

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22準備書面
(規制の整合性の章について)

平成28年10月18日

東京地方裁判所民事第17部合議B係 御中

原告訴訟代理人弁護士 山田正彦

同 岩月浩二

同 酒田芳人



本書面は、TPP第25章の規制の整合性(規制のコヒーレンス)について、主張するものである。

第1 概要

1 25・1条 定義規定

25条の適用範囲に関わる「対象規制措置」の定義が示されている。

「対象規制措置」とは、この章の規定の対象になると決定した規制措置を意味する。

2 25・2条 一般規定

規制措置に関する一般原則が示されている。

仮訳によれば、「規制の整合性とは、国内政策の目的の達成を円滑にするための措置の企画、立案、発出、実施及び見直しの過程において、並びに当該目的を推進し、かつ国際貿易、国際投資、経済成長及び雇用を促進するための規制に関する協力を推進する政府全体の努力において、規制に関する良い慣行を用いることをいう」とされている（第25章2条1項）。

3 25・3条 対象規制措置の範囲

対象規制措置はT P P 協定発効後1年以内に各締約国が決定し、公に入手可能なものとするとしている。

また、各締約国は相当の範囲を対象とすることを目標とするべきであるとされている。

4 25・4条 調整及び見直しの手続又は仕組み

規制措置を策定する手続に関する機関相互間の協議・調整を進める国内の仕組みを有することを確保するよう努めることを求めている。また、各締約国は、各機関を調整する中央機関を設立・維持することを検討するものとしている。

5 25・5条 規制に関する中核的な良い慣行の実施

各締約国が対象規制措置について規制機関に対して規制影響評価（R I A regulatory impact assessments）を行うよう推奨すべきことを求めている。

規制影響評価には、（a）規制の必要性を評価すること、（b）可能な限り数量化された費用・利益の検討を含む代替案を検討すること、（c）選択した代替案が効率的に政策目的を達成すると結論づけた根拠を説明すること、（d）関連する最善の科学的、技術的、経済的情報を利用すること、としている（2項）。

6 25・6条 規制の整合性に関する小委員会

締約国の代表者で構成される規制の整合性に関する小委員会を設置する。

また、小委員会は25条の将来の優先事項を検討し（6項）、また、同条の改善をTPP委員会に勧告するかどうかを検討する（7項）。

7 25・8条 利害関係者の関与

小委員会は、締約国の利害関係者が規制の整合性の推進に関連する事項についての意見を提供する継続的な機会を与えるための適当な仕組みを設けることを定めている。

8 25・9条 実施の通報

各締約国は定期的に25章の実施に関する情報を規制整合性小委員会に報告するものとされている（1項）。小委員会はこれを検討し、質問し、討議できるとしている（4項）。

9 25・11条 紛争解決の不適用

25章の下で生じる事項について、第28章の紛争解決（国家間紛争のパネルによる強制的解決）を求めてはならないとされている。

第2 問題点

1 想定される対象措置の広範性

規制それ自体を包括的に採り上げて、規律の対象とする条項は、これまでの貿易協定には存在しなかったものである。

念頭に置かれている規制の範囲は25・2条1項に

「国内政策の目的の達成を円滑にするための措置の企画、立案、発出、実施及び

見直しの過程」

「国際貿易、国際投資、経済成長及び雇用を促進するための規制に関する協力を推進する政府全体の努力」

において規制に関する良い慣行を用いるとされているとおり、25章の適用対象は政府の政策の全般であり、貿易活動を超えて、極めて広範に政府の活動全体を対象とするといっても過言ではない。

2 主権の問題

規制の整合性について定める25章は、政府の政策全般に及び得ることから、主権との間で著しい葛藤をもたらす。

25・2条2項(b)が、規制に関する主権的権利の重要性を確認し、同項(c)が「公共政策の目的を達成する上で規制が果たす役割」の重要性を確認しているのはその表れである。

このため25・3条は、対象となる規制の範囲は各国が決定するものとし、(25・3条)、28章の紛争解決手続を適用しないものとしている。

他方で、規制に関する良き慣行を用いるとし(2条)、締約国は国内規制機関(国家機関・自治体・地方政府等)に対して規制影響評価を行うよう奨励すべきである(25・5条1項)としている。

また、各締約国に対して、規制の整合性に関する実施の報告を義務付けている(25・9条)。通報の内容は具体的に定められており、いずれも規制の整合性を促進する方向へ誘導するものとなっている(2項。なお4項は遵守状況の説明を各締約国に義務付けている)。通報は、小委員会において、検討され、質問、討議することができる(4項)とされており、通報の仕組みは、自国の規制が絶えず締約国間の評価にさらされることを意味しており、事実上、各国は小委員会の評価を意識した政策決定を余儀なくされると言え、規制の良き慣行の使用は事実上、強制されるといえる。

