

政府調達に関する国際的な規律の発展と 日・EU 経済連携協定（JEUEPA）における 政府調達に関する規律の概要

松澤幸太郎

はじめに

1. 世界貿易機関（WTO）における政府調達に関する規律
2. その他の国際機関における政府調達に関する規律
3. 日・EU 経済連携協定（JEUEPA）における政府調達に関する背景
4. JEUEPA における政府調達に関する規律
5. JEUEPA における EU と日本の約束の概要
6. 英国の EU 離脱との関係
7. 若干の検討

おわりに

はじめに

政府や公共機関によるモノやサービスの調達は、関係する国家経済の規模や政府の予算に応じて一般的に10%から15%の間といわれており¹、このことから政府調達は、複数国間あるいは二国間の貿易交渉で大きな注目を集める主要なトピックの一つとなっている。

国内経済および産業の保護や、国家安全保障の必要性など、いくつかの理由が、政府調達市場へのアクセスの制限が必要な理由として、様々な貿易交渉等において各国政府から言及される。他方で、このような政府調達市場にかかる制限によって政府は、最良の商品やサービスを最適な価格で調達できない可能性があることから、政府は予算の効用を最大化できないリスクがあることが指摘されている。また、国内と海外からのモノ・サービスの供給を差別することは、短期的にはその目的を達成するとしても、競争市場の形成に対して恣意的な障壁を創出し、長期的には、商品やサービスの提供者に対する公正かつ公平な条件を歪め、自由貿易に係る体制と秩序の構築を妨げることが指摘されている²。またさらに、このような政策は、それによって保護された業界において、商品やサービスを改善するインセンティブを低減させる可能性があり、これによって非効率的な経済を国内に現出させる可能性があることも指摘されている。

このような状況と考え方を踏まえ、政府調達に関する規律に関し、各種の機会に議論がされ、いくつかの国際的規律が作成された。2019年2月に発効した、欧州連合（EU）と日本との間の経済連携協定（JEUEPA）の第10章の政府調達に関する規律もまた、このような規律のひとつである。

以上のような背景等を踏まえつつ、本稿では、JEUEPA 第10章の政府調達章の規律を検討する。具体的に本稿の1. と2. は、WTO の政府調達協定等、JEUEPA 政府調達章の基礎となった政府調達に関連するい

1 WTO and government procurement (https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gproc_e.htm) 参照。経済協力開発機構（OECD）によれば、同機構加盟国では、GDP の12%が政府調達に支出されている。また欧州連合では、25万の公的機関が、GDP の14%、2兆ユーロが、サービス、労働もしくは物品の公共調達に支出されているとされている。https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_en。

2 経済産業省『不公正貿易報告書（2019年度版）』第2編第14章。https://www.meti.go.jp/english/report/data/2019WTO/gct19_1coe.html。

くつかの規律等を紹介する。次に3. から5. では、JEUEPA 第10章の背景、同章の定める規律、それに基づく日本とEU 約束の内容について概説する。6. は、英国のEU 離脱との関係について簡単に説明する。7. で若干の検討を行う。

本稿は、筆者の個人的見解に基づいて記述されるものであり、筆者が属する組織の見解・立場を反映するものではない。

1. 世界貿易機関 (WTO) における政府調達に関する規律^{3,4}

(1) 関税及び貿易に関する一般協定 (GATT) 及びサービス貿易に関する一般協定 (GATS) における政府調達の扱い

GATT 第3条第8項第(a)号は、「この条の規定は、商業的再販売のため又は商業的販売のための貨物の生産に使用するためではなく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又は要件には適用しない。」と規定しており、この規定によって政府調達は、GATT の規定する物品貿易に関する内国民待遇条項の適用除外とされている⁵。

GATS 第13条第1項は、政府調達に関する一般例外として「第2条、第16条及び第17条の規定は、政府機関が政府用として購入するサービスの調達（商業的再販売を行うこと又は商業的販売のためのサービスの提供に利用することを目的として購入するものを除く。）を規律する法令及び要件については、適用しない。」と規定している。

このように WTO では、市場の透明性、完全性及び競争的状态 (transparency, integrity and competition) を実現するための取り組みがされてきているが⁶、WTO 加盟国全体に適用される、政府調達に関する制度枠組みは、残念ながら、いまだ実現されていない。

他方で WTO では、政府調達に係る複数国間の協定が締結されている。

(2) 政府調達協定 (GPA)

WTO 設立協定第4附属書とされたが、政府調達協定 (GPA)^{7,8}は、WTO 加盟国すべてに適用される協

3 WTO における貿易交渉との関係では、ドーハ開発アジェンダに基づき、政府調達に関する透明性に係る作業部会 (the Working Group on Transparency in Government Procurement) が設立されている。もっとも残念ながら、現在はあまり活発な動きをしていないとされている。 https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min03_e/brief_e/brief09_e.htm.

4 GATS 第13条第(2)項は、サービスの政府調達に関する多角的交渉を世界貿易機関協定が効力を生ずる日から二年以内に行う旨を規定し、サービス貿易理事会で議論が行われている。Cf. https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gpserv_e.htm。もっとも最近は、この議論もあまり活発に行われていない。

5 GATT 第1条の規定する最恵国待遇も、政府調達に適用されないと解されている。Cf. Arrowsmith and Robert D. Anderson ed., *THE WTO REGIME ON GOVERNMENT PROCUREMENT: CHALLENGE AND REFORM* (hereinafter Arrowsmith et al.), p6 (Cambridge Univ. Pr. 2015).

