

第14章

政府調達

1. ルールの概観

(1) 政府調達の経済的視点及び意義

政府調達とは、政府機関や地方政府等公共セクターが購入又はリースによって行う物品及びサービスの調達を意味する。

政府調達市場の規模、各国経済に占める割合については、国によっても異なるが、一般的には、GDPの10%から15%程度を占めていると言われて¹。従って、政府調達における内外差別的な措置が、自由なモノ・サービスの流れに及ぼす歪曲効果は看過できず、また、近年における経済活動のソフト化、サービス化の進展も勘案すると、その世界経済に及ぼす影響は大きい。

政府調達における国内産品優遇政策は、国家安全保障を目的としたもののほか、特に開発途上国においては、特定産業の保護・育成等の産業政策を目的として行われることが多い。そのような内外差別的な調達は、当該産業政策の目標達成のために短期的には一定の貢献をすることになる反面、外国からの入札を含む十分な競争環境の創出が恣意的に妨げられることで、調達サイドにとって最低価格かつ最良の物品やサービスの調達を妨げ、ひいては、政府予算の最大限の活用を阻害することとなる。他方、入札サイドにとっては、外国企業の市場参入の機会が制限されるのはもちろんのこと、自国産業に対しては過度の保護を行うこととなる結果、被保護産業の自主的な経営努力や製

品開発努力等の意欲を損ない、当該産業の弱体化に繋がることにもなりうる。更には、市場規模が大きい政府調達とリンクする形で国内産業の保護・育成が行われれば、補助金の規律の意義が損なわれ、自由貿易体制における少なからぬ攪乱要因となりうる。

このように政府調達における国内産品優遇政策は、特に調達市場の規模が大きい先進国において、国際貿易のみならず、自国経済へも相当程度の悪影響を及ぼす可能性がある。

(2) 政府調達に関する協定の成立・改正経緯

政府調達協定の成立・改正経緯については、2016年不公正貿易報告書 521-526 頁を参照。

(3) 法的規律の概要

改正政府調達協定は、旧政府調達協定で規定されていた内国民待遇原則及び無差別待遇原則並びにこれらを確保するための公平・透明な調達手続等を基本的に引き継ぐとともに、以下のような点でその内容の充実・強化を図っている。

¹ https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gproc_e.htm

① 適用範囲の対象物品・サービス、基準額及び対象機関 準額及び対象機関は協定の附属書に掲げられている（図表 II - 14 参照）。

各国が対象とする具体的な物品・サービス、基

<図表 II - 14> 改正協定における主要国のコミットメントの概要
対象機関

	日 本	米 国	E U	カナダ	韓 国
中央政府機関	すべての中央政府機関（立法・司法機関を含む）	連邦政府機関	EU 理事会・欧州委員会及び EU28 カ国の中央政府機関	中央行政機関（一部司法機関を含むが、立法機関は含まない）	ほぼすべての中央行政機関
地方政府機関	47都道府県及び19政令指定都市	37州	EU28 カ国の地方政府機関（市町村レベルを含む）	10州及び3準州	ソウル特別市等16市及び3市における区
政府関係機関	特殊法人、独立行政法人等の計約 130 機関	TVA、エネルギー省傘下の機関、セント・ローレンス航路開発公社等の計 10 機関	水道、電気、港湾及び空港、輸送分野の機関	10の連邦政府関係企業（Crown Corporation）	韓国産業銀行等25機関

基準額（特段の記載ある場合を除き、単位＝万SDR）

		日 本	米 国	E U	カナダ	韓 国
①物 品	中央政府機関	10	13	13	13	13
	地方政府機関	20	35.5	20	35.5	20 (40)
	政府関係機関	13	25万USD * (40)	40	35.5	40
②サービス（建設・エンジニアリング・サービスを除く）	中央政府機関	10	13	13	13	13
	地方政府機関	20	35.5	20	35.5	20 (40)
	政府関係機関	13	25万USD * (40)	40	35.5	40
③建設サービス	中央政府機関	450	500	500	500	500
	地方政府機関	1,500	500	500	500	1,500
	政府関係機関	1,500 (450)	500	500	500	1,500
④建設・エンジニアリング・サービス	中央政府機関	45	13	13	13	13
	地方政府機関	150	35.5	20	35.5	20 (40)
	政府関係機関	45	25万USD * (40)	40	35.5	40

*米国は、米国ドルをもって基準額を通報している。

なお、1SDR=約1.47USD（米国がWTOに通報した2016-2017年に適用される換算率により算出）

② 電子的手段の活用

一般的原則において、電子的手段を使用する際の調達機関の義務事項が明記されている（第4条第3項）。また、調達計画の公示における電子的手段の奨励、入札期限に関して電子的手段を活用した場合は入札期限の短縮が可能となること、更には電子オークションを利用する場合の手続関連についても規定された（第7条第1項、第11条第5項、第14条）。

