

報 告 書

平成 12 年 10 月 3 日

政府調達苦情検討委員会

政府調達苦情検討委員会は、「検委事第2号」について IC カードシステム分科会が作成した報告書を、本委員会の報告書とする。

平成 12 年 10 月 3 日

政府調達苦情検討委員会委員長

南 博 方

報 告 書

東京都港区南麻布 3 丁目 20 番 1 号

苦情申立人	モ ト ロ ー ラ 株 式 会 社
代表者代表取締役	久 留 勇
代理人弁護士	高 崎 仁
	新 保 克 芳
代理人	渡 邊 文 美
	Richard A. Brecher
補佐人	榊 純 一
	鈴 木 功 一

東京都渋谷区代々木 2 丁目 2 番 2 号

関係調達機関	東日本旅客鉄道株式会社
代表者代表取締役	大 塚 陸 毅
代理人弁護士	河 井 聡
代理人	井 上 健
	伊 藤 巖
	椎 橋 章 夫
	瓜 生 原 信 輔
	片 方 聡
	高 橋 正 己
	上 田 宏
	牛 嶋 直 冶
	室 伏 仁

塚 田 雄 司
塚 越 亮 一
長 谷 川 潔

東京都品川区北品川 6 丁目 7 番 35 号

参加者	ソニ一株式会社
代表者代表取締役	安藤国威
代理人弁護士	松下満雄
	升田純
	渡邊泰秀
	酒井紀子
代理人	日下部進一
	渡辺圭一
	加藤久康
	秋本誠司

第 1 苦情申立人及び関係調達機関の求める判断

1 苦情申立人

関係調達機関が行った本件「鉄道出改札業務用 IC カードシステム」(以下「本件システム」という。)の調達(以下「本件調達」という。)に係る入札手続(以下「本件入札手続」という。)について、国際規格に基づいた技術仕様による入札条件で再度調達を行う是正策を関係調達機関に提案することを求める。

2 関係調達機関

苦情申立人の苦情申立て(以下「本件申立て」という。)の却下を求める。

第 2 苦情申立人，関係調達機関及び参加者の主張

1 苦情申立人の主張

(1) 政府調達に関する協定等の違反

本件入札手続は，次のとおり，WTO 政府調達に関する協定（以下「協定」という。）及び「日本の公共部門における電気通信機器及びサービスの調達に関する措置」（以下「措置」という。）に違反する。

国際規格の不採用

- a 関係調達機関は，協定及び措置の適用を受ける者であるから，本件システムの技術仕様（以下「本件技術仕様」という。）は，協定及び措置による制限に服する。また，本件システムは無線を使用した通信システムであり，措置にいう無線通信装置に該当する。
- b 非接触型 IC カードシステムについては，ISO/IEC14443 TypeB（以下「TypeB」という。）という規格の国際標準認定の作業が進められている。同規格のパート 1（物理的特性）は既に国際規格となっており，パート 2（電波出力と信号インターフェイス）とパート 3（初期化と衝突防止）は最終国際規格案（Final Draft International Standard。以下「FDIS」という。）という国際規格の直前の段階にある。実際，既に世界中の調達又は契約に導入され，今後も広く導入が期待されていることから，協定にいう「国際規格」に該当するというべきである。
- c 通信業界では，TypeB は既に国際規格と同様の規格と認知されており，ベルリン，ローマ，オランダ王国，南京，シンガポール，サンフランシスコ等の交通機関において，同規格による非接触型 IC カードシステムが採用されている。苦情申立人は，サンフランシスコ，シンガ

ポール，ローマ，ベルリン，その他のヨーロッパ，アメリカ合衆国，南米，オーストラリア及び中華人民共和国において TypeB のシステムを用いた自動改札システムを受注した実績があり，これらは 1，2 年の間に本格稼働となる。以上からみれば，TypeB は，少なくとも「事実上の国際規格」となっていることが明らかである。

d 本件技術仕様は，IC カードのファイル構成に関する国際規格である ISO/IEC7816 も採用していない。本件技術仕様では，「同時にオープンできるファイル数は 8 以上であること」と定められているが，ISO/IEC7816 にはこの機能がない。

以上のとおり，関係調達機関が本件入札手続に際して提示した本件技術仕様は，国際規格に基づかないものであり，協定第 6 条第 2 項及び措置 6.1 に違反する。

国際貿易に対する不必要な障害をもたらす技術仕様

本件技術仕様は，国際規格直前まで至った規格である TypeB を排除するものであるためその規格によるシステムの開発を行う供給者，特に外国の供給者を排除しており，また，参加者のシステムを前提としたものであるため特に外国の供給者よりも参加者が有利になるように定められている。

具体的に例を挙げると，以下のとおりである。

a 本件技術仕様では，「IC カードとリーダー/ライター間での通信が，211kbps 以上で通信可能なこと」と定められているが，TypeB では，初期応答時の通信速度が 106kbps と定められており，本件技術仕様は，TypeB を排除するものである。

b 本件技術仕様では，「リーダー/ライターと携帯表示器間

での通信が、211kbps 以上で通信可能なこと」と定められている。ところが、副搬送波を使用する TypeB では、有線又は赤外線を用いればリーダー/ライターと携帯表示器間での通信を高速で行うことが可能であるが、それらを用いない場合には、リーダー/ライター側に IC カードと同様のインターフェイスを持たせるために、新たな半導体、ソフトウェア等を開発しなければならず、短期間に納入することは不可能であり、本件技術仕様は、TypeB を排除するものである。

c 本件技術仕様にある「リーダー/ライターと携帯表示器間での通信」及び「IC カードとリーダー/ライター間での通信」が、「211kbps 以上で可能なこと」という仕様は、参加者であれば特段の開発を要することなく満たすことができるが、他の供給者の場合には新たに開発しなければならない。本件技術仕様では、通信速度としてデータ実効値が定められている。ソニー方式では 212kbps の通信速度において、約 212kbps のデータ実効値を満たすことが可能であるが、TypeB のパート 3 ではスタートビット及びストップビットが定められているため、通信速度 212kbps のデータ実効値は 169.6kbps となり、現在の技術レベルでは、データ実効値で 211kbps 以上という本件技術仕様を短期間で実現することは困難である。