6 Cf. WTO and government procurement, https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gproc_e.htm.

7 第二次世界大戦後に国際的な貿易機関を設立することが企図され、国際貿易機関 (International Trade Organization (ITO)) の創設が議論された際から、政府調達は、論点のひとつであった。

その後、関税および貿易に関する一般協定 (GATT) の第7回目の多角的貿易交渉として行われた、1979年のいわゆる東京ラウンドにおいて、いわゆる東京ラウンド政府調達コード (1979 Tokyo Round Government Procurement Code (1235 U.N.T.S. 258. <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201235/v1235.pdf>) が締結され、1981年に発効した。当該コードは、1966年にOECDが公開した報告書 (OECD, PURCHASING IN EUROPE, NORTH AMERICA AND JAPAN - REGULATIONS AND PROCEDURES (1966)) に基づくものであった。

当該コードは、東京ラウンド自体がモノの貿易のみを扱うものであったことから、基本的にモノの調達にのみ適用されるとされていたことや、中央政府による一定の価額以上の調達にのみ適用されるものであったという点で、適用が限られたものであった。このように限定的なものであったが、当該コードは、内国民待遇及び最恵国待遇の義務をその締約国が約束したこと、また、適用される調達機関の拡大や、サービスを適用対象にすることに関して、締結から3年以内に交渉を開始することを約束したこと等点で、有意義なものであった。

その後1983年、当該コードに基づく交渉が開始され、1987年に当該コードは改正され、1988年に改正が発効した。当該改正コード (https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gpa_rev_text_1988_e.pdf) は、外国による所有や外国との提携に基づく差別の禁止等を新たに規定した点等、いくつかの改善を図ったものであったが、その適用範囲に関しては、適用される価額が若干引き下げられたのみだった。

定ではなく、その一部を締約国とする複数国間協定である⁹。

その意義に関し GPA の前文は、次のことを認識してこの協定を締結する旨述べている。

- 世界貿易の一層の自由化及び拡大を図り、かつ、世界貿易を規律する国際的な枠組みを改善するため、政府調達に係る法令、手続及び慣行についての権利及び義務に関する効果的な多角的枠組みが必要であること
- 政府調達に係る法令、手続及び慣行は、国内産品もしくは国内のサービス又は国内供給者に保護を与えるように立案され、制定され、かつ、外国産品又は国内産品及び外国のサービス又は国内のサービス並びに外国の供給者又は国内供給者に適用されるべきでないこと並びに外国産品若しくは外国のサービスの間又は外国の供給者の間に差別を設けるべきでないこと
- 政府調達に係る法令、手続及び慣行を透明なものにすることが望ましいこと
- 政府調達に係る国際的な規則の公正な、迅速な、かつ、効果的な実施を確保するために通報、協議、監視及び紛争解決に関する国際的な手続を定めること並びに権利及び義務の均衡をできる限り高い水準に維持することが必要であること

GPA は、協定本体と、当該協定に基づく加盟国の約束内容を規定する附属書から構成されている。

(a) 協定本体

GPA の協定本体は、附属書に記載される、この協定の適用対象となる機関による調達に係るあらゆる法令、手続、行政行為あるいは慣行等に係る措置について規定している。当該協定本体の規定する主な規律は以下のとおりである。

第4条は、各締約国の附属書規定の附表に定められた対象物品、サービス及び建設サービスの調達に関し、GPA の締約国の供給者に対して国内待遇及び無差別を保障する旨を規定している。

第6条から第15条までは、調達過程に関する詳細な手続き要件を規定している。これらの条項は、GPA の下で対象とされる調達が、透明性と競争力のある方法で実施され、他の締約国の物品、サービスまたは供給者を差別しないことを保障するために設計された要件について規定している。

第6条は、調達制度の情報の公表方法に関する規定である。同条は、調達制度に係る情報の公表方法に関し、法令、判例、行政判断、行政裁定、標準契約条項等の情報を、公的に指定された、電子媒体又は紙媒体で公表し、またそれらについて、広く一般の者が容易に入手できる状態を維持しなければならないと規定している。

第7条は、調達にかかわる公示に関する規定で、調達機関は、適切な紙媒体又は電子媒体で、少なくとも同条の定める一定の情報を含む調達計画を公示し、また、広く一般の者が容易に入手できる状態を維持しなければならないこと等を規定している。

第8条は、調達への参加条件に関する規定である。同条は、調達機関は、調達への参加条件を、供給者が法的・資金的能力及び商業的・技術的能力を有することを確実にするために不可欠なものに限定することを要求している。また同条は、具体的に、調達の参加条件を定めるにあたり、調達機関が、定めることのできない事項と、定めることができる事項について規定している。

第9条は、サプライヤーの資格に関する規定である。同条は、登録制度及び資格認定手続に関する各種の事項を規定しており、例えば、締約国は、GPA の他の締約国の供給者の調達への参加に不必要な障害を生じさせる目的又は効果を有する登録制度又は資格認定手続を採用又は適用してはならないことを規定している。

第10条は、技術仕様書及び入札説明書に関する規定である。技術仕様書について同条は、調達機関は、

1994年に政府調達協定 (Agreement on Government Procurement (GPA 1994) (https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gpr-94_01_e.htm)) が締結され、1996年1月1日に発効した。その後1997年2月、この GPA1994を改正するための交渉の準備作業が開始され、2011年12月交渉が終了し、2012年にその交渉結果が採択された。2014年2月7日、発効のための要件が満たされ、2014年4月6日改正 GPA が発効した。

8 日本政府が公表している条文原文及び翻訳に関し、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/wto/pdfs/kyoutei1307.pdf>

9 現在48の WTO 加盟国が、GPA に加盟しており、34の WTO 加盟国あるいはオブザーバー国が、WTO の政府調達委員会のオブザーバーになっている。Cf. https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm.

