

# 政府調達関連法令・運用の最新動向

～中国の安全保障貿易管理に関する制度情報  
専門家による政策解説～

2025 年 5 月

日本貿易振興機構（ジェトロ）

上海事務所

調査部

**【免責条項】**

本レポートは、森・濱田松本法律事務所に委託し、作成したものです。  
本レポートで提供している情報は、ご利用される方のご判断・責任においてご使用下さい。ジェトロでは、できるだけ正確な情報の提供を心掛けておりますが、本レポートで提供した内容に関連して、ご利用される方が不利益等を被る事態が生じたとしても、ジェトロおよび執筆者は一切の責任を負いかねますので、ご了承下さい。

## 1. 総論

中国の政府調達市場は世界最大規模である。2023 年、中国の政府調達規模は、3 兆 3,929 億 6,000 万元（約 71 兆 2,521 億円、1 元=約 21 円）に達した<sup>1</sup>。一般的に、政府調達における国産品優遇政策は、国家安全保障を目的としたものもあるが、多くの途上国においては、特定の国内産業の保護・育成を目的として行われることが多く、外国企業の市場参入の機会が制限されることになる。

中国は、2001 年に WTO に加盟した当時、WTO の「政府調達に関する協定」（Agreement on Government Procurement、以下「GPA」という）への早期の加入交渉開始を約束していた<sup>2</sup>。その後、中国は 2007 年に GPA への加入申請を開始し、現在までに 7 回のオファーを提出しているが、自由化および対象範囲等の内容が不十分だと指摘され、いまだ加入交渉が継続している状況である。

一方、中国国内法として、2003 年 1 月に政府調達法<sup>3</sup>が施行された。同法では、政府調達市場への供給者の自由な参入を妨害および制限してはならないと規定<sup>4</sup>しつつも、一部の例外を除き、政府調達においては、原則として、自国の物品、工事、サービス（以下「国産品等」という）を調達しなければならないと規定されている<sup>5</sup>。政府調達に関しては、そのほかにも国家レベル、地方レベルにおいて、多数の法規が制定され、国産品等の購入義務についての政策方針、法規、ガイドライン等が公布されている。また、実務レベルでは、特に医療機器、自動車、半導体などの分野において、実質的に国産品等の調達を奨励、推進する政策があると考えられる。

本稿では、中国の政府調達に関する立法、および実務状況を概観した上で、WTO 協定、GPA の原則との整合性について、検討する。

## 2. 政府調達の主体

政府調達法 2 条 2 項では、政府調達を、「各レベルの国家機関、事業単位および団体組織が財政資金を使用して法により定められた集中調達目録に含まれる、または調達基準額以上の物品、工事およびサービスを調達する行為」と定義している。

上記規定によれば、政府調達の主体は、各レベルの国家機関、事業単位、および団体組織となっている。国家機関には国レベルや省市レベルなど各レベルの政府機関等が含まれており、事業単位<sup>6</sup>には公立の病院、学校、研究機関等が含まれると考えられている。なお、国有企業は政府調達の主体に含まれないと解される<sup>7</sup>。

---

<sup>1</sup> 中国財政部「2023 年全国政府調達状況概要」（2024 年 9 月公表）

<sup>2</sup> WTO, Report of the Working Party on the Accession of China, WT/MIN(01)/3, para. 341.

<sup>3</sup> 政府調達法（全人代常務委員会、2002 年 6 月 29 日公布、2003 年 1 月 1 日施行、2014 年 8 月 31 日改正、公布、施行）。2014 年改正では、一部の条文の微調整にとどまっている。

<sup>4</sup> 政府調達法 5 条

<sup>5</sup> 政府調達法 10 条

<sup>6</sup> 事業単位とは国が社会公益目的のために、国家機関により設立またはその他の組織が国有資産を利用して設立し、教育、科学技術、文化、衛生等の社会サービスに従事する組織を指す（事業単位登記管理暫定条例 2 条）。

<sup>7</sup> 起草当時の政府調達法草案についての説明では、中国では国有企業および国有支配企業の数も多く、またそれらの企業がかかわる分野も広いため、国家機関、事業単位、団体組織の機能と異なる、また、企業

### 3. 政府調達の対象

#### (1) 国産品等の調達要求

政府調達法によれば、中国国内で入手できないまたは合理的な商業条件によって入手できない場合や、中国国外で使用するために調達を行う等の場合を除き、国産品等を調達しなければならない<sup>8</sup>。

