

第10章 政府調達

2021年9月に中国財政部が公表したデータによると、2020年の全国の政府調達規模は前年比11.8%増（3,903億6,000万元増）の3兆6,970億6,000万元となり、全国の財政支出とGDPに占める比率はそれぞれ10.2%と3.6%であった。政府調達規模の増加率は、2020年はマイナス成長であったが、2021年ではプラス転換し、今後も拡大が見込まれている。内訳としては、貨物、工事、サービス類の調達規模においていずれも増加が見られた。

外商投資企業の政府調達への参与については、財政部が2021年10月に公布した「政府調達活動における内外資企業への平等な扱いの徹底に関する通知」により、中国資本企業と外資系企業の政府調達への平等な参与の保障が強調されたが、各地での実施状況はなお注意深く見守る必要がある。

2021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

2021年3月3日、中国財政部がWTOの「政府調達協定」(GPA) の2021年第1回交渉に参加した。このときの交渉はビデオ会議方式で開催され、GPA改訂文書の発効、新たなメンバーの加盟、政府調達委員会の以後の取組計画等の議題について討論が行われた中で、中国のGPA加盟についての協議が重点テーマとされ、中国財政部は2020年10月以来中国がGPA加盟のために行ってきた取組みを紹介した。

2021年6月1日、財政部は中国常駐WTO代表団を通じ、中国が提出した第7次オファーおよび政府調達国情報告（2020年更新版）に関する、EUおよびオーストラリアによる問題リストへの回答を事務局に提出した。このとき回答した問題のうち、EUによる問題リストではオファーに関する問題が43項目、国情報告に関する問題が36項目あり、オーストラリアによる問題リストはオファーに関する問題が16項目であった。これら一連の取組みには、GPA加盟に積極的に取り組む中国政府の意欲と熱意が表れている。

「政府調達需要管理弁法」の実施

「政府調達制度改革深化案」中の政府調達の需要管理強化に関する要求を確実に執行するため、財政部は2021年4月30日に「政府調達需要管理弁法」（財庫〔2021〕22号）を公布し、2021年7月1日から施行した。同管理弁法では調達需要の政府調達活動における根源としての作用を確立し、調達主体、需要内容、リスクコントロール、監督検査、法

的責任等の面について具体的規定が設けられた。同管理弁法が施行されたことで、従来の調達需要に対する管理の不備が補われ、調達活動に対し根源からの厳しい制御を実施することで、政府調達管理がいっそう強化された。

「政府調達貨物およびサービス入札管理弁法（改訂草案意見聴取稿）」の公布

2021年4月30日、財政部は「政府調達貨物およびサービス入札管理弁法（改訂草案意見聴取稿）」を公布し、パブリックコメントを行った。意見聴取稿の主な改正内容には、評定メカニズムの改善、入札評価が操作されるリスクの低減、「優良品質優良価格」原則に則った調達の促進/ビジネス環境の改善、公平競争の促進/取引規則の最適化、制度に起因する取引コストの引き下げ/電子調達の推進、調達効率の向上等が含まれ、政府調達の貨物およびサービスの入札制度に相応の調整を行うものとなった。

内外資企業の平等な政府調達参加の保障を強調する新規定の公布

中国資本企業と外資系企業の政府調達への平等な参与を保障するため、財政部では2021年10月13日に「政府調達活動における内外資企業への平等な扱いの徹底に関する通知」（財庫〔2021〕35号）を公布した。同通知では、政府調達活動において内外資企業を平等に扱う要求を徹底し、内外資企業の適法な權益を平等に保護することが明確に規定された。同通知の公布によって、一律に開放された、秩序ある競争の政府調達市場体系の構築が促進された。

200万元以上の過料を「やや高額な過料」として認定

財政部は、2022年1月に「『政府調達法实施条例』第19条第1項の『やや高額な過料』の具体的適用問題に関する意見」（財庫〔2022〕3号）を公布した。同意見では、「政府調達法实施条例」第19条第1項に規定している「やや高額な過料」の金額を、200万元以上とすることを提案し、法律、行政法規および国务院関係機関により関連分野での「やや高額な過料」の基準が200万円を超えると明確に規定している場合は、その規定に従うとした。同意見によって、一部の地方財政機関、市場主体から「政府調達法实施条例」の施行以来指摘されてきた、「やや高額な過料」の執行過程における基準が不統一で差異が大きいという問題が解決された。

