

TPP における政府調達交渉とその論点

石川 幸一 Koichi Ishikawa

(一財)国際貿易投資研究所 客員研究員

亜細亜大学 アジア研究所 所長・教授

要約

- ・ 政府調達は GATT の内国民待遇の例外であったが、1979 年に GATT 政府調達協定が調印され 1996 年には内容を拡充した WTO 政府調達協定 (GPA) が発効した。
- ・ GPA は複数国協定であり、参加していない国の政府調達市場への参入には FTA で政府調達開放を規定するのが効果的である。
- ・ TPP の政府調達交渉では、中央政府の調達を優先して交渉しているとされる。マレーシアのブミプトラ政策などセンシティブな分野がある。
- ・ 日本の TPP での政府調達規定への反対論は誤解によるものが多い。GPA 不参加国の政府調達市場へのアクセスなど日本企業にはメリットが大きい。

1. WTOの政府調達規定とその概要

(1) 政府調達の取扱いの経緯

WTOによると、政府調達額はGDPの15-20%を占め、政府調達協定 (Government Procurement Agreement : GPA) 参加国の政府調達市場の規模

は1.6兆ドル(2008年)に達する¹。GPAは、一括受諾の対象外となる複数国協定であり、現在の締約国は43カ国・地域である²。GPA不参加国の政府調達市場への参入は、政府調達の外国企業への開放を規定したFTAを締結することにより可能とな

ることから、近年締結されている包括的な FTA は政府調達規定を含むものが多い。FTA の政府調達規定は WTO の GPA に準じており、TPP 交渉でも GPA をベースにした交渉が行われているため、最初に GPA の内容をみておく。

政府調達は、GATT 協定の内国民待遇の例外であり、「この条（GATT 第 3 条）の規定は、政府用として購入する製品の政府機関による調達を規制する法令または要件に適用しない（第 3 条 8 項 a）」と規定されている。政府調達は国際貿易機関（ITO）憲章の当初の草案に含まれていたが、各国の交渉担当者の反対により最終草案には含まれなかった³。しかし、1970 年代までに国有化などによる公共部門の拡大により多くの国で鉄道、通信、発電、旅行業、航空、鉄鋼、金融など主要産業が GATT の対象外となり、また、政府機関の明確な定義を行うことが難しくなるという問題が生じた。その結果、東京ラウンドで交渉が行われ 1979 年に GATT 政府調達協定が調印され 13 カ国が参加した。1983 年から複数国間貿易交渉として政府調達協定交渉が

行われ、GATT 政府調達協定を拡大強化した政府調達協定が締結され 1996 年 1 月に発効した。政府調達協定は、1997 年より改定交渉が行われ 2012 年 3 月に改定議定書が採択された。改定のポイントは、①適用範囲の拡大（日本は基準額を 13 万 SDR から 10 万 SDR に引き下げ、政令指定都市 7 市を追加）、②電子的手段の活用による調達手段の簡素化、③開発途上国の加盟促進（特別かつ異なった待遇の提供、キャパシティ・ビルディングなど）、④適用範囲の修正に対する異議申し立て、である⁴。

（2）政府調達規定の概要

1) 適用範囲（第 1 条）：対象となるのは、購入、リース、レンタルによる物品とサービスの調達であり、適用となる機関は、中央政府機関、地方政府機関、その他のすべての機関である（付属書 I）。締約国は、機関に対する監督または政府の影響が実効的に排除されたことを理由に当該機関を削除することができる（23 条 6b）。GATT 政府調達協定に比べ、レンタル、リースによる調達、サービス、地方政府機関が追加されるな

ど対象が拡大している。

2) 内国民待遇と無差別(第3条) : 締約国はこの協定の適用を受ける政府調達に関して、他の締約国の産品およびサービスに対して、①国内の産品、サービスおよび供給者に与えられる待遇(内国民待遇)、②当該他の締結国以外の締約国の産品、サービスおよび供給者に与えられる待遇(最恵国待遇)、よりも不利でない待遇を即時かつ無条件で与える。加えて、①外国企業などとの関係(所有関係を含む)の程度に基づき国内に設立された特定の供給者を他の国内の供給者より不利に取り扱ってはならないこと(外資系企業への差別禁止)、②供給する産品、サービスの生産国に基づいて国内の供給者を差別してはならないこと(原産国による差別の禁止)、が規定されている。

3) 技術仕様(第6条) : 品質、性能、安全など産品の技術仕様、サービスの特性、生産工程および生産方法についての規定、適合性評価に係る要件は、国際貿易に不必要な障害をもたらすことを目的として制定、適用されてはならない。また、特性よりも性能に着目し、国際規格、国

