度の協議を要請。
- ・ 2001 年 1 月 16 日 両国間の再協議が行われたが不調に終わった。
- ・ 2002 年 2 月 13 日 米国は、DSB に対してパネル設置を再度要請。
- ・ 2002 年 4 月 17 日 DSB がパネルを設置。
- ・ 2002 年 8 月 26 日 パネルの構成が決定された。
- ・ 2003 年 11 月 21 日 パネルが中間報告書を配布した。
- ・ 2004 年 3 月 12 日 パネルが最終報告書を配布した。

## ．論点毎のパネル報告の要旨

### A. 国際通信に使われる相互接続は GATS 1 条の越境取引に当たるか(paras. 7.22-7.45)。

この論点は、国際共同事業として実施される国際電気通信サービスの提供が、GATS の対象となる「サービス貿易」に該当するかという論点である。

#### 1．申立国の主張

下記パネル判断と同旨。

#### 2．被申立国の主張

国際通信サービスを提供するために実施する外国通信事業者との接続は、単に顧客からのデータを取り次ぐだけであり、通信網の両終端で (end-to-end) 通信を提供してこそ「サービス貿易」(GATS 1 条) と言える。したがって、本件で問題となった接続は GATS 上の約束の対象外である。

#### 3．パネル判断

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

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

この論点は、電気通信の接続料金に関しては、参照文書 2.2(b) が適用される「主要なサービス提供者」とは何か、「経済的実行可能性に照らして合理的な・・・料金(原価に照らして定められるもの)に基づいて提供されること。」が何を意味するか、という問題である。Telemex が「主要なサービス提供者」に該当すれば、メキシコは「経済的実行可能性に照らして合理的な・・・料金(原価に照らして定められるもの)に基づいて提供されること」を確保する義

務を負う。従って、この論点は、Telemex が「主要なサービス提供者」に該当するか、および が肯定される場合に、Telemex が「経済的実行可能性に照らして合理的な・・・料金（原価に照らして定められるもの）に基づいて」サービスを提供することを確保したか、という2つの問題に分かれる。

B 1. 主要なサービス提供者 (paras. 7.146- 7.159.)

「主要なサービス提供者」は、特定の電気通信回線設備の保有、または「関連する市場 (relevant market) における能力のいずれかをみたく事業者」をいう。本件で Telmex が問題になるのは の要件である。

1. 申立国の主張

本件における「関連する市場」は国際通信市場のみであるから、Telemex は「主要なサービス提供者」に当たる。

2. 被申立国の主張

主要なサービス提供者を確定する要件である「関連する市場」について、電気通信市場全体が「関連する市場」である以上、Telmex が「主要なサービス提供者」には当たらない。

3. パネル判断

「関連する市場 (relevant market)」は、需要の代替性によって決定すべきであり、国際通信サービスについての「関連する市場」は国際通信サービスである。

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

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

B 2. 「経済的実行可能性に照らして合理的な・・・料金（原価に照らして定められるもの）に基づいて提供されること。」(paras.7.166- 7.184.)

1. 申立国の主張

現在では、「原価に照らして (cost-oriented)」というのは、相互接続のための原価を意味し、この解釈は参照文書の競争促進的な趣旨・目的に合致する。

2. 被申立国の主張

当該国の電気通信産業の状態、電気通信網の範囲や品質、投資収益、精算料金制度から得られる収入 (rate) 料金を勘案したもので足りる。

<この主張は、料金と原価との結び付きを弱めようとする主張である。>

3. パネル判断

「原価に照らして (cost-oriented)」を通常の意味に即して解釈すれば、それには一定の幅があるが、現在ではそれに「特別の意味」が付与されている。この「特別の意味」を確定するためには、ITU の D.140 , D.150 勧告を踏まえ、また WTO 加盟国が広く「長期増分費用方式 (incremental cost methodologies)」を使っていることに照らせば、「原価に照らして (cost-oriented)」は「長期増分費用方式」を指し、その点でメキシコの料金算定方式は参照文書に整合的である。

「経済的実行可能性に照らして合理的な」の意味についてであるが、まず「合理性」について、加盟国が選んだコストモデルが相互接続サービスによって生じたコストを反映することを基本としており、それゆえに相互接続以外のコストを含むことは許されず、メキシコの主張のように、当該国の電気通信産業の状態等を料金算定に反映するというアプローチは採れない。

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

C . 参照文書 1.1 (paras. 7.222-7.268.)

