

# 外務省生活雑感

審判部第22部門（生命工学） 審判官 伏見 邦彦

## 抄録

本稿では、筆者が約3年間を過ごした外務省経済局知的財産室について紹介すると共に（「2.外務省の組織と知的財産室」）、そこでの業務の中心となった種々の国際フォーラムにおける知的財産を巡る議論の大きな流れとその背景について、業務を通じて抱いた個人的な感想を織り交ぜつつ記し（「3.知的財産を巡る国際的議論の流れ」）、また、国際交渉に携わる中で気づいた幾つかの事項について体験も踏まえつつ述べる（「4.国際交渉において意外に？ 大事なこと」）。

## 1. はじめに

本稿では、2年10ヶ月（平成20年10月1日～平成23年7月31日）の外務省生活を振り返り、その経験に基づいて、普段あまり外務省に馴染みのない審査官の方々に、その仕事の一端をご紹介させて頂きたいと思います。

なお、本稿の内容はあくまで小官の個人的見解であり、外務省・特許庁を始めとする我が国政府の公式見解ではないこと、及び、この原稿を執筆している時点で外務省知的財産室を離れてから半年弱が経過しており状況が変化している可能性があることにご留意下さい。

## 2. 外務省の組織と知的財産室

外務省には霞ヶ関にある外務本省と世界各国にある大使館、総領事館、政府代表部等からなる204の在外公館があります。外務本省で働く職員が約2,200人であるのに対し、在外公館で働く職員が約3,500人とそれを上回るのが外務省という組織の1つの特徴であるように思われます。このうち外務本省は大臣官房及び10の局並びに国際情報統括官からなり、各局は、一般の方が外務省に持つイメージ通り世界の各地域を地域毎に所掌する地域局（アジア大洋州局、北米局、中南米局、欧州局、中東アフリカ局）と、地域を越えた国際機関を所掌する、あるいは、地域横断的に特定の政策分野を所掌する機能局（総合外交政策局、経済局、経済協力局、国際法局、領事局）に分かれます。また、その他、局に準じる組織として、地域局的性質を有する南部アジア部、アフリカ審議官組織、機能局的性質を有する広報文化交流部、軍縮不拡散・科学部、地球規模課題審議官組織があります。

私が所属していた知的財産室は、経済外交を所掌する機

能局である経済局に属しています。WTO（世界貿易機関）/TRIPSやWIPO（世界知的所有権機関）等の知的財産に関連する業務は、ももとはWTO等を所掌する国際貿易課（当時の国際機関第二課、後の同第一課）に担当官がおり、代々そのポストを特許庁からの併任出向者が占めていたのですが、模倣品・海賊版問題のグローバル化等によって経済外交における知的財産分野の重要性が高まり、現在では知的財産室が設置（知的財産推進計画2004の実施に伴い2004年に知的財産権侵害対策室を設置、侵害対策のみならず知的財産全般を扱っていることを明確にするために2008年に知的財産室に改称）され、知的財産室における補佐ポストが特許庁からの併任出向ポストとなっています。ある案件を主に担当する課を主管課と言いますが、外務省は、外交における調整官庁としての役割ゆえか、地域、国際機関毎の縦割り色が歴史的に強く、知的財産に関する案件であるからといっても全てを知的財産室が主管するわけではなく、WTO/TRIPS、WIPO、ACTA（偽造品の取引の防止に関する協定（仮称））等は知的財産室、特定の国との二国間案件は当該国を所掌する地域課、EPAは経済連携課、APEC/IPEGはAPEC室、WHOは専門機関室等といったように形式的には主管が多岐に分かれることとなります（但し、知的財産に関する案件であれば全て知的財産室の決裁が必要であり、決裁課としては全ての案件に関わることとなります）。しかし、地域やフォーラムの観点で見れば異なる課に切り分けられる案件であっても、知的財産案件である以上、多国間での知的財産に関する議論の中心であるWIPOやWTO/TRIPSにおける議論や我が方の立場と切り離して考えることはできず、我が国として一貫した姿勢をもって知財外交を進めていくためには、知的財産室が地域横断的、フォーラム横断的にみていくことが重要であり、また、他課が形式的に主管であっても知的財