際規格が存在しないときは国内強制規格、国内任意規格により技術仕様を定める。入札説明書で商標、特許、デザイン、型式、生産地もしくは供給者を特定してはならない。

4) 調達の効果を減殺する措置(第16条) : 開発の奨励または国際収支の改善のために、国内産品もしくはサービスを組み入れること、技術の使用を許諾すること、投資を行なうこと、見返り貿易を行なうことなどの調達の効果を減殺する措置を課し、求め、考慮してはならない。ただし、開発途上国は加入のときに調達の効果を減殺する措置を用いることができる条件を交渉できる。ただし、当該条件は、客観的かつ無差別で調達手続の審査のためにのみ用いられ落札のための基準としてはならない。

5) 適用除外(第23条) : 次の措置は適用除外である。①自国の安全保障上の重大の利益の保護のために必要と認める措置または情報であって武器、弾薬もしくは軍需品の調達または国家の安全保障、防衛上の目的のために不可欠の調達に関連する措置または情報、②公衆の道徳、公の秩序、公共の安全、人・動物・植物

の生命・健康、知的所有権の保護に必要な措置、③心身障害者、慈善団体、刑務所労働者により生産される物品とサービスに関する措置。また、開発途上国向けのタイドエイドを実施するための調達には適用されない（注釈第1条1）。締約各国の適用除外は、付属書で示されている。

6) その他、契約の評価（第2条）、原産地規則（第4条）、開発途上国に対する特別かつ異なる待遇（第5条）、入札手続き（第7条―第16条）、紛争解決（第22条）などが規定されている。

2. TPP 交渉における政府調達の論点

(1) P4 の規定

TPP の前身の FTA である P4 には政府調達章があり、締約国企業への内国民待遇と無差別が約束されている⁵。即ち、政府調達に関連して、他の締約国の物品、サービスおよびそれらの提供者を自国の物品、サービスおよび提供者よりも不利に取り扱ってはならない。また、他の締約国の自然人と関係を持ち、あるいは所有されている自国の提供者（外資

企業を意味する）を他の自国の提供者よりも不利に取り扱ってはならないと規定している。対象となる政府機関は、中央政府機関および地方政府機関であり、ニュージーランドは 35 機関、チリは 20 機関、シンガポールは 23 機関が対象となっている。チリは地方政府機関（州と県）が対象となっているが、市町村は対象外である。基準額は物品とサービスが 5 万 SDR、建設が 500 万 SDR となっている。政府調達の効果を減殺する措置は禁止されている。なお、ブルネイは 2 年間の猶予期間が与えられている。基準額は物品とサービスが 5 万 SDR、建設が 500 万 SDR となっている。

(2) TPP 交渉の状況

2011 年 11 月 TPP 交渉参加国の首脳会議後発表された TPP のおおまかな輪郭 (broad outlines: 以下は大枠合意) では、政府調達について基本原則と手続きに合意し、特別な義務について検討しているとし、途上国について移行措置により調達市場を開放する必要を認識しながら、全ての国が同等のレベルの調達市場を開放

することを目指しているとしている。また、相互にセンシティブな分野があることを認識しながら対象範囲を拡大することを目指しているとしている。

日本政府作成の「TPP 協定交渉の分野別状況（平成 24 年 3 月）」によると、次のような状況となっている。WTO 政府調達協定（GPA）並みの規定とするか、それを上回る水準にするかを中心に交渉が行われている。TPP 交渉参加国のうち GPA 締約国は、米国、シンガポール、カナダ、日本の 4 カ国である。対象機関については、地方政府およびその他の機関も含めることを目指している国もあるが、現時点では中央政府に集中して議論されている。対象となる調達の基準額は、物品、サービス、建設サービスに分けて議論されており、議論は収斂していない。入札公告などにおける外国語の使用については、GPA 並みの義務（英語での入札公告の公示など）が課されるであろうとの情報があるが議論は収斂していない。

米国議会調査局の資料（2012 年 3 月）は交渉状況を次のようにまとめている⁶。米国の締結した FTA（シンガポール、豪州、ペルー、チリ、

NAFTA）には相互ベースで基準額を設けて連邦および州の政府調達の入札に参加する機会を提供するという政府調達章が含まれており、TPP では同様な提案を行なっている。2012 年のダラスでの交渉で米国は中央政府の調達を地方政府より先に交渉するという提案を行なっている。これは州政府の抵抗によるものであり、州の FTA の政府調達への参加は努力条項であるため参加していない州もある。GPA に参加した州は 37 州あったが、最近の FTA の政府調達への参加を約束した州は 8 に減少している。