以上のように、Telmex が参照文書中の「主要な事業者」に当たるとすると、Telmex が「反競争的行為 ( anti-competitive practice ) 」 ( 参照文書 1.1 ) を行っていたかどうか、次に問題になる。

1 . 申立国の主張

下記パネル判断と同旨。

2 . 被申立国の主張

統一計算料金制度および比例リターン方式の強制は、大事業者が公平性を欠く収入を得ることを阻止し、また国内における通信インフラへの投資促進によって、メキシコ国内の競争の活性化を目的としている。

3 . パネル判断

参照文書 1.2 に列挙されているもの以外に、価格カルテルや市場分割カルテルが「反競争的行為」に該当する。

統一計算料金制度は事業者間の計算料金を固定するものであり、価格カルテルと同様の効果をもつ。また比例リターン制度は、相手方 ( 本件では米国 ) 事業者に返す呼 ( call ) の割合を人為的に固定するものであって、市場分割カルテルの効果をもつ。したがって、両制度とも、参照文書が禁止する「反競争的行為」に該当する。

D . 電気通信附属書

D 1 . 電気通信附属書の適用の可否 ( paras. 7.274- 7.7.295. )

ここでの論点は、電気通信附属書が、基本電気通信サービスの提供のための「公衆電気通信の伝送網及び伝送サービスへのアクセス並びに当該伝送網及び伝送サービスの利用」 ( 以下「公衆電気通信伝送網のアクセス等」と略す ) に適用されるかどうか、という点である。

### 1. 申立国の主張

電気通信附属書が、前文において、電気通信が「経済活動の一の分野」および「他の経済活動の基礎となる伝送手段」という二重の役割を有していると性格づけていること等により基本電気通信サービスにも適用される。

### 2. 被申立国の主張

電気通信附属書が適用されるのは他の経済的活動への手段として「公衆電気通信伝送網のアクセス等」である、つまり電気通信附属書の適用は高度サービス（付加価値サービス）の実施のための公衆電気通信網・公衆電気通信サービスの利用、および電気通信サービス分野以外の産業分野で公衆電気通信網・公衆電気通信サービスの利用（たとえば警備会社が防犯網を整備するための利用等）に適用は限定されるのであって、基本通信サービスの提供そのものには適用されない。

基本電気通信サービスに関する約束は第4議定書によって行ったのであり、それ以前には行っていない。

### 3. パネル判断

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

GATS 作成時の約束表の中の「電気通信サービス」には基本電気通信サービスも含む形で記載されているからメキシコの主張は採用できない。

## D 2. 電気通信附属書 5 (a) の基本電気通信サービスへの適用の可否 (paras.7.310-7.346.)

### 1. 申立国の主張

メキシコの国際通信接続制度については、回線設備ベース (facilities based) の接続問題として電気通信附属書 5(a)に、また単純再販売の禁止に



については、非回線設備ベース(non-facilities based)の接続問題として同 5(b)に反する。

## 2. 被申立国の主張

合理的・非差別的な条件での「公衆電気通信伝送網のアクセス等」の確保を規定する電気通信附属書 5(a)については、国際通信回線でのデータの遣り取りが「公衆電気通信伝送網のアクセス等」に当たらない。

電気通信附属書が基本電気通信にも適用されると解釈すると、参照文書と電気通信附属書との規制が重複する。

## 3. パネル判断

国際通信回線の接続も電気通信回線の相互接続にほかならず、「公衆電気通信伝送網のアクセス等」に該当する。そのうえで、既述のように、米国・メキシコ間の国際計算料金は「原価に照らして (cost-oriented)」算定したものでない以上、合理的な料金での接続とは言えない。

参照文書と電気通信附属書の重複については、参照文書の料金規制は「主要な事業者」の相互接続についての規制にとどまるのに対して、電気通信附属書は、「主要な事業者」より広範な公衆電気通信伝送網・公衆電気通信サービスの、相互接続より広範なアクセス・利用に関する規制であり、両者は重複していない。

