

[研究ノート]

日本における包括的差別禁止法の展望

林 陽 子

論文要旨

本稿は、EU 諸国の状況を通して、日本における包括的な差別禁止法を展望する。

本稿の前半では、EU 諸国における包括的差別禁止法の現状を概観する。2000年に採択された2つの法的拘束力のあるEU指令により、現在、すべてのEU加盟国は指令が求める差別禁止法と平等機関を持っている。筆者は、これらの法・機関は特定の目的を持つのではなく一つの統合体へ併合されつつある近年の傾向を指摘する。

本稿の後半では、ジェンダーに基づく差別に焦点をあてて、日本における差別禁止法と平等機関の現況（そのいずれも存在しない）を検討する。はじめに日本政府が国連人権理事会及び女性差別撤廃委員会において報告、答弁している内容を紹介する。日本政府は、憲法、男女共同参画社会基本法及び同法の下での基本計画が日本のジェンダー平等法の基本的な枠組みであるとし、政府は首相官邸にジェンダー平等のための国内本部機構を設置している。

筆者は上述の差別禁止法の法的枠組みおよび国内本部機構には批判的であり、これらの仕組みは不十分であり実効性がないとする。特に差別からの保護が不十分である例として、筆者はふたつの判例に言及する。ひとつは、2018年に医学部入試における女性差別に関連して消費者機構が提訴した裁判である（2021年3月6日、東京地裁判決）。消費者機構は勝訴したが、裁判所が認めなかった救済は非常に限られたものだった。もうひとつは、夫婦別姓をめぐる2015年の最高裁大法廷判決である。裁判所は夫婦別姓を認めない民法750条は性に中立的であり平等原則に違反しない、とした（2015年12月16日）。

より効果的な差別の被害者の救済のために、本稿は日本が統合された平等機関を持つべきであるとする。平等機関の効果的な機能のためには、複合／交差差別への取組みが必要である。

今日、SDGsのような「ソフトロー」が隆盛をきわめているが、日本には社会に根深い差別と闘うための「ハードロー」が必要である。女性運動が、人種・民族・障害などの他の差別と闘う人権NGOと連携することが、この動きを加速させるだろう。

I. はじめに

現在、世界的に包括的差別禁止法の制定を求める声が高まっている。たとえば、アムネスティ・インターナショナルのフィリピン支部は、パンデミックが社会的に弱い立場にある人々の差別の経験をより悪化させており、今こそ包括的な差別禁止法が必要なのだと呼びかけている。¹⁾ 国連人権高等弁務官事務所（OHCHR）は、加盟国が包括的差別禁止法を立法するのを手助けするための実践ガイドの作成に着手しており、2021年には関係者を招いてコ

ンサルテーションが開催された。²⁾

包括的差別禁止法 (a comprehensive anti-discrimination law) とは何であるのかについて、これを定義した国際条約や確立した国際機関の文書は存在しない。文理に従って解釈すれば、個別的ではなく分野を横断する(「包括的」)、差別を禁止する法律という意味である。これは立法の在り方を考える際に、大きく3つの意味がある。第一に、差別を禁止する事由が属性ごとに限定されず(たとえば性差別、人種差別など)、限りなく網羅的なものに近いことである。第二に、差別を禁止される分野が、雇用や教育といった特定の領域ではないことである。第三に、差別の形態が直接差別に限定されず、間接差別、複合・交差差別、さらにはハラスメントや虐待など多様な形をとることを含意する。

次に、これが「包括的平等法」ではなく、「包括的差別禁止法(または包括的差別法)」³⁾である意味を考える必要がある。Anti-discrimination という言葉には、平等や均等といった静的な状態を指すのではなく、差別と闘う (combat) という積極的 (pro-active) な意味がこめられている。実質的な平等は、平等規定だけでは実現されず、国家には無差別原則によってさまざまなプログラム、政策の実施が求められる。これについては自由権規約委員会一般コメント18(規約26条・法の下での平等)が、「いかなる差別をもなく法の下に平等であり、法による平等な保護をうける原則とともに、差別禁止の原則は、人権の保護に関する基本的かつ一般的な原則の構成要素となるものである。」(パラグラフ1)、「特定個人の平等権を保障するために、本規約は、明らかに締約国に諸処置をとることを、しばしば要求しているという事実について、締約各国が注意することを本委員会は希望するものである。」⁴⁾(下線部は筆者が加筆。パラグラフ5)と述べていることが参考になるだろう。

人権法の分野では、近年、統合的アプローチと呼ばれる立法政策がとられる例が多くなっている。⁵⁾そこでは法律の規定が差別の定義とその禁止にとどまらず、被害者の権利、加害者の制裁、救済機関、再発防止策など、多様ではあるが統一されたアプローチがなされている。例えば、ポジティブ・アクションや差別の立証責任の転換など、被害者をエンパワメントするための制度が含まれる。

さらに重要なことは、差別禁止の実体規定と救済機関はセットであり、両方が機能してはじめて実効性ある差別禁止法が可能となることである。EUにおける最初の明示的な平等待遇指令である2000年の人種平等指針(後述)は、全19条が4章で構成されるが、差別禁止の範囲を定める一般規定(1章)、救済と執行に関する規定(2章)に続き、平等待遇のための機関についての規定(3章)を置き、指令実施に関する最終規定(4章)で完結している。

