

「女性の活躍促進による経済活性化」  
行動計画等の課題に係る  
議論の取りまとめ

～行政、雇用、補助金、公共調達分野のポジティブ・  
アクションの推進に向けた検討～

平成24年12月

基本問題・影響調査専門調査会

## 目次

はじめに	1
<b>I 総論</b>	
1 ポジティブ・アクションの考え方	3
(1) ポジティブ・アクションの概念	
(2) ポジティブ・アクションの手法	
① 厳格なポジティブ・アクション	
② 中庸なポジティブ・アクション	
③ 穏健なポジティブ・アクション	
2 ポジティブ・アクションと憲法上の平等原則との関係	4
(1) ポジティブ・アクションと平等原則	
(2) ポジティブ・アクションの合理性	
3 ポジティブ・アクションの今日的課題	6
4 さらなる思い切ったポジティブ・アクションの展開の必要性	7
<b>II 各論</b>	
1 行政分野	9
(1) 法令でクォータ制を義務付けることと憲法との関係	
(2) ゴール・アンド・タイムテーブル方式を強化する方策	
① インセンティブ又はペナルティの付与	
② ゴール・アンド・タイムテーブル方式の進捗を担保する方策	
(3) プラス・ファクター方式等のポジティブ・アクション	
① 女性を対象とした優遇措置	
② 男女が同等の成績である場合に女性を採用・登用する措置（プラス・ファクター方式）	
③ 穏健なポジティブ・アクション	
2 雇用等の分野	13
(1) 法令で企業の管理職や取締役にくォータ制を義務づけることと憲法等との関係	
① 企業の管理職への義務付け	
② 企業の取締役への義務付け	
③ 企業の管理職・取締役共通の課題	
(2) 「見える化」等のポジティブ・アクション	
3 女性の活躍を支援するための事業等（補助金）分野	17
(1) 補助金分野におけるポジティブ・アクションの活用可能性	
(2) ポジティブ・アクションを講ずる際の考え方	
(3) ポジティブ・アクションを講ずる際に想定される手法	
(4) 補助事業の類型とポジティブ・アクションの組み合わせについての考え方	
(5) その他（財政民主主義、財政規律の確保等の観点からの考慮事項等）	
4 公共調達分野	23
(1) 地方公共団体における取組状況	
(2) 国における競争参加資格審査において男女共同参画等の社会性を評価する項目の設定	
(3) 独立行政法人の発注する公共調達における取組	
(4) 男女共同参画等の方針の策定	
(5) 新たな立法措置を含めた検討	
おわりに	28
資料1 男女共同参画に関する国際的な指標	
資料2 我が国における政策方針決定過程への女性の参画状況	
資料3 諸外国における女性の活躍促進策の例	
資料4 I・II・III種試験の採用者及び国家公務員採用試験全体に占める女性の割合の推移等	
資料5 一般職国家公務員の役職段階別の女性割合	
資料6 諸外国の国家公務員に占める女性の割合	
資料7 民間企業の役職別管理職に占める女性割合の推移等	
資料8 地方公共団体の公共調達等における男女共同参画等の推進に関する取組状況	
参考資料1 ワーキング・グループの設置等について	
参考資料2 基本問題・影響調査専門調査会等の開催状況	
参考資料3 男女共同参画会議 基本問題・影響調査専門調査会 委員名簿	

## はじめに

男女共同参画社会の実現は、第3次男女共同参画基本計画（平成22年12月17日閣議決定）における基本的な方針の中で述べているとおり、女性にとっても男性にとっても生きやすい社会を作ることであり、政府一体となって取り組むべき最重要課題である。同基本計画では、男女共同参画社会の実現のため、特に、2020年までに指導的地位に女性が占める割合を少なくとも30%程度<sup>1</sup>とする目標に向けて、多数の成果目標を設定しつつ、実効性あるポジティブ・アクションを推進することとしている。

しかし、国際的な指標における我が国の男女共同参画の状況をみると、「人間開発指数」は187カ国中12位（2011年）、また「ジェンダー不平等指数」は146カ国中14位（2011年）であり、これは保健分野での評価が高いことや中等教育についての男女差がほとんどないことなどによるものとされている。一方、世界経済フォーラム（WEF）が発表した、世界各国の男女平等の度合いを指数化した2012年版「ジェンダー・ギャップ指数」によると、我が国は前年より2年連続で順位が下がり、135カ国中101位となった。これは政治・経済分野への女性の参画が遅れていることが影響しており、主要国の中で最低水準の評価が続いている（資料1、2）。

このような状況にある中、例えば、女性国家公務員の採用・登用の状況をみると、試験採用者に占める女性の割合は25.8%（平成24年度）であるにもかかわらず、管理職に占める女性の割合では本省課室長・地方機関の長級において2.6%（平成22年度）である。また雇用分野においては、民間企業の課長相当職以上に占める女性の割合は7.2%（平成23年）となっている。

折しも、欧州連合（EU）の執行機関である欧州委員会では、上場企業に対し、2020年までに女性役員の比率を最低40%に引き上げるよう義務付ける法案を提案したという報道があったところである。

2020年30%の政策目標に向けて残された時間は少ない。男女共同参画社会の実現に向け、世界的にはクォータ制を含めた様々なポジティブ・アクションの導入が進む中で、我が国でも、穏健なポジティブ・アクションだけでなく、思い切ったポジティブ・アクションを進めていくことが是非とも必要である。

政府では、本年5月に関係閣僚で構成する「女性の活躍による経済活性化を推進する関係閣僚会議」を設置し、6月に「女性の活躍促進による経済活性化」行動計画（～働く「なでしこ」大作戦～）を取りまとめ、日本再生戦略（平成24年7月31日閣議決定）に位置づけたところである。この行動計画で謳われているとおり、我が国の経済社会の再生に向け、日本に秘められている潜在力の最たるものこそが「女性」であ

---

<sup>1</sup> 「社会のあらゆる分野において、2020年までに、指導的地位に女性が占める割合が、少なくとも30%程度になるよう期待する」という目標（平成15年6月20日男女共同参画推進本部決定）

り、経済社会で女性の活躍を促進することは、新しい発想によるイノベーションを促し、様々な分野で経済を活性化させる力となる。また、経済社会における女性の活躍を促すという好循環に導くには、男性の意識改革と実質的な機会均等を実現するためのポジティブ・アクションを車の両輪として進めなければならない。

これまでポジティブ・アクションの考え方や手法、推進方策等については、平成17年10月に取りまとめたポジティブ・アクション研究会報告書や本年2月に取りまとめた基本問題・影響調査専門調査会報告書で一定の整理を行ってきたところである。

今般、同行動計画において検討することとされたポジティブ・アクションに係る課題（公共調達を通じた女性の活躍の推進方策の検討、女性の活躍を支援するための事業等の在り方の検討、国家公務員の採用・登用におけるポジティブ・アクションの検討）等について、さらに法制的な観点からの具体的な検討を深めるため、本年9月に基本問題・影響調査専門調査会に女性の活躍促進ワーキング・グループを設置し、4回にわたり検討を行い、この度、一定の整理を行った。

## 1 ポジティブ・アクションの考え方

### (1) ポジティブ・アクションの概念

ポジティブ・アクションについては、一義的に定義することは困難であるが、一般的には、社会的・構造的な差別によって不利益を被っている者に対して、一定の範囲で特別の機会を提供することなどによって、実質的な機会均等を実現することを目的として講じる暫定的な措置のことをいう。<sup>2</sup>近年では、その意義として多様性を確保し、社会的な効用を高めるという観点から論じる傾向が強い。

ポジティブ・アクションに関連する条約と我が国の法律の規定として、女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約第4条1項の「暫定的特別措置 (Temporary special measures)」、男女共同参画社会基本法（平成11年法律第78号。以下「基本法」という。）第2条第2号の「積極的改善措置」並びに雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等に関する法律（昭和47年法律第113号。以下「男女雇用機会均等法」という。）第8条の女性労働者に係る措置に関する特例及び第14条の企業のポジティブ・アクションの具体的取組に対する国の援助などがある。

特に、基本法第2条第2号の「積極的改善措置」とは、「男女間の格差を改善するため必要な範囲内において、男女のいずれか一方に対し、当該機会を積極的に提供すること」と定義されている。

### (2) ポジティブ・アクションの手法

ポジティブ・アクションには多様な手法があり、例えば、以下のように分類することができる。

各機関・団体において、これらの多様なポジティブ・アクションの手法の中から、各機関・団体の特性に応じて最も効果的なものを選択することが重要である。

また、国が各機関・団体に取り組むポジティブ・アクションを政策的に誘導するインセンティブとしては、例えば、①補助金、交付金等、②税制上の優遇措置、③公共調達における評価、④認定、表彰などが考えられる。