### D 3. 電気通信附属書 5(b)と関連約束 (paras. 7.347-7.384.)

電気通信附属書 5(b)で問われたのは、回線設備を保有しない (non-facilities-based) 形での外国事業者のメキシコにおける専用線利用とその「公衆電気通信伝送網のアクセス等」である。メキシコの約束表には、モード 3 (拠点利用) について内国民待遇および市場アクセスについて制限はしないとしたうえで、「SCT (通信運輸省)」の認可が必要である。メキシコ法に基づいて設立された企業のみ認可を得ることができる。・・・営利機関の設立及び活動はすべて関係規則に従う。当該規則が制定されるまで、SCT は営利機関の設立を許可しない」という注が付されていた。このような注記が何を意味

するかが問題となった。

#### 1. 申立国の主張

メキシコが約束表において負っている義務は SCT が外国企業がメキシコに電気通信事業を営む営利機関の設立を認めて、通信事業の認可を与えて専用線利用を認める義務を負っているが、メキシコはこの義務を実施していない。

#### 2. 被申立国の主張

メキシコの約束は、事実上は、外国の営利企業の専用線利用を認めない、つまり約束していないのと同じ趣旨である。

#### 3. パネル判断

GATS 上の約束表について規定する GATS 20 条は、加盟国が特定しなければならぬものに事項と時期（約束の実施期間および約束の効力発生日）を挙げており、前記のメキシコの注のうち「当該規則が制定されるまで」というのは時期（time-frame）、とくに約束の実施期間に関する事項であると解される。GATS 20 条が実施期間について特定（specification）を要求しているにもかかわらず、メキシコの約束は実施期間について特定していない以上、当該規則の制定時期は約束表の効力発生時期と同一であると解するほかなく、メキシコが外国の営利企業に専用線を使った基本通信サービスの提供を許可しないのは約束表に反する。

#### E. その他 (paras. 7.271, 8.2)

米国は、上記以外に、メキシコ国内に拠点を持たず、かつ回線設備を保有しない（non-facilities-based）形での外国事業者のメキシコにおける専用線利用の禁止が、参照文書 2.2(b)、電気通信附属書 5(a)または 5(b)に反するという主張を行っていた。パネルは、上記 D までの判断によって特定されたメキシコの義務に照らして、上記のメキシコの措置が米国の挙げた各規定に反しないと判示した。

## ・ 解説

### 1 . 総説

#### ・ GATS と WTO 紛争解決手続

物品貿易、サービス貿易および知的財産権は、WTO 体制の3つの対象分野である。しかし、その3つの対象分野のうち、サービス貿易については、物品貿易との関係で、WTO 紛争解決手続で付随的に問題となった事例はあるが、正面から問題になることはなかった。本件は、サービス貿易、従って GATS が WTO 紛争解決手続で本格的に取り組みされた最初のケースである。なお、2004 年 11 月に、GATS を正面から扱った、「米国 - 賭博サービスの越境供給に影響を及ぼす措置」に関するパネル判断が示されており（この事件は上級委員会に申し立てられ、現時点では上級委員会で審理中）、今後は WTO 紛争解決手続で GATS を扱う事例が増加しそうである。

本件が注目に値する第2の点は、サービス貿易の中でも本件が電気通信分野を対象にしている点である。GATS はサービス貿易に関する国際規制を実現したが、ほとんどのサービス分野については、原則を定めたにすぎず、いわば国際規制の枠組みが出来上がったにとどまった。そのなかで、電気通信分野は、金融分野と並んで、先駆的に深い規制が実現した分野であり、将来のサービス貿易規制のモデルとも評価されている。この点は、電気通信に関する、わが国の基本法とも言うべき電気通信事業法が、GATS 電気通信サービス規律において重要な位置を占める G A T S 第4 議定書、とくにその中の参照文書に沿って、「支配的事業者」（NTT 東西と NTT ドコモ）に対してその他の事業者と区別して厳しい規制を及ぼすという非対称規制を採用したことからも如実に示されている。本件は、このように深い規制を実現した電気通信分野に関する判断だけに、GATS の将来的な意味を明らかにし、当然現在進行中の WTO サービス貿易交渉に大きな影響を与えるものと言える。