以上に述べたことはいずれも筆者が国連女性差別撤廃委員会で各国の差別禁止法に触れる

中で体得した理解である。OHCHR の包括的差別禁止法の実践ガイドが公表された段階で、上述の私見の妥当性を再検討したいと考えている。

II. EU 諸国の差別禁止法制

はじめに、差別禁止法制が進展している欧州の状況を紹介する。

欧州連合（European Union, 以下「EU」）は、経済・外交・安全保障・警察・刑事司法等の幅広い分野で協力を進める政治・経済の統合体であり、27 か国で構成される。1958 年創設時の原加盟国は 6 か国であったが、何次にかわたって拡大を続け、特に 2004 年から 2007 年にかけての第 5 次拡大で旧東欧諸国を取り込むこととなった。2020 年にはボリス・ジョンソン首相の下で英国が EU から離脱をした。

現在の EU の設立の基礎となった欧州連合条約（マーストリヒト条約。1993 年発効。その後リスボン条約により改正。2009 年発効。）は、その 2 条で「連合の諸価値」として次の規定を置く。「連合は、人間の尊厳、自由、民主主義、平等および法の支配の尊重、ならびに少数者に属する人々の権利を含む人権の尊重という価値を基礎にする。これらの諸価値は、多元主義、非差別、寛容、正義、連帯および男女の平等が広く受け入れられた社会をもつ加盟国に共通のものである。」⁶⁾

さらに EU の前身である欧州共同体（EC）の設立を基礎づける欧州連合運営条約（1958 年発効。最終改正は 2007 年）は、その 8 条で「連合は、すべてのその活動において、男女間の不平等の除去および平等の促進を目指す。」と規定し、19 条に「差別防止のための行動」として次の規定を置く。

「両条約の他の規定を妨げることなく、かつ、連合に付与された権限の範囲内において、理事会は、特別立法手続に従いかつ欧州議会の同意を得た後に、全会一致により、性別、人種もしくは種族的出身、宗教もしくは信条、障害、年齢または性的指向に基づく差別と闘うために、適切な行動をとることができる。」⁷⁾（下線部は筆者加筆）

以上の 2 つの EU の基本条約を EU の一次法といい、一次法を根拠として制定される法令を二次法という。2000 年のニース首脳会合において EU 基本権憲章が政治宣言され、2009 年に発効したリスボン条約により法的拘束力を与えられた。基本権憲章は無差別平等条項を持つが（21 条 1 項）⁸⁾、EU 法を実施する範囲のみで構成国を拘束するため、実際の適用の場面は欧州連合運営条約ほど広くないと言われている。⁹⁾

EU の二次法には規則（Regulation）、指令（Directive）、決定（Decision）、勧告

(Recommendation)、意見 (Opinion) がある。このうち、以下で触れる指令には法的拘束力があり、政策目標と実施期限が定められ、加盟国は期限内に政策目標を達成するよう立法等の措置が求められる。これに対し、勧告は、加盟国の政府が企業、個人などに一定の行為や措置を執ることを期待する旨、欧州委員会が表明するもので、法的拘束力は伴わない。¹⁰⁾

2000年に入り、包括的な無差別平等原則に密接に関連する2つの指令が採択された。指令2000/43/EU(人種的または民族的出身に関わりなく個人間の平等待遇原則を実施する2000年6月29日の理事会指令。以下「人種平等指令」)¹¹⁾および「雇用および職業における平等待遇に関する一般的枠組みを確立する2000年11月27日の理事会指令2000/78/EC」(雇用枠組み指令)であり、いずれも加盟国の国内法に大きな影響を与えた。人種平等指令は、EUが自由、民主主義、人権および基本的自由の尊重、法の支配がEU設立の基礎であり、加盟国共通の原則であること、EU加盟国すべてが、世界人権宣言、女性差別撤廃条約、人種差別撤廃条約、2つの国際人権規約、欧州人権条約を批准していること¹²⁾を述べた上で、次のような規定を置き、EU加盟国に対して国内法上の措置を求めた(以下は要約であり、逐語訳ではない。下線は筆者加筆)。

(1) 本指令において、平等待遇原則とは、人種的または民族的出身を理由とする直接および間接差別がないことを意味する(2条1項)。間接差別は、外見上が中立的な規定、基準、慣行が、人種的または民族的出身の者を他の者に比べて不利な状況に置く場合に発生したものとみなされる。ただし、規定、基準、慣行が正当な目的により客観的に正当化され、かつその目的に到達する手段が適切かつ必要な場合はこの限りではない。(2条2項(b))。

(2) ハラスメントは、人種的または民族的出身に関する望まれない言動が、個人の尊厳を傷つけ、かつ威圧的、敵対的で、品位を傷つけ、侮蔑的か、または敵対的な環境を創出する目的または効果を意図して行われる場合は、2条1項の意味における差別とみなされる(後略)(2条3項)。

(3) 人種的または民族的出身による差別を指示することは、2条1項の意味における差別とみなされる(2条4項)。

(4) この指令は公的および民間部門の双方に適用される(3条1項)。

(5) この指令は加盟国が実際に完全な平等を保障するためにポジティブ・アクションをとることを妨げない(5条)。

(6) 加盟国は、平等待遇原則が適用されないために自らの権利を侵害されていると考える者が、適切な場合には、訴訟(調停を含む)または行政手続を利用できるよう保障しなければならない(7条1項)。加盟国は、自国の国内法に従い、この指令の規定の遵守に適法な

利益を有する団体、組織または法実体が、本人の同意の下で原告を代理または支援して訴訟および/または行政手続に参加できるよう保障しなければならない（7条2項）。

(7) 加盟国は、必要な場合、自国の司法手続に従い、次のような手段をとることができる。平等原則が誤って自分に適用されなかったと考える者が、裁判所その他の管轄ある機関において、直接または間接差別を受けたことを推定させる事実を証明したときは、被告において平等原則の違反がなかったことを証明しなければならない（8条1項）。