産という分野の特性上実質的には知的財産室で扱う案件も多いことから、知的財産室は実質的に知的財産に関する案件を横断的に扱っている部署であると言えます。

知的財産室は、私が所属していた大部分の期間において7人（ACTA交渉の妥結に伴い2011年7月の小官離任時には調査員を含め6名に減員）から構成されており、そのうち知的財産室長、首席事務官（首席事務官は補佐とは区別された外務省独特の役職ですが、担当の上に位置づけられて課室全体の案件をみる立場にいる点では他省における総括補佐的な役割と言えるかも知れません。）の2人が外務省プロパーであるのに対し、他の5人は外務省以外からの出向組（特許庁、文化庁、弁護士、民間企業2人）であり、かなりの混成部隊と言えます。外務省は中に入ってみると意外に他省庁、民間企業、法曹界、自治体等の外部からの出向者が多く、経済局は特に出向者の割合が高い局なのですが、その中でも知的財産室は際だって外部からの人間が占めるウェイトの大きな室であると言えます。これも、知的財産分野の専門性の高さという特質の反映かも知れません。また、知的財産室の構成についてご紹介する際に、「他の5人は」と室長、首席以外をひとまとめにご紹介しましたが、これが外務省の組織の興味深いもう1つの点として挙げられます。外務省はスタッフ制をとっており、補佐であろうが事務官（外務省に「係長」という役職はなく、他省における係長相当以下は全て「事務官」という役職になります。）であろうがそれぞれ担当官として個々の担当分野を持っており、事務官だから補佐のクリアが必要といったことは全くなく、補佐も事務官も、それぞれが自分の担当分野の仕事を自分でやることとなります（審査官にとっては当たり前のことかも知れませんが、特許庁全体においては珍しいのではないかと思います）。ですから、私も補佐という肩書きではあったものの、ある時には、他省庁に配布するために公電を自分でPDF読み込みした直後に室長の代わりに1人で外務審議官のブリーフに入ったり、また、ある時には、他省の課室長からの電話を受け議論した直後に別な照会に回答するために他省の係員に電話で連絡をする等、業務も一緒に仕事をする人も非常に多岐に渡っていました。スタッフ制という外務省に特徴的なフラットな組織と外務省プロパーも含め意外にも様々なバックグラウンドの人間が集まっているという経済局、特に、知的財産室の人員構成は、中に入る前に持っていた「外務省」という霞ヶ関の中心を占める鯨張ったイメージとは裏腹に、意外にフランクな雰囲気を出し、外務省プロパーの持つ外交に対する長い経験からくる視点も含め色々な角度からのアドバイスを受けつつ、自分で主体的に物事を動かしていける空気を作り上げていました。

その中で、私は、WIPO、WTO/TRIPS、他課主管マルチフォーラム（G8、WHO、国連、UNFCCC、CBD、APEC、OECD等）、他課主管EPAを中心に担当し、対処方針案の作



(写真1) 外務省の建物

成や主管課への対処方針のメモ出し、各省や省内各課との調整、実際の会合への対応等の業務を行っていました。個々の業務についてご紹介するのも引継ぎ資料のようでおもしろくありませんので、以下では、私が外務省で携わっていた種々のマルチフォーラムにおける知的財産を巡る国際的な議論における大きな流れとその背景について個人的な感想も織り交ぜつつ記し(3.)、また、国際交渉に携わる中で気づいたことについて体験も踏まえつつ述べてみたい(4.)と思います。それらを通じて、私が3年弱を過ごした外務省での国際交渉に関する業務の雰囲気こそはかとなく伝われば幸いです。

### 3. 知的財産を巡る国際的議論の流れ

昨今、世界経済危機等によりイノベーションの重要性が一段と強調され、先進国においては、その原動力として知的財産権の取得のみならずその戦略的活用へと関心が向けられていると言えます。そのような中、知的財産権に関する国際的な議論の場である各種国際機関等においては、効果的な知的財産権保護と執行によりイノベーションの促進を意図する先進国と、知的財産権保護によって裨益するのは技術力のある先進国のみであり、高水準での知的財産権保護は自分たちの経済的発展には資さないと考える途上国の間での対立、いわゆる、南北問題が根強くあります。

知的財産に関する国際場裡でのエポックメイキングと言えば、やはり、WTO設立協定付属書1Cとしてウルグアイラウンドで合意されたTRIPS協定（知的所有権の貿易関連の側面に関する協定）が挙げられます。TRIPS協定は、①知的財産権に関する既存の条約（パリ条約、ベルヌ条約等）の遵守を義務づけた上でさらなる保護の強化を規定するパリプラスアプローチ、②内国民待遇と共に最恵国待遇を基本原則として規定、③多国間における紛争解決手続の導入、④知的財産権の行使（エンフォースメント）に関する規定の創設、といった点で特徴付けられますが、それに加

えて、ウルグアイラウンド以前は、知的財産に関する国連の専門機関であるWIPOを中心に、知的財産という1つの分野の枠の中で行われてきたそれまでの知的財産の議論を、通商交渉の1分野として大きな枠組みの中に組み込んだ点でも大きな意味を持ちます。知的財産権は先進国の技術を保護する先進国の利益のためのものであり、その保護強化は途上国の利益に資するものではないとの考え方を有する途上国がTRIPS協定に合意したのは、知的財産の議論が通商交渉の世界に組み込まれ、農業や鉱工業品の関税引き下げと共に一括受諾（シングルアンダーテイキング）として取り扱われたからに他なりません。それから十数年、途上国は、知的財産権の保護は先進国を利するばかりであるとの考えを濃くし、先進国と途上国の利益のバランスを考えた場合にTRIPS協定は先進国寄りであり譲歩し過ぎたそのバランスを回復する必要があるとの観点に立脚した主張を強めています。そのような政治的とも言える動きは、知的財産に関する議論の場における先進国と途上国の対立、すなわち、南北問題を先鋭化させ、多国間交渉の場におけるルールメイキングを極めて困難にしています。

