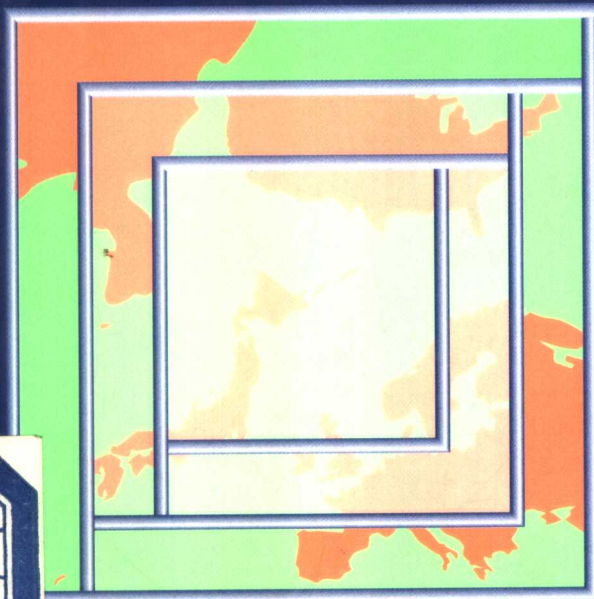
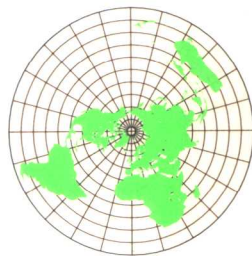


# WTO時代の 政府調達

新調達協定と主要国の動き



JETRO

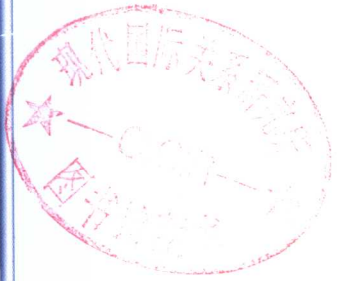
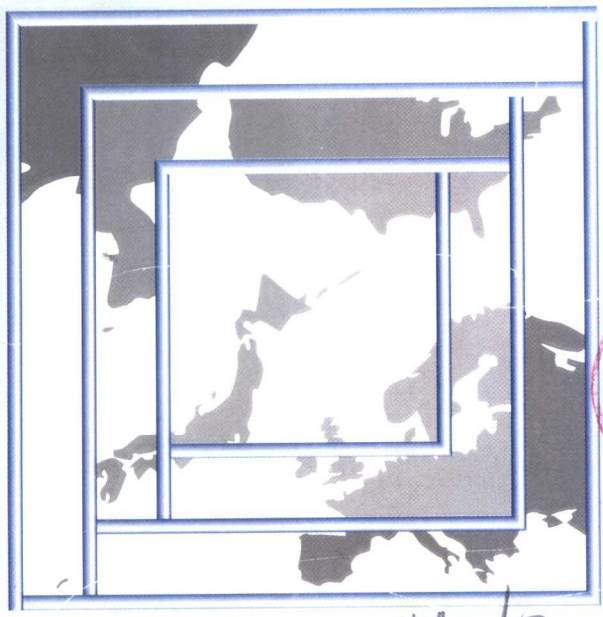
村上政博 監修  
申三 著

000  
F711  
882



# WTO時代の 政府調達

新調達協定と主要国の動き



3/AAN/08

NB

JETRO

1997年10月28日

村上政博 監修  
申三 著

WTO時代の政府調達——新調達協定と主要国の動き

---

1997年6月25日初版第1刷発行

定価は表紙に表示してあります

監修者 村上政博

著者 申三澈

発行所 日本貿易振興会(ジェトロ)

〒105 東京都港区虎ノ門 2-2-5

出版事業部 Tel.(03) 3582-3518

---

販売所 官報取扱所

©代表 村上政博 1997

Printed in Japan

ISBN4-8224-0785-3

表紙デザイン：佛アイデア・インスティテュート

印刷所：佛丸井工文社

無断転載を禁じます

## 刊行にあたって

1993年12月のウルグアイ・ラウンドの妥結によって、WTO 政府調達協定が成立した。これにより、一定規模以上の政府調達について本格的な国際ルールが確立し、各国の政府調達制度について相互チェックがかかってくるようになった。この意義はきわめて大きい。