国際貿易に不必要な障害を生じさせ、または生じさせる効果を有する目的で、技術仕様書を作成し、採用し、もしくは適用し、または適合性評価手続を規定してはならないこと等を規定している。入札仕様書について同条は、調達機関は、供給者が応札を準備して提出することを可能にするために必要なすべての情報を含む、入札説明書を供給者に提供しなければならないと規定している。

第11条は、調達手続に関する期間に関する規定で、調達機関は、供給者が、参加申請書や入札書を準備し、提出するための十分な期間を提供しなければならないことを規定している。またこの期間の長さについては、調達の性質や複雑さ、想定される下請契約の範囲、電子的手段を使用しない場合には、国内だけでなく、海外からも電子的手段を使用しない方法で入札を送信するために必要な時間を考慮することが求められている。さらにこの期間は、期間の延長を含め、すべての関心を有する供給者又は参加する供給者に対して同一の期間とすることが求められている。

第12条は、調達手続に係る交渉に関する条規定で、調達機関は、交渉に参加している共有者を排除する場合には、調達計画又は入札説明書に定められた評価基準に従って実施されること、また、調達機関は、引き続き入札に参加する供給者に対し、新規又は修正された入札を提出するための共通の期限を提供することを求めている。

第13条は、限定入札、すなわち、調達機関が、自ら選択した供給者と接触したうえで調達を実施する調達方法に関する条文である。同条は、供給者間の競争を回避する目的で、または他の供給者を差別したり、国内の供給者を保護する方法で使用されないことを条件に、限定入札を使用することができると規定している。また同条は、調達機関が限定入札を利用する際に、GPA に規定されている基準の一部を適用しないことを選択することができる状況も規定している。

第14条は、電子オークションを利用して調達を行う場合に、あらかじめ参加者に提供すべき情報に関して規定している。

第15条は、入札の取扱い及び落札に関する規定である。入札の取扱いに関し同条は、調達機関は、調達過程の公正・公平性及び入札の秘密性を保障する手続の下で、すべての入札を、受領し、開札し、取り扱わなければならないと規定している。落札に関し同条は、落札の対象とされるために入札者は、入札を書面で提出しなくてはならず、また、開札時まで、公示され、及び入札説明書に記載されていた基本要件に適合していなければならない等の要件を規定している。なお同条は、落札に関し調達機関に対して、参加条件を満たす供給者の中から供給者を選定することを求め、また、契約条件を満たす能力があり、最も有利な入札を行った供給者、あるいは、価格が唯一の基準である場合には、最低価格を提示した供給者に契約を授与することを求めている。

第16条は、調達に関する情報の透明性に関する規定である。同条は、落札の決定等、供給者に提供される情報や、落札情報の公表、文書・報告書及び電子的トレーサビリティの保持、統計の収集と報告、を含む調達関連情報の透明性に関して規定している。

第17条は、当事者への情報提供や情報の不開示等、情報の開示に関し規定している。

第18条は、GPA 締約国内における審査のための手続に関する規定で、供給者が関心を有し、又は有していた調達に関する一定の事項について、時宜を得て、効果的に、透明性のある、かつ、無差別である、苦情を申し立てるための行政上又は司法上の審査のための手続を設けることが締約国に求められる旨を規定している。

第19条は、締約国の適用範囲の約束の修正と是正について規定している。

第20条は、GPA に関する WTO の紛争解決手続きの適用に関して規定している。

第21条は、政府調達委員会を設置する旨規定している。

(b) 締約国の約束に関する附表

締約国の約束に関する附表¹⁰は、GPA の一体をなし、GPA の附属書 1 に含まれている。附表は、次の 7

10 https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_app_agree_e.htm.

つの部分から構成される。

附表 1：中央政府の機関

附表 2：地方政府の機関

附表 3：その他の機関

附表 4：物品

附表 5：サービス

附表 6：建設サービス

附表 7：一般的注釈

締約国の約束は、これらの附表により、GPA の適用を受ける機関、GPA の適用を受ける物品・サービス・建設サービス、GPA の適用を受ける基準額、及び例外の 4 つの観点から適用範囲が決められている。該当する基準額を超える対象とされる商品、サービスもしくは建設サービスを購入するための、GPA の対象となる調達機関が実施する調達活動で、各締約国の附表に定められる注釈で特に除外されていないもののみが GPA の対象となる。

2. その他の国際機関における政府調達に関する規律

政府調達に係る貿易交渉に関しては、WTO 以外にも活動している国際機関がある¹¹。それらのうち OECD と国際連合国際商取引法委員会 (UNCITRAL) によるものとして、以下がある。

(1) OECD

上述のとおり、OECD は、東京コードのもとになる考え方を示した。

2015年 OECD は、「公共調達に関する勧告」を発表した¹²。当該勧告は、2008年の OECD 勧告「公共調達における清廉性の促進に関する勧告」¹³の基礎となる考え方に基づいて構築された¹⁴。

公共調達に関する勧告は以下の12項目を勧告している。

- 調達サイクルのあらゆる段階において、公共調達システムに関し遵守国が、適切な程度の透明性を確保すること
- 遵守国は、総合的な規格及び調達ごとの保護措置によって、公共調達システムの清廉性を保つこと
- 遵守国は、あらゆる規模の潜在的な競合者に、調達の機会へのアクセスを容易にすること
- 遵守国は、副次的政策目的を追求するために公共調達システムを使用する場合、主要調達目的に対してバランスが取れたものにすべきであることを認識すること
- 遵守国は、透明性があり有効な利害関係者の参加を促すこと
- 遵守国は、政府及び市民のニーズを満たすよう、公共調達サイクル全体において効率化するプロセスを策定すること
- 遵守国は調達サイクル全体において適切な電子調達のイノベーションを実現するため、デジタル技術を利用することにより、公共調達システムを改善すること
- 遵守国は、継続して、効率的かつ効果的に、金額に見合う価値を賈う調達を行う能力のある人材を育成すること
- 遵守国は、実現可能かつ適切である場合、あらゆる行政レベルで、個別の調達からシステム全体まで、公共調達システムの有効性を評価することによって、パフォーマンスを改善すること

11 https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/information_e.htm.