本パネル判断は、直接問題となった国際通信サービス上の意味もさることながら、国際通信サービスを越える電気通信サービス一般にきわめて大きなインパクトを与えるものである。インターネットを見れば分かるよう

に、もはや国際通信と国内通信を分けて考えることの意味は非常に少なくなった。このような状態になったのは、もともと「共同事業」によって実施されてきた国際通信が、現在では共同事業としても、また単独事業としても行われうるものになり、他方、もともと独占事業者の「単独事業」によって実施されてきた国内通信も、単独事業としても、また共同事業としても行われるようになり - 国内における電気通信分野の競争導入の前提は、新規参入事業者が既存事業者、とくにかつての独占事業者の回線設備を使えることであり、その意味では共同事業性が競争導入の本質的な要素である - 、両者を区別する構造上の違いがなくなったことが最大の原因である。

この変化が GATS に反映し、GATS は、国際通信および国内通信の両者に等しく適用できる構造をもつものとなった。具体的には、電気通信附属書も参照文書も、対象とする公衆電気通信網・公衆電気通信サービスの利用等において、国際通信と国内通信を分けずに規定しているのである。

#### ・国際電気通信サービスに即した意義

本件紛争は、米国がメキシコとの精算料金が高止まりしていることの是正を求めたのが発端である。米国が精算料金の高止まり是正を要求しているのは、メキシコに対してだけではない。世界的にも精算料金が高止まりをしていて、その結果、相対的に発信量の多い米国事業者は他国の事業者にも多額の精算料の支払いを行ってきた。その結果、1990年代後半から、米国の事業者にとっても、また米国政府にとっても、精算料金の引き下げは重要な政策課題として意識され、米国政府は国ごとに基準料金（benchmark）を定め、それ以下への引き下げを、日本を含む各国事業者・政府に働きかけた（国際電話接続料に関する米国連邦通信委員会(FCC)プレスリリース、1997年8月7日 <http://japan.usembassy.gov/txts/wwwt2291.txt> 参照）。本件は、WTO 紛争解決手続を使って早期の精算料金の引き下げを目指した試みであり、同時に海外における自由な企業活動の確保を目指す AT&T や MCI の思惑がその背景にあった。

実際、本パネル判断が出された後、米国・メキシコ間で直ちに交渉が開

始され、6月1日に米国・メキシコ間で、「統一料金清算制度および比例リターン制度の廃止。メキシコに所在する拠点を通じての基本電気通信の単純再販売の認可」に合意して紛争は収拾された。メキシコ政府は上級委員会へパネル判断の審査を申し立てず、当然、米国の主張を全面的に受け入れたパネル判断を受諾した。その後、11月にメキシコから「現状報告(Status Report)」(WT/DS204/9)がWTOに提出され、パネル報告書の中でGATS参照文書違反が指摘された、統一精算料金制度や比例リターン制度が廃止される等、米国・メキシコ間の合意に沿った措置をメキシコが着々と採っている現状が報告されている。

## 2. 主要なサービス提供者

「主要なサービス提供者」、「反競争的行為」、「原価に基づく(cost-oriented)」という、参照文書の基本概念でありながら、今までその意義について一致がなかった概念の内容を明らかにした点が注目される。このなかで特に重要なのは、接続料金について、「経済的実行可能性に照らして合理的な・・・料金(原価に照らして定められるもの)に基づいて提供されること。」の内容を明らかにしたことである。

「主要なサービス提供者」を特定する要件の一つである「関連する市場」についての判断は、競争法で通常採用されているものであり、この点では、参照文書と競争法において、考え方に齟齬がない、つまり、一般に支持されている考え方が採用されたと言える。

「主要なサービス提供者」を条件付けるもう一つの要件である、「参加の条件に著しく影響を及ぼす能力」は、競争の結果自ら獲得した能力によって強い規制を加えられるのは公平ではなく、本来「不可欠の設備(essential facilities)」を持つ事業者についてのみ「主要なサービス提供者」としての厳しい規制を行うべきだとして、経済学者や競争法学者から批判の強いものである。しかし、本件の場合は、政府が統一計算料金制度をとることを強制し、そのことがTelmexの市場での力の源泉になっている事例であり、「参加の条件に著しく影響を及ぼす能力」を持つ事業者として、参照文書に規定されている強い規制を受けることには合理性があると言える。「参加の条件に著しく影響を及ぼす