対象規制措置は、相当範囲を対象とすることを目標とすべきものとされており（25・3条）、25条が主権を事実上、制約し、侵害する可能性は高い。

25・2条2項（a）は、「締約国間の物品及びサービスの貿易並びに投資の増大を円滑にすることについて、規制の整合性を通じてこの協定の利益を持続させ、及び増大させること」の重要性を第一に確認している。規制の整合性の目的が、国際的な経済活動の制約の撤廃、つまり非関税障壁の撤廃にあることを示している。規制全般を独自に章立てし法文化したTPPは、その根本において、国際的な経済主体の利益を国家主権に優先させる構想を有しているといえる。

3 規制影響評価

（1）概要

規制に関する中核的な良い慣行として、25条・5条は、規制影響評価（RIA）の実施を求めている。

同条2項は、規制影響評価には、（a）規制の必要性を評価すること、（b）可能な限り数量化された費用・利益の検討を含む代替案を検討すること、（c）選択した代替案が効率的に政策目的を達成すると結論づけた根拠の説明（d）関連する最善の科学的、技術的、経済的情報を利用することを求めている。

こうした規制影響評価は、十分な規制の必要性がある場合に、複数の代替案の費用・利益を検討し、最善の情報に基づき、複数の規制案の内、最も効率的に政策目的を達成することができる案を採用することを規制のあり方として原則化することになる。

（2）規制影響評価の問題性

一般的に、規制影響評価の手法によって、政策の費用対効果を検討することには、それ自体に問題がある訳ではないともいえる。

しかし、R I Aが求める内容は、表現の自由について憲法学の通説が主張する「より制限的でない他の選べる手段 (Less Restrictive Alternative: L R A)」と同一ないし極めて近似した基準である。規制影響評価が求める規制の必要性を評価することは表現の自由において憲法学説が主張する規制目的の正当性を評価することと同一である。規制目的を達成するに当たって、他の手段がないかを検討するという手法も、まさにL R Aの基準として憲法学説が主張するところと同一である。規制影響評価では、さらに費用・利益を可能な限り数値化することや、効率性、規制するに当たっての最善の科学的、技術的、経済的情報を利用することが明確にされていることから、少なくとも文面上は、表現の自由に対する規制に関する違憲審査基準として主張されるL R Aよりいっそう厳格性が求められるとすらいえる。

規制によって企業に生じる負担や、経済活動を制約される結果、失われる利益は比較的数値化になじむのに対し、規制による便益は数値化になじみにくいものが多いという問題もある。また、規制の必要性を検討するに当たり、市場に委ねることや規制のない状態をベースラインとして想定することを求めるなど、規制影響評価は規制緩和を志向する政策手法といえる。化学物質の蔓延や、科学技術の急速な進歩を受け、生命、健康、安全、公衆道徳等を保護するための予防的な規制を必要とする場合も少なからずあることを想定すれば、最善の科学的、技術的情報を利用することは、予防的な規制を不可能にしかねない。

T P Pの目的が非関税障壁の撤廃にあり、国際的な経済活動の尊重を第一に求めるものであることから、規制影響評価は、経済活動に対する政府の規制について、厳しい制約を課すものとなる。

(3) 規制影響評価の沿革

規制影響評価が規制緩和への圧力として作用することは、規制影響評価の

沿革からも窺うことができる。

米国では、1981年2月に、現在の規制影響評価と同様の分析を求める大統領指令12291がレーガン大統領によって出され、規制に伴う費用効果についての検討が行われるようになった。93年9月にビル・クリントン大統領が規制の立案とレビューに関する大統領指令12866を出した。

また、英国では、サッチャー政権期の1985年に政策評価制度が導入され、その後、メジャー政権期の1992年以降、規制の新規導入、変更の際に、遵守費用分析を義務付けた。96年の規制政策評価システム、98年の規制影響分析に関する最初のガイドラインを経て、2001年には全ての法律、下位法令に基づく規制案の提出に費用と便益の双方または一方の分析を義務づける規制改革法が制定された。

同様の制度はカナダ、オーストラリア等の英米法諸国で先んじて採用され、多くの欧米先進国で行われるようになった。

日本でも平成16年3月19日付閣議決定「規制改革・民間開放3カ年計画」において、「RIAの手法は、規制導入時における客観性や透明性を高めるだけでなく」「既存規制をチェックするツールとしても有効であることからすべての規制の新設・改正時に用いられるべき」と導入推進が明記された。平成19年3月、行政機関が行う政策の評価に関する法律施行令の一部改正を受け、同年10月から規制影響評価が義務付けられることとなった（行政機関が行う政策評価に関する法律施行令3条6号）。

このように、規制影響評価は、1980年代から始まる新自由主義的改革の一環として米英両国によって採用されたことから始まる規制緩和のための有力な手法である。

4 規制の整合性の章の任意性について

規制の整合性に関する章については、紛争解決制度の不適用が認められ、直接

の法的義務づけを行う規定は最低限に止められ、確認規定、努力義務、協力義務等の規定の体裁がとられたことから比較的早期に交渉参加国の合意が得られたといわれている。

しかし、「規制に関する中核的な良い慣行」（25・5条）として規定された規制影響評価が、規制のあり方について一般的な原則として踏み込んだ基準を提示していることから、規制の整合性の実施の有無や当否は、国際的な判断の対象となり得るものと考えられる。小委員会が締約国からの実施の報告を討議するとされているのは客観的な判定が可能であることを前提としているとも言える。