12 <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf>; <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/Recommendation-public-procurement-JA.pdf> (日本語)。

13 <https://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>.

14 清廉性に関する動向に関し、碓井光明「公共契約における清廉性 (Integrity) の確保」横浜法学第27巻第3号 (2019年3月) (https://ynu.repo.nii.ac.jp/?action=pages_view_main&active_action=repository_view_main_item_detail&item_id=9714&item_no=1&page_id=59&block_id=74)。

- 遵守国は、公共調達サイクル全体における、リスクのマッピングや、その検出あるいは緩和に向けたリスクの管理戦略を統合すること
- 遵守国は、適切な苦情及び処罰のプロセスを含む、公共調達サイクル全体における説明責任をサポートするための監督及び統制のメカニズムを適用すること
- 遵守国は、財政管理、予算策定あるいはサービス提供のプロセスに関する公共調達全体的に関する統合をサポートすること

(2) UNCITRAL

(a) 作成の経緯

上記のとおり GPA は OECD の報告書を踏まえて作成された経緯があるが、そのほかに、UNCITRAL の公共調達に関するモデル法 (UNCITRAL Model Law on Public Procurement) と整合性をとった経緯があることが指摘されている¹⁵。

UNCITRAL の物品・建設サービス・サービスの公共調達に関するモデル法 (Model Law on Public Procurement of Goods, Construction and Services)¹⁶は、1994年5月31日から6月17日まで行われた UNCITRAL の第27回会議で採択された。このモデル法は、その当時多くの国で見受けられていた、非効率あるいは効果的でない調達、もしくは、調達の濫用や、公的資金の支出に対して適切な価値を得られないという結果をもたらしていた、不十分または時代遅れの調達に関する立法に対処するために策定された。このモデル法は、UNCITRAL にとって、その促進が UNCITRAL の目的である国際貿易の少なくない部分を占める調達に関する障害に対処するものであった。

その後、各国の調達にかかわる法及び実務の評価や近代化のためのモデルとし、また、調達に関する規律の国際的な調和を支援することを目的として、2004年6月14日～25日に行われた UNCITRAL 第37回会議で1994年モデル法の改正が決定された。2011年6月27日～7月8日にウィーンで行われた第44回会合で、UNCITRAL の公共調達に関するモデル法が採択された。

(b) 概要

UNCITRAL の公共調達に関するモデル法は、主に国内レベルでの立法を設計する際に使用されることが意図されて作成されたが、可能な限り、各国の国内調達法に関する義務を課している、公共調達にかかわる国際協定や文書と調和させることも意図された。

当該モデル法前文は、当該モデル法の目的として、以下の事項を挙げている。

- 経済性と効率性の実現
- 供給者及び契約者の参加の拡大及び国際的な参加への調達過程の開放
- 競争の最大化
- 公正、平等及び公平な扱いの確保
- 調達過程の清廉性、公正性及び公共の信頼の確保
- 透明性の促進

当該モデル法は、これらの目的を実現するための原則として、以下の事項について規定している。

- 適用される法令や調達規則等の情報は公開されるべきであること (第5条)
- (詳細情報を含む) 各調達手続の公告の事前公表の要求 (第33条から35条) 及び調達契約締結の事後公表の実施 (第23条) に関して国内法で規定すべきこと
- 当該モデル法第10条 (調達の対象物にかかわる要件及び調達契約等に係る要件) に従った調達物品等に係る要件を規定すべきこと

15 Robert D. Anderson and Anna Caroline Müller, "The revised WTO Agreement on Government Procurement (GPA): Key design features and significance for global trade and development", (WTO Working Paper ERSD-2017-04, 2017) 14, (https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201704_e.htm).

16 https://uncitral.un.org/en/texts/procurement/modellaw/public_procurement/guide.

- 参加できる供給者又は契約者を決定するための資格取得手続きの要件及び許容される基準、及び特定の調達手続きにおいて供給者又は契約者が資格を有するか否かを決定する特定の基準は、すべての潜在的な供給者又は契約者に示すべきこと (第9条及び第18条)
- 一般競争入札 (Open tendering) が推奨されるべき調達手続きであること (第28条)¹⁷

また当該モデル法は、以下のような調達手続に関する国内法に盛り込むべき事項も示している。

- 発生する可能性のある様々な状況 (単純・低額調達、緊急・非常事態調達、継続調達、複雑・専門的な物品・サービスの調達) に対応する調達方法の利用の可能性と、これらの調達方法の利用条件 (第29～31条)
- 個別の調達手続の実施に関する標準的な手続要件 (第3章から第7章)
- 調達への参加等を侵害しない形式及び方法としての、供給者もしくは契約者との意思疎通の在り方に関する要件 (第7条)
- 契約が発効する前に法の規定に違反している場合に、そのような契約が発効する前に対処できるようにするために、落札供給者または契約者が特定されてから契約または枠組み合意が授与されるまでの間に設定されるべき、強制停止に係る期間に関する要件 (第22条第2号)
- 規則や手続きの違反があった場合の強制的な異議申し立てと不服申し立ての手続き (第8章)