#### ① 厳格なポジティブ・アクション

あらかじめ一定の女性枠を法律等で設けるなど、拘束力が強く、厳格な手法。代表例として、人種や性別を基準に一定の人数や比率を割り当てる制度であるクォータ制（割当制）がある。このポジティブ・アクションは憲法上の平等原則との整合性を厳格に検討しなければならない場合が多い。

日本においては、基本法第25条3項が、男女共同参画会議の有識者議員につい

---

<sup>2</sup> ポジティブ・アクション研究会（H17.10とりまとめ）、基本問題・影響調査専門調査会報告書（H24.2とりまとめ）による定義

て「男女のいずれか一方の議員の数は、同号に規定する議員の総数の10分の4未満であってはならない」として、会議の任務にかんがみ、クオータ制を定めている。

## ② 中庸なポジティブ・アクション

女性の登用に関する努力目標を掲げるなど、中庸な手法。

代表例として、達成すべき一定目標と達成までの期間の目安を示してその実現に努力するゴール・アンド・タイムテーブル方式や能力が同等である場合に一方を優先的に取り扱うプラス・ファクター方式がある。

ゴール・アンド・タイムテーブル方式は、社会の諸活動に参画する機会に係る男女間の格差を解消するために必要な範囲内で、目標に向かって自主的に努力するものであり、憲法上の問題を惹起させることはないと言える。

プラス・ファクター方式は、女性であることを理由に機械的あるいは決定的に優先するなど、採られる措置の態様によっては、平等原則との適合性について憲法上の問題も生じうる。<sup>3</sup>

## ③ 穏健なポジティブ・アクション

女性の応募の奨励、能力向上のための研修やワーク・ライフ・バランスの実現のための支援・環境整備など、穏やかな支援策。

これには、基本法上の積極的改善措置とは言えない両性を同時に対象とする措置も含まれ、広い意味でのポジティブ・アクションと言える。これらの措置についても、一般的には憲法上の問題は生じない。

## 2 ポジティブ・アクションと憲法上の平等原則との関係

### (1) ポジティブ・アクションと平等原則

日本国憲法は、第14条で「すべて国民は、法の下に平等であつて、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的において、差別されない」として平等原則を定めている。

平等原則とポジティブ・アクションの関係については、ポジティブ・アクションは「結果の平等」を目指すもので、男性に対する「逆差別」であり、平等原則に反すると言われることがある。すなわち、自由を基本とする社会においては、与えられた機会をどのようにいかすかは、個人の能力や努力にかかっているものであり、その結果の格差をポジティブ・アクションにより是正することは、「結果の平等」を目指すもので、「逆差別」に当たるとする考え方である。

しかし、結果の格差を生み出す要因は、機会をいかす能力や努力の違いだけではない。潜在的能力はあっても、置かれた社会的状況の違い等により、現実に関

---

<sup>3</sup> ドイツやアメリカなどにおいて、プラスの要素として進出が遅れている性であることを考慮するプラス・ファクター方式が採用されている。

利用できないという、機会の実質的な不平等がある。

つまり、法律上抽象的な機会の平等が認められていても、もともと個々人が置かれている社会的状況に格差が生じている場合は、機会の平等は形式的なものに過ぎず、個人の能力と努力によらない、不当な結果の格差を生み出す場合があり、実質的には機会が平等に提供されているとは言えない。

この点、日本国憲法第 14 条においては、形式的な平等保障が原則であるが、事実上の様々な人の差異を無視して絶対的に一律平等に扱うことがかえって不合理を生ずる場合には、実質的な機会の平等を実現するための合理的な別異取扱いを認めていると解することができる。

そこで、一方の性に対するポジティブ・アクションと、憲法の定める平等原則との適合性を考える際には、当該ポジティブ・アクションが、実質的な機会の平等を実現する合理的なものであるか否かが問題となる。

日本においては固定的性別役割分担意識などが根強く、また、社会全体として、家事や育児などの家庭責任が女性に著しく偏っている状況にあり、社会の様々な分野への参画を考えると、男女が必ずしも同じ状況に置かれているとは言えない。このように、もともと男女が置かれている社会的状況に差が生じている場合、男女の間で法的処遇上に差別はなくとも、それは形式的な平等に過ぎず、現実には個人の能力・努力によらない格差を生み出す場合がある。このような格差は、社会構造的な問題や過去の差別の残滓より生ずるものであり、これらを払拭しない限り改善されず、再生産されることになり、実質的には機会の不平等が生じていることになる。

以上のことを考慮すると、社会構造的な男女格差や過去の差別の影響により、所与の出発点に格差がある場合、その格差が解消されるまで、ポジティブ・アクションを実施し、暫定的・一時的に男女を別異に取り扱うことは、実質的な意味での「機会の平等」を目指した合理的な区別で、「結果の平等」を目指すものではなく、必ずしも平等原則に反する「逆差別」とは言えない。

なお、機会の実質的平等を求める場合に、結果の不平等の存在を指摘し、批判することがある。こうした議論は、一見、結果の平等を求めているようにみえるが、それは、結果の格差の原因が個人の能力や努力の違いではなく、実質的な機会の不平等にあると考えられる。ポジティブ・アクションは、機会の平等を実質的に保障していこうとするもので、それが有効であり、適切な措置である限り、現代の憲法である日本国憲法の平等原則に沿うものと考えられる。

## (2) ポジティブ・アクションの合理性

採られるポジティブ・アクションが合理的であるとするためには、第一に、社会構造的な問題等により男女間で事実上の格差が存在すること、第二に、採られる手法が目的に照らして均衡のとれたものであることが必要である。なお、ポジティブ・アクションが採られる各局面において、他方の性に対する負担が過度になるこ

とのないような形態であるかどうかには留意しなければならない。

憲法学説上は、「性別」に基づくポジティブ・アクションが憲法第14条第1項に適合するか否かの判断基準については、「厳格な合理性の基準」（中間審査基準）を用いるという見解が多数である。すなわち、目的が重要で、かつ、手段との間に実質的関連性がある場合に合憲となると解される。ただし、判例では「性別」に基づく区別に関する憲法第14条第1項の適合性の判断基準について、これよりも緩やかな「合理性の基準」が用いられており、ポジティブ・アクションの場合も立法裁量が広く認められると考えられうる。もっとも、最近の判例では、「自らの意思や努力によっては変えることのできない」事柄に基づく区別について、「慎重に検討する」という萌芽がみられる。

そこで「厳格な合理性の基準」に照らして検討すると、クオータ制の法令による義務化は、ポジティブ・アクションの中でも最も厳格な手法で他方の性に過度な負担を負わせることもあるため、「目的・手段間の実質的関連性」をより慎重に検討することが求められる。具体的には、現行のゴール・アンド・タイムテーブル方式や自主的なクオータ制などによるだけでは依然として著しい格差が存在し、その原因が社会構造的なもので、著しい格差を一刻も早く是正しなければならない緊急性があり、強制型のクオータ制を採用するほかに格差を是正する効果的な手段がないということを示さなければならない。

このように、あくまで例外的な状況で、しかも限定的な手法を用いたクオータ制であれば、仮に法令で強制する場合であっても、男女の実質的な機会の平等を実現し、多様性を確保する目的に照らして、許される場合も一定程度あり得る。

このほか、法令による強制でなく、自主的なクオータ制の採用（例えば政党が自主的に女性候補者比率を割当てる場合や、企業が自主的に取締役等の女性比率を定める場合など）であれば、仮に男性から逆差別との批判が出されるとしても、男性にも機会を保障している限り、男女の実質的な機会の平等を実現し、多様性を確保する目的に照らして、許容されるものと考えられる。

### 3 ポジティブ・アクションの今日的課題

我が国の男女共同参画に関する国際的な指標をみると、「人間開発指数」<sup>4</sup>や「ジェンダー不平等指数」<sup>5</sup>は比較的上位の評価となっているが、世界経済フォーラム(WEF)<sup>6</sup>が発表した、世界各国の男女平等の度合いを指数化した2012年版「ジェン

<sup>4</sup> 国連開発計画による「長寿で健康な生活」、「知識」、「人間らしい生活水準」という人間開発の3つの側面を測定した指数。我が国は187カ国中12位（2011年）