本書は、申三澈(シン サムチョル)氏が、1995年4月から2年間、横浜国立大学大学院国際経済法学研究科に在籍し、修士論文のための研究の過程で完成したものである。同氏は、本研究科に派遣されてくるまで大韓民国調達庁において資料管理課長等の地位にあったし、1997年4月以降は大韓民国調達庁の管理局物資管理課長としてその職責を果たしている。

WTO 協定中の各個別分野のなかでも、ダンピング、セーフガード、紛争解決手段、さらには競争政策、環境政策という分野と比較して、政策調達分野については、技術的、実務的な細かな事項が絡むことが多いために、取り組む研究者の数も少なく、研究業績も乏しい。

本書は、申三澈氏が、大韓民国調達庁の役人として調達実務に通暁しており(しかも、大韓民国では、日本と異なり政府調達庁が集中的に調達を行うシステムを採っている)、さらに帰国後に WTO 協定への実際の対応を行うという明確な目的意識をもって研究を進めたことによって初めて完成できたものである。通常の WTO 協定についての研究者、関係業界に所属する者といっただけでは、資料収集、研究意欲いずれの面でもここまで研究を進めることは困難であろう。

私自身、本書に出版する価値があるだけでなく、政府調達協定についての研究の現状や法技術的な事項について刻々と内容が変化してゆくことから、早めに出版することが望ましいと判断した。ただし、本書は、申三澈氏の経歴・関心に基づき、大韓民国の立場から見ている部分も多く、日本

の立場からは、異なる評価・見方が可能なところもあり、この点は留意して読んでもらうべきであろう。

次に、私がなぜこの政府調達分野に関心をもつことになったか簡単に記しておきたい。私は、公正取引委員会在職中から政府調達制度について一応の知識を有していたが、学者になり、1994年12月から横浜市の調達に係る不服等審査委員会（村瀬統一委員長）委員に任命されたために地方自治体の調達制度の在り方、実態について深く理解することができた。この経験からも、WTO 政府調達協定の発効が、政府調達分野への公正かつ透明なルール適用へ向けての第一歩を踏み出したものにすぎないことも承知しているつもりである。他方、私が専門委員を務めている市場開放問題苦情処理推進会議（OTO—大河原良雄議長）に対して、1997年に入り政府調達の運用について2件苦情が申し立てられた。このことから、WTO 政府調達協定が現実に関わり出したことも事実であることを実感している。この意味でも、WTO 政府調達協定の内容および主要各国の対応、取り組みを理解しておくことは重要であろう。

なお、本書の出版に際して、細部にわたり建設省経済建設局建設業課から有益な指摘・助言を戴いた。その好意に対して、記して御礼を申し上げたい。

最後になるが、このような地道な企画を採用して戴いた日本貿易振興会に対して、申三徹氏ともども厚く御礼を申し上げたい。

1997年5月

監修者

村 上 政 博

# 目 次

刊行にあたって

<b>第1章 序 論</b> .....	1
第1節 研究の目的 .....	1
第2節 研究の方法及び本書の構成 .....	4
<b>第2章 政府調達をとりまく環境</b> .....	7
第1節 政府調達の概念 .....	7
1 政府調達の意義 .....	7
2 政府調達の目標 .....	9
第2節 政府調達契約の性格 .....	10
1 政府調達契約の特色 .....	10
2 政府調達契約の制限 .....	11
第3節 政府調達契約の種類及び行政の形態 .....	13
第4節 政府調達の産業政策上の位置 .....	14
1 政府調達の産業政策上の役割 .....	14
2 産業保護手段としての政府調達の逆機能 .....	15
第5節 ガットにおける政府調達の取り扱い .....	17
1 ガットの基本原則 .....	17
2 ガット基本原則の例外認定 .....	18
<b>第3章 主要国政府調達市場のアクセス制限</b> .....	23
第1節 米 国 .....	23
1 調達法令の体系 .....	23

