

## 経済理論・分析の窓

## 投資協定の整備にOECDの知見を

～MAI交渉後に見る投資協定対話の動向～

OECD日本政府代表部 専門調査員

砂原 遵平

## はじめに

新興国を中心に世界市場が急速に発展を続ける中、多国間協調による経済発展の在り方が注目されている。とりわけ、世界経済の主要プレーヤーたる多国籍企業の台頭や、企業の海外直接投資（FDI）を通じたヒト・モノ・カネの国際進出は年々増加傾向にあり、多国間の企業活動による経済発展の在り方として広く認知されている。こうした国際企業活動が促進される背景には、各国間で締結される投資関連協定が重要な意味をなす。

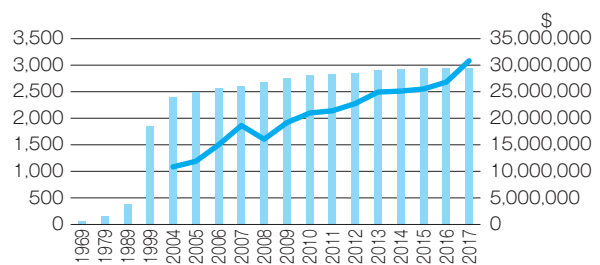
投資関連協定とは、投資家及び投資財産の保護や、締結国間の投資自由化等を約束した国家間の条約であり、①二国間投資協定（BIT）、②経済連携協定（EPA）・自由貿易協定（FTA）の投資章に大別される。1962年、西ドイツとパキスタンの間で初のBITが発効して以降、世界中に拡大し、2017年時点では累計2946件のBIT（図1）及び376件の投資章を含むEPA・FTAが締結された。

近年、グローバルな課題を各国間の調整で解決するという「多国間主義」の概念を国際的に再建するために、2018年、経済協力開発機構（OECD）閣僚理事会では、グローバル化やデジタル化による経済・社会の変動に、多国間主義がいかに関与できるかが議論された。とはいえ、投資分野においては、BIT及びEPA・FTAの投資章の締結による各国間の投資ルールが増加する一方であり、多国間投資ルールの策定は当面不可能であろうとの見方が一般的である。そこで本稿では、“国際的スタンダードセッター”と呼ばれるOECDの多国間投資ルール策定に向けた取組を考察すると共に、紛争解決の在り方を巡る米国型、EU型の手続きの違いについて、また、OECDの新たなイニシアチブ「政府による投資協定の共同解釈」について考察する。

## 多国間投資協定交渉の決裂

“世界最大のシンク・ドゥー・タンク”、国際場裏でOECDが表現される言葉だ。OECDが設立された

図1 世界のBIT数及びFDI残高の推移



出典：UNCTAD（2018）から筆者作成

1961年以降、国際協定、理事会勧告、宣言等、合計450以上に渡る国際的スタンダード（法的拘束力の有無等、形態は様々）を形成してきた成果がこの呼称を生んだ。他方、名実ともに国際的評価を受けるOECDと言えど、国際投資に関する多国間のルール作りにおいては過去に涙を飲んだ経験がある。

1990年代は、WTOの設立やBITの急速な増加（図1）、また北米自由貿易協定（NAFTA）の発効に代表されるように、貿易・投資発展の過渡期にあった。そんな折OECDでは、多国間投資協定（MAI）交渉の開始が決定された。当時、世界で1500件以上にまで蓄積されたBITのノウハウやNAFTA等の地域協定の成果を取り入れ、包括的な規定について条文の作成交渉は進められた。しかし“全会一致”が原則のOECDにおいて、投資誘致のための労働環境基準の引き下げや、MAIの義務からの免除について定める例外の取り扱いについて加盟国間で全会一致が得られず、1998年、MAI交渉は事実上決裂するに至った。

## 紛争解決の在り方を巡る議論

多国間投資ルールの策定というOECDの野心的スタンダードセティングの交渉決裂以降、OECDは2006年より毎年「投資の自由（FOI）ラウンドテーブル」を開催し、BITや投資章における内容や傾向の分析に着手した。

例えば、投資家対国家の紛争解決（ISDS）についてである。近年、国際投資を巡るISDS事案件数は増加傾向にあり、2017年までに累計855件の事案が報告された。中でも、公正衡平待遇（FET）条項を理由としたISDS事案は、全体の約80%を占め、FET条項の解釈の在り方が論争を呼んでいる。通常、投資協定の解釈は、ウィーン条約法条約31条に条約解釈のルールが定められており、仲裁機関では同ルールに従い各種条項の解釈が行われる。しかし、2000年以前に締結された従来型のFET条項は、いかなる政府行為が公正・衡平に違

反するかが示されておらず、外国投資に保証すべき待遇の最低基準が設定されたのみの抽象的な条項と見なされ、ISDS手続きにおける仲裁人の基準によって判決が分かれる可能性が論点として浮上した。