<sup>5</sup> 国連開発計画による国家の人間開発の達成が男女の不平等によってどの程度妨げられているかを明らかにする指数。保健分野（妊産婦死亡率等）、エンパワーメント（中等教育以上の教育を受けた人の男女別割合）、労働市場（男女別労働力率）という3側面5指標から算出。我が国は146カ国中14位（2011年）

<sup>6</sup> World Economic Forum の略。1971年にスイスの経済学者クラウス・シュワブにより設立されたスイスに本部を置く非営利財団。スイスのダボスで開催される年次総会があり、国家元首、大臣、企業トップ、メディアの代表、学術機関のリーダーなどが参加し、健康や環境などを含

ダー・ギャップ指数」<sup>7</sup>によると、我が国は調査対象 135 カ国のうち 101 位と前年より 2 年連続で順位が下がっている。この指数を分野毎にみると、政治分野は 135 カ国中 110 位、経済分野は 102 位とこれらの分野で女性の参画が遅れていることが影響している。

我が国ではまだポジティブ・アクション自体についての一般的な認識も十分ではなく、穏健なポジティブ・アクションやゴール・アンド・タイムテーブル方式及びプラス・ファクター方式等の中庸なポジティブ・アクションの経験の蓄積が進んでいない状況にある。

ポジティブ・アクションは過去に女性が差別されていたから救済するという理由だけで行われるわけではなく、多様な属性の人たちが社会に関わっていくことの重要性から多様性の確保という趣旨も含まれる。ポジティブ・アクションの手段が適切かどうか判断する基準は、暫定的な措置であるかどうか、例えば女性向けの施策を行う場合にある一定の期限を設定し、一時的な特別措置として行っているか、などが考えられる。

また、我が国の長時間労働が容認されている働き方のなかでポジティブ・アクションを導入しても効果的に機能しない。このような働き方の見直しが進まない理由の一つに、長時間労働のために家庭や地域の責任を全てパートナーに委ねているような人が働き方のルールを決めていることがあると考えられ、ルールを決定する場に多様な人が参画することが重要である。

このほか、ポジティブ・アクションの効果を担保するため、方針を樹立した上で、問題点を把握し、それを改善するための計画を策定して、実施、点検、見直しを行う、いわゆる P D C A サイクル<sup>8</sup>を導入することも効果的であり、例えばこのようなサイクルを通じて政策効果を継続的に検証しつつ、採り入れるポジティブ・アクションの手法や程度が最適なものとなるよう不断に見直し、男女間の格差の是正の観点から所期の目的が達せられた後は当該措置を速やかに取り除くべきという意見や、仕事と家庭の両立支援、男女の評価の歪みの是正及び女性の登用が非常に重要であるということ様々な施策の中で国としてアピールしていくべきであるという意見もあった。

#### 4 さらに思い切ったポジティブ・アクションの展開の必要性

これまで我が国では、「第 3 次男女共同参画基本計画」に基づき、実効性のあるポジティブ・アクションの推進を掲げ、取組を進めてきた。しかし、穏健なポジティブ・アクションを中心とした取組の中で、なかなか進展が見られない状況があり、特に女性の活力が潜在化している現状を改善することにより、新しい発想によるイ

---

めた世界が直面する重大な問題について議論する場となっている。

<sup>7</sup> 男女格差を測る指数で、経済分野、教育分野、保健分野及び政治分野の各種データから算出

<sup>8</sup> Plan (計画) → Do (実施) → Check (点検・評価) → Action (改善) のプロセスを順に実施することにより、継続的な改善につなげていく手法をいう。

ノベーションを促し、経済社会の活性化を図るという観点から実効性を高めるポジティブ・アクションを進める方策として、政府において「女性の活躍促進による経済活性化」行動計画が取りまとめられた。

2020年30%の政策目標までに残された時間は少なく、危機感をもってあらゆる方策を講じてこれまで以上の取組を進めることが求められる。

また、世界的にも取締役等への女性の登用の促進や企業の取組を促すための公共調達等によるインセンティブ付与、企業によるポジティブ・アクション計画の策定、男女別データの情報公開など、様々なポジティブ・アクションの方策が実施されているところである。(資料3)

こうした状況の下、今後、以下の各論で示した整理を踏まえ、さらなる思い切ったポジティブ・アクションの展開に向けた取組を進める必要がある。

## Ⅱ 各論

### 1 行政分野

国家公務員の採用・登用におけるポジティブ・アクションについては、憲法第14条に掲げられた平等原則のほか、国家公務員法の諸原則、特に平等取扱の原則及び成績主義<sup>9</sup>の原則に留意しなければならない。

平等取扱の原則は、国家公務員法（昭和22年法律120号）第27条で「すべて国民は、この法律の適用について、平等に取り扱われ、人種、信条、性別、社会的身分、門地又は第38条第5号に規定する場合を除くの外政治的意見若しくは政治的所属関係によつて、差別されてはならない」と定められているもので、性別による不合理な差別的取扱いを禁止している。

成績主義の原則は、国家公務員法第33条で「職員の任用は、この法律の定めるところにより、その者の受験成績、人事評価又はその他の能力の実証に基づいて行わなければならない」と定められているもので、情実人事を排除して、公務の中立性・公正性を確保するとともに、公務能率の向上を確保しようとする意義を持つものである。

女性国家公務員の採用・登用については、国家公務員試験採用者に占める女性の割合が25.8%（平成24年度）であるのに対し、管理職に占める女性の割合をみると、本省課室長・地方機関の長級において2.6%（平成22年度）と低い割合に留まっている（資料4、5）。ドイツ・フランス・イギリス・アメリカといった諸外国において、上位の役職に占める女性の割合が20%を超えていること及び多様性の確保という観点に鑑みても、特に日本の女性国家公務員の登用は進んでいないと考えられ、ポジティブ・アクションを導入する必要性が高い（資料6）。

#### (1) 法令でクォータ制を義務付けることと憲法との関係

- 女性国家公務員の採用・登用において、クォータ制を法令で義務付ける場合、憲法第14条との関係が問題になる。法令によるクォータ制の実施が憲法上許容されるためには、とりわけ「目的と手段との実質的関連性」、あるいは「手段の必要性・合理性」が示される必要がある。さらに、必要性については「依然として事実上の著しい格差が存在し、その主たる要因が社会構造的なものであり、その是正を図るためにはクォータ制を採用するほかに効果的な手段がないこと」を求める意見もあった。
- 実施の必要性と合理性が明らかに存在する例としては、①女性合格率と女性採用率に「男性優先」の推定が働くほどの有意差がある場合や、②遂行が期待

<sup>9</sup> 「成績主義」は、平成24年2月に取りまとめた基本問題・影響調査専門調査会報告書では「能力主義」として論じてきたものである。

される職務内容に男女共同参画社会の実現と具体的に密接な関わりがあるにもかかわらず職務遂行人員における女性の割合が著しく低い場合などが考えられる。また、具体的なクォータ制のあり方として、割合の合理性や、暫定的措置であることの明示も必要である。

- ①について、例えば、国家公務員採用試験Ⅰ種事務系区分でみると、女性合格率 21.2%に対して女性採用率が 28.6%（平成 24 年度）（資料 4（前掲））となっており、現行のゴール・アンド・タイムテーブル方式によっても第 3 次男女共同参画基本計画の目標である 30%に近づいていることから、採用について法令でクォータ制の実施を義務付けることは難しいと考えられる。
- ②については、クォータ制を実施することが合理的であると言える職務は、例えば男女共同参画を推進・検討するものなど、極めて限定的であると考えられる。
- クォータ制を実施する場合には、試験申込者又は昇任候補者全体の男女比を考慮しながら目標としてクォータを設定することとなるが、それでも実際の試験申込者等全体の動向を反映しきれないおそれ及び個々人の職務遂行能力や事情を個別に評価して任用に反映できないおそれが大きいことから、平等原則及び成績主義に抵触する可能性が高く、慎重に対応すべきものである。採用・登用ともに、選考においてポジティブ・アクションをどの程度行い得るかというのは個別具体的に検討がなされるべきである。

登用の場面では、昇任候補者の母集団を把握することが比較的容易であることからクォータ制の目標値を設定しやすい。また、係長級（平成 22 年 17.7%）から本省課長補佐・地方機関の課長級（同年 5.8%）にかけて女性の割合が急激に減っている（資料 5（前掲））というところに鑑み、登用においてはポジティブ・アクションをより強化する必要がある。
- 仮に法令でクォータ制を義務付ける場合には、一律に割合を示すのではなく、割当比率を前年の比率に例えば 10%を加えたものとして漸増させるような、変則的な数値設定<sup>10</sup>により、人材登用における多様性の確保や男女の人的構成格差の是正の実効性を高める方策が考えられる。ただし、その場合においても、性別のみを基準に機械的・画一的に対応するのではなく、個別事情を勘案し、ポジティブ・アクションの必要性と手段の合理性を個別に判断することが必要である。