(8) 加盟国は、すべての人々の人種的または民族的出身による差別なしの平等待遇を促進するための、単一または複数の機関を指定する。これらの機関は、国レベルにおいて人権を擁護または個人の権利を保障する機関の一部とすることができる（13条1項）。

(9) 前項の機関の権限は以下を含む。被害者からの差別の苦情に対する独立した援助、差別に関する独立した統計の集計、独立レポートの公刊、差別に関する勧告の発出（13条2項）

(10) 加盟国は、本指令と矛盾する法令を廃止する（14条1項）。

(11) 加盟国は、本指令に基づいた国内法に違反した場合の制裁を設ける。制裁は、被害者に対する損害賠償の支払いを含むことができ、効果的で違反の内容に応じたものであり、説得力のあるものでなければならない（15条）。（以上で引用終わり）

欧州運営条約19条が、加盟国は差別防止のための行動を「取ることができる」と定めているのに対し、人種平等指令は、法的拘束力ある文書として、加盟国に国内法上の措置を求めている。特に、7条2項で利害関係団体（CSOや労組が想定される）の救済手続への関与を保障しなければならないとしていること、13条で国内機関の設立を義務付けていることに留意すべきである。

他方で、すべてのEU加盟国は欧州評議会（欧州の47か国から構成される）の加盟国でもあり、欧州人権裁判所の管轄にも服する。¹³⁾ 欧州人権条約14条は「この条約に定める権利および自由の享有は、性、人種、皮膚の色、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的もしくは社会的出身、国内少数者集団への所属、財産、出生または他の地位等いかなる理由による差別もなしに、保障される」と定める。欧州人権裁判所は、欧州人権条約だけでなく、EC/EU法を実施する国内当局の行為によって人権侵害を受けたと主張する個人の申立てを受理し、審査する権限を有している。この審査権限については豊富な論点を含む問題であるが、EU法における欧州人権条約の位置づけは本稿の対象外とする。¹⁴⁾

これを日本の状況と対比すると、アジアにおける地域人権条約と国内における差別禁止法の双方が不在であり、その落差が一層際立つ。

III. EU 諸国の平等機関

本稿執筆現在、すべてのEU加盟国は上記の人種平等指令13条に基づく国内平等機関を設置している。¹⁵⁾

EU委員会が公表した平等機関に関する研究報告書“Equality bodies making a difference” (2018年)¹⁶⁾は、EU加盟国27か国と欧州自由貿易連合(EFTA、アイスランド、ノルウェー、スイス、リヒテンシュタイン)の合計31か国における平等機関を調査したものであるが、欧州の差別禁止法制の現況を知る上で参考になる。同報告書によれば、1か国に複数の平等機関を設置する国があるため、上記31か国における平等機関の数は43に上る。これらには、人種平等指令13条を国内で履行する際、それまで存在した人権機関を廃止して完全に新しい機関を設立した国々(フランス、ドイツ、ハンガリー、イタリア、ルーマニア、スロベニア、スペイン)と、すでに存在していた機関に新たな権限を与えた国々(キプロス、エストニア、リトアニア、マルタ、スロバキア、クロアチア)の双方がある。¹⁷⁾

同報告書は、欧州運営条約19条が「性別、人種もしくは種族的出身、宗教もしくは信条、障害、年齢、または性的指向に基づく差別」を列記していることに準拠し、ここに定めた差別禁止事由と各国の平等機関・差別禁止立法の差別禁止事由の比較対象を行っているが、43か国中、26か国がこれよりも多い事由を規定している。10か国は差別禁止事由の限定がなく(オープン・リスト方式と呼ばれる)、6か国は同条約19条と同一であり、10か国は単一(a single ground)の差別禁止事由しか取り扱わない。その場合の単一の事由で最も多いのはジェンダーに基づく差別(7か国)であり、人種的・民族的差別が2か国、障害が1か国である。

平等機関の権限も多様であり、次のようなパターンに分かれる。

- a. 被害者を代理して平等機関が訴訟当事者になることができる国(スロバキア)
- b. 被害者の訴訟を支援することができる国または地域(ベルギー、英国、クロアチア、フィンランド、ハンガリー、アイルランド、モンテネグロ、北アイルランド、セルビア、スウェーデン)
- c. 平等機関に通報された救済申し立てに関して意見を出すことができる国(意見には拘束力がある場合とない場合がある)(ブルガリア、オランダ、ラトビア、ギリシャ、スロベニア)

同報告書はさらに、平等法・平等機関に関して興味深い近年の傾向を述べている。それは、過去10年の間に課題(差別禁止事由)ごとに分立していた機関が統合されたという事実である。たとえばフランスでは、機会平等および反差別委員会が、他のいくつかの法令上の機

関とともに、2011年、Defender of Rights（権利擁護者機関）として一本化された¹⁸⁾。同様の現象は、オランダ、アイルランド、スウェーデン、ハンガリーなどに見られる。ハンガリーでは、2004年に設立された平等待遇機関（Equal Treatment Authority）が廃止され、その管轄はオンブズマンに移行された。市民社会からは、市民との事前協議の不十分さや機関が「ダウングレード」されたことへの批判が生じている。¹⁹⁾ また英国はEUを離脱したためEU比較報告書に含まれていないが、2010年に既存のさまざまな差別禁止立法を1つの法律に統合する2010年平等法（Equality Act 2010）が成立し、これにより性差別禁止法（1975年）、人種関係法（1976年）、障害差別禁止法（1995年）、雇用平等（宗教・信条）規則（2003年）、雇用平等（性的指向）規則（2003年）、雇用平等（年齢）規則（2006年）等が統合された。²⁰⁾