対象が広範にわたり、国家主権に深く関わるために直截な義務づけがなされていないとはいえ、小委員会に対する報告システムが、事実上の規制の整合性の実施に向けた強制力となり得ることは先に述べたとおりである。

また、他の章まで目を広げれば、25章が間接的に法的強制力のある判断を導く可能性は高いといわなければならない。

貿易の技術的障害（TBT）について定める第8章は、規制に関する良い慣行の使用を促進することを目的とし（8・2条）、規格等に関して規制に関する良い慣行の使用を促進することを求めている（8・9条2項（a）（ii））。規制に関する良い慣行の中核が規制影響評価であることを踏まえれば、食品表示基準などの規格が不要、非効率、非科学的などとして「規制に関する良い慣行の使用促進」を理由として排除される可能性は否定できない。

また、国境を越えるサービスに関する第10章には「締約国は、一般に適用される全ての措置であって、サービスの貿易に影響を及ぼすものが合理的、客観的及び公平な態様で実施されることを確保する」（10・8条「国内規制」1項）との規定がある。「合理的」、「客観的」という規定は著しく抽象的であるが、規制の整合性の章が定める規制影響評価は、TPPの文脈においては、まさに規制が「合理的」で「客観的」であるための基準を示すものとなり得る。端的にい

えば、必要最小限の規制になっているかが問われうるのである。また、投資について規定する9章には、「各締約国は、対象投資財産に対し、適用される国際慣習法上の原則に基づく待遇（公正かつ衡平な待遇並びに十分な保護及び保障を含む）を与える。」（9・6条「待遇に関する最低基準」1項）との規定がある。規制影響評価は米国、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド等、TPPの主要国において実施されている手法であり、ISD仲裁において、その核心をなす「規制は必要最小限であるべきである」との原則は、「国際慣習法上の原則」とであると判断することは十分に可能であると考えられる。

したがって、規制の整合性の章において定められた規制影響評価は、他の章の抽象的な規定に対して、内実を与え、法的強制力を有する可能性が高いといわなければならない。

5 日米並行二国間交渉について

米国が日本のTPP交渉参加を認めるに当たって、非関税障壁に関しては、日米の二国間で並行的・継続的に交渉することが約束された。この交渉はTPP交渉が行われている期間中継続され、TPPの効力発生時に発効するものとされた。

日米並行二国間交渉については、米国通商部と日本国特別全権大使の間で書簡が交換された形で合意がなされている。

保険等の非関税措置に関する日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の書簡は、保険、透明性、投資・企業等の合併及び買収、知的財産権、規格・基準、政府調達、競争政策・手続の公正な実施、急送便、衛生植物検疫（SPS）という広範な分野にわたっている。これらは、ほぼ全てが規制に関わるといえる。

たとえば、「透明性」に関する第1項「審議会・諮問委員会」には外国の関係者を含む利害関係者に対して、自国の関係者に対してなされるのと不利でない条件で意見書を提出する有意義な機会を提供することを含め、外国の利害関係

者が、審議会等を傍聴し、出席し、意見書を提出することを認めるとの合意がなされている。

また「投資・企業等の合併及び買収」に関する第3項「規制改革」においては、外国投資家の意見、提言を定期的に規制改革会議に付託し、政府は規制改革会議の提言にしたがって必要な措置をとることが合意されている（「日本国政府は、2020年までに外国からの対内投資残高を少なくとも倍増させることを目指す日本政府の成長戦略に沿って、外国からの直接投資を促進し、並びに規制の枠組みの実効性及び透明性を高めることを目的として、外国投資家その他利害関係者から意見及び提言を求める。意見及び提言は、その実現可能性に関する関係省庁からの回答とともに、検討し、及び可能な場合には行動をとるため、定期的に規制改革会議に付託する。日本国政府は、規制改革会議の提言にしたがって必要な措置をとる。」）。

第3 結論

規制は「社会秩序の維持、生命の安全、環境の保全、消費者の保護等の行政目的のため、国民の権利や自由を制限し、又は国民に義務を課すものである。」とするのが、行政機関が行う政策の評価に関する法律の施行令により総務省が発出した平成19年8月24日付「規制の事前評価の実施に関するガイドライン」が述べているところである。

多くの国民（日本国憲法の定める基本的人権の享有主体たる国民）は、国家はこうした保護を目的として適切に主権を行使するものと考えている。

TPPは、国際的な経済活動の自由を名目として、こうした国家の主権を大幅に制約し、さらに、国家主権の行使であるところの規制の策定や規制改革に当たって、外国企業の意見の反映を促進するものとなっている。

規制の整合性（規制のコヒーレンス）の章は、国家の国民に対する保護義務に由来するともいえる規制権限に歯止めをかけて、国民の生命や環境の保護等を

危うくするものといわざるを得ない。