

正 本

平成27年(ワ)第13029号、第23567号

TPP 交渉差止・違憲確認等請求事件

原告 原中勝征 外1581名

被告 国

## 原告第11準備書面

(TPPが政府調達に与える影響)

平成28年4月4日

東京地方裁判所民事第17部合議B係御中

原告ら訴訟代理人

弁護士 山田 正彦

弁護士 岩月 浩二 外

代

本準備書面では、TPPが我が国の政府調達・公共調達に与える影響について、TPP協定案15章「政府調達」を踏まえて、訴状に補充して主張します。

### 第1 はじめに

1、平成28年2月に調印されたTPPの「政府調達」章のモデルはすでに1981年に発効したGPA (Agreement on Government Procurement、政府調達協定) に由来しています。

しかしながら現在、GPA (2012年バージョン) への加入国がWTO (162カ国) の中の17カ国でストップしていることが物語るように、政府調達は「トゲ」を内包しています。

## 2、政府調達のとげ

「とげ」の一つは「自国の調達構造が変えられる」ことです。

もう一つは外国からの調達供給者が上陸することによって「自国の伝統的な調達供給者が減少する」ことです。この二点が「17カ国でストップしている」最大の理由です。

3、TPPでの「政府調達」はGPAの骨格を大幅に越えるものではありません。しかし、それが小幅であったとしても実際に与える影響は大きいです。TPP型の政府調達が実現すると、現在1.7兆ドル（約180兆円）に達するとされており、世界の政府調達市場に及ぼす効果も大きいです。

4、TPPの「政府調達」の章において、その中でとくに注目して頂きたいと考えるのは、下記の点です。

(1) TPPによりはじめて採用される調達インフラ

- ① 使用言語(第15・7条)
- ② 調達の公正性(第15・18条)

(2) 政府調達章の付属書 ⇒ TPPでの日本の異常な譲歩

これらは、政府調達の「とげ」、「自国の調達構造が変えられる」、「自国の伝統的な調達供給者が減少する」にリンクするものです。

## 第2、政府調達の章の概要

### 1、政府調達に関するGPA、TPPの特色

(1) 「政府調達」に関わる国際協定はWTO（の前身機関）が定めたGPA（政府調達協定：法的には条約）に始まります。

1981年発効した同協定はその後になり、数次の改定がみられ現在でもその効力を維持しています。

去る2月調印されたTPPの「政府調達」章は、GPAの骨格の多くを継承しています。

## (2) 調達対象の限定

一般論としての政府調達には政府の国民向けサービスを実現するために必要なあらゆる財につき、供給者を売主とし政府を買主とした契約を意味しています。ちなみに供給者は企業のみならず個人が含まれ、その中で特に顕著なのは企業からなる建設業界です。

一般論の場合と異なり、TPP ならびに GPA などに見られる条約上の政府調達では「調達対象が絞られている」という特長がみられます。例えば国の安全保障に関わる軍事装備（物品調達）<sup>\*1</sup>、公共部門への雇用（サービス調達）<sup>\*2</sup>などは調達対象から除外されています。なお、他国への軍事調達については現在進行中の日本企業からオーストラリア政府に向けた「潜水艦」納入交渉にみられるように FTA 上の「政府調達」とは別ルートでなされています。

## (3) 調達対象の経済的価値の限定

調達対象の経済的価値は単品価格が数百円台のトイレットペーパーから数千億円台の国立競技場にまで広がります。TPP はその全てを調達対象にするのではなく、個々の調達対象を経済的価値に換算かつ分類した上で、そのうちの一定額以上の基準額（Thresholds）を有する調達を「政府調達」の対象としています。

## (4) 開発途上国への政治配慮

TPP では調達対象国への政治配慮が折り込まれています。これは上記の基準額（Thresholds）が TPP 参加国毎に異なるという結着にみられます。例えば開発途上国であるベトナムと先進国である米国・日本とでは「政府調達」の対象となる基準額が異なります。後の箇所では主要な TPP 参加国毎の基準額を比較します。