本稿添付の別表は、G7のメンバー国である英国、フランス、ドイツ、イタリアにおける差別禁止法制による差別禁止事由と平等機関の権能をまとめたものである。いずれの国も現在有効な差別禁止法は2000年代に入ってから立法されている。イタリアの法律がEU指針の国内法化そのものであることから見てもわかるとおり、2000年の人種平等指令および雇用枠組み指令が引き金になっていることは明らかである。²¹⁾ いずれの国も根拠法は複数あり単一ではないこと、差別禁止事由が相当に広汎にわたること、平等機関の権限も多岐にわたることが理解できる。

他方で、これらの平等機関が実際にどのような成果を上げているのかを測定することは困難である。上述の報告書は結論部分において次のような提言をしている。

- ① 平等機関の設立に至った根拠に立ち返り、平等機関が置かれている状況を再検討すること。
- ② 複合差別の規定を平等立法の中に入れること。
- ③ 平等機関の委員の任命を透明なものにし、能力を重視し、市民社会の参加を促すこと。
- ④ 国会に報告書を提出するなど、平等機関の説明責任を明確にすること。
- ⑤ インパクトをもたらすだけの適切な予算の確保を規定すること。
- ⑥ 平等機関に与えられている権能を見直し、拡大を図ること。特に、法的拘束力ある決定を出し、制裁を科し、裁判で当事者適格を持ち、平等と多様性のための基準設定を確実にできるようにすること。
- ⑦ 平等待遇に関する積極的義務²²⁾を導入すること。
- ⑧ 平等機関の地方事務所を設立すること。

別表から明らかなおと、平等機関が対象とする差別禁止事由はEU人種平等指令、男女

平等に関する諸指令、欧州運営条約19条が列挙しているものよりも多くの事由を包含している国が多数を占めている。平等機関の権限は多様であり、訴訟における当事者適格までを認める国は少ないが、苦情の申立ての受理、被害者の支援は多くの国で行われている。平等機関については、委員の任命方法や権限の強化に課題が残る。

なお「国内人権機関の地位に関するパリ原則」（1993年12月20日国連総会決議）は、独立した国内人権機関（NHRI）の条件として、①権限と責任を通じての独立性、②構成の多元性の確保、③財政上の自立を通じた独立性、④任命及び解任手続を通じての独立性を挙げる。現在、国内人権機関世界連合（GANHRI、事務局はOHCHR）が全世界のNHRIのパリ原則への適合性をめぐる認証機関となっているが、EUの平等機関がすべてA認定（完全にパリ原則に合致）を受けているわけではないことに留意する必要がある。²³⁾

これらの先行する欧州の経験は、平等機関がまだ存在しない日本にとり、学ぶところは大きいと思われる。²⁴⁾

IV. 日本の課題と展望

1. 深刻なジェンダーギャップ

以上のような欧州の状況を視野に入れながら、ジェンダーに基づく差別に焦点をあてて、日本の課題と展望を考えてみたい。

日本の人権諸課題の中で、ジェンダーに基づく差別が最も深刻なもののひとつであることを否定する人は少ないと思う。ただしこれは、世界経済フォーラムのグローバル・ジェンダー・ギャップ指数²⁵⁾のような、特定の指標に基づく、ある程度信頼できる国際比較が存在するために問題が可視化されている（2021年度は156か国中120位）面が大きいと思われる。たとえば、EU指令にならい、人種的・民族的出身による平等待遇に関して人権指標を用いた統計を取った場合、ジェンダーに基づく差別よりも良いスコアが出るのかどうか、疑問である。日本政府は、国連人権条約機関や人権理事会特別報告者から問題の指摘、勧告があっても、「勧告には法的拘束力がない」との姿勢²⁶⁾を示し続けており、真摯に向き合う姿勢に乏しい。「先進国クラブ」であるOECDが行ったLGBTIに関する差別法制の整備状況を見ても、日本は調査対象国35か国中34位だという報告²⁷⁾がある。唯一の同盟国である米国国務省が毎年公表する国別人権報告書²⁸⁾および国別人身取引報告書²⁹⁾においても、女性に対する性暴力、技能実習生に対する搾取など、大規模かつ深刻な人権侵害が指摘されている。

2. 日本政府による自己評価

日本政府は、日本国内における女性に対する差別を撤廃する体制について、国連人権条約機関である女性差別撤廃委員会（CEDAW）に対して次のような報告を行っている（以下は2014年の第7・8回条約実施状況報告書による引用）。³⁰⁾

「1999年に男女共同参画社会基本法を制定し、男女共同参画社会の形成に関する基本理念を定め、国、地方公共団体、国民それぞれの責務を明らかにしている。日本国憲法第14条においては、すべて国民は法の下に平等であって、性別により差別されない旨を規定している。その上で、男女共同参画社会基本法は、『男女共同参画社会の形成は、男女が性別による差別的取扱いを受けないこと』を『旨として行わなければならない』とあり、差別的意図の有無に関わらず、その行為の受け手に着目し、『差別的取扱いを受けない』ことが必要であることを規定している。

また、同法は、男女共同参画社会の形成に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、男女共同参画社会の形成の促進に関する基本的な計画である男女共同参画基本計画を策定しなければならないことを規定している。これを受け、2010年12月、政府は第3次基本計画を閣議決定した。」³¹⁾（パラグラフ22, 23）