---

<sup>10</sup> いわゆる「変則クォータ制」。アメリカで、複合的な比率設定のクォータ制が実施されたことが知られている。

- 一方で、クォータ制を柔軟化したものがゴール・アンド・タイムテーブル方式であるという見方もあり、ゴール・アンド・タイムテーブル方式の強化によって現在のポジティブ・アクションを更に進めていくことやプラス・ファクター方式を導入することが考えられる。

## (2) ゴール・アンド・タイムテーブル方式を強化する方策

### ① インセンティブ又はペナルティの付与

- 女性の採用に当たって、ゴール・アンド・タイムテーブル方式の進捗を確実なものにするため、各府省が一定の割合の女性を確保できたかどうかによって、例えば次年度における各府省の定員・予算を加減するというインセンティブやペナルティを導入することが考えられる。
- 一定の割合の女性を確保した府省に対し、定員や予算をインセンティブとして付与することは、個人への不利益はなく、原則として許容される。これに対し、一定の割合の女性を確保しなかった府省に対し、定員や予算をペナルティとして減じることについては、一定の個人に不利益が及ぶおそれがあるため、慎重に対応しなくてはならない。一方で、目標を達成しやすくするためのペナルティは、その内容・程度を具体的に検討する必要があるが、行政組織内部の問題であり、個人の権利を侵害するものでない場合には、行政裁量の範囲内で可能とする意見もあった。
- もっとも、インセンティブとペナルティの区別は必ずしも明確ではなく、例えば、定員や予算の府省全体の水準を現状から下げ、一定の割合の女性を確保した府省に対してインセンティブを付与することにより、プラスのインセンティブの効果を大きくするというような方策も考えられる。
- インセンティブ又はペナルティの導入については、各府省の定員・予算が職務の量に対応しなくなるという、行政管理上の問題も生じうる。定員や予算が厳格に管理されている状態に鑑みれば、インセンティブ又はペナルティが強く機能し過ぎることにより、個々人の職務遂行能力や事情を十分考慮せずに女性の採用割合を増やすというような運用がなされる危険性がある。よって、インセンティブ及びペナルティが許容される程度としては、このような行政管理上の問題や、個々人の職務遂行能力や事情を十分考慮しないで女性を採用するという平等取扱の原則及び成績主義の原則に抵触する問題を生じさせないものがある必要がある。

- なお、定員や予算を減らすペナルティは、結果的に女性が採用される確率を減少させるから、目的との関係で必ずしも合理的な手段とは言えず、定員や予算を増やすインセンティブの方が合理的であるとの意見があった。

## ② ゴール・アンド・タイムテーブル方式の進捗を担保する方策

- そのほか、PDCAサイクルを通じて不断の見直しを行うという観点から、現行のゴール・アンド・タイムテーブル方式の進捗を確実なものにするための方策として、目標未達成の府省に対し、目標が達成されるまで、その理由や、女性国家公務員の採用・登用に関するポジティブ・アクションの取組等を報告・説明させる義務を課すことが考えられる。

## (3) プラス・ファクター方式等のポジティブ・アクション

### ① 女性を対象とした特別措置

- 国家公務員の採用・登用に関する女性への特別措置として、(a)採用の拡大を図るために、採用試験等において、女性について点数や評価をかさ上げする等の特別措置や一定期間女性の割合を予め定める等の暫定的措置などをとること、(b)人事評価や昇任・昇格等において女性の評価を高くすること、(c)選考採用者(任期付採用者、民間企業からの交流採用者を含む。)の採用において、女性のみを対象とすること等が挙げられる。
- しかし、(a)の「女性について点数や評価をかさ上げする等の特別措置」については、平等取扱の原則及び成績主義の原則に抵触し、「スティグマ」<sup>11</sup>の問題もあることから、妥当ではない。「一定期間女性の割合を予め定める等の暫定措置」については、クォータ制等の厳格なポジティブ・アクションに近い機能があり、前述のように目的と手段との関係や他の代替手段の不存在などを慎重に判断する必要がある。
- また、(a)から(c)などの採用・登用におけるどの場面においても、性別のみを基準に機械的・画一的に対応する場合には、平等取扱の原則及び成績主義の原則に抵触する可能性が高いため、具体的事案を個別に検討し、当該措置によって不利益を被る男性の権利等を考慮する必要がある。
- さらに、(c)のように採用において女性のみを対象とすることは、民間にお

---

<sup>11</sup> 「劣性の烙印」、つまり女性が劣った存在であることを前提として、能力評価に「劣性」のレッテルを貼ることをいう。

いては、男女雇用機会均等法第8条の規定により、女性労働者が男性労働者と比較して相当程度少ない<sup>12</sup>雇用管理区分、職務、役職等については特例的措置として許容されるが、行政分野においては、成績主義の原則もあり、慎重に対応すべきとの意見があった。

## ② 男女が同等の成績である場合に女性を採用・登用する措置（プラス・ファクター方式）

- 男女が同等の成績である場合に女性を採用・登用する措置（プラス・ファクター方式）については、性別のみにより機械的・画一的に対応する場合には、平等取扱の原則及び成績主義の原則に抵触する可能性が高いものの、例えば、採用試験等や人事評価等により公平性を確保し、成績主義の原則を担保した上で、「開放条項（男性個人に任用すべき特別な能力や事情があるかを個別に審査し、こうした理由がある場合を除外するもの）」を設ければ、平等取扱の原則に反するものではなく、可能である。
- プラス・ファクター方式の趣旨は、職務遂行能力の判断に構造的に忍び込む女性の不利益取扱いを埋め合わせることにあると考えると、(a)の「女性について点数や評価をかさ上げする等の特別措置」についても、この「開放条項」を設けることにより一定程度認められるとの見解もあったが、実際に導入するにあたっては、かさ上げ幅を具体的にどのように設定するか等の課題がある。

## ③ 穏健なポジティブ・アクション

- 女性の応募の奨励、能力向上のための研修や仕事と家庭の両立支援・環境整備などの「穏健なポジティブ・アクション」については、一般的に平等取扱の原則及び成績主義の原則の問題は生じない。
- また、「穏健なポジティブ・アクション」として、ワーク・ライフ・バランスの推進や働き方の見直し、メンター制度等による女性の活躍促進、出産・育児や配偶者の事情等により離職した女性職員を公務に復帰させる仕組みづくりなどが考えられる。

## 2 雇用等の分野

雇用の分野におけるポジティブ・アクションについては、男女雇用機会均等法により規定されている。男女雇用機会均等法では、平成9年の改正により女性に対する差別の努力義務規定が禁止規定となり、それまで認められていた女性のみを対象

---

<sup>12</sup> 日本の全労働者に占める女性労働者の割合を考慮して、4割を下回っていることをいう。（「男女雇用機会均等法のあらまし」（厚生労働省）より）

としたり女性を有利に取り扱うこと等は、原則として「女性に対する差別」として禁止され、雇用分野における男女の均等な機会及び待遇の確保の支障となっている事情を改善することを目的として講ずる場合にのみ特例的に認められることとなった（現行法第8条）。また、同年の改正で、左記の目的で企業が自主的に行う取組を国が援助できる旨の規定が追加された（現行法第14条）。さらに、平成18年の改正により男女双方に対する差別取扱いが禁止される等の措置が講じられた。

なお、上記の特例が許容されるのは、具体的には、女性労働者が男性労働者と比較して相当程度少ない<sup>13</sup>雇用管理区分、職務、役職等についてである。

次に、我が国の雇用等の分野における状況を見ると、民間企業の課長相当職以上に占める女性の割合は7.2%（平成23年）、上場企業の役員等に占める女性の割合は1.2%（平成23年）となっており、諸外国と比較しても低い状況となっている（資料7）。

## (1) 法令で企業の管理職や取締役にくオータ制を義務づけることと憲法等との関係

### ① 企業の管理職への義務付け

- 国が法令で企業に対し、管理職の女性比率についてクオータ制を義務化した場合、憲法上の平等原則の他、経済的自由権との関係で問題となりうる。

企業は、憲法第22条や第29条により保障される「経済活動の一環としてする契約締結の自由を有し」<sup>14</sup>、雇用の自由を有すると解されており、また人事は営業活動と密接に関連することから、営業の自由は人事の自由を含むと解される。