工業・情報化部により、2021年に内部通達として示された「政府調達輸入品審査指導基準」では、調達品目によって、国産品等の推奨調達割合<sup>9</sup>が定められており、同基準に記載された全315品目のうち、調達の100%を国産品等とするよう要求された品目は約70%に達している。例えば、医療機器に関しては、178品目のうち、100%を国産品等で調達するよう要求されるものとして137品目が示されている<sup>10</sup>。これらの品目に関しては、原則として輸入された物品・サービスの調達申請は認められないことになると考えられる。

また、各地方レベルでは、輸入品・サービスの調達に関する具体的なルールが設定されている場合があり、例えば、浙江省が2024年に公布している輸入品の政府調達に関する通知では、汎用性があるオフィス設備については原則として国産品を調達すると定められている<sup>11</sup>。

また、2018年頃から、四川省、福建省、山東省、陝西省、広西チワン族自治区等、各地で、輸入医療機器購入リスト、いわゆる「ホワイトリスト」を公布し、ホワイトリストに掲載されている医療機器については、認証済みであるとして、簡略化された手続きにより調達可能としているが、当該ホワイトリストに掲載されている輸入医療機器は、毎年見直されており、掲載品目数は減少傾向にあるとみられている。例えば、広東省で2021年に公布されたホワイトリストの掲載品目は、2019年の132種類から46種類に減少した<sup>12</sup>。また、四川省では、ホワイトリストに掲載された品目についても輸入可能な主体および用途を限定する動きがあり、一定レベル以上の病院、また科学研究等の目的等に限定して輸入可能とする規定が公表されている<sup>13</sup>。

#### (2) 国産品等への優遇措置

政府調達において、法令上輸入品・サービスの調達は禁止されていないものの、事実上、国産品等が優遇される場合もあると考えられる。

手続面においては、輸入品を調達する確かな必要がある場合には、審査管理が行われる<sup>14</sup>。

---

の自主的経営権の遂行を保障するために、国有企業および国有支配企業の調達（財政資金を利用する調達を含む）は調整範囲に含まないとしている。

<sup>8</sup> 政府調達法 10 条

<sup>9</sup> 国産品の調達割合については、100%、75%、50%、25%の4段階の基準が設けられている。

<sup>10</sup> 188品目の医療機器のうち、100%国産品調達は137品目、75%国産品調達は12品目、50%国産品調達は24品目、25%国産品調達は5品目となっている。

<sup>11</sup> 「浙江省財政庁による輸入産品政府調達管理業務のさらなる改善に関する通知」（浙財採監〔2024〕2号）2条

<sup>12</sup> 広東省「2021年省レベル衛生健康機関輸入品リストに関する公示」

[https://wsjkw.gd.gov.cn/gkmlpt/content/3/3233/post\\_3233250.html#2532](https://wsjkw.gd.gov.cn/gkmlpt/content/3/3233/post_3233250.html#2532)

<sup>13</sup> 四川省「省レベル2021年～2022年政府調達輸入製品リスト検証意見公示（医療衛生設備類）について」の通知

<sup>14</sup> 「輸入品政府調達管理規則」4条

当該調達審査は、調達主体が政府調達活動を開始する前に行う必要があり、審査を受けていない場合には輸入品の調達を拒絶したものとみなす（そのような輸入品の調達活動への参加を認めない旨を調達文書にも明記しておく必要がある）とされており、また、調達開始後に輸入品の調達申請を行うことは規則違反とされている<sup>15</sup>。

また、政府機関等が輸入品・サービスを調達する際には、輸入品の調達についての主管部門の意見および専門家による評議意見を添付して、所管の財政部門に対して審査を申請する必要がある<sup>16</sup>。輸入品の調達に関する専門家の評議体は、当該申請機関に所属していない専門家 5 人以上から構成され、そのうち 1 人は法律専門家を含まなければならないと規定されている<sup>17</sup>。また、審査基準に関しては、地方の実務において、「輸入品が国産品より性能が優れている」という理由のみでは審査申請を認可することができず、詳細な性能、データ、サービスの差異等について分析する必要があると規定しているものがある<sup>18</sup>。

財政部は 2024 年 12 月に、「政府調達における国産品の基準および実施政策についての事項に関する通知」の意見募集稿を公布した。同意見募集稿では、国産品の定義について具体的に規定し、中国国内生産の部品コストの割合や中国国内生産により商品性質が（原材料や部品から製品に）改変されたことが要求されている。当該意見募集稿 3 条では、政府調達において中国国産品と輸入品が競合する場合、中国国産品については、見積金額から 20%減額した金額を用いて審査を行うと規定している。同通知がそのままの形で実施された場合、政府調達の入札で調達商品を決定する際に、考慮要素としての価格について、競争における国産品等の優位性がさらに強化されると考えられる。

