

# 日本の人権及び公共調達に関する法的枠組みについての調査

2024年9月27日

1. エグゼクティブ・サマリー .....	2
2. 背景 .....	4
3. 公共調達と人権に関する枠組み .....	7
3.1 人権に関する法的枠組み .....	7
3.2 ビジネスと人権・責任ある企業行動に関する枠組み .....	9
3.3 持続可能な開発に関する枠組み .....	12
3.4 公共調達に関する枠組み .....	13
4. 中央政府の関連省庁・機関 .....	21
4.1. 全体像 .....	21
4.2. 個別省庁における調達業務 .....	21
4.3. 財務省 .....	27
4.4. 会計検査院 .....	29
4.5. 総務省 .....	29
4.6. 国土交通省 .....	29
4.7. 公正取引委員会 .....	30
4.8. 行政改革推進本部 .....	30
5. 公共調達又は人権侵害に関する政府による主要な苦情処理手続 .....	32
5.1. 各省各庁: 公共工事に関する苦情処理手続 .....	32
5.2. 内閣府: 政府調達苦情処理体制 .....	32
5.3. 外務省等: 各国連絡窓口（NCP） .....	33
5.4. 公正取引委員会: 下請法に関する相談窓口 .....	34
5.5. 法務省: 人権相談 .....	34
5.6. 厚生労働省: 労働問題に関する各種相談窓口 .....	34
6. ガイダンス及び支援 .....	35

## 1. エグゼクティブ・サマリー

2023年4月3日、日本政府は、中央政府による公共調達の入札に参加する企業が人権尊重責任を果たすための制度の導入に関する方針を決定した（後述 3.4）。本稿は、当該方針に基づく様々な取組みに関与する個人や団体（政府機関及び非政府機関）が水平的・垂直的<sup>1</sup>政策の一貫性を確保できるよう、人権、責任ある企業行動、持続可能な開発及び公共調達に関する国内外の枠組みを提示することを目的としている。

日本には、中央調達機関が存在しない。OECDによれば、中央調達機関を有していない加盟国は日本とオランダだけである。日本の中央政府における公共調達制度は、国家予算の執行に関する手続の問題として、会計法並びに予算決算及び会計令をはじめとする諸法令により規律されているところ、会計法の実施に関する所管官庁は財務省であるが、他の省庁も、公共調達に関する様々な法令の実施に関する所管官庁となっている場合がある（後述 4）。日本の各省庁は、自らの所管事項に係る公共調達がどのように行われるかについて、それぞれに規則等を定めることが認められており、例えば、入札書類一式の書式・内容は省庁ごとに異なり得る（後述 4・3.4）。

中央政府における公共調達制度の主要根拠法令である会計法や予算決算及び会計令は、公共調達の目的について明示的な規定を置いておらず、公共調達を付帯的政策のために用いることを明示的に認めていない。それどころか、会計法の所管官庁である財務省及び一部の学説は、公共調達を付帯的政策のために用いることについて、否定的な立場をとってきた。しかし、実際には、公共調達を人権の実現のために用いる様々な法令が実施されてきた（後述 3.4）。

障害者優先調達推進法、女性活躍推進法（及び女性の活躍推進に向けた公共調達及び補助金の活用に関する取組指針）、「コロナ克服・新時代開拓のための経済対策」及び「緊急提言～未来を切り拓く『新しい資本主義』とその起動に向けて～」は、いずれも、公共調達を人権の実現のために用いる規定を含んでいる（後述 3.4）。例えば、公契約について、障害者の就業を促進するために必要な措置を講ずる努力義務を国に課した上で、当該措置の例示として、競争に参加する者に必要な資格を定めるに当たって障害者の雇用の促進等に関する法律の一定の規定に違反していないことや、障害者就労施設等から相当程度の物品等を調達していることに配慮することが挙げられている（後述 3.4）。また、これらの法律の中には、国に対して、「役務又は物件の調達に関し、・・・認定一般事業主、特例認定一般事業主その他の女性の職業生活における活躍に関する状況又は女性の職業生活における活躍の推進に関する取組の実施の状況が優良な一般事業主・・・の受注の機会の増大その他の必要な施策を実施する」ことを義務付けたり、総合評価落札方式において、従業員への賃上げを表明している企業に対して加点をすることを内容とするものや、各省庁の調達体制や説明責任について定めるものもある（後述 3.4）。しかしながら、これらの法律に含まれる人権関連の規定の内容は統一されておらず、相互の関係性や、会計法における位置付けも明確ではない。

なお、会計法のもとで行われる入札手続を通じた公共調達活動において人権侵害のリスクに対処するために実施し得る保護の仕組みはわずかである。これには、例えば、不適切な安全衛生対策に

---

<sup>1</sup>ここでは、国際的な枠組みと国内の枠組みの調和を「垂直的」と呼び、国内の枠組みとの整合性を「水平的」と呼んでいる。

より生じた労災事故等の問題に対する措置として講じられることのある指名停止等が含まれる(後述 3.4)。

全体的に、上記の法令のもとで公共調達と人権に関連する規定の多くは、特定のライツホルダー集団のエンパワーメントのために設けられたものであって、厳密には国家が関与するエンドユーザーまでのバリューチェーン全体に亘り人権侵害のリスクにシステミックに対処することを目的としておらず、また、調達先に対して人権デューディリジェンスの実施を義務付けることを内容とするものではない(後述 3.2)。

また、各省庁は、それぞれ公共調達に関する苦情処理体制を設けている。それらの中には、政府調達のサプライチェーン上で生じる人権侵害に関する苦情を受領する可能性のあるものも含まれるが、多くは、公共調達と人権に関する苦情に特化して構築された仕組みではない(後述 5)。

さらに、公共調達の主体やサプライヤーに向けられた、企業が人権尊重責任を果たすために中央政府の公共調達をどのように役立てることができるかについてのガイダンスやサポートは限定的である(後述 6)。

## 2. 背景

本稿は、一般財団法人 CSO ネットワークが、デンマーク人権研究所（シニアアドバイザー・Daniel Morris 氏並びにリサーチャー・長岡隼平氏<sup>2</sup>）の協力のもとで作成したものである<sup>3</sup>。本稿は、日本政府が 2023 年 4 月 3 日に中央政府による公共調達の入札に参加する企業が人権尊重責任を果たすための制度の導入に関する方針を決定したことに伴い、日本政府が以下の記載を含んだ「ビジネスと人権」に関する行動計画(2020-2025)を実施するという文脈において作成された。

日本政府 「ビジネスと人権」に関する行動計画(2020-2025)

第 2 章 2.(2)ア 公共調達 より抜粋

(今後行っていく具体的な措置)

苦情処理手続を含めた「ビジネスと人権」に関連し得る調達ルールの徹底（障害者優先調達推進法に基づく取組、女性活躍推進法第 24 条に基づく公共調達に関する取組、暴力団排除に関する取組）

本稿は、上記の日本政府の決定に関連する様々な取組みに関与する個人や団体（政府機関及び非政府機関）が、水平的・垂直的な<sup>4</sup>政策の一貫性を確保できるよう、人権、責任ある企業行動、持続可能な開発及び公共調達に関する国内外の枠組みを提示するものである。

本稿における分析は、公共調達、人権及び責任ある企業行動に関連する日本の憲法、法令、その他入札関係で各省庁が公表している文書や指針等を対象としている。なお、日本の市民及び日本のバリューチェーン上の労働者の人権に与える影響を検討するのであれば、更なる調査及びステークホルダーとの対話が必要となる点に留意する必要がある。さらに本稿は、日本の中央政府による公共調達に関連する法律、政策、手続及び組織についても説明している。

公共調達とは、公共機関が物品、サービス及び工事を民間セクターから調達する手続である。公共調達は経済全体の中で重要な要素であり、日本政府にとって世界のバリューチェーンに影響を与える貴重な機会でもある。国内においても、日本の中央政府は非常に大きな購買者であり、例えば 2021 年 4 月 1 日から 2022 年 3 月 31 日までの期間において、中央政府が購入した物品及びサービスの金額は 10 兆 1859 億円にのぼる<sup>5</sup>。

<sup>2</sup> 長岡氏は 2023 年 9 月 1 日付で同研究所を退所している。

<sup>3</sup> 本稿は、デンマーク人権研究所が 2020 年 3 月に公表した「[Driving change through public procurement, A toolkit on human rights for policy makers and public buyers](#)」、及び、同研究所並びに Office of the Attorney General and Department of Justice 及び Kenya National Commission on Human Rights が 2023 年 2 月に公表した「[A review of the legal framework governing human rights and public procurement in Kenya](#)」に着想を得て作成された。

<sup>4</sup> ここでは、国際的な枠組みと国内の枠組みの調和を「垂直的」と呼び、国内の枠組みとの整合性を「水平的」と呼んでいる。

<sup>5</sup> 「令和 3 年度契約金額及び件数に関する統計」(財務省、2023 年 3 月 31 日)

一方で、公共調達には、国家が人権を充足する義務を履行し持続可能な開発を実現するための手段として次第に認識されつつある。公共調達の枠組みの中に、供給者の人権尊重に関する要件を含めることで、バリューチェーンにおいて生じる人権侵害を防ぐことが可能となる。また、そのような予防効果に加えて、公共調達システム及びその実施により、脆弱かつリスクに晒された集団の権利を、当該集団自身や当該集団を支援する企業を優遇することによって、促進することもできる。結果として、特定のライツホルダー集団のエンパワーメントという目的を融合して行われる公共調達は、経済的・社会的なインクルージョンを促進し、中小企業を含む地方のビジネスを加速させ、雇用を創出する可能性をも有する。他方で、非効率的な公共調達は、調達主体、環境及びエンドユーザーたる個人又は集団にとってのリスク要因となるだけでなく、汚職、バリュー・フォー・マネーをもたらさない工事、コストに比して質が低いサービスを通じた公的資金（及び納税者の資金）の損失にもつながり得る。

日本では、これまでに、予算の適正な執行という中央政府による公共調達（契約）制度の本来の目的だけではなく、他の政策目的をも付帯的に考慮した調達の仕組みを導入する法令が導入されてきた。そのような付帯的政策の中には、一定の集団の人権の充足に資すると評価し得るものも含まれる。以下の各章ではそれらについても説明する。

一般財団法人 CSO ネットワークと国際労働機関(ILO)駐日事務所の共同調査事業 “Towards a sustainable society through promoting business respect for human rights in government public procurement”

一般財団法人 CSO ネットワークと国際労働機関(ILO)駐日事務所の共同調査事業 “Towards a sustainable society through promoting business respect for human rights in government public procurement” は、「公共調達を通じた人権の保護・尊重と持続可能な社会づくり ～バリューチェーンにおける責任ある企業行動・労働慣行に向けた提言～」と題する資料を 2024 年 8 月に公開したが<sup>6</sup>、当該資料の指摘事項の多くが、以下のように、本稿で取り上げている要素と対応する。

例えば、同提言が示す持続可能な公共調達(SPP)実現に向けた各課題のうち、以下の点は本稿における以下それぞれの箇所と密接に関連する。

- ・政策実現の手段としての一貫性・整合性に欠けている(同提言 2.2.1.1)

→会計法や予算決算及び会計令は、公共調達の目的について明示的な規定を置いておらず、公共調達を付帯的政策のために用いることを明示的に認めていない。それどころか、会計法の所管官庁である財務省及び一部の学説は、公共調達を付帯的政策のために用いることについて、否定的な立場をとってきた。しかし、実際には、公共調達を人権の実現のために用いる様々な法令が実施されてきた。これらの法律に含まれる人権関連の規定の内容は統一されておらず、相互の関係性や、会計法における位置付けも明確ではない(本稿 3.4)

- ・人権への負の影響を特定、防止、軽減、是正し、救済を図るための基準が乏しい(同提言 2.2.2.1) /優先的に保護されるべき脆弱な人々が限定されている(同提言 2.2.2.2)

<sup>6</sup> 「[公共調達を通じた人権の保護・尊重と持続可能な社会づくり～バリューチェーンにおける責任ある企業行動・労働慣行に向けた提言～](#)」(国際労働機関・一般財団法人 CSO ネットワーク、2024 年 8 月 31 日)