企業の人事における法令によるクオータ制の義務化は、人事の自由に対する直接的な規制で強度の侵害であるが、規制目的が男女の実質的な機会均等の実現という基本的な政策であり、また自然人ではない企業は職業及び財産の人格的関連性は小さいと考えられるため、一般的には比例原則の適用（①合理性、②必要性、③得られる利益と失われる利益の均衡〔狭義の比例性〕）は緩和される。しかし、女性を割り当てることで女性を特別に扱うことは、採用の場合ほどではないにせよ男性に対する強い負担となることから、結局、比例原則の適用は緩和すべきではなく、義務化についてはとりわけ「必要性」を充たしているかどうか慎重な検討を要する。

- 他方、企業が自主的に女性を管理職に登用する自発的クオータについては、男女雇用機会均等法第8条で特例として認められる場合には問題はない。

<sup>13</sup> 日本の全労働者に占める女性労働者の割合を考慮して、4割を下回っていることをいう。（「男女雇用機会均等法のあらまし」（厚生労働省）より）

<sup>14</sup> 三菱樹脂事件判決（最大判昭和48年12月12日）

## ② 企業の取締役への義務付け

- 企業の取締役については男女雇用機会均等法の適用がなく、取締役の選任について男女間の差別的取扱いを禁止する法令はないが、企業の取締役の女性比率を法令によって義務付けるようなクォータ制については、取締役は株主総会で選任されるものであり、株主の利益を代表するものと考えられることから、憲法上の私的財産権を制約することにもつながり、憲法上の平等原則や経済的自由の問題として慎重に検討する必要がある。

現行の会社法を前提とすれば、仮に法令によりクォータ制を義務付けるとした場合に、株主総会で選任されなかった場合の効力がどうなるかなど種々の課題があるものと考えられる。

なお、諸外国で一定割合の社外取締役を設けることを規定しているものもあるが、それは社外取締役が会社の利益、株主の利益につながるということが明らかであることによる。取締役にクォータ制を義務付ける場合についても、女性の活躍が会社の利益、株主の利益につながるという確固たる理屈が必要になるという意見もあった。

- 他方、企業が自主的に女性比率を定めて取締役に選任する自発的クォータについては、株主総会での承認や社内法規の整備等の諸点を除き、憲法違反か否かという点では、特に問題はない場合が多いと考えられる。

## ③ 企業の管理職・取締役共通の課題

- ノルウェーをはじめとして諸外国では法令で取締役にクォータ制を導入している<sup>15</sup>ように、世界的にクォータ制という手法が採用されている中で、なぜ日本では無理なのか、穏健なポジティブ・アクションでは何年たっても状況は変わらないのではないかという観点、あるいは社会全体にとって女性の労働力を活用しないと日本が持続可能な社会を構築していけないという観点や2020年30%の政策目標をどうやって達成するかという切羽詰まった状況の下でとらえた場合、どのようなポジティブ・アクションの手段が合理的なのかという議論が是非とも必要である。

こうした議論を行う際には、諸外国において様々な女性の活躍促進策の導入が進んでいることを考慮し、企業において自発的な取組が進むようインセンティブの付与等によって政策的に誘導するような方策も考慮すべきである。

- 企業が目標値として、前年の比率に例えば10%を加えたものとして漸増さ

---

<sup>15</sup> 諸外国においては企業の管理職にクォータ制を導入している事例は見受けられない。

せる形の女性枠の設定を行うことも有益であるという意見もあった。

- また、我が国では基本法第2条第2号で「積極的改善措置」が規定されていることから、憲法を改正せずとも関係法を改正し、措置できるのではないかという意見もあった。例えば、ノルウェーでは憲法改正は行わず、会社法を改正し、国営企業や株式会社の取締役にはクォータ制を導入している。
- なお、推奨ルールで自主的に行う場合であっても、どのような機関がどのような実施方法で行い、それがどのような効果をもたらすものかで判断が異なる。厳しいペナルティのようなものが課されることとなれば、憲法上の株主の財産権の制約等の問題につながるということになるという意見もあった。

## (2) 「見える化」等のポジティブ・アクション

- ポジティブ・アクションをさらに進めるため、上記以外のポジティブ・アクションで、企業の経済的自由や平等原則との調和がより図りやすい施策としては、例えば、①企業における男女の採用・登用状況や今後の取組内容などを開示する「見える化」(可視化)を促進し、それらを外部からモニタリングすることが可能となる施策を実施する、②企業において、例えば当該企業における女性の採用・登用割合が業種全体の平均値を下回っているなど、女性の採用・登用が進んでいない場合には、PDCAサイクル等の手法も参考にして、一層の取組が行われることを促進する、③企業内部での女性の活躍促進について、方針の設定及び周知を前提に、a 現状分析と改善のための計画策定、b 計画の実施、c 計画実施状況の点検、d 計画やその実施策の見直し等の対応によるPDCAサイクルを導入することにより、ポジティブ・アクションの手法や程度等についての不断の見直しを行うことを促進する、④公共調達の要件として一定の雇用におけるポジティブ・アクションの実施を設定することなどが考えられる。
- また、女性労働者が男性労働者と比較して相当程度少ない場合には、男女が同等の成績である場合に女性を採用・登用する措置(プラス・ファクター方式)を活用することも重要である。
- 我が国の長時間労働が容認されている働き方のなかで、女性の働く機会が狭められており、こうした状況でポジティブ・アクションを導入しても効果が上がらないことから、長時間労働の抑制などのワーク・ライフ・バランスの推進も積極的にポジティブ・アクションの一つに位置づけることが重要である。厳格なポジティブ・アクションだけでなく、穏健なポジティブ・アク

ションについては一般的には憲法上の問題もないため、積極的に推進すべきであることは言うまでもない。<sup>16</sup>

### 3 女性の活躍を支援するための事業等（補助金<sup>17</sup>）分野

女性の活躍支援を含む男女共同参画社会の形成の促進に関わる取組は、国自らが行うもののみならず、地方公共団体や民間団体等によっても担われており、それら国以外の主体が行う活動に対しては補助金の形で財政的な支援も行われている。

基本法がポジティブ・アクションを「積極的改善措置」として定義し、当該措置を含む施策の策定・実施の責務を国及び地方公共団体の責務として規定していることなどにも鑑みれば、補助金分野においてそのような措置を講ずることも、憲法が定める法の下での平等を実質的に保障するための具体的な取組としてとらえることが可能であり、男女共同参画社会の実現に向けた政策ツールの一つとしてその活用可能性は積極的な検討に値する。

平成17年の「ポジティブ・アクション研究会」の報告書を含めて、補助金分野において、どのような場合に、どのようなポジティブ・アクションが許容され得るかについては、法制的な見地からはこれまで必ずしも十分掘り下げた検討が行われてこなかったことから、この際、その基本的な考え方を整理しておくことが有益である。

なお、補助金分野でポジティブ・アクションを講ずることが法制的な見地からは許容され得る場合であっても、当該措置を講ずることにより見込まれる効果、事業の効率的な執行への影響等を踏まえた政策的な見地からの適否については、予算編成や事業を執行する際に各省と財政当局との間で十分な議論・調整が別途行われる必要があることは言うまでもない。

#### (1) 補助金分野におけるポジティブ・アクションの活用可能性

- 社会保障分野や教育分野に多く見られる義務的補助金<sup>18</sup>については、それが専らナショナルミニマムを確保する観点から設けられていることに鑑みれば、

<sup>16</sup> 今回の議論の取りまとめでは、主に憲法等との関係で問題になり得るような厳格な措置等の限界事例について検討を行ったため、穏健なポジティブ・アクションの例示等は十分ではない。なお、企業のポジティブ・アクションに関する各種情報については厚生労働省のポジティブ・アクション情報ポータルサイト (<http://www.positiveaction.jp/>) 等を参照されたい。

<sup>17</sup> ここでは、予算科目上の名称（「補助金」、「負担金」、「交付金」等）にかかわらず、補助金に関する一般的な理解に従い「国が特定の事務、事業に対し、国家的見地から公益性があると認め、その事務、事業の実施に資するため反対給付を求めることなく交付される金銭的給付」を指すものとして整理する。

<sup>18</sup> ここでは、交付の根拠が法律に基づくもので、その規定により、国が補助することを義務付けられている補助金（例：生活保護費負担金、義務教育費国庫負担金）を「義務的補助金」、それ以外の補助金（交付の根拠は法律に基づくものの、単に補助することができる旨規定されているに過ぎない補助金、法律に基づかないで予算のみを根拠とする補助金等）を「奨励的補助金」として整理することとする。