（3）主要な論点

政府調達は合意に近づいていると報道されているが、具体的な内容は判らない⁷。交渉の論点は、対象機関の範囲、調達基準額、センシティブな分野の取扱い、開発途上国への特別措置などであろう。対象機関については中央政府機関が主な対象となっているが、地方政府機関の取扱いは判らない。米国が地方政府機関の調達に慎重なこと、GPA に参加していない国が多いことなどから地方

政府機関の調達については限定的なものになるのではないかと推察される。調達基準額が WTO の GPA から引下げられるかどうかは情報はない。センシティブな分野については、経済的に弱いグループの特別取扱いが考えられる。P4 では、ニュージーランドについてワイタング条約によるマオリ族への政府調達における優先的取扱いが認められている。マレーシアは、政府調達でマレー人（企業）

を優遇するブミプトラ政策を採用してきており、その撤廃あるいは削減が交渉での争点になっていると思われる（後述）。

3. 主要国の政府調達の現状と課題

(1) 米国

米国は GPA の締約国であり、中央政府に加え 37 州が国際調達を行なっている（表 1）。

表 1 政府調達協定における米国の対象機関と基準額

| | 対象機関 | 基準額（単位：万 SDR） |
|--------|-------------------------|---------------------------|
| 中央政府機関 | すべての中央機関 | 産品 13 |
| | | サービス 13 |
| | | 建設サービス 500 |
| | | 建設・エンジニアリングサービス 13 |
| | | |
| 地方政府機関 | 37 州 | 産品 35.5 |
| | | サービス 35.5 |
| | | 建設サービス 500 |
| | | 建設・エンジニアリングサービス 35.5 |
| | | |
| 政府関係機関 | TVA、エネルギー省傘下の機関など 11 機関 | 産品 18.2 (40) |
| | | サービス 18.2 (40) |
| | | 建設サービス 500 |
| | | 建設・エンジニアリングサービス 18.2 (40) |
| | | |

(注) 米国は、1994 年 4 月の EU との合意により、TVA、エネルギー省傘下の 5 機関およびセントローレンス航路開発公社の 7 機関の基準額を 18.2 万 SDR に引き下げたが、ニューヨークおよびニュージャージー港湾局、ボルチモア湾、ニューヨーク電力局については 40 万 SDR を維持。

(出所) 経済産業省 (2013) 『不公正貿易白書 2013 年版』

米国には、連邦バイ・アメリカン法があり、米国製品・資材の購入使用義務、価格評価の際に外国製品価格に6%上乗せなど連邦政府の調達・公共建設において米国企業・製品を優遇しているが、GPA加盟国とFTA締結国は適用を控える旨の修正規定が設けられている。米豪FTAでは、米国は豪州企業・製品をバイ・アメリカン法の適用対象外とし、豪州は中央政府機関と州政府機関を適用対象としている⁸。なお、2011年に下院議員68名が「バイ・アメリカン」を制限するような政府調達交渉を行わないようオバマ政権に要求している。

米国は前述のとおりFTAで政府調達を規定している。たとえば、米韓FTAの政府調達の規定はGPAをほぼ準用している。適用対象機関は中央政府機関のみで地方政府機関と政府関係機関は対象となっていない。基準額は、WTOでの約束では中央政府の財サービスの場合、米韓とも13万SDR(米国19万3000ドル、韓国2億1000万ウォン)からほぼ半減(米国10万ドル、韓国1億ウォン)させた⁹。

(2) マレーシアおよびその他の国

マレーシアは2012年7月にGPAのオブザーバーとなったがGPAの締約国ではない。ASEAN経済共同体は政府調達を自由化の対象としておらず、マレーシアの締結しているFTAには日本とのEPAをはじめ政府調達は含まれていない。マレーシアがGPAに参加せず、政府調達をFTAの自由化の対象外としてきたのは、ブミプトラ政策(マレー人優遇政策)が国策となっていたためである¹⁰。ブミプトラ政策は緩和されてきているが、政府調達ではブミプトラ企業あるいは他のマレーシア企業が優先され、国有企業も調達ではブミプトラ企業優先を優先している¹¹。

外国企業が入札に参加できるのは国内で財・サービスが調達できない場合である。マレーシア進出企業でも外資の出資比率がマジョリティの企業は政府調達に参加できない¹²。

マレーシアでは、2013年6月以降TPP反対の声が強まっているが、その理由の一つが政府調達である¹³。マレー人商業会議所、マレー人経済行動委員会などのブミプトラ企業は、ブミプトラ政策の継続を求めてTPPに反

