

第10章 政府調達

2020年8月に中国財政部が公表したデータによると、2019年の全国の政府調達規模は前年比7.8%減(2,794億4,000万元減)の3兆3,067億元となり、全国の財政支出とGDPに占める比率はそれぞれ10.0%および3.3%であった。過年度に比べると、2019年の政府調達においては工事、サービス類の調達規模の下げ幅が顕著であり、全体的に地方政府の調達規模が低下し、分散的な調達の規模の占める割合は増加傾向が続いている。外商投資企業の政府調達への参与については、2020年1月1日から施行された「外商投資法」および「外商投資法实施条例」により、外商投資企業の公平な競争を通じた政府調達活動への参与の保障が規定されたものの、詳細な関連実施細則ははまだ制定されておらず、解決が待たれる問題として注目されている。

2020年以降に公布された関連政策および動向

中国政府の「政府調達協定」(GPA)加盟への継続的な努力

2020年5月29日、財政部は中国常駐WTO代表団を通じて「中国政府調達国情報告」(2020年更新版)をWTOに提出した。当該報告は主に、WTO政府調達委員会に対し「『政府調達協定』(GPA)加盟に関する情報の問題リスト」を提出する内容となっており、法的枠組み、政府調達の範囲、無差別方針、利益衝突の回避と汚職防止の措置、調達のプロセス、情報発信の状況、国内審査プロセス等の面から中国の政府調達状況について全面的な回答を行ったものである。さらに、中国政府は2020年、WTO主宰の3度のGPA多国間協議にも参加し、新たなオファーは提出していないものの、すでに提出済みの第7次オファーの中で広く注目された問題や価格要件に対する説明を行った。中国政府が取ったこれら一連の動きによって、さらなるGPA加盟への熱意が示された。

「外商投資法」、「外商投資法实施条例」の正式施行

2020年1月1日から「外商投資法」、「外商投資法实施条例」が正式に施行され、中国の各級、各地方政府およびその関係機関は、外商投資企業が自由にそれらの管轄する地方や業界の政府調達市場に参入することを妨害、制限してはならず、中国の外商投資企業のための良好で公平な競争環境づくりを保障することが、法律レベルで規定された。

「中央国家機関の政府集中調達目録実施方案(2020年版)」の公布

中央国家機関の政府集中調達業務のよりよい運営のた

め、中央国家機関政府調達センターでは2020年4月3日、政府調達関連の法律法規ならびに「中央予算機関用政府集中調達目録および標準(2020年版)」の公布に関する国务院令の通知(国令[2019]55号)に基づき、「中央国家機関政府集中調達目録実施方案(2020年版)」を公布した。当該実施方案では、集中調達目録中の貨物、サービス、工事の3大類30種に及ぶ品目の具体的な調達限度額、実施方式等について詳細で具体的かつ実行可能な規定を設け、中央国家機関の各級調達者による集中調達への明確なガイドラインを提供し、集中調達政策制度の確実な運用に役立つものとなっている。

「政府調達法(改訂草案意見聴取稿)」の公布

中国の現行「政府調達法」は2003年から施行されており、現在では調達者の主体責任の欠缺、調達効率の引き上げの必要性、政策の機能発揮不十分、公共調達制度の不統一や互換性欠如といった問題が広く認識されており、十数年を経た「政府調達法」に一定の改訂を行う必要があるとされている。このため、財政部では2020年12月4日に「政府調達法(改訂草案意見聴取稿)」を公表し、パブリックコメントが行われた。この意見聴取稿で「政府調達法」に対して行われる主な修正内容には次のものがある:「政府調達法」の適用範囲を詳細に規定する/政府調達の安全審査制度を新たに設ける/政府調達の需要管理強化/入札募集、競争状況下における交渉、見積り要請、単一サプライヤーとなる場合の調達、枠組協議調達等の異なる調達方式における主要手続と重要なコントロール要点を明確に規定する/政府調達契約制度の整備/調達者の自主裁量権の拡大とともに、調達者の義務と責任を複数追加する/サプライヤーの資格条件の簡素化/行政罰の強化。

新型コロナウイルス感染症の対策期間における政府調達関連政策

新型コロナウイルス感染症はあらゆる業界に甚大なダメージと影響を及ぼし、政府調達業務においても交流や提携が困難となる問題が発生した。2020年2月6日に財政部が公布した「感染対策期間における政府調達活動の実施にかかる事項に関する通知」(財弁庫[2020]29号)では、感染対策期間中は可能な限りデジタル方式により政府調達を実施することが規定された。各地方政府からも相応の規定が相次いで打ち出され、現場での開札・入札評価の活動は一時停止され、デジタル取引システムを利用したリモート操作による開札・入札評価が推進され、調達プロジェクトのデジタル化が促進された。現在ではデジタル調達のプラットフォームは急速に全国に普及しており、調達の需要供給情報が迅速にやりとりできるようになり、調達の効率が大幅に