→障害者優先調達推進法、女性活躍推進法（及び女性の活躍推進に向けた公共調達及び補助金の活用に関する取組指針）、「コロナ克服・新時代開拓のための経済対策」及び「緊急提言~未来を切り拓く『新しい資本主義』とその起動に向けて~」は、いずれも、公共調達を人権の実現のために用いる規定を含んでいるが、これらの規定の多くは、特定のライツホルダー集団のエンパワメントのために設けられたものであって、厳密には当該集団が直面する人権侵害のリスクに対処することを目的としておらず、また、調達先に対して人権デューデリジェンスの実施を義務付けることを内容とするものではない（本稿3.4）

## 3. 公共調達と人権に関する枠組み

### 3.1 人権に関する法的枠組み

#### 3.1.1 人権に関する国際的な法的枠組み

国際人権法は、国際協定、条約、宣言及び慣習国際法等において定められている。国際人権条約は、国家による批准によって当該国家を拘束する。国家は、ある国際人権条約を批准することで、当該条約を自国内の法令や政策により実施することを確約することになる。したがって、人権のエンフォースメントの手段のうち一次的なものとしては、個人が国家に対して、当該国家が人権を尊重・保護・充足する義務を行ったことについて、行政的又は法的な申し立てをなし得ることが挙げられる。

国際人権法のもと、国家は以下の義務を負っているとされる。

- ① **尊重**：国家は、自ら人々による人権の享受を妨げてはならない。
- ② **保護**：国家は、他者（事業者を含む第三者）が、人々による人権の享受を妨げること、適切な立法・政策・規制・司法を通じて、防がなければならない。
- ③ **充足**：国家は、人々による人権の享受を促進するために対策を講じなければならない。

日本は、二つの国際人権規約（市民的・政治的権利に関する国際規約及び経済的・社会的・文化的権利に関する国際規約）を含む9つの主要な人権条約について、移住労働者権利条約を除く全てを批准している<sup>7</sup>。これらの主要な人権条約は、条約機関と呼ばれる、各締約国による当該条約の履行状況を監視するための独立した専門家により構成される委員会を設置している<sup>8</sup>。条約機関の役割には、当該条約の条項の解釈を示す一般的意見の採択等が含まれる。この点、経済的・社会的・文化的権利委員会が2017年に採択した一般的意見24は、「国家による公共調達の制度においては、国家は、自らの事業活動が社会又は環境に対して与える影響に関する情報を提供していない企業、あるいは、本規約上の権利に対する負の影響を回避若しくは軽減するためのデューデリジェンスを確実に実施する措置を講じていない企業を調達契約の相手方としないことができる」としている<sup>9</sup>。

条約機関に加えて、国連人権理事会のもと、特別手続と呼ばれるメカニズムが存在する。特別手続は、独立した人権専門家が、特定のテーマや特定の国の観点から、勧告や報告書の公表を行うことを任務とした仕組みである。特別手続は、国連の人権に関する機能の中心的役割を果たしており、市民的、文化的、経済的、社会的、文化的人権を含むすべての人権を取り扱う<sup>10</sup>。この点、テーマ別の特別手続である、人権と多国籍企業及びその他の企業の問題に関する作業部会は、2018年に国連人権理事会に提出した報告書において、国家に対し「自らの経済主体としての役割を、公共調達・・・に人権デューデリジェンスを融合させる等により、人権デューデリジェンスの推進のために利用すること」を勧告している<sup>11</sup>。

<sup>7</sup> OHCHR, [UN Treaty Body Database](#)

<sup>8</sup> OHCHR, [Treaty Bodies](#)

<sup>9</sup> E/C.12/GC/24, para 50

<sup>10</sup> OHCHR, [Special Procedures of Human Rights Council](#)

<sup>11</sup> A/73/163, para 93(b)

国家は、国連指導原則に従い、第三者から物品・サービスを購入するときにも、人権を保護すべき法的義務を負っているが、そこでいう人権には、国家に物やサービスを供給する企業によって構成されるバリューチェーン上に存在する自国領土・法域内部の人々の人権が含まれる<sup>12</sup>。これに加えて、国家は、当該サプライヤーらが人権を尊重する責任を果たすためのサポートを提供すべきである。公共調達の際の要件として、サプライヤーに人権尊重を求めることは、こうした国家の義務の履行の手段の一つとして認識されるようになってきている<sup>13</sup>。

### 3.1.2 人権に関する日本国内の法的枠組み

#### 3.1.2.1 概要

日本国憲法は、「国民は、すべての基本的人権の享有を妨げられない」とした上で、「この憲法が国民に保障する基本的人権は、侵すことのできない永久の権利として、現在及び将来の国民に与へられる」と規定している<sup>14</sup>。憲法に明記された基本的人権は、学説上①自由権（法の下での平等、思想及び良心の自由、信教の自由、表現の自由、居住・移転・職業選択の自由、学問の自由、婚姻の自由等）、②参政権（選挙権等）及び③社会権（生存権、教育を受ける権利、勤労の権利、団結権・団体行動権等）に分類されることが多いが、それらは例示であって、必ずしも憲法が保障する人権の全てではないと解釈されている。実際にも、裁判所は、憲法 13 条に定められている幸福追求権を根拠として、憲法の文言上明示的には掲げられていない人権（例えば、プライバシーの権利の一種である肖像権）を解釈により導いたことがある<sup>15</sup>。

また、日本国憲法において、「この憲法は、国の最高法規である」と規定されていることも重要である<sup>16</sup>。これにより、上記の基本的人権を侵害する法律、命令その他の国務に関する行為は、法的に無効となるからである。一方で、憲法と条約、及び法律と条約との間のそれぞれの優先関係は、憲法の文言上は必ずしも明確ではなく、解釈の問題となる。学説上は、憲法 98 条 2 項の「日本国が締結した条約及び確立された国際法規は、これを誠実に遵守することを必要とする」との規定などの解釈によって、憲法は条約に対して優位である一方で条約は法律に対して優位と解するのが通説であるとされる。この通説に依拠すれば、日本が締結した国際条約は、憲法に反しない限り法的に有効であるから、上記二つの国際人権規約のような、日本により批准されている国際人権条約の内容もまた、日本国内の人権法の枠組みの一部を構成していると考えられることができる。

さらに、日本国憲法 99 条は「国務大臣、国会議員、裁判官その他の公務員は、この憲法を尊重し擁護する義務を負」うとしているから、公共調達に関する政策や法令を策定または実施する国家公務員一人一人が、憲法で保障された基本的人権を尊重し擁護する憲法上の義務を負っている。

---

<sup>12</sup> 国連指導原則・原則 2 及び 6 の各コメンタリー参照

<sup>13</sup> 参照: G7 Leaders' Declaration, Schloss Elmau, Germany (June 8, 2015); OECD, OECD Guidelines for Multinational Enterprises (2011); OECD, Responsible business conduct in government procurement practices, June 2017; OECD, Ministerial Communiqué on Responsible Business Conduct, (June 26, 2014); OECD, Public Procurement For Sustainable And Inclusive Growth: Enabling Reform Through Evidence And Peer Reviews (2012); ILO, Agenda of the 105th Session of the International Labour Conference, (April 22, 2016)

<sup>14</sup> 日本国憲法 11 条

<sup>15</sup> 京都府学連事件（最大判昭和 44・12・24 刑集 23 卷 12 号 1625 頁）

<sup>16</sup> 日本国憲法 98 条 1 項

### 3.1.2.2 特定の集団の権利に関する法律

日本では、特定のライツホルダー集団に対する追加的な法律上の保護も存在する。例えば、女性の権利に関しては、女性の職業生活における活躍の推進に関する法律（女性活躍推進法）が2015年に国会で成立した。同法は、「女性の職業生活における活躍を迅速かつ重点的に推進し、もって男女の人権が尊重され」る社会を実現することを、その目的の一つとしている<sup>17</sup>。同法のもと、国及び地方公共団体は、「女性の職業生活における活躍の推進に関して必要な施策を策定し、及びこれを実施」することを義務付けられている<sup>18</sup>。また、2022年の厚生労働省令の改正によって常時雇用する労働者が300人を超える事業主を対象にその雇用する労働者の男女の賃金の差異の公表が必須とされる<sup>19</sup>等、企業に対する女性の活躍に関する情報開示要求等の関連政策がこれまでに実践されている。

また、障がい者の人権に関しては、障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律（障がい者差別解消法）が2013年に制定されている。同法は、「全ての障害者が、障害者でない者と等しく、基本的人権を享有する個人としてその尊厳が重んぜられ、その尊厳にふさわしい生活を保障される権利を有すること」を明示した上で<sup>20</sup>、国及び地方公共団体に対し、「障害を理由とする差別の解消の推進に関して必要な施策を策定し、及びこれを実施する義務」を課している<sup>21</sup>。また、同法のもと、政府は、障がいを理由とする差別の解消の推進に関する基本方針を定める義務を負っており、当該方針には、事業者が講ずべき障がいを理由とする差別を解消するための措置に関する基本的な事項についての定めも含めなければならないとされる<sup>22</sup>。さらに、同法は、各省の大臣等に対して、所管事業を行う事業者が障がいを理由とする差別禁止に関して適切な対応をするために必要な指針を、上記の基本方針に沿って定める義務を課している<sup>23</sup>。例えば、国土交通省は、2017年3月に公表した指針において、一般乗用旅客自動車運送業者（タクシー等の事業者）に対して、どのような状況において車いす使用者に対する乗車拒否が不当な差別に該当するかといった事項を説明している<sup>24</sup>。

## 3.2 ビジネスと人権・責任ある企業行動に関する枠組み

### 3.2.1 ビジネスと人権・責任ある企業行動に関する国際的な枠組み

2011年に国連人権理事会で全会一致で承認されたビジネスと人権に関する指導原則（指導原則）は、それ以前から存在していた国際人権法規範をその根拠として、ビジネスの文脈において国家が

---

<sup>17</sup> 女性活躍推進法 1 条

<sup>18</sup> 女性活躍推進法 3 条

<sup>19</sup> 女性活躍推進法 20 条 1 項、女性の職業生活における活躍の推進に関する法律に基づく一般事業主行動計画等に関する省令 19 条 1 号リ

<sup>20</sup> 障がい者差別解消法 1 条

<sup>21</sup> 障がい者差別解消法 3 条

<sup>22</sup> 障がい者差別解消法 6 条 1 項・2 項 3 号

<sup>23</sup> 障がい者差別解消法 11 条

<sup>24</sup> 「国土交通省所管事業における障害を理由とする差別の解消の推進に関する対応指針」（国土交通省、2017年3月）

人権を保護すべき義務、すなわち、「国家は、その領域及び／または管轄内で生じた、企業を含む第三者による人権侵害から保護しなければならない。そのために、実効的な政策、立法、規制及び裁定を通じてそのような侵害を防止し、捜査し、処罰し、そして補償するために適切な措置をとる必要がある」ことを強調している<sup>25</sup>。また、指導原則上の国家の保護する義務は、公的なアクターと企業との間に商業的なつながりが存在する場合にも拡張される<sup>26</sup>。すなわち、指導原則上、国家は、必要な場合には、国家が所有又は支配している企業等に対して、人権デューディリジェンスを求めるべきであるとしている<sup>27</sup>。さらに、指導原則は、国家の保護する義務は、国家が第三者である企業と商取引を行う場合にも拡張されるとしているが<sup>28</sup>、当該商取引には当然、公共調達も含まれ得る。また、公共調達には物だけでなくサービスの調達も含まれるが、指導原則上、国家が人権への影響が生じ得る公的サービスについて民営化又は民間への業務委託を行う場合には、国家は、関連する契約又は法令において、サービスの提供にあたる企業がサービスを受ける市民の人権を尊重することについての国家の期待を明確にすることを含めた「しかるべき監督」をすべきとされる<sup>29</sup>。加えて、指導原則は、国家が政策の一貫性を確保しなければならないこと、すなわち、企業慣行を規律する全ての政府省庁、機関及び他の国家関連機関が施行する法令や政策において、国家の人権義務が確実に履行されることを求めているが<sup>30</sup>、当該国家関連機関は公共調達の主体ともなり得るところ、当該機関の実施する公共調達も、当然ながら指導原則のもとで一貫性を確保すべきとされる「政策」の一部である。