国際投資紛争解決センター（ICSID）のような、いわゆる米国型の解決手続によるISDSは、上述した解釈に統一性を欠く点が引き金となり、また、米国巨大企業の介入により、力による解決を招きかねないとして、投資協定の締結においてISDS条項そのものを盛り込むことに否定的な立場を示す国が現れはじめた。その一方で、EUカナダ包括的経済貿易協定（CETA）に代表されるように、常設の投資裁判所制度（ICS）の導入を通じ、解釈の統一を図りISDSの不安要素を払拭する解決手続きがEUを中心に見られ始めた。そうした中、FOIラウンドテーブルでは、両者の評価を予断するものではなく、ICSIDや常設仲裁裁判所（PCA）、ストックホルム商工会議所仲裁機構（SCC）等、5つの仲裁機関に関する組織構造や仲裁人指名方法等につき、透明性や公平性等の観点から比較分析を実施した（図2）。また、非公式なブレインストーミングとの位置づけで、EU型の紛争解決手続きであるICSに関する対話を実施し、各国の問題意識や立場を洗い出した。

図2 ICSID、PCA、SCCの主な相違点

仲裁機関	ICSID	PCA	SCC
本部	ワシントンDC	ハーグ	ストックホルム
審問場所	米国	仲裁廷が決定	仲裁廷が決定
仲裁言語	各当事者が英語、 語、スペイン語から選択	仲裁廷が決定	仲裁廷が決定
仲裁人数	3人	3人	3人
仲裁人の選任方法	各当事者が1人を 選任し、仲裁廷の 長は両当事者の 合意により選任	各当事者が1人を 選任し、2人の当 事者選任仲裁人が 仲裁廷の長を選任	各当事者が1人 を選任し、仲裁 廷の長はSCC が選任
透明性	一部公開	原則非公開	原則非公開

出典：OECD（2017）より筆者作成

## 投資協定の共同解釈

こうした背景を受け、FOIラウンドテーブルでは、曖昧性や解釈の余地のある投資条項にいかに対処するかが引き続き議論され、その代表格として「政府による投資協定の共同解釈」が解決策の一案として浮上した。政府による投資協定の共同解釈は、現在、政府の意見にとらわれない非公式の形をとっており、FOIラウンドテーブル参加国の投資協定担当官や専門家等の有志によって議論が行われている。この点、MAI交渉の決裂から約20年の歳月を経てもなお、多国間の投資

協定議論に後ろ向きな参加国に対するOECDなりの配慮が興味深い。ただし非公式とはいえ、OECDの強みである分析的手法は、FOIラウンドテーブル参加国から着実に関心を引き出した。それは、2018年10月、各国関係者個人に対し共同解釈の有用性を分析するために実施された任意調査の結果からも明らかで、実に90%の回答者から、共同解釈は既存の投資協定の改定手続きにおいて有益なツールとなり得るとの回答が示された。本調査ではまた、共同解釈はどの条項で最も有益かとの質問が出され、①FET、②最恵国待遇、③完全な保護及び保障の3つの条項については、全ての回答者から共同解釈の有用性が示された。非公式であるがゆえに、回答に政治的な思惑が介入せず、各国政府の投資協定担当官が、既存の協定の不確実性に対し抱く本音の懸念が丸裸になった調査結果と言えよう。

## 共同解釈の方向性と課題

2000年以降、米、加、仏、独等によって公表されたモデル投資協定をはじめ、近年締結されたBITの多くは、過去の判例を踏まえ、条文上の内容の明確化が図られており、当事者間による一貫した解釈が確立されている。また、2009年に署名されたASEAN包括的投資協定に見られるように、条約締結後であっても、条文の内容を更に明確化するため、改正議定書の策定といった事例も見られ、当事者間による条文解釈の明確化に向けた動きが際立つ。こうした傾向を参考に、FOIラウンドテーブル参加国は、非公式ながらOECD加盟国としての共同の解釈を目指し、議論を開始した。しかしながら、共同解釈を法的にいかに担保するか、最終的な成果物として何を指すか等、議論の余地は無数にある。また、共同解釈の最終的な成果物を決めることなく、歩きながら考えていこうというOECDのスタンスに疑問の声が聞こえてくる点も否めない。実際、独のように、130を超えるBITの豊富な実績を持つ国と、経験の浅い国との間で、いかに共同解釈の落とし所を見出すかといった議論は喫緊の課題であろう。MAI交渉の決裂から約20年を経た今、多国間の投資協定対話に再び関心が示された点は良しとしても、各国はモデル投資協定やMAI交渉による過去の蓄積を参考としつつ、共同解釈に関する何らかの成果物を模索することが先決だ。

砂原 遵平（すなはら じゅんぺい）