

第10章 政府調達

2023年12月に中国財政部が発表したデータでは、2022年の全国の政府調達規模は3兆4,993億1,000万元、全国の財政支出に占める比率は9.4%、2021年の全国の政府調達規模3兆6,399億元に対し1,405億9,000万元の減少(3.9%減)、財政支出比率は2021年の10.1%に対して0.7ポイントの微減であったことが示された。ただし、中国物流調達聯合会が2023年7月7日に発表した「中国公共調達発展報告書(2022)」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2022年の中国公共調達総額は48兆元を超過しており、前年の45兆元に比べて6%を超える増加であった。

外資系企業の政府調達への平等な参与については、2023年8月に公布された国務院の「外商投資環境のさらなる最適化による外商投資誘致の強化に関する意見」では、外商投資企業が法に基づいて政府調達活動に参加することを保障することに言及されているが、各部門および各地での実施状況はなお注意深く見守る必要がある。

2023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

2023年、北マケドニアがGPAの新たな締結者となったことに中国政府は着目した。

2023年7月29日、中国国務院副総理は、フランスの経済、財政および工業、デジタル主権部部長と北京で第9回中仏ハイレベル経済財政金融対話を共同主催した。中仏双方は、ルールに基づくWTO(世界貿易機関)を中心とする多角的な貿易体制を支持することの重要性を強調した。中国側はなるべく早くGPAに加盟すべく、引き続きGPA加盟のために努力することを再確認し、フランス側は中国側がなるべく早くGPAに加盟できるよう奨励するとした。中仏両国は特に、化粧品、農業と農産品、衛生健康(医療物資・ワクチン)、航空交通管理、金融(銀行・保険・資産管理者)、エネルギー、投資、持続可能な発展などの分野で企業に公平で差別のない競争の条件を提供することを承諾している。

財政部国庫司は2023年9月25日、欧州委員会の内部市場・工業・創業と中小企業総戦略および経済分析司と会談し、双方は中国のGPAへの加盟と政府調達法改正に関する問題について深く議論を行った。同時に、中国側はEU域内の企業が中国政府の調達に参加する見通しを示し、中国政府調達が内資系企業と外資系企業を平等に扱うことに関する政策を再確認した。

中央政府の態度やEUなどの組織との話し合いの状況は、中国政府が引き続き積極的にGPA加盟を推進する意向を示すものである。

国務院「外商投資環境のさらなる最適化による外商投資誘致の強化に関する意見」を公布

国務院は2023年8月14日、「外商投資環境のさらなる最適化による外商投資誘致の強化に関する意見」を公布した。この意見は「中国国内での生産」に関する明確で具体的な基準を制定する政策を採用し、「政府調達法」の改訂を促し、特別検査を行い、法に基づいて外商投資企業に対して差別待遇を行うなどの違法行為を取り調べ、各級の財政機関が法に基づいて外商投資企業からの疑問や苦情などを受理し、公平に処理する措置を講じ、外商投資企業が法に基づいて中国の政府調達活動に参加することを保障することを提起している。

財政部など四部門「統一市場と公平な競争を妨げる政策措置の整理事業の展開に関する通知」を公布

国家市場監督管理総局・国家発展改革委員会・財政部・商務部の四部門は2023年6月28日に合同で「統一市場と公平な競争を妨げる政策措置の整理事業の展開に関する通知」を公布した。この通知は国務院の各部門と各級地方政府が2022年12月31日までに制定した現在有効な経営主体の経済活動に関する規則、規範性文書、その他政策措置の整理、および全国統一大市場の建設と公平な競争を妨げる各種の規定と手法の重点的整理を要求している。これには入札募集、政府調達プロジェクトの具体的な特徴と実際の需要に適合しない資格、技術、ビジネス条件を違法に設定するなどの、不合理または差別的な参入・撤退条件の設定、および他地区や輸入商品、サービスに対する差別的な価格と差別的な補助金政策の実施など(例えば、他地区企業や外資系企業に対する差別的な地方保護の各種優遇政策の実施)が含まれている。