---

\*1 TPP 「政府調達」章第 15.2 条 3 項 e (iii)

\*2 TPP 「政府調達」章第 15.2 条 3 項 d

## 2、TPP「政府調達」章の基本原則

### (1) 基本原則：[内国民待遇と非差別待遇：第15.4条]

TPPでの政府調達の基本原則は「内国民待遇」と「非差別待遇」です。「内国民待遇」は政府が国内基盤の調達供給者に与える便宜と少なくとも同等なものを外国基盤の調達供給者に対し与えることを意味します。

これに対して「非差別待遇」は、さらに踏み込んで、外国基盤の調達供給者が外国企業等とのリンクが明るみになった場合でも国内基盤の調達供給者よりも不利に扱われないことを意味します<sup>\*3</sup>。

### (2) TPPは以上の両原則を次のように条文化しました。

[内国民待遇] その調達機関を含む各締約国は、対象調達に関する措置について、他の締約国の物品及びサービス <中略> 供給者に対し、即時かつ無条件で国内に設立された他の供給者に与える待遇よりも不利でない待遇を与える（第15.4条1項）。

[非差別待遇] その調達機関を含む各締約国は、対象調達に関する措置について、次のことを行ってはならない。

(a) 国内に設立された特定の供給者を、当該供給者が有している外国企業等との所有関係の程度に基づいて、国内に設立された他の供給者より不利に取り扱うこと。

(b) 国内に設立された供給者を、当該供給者が特定の調達のために提供する物品又はサービスが他の締約国の物品又はサービスであることに基づいて差別すること（第15.4条2項）。

### (3) 入札に関する規定

① 入札に関わる事項は「政府調達」章の約半分を占めます。

② [参加のための条件]

---

\*3 例えば外国基盤の調達供給者がベクテル社（米国所在世界最大の建設事業者）、GE社（米国所在機械分野最大メーカーに翼する）の子会社である場合。

TPP は入札者に対して必要以上の条件を課すことを禁じます。入札者の条件は対象調達に関わる「法律上」、「資金上」、「商業上」、「技術上」の能力に限定され（第15.8条1項）、過去の実績などを条件としてはならないとされています（第15.8条2項）。

③ [限定入札]

TPP が認める限定入札は調達機関が自ら選んだ供給者と交渉する調達方法を意味し（第15.10条）、公開入札で入札がなかった場合、技術的理由で他に選択肢がない場合などに実施できる入札方法です（第15.10条2項）。

④ [交渉]

TPP は調達機関が交渉を明示した場合にのみ、調達機関が入札者と交渉することを認めています（第15.11条2項）。

⑤ [技術仕様]

TPP は貿易に障害を与える仕様の制定を禁ずる中で（第15.12条1項）、調達機関が性能、機能、国際規格に則る技術仕様を定めることを認めています（第15.12条2項）。しかし、その過程で技術仕様の立案に関して、該当調達の利害関係人に助言を求めたり、同人から助言を受けたりしてはならないことになっています（第15.12条4項）。

⑥ [入札説明書]

入札説明書は調達機関が入札利害関係人に供する文書です。同文書には入札に必要な全ての情報として「該当調達」、「参加条件」、「契約達成のための基準」、「公開入札日」、「入札に関わる他の条件」、「物品、サービスの供給履行日」が掲げられていなければなりません（第15.13条）。

⑦ [期間]

調達毎に異なる特性を顧慮し、供給者が入札説明書の入手日から入札提出に至るまでの期間を十分なものとし（第15.14条1項）、調達計画公示日から40日間の期間を設けなければなりません（第15.14条3項）。しか

し、一定条件が満たされる場合には10日にまで短縮できます(第15.14条4項)。

⑧ [落札]

公示ならびに入札説明書が定める基準のみに従い、「最有利」または「最低価格:価格基準の場合」なる条件を満たした入札者が落札者になります(第15.15条、同16条)。

(4) その他の政府調達に関する規定

① [情報公開]