③ 途上国の加盟促進

現在の協定加盟国のほとんどが先進国であり、潜在的に大きな政府調達市場を有する開発途上国の加盟促進が今後の重要な課題の一つである。そのため、開発途上国の新規加盟を促進するための規定が整備された。具体的には、開発途上国に対する、加盟交渉中及び実施の過程におけるS&D（特別かつ異なる待遇）の提供、加盟時における既協定加盟国による協定の適用範囲の最優遇の提供、加盟後の協定適用移行期間における特別の扱い（開発途上国産品に対する価格優遇、オフセット、調達対象機関及び分野の段階的な追加、通常より高い基準額など）、加盟や実施に関連した技術協力及びキャパシティ・ビルディングの提供などである。

④ 苦情申立手続

政府機関の調達手続に協定違反があったと考える業者が、苦情を申立てることが可能となるような制度を整備することが義務づけられた。提起された苦情は、裁判所又は調達の結果に何ら利害関係を有しない公正かつ独立した機関によって審査され、協定違反の是正、損害賠償等が行われることとなる。

日本においては内閣府に政府調達苦情検討委員会を設置してこれらの苦情処理を行っており、1996年以降、14件の申立てを処理している²。

⑤ 適用範囲の修正に関する異議申立て

各協定加盟国が、対象としている調達機関について、機関の名称変更等に伴ってその内容の訂正

を希望する場合や民営化等に伴って付表から除外を希望する場合、政府調達委員会へ通報を行う必要がある。この通報に対して他の協定加盟国は異議を申し立てることができ、どの協定加盟国からも異議申立てが無かった場合又は異議申立てについて解決が図られた場合にこれらの修正が認められることとなる。改正前の政府調達協定の下では、他の協定加盟国があくまでも異議申立てを撤回しない場合、事実上、民営化した機関等も政府調達協定の対象機関から除外することができない状況が生じていた（例えば、我が国の東日本旅客鉄道株式会社（JR東日本）・東海旅客鉄道株式会社（JR東海）・西日本旅客鉄道株式会社（JR西日本）の3社は、すでに政府の保有株式がすべて売却され、その資本はすべて民間の保有になったが、EUは政府調達協定の適用対象から除外することについて異議申立てを撤回せず、改正協定の発効時においても、3社は政府調達協定の対象機関となっていた。もっとも、EUによる3社に対する異議申立てが2014年10月28日に撤回されたため、改正協定の日本付表3注釈5に基づき、これら3社は協定の対象から外れた。このような協定加盟国間の対立については、第三者が客観的に判断して解決を図る手段を確保するため、新たに当事国間による協議及び政府調達委員会の下での仲裁手続など具体的な紛争解決手続が整備された。また、政府調達委員会の責任の1つとして、インディカティブ・クライテリア（民営化された機関を付表から削除する際の基準）の整備が義務づけられたが、具体的な内容については、政府調達委員会において議論が継続している。

⑥ 紛争解決手続

政府調達協定に関する紛争については、原則として紛争解決に係る規則及び手続に関する了解（DSU）が適用されることが規定された。通常のDSUに基づく紛争解決手続と異なる点としては、「調達」が迅速性を求められる手続であることに鑑み、通常のDSUに規定されているパネルの審理期間を可能な限り短縮するという努力規定が設けられた点やクロス・リタリエーションが適用され

² <http://www5.cao.go.jp/access/japan/shori-j.html>

ないといった点（政府調達協定に係る紛争においては、他の分野（サービス、TRIPS等）の協定上の譲許又は義務の停止を内容とする対抗措置の発動が認められず、逆に他の分野の協定に係る紛争においても、政府調達協定上の譲許又は義務の停止を内容とする対抗措置の発動は認められない）が挙げられる。

⑦ 地方政府機関・政府関係機関に対する協定上の義務の軽減

協定の対象となる地方政府機関・政府関係機関の負担を軽減するため、これらの機関については、簡素化された入札参加招請手続を利用することができるほか、統計報告義務が中央政府機関に比べ軽減されている。

⑧ 将来の作業

改正協定の発効後、協定の更なる改善や差別的な措置の削減・撤廃を目的として、更なる交渉を行うことが約束された。その一環として、中小企業、統計データ、持続的な調達、協定加盟国の付表における除外及び制限、国際調達における安全基準の5つの分野に関して、具体的な将来の作業計画が策定された。

（4）我が国における政府調達協定に関する対応

我が国における政府調達に関する一般法規としては、中央政府機関については、「会計法」、「予算決算及び会計令」、「予算決算及び会計令臨時特例」等がある。これらの法規は、公平性・機会の均等性・経済性という理念を有しており、内外無差別性・透明性といった基本的な考え方を政府調達協定と共有している。政府調達協定の対象となる調達手続について、同協定との整合性を確保するため、国内法令として「国の物品等又は特定役務の調達手続の特例を定める政令」及び「国の物品等又は特定役務の調達手続の特例を定める省令」を定めている。また、地方政府機関及び政府関係機関については、それぞれ地方自治法に基づく政令等及び政府関係機関ごとに政府調達協定と適合した内規等を設け、国内の調達手続と政府調達協定との整合性を担保している。