財政部「政府調達の透明性と調達効率のさらなる向上関連事項に関する通知」を公布

財政部弁公庁は2023年12月8日、「政府調達の透明性と調達効率のさらなる向上関連事項に関する通知」を公布した。この通知は各級地方政府および集中調達機関が政府調達契約の変更について情報を公開することを進め、落札および成約結果情報公開の充実、調達プロジェクトの電子化実施の推進などの形をとり、政府調達の透明性と調達効率の向上を確保すべきであると定めている。また、調達契約の締結効率の向上、調達資金の支払いの迅速化、政府調達融資支援などを通じ、供給業者の資金圧力を軽減するとしている。

中央国家機関政府調達センター「中央国家機関によるデスクトップパソコン、ノートパソコンの集中調達の基準更新に関する通知」を公布

中央国家機関政府調達センターは2024年3月11日、「中央国家機関によるデスクトップパソコン、ノートパソコンの集中調達の基準更新に関する通知」(国機採[2024]7号)を公布した。通知では、対象機関がデスクトップパソコンとノートパソコンを調達する際、「デスクトップパソコン政府調達要求基準(2023年版)」「(財庫「2023」29号)」「ノートパソコン政府調達要求基準(2023年版)」「(財庫「2023」30号)に基づき、実際のニーズを踏まえつつ、2024年版リストに相応し、CPUやオペレーティングシステム(OS)が安全かつ信頼性が高い測定評価要件を満たす製品を調達するように求めている。また、輸入されたCPUや、輸入されたOSを搭載したパソコンを調達する場合、関連管理要求を順守する必要があると規定された。

財政部と工業情報化部は2023年12月16日付で、デスクトップパソコン、ノートパソコン、汎用サーバー、OS、データベースの政府調達要件に関する基準を発表しており、CPUやOSなどが安全で信頼性が高いという測定評価要件を満たす必要があることは同基準に明確に規定した。2024年3月の通知は2023年12月の政府調達要件基準をより徹底して実施するものといえる。

安可(安全コントロール)/信創(情報化応用イノベーション)制度について

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。中国米国商会白書等によれば、「安可(安全コントロール)」あるいは「信創(情報化応用イノベーション)」と呼ばれる制度が2019年より施行され、何ら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、外資企業にとって著しく不利な状況であるという指摘もある。2023年においても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での失注や、入札へ参加できない状況が続いているが、かかる事態にいたった理由とされる「安可」「信創」制度の実際の状態は依然として不透明である。

2021年10月に財政部が公布した「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」(財庫[2021]35号)では、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各機関に求めているが、残念ながら外資が政府調達に参加できない状況に変化は見られない。

また、2021年3月に工業情報化部が管轄する中国電子学会が発表した「中国信創産業発展白書」において、「信創」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。こうしたことから、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。

実際、上述の2023年12月に公布された、各種PCやOS、データベース、汎用サーバー、ワークステーションの政府調達要求基準(財庫[2023]29~35号)では、CPUやOSといった主要コンポーネントは中国企業が開発したものしか認められず、事実上、外資系企業は当該分野の政府調達から締め出される状態となった。その後、2024年3月に公布された「集中調達の基準更新に関する通知」(国機採[2024]7号)において、米国企業のCPUおよびOSが数種類認められたが、その基準やプロセスは明らかになっていない。

「安可」/「信創」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

さらに問題となるのは、地方政府や国有企業が中央政府の政府調達基準に準じて、外資企業の製品を入札から除外する動きである。複数の企業からもそうした実例が報告されているが、これらの指示は口頭でなされることが多く、証拠がないため苦情を訴えることが困難となっている。

このように、中国においては政府調達の範囲が他国のそれよりも広いため、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、外資企業の中国事業、さらにはグローバルに構築された産業チェーン・サプライチェーンに大きな影響を与えかねず、不当な競争制限あるいは貿易障壁と捉えられる恐れがある。

2024年の展望

GPA加盟への各種取り組みの実行継続

中国政府は2019年10月20日、WTOに中国のGPA加入の7回目のオファーリストを提出した後、その後数年にわたって多国間交渉を行った。中国政府は2024年にGPA加入の動きをさらに積極的に進め、各メンバー側と積極的に交渉を行い、中国の政府調達制度を絶えず整備するなどの実質的な行動を実施することで、各メンバー側と早期に合意できることを期待する。