当該モデル法は、全8章から構成されている。

第1章及び第2章は、これらの章以降の章で規定されている調達方法に適用される一般的な原則と手順について規定している。第1章は、前文に掲げた目的の実施に関し、調達手続のすべての条件を事前に決定し、公表するための規定等について規定している。またこれらの章には、調達システムが企図されたところに従って機能するために必要な、文書記録の整備に関する規定等、制度的・事務的要件に関しても規定している。

第2章は、調達の方法とその利用条件を規定している。

第3章から第7章は、当該モデル法に基づく調達方法や手法に関する手続きについて規定している。

第8章は、調達プロセスにおける決定に関し、潜在的な供給者や契約者が異議を申し立てられるようにするための一連の手続きを定めている。

3. 日・EU 経済連携協定 (JEUEPA) における政府調達に関する背景

JEUEPA の交渉は、2013年4月15日に開始された¹⁸。このラウンドが始まる数年前から発出されていた JEUEPA に関する提案書や報告書では、政府調達に関して以下のような要望等が示されていた。

(1) 日本

2009年4月14日に経団連が発出した「日・EU 経済統合の実現を目指して－日・EUEPA に関する第二次提言－」¹⁹は、政府調達に関し、以下の通り述べていた。

「基準額の引下げなど WTO 政府調達協定を超える内容を盛り込むべく検討を行う必要がある。また、日本では、中央政府の入札情報は官報に掲載され、電子的にも入札可能であるが、地方の入札情報は様々な種類の官報 (県報、市報など) に掲載される等、一元化されておらず、全国の入札公示 (中央、地方等) を網羅した電子アクセスポイントを設定し、英文でも入札情報を入手可能とすべきとの EU 側の指摘を踏まえ、ICT を活用したアクセスポイントの一元化など手続の簡素化、透明性向上に取り組むべきである。」

また、同年11月17日に出された「日・EU 経済統合協定交渉の開始を求める－日・EUEPA に関する第三次提言－」²⁰は、政府調達に関し、以下の要望を述べていた。

17 本モデル法では、一般調達以外の方式を用いることを正当とする際の要件についても規定している。

18 https://www.mofa.go.jp/press/release/press6e_000043.html.

19 <https://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2009/037/index.html>.

20 <https://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2009/099.html>.

「日本として、基準額の引下げなど WTO 政府調達協定を超える内容とする。日本として、ICT を活用し、地方政府の入札情報を含めてアクセスポイントを一元化することなどによって手続きを簡素化し、透明性を向上させる。」

(2) EU

2012年 EU-日本間の貿易関係に関する EU のスタッフが発出した文書²¹は次の通り述べていた。

第一に、日本との関係で、以下の通り述べている。

「日本の公共調達市場は、欧州企業が深刻な困難を報告している分野である。WTO 政府調達協定の下での日本の約束は、EU のそれには及ばない部分もあるが、理論的には一定レベルのアクセスを提供している。しかしながら、当該日本の約束は、アクセスをさらに削減する方向に制限的に解釈されてきている。このような日本の政府調達市場に関して生じている問題としては、例えば以下を挙げることができる。

- (i) 公契約に関する情報の一元的なアクセスポイントがないこと
- (ii) 入札参加要件及び契約要件が明確性・透明性がないこと
- (iii) 随意契約又は制限付き入札が広範に利用されていること
- (iv) 日本の政府調達協定附属書 1 附表 2 に関する注釈 5 にある「運送における運転上の安全に関連する調達は含まない」とするいわゆる安全注釈が、鉄道分野に関する調達において、外国の供給者を排除する方向に広範に解されていること
- (v) 複雑な顧客と供給者の関係の要件が、国内入札者に有利に作用していること
- (vi) 日本市場で実施された過去の業務や、現地のパートナーとの業務経験の証明の要求によって、新規の入札者が抑止される可能性があること²²」

「(日本の公共調達分野に係る障害は) WTO 政府調達協定 (GPA) の下での日本の非関税障壁の適用範囲が限定されているため、一部の戦略的分野でのアクセスが制限されていること、鉄道分野での運用上の安全条項など、日本による GPA の約束の制限的解釈による障害、単一のアクセスポイントがないために入札募集の通知へのアクセスが困難であること、そして国内の供給者に有利な調達慣行があることである。」²³

「公共調達分野に関し EU は、次の事項を追求することにより、日本の公共調達分野における EU 企業のアクセスを改善することを目指すべきである。

- 国際基準とベストプラクティスを活用して、特に入札に関して、国境を越えた調達に対する貿易障壁を漸進的に撤廃するよう日本を説得する。
- 統合された紛争解決手続を導入するよう日本を説得する。
- 全ての公共調達を行う事業体に係る調達に関する情報について、一元化したポータルを通じアクセスできるようにすることを求める。
- いわゆる安全注釈の広範な解釈等による鉄道分野における市場アクセス制限の撤廃を求める。
- 日本と EU 間における公共調達システムの互換性の確保を求める²⁴。」

第二に、EU に関して当該文書は次の通り述べている。

「日本の当局は、EU の公的調達市場における多くの非関税障壁について、調達手続きにおける支払い遅延、「ワンパッケージ」調達のよう事実上の障壁、技術仕様書や事務手続きに関する基準の乖離、透明性の欠如、鉄道分野における事実上の障壁などを含む多くの非関税障壁について不満を表明している。」²⁵