一方で、OECD 多国籍企業行動指針は、人権だけではなく、雇用及び労使関係、環境、贈賄の防止、消費者利益、科学及び技術、競争、課税を含む幅広い領域における「責任ある企業行動」に関する企業に対する勧告である。日本は 1964 年に OECD に加盟し、2023 年 6 月に開催された閣僚理事会において、同行動指針の改訂版の採択を承認している。また、OECD は、2022 年 10 月に責任ある企業行動を促進するための政府の役割に関する勧告を採択した。同文書は、「(同勧告を)支持する各国は、その経済主体としての役割及びその商業活動において、公共調達を責任ある企業行動のための戦略的なツールとして用いること、調達政策（規制上及び戦略上の枠組み）において責任ある企業行動を含めること、さらには公共調達において責任ある企業行動のためのデューディリジェンスを促進すること等によって、模範を示すことをもって責任ある企業行動をけん引し、責任ある企業行動を促進し例示するための対策を講じなければならない<sup>31</sup>」旨を勧告している。

そして、同行動指針に基づいて公表された OECD による 2017 年のコンセプトノートにおいては、以下の理由により、公共調達を責任ある企業行動及び人権尊重の促進のために用いるべきとしている<sup>32</sup>。

- ・ 公的資金は、事業活動による環境又は社会への負の影響を助長すべきではない

---

<sup>25</sup> 指導原則 1

<sup>26</sup> Claire Methven O'Brien, Nicole Vander Muelen and Amol Mehra, Public Procurement and Human Rights: A Survey of Twenty Jurisdictions, International Learning Lab on Public Procurement and Human Rights, July 2016.

<sup>27</sup> 指導原則 4

<sup>28</sup> 指導原則 6

<sup>29</sup> 指導原則 5

<sup>30</sup> 指導原則 8

<sup>31</sup> 責任ある企業行動の促進についての政府の役割に関する勧告 IV.1

<sup>32</sup> OECD, Responsible business conduct in government procurement practices (2017).

- ・ 国家は企業が責任ある行動をとることを期待しているが、国家自ら、例えば調達先に人権デューデリジェンスの実施を求めること等によって、模範を示すことをもってけん引すべきである
- ・ 責任ある企業行動は、企業自身にとっても良い結果をもたらすという証拠が増えてきている。責任ある調達行動による潜在的な利益、例えばライフサイクルコストの削減、製品の品質向上、サプライチェーンの強靱化・効率化は、政府にも当てはまる。
- ・ 国家にとって、他国が公共調達に責任ある企業行動の考え方を取り入れることは、自国企業が当該他国で事業活動を展開するに際しての公平な競争環境の促進という観点で、国家的な利益でもある

### 3.2.2 ビジネスと人権・責任ある企業行動に関する日本国内の枠組み

2020年10月16日、日本政府は、ビジネスと人権に関する行動計画を策定した。同行動計画の対象期間は2020年から2025年までとされている。同行動計画は、以下の5つの分野における行動計画を示している。すなわち、①横断的事項、②人権を保護する国家の義務に関する取組、③人権を尊重する企業の責任を促すための取組、④救済へのアクセスに関する取組、及び⑤その他の取組である。このうち②においては、以下のように、公共調達に関する行動計画が示されている。

#### ビジネスと人権に関する行動計画 第2章 2.(2)ア.公共調達 より抜粋

(今後行っていく具体的な措置)

苦情処理手続を含めた「ビジネスと人権」に関連し得る調達ルール of 徹底 (障害者優先調達推進法に基づく取組、女性活躍推進法第24条に基づく公共調達に関する取組、暴力団排除に関する取組)

- ・ 障害者優先調達推進法の着実な実施を通じ、障害者就労施設で就労する障害者、在宅就業障害者等の自立の促進を引き続き図っていく。【全府省庁】
- ・ 「公共事業等からの暴力団排除の取組について」(平成21年12月4日付け暴力団取締り等総合対策ワーキングチーム申合せ)等に基づき、公共事業等からの暴力団排除の取組を引き続き推進していく。【全府省庁】
- ・ 「女性の活躍推進に向けた公共調達及び補助金の活用に関する取組指針」(平成28年3月22日すべての女性が輝く社会づくり本部決定)等に基づき、国や独立行政法人等が価格以外の要素を評価する調達(総合評価落札方式・企画競争方式)を行う際に、女性活躍推進法に基づく認定等を取得したワーク・ライフ・バランス等推進企業を引き続き加点評価していく。【内閣府】
- ・ 公共工事の品質確保の促進に関する法律、建設業法、公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律及びこれらに基づく指針等の趣旨の浸透に向けて、建設業の働き方改革等を引き続き推進していく。【国土交通省】

また、2022年9月13日、日本政府は「責任あるサプライチェーン等における人権尊重のためのガイドライン」を策定した。同ガイドラインは、「国連指導原則、OECD多国籍企業行動指針及びILO多国籍企業宣言をはじめとする国際スタンダードを踏まえ、企業に求められる人権尊重の取組について、日本で事業活動を行う企業の実態に即して、具体的かつわかりやすく解説し、企業の理

解の深化を助け、その取組を促進することを目的として策定した」とされている<sup>33</sup>が、公共調達や政府に対する供給者としての企業の役割については言及されていない。

### 3.3 持続可能な開発に関する枠組み

#### 3.3.1 持続可能な開発に関する国際的な枠組み

2015年、持続可能な開発のための2030アジェンダ（2030アジェンダ）が、「人間、地球及び繁栄のための行動計画」として、国連総会において全会一致で採択された。2030アジェンダにおいて、公共調達が人権の実現に向けたけん引役を果たし得る可能性については、持続可能な開発目標（SDGs）のターゲット12.7において強調されている。すなわち、ターゲット12.7は、全ての国家に対して、「国内の政策や優先事項に従って持続可能な公共調達の慣行を促進する」ことを求めている。このターゲットは、国家に対して、安い製品を迅速に納品するサプライヤーから調達を行うだけでなく、経済・社会・環境という持続可能な公共調達の3つの側面を尊重しているサプライヤーからも製品を調達する機会を与えるものである。

持続可能な公共調達及びターゲット12.7を実施するということは、他のSDGsを実現することをも意味する。例えば、公共調達においては、自社のオペレーションやサプライチェーンにおける男女間の平等を促進するための措置を講じている業者や、障がい者やその他の脆弱な集団により所有され、支配され、又はそうした脆弱な集団を多く雇用しているといった業者からの優先調達の仕組みを採用し得るが、そうした取組みはSDGsのうち目標5：ジェンダー平等の各ターゲット、ターゲット8.5：全ての人々のディーセント・ワーク、ターゲット10.2：全ての人々の社会的・経済的・政治的なインクルージョン等の実現に資すると考えられる。

#### 3.3.2 日本によるSDGsの実施

日本政府は、2030アジェンダに係る施作の実施について、関係行政機関相互の緊密な連携を図り、総合的かつ効果的に推進するため、2016年5月20日、総理大臣を本部長とし、全閣僚を構成員とする「SDGs推進本部」を設置した。SDGs推進本部は、2016年に「持続可能な開発目標（SDGs）実施指針」を決定し、2019年には同指針を改定した。同指針2019年改訂版は、東京オリンピック・パラリンピックや日本国際博覧会（大阪・関西万博）といった日本で開催される国際行事について、「SDGsの理念や日本の取組を世界に発信する絶好の機会」であるとした上で、「これらの機会にかかる準備、運営、調達等についても、SDGsに基づき、環境、人権等に関わるデュー・ディリジェンスを確実に実行する必要がある」としている<sup>34</sup>。また、同じくSDGs推進本部が作成・公表した「SDGsアクションプラン2023」においては、内閣府による具体的な取組案の例として、「あらゆる分野における女性の活躍」という事業（施策）名のもと、「公共調達を活用した女性活躍及びワーク・ライフ・バランスの推進」を掲げている<sup>35</sup>。

<sup>33</sup> 「責任あるサプライチェーン等における人権尊重のためのガイドライン」3頁

<sup>34</sup> 平成28年12月22日SDGs推進本部決定・令和元年12月20日一部改定「SDGs実施指針改訂版」5(4)

<sup>35</sup> SDGs推進本部「SDGsアクションプラン2023」（2023年3月）12頁

## 3.4 公共調達に関する枠組み

### 3.4.1 公共調達に関する国際的な枠組み

国連国際商取引法委員会（United Nations Commission on International Trade Law: UNCITRAL）が 2011 年に定めた「公共調達に関するモデル法（UNCITRAL Model Law on Public Procurement）」は、各国による公共調達の規制枠組みを改善するために、モデル法として考え得る国内法の骨子を提示するものである。同モデル法には、公共調達の過程において value for money を達成するとともに汚職等の濫用を避けるための原則及び手続が含まれている。同モデル法においては、人権への明示的な言及はないが、中小企業又は恵まれない境遇にある集団による調達へのアクセスを促進するといった社会的・経済的な基準や、環境基準及び倫理的な要件を調達プロセスに組み込むことが認められている。また、同モデル法の実施要領（Guide to Enactment）は、人権について、持続可能な調達の社会的側面の一つであるとし、公共調達において社会経済的な評価基準を通じて対処することが可能であるとしている。

WTO の「政府調達に関する協定（1994 年協定）」（Agreement on Government Procurement）は、WTO の枠組みの中での公共調達に関する複数国間貿易協定であり、日本は同協定を受諾した 1996 年 1 月 1 日以降、同協定に法的に拘束されている<sup>36</sup>。同協定は、政府機関等による製品の調達に内国民待遇の原則及び無差別待遇の原則を適用する内容の旧協定（1981 年発効、1987 年改正）の適用範囲を、サービス分野の調達にも拡大すること等の内容を含むものであり、政府調達における国際的な競争の機会を一層増大させるとともに、苦情申立て、協議及び紛争解決に関する実効的な手続を定め、政府調達をめぐる締約国間の問題につき一層円滑な解決を図るための仕組みを整備するものである。しかし、同協定においては、人権について明確には言及されていない。

### 3.4.2 公共調達（中央政府による調達）に関する日本国内の枠組み

#### 3.4.2.1 概要

中央政府による公共調達は、日本法のもとでは、国の予算の執行についての手続の問題として、主として、国の会計についての手続を定めた法規範である会計法、並びに予算決算及び会計令で規定されている。それらの中でも特に、会計制度の一環として運用される契約制度（国が当事者となって第三者との間で締結する契約に関する制度）について定めた会計法第 4 章の契約に関する規定が根幹となる。ただし、日本の中央政府による公共調達を含む会計実務は、これらの法令以外にも、様々な法規範によって規制されている。その一例として、国土交通省会計実務要覧（令和 2 年度版）は、同省会計実務に係る各種の法規範を掲載しているが、これには財政会計総則に係るものとして 25 本、支出負担行為・支出及び出納に係るものとして 5 本、契約に係るものとして 50 本もの法規範が含まれている。

日本の会計法自体には、公共調達の目的について明確な規定がない。この点、実務的観点からまとめられた参考書である前田努編「令和 2 年改訂版 会計法精解」は、契約制度について、会計制度の一環として公正かつ厳正に運用されなければならないだけでなく、支出の原因となる契約についてはその支出が租税等による国民の貴重な財源をもって充てられるものであるから最も効率的

<sup>36</sup> WTO, Agreement on Government Procurement, *Parties and observers*.