d そもそも通信速度は、処理速度を決定する一因子にすぎない。本件技術仕様では処理速度(100ms)が定められているため、通信速度を個別の仕様とする意味はない。関係調達機関は、本来不要な事項を仕様として要求し、参加者のシステムが選択されるようにしている。

e 本件技術仕様では、「リーダー/ライター(一般用)と駅務

機器間での(有線)通信が最大 115.2kbps」と定められている。この「最大 115.2kbps」という設定は、参加者のシステムの性能の最大値と同一であるが、参加者以外の供給者は、この要求に合致させるためにあえて通信速度を落としたシステムを開発しなければならない。

f 本件技術仕様では、「同時にオープンできるファイル数は 8 以上であること」と定められている。IC カードのファイル構成に関する国際規格である ISO/IEC7816 にはこの機能がないが、参加者のシステムには存在する。また、ファイルの概念が明らかでないため、ISO/IEC7816 に従って開発を進めている供給者が、これを開発することは非常に困難である。

g 本件技術仕様と参加者のシステムの仕様には、共通した部分がある。しかも、これらの仕様の中には、アンテナサイズ、コントロール基盤サイズ等性能に関しないものが存在している。

このように、関係調達機関の提示した本件技術仕様が公平でなく、国際貿易に対する不必要な障害をもたらすことを目的として、又はこれをもたらす効果を有するものとして定められたことは明らかであり、関係調達機関が本件入札手続に際して提示した本件技術仕様は、協定第 6 条第 1 項及び措置 6.3 並びに協定第 3 条及び措置 に違反する。

助言の不正使用

a 関係調達機関は、平成 11 年 5 月 14 日、関係調達機関と参加者が共同開発した仕様の IC カードシステムを採用する予定であることを発表しており、関係調達機関が参加者から同システムに関して助言を得ていたことは明らかである。

b 関係調達機関の要求する本件技術仕様は，参加者のシステムを前提とし，これ以外のシステムを排除するものであり，競争を妨げる効果を有している。

したがって，関係調達機関の本件調達は，協定第 6 条第 4 項及び措置 2.5 に抵触する。

試供品の提出期限及び製品の納期の不当性

a 本件入札手続に参加しようとする供給者は，入札期限までの約 2 か月以内に試供品を関係調達機関に提出しなければならない。参加者以外の供給者，特に TypeB に基づいたシステムの開発を行っている外国の供給者にとっては，約 2 か月という極めて短期間に全く仕様の異なる試供品の開発を余儀なくされることになり，開発は現実的には不可能である。

b 落札者は落札後 6 か月以内に本件システムを納入しなければならないとされているが，これは，参加者以外の供給者には不可能なことである。

以上のとおり，関係調達機関は，実現不可能な条件を参加者以外の供給者，特に苦情申立人等の外国の供給者に課すことによって，実質的にこれらを入札手続から排除しようとしたのであり，本件調達における入札期限及び製品の納期は，協定第 11 条第 1 項(a)並びに第 8 条(b)及び(c)に違反する。

開札手続の不公正

苦情申立人は，試供品の提供を入札の条件とすることの不当性に拘泥することなく，要求される入札条件に可能な限り合致させるために，関係調達機関に対して，TypeB のデモンストレーションシステムを試供品として貸与したいと申し出た。しかし，関係調達機関は，その申出に応じ

ようとせず、試供品を提供していないことを理由に、苦情申立人が開札会場に出席することを拒否した。

これは、外国の供給者が満たすことがおよそ不可能な試供品の提供を入札の条件にすることで、苦情申立人の開札手続への参加を拒否したことにほかならず、協定第 13 条第 3 項に違反する。

(2) 違反の影響の重大性

関係調達機関の潜在市場規模は、約 50 億円と推測される。また、今後 JR 各社、私鉄各社及びバス各社が互換性確保のために関係調達機関が採用する技術仕様を採用すると考えられ、これらの潜在市場規模は合計で約 1000 億円と予想される。将来、電子マネーの機能が付加されることを考えると、更に膨大な潜在市場規模となることが十分に予測される。

2 関係調達機関の主張

(1) 本件申立ての適法性

苦情申立人の主張の「国際規格の不採用」、「国際貿易に対する不必要な障害をもたらす技術仕様」、「助言の不正使用」及び「試供品の提出期限及び製品の納期の不当性」の根拠となる事実は、いずれも遅くとも平成 12 年 4 月 18 日に行った入札説明会までには、苦情申立人が知っていた事実である。また、「開札手続の不適正」という主張の根拠となる事実は、遅くとも同年 6 月 30 日には知っていた事実である。本件申立ては、同年 7 月 12 日にされており、「遅れて申立てが行われた場合」に当たるから、却下されるべきである。

(2) 国際規格の不採用

苦情申立人の主張の(1) a について

関係調達機関は協定等に基づく調達を実施したが、協定附属書 付表 3 に関する注釈 4 注 a では、「運送における

運転上の安全に関連する調達は「含まない」とされており、本件調達については、協定に基づく調達を行う義務はないと考える余地もある。また、本件システムは、措置が対象として予定しているものとはかなり性格を異にすると考える。

同 b について

正式に国際規格化されない限り、国際規格案は協定及び措置にいう「国際規格」には当たらない。「案」段階のものも国際規格と同等に扱う趣旨であるとすれば、貿易の技術的障害に関する協定第 2 条 2.4 と同様の規定が置かれていたはずである。TypeB については、関係調達機関が政府調達苦情検討委員会に報告書を提出した時点（平成 12 年 7 月 26 日）においても、国際標準化機構で審議されているにすぎず、国際規格ではない。

同 c について

TypeB は「事実上の国際規格」ではない。TypeB は苦情申立人が指摘している例のうち、シンガポール以外はフィジビリティスタディのレベルにすぎない。交通機関で大量に利用されている非接触型 IC カードシステムの例としては、香港、大韓民国及びシンガポールがあるが、シンガポール及び香港はソニー方式、大韓民国は TypeB と別の国際規格案である TypeA を採用している。また、苦情申立人の「1、2 年の間に本格稼動となる」という主張は、TypeB のシステム自体が現時点で実用化されていないという事実を認めているのであって、TypeB が事実上の国際規格であるという主張は全く根拠を欠いている。

