



RIETI Discussion Paper Series 15-J-026

オーストラリアにおける競争中立性規律 —TPP国有企業規律交渉への示唆—

川島 富士雄
名古屋大学



Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA

独立行政法人経済産業研究所

<http://www.rieti.go.jp/jp/>

オーストラリアにおける競争中立性規律 —TPP 国有企業規律交渉への示唆—*

川島富士雄（名古屋大学）**

要 旨

2015年に入り環太平洋経済連携協定交渉（以下「TPP 交渉」という。）が大きな進展を見せている。これまで同交渉を長らく難航させてきた要因として知的財産、投資といったテーマが指摘されるが、それらと並んで「国有企業に対する規律」が大きな争点となっている。同規律案は米国国内産業からの国有企業等に対する優遇策が競争歪曲をもたらしているとの強い懸念を受けたものだが、同交渉の厳格な情報統制のため、その正確な内容はいまだ公表されていない。

本稿は、TPP 交渉における「国有企業に対する規律」交渉過程を、公となっている情報に基づき、たどった上で、国有企業等に対する優遇措置がもたらす競争歪曲を除去するための規律、いわゆる「競争中立性規律」に関する先進国であるオーストラリアの経験を紹介する。同国が「競争中立性規律」を導入するに至った経緯、同規律の内容及び具体的事例の検討を通じて、TPP 交渉における「国有企業に対する規律」案の意義と背景、その成立可能性、規律導入に際し考慮すべき要素及び成立した場合の国内実施のあるべき姿について幅広く示唆を得よう努める。あわせてオーストラリア型の規律を関連する「競争中立性規律」と比較対照しながら、国際経済法における「競争中立性規律」の必要性と発展可能性について検討し、展望する。

キーワード：TPP、国有企業、優遇措置、競争歪曲、競争中立性、オーストラリア

JEL classification: F13, H25, L32, L44

RIETI ディスカッション・ペーパーは、専門論文の形式でまとめられた研究成果を公開し、活発な議論を喚起することを目的としています。論文に述べられている見解は執筆者個人の責任で発表するものであり、所属する組織及び（独）経済産業研究所としての見解を示すものではありません。

* 本稿は〔独〕経済産業研究所「現代国際通商・投資システムの総合的研究（第Ⅱ期）」プロジェクト（代表：川瀬剛志ファカルティフェロー）の成果の一環である。なお、本稿は、科学研究費補助金・基盤研究（B）「東アジアにおける市場と政府をめぐる法的規律に関する総合研究」（課題番号 24330013、研究代表者：川島富士雄）の成果の一部でもある。

** 名古屋大学大学院国際開発研究科教授／e-mail:fkawa@gsid.nagoya-u.ac.jp

第1章 背景と課題設定

2008年9月のリーマンショックにより顕在化した世界金融経済危機後、先進各国政府が破綻企業の国有化又は資本注入といった救済策を展開した一方で、中国政府は緊急の景気刺激策として2年間で4兆元（当時の為替レートで約57兆円）の財政出動を行い、いわゆる「国進民退（国有部門が躍進し、民営部門が後退する）」現象が生じた等¹、世界的に「市場と国家」のうち、国家の役割が相対的に高まる結果となった。それにともない世界的に自由市場主義への懐疑論が急速に広がり、その自信喪失を反映するかのよう、「北京コンセンサス」や「中国モデル」という標語の下、自由市場主義に挑戦する考え方が急速に蔓延しつつあるのではないかと懸念が表だって提起されることとなる²。この一環として、欧米を中心に、21世紀は自由市場国対国家資本主義（state capitalism）国の対立の時代であるとして、後者に対する警戒を求める議論が、活発に展開されつつある³。

上記の論調を受けるように、昨今、「自由市場国対国家資本主義国」という対立図式でとらえることのできる国際経済法上の法現象が頻繁に見られるようになった⁴。その中でも特に先鋭的な動きの1つとして、米国政府は、環太平洋経済連携協定交渉（以下「TPP交渉」という。）において、国有企業等と民間企業間の競争上の中立性（Competitive Neutrality）を確保する必要性を訴え、2011年10月、TPP第10回ラウンド（ペルー・リマ）において、具体的な提案（以下、文脈により「国有企業規律案」又は「米国案」という。）を行うに至った⁵。TPP交渉における争点の中でも米国が最優先項目の1つとして掲げている国有企業規律に関する交渉（以下「TPP国有企業規律交渉」という。）は、マレーシア、ベトナムといった国有企業の経済に占める比重の大きい参加国からの根強い反発もあり、当初の交渉妥結目標とされた2013年末時点になっても、十分な進展が得られな

¹ 「国進民退」現象に関する邦文文献における認識の代表例として、加藤弘之「社会主義の模索と市場移行」加藤弘之・上原一慶編著『現代中国経済論』（ミネルヴァ書房、2011年）55頁、中兼和津次編『改革開放以後の経済制度・政策の変遷とその評価』（早稲田大学現代中国研究所、2011年）3頁、田中修『2011～2015年の中国経済』（蒼蒼社、2011年）215頁、津上俊哉『岐路に立つ中国』（日本経済新聞出版社、2011年）97頁、加藤弘之・渡邊真理子・大橋英夫『21世紀の中国 経済篇—国家資本主義の光と影』（朝日新聞出版、2013年）。

² See e.g., Stefan Halper, *The Beijing Consensus: How China's Authoritarian Model Will Dominate the Twenty-First Century* (Basic Book, 2010) (ステファン・ハルパー (園田茂人・加茂具樹訳) 『北京コンセンサス—中国流が世界を動かす?』(岩波書店、2011年))。

³ Ian Bremmer, *The End of Free Market* (Portfolio, 2010) (イアン・ブレマー (有賀裕子訳) 『自由市場の終焉—国家資本主義とどう闘うか』(日本経済新聞社、2011年)。ブレマーは、国家資本主義国を、「政府が主として政治上の利益を得るために市場で主導的な役割を果たすシステム」と定義し (*Ibid.*, p.43)、資本主義を受け入れ、市場を廃止しようとしてはいないが、それを自分たちの目的に沿って利用しようとし (*Ibid.*, p.53)、国有企業、民間の旗艦企業及び政府系ファンドを主な手段として用いる国家と性格づけている (*Ibid.*, p.54)。See also “The Rise of State Capitalism” and “Special Report: State Capitalism”, *The Economist*, January 21, 2012, pp.11-12, S1-S18.

⁴ 川島富士雄「中国における市場と政府をめぐる国際経済法上の法現象と課題—自由市場国と国家資本主義国の対立?—」『日本国際経済法学会年報』21号 (2012年) 124-146頁。

⁵ 同上、134-135頁。

った。特に、マレーシア及びベトナムが強硬に反対しており、前者は一時、TPP 交渉全体からの脱退も辞さない姿勢すら示した一方、後者は原則については受け入れるものの、その適用除外を受ける多数の国有企業を列挙した例外リストを提出したと言われる。つまり、国有企業規律案は、関税、投資、知的財産といった特に難航してきた議題と並び、いわば TPP 交渉の潜在的な「ディール・ブレイカー（交渉決裂要因）」として関心を集めるに至っている⁶。

国有企業規律案は米国国内産業からの国有企業等に対する各種の優遇措置が市場において競争歪曲をもたらしているとの強い懸念を受け米国政府が提案したものの、同交渉の厳格な情報統制のため、その正確な内容はいまだ公表されていない。各種報道によれば、米国が提案した国有企業規律案は、国有企業等に対する優遇措置の結果、民間企業との競争において競争歪曲を生じさせないことを TPP 加盟国に義務付けるものである。この米国案は、経済開発協力機構（以下「OECD」という。）等で提唱されている「国有企業に対する競争中立性規律」を参照したとも言われている。その OECD の競争中立性規律に関する多くの報告書、勧告及びガイドラインは、第 2 章で見ると、1990 年後半以降、オーストラリアにおいて発展してきた国有企業等に対する優遇措置がもたらす競争歪曲を除去するための規律、いわゆる「競争中立性規律（Competitive Neutrality Principles）」を先進モデル事例として多く引用している。他方、TPP の国有企業規律交渉においてオーストラリアは必ずしも積極的な役割を果たしておらず、かつ現時点での規律案にはオーストラリアの競争中立性規律を直接反映する要素が必ずしも盛り込まれていない模様である。しかしながら、OECD の報告書類が指摘するように、国有企業と民間企業間の競争中立性の問題に先進的に取り組んだオーストラリアの経験は、TPP 国有企業規律交渉の意義や背景を探る上でも、また、TPP 国有企業規律が成立した暁には TPP 加盟国がいかに国内的に実施すべきか展望する上でも、きわめて重要な検討素材であるといえることができる。後者の国内実施の観点からは、2015 年に入り TPP 交渉が大きな進展を見せており、同年中の交渉妥結も視野に入っていることから、特に重要となる。

そこで、本稿は、第 2 章において、TPP 交渉における国有企業規律交渉過程を、公となっている情報に基づき、たどった上で、第 3 章において、「競争中立性規律」に関する先進国であるオーストラリアの経験を紹介する。同国が「競争中立性規律」を導入するに至った経緯、同規律の内容及び具体的事例の検討を通じて、TPP 交渉における国有企業規律導入の意義とそれが必要となった背景、その成立可能性、規律導入に際し考慮すべき要素及び成立した場合の国内実施のあるべき姿について幅広く示唆を得るよう努める。さらに第 4

⁶ 「TPP 交渉 越年濃厚に」日本経済新聞 2013 年 12 月 10 日朝刊 3 面。

章において、第 3 章で得られた示唆を整理した上で、オーストラリア型の規律を関連する「競争中立性規律」と比較対照しながら、国際経済法における「競争中立性規律」の必要性と発展可能性について検討し、展望する。

第 2 章 TPP 交渉における国有企業規律交渉

第 1 節 競争中立性規律の生成背景

ここでは、TPP 国有企業規律交渉過程をたどる前提として、どのような背景の下で競争中立性規律が必要であるとの認識が生まれてきたのかを紹介する。

(1) 政府系ファンドの躍進とサンチャゴ原則

2008 年頃、政府系ファンド (Sovereign Wealth Funds, SWFs) に対する国際的な投資行動規律が導入された。この規律導入に至った背景として、アラブ諸国を中心とするオイルダラー運用機関である政府系ファンドの躍進と米国を中心とする外国投資に関する国家安全保障審査の存在の 2 点を指摘できる。その後者の具体例として、中国国有 (70%) 企業である中国海洋石油集団資源公司 (CNOOC) による UNOCAL 買収が、対米外国投資委員会 (CFIUS) の審査手続中に、米国議会から安全保障上の懸念が提起されたことを受け、中止に追い込まれた事件 (2005 年)、ドバイ・ポート・ワールドがイギリスのペニンシュラ・アンド・オリエンタル・蒸気船会社 (P&O) を買収した際に、米国港湾がアラブ諸国のコントロール下に置かれることに対する懸念が米国議会より表明され、同社がアメリカ 6 港湾等を売却するに至った事件 (2006 年) 等を挙げることができる⁷。これらの事件の後、米国のエクソン・フロリオ修正法は、2007 年外国投資国家安全保障法による改正を受け、国防産品法に組み入れられている⁸。

こうした外国投資に関する国家安全保障審査のリスクの高まりを受け、政府系ファンド側の保護主義を回避したいという利益と投資受入国側の政府系ファンドによる投資にとまなう懸念を解消しつつ、それらによる投資を維持したいという利益のバランスを図るため、国際通貨基金 (IMF) の傘下に政府系ファンド国際作業部会が設置された。その結果、特にアラブ諸国のオイルマネー等の運用を担当する政府系ファンドが、2008 年、投資行動に関する透明性確保、政治的考慮の排除⁹、民間企業との競争上の中立性 (competitive

⁷ これらの事例の紹介として、柏木昇「国家安全保障と国際投資—国家安全保障概念の不確実性」『日本国際経済法学会年報』18 号 (2009 年) 59-63 頁。より最近の中国関連の事例として、CFIUS による異議を受け、ファーウェイ (Huawei) が 3COM 買収を断念した事例 (2008 年) 及び同社が 3Leaf Systems の売却を決定した事例 (2011 年) を挙げることができる。