「政府調達分野における日本側の要望事項²⁶は概要以下のとおりである。

21 SWD(2012) 209 final(Brussels, 18.7.2012) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52012SC0209>

22 Id., at 12.

23 Id., at 20.

24 Id., at 24.

25 Id., at 20.

26 Id., at 25.

- 政府および商取引における滞納行為に対抗するための立法の実施
- 非 EU 企業の入札プロセスへの参加に対する個別の事実上あるいは法令上の障壁の撤廃 (「ワンパッケージ」調達や、入札者が現地法人であることの厳格な要件など)
- (例えば、EU で製造された特定機器の使用／供給に関する要求事項に関する品質保証に関連して等) 政府調達における EU 規格と日本規格の同等性の認容
- (入札参加に必要な書類の削減等) 政府調達入札に係る事務手続きの簡素化

4. JEUEPA における政府調達に関する規律

JEUEPA では、第10章及び附属書10が政府調達に関して規定している。同章では、JEUEPA の対象となる調達主体による、本協定に定められた基準額以上の価値を有する物品およびサービスの調達に関する規律を定めている。

GPA は、本章に組み込まれ、本章の一部とされることで、本章の基礎をなしている。本章と GPA の関係については、JEUEPA の附属書10の第1部に規定された GPA に規定された規則と手続きは、日本と EU が GPA で約束したものに追加的に約束した附属書10の第2部の調達に適用され (第10.2条)、本協定の第10.4条から第10.12条は、日本と EU の GPA の附属書1に含まれる調達と JEUEPA の附属書10の第2部に含まれる調達の両方に適用される (第10.3条)。

第10章は主に以下の要素からなる。

- GPA 第7条に基づく調達の計画等に係る公示は、インターネット上の単一のアクセスポイントを通じて、直接かつ無料で電子的手段を通じてアクセスできるようにする (第10.4条)。
- 調達機関は、供給者が自然人でなければならぬか法人でなければならぬかを理由に、他方の締約国に設立された供給者を入札手続への参加から排除してはならない²⁷ (第10.5条第1項)。
- 調達機関は、過去の経験につき、その所在する国の領域内で取得したものでなければならぬという条件を課してはならない²⁸ (第10.5条第2項)。
- 関心のある供給者は、本協定の締約国が、供給者登録制度 (関心を有する供給者が登録し、一定の情報を提供することを要求するもの) を保持している場合には、いつでも登録を要求することができる。また調達機関は、合理的な短期間に、それらの供給者の登録が許可されたかどうかを通知しなければならない (第10.6条第1項)。
- EU で設立された供給者が、日本における建設工事に係る調達のために入札を行うことを認められるため、日本国の建設業法 (昭和24年法律第100号) に基づき事業の評価 (経営事項審査 (経審と称することもある。)) を受けることを要求される場合には、日本は、当該評価を行う自国の当局が、差別的でない方法で、供給者の指標を十分に考慮して行うことを確保する (第10.6条第2項)。
- 調達機関が、GPA 第9条第4項及び第5項に基づき、所定の調達のために供給者の数を制限する場合、入札を行うことができる供給者の数は、調達制度の運用効率に影響を与えない限度で、競争を確保するのに十分な数でなければならぬ²⁹ (第10.7条)。
- 各締約国は、調達機関が環境ラベルに定められているような環境に優しい技術仕様を適用する場合、又は欧州連合もしくは日本国内で有効な関連法規によって定義されているように、調達機関が環境に優しい技術仕様を適用する場合、契約の対象となる商品又はサービスの特性を定義するために適切な仕様であり、客観的に検証可能で差別的ではない基準に基づいており、利害関係のあるすべての供給者が利用可能であることを確保しなければならない (第10.8条)。

27 この規定は、日本国の民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律 (平成11年法律第117号) の適用を受ける調達については、適用されない。

28 ただし、GPA 第8条第2項 (b) 号に従って調達の要件を満たすために不可欠な場合、参加条件を設定するにあたり調達機関は、関連する過去の経験を要求することができる。

29 この規定は、日本に関し、中央政府機関にのみ適用される。

- 適合性評価機関が発行した試験報告書又は証明書の提出を求める場合各締約国は、欧州共同体と日本国との相互承認に関する協定第2条第1項に基づき、他の締約国の登録適合性評価機関が実施する適合性評価手続の結果を受け入れなければならない(第10.9条)。
- GPA 第18条第4項に基づき公平な行政当局が締約国によって指定された場合、当該締約国は、当該当局が適時、効果的、透明性があり、かつ非差別的な手続を提供することを確保しなければならない、また、入札招請、契約書その他の入札手続に関する文書に係る差別的な技術的、経済的又は財務的仕様を削除し、新たな調達手続を実施することを含む、是正措置等の措置をとることができるようにしなければならない(第10.12条)。
- 各締約国は、本契約の対象となる調達に関連する比較可能な統計データを他方の締約国に提供する(第10.13条)。

以上の要素の他本章は、その効果的な適用と運用のために、適用範囲の修正及び訂正(第10.14条)政府調達に関する専門委員会(第10.16条)及びコンタクトポイント(第10.17条)に関する規定を定めている。

5. JEUEPA における EU と日本の約束の概要

本協定の附属書10の第1部は、JEUEPA の附属書10第2部が対象とする調達に適用される GPA に規定されている規則と手続を規定している。

本協定の第10.4条から第10.12条は、日本と EU の GPA の附属書1の対象となる調達と、日本と EU が GPA で約束されたものに追加的に約束する本協定の附属書10第2部の対象となる調達の両方に適用される。