続いては、そのような背景のもと、WTO/TRIPSやWIPOの各種委員会、その他の各種マルチフォーラムにおける知的財産を巡る議論に幅広く携わってきた立場から、このような南北問題の一因である途上国の主張について、関連して自分が個人的に感じたこと等にも触れつつ、類型化して紹介させて頂きたいと思えます。イノベーションの原動力となる適切な特許権の設定のために我々審査官、審判官は日々努力しているわけですが、審査官、審判官として、自分達が設定している知的財産権の持つ意味についていかなる文脈でも説明できるようにすることも重要であり、知的財産権について国際場裡においてどのような議論がなされているか、ひいては、我が国を含む先進国と異なる考え方を有する途上国はどのような主張をしているのか、を知ることがその一助となれば幸いです。

### (1) 途上国に利益をもたらすと考える新しい知的財産の保護の主張

技術を保護する特許に代表される知的財産権について、途上国自身は、その保護対象となる技術等をあまり有さず裨益することがないと考える一方で、途上国自らが豊富に有すると考えている遺伝資源、伝統的知識、伝統的文化表現（フォークロア）から経済的利益を得ようと、特許、商標、著作権等の既存の知的財産権の枠を超えて、それらを新たな知的財産権で保護すべきと考え、様々なフォーラムでそれに基づいた主張を行っています。WIPO/IGC（知的財産と遺伝資源・伝統的知識・フォークロアに関する政府間委員会）では、伝統的知識、伝統的文化表現について経済的権利を与え、遺伝資源についてその出所等を特許出願に開

示することを規定し法的拘束力を有する国際的枠組みの創設を強固に主張しています。2009年のWIPO一般総会で、遺伝資源、伝統的知識及び伝統的文化表現の効果的な保護を確保する国際的な法的文書のテキストについて合意に達することを目的にテキストベースの交渉を行うことでコンセンサスが形成されました。その後、そのマンデートに基づくテキストベースの議論が行われ、昨年7月のIGCにおいて、2012年の一般総会に国際的な法的文書を提出、同一般総会で当該文書と議論の進展を踏まえて外交会議の開催について決定するとの方向で合意がなされました。国際会議において重要なことは議場外で決まると言われることを裏付けるような精力的な非公式協議やいわゆる「建設的な曖昧さ（constructive ambiguity）」を含んだ文言により、昨年7月のIGCでは今後の方向性について無事合意に到りました。しかし、その結果として、途上国と先進国の思惑はすれ違ったままで、法的拘束力の有無という重要な問題を残して本年のWIPO一般総会を迎えることになり、本年のWIPO一般総会では議論が紛糾することが予想されます。遺伝資源等の問題について途上国が様々なフォーラムで主張していることは前述しましたが、そのWIPO/IGC以外の主たるフォーラムがWTO及びCBDになります。しかし、1)WTOでは、ドーハ開発アジェンダ（DDA：いわゆるドーハラウンド）が農業、鉱工業品の市場アクセスを中心とした先進国対途上国の対立により停滞しており近々のラウンド妥結が困難である以上、現在一括受諾に含まれない遺伝資源の問題について議論が進むことは予見されないこと、2)CBDでは、2010年10月に名古屋で開催されたCOP10において、遺伝資源等の特許出願における出所等の開示要件が含まれない形で名古屋議定書が合意されたことから、途上国は再びWIPO/IGCを遺伝資源等の問題に関する主戦場と目するに到っており、今後より厳しい姿勢で交渉に臨んでくるものと思われます。

### (2) TRIPS協定の柔軟性の利用を通じた知的財産権保護の弱体化を意図した主張

途上国はTRIPS協定で規定されている強制実施権や特許権の例外等の排他的独占権としての知的財産権の例外的な部分やTRIPS協定において規定されていない事項（発明の定義、進歩性の基準等）をTRIPS協定の柔軟性と称し、さらには、TRIPS協定の柔軟性を活用することがTRIPS協定に組み込まれた権利であるとの逆説的な考え方のもと、その利用を一義的に推奨するような主張をWIPO/CDIP（開発と知的財産に関する委員会）を始めとする様々なフォーラムで行っています。義務として規定されていないことを自由にやることはまさに権利であり、TRIPS協定の柔軟性はTRIPS協定に組み込まれた「権利」であるとの考え方がす。その考え方は、知的財産権が医薬品や環境技術に対す

るアクセスの障壁となっているとの考えと合わせて、WHOやUNFCCC（気候変動枠組条約）等の公共政策に関連するフォーラムにおいて、公衆衛生や気候変動等の地球規模課題への対応を理由に実質的に知的財産権による保護を弱体化することを意図した主張の基盤を構成していると言えます。