同 d について

ISO/IEC7816 は外部端子付き IC カードの規格であり、

今回調達した外部端子なし非接触型 IC カードの規格ではない。既に外国のメーカーが ISO/IEC7816 によらない TypeA の IC カードを実用化しており，苦情申立人の ISO/IEC7816 を採用しなければならないという主張は根拠がない。

苦情申立人の協定第 6 条第 2 項に関する解釈は誤っている。たとえ，国際規格が存在する場合であっても，協定及び措置は，「適当な場合には」(where appropriate) それに「基づく」(based on) ものとしており，むしろ，適当ではない場合又は適当であるか否か不明な場合には，この限りではない。この点に関して，苦情申立人は，関係調達機関が苦情申立人の主張するシステムの採用を積極的に「適当な場合である」と判断すべきであったのにこれをしなかったことの論証をしていない。なお，協定第 6 条第 2 項の「適当な場合」という要件を解釈するに当たっては，関係調達機関が実質的には民間企業の株式会社であるという点についても十分な配慮が払われるべきである。

国際規格が存在する場合でも，協定上，「適当な場合」に調達物品の仕様を国際規格に「基づいた」(based on) ものにすることが求められているにすぎず，国際規格にそのまま「拠る」(conform to) ことが求められているわけではない。

(3) 国際貿易に対する不必要な障害をもたらす技術仕様

苦情申立人の主張の(1) について

本件技術仕様は，関係調達機関における必要性，本件調達手続中に得られた資料及び苦情申立人がメンバーとして参加した汎用電子乗車券技術研究組合（以下「TRAMET」という。）の仕様を勘案して定めた合理的なものである。

市場性を有する IC カードのメーカーであれば，その採用する通信方式のいかんを問わず，達成することが可能と考えられる。なお，通信速度及び処理速度については，TRAMET の仕様と実質的には同じ内容である。

同 a 及び b について

本件技術仕様は，TypeB を排除するものではない。本件技術仕様においては，初期応答時の通信速度の定めはなく，TypeB の規格「案」も通信速度を 106kbps 以上と定めている。なお，苦情申立人は，平成 11 年 11 月，関係調達機関あての電子メールで「当社では，212Kbps を 2000 年 1Q に提供する予定です」と述べ，初期応答時の通信速度には言及しておらず，苦情申立人が平成 12 年 1 月 4 日関係調達機関に提出した資料においても，「データ転送速度」(通信速度)を初期応答時の通信速度を含めない概念として用いており，通信速度が初期応答時の通信速度を含まない概念であることを認識していたことを示唆している。また，リーダ/ライタと携帯表示器間での通信が可能であることは定めたが，副搬送波の有無は定めていない。

同 c について

平成 11 年 11 月，苦情申立人から関係調達機関の担当者に対して，関係調達機関の必要とする「212kbps」の通信速度の IC カードを平成 12 年の第 1 四半期に提供予定であり，また，シンガポール陸上交通局の要求で既に上記の性能を有する製品の技術開発を開始している旨の電子メールでの情報の提供があったこと，平成 10 年のカタログにより，苦情申立人が 212kbps の IC カードの売り込みにきたことを併せみれば，関係調達機関の要求する性能の製品を苦情申立人自身も平成 12 年 3 月までに提供できていた

はずである。また、平成 11 年 12 月 2 日の技術ミーティングにおいて、苦情申立人は関係調達機関に対し「スタート・ストップビットのロスの回避を実現した」と回答している。この点に関する本件技術仕様の実現が困難であるという苦情申立人の主張は、理由がない。なお、TypeB の製品を製造している供給者も、今回の入札に応じている。

同 d について

本件仕様書において要求した通信速度は、自動改札において利用者が流動障害を起こし、駅構内が混雑して利用者の安全性を害することのないように配慮して設けたものである。通信に要する時間が長いほど通信処理未了が発生しやすいので、通信速度を引き上げる必要がある。このため、通信速度を不可欠な性能要件として処理速度と共に要求したのである。過去のフェージビリティスタディなどの結果、通信速度 212kbps（本件仕様書では 211kbps 以上）が処理速度全体を決める重要なファクターであることが判明しており、このような重要性能を仕様で要求することに問題はない。また、苦情申立人が提供できるとした製品で、関係調達機関が要求する利用者の安全性を確保できることの裏付けは、主張されていない。なお、苦情申立人の応札書類によれば、処理速度すら 119.2ms と関係調達機関の求める 100ms 以下に比べてはるかに劣るものであった。

同 e について

一般用リーダー/ライターと駅務機器との通信については、高速処理が要求される自動改札並みの通信速度は不要であり、115.2kbps というのは、広く普及している RS-232C の規格の中で最も一般的なものである。関係調達機関の資料提供の招請に対して、苦情申立人が平成 12 年 1 月 4 日

に提出した資料にも「115.2kbps 以下」と記載されており，あえて通信速度を落としたシステムを開発しなければならないというのは虚偽の主張である。なお，「最大115.2kbps」という表現は，サポートする速度の最大値を115.2kbps まで求めたものであり，それ以上の速度の製品を排除するものではない。また，苦情申立人の応札書類に「(115.2) kbps での通信が可能」と記載され，その添付書類に「最大250kbps までの通信が可能」と記載されていることから，苦情申立人は本件技術仕様が115.2kbps 以上の速度の製品を排除するものでないと理解していたと考えられる。

同 f について

フィージビリティスタディの結果，同時オープンするファイル数が8を下回る場合には，ラッシュ時における流動阻害を起こす危険性があると考えたため，8以上であることを要求した。ファイルの概念については本件仕様書に明確に定義されており，苦情申立人には意見招請時に出された意見に対して，平成12年3月3日の技術ミーティングの際に説明している。さらに，TRAMET のプロトコル・タスクフォースが作成したプロトコル仕様書案においても，「ファイル」に相当する「サービス」という概念が用いられている。ちなみに，苦情申立人の応札書類には，応札時点で既の実現しているとした上で，ファイルの概念を前提とした記載が見られる。

同 g について

苦情申立人が列挙している項目は，約120件ある仕様項目の中から恣意的に15項目を抽出したもので，これら15項目については，それぞれ理由があり，しかも，15項目

の半数は苦情申立人自身も応札時に実現していると申告しているものである。アンテナサイズ及びコントロール基盤サイズについては、既存の出改札機内のスペース上の制約があることから、かかる寸法を定めたものである。