「政府調達枠組協議調達方式管理暫定施行弁法」の公布

長期にわたり政府調達の実態には、1件あたりの調達金額が少額で、異なる調達主体が繰り返して調達するという

需要が大量に存在してきた。このような調達とは異なり、現行「政府調達法」に規定される公開入札、招待入札、競争的交渉（対話）方式、引合い、単一源泉といった調達方式の適用が難しく、これまで通常は集中調達機関を通じての合意供給や定点調達によって行われていた。このような方法は、散発する少額の調達活動を行うには便利であるものの、専門の制度がないために問題も存在していた。

2022年1月14日に財政部が公布した「政府調達枠組協議調達方式管理暫定施行弁法」（財政部令第110号）は、2022年3月1日から施行が開始された。同弁法は国際慣行を参照し、枠組協議調達方式による管理制度について明確に定めたもので、根本的かつ体系的な問題の解決を図り、長期的に有効な仕組みの構築を目指すものである。

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。

2021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。

上述の通り、2021年10月には財政部より「政府調達活動における内外企業の平等な取扱に関する政策の実施についての通知」（財庫〔2021〕35号）が発行され、政府調達への国内外の企業の平等な参加を保証するよう、政府調達を実施する各組織に対し、通知されたところであるが、残念ながら外資であることを理由に政府調達に参加できない事例が発生する状況に変化は見られない。

また、従来、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、製品の基幹部品/技術が中国企業により独自に開発・製造されたものであることが安可/信創リスト掲載の要件とされていたが、2021年3月には工業情報化部が管轄する中国電子学会より「中国信創産業発展白書」が発表され、同白書では「信創（信息化応用創新）」制度の対象について、製品分野として「基盤ハードウェア、基盤ソフトウェア、アプリケーションソフトウェア、情報セキュリティの4つ」が示され、

中でも「チップ、完成機、OS、データベース、ミドルウェア」が最も重要とされている。また、応用領域として、党・政府のほか、金融や電気通信等の主要なインフラを含む計10分野が挙げられている。

更に、同白書では、今後3年間（2021年—23年）に「信創（信息化応用創新）」制度が重点産業分野で全面的に普及するとの見込みが示されている。このため、現状は一部の商品分野でしか、信創（信息化応用創新）」制度の影響は見られないものの、今後、広範な分野の商品・サービスにおいて基幹部品/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。

2022年の展望

GPA加盟への各種取り組みの実行継続

世界的な新型コロナウイルス感染拡大の影響により、2021年の中国GPA加盟への取り組みはやや鈍化したため、2022年には各取り組みが加速されるよう期待する。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7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。2021年3月に財政部が公布した「財政部2021年立法活動計画」には「政府調達法」の改訂計画が盛り込まれていたものの、同法の改訂はいまだに完了されていない。中国政府により同法の改訂作業が積極的に進められ、早期に完了するよう期待する。

外商投資企業の平等な政府調達活動への参与

財政部が2021年10月13日に公布した「政府調達活動における内外資企業への平等な扱いの徹底に関する通知」(財庫〔2021〕35号)が徹底して実施され、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。

発展を成し遂げ世界をリードする中国にふさわしい政府調達制度への期待

中国が、その著しい発展の結果により世界経済をけん引する存在であることに疑いの余地はない。今や多くの国や地域が中国のやり方に倣って自国の発展を図ろうとしている。そのような国際環境下において、中国企業が開発・製造した物のみが安全と評価され、政府調達の対象となることは、他国に誤った認識を与え、ひいては中国製品の他国の調達における排除に繋がる可能性がある。