上記のように、JEUEPA の下での約束は GPA に基礎づけられている。JEUEPA の下で規定される日本と EU の基準額は、基本的に GPA のそれと同じだが、約束の対象となる調達機関の範囲は、GPA に記載されている事業体に比べて拡大されている。

(1) EU の約束³⁰

GPA の附表3と比較して、EU は、その他の事業体に関する約束を拡大し、病院や大学などの公法によって管理される機関を約束の対象に含めた。また EU は、鉄道関連の物品・サービスの調達に関する約束を拡大し、さらに、GPA の EU 側附表5にあるサービスに関する約束に追加する約束をしている。

サービスに関し EU は、具体的に GPA における約束に加え、以下を追加している。

- (i) GPA にかかる EU の附表1附属1、又は JEUEPA 附属書10第2部A節1に該当する事業体に関し、食品提供サービス及び飲料提供サービス(CPC 642、643)、電気通信関連サービス(CPC 754)、写真サービス(CPC 87501から87503、87505、87507、87509)、パッケージングサービス(CPC 876)、その他の事業サービス(CPC 87901、87903、87905から87907)。
- (ii) GPA にかかる EU の附表1附属2のポイント1、又は JEUEPA 附属書10第2部A節2の規定の適用を受ける事業体に関し、飲料提供サービス(CPC 643)、一般経営コンサルティングサービス(CPC 86501)、財務経営コンサルティングサービス(事業税にかかるものを除く)(CPC 86502)、マーケティング経営コンサルティングサービス(CPC 86503)、人事管理コンサルティングサービス(CPC 86504)、生産管理コンサルティングサービス(CPC 86505)、その他の経営コンサルティングサービス(CPC 86509)、及び、全ての対象事業体に関して有料または契約ベースの不動産サービス(CPC 8220)

(2) 日本の約束³¹

日本の約束は、附属書10第2部B節に記載されている。入札の閾値は原則として GPA のものと変わら

30 Cf. Secretariat of the WTO, Factual Presentation - Economic Partnership Agreement between the European Union and Japan, para. 5.41(WT/REG396/1, 12 Aug., 2019).

31 Cf. Secretariat of the WTO, Factual Presentation - Economic Partnership Agreement between the European Union and Japan, para.

ないが、日本は、GPA の附属書 1 附表 2 と比較すると、対象となる事業体の範囲を拡大している。

日本は、JEUEPA 附属書 10 第 2 部 B 節 1 において、GPA 附属書 1 附表 2 に記載されている地方政府機関による調達に加え、(a) 熊本市による調達、(b) 日本の GPA 附属書 1 附表 4 から 6 に記載されている物品・サービスの地方独立行政法人による調達を含めた。またこのうち (b) に関しては、日本は参考のため、2018年 2 月 1 日時点の新たな約束に含まれる病院や大学等 89 の事業体を列挙した。

また日本は、JEUEPA 附属書 10 第 2 部 B 節 2 (c) に、日本の GPA 附属書 1 附表 2 に記載されている地方政府機関及び熊本市による電力の生産、輸送又は配電に関連する調達について、同附属書に定められているのと同じ基準額での調達が本協定の対象となることを記載した。この点に関し、2018年 2 月 1 日現在の 28 の対象となる地方自治体が (c) 項に参考のために記載された。

JEUEPA 附属書 10 第 2 部 B 節 2 において日本は、「中核市」による調達において、EU の供給者が、現地で設立した供給者に与えられる待遇に劣後しない待遇を与えられる旨記載した³²。なお日本は、輸送にかかる運行上の安全性に関する物品及びサービスの調達に関する一時的留保を明示的に維持し、また、JEUEPA 附属書 10 第 2 部 B 節 2 の注 (d) において日本は、同項の約束は建設サービス (CPC51) の調達には適用されないことを明示的に規定した。

GPA 附属書 1 附表 3 の「その他の事業体」におけるグループ B の約束に関し日本は、物品及びサービスの基準額を 10 万 SDR に引き下げた (日本の GPA の約束では 450 万 SDR)。もっとも建設サービスに関連して、建築、エンジニアリング及びその他の技術サービスは、この引き下げられた基準額から除外されている。

日本の GPA の附属書 1 附表 3 のグループ B に関し日本は、6 つの事業体を追加し、物品・サービスの調達が EU の供給者に開放した。また日本は、北海道旅客鉄道株式会社、貨物鉄道株式会社、独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構、四国旅客鉄道株式会社及び東京メトロ株式会社による輸送の安全性に関する調達へのアクセスを提供した。

サービスに関し日本は、附属書 10 第 2 部 B 節 5 において、GPA 附属書 1 附表 5 に記載されているサービスを拡大し、日本の附属書 1 附表 1 に記載されている事業体による調達に関し、21 のサービス分野を追加した。また日本は、日本の GPA 附属書 1 附表 2 に記載されている事業体及び熊本市の事業体による 11 のサービス分野を、対象に加えた。

6. 英国の EU 離脱との関係

(1) 英国の EU 離脱をめぐる状況

2020年 1 月 1 日英国は、EU から離脱した。英国と EU 間の離脱協定³³によれば、英国と EU 間は、2020年 12 月 31 日まで、いわゆる移行期間にある^{34,35}。当該移行期間の間、別異に定められていない限り、EU 法は英国に適用され³⁶、英国は EU の締結した国際約束を遵守しなければならない³⁷。

EU によって締結された貿易協定に関し EU は、公式に外交上の口上書³⁸によって、英国が EU から離脱したことを通知するとともに、EU と第三国間の国際約束の英国への適用関係についても扱っている、離

5.43 (WT/REG396/1, 12 Aug., 2019).