(4) 助言の不正使用

苦情申立人の主張の(1) a について

非接触型 IC カードシステムを既存の磁気式出改札システムへ適用させる場合の基本条件を把握するため、参加者等と共同研究を進めてきた。それらの経験も踏まえた上で、共同研究の成果には全く拘泥することなく、広く世界から資料の提供を招請し、寄せられた情報と TRAMET の仕様を勘案の上、関係調達機関独自の仕様書案を策定した。官報に公示して資料の提供招請及び意見招請を公平に実施した結果、参加者及び苦情申立人を含む複数の者から技術情報の提供を受けたほかには、本件仕様書の作成に当たって参加者等メーカーの協力を受けた事実はない。したがって、この程度の共同開発をしてきた者が入札に参加することに問題はない。

同 b について

(3)で述べたとおりである。

(5) 試供品の提出期限及び製品の納期の不当性

苦情申立人の主張の(1) a について

試供品の提供は、本件技術仕様の中から基本性能（処理速度、通信速度及び通信距離）に限って求めたのであり、措置においても認められている。応札時点において試供品の提供を求めたのは、基本性能を満たしていることの証明を得るためである。前述のとおり、苦情申立人は「212kbps」の通信速度の IC カードを平成 12 年の第 1 四半期に提供予

定であると述べており，また，TypeB を含め複数の供給者が必須要件である試供品を提供して入札に参加している。

同 b について

製品の納期の設定に当たっては，関係調達機関の調達必要時期と資料提供のあった複数供給者の納期に関する意見を勘案して，十分に対応可能であるような合理的な範囲内で決定した。なお，苦情申立人と同じ TypeB のメーカーを含む複数の供給者から応札があり，苦情申立人が平成 12 年 5 月 25 日に提出した応札書類においても，誓約書を提出の上，関係調達機関所定の納期で可能となるよう開発工程を検討している旨申告している。

(6) 開札手続の不適正

苦情申立人の主張の(1) について

苦情申立人から提出された応札書類等は，試供品の提供がないなど関係調達機関が要求する要件を満たしておらず，総合評価の対象にならない不備なものであった。入札に必須な要件を満たしていない応札者が開札への参加を要求する根拠はなく，これを認める必要はない。

(7) 違反の影響の重大性

苦情申立人の主張の(2)について

本件調達の落札価格は約 28 億円である。苦情申立人は種々の需要予測をしているが，その算出根拠は全く不明確である。

3 参加者の主張

(1) 国際規格の不採用

苦情申立人の主張の(1) について

苦情申立人の主張は，協定第 6 条第 2 項の解釈に誤りがあり，法的根拠を欠いている。

協定については、各条項の解釈に関する詳細な注釈書がなく、紛争案件に関する先例の蓄積が少ないことから、解釈に当たっては、「条約法に関するウィーン条約」に定める条約の解釈に関する一般的なルールに基づき行うべきである。

協定第6条第2項にいう「国際規格」には、苦情申立人が主張する「デファクト標準」は含まれない。一般的に、いわゆる「国際標準」という概念が事実上の国際標準である「デファクト標準」(de facto standard)を含む概念であるのに対し、「国際規格」という概念は公的標準である「デジュール標準」(de jure standard)のみを指す概念であると解されている。また、協定第6条第2項の「存在するときは」という文言を「現在は存在していないが、将来存在する蓋然性又は可能性の高いものが存在するとき」という意味を含めて解釈することは、「国際規格」という用語の通常の意味を明らかに超えるものである。

協定第6条第2項は、「機関は、技術仕様については、適当な場合には、...(b)国際規格が存在するときは当該国際規格...に基づいて定める」と規定しており、仮に国際規格が存在する場合でも「適当な場合」でなければ、調達機関は当該国際規格に基づいて定める必要はない。「適当な場合」の判断については関係調達機関の判断にゆだねられることになるが、少なくとも、苦情申立人によって、関係調達機関が「国際規格」に基づくことが適当な場合であったことの立証がされたとは到底考えられない。

苦情申立人は、TypeBを協定第6条第2項に基づき国際規格として採用すべきであると主張しているが、同項の「基づいて」を「当該国際規格と同一の仕様で」と解釈す

ることは適当でない。

苦情申立人の主張(1) a について

措置は、本件システムには適用されないと考えられる。

同 b について

TypeB がたとえ FDIS の段階にあったとしても、国際規格（ISO 規格）として成立しているものではない。TypeB は、関係調達機関が開札を行った平成 12 年 6 月 30 日時点においても、FDIS より前の段階である FCD（Final Committee Draft）の段階にあるにすぎなかったし、関係調達機関が本件仕様書を一般に公開した同年 4 月 3 日時点では、FCD から FDIS として成立するための投票に付されることすら決定されていなかった。

同 c について

TypeB は、「デファクト標準」といえるほど国際的に広く受け入れられているものではない。シンガポール陸上交通局が採用したのは TypeB ではなく、参加者が他社を通じて納入したソニー方式の IC カードシステムである。

同 d について

苦情申立人も、TRAMET のプロトコル・タスクフォースに参加していたので、日本の交通事情の下で要求されるファイル構成を十分理解していたはずであり、ISO/IEC7816 を採用したとしても、8 以上のファイルを同時にオープンすることが実現可能であることを十分理解していたと思われる。

(2) 国際貿易に対する不必要な障害をもたらす技術仕様

苦情申立人の主張(1) について

関係調達機関の仕様と参加者の仕様は、かなり TRAMET の仕様に基づいているので、似たところがあっても不思議

ではない。

同 c について

スタートビット及びストップビットの規格は TypeB 独特のものであり、ソニー方式は TypeA と同じ方式を採っている。

(3) 助言の不正使用

苦情申立人の主張(1) a について

参加者は、関係調達機関に対して、苦情申立人が主張するような助言をした事実はない。苦情申立人の主張は、単なる推測にすぎない。

(4) 試供品の提出期限及び製品の納期の不当性

苦情申立人の主張(1) a について

参加者が入札時点で提出した携帯用リーダの試供品は、関係調達機関の要求仕様をすべて満たすものではなかったため、当該試供品を平成 12 年 10 月 2 日までに関係調達機関に提出することになっている。したがって、苦情申立人の主張は正しくない。