能力」を持つ事業者について、他の事業者と比して強い規制を行うことが正当化される具体的な事例として注目される（ただし、Telemex に、「参加の条件に著しく影響を及ぼす能力」を持たせた原因が、参照文書違反とされた、統一精算料金制度であったことも押さえておく必要がある）。

### 3. 料金基準

料金基準についての本件の判断は2つの意味で特筆に値する。第1は、「原価に照らして（cost-oriented）」が、に特定の意味が有すると解釈したことである。また第2は、料金算定について、接続に関わらない要素を考慮してはいけないとしたことである。

参照文書は、電気通信料金を「原価に照らして（cost-oriented）」決定しなければならないと規定する。参照文書起草時には、「原価に照らして（cost-oriented）」は、料金は原価(cost)を基にしなければならないが、単一の、また精密度の高い基準を作るのは難しいという判断から、原価との関連性を薄めるために、「原価に基づいて(cost-based)」という概念ではなく、「原価に照らして（cost-oriented）」という、特定性のやや緩やかな概念が使われたと言われる。

にもかかわらず、パネル報告書は、その後の実行に基づいて、「長期増分費用方式」を指すと判断した。もちろん、パネルも「長期増分費用方式（methodologies）」（下線筆者）と表現して、それに複数の方式があることを認めており - 実際に「長期増分費用方式」として採用されている方式は国ごとに異なる - 、それが一定の幅のある方式であることを前提にしての判断である。

しかし、どのような計算方式をとろうが「長期増分費用方式」と呼べるものの範囲に収まるものでなければいけないと述べたことは重要な判示事項である。ただし、メキシコが採用していた料金の計算方式も「長期増分費用方式」と呼べるものであり、この点で解釈が真っ向から対立していたわけではないために、判断の内容の細部は依然として十分明らかではない。また、ITUの動向や各国における価格算定方式を根拠にして、パネルは上記のような判断を行ったが、その論理が強引すぎることは否めない。

さらに第2に、相互接続料金において、接続コスト以外を勘案して決めてはいけないと判断したことも重要である。国際通信に用いられる計算料金方式では、南北格差、とくに途上国の電気通信網の整備の要請が計算料金高止まりを正当化する第1の根拠であった。本件の「経済的実行可能性に照らして合理的な・・・料金」の判断が、この要請の正当性を否定したことは、従来の計算料金高止まりの理論的根拠を奪ったことを意味し、国際通信サービスの精算料金制度を考えるうえではきわめて大きなインパクトをもつものである。

#### 4. 反競争的行為

参照文書中の反競争的行為も、カルテルを例示するなど、原理的には競争法に即して解釈されている。ただし、通常の競争法とは異なり、国家が命じたものも、「反競争的行為」だと性格づけた点は、サービス貿易（本件ではサービス分野における外国投資）の促進を第1の目的とするGATSと、自由競争秩序の維持を目指す競争法では、基本目的を異にすることを明示した点で重要である。競争法上は公益のために国家が主導する反競争的行為は一般的に許容されるが、参照文書が国家によって命じられた反競争的行為であっても許されないのは当然のことである。そもそも国家が国際法上抑圧すべき行為を自ら行ったにすぎず、国際法上その方が義務違反の程度においてより悪質だとも言えるからである。その意味では、カルテル行為等を国家が命じた場合もGATSに反すると評価されるのは当然である。

#### 5. 電気通信付属書の適用範囲

電気通信付属書については、専用線を使った高度サービス（基本通信サービスに何らかの価値を付加する点で、基本通信サービスから区別される）と企業の自己利用について、公衆網・公衆サービスの利用確保措置だけを定めた規律だという見方と、専用線や自己回線を使って電気通信事業（他者利用）を行う際の公衆網・公衆サービスの利用確保措置までカバーする規律だとする見方が対立していた。公衆網・公衆サービスの「アクセスと利用(access and use)」という概念が使われていて電気通信事業者相互間で通常用いる「相互接続(interconnection)」という言葉が使われていないことに着目して、「アクセス