に使用されるように配慮しなければならず、これらの諸原則の調和を図る必要があるとしている<sup>37</sup>。また、梅澤孝助「公共調達の実状と課題」によれば、契約制度を、人権保護等を含む一定の政策目的の実現のために用いることは、学説及び実務上「付带的政策」と呼ばれており、上記の諸原則との関係で、その実施の是非について意見の対立がある<sup>38</sup>。この点、肯定説は、付带的政策について、補助金の支出等の他の手段に比べて、公共調達を活用した方が予算の執行として効率的である場合もあることを指摘するが、否定説は、付带的政策の実施によって公共調達における公正性や経済性の原則を確保できなくなるため、付带的政策は契約制度の本旨にもとると言わざるを得ないとする<sup>39</sup>。会計法の所管官庁である財務省は、後者の否定説に立っているようだが<sup>40</sup>、下表が示すように、これまで、実際に付带的政策として位置付けられる調達行為の事例が複数存在してきた。

➤ 付带的政策の例

1. 特定の者からの優先調達

- 中小企業者（官公需についての中小企業者の受注の確保に関する法律）
- 障害者就労施設等（国等による障害者就労施設等からの物品等の調達の推進等に関する法律）
- 母子・父子福祉団体等（母子家庭の母及び父子家庭の父の就業の支援に関する特別措置法）

2. 特定物品等の優先調達

- 環境物品等（国等による環境物品等の調達の推進等に関する法律）
- 温室効果ガス等の排出量が少ない物品等（国等における温室効果ガス等の排出の削減に配慮した契約の推進に関する法律）

3. 総合評価落札方式による優先調達

- 中長期的な技術的能力の確保（国交省・農水省で実施／公共工事の品質確保の促進に関する法律）
- 女性活躍企業（女性の職業生活における活躍の推進に関する法律）
- 出所者雇用協力事業者（法務省で実施）
- 予備自衛官等雇用企業（防衛省で実施）

（財務省主計局法規課「公共調達の付带的政策への活用について」（2019年2月12日）を元に作成）

### 3.4.2.2 公共調達（中央政府による調達）における契約方式

公共調達におけるサプライヤー、すなわち契約の相手方の選定方法は「契約方式」と呼ばれ、明治時代から今日に至るまで、一般競争契約が原則的な契約方式とされている（会計法 29 条の 3 第 1 項）。原則的な契約方式である一般競争契約のほかに、2つの例外的な契約方式がある。すなわち、指名競争契約と随意契約である。

<sup>37</sup> 前田努編「令和 2 年改訂版 会計法精解」（大蔵財務協会、2020 年）422 頁

<sup>38</sup> 梅澤孝助「公共調達の実状と課題」（国立国会図書館調査と情報-ISSUE BRIEF- No.1183、2022 年）

<sup>39</sup> 前田・前掲 422 頁

<sup>40</sup> 会計制度研究会「会計制度（契約）に関する論点について」

**一般競争契約**とは、公告により不特定多数の者を誘引し申込みをさせる方法によって競争を行わせ、その申込みに係る者のうち、国に最も有利な条件を持って申込みをした者を選定し、その者と契約を締結する契約方式である<sup>41</sup>。そして、その競争は、会計事務の処理の適正を期する観点で記録を残すことが必要であることから、入札によることを原則とし（会計法 29 条の 5）、専ら価格のみの競争に徹すること、すなわち、価格以外の要素については国の求める一定の品質や仕様等が満たされていれば、それを超える品質や仕様等は求めず、予定価格<sup>42</sup>以下で最低の価格の入札者を自動的に契約の相手方として決定するという方法（**一般競争契約／最低価格落札方式**）が原則となっている（会計法 29 条の 6 第 1 項本文）。一方で、会計法のもと、価格以外の条件についても競争の要素とすることができる特則が認められており、その代表的なものが、公共工事や情報システム等の調達に関する入札について、入札者に価格及び性能等をもって申込みをさせ、予定価格の制限の範囲内にある者のうち、あらかじめ定めた性能等に係る評価基準に従って評価し、その評価と入札価格を総合的に対比して、国にとって最も有利な者を落札者とする方式（**一般競争契約／総合評価落札方式**）である。総合評価落札方式は、その性質又は目的から最低価格落札方式により難しい契約について、調達行為を行う各省各庁の長が財務大臣と協議して定めるところにより、実施できる（会計法 29 条の 6 第 2 項・予算決算及び会計令 91 条 2 項）。

一般競争契約であっても、入札に参加するためには、参加者は一定の資格要件を充足しなければならない。当該資格要件には、欠格要件<sup>43</sup>及び積極要件<sup>44</sup>があり、その中には人権に関連するものも含まれる。欠格要件について、例えば、暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律 32 条 1 項各号に掲げる者については、特別の理由がある場合を除き、一般競争に参加させることができないとされる。また、一般競争に参加しようとする者が契約の履行に当たり故意に工事、製造その他の役務を粗雑に行い、又は物件の品質若しくは数量に関して不正の行為をした場合や、監督又は検査の実施に当たり職員の職務の執行を妨げた場合等には、その者につき 3 年以内の期間を定めて一般競争に参加させないことができるとされる。積極要件についても、例えば、各省各庁の長又はその委任を受けた職員は、必要があるときは、工事、製造、物件の買入れその他についての契約の種類ごとに、その金額等に応じ、工事、製造又は販売等の実績、従業員の数、資本の額その他の経営の規模及び経営の状況に関する事項<sup>45</sup>について一般競争に参加する者に必要な資格を定めることができるとされる。

**指名競争契約**は、特定多数の者を指名することによって申込みの誘引をし、その特定者をして競争させ、契約の相手方となるべき者を決定し、その者と契約を締結する方式であり<sup>46</sup>、契約の性質又は目的により競争に加わるべき者が少数で一般競争に付する必要がある場合及び一般競争に付することが不利と認められる場合等に認められる（会計法 29 条の 3 第 3 項・第 5 項）。

---

<sup>41</sup> 前田・前掲 440 頁

<sup>42</sup> 予算の限度内で契約をするため等の目的のもと、競争を行うにあたって事前に予定した競争に係る見積価格のことであり、契約担当官等が予め定める。

<sup>43</sup> 予算決算及び会計令 70 条・71 条。指名競争についても準用される(予算決算及び会計令 98 条)。

<sup>44</sup> 予算決算及び会計令 72 条・73 条

<sup>45</sup> 前田・前掲 451 頁は、その他の事項の例として、「経営内容の良否を表わす流動比率、自己資本固定比率、自己資本回転率及び売上高純利益率等の経営比率及び営業年数等」を挙げている。

<sup>46</sup> 前田・前掲 505 頁

**随意契約**とは、競争によることなく、資力や信用等のある特定の者をその者との協議の上で選定して、その者と契約を締結する方式であり<sup>47</sup>、契約の性質又は目的が競争を許さない場合、緊急の必要により競争に付することができない場合及び競争に付することが不利と認められる場合等において認められる（会計法 29 条の 3 第 4 項・第 5 項）。

これに加えて、実務上、「指名停止」と呼ばれる措置が講じられる場合がある。この措置は、上記の予算決算及び会計令 71 条の欠格要件とは別に、各省各庁が自らの判断に基づく行政措置として実施しているものであり、契約の相手方に不祥事等があった場合に実施されることがある<sup>48</sup>。例えば、環境省は、同省の所管する工事請負契約等に係る指名停止措置について、以下のような措置要領を制定・公開している<sup>49</sup>。

#### 工事請負契約等に係る指名停止等措置要領

（指名停止）

第 1 部局長・・・は、有資格業者（工事競争参加有資格者名簿及び測量・建設コンサルタント等競争参加有資格者名簿に記載されている者をいう。以下同じ。）が別表 1 及び別表 2 の各号（以下「別表各号」という。）に掲げる措置要件の一に該当するときは、情状に応じて別表各号に定めるところにより期間を定め、当該有資格業者について指名停止を行うことができるものとする。

2 部局長が指名停止を行なったときは・・・契約担当官等・・・は、工事の請負契約のため指名を行うに際し、当該指名停止に係る有資格業者を指名してはならない。当該指名停止に係る有資格業者を現に指名しているときは、指名を取り消すものとする。

（中略）

#### 別表 1 事故等に基づく措置基準

（執筆者注：入札前の調査資料の虚偽記載、過失による粗雑工事、契約違反、安全管理措置の不適切により生じた公衆損害事故、安全管理措置の不適切により生じた工事関係者事故に関する基準及び各基準に対応する指名停止措置の期間を記載）

#### 別表 2 贈賄及び不正行為に基づく措置基準

（執筆者注：贈賄、独占禁止法違反行為、公契約関係競売等妨害又は談合、重大な独占禁止法違反行為等、建設業法違反行為、予算決算及び会計令 71 条の規定に該当する行為、不正又は不誠実な行為に関する基準及び各基準に対応する指名停止措置の期間を記載）

### 3.4.2.3 人権に関連する付带的政策

<sup>47</sup> 前田・前掲 521 頁

<sup>48</sup> 前田・前掲 449 頁

<sup>49</sup> 「工事請負契約等に係る指名停止等措置要領について」（平成 13 年 1 月 6 日環境会第 9 号、最終改正令和 2 年 12 月 25 日付け環境会発第 2012255 号）

### 3.4.2.3.1 人権に関連する入札参加資格要件の活用

2013年に施行した「国等による障害者就労施設等からの物品等の調達に関する法律」(障害者優先調達推進法)10条1項は、国及び独立行政法人等に対して、公契約について、障害者の就業を促進するために必要な措置を講ずる努力義務を課しているが、同項はその例示として、「競争に参加する者に必要な資格を定めるに当たって障害者の雇用の促進等に関する法律第43条第1項の規定に違反していないこと又は障害者就労施設等から相当程度の物品等を調達していることに配慮する」ことを挙げている。

### 3.4.2.3.2 一般競争契約のうち総合評価落札方式を活用した人権関連要素の考慮

女性活躍推進法(1.1.2.2.参照)24条1項は、国に対して、「役務又は物件の調達に関し、・・・認定一般事業主、特例認定一般事業主その他の女性の職業生活における活躍に関する状況又は女性の職業生活における活躍の推進に関する取組の実施の状況が優良な一般事業主・・・の受注の機会の増大その他の必要な施策を実施する」ことを義務付けているが、当該施策に関して政府が定めた「女性の活躍推進に向けた公共調達及び補助金の活用に関する取組指針」は、価格以外の要素を評価する調達を行う場合において、ワーク・ライフ・バランス等推進企業を評価する項目を設定することを求めている<sup>50</sup>。具体的には、例えば、採用、継続就業、労働時間等の働き方、管理職比率、多様なキャリアコースという5つの項目についての女性活躍推進に関する取組の実施状況が特に優良又は優良である等の一定の要件を満たした企業に与えられる「プラチナえるぼし認定」又は「えるぼし認定」を評価指標として、各府省が定めた配点方法で加点がなされることがある<sup>51</sup>。同取組指針は、ワーク・ライフ・バランスの推進と女性のエンパワーメントの関係について、「働きたい女性が仕事と子育て・介護等を両立でき、その能力を十分に発揮することができるためには、長時間労働の削減等の働き方改革を進めることが極めて重要であり、長時間労働の削減や生産性の向上に向けた効率的な働き方や、ライフイベントに対応した多様で柔軟な働き方を推進し、ワーク・ライフ・バランスの実現を図ることが求められている」としている<sup>52</sup>。

また、日本政府は2021年に「コロナ克服・新時代開拓のための経済対策」<sup>53</sup>及び「緊急提言～未来を切り拓く『新しい資本主義』とその起動に向けて～」<sup>54</sup>を発表したが、これらに基づき、財務大臣は、各省各庁の長に対して、賃上げ実施企業に対する加点措置<sup>55</sup>の実施を通達した。同措置は、2022年4月1日以降に契約を締結する、総合評価落札方式によるすべての調達を適用対象とし、給与等を前年度比で一定の比率以上増加させる旨を従業員に表明している企業(手続的には、当該表明の内容を「従業員への賃金引上げ計画の表明書」に記載して提出した入札参加者)に対して加点をすることをその内容とする。同措置は、日本が持続可能性や「人」を重視する新しい資本主義の構築

<sup>50</sup> 「女性の活躍推進に向けた公共調達及び補助金の活用に関する取組指針」第2・1.(1)