⁸ 同上、67-70 頁。

⁹ 政府系ファンドによる政治的考慮に基づく投資の具体例として、中国の政府系ファンド中国投資有限責任公司 (CIC) 及び国家外国為替管理局 (SAFE) が、台湾との外交関係断絶の見返りとしてコスタリカ国債

neutrality) の確保等を遵守することを柱とする自主行動基準、いわゆる「サンチャゴ原則」が策定公表された¹⁰。これと並行するように、同年、米国財務省がシンガポール及びアブダビとの間で類似の政府系ファンド投資原則に関する合意を取り交わしている¹¹。

(2) OECD における国有企業規律に向けた動き

ア 検討作業の経緯

OECD において競争中立性に関連する問題が検討対象として取り上げられたのは、国有資産の民営化及びコーポレート・ガバナンスに関するワーキンググループ (OECD Working Group on Privatisation and Corporate Governance of State-Owned Assets) が、主として国有企業の民営化後のコーポレート・ガバナンスの確保という観点から、2005 年、「国有企業のコーポレート・ガバナンスに関するガイドライン」を公表し、その第 1 章で、「国有企業に関する法的及び規制上の枠組みは、国有企業と民間部門の会社の競争する市場において、市場歪曲を避けるよう、公平な競技場 (a level-playing field) を確保すべきである」等とする原則を謳ったのが最初であると考えられる¹²。しかし、同ガイドラインは、あくまでも「公平な競技場 (level-playing field)」の確保の必要性を指摘しているだけで、競争中立性 (competitive neutrality) という概念は用いていない。同取り組みは、主に国有企業の民営化をどう進めるかという、OECD の従来からの関心の延長線上にあったものと理解可能である。

OECD において、明示的に競争中立性という用語を用いたのは、同競争委員会が公表した 2009 年の「国有企業及び競争中立性原理」と題する報告書が初めてである¹³。しかし、同取り組みは、公共企業に関する検討の延長線上という位置付けがされており、たまたま上記の 2005 年ガイドラインと接点が生じただけに過ぎないと理解することも可能である¹⁴。なお、同報告書では、競争中立性枠組みの問題のすべてを扱うのに競争法は適していないとの言及がある¹⁵。

3 億ドル分を購入した事例 (2008 年) が挙げられる。Bremmer, *supra* note 3, p.138. 中谷和弘「政府系ファンドと国際法」秋月弘子・中谷和弘・西海真樹編『人類の道しるべとしての国際法 (横田洋三先生古稀記念論文集)』(国際書院、2011 年) (注 38) 628 頁。

¹⁰ International Working Group for Sovereign Wealth Fund, Generally Accepted Principles and Practices (GAPP) –Santiago Principles, October 11, 2008. 本原則には、中国を含む 23 カ国が参加署名している。中国に関しては、中国投資有限責任会社が、その規律対象とされている。Ibid., Appendix II.

¹¹ Treasury Reaches Agreement on Principles for Sovereign Wealth Fund Investment with Singapore and Abu Dhabi, March 20, 2008.

¹² OECD, *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises* (2005).

¹³ OECD, *State Owned Enterprises and the Principle of Competitive Neutrality*, DAF/COMP (2009) 37.

¹⁴ 競争委員会は、各加盟国の競争当局の代表者が参加し、競争法・政策に関する専門的な問題を扱うフォーラムであり、例えば通商当局の代表者などは原則として参加しない。

¹⁵ OECD (2009), *supra* note 13, p.326.

2011年以降、OECDにおける競争中立性枠組みに関する検討は、以下のように頻繁に報告書、各国のプラクティスの取りまとめ及び勧告を公表するなど活発化しているように見える。その大半は、2005年ガイドラインの実施状況を確認する作業だが、さらに、勧告・ガイドラインの策定にまで至っている。ただし、その中心的なフォーラムは、競争委員会ではなく、コーポレート・ガバナンス委員会の国有企業の民営化及び慣行に関する作業部会(WG SOPP)に移動したように見える。

- ① OECD (2011a), *Competitive Neutrality in the Presence of State Owned Enterprises: Practices in Selected OECD Countries*.
- ② OECD (2011b), *Competitive Neutrality and State-Owned Enterprises: Challenges and Policy Options*.
- ③ OECD (2011c), *Corporate Governance of State-Owned Enterprises: Change and Reform in OECD Countries since 2005*.
- ④ OECD (2012a), *Competitive Neutrality: Maintaining a Level Playing Field between Public and Private Business*.
- ⑤ OECD (2012b), *Competitive Neutrality: A Compendium of OECD Recommendations, Guidelines and Best Practices*.
- ⑥ OECD (2012c), *Competitive Neutrality: National Practices*.

しかし、2013年には、WG SOPPではなく、貿易委員会作業部会名義で、国有企業に関する報告書が公表され、その内容は国有企業の貿易上の効果に焦点を当てている¹⁶。以上から、OECD内の各部門で異なる関心から国有企業の問題にアプローチしている現状が見て取れる。

イ OECD ガイドライン及び報告書

上記の通り、2005年、OECDは「国有企業のコーポレート・ガバナンスに関するガイドライン」を公表し、その第1章では、「国有企業に関する法的及び規制上の枠組みは、国有企業と民間部門の会社の競争する市場において、市場歪曲を避けるよう、公平な競技場 (a level-playing field) を確保すべきである」等とする原則を謳っていた¹⁷。さらに、これらの原則を具体化するように、2011年、「競争上の中立性と国有企業」と題する報告書を公表

¹⁶ OECD, *State-Owned Enterprises: Trade Effects and Policy Implications*, OECD Trade Policy Paper No. 147, TAD/TC/WP (2012)10/FINAL, March 22, 2013.

¹⁷ OECD (2005), *supra* note 12.

し、例えば、競争法ほかの法律の規制からの適用除外も競争上の中立性を損なう利益享受の一パターンを構成する等と指摘している¹⁸。

さらに、2012年に公表された本節(2)ア⑤の勧告内容を参照すると、オーストラリアが先進的なモデルとして紹介されており、その中立性確保を求める分野も第3章で紹介するオーストラリアのそれと酷似している。

- ① 商業的な収益率の達成 (Achieving a commercial rate of return)
- ② 税制上の中立性 (Tax neutrality)
- ③ 規制上の中立性 (Regulatory neutrality)
- ④ 債務上の中立性及びあからさまな補助金 (Debt neutrality and outright subsidies)
- ⑤ 政府調達 (Public procurement)

ウ OECDでの検討作業と他の動きとの関係

OECDにおける国有企業と民間企業間の競争中立性に関する取り組みは、上記のように、国有企業の民営化を推進してきた延長線上にある作業である。しかし、米国等 TPP 交渉で競争中立性の確保に向けた規律の導入に関心のある国から、当該 OECD における取り組みに関心が集まったこともあり、OECD の報告書でも、非 OECD 諸国、新興国の国有企業に対する懸念への言及が見られるようになり (本節(2)ア②報告の 31 頁)、貿易政策等の観点から国有企業の問題にアプローチする動きも始まっている。

第3章で紹介するオーストラリアの取り組みと本節で紹介した OECD の取り組みは、後者が前者を1つの先進的モデルとして紹介するという関係に立っている。しかし、OECD の取り組みが、どの程度、TPP 等の貿易交渉を意識して進められているのか、今後、どのような影響を与えうるのかは OECD の文書それ自体からは明らかではない。

第2節 TPP 国有企業規律案の交渉過程

ここでは TPP 国有企業規律交渉において米国政府が国有企業規律案を提案するに至る経緯と同交渉の現状について紹介する。

(1) 米国国内産業からの提案

TPP 交渉に向け、2011年2月、全米サービス産業連盟 (CSI) 及び米国商工会議所が、

¹⁸ OECD, *Competitive Neutrality and State-Owned Enterprises: Challenges and Policy Options*, OECD Corporate Governance Working Papers, No.1 (2011). See also OECD, *Competitive Neutrality: Maintaining a Level Playing Field between Public and Private Business* (2012).

上記第1節(2)で紹介したOECDにおける国有企業に関する競争上の中立性枠組み等を土台とする規律を提案した¹⁹。その背景には、国有企業が本国政府による優遇措置がもたらす競争上の優位を利用して、本国市場だけでなく、第三国市場や米国市場においても成長しつつある一方で、こうした競争歪曲の問題に既存の国際経済法が実効的な規律を設けていないとの認識がある。本提案は具体的には、国有企業及び国家支援企業（State-Sponsored Enterprises）に関する透明性確保、民間企業との競争上の中立性確保、競争法制定・執行義務、適用除外禁止、独占的資産又は市場地位の濫用行為の禁止等の義務付けを盛り込んでいる。

(2) 米国政府の提案

この国内からの提案を受け、米国政府は、2011年10月、TPP第10回ラウンド（ペルー・リマ）において国有企業等に対する規律の強化を求める提案を行った²⁰。米国案ははまだ公表もリークもされていないため詳細は明らかではない。しかし、各種報道を総合すれば、本提案は、2011年2月の国内産業からの上記提案を土台に、国有企業に対する透明性義務及び国有企業等が、TPPによって与えられた市場アクセスを無効化又は侵害するような優位を持たないように確保する拘束的な義務を盛り込んでいる一方で、国有企業の民営化義務は含んでいない²¹。また、連邦レベルの国有企業のみを対象としており、地方レベルの国有企業を規律対象外とする²²。

よって、米国案は、関税及び貿易に関する一般協定（以下「GATT」という。）23条1項の「無効化又は侵害」を理由とする非違反申立事案（non-violation case）や補助金協定第3部（対抗可能補助金に対する規律）を規律モデルとして参照していると考えられる。2012年5月のTPP第12回ラウンド（米国・ダラス）の前に、米国は損害テスト（harm test. 政府からの資金面での貢献がどの程度の損害を民間部門に引き起こせば、TPP規律の適用があるかに関するベンチマークを設定）について従来の提案の欠缺を埋める提案を行った。同損害テストを満たせば、問題の政府は資金面での貢献を停止し、国有企業等は既払いの資金面での貢献を返却することが、それぞれ義務付けられるとされる²³。

しかし、2011年8月の内示段階で、すでにベトナム等が米国案に対し強く反発している

¹⁹ Coalition of Services Industries & U.S. Chamber of Commerce's Global Regulatory Cooperation Project, *State-Owned Enterprises: Correcting a 21st Century Market Distortion*, February 22, 2011.

²⁰ 「TPP参加判断 『早期に』」日本経済新聞2011年10月27日夕刊2面。

²¹ U.S. Hopeful TPP Countries Will Begin Real SOE Negotiations at Next Round, *Inside U.S. Trade*, March 28, 2013, pp.1, 8.

²² Australia Eyes Enforceable SOE Rules that Extend to Sub-Central Level, *Inside U.S. Trade*, March 15, 2013, p.8.

²³ U.S. SOE Proposal Raises Ire of Singapore State-Owned Investment Firm, *Inside US-China Trade*, May 16, 2012, p.6.

と報道され²⁴、難航が予想されていたところ、2012年5月、シンガポール政府系ファンドであるテマセック（Temasek）もこの提案に警戒感を示した²⁵。しかし、同月段階では、同交渉はいまだ予備的段階にあり、提案を各国により理解してもらえるよう米国が質問に回答する形で努力中であると報道された²⁶。

2012年中は、米国案をめぐって実質的な交渉が行われなかった模様であり、2012年12月オークランド・ラウンドにおいて、オーストラリアから代替案の提出があったとの報道があったのみである。2013年に入ると、米国がTPP交渉における参加各国からの強い抵抗に直面して多正面戦略に移行したことを示唆する報道が見られるようになった。

(3) オーストラリア政府の提案

米国案に対し、オーストラリアはしばらく積極的な姿勢を示してこなかったが、2012年12月のオークランド・ラウンドにおいて初めて国有企業規律に関する提案を行ったとされる。その詳細は不明も国有企業に関する非拘束的原則を提案したと報道されている²⁷。しかし、翌2013年3月のシンガポール・ラウンドにおいて同国の首席交渉官は、一転、「地方レベルもカバーし拘束的な規律」を想定しているとの立場を明らかとした²⁸。オーストラリアは、同年5月のリマ・ラウンド前になり、国内の競争中立性規律の国際化を内々に示唆したと報道される²⁹。これは、国内苦情処理を完了後に初めて国際紛争手続の開始を可能とする案であったとされ³⁰、実際にリマ・ラウンドにおいて、同国から正式な提案がなされた³¹。オーストラリアは、2012年末から2013年前半にかけて国有企業規律に対し従来よりも積極的な姿勢を示すに至ったが、従来、消極的な姿勢を維持してきたのは、同国にとっての重要関心事項である農産品の輸出補助金ルールをめぐって、国有企業規律を米国に対する交渉材料として意識していたためであるとされる³²。

オーストラリア案に対し、米国国内産業は「同案は機能しない」と強い反発をもって反応した。その理由として、以下のようないくつかの点が指摘されている。

²⁴ USTR: U.S. Facing Resistance on TPP SOE Proposal from Other Countries, *Inside U.S. Trade*, August 26, 2011, p.3.