また、国連等の決議においても、随所にTRIPS協定の柔軟性の利用を一義的に奨励する文言を入れ込もうとする場面が見られます。国連決議は法的拘束力を有するものではありませんが、様々な決議で同様の概念に言及することによりそのような方向性の雰囲気醸成し、それを足掛かりにさらなるステップを目指す途上国の戦略が窺われます。様々なフォーラムを所管する省内各課から、類似の文言を含む決議案に関する対処の照会を立て続けに受けて対応した際には、もぐら叩きをしている気分になると共に、途上国の強かさを感じたものです。

### (3) 先進国の利益と考えられる知的財産の保護強化の徹底的な拒否

模倣品・海賊版の世界的拡散とその経済的影響が大きな問題となっている今日、先進国は知的財産権の執行（エンフォースメント）の強化に強い関心を持っていますが、それに対し、途上国はエンフォースメントの強化につながる可能性が少しでもあるような動きについては徹底的に反対し、保護強化を阻止するスタンスをとっています。WIPO/ACE（エンフォースメント諮問委員会）ではノルムセッティングをマニフェストから外すことにより各国の経験の共有等が実現していますが、それ以上踏み込むことはできず、先進国のエンフォースメントに関する関心とは逆に、エンフォースメントにかかる行政等のコストに光を当てたり、模倣品・海賊版が廉価であるがゆえに低所得社会において果たす役割に焦点を当てるなど、途上国の視点からエンフォースメントを捉え直そうとする動きも出ています。

そして、議論を行うことがTRIPS協定改正というノルムセッティングにつながる可能性を有するWTO/TRIPS理事会においては、エンフォースメントに関するベストプラクティスの交換を行おうとの先進国のエンフォースメント提案が途上国の反対により実質的な議論にすら入ることができずに終わりました。その際途上国は先進国側がアジェンダ要請を十分事前にしていなかったことを指摘、プロセスの妥当性について疑義を呈して会合を中断、最後まで先進国側がプレゼンテーションを行うことすら拒否し、先進国側は苦肉の策として各国に発言の自由はあるとして口頭での説明のみに切り替えざるを得なかったということがありました。各国にとってステーキのないことであればプロセス等について意外に柔軟性のある国際会議ですが、利害の対立する事項が扱われる時に攻められやすいのがプロセス

の正当性であり、普段からプロセスに注意を払うことの大切さを実感したものです。その後、TRIPS理事会では、逆に途上国から、ACTAやEPA/FTAといったエンフォースメントに関するTRIPSプラス条項の導入は貿易障壁となり得、また、TRIPS協定の柔軟性を奪うものであるとの問題提起がなされています。しかし、各国の国内法制を実際に見てみると、途上国であってもTRIPSプラスの制度を導入している例は少なくなく、途上国といえども、実はTRIPS協定の義務を上回るということ自体をもって全てを否定しているわけではないのです。むしろ、知的財産権保護のデメリットを印象づける政策的プロパガンダ的なものであると理解した方が正しく対応できるのかも知れません。そのような状況の中で、先進国の利益となる事項については、一見、両者が同じことを繰り返し主張してばかりで何も変わらないように見えるかも知れませんが、モメンタムの維持や雰囲気醸成という国際交渉において意外に重要な要素に鑑み、できる限り客観的な正当性を持たせつつ立場を主張し続けることが長期的に重要なことだと思われまます。

### (4) 技術移転等の開発的側面の強調

様々な分野における国際的な議論で、開発の観点の重要性が指摘されています。持続的成長に必要なイノベーションの原点である技術と密接に関係する知的財産の世界も例外ではありません。むしろ、知的財産の世界では、開発という言葉が本来の文脈を超えて途上国の目的達成のためのツールになっている面があります。

TRIPS協定は、先進国が領域内の企業等による後発開発途上加盟国（LDC）に対する技術移転を促進する措置を提供することを義務づけていますが、近年のTRIPS理事会においては、当該規定の対象であるLDCではない途上国を中心に、当該条項の義務を先進国が十分に果たしていないとの批判がなされています。当該条項に関して強固な主張を行っているのがLDC自身ではなくその他の途上国であることを踏まえると、真に技術移転を必要としている国がその重要性を主張しているというより、TRIPS協定によって先進国寄りになったと途上国が考えるバランスを回復させる政治的な議論のツールとして技術移転が用いられているということが出来るかも知れません。

また、WIPOにおける開発の議論は、CDIPにおいて行われていますが、途上国は開発アジェンダ勧告の実施においても、技術移転、TRIPS協定の柔軟性の利用等にかきをおいたプログラムの採択を重要視していました。開発アジェンダ勧告の実施状況に関するモニタリング、評価及び報告を行う調整メカニズムの設立の議論では、CDIPをWIPOの他の委員会の上位に位置づけそれを通じてWIPOを事実上の開発機関にしようとの途上国側の意図がみら