調達実施国は該当調達が公平、公正に行われたか否かを示す情報を、秘密情報を除き、他の締約国の要請に応じ提供します(第15.17条)。

② [国内の見直し審査]

政府調達にはその頻度は別として様々な態様で供給者(ならびに入札者など)からの苦情・異議を伴います。「国内の見直し審査」は同苦情・異議に対処するための定めです。

TPPは同対処に向けて、調達機関から独立した苦情処理当局としての非差別、時宜を得た、透明性のある行政当局又は司法当局の確保を掲げ、同当局に次の事項を審査させると規定しています(第15.19条)。

(a) この章の規定違反

(b) 調達機関によるこの章の規定実施のための措置の不遵守

③ [付属書の修正と訂正]

TPP締約国は自国の付属書の修正に関わる提案を他の締約国に通報し、必要な場合は変更のための補償的調整を提供いたします(第15.20条1項)。

委員会は合意された修正を反映するために付属書を修正します(第15.20条6項)。

④ [中小企業の参加の促進] ⇒ TPP 特有

TPP締約国は、「中小企業が経済成長と雇用に重要な貢献をすることがで

きることと、中小企業の政府調達への参加の促進の重要性を認めず」（第15.21条1項）。同締約国は「中小企業に対する特恵的な待遇について規定する措置を維持する場合には、当該措置が透明性なものであることを確保します」（第15.21条2項）。

⑤ [協力] ⇒ TPP 特有

TPP 締約国は「政府調達の制度に関する締約国間の理解の増進を達成し、その市場アクセス機会を改善するため政府調達市場の国際自由化を促進するために協力することが締約国間の共通の利益になることを認めるものです」（第15.22条1項）。

⑥ [政府調達に関する小委員会]

政府調達に関する小委員会締約国は「各締約国からなる政府調達に関する小委員会を設置します。同委員会はいずれかの締約国からの要求によりこの章の規定の実施と運用に関する事項に対応するために会合します（第15.23条）。

⑦ [追加的な交渉]

TPP 締約国は「本協定の効力発生日から3年以内に適用範囲の拡大を達成するために交渉（地方政府適用範囲を含む）を開始しなければならない」とされています（第15.24条2項）。

### 第3、TPP 政府調達の章における問題点

#### 1、[使用言語：第15.7条] ⇒ TPP で特有

(1) TPP は「使用言語」につき英語を奨励します。以下の2点にみられます。

##### [第1点]

この章の規定の適用上、各締約国は調達計画の公示に英語を用いるよう務める（第15.7条5項）。

この条文は国際法上「努力<endeavor>規定」と呼ばれるものであり強制力

がありません。英語圏に属しない国々は言うまでもなく英語を用いる必要はありません。しかし、将来の世界経済プレイヤーが英語人になることを半強制しようとする点で、実際には宗教改革の入口に相当するインパクトを生むといえると考えます。

## (2) [第2点]

この章に別段の定めがある場合を除くほか、調達事項の公示には次の事項に関する情報を含めます。

(f) 入札書又は参加申請書の作成に用いることができる言語（調達機関の属する締約国の公用語以外の言語で提出することが可能な場合に限る。）（第15.7条3項）。

この条文は「入札書」の使用言語を公示しなければならない旨の定めです。[第1点]で示された英語使用の奨励と合体して読むと「公用語以外の言語」とは事実上英語を意味します。

例えば、日本の場合でいうと、調達者側（中央政府、都道府県、政令指定都市、119の政府団体）は調達事項を公示するさいに、「入札書」の使用言語を英語にしても良いとなります。日本の調達者側が「入札書」の使用言語を英語にすることはおよそ考えられませんが、もし「日本語または英語」とされた場合でも日本では大混乱が生ずると思われず。

日本の調達者側による選択は自由であり、「使用言語は日本語に限る」と公示することもできます。ただ、上記のとおり、将来の世界経済プレイヤーが英語人になることを半強制しようとする点で、世界の趨勢としては「使用言語は日本語に限る」との公示は、実際問題として多大な困難を伴います。