対している¹⁴。そのため、政府は、国全体に加え中小企業およびブミプトラ企業に対する TPP の影響調査を実施することなどを 8 月の特別閣議で決定した。政府の姿勢は、「マレーシア企業が国外での調達に参加できる環境づくりを働きかけつつも中小企業やブミプトラ企業に対する優遇措置の維持を可能にするように努める」というものである¹⁵。また、ナジブ首相は、2013 年 9 月にブミプトラの経済・社会的地位向上支援策を発表し、政府関連企業（GLC）にブミプトラ企業からの調達を増やすことを指示した¹⁶。ブミプトラ政策の是正を目指してきたこうした政府の姿勢の変化には、反対の高まりと 5 月の総選挙での与党国民戦線の辛勝が背景にある。

その他の国についてみると、ベトナムは 2012 年 5 月に GPA のオブザーバーとなっている。ニュージーランドは GPA のオブザーバーであるが 2012 年 8 月に GPA 参加の意向を表明しており、2 年以内の参加が予定されている。ブルネイは GPA に参加していない。TPA の前身である P4 協定には政府調達が規定されており、

ブルネイは 2 年間の猶予が与えられている。豪州は GPA のオブザーバーであり、米豪 FTA は政府調達規定が含まれている。

4. TPP 参加による日本への影響

(1) GPA および EPA での日本の 約束

日本は GPA の締約国であり、中央政府機関、地方政府機関、政府関係機関の政府調達を GPA 締約国に開放している。対象機関と基準額は表 2 のとおりである。適用除外は、①再販売のために調達する物品およびサービスまたは販売のための物品の生産に用いるために調達する物品およびサービス（すべての政府機関）②協同組合または連合会と締結する契約（すべての政府機関）③第 23 条 1 により別段の決定を行なう場合の防衛省の調達、④機関が市場において競争にさらされている日常の営利活動のために締結する契約¹⁷（地方政府機関、政府関係機関）、⑤運送における運転上の安全に関する調達（地方政府機関、政府関係機関）、⑥発電、送電または配電に関する調達

(地方政府機関、特定の政府関係機関)、⑦特定の政府関係機関については別途適用除外規定がある。

日本政府が締結した EPA では、ベトナムとの EPA、ASEAN との EPA (AJCEP) を除き政府調達の規定が設けられている。規定の内容は様々であり、シンガポールとの EPA では GPA の規定を準用し基準額を 10 万 SDR と

GPA 基準額 (当時) から引き下げているが、地方政府機関と建設工事などのサービスは例外としている。タイやインドネシアとの EPA では情報交換、小委員会の設置などに留まっている。ブルネイとベトナムについては、政府調達章を設けずビジネス環境章で透明性や公正かつ効果的方法について努力義務を規定している。

表 2 政府調達協定における日本の対象機関と基準額

| | 対象機関 | 基準額 (単位: 万 SDR) |
|--------|-----------------------|---|
| 中央政府機関 | すべての中央政府機関 | 産品 10 サービス 10 建設サービス 450 建設・エンジニアリングサービス 45 |
| 地方政府機関 | 47 都道府県および 17 政令指定都市 | 産品 20 サービス 20 建設サービス 1500 建設・エンジニアリングサービス 150 |
| 政府関係機関 | 特殊法人、独立行政法人など約 130 機関 | 産品 13 サービス 13 建設サービス 1500 (450) 建設・エンジニアリングサービス 45 |

(注) NTT、JT、JR (旧 3 公社) は民営化されたが対象となっている。日本は、独立行政法人の建設サービスに係る基準額を 450 万 SDR としている。邦貨換算額は、10 万 SDR=1200 万円、13 万 SDR=1600 万円、20 万 SDR=2500 万円、45 万 SDR=5800 万円、150 万 SDR=1 億 9000 万円、450 万 SDR=5 億 8000 万円、1500 万 SDR=19 億 4000 万円である。

(出所) 経済産業省 (2013) 『不公正貿易白書 2013 年版』および外務省「政府調達協定及び我が国の自主的措置の定める「基準額」並びに「邦貨換算額」 (<http://mofa.go.jp/mofaj/annnai/shocho/chotatsu/kijyungaku/ht..>)