れ、さらには、メカニズム自体が合意された後も、その実施の方法に関し、WIPOの全ての委員会等が開発に関係する委員会として総会に開発アジェンダの実施について報告すべきと主張しています。

開発問題自体は国連のミレニアム開発目標に代表されるように重要であり、国際社会が誠意を持って取り組むべき問題ですが、開発の名のもとに途上国の主張が全て正当化されるような状況が望ましいわけではありません。

そのような中では、技術協力等の途上国協力によって開発問題にも積極的に取り組んでいることを示しながら、途上国と先進国の利害が対立するような点についてもしっかりと主張していくことが一段と重要になります。我が国のODAが一般会計当初予算で最盛期の約半分となっており、国民1人当たりのODA負担額がOECD/DAC（開発援助委員会）のメンバーの中でも下位である現在、重要な外交手段であるODAの現在の規模が適正であるのかという議論はともかく、限られた予算での協力を外交にできるだけ有効な形で活用していくことが重要です。実績を積極的に自分でアピールすることは日本人気質にそぐわない部分もあるかも知れませんが、国際場裡においてはそう言ってもいられません。WIPOについても、我が国が加盟国最大の任意拠出金を出し技術協力を積極的に取り組んでいる事実は、各国の知的財産当局にはある程度知られていることだと思われませんが、知的財産の議論が通商の枠組みに組み込まれる等関係者が知的財産の世界だけに止まらない昨今では、外務省の持つ在外公館等のネットワークも活用して政府レベルで受益国に対して一層アピールしていくことが重要だと思われまます。そのような協力の可視化の一環として、特許庁国際課の協力のもと、拠出金を使ったイベント等にはできるだけ開催地の在外公館から大使等が出席、スピーチを行い日本政府の顔を相手国政府に見せるようにしてきましたが、このような方向性を追求していくことが長期的に国際場裡における日本の利益になっていくのではないかと考えます。

### (5) 知的財産権に関する議論のマルチフォーラ化

知的財産に関する国際的な議論はWIPO及びWTOが中心でしたが、昨今では、議論のフロントが従来は知的財産の議論がなされる場ではなかったWHO、UNFCCC等に拡大しマルチフォーラ化が進行しています。WTOにおける医薬品アクセスと知的財産権に関する議論が、激しい交渉の結果として、医薬品の製造能力が不十分な国への輸出のための強制実施権に関するTRIPS協定改正との合意に達した時期に、医薬品アクセスの文脈で知的財産権保護のさらなる弱体化を狙う途上国がフロントをWHOに移して知的財産に関する議論を始めたこともその1つと言えるでしょう。途上国は、遺伝資源等の出所等の特許出願への開示に

ついてWIPO、WTO、CBDで並行的に主張しつつも、WTOのラウンド交渉に妥結の兆しが見えるときはWTOを主戦場に、COP10が近づいて名古屋議定書の採択が予見される時はCBDを主戦場に、そして、その2つの場において目的が達成できなければWIPO/IGCを主戦場にするとといったように、その時々周囲の状況に応じつつフォーラムショッピングを戦略的に行っていると言えます。

このようなフォーラムショッピングに関する途上国の戦略的な強さは、逆説的にも聞こえますが、担当者の少なさにあるのかも知れません。少人数で全てのことを横断的にやっているため、全体を俯瞰しながら戦略を立てることが可能になるわけです。それに対し、先進国では担当者が多岐にわたり、特に外務省においては歴史的にフォーラム志向の縦割りの傾向が強いため、時としてそのような動きに対するアンテナが鈍ることがあります。

一担当官レベルではありますが、なるべくこのような状況に陥らないようにと私がきっかけとして利用したのが「決裁書」でした。外務省では対処方針や幹部ブリーフ資料等の省内合議を省内決裁と呼び、基本的に全て紙の決裁書の形で各課の了承を得ます。つまり、主管課が紙で他課に決裁として回し、各課から手書きの修正と決裁済みの担当官、首席事務官、課長等の手書きのサインが入った決裁書が主管課に戻って来るという手順がとられます。3つの庁舎からなり庁舎間の連絡通路が一部の階にしかない外務省において、決裁書を他課に持って行き、また取ってくるという作業は相当に煩わしいもので、通常は派遣職員の方に依頼し、急ぎでなければ省内便を利用したりするのですが、時間の許す限り自分で持って行き、ついでに相手のフォーラムの現状等について情報交換等をしてくるようにしました。紙で回ってくる決裁書だけでは分からない背景が分かったり、知的財産自体の話ではなくても国際交渉という共通性から役に立つ情報が聞けたり、そして、知的財産のことがあったらこの人に情報を入れなければという刷り込みになったりと、些細なことながら意外に仕事を進める上でも役に立ち、細やかながら、知的財産のマルチ



