

第10章 政府調達

2022年11月7日に開催された2022年中国国際公共調達フォーラムの席上、中国財政部の副部長は、2021年の全国の政府調達規模は3兆6,399億元、財政部が2020年に発表した3兆6,970億6,000万元より571億6,000万元減で、下げ幅は1.55%、全国の財政支出に占める比率は10.1%、前年の10.2%に比べて0.1ポイントの微減であったと説明した。ただし中国物流調達聯合会が2022年4月7日に発表した「中国公共調達発展報告書(2021)」によると、政府の調達、国有企業の調達、学校や病院等の公共機関の調達等を含めた複数分野の2021年の中国公共調達総額は、45兆元を超過しており、前年比8%増以上であったという。

外商投資企業の政府調達への平等な参与については、2022年に新たに公布された法律、法規および規範性文書は見られなかったため、制度の改善や各地での実施状況は、なお注意深く見守る必要がある。

2022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

財政部と上海市人民政府は、2022年11月7日に中国国際公共調達フォーラムを共同で開催した。国連の在中機関、多国間開発銀行(MDB)、アジア・インフラ投資銀行(AIIB)、外国政府の在中公館、中央関連機関と全国政府調達取締機関の責任者、集中調達機関、政府調達代行機関と仕入業者の代表合計300名余りが、ビデオ会議方式で今回のフォーラムに出席した。財政部副部長、上海市人民政府常務副市長、世界貿易機関(WTO)事務局次長が、それぞれ祝辞を述べた。

財政部副部長は、中国政府は、断固として対外開放政策を堅持しており、政府調達分野でのハイレベルな対外開放を積極的かつ有効に推進すべく、現在なるべく早期にGPAに加盟することに力を入れ、実際の行動をもって多国間貿易体制を守ると述べた。上海市副市長は、上海市がGPA等の国際規則を参考にして、積極的に市場化、国際化、法治化されたビジネス環境を建設する上でのアプローチを行い、かつ、上海自由貿易試験区が率先してGPA規則に接続する政府調達規則を実施し、上海市が国内で最初に公布した外資系企業の投資を奨励する地方性法規「上海市外商投資条例」の中で上海市の政府調達において外資系企業が平等に参与することを保障すると明確に規定したと説明した。WTO事務局次長は、GPAの重要性や現在の進捗状況、第12回大臣級会議の国際公共調達における新型コロナ対策お

よび食料調達支持において重要な成果を得たことを説明した。中央政府の態度、地方政府の行動および世界貿易機関への働きかけを見れば、中国政府がGPA加盟へ積極的に継続的な努力を進めていることがうかがえる。

財政部から新版の「政府調達品目分類目録」を公布

財政部が2013年に公布した旧版「政府調達品目分類目録」では、予算管理業務全体の管理ニーズを満たすことができなくなっていた。また目録のサービス分類では、各新サービス業態を全面的に反映する必要があったため、財政部は2022年9月に新版「政府調達品目分類目録」(以下「新目録」という。)を公布した。

新目録では、サービス類品目が大幅に調整、補充、細分化され、変化が大きく、特に政府調達サービス目録において、新目録が「中央級政府調達サービス指導性目録」(以下「指導性目録」という。)と照らし合わせ、教育サービス、社会サービス、生態環境保護と整備サービス等の分類を調整し、新たに科学技術サービス、公共情報と宣伝サービス等の種類を追加し、指導性目録の中の全ての目録は、ひとしく新たな目録の中で具現化することとなった。

新目録の施行は、政府調達サービスの活動に大きな影響を及ぼし、政府調達サービスの範囲、政府調達サービス業務の展開方法を有効に制御することができる。新目録規定の「先に予算を手配し、後でサービスを調達する。」という原則は、予算の使用率を向上させ、事業単位の政府調達サービス改革の歩みを早めることに有益で、政府購入サービスの調達需給管理を強化する上でも有益である。新たに増えた公共サービス類は、政府調達サービスに重要な根拠を提供し、公共サービスの多元的な発展に有益である。新目録と指導性目録の統一は、政府調達サービスの調達効率向上にとって有益である。

「政府調達枠組協議調達業務の着実化に関する問題についての財政部の通知」の公布

「政府調達枠組協議調達方式管理暫定施行弁法」の施行業務を着実に行うため、財政部は2022年5月16日に本通知を公布し、各地財政機関が規則に違反して設置していた仕入業者バンク・名簿バンク・資格バンクの整理を命じ、合意供給や定点調達に関する制度規定に対して整理を行ない、合理的に各種製品の需要の基準とそれに相応する単価上限を確定し、明確な要求基準なく枠組協議による調達を行ってはならないとした。これと同時に、各級財政機関が公平公正の原則に基づき、競争を促進し、効率重視の原則により、集中調達機関を通じての枠組調達合意案に対する審査と届出を強化し、枠組調達合意の中でも各種政府調達政