2	市場アクセス制限の内容	24
第2節	欧州連合 (EU)	28
1	調達法令の体系	28
2	市場アクセス制限の内容	31
第3節	日        本	33
1	調達法令の体系	33
2	市場アクセス制限の内容	33
<b>第4章</b>	<b>政府調達分野における貿易自由化</b>	<b>41</b>
第1節	国際的論議の発端	41
第2節	最初の国際的統一規範の採択	42
1	成立過程	42
2	ガット政府調達協定の概要	42
3	改正議定書による協定の修正補完	45
4	ガット調達協定の評価	46
第3節	ウルグアイ・ラウンドにおける新調達協定の成立	47
1	政府調達協定の拡張交渉経緯	47
2	新調達協定の性格	48
3	新調達協定の具体的検討	49
4	新調達協定の評価	59
<b>第5章</b>	<b>主要加入国における新調達協定の国内適用及び履行</b>	<b>65</b>
第1節	米        国	65
1	新調達協定の履行	65
2	新調達協定の適用除外分野	71
第2節	欧州連合 (EU)	72
1	新調達協定の履行	72

2	新調達協定の適用除外分野	83
第3節	日        本	86
1	新調達協定の履行	86
2	新調達協定の適用除外分野	97
<b>第6章</b>	<b>韓国の政府調達制度及び新調達協定の実施準備</b>	105
第1節	序        説	105
第2節	韓国の政府調達制度	106
1	政府調達市場の規模	106
2	調達法令の体系	107
3	中央調達機関の調達事業の運用内容	107
4	韓国の政府契約制度	114
第3節	新調達協定への加入及び実施準備	116
1	新調達協定への加入	116
2	協定の実施準備	119
第4節	小        結	124
<b>第7章</b>	<b>政府調達分野における通商自由化推進上の諸問題</b>	129
第1節	新保護主義と多国間貿易体制の両立	129
1	公正貿易の要求	130
2	一方主義、二国間主義及び地域主義的傾向の増大	131
3	相互主義についての解釈の変化	135
4	管理貿易論の台頭	135
第2節	新調達協定の法的実効性の限界	136
1	国内法との抵触上の問題	136
2	権利救済手段としての紛争解決手続の限界	141
第3節	統一規範としての新調達協定の問題点	147

第8章 結 論 .....	155
参考文献 .....	159
付錄 WTO 政府調達協定文 (英文) .....	163
監修者, 著者略歷	

# 第1章 序 論

## 第1節 研究の目的

今日の国際社会では、経済的相互依存性が深まり、国境がない巨大な一つの市場を形成している。このような相互依存性により、世界的には規模の経済を実現させることができ、生産は生産コストがより低いところで行われることになる。その結果、消費者は良い品質の商品とサービスを安い値段で手に入れることができるようになる。このように国際経済社会の相互依存性が深化するようになったのは、第二次世界大戦以後飛躍的に発達した商品の製造技術、情報通信や交通の革命、そして国際間投資の拡大等のような技術的・資本的な諸要因の働きが大きく作用している。その他にも、世界的規模の多国籍企業の活動や関税貿易一般協定(GATT、以下「ガット」と表記する)に代表される多角的な貿易体制の確立により生まれた自由貿易の環境も、相互依存性を高めるのに大きく寄与したといえる。

しかし、相互依存性の深化は、経済的繁栄を達成させると同時に、個々の国家の主権行使に大きな制約を与える要因ともなる。すなわち、各国の経済的な活動は簡単に国境を越え、他の国に影響を与えることになるから、今日の世界ではどんなに強力な経済力を有する国であっても、自国のみですべての問題を解決することは難しくなっている。その結果、各国政府は、他国の経済政策についてより大きな関心を持つことになり、経済政策(通商政策)の相互調整問題が国際経済社会の重要な懸案として浮かび上がってきた。それは、一般的に相互主義原理のもとで行われる二国間交渉、あるいは多国間交渉の形態を踏まえ解決することになるが、注目すべき点は、