²⁵ U.S. SOE Proposal, *supra* note 23, pp.1, 5-6.

²⁶ *Ibid.*, p.6.

²⁷ TPP Countries Signal New Proposals to Counter U.S. SOE, IPR Demands, *Inside U.S. Trade, Special Report: The Auckland TPP Negotiations*, December 12, 2012, p.1.

²⁸ Australia Eyes Enforceable SOE Rules that Extend to Sub-Central Level, *supra* note 22, p.8.

²⁹ Business Groups Wary of Australian Approach on SOE Disciplines in TPP, *Inside U.S. Trade*, May 24, 2013, pp.1, 20-21.

³⁰ *Ibid.*, p.20.

³¹ Australia Tables Alternative SOE Proposal at Peru TPP Negotiating Round, *Inside U.S. Trade*, June 7, 2013, p.11.

³² TPP Countries Signal New Proposals to Counter U.S. SOE, IPR Demands, *supra* note 27, p.1.

- ・金銭的補償を政府に支払うだけで、反競争的行為の問題に対処がなされない。
- ・支払われた金銭が政府から国有企業に戻るだけのシステムである。
- ・市場アクセス優遇や規制上の優遇をどう金銭化することができるのか疑問が残る。
- ・苦情申立者に何らの補償もないため根本的解決にならない。
- ・オーストラリア国内でも競争問題の処理に有効でなかった。
- ・便益がコストを下回る場合は適用しないとの基準が存在する。
- ・NBN 事件（第 3 章で後述）において地域ネットワーク敷設義務を重視し制裁が回避された³³。

以上の批判論を総括するように、米国ヘリテージ財団において国有企業規律の問題を長らく研究してきているデレク・シザーズ (Derek Scissors) は、オーストラリア型や OECD 型の規律を挙げて、「古い競争中立性規律は受け入れ不可能である」と結論付けている³⁴。

2013 年 7 月、オーストラリア会合で一旦、米国案とオーストラリア案が併記される形の統合テキストが作成された模様だが³⁵、同年 7 月のコタキナバル・ラウンドにおいては、同統合テキストに基づき交渉が行われた。そこでは、米豪が歩み寄りを見せ、結果として、オーストラリアは自国の提案を取り下げる形に落ち着いたとされる³⁶。

(4) 他の TPP 交渉参加各国の反応

以下では米豪以外の TPP 交渉参加国の立場を見てみよう。まず、政府系巨大ファンドマセックを抱えるシンガポールは、国有か否かで規律を加えるのではなく反競争的行為があるか否かで規律を加えるべきとの立場であり、国有か否かという所有の観点でなく会社決定に対する政府の影響力、取締役会に対する政府コントロールを基準とすべきとの考えを示した一方で³⁷、同国は地方レベルの政府がないため、地方政府保有企業に対する規律の適用については前向きな姿勢であるとされる³⁸。他方、国有企業に対する透明性確保の義務付けについては反対の立場であるとされる³⁹。

³³ Business Groups, *supra* note 29, p.21.

³⁴ Derek Scissors, "Why the Trans-Pacific Partnership Must Enhance Competitive Neutrality," *The Heritage Foundation Background*, No.2809, June 6, 2013.

³⁵ TPP SOE Talks Move Forward with Tabling of Consolidated Text, *Inside U.S. Trade*, July 26, 2013, pp.8-9.

³⁶ U.S., Australia Narrow Differences on SOEs, But Challenges Still Remain, *Inside U.S. Trade*, August 9, 2013, pp.3-4.

³⁷ TPP Countries Face Challenges on SOEs, Including Focus on Ownership, *Inside U.S. Trade*, March 15, 2013, p.7; Australia Eyes Enforceable SOE Rules that Extend to Sub-Central Level, *supra* note 22, p.8.

³⁸ Australia Eyes Enforceable SOE Rules that Extend to Sub-Central Level, *supra* note 22, p.8.

³⁹ U.S., Australia Narrow Differences on SOEs, But Challenges Still Remain, *supra* note 36, p.4.

ベトナムは、2013年6月段階で、繊維市場開放と引き換えに、かつ長期の経過期間の設定と技術支援等を条件に米国案を受け入れたとの報道もあったが⁴⁰、後日、大使館から上記の立場は「個人的意見」にすぎないとの訂正が行われた一幕があった。同年7月のベトナム大統領の訪米時に国有企業規律案を受け入れたといった観測が、同年8月段階でもなされた。同国は国有企業改革の必要性を認識しているとされる⁴¹。しかし、2014年以降の同国の交渉姿勢（後述第3節）は、繊維市場開放と引き換えの交渉材料との理解を超えた強い抵抗を示している。

マレーシアは国有企業規律案に対し一貫して強硬姿勢を崩さず、2013年末段階で、TPP交渉全体の「ディール・ブレイカー」として注目を集めるようになった。たとえば、同時期の報道を見ると、「マレーシアでは、この問題に絡み TPP 離脱論まで浮上。ナジブ首相の後ろ盾であるマハティール元首相も公然と反対論を展開しており、改革案をそのままのものは難しい。同国の高官は『米国の主張との隔たりは大きく、近く溝が埋まるとは考えていない』と話す。」⁴²、「マレーシアなどは米が強く求める国有企業改革に反発。交渉離脱も辞さない強硬姿勢だ。米産業界からはマレーシアの脱退容認論まで出ている。」⁴³といったものが多く見られた。その強硬姿勢の背景事情として、上場企業の68%が国有企業であり、政治家の利権に深くかかわっているとの説明がなされる⁴⁴。同時に、同国の国有企業はマレー系国民を雇用などの面で優遇する、いわゆるブミプトラ政策の実施の上でも重要な存在であり、同国の政治経済上、極めてセンシティブな領域であるとも指摘される⁴⁵。しかし、2013年12月中旬には、ペルーとならんでマレーシアも交渉に参加したと報道され、若干の姿勢の軟化も見られた⁴⁶。

最後に日本は、2013年8月段階では交渉ポジションが未定であると認識されていた。しかし、日本の抱える最大の国有企業である日本郵政の保険サービスをめぐる問題が日米間の合意によってクリアになったことを受け⁴⁷、その交渉姿勢が積極化したと報道される⁴⁸。

⁴⁰ Official: Vietnam Ready to Accept All TPP Chapters Except Market Access, *Inside U.S. Trade*, June 20, 2013, p.5 and Clarification to this article.

⁴¹ U.S., Australia Narrow Differences on SOEs, But Challenges Still Remain, *supra* note 36, p.4.

⁴² 「TPP 年内合意なお薄氷」日本経済新聞 2013年12月8日朝刊3面。

⁴³ 「TPP 交渉 越年濃厚に」日本経済新聞 2013年12月10日朝刊3面。

⁴⁴ Malaysia Softens Its Position on SOEs, Tobacco Carveout Language, *Inside U.S. Trade*, December 13, 2013, pp.10-11.

⁴⁵ 筆者によるマレーシア人研究者、日本人ジャーナリストらに対する聞き取り調査（2015年3月）。この点は、「国営企業改革応じず TPP 巡りマレーシア貿易産業相」日本経済新聞 2015年1月23日朝刊7面の「国営企業が・・・格差の縮小にも必要だ」との発言にもにじみ出ている。

⁴⁶ Leaked Documents Claim to Reveal Details of TPP Talks, Country Positions, *Inside U.S. Trade*, December 13, 2013, pp.11-12.

⁴⁷ 「TPP 事前協議 最終合意」日本経済新聞 2013年4月12日夕刊1頁。日米政府間では、日本郵政傘下のかんぽ保険による新商品の申請に係る認可を凍結することが合意されたと報じられているほか、同年7月、日本郵政と米アフラック間でがん保険を共同開発する旨合意された。「郵政アフラック提携」日本経済新聞 2013年7月25日朝刊1面。

第3節 国有企業規律の成立見込み

2013年12月9日にリークされた「TPP ソルト・レイク・シティ交渉後の交渉の現状」文書によれば⁴⁹、交渉があまりにも熟しておらず、12月シンガポール・ラウンドでの合意は困難との見通しが得られたが、実際にもその通りとなった。そこでは各交渉参加国に対する3つの質問事項として、地方レベル、補助金又は競争上の優位、及び例外又は適用範囲の制限の取り扱いが挙げられている。同日にリークされた別の文書によれば、第1点は、地方レベルを規律の対象に含めるかどうかについてであり、ニュージーランド、チリ、シンガポール、ブルネイ、日本の5ヶ国が受諾、豪米墨加の4ヶ国が拒絶、ペルー、マレーシア、ベトナムの3ヶ国が留保との立場である⁵⁰。

交渉参加国全体を見渡すと、国有企業規律を支持する国として、ニュージーランド、カナダ、メキシコが挙げられ、他方、同規律に抵抗を示している国として、シンガポール、マレーシア、ベトナムを挙げることができる。なお、同交渉にほとんど関与していない国として、ペルー、チリがある⁵¹。

2013年末にTPP交渉全体のディール・ブレイカーとして注目を浴びた国有企業規律交渉は、2014年に入り慌ただしい動きを見せた。まず、TPP交渉全体の動きとして、2014年2月20日段階で、29あるTPP章のうち、8章について最終文案化が済んだとされる。その8章とは、開発、規制の一貫性、競争力とビジネス円滑化、中小企業、一時的入国、協力とキャパシティビルディング、行政上及び組織上の取決め及び国有企業関連を除く競争章である⁵²。よって、2014年2月段階で、国有企業規律は最終合意が得られておらず、いまだ交渉中のテーマの1つとして残された。

しかし、同じ2014年2月段階で、TPP交渉参加国間で国有企業規律案について重要な合意が形成された模様である。それは、国有企業が各国の国内市場においてサービス提供を行う場合は、各国は補助を与えてもよいという合意である（以下「国内サービス適用除外」という。）。これは国有企業規律の対象から、国内市場におけるサービス提供に関する補助

⁴⁸ U.S., Australia Narrow Differences on SOEs, But Challenges Still Remain, *supra* note 36, p.4.

⁴⁹ TPP State of Play after Salt Lake City 19-24 November 2013 Round of Negotiations, p.3, available at: http://www.huffingtonpost.jp/2013/12/11/tp-secret_n_4423221.html.

⁵⁰ TPP: Country Positions (November 6, 2013), available at World Trade Online.

⁵¹ U.S., Australia Narrow Differences on SOEs, But Challenges Still Remain, *supra* note 36, p.4.

⁵² Malaysia Flags Major TPP Outstanding Issues, Says U.S. Needs TPA To Close, *Inside U.S. Trade*, February 28, 2014, p.12. 2015年4月2日時点でのマレーシア通商産業省の資料によれば、同8章に加え、電気通信と税関行政の2つの章についても最終文案化がなされただけでなく、貿易救済、紛争解決を含む10章においてほぼ交渉が終了したが、知的財産、環境、国有企業、物品、繊維、原産地規則、金融サービス及び例外の8章について、さらなる作業が必要であると分類されている。Ministry of International Trade and Industry, Malaysian, TPP Town Hall, April 2, 2015, pp.9-11, available at: http://www.miti.gov.my/storage/documents/065/com.tms.cms.document.Document_9bb0617c-c0a8156f-34330fb9-37a3988d/1/TPPA%20Workshop%20-%20For%20MITI%20Portal.pdf.