「政府においては、国内本部機構を強化するとともに、地方公共団体、民間団体等と有機的に連携しながら、男女共同参画社会の実現に向けて取り組むよう推進体制の強化を図っている。第3次基本計画においては、『第3次基本計画、女子差別撤廃委員会の最終見解等の実施状況についての監視機能等の強化』を定めており、これを踏まえ、2011年2月に監視機能の強化を図るため、男女共同参画会議は監視専門調査会を設置した。」³²⁾

そして報告書は「差別に対する法的救済手段の有無とその効果」と題する項目において次のように述べている。

「内閣府は、男女共同参画に関する施策についての苦情の処理や人権が侵害された場合における被害者の救済に関する取組を推進するため、国及び地方公共団体に寄せられた男女共同参画に関する施策についての苦情処理情報等を把握し、毎年、男女共同参画会議 監視専門調査会へ報告している。また、苦情の処理に従事する者を対象にした研修を実施するとともに、苦情処理ガイドブックの作成、配布、内閣府ウェブサイトへの掲載を行っている。（筆者追記・この後、法務省人権擁護局の活動の紹介がある）」（パラグラフ32）

「なお、政府は、新たな人権救済機関を設置するための人権委員会設置法案を、2012年11月、第181回国会に提出したが、同月の衆議院解散により廃案となった。人権救済制度の在り方については、これまでなされてきた議論の状況をも踏まえ、適切に検討している

ところである。」(パラグラフ 34)

3. 日本のジェンダー平等法制の問題点

2. で引用した日本政府の説明をまとめると次のようになる。

- a. 日本は憲法の中に男女平等条項がある。
- b. 男女共同参画社会基本法（以下、「基本法」）は、国、自治体、国民の責務を明らかにし、基本計画の策定を政府に義務づけている。
- c. 基本法により設置された男女共同参画会議（以下、「参画会議」）の下に監視専門調査委員会があり、この委員会が苦情の情報等を把握し参画会議に報告することになっている。
- d. 男女共同参画の推進のために国内本部機構がある。
- e. 政府は新たな人権救済機関をつくるための法案（人権委員会法案）を2012年に国会に提出したが廃案となった。

しかしこのような説明は、差別禁止法と平等機関のセットで差別という病魔を社会から退治しようとしている欧州の国々と比べると、いかにも脆弱であるとの印象をぬぐえない。

憲法は公権力を規制する法であり、私人間での適用には制限があると伝統的に解されてきた。基本法もまた公法であり、基本法の中で「(男女共同参画社会形成に向けた) 国民の責務」という言葉が使われていることが象徴するとおり、個人の権利を創設したものではない。ナショナル・マシーナリー（ジェンダー平等のための国内本部機構）の弱体も指摘されて久しい。日本のナショナル・マシーナリーは複層的であるが、トップは男女共同参画国内本部機構であり、これは首相を本部長として全閣僚で構成される。日本の閣僚に女性はほとんどいないので（2022年4月現在、岸田内閣の19名の閣僚のうち女性は2名のみである）、ほぼ全員が男性で構成される国内推進本部が男女共同参画に関する司令塔の役割を担っているのである。監視専門調査会が苦情の把握をしているとの説明は、ほとんどの国民に知られていないと思われる（筆者自身もこの国家報告書を読むまで知らなかった）。しかも監視専門調査会は2011年2月から2016年3月まで存在したが、政府は一度これを廃止してしまったので、2021年に復活するまでの約5年間、国民としては「苦情」の持っていき場がなかったことになる。さらに、基本法の規定は

「苦情の処理等）

第十七条 国は、政府が実施する男女共同参画社会の形成の促進に関する施策又は男女共同参画社会の形成に影響を及ぼすと認められる施策についての苦情の処理のために必要な措置及び性別による差別的取扱いその他の男女共同参画社会の形成を阻害す

る要因によって人権が侵害された場合における被害者の救済を図るために必要な措置を講じなければならない。」

というものであり（下線は筆者加筆）、苦情の対象は「施策」であって、個人の人権侵害の被害救済ではない（政府の施策が貧困なので個人が被害を被った、という立論は可能であるが）。なぜこのような条文になっているのかを考えると、根本的な原因は法律に「差別」の定義がなく、無差別平等の権利を個人に保障する立法が存在しないために、「施策についての苦情」などというわかりにくい規定を置かざるを得なかったのではないだろうか。

監視専門委員会の上部機関である参画会議についても、課題は多い。政治学者の岩本美砂子は日本のナショナル・マシーナリーを分析した結果として、「1960年代から70年代にかけて、女子のみの結婚退職や早期退職を差別だとして取り上げて解消をはかったのは、立法や行政ではなく司法であった。」と述べる。³³⁾ 労働省の婦人労働局や内閣府の婦人問題対策室といった部署が、自民党政権に対峙して企業の性差別的な雇用慣行を是正することはなかったのである。³⁴⁾ 岩本は続けて、男女共同参画室（局に昇格する前の部署）は、夫婦同氏の強制にも、「ザル法と言われた雇用機会均等法」にも、一言も口をはさんだことがなく、『他省庁の所轄事項に口を出さない』という日本の官僚のカルチャーを破ることはなかった」と指摘する。確かに、例えば2018年に明るみに出た医学部入試の女子受験生差別は、日本でジェンダー平等に関心を寄せる人々の心を震撼させる出来事であった³⁵⁾が、参画会議または内閣府男女共同参画局は何ら効果的な対応を執らなかつた。³⁶⁾ このような日本政府の「実施体制」が国連の人権理事会での普遍的定期審査やCEDAW³⁷⁾において、理解を得ることはむずかしい。以下では、これらの機関から日本政府が度重ねて勧告を受けている「包括的な差別禁止法制」について、勧告の内容を紹介した上で、日本におけるその実現への展望について述べる。