同 b について

参加者は、新たな LSI (大規模集積回路) の開発を余儀なくされており、平成 12 年 4 月開発を開始し、同年 9 月に試供品を提出、同年 12 月に量産品を納入するため企業努力を続けている。したがって、苦情申立人の主張は憶測にすぎない。

4 苦情申立人の反論

(1) 関係調達機関の主張(2) 及び参加者の主張(1) について

協定の「国際規格」の用語は、貿易の技術的障害に関する協定と異なる範囲をカバーすると解釈するよりも、同じ範囲

を指しているとの解釈するのが妥当である。なお、平成 12 年 2 月 25 日時点までに TypeB は FDIS として投票を待つだけの段階に達していた。

(2) 関係調達機関の主張(2) 及び参加者の主張(1) について

仕様の一部が国際規格と合致していれば足り、残りの部分は国際規格と合致していなくてもよいという主張は、協定及び措置の趣旨を骨抜きにするものである。本件調達の定める仕様を満たそうとすると、他のメーカーの IC カード類と互換性を確保することができない。

(3) 関係調達機関の主張(2) について

関係調達機関が民間会社であることを主張するのであれば、IC カードの機能の拡張性は無視することができない非常に重要な要素であるはずである。

(4) 同 及び参加者の主張(1) について

シンガポールについては、TypeB に準拠した製品に完全に移行することが決まっている。

(5) 関係調達機関の主張(2) 及び参加者の主張(1) について

非接触型 IC カードと接触型 IC カードは、端子の有無等が異なるだけで、ファイル構造及び IC カードとリーダー/ライタ間におけるコマンドは共通している。そして、これらの仕様について明確に記載されている国際標準は、ISO/IEC7816 のパート 4 のみであり、TypeB もこの ISO/IEC7816 を前提として作成されていることから、非接触型 IC カードのファイル構造として、国際規格である ISO/IEC7816 のパート 4 を参照することは当然である。

(6) 関係調達機関の主張(3) について

TRAMET の仕様の B 仕様と TypeB は，初期応答時の通信速度と衝突防止の方式が大きく異なっている。本件技術仕様が TRAMET の仕様に準じるという記載はどこにもないし，そもそも TRAMET の仕様には通信速度について「211」としか書いていない。多数の外国の供給者が本件技術仕様を見て入札に参加するかどうかを決めるのだから，一部の企業による研究会にすぎない TRAMET の仕様に基づいて本件技術仕様を解釈すべきであるというような関係調達機関の主張は適切でない。

(7) 同 について

通信速度について，単に「211kbps 以上で通信可能なこと」との記載しかない以上，初期応答時の通信速度も 211kbps 以上であることが本件技術仕様上要求されていると考えるべきである。そうでないならば，通信速度は初期応答時の通信速度を含まないことを明示するか，初期応答時の通信速度を別に明示すべきである。なお，参加者のシステムは IC カードとリーダー/ライター間の初期応答時の通信速度が TypeB と異なるため，TypeB の IC カード又はリーダー/ライターとは相互通信ができない。

(8) 同 について

苦情申立人の担当者が 212kbps の IC カードの提供予定を述べたのは，国際規格に従って 106kbps で初期応答した後，212kbps にする製品の計画を述べたものである。関係調達機関は，苦情申立人と同一の通信方法を用いた TypeB の IC カードのメーカーも入札に参加していると述べているが，苦情申立人は，このことは知らない。

(9) 同 について

関係調達機関は，処理速度が 119.2ms だと利用者の安全に

問題が生じ、100ms であれば生じないかのように主張しているが、両者の差は 0.0192 秒しかなく、これによって重大な差異が生じるとは考えられない。なお、適切な納期を与えられれば、IC カード内部でのデータ処理時間を短縮するなどにより、更に高速の処理速度を実現することが可能である。

(10) 同 について

本件仕様書には、「ファイル」が TRAMET のプロトコル仕様書案の「サービス」と意味が同じであることを示すものではなく、そのような説明を受けたこともない。また、TRAMET のプロトコル仕様書案は一般に公表されていないので、TRAMET の構成員ではない外国の供給者は、「サービス」の内容について知ることはできない。技術ミーティングの際、苦情申立人はファイル機能について質問したが、関係調達機関は、本件仕様書に記載された事項をそのまま伝えただけであった。

(11) 関係調達機関の主張(5) について

納期について海外の計画を参照すると、製品の信頼性・安全性を確保するためには、フィールド実験から 2 年程度の期間を必要とし、実験後のデータのフィードバックによるシステムの見直し変更を十分考慮したものになっている。本件調達においては、携帯表示器については、平成 12 年 9 月末までに仕様を満たすことを誓約し、同年 12 月 1 日までに納品することになっているが、携帯表示器を製作したことのない外国の供給者が、6 か月という期間で製作するのは不可能である。なお、本件仕様書では、携帯表示器の表示関係の詳細については落札者選定後の技術的打合せのみで決定することになっている。ところが、参加者は落札の時点で既に設計が完了するスケジュールを立てており、これは携帯表示器の表示関係の詳細を理解していなければできないはずである。

5 参加者の反論

(1) 苦情申立人の反論(1)について

FDIS を投票にかけることが決定されたのは、平成 12 年 7 月 10 日～13 日のコペンハーゲンの国際会議においてである。

(2) 同(2)について

国際規格と互換性がなければ国際規格に基づいていないという苦情申立人の解釈は、誤っている。

(3) 同(4)について

シンガポール陸上交通局は、将来 TypeB の IC カードの入札を行うことを明言しているが、その仕様は、性能を重視したものであり、かなり本件技術仕様に近いものである。なお、シンガポール政府の考え方としては、完全にソニー方式から TypeB に切り替えるのではなく、併存させるというものである。

第 3 提出資料

1 苦情申立人

平成 12 年 7 月 12 日付け	苦情申立書
平成 12 年 8 月 4 日付け	JR 東日本の「苦情に係る調達に関する説明文」に対する意見
平成 12 年 8 月 18 日付け	補足資料
平成 12 年 8 月 31 日付け	追加資料
平成 12 年 9 月 8 日付け	追加資料に対する反論
平成 12 年 9 月 14 日付け	補足説明資料