及び優遇措置を除外することになるが、それは逆に、国内市場における物の提供に関する補助及び優遇措置並びに TPP 加盟国及び第三国の市場におけるサービス提供に関する補助及び優遇措置に対しては、国有企業規律が及ぶことを意味する⁵³。国内サービス適用除外には、例えば、金融、電気通信、保健、教育、宅配及び流通の各サービスが含まれる⁵⁴。

上記の国内サービス適用除外に関する原則合意とどのような関係に立つのか必ずしも明らかではないが、2014年7月以降、国有企業規律に対し強い抵抗を示してきたマレーシア、ブルネイ及びベトナムからカーブアウトリスト（適用除外を受ける国有企業のリスト）が相次いで提出されている。まず7月のオタワ・ラウンドにおいてマレーシア及びブルネイから適用除外国有企業リストが提出され、9月のハノイ・ラウンドではベトナムから膨大な数の適用除外国有企業リストの提出があったとされる⁵⁵。10月のオタワ・ラウンドでは、国有企業を適用対象から除外する例外を規律するルールについて検討がなされた。そこでの争点として、以下の3つが挙げられている⁵⁶。

- ① ネガティブ・リストか、ポジティブ・リストか
- ② 国有企業を会社ごとに特定するのか、分野ごとに特定するのか
- ③ 他の TPP 加盟国の民間企業に対する悪影響を及ぼすような利益を国有企業に供与しないとの中核的な義務からの適用除外か、透明性確保義務等の複数の義務からの適用除外か

上記の経緯によれば、2014年に入り、国内サービス適用除外が合意されただけでなく、適用除外したい国有企業のリストを提出する作業を進めることが合意されたことが分かる。適用除外したい国有企業のリストを提出する手順は、国有企業規律案に対しベトナムやマレーシアなどが反発し議論が紛糾している事態を打開するために導入されたといわれている⁵⁷。しかし、その適用除外の方式や法的効果といった詳細については、2014年中には合意が得られていない模様である。また、適用除外国有企業リストが、国内サービス適用除外を受ける企業のリストを意味するのか、国内サービス提供時以外も含めすべての場面において適用除外を受けることを意味するのかも上記経緯からはいまだ不明である。しかし、

⁵³ U.S., Other TPP Countries Agree To Narrow Scope Of SOE Chapter, *Inside U.S. Trade*, February 28, 2014, p.1.

⁵⁴ *Ibid.*, p.2.

⁵⁵ TPP Countries Face Vietnamese Demand For Extensive SOE Exceptions, *Inside U.S. Trade*, September 12, 2014, pp.1-2.

⁵⁶ TPP Ministers Give Guidance On SOE Exceptions, Discuss Other Rules Issues, *Inside U.S. Trade*, October 31, 2014, p.10.

⁵⁷ 「例外リストを提出 TPP 国有企業改革で新興国」日本経済新聞 2014年7月10日朝刊4頁。

こうした適用除外に関する議論が進められている現状は、すでに米国がベトナム、マレーシアなどからの強い抵抗を受け、すべての国有企業に対し原則を貫徹することを諦め、適用除外を許容する柔軟な姿勢に転換し、いわば「実を捨て、名を残す」戦略に変わったことを示唆する。しかし、そうした戦略転換がはたして、国有企業規律の導入を当初推進した米国国内産業ら利害関係者からすでに承認を得たものなのかどうかは報道から明らかではない。

こうした国有企業規律交渉をめぐる動きと呼応するように、2015年に入り、TPP交渉の早期妥結に向けた動きが、例えば日米の二国間交渉、TPP交渉全体及び米国議会におけるいわゆる貿易促進権限(TPA)法案審議のいずれにおいても活発化している。あるいは2015年中に合意が成立する可能性もある。

第3章 オーストラリアにおける競争中立性規律の発展

第1節 成立の背景

オーストラリアは、歴史的にも、また憲法上も各州及び特別地域(states and territories)の独自性の強い連邦国家である。そのことを示す1つの象徴的なエピソードとして、列車のゲージに関し、いわゆる標準化(standardization)がされてこなかったため、ゲージが州毎に異なり、3つのゲージが共存するため、州と州の間で列車輸送する際には、州境で積み荷の積み替えを行わなければならない時期が長く続いた⁵⁸。連邦政府レベルにおいて、これが問題視され、1921年によりやく統一的なゲージが採択されたものの、それが実際に採用され始めたのが1930年代に入ってからであり、メルボルンとシドニーの属するニューサウスウェールズ州が統一ゲージで連結されたのは1962年、メルボルン・アデレード間が統一ゲージで連結されたのは、さらに遅れて1995年である、という歴史がある。この列車ゲージの標準化のエピソード以外にも、各州及び特別地域それぞれが公益事業会社を運営していたために統一的な全国市場の形成を妨げる結果となっていたという事例は多数に及ぶ。

経済活動に関する規制についても、憲法上、連邦議会の立法権限は特定の分野に限定され、残余の権限は州議会に与えられている。現行のオーストラリア競争・消費者法

(Competition and Consumer Act 2010)の前身である1974年取引慣行法(Trade Practices Act 1974)についても、その立法は会社及び商取引に関する連邦政府の立法権限に基づいており、結果として、会社ではない組織、例えば、政府機関、パートナーシップ、組合、個人等、商取引に従事しない者は、取引慣行法の規制対象から外れていた⁵⁹。さらに、

⁵⁸ History of Rail in Australia, available at: <http://www.infrastructure.gov.au/rail/trains/history.aspx>.

⁵⁹ Deborah Healey, Competition Law in Australia: Implementing Competitive Neutrality to Government Businesses, Presented to Intergovernmental Group of Experts on Competition Law and

各州及び特別地域は、自己の管轄内で、特定の行為及び団体を取引慣行法の適用除外とする立法を行うことが認められていた。その結果、各州及び特別地域は、域内の産業及び企業を優遇するという反競争的又は保護主義的な目的で、そうした立法を行ってきた⁶⁰。最後に、コモン・ロー上の法理論である国家免除理論 (The doctrine of the Shield of the Crown) が行政府の一部である各州及び特別地域の機関に対し、取引慣行法からの適用除外を与えており、これが同法の適用範囲を著しく限定していた⁶¹。

このような状況に対する反省に基づき、真の意味での全国市場の創設とより広範な競争政策枠組みの実施を目的に、キーティング労働党政権下の 1992 年⁶²、連邦政府及び各州・特別地域の合意の下、オーストラリア競争政策の大規模な見直しが行われた。このような見直しが行われた背景には、効率性の改善、生産性の向上及び技術革新の促進のため、資源の最大利用が必要であるという強い認識があった⁶³。当該見直しの成果として、1993 年に公表された「全豪競争政策に関する独立調査委員会報告書」、通称「ヒルマー報告書 (Hilmer Report)」は⁶⁴、競争政策は取引慣行のみならず、多くの法律を包摂しなければならないことを強調し、必要な競争政策の改革は、以下の 6 つの懸念に対処しなければならないと指摘した。

- ① 企業による反競争的慣行
- ② 規制による不当な競争制限
- ③ 公的独占による不適切な構造
- ④ 実効的な競争のために不可欠な施設へのアクセス拒否
- ⑤ 独占的価格設定
- ⑥ 政府企業が民間企業と競争する際の競争中立性 (competitive neutrality)

Policy, UNCTAD, Geneva, July 7-9, 2009, pp.2-3.

⁶⁰ *Ibid.*, p.3.

⁶¹ *Ibid.* See also Alex Bruce, *Australian Competition Law*, 2nd Ed. (LexisNexisButterworths, 2013), pp.93-95.

⁶² 当時、オーストラリアは労働党キーティング首相が率いる政権であったが、競争政策の見直しは、必ずしも彼一人のリーダーシップによるものとはいえず、同党のホーク前首相から引き継いだものであるとのことである。筆者による Deborah Healey 氏 (ニューサウスウェールズ大学上級講師) に対する聞き取り調査 (2013 年 2 月 21 日)。

⁶³ このような見直しに対しては、当然、各州及び特別地域からの抵抗が予想されるが、当時の各州の政治的指導者の間には、各州市場が分断された現状では効率性の改善及び生産性の向上にマイナスであるとの強い危機意識が共有されていたとされる。筆者による Deborah Healey 氏 (ニューサウスウェールズ大学上級講師) に対する聞き取り調査 (2013 年 2 月 21 日)。

⁶⁴ Report by the Independent Committee of Inquiry into National Competition Policy, 1993, AGPS, Canberra (hereinafter referred to as the “Hilmer Report”). 同委員会委員長を務め同報告書の名前の由来となっているフレッド・ヒルマー氏は、オーストラリアにおける著名な経済学者であり、現在、ニューサウスウェールズ大学学長を務めている。

当該勧告を受け、1995年、全豪競争政策（National Competition Policy）に関する連邦政府及び6州・2特別地域間の協定が合意され⁶⁵、同政策の実施を補助する機関として、全豪競争理事会（National Competition Council）が設置されたと同時に、かつ各政府レベルで同政策が実施に移された。具体的には、上記①の問題に対処するために、取引慣行法の改正が行われ、取引慣行委員会のオーストラリア競争・消費者委員会（Australian Competition and Consumer Commission）への改組が行われたほか、②の問題に対処するため、大規模かつ詳細な規制の競争評価が開始され、結果として合計1,800本以上の規制影響分析（Regulatory Impact Analysis）が実施され、1997年には規制影響分析報告書（Regulatory Impact Statement: RIS）の制度として確立された⁶⁶。さらに、⑥の問題に対処するため、以下で詳述する競争中立性枠組み（Competitive Neutrality Frameworks）が導入された。③、④及び⑤のその後は、主に取引慣行法の改正という形で対処された。

ヒルマー報告書は、⑥の競争中立性の問題をめぐって、連邦議会において、政府機関に対してコモン・ロー上の国家免除理論（The doctrine of the Shield of the Crown）の適用を継続すべきか疑問が提起されている事実を紹介し⁶⁷、とりわけ多くの政府所有企業が商業志向を強めていることに照らすと、政府及び同機関に対し取引慣行法の適用除外を認めてきた上述の国家免除理論に明白な公益上の正当理由を見出すことは困難であると結論し⁶⁸、同理論の適用の廃止、つまりは政府企業の反競争的慣行に対する取引慣行法による事後的規制の導入を勧告した⁶⁹。これを受け、1995年競争政策改革法（Competition Policy Reform Act 1995）は、取引慣行法2条Bを追加することで、州政府及びその機関が「事業に従事する限り（so far as the Crown carries on a business）」同法の適用を受けることを明記した⁷⁰。

しかし、同報告書は、上記の改革だけでは政府事業（Government businesses）にともなう潜在的な競争歪曲の問題の対処として十分ではないとして、政府企業が政府所有故にしばしば享受している優位の例として、各種税負担の免除、各種規制の免除、政府からの暗

⁶⁵ See e.g., Competition Principles Agreement; Conduct Code Agreement; Agreement to Implement National Competition Policy and Related Reforms.

⁶⁶ 総務省行政評価局（委託先：三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社）「OECD及び諸外国における競争評価に関する調査研究—報告書—」（2009年）1及び48頁、available at: http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/seisaku_n/pdf/0803_1.pdf.

⁶⁷ Hilmer Report, *supra* note 64, pp.295-296.

⁶⁸ *Ibid.*, p.116.

⁶⁹ *Ibid.*, p.117.

⁷⁰ John Duns and Arlen Duke, *Competition Law: Cases & Materials*, 3rd Ed. (LexisNexis Butterworths, 2011), p.3. なお、連邦政府については、1977年の取引慣行法改正により2条Aが追加され、「事業に従事する限り」同法の適用を受ける旨、既に規定されていた。Bruce, *supra* note 61, pp.92-93. 他方、各州及び特別地域の地方政府法によって設立された地方政府（郡政府等）については、2006年取引慣行改正法によって、同様な条件の下、同法の適用を受ける旨規定された（同法2条BA）。Bruce, *supra* note 61, p.100.