と利用」は「相互接続」ではないというのが前者、また「アクセスと利用」は「相互接続」を含むというのが後者の立場である。日本でも、電気通信附属書作成時には、明確に前者の立場が採られていた。しかし、パネルは明確に後者の立場を選択し、電気通信附属書の適用範囲を広く採った。

この解釈によれば、電気通信附属書が基本電気通信サービスを実施することまで含めて、公衆網・公衆サービス提供者の義務を定めたということになり、適用範囲において第4議定書の規律と一部において重複する。この結果、電気通信サービスに関するGATS規律がきわめて複雑な構造をもつことになる。

また電気通信附属書は、第4議定書が作成されて以降は等閑に付されることが多かったが、本件パネル判断を採用すると、電気通信附属書は電気通信規制においてきわめて重要な機能をもつことになる。ただし、先に挙げたように、電気通信附属書では、「相互接続」の語は用いられずに「アクセスと利用」という別の用語が採用されたこと、また基本電気通信サービスの自由化については継続交渉の主題だとしてWTO成立以降に交渉が続行されたことを踏まえると、パネルの採った、上記の電気通信附属書解釈が今後も維持されるかどうかは、必ずしも樂觀できない。

## 6. メキシコの約束表の解釈

メキシコの約束表に関する解釈は、明らかにメキシコの意図を無視して解釈したものである。かつてヨーロッパ人権条約のスイスの留保について、その留保がヨーロッパ人権条約に反するものだとして、スイスの人権条約上の義務は、当該留保なしのものと考えべきだとヨーロッパ人権裁判所が判断したことがある（*Beilos v. Switzerland*, D.J. Harris eds. *Cases and Materials on International Law*, 5th ed., 1998, pp.794.ff.）。通常は、留保が当該条約に照らして許されない場合は、その条約加入自体を無効として扱うべきであるが、ヨーロッパにおけるヨーロッパ人権条約の特殊性ゆえに前記のような判断がなされたと理解された。本報告書におけるメキシコの約束表は、これとまったく軌を一にするものと言える。ヨーロッパにおける人権条約と国際社会におけるGATSの位置が同じものと考えられるのだろうか。



## 7 . 国際通信規制上の意味

国際通信サービスに関する第1の意味は、GATS が国際共同事業という伝統的な国際通信の世界を完全に否定する内容をもつことを明らかにした点である。まず電気通信附属書が、国際専用線の単純再販売を許容する義務を課したと判断したことは、国際通信を単独事業として実施する途を幅広く認めたことを意味する。

従来通り国際共同事業として国際電気通信サービスを提供する場合でも、統一料金制度と比例リターン方式の強制は、反競争的行為として完全に否定された。さらにパネル判断を敷衍すると、政府が強制せずに複数事業者が自主的に統一料金制度や比例リターン方式を採用した場合であっても、それに「主要な事業者」が参加すれば、「反競争的行為」として政府が禁止しなければならないと言える（この種の行為が競争法上認められるかどうかという問題は、もちろん別途存在する）。

## 9 . GATS と紛争処理

参照文書中の「原価に照らして」や電気通信附属書の適用範囲に関する表現のように、起草者が曖昧に表現した部分が GATS、また参照文書中には多い。しかし、本パネルは、「原価に照らして」が長期増分費用方式を指すと明言した。もちろん「長期増分費用方式」といっても、何を原価の構成要素として算定するかを含めて、その意味合いには相当な幅が存在する。しかし、そうではあっても、「原価に照らして」が長期増分費用方式をさすとしたことによって、各国政府が電気通信事業者、とくに「主要な事業者」に対して、料金として要求すべき方式が相当に制約を受けることは間違いない。しかも重要なことは、この部分の解釈が国際通信に限定される表現にはなっておらず、国内通信をカバーするような表現になっていることである。

WTO 紛争解決手続のパネルまたは上級委員会判断は、対象案件を越えて他の案件の判断を法的に拘束するものではない。しかも本件はパネル判断であり、パネル判断が上級委員会で審査され、修正はおろか覆された例も数多い。また既述のように本件パネル判断には様々な弱点がある。しかし、本件パネル判断には被申立国のメキシコも同意して、それに沿った措置をとったという事