2 関係調達機関

平成 12 年 7 月 26 日付け	「鉄道出改札業務用 IC カードシステム」の調達に関する報告書
--------------------	---------------------------------

平成 12 年 8 月 18 日付け 苦情申立人の意見書に対する補
足意見

平成 12 年 8 月 31 日付け 追加資料

平成 12 年 9 月 8 日付け 追加資料に対する反論

3 参加者

平成 12 年 8 月 9 日付け 意見書

平成 12 年 8 月 18 日付け 意見書

平成 12 年 8 月 31 日付け 追加資料

平成 12 年 9 月 8 日付け 追加資料に対する反論

第 4 政府調達苦情検討委員会における検討

政府調達苦情検討委員会（以下「委員会」という。）は、苦情申立人の平成 12 年 7 月 12 日付け本件申立てについて、同月 24 日受理し、同月 27 日委員会を開催し、IC カードシステム分科会（以下「分科会」という。）に検討を付託した。次いで、同月 28 日本件申立てを受理した旨公示した。同年 8 月 1 日ソニー株式会社が参加を希望した。

平成 12 年 7 月 18 日関係調達機関から苦情却下の申出がされた。また、同月 26 日関係調達機関から迅速処理の要請が出されたが、迅速処理の手続を適用しないこととし、同月 27 日、その旨を通知した。

分科会での検討経過

第 1 回 平成 12 年 8 月 4 日

第 2 回 平成 12 年 8 月 9 日

第 3 回 平成 12 年 8 月 15 日

第 4 回 平成 12 年 8 月 25 日

（苦情申立人、関係調達機関及び参加者の意見陳述が行われた。）

- 第 5 回 平成 12 年 9 月 1 日
- 第 6 回 平成 12 年 9 月 13 日
- 第 7 回 平成 12 年 9 月 20 日
- 第 8 回 平成 12 年 9 月 29 日

第 5 分科会の判断

1 協定及び措置の適用について

関係調達機関は、民間企業ではあるが、協定附属書 付表 3 及び措置附属書 2 に含まれているので、協定及び措置の適用対象であることは疑いない。また、本件入札手続は明らかに協定上の 13 万及び措置上の 10 万特別引出権 (SDR) を超える価額の調達契約に係るものであるので、価額の面からみれば、協定及び措置が適用される。

次に、本件調達に、関係調達機関の主張する協定附属書 付表 3 に関する注釈 4 注 a の「運送における運転上の安全に関連する」ものに該当するとはいえず、協定の適用対象であることは明らかである。

措置に関しては、措置附属書 3 において、「電気通信機器とは、端末機器、交換機、伝送装置、無線通信装置、通信ケーブルをいう」と規定されている。IC カードシステムはこれらの機器として明示的に掲げられていないが、上記の機器の諸機能を備えていることから、「措置に関する運用指針」9.(1)にいう「特定の電気通信機器」に当たらないとはいえず、措置の適用対象でないとはいえない。

2 本件申立ての適法性について

協定に基づく政府調達に関する苦情の処理手続 5.(1)の規定によれば、供給者は、調達手続のいずれの段階であっても、協定等のいずれかの規定に違反して調達が行われたと判断する場

合には、苦情の原因となった事実を知り、又は合理的に知り得たときから 10 日以内に、委員会に苦情を申し立てることができる」とされている。

これは、原因となる事実を知ったときは速やかに苦情を申し立てさせることにより、できる限り早期に紛争を解決することが調達手続の安定に資するとの配慮に基づく。したがって、幾つかの苦情の原因がある場合には、それぞれの原因について、期間の制限を受けることになる。苦情は、調達手続の段階に応じて複数申し立てることが可能であろう。また、本件のように一括して申し立てることも可能であるが、その場合には、各原因事実に係る苦情ごとに期間の制限を受けることを免れない。

本件において原因となる事実として苦情申立人が主張する苦情は、国際規格の不採用、国際貿易に対する不必要な障害をもたらす技術仕様、助言の不正使用、試供品の提出期限及び製品の納期の不当性、開札手続の不適正の 5 点である。

そこで、これらの点について、本件申立てが所定の期間内にされたかどうかを考察する。

について

苦情申立人は、本件仕様書案に対して、平成 12 年 2 月 28 日付けで、「国際規格が存在する場合にはこれに基づくことが必要である。また、事実上の国際規格を用いることに対して十分な配慮を払う必要がある。よって、国際標準化機構で審議が進められている非接触型 IC カードの国際標準 14443 を規格に加えることを要求する」との意見を提出したが、その要求は容れられなかった。したがって、苦情申立人は、本件仕様書が交付された同年 4 月 5 日には自己に不利益があると知り得たはずである。よって、については本件仕様書交付の日から 10 日以内にされるべきであり、その期間を徒過した本件の苦情は不適法

として却下を免れない。

，及び について

これらの点については，苦情申立人の提案したシステムを総合評価の対象とすることができないため開札会場への出席を拒否する旨の通知を受領した平成 12 年 6 月 29 日に，苦情申立人としては，明らかに不利益を受けたことを知り得たというべきである。本件申立ては，同年 7 月 7 日にされた。しかし，書類に不備があったので補正させた上，同月 12 日に申立書を受領した。よって，これらの点についての本件申立ては，適法である。

について

この点については，参加者が本件入札に応札し，落札者となったことが判明した平成 12 年 6 月 30 日の時点において，苦情申立人としては，参加者の助言を関係調達機関が使用したことを確定的に知り得たというべきである。よって，この点についての本件申立ては，適法である。

3 国際規格の不採用の主張について

2 において判断したとおり，この主張に係る苦情は所定の期間経過後にされた不適法なものであって判断の対象としての適格性を有しないが，本件においては国際規格の存否が紛争の相当部分を占めているので，参考のため当分科会の見解を示すこととする。

協定第 6 条第 2 項によれば，技術仕様は，適当な場合には，国際規格が存在するときは当該国際規格に基づいて定めることとされている。同項の注 2 に「規格」の定義が定められているが，これによると「この協定の適用上，任意規格とは，産品若しくはサービス又は関連の生産工程若しくは生産方法についての規則，指針又は特性を一般的及び反復的な使用のために規定する，認められた機関が承認した文書であって遵守することが