黙の債務保証、優遇的な金利での融資、資産に対し商業的収益率を達成する義務の免除及び破産からの実質的免除を挙げている⁷¹。これらが政府企業に競争上の純優位（**net competitive advantages**）を与えている場合、より効率性の高い又は同等に効率的な民間企業よりも低い価格を設定することが可能となり、これは資源配分を歪曲し、経済効率と社会厚生を損なうこととなると指摘した⁷²。その際、同報告書は、民間企業等からの意見書の多くにおいて、政府企業による競争市場への参加から生じる競争中立性に関する懸念が提起されたことも紹介している⁷³。そうした懸念を惹起する1つのシナリオは、伝統的に政府企業等の独占とされていた市場が民間企業に開放された場合である。例えば、道路等建設サービス、プロジェクト設計サービス等の独占市場の自由化にともなう競争中立性確保が不十分であると指摘された⁷⁴。もう1つのシナリオは、政府企業等が伝統的な独占市場以外の市場に新規参入する場合である。例えば、判例紹介サービス、印刷業、オーディオビジュアル製品製作、債務登録サービスが具体例として挙げられている⁷⁵。

同報告書は、競争中立性に関する懸念に対処する方法として、民営化（**privatisation**）又は会社化（**corporatisation**）の選択肢に加え、政府企業に対する税の適用や全コストを反映した価格設定を求めるルールが、民営化が実務的に不可能である場合に代替策として有効であると指摘し、こうした対策を全豪で整合的かつ協調的に、全豪競争政策の一部として実施する必要性を強調した⁷⁶。

政府事業が、民間企業との比較において、その所有関係から競争上の優位を享受するという歪曲に対処する政策を「競争中立性」の措置と名付けたのは、世界的に見ても、おそらくヒルマー報告書が初めてであると思われる。同報告書は、興味深いことに、競争中立性に関する国際的な先行事例として、ECにおける国家補助（**State Aid**）規律並びにGATT16条及び同コードによる補助金規律を挙げている⁷⁷。しかしながら、同報告書では、これらの規律の内容を詳しく紹介しているわけではなく、かつ、その勧告の内容に照らせば、それらのいずれかを全面的に参照したという経緯は必ずしも窺われない。むしろ、オーストラリアの連邦制度を前提とした独自の規律を提言したと見た方が妥当であろう。

第2節 実施規定

⁷¹ Hilmer Report, *supra* note 64, p.296.

⁷² *Ibid.*, p.297.

⁷³ *Ibid.*, pp.297-298.

⁷⁴ *Ibid.*, p.298.

⁷⁵ *Ibid.*, p.299.

⁷⁶ *Ibid.*, pp.299-303.

⁷⁷ *Ibid.*, p.294, note 3.

競争中立性に関するヒルマー報告書を受け、前節で紹介した 1995 年の連邦及び 6 州・2 特別地域間の協定のうち、「競争原則に関する協定」は、競争中立性に関する基本原則を規定した。同協定 3 条 1 項は、「競争中立性政策の目的は、重要な事業活動に従事する機関の公的所有から発生する資源配分の歪曲の除去である。政府事業 (Government businesses) は、公的所有であるとの帰結のみから、いかなる競争上の純優位も享受してはならない。」と規定している。同条 4 項は、より具体的に、当事者は、政府事業を、適切な場合は会社化 (corporatisation) し、かつ、それに対し、①完全なる税、②政府保証により与えられる競争優位を相殺するための債務保証手数料、及び③民間部門の事業者が通常適用される環境保護、計画承認手続等の規制を課する、と規定する。ただし、同条 6 項は、この原則は、実施により実現される便益がそのコストを上回る範囲で実施が求められると規定しており、各政府には大きな柔軟性が与えられている⁷⁸。同様に、同条 2 項は、「協定の各当事者は、競争中立性原則の実施のため、自分自身の計画を決定することができる。」と実施における自主性・独立性を強調している。しかし、その一方で、同条 7 項は、「各当事者は 1996 年 6 月までに競争中立性に関する政策ステートメントを公表する。そこには実施に向けた工程表と苦情処理メカニズムを含める。」とも規定し、同条 10 項は、同原則の実地状況に関する年次報告の公表を要求している。さらに、同時に締結された「全豪競争政策の実施及び関連改革に関する協定」において、競争中立性を含む全豪競争政策の各地方政府における実施を条件に連邦政府から地方政府に対する財政移転 (Competition Payments) が確約された^{79,80}。

これらの政府間協定を受け、連邦政府レベルでは、1996 年に競争中立性政策ステートメント (Competitive Neutrality Policy Statement) が制定公表され⁸¹、これをより具体化する形で、政府企業経営者向けの競争中立性ガイドライン (CN Guidelines for managers. た

⁷⁸ ただし、連邦レベルでは通常、便益がコストを上回ると推定されている。Australian Government Treasury and Department of Finance and Administration, Australian Government Competitive Neutrality Guidelines for Managers, Financial Management Guidelines No. 9, February 2004 (hereinafter referred to as CN Guidelines), p.14.

⁷⁹ 1997～2006 年の期間で、総額 57 億豪ドルの財政移転が行われた。Productivity Commission, Review of National Competition Policy Reforms, Report No. 33, 2005, p.29. 違反行為に対する制裁として、実際に支払が延期等された例がある。Ibid., pp.30-33.

⁸⁰ 全国競争政策の実施は、各地方政府の権限の縮小や地方保護主義的措置の採用に対する制約をとまなうものであり、それに対しては、当然、各州及び特別地域からの抵抗が予想される。しかし、注 63 で紹介した、当時の各地方の政治的指導者の間で共有されていた生産性にとってマイナスという強い危機意識に加え、本文で紹介した連邦政府から地方政府に対する財政的インセンティブの供与が連邦及び地方政府間における合意を形成する上で、大きな要因となっていたと考えられる。筆者による Deborah Healey 氏 (ニューサウスウェールズ大学上級講師)、財務省・財務規制緩和担当官及び Daniel Moulis 弁護士に対する聞き取り調査 (2013 年 2 月 21 日、25 日及び 26 日)。この点は、全豪競争理事会の報告書も当該インセンティブ (及び制裁の可能性) が全豪競争政策の成功の重要な貢献要因であると認めている。Productivity Commission, *supra* note 79, p.30.

⁸¹ Commonwealth Competitive Neutrality Policy Statement, June 1996.

だし現行は 2004 年改訂版) が制定公表されている⁸²。各地方政府レベルでも、対応する政策ステートメント及びガイドラインが導入及び制定されている⁸³。さらに、競争中立性規律の実施における細かい論点について、苦情処理室によるリサーチ・ペーパーがいくつか公表されている⁸⁴。

このように競争中立性規律の実施のための規定は、政府間協定、政策ステートメントといった形で作成されており、法令という形を採用していない。しかし、その実施は次節及び第 4 節に見るようにきわめて厳格かつ制度化されている。

第 3 節 実施体制

連邦政府レベルの実施体制の中心は、財務省 (Treasury) 及び財務・規制緩和省 (Department of Finance and Deregulation, DFD) である (写真 1 及び 2 参照)。オーストラリアにおいては、前者は主に歳入管理を所管するのに対し、後者は歳出管理を所管するという分業がされている⁸⁵。しかし、競争中立性枠組みにおける両省の分業は必ずしも明瞭ではなく、協働体制で実施されているようである。財務省では市場グループ競争政策ユニットが、財務・規制緩和省では資源管理部門がそれぞれ競争中立性枠組みの実施を担当している。しかし、両省は政府企業を管理する政府各部門に対し指針を提示し、その実施を監督する立場であり、その意味では競争中立性枠組みの実施は連邦政府全体の責任と考えることができる。

写真 1 オーストラリア財務省



写真 2 オーストラリア財務・規制緩和省



⁸² CN Guidelines, *supra* note 78.

⁸³ *See e.g.*, Government of Western Australia, Policy Statement of Competitive Neutrality, June 1996.

⁸⁴ *See e.g.*, Commonwealth Competitive Neutrality Complaints Office, Rate of Return Issues, CCNCO Research Paper, December 1998, available at:

<http://www.pc.gov.au/research/completed/rate-of-return/cnror.pdf>,

and Cost Allocation and Pricing, CCNCO Research Paper, October 1998, available at:

<http://www.pc.gov.au/research/completed/cost-allocation-pricing/costallo.pdf>.

⁸⁵ 筆者による両省担当官に対する聞き取り調査 (2013 年 2 月 25 日)。

地方政府レベルでも、各州等の財務省等が中心となって実施体制を構築している。例えば、ビクトリア州においては、財務省（Department of Treasury and Finance）が実施の監督をするとともに、その補助機関としてビクトリア競争及び効率性委員会（Victorian Competition and Efficiency Commission）が州内の地方政府に対するアドバス等を行っている。

これら連邦及び地方レベルの競争中立性規律を含む全豪競争政策の実施を監視する枠組みとして、独立理事会である全豪競争理事会（National Competition Council）が設置され、10年間にわたり実施状況に関する報告書を作成公表するとともに⁸⁶、実施に問題がある場合には経済制裁を勧告する権限が与えられている⁸⁷。さらに、競争原則協定3条7項及びそれを実施するための競争中立性政策ステートメントを受け、独立委員会である生産性委員会（Productivity Commission. 写真3）に、連邦レベルの競争中立性規律違反などに関する苦情処理組織が置かれている⁸⁸。各州及び地方政府にも、これと同様の苦情処理組織が設置されている⁸⁹。オーストラリア政府競争中立性苦情処理室は、生産性委員会における独立組織と位置付けられており、通常時は苦情の受付を担当する担当官が2名配置されているだけであり⁹⁰、実際に苦情が提起された場合は、アドホックの調査チームを設置し、当該苦情を調査処理する体制である⁹¹。同苦情処理室は、苦情受理後、90日以内に政府に対し調査報告を提出し、政府はこれに対し90日以内に回答することとされている⁹²。調査報告書は、まず政府に対し提出された後、一般に公開される（後述第5節、表1参照）。同報告書は、政府に対し競争中立性枠組みの変更を勧告することもありうるが、政府はそれを受け入れることを義務付けられていない⁹³。しかし、第5節で後述するように、変更勧告を受け、政府規制が実際に変更された事例も存在する。

⁸⁶ See e.g., National Competition Council, *Assessment of Governments' Progress in Implementing the National Competition Policy and Related Reforms*, 2005, available at: <http://ncc.ncc.gov.au/docs/2005%20assessment.pdf>.

and National Competition Council, *Annual Report 2012-13*, 2013, available at: <http://www.ncc.gov.au/images/uploads/AR1213-001.pdf>.

⁸⁷ 前掲注80参照。

⁸⁸ 従来、苦情処理組織（Complaints Unit）と呼称されてきたが、現在はオーストラリア政府競争中立性苦情処理室（Australian Government Competitive Neutrality Complaints Office; AGCNCO）と呼称されている。同処理室のウェブサイトとして、次を参照のこと。

<http://www.pc.gov.au/about/core-functions/competitive-neutrality>.

⁸⁹ National Competition Council, *supra* note 86, pp.2.3-2.7.

⁹⁰ 筆者による生産性委員会担当官に対する聞き取り調査（2013年2月25日）。

⁹¹ 筆者による財務省及び財務・規制緩和省担当官に対する聞き取り調査（2013年2月25日）。

⁹² The Australian Government Competitive Neutrality Complaints Office, *How Complaints Are Investigated*, available at: <http://www.pc.gov.au/about/core-functions/competitive-neutrality/complaint>.

⁹³ *Ibid.*

写真3 オーストラリア政府の競争中立性苦情処理室として機能する生産性委員会



以上見てきたように、オーストラリアの競争中立性規律は、多くの関連政府部門の協働により実施されている。その実施体制は、競争法統合型を採用し、競争当局により運用される EU の国家補助規制とは大きく異なり、競争当局である競争・消費者委員会 (Australian Commission for Competition and Consumer, ACCC) がまったく関与しないものである。

第4節 実施方法

(1) 対象企業

第2節で紹介した競争原則協定3条4項によれば、競争中立性規律を受ける主な対象は、オーストラリア統計局により、「公的取引企業 (public trading enterprises)」及び「公的金融企業 (public financial enterprises)」に分類される、連邦、各州及び特別地域の重要な政府事業企業 (significant Government business enterprises) である⁹⁴。事業企業であるためには、①物又はサービスの対価を得ている、②現実又は潜在的な競争者が存在する、及び③経営者が事業について一定の独立性を有するという3つの要件を満たす必要がある⁹⁵。重要性については、連邦では年間1000万豪ドル以上の売上高という基準が適用されているが、各州・特別地域によって異なる基準が採用されている。例えば、連邦政府レベルでは、1996年段階で、17の政府事業企業 (Government Business Enterprises)、12のそれ以外の事業企業 (政府が株主等の企業) 及び19の政府事業部門が、競争中立性規律の対象として列挙され⁹⁶、規律の実施に向けた計画が策定された。

⁹⁴ 同条5項により、政府部門が事業に従事している場合、これに準じた形で競争中立性規律の適用を受けるが、ここでは詳述しない。

⁹⁵ Commonwealth Competitive Neutrality Policy Statement, *supra* note 81, p.7.