4. 国際機関からの勧告

(1) 人権理事会普遍的定期審査

国連では2006年に人権理事会が発足し（旧人権委員会の改組）、2007年に制度構築の合意文書が採択され、2008年より国連の全加盟国（193か国）を対象に人権状況を普遍的に審査する制度（普遍的定期審査。UPR）を開始した。日本は2008年の第1回審査に続き、2012年（第2回）、2017年（第3回）に審査を受けている。2017年の審査では217の勧告が出され、日本はそのうち145勧告を「フォローアップに同意する」と支持し、72勧告については「部分的にフォローアップをすることに同意する」「留意する」または「受け入れ

ない」と回答した。³⁸⁾ 差別禁止法および/または国内人権機関の設立は過去3回のUPRを通じて常に上位にある勧告であるが、日本政府は毎回「フォローアップに同意する」と受諾を表明している。³⁹⁾

(2) CEDAW での報告書審査

次に、CEDAW によって「包括的差別禁止法」をめぐるどのような勧告がなされているのかを紹介する。本稿執筆時点で最新の勧告である2016年の総括所見（第7・8次報告書）、および2023年頃に建設的対話の予定される第9次報告書（事前質問票方式）では、以下の指摘がなされている。（以下、引用部分を太字で表記する）

(1) CEDAW2016年総括所見における指摘（2016年3月）

女性に対する差別の定義

10. 委員会は、本条約第1条に従った公的・私的の双方の領域における直接・間接双方の差別を含む女性に対する差別の包括的な定義が欠けていることを依然として懸念する。（後略）

11. 委員会は、（中略）活動の全ての分野において女性が直接・間接双方の差別から保護されることを保証するという観点から、本条約第1条に従い女性に対する差別の包括的な定義を国内法に早急に取り入れることを締約国に要請する。

12. 委員会は、既存の差別的な規定に関する委員会のこれまでの勧告への対応がなかったことを遺憾に思う。委員会は特に以下について懸念する。

(a) - (d) 省略

(e) 頻繁にハラスメント、烙印及び暴力の対象となる様々なマイノリティ・グループの女性に対する交差的な差別を対象とする包括的な差別禁止法がないこと。

13. 委員会は、これまでの勧告（CEDAW/C/JPN/CO/5）及び（CEDAW/C/JPN/CO/6）を改めて表明するとともに、以下について遅滞なきよう要請する。

(a) — (b) 省略

(c) 締約国の主要義務に関する一般勧告第28号（2010年）に従って、様々なマイノリティ・グループの女性に対する、複合的／交差的な形態の差別を包括的に禁止する法律を制定し、この女性達をハラスメントと暴力から保護すること。

国内人権機構

15. 委員会は、締約国がパリ原則（1993年12月20日付国連総会決議48/134）に準じ、

女性の人権と男女平等についての権能を有する独立の国内人権機構を明確な期限を定めて設置するよう前回の勧告（CEDAW/C/JPN/CO/6、パラ 24）を改めて表明する。

固定観念と有害な慣行

20. 委員会は、家父長制に基づく考え方や家庭・社会における男女の役割と責任に関する根深い固定観念が残っていることを依然として懸念する。委員会は、特に以下について懸念する。

(a) - (c) 省略

(d) 性差別的な発言が、アイヌの女性、同和地区の女性、在日韓国・朝鮮人の女性などの民族的及びその他のマイノリティ女性や移民女性、並びに女性全般に向けて続いていること。

21. 委員会は、(中略) 締約国に以下を要請する。

(a) - (c) 省略

(d) アイヌの女性、同和地区の女性、在日韓国・朝鮮人の女性などの民族的及びその他のマイノリティ女性や移民女性に対する攻撃を含む、民族的優越性又は憎悪を主張する性差別的な発言や宣伝を禁止し、制裁を課す法整備を行うこと、並びに

(e) 差別的な固定観念及びアイヌの女性、同和地区の女性、在日韓国・朝鮮人の女性や移民女性に対する偏見を解消するために取られた措置の効果について独立した専門機関を通じて定期的に監視及び評価すること。

以上が 2016 年に受けた総括所見の内容である。CEDAW は勧告の中から最も重要と考える項目を原則として 2 つ選び、「フォローアップ対象項目」として、次回の報告書審査を待たず、通常 2 年以内に報告書を提出することを求めている。2016 年の総括所見に関しては、民法（家族法）改正（選択的夫婦別姓の導入、再婚禁止期間の廃止）とともに、上記 21 (d) (e) に記述された、マイノリティ女性に対するヘイトスピーチの規制（制裁を含む）と、これらの女性たちへの差別を定期的に監視する独立専門機関の設立が、フォローアップ対象とされた。

さらに、差別禁止法との関連では、ジェンダー平等を進めるための国内本部機構（ナショナル・マシーナリー）の体制が不明確であることに関して、次の指摘を受けている。

女性の地位向上のための国内本部機構

16. 委員会は、(中略) 男女共同参画会議及び男女共同参画推進連携会議の役割が明確に定

められていないことに懸念がある。委員会は、この明確さの欠如がジェンダー予算を含め政策の調整と実施に影響を与えることを懸念する。

17. 委員会は、ジェンダー主流化やジェンダー予算を含む取組を効果的に行うことができるよう様々な部門の役割を明確にすることにより、締約国が女性の地位向上のための国内本部機構を引き続き強化していくことを勧告する。

(2) 第9次国家報告書における事前質問と回答 (2020年3月)