(2) 日本への影響について

TPP に参加すると「地方の公共工事に TPP 参加外国企業が参入する。新興国企業の場合安価な賃金労働者が参入し低価格競争の激化による地域建設業者の受注と収益の減少を招く」と主張されている。この主張には誤解がある。まず、日本はすでに GPA により地方政府機関を含め政府調達を GPA 締約国に開放していることである。次に TPP 交渉では地方政府機関の政府調達については米国を含め慎重な国が多い。交渉の結果をみないと判らないが地方政府機関については GPA 以上の開放は考えにくい。また、外国人労働者の参入は全くの誤解である。TPP の人の移動の規定は、ビジネスパーソンの移動（出張や駐在など）の円滑化を対象としており単純労働者は対象外である。

なお、平成 23 年の政府調達の外国企業からの調達割合は、金額ベースで 3.1%、件数ベースで 3.1%である¹⁸。物品の調達に占める外国物品の割合は金額ベースで 13.7%となっており、鉄道用車両およびその附属装置 (56.7%)、航空機およびその付属

装置 (54.6%)、医療用または獣医用機器 (44.3%) などで高い割合となっている。サービスは金額ベースで電気通信サービスが 14.5%と高いが、全体では 1.8%である。

政府調達については、EU との EPA 交渉の影響のほうが大きいと考えられる。EU は政府調達への EU 企業の参入を優先交渉事項としている。具体的な事例として、政府調達協定で調達の対象となっている JR など鉄道分野について「運送における運転上の安全に関する調達（業務安全事項）」を適用除外としているため実質的に除外されていると指摘している。全ての企業が要求事項を満たせるように業務安全事項とその範囲の明確な定義を要望するとともに入札の利用促進を要望している。

一方で、TPP 参加国で GPA 未加盟国は 8 カ国ある。日本が EPA を締結している国でも具体的な開放規定がない国が多く、これらの政府調達市場が開放されれば日本企業にとってのメリットは大きい。また、GPA 締約国であっても TPP により基準額が引き下げられる可能性があり、TPP 参加によりそうした恩恵を享受でき

る。

このように TPP 参加により政府調達に関連して懸念されている事態は誤解によるものが多い一方で、TPP による政府調達市場へのアクセスの改善は確実に期待できる。

注

1 Briefing Note: Government Procurement Agreement:

http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min11_e/brief_gpa¥e.htm.

2 加盟申請国がニュージーランド、中国など 10 カ国、オブザーバーが豪州、チリ、マレーシア、ベトナムなど 16 カ国ある。

3 政府調達の歴史についての記述は、John H. Jackson (1997), “The World Trading System” MIT Press, Cambridge, Massachusetts, pp224-228、小室程夫 (2007) 『国際経済法 新版』東信堂、pp604-605、による。

4 経済産業省 (2013) 『不公正貿易白書 2013 年版』

5 P4 は 2006 年に発効したシンガポール、ブルネイ、ニュージーランド、チリのアジア太平洋地域の 4 カ国が参加する高いレベルの自由化を実現した包括的な FTA であり P4 に米国など 4 カ国が参加する形で TPP 交渉が始まった。

6 Ian F. Ferguson, William H. Cooper, Remy Jurenas, Brock R. Williams, “The Trans-Pacific Partnership Negotiations and Issues for Congress, Congressional Research Service, August 2013”

<http://www.fas.org/sgp/crs/row/R42694.pdf#research='Congress+Researc+Service+TPP'>

7 日本経済新聞「日米、TPP 主導できず」2013 年 12 月 11 日付け。

8 水野亮 (2011) 「米国 FTA の動向と NAFTA 型 FTA の特徴」、国際貿易投資研究所『米国の FTA 戦略と我が国経済への影響』、48～49 頁。

9 長島忠之・林道郎 (2008) 『韓米 FTA を読む』ジェトロ、144～145 頁。

10 1969 年にマレー系と華人系の経済格差を背景に種族暴動が起きたため 1971 年から導入された導入された経済社会再編政策であり、経済的格差のは正を目的に①出資比率をプミプトラ (マレー人) 30%にする、②雇用比率を種族別人口比とする、が主な内容となっている。

11 USTR (2013) “National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers 2013”
<http://www.ustr.gov/about-us/press-offices/reports-and-publications>

12 日本機械輸出組合「マレーシアにおける貿易・投資上の問題点」

- 13 その他の理由は、ISDS 条項、知的財産権の保護強化などである。
- 14 鈴木絢女（2013）「TPP をめぐるマレーシアの国内政治－外交の「民主化」と「守り」の交渉－『JMA News』No.55（2013.10）
- 15 同上
- 16 ジェトロ「通商弘報」2013 年 10 月 7 日
- 17 原文は次の通りである。This Agreement shall not apply to contracts which the entities award for purposes of their daily profit-making activities which are exposed to competitive forces in markets
- 18 内閣官邸（2013）『平成 24 年度版政府調達における我が国の施策と実績』