⁹⁶ *Ibid.*, pp.23-39, Appendix: Government Business Activities subject to Competitive Neutrality: Implementation Schedule.

(2) 対象分野と競争中立性確保方法

連邦レベルの競争中立性政策ステートメント及び同ガイドラインによると、競争中立性の確保が要求される分野は以下の通りである。

- ① 税制上の中立性 (Taxation Neutrality)
- ② 債務上の中立性 (Debt Neutrality)
- ③ 規制上の中立性 (Regulatory Neutrality)
- ④ 資産収益率 (Rate of Return)
- ⑤ コスト配分 (Cost Allocation)
- ⑥ その他の調整 (Other Possible Adjustments)

①の税制上の中立性は、第一義的には、政府が対象企業に対し税免除等の税制上の差別をしないことによって確保される。しかし、オーストラリアでは、政府事業企業は連邦その他の政府によって課税されないという原則があるため、或いは特別な設立法により税免除が与えられているため、民間企業には適用される税が、対象企業に適用されないという場合が起こりうる⁹⁷。その場合の代替策としては、税免除を維持しつつ、当該税負担に見合う調整金を連邦政府勘定に支払うといった税同等制度 (tax equivalent regimes) や実際には支払わないものの競争者と同等の方法で税負担を計算し、名目上コストベースに組み入れ、価格設定に反映する、税制中立性調整 (tax neutrality adjustment) が採用される⁹⁸。

②の債務上の中立性とは、対象企業が当該事業活動の信用リスクを反映したものでなく、デフォルトのリスクの低い借り手としてのオーストラリア政府全体の信用リスクを反映した利率で融資を受けている場合、政府企業でないと仮定して得られる利率に基づいてコスト計算及び価格設定することを求める。政府予算から融資を受けている場合、市場から融資を受けている場合のいずれにも、この債務上の中立性のための調整が義務付けられる⁹⁹。

③の規制上の中立性とは、政府企業が、地域計画、建築及び環境法からの適用除外、信用規制 (prudential requirement) からの適用除外、報告又は許可制度での異なる取り扱い等を受けている場合、その優位を相殺するために、競争者と同じように地方政府などに一定の支払いを行うか、又は連邦政府勘定に同等の支払いを行うかが義務付けられる。実際

⁹⁷ CN Guidelines, *supra* note 78, p.17.

⁹⁸ *Ibid.*, pp.18-19.

⁹⁹ *Ibid.*, pp.21-23.

に同等に法規制を遵守することが不可能である場合は、名目上、当該規制上の支払を計上し、コスト計算及び価格設定することが義務付けられる¹⁰⁰。

④の資産収益率についての中立性とは、政府企業が、少なくとも事業活動に使用される資産から合理的な期間内に商業的な率の収益を生むのに十分な価格設定を行い、この収益から連邦予算に対し商業的な配当を支払うことを求める。収益率は、長期的には、少なくとも10年物のオーストラリア国債の利率にリスクマージンを加えたものと同等であるべきであるとされる¹⁰¹。

⑤のコスト配分は、完全なコスト配分を反映した価格を設定することを求めるルールであり¹⁰²、⑥のその他の調整には、保険コストや政府企業であるが故に競争上不利となる要因を考慮することが含まれる。例えば、法令上、政府企業がコスト以下の価格設定を求められるといったコミュニティ・サービス義務にともなうコストは、政府予算から資金を得ることが推奨される。それができない場合には、それを義務付ける関連政府部門がコミュニティ・サービスを「購入した」形を取り、名目上、関連政府部門の予算に計上し、収益率計算を行うといった調整が行われる¹⁰³。

このうち①の税制上の優遇及び②の債務上の優遇は、WTO 補助金及び相殺措置に関する協定（以下「WTO 補助金協定」という。）が定義する補助金に該当するため、これらを相殺する形で調整する中立性規律は、いわば WTO 補助金規律と機能において類似性がある。ただし、WTO 補助金規律が、補助金が供与された後に、それが他の加盟国に何らかの損害を与えることを問題とする事後規制であるのに対し、競争中立性規律が、競争行動を取る前に、競争者に対し競争上の優位を相殺する形で調整を行うことを求める事前規制であることには注意が必要である。他方、③の規制上の優遇は、WTO 上、補助金とは性格づけることはできないものの、少なくとも措置国国内市場においては内国民待遇原則の規律対象とすることは可能であろう。④の商業的な配当を求める資産収益率の中立性規律は、WTO 補助金規律の関係で、どのような関係に立つか議論の余地がある。むしろ、WTO アンチダンピング協定 2.2 条が、「正常価額」の1つの計算方法である構成価額に「利潤としての妥当な額」を含め、同 2.2.2 条が、その妥当な額を「同種の製品の通常の商取引における生産及び販売に関する実際の情報を基礎」にして算出することを求めるのと、類似した規律と見ることできる。

¹⁰⁰ *Ibid.*, pp.27-28.

¹⁰¹ *Ibid.*, pp.29-30. この問題については、苦情処理室が、特にリサーチ・ペーパーを公表している。前掲注 84 参照。

¹⁰² CN Guidelines, *supra* note 78, p.37.

¹⁰³ *Ibid.*, pp.40-41.

(3) 公共の利益の例外

競争原則協定 1 条 3 項は、公共の利益として、以下の 7 つの項目を挙げ、当該協定の義務の実施に際し考慮されなければならないと規定する。

- ① 生態系上、持続可能な開発に関する政府法令及び政策
- ② 社会福祉及び社会公平上の配慮（コミュニティ・サービス義務を含む。）
- ③ 職業上の健康及び安全、労使関係及びアクセス・公平性などの事項に関する政府法令及び政策
- ④ 経済及び地域開発（雇用及び投資成長を含む）
- ⑤ 消費者一般又は一定の消費者の利益
- ⑥ オーストラリア企業の競争力、又は
- ⑦ 資源の効率的配分

上記の要因を考慮する必要がある場合は、競争中立性規律の例外が認められるという趣旨であると解することができる。

(4) まとめ

以上、本節で確認したように、オーストラリアの競争中立性規制は、競争行動が取られた結果、発生する競争制限効果を問題とする競争法規制や補助金が供与された後に、それが他の加盟国に何らかの損害を与えることを問題とする WTO 補助金規律の事後規制とは異なり、政府事業が競争行動を取る前に、競争優位を相殺する形で調整を求める事前規制であると理解することができる。

第 5 節 苦情申立事例

第 3 節で紹介したオーストラリア政府競争中立性苦情処理室に対し実際に苦情が申立てられた事例は、これまでのところ 15 件存在する（表 1 参照）¹⁰⁴。事例 15 (PETNET Australia)¹⁰⁵ 以外は、いずれもサービス分野での苦情申立である。15 件のうち競争中立性原則に反する、又は潜在的な違反がある等の結論が下され、連邦政府に対し何らかの勧告がなされた

¹⁰⁴ 1996～2012 年の間で、連邦レベル、各州及び自治区における苦情申立事例の総数は 112 件との統計がある。Victorian Competition and Efficiency Commission, Competitive Neutrality Policy Inter-jurisdictional Comparison Paper, 2013, p.9, available at: <http://www.vcec.vic.gov.au/files/a7f27203-3e7c-4190-8a20-a3af00fba820/Competitive-neutrality-inter-jurisdictional-comparison-paper-February-2013.pdf>.

¹⁰⁵ 本件で問題となったのは、PET（ポジトロン断層法）検査において放射性トレーサーとして用いられるフルオロデオキシグルコースの製造販売市場である。

事例は5件存在する（表1の事例5、事例7、事例11、事例14及び事例15）。また、潜在的な問題を指摘し、問題の企業が商業的収益率を継続して下回ることで違反につながるおそれがあるとして警告を発した事例も1件ある（事例6）。

表1 オーストラリア政府競争中立性苦情処理室に対する苦情申立

	事件名	苦情申立人	報告書年月	結果
1	Australian Protective Service	BARA, AAA	1998/12	違反なし
2	Australian Institute of Sport Swim School	Kippax Pool and Fitness Centre et al.	1999/11	違反なし
3	National Rail Corporation	Capricorn Capital	2000/1	違反なし
4	ABC Production Facilities	Global Television	2000/5	違反なし
5	Australia Post	Conference of Asia Pacific Express Carriers	2000/7	税関審査基準差、勧告
6	ARRB Transport Research	Capricorn Capital	2001/9	違反なし（潜在的問題）
7	Meteorological Services to Aviation	Metra Information	2001/12	見直し作業継続を勧告
8	Sydney and Camden Airports	City of Rockdale et al.	2001/12	違反なし
9	Docimage Business Services	Legal Services Association Australia	2001/12	違反なし
10	OzJobs	Mr Martin Buzza	2002/6	違反なし
11	Australian Valuation Office	Herron Todd White	2004/5	保険支払優遇、勧告
12	EDI Post	Chandler Enterprises	2005/6	違反なし
13	Defence Housing Authority	Real Estate Institute of Australia	2008/5	違反なし
14	NBN	OPENetworks et al.	2011/11	収益率潜在違反、勧告
15	PETNET Australia	Cyclopharm	2012/3	低収益率、勧告

その中でも、連邦レベルで苦情が受け入れられ具体的な成果を得た事例として、オーストラリア・ポストに対する苦情処理（一覧表の事例5）、他の事例ではあまり申立ての対象とされていない情報の非対称性の問題も扱ったARRB Transport Researchに対する苦情処理（同事例6）及び報告書の勧告がブロードバンド・通信・デジタルエコノミー大臣により拒絶される結果となり、オーストラリアのTPP交渉での競争中立性提案を批判する際に米国内企業や米国研究者による批判の対象（第2章第2節(3)）となったNBNに対する苦情処理（同事例14）を紹介する。

(1) オーストラリア・ポストに対する苦情処理（事例5）¹⁰⁶

¹⁰⁶ Commonwealth Competitive Neutrality Complaints Office 2000, *Customs Treatment of Australian Post*, Investigation No. 5, AusInfo, Canberra, available at: <http://www.pc.gov.au/inquiries/completed/customs-australia-post/report5.pdf>.

写真4 キャンベラ中心街のオーストラリア・ポストの店舗



2000年、オーストラリアで事業活動する、民間の4大エクスプレス・クーリエ・サービス事業者を代表する団体（Conference of Asia Pacific Express Carriers）は、民間事業者が輸入時に適用される強制税関審査基準は250豪ドルであるのに対し、オーストラリア・ポストに適用される同基準が1000豪ドルと4倍高く設定されているため、民間事業者は税関審査のために、より多くの時間と費用を費やさざるを得ず、これは競争中立性原則に反しているとの苦情を申し立てた。オーストラリア政府競争中立性苦情処理室が、本件処理チームを発足し、調査を行った結果、本件調査報告書は、問題の基準差は重大な費用負担とクーリエ・サービスの遅延をもたらしており、規制上の中立性の欠如のために、オーストラリア・ポストが政府所有ゆえの競争優位を有していると結論づけ、基準の統一を勧告した。本調査結果を受け、連邦政府は郵送輸入品の強制税関審査基準をすべて1000豪ドルに統一する改革を行っている。

本件苦情は、政府事業企業の競争中立性原則遵守を求めたのではなく、むしろ政府規制が政府事業と民間事業を差別していること自体を問題としていると理解できる¹⁰⁷。なお、苦情申立団体の構成メンバーは、DHL International, TNT Australia, Federal Express 及び UPS であり、4社のうち3社がアメリカ系企業である。このように競争中立性苦情処理手続は、外資系の企業に開かれた手続となっている¹⁰⁸。

(2) ARRB Transport Research に対する苦情処理（事例6）¹⁰⁹

¹⁰⁷ この事件は、オーストラリアのクーリエ・サービスに関する約束状況によるものの、GATS17条の内国民待遇原則違反としてWTO紛争解決手続に持ち込むことも可能な事案であった可能性がある。

¹⁰⁸ 同様に事例7（Meteorological Services to Aviation）の苦情申立人は、ニュージーランド政府所有の Meteorological Services of New Zealand の子会社 Metra Information である。

¹⁰⁹ Commonwealth Competitive Neutrality Complaints Office 2001, *ARRB Transport Research Limited*,