<sup>51</sup> 男女共同参画局「【概要】女性活躍の推進に向けた公共調達の活用(ワーク・ライフ・バランスを推進する企業を加点評価する取組)」

<sup>52</sup> 「女性の活躍推進に向けた公共調達及び補助金の活用に関する取組指針」第1

<sup>53</sup> 2021年11月19日閣議決定

<sup>54</sup> 2021年11月8日・新しい資本主義実現会議

<sup>55</sup> 財務大臣通達「総合評価落札方式における賃上げを実施する企業に対する加点措置について」(2021年12月17日・財計第4803号)

を目指す動きを先導するという目標のもと<sup>56</sup>、賃上げの支援によって「誰一人取り残されることなく、国民全員が参加・活躍できる社会」を創ることを狙って実施された<sup>57</sup>。

#### 3.4.2.3.3 指名競争入札を活用した人権尊重企業の指名

前述の「女性の活躍推進に向けた公共調達及び補助金の活用に関する取組指針」においては、「指名競争入札による調達を行う際、指名基準に該当する企業にワーク・ライフ・バランス等推進企業等がある場合には、指名先に含める」ことが考えられるとしている<sup>58</sup>。

#### 3.4.2.3.4 随意契約の活用

前述の「女性の活躍推進に向けた公共調達及び補助金の活用に関する取組指針」においては、総合評価落札方式の活用のほか、「少額随意契約の際、ワーク・ライフ・バランス等推進企業等を見積先に含める」ことが考えられるとしている<sup>59</sup>。

前述のとおり、障害者優先調達推進法 10 条 1 項は、国及び独立行政法人等に対して、公契約について、障害者の就業を促進するために必要な措置を講ずる努力義務を課しているが、「障害者就労施設等からの物品等の調達の推進に関する方針<sup>60</sup>」によれば、当該措置の例として、随意契約において、(1) 2 人以上の者から見積書を徴する場合には、法定雇用障害者数以上の障害者を雇用している事業主、障害者就労施設等から相当程度の物品等を調達している者又は障害者就労施設等を 1 人以上含めて徴するよう努めること、(2) 見積書を徴することを省略する場合には、これらの者を優先して契約の相手方とするよう努めることが挙げられている。

#### 3.4.2.3.5 指名停止の活用

契約の相手方に不祥事等があった場合の措置として実務上行われている指名停止措置は、安全管理措置の不適切により事故が生じたことや、対象者が不正又は不誠実な行為を行なったことを理由として講じられる場合があるが（前述の環境省の事例を参照）、実際に、労働安全衛生関連法令に違反した雇用主への対応として適用されることがある<sup>61</sup>。

#### 3.4.2.3.6 納期の設定

前述の「女性の活躍推進に向けた公共調達及び補助金の活用に関する取組指針」においては、「発注に当たり、要求される業務の量・水準に比し、極端に短い期間の納期を設定することは、経

---

<sup>56</sup> 「緊急提言～未来を切り拓く『新しい資本主義』とその起動に向けて～」I. 「新しい資本主義の起動に向けた考え方」

<sup>57</sup> 「コロナ克服・新時代開拓のための経済対策」（2021 年 11 月 19 日）第 2 章「本経済対策のねらい」

<sup>58</sup> 「女性の活躍推進に向けた公共調達及び補助金の活用に関する取組指針」第 2・2②

<sup>59</sup> 「女性の活躍推進に向けた公共調達及び補助金の活用に関する取組指針」第 2・2③

<sup>60</sup> 2013 年 4 月 23 日閣議決定

<sup>61</sup> 例として、環境省「令和 3 年度指名停止等の運用状況一覧」

済性の観点からも望ましいことではないため、計画的な発注により十分な納期を設定するよう配慮することが適当である」としている<sup>62</sup>。

### 3.4.2.3.7 体制及び説明責任

前述の障害者優先調達推進法は、各省各庁の長等に対して、毎年度「物品等の調達に関し、当該年度予算及び事務又は事業の予定等を勘案して、障害者就労施設等からの物品等の調達の推進を図るための方針を作成」した上で<sup>63</sup>、「毎会計年度又は毎事業年度の終了後、遅滞なく、障害者就労施設等からの物品等の調達の実績の概要を取りまとめ、公表するとともに、厚生労働大臣に通知する」ことを義務付けており<sup>64</sup>、同法に関して発出された「障害者就労施設等からの物品等の調達の推進に関する方針」は、こうした調達の推進体制として「各機関の全ての内部組織が参画することとし、特に、会計・調達担当部局が主体的に関与することが必要である」こと<sup>65</sup>、「調達実績額が前年度を上回ることを目標とするなど、障害者就労施設等からの物品等の調達が着実に推進されるよう設定する」こと<sup>66</sup>や「障害者就労施設等からの物品等の調達の実績の概要を公表する際は、できる限り分かりやすい形で公表するように努める」こと<sup>67</sup>等を求めている。

公共サービス基本法 11 条は、国又は地方自治体に対して、「安全かつ良質な公共サービスが適正かつ確実に実施されるようにするため、公共サービスの実施に従事する者の適正な労働条件の確保その他の労働環境の整備に関し必要な施策を講ずるよう努める」義務を課しているが、当該義務に関連して、「労働条件審査」と呼ばれる取組みが実施され得る。労働条件審査は、一般競争入札等により国又は地方自治体が行う公共事業の実施に関する委託を受けた企業について、労働社会保険諸法令と労務管理の専門家(国家資格者)である社会保険労務士が労働基準法等の労働社会保険諸法令に基づく規程類・帳簿書類の整備状況を確認するとともに、当該規程類・帳簿書類の内容のとおり労働条件が確保され、労働者がいきいきと働くことができる職場になっているかを確認する仕組みである<sup>68</sup>。

### 3.4.2.4 公共調達における人権配慮についての政府の方針決定

日本政府は、2023 年 4 月 3 日、「政府の実施する調達においては、入札する企業における人権尊重の確保に努めること」を決定した<sup>69</sup>。具体的には、公共調達の入札説明書<sup>70</sup>や契約書等において、「入札希望者／契約者は『責任あるサプライチェーン等における人権尊重のためのガイドライン』

<sup>62</sup> 「女性の活躍推進に向けた公共調達及び補助金の活用に関する取組指針」第 2・3

<sup>63</sup> 障害者優先調達推進法 6 条 1 項

<sup>64</sup> 障害者優先調達推進法 7 条 1 項

<sup>65</sup> 「障害者就労施設等からの物品等の調達の推進に関する方針」4.(1)

<sup>66</sup> 「障害者就労施設等からの物品等の調達の推進に関する方針」4.(2)②

<sup>67</sup> 「障害者就労施設等からの物品等の調達の推進に関する方針」4.(3)①

<sup>68</sup> 全国社会保険労務士会連合会ウェブサイト:

<https://www.shakaihokenroumushi.jp/organization/tabid/273/Default.aspx>

<sup>69</sup> 「公共調達における人権配慮について」(2023 年 4 月 3 日ビジネスと人権に関する行動計画の実施に係る関係府省庁施策推進・連絡会議決定)

<sup>70</sup> 当該競争入札の手続に関して説明する目的で実務上作成されている書面のことをいう。

(令和4年9月13日ビジネスと人権に関する行動計画の実施に係る関係府省庁施策推進・連絡会議決定)を踏まえて人権尊重に取り組むよう努める。」旨の記載の導入を進めるとしている。

## 4. 中央政府の関連省庁・機関

### 4.1. 全体像

日本における中央政府の公共調達に関する法的枠組みのもとでは、中央調達機関は存在しないが、公共調達に関連する政策を所管している機関は複数存在する。例えば、総務省は、官民競争入札・民間競争入札を活用することにより、良質で低廉な公共サービスを実現することを目的とする公共サービス改革を所管している。また、国土交通省は、公共工事に関する諸政策を所管している。さらに、公正取引委員会は、独占禁止法及び下請法のもと、公共調達の過程において公正な競争が保たれるよう諸政策を所管している。加えて、内閣には行政改革推進本部が設置されており、公共調達の合理化・効率化のための政策が議論されている。以上の公共調達に関連する政策は、各省各庁に適用される。

一方で、公共調達そのものについては、会計法（及びその他の関連法令）のもと、各省各庁の長が、その所管する事項に係る第三者との調達契約の管理についてそれぞれ責任を負い、実際の契約事務の実施は当該各省各庁の契約担当官等が行うという建て付けになっている。さらに、各省各庁は、当該契約担当官等による業務を、予算の適正な執行という観点から統制する機能をも有する。これらに加えて、財務省や会計検査院は、他の省庁の調達に対する一定の監督権限を有している。

#### 中央調達機関について

- 経済協力開発機構（OECD）は、公共調達に関する理事会勧告において、遵守国<sup>71</sup>に対し、公共調達サイクル全体の効率化のため、調達手続を改善し、重複を削減し、より高い **Value for Money** を実現するためのツールを開発し、用いるべきとしており、その例として、調達の集中化を挙げている<sup>72</sup>。
- OECD によれば、調達活動の集中化は OECD 加盟国のうち大多数で行われており、中央調達機関を有していない加盟国は日本とオランダだけである<sup>73</sup>。

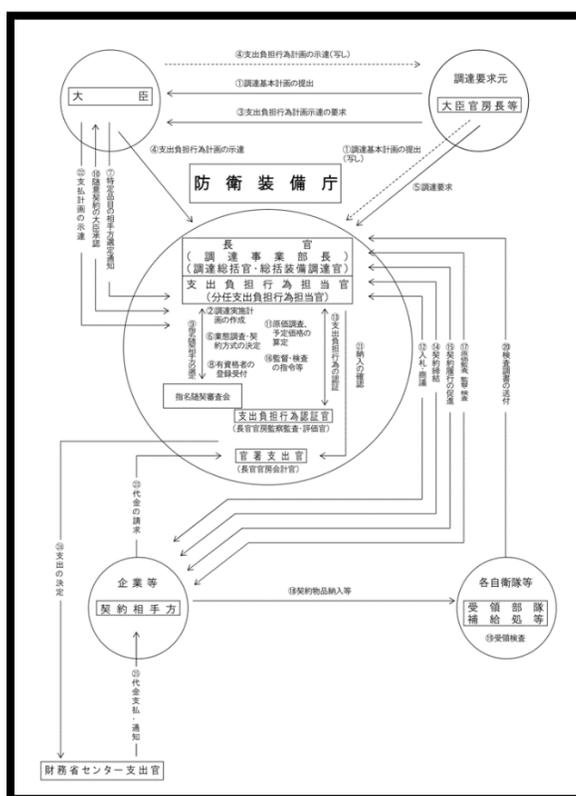
### 4.2. 個別省庁における調達業務

<sup>71</sup> 日本は OECD 加盟国であるため、同勧告で定義された「遵守国」に含まれる。同勧告は、12 の原則（透明性、清廉性、アクセス、バランス、参加、効率化、電子調達、キャパシティ、評価、リスク管理、説明責任、統合）に基づく詳細な勧告から構成されている。調達の集中化は、上記のうち効率性の原則のもとで勧告されている。

<sup>72</sup> OECD 「公共調達に関する理事会勧告」 VII. (iii)

<sup>73</sup> OECD, Reforming Public Procurement: Progress in Implementing the 2015 OECD Recommendation.