その他の方法として他国の「不正貿易慣行」の除去のために、自国法の一方的適用を通じて解決しようとするものである。後者の例は、戦後世界経済を牽引してきた米国である。米国は、1970年代以降持続的な貿易赤字を記録することになったが、自国産業の競争力喪失の原因が主要貿易競争相手国の不正貿易政策であるとし、これの是正のためには、ガットの体制のみでは不十分であることから、貿易相手国の不正な取引慣行に対する制裁措置について定める国内通商法を制定し、これを一方的に適用することにより、主要国との間で通商摩擦を引き起こしてきた。国際取引において公正競争が保障されなければならないとするならば、「競争の公正性」についても国際的な合意が先行すべきである。

一方、貿易における公正性の問題が強大国の力の論理によって左右されることに対して、自由貿易論を信奉する学者の中からは、伝統的に国際通商における支配的な理念とされてきた「自由貿易論」が強者の論理により終わってしまうのではないかという憂慮の声まで出ていた。幸い、過去7年間にわたって続けてきたウルグアイ交渉が1993年12月15日に妥結し、21世紀前半に及ぶ国際貿易を牽引していく基本的枠組みが形成された。ウルグアイ協定においては、従前のガットの枠組みの外に置かれていた貿易関連投資措置、知的財産権やサービス貿易分野等がこれに含まれ、また、諸事情によって適用例外が認められていた大多数の分野が枠組の中に吸収された。しかし、何よりも重要な成果は、各会員国の通商政策や制度を定期的に審査する「貿易政策検討制度(TPRM: Trade Policy Review Mechanism)」を設けたことや、ある加盟国がWTO(世界貿易機関)の規範に違反した場合、あるいは他の加盟国の利益を侵害した場合に当該加盟国の提訴を受け、これを是正するために「紛争解決機構(DSB: Dispute Settlement Body)」を設立したことである。これらの措置を通じてWTOは、国際貿易の中核的機構として役割を果たしていくこととなった。WTO体制について現段階でその成果を評価するのは時期尚早であるが、WTOにおいてはウルグアイ・ラウンド終了後早くも、環境、労働基準、投資と競争政策

等に対する国際的な規範を制定する必要性について議論がなされている。それが実現されれば、国際貿易に関連するすべての分野がWTOの規制対象となる。

ところで、国際貿易において市場閉鎖と貿易障壁が存在している典型例といわれている政府調達分野においても、市場の国際化・開放化が進展している。政府調達は、その市場規模が膨大(国によって異なるが、一般的にGDPの10~15%程度を占める)であるにもかかわらず、自由で平等な貿易秩序の実現を基本理念とするガットにおいても、東京ラウンドで政府調達協定が採択されるまでは、ガットの基本原則の一つである内国民待遇の例外が認められ、また、国家貿易に関する無差別待遇の一般原則の適用除外が認められてきた。このため、各国の政府調達に関する例外措置は、世界貿易の拡大と自由化にとって大きな障害となっていた。

このような状況の中で、ガットの東京ラウンドは、これまで内国民待遇原則の例外となっていた政府調達分野に無差別原則を援用し、各国の一般的な政府調達慣行による、市場アクセス制限を緩和することを目的とした「ガット政府調達協定」を制定した。続いて、1987年から行われたウルグアイ・ラウンドの交渉では、協定の一般原則の実効性を確保し、その有効性を高める目的で、譲許範囲の拡大、入札手続の基準設定、異議申立、紛争解決手続などを詳細に規定したWTO政府調達協定(以下「新調達協定」という)が締結された。現在各加入国は、1996年1月からの新調達協定の適用に合わせて、国内法制の整備を進めている。しかしながら、同協定はWTOを構成する諸協定の中で、当該協定の加入国のみに適用される複数国間貿易協定にとどまり、さらに加入国の数も先進国中心の23にすぎない。その他にもこの分野における各国の貿易障壁は、表面的には改善されたようにみえる面もあるが、市場アクセス制限要因が別の次元で依然として存在していることが指摘されている。