ARRB Transport Research は 1965 年設立の株式資本を持たない公企業であり、その構成員である各州及び特別地域の道路管理部門、連邦運輸・地域サービス省及びオーストラリア地方政府協会からの会費によって、道路調査機関として活動してきた。現在、Austroads（オーストラリア及びニュージーランドの道路・運輸部門の協会）を通じた調査の 3 分の 2 を同社が担当しているが、Austroads の発注する調査全体の収入の低下を受け、より商業的な事業の展開を求められており、国際市場にも進出しつつある。

本件の苦情申立人である Capricorn Capital は、民間の運輸サービス事業等に投資している会社である。なお、事例 3 の National Rail Corporation に対する事例においても苦情を申し立てている。同社は、ARRB が①税制上の優遇、②随意契約により得た調査事業から、競争入札の対象となる調査事業への内部相互補助、③資産に対する低収益率、④政府資産（物理的資産、知的財産等）への有利なアクセス、⑤商業上、有益な情報へのアクセス及び⑥政府による暗黙の保証によって、その政府所有によって競争上の優位を得ており、競争中立性政策に反するとの苦情を申し立てた。本件調査報告書は、③の低収益率が長期にわたって継続する場合には、競争中立性原則違反を構成しうると釘を刺したものの、他の 5 つの申立てのいずれについても、税優遇は既に消滅した、証拠がない等として斥けている。

このうち⑤は、他の事例ではあまり苦情申立ての対象とされていない情報の非対称性（Information Asymmetry）の問題にかかわる¹¹⁰。Capricorn Capital は、政府所有及びその結果としての政府道路管理部門等との密接な関係から、ARRB は競争者が入手できない情報へのアクセスを得ており、それが競争優位をもたらしていると主張したが、本件調査報告書はこれを実証する証拠がないとしている。なお、調査報告書は、ARRB の代表が、Austroads 理事会に投票権のないオブザーバーとしての資格で出席しており、Austroads の将来の調査事業計画を知ることができる事実を紹介しているが、同報告書は、Austroads による、同計画は最終的な詳しい入札要件及び仕様を含まないため、競争優位があったとしても、ごくわずかに過ぎないとの説明を受け入れている。

(3) NBN に対する苦情処理（事例 14）¹¹¹

Investigation No. 6, AusInfo, Canberra, available at:

<http://www.pc.gov.au/inquiries/completed/arrb-transport-research/report6.pdf>.

¹¹⁰ 本件以外に情報の非対称性の問題を扱ったものとして、EDI Post に対する苦情申立（事例 12）がある。そこでは Australia Post の子会社である EDI Post が、大規模でより収益性の高いユーザーをつまみ食い（cherry pick）するために、親会社に寄せられた大量の郵便物の情報を活用しているとの苦情が申し立てられたが、Australia Post からの有力な反論があった一方、苦情申立人から十分な立証がなかったとして、当該苦情は斥けられている。Australian Government Competitive Neutrality Complaints Office 2005, *EDI Post*, Investigation No. 12, p.6, Canberra, available at:

<http://www.pc.gov.au/inquiries/completed/edi-post/report12.pdf>.

¹¹¹ Australian Government Competitive Neutrality Complaints Office 2011, *NBN*, Investigation No. 14,

本件調査報告書は、コミュニティ・サービス義務にともなうコストが不明であり、NBNが目標としている7%の収益率が妥当か判断できない、潜在的に収益率が商業的ではない違反があるおそれがあるとして、連邦政府にコミュニティ・サービス義務にともなうコストの明確化や同義務のコスト負担を提案した。

しかしながら、通信大臣は「NBN社は、民間部門ではできない、全豪ブロードバンドネットワークを作るために設立したのであって、民間部門の収益率を期待することはできない」と述べ、本件報告書の勧告を拒絶した¹¹²。

第4章 考察—示唆と展望—

第1節 オーストラリアの経験からの示唆

(1) 競争中立性規律の意義

オーストラリアにおいて競争中立性規律が導入されることとなった背景には、同国において政府事業により独占されていた市場への民間企業の参入が進んだと同時に、政府事業が従来、民間企業だけが参加していた市場に対して進出するようになったため、政府事業と民間企業が同一の市場において競争する場面が増え、前者に対する各種の優遇措置が両者間の競争を歪曲する事態への懸念が広がったことがある（第3章第1節）。他方、TPP交渉において国有企業規律案が提案された背景には、「国家資本主義国」とも呼ばれる国々の国有企業がそれらの国内市場のみならず、国際的な市場においても存在感を高め、民間企業と同一の市場において競争する場面が増え、前者に対する各種の優遇措置が両者間の競争を歪曲する事態への懸念が広がったことがある（第2章第1節及び第2節(1)）。国内市場での問題意識か国際市場での問題意識かという違いはあるものの、国有企業と民間企業が同一市場で競争することとなり、前者に供与される優遇措置の競争歪曲効果に対する対応策の必要性が意識されたという意味では大きな共通点を見出すことができる。そうした両者の意義や期待される機能の共通性に照らせば、本稿のようにオーストラリアの経験からTPP国有企業規律案に対する示唆を読み取ろうとする試みは正当化されよう。

このような意味での競争中立性規律は、必ずしも国有企業が関係する場面に限られない。民間企業間で競争が行われる場面も含め、一方当事国の企業のみが優遇措置を受けていることから生じる競争歪曲効果に対処する必要性は従来から認識されており、実際にWTO補助金協定による規律として結実している。その意味で、WTO補助金協定による規律も広義

Canberra, 2011, available at: <http://www.pc.gov.au/inquiries/completed/nbnco/report14-nbnco.pdf>.

¹¹² Lucy Battersby, “Conroy rejects NBN Co findings,” Sydney Morning Herald, December 9, 2011, <http://www.smh.com.au/business/conroy-rejects-nbn-co-findings-20111208-1o18w.html>; Josh Taylor, “NBN Flirting with Competition Breach: Report,” ZDNet, December 9, 2011, available at: <http://www.zdnet.com/nbn-flirting-with-competition-breach-report-1339327658/>.

の「競争中立性規律」と性格付けることができる。しかし、WTO 補助金規律はあくまで物の貿易の場面に適用範囲が限定されるどころ、オーストラリアの競争中立性規律も TPP 国有企業規律案も物の貿易かサービスの貿易かの区別なく適用されることが大きな特徴である。

(2) 成立過程（連邦及び各州間のコンセンサスと財政インセンティブ）

オーストラリアにおいて連邦政府及び各地方政府間で、競争中立性枠組みも含む全豪競争政策の実施に関する協定が合意できた背景には、地方におけるリーダーも含め全国市場の未統合に起因する経済効率の低さに関する危機意識が共有されていたこと、及び財政上のインセンティブ制度の導入がある。これら 2 つの要因が、同時にその後の良好な実施状況をもたらす主要因になっていると考えられる。

このオーストラリアの経験に照らすと、果たして TPP 交渉参加国、或いは世界各国の間で、これと同じレベルの危機意識が共有されているか疑問がある。一方で国有企業の躍進に神経をとがらせている先進国と他方で国有企業の経済に占める比率の高い国々の間では、その危機意識に大きな差があることは容易に予測できる。後者のグループに含まれるが、国有企業のパフォーマンスの悪さからその改革に力を入れるベトナムのような国との間では、或いは一定のコンセンサスを形成する余地もあろうが、マレーシアのように国有企業はその国の政治経済上、不可触な領域と位置付けられている国との間でコンセンサスを得ることは到底困難である。また、オーストラリアの経験に見られた財政上のインセンティブを国際経済法上、どのように設計するか（例 技術支援等政府開発援助の確約）は大きな課題と言える。必ずしも財政上のインセンティブではないものの、ウルグアイ・ラウンドにおけるいわゆるグランド・バーゲンに見られたような分野を越える相互主義的な取引（例 国有企業規律を受け入れる代わりに繊維製品の大幅開放を獲得）も¹¹³、合意に導く大きなインセンティブとして評価することもできる。しかし、こうした経済的インセンティブに基づく説得は、上記のうちベトナムのような国家に対しては有効であっても、政治経済上、受け入れ不可能なマレーシアのような国家を説得する上で効果があるか疑問がある。

(3) 実施体制及び実施方法

¹¹³ ウルグアイ・ラウンドにおける先進国と途上国の間の分野を超えた相互主義的な取引をグランド・バーゲン (Grand Bargain) と呼んで分析した論考として、下記参照。Sylvia Ostry, "The Uruguay Round North-South Grand Bargain, Implications for Future Negotiations," in Daniel L.M. Kennedy and James D. Southwick (ed.), *The Political Economy of International Trade Law* (Cambridge University Press, 2002), pp.285-300.

オーストラリアにおける競争中立性規律は、連邦政府及び各州政府の両レベルにおいて、財務当局が政策文書を公表し、かつ国有企業経営者向けのガイドラインを提示するという形で実施される一方、全豪競争理事会によって年次報告が公表され、違反時には財政上の経済制裁が課されるという方法でその実施が監督される。さらに優遇措置等により影響を受ける競争者による苦情申立制度が用意されており、全体として、その実施体制は十分に完備されている。

その実施方法は、上記の政策文書の公表、ガイドライン提示を通じ、国有企業の競争行動（特に価格設定）を市場に影響を与える事前に規律しようとするものである。これは、企業の競争行動が市場に影響を与えた後に事後的に規律を加える通常の競争法規制とは異なるアプローチをとっており、両者はいわば分業体制にあるとも言える。

こうした実施体制及び実施方法を見る限り、第2章第2節(3)で紹介したような、米国の国内産業や研究者からの実効性がないという批判は必ずしも当たらない¹¹⁴。ただし、オーストラリア型の競争中立性規律を TPP 等、国際レベルでの競争中立性確保のためのルールとして、そのまま採用できるか否かについては、若干の疑問が残る。第1に、オーストラリアの競争中立性規律は連邦レベルのみならず、各州レベルの実施も視野に入れたものだが、TPP 国有企業規律案の主たる提案国である米国でさえ、地方政府レベルに対し同規律を適用することが困難であると考えており（第2章第2節(2)）、交渉参加国間でも地方レベルへの適用の是非について大きく立場が分かれている（同章第3節）。第2に、上記とも関係するが、オーストラリアの競争中立性規律の実施体制及び実施方法は、オーストラリアの独自の統治システムや法原則に適合的に設計されており（第3章第1節、第3節及び第4節）、それを統治システムや法原則の異なる国に直ちに適用することは現実的ではない。第3に、オーストラリアの競争中立性規律で導入されている苦情処理手続は、米国からの批判的見解とは異なり、筆者の見るところ一定の成果を上げており、積極的に評価することができる。しかし、この国内の苦情処理手続がすでに尽くされていることを国際レベルでの紛争解決手続開始の要件とするような制度設計は、米国国内産業のような積極論者の立場からは受け入れがたいであろう。

以上に照らすと、オーストラリアの競争中立性規律は、それ自体を TPP 等の国有企業規

¹¹⁴ 1996～2012年の間の苦情申立事例件数（連邦、各州及び自治区合計）は112件である一方、直近の2011～12年は5件と、申立件数は減少傾向にある。Victorian Competition and Efficiency Commission, *supra* note 104, p.9. この傾向が、政府事業が競争中立性の責任に精通し、違反が発生しないよう確保していることを反映しており、競争中立性がすでに文化の一部となっているという評価として、以下を参照。Competition Policy Review, Final Report, 2015, p.261, available at: http://competitionpolicyreview.gov.au/files/2015/03/Competition-policy-review-report_online.pdf. 2015年3月に公表された同報告書は、透明性確保等、競争中立性規律の細部に関する改善点を提言しているが（*Ibid.*, p.268）、競争中立性規律に割かれている紙幅は500頁を超える報告書の14ページに過ぎず、その主たる検討対象は競争法である。

律の内容として直接採用することは難しい。現実の TPP 国有企業交渉においても、オーストラリア自身、自国の規律を国際規律化する提案を早々に撤回している(第2章第2節(3))。むしろ、同規律は、TPP 等、国際レベルで競争中立性確保の義務が導入された場合に、その義務を国内実施する際に参照する価値の高い、1つのモデル又は選択肢を提示しているととらえるのが妥当であろう。