#### 4. 政府調達における外資系企業の取り扱い

2020 年 1 月 1 日に施行された外商投資法では、政府調達において、中国は、外商投資企業が法に基づき公平な競争を通じて政府調達活動に参加することを保障し、政府調達では、外商投資企業が中国国内において生産した製品、提供するサービスを平等に取り扱うと規定されている。また、2021 年に財政部が公布した政府調達における内外資の平等な取り扱いの遂行に関する通知では、国家安全および国家秘密に関連する調達を除き、内外資企業が製造した商品について、差別待遇をしてはならないと規定しており、その後も、同様の趣旨が繰り返し表明されている<sup>19</sup>。

ただし、実際には、政府調達において外資系企業の製品であることを理由に失注した、あるいは入札に参加できなかったとの声が多数上がっているとされている<sup>20</sup>。中国米商会の白書等によれば、「安可」（安全でコントロール可能、原文は「安全可控」）、あるいは、「信創」（情報技術応用イノベーション、原文は「信息技术应用创新」）と呼ばれる制度が 2019

---

<sup>15</sup> 「財政部による輸入品政府調達管理の関連問題に関する通知」（財政部、2008 年 7 月 9 日公布、施行）、5 条

<sup>16</sup> 「輸入品政府調達管理規則」8 条

<sup>17</sup> 「輸入品政府調達管理規則」12 条

<sup>18</sup> 「浙江省財政庁による輸入産品政府調達管理業務のさらなる改善に関する通知」5 条

<sup>19</sup> 「政府調達活動における内外資企業に対する平等な取扱関連政策の遂行に関する通知」（財政部、2021 年 10 月 13 日公布、施行）。最近では、国務院による「政府調達分野における『市場秩序整頓、法規体系構築、産業発展促進』3 年行動プラン（2024 年～2026 年）」3 条では、政府調達において、異なる所有制の企業による国産品について平等な扱いを確保するよう要求している。

<sup>20</sup> 中国日本商会「中国経済と日本企業 2024 年白書」

年より整備され、何等かの基準を満たした製品が当該制度に基づきリスト化され、当該リストに掲載された製品・サービスしか政府調達において採用されないという情報が寄せられている。かかるリストに関する情報は一般的に公開されておらず、この不透明性は、外資系企業にとって著しく不利な状況であるとの指摘がある<sup>21</sup>。

2021 年 12 月に、中国の国家発展改革委員会が『「十四・五（第 14 次 5 カ年計画）」国家政務情報化推進計画』を公布した。同計画では、2021 年から 2025 年にかけて、政務システムについて、インターネット情報セキュリティの向上を図り、データの等級保護および分級保護制度を執行し、技術製品のハードウェアとソフトウェアの両方の応用イノベーション<sup>22</sup>を促進し、政務情報システムが安全で信頼できるように<sup>23</sup>運営できるよう保障することが記載されている。また、2022 年 10 月に国務院が公布した「全国一体化政務ビッグデータ体系建設ガイドライン」では、総体的国家安全観を堅持し、安全で信頼できる技術と製品を運用し、政務データ安全体系を構築すると規定している。これらの政策の下、行政機関のオンラインシステムや、OA 用品の国産化が進められているといわれている。

2023 年 12 年、財政部、工業・情報化部により、コンピューター、ワークステーション（業務用高性能コンピューター）、汎用サーバー、OS、データベース等 7 つの OA 関連品に関する政府調達需要基準が公布された。これらの基準において、一部の品目に関しては、郷鎮レベル以上の政府機関、直属事業単位等による政府調達は、対象品目の CPU、OS について「安全信頼測定評価要求」を調達要求に盛り込むよう求めている。安全信頼測定評価は、「安全信頼測定評価業務ガイドライン」<sup>24</sup>に基づき、中国情報安全測定評価センター、国家秘密保持科学技術測定評価センターにより実施されており、2023 年 12 月から 4 回にわたって測定評価結果の公告が発表されている<sup>25</sup>。しかし、いずれの公告においても外資系企業による製品は含まれておらず、外資系企業による製品が実質的に入札に参加できていないことが示唆されている。

## 5. 国有企業における国産化の推進

前記 2 で述べたとおり、政府調達法において、国有企業は政府調達の範囲に含まれないとされているが、「安可」「信創」政策の下で、国産化が推進されている中で、国有企業においても国産品による代替政策が進められていることがある。