向上するとともに、外部地域のサプライヤーの入札参加が困難である等の問題も有効に解決されている。

安可（安全可控）/信創（信息化応用創新）制度について

2019年より一部の日系企業より、政府調達において外資企業製品であることを理由に政府調達を失注、あるいは入札に参加できなかったとの声が多数挙がっている。中国政府からの正式な通知等は出されていないが、地方政府においては、国産品を要件とする調達が実施されているほか、中国米商會白書等によれば、「安可（安全可控）」あるいは「信創（信息化応用創新）」と呼ばれる制度が2019年より施行され、何等かの基準を満たした製品が当該制度に基づきリスト化され、当該リストに掲載されたものしか政府調達において採用されないとの情報が寄せられている。

そもそもリストに関する正式な情報は外資企業には開示されておらず、また政府調達対象品に選定されるための条件や基準も同様に開示されておらず、著しく外資企業にとって不利な状況であるという指摘もある。

2020年を通じてこの傾向は継続しており、外資企業製品であることを理由とする政府調達の失注や入札へ参加できない状況は続いているが、かかる事態にいたった理由とされる「安可（安全可控）」、「信創（信息化応用創新）」に関する制度の実態は依然として不明である。

また、安可/信創に関する中国国内の報道においては「国産品による（外国製品の）代替」が主張されており、この点からも外資企業に対し差別的な制度となっている恐れがある。

CPU・SoC等の集積回路、オペレーションプログラム・アプリケーションプログラム等、製品の基幹部品/技術が中国企業により独自に開発・製造されたものがリスト掲載の要件とされている。現在、どの政府機関にどのような商品を提供する際にこれらリストに掲載された基幹部品やソフトウェアの使用を義務付けられるのかが明確ではないが、産業のIoT化が加速した現在、多くの商品・サービス分野に対し、これら基幹部品/ソフトウェアに中国企業が独自開発・製造したものの使用の強制が広がることも懸念される。リストの存在が一般的に確認可能な範囲で広く公開されていないこと、またその掲載要件が不透明であるが故に、外資企業は不当に広く排除されているのではないかと、不利益を被っているのではないかと懸念を抱かざるを得ない。

制度が正式に発表されたものではないことに起因する諸問題

しかし、中国国内では関連する多数の報道がなされており、事実として、外国資本企業の製品であることを理由に、調達に公平に参入できず、失注するケースがみられる。

他国における調達対象を限定する制度は、WTO政府調達協定に加盟した上で、その制度が公表されており、調達基準も示されている。さらに、国家安全保障にかかわる場面において限定的に運用されている。

また、中国においては、政府調達の範囲が国有企業による調達や政府補助を受けた企業による購買なども含み、その範囲が他国における政府調達の範囲よりも広いために、政府調達全体に安可/信創制度に基づくリストによる国産代替を適用した場合、外資企業の経営に大きな影響を与えかねない。不当な競争制限、あるいは貿易障壁と外国政府に捉えられる懸念もある。

2021年の展望

GPA加盟への各種取り組みの実行継続

2020年の中国のGPA加盟を目指す各種の取り組みには一定の進展が得られ、2021年も引き続きGPA加盟に向けた各種の取り組みが推進されることが期待される。中国政府が各加盟国と積極的な交渉を行い、中国の政府調達制度が不断に改善され、早期に各加盟国との合意が達成されることを希望する。

政府調達関連法律法規の改訂

「政府調達法（改訂草案意見聴取稿）」が2020年12月4日に財政部より公布され、パブリックコメントは2021年1月5日をもってすでに終了された。同法の改訂は政府調達にかかる法制度の規則と運用、ひいては政府調達市場の運行および調達活動の実施に大きな影響をもたらすものとなるため、早期に同法改訂の進捗状況が公開されることを期待する。

外商投資企業の平等な政府調達活動への参与

2020年1月1日から正式に発効し施行されている「外商投資法」、「外商投資法实施条例」では外商投資企業の平等な政府調達活動への参加について規定が設けられたが、これらの新規定が確実に執行されるための関連実施細則がいまだに制定されていない。早期に関連実施細則が公布され、外商投資企業による各級の地方の政府調達活動への有効な参与が真に実現することを期待する。