策を着実化し、法に基づいて仕入業者の適法な権利を守るものとした。

「政府調達への中小企業支持力のさらなる強化に関する通知」の公布

2022年5月30日、財政部は「政府調達への中小企業支持力のさらなる強化に関する通知」を公布し、2022年7月1日から施行した。同通知では、各政府調達主体は、プロジェクト全体の予約、調達品目の合理的な予約、大企業と中小企業の連合体の要望、大企業の中小企業への下請け要請、零細企業に対するより大きな価格審査優遇幅の付与などの形をとり、中小企業の契約シェアを確保し、政府調達プロジェクトの中小企業向けの予約シェアを高めることを規定した。かつ、前払金の比率を高め、信用保証を導入し、適時調達資金を支払う等の方式で中小企業の資金圧力を軽減することとした。

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い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障するよう、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。

さらに、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。

2023年の展望

GPA加盟への各種取り組みの実行継続

新型コロナウイルス感染予防政策の影響により、2022年の中国GPA加盟への各種取り組みはやや鈍化したため、2023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を不断に改善する等の実質的な行動を通じて、早期に各加盟国との合意が達成されることを期待する。

政府調達関連法律法規の改訂

2022年3月29日に財政部が公布した「財政部2022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。財政部により同法の改訂作業が積極的に進められ、早期に国務院へ報告し、全人代常務委員会での審議に提出するよう期待する。

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)加盟交渉の推進を速め、早期のGPA加盟を要望

2019年10月、中国財政部はWTOに第7次オファーを提出し、財政部国庫司は2021年3月にGPA2021年の第1回交渉に参加し、2021年6月にEUおよびオーストラリアに対して中国第7次オファーおよび政府調達国情報告(2020年更新版)問題リストへの回答を提出した後、公開されたメディアの報道では、中国政府がGPA加盟のために進んでいる活動についての続報は見られない。現在、中国のGPA加盟が実現しないのは、依然として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、調達基準額の引き下げが不十分である等の原因から、輸入した製品が中国の政府調達から排除される恐れがあるほか、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依然として有効に解決されていない。

中国政府が2022年12月に新型コロナウイルス感染症に対する防疫政策を大幅に調整した後、中国国内の社会経済秩序および国際間の人的往来が迅速に改善しつつある。2023年に入ってから、中国政府がGPA加盟交渉を早め、GPAへの加盟が早期に実現することを要望する。

②日中韓自由貿易協定(日中韓FTA)の中に政府調達章節を盛り込み、政府調達章節を含め、RCEPの着実な実施を要望

政府調達章節を含めた地域的な包括的経済連携(RCEP)協定が調印され、2022年1月1日に発効したことを歓迎する。同時にRCEP協定の内容に適合する政府調達が着実に実施されることを要望する。RCEPの政府調達章節がより近代化し、より高品質な方向に進化するため、日中両国が積極的に協力し、RCEP締約国間の対話継続を推し進め、世界経済のために貢献することを希望する。これと同時に、RCEPが日中両国を含めた最初の経済協力協定となり、確かに両国間の貿易と投資を推進する原動力となることを期待する。

しかし、現在のところRCEP政府調達章節の中には、GPAと「環太平洋パートナーシップに関する包括的および先進的な協定」(TPP11)政府調達章節の中に規定されているような無差別待遇規則は含まれていない。このため、日中韓FTA交渉において政府調達章節を盛り込み、複数の協定交渉を通じて地方政府や国有企業をも含めたハイレベルな政府調達の市場開放が実現することに期待する。

日中韓FTA交渉開始後、貨物貿易や投資等、日中両国を含む貿易自由化の歩みが加速した。政府調達市場の相互開放は、各国がお互いの政府調達市場に参入できるだけでなく、本国の政府調達機関の調達費用を削減し、汚職の防止等にも効果的な補助効果を生んでいる。

③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、輸入製品の調達に対する制限や排除が行われている。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」の中からも、平等な待遇を受けることができる対象は外資系企業が中国国内で製造した製品(サービスの提供を含む)に限定されていることが見て取れる。現行の「政府調達法」の中にある、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へ平等に参与できる環境がつけられることを要望する。

④外資系企業が平等に政府調達活動へ参与できる旨を保障した規定の徹底を要望

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」のうち、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という内容を歓迎し、高く評価する。しかし現在までのところ、依然として幾つかの地方の国有企

業における入札募集の際、外資系企業の製品とサービスが除外されているという情報を耳にする。中国市場に秩序ある公平な競争の市場体系を構築するため、政府調達と公共事業への入札募集等活動において、外資系企業の製品やサービスを除外することなく、内資企業と外資系企業が平等に市場競争へ参与できる環境を構築することを要望する。

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、市場参加の透明性、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加基準や条件について明確な規定がなく、海外企業による参加を事実上困難にしている。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に要望する

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。同作業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い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、感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。