## 2、調達の公正性 ⇒ TPPで特有

(1) [健全性の確保] TPPは少なくとも2点で調達の公正性を確保しようとしません。

[第1点]

TPP 締約国は政府調達での腐敗行為に対処するための行政ならびに刑事上の措置を確保する（第15.18条）。

ここでの代表的な腐敗行為は「供給者間の談合」になります。

[第2点]

締約国が政府調達に関わる欺罔行為、その他の違法行為を行ったと認めた供給者に対しては、同国は無期限又は一定期間、同国での調達への参加資格を剥奪する手続きを含めることができます（第15.18条）。

[第3点]

締約国は調達従事者などの潜在的な利益相反を可能なかぎり排除し、又はそのための管理政策と手続きを確保します（第15.18条）。

(2) [日本への影響]

日本は談合社会です。上記の定めが実施されると著しい影響が出ることは明らかです。

3、「政府調達」付属書について ⇒ TPPでの日本の異常な譲歩

(1) 中央政府、政府団体について

① 「政府調達」章は付属書を伴います。

以下の「表1」は、同付属書に基づき、TPP 締約国が他の TPP 締約国に向けて開放する「政府調達」につき、その調達主体、対象となる調達基準額 (Thresholds) を示すものです。

表1：政府調達対象基準額：中央政府、政府団体

単位：\$表示を除き、SDRs

中央政府（セクションA）			政府団体（セクションC）			
	物品	建設	サービス	物品	建設	サービス
米国	130,000	5,000,000	130,000	\$250,000	5,000,000	\$250,000
日本	100,000	4,500,000	100,000	130,000	15,000,000	130,000
カナダ	130,000	5,000,000	130,000	355,000	5,000,000	355,000
オーストラリア	130,000	5,000,000	130,000	400,000	5,000,000	400,000
メキシコ		\$10,335,			\$12,721,	
	\$79,507	931	\$79,507	\$397,535	740	\$397,535
ニュージーランド <sup>a</sup>	130,000	5,000,000	130,000	400,000	5,000,000	400,000
マレーシア	1,500,000	63,000,000	2,000,000	2,000,000	63,000,000	2,000,000
ペルー	95,000	5,000,000	95,000	160,000	5,000,000	160,000
チリ	95,000	5,000,000	95,000	220,000	5,000,000	220,000
ベトナム	2,000,000	65,200,000	2,000,000	3,000,000	65,200,000	3,000,000
シンガポール	130,000	5,000,000	130,000	400,000	5,000,000	400,000
ブルネイ	250,000	5,000,000	250,000	500,000	5,000,000	500,000

② 「表1」の説明

「表1」は上記付属書のうちの、セクションA（中央政府）ならびにセクションC（政府団体）の、それぞれの「物品」、「建設」、「サービス」ごとの基準額（Thresholds）を示しています。

TPP参加国のうちでベトナム、マレーシアは、上記の数値はTPP発効直後の5年間の基準値を示すものであり、5年後には同基準値を下げる（つまり開放度を高める）と表明し、6年目以降の数値を提出しました（上記の表では割愛）。

数値の単位にはSDRが用いられています。SDRは、Special Drawing Right

s の略で、特別引出権と言われるものですが、IMF（国際通貨基金）が加盟国の外貨準備資産を補完する手段として創設した国際準備資産のことをいいます。1単位のSDRは169円（2016年1月現在）です。

### ③ 「表1」から分かること

総じて先進国（米国、日本、カナダ、オーストラリアなど）の基準値は低いです。これは「政府調達」がより広く開放されていることを意味します。

#### I <中央政府>

例えば日本の場合、中央政府の「物品」ならびに「サービス」に関わる基準額は10万SDRです。円換算すると約1700万円となります。これは日本政府による1700万円以上の物品購入が「政府調達」の対象になることを意味します。

次に「建設」を見るとその基準額は450万SDRとあります。これは7億6500万円以上の建造物建設が「政府調達」の対象になることを意味します。そして、日本の開放度が高いということは、冒頭の「政府調達」「トゲ」で指摘しましたとおり、「自国の調達構造が変えられる」、「自国の伝統的な調達供給者が減少する」ことを意味しています。以下、「政府団体」においても、「地方政府」においても同様です。