(4) 対象企業

オーストラリアにおける競争中立性規律は、あくまでも国有企業であるか否かを基準として、その適用範囲が画定されており、国有ゆえの競争上の優位の相殺を目的とする規律である。所有如何で国有企業規律の適用範囲を決めようとする米国案に対し、シンガポールのように競争歪曲効果の有無を基準に規律の適用範囲を定めようとの意見もあるが、オーストラリアの同規律はそうした米国案に対する代替案として機能しえない。

(5) 他の公共利益への配慮

第3章第4節(2)で紹介したコミュニティ・サービス義務にともなうコストの考慮、同(3)で紹介した「社会福祉及び社会公平上の配慮(コミュニティ・サービス義務を含む。)」を考慮する義務及び同第5節(3)で紹介した NBN に対する苦情処理(事例14)から、コミュニティ・サービス或いはユニバーサル・サービス義務を負う政府事業に対しては、そうした義務に支障が出ないよう特に配慮が払われており、競争中立性規律が必ずしも他の公共利益の要請に優位しないことが分かる。この問題は、国際的レベルで競争中立性規律のあり方を議論する際にも考慮すべき重要な論点たりうる。

第1に、米国国内産業や同研究者が、NBN の事例を引き合いに出して、オーストラリアにおける競争中立性規律に関し実効性を欠くと批判した点は、競争中立性規律導入に当たっての重要な論点を看過するもので妥当とは言えない。この事例において調査報告書は、コミュニティ・サービス義務にともなうコストが不明であり、連邦政府にコミュニティ・サービス義務にともなうコストの明確化や同義務のコスト負担を提案している。国有企業がコミュニティ・サービス又はユニバーサル・サービス義務を負うため、そのコスト算定において困難が生じる場面は、オーストラリアに限らず、日本においても見受けられ¹¹⁵、

¹¹⁵ ヤマト運輸対日本郵政公社不当廉売等差止請求事件控訴審・東京高等裁判所平成19年11月28日判決(金融・商事判例1282号44頁)は、「Yが、X主張のような優遇措置を受ける一方で、法律上、このような郵便料金についての認可制等の負担や郵便局をあまねく全国に設置する義務を課されていることから、Yの一般小包郵便物(ゆうパック)の一般指定6項前段の「供給に要する費用」の算定に当たり、所得税等を除いた優遇措置による影響を経済的に考慮するとした場合には、これらの負担や義務がYの事業に与える経済的な影響も併せて検討する必要」と判示し、不当廉売該当性を判断する前提としてのコスト算定において、規制上の優遇とユニバーサル・サービス義務の負担を総合考慮する必要性を指摘したが、

一般的な問題である。TPP 国有企業規律案等の交渉に当たっては、この問題に対し留意し、一定の原則又は解決策について合意を得ておく必要がある。

第 2 に、上記の第 1 の点を第 2 章で検討した TPP 国有企業規律交渉に照らして改めて考察してみると、2014 年 2 月段階で見られた国内サービス適用除外に関する合意(同第 3 節)は、ある意味で上記のようなユニバーサル・サービス義務等の公共利益に大きくかかわる国内市場では優遇禁止の原則を貫徹できないという認識を反映した動きと見ることもできないことはない。他方で、国内においてユニバーサル・サービス義務が課されている国有企業が、それに対応する形で一定の優遇措置を受けている場合、導入された TPP 国有企業規律を本国内市場以外の海外市場における競争歪曲効果に関し適用する場面において、ユニバーサル・サービス義務等の特別負担に配慮した優遇算定が果たして可能なのか疑問の余地がある。

以上のように、この他の公共利益への配慮は、国有企業規律の導入に当たって、極めて重要な論点であると考えられる。しかしながら、TPP 交渉において、上記の国内サービス適用除外の導入以外に、この点について突っ込んだ議論がなされた形跡はない。このことから、TPP 国有企業規律交渉は、交渉全体の合意に向けた機運が高まり出した 2015 年時点においても、なお議論が十分に尽くされたとはいえないように見える。このことは同規律の成立の見通しが、必ずしも明るいものではないことを示唆する。

第 2 節 国際経済法における競争中立性規律の位置づけ

本稿では、オーストラリアにおける競争中立性規律と TPP 国有企業規律案を比較する形で検討を行った。両規律を国際経済法上の既存の関連規律と比較分析すれば、以下のとおりである。

(1) 適用分野

オーストラリアにおける競争中立性規律は、その適用分野に関し特に限定を加えていないが、第 3 章第 5 節でみたように、苦情処理事例の対象となった分野はサービス分野に集中している。TPP 国有企業規律案も特に対象分野に限定を加えていない模様であり、国内サービス適用除外が合意された経緯から、逆に原則としてサービス分野にも規律を及ぼそうとするものであることが分かる。さらに、TPP 交渉によって与えられた「利益」に投資分野の利益も含まれる可能性があることから、投資分野も適用対象に含む可能性も指摘できる。

「本件においては、Yにこれらの負担や義務が課されていることがYの事業に与える経済的な影響などについては、何らの主張、立証もない」等として、原告の請求を棄却した。

他方、第1節(1)で見たように、一方当事国の企業のみが優遇措置を受けていることから生じる競争歪曲効果に対処する既存の国際経済法上の規律として、WTO 補助金協定による規律（いわゆる禁止補助金及び対抗可能な補助金に対する規律）を指摘できる。WTO 補助金協定による規律も、優遇措置による競争歪曲効果に対処するとの意味で、広義の「競争中立性規律」と性格付けることができる。しかし、WTO 補助金規律はあくまで物の貿易の場面に適用範囲が限定される。さらに、サービスの貿易に関する一般協定（GATS）15条1項は、WTO 加盟国に対しサービス分野における補助金に関する規律に関する検討を指示しているが、WTO 発足後、20年間、同検討は大きな進展を見せずに終始している。サービス分野においても、供与された補助金が本国市場において効果を有する場合、GATS17条の内国民待遇の規律が及ぶが、それも同国が問題のサービス分野において内国民待遇原則に関する約束を提出している場合に限られる（表2の黄色網掛け部分）。

これに対し、オーストラリアの競争中立性規律と TPP 国有企業規律案のいずれにおいても、物の貿易か、サービスの貿易か区別なく適用されることが大きな特徴である。TPP 国有企業規律案は、従来の WTO の規律がカバーしていなかったサービス分野（表2の白の部分）をその適用対象に含めようとする試みであり、その点に大きな意義を見出すことができる¹¹⁶。

表2 既存の国際経済法における規律範囲

	本国市場（A国）	輸入国市場（B国）	第三国市場（C国）
物	SCM 禁止・対抗可能	SCM 禁止・相殺関税	SCM 禁止・対抗可能
サービス	GATS17 内国民待遇 (約束済セクターのみ)	GATS15.1 ルール交渉頓挫 GATS15.2 協議(相殺関税なし)	GATS 15.2 協議

注1 SCM=WTO 補助金協定、GATS=WTO サービスの貿易に関する一般協定

注2 A国が補助金など優遇措置の供与国。本国市場、輸入国市場及び第三国市場とは B国企業が補助金などを受けた A国企業との競争に直面する市場を意味する。

注3 青網掛けは、すでに実効的な規律が存在すること、黄色網掛けは条件付きで規律が存在すること、白は実効的な規律が存在しないことを、それぞれ意味する。

(2) 規律対象措置

第3章第4節(2)で前述したように、オーストラリアにおける競争中立性規律が対象とす

¹¹⁶ TPP 国有企業規律案は、当初、表2の黄色網掛け部分も適用対象に含めようとするものであったようだが、2014年2月段階の国内サービス適用除外により、同部分は適用範囲から外されたと考えられる。第2章第3節参照。

る優遇措置の範囲は、既存の WTO の補助金協定の規律が対象とする「補助金」と比べると、その対象範囲はより幅広い（表 3 参照）。

①の税制上の優遇及び②の債務上の優遇は、WTO 補助金協定の定義する補助金に該当するため、これらを相殺する形で調整する競争中立性規律は、いわば WTO 補助金規律と機能において類似性がある。他方、③の規制上の優遇は、WTO 上、補助金とは性格づけることはできないものの、少なくとも優遇措置の効果が措置国の国内市場において生じる範囲では内国民待遇原則の規律対象とすることは可能であろう。④の商業的な配当を求める資産収益率の中立性規律は、WTO 補助金規律の関係で、どのような関係に立つか議論の余地がある。むしろ、WTO アンチダンピング協定 2.2 条が、「正常価額」の 1 つの計算方法である構成価額に「利潤としての妥当な額」を含め、同 2.2.2 条が、その妥当な額を「同種の製品の通常の商取引における生産及び販売に関する実際の情報を基礎」にして算出することを求めるのと、類似した規律と見ることができる。⑤の情報の非対称性は、オーストラリアの競争中立性規律が独自の規律を設けている領域である¹¹⁷。これに正確に対応する規律は、WTO には見当たらないが、或いは上記の内国民待遇を活用して規律を及ぼす可能性があるかもしれない。最後に⑥のコミュニティ・サービス又はユニバーサル・サービス義務等の特別負担を考慮して調整を行う点は、従来の WTO 補助金協定においてははまだ発展してきていない点である。

このうち、TPP の国有企業規律案がいずれを規律対象とするものなのか、規律案のテキストが公開されていない現状では判断がつかない。しかし、表 3 に示したように、WTO の既存規律でも対象となっている①税制上の優遇及び②債務保証・補助金は当然対象に含み、かつ米国提案が規制対象措置を「優遇措置」と幅広くとらえていることを考慮に入れば、③規制上の優遇も対象としている可能性は高い。他方、情報の非対称性は③の範囲に含まれるかどうか明らかでなく、④の商業的収益率や⑥のその他の調整は規律対象に含まれていない可能性が高い。

¹¹⁷ ⑤は第 3 章第 4 節(2)の項目と異なるが、同第 5 節(2)の事例等に基づき、表 3 に追加した。

表 3 規律対象措置の比較

規律分野	豪競争中立性	TPP 国有企業規律案	WTO
①税制 (社会保障費含)	○	○	○補助金ルール (物) ○GATS 内国民待遇 (サ)
②債務保証・ 補助金	○	○	○補助金ルール (物) ○GATS 内国民待遇 (サ)
③規制	○	○?	○内国民待遇 (物、サ)
④収益率	○	?	○アンチダンピング (物) ? ×GATS ルールなし
⑤情報	○	△?	△?内国民待遇 (物、サ)
⑥その他調整	○	? (交渉不十分か)	× (物、サ)

注 物=物の貿易に関するルール、サ=サービスの貿易に関するルール

(3) 規律の客体と性格

オーストラリアにおける競争中立性規律は、優遇措置の存在を前提に、国有企業に対し、その価格設定の時点で、競争者に対する優位を相殺する形で調整を行うことを求める事前規律であるのに対し、WTO 補助金規律は、補助金が供与された後に、それが他の加盟国に何らかの損害を与えることを問題とする事後規制である点で性格に大きな違いがある。この点、TPP 国有企業規律案は、国家が競争歪曲効果をもたらすような形で国有企業に対し優遇措置を与えることそれ自体を禁止し、競争歪曲効果が生じた場合に、事後的な紛争解決を用意するものであり、どちらかと言えば WTO 補助金規律に近く、オーストラリアにおける競争中立性規律とは、その規律の客体や性格が異なる。

以上のように、オーストラリアにおける競争中立性規律と TPP 国有企業規律案は、WTO 補助金協定における規律と比べれば、物の貿易分野だけでなく、サービスの貿易の分野も適用対象に含める、従来の「補助金」の定義を超える優遇措置を規律対象とするなどの共通点がある一方で、前者が優遇措置の存在を前提に、国有企業に対し、その価格設定の時点で、競争上の優位を相殺する形で調整を行うことを求める事前規律であるのに対し、後者は国家が競争歪曲効果をもたらすような形で国有企業に対し優遇措置を与えることそれ自体を禁止し、競争歪曲効果が生じた場合に、事後的な紛争解決を用意するものであり、やや性格が異なる。TPP 国有企業規律案は、サービスの貿易も適用対象に含めることから、既存の WTO 補助金協定の規律等、広義の「競争中立性規律」の欠缺を埋めようとする試みである一方で、オーストラリアの経験に照らせば、その性格上、従来以上に「他の公共利益」とのバランス確保が重要となる。同交渉の今後の行方が注目される。

以上