国務院国有資産監督管理委員会は 2022 年 2 月、「中央企業が世界一流の財務管理システムを構築することの促進に関する指導意見」を公布し<sup>26</sup>、国有中央企業が自主コントロール可能なシステムに基づいてデジタル化、スマート化された財務管理システムを構築するように促した。それをきっかけとして、金融、電信等の重要業界において、国産システム、国産ソフトウェアへの切り替えが加速したとされている。

---

<sup>21</sup> 経済産業省「2024 年不公正貿易報告書」

<sup>22</sup> 原文では「創新応用」

<sup>23</sup> 原文では「安全可靠」

<sup>24</sup> [https://www.itsec.gov.cn/aqkkcp/ywjs/202307/t20230727\\_141347.html](https://www.itsec.gov.cn/aqkkcp/ywjs/202307/t20230727_141347.html)。ガイドラインでは、外国企業、外資系企業による申請について禁止しておらず、あくまでも企業の意思に基づき、平等、客観、公正の基準に基づき測定評価を行うとされている。

<sup>25</sup> <https://www.itsec.gov.cn/aqkkcp/cpgg/>

<sup>26</sup> [https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-03/02/content\\_5676491.htm](https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-03/02/content_5676491.htm)

国有企業である中国電信が行った、2024 年から 2025 年のサーバー集中調達プロジェクトにおいては、67.5%の製品について国産品が採用された<sup>27</sup>。また、国家电网江蘇省電力におけるオフィスシステムの調達プロジェクトにおいても 70%以上は国産の OS が採用されたと報道されている<sup>28</sup>。

## 6. WTO 協定および政府調達協定との関係

GATT では、締約国に対して、内国民待遇の原則を規定しているが、GATT3 条 8 項において、政府調達に関しては内国民待遇の適用除外が規定されている。上記規定に基づけば、政府調達における国産品要求、国産品に対する優遇は、原則として WTO のルールには違反しないことになる。

もっとも、事実上、特に情報システム分野において、国有企業において国産品の積極的な採用を促進する政策を取っていることに関しては、国有企業による調達は「政府調達」には該当せず、内国民待遇の適用除外に該当しない結果として、GATT 第 3 条に規定する内国民待遇の原則に違反する可能性があると考えられる。

一方 GPA は、WTO 加盟国・地域が任意に加入可能な複数国・地域間の貿易協定であり、加入国・地域間において、政府調達分野においても内国民待遇、および最恵国待遇が適用されると定められており、また当該原則を実効的にするための手続ルール（交渉入札の原則や、入札公告時に WTO 公用語による入札概要を記載すること、公告期間の確保等）が定められている。

中国は、2001 年に WTO に加盟した。中国の WTO 加盟文書の一部である作業部会報告書では、GPA への加入に向けて交渉を進めることについて、コミットメントとして記載されている。WTO 加盟時点で中国は GPA のオブザーバーとなるべきであり、WTO 加盟後 2 年以内に、GPA への加入交渉を開始すべきとされている<sup>29</sup>。

中国は 2007 年に GPA に対して初回オファーを提出してから、直近では、2019 年 10 月に 7 回目のオファーを提出している<sup>30</sup>。その後数年にわたって交渉を行ったが、自由化の対象範囲・分野、基準額のレベル等について、十分ではないと指摘されており、現在も GPA 加入に至っていない。

前記のように中国が、政府調達法において国産品等の調達の要求を明記していることは、WTO ルールには違反しないことになるが、GPA に加入する前提においては、WTO 加盟時のコミットメントから後退していると指摘されている。

また、前記の「安可」「信創」政策をはじめ、政府調達に関する政策の不透明性、不公平性に関しても、GPA が求める透明性原則に反することになるため、中国が GPA への加入を進める姿勢とは矛盾するものと考えられる。加えて、中国が WTO 加盟に際して約束した透明性に関するコミットメントにも反すると考えられる。

---

<sup>27</sup> <https://finance.sina.com.cn/roll/2024-07-09/doc-inccptnw0016511.shtml>

<sup>28</sup> <http://zqzx.zmke.com/smart/88951.html>

<sup>29</sup> 前掲注 2, para. 340

<sup>30</sup> 2007 年に初回オファーを提出、直近では 2019 年 10 月に 7 回目のオファーを提出した。

レポートをご覧いただいた後、アンケート（所要時間：約 1 分）にご協力ください。

<https://www.jetro.go.jp/form5/pub/ora2/20250007>



本レポートに関するお問い合わせ先：  
日本貿易振興機構（ジェトロ）  
調査部 中国北アジア課  
〒107-6006 東京都港区赤坂 1-12-32  
TEL：03-3582-5181  
E-mail：ORG@jetro.go.jp