他方、米国について検討してみます。「物品」ならびに「サービス」はそれぞれ13万SDR、「建設」は500万SDRである。この数値は日本の数値を上回ります。これは日本に較べて開放度が低いことを意味します。

【日本の開放度】 「表1」から先進国の中で日本の開放度が最も高いことが分かります。なぜでしょうか。外交交渉の経験者であれば想定されることですが、日本は上記基準値を下げたことで、その自発的譲歩をTPP交渉上の他の目的に用いようとした節がみられないでもありません。もしそうだとすれば、目的の筆頭は、「聖域農産物の関税維持」になると思われます。しかしこの目的は達成されずに瓦解しました。TPP全参加国の中で

最も政府調達を受け入れる国という美名のみが残ることになりました<sup>\*4</sup>。

## II <政府団体>

政府団体にみられる開放度も、先進国は高く後進国は低いです。

例えば、カナダとベトナムを比較すると、「物品」、「サービス」については、カナダがそれぞれ 35 万 5 千 SDR であるのに対して、ベトナムはそれぞれが 3 百万 SDR となっております。

日本について検討してみます。日本は「建設」を除き、「物品」、「サービス」については先進国、後進国を含めた 12 カ国全体の中で、開放度が最も高いです。先進国であるカナダ、オーストラリアは中央政府の場合に較べて政府団体ではその基準値を約 300%に高めましたが、日本は 30% 高めたに過ぎません。

〔日本郵政〕 日本郵政株式会社は日本政府が約 80%の株式を保有する民間会社です<sup>\*5</sup>。「政府調達」付属表によれば同社は <政府団体> に掲げられております。同社は政府調達の「建設」につき、他の政府団体 (1500 万 SDR) に較べて基準値が約 3 分の 1 (450 万 SDR) に低められました。

### (2) 地方政府について

#### ① 表 2：政府調達対象基準額：地方政府

地方政府 (セクション B)			
	物品	建設	サービス
米国	None	None	None

\*4 日豪 FTA が 2015 年発効した。同 FTA の「政府調達」付属表を見ると、ここでもオーストラリアに較べて日本の基準値が低いという数値が出ている。具体的な数値は「表 1」にみられる数値と同一である。この FTA では「聖域農産物の関税維持」が守られた。言い換えれば、政府調達での日本の譲歩が功を奏したのである。

日豪 FTA 「政府調達」付属表につき、参照 <http://dfat.gov.au/trade/agreements/jaepa/official-documents/Pages/official-documents.aspx>

\*5 日本郵政株式会社「四半期報告書」(2016年2月12日)、p.7. <http://contents.xj-storage.jp/xcontents/AS06651/79eaa3d6/b5b7/4197/90d4/f9e839617d15/20160212161349933s.pdf>

日本	200,000	15,000,000	200,000
カナダ	355,000	5,000,000	355,000
オーストラリア	355,000	5,000,000	355,000
メキシコ	None	None	None
ニュージーランド	None	None	None
マレーシア	None	None	None
ペルー	200,000	5,000,000	200,000
チリ	200,000	5,000,000	200,000
ベトナム	None	None	None
シンガポール	None	None	None
ブルネイ	None	None	None

② 「表2」から分かること

I TPP参加12カ国のうちの日本を含む5カ国が〈地方政府〉の政府調達を開放しました。「物品」、「サービス」の基準値が最も低いのは、日本、ペルー、チリの3カ国であり（それぞれ20万SDR）、カナダ、オーストラリア（それぞれ35万5千SDR）を下回っています。「建設」では日本が最も高く（1500万SDR）、他の4カ国（それぞれ500万SDR）の3倍です。