これらに加え、例えば、政府調達協定上40日以上とされている入札期間を50日以上とするなど、同協定上の手続を上回る日本政府としての自主的措置を策定している。

2. 最近の動向

改正協定の妥結を受けて、今後は開発途上国を中心に新規加盟に向けた交渉の促進が焦点となる。現在（2017年2月末現在）、加盟交渉中の国は、アルバニア、豪州、中国、グルジア、ヨルダン、キルギス、モルドバ、オマーン、ロシア、タジキス

タンの9カ国である。特に中国については、その政府調達市場規模も大きく、また他の未加盟国の加盟促進への影響も大きいと考えられ、高い約束水準での早期の加盟が望まれる。

3. 主要ケース

(1) 米国—マサチューセッツ州ミャンマー制裁法 (DS88/DS95)

1996年6月、マサチューセッツ州はミャンマー関連の商取引を行う企業との州契約を規制する州法を制定した。同州法は、州機関の調達において、①ミャンマーに主たる事業拠点・本社等を有している企業又はミャンマーで商活動、子会社保有等を行っている企業、②ミャンマー政府に融資等を行っている企業、③ミャンマー政府が主として取引をコントロールしている宝石・木材・石油・ガス及びその関連製品の輸入及び販売の促進に関わっている企業、④ミャンマー政府に対して何らかの製品及びサービスを提供している企業からの調達を制限する内容となっている。具体的には、上記要件を満たす企業リスト (Restricted purchase list) を作成し、当該リストに掲げられる企業は原則として入札が認められないこととされ、認められる場合にも当該リストに掲載されていない企業に比較して、入札に関し不利益な条件が課されることがあるものとされている。なお、当該リストに掲載されている企業は、約350社であり、そのうち日系企業は、約50社である。

マサチューセッツ州は、米国が政府調達協定でコミットしている地方政府機関37州の中に含まれ、政府調達協定の規律に服することとなる。同州法は、供給者の資格審査を定める同協定第8条、又は落札の基準を定める第13条第4項等に違反する可能性がある。更に、同州法に基づいて、当該リストに掲載されている企業をそれ以外の企業と差別しており、内国民待遇原則及び無差別原則を定める第3条第1項との整合性が問題となりうる。

我が国は、本件州法の政府調達協定との整合性に関し、米国に対して繰り返し懸念を伝える一方、1997年3月には、協定上の情報請求を行った。その後も、同州法の協定整合化及び情報請求に対する早期回答を再三求めてきたが、そのいずれに関しても、米国政府の誠実な対応が認められなかった。本件に関しては、EUも我が国と同様の懸念を

有しており、EU及び日本が1997年6月、7月に相次いで米国に対して協議要請を行い、1997年中に3回の協議をEUとの共催という形で実施した。

その後、米国の国内事情、マサチューセッツ州議会日程等に配慮し、しばらくの間、米国の前向きな対応を見守っていたものの、事態の実質的な進展が図られなかったため、1998年9月にEUと共同歩調により、米国に対してパネル設置要請を行い、10月にはパネルの設置が決定した。しかしながら、その後、米国内での合衆国憲法との整合性についての国内裁判手続の中 (後述) で、マサチューセッツ州法は、効力停止の状態とされたことから、我が国は、1999年2月にEUとともにパネルの検討の停止の手続をとったところ、本件パネルは、紛争解決了解 (DSU) 第12条第12項の規定が、12か月を超えてパネルが停止された際にはパネル設置の根拠を失う旨を定めていることから、2000年2月11日に消滅した。

WTOにおけるパネル手続と併行して、米国国内では、米の民間団体である「全米外国貿易委員会 (NFTC)」が、本件州法が合衆国憲法に抵触 (憲法が定める連邦の外交特権と外国貿易権限を侵害) するとして1998年4月に連邦地裁に対し提訴を行った。これを受けて、1998年11月に連邦地裁は、本件州法の違憲判決を下し、本件州法を無効とした。マサチューセッツ州は、本判決について控訴するとともに、無効の差し止めを求めていたが、1999年6月に連邦控訴裁判所は、地裁判決を支持する旨の判決を下した。これに対して、マサチューセッツ州は、連邦最高裁判所に上告した結果、2000年6月に、第1審・第2審を支持する形でマサチューセッツ州法を違憲とする判決が下された。

現在、マサチューセッツ州以外にも、米国内の複数の地方自治体 (カリフォルニア州アラメダ郡ほか21市) において、類似の制裁措置等が制定されており、そのうちの多数の措置に、対象国と取引関係を有する企業からの政府調達を制限する類型が見受けられる。そのような状況において、上述の連邦最高裁判所における違憲判決は、個々の

州の通商関連立法に伴い民間企業が直面する参入障壁の除去につながる意味で評価できる。また、対外関係に関し連邦法が専占する領域にかかわる州法は違憲であるとした判断は、将来の州立法に対する抑止力になりうると評価できよう。

(2) 米国—国家安全保障例外

2016 年版不公正貿易報告書 528-529 頁参照

(3) EU—ユーティリティ分野の調達指令

2016 年版不公正貿易報告書 529-530 頁参照