男女が等しく利益を受けるべきものである。したがって、そのような性格を持つ補助金において、女性<sup>19</sup>のみを特別に取り扱うポジティブ・アクションを講ずることは、限界的な事例における可能性の問題はともかくとして、実際には憲法第 14 条に定める法の下での平等の原則に照らして問題とならざるを得ない場合が多いと考えられる。

また、義務的補助金の根拠となる法令は、通常の場合、所管行政庁が当該法令の定める趣旨目的以外の要素を考慮する裁量を認めておらず、当該法令が女性の社会参画の促進等を趣旨目的に含んでいなければ、補助金の交付に当たって女性に対するポジティブ・アクションを講ずることは「他事考慮」として違法になるとも考えられる。

- これに対し、奨励的補助金については、公益上の必要性等から当該事業を行う者に対して国が特別な恩典として付与するもの<sup>20</sup>であって、社会構造的な問題等によって男女間で事実上の格差が存在する場合に、当該補助金の執行に際して女性を有利に取り扱うポジティブ・アクションを講じて男女間の格差の縮小・解消に努めたとしても、一般論としては男性の基本的な人権の侵害には当たらず、憲法の定める平等原則に反することはないものと考えられる。また、国家公務員の採用・登用における国家公務員法上の平等取扱の原則や成績主義の原則に相当するような、とりわけ調整が必要となる個別規定はないものと考えられる。

しかしながら、個別具体的に実際の適用場面を想定すると、予算補助・法律補助の如何を問わず、そのようなポジティブ・アクションを採り入れた補助金の交付の基準が男女の格差の縮小・解消という目的との実質的な関連性において合理性を欠いていれば、男性に対する平等取扱いの原則に違反するおそれがあり、また、国・地方を対象とする財政関係法令の総括的な規定<sup>21</sup>に照らせば、国・地方の財政支出に求められる公益性、公平性、必要性、効率性等の観点からも問題となり得る。

## (2) ポジティブ・アクションを講ずる際の考え方

- 奨励的な補助金においてポジティブ・アクションを組み込む場合には、租税特別措置における憲法適合性の考え方と同様に、①その措置の政策目的が合理

---

<sup>19</sup> ここでは、社会構造的な問題等により男女間の格差が生じている場合において、便宜、女性が不利な状況に置かれている場合を想定しているが、男性が不利な状況に置かれている場合には、同様に男性を対象とするポジティブ・アクションを想定することも可能である。

<sup>20</sup> 補助金の原資が国民の負担によることに鑑みれば、特別の恩典の付与であっても過剰給付の抑制等の観点は念頭に置く必要があるが、当該観点はポジティブ・アクションに伴う固有の問題ではないため、ここでは立ち入った考察を行わない。

<sup>21</sup> 補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律（昭和 30 年法律第 179 号）第 3 条第 1 項、地方財政法（昭和 23 年法律第 109 号）第 4 条第 1 項、地方自治法第 232 条の 2 等。

的であるか、②その目的を達成するのにその措置が有効であるか（補助金の効果とポジティブ・アクションの効果とが打ち消しあうことはないか）、③それによってポジティブ・アクションの対象とならない申請者との公平がどの程度害されるか<sup>22</sup>、に照らして判断することが基本になると考えられる。

- ①に関して、男女共同参画社会の実現という政策目的の合理性や公益性については、政府の重要政策としての行政上の位置づけのみならず、基本法や、男女共同参画会議を4つの重要政策会議の一つに位置付けた内閣府設置法といった立法措置を通じて、国民の代表者で構成される立法府からも総体としては承認が得られているとみることができる。

他方、②③の検討に当たっては、ポジティブ・アクションの手法や程度に係る合理性の判断が専ら個別事例ごとに行われることとなるため、また、当該補助金の交付対象となり得る者、ひいては国民の理解や納得を得る観点からも、単に男女共同参画社会の形成の促進という抽象的な目的にとどまることなく、できるだけ当該事業に即して具体化した形で目的を類型化する必要がある。

- こうした考え方から、個別具体的にどのような補助事業においてどのようなポジティブ・アクションが許容され得るかについては、(3)で述べるポジティブ・アクションの強弱と、それぞれの補助事業の目的における男女共同参画社会の形成との関わりの強弱とを二つの基準にして、(4)で述べるように両者の組み合わせにより判断することが基本となる。

### (3) ポジティブ・アクションを講ずる際に想定される手法（補助金の分野において活用することが想定されるポジティブ・アクションの具体的な手法）

- ポジティブ・アクションは多様な形態を採り得るが、補助金（以下では専ら奨励的補助金を念頭に置く。）において活用する場合の主たる手法としては、例えば、以下のようなものを想定することができる。

**A：女性のみが対象となる補助金（男性が同種の活動をして補助金の交付を受けられないもの）を設けること**

**B：男女双方が交付対象者となり得る補助金の交付に当たって以下の手法を講ずること**

**① 厳格な手法**

- i あらかじめ一定の女性枠を設けるなど拘束力が強く、厳格な手法（枠

<sup>22</sup> ポジティブ・アクションは暫定的な措置であることを前提としており、それにより公平負担が害される程度の判断においては、一時的な公平負担の不均衡の程度のみならず、当該措置が講じられる期間の長さも加味して判断されることが適当である。

に満たない場合にも男性の交付対象者に充当しないもの)

**② 中庸な手法<sup>23</sup>**

- i 単年度の執行に当たり一定の枠を設けて女性又は女性の参画が進んでいる団体からの申請者を優先的に扱うこと（条件を満たす申請者が少なく、枠に満たなかった場合にはそれ以外の交付対象者に充当するもの）
- ii （一定期間にわたり継続的に行われる補助事業において、補助金を交付する側が）申請者や交付事業者における女性の割合について達成すべき一定目標と達成までの期間の目安を示してその実現に努力すること
- iii 女性又は女性の参画が進んでいる団体に対して補助金の金額の加算等を行うこと
- iv 補助事業に係る事業計画の策定に当たって、女性が一定以上の参画をすることを交付の要件とすること
- v 女性又は女性の参画が進んでいる団体に対しポイントを加算して交付先を決定すること

**③ 穏健な手法**

- i 女性からの申請を促すための広報、女性の申請者向けの支援等

**(4) 補助事業の類型とポジティブ・アクションの組み合わせについての考え方（どのような補助金に、どのようなポジティブ・アクションを講じることが考えられるのか、許容される範囲とその基準となる考え方等）**

- 個別事例の判断に資するため、ここでは、補助金を便宜、補助事業の目的と男女共同参画社会の形成の促進との関わりの強弱に応じて、以下のとおり分類し、それぞれの類型ごとにどのようなポジティブ・アクションを想定し得るかについて基本的な考え方を整理する。ただし、実際の場面では、すべての補助金をこれらの類型に明確に区分し得るものではないことに留意する必要がある。

---

<sup>23</sup> この手法に例示されているものも、女性や女性の参画が進んでいる団体からの申請をどの程度有利に取り扱うこととするかによって、そのような取り扱いを受けない申請者との公平性が問題となる度合いは変わり得る。

- ア：当該事業の目的が男女共同参画社会の形成の促進そのものであるもの
- イ：補助事業の目的そのものは男女共同参画社会の形成の促進ではないが、当該行政分野において解消されるべき男女間の事実上の格差が存在し、かつ、当該格差を解消することが政策上の課題として認識されており<sup>24</sup>、男女間の格差を解消することが補助事業の目的促進に資するもの
- ウ：補助事業の目的が男女共同参画社会の形成の促進でなく、当該事業を通じた男女間の格差解消が補助事業の目的促進にもつながらないもの

### 【類型ア】

- 基本法が「積極的改善措置」を定義し（第2条第2号）、当該措置を含む関係施策の策定と実施の責務を国等に課していること（第8条）、施策を実施するために必要な財政上の措置を講ずべきこととしていること（第11条）等に鑑みて、女性のみが対象となる補助金を設けること（手法A）を含め、様々なポジティブ・アクションを講ずることが積極的に認められる。

他方で、男女共同参画社会の形成の促進そのものが事業目的であったとしても、当該事業に期待される効果や事業の効率的な執行を損なわれるおそれがある場合には、財政支出に一般に要請される効率性等の観点に照らし、ポジティブ・アクションを採り入れることが適当でないことは言うまでもない。