(写真2) WIPOの議場にて

フォーラ化とフォーラム志向の外務省をうまく融合させる方法だったのではないかと考えています。

#### 4. 国際交渉において意外に？ 大事なこと

国際会議等のご経験のある方には当たり前のことばかりだとは思いますが、外務省等でのこれまでの国際交渉への関与を通じて小さな驚きを感じた点等を、個人的な体験を交えつつ、思いつくままに書いてみたいと思います。

##### (1) 公式全体会合より少数国非公式協議

国際会議と聞いたときにまず頭に浮かぶのはなんでしょう。昔の私もそうでしたが、ニュース等でよく見かける国連本部等の大会議場に各国の代表がずらりと並んでいる様子、という方が多いのではないのでしょうか。その想像は国際会議のある一面を正確にとらえていますが、実はそれに負けず劣らず大事なもう一つ別な場が国際会議にはあるのです。WIPO等での会合はプレナリ(全体会合)と呼ばれる公式会合の合間に、地域グループの代表やその事項に関心の高い国が集まって比較的小さな会議室での非公式な会合が持たれます。ニュースのイメージ通りのプレナリは議事録が作成されるため自国の主張を正式な記録として残す場として非常に重要ですが、百何十カ国もの代表団がいてその多くが自分たちの立場を発言するわけですから通り発言したい国が発言するだけで大変で、その場で議論を深化させるというのはなかなか難しい話です。従って、各国の立場に懸隔のあるアジェンダの場合、公式な全体会合で各国が一通り立場を表明したら、議長が全体会合を一旦サスペンドし、関心国での非公式協議に移ります(同じ議題について同じ国が2度発言する際に、Sorry for taking the floor again等といった表現が冒頭につくのもこのような相場観を表しています)。実質的に議論が進むのはまさにこのような非公式協議の場、そして、実質的に物事が決まるのもまた然りです。ここで厄介なのが非公式の非公式さなのです。国際会議だからしっかりとオーガナイズされているだろうと勝手に思い込むと置いていかれそうになることも。開始時間や場所も様々な要因でしばしば変更され、そのアナウンスも事務局の人がロビーに散らばる代表団の一部に伝達して後は伝言ゲームだったりします。また、議論を効率よく進めるためにわざと小さな部屋が会場に指定され、早く行かないと席がなくなってしまう等ということもあります。大きな声では言えませんが、部屋が小さくて到着した時には通訳機器のない席しか残っておらず、時々なされるフランス語やスペイン語での発言を涼しい顔をしてやり過ごす羽目に陥ったことがありました(日本代表団のうちの何人かは通訳機器のある席に座っていたので日本全体としては問題ありませんでしたが。。)

今となっては、その適当？ さにも慣れ、非公式協議が開催される際には、事務局や主要国代表団がどこにいるかを常に注意して見ているようになりましたが、国際会議という名からくる厳格なイメージとのあまりのギャップに最初は驚いたものでした。

また、会合ではありませんが、非公式プロセスの重要性を示す1つのエピソードとして2009年のG8ラクイラ・サミットの首脳宣言起草プロセスでの経験があります。首脳宣言はシェルパ、サブシェルパと呼ばれる各国首脳の補佐(我が国はそれぞれ、外務審議官(経済担当)と外務省経済局長)が会合を重ねて案を起草していきます。当時はPPHの多国間会合が始まり新たなフェーズを迎える時だったこともあり、特許庁との間で今年こそは首脳宣言でPPHに言及しようということになりました。ですが、前年の起草プロセスでPPHへの具体的言及にネガティブな国があったことから、シェルパ会合やサブシェルパ会合で日本から提案したのでは目立ってしまいネガティブな反応を引き出すのではないかと懸念がありました。そこで、室内で検討した結果、日本提案として会合の場で提案するのではなく、別会合のマージンで議長国イタリアの担当課長に日本の案文を渡し、最初の議長国提案にさり気なく入れてもらうようにアプローチする方が良いだろうということになりました。結果、当時の担当課室長同士の個人的な信頼関係による部分も大きいとは思いますが、特許庁国際課と相談しながら書いたPPHについての私の案文は無事議長国提案に組み込まれ、その後の数次のシェルパ会合等において言及の必要性に疑義を呈する国はあったものの、議長提案ということもあってか強く削除に拘る国はなく、最終的な首脳宣言にも無事「PPH」との記載が残ることとなりました。外務省に行ってまだ半年も経たない頃の出来事でしたが、外交は非公式な場が重要であることを深く実感する出来事でした。

##### (2) Constructive ambiguity と The Devil is in the details

色々な意味に解釈できる文章は誤解を生みやすいから良くない、と言われれば、なるほどそうか、と納得される方が多いことでしょう。しかし、必ずしもそうとばかりは言えないのが外交の世界なのです。外交交渉においては100%対0%の完全勝利は必ずしもベストではないということが言われています。交渉において立場の異なる相手国が何もとれずに妥協することは基本的にないので自国の主張を完全に通して100%の勝利を得ることはそもそも難しいですが、仮にそれが可能であったとしても、相手国との関係に悪影響を及ぼす可能性があり、長期的な視点に立つと必ずしもベストな交渉結果であるとは限らないということです。両者がWin-Winの印象を持ち、実際のところは