政府調達関連法律法規の改訂

第14期全国人民代表大会常務委員会が2023年9月7日に発表した立法計画の中で、入札募集・入札法の改訂(政府調達法の改訂も同時に考慮する)を「作業を急ぐ必要がある、条件が成熟した時点で審議を求める法律案」として第二類プロジェクトに組み入れた。

中国政府が政府調達法の改訂をより重視し、「条件が

成熟し、任期中に審議を求める法律案」として第一類プロジェクトに引き上げ、立法案の起案・修正・審議を早く完了することを期待する。

外資系企業の平等な政府調達活動への参与

国務院が公布した「外商投資環境のさらなる最適化による外商投資誘致の強化に関する意見」などの政策の中で要求提出された、外資系企業が政府調達活動への平等な参与を保障する諸内容が早く徹底して実施され、外資系企業による各級地方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。

国家発展改革委員会など8部門は、2024年3月25日付で「入札募集・入札分野における公正競争審査規則」を公布した。本規則では、中央および地方の政府調達の入札における公正競争を定めたもので、外資系企業であることなどの所有形態を理由に差別しないことや、扱いに差をつけないことなどが定められた。本規則の公布を評価する一方、一部の手続の手順や透明性・公平性の担保が不明確であり、政府調達法における「中国製」の定義次第では外資差別の可能性が依然残ることが考えられる。外資差別のさらなる撤廃が進むことを期待する。

<建議>

① WTO「政府調達協定」(GPA)の交渉を引き続き加速推進、GPAへの早期加盟

中国財政部が2019年10月にWTOに7回目のオファーリストを提出した後、新型コロナウイルスの防疫政策実行中に公開されたメディア報道において、中国政府がGPAへの加盟に向けてさらなる活動を展開しているという報道はあまり見られなかった。新型コロナウイルス防疫政策終了後、中国財政部は、2023年7月29日に発表した「第9回中仏金融経済ハイレベル対話の共同状況説明」において、中仏双方は開放的、非差別的、透明な公共調達環境を支持しており、中国側は可能な限り早期にGPAに参加することを重ねて表明し、引き続き同協定への参加のために努力する旨を表明した。このことから、GPAへの加盟を要望するという中国政府の強い意志に変わりはないことがわかる。現在までのところ、中国のGPA加盟が実現に至らない多数の要素が依然として存在しているが、これには中国の政府調達エンティティや政府調達範囲の定義と、国際ルールおよび市場経済先進国の定義の間に一定の差異があること、また、調達限度額基準の引き下げが不十分であることなどの原因が含まれており、これにより輸入製品が中国の政府調達から除外される恐れや、中国で製品製造に従事する多くの日本企業が米国の政府調達に参与できないなどの問題を招いている。以上を踏まえ、中国政府がさらなる十分な誠意を示し、これらの問題に対する効果的な解

決を積極的に進め、2024年にはGPAへの加盟交渉のプロセスを加速し、極力早期にGPAに加入することを要望する。

② 「日中韓自由貿易協定」に政府調達章を盛り込むと共に、RCEPの政府調達規則を確実に実施

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とともに、RCEPの協定内容に沿った政府調達が確実に実施されることを期待する。RCEPの政府調達章をより現代的で高品質な方向に進化させるためには、日中両国が積極的に協力し、RCEP締約国間の継続的な議論を進め、世界経済に貢献することが望まれる。同時に、日本と中国を含む初の経済協力協定として、RCEPが両国間の貿易・投資を効果的に促進する原動力となることを期待する。

しかし、現在のRCEP政府調達章には、GPAや「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」(CPTPP)の政府調達章に規定されている非差別的待遇の原則が含まれていないことを考慮し、日中韓FTAの交渉に政府調達章を加え、複数の協定の交渉を通じて地方政府、国有企業を含むハイレベルな政府調達市場の開放実現を期待する。