即ち、諸外国からは安可/信創制度による国産化を前提としたリストに基づく調達がローカライゼーションによる国内産業の保護育成のために有力な手段とみなされ、それらの国々が同様のリストの作成を形式的に模倣する恐れがある。今や中国は技術先進国であり、中国企業の製品は多くの国々で使用されている。これらの国々が同様に国産製品のみを政府調達の対象とした場合、中国製品が排除される側となる。自由貿易を守る世界のリーダーにふさわしい、外資企業にも開かれた政府調達制度の導入・実施を期待する。

<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

2021年3月に財政部国庫司がGPAの2021年第1回交渉に参加したこと、2021年6月には財政部から、中国が提出した第7次オファーおよび政府調達国情報告(2020年更新版)に関するEUおよびオーストラリアによる問題リストへの回答が提出されたことには、中国政府のGPA加盟の取組みを積極的に推進する誠意と決意が表れており、歓迎される。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市場経済の発達した国家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、加盟はまだまだ実現していない。このため、中国の政府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国の政府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って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現行「政府調達法」中の制限性条項の改訂、輸入製品の政府調達市場における待遇改善、輸入製品と国産品の公平競争の実現を要望

現在、中国の政府調達では依然として国産品が主であり、輸入製品に対する制限や排除が行わ

れている。現行の「政府調達法」中にある、政府調達の対象範囲を本国の貨物、工事、サービスに限定する等の内容が早期に改訂され、輸入製品が政府調達市場に参入する際の制限が減らされ、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外商投資企業の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実施を要望

「外商投資法」、「外商投資法实施条例」、「ビジネス環境改善条例」等すでに正式に発効している法律・法規の中で、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。さらに前掲の法律・法規の政府調達関連規定はいずれもやや原則的であるとして、財政部が2021年10月に公布した「政府調達活動における内外資企業への平等な扱いの徹底に関する財政部の通知」では、政府調達活動において中国国内に設立された内外資企業を平等に扱うことについて明確に規定されたことも、歓迎される。当該通知の関連規定が、各級の地方政府レベルにおいても徹底して執行されることで、外資系企業の真に平等な政府調達活動への参与が確保されるよう要望する。

④発効した地域的な包括的経済連携(RCEP)協定の早期実施、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

地域的な包括的経済連携(RCEP)協定は、2022年1月1日にブルネイ、カンボジア、ラオス、シンガポール、タイ、ベトナムのASEAN6カ国と、中国、日本、ニュージーランド、オーストラリアの非ASEAN4カ国において正式に発効した。その後、同協定は2月1日より韓国に対しても発効したほか、マレーシアに対しても3月18日より発効している。政府調達の章節が含まれたRCEPが正式に発効したことを心から歓迎する。中国政府がこれを契機に、政府調達分野の法律、法規および手続の透明性向上に注力し、政府調達分野における他の締約国との提携を積極的に促進していくことを要望する。

RCEPの発効により、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。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各関連協定の交渉において積極的に検討されれば、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で開放的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きたい。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、海外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「安可」または「信創」にかかわる産業団体である中国電子工業標準化技術協会の情報技術応用革新作業委員会へ外資企業の参加を認め、外資企業が「安可」または「信創」にかかわる情報を適時入手できるよう要望する。

2021年3月27日に中国電子工業標準化技術協会の情報技術応用革新作業委員会が組織され、「安可」または「信創」にかかわる産業団体として重要な活動を展開しているが、参加資格として「支配株主が中国法人または中国国籍の自然人株主であり、法定代理人は中国国籍であり、外資拠出の割合は25%を超えない」ことが求められており、外資企業の参加を困難としている。同準備委員会へ外資企業が参加できるように参加資格を見直すと共に外資企業の同作業委員会への受入を通じて「安可」または「信創」にかかわる要求内容や基準、そのほかの関連情報が外資企業にも適時把握できるように中国政府より関係機関に対しご指導いただきたい。

⑦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でいただきたい。

2021年10月13日付で財政部より公表された「政府調達活動における内外企業の平等な取扱に関する政策の実施についての通知」により国内企業と外資系企業の平等な扱いが政府調達を実施する単位に対し求められたことを大いに歓迎する。しかし、同時に国家安全保障にかかわる調達はこの内外公平の原則から除外されている。外国企業の製品であること、あるいは、中国製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べきである。