実は重い。本件の判断は、次に同種の紛争が係属したときに上級委員会も含めて、それを完全に踏襲するかどうかは定かではない。しかし、本件パネル判断と異なる主張をする側が反証できなければそのまま採用されるという意味で、判断の前提を構成するものになることは覚悟しておく必要がある。

さらに注意する必要があるのは、GATS の規律対象の範囲の広さである。GATT の場合は、いくら対象が広いとはいっても、貿易を対象にしていたために範囲は限定されていた。WTO 紛争解決手続が大きな問題となったのは、固有の貿易分野とされていた事項を越えて、環境や安全規制に判断の効果が及んだ場合である。環境では希少生物の保存措置が貿易制限的かどうか、また安全規制では成長ホルモンを投与した牛の牛肉の輸入禁止が GATT 整合的かどうか問題になった。

しかし、GATS の場合は、サービス貿易固有の事項というものが一般的には観念されておらず、他方、すでに検討したようにサービス産業全体に規制が及んでいる。しかし、サービス分野自体は国民生活への大きな影響力から従来国家の強い規制のもとにあった分野である。それゆえに金融と電気通信等一部のサービス分野を除くと、GATS は規制枠組みにとどまっておらず、また金融や電気通信分野でも、各国の裁量の余地を広く認める規定ぶりになっている。このような性格をもつサービス分野について、本件パネルが下した判断、とくに料金算定基準および電気通信附属書の適用範囲さらにはメキシコの約束表に関する判断は、「司法立法」の誹りを免れない程に、あまりに大胆なものであった。このような判断は、各国がサービス交渉において約束することに躊躇させるに十分である。ある意図をもって約束したのに、その後 WTO 紛争解決手続に持ち出されれば、当該約束は当時の意図と離れて、しかも約束を重くする形で解釈適用されるとすれば、交渉において約束するのに慎重になるのは当然である。WTO 紛争解決手続の効率性が高く評価されてきたが、各国のセンシティブ分野の代表格である、サービス分野や農業分野についても、WTO 紛争解決手続が、従来通り自由化に積極的な判断をすることが適切かどうか。この点は引き続き検討する必要があると思われる。

## 9. 「貿易と競争」上の意味

パネル報告書が、参照文書、引いては GATS における「競争」を位置づけた、すなわちサービス貿易における競争法の位置付けを確固とさせたことは間違いない。しかし、それは外国からの参入を容易化するものに他ならず、「貿易と競争」で取り上げられることが予想される、一般的な競争状態の確保のための競争状態の維持措置ではない。本判断が WTO の「貿易と競争」をリードするという評価があるが、この評価は不適切であろう。

## . 参考文献

- ・宮家邦彦『解説 WTO サービス貿易』(1996), p.262.
- ・舟田正之「IT 革命推進の電気通信審議会第一次答申について(下)」ジュリスト 1119 号(2001).
- ・林紘一郎、「日本版「支配的事業者規制」の問題点」 [www.glocom.ac.jp/users/hayashi/Attach010226.pdf](http://www.glocom.ac.jp/users/hayashi/Attach010226.pdf)
- ・Damien Geradian and David Luff ed., The WTO and Global Convergence in Telecommunications and Audio-Visual Services (2004)
- ・小寺彰「国際通信法制の現代的課題」総合研究開発機構編『経済のグローバル化と法』(1993)
- ・小寺彰「電気通信サービスに関する GATS の構造」([http://www.rieti.go.jp/jp/publications/act\\_dp.html](http://www.rieti.go.jp/jp/publications/act_dp.html))
- ・Rajeev Sharma and Jason Rosychunk, "The Collision of Trade and Competition Law: Assessing the Aftermath of the WTO Telmex Decision," [www.heenanblaikie.com/en/media/pdfs/pdf/20040625\\_Sharma.pdf](http://www.heenanblaikie.com/en/media/pdfs/pdf/20040625_Sharma.pdf)
- ・Peter Lang, The WTO Agreements on Telecommunications(2003)
- ・D.J. Harris ed., Cases and Materials on International Law, 5th ed. (1998), pp.794-797(ヨーロッパ人権条約留保事件)