51%対49%と1%の差で勝つのが理想的な交渉結果であると言われるのはこのためです。あくまでも概念的な話ではありますが、このような考え方に結びつく1つの例と思われるのが、国際交渉の場でよく耳にする「Constructive ambiguity」という考え方のかなと思います。何らかの合意事項を表す文言が、どちらにとってもそれなりに自分の立場に沿った解釈はできるものの、大事な何かは1%の違いで死守した、あるいは、勝ち得た、というような場合であり、まさに字句通り複数の解釈が可能であるがゆえに建設的であるということです。

3(1)で触れたWIPO/IGCに関する合意文書はその例の1つかも知れません。遺伝資源・伝統的知識等について議論しているWIPO/IGCでは、条約といった法的拘束力を有する(legally binding)国際的な文書の作成を主張する途上国と成果物の法的性質を現段階で予断することは受け入れられず、成果物として法的拘束力のない(non binding)文書も含む形でなければ受け入れられないと考える先進国の立場は完全に対立しており、2009年のIGCでは精力的な累次の非公式協議にもかかわらずIGCの将来の作業を規定するマנדート案の文言に合意できずに会合を終えました。そのため、この時点ではWIPO総会においても両者が合意できる文言を新たに見つけるのは難しいのではないかと、との予測がありましたが、WIPO総会期間中に開催された非公式協議におけるぎりぎりの調整の結果、最終的には、成果物を「international legal instrument (or instruments)」と表現することで合意が形成されました。この文言は、「legal instrument」における「legal」が法的拘束力を示唆するようにも見える一方で、「binding」であるか「non-binding」であるかについて触れていないため、先進国の選好する法的拘束力を有さない文書も含むと解釈し得ることで、最終的に両者共に受け入れることができ、決裂を免れたという次第です。「legal instrument」との表現は、法的拘束力の観点から見た場合に外務省内でも場合によってはあるいは人によっては解釈の分かれかねない微妙な文言でしたが、他の国際機関でガイドラインを「legal instrument」として挙げている例もあり、他の先進国と協調しつつ法的拘束力を有さない文書も含むと主張し得るということで落ち着きました。今後の議論に委ねられたという面もありますが、将来の作業に合意できずにあの時点で決裂することはWIPO全体の文脈で悪影響を及ぼしかねないという判断がこのような妥協案を生み出したと言えます。単に曖昧な文言で誤魔化しているだけという印象を持たれる方もいるかもしれませんが、決裂はその議論の結論が得られないだけでなく、その議論におけるデマンドジュール(その議論を積極的に進めたかった国)が他の議論をブロックすることにつながったり、またフォーラム全体のモメンタムを失わせたりするため、建設的な曖昧さであれ合意に至ることは国際交渉において大き

な意味を持つことです。

但し、曖昧であるがゆえの建設さとはいっても、その一方で、国際交渉では「悪魔は細部に宿る(The devil is in the details)」とよく言われるように少しの言葉の違いが大きな意味を持ち致命的な差異となることもしばしばあるので、その繊細なバランスを巡って激しい交渉がなされるのです。

### (3) メンタルブラケット～意外に大事な「雰囲気」

国際会議というからには、各国相手に丁々発止の論理的な議論をしかけ相手を論破して自国の主張を通すのが重要という印象を持たれている方はいないでしょうか。私自身も昔はそのような印象を持っていましたし、それもまた一面としてあるのは事実ですが、交渉をまとめるにあたって、意外に大事なものは「雰囲気」です。交渉者は皆、首都からの対処方針に基づいてその範囲で交渉しているのですが、交渉をしているのはやはり「人」、対処方針の範囲でどのタイミングで妥協するかは、その場の「雰囲気」に大きく影響されるものです。国際会議という言葉の持つ厳格な印象とはちょっと違ったこの事実、意外な国際交渉の人間らしさを感じたものでした。

2010年9月、ACTA交渉東京会合の次官級会合も大詰めを迎えた最終日の夜、時間は既に深夜、交渉テキストには数多くのブラケットが残り、目指していた大筋合意が危ぶまれていました。私は普段ACTAを直接担当していませんでしたが、日本はホスト国として自国代表団と事務局的角色を同時に果たす必要があったため、東京会合中は議長を補佐するために専門家会合、次官級会合を通じて議長団の一員として議長側の席に座っていました。次官級会合議長は、寿府代大使時代にWTOの農業交渉の議長を務めたことでも名の知られたニュージーランドのファルコナー外務貿易省副次官でした。その彼がどのような手腕を見せるのかをすぐ隣に座って体験できるのは非常に貴重な時間でした。交渉テキストに数多く残ったブラケットについて一つ一つ検討を進めていく中、各国代表団とも、大筋合意への責任と自国にとってベターな文言に対する野心の狭間で、なかなかブラケットを外すことを受け入れない状況が続きました。その中で、ファルコナー議長は、各国の利益と合意は微妙なバランスの上に成り立っており、各国が自国にとってベターな文言のみを追求し続けたのでは合意はあり得ず、交渉者としてベターな文言があるにもかかわらず妥協することの困難さによく分かっているがそれをもってブラケットを維持したままではいつまで経っても状況は変わらないとし、自国にとりベターな文言があっても現在の文言が致命的でない場合は、テキストの上ではなく各人の心の中で(メンタルに)ブラケットを入れて議論をしよう、そして、時間をかけてその心の中のメンタルブラケットが