### 【類型イ】

- 男女共同参画社会の形成と直接・間接に関わりつつも、他の行政分野における個別法（各分野で基本法的な性格を持つ法律を含む。）や基本計画、閣議決定等に基づいて設置される全政府的な本部の決定等において、社会構造的な問題等により男女間の事実上の格差が存在することを前提に女性の参画促進等が明記されている場合には、類型アに準じた考え方で、幅広いポジティブ・アクションを講ずる合理性が認められ得る。
- すなわち、社会構造の問題等によって女性の参画が遅れている農業・起業を始めとする諸分野における産業振興・研究助成等においては、女性の活動を支援することで当該分野を活性化させるという目的を補助金本来の目的に接合させることが可能であり、ポジティブ・アクションを講ずることが本来の事業効果を減殺することもなく、むしろ当該分野全体の利益につながる（「正の外

<sup>24</sup> 例えば、食料・農業・農村基本法第26条においては、女性の参画の促進が当該行政分野で基本的施策として位置づけられており、当該法律で規定する行政目的の一部が男女共同参画社会の形成という別の行政目的と重なり合っていることがうかがえる。また、科学技術、防災といった分野においては、当該分野の関係法律中に女性の参画促進に関する明確な規定は置かれていないが、それぞれの基本法に基づき閣議決定を経て策定される基本計画において、女性の参画促進が基本的な施策の一部を形成している。

部性」) ものと考えられることから、そのような措置の合理性は基本的に認められる。

社会構造的な問題によりとりわけ女性の参画が遅れている分野では、性別を問わない補助金の交付に当たってポジティブ・アクションを積極的に講ずること(手法B①~③)にとどまらず、専ら女性に交付される補助金を設けて(手法A)政策目的の実現を図ることも検討され得る<sup>25</sup>。

- 各行政分野における個別法・基本計画等において上記ほど明確な形で男女共同参画社会との関わりが明示されていなくても、当該行政分野において解消すべき男女間の事実上の格差が存在し、当該格差を解消することが政策上の課題として認識されているような場合には、補助金の交付に際して何らかのポジティブ・アクションを講ずることで当該補助目的(ひいては当該行政目的)がより質の高い形で実現することを促進することも期待し得る。

具体的にどのようなポジティブ・アクションが許容され得るかは、目的と手段との間に実質的な関連性が確保されている前提で、本来の補助事業の目的や効率性を損なうおそれ、当該措置が男女共同参画社会の実現を促進する効果の度合い、男性側との公平性が害される程度、同等の効果を期待し得る他の手段による代替可能性等を総合的に勘案して判断される<sup>26</sup>ことになると考えられる。

一般論としては、男女共同参画社会の形成との関わり方の強弱に応じて、比例原則に照らして許容され得るポジティブ・アクションの程度を見極めることとなるが、例えば、基本法に基づき、かつ、内閣府設置法に規定する重要政策会議としての位置づけを有する男女共同参画会議への諮問を経て内閣の意思決定(閣議決定)として策定された男女共同参画基本計画や閣議決定された日本再生戦略に位置づけられた「女性の活躍促進による経済活性化」行動計画に基づく施策を具体化するための補助事業であれば、そうした結び付きを持たない事業に比して、許容され得るポジティブ・アクションの範囲はより広くなるものと考えられる。

## 【類型ウ】

- 当該行政分野や当該補助事業の目的において男女共同参画社会の形成との直接的な関わりが希薄な場合、専ら女性のみを対象とする補助金を設けること(手法A)は想定し難い。また、そのような補助金では、男女間の格差解消が補助目的の実現を促進する効果も一般には期待できないことから、その交付に

<sup>25</sup> あらゆる分野における活動に参画する機会が確保された社会(基本法第2条第1号)を含意する男女共同参画社会の形成との関わりにおいて、社会構造的な問題等から女性の進出が遅れていると考えられる分野における女性の活動を支援する補助金を設けることは、男女共同参画社会の形成に向けた直接的な取組の一つと評価することができる。

<sup>26</sup> 法律に根拠を置く補助金の場合には、男女共同参画社会の形成の促進をどのような範囲・程度に考慮できるかは、それぞれの個別法の解釈により判断される。

当たり、手法B①②のようなポジティブ・アクションを採り入れることは、比例原則の観点から補助事業の効率性や男性との公平性の面で許容し得る範囲を超える場合が少なくないと考えられる。

- 他方、そのような補助金であっても、本来の補助目的と男女共同参画社会の形成という別途の政策目的とが矛盾・抵触せず、事業の効率的な執行を損なわない限りにおいて、手法B③のような緩やかなポジティブ・アクションを講ずる余地はなお排除されない。

#### (5) その他（財政民主主義、財政規律の確保等の観点からの考慮事項等）

- 予算における国会の議決項目は「項」までであり、それ以下の区分である補助金にポジティブ・アクションの要素を採り入れることについて、国会の議決との関係で形式的な問題が生ずるものではないが、他方で、補助金を含む予算の原資は最終的には国民の負担によっており、納税者の理解が欠かせない点にも留意が必要である。

- 国会に予算案を提出する内閣においては、財務大臣が各大臣から要求に係る補助事業により期待される効果や交付に当たっての基本的な考え方等につき説明を受けた上で、その必要性・妥当性等を個別に判断した上で予算案を編成する責任を有するとともに、事業を実施する各大臣においても当初の政策目的がどの程度達成されたかについての事後的なチェックを含めて、政策のPDCAサイクルを確立することが求められる。

この点は、前述の必要性や効率性の観点を、個々の補助金について裏打ちするプロセスとして極めて重要であり、また、ポジティブ・アクションが本質的に暫定的な措置として行われるものであることに照らしても、とりわけ強く要請される。

## 4 公共調達分野

国においては会計法（昭和22年法律第35号）、予算決算及び会計令（昭和22年勅令第165号）、地方公共団体は地方自治法（昭和22年法律第67号）、地方自治法施行令（昭和22年政令第16号）の規定に基づき公共調達が行われている。

### (1) 地方公共団体における取組状況

- 内閣府が平成24年4月1日現在で地方公共団体の取組状況を調査した結果によると、公共工事の競争参加資格審査における男女共同参画及びワーク・ライフ・バランス（以下「男女共同参画等」という。）を推進するための項目については、都道府県では31団体と約7割、政令指定都市では9団体と約5割の団体が設定を行っており、項目の内容としては①次世代育成支援対策推進法（平成15年法律第120号）に基づく一般事業主行動計画を策定、労働局に届

出している場合、②地方公共団体独自の男女共同参画等の企業認証制度に基づく認証、登録を受けている場合の2項目で全体の約7割を占めている。

- また、①物品の購入等の競争参加資格審査における男女共同参画等を推進するための項目設定、②総合評価落札方式を適用する事業における男女共同参画等に関する項目設定、③男女共同参画等に取り組んでいる企業からの優先調達、指定管理者の公募やプロポーザル方式等の評価項目に設定している事例もある（資料8）。
- 今回、内閣府が取りまとめた地方公共団体における取組状況をみると、都道府県や政令指定都市における公共工事の競争参加資格審査の項目設定等では取組は進んでいると考えられるが、今後、地方公共団体における取組事例集を活用するなど、さらに地方公共団体における取組が地域の実情に応じて促進されるよう要請すべきである。

## (2) 国における競争参加資格審査において男女共同参画等の社会性を評価する項目の設定

- 地方公共団体の予算執行権は地方自治法第149条に基づき公営企業を除き、長に所属しているが、国においては会計法の下、分担管理原則により各省各庁の長が予算執行権を有することから、国においては総合政策の立場から公共調達を活用しにくい面があることは否定できない。
- しかし、会計法の原則である「経済性」、「公正性」との関係を考察すると、「経済性」との関係では男女共同参画等の推進のための評価項目を設定しても有意な程に価格を上昇させる要因になるものではなく、「公正性」との関係でも男女共同参画について配慮することがそれぞれの府省の調達方針に合致する場合には、公正性が阻害されることはない。特に、「社会性」を評価する項目が加点事由にとどまり、それを満たせない業者が直ちに公共調達の競争から排除されるのでなければ、手段の比例性の観点からもそれほど問題視されないと思われる。
- 会計法を所管する財務省からは、「競争参加資格」について以下の指摘があった。
  - ・競争参加資格は、契約の性質又は目的に応じ、当該契約の履行を確保する上で必要不可欠な項目であり、「経済性」は公正性の観点から価格等の契約条件の有利性のみから判断すべきである。多様な政策目的を競争参加資格とする場合には、①契約の履行の確保に何ら支障のない者の競争参加の機会が剥奪される、

