

第14章

政府調達

1. ルールの外観

(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いる¹。したがって、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。また、入札を行う側にとっては、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、結果として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。

(2) 政府調達に関する協定の成立・改正経緯

上記のような政府調達の国際貿易に及ぼす影響を無視することはできないとの認識がGATTの主要締約国間で広がり、1979年4月、東京ラウンドにおいて、内国民待遇及び無差別待遇並びにこれらを確保するための公平及び透明な調達手続を規定する「政府調達に関する協定」（以下「政府調達協定」という。）が複数国間協定として成立、1981年1月から発効した。

その後、ウルグアイ・ラウンドと並行して、協定条文の見直し及び適用範囲の拡大を目的とした政府調達協定の改正交渉が開始され、1994年4月、新たな政府調達協定が署名され、1996年1月1日に発効した。

その後、1994年の政府調達協定の改正交渉も行われたが、この交渉は2011年12月に妥結し、2012年3月に「政府調達に関する協定を改正する議定書」が採択された。改正後の政府調達協定は、我が国については、2014年4月に発効した。

(3) 法的規律の概要

政府調達協定は、WTO加盟国が任意に加盟する複数国間の貿易協定であり、協定のルールは加盟国間でのみ適用される。政府調達協定は、調達に関する手続のルールを定める「本文」と、協定が適用される政府調

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

達の範囲を定める「付表」からなる。現行の政府調達協定(改正後の政府調達協定)は、次のような点で、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・透明な調達手続等の充実・強化を図っている。

①適用範囲の対象物品・サービス、基準額及び対象機関

各国が政府調達協定のルール適用の対象とする具体的な物品・サービス、基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)。

<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 EU 28 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 114 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24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 1.40USD(米国が WTO に通報した 2020-2021 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段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

現在の政府調達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政府調達協定違反があったと考える供給者が、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、協定違反の是正措置、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、16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。もともと、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、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、WTOの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。

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

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特例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

現在（2021 年 2 月末現在）、政府調達協定には 48 の国・地域が参加する。直近では 2019 年 5 月に豪州が加盟した。今後は、新規加盟に向けた交渉の促進が焦点となる。現在、加盟交渉中の国は、アルバニア、中国、ジョージア、ヨルダン、キルギス、オマーン、ロシア、タジキスタン、北マケドニア、カザフスタン、ブラジル（2020 年 5 月加盟申請）の 11 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。

2020 年 8 月 6 日、トランプ大統領は必須医薬品・医療品の国産化に係る大統領令（Executive Order on Ensuring Essential Medicines, Medical Countermeasures,

and Critical Inputs Are Made in America）（現政権下でも有効）に署名した。本大統領令に従い、同年 11 月 27 日に米国政府は政府調達協定の適用範囲から米国食品医薬品局（FDA）が必須医薬品、医療対策品また、それらの重要な原料と指定した医薬品 227 品目・医療機器 96 品目を除外するための修正提案を政府調達委員会に通報した。米国の本修正提案は開かれた公平な政府調達市場の拡大を目指す政府調達協定の精神に反するものであり、日本を含む政府調達締約国の権利に影響を与えるものであると考えられる。政府調達協定における適用範囲の修正規定に則り、日本の権利が損なわれないよう米国との交渉と続けていく。