RCEPの全面的実施後は、日中韓FTA交渉プロセスの難易度は下がるため、日中韓がFTA交渉を開始することは、日中両国およびその他の国の貿易自由化をさらに推進し、貨物貿易と投資のペースを速めるものとなる。また、政府調達市場の相互開放は、各国が互いの市場に進出することを可能にし貿易創造効果を生むだけでなく、自国政府調達機関の調達コストや取引コストの削減、および汚職や不正行為の防止などの面でも積極的な補助効果を生むものとなる。

③ 政府調達市場における輸入製品の待遇を改善し、輸入製品と国産製品の公平な競争の実現

政府調達市場において、依然として国産製品に限定する状況が継続的に見られている。医療など多くの業界で、政府調達入札公告に輸入製品は参加してはならないとされ、国産設備の購入に限定されることが明記されている。輸入製品が参加可能な場合も、現場での実際の実行過程において随意的、不公平、不透明などの不正競争問題が見られ、外国企業に深い困惑を与える、対応し難い状況がある。

現行の「政府調達法」を一刻も早く改正し、政府調達対象範囲を自国製品、中国側の工事およびサービスに限定する制限を廃止し、政府調達市場への輸入製品の参入に対する制限の緩和、政府調達市場の範囲のさらなる自由化により、政府調達市場における輸入品と国内生産品が対等、透明、且つ合理的な方法で競争に参加できる環境を整えることを要望する。

④ 外商投資企業の政府調達活動への平等な参加に関する規定の確実な実施による良好な経営環境の整備

2023年11月8日付で商務部が発表した「中国企業と外資系企業間の不合理で差別的な待遇の整理要請に関する書簡」を歓迎する。同文書で整理を要請している、外商投資企業を差別する規制・文書・政策・措置では、「ブランド」を限定したり「外資系ブランド」であることを理由として外資系企業およびその製品・サービスを排除・差別するために、外資系企業およびその製品またはサービス享受政策に対する追加条件の設定や、所有形態を限定するなどの方法による外資系企業の現地入札参加の排斥または制限など、政府調達面などにおける法規や政策執行上、外資企業に対する不合理な差別行為が依然存在しており、実際に外資企業の経営活動に実質的障碍や負担をもたらしている。

そのため、「外商投資法」および「外商投資法実施条例」に規定された内資外資平等の原則を徹底的に貫徹し、政府調達と公共事業入札募集などの活動において、外商投資企業の製品とサービスが排除されることのない、内資企業、外資企業が平等に市場競争に参加できる環境が確立されることを要望する。

また、政府調達プロジェクトに参加可能な状況下において、中央企業、大手国有企業と取引を行う際、取引先の責任者、上級機関、またはその企業が所属する政府主管部門の関係者から、外資企業は第三者を通じて間接的に取引を進めるよう要求され、直接取引先と契約する取引ができないことにより、契約締結手続が複雑化し、責任の確定や分割が困難になっている。これについても、外資企業が政府調達プロジェクトに参加する際に不正で不合理な人為的な介入を受けないよう、外資企業が取引に参加する際の規則を明確且つ細分化するよう要望する。

⑤ 「安可」「信創」制度の明確化と認証製品に関する情報公開

「安可」または「信創」制度にかかわるリストの公開や適用される製品の範囲、要求内容や基準を明確にし、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 情報セキュリティの要件における内外無差別の浸透と強化

2023年7月25日付で公布された国務院「外商投資環境のさらなる最適化と外商投資誘致努力の強化に関する意見」では、法律に基づき、外商投資企業の政府調達活動への参加を保障

するとしている。また2023年10月20日付で公布された「内外投資家間の不合理な差別待遇改善のための特別一掃作業に関する商務部弁公庁通知」では、所有形態（資本比率）による政府調達での排除・制限を「整理する」としている。

しかし実際には、外国企業の製品であることや、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、高い安全性能を有する製品までも政府調達から排除されている。こうした現状は中国の対外開放の政策と相容れないものである。上述の中国政府の取り組みを歓迎しつつも、地方政府や国有企業の調達担当者にまで浸透されるよう強く要望する。