とれるのを待とうといった趣旨の発言をしました。各国代表団がその言葉を受けて、メンタルブラケットを残し後刻再び取り上げることもあり得るとしつつ、テキスト上のブラケットを外すことを受け入れ始めると、議場には大筋合意へ向けた建設的な雰囲気が次第に醸成され議論が前に進んでいきました。そして、明け方5時にはついに大筋合意へと至ったのでした。サブスタンスや論理が重要であることはもちろんですが、ぎりぎりのところで行われる交渉において、合意形成に向けた雰囲気の醸成というのは欠かすことのできない一要素であると改めて実感した瞬間でした。

#### (4) 中身に負けず劣らず大事なプロセス論

数多くの会合などを通じて感じたのがプロセス論の重要性でした。当初、プロセス論に長い時間を割く場面を見るにつけ、なぜ貴重な時間を中身ではなくプロセスを決めるのに費やしてしまうのか、と感じたものでした。しかし、ぎりぎりのところで妥協を模索する国際交渉において全体の持つ雰囲気は重要であり、どのようなプロセスをとるかは雰囲気の醸成にも大きな影響を持ちますし、より直接的に、各国の交渉戦略に影響する場合があります。サブスタンスに関して自国の利益を得るための交渉はプロセス論から始まっているというわけです。



(写真3) ジュネーブ遠景。外務省を含め3度の併任を通じて29回足を運びました。。。

## 5. 結び

一担当官として、知的財産に関する国際交渉に携わる中、外務省生活の中で感じたこと等を脈絡なく書かせて頂きましたが、何であれ他の省庁で仕事をするというのは非常に有意義な経験だと感じました。何かの縁があり、特許庁に加え、経産本省と外務省で仕事をすることがあったわけですが、それぞれの雰囲気は全く異なります。大雑把に言うならば、とにかく精緻で真面目な特許庁、霞が関の商社と

の言葉どおりアグレッシブで肉食系の経産省、そして、そつなく淡々とした草食系の外務省（個人的な印象ですので悪しからず）といった感じでしょうか。仕事の進め方一つとってもやはりそれぞれ個性があります。色々な文化を知ることが世界を広げますし、また、広がった世界の中でより良い物事の進め方等を考えていく糧にもなります。

また、改めて感じたのは語学の大切さでした。会合自体が英語なのはもちろんですが、議場外での重要な人脈形成や議論にはより広い英語力が必要になります。また、多くの場合英語の他に専門言語を持つ外務省に身を置き（お仕えた3人の知的財産室長の専門言語はそれぞれスペイン語、フランス語、英語）、WTO/TRIPS理事会においてスペイン語でインターベンションを述べ中南米諸国から喝さいを浴びている姿やフランス語でEU勢と電話で議論している姿を目の当たりにすると、英語一つで苦勞している自分が小さく見えるものです。語学の専門家でありそのための留学制度のある外務省と比べるのはともかく、どの組織であっても、国際人材の育成という観点から真の語学力向上を含め留学制度等を利用した戦略的な人材育成が重要であると実感しました。

外務省での3年弱の時間は、通商交渉ひいては外交という大きな文脈の中で知的財産というものを見ることができた非常に貴重な経験であり、また、今振り返ってみると何はともあれ自分なりに楽しく過ごせたと感じています。今こうやって外務省時代を振り返ることができるのも、知的財産室を始め外務省で共に仕事をした方々を始め、特に仕事上つながりの深かった在ジュネーブ国際機関日本政府代表部（寿府代）、特許庁国際課、経産省通商機構部の歴代の方々を始めとする周りの方々のサポートによるものと感謝しており、この場を借りて改めて感謝の意を表したいと思います。そして、長文に最後まで付き合ってくれた皆様にも深く感謝しつつ、ここで筆をおきたいと思います。ありがとうございました。

## profile

伏見 邦彦（ふしみ くにひこ）

1998年4月 特許庁入庁

2002年4月 特許審査第三部審査官（生命工学）

2003年7月～2004年12月

特許情報利用推進室（当時）分類企画係長

2006年4月～2008年6月

経済産業省通商政策局通商機構部参事官補佐

2008年10月～2011年7月

外務省経済局国際貿易課知的財産室課長補佐

2011年8月より現職