女性に対する差別の定義及び法的枠組み

問2 前回の最終見解(パラ10、11、12及び13)に照らして、また、本条約第1条及び第2条に沿って、国家及び非国家主体による直接的及び間接的差別並びに公的及び私的な差別を含む、女性に対する差別の包括的な定義を導入するために講じた具体的な措置につき情報を提供されたい。マイノリティ・グループに属する女性及び女兒に対する複合的／交差的な形態の差別を禁じ、彼女たちをハラスメント及び暴力から守る包括的な反差別法につき、情報を提供されたい。締約国におけるマイノリティ・グループに属する女性に対する差別を撤廃するために講じられた措置の影響を監視又は評価する独立の専門家組織の設置の障害につき、詳述されたい。

(答) 5 日本国憲法第14条は、すべて国民は法の下に平等であって、性別により差別されない旨を規定している。基本法は、「男女共同参画社会の形成は(中略)男女が性別による差別的取扱いを受けないこと(中略)を旨として行わなければならない。」と規定している。「女子に対する差別」を第1条で定義している本条約は、国内法としての効力を持っている。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(以下「男女雇用機会均等法」という。)は、雇用の分野における男女間の直接差別と間接差別を禁止している。6 第5次基本計画は、マイノリティ・グループに属する女性及び女兒の複合的な困難や彼女らに対する暴力について定めている。基本法に基づき設置された関係大臣及びジェンダーに関し優れた識見を有する者から構成される男女共同参画会議が第5次基本計画に基づく施策の実施を監視する。(以上、引用終わり)

以上から明らかなおり、日本には女性に対する差別を定義した法律は存在せず、女性差別撤廃条約を批准するための国内法整備として立法された男女雇用機会均等法(均等法)も雇用という限られた分野での性による不利益取扱いを対象とするのみである。CEDAWは

締約国の中核的義務に関する一般勧告（条約解釈の指針）28号⁴⁰（2010年）を策定したが、そこで規定される間接差別、交差的差別、作為または不作為による差別などを定義し、これらの差別を予防する義務を規定した法律が存在しない。日本政府が回答するとおり、確かに均等法には間接差別に関する規定が存在するが、適用範囲が極めて限定的なものである。CEDAWから繰り返し問われている「マイノリティ女性に対する差別を監視、評価する独立機関」は存在せず、設立に向けた動きもない。上に引用した日本政府の回答（事前質問に対する回答6）では、第5次基本計画にマイノリティ・グループの女性・女児の複合差別に関する記述があるというが、基本計画は「計画」に過ぎず、差別の加害者に制裁を科したり、原状を回復する役割を与えられていない。紙に書かれた「計画」を実体的なものとするための法律や政令、省令、条例などの法文書が必要なのである。

また「男女共同参画会議が施策の実施を監視する」、とあるが、参画会議が裁判の原告となって被害者のために裁判を起こす権限がないのはもちろんのこと、勧告すら発出する権限はない。事実としての声明、意見の発出は論理的に可能なのかもしれないが、過去に例がない。

1999年に成立した男女共同参画社会基本法は、同法17条において、「苦情の処理」の規定を置き、「性別による差別的取扱いその他の男女共同参画社会の形成を阻害する要因によって人権が侵害された場合における被害者の救済を図るために必要な措置を講じなければならない」と定める。基本法ができた当時は、この条文を足がかりに救済機関が日本でもできるのではないかと期待したが、実際にはそのような展開にはならず、過去20年の間にEU諸国に大きく水をあけられたのが現状である。

5. 「包括的な差別禁止法」の不存在と救済

最後に、ジェンダーに基づく差別を禁止する包括的な法律（雇用に限らず、社会のあらゆる局面を対象とするもの）がないために、被害者が救済されていない象徴的な例を2つ取り上げて本稿を終えたい。

① 大学医学部の女子受験生差別事件

2018年、東京医科大学が長年にわたり入試において得点操作を行い、女性と浪人生を不利に扱っていたことが判明し、他の私立大学でも同様のことが行われていることが明るみに出た。弁護士団が結成されいくつかの大学を相手に受験料の返還等を求めて訴訟が係属中である（一部の事件は判決、和解により終了）。これらの訴訟において、原告らが入試において女性を不利に扱う得点操作が違法であることの根拠として挙げている

のは、次の条約、法律等である。

- a. 女性差別撤廃条約（締約国の義務に関する2条、教育に関する10条）
- b. 日本国憲法13条（個人の尊厳）、14条（法の下での平等）、26条（教育の権利）
- c. 教育基本法4条（「すべて国民は、ひとしく、その能力に応じた教育を受ける権利を与えられなければならない、人種、信条、性別、社会的身分、経済的地位または門地によって、教育上差別されない」）
- d. 学校教育法3条（「学校を設置しようとする者は、学校の種類に応じ、文部科学大臣の定める設備、編制その他に関する設置基準に従い、これを設置しなければならない」）およびこの下部規定である大学設置基準2条の2（「入学者の選抜は、公正かつ妥当な方法により、適切な体制を整えて行うものとする」）

女性に対する医学部入試差別をめぐっては、個人の受験生が弁護士を委任して訴訟を提起したほか、消費者機構日本⁴¹⁾が原告となった訴訟があり、東京地裁は2021年、後者のケースについて「本件得点調整は、憲法14条1項や大学設置基準2の2の趣旨等に反するものであって、本件対象消費者との関係で違法である疑いが極めて強い」と判示した⁴²⁾。判決後、大学が約560名の受験生に受験料など約5700万円の支払いをする和解が成立した。