12カ国のうちの米国を含む7カ国は〈地方政府〉の政府調達を「none」としました。ただ7カ国の中には地方政府のない国（シンガポール、ブルネイ）がみられます。

II 米国の場合、地方政府があるにも拘らず〈地方政府（州）〉の政府調達は現れず「none」になりました。これも予期されたことです。米国はその国家ガバナンス面で連邦制を採用し、そもそも憲法10条が明示するように中央政府は例外事項を除き、地方政府が保有する別個かつ独立したガ

バランスに介入できません。地方政府が自ら進んで TPP をサポートすれば話は別ですが、地方政府がその調達を条約形式で外国に開放することなどはまず論理的に実現しない話であります。

現在進行中の大統領選の全候補者が一致して TPP (2月調印バージョン) に反対している事実が物語るように TPP そのものが州民のサポートを得ていません。

### Ⅲ [日本がとった戦術]

日本政府は、マレーシア、メキシコ、ニュージーランド、ベトナム、米国（いずれも地方政府が存在するにも拘らず「政府調達」に「none」と回答した国々）に対して、日本の地方政府による「政府調達」の対象から外しました。

#### (3) 参考資料

政府調達の財源は国家予算である。したがってそれぞれの国の国家予算を顧慮することが重要になります。次の資料（表3）は米国 CIA がまとめた TPP 参加国の 2015 年推定国家予算です\*6。

上位5カ国（米国、日本、カナダ、オーストラリア、メキシコ）の国家予算額は、他の7カ国に較べて桁違いに大きいことを示しています。

その限りで、現時点での政府調達の主要ターゲットは上位5カ国であり、他の7カ国に注力するのは将来の課題になりそうです。

さらに将来の課題として、中国政府の「政府調達」への関心が高まることとなります。中国の国家予算（2,718 <単位10億ドル>）は日本のそれ（1,705 <単位10億ドル>）を超えています。

表3：TPP 参加国の国家予算 単位：10億ドル

2015年国家予算
-----------

\*6 <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2056.html>

	国家予算
米国	3,677.0
日本	1,705.0
カナダ	614.1
オーストラリア	451.1
メキシコ	300.5
ニュージーランド	73.3
マレーシア	64.3
ペルー	63.3
チリ	56.3
ベトナム	47.4
シンガポール	45.5
ブルネイ	5.6
参考：中国	2,718.0
参考：全世界	22,540.0

米国 CIA The factbook (2015)

#### 第4、ISD条項導入による「政府調達」供給者による日本政府への提訴

- 1、TPP「投資」章との関係で他の章の問題と同様、TPP参加国の「政府調達」供給者がTPP「投資」章でいう投資家になりうるかの問題が横たわります。もしなり得るとすれば、そこでの「政府調達」供給者は「投資」章での投資家なる地位に基づき「ISD条項」を含むさまざまな恩恵を受けることになります。
- 2、この点、TPP「投資」章は以上の問題点を具体的に定めていませんが、同章には以下の1)の規定がみられます。

[投資財産の定義：第9.1条]

「投資財産」とは投資家が直接又は間接に所有し、又は支配する全ての資産であって、投資としての性質（資本その他の資源の約束、収益もしくは利得についての期待又は危険の負担を含む）を有するものをいう。投資財産の形態には、次のものを含む。

(e) 完成後引き渡し、建設、経営、生産、特許、又は利益配分に関する契約その他これに類する契約

- 3、そして、「投資」章はホスト国に所在する投資の相手方が政府ないし政府関連団体である場合を除外しておりません。
- 4、それ故、上記の2、3の点から、「政府調達」での契約当事者（すなわち、TPP参加国の政府と他の参加国の調達供給者）間には、「投資」章でいう投資先としての「政府」と投資家としての「調達供給者」なる関係が成立するものと解されます。
- 5、それ故、政府調達の問題でも、本件訴訟では何度も繰り返し指摘されております「ISD条項」、すなわち、「投資家対国家間の紛争解決条項」（Investor-State Dispute Settlement）に基づいて、投資受入国のTPP協定違反によって投資家が受けた損害を賠償する手続を定めた条項により、政府が調達供給者である投資家から提訴されるリスクがあることとなります。

以 上