<建議>

①引き続きWTO「政府調達協定」（GPA）加盟交渉の推進、早期のGPA加盟を要望

2007年12月より、GPA加盟のオファーリストをWTOに提出し始めて以来、2019年10月には第7次オファーリストを提出し、2020年には3回の多国間交渉が行われたことについて、中国政府が継続的な取り組みをしてきたことは評価できる。しかしながら、中国の政府調達の実体、政府調達の範囲に対する区分には国際ルールおよび先進国における区分と一定の差異があることや、調達基準額の引下げが不十分である等の原因から、加盟はいまだ実現していない。このため、中国政府による調達において輸入品が排除されているうえ、中国で製造活動を行う日本企業が米政府による調達に参加できないといった問題が解決されていない。中国政府がより熱意をもつ

てGPA加盟交渉を積極的に進め、GPAに早期加盟できるよう要望する。

② 「政府調達法」中の貨物、工事、サービスの輸入品に対する制限性条項の改訂を要望

現行の「政府調達法」第10条では、政府調達においては自国の貨物、工事、サービスを購入すべきことが規定されている。2019年10月22日に公布された「ビジネス環境改善条例」では、政府調達は公開・透明、公平・公正に、法により平等に各種の所有制や地域ごとに異なる市場主体を取り扱うべきであり、不合理な条件または製品の産地出所等によって制限や排斥を行ってはならないと規定されたにもかかわらず、2020年12月4日に中国財政部により公布された「政府調達法（改訂草案意見聴取稿）」第29条では依然「自国の産業を支持する」という文言が残されている。「政府調達法」を今回改訂するにあたってはこの文言を削除し、政府調達市場の範囲がより開放され、輸入品と国産品が政府調達の市場競争に平等に参加できる環境が作られるよう要望する。

③ 外商投資企業が政府調達活動への平等な参与を確実に保障する新規定の確実な実施を要望

「外商投資法」、「外商投資法实施条例」等の法律・法規は2020年1月1日より正式に発効・施行されているが、その中で外商投資企業の法による公平な政府調達活動への参与を保障する規定が設けられたことは評価できる。ただし、前掲の法律・法規にある政府調達関連規定はいずれもやや原則的なものであるため、より明確で具体的な実施細則が早急に打ち出され、それが地方政府レベルにおいても徹底して執行されることで、外商投資企業の政府調達活動への平等な参与を保障する新たな規定が確実に実施されることを、なお強く要望する。

④ 署名された地域的な包括的経済連携（RCEP）協定の早期発効の要望、日中韓自由貿易協定（日中韓FTA）交渉において政府調達に関する章節が盛り込まれることを要望

2020年11月15日、4回目のRCEP首脳会議がテレビ会議方式で行われ、ASEAN10カ国および日本、中国、韓国、オーストラリア、ニュージーランドの15の国家により正式にRCEP協定が署名された。政府調達の章節が含まれたRCEP協定が締結されたことは大変歓迎されることであり、RCEP協定が早期に発効し施行されることを要望する。

RCEP協定が無事署名されたことにより、日中、日韓における新たな自由貿易パートナーシップの構築が促進され、日中韓FTA交渉の進展にも有益となる。中国の王毅國務委員兼外交部長は、2020年12月に日本を訪問した際、日中韓FTA交渉を推進することへの意欲を示した。今後の日中韓FTA交渉において、政府調達に関する章節を盛り込むことが積極的に検討され

ば、相互の政府調達市場の開放、自国の政府調達コスト低減の実現につながるだけでなく、汚職等の不適切な現象の防止にも有益な補助的効果をもたらすものとなる。RCEPおよび日中韓FTAにより、地方政府や国有企業をも含めたハイレベルな政府調達新体制がともに構築されることに期待する。

⑤ 「安可」または「信創」にかかわるリストの存在や適用される製品の範囲、要求内容や基準を明確にさせていただき、市場参入の透明性、予見可能性を確保していただくよう要望する。特に情報セキュリティ領域への参入基準や条件について明確な規定がなく、外資系企業による参入を実質上困難にしている。加えて、予見可能性を高めるために、本件に認証された製品の情報公開を要望する。

⑥ 中国企業の開発・製造であることをもって、情報セキュリティの要求を満たす要件としないていただきたい。

中国企業製の製品ではないという理由のみをもって外資企業製品が排除されることにより、高いセキュリティ機能を有する製品までも政府調達から排除されることは、不合理な差別であり、中国の対外開放の政策と相容れない。また、特に情報セキュリティの問題において、外資企業の製品を排除し、中国企業が開発・製造した商品を調達することは、心情的に安全性を高めたように感じられることは理解するものの、日々進化するハッキング等の不正手段に対し迅速に最適な防御を行う上で、中国政府が取りうる選択肢を狭め、かえって脆弱性を生み出す恐れがある。中国における情報システムの安全性を担保するためにも、外資企業の製品に門戸を開くよう要望する。