会計法のもと、各省各庁には、その所掌の範囲内で、国の支出の原因となる契約をする権限が与えられている。物又はサービスの第三者からの調達を含む当該契約及び当該契約に関する事務は、各省各庁の長が個別に管理し<sup>74</sup>、当該各省各庁の長から委任を受けた支出負担行為担当官がこれを実施する<sup>75</sup>。支出負担行為担当官は、その他の契約に関する事務を行う契約担当官と併せて、会計法上、契約担当官等と呼ばれる<sup>76</sup>。このような調達のための契約の実施や統制に一般的に必要な手続等の詳細は、予算決算及び会計令、支出負担行為等取扱規則、及び契約事務取扱規則等の様々な法令に定められている<sup>77</sup>。加えて、各省各庁の所管する事項に係る契約について個別的に必要な手続等の詳細は、規程として定められている。例えば、厚生労働省においては、厚生労働省所管会計事務取扱規程が定められている。こうした個別省庁における調達のための契約に関する一連の手続を示した例として、防衛装備庁（防衛省の外局）は以下のようなフローチャートを作成している<sup>78</sup>。



#### 4.2.1 実施及び統制機能

<sup>74</sup> 会計法 10 条

<sup>75</sup> 会計法 13 条

<sup>76</sup> 会計法 29 条の 3 第 1 項

<sup>77</sup> これらの他にも様々な法令が関係する。例として、国土交通省の所管する公共工事等に関する会計事務に係る法令等は「国土交通省会計実務要覧」にまとめられているが、財政会計総則に関する法令として 25 本、支出負担行為、支出及び出納に関する法令として 5 本、契約に関する法令として 50 本もの法令が収録されている（同要覧令和 2 年度版）。

<sup>78</sup> 防衛装備庁「中央調達の概況」（令和 4 年度版）22 頁より抜粋。

法令上、各省各庁の長<sup>79</sup>は、その所掌に係る支出負担行為（国の支出の原因となる契約、すなわち公共調達を含む。）に関する事務を管理するとされている<sup>80</sup>。前述の防衛装備庁のフローチャートでは、左上の防衛大臣がこれに該当する。

各省各庁の長は、当該事務について、当該各省各庁の職員に委任することができ、また、必要があるときは、他の各省各庁の職員に委任できる場合もある<sup>81</sup>。各省各庁の長又はその委任を受けた職員は、法令上「支出負担行為担当官」と定義され、当該事務は複数の職員により分掌されることもある<sup>82</sup>。例えば、厚生労働省（本省）においては、当該事務は以下のように各職員に委任及び分掌されている<sup>83</sup>。

支出負担行為担当官	支出負担行為担当官代理	分任支出負担行為担当官	委任事務の範囲
大臣官房会計課長	官房長		一般会計歳出予算及び国庫債務負担行為並びに東日本大震災復興特別会計歳出予算及び国庫債務負担行為のうち、他の支出負担行為担当官及び分任支出負担行為担当官の所掌に属するもの以外の経費の支出負担行為に関する事務
		医政局医療経営支援課長	一般会計歳出予算及び東日本大震災復興特別会計歳出予算のうち、国立ハンセン病療養所に必要な物品の中央調達等に係る経費の支出負担行為に関する事務
		医薬・生活衛生局監視指導・麻薬対策課長	一般会計歳出予算のうち、あへん供給確保に必要な経費の支出負担行為に関する事務
会計企画官	官房長		一般会計歳出予算及び東日本大震災復興特別会計歳出予算のうち、大臣官房会計課関係の委託費、補助金、負担金、交付金、補給金、特別支出金、貸付金、貸与金及び出資金（以下「委託費等」という。）の支出負担行為に関する事務
大臣官房地方課長	官房長		一般会計歳出予算、東日本大震災復興特別会計歳出予算及び労働保険特別会計歳出予算のうち、都道府県労働局における国有資産所在市町村交付

<sup>79</sup> 衆議院議長、参議院議長、最高裁判所長官、会計検査院長並びに内閣総理大臣及び各省大臣のことをいう（会計法2条、財政法20条2項）。

<sup>80</sup> 会計法10条、財政法34条の2第1項

<sup>81</sup> 会計法13条1項・2項

<sup>82</sup> 会計法13条3項

<sup>83</sup> 厚生労働省所管会計事務取扱規程別表第2の一部を抜粋したもの。

			金の支出負担行為に関する事務
(以下省略)			

支出負担行為担当官が支出負担行為をするには、当該支出負担行為担当官に各省各庁の長から示達された支出負担行為計画に示された科目別の金額を超過しないことについて、官署支出官の確認を受けなければならない<sup>84</sup>。官署支出官は、各省各庁の長又はその委任を受けた職員であるが<sup>85</sup>、例えば、厚生労働省（本省）においては、当該事務は以下のように各職員に委任されている<sup>86</sup>。

官署支出官	官署支出官代理	委任事務の範囲
大臣官房会計課長	官房長	一般会計歳出予算及び東日本大震災復興特別会計歳出予算のうち、他の官署支出官の所掌に属するもの以外の経費の支出の決定の事務
労働基準局長	労働基準局総務課長	労働保険特別会計（雇用勘定を除く。）歳出予算のうち、厚生労働本省内部部局及び都道府県労働局における経費（国有資産所在市町村交付金に限る。）の支出の決定の事務
職業安定局長	職業安定局総務課長	労働保険特別会計雇用勘定歳出予算のうち、厚生労働本省内部部局及び都道府県労働局における経費（国有資産所在市町村交付金に限る。）の支出の決定並びに東日本大震災復興特別会計歳出予算のうち、独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構及び職業安定局雇用保険課が管理する土地におけるもの及び当該土地の除染業務に係る予算決算及び会計令（昭和22年勅令第165号）第40条第1項第1号に規定する歳出金の支出に関する事務であって、支出の決定に関する事務及び当該歳出金の金額に戻入する返納金に係る債権の管理に関する事務
(以下省略)		

さらに、支出負担行為担当官は、当該各省各庁の（又は、必要があるときは、他の各省各庁の）職員に、その所掌に係る支出負担行為全部又は一部について認証を行なわしめることができる<sup>87</sup>。当該認証を行う者は、法令上「支出負担行為認証官」と定義される<sup>88</sup>。この認証は、経費の内容からみて当該支出負担行為が法令又は予算に違反することがないか、金額の算定に誤りがないか、支出負担行為の計画に定められた科目別の金額の限度を超えていないか、不要不急の支出負担行為ではないか、支出負担行為の時期は適切か、科目区分を誤っていないか等について、予算執行の適正を図るための実体的な審査を行うものである<sup>89</sup>。このように、支出負担行為の計画に定められた科目別の金額の限度を超えていないかも対象になることから、支出負担行為認証官による認証が行われる場合には、官署支出官の確認は不

<sup>84</sup> 会計法13条の2第1項、予算決算及び会計令39条の3第1号、同39条の4第1項

<sup>85</sup> 予算決算及び会計令1条2号、同40条1項1号

<sup>86</sup> 厚生労働省所管会計事務取扱規程別表第4の一部を抜粋したもの。

<sup>87</sup> 会計法13条の3第1項・2項

<sup>88</sup> 会計法13条の3第4項

<sup>89</sup> 前田努編「令和2年改訂版 会計法精解」238頁

要となる<sup>90</sup>。例えば、厚生労働省（本省）においては、当該事務は以下のように各職員に委任及び分掌されている<sup>91</sup>。

支出負担行為認証官	支出負担行為認証官代理	委任事務の範囲
大臣官房会計課長	官房長	一般会計歳出予算及び国庫債務負担行為並びに東日本大震災復興特別会計歳出予算及び国庫債務負担行為のうち、補助金、負担金、交付金（国有資産所在市町村交付金及び独立行政法人通則法（平成 11 年法律第 103 号）第 46 条の規定に基づく交付金を除く。）、補給金、特別支出金、貸付金、出資金、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律施行令（昭和 30 年政令第 255 号）第 2 条に掲げる給付金及び別に定める委託費（「以下「補助金等」という。）であって、他の支出負担行為認証官の所掌に属するもの以外の経費の支出負担行為の認証の事務
労働基準局長	労働基準局総務課長	労働保険特別会計（雇用勘定を除く。）歳出予算及び国庫債務負担行為のうち、補助金等の支出負担行為の認証の事務
職業安定局長	職業安定局総務課長	労働保険特別会計雇用勘定歳出予算及び国庫債務負担行為のうち、補助金等の支出負担行為の認証の事務
(以下省略)		

上記の支出負担行為に関する事務のほか、各省各庁の長は、その所掌に係る売買、賃貸、請負その他の契約に関する事務を管理するとされている。各省各庁の長は、当該事務について、当該各省各庁の職員に委任することができ、また、必要があるときは、他の各省各庁の職員に委任できる場合もある<sup>92</sup>。各省各庁の長又はその委任を受けた職員は、法令上「契約担当官」と定義され、当該事務は複数の職員により分掌されることもある<sup>93</sup>。例えば、厚生労働省（本省）においては、当該事務は以下のように各職員に委任及び分掌されている<sup>94</sup>。

契約担当官	契約担当官代理	分任契約担当官	分任契約担当官代理	委任事務の範囲
大臣官房会計課長	官房長			一般会計及び東日本大震災復興特別会計に係るものであって、他の契約担当官及び分任契約担当官の所掌に属するもの以外の契約（ <u>支出負担行為を除く。以下この表において同じ。</u> ）に関する事務
		健康局結核感染症課長		一般会計に係るものであって、医薬品買上費により取得した医薬品で本省内部部局に属するものの契約に関する事務
		医薬・生活衛生局監視指導・麻薬対策課長		一般会計に係るものであって、あへん購入費により取得した本省内部部局に属するあへんの契約に関する事務
		職業安定局労働市場センター業務室長	職業安定局労働市場センター業務室長補	一般会計及び東日本大震災復興特別会計に係るものであって、

<sup>90</sup> 会計法 13 条の 4

<sup>91</sup> 厚生労働省所管会計事務取扱規程別表第 2 の一部を抜粋したもの。

<sup>92</sup> 会計法 29 条の 2 第 1 項・2 項

<sup>93</sup> 会計法 29 条の 2 第 3 項

<sup>94</sup> 厚生労働省所管会計事務取扱規程別表第 6 の一部を抜粋し編集を加えたもの。

			佐で庶務を担当するもの	職業安定局労働市場センター業務室における契約に関する事務
労働基準局労災管理課長	労働基準局労災管理課長補佐で総務を担当するもの			労働保険特別会計労災勘定に係るものであって、本省内部部局における契約（分任契約担当官の所掌するものを除く。）に関する事務
		労働基準局労災保険業務課長	労働基準局労災保険業務課長補佐で庶務を担当するもの	労働保険特別会計労災勘定に係るものであって、労働基準局労災保険業務課における契約に関する事務
(以下省略)				

上の表にも記載の通り（下線部参照）、支出負担行為は、契約担当官に委任された事務の対象である「契約」からは除外される。すなわち、会計法のもと、国の支出の原因となる契約（公共調達を含む）は支出負担行為担当官がこれを担い、契約担当官は国の支出の原因とならない契約（例えば、国が物品を売り払う契約）を扱う。さはさりながら、会計法のもとでは、支出負担行為担当官と契約担当官は併せて「契約担当官等」と定義され、契約締結に関して同じ規制に服する<sup>95</sup>。

契約担当官等が契約を締結する場合、以下の4つの手段が会計法上規定されている。すなわち、①一般競争契約（最低価格落札方式）<sup>96</sup>、②一般競争契約（総合評価落札方式）<sup>97</sup>、③指名競争契約<sup>98</sup>、及び④随意契約<sup>99</sup>である。会計法上は①が原則として用いられるべき手段であり、他の手段は同法に定める例外的な場合にのみ認められる。それぞれの手段について会計法上の法定手続を経た上で、契約担当官等が契約の相手方とともに契約書に記名押印したとき、当該契約は確定する<sup>100</sup>。

契約担当官等の契約実施業務は契約締結で終わるわけではなく、契約担当官等は、自ら又は補助者に命じて、契約の適正な履行を確保するため必要な監督を行わなければならない<sup>101</sup>、また、公共調達の結果給付された物又はサービスの検査を行わなければならない<sup>102</sup>。当該検査は、契約担当官等、契約担当官等から検査を命ぜられた補助者又は各省各庁の長若しくはその委任を受けた職員から検査を命ぜられた職員（検査職員）がこれを行う。検査職員は、契約書等の関係書類に基づき、当該給付が契約の内容に適合しているかどうかを検査する<sup>103</sup>。