義務付けられていないものをいう」と定められており，この定義によれば，「国際規格案」（本件入札公告の時点で TypeB が国際規格案の段階にあり，国際規格として正式に成立していないことについては，苦情申立人と関係調達機関との間に争いはない。）にすぎない TypeB は，本件入札公告の時点で「認められた機関が承認した文書」となっていないので，協定にいう「国際規格」には当たらない。

次に，TypeB が事実上の国際規格に当たるかどうかについては，次のように考える。およそ事実上の国際規格とは，国際規格案になっているか否かにかかわらず，市場における競争の結果，高い市場シェアを獲得し，国際的に通用している標準をいうものと解する。交通機関で実際に大量に利用されている非接触型 IC カードシステムについて，香港ではソニー方式，大韓民国では TypeA が採用されていることについては，苦情申立人も反論しなかった。したがって，本件入札公告の時点で TypeB が交通機関で高い市場シェアを獲得していたものでないことは明らかである。よって，TypeB が事実上の国際規格であると解することはできない。なお，平成 12 年 8 月 4 日付け苦情申立人提出資料によると，苦情申立人が受注した TypeB のシステムを用いた自動改札システムが本格稼動となるのは，1，2 年先のこととされている。

また，TypeB が国際規格ではなく，事実上の国際規格でもない以上，協定第 6 条第 2 項及び措置 6.1 にいう「適当な場合」という要件について論ずる余地はない。

ISO/IEC7816 が外部端子付きの IC カードに関する国際規格であることは，苦情申立人と関係調達機関との間に争いはない。苦情申立人は TypeB が ISO/IEC7816 を前提として作成されていることから，本件技術仕様においても採用されるべきであると

主張するが、TypeB が国際規格と認められない以上、これを採用する必要があるとはいえない。

4 助言の不正使用の主張について

苦情申立人は、関係調達機関が本件技術仕様に関する助言を参加者から受け、その助言が参加者以外の供給者のシステムを排除する技術仕様の設定に役立つ方法でされたことは明らかであるので、関係調達機関は協定第 6 条第 4 項及び措置 2.5 に抵触すると主張する。

関係調達機関が平成 11 年 5 月 14 日参加者と共同開発した仕様の IC カードシステムを採用する予定であると発表したことについては、関係調達機関も認めることである。

苦情申立人は、上記の発表内容により関係調達機関が参加者から同システムに関して助言を得ていたことは明らかであるというが、関係調達機関が参加者と共同開発した仕様の IC カードを採用する予定であると発表したとの一事をもって、助言の不正使用があったと認めることはできない。

当分科会の調査によれば、関係調達機関の子会社は、コスト面と通信速度の優位性の面に着目して参加者から短波無線カード及び短波無線カードリーダー/ライターを購入し、当該製品を使用して、関係調達機関と当該子会社でフィージビリティスタディを実施していたことが認められるが、そのことから措置にいう「調達のための調査や設計サービスを請け負った」とは認められない。

以上のとおり、関係調達機関が協定第 6 条第 4 項及び措置 2.5 に違反したと認めるに足る事実を本件の資料から見いだすことはできなかった。

5 国際貿易に対する不必要な障害をもたらす技術仕様の主張について

苦情申立人は、関係調達機関が本件入札手続に際して提示した本件技術仕様は国際貿易に対する不必要な障害をもたらす技術仕様であり、協定第6条第1項及び措置 6.3並びに協定第3条及び措置 に違反すると主張する。その理由として、本件技術仕様は、国際規格直前にまで至った標準である TypeB を排除するものであるためその標準によるシステムの開発を行う供給者、特に外国の供給者を排除していること及び参加者のシステムを前提としたものであるため特に外国の供給者よりも参加者が有利になるように定められていることを挙げている。

すなわち、苦情申立人は、問題がある具体的な技術仕様として、a「ICカードとリーダー/ライタ間での通信が、211kbps 以上で通信可能なこと」、b「リーダー/ライタと携帯表示器間での通信が、211kbps 以上で通信可能なこと」、c「通信速度をデータ実効値で定めていること」、d「処理速度とは別に通信速度を個別の仕様として要求していること」、e「リーダー/ライタ（一般用）と駅務機器間での（有線）通信が最大 115.2kbps」であること、f「同時にオープンできるファイル数は 8 以上であること」及び g「本件システムと参加者のシステムには共通した部分があること」を挙げている。

およそ調達機関が、調達の必要上、一定の技術向上により達成可能なレベルの仕様を定めること自体に問題があるわけではない。したがって、本件技術仕様において参加者が有利となるように必要以上の仕様が定められているかどうかの観点から考察する。

(1) a について

本件仕様書には、通信速度の記載のみで、初期応答時の通信速度に関する記載がないことについては、関係調達機関も争わない。

苦情申立人は、通信速度に関する記載しかない以上、初期応答時においても同じ速度が要求されていると考えられるので、本件技術仕様は、初期応答時の通信速度を 106kbps と定めている TypeB を排除するものであると主張する。

平成 12 年 8 月 18 日付け関係調達機関提出資料によると、通信速度が初期応答時のそれを含むものであるかどうかについての苦情申立人の照会はなかったこと、また、苦情申立人からの TypeB の仕様書への組入れの要求に対して、関係調達機関は、本件技術仕様は性能を要求するものであって TypeB を排除するものではない旨の説明をしたことが認められ、この点について苦情申立人の反論はなく、苦情申立人は本件技術仕様は TypeB を排除するものではなく、初期応答時においても同じ通信速度を要求するものではないことを理解していたというべきである。

なお、当分科会の調査によれば、他の応札者から初期応答時の通信速度 106kbps の試供品が提供され、受理されていたことが認められた。

(2) b について

苦情申立人は、副搬送波を使用する TypeB では、無線を用いずに有線又は赤外線を用いればリーダー/ライターと携帯表示器間の通信を高速で行うことは可能であるが、無線を用いる場合には新たにシステムを開発しなければならず、短期間に納入することは不可能であると主張する。

本件技術仕様において、無線を用いることを要求することについては、一定の技術向上により達成可能なレベルの仕様を関係調達機関が定めることは問題ないと解されることから、結局は納期の問題に帰する。