このような国際的な通商環境を背景に、本書においては、まず政府調達の特徴と政府調達をめぐる保護主義の諸現象について考察した後、これら

の問題点の改善を念頭に置いて、政府調達分野の国際化・開放化を促進する手段として、WTO体制の中で新しい国際的規範として成立された新調達協定の法的実効性が確保されているかどうか、また、これを通じて従来市場アクセス制限は緩和できるかどうかなどについて法的検討を加え、問題解決のための改善策及び今後の課題を提示することを狙いとしている。

## 第2節 研究の方法及び本書の構成

政府調達は、公共サービスを生産するために生産要素を決定し、購買することで、政府の効率性と密接な関係を結んでいる。さらに、調達対象の財貨やサービス等の公共財を利用する国民の福祉とも直接的に関係がある。調達が非効率的に行われるときには、予算の浪費だけではなく、不適切な商品が購入されると同時に、非効率性を持つ企業が生産することになり、資源の配分の面においても非効率的である。また、調達の過程が正当に行われてない場合には、談合行為や不正行為のような問題が発生して、国家の大綱が紊乱されると同時に、国民経済の競争力が弱められることになる。

政府調達の効率を高めるためには、政府調達が国内特定産業を保護する等の付随的な機能を遂行する場合は別の問題があるが、供給が必ず国内事業者に限られる必要はない。その点については、経済的な相互依存性が深化されている国際経済社会の現実がそれを容認するわけでもない。したがって、政府調達においては、国内外を網羅して優れた品質の財貨やサービスを供給できるすべての供給者が参加し、完全な競争が成立できる環境の形成がなによりも重要であるといえる。そのためには、政府調達の全般に関して体系的で、学問的な研究が必要であると考えられる。

このように、政府調達が持つ意義が大きいにもかかわらず、この分野の研究は、意外なほどなされていないのが現実である。WTO協定の発効や政府調達協定などの国際的規範が形成されるなど、政府調達をめぐる世界的な関心が高まっている現実を考えれば、参考文献さえもない現在の状況は、

残念に思われる。しかし、政府調達全般にわたって研究することは、その範囲が広く、行政法、民法、国際法、国際経済法、国際通商法等、それぞれの観点から総合してアクセスしなければならないという問題があり、さらに行政の問題で民間との関係が少ない点や情報収集に困難さを伴う点などの諸状況から判断してやむをえないといえる。

新調達協定は、1996年1月1日に発効された。同協定の加入国は、現在協定の国内的履行を準備中である。この段階で、行政官僚の立場で、実務経験と意欲に基づき、同分野について総合的な研究をすることもそれなりの意義はあると考える。

本研究においては、概念の部分と行政契約の性格の部分で行政法と民法の関連部分を参考にし、その他の部分については、国際通商法の立場で研究に臨んだ。特に、米国、欧州連合（EU）の主要通商法、そして、WTO協定の中で政府調達分野と係わりがある他協定の関係部分を探して検討した。それは、政府調達が総合行政であり、政府調達の対象が財貨とサービスを調達することで相当数の協定と関係があり、また、国際通商法の規範秩序が反ダンピング等一部の分野を除けばすべてが政府の行為を規制の対象とするからである。

本研究は、政府調達分野における通商自由化措置について法的評価を行うことを目的とする。ここで通商自由化措置というのは、主に、「新調達協定」を意味する。ただし、本書においては、新調達協定に限定するものではなく、政府調達に関係するすべての問題を研究の対象とする。すなわち、第2章においては、政府調達の概念を始めとして、政府調達をとりまく国内・外的環境及び諸現象について分析する。

第3章では、米国、EU、日本等主要国政府調達市場の調達制度と、市場アクセス制限の制度や慣行の現状について、詳細に紹介する。

第4章では、政府調達分野における貿易自由化努力について、国際的論議の発端から始め、東京ラウンドで採択された「ガット政府調達協定」と、ウルグアイ・ラウンドで採択された「新調達協定」について具体的な内容