②国の政策は多岐にわたるため、競争参加資格に設定する事項が膨大することといった懸念が生じる。

・「経済性」に関して、政策毎の多様な価値を評価しようとする場合には、①具体的な評価の基準や手法の確立が必要、②費用便益の分析に相当なコストが必要という点に留意する必要がある。

・こうした点を踏まえ、地方公共団体において男女共同参画等の社会性を評価しているケースが見受けられるとしても、国において同様の措置を講じる上では改めての検討が必要である。

- 次に、予算決算及び会計令第72条で定める競争参加資格の一指標である「経営の状況」について、一般的に基本法の存在をもって、契約の性質によっては、「男女共同参画等の推進」を「経営の状況」の一指標と解釈することは可能である。しかし、契約の相手方となる者が確実に契約を履行し、公共調達の目的の実現を担保するという点において許容されるものであり、「男女共同参画等の推進」が企業の成長性や持続性に資するとして「経営の状況」の一指標と位置付けることはできない。

なお、契約の附帯的事項として、男女共同参画等の推進に努める旨を盛り込むことを検討してもいいのではないかという意見もあった。

- ただし、「男女共同参画等の推進」という要件は漠然としており、当該要件を競争参加資格における評価項目として設定して、結果として経済面において不利な調達が行われた場合、当該公共調達に配賦された予算に男女共同参画のための費用であることが明示されていないことから、財政民主主義の観点から疑問が提起される。したがって、「男女共同参画等の推進」の内容として、①男女共同参画関連事業を目的とする調達、②男女共同参画への貢献度を考慮することが経済性に矛盾しないかむしろ寄与する調達、といった類型化が必要であるという意見もあった。

- 会計法を所管する財務省からは、「経営の状況」について以下の指摘があった。

・「経営の状況」は経営の内容の良否を表す経営比率であり、例えば流動比率、自己資本固定比率、自己資本回転率、売上高純利益率等といったものが考えられるが、契約の履行の確実性を判断するに当たって、企業の成長性そのものは考慮の対象としていないことから、男女共同参画等を推進することが企業の成長性を高めるとしても、会計法が求める契約の履行を確保する上で必要不可欠なものであるとは考え難い。

・したがって、競争参加資格とは経営の規模及び経営の状況に関する事項を定めるものであって、その経営の状況というのは経営の良否を判断する事項と解釈されることから、社会性という概念は含まれない。

- 公共工事の競争参加資格審査の際に活用されている、経営事項審査項目については、建設業法（昭和 24 年法律第 100 号）に基づき中央建設業審議会の意見を聴いて国土交通大臣が定めることとされている。この経営事項審査の評価の中に、「その他の審査項目」として社会性を評価するものが許容されている。現在、「その他の審査項目」として「国際標準化機構が定めた規格（ISO9001（品質管理）、ISO14001（環境管理））に関する登録の状況」等の社会性を評価する項目が定められているが、当該項目に男女共同参画等の推進を図るための評価項目を追加できるのではないかという意見もあった。

### (3) 独立行政法人の発注する公共調達における取組

- 独立行政法人は会計法の適用を受けず、独自に公共調達の取組を進めており、現在、独立行政法人都市再生機構では総合評価落札方式を適用している賃貸住宅管理業務において女性の職域拡大等男女共同参画に係る取組を評価する仕組みを導入している例もある。
- 独立行政法人は各省各庁から独立した組織であり、各省各庁の過度の関与は避け、自律的に業務を行うという点に留意する必要があるが、男女共同参画の施策が国の重要政策の一つに位置づけられていることを鑑みれば、独立行政法人においても男女共同参画等を推進するための取組を進めることが必要である。

### (4) 男女共同参画等の方針の策定

中小企業基本法（昭和 38 年法律第 154 号）及び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（昭和 41 年法律第 97 号）に基づき、中小企業者の受注機会の増大を図るための「国等の契約の方針」を閣議決定することが義務付けられていることを参考にし、基本法を授權規範として、男女共同参画等に積極的に取り組む企業の受注の機会の増大を図るための方針を閣議決定等することも考えられる。

### (5) 新たな立法措置を含めた検討

- 男女共同参画施策は平成 13 年の中央省庁等改革において、国の重要政策会議の一つとして「男女共同参画会議」が設置され、横断的な課題解決に向け、内閣府で事務を行うこととされた経緯を踏まえ、再度、重要政策として強力に進めていく必要がある。
- 地方公共団体では地域住民の利益を最大にするために必要な政策として必要

と判断した場合は、優先調達等の措置を導入している。こうした地方公共団体における取組状況を踏まえ、国においても企業における男女共同参画等への積極的な取組みを促す観点から、これら企業からの優先調達に向けた取組が必要である。その際、会計法における対応も考えられるが、国においては各省各庁の長が予算執行権を有していることから、特別法の制定によることになるのではないかという意見もあった。

- 現在、中小企業、環境政策等については、会計法とは別の特別法で優先調達が措置され実施されていることを考えると、会計法の公正性、経済性の原則との関係を整理した上で新たな立法措置を講じることが必要であるという意見もあった。
  
- 新たな立法措置を講じることが必要となった場合の立法の仕組みとしては、
  - ①男女共同参画等に積極的に取り組んでいる企業の競争参加資格設定における配慮、②優先調達の二つが考えられるが、その際には、前回の基本問題・影響調査専門調査会報告書でも述べられているとおり、社会的コンセンサスが得られるような「男女共同参画等に積極的に取り組む企業」の基準づくりを行うことが必要である。例えば、行政と男女共同参画推進協定を締結した事業者というような基準も考えられるが、まずは大企業のみ適用するか、基準は業種毎に異なるものにするかなどの整理も必要である。
  
- また、時限立法という形で数年間、実験的に契約金額の10%程度は競争参加資格設定に社会性の要件を認めて実施、検証を行うという手法は採用できないかという意見もあった。

## おわりに

これまで、我が国では平成 11 年に男女共同参画社会基本法を制定し、男女が性別にかかわらず、その個性と能力を十分に発揮することができる男女共同参画社会の実現を 21 世紀の我が国社会を決定する最重要課題と位置づけ、男女共同参画社会の形成の促進に資する取組を進めてきた。

しかしながら、現在の各分野における女性の参画状況をみると、徐々に増加しているが、その動きは緩慢であると言わざるを得ない。

現在、我が国が直面している、バブル崩壊から続く経済低迷や少子高齢化に伴う人口・労働力の減少等の課題に対応し、経済社会の活性化を図るためには、女性の経済社会での活躍を進めていくための取組が必要不可欠である。

こうしたなか、我が国の経済社会の再生に向け、経済社会での女性の活躍を推進するための初めての行動計画である、「女性の活躍促進による経済活性化」行動計画（～働く「なでしこ」大作戦～）が取りまとめられた。

今回の基本問題・影響調査専門調査会における検討では、過去に議論を積み重ねてきた内容から行政分野、雇用分野、女性の活躍を支援するための事業等（補助金）の分野及び公共調達分野について、さらに具体的に深掘りし、その行動計画を推進するに当たっての考え方について一定程度整理することができた。

例えば、行政分野では、国家公務員の採用・登用におけるゴール・アンド・タイムテーブル方式を強化する方策として、一定の割合の女性を確保した府省に対し、定員や予算をインセンティブとして付与することは、個人への不利益はなく、原則として許容される。また現行のゴール・アンド・タイムテーブル方式の進捗を確実なものとするための方策として、目標未達成の府省に対し、その理由等を報告・説明させる義務を課すことが考えられる。

雇用等の分野では、企業における自発的な女性枠の推奨のほか、男女の採用・登用状況などを開示する「見える化」を促進し、それらを外部からモニタリングすることが可能となる施策を実施することなどが有益である。

女性の活躍を支援するための事業等（補助金）の分野では、男女間で事実上の格差が存在する場合に、当該補助金の執行に際してポジティブ・アクションを講じて男女間の格差の縮小・解消に努めることは可能であり、いわゆる奨励的補助金について、男女共同参画社会の実現に向けた政策ツールの一つとして積極的に検討すべきである。

公共調達分野では、地方公共団体では地域住民の利益を最大にするために必要な政策として優先調達等の措置を導入している例もあることから、国においても企業における男女共同参画等への積極的な取組を促す観点から、引き続き新たな立法措置を含めた検討が必要であると整理したところである。

今般の検討結果を踏まえ、政府、地方公共団体、企業等の社会全体において、具体的かつ思い切ったポジティブ・アクションの実施が図られ、男女共同参画社会の実現が加速することを大いに期待したい。