判決の後、記者会見した原告代理人弁護士は「消費者救済のための制度ではありますが、女性差別という重大な問題。この訴訟で私立大学でも許されない、憲法の趣旨に反するという文言も含めハッキリ言っていただいた」と判決を肯定的に評価した。⁴³⁾ いみじくもここで語られたように、「消費者救済」の制度を利用しなければならず（判決文も元受験生を「本件対象消費者」と呼んでおり、あくまでも消費者として被った損害の回復を企図した制度である）、また「憲法の趣旨に反する」との判決の表現は、裏を返せば憲法違反ではないと判断したのに等しい。女性差別撤廃条約に関して判断を行っていない点も、判決理由として不十分である。⁴⁴⁾ また返還の対象も原則として受験料のみであり、受験のための宿泊費などの経費が除外され、かつ差別を受けたことによる精神的損害は制度上、請求することができない。上述のaないしdの条約、法令では差別をした大学による当事者への謝罪や再発防止のための研修なども義務付けることができない。差別禁止法と平等機関があれば、より迅速で中身を伴った救済ができたと思われるケースである。

② 夫婦別姓最高裁大法廷判決

夫婦同氏の強制（民法 750 条）をめぐる最高裁大法廷は過去 2 回、合憲判断を示しているが、2 度目（2021 年 6 月 23 日）の決定の多数意見は最初の判決の焼き直しであり、最高裁多数意見としては 2015 年の大法廷判決（2015 年 12 月 16 日）⁴⁵⁾ に先例として価値があるので、本稿は前者のみを取り上げる⁴⁶⁾。同判決は、民法が「96%以上の夫婦において夫の氏を選択するという性差別を発生させ、ほとんど女性のみに不利益を負わせる効果を有する規定であるから憲法 14 条 1 項に違反する」という上告人らの主張に対して、「本件規定は、夫婦が夫または妻の氏を称するものとしており、夫婦がいずれの氏を称するかを夫婦となろうとする者の間の協議に委ねているのであって、その文言上性別に基づく法的な差別的取扱いを定めているのではなく、本件規定の定める夫婦同氏制それ自体に男女間の形式的な不平等が存在するわけではない」「我が国において、夫婦となろうとする者の間の個々の協議の結果として夫の氏を選択する夫婦が圧倒的多数を占めることが認められるとしても、それが、本件規定の在り方自体から生じた結果であるということとはできない。したがって本件規定は憲法 14 条 1 項に違反するものではない」とした。

しかし、もし日本にも EU 指令と同様の間接差別を定義した法令があり、「外見上は中立であってもその効果が特定のグループに不利な結果をもたらす規定」は違法な差別であるとの根拠規定があれば、大法廷の結論は変わり得たはずである。また日本が批准した女性差別撤廃条約は司法権をも拘束するものであるが、裁判官が人権条約の解釈適用について十分な研鑽を積んでいるとは思えない。女性差別撤廃条約の管轄下にある国の義務に関しては、解釈ガイドラインとしての一般勧告 28 号が CEDAW より出されており、そこでは、法律、政策、計画や慣例が男女に中立に見えるときであっても、既存の不平等に対処していない場合には、実際には差別的影響があるのであり、「間接的差別は、差別の構造的および歴史的パターンの認識不足や男女間の権力の不平等により現在の不平等を悪化させる可能性もある」（同勧告パラグラフ 16）と述べられていることに留意すべきである。⁴⁷⁾

これら女性差別撤廃条約の趣旨に沿った差別禁止法が制定され、条約上の間接差別の概念規定を国内法として明確に規定した場合、この判決についても結果は大きく異なるものとなっていたであろう。

V. まとめに代えて

冒頭で述べたおり、世界的に包括的差別禁止法を求める声が大きくなっている。これには

LGBTIの人々の権利運動が寄与するところが大きい。日本では2013年以降、内田博文九州大学名誉教授を代表として部落解放・人権研究所において差別禁止法案についての研究会が継続しており、被差別当事者の体験を集める地道な作業が続いている（2022年3月に同研究会から第一次の法案が公表された）。⁴⁸⁾

私見では、差別禁止法制が一定程度進んだ欧州の経験から見ると、属性（課題）別の人権機関を並立させるのではなく、ひとつの法律の下に平等機関を置き、ジェンダーの問題も他の差別事由とともに管轄を持たせたほうがよいと考える。複合差別・交差差別の中でも、ジェンダーが要素として絡む割合は極めて高く、平等機関の中にジェンダーに基づく差別に精通した専門家がいることは機関に対する信頼性も向上させる。そのためにはジェンダー平等を求める運動が、戦略的に他のマイノリティの運動体と合流しつつ、ジェンダーの視点を運動全体の中に浸透させていく努力が必要である。

21世紀が始まってもう20年。「ビジネスと人権」「SDGs」「ESG」といった耳障りのよい言葉に象徴されるソフトローが隆盛の時代になったが、岩盤のようにはりついた差別的な制度、法律とそれを支える意識を変えるためには、日本にはハードローとしての包括的差別禁止法が必要である。

注

- 1) ウェブ上の記事“Pass the Comprehensive Anti-Discrimination Bill” <https://www.amnesty.org.ph/2020/06/pass-the-comprehensive-anti-discrimination-bill>（2020年6月）
- 2) <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/Pages/ConsultationMeetings.aspx>
- 3) 筆者は non-discrimination を無差別と訳しているが、本稿中、条約集や他文献からの引用でこれが非差別ないし反差別と訳されているものはそのまま引用した。anti-discrimination law は厳密には反差別法であるが、差別禁止法と訳出した場合もある。
- 4) 訳文は日本弁護士連合会「国際