を検討し各々の協定に対して評価を加える。

第5章では、このような国際的規範の国内的履行と関連して、主要協定加入国の国内法採用及び履行実態を調査すると同時に、新調達協定の内容と関係国の法整備状況及び履行内容を比較しながら、同協定の未履行部分と残存貿易障壁について指摘する。

第6章では、第2章から第5章までの研究結果を踏まえ、政府調達分野における通商自由化推進上の問題として、統一規範の法的実効性を検証したうえ、新調達協定に内在する問題点の指摘を通じて同協定の適用上の限界を探っていく。

第7章では、第6章までの研究結果を踏まえ、政府調達分野において真の通商自由化を達成するための方策と今後の課題を提示したい。

## 第2章 政府調達をとりまく環境

### 第1節 政府調達の概念

#### 1. 政府調達の意義

行政主体が公共財の供給のため、民間部門から財貨や一定のサービスを購入する行為を政府調達(Government Procurement)という。

調達(procurement)の概念は、購買(purchasing)と比較して定義するとわかりやすい。まず、購買というのは、物品を買う過程(the process of buying)を意味する。この過程では、需要の認識、供給者の発見及び選定、価格と条件の合意、そして保証の履行(follow-up)等が含まれる。一方、調達は、購買より範囲がより広い概念であって、ここでは、購買において行われる任務以外にも、在庫管理、運送、引受、検査、不用品の活用のような物資の管理機能までを含む活動である<sup>1)</sup>。このような調達行為が政府によって行われる場合、それを政府調達とすることができる。

行政主体は、国、地方公共団体のほかに特殊法人(公社、公団等)<sup>2)</sup>がある。国または地方公共団体を行政主体とするには問題はないが、特殊法人は行政主体というよりは、その機能・作用からいえばむしろ私人に近いものといつてよいから、真の行政主体とはいいがたい面もある。しかし、特殊法人が、行政に近似した目的を果たしており、その限度で、特殊法人の成す契約が、公共的性格ゆえに、私人とは異なった取扱いを要求されることは否定できない。さらに特殊法人は、国及び地方公共団体に代わって特定の公共的な事業を行うことを目的として設立され、事業遂行の面でも行

政主体の関与を受けて活動を行っており、行政目的の一部を担っている。

政府調達には、行政の肥大とともにその高度に発達した行政の効率的な遂行によってその需要も多様化、専門化されている。そのために、日常的・反復的な需要による単純な物品の調達を始め、専門的な技術が要求される特殊分野の調達に至るまで、その需要は数えられないほど広い範囲に及んでいる<sup>9)</sup>。

その結果、政府調達は、調達政策の確立と執行を通じて社会経済的目的を達成するための手段としても機能する。すなわち、政府は、調達の需要が膨大であるとともに、単独で事業計画の確立と執行が可能な点を生かして、国の事情に合わせた各種の調達政策を展開している。これには、国産品優遇政策、中小企業生産製品の優先購買制度(set-aside program)、地場入札者優遇措置、矯正施設生産品優先購買制度、少数民族企業の支援政策などがあり、その他にも、景気対策の手段としての意味を持つ公共投資的性格の特定開発事業推進などの例がある。

さらに、政府調達における市場の開放度が世界貿易に与える影響が非常に大きい。それゆえ、政府調達分野を除いたままでの貿易自由化の達成はあり得ないという OECD (経済協力開発機構) の意見が出された<sup>10)</sup>ように、政府調達は世界自由貿易の発展のためにも非常に重要性を有する。しかし、各国政府は、やむを得ない事情がある場合を除き、調達をする際に「国産品優先購買制度」<sup>11)</sup>等を適用するなど規範作りを通じて、あるいは実務上において外国からの入札に様々な条件を課すなどの方法を用いて、対外差別的慣行を堅持し自国の調達市場を閉鎖的に運営している。それは、政府調達が国の予算を使って、国が直接に行う性格を持っているため、外国企業から自国の調達市場を奪われまいとする傾向が強いからである。それにもかかわらず、自国企業の外国調達市場へ向かっての進出努力やこれを支援する政府の援助が積極的に行われている。これらの現象のすべては政府調達が抱えている問題であり、今後の解決すべき課題になる。