#### 4.2.2 モニタリング機能

<sup>95</sup> 会計法 29 条の 3 第 1 項等

<sup>96</sup> 会計法 29 条の 3 第 1 項、29 条の 6 第 1 項

<sup>97</sup> 会計法 29 条の 3 第 1 項、29 条の 6 第 2 項

<sup>98</sup> 会計法 29 条の 3 第 3 項・5 項

<sup>99</sup> 会計法 29 条の 3 第 4 項・5 項

<sup>100</sup> 会計法 29 条の 8 第 2 項

<sup>101</sup> 会計法 29 条の 11 第 1 項

<sup>102</sup> 会計法 29 条の 11 第 2 項

<sup>103</sup> 契約事務取扱規則 20 条

上記の実行及び内部統制機能に加えて、各省各庁において、契約担当部署から独立したモニタリング機能が置かれている<sup>104</sup>。

(a) 内部監査（会計監査）

関連する規程に基づいて各省各庁が行う内部監査（会計監査）<sup>105</sup>の一環として、公共調達手続が監査対象となる。

(b) 契約監視委員会

公共調達の適正化に関する関係省庁連絡会議の決定に基づいて、全ての府省において、工事、物品及び役務等の契約を対象とする審議を行う第三者委員会を設置するものとされている<sup>106</sup>。同委員会は、外部の有識者又は専門家により構成され、定期的に調達に係る全体的な契約状況や個別案件、改善計画等について審議する。委員会の審議内容に係る説明資料、議事等は公表されている<sup>107</sup>。当該制度は、競争性を高めること等によって公共調達から無駄を排除する<sup>108</sup>ことを主眼とするものである。

(c) 行政事業レビュー

2013年4月5日の閣議決定<sup>109</sup>に基づいて、各府省は、自ら、原則全ての事業について、予算の支出先や用途といった実態を把握し、その過程を公開しつつ事業内容の効果を点検する取組みを行っている。当該点検の過程では外部有識者も選任され、その内容は外部に公表される<sup>110</sup>。レビューの一環として、調達に関する情報も記載される。

## 4.3. 財務省

上記の通り、各省各庁は自らの所管する事項に係る第三者との調達契約の管理について責任を負っているが、会計法の所管官庁である財務省は、それらの各省各庁の調達を監督する一定の機能を果たしており、また、予算の適正な執行の観点からガイドライン等の標準を定める機能も果たしている。

### 4.3.1. 監督機能の例

---

<sup>104</sup> 公認会計士協会「公共調達の課題と方向性」（2021年3月25日）13頁

<sup>105</sup> 例えば、厚生労働省の場合、厚生労働省所管会計事務取扱規程において、大臣が所属の職員をして会計事務について監査を行わせるものと定められている（同34条）。

<sup>106</sup> 公共調達の適正化に関する関係省庁連絡会議「随意契約の適正化の一層の推進について」（2007年11月2日）

<sup>107</sup> 情報開示の例として、文部科学省ウェブサイト「文部科学省『物品・役務等監視委員会』について」

<sup>108</sup> 公共調達の適正化に関する関係省庁連絡会議「随意契約の適正化の一層の推進について」（2007年11月2日）

<sup>109</sup> 「行政事業レビューの実施等について」（2013年4月5日閣議決定）

<sup>110</sup> 情報開示の例として、経済産業省ウェブサイト「令和4年度行政事業レビュー・経済産業省における行政事業レビューの取組について」

前述の各省各庁による調達プロセスのうち、官署支出官は、支出の決定をした後、その旨をセンター支出官に通知しなければならないとされているが<sup>111</sup>、センター支出官は、どの各省各庁の調達事務であるかにかかわらず、財務大臣が指定する財務省所属の職員である<sup>112</sup>。センター支出官は、当該通知を受けたときは、当該支出の決定に係る金額が財務大臣の承認を得た支払計画に定める金額の範囲内において各省各庁の長により定められた官署支出官のよるべき支払計画の金額の範囲内であることを確認した上で、小切手を振り出し、又は国庫金振替書若しくは支払指図書を交付するとされている<sup>113</sup>。

また、会計法のもと、財務大臣は、各省各庁に対して、予算の適正な執行のため、①収支の実績若しくは見込みについて報告を徴し、②予算の執行状況について実地監査を行い、又は③必要に応じ、閣議決定を経て、予算執行について必要な指示をなすことができるとされている<sup>114</sup>。また、財務大臣は、調達先の事業者に対しても、予算の適正な執行のため、自ら又は各省各庁の長に委任して、その状況を監査し又は報告を徴することができる<sup>115</sup>。

加えて、各省各庁が個別調達業務に関して財務省又は財務大臣と事前に協議しなければならない場合がある。例えば、各省各庁の契約担当官等が交換契約以外について一般競争契約（総合評価落札方式）を採用する際には、各省各庁の長は財務大臣と事前協議を行わなければならない<sup>116</sup>。同様に、行政改革推進会議が定めた「調達改善の取組の強化について」のもと、各府省庁において付帯的政策の実施を検討することとなる場合は、財務省及び行政改革推進本部事務局（後述）に対して情報提供及び事前協議を行うものとされる<sup>117</sup>。

#### 4.3.2. 標準設定機能の例

##### (a) 標準契約書式

財務大臣は、各省各庁の契約担当官等が作成する契約書に関し、必要があるときは、その標準となるべき書式を定めるとされており、当該書式が定められたときは、各省各庁の契約担当官等は、当該書式に準拠して、契約書を作成しなければならない<sup>118</sup>。

##### (b) 内部監査ガイドライン

---

<sup>111</sup> 予算決算及び会計令 42 条の 2

<sup>112</sup> 予算決算及び会計令 1 条 3 号、同 40 条 1 項 2 号

<sup>113</sup> 予算決算及び会計令 41 条 2 項・4 項、同 43 条 3 項

<sup>114</sup> 会計法 46 条 1 項

<sup>115</sup> 会計法 46 条 2 項

<sup>116</sup> 予算決算及び会計令 91 条 2 項。ただし、当該事前協議を不要とする包括協議方式の採用も進められている（梅澤孝助「公共調達の現状と課題」脚注 7）。

<sup>117</sup> 行政改革推進会議「調達改善の取組の強化について」（2015 年 1 月 26 日）、第 3 章 2。

<sup>118</sup> 契約事務取扱規則 12 条

前述の内部監査（会計監査）は、各省各庁の個別規程に基づいて行われるが、財務省は、2015年に「内部監査（会計監査）充実・強化のためのガイドライン」を作成・公表し、他府省等に対して、同ガイドラインに沿って各内部監査に係る実施方針及び手順を見直すよう求めている。

#### (c) 会計制度研究会

2018年から2019年にかけて、財務省は、外部有識者を招いて、会計制度のあり方を議論する研究会を主催した。同研究会で議論されたテーマには、公共調達の付带的政策への活用についても議論されたが、それらの議論の結果は、「会計制度（契約）に関する論点について」と題する書面にまとめられている。当該書面において、財務省は、会計法を所管する立場から、付带的政策について、公正性の原則を失い、経済性の原則も確保できなくなるとして、これを否定的に解しているとの見解を示している<sup>119</sup>。

### 4.4. 会計検査院

会計検査院は、各省各庁から独立した憲法上の機関であり、会計検査院法等の法令に基づいて、各省各庁の会計経理が正しく行われるように監督する。会計検査院の検査の範囲には、国の毎月の収入支出が含まれるが<sup>120</sup>、これには国の支出を伴う行為である公共調達も含まれる。会計検査院の検査は、正確性、合規性、経済性、効率性及び有効性の観点その他会計検査上必要な観点から行われる<sup>121</sup>。

### 4.5. 総務省

総務省は、公共サービス改革（市場化テスト）に関する政策を所管している。公共サービス改革（市場化テスト）とは、公共サービスの実施について、官民競争入札及び民間競争入札を活用して、より良質かつ低廉な公共サービスの実現を図るための改革である<sup>122</sup>。具体的には、競争の導入による公共サービスの改革に関する法律のもと、同省に、有識者から構成される官民競争入札等監理委員会が置かれ<sup>123</sup>、公共サービス改革の推進に当たっている。

### 4.6. 国土交通省

国土交通省は、公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律を所管している。同法は、公共工事に対する国民の信頼の確保とこれを請け負う建設業の健全な発達を図ることを目的として制定されたが<sup>124</sup>、同法のもと、各省各庁の長は、公共工事の入札及び契約に関し、受注者である建設業者に所定の建設業法違反があったと疑うに足りる事実がある場合には、当該業者が建設業の許

<sup>119</sup> 会計制度研究会「会計制度（契約）に関する論点について」（2019年6月）、3（2）

<sup>120</sup> 会計検査院法 22 条 1 号

<sup>121</sup> 会計検査院法 20 条 3 項

<sup>122</sup> 総務省ウェブサイト「公共サービス改革（市場化テスト）とは」

<sup>123</sup> 競争の導入による公共サービスの改革に関する法律 37 条

<sup>124</sup> 公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律 1 条

可を受けた国土交通大臣（又は都道府県知事）及び当該事実に係る営業が行われる区域を管轄する都道府県知事に対し、その事実を通知しなければならないとされる<sup>125</sup>。また、国土交通大臣は、財務大臣及び総務大臣とともに、公共工事の入札及び契約の適正化を図るための措置に関する指針を作成・公表しなければならないとされ<sup>126</sup>、同指針は実際に公表されている<sup>127</sup>。

#### 4.7. 公正取引委員会

公正取引委員会は、競争政策の観点から、公共調達における競争性の確保に取り組んでいる。例えば、同委員会は、2022年に「官公庁における情報システム調達に関する実態調査報告書」を公表した。同調査は、今後の情報システム調達において、多様なシステムベンダーが参入しやすい環境を整備することが重要であるとの認識のもと、国の機関及び地方公共団体における情報システム調達の実態を把握するために実施されたものである<sup>128</sup>。他にも、2011年及び2018年には、公共調達に関する実態調査として、官製談合防止に向けた発注機関の取組みに関して調査が行われている<sup>129</sup>。

また、前述の公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律のもと、各省各庁の長は、公共工事の入札及び契約に関し、所定の独占禁止法違反があったと疑うに足りる事実がある場合には、公正取引委員会に対し、その事実を通知しなければならないとされる<sup>130</sup>。

#### 4.8. 行政改革推進本部

2013年、合理的かつ効率的な行政を実現するため、内閣に行政改革推進本部を設置することが閣議決定された。行政改革推進本部は、内閣総理大臣を本部長とし、全閣僚が参加する<sup>131</sup>。同年に行政改革推進本部が定めた「調達改善の取組の推進について」においては、以下の各事項が決定された。なお、ここでいう調達改善とは、政策の遂行に必要な財・サービスの調達を費用対効果において優れたものとするをいう<sup>132</sup>。

- (1) 各府省庁は、原則として毎年度開始までに、当該年度の調達改善計画を策定し、公表する<sup>133</sup>。
- (2) 各府省庁は、上半期終了後及び年度終了後速やかに、調達改善計画の実施状況について自己評価を実施し、その結果を公表する<sup>134</sup>。

---

<sup>125</sup> 公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律 11 条

<sup>126</sup> 公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律 17 条

<sup>127</sup> 「公共工事の入札及び契約の適正化を図るための措置に関する指針の一部変更について」（2022年5月20日閣議決定）

<sup>128</sup> 公正取引委員会「官公庁における情報システム調達に関する実態調査報告書」第1,1

<sup>129</sup> 公正取引委員会ウェブサイト「公共調達に関する実態調査」

<sup>130</sup> 公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律 10 条

<sup>131</sup> 首相官邸ウェブサイト「行政改革推進本部」

<sup>132</sup> 行政改革推進本部決定「調達改善の取組の推進について」（2013年4月5日）

<sup>133</sup> 公表の例として、国土交通省「令和4年度国土交通省調達改善計画」（2022年3月31日）

<sup>134</sup> 公表の例として、国土交通省「調達改善計画の実施状況（令和4年度）について」

- (3) 各府省庁は、調達改善計画の策定や自己評価の実施等、調達改善を推進するための体制を整備する。また、当該体制において、調達改善に関する知見を有する外部有識者に意見を求める。
- (4) 行政改革推進会議（行政改革推進本部の下に設置され、内閣総理大臣を議長として、関係閣僚、有識者により構成される<sup>135</sup>）は、各府省庁の自己評価結果を点検し<sup>136</sup>、必要に応じ指摘・助言を行うとともに、各府省庁が有する調達改善のノウハウ等の共有化・標準化を図る。

また、前述の通り、行政改革推進会議が定めた「調達改善の取組の強化について」のもと、各府省庁において付带的政策の実施を検討することとなる場合は、財務省及び行政改革推進本部事務局に対して情報提供及び事前協議を行うものとされている<sup>137</sup>。

---

<sup>135</sup> 首相官邸ウェブサイト「行政改革推進会議」

<sup>136</sup> 点検結果は公表される。例として、行政改革推進会議「令和3年度調達改善の取組に関する点検結果」（2022年10月21日）

<sup>137</sup> 行政改革推進会議「調達改善の取組の強化について」（2015年1月26日）、第3章2.