32 ここで記載されている以外の JEUEPA 第 10 章の義務は、日本の中核市に適用されない。

33 https://ec.europa.eu/info/european-union-and-united-kingdom-forging-new-partnership/eu-uk-withdrawal-agreement_en.

34 Article 126 of the Withdrawal Agreement.

35 当該移行期間は、一回に限り、2 年間まで延期することができる。この点に関する決定は、2020年 7 月 1 日までに、英国と EU 間でなされなければならない。

36 Article 127 of the Withdrawal Agreement.

37 この点に関連して、英国は、EU の許可を得ない限り、EU の排他的管轄の及ぶ範囲で新たな協定を適用することはできない。なお、より具体的に英国は、EU の排他的管轄の及ぶ範囲で、第三国および国際機関との間で国際協定を締結することはできるが、これらの協定は移行期間中には適用されない。

38 https://ec.europa.eu/commission/publications/template-note-verbale-sent-international-partners-after-signature-withdrawal-agreement_en.

脱協定に規定されている移行期間中の制度枠組みについても通知した。具体的に当該口上書は、移行期間中、英国が EU の締結した国際約束に関して EU の加盟国として扱われていることを関係国に伝えるものとされていた。

GPA との関係では、2019年2月27日 WTO の政府調達委員会は、EU 離脱後の英国に関し、英国がその独自の立場で GPA に加盟することを認めることを決定した³⁹。

なお JEUEPA は、移行期間中日本と英国の間で適用されると解されている。

(2) 将来の展望

移行期間の間英国と EU は、2019年10月に合意した政治宣言⁴⁰を基礎として、新たに平等なパートナーシップの構築を目指すこととされている。

日本と英国間の関係に関しては、2020年2月8日に行われた第8回日英外相戦略対話の共同プレスリリース⁴¹で、「我々は、日 EU 経済連携協定 (EPA) を日英間の将来の経済的パートナーシップの基礎として用いるとの過去のコミットメントを再確認した。両国の自由貿易に対するコミットメントに沿って、我々は、新たなパートナーシップを日 EUEPA と同様に野心的で、高い水準で、互恵的なものとするために速やかに取り組む。」ということが述べられた。なおその後、2020年5月、日本と英国の間の経済連携協定の締結にかかわる交渉戦略が英国政府から発表された⁴²。

7. 若干の検討

WTO における政府調達協定交渉の関係では、引き続き GPA は、政府調達に係る新たな動きを反映して発展させていくこととされており、すでに GPA 加盟国は、以下の論点に関し議論することで合意している⁴³。

- 中小企業の政府調達への参加の促進
- 持続可能な政府調達の実現
- GPA 加盟国の約束における制限や適用除外の削減
- 統計情報の収集と報告の実施
- 公的機関と民間の協力の実現
- 政府調達に係る物品及びサービスに関する共通の分類の制定
- 政府調達の公示の標準化

このような課題のいくつかは、JEUEPA の中でアプローチされ、日本と EU はこれらの課題にどのように対処するかを例示した。この点で、JEUEPA 第10章は、世界の FTA 交渉にとってだけでなく、WTO における政府調達の議論にかかる事例を提供するものとなっている。

なおこの点に関連して、JEUEPA では政府調達委員会を設置しており、当該委員会は、2019年11月27日開催される⁴⁴などしていることから、JEUEPA 政府調達章を改善する役割を担う可能性がある。

おわりに

政府調達市場の規模等冒頭で述べたところに加え、政府調達は、健全な公共インフラやシステムを構築する源泉であり、基盤でもあるため、非常に重要である。また、国際貿易と世界の福祉向上の観点からも、

39 https://www.wto.org/english/news_e/news19_e/gpro_27feb19_e.htm. Cf. The United Kingdom's withdrawal from the European Union (communication from the United Kingdom), WT/GC/206(1 Feb., 2020).

40 https://ec.europa.eu/commission/publications/publications/revised-political-declaration_en.

41 <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000566011.pdf>.

42 <https://www.gov.uk/government/publications/uks-approach-to-negotiating-a-free-trade-agreement-with-japan>.

43 https://www.wto.org/english/thewto_e/20y_e/gpa_brochure2015_e.pdf.

44 <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000561389.pdf>.

政府調達のグローバル化・合理化は、貿易創造の基盤であり、世界の福祉の向上の源泉ということもできる⁴⁵。この点で、各国は、その調達制度を発展させることが必要であり、また国際的な政府調達制度の改善は必要不可欠と考えられる。

この点で JEUEPA が、日本や EU だけでなく、他の国にとっても、後に続くべき先進的な事例の一つとして価値あるものとなることが期待される。またこの点に関連して、JEUEPA 第10章の内容が広く周知されることや⁴⁶、その効果の検証が行われること⁴⁷が重要と思われる。

(元筑波大学非常勤講師)

45 Cf. Arrowsmith et al., p564.

46 この点に関し、EU と日本は以下の Web サイトを設置している。

EU: <https://www.eu-japan.eu/government-procurement-and-eu-japan-epa>.

日本: https://www.mofa.go.jp/ecm/ie/page23e_000544.html, <https://information1.gov-procurement.go.jp/en/>, <https://www.jetro.go.jp/en/database/procurement>.

47 Cf. https://www.eu-japan.eu/sites/default/files/imce/government_procurement/epa_government_procurement_survey_report_fin.pdf. EU 側での効果の検証も行われることが望ましい。