(3) c について

苦情申立人は、現在の技術レベルでは数か月という短期間に本件技術仕様を実現することは困難であると主張するが、これは、結局は納期の問題に帰する。

(4) d について

苦情申立人は、通信速度は処理速度を決定する一因子にすぎないから、処理速度のほかに通信速度を個別の仕様として要求する意味がなく、本来不要な事項を仕様として要求し、参加者のシステムが選択されるようにしていると主張する。

平成 12 年 8 月 25 日の関係調達機関の陳述によると、通信速度が早いほど通信障害の発生率を低くすることが可能になる旨示されているが、苦情申立人からは、本件技術仕様が適当でないと認めるに足る資料の提出はなかった。

なお、平成 11 年 11 月 26 日付けの苦情申立人の担当者からの関係調達機関あて電子メールによると、苦情申立人は、212kbps の通信速度の IC カードを平成 12 年第 1 四半期に提供予定である旨関係調達機関に連絡していることが認められ、関係調達機関が実現不可能な性能を求めたと断ずることはできない。

(5) e について

苦情申立人は、「最大 115.2kbps」という仕様の設定は、参加者のシステムの性能の最大値と同一であるが、参加者以外の供給者は、この要求に合致させるためにあえて通信速度を落としたシステムを開発しなければならないと主張する。関係調達機関は、自動改札は高速処理が要求されるが、それ以外のものについては自動改札並みの通信速度は不要であるため、広く普及している RS-232C の規格の中で最も一般的な速度にしたが、115.2kbps 以上の速度の製品を排除する意図はなかったと主張する。

関係調達機関の資料提供の招請に対し苦情申立人が提出した資料によると、苦情申立人は、仕様について「115.2kbps以下」という資料を提出していることが認められ、苦情申立人も115.2kbpsが一般的な性能であると理解していたというべきであるから、苦情申立人の主張は認められない。

なお、苦情申立人は、あえて通信速度を落としたシステムを開発しなければならないと主張するが、通信速度を落としたシステムの開発を要求することが、技術向上により達成不可能な仕様を要求するものとはいえず、国際貿易に対する不必要な障害をもたらす効果を有するとは言い難い。

(6) f について

苦情申立人は、本件仕様書にファイルの概念に関する規定がなく、ファイルのオープン機能について質問をしたが、関係調達機関は本件仕様書に記載された事項をそのまま伝えただけで新たな情報を得られなかったため、ファイルのオープン機能を開発することは非常に困難であると主張する。

しかしながら、苦情申立人の応札書類においても、ファイルの概念を前提とした記載が見られ、また、当分科会の調査によれば、参加者以外の応札者からも「ファイルの機能」を明記した応札書類が提出されており、苦情申立人の主張は認められない。

(7) g について

苦情申立人は、本件技術仕様と参加者のシステムの仕様の15項目が共通しており、特にアンテナサイズ及びコントロール基盤サイズについては、参加者に有利となるように定められていると主張する。これに対して、関係調達機関は、全体の項目数は約120であり、当該15項目に関してもそれぞれ理由があり、アンテナサイズ及びコントロール基盤サイズ

については、既存の出札機内のスペース上の制約があることから、かかる寸法を定めたものであると主張する。しかしながら、幾つかの項目について共通する仕様があるということから直ちに特定の供給者が有利となる必要以上の技術仕様が定められているとはいえず、また、苦情申立人からは関係調達機関の主張に反論する資料の提出がなかった。したがって、苦情申立人の主張は認められない。

以上のことから、本件技術仕様が国際貿易に対する不必要な障害をもたらすことを目的として、又はこれをもたらす効果を有するものとして定められたものであるとの主張については、その論拠が不十分である。したがって、関係調達機関の本件技術仕様は、協定第 6 条第 1 項及び措置 6.3 に違反しているとはいえず、また、協定第 3 条及び措置 はいずれも調達機関の義務を定めたものではないから、これらの規定に係る苦情申立人の主張は理由がない。

6 試供品の提出期限及び製品の納期の不当性の主張について

苦情申立人は、関係調達機関は実現不可能な条件を参加者以外の供給者、特に苦情申立人等外国の供給者に課すことによって、実質的にこれらを入札手続から排除しようとしたものであり、その入札期限及び製品の納期は協定第 11 条第 1 項(a)並びに第 8 条(b)及び(c)に違反すると主張する。

およそ調達機関は、自らの必要に応じて、供給者の対応が可能であるような合理的な範囲内で製品の納期等を設定することができるというべきであり、本件入札手続において定められた入札期限及び製品の納期に合理性がないとは認められないばかりでなく、参加者以外の供給者を排除する意図をもってこれらの期限を定めたと認めるに足る資料は存在しない。かえって、製品の納期等に関する供給者の意見をも勘案してこれを定めた

ことが認められる。

なお、当分科会の調査によれば、本件調達の入札に際しては、TypeB の製品の製造業者を含む複数の供給者から応札があり、試供品も期限内に提供されていた。

したがって、入札期限及び製品の納期について協定第 11 条第 1 項(a)に違反するという苦情申立人の主張は、理由がない。

次に、協定第 8 条(b)及び(c)に違反するとの苦情申立人の主張は、当該規定が供給者の資格の審査に係るものであるから、主張自体失当である。

7 開札手続の不適正の主張について

苦情申立人は、関係調達機関が外国の供給者が満たすことがおよそ不可能な試供品の提供を入札の条件にすることで、苦情申立人の開札手続への参加を拒否したものであって、協定第 13 条第 3 項に違反すると主張する。

本件入札説明書においては、「入札に必要な条件を具備しない場合」には、「当該申込者の入札を無効とする」と定めている。苦情申立人の入札は、総合評価で必須とされている試供品を提供しなかったことにより無効とされたのであるから、有効な入札を前提とする協定第 13 条第 3 項は、入札が無効とされた苦情申立人には適用されない。

したがって、苦情申立人を開札に参加させなかったことは不適正とはいえず、開札手続に関する関係調達機関の協定違反は認められない。

以上の次第であるから、苦情申立人の苦情はいずれも認めることはできず、本件入札手続は、協定及び措置の規定に違反するものではないと判断する。

平成 12 年 9 月 29 日

政府調達苦情検討委員会 IC カードシステム分科会

委員 南 博 方

委員 梅 田 晴 亮

委員 碓 井 光 明

委員 鈴 木 深 雪

委員 淵 一 博

委員 堀 内 和 夫