## 5. 公共調達又は人権侵害に関する政府による主要な苦情処理手続

### 5.1. 各省各庁: 公共工事に関する苦情処理手続

公共調達のうち、公共工事については、これに対する国民の信頼の確保とこれを請け負う建設業の健全な発達を図ることを目的として、公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律が制定されている。同法に基づき、国は、各省各庁の長等による公共工事の入札及び契約の適正化を図るための措置に関する指針を定めなければならないところ<sup>138</sup>、当該指針においては、入札及び契約の過程に関する苦情を適切に処理する方策に関する事項を定めるものとされている<sup>139</sup>。実際に、閣議決定で定められた同指針において、具体的な苦情処理の方法や範囲について定められており<sup>140</sup>、各省各庁において苦情処理体制が整備されている<sup>141</sup>。しかし、当該苦情処理手続は、公共工事以外の公共調達は対象としていない。また、当該指針においては、4つの種類の苦情（①一般競争入札の競争参加資格の確認の結果、当該競争参加資格を認められなかった者が、競争参加資格があるとの申し出をする場合、②指名競争入札において、指名されなかった者が、指名されなかった理由の説明を求め又は指名されることが適切であるとの申し出をした場合、③総合評価落札方式において、落札者とならなかった者が、落札者としなかった理由の説明を求め又は落札者となることが適切であるとの申し出をした場合、及び、④指名停止措置について、指名停止を受けた者が、当該指名停止措置について不服があるとの申し出をした場合）について各省各庁の長等において検討の上で回答すべきとされている<sup>142</sup>ところ、人権侵害に関する苦情は、いずれの類型にも該当しないと考えられる。なお、WTO 政府調達協定の対象となる公共工事に関する苦情については、後述 2. の政府調達苦情処理体制によるものとする旨、上記指針に明記されている。

### 5.2. 内閣府: 政府調達苦情処理体制

1996 年 1 月 1 日に発効した WTO 政府調達協定に合わせ、内閣府に政府調達苦情処理体制 (CHANS) が設置された。同体制において、申立人 (調達機関が製品又はサービスの調達を行った際に当該製品又はサービスの提供を行なった者又は行うことが可能であった者) は、中央政府の機関や独立行政法人等が行う個別具体的な調達のうち一定の基準額を満たすものについて、同協定並びに政府調達に関して適用される国際的合意に違反して調達が行われたと判断する場合には、苦情を申し立てることができる<sup>143</sup>。WTO 政府調達協定は、政府調達における国際的な競争の機会を増大させるために、政府機関等によるサービスの調達に内国民待遇の原則及び無差別待遇の原則の適用を拡大すること等を内容とするものであり、人権の保護に関する規定は置かれていな

<sup>138</sup> 公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律 17 条 1 項

<sup>139</sup> 公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律 17 条 2 項 3 号

<sup>140</sup> 「公共工事の入札及び契約の適正化を図るための措置に関する指針の一部変更について」 (2022 年 5 月 20 日閣議決定)、別紙第 2, 2 (2)

<sup>141</sup> 例として、環境省「指名停止等措置に係る苦情処理手続要領の制定について」 (2018 年 7 月 12 日改正)

<sup>142</sup> 「公共工事の入札及び契約の適正化を図るための措置に関する指針の一部変更について」 (2022 年 5 月 20 日閣議決定)、別紙第 2, 2 (2)

<sup>143</sup> 内閣府政府調達苦情処理対策室「政府調達苦情処理体制について」2 (1), (3)

い。その意味で、本体制は、人権侵害に関する苦情の処理を目的としたものではない。内閣府ウェブサイトによると、2023年12月までに受付・処理された案件は23件であるが、人権侵害に関する苦情は挙がっていないようである<sup>144</sup>。

政府調達苦情処理体制のもとでは、内閣府事務次官を議長とし、関係省庁の事務次官等で構成される政府調達苦情処理推進会議が、苦情処理手続の制定等を行う。同推進会議の定める手続に従い、政府調達に関して学識経験を有する者をもって構成される政府調達苦情検討委員会が、申し立てられた苦情についての検討を行う。同委員会の下には、個別分野の学識経験者から構成される政府調達苦情検討委員会分科会が置かれる。政府調達苦情処理体制の事務局は、内閣府政府調達苦情処理対策室に置かれている<sup>145</sup>。

同体制においては、中央政府の機関、独立行政法人等が行う調達に関する苦情が処理される<sup>146</sup>。苦情の申し立て先は、政府調達苦情検討委員会である<sup>147</sup>。苦情は、所定の様式例に沿った形式の文書で申し立てられなければならない<sup>148</sup>。調達機関が製品又はサービスの調達を行なった際に当該製品又はサービスの提供を行なった者又は行うことが可能であった者（供給者）が申立人になることができるが、公共事業の場合は、当該事業が一定の基準額以上である必要がある<sup>149</sup>。苦情の申し立てが受理された場合には、当該苦情に係る調達に利害関係を有するすべての供給者は、苦情処理手続に参加することができる<sup>150</sup>。

政府調達苦情検討委員会は、苦情が申し立てられた後、原則として90日以内に検討の結果の報告書を作成し、政府調達協定等に定める措置が実施されていないと認める場合には、報告書とともに提案書を作成する。関係調達機関は、原則として、当該提案に従うものとされている<sup>151</sup>。

### 5.3. 外務省等: 各国連絡窓口（NCP）

人権を含む幅広い分野における責任ある企業行動に関する原則と基準を定めたOECD多国籍企業行動指針のもと、同指針の普及、同指針に関する照会処理及び問題解決支援のため、各国に連絡窓口（NCP: National Contact Point）が設置されている。日本のNCPは、外務省、厚生労働省及び経済産業省の三者で構成され、外務省経済局経済協力開発機構室がその連絡先となっている<sup>152</sup>。NCPに寄せられる企業による人権侵害事案が、日本政府による調達先又はそのサプライチェーン上で生じている場合も想定できることから、公共調達に関連する苦情がNCPに寄せられる可能性もあると言える。しかし、NCPは、公共調達に関する苦情を受け付けることに特化して構築された仕組みではなく、また、日本のNCPはOECD多国籍企業行動指針（手続手引）の基準を十分に満たしていない

---

<sup>144</sup> 内閣府政府調達苦情処理対策室「政府調達に係る苦情の受付及び処理の状況」

<sup>145</sup> 内閣府政府調達苦情処理対策室「政府調達苦情処理体制について」1(3)

<sup>146</sup> 内閣府政府調達苦情処理対策室「政府調達苦情処理体制について」2(1)②

<sup>147</sup> 内閣府政府調達苦情処理対策室「政府調達苦情処理体制について」2(3)②

<sup>148</sup> 内閣府政府調達苦情処理対策室「政府調達苦情処理体制について」2(3)③

<sup>149</sup> 内閣府政府調達苦情処理対策室「政府調達苦情処理体制について」2(3)①

<sup>150</sup> 内閣府政府調達苦情処理対策室「政府調達苦情処理体制について」2(4)

<sup>151</sup> 内閣府政府調達苦情処理対策室「政府調達苦情処理体制について」2(5)

<sup>152</sup> 外務省ウェブサイト「OECD多国籍企業行動指針」（2022年9月20日）

との外部からの評価も存在する<sup>153</sup>。なお、外務省によると、2023年9月20日までに日本のNCPが取り扱った案件（手続きが終了した案件）は10件である<sup>154</sup>。

#### 5.4. 公正取引委員会: 下請法に関する相談窓口

下請法は、下請取引の公正化及び下請事業者の利益保護を目的としている<sup>155</sup>。同法を所管する公正取引委員会は、取引先から不当なしわ寄せを受けるおそれのある中小事業者等からの下請法に関する相談を受け付けている<sup>156</sup>。この点、日本政府が2022年9月に発表した「責任あるサプライチェーン等における人権尊重のためのガイドライン」においては、企業が製品やサービスを発注するにあたり、その契約上の立場を利用して取引先に対し一方的に過大な負担を負わせる形で人権尊重の取組みを要求することが下請法違反等を構成する可能性を指摘している<sup>157</sup>ことから、上記相談窓口と同種の相談が寄せられる場合が想定され、当該事案が日本政府による調達先又はそのサプライチェーン上で生じる可能性も否定できない。しかし、本相談窓口は、公共調達に特化した仕組みではなく、また、人権侵害に関する苦情の処理を目的としたものではない。

#### 5.5. 法務省: 人権相談

法務省人権擁護局は、人権相談及びその後の救済手続を行っており、人権問題一般に関する相談窓口のほか、子どもの人権、女性の人権、外国人の人権にそれぞれ特化した窓口を設置している<sup>158</sup>。法務省が講じる救済のための措置には、援助、調整、説示・勧告、要請、通告、告発及び啓発が含まれ、救済手続終了後の被害者のアフターケアも行なっている<sup>159</sup>。上記相談窓口には、日本政府による調達先又はそのサプライチェーン上で生じた人権侵害事案が寄せられる可能性もあるが、本相談窓口は、公共調達に特化した仕組みではない。

#### 5.6. 厚生労働省: 労働問題に関する各種相談窓口

厚生労働省は、労働条件関係、安全衛生関係、ハラスメント関係等、労働問題に関する各種の相談窓口を設置している<sup>160</sup>。労働条件に関する相談窓口の中には、外国人労働者相談コーナーとして、13言語に対応する外国人労働者向けの窓口も設置されている<sup>161</sup>。上記相談窓口には、日本政府による調達先又はそのサプライチェーン上で生じた労働者の権利侵害事案が寄せられる可能性もあるが、本相談窓口は、公共調達に特化した仕組みではなく、対象となる人権の範囲が労働者の権利に限定される。

---

<sup>153</sup> OECD Watch, NCP Japan

<sup>154</sup> 外務省ウェブサイト「OECD 多国籍企業行動指針」（2022年9月20日）

<sup>155</sup> 下請法 1 条

<sup>156</sup> 公正取引委員会ウェブサイト「下請法に関する相談窓口」

<sup>157</sup> ビジネスと人権に関する行動計画の実施に係る関係府省庁施策推進・連絡会議「責任あるサプライチェーン等における人権尊重のためのガイドライン」12 頁

<sup>158</sup> 法務省ウェブサイト「人権擁護局フロントページ」

<sup>159</sup> 法務省ウェブサイト「人権侵害を受けた方へ」

<sup>160</sup> 厚生労働省ウェブサイト「雇用・労働 相談窓口を探す」

<sup>161</sup> 厚生労働省ウェブサイト「労働条件 相談窓口」

## 6. ガイダンス及び支援

女性活躍推進法に関する施策に関して政府が定めた「女性の活躍推進に向けた公共調達及び補助金の活用に関する取組指針」は、前述の総合評価落札方式や随意契約の活用に加えて、ワークライフバランス等推進企業等に対し、調達案件の把握方法を知らせる等の啓発活動を行うこと<sup>162</sup>や、入札等の機会を利用し、女性の活躍推進等に関して企業の理解を求めること<sup>163</sup>をもその内容としている。

---

<sup>162</sup> 女性の活躍推進に向けた公共調達及び補助金の活用に関する取組指針第 2.2①

<sup>163</sup> 女性の活躍推進に向けた公共調達及び補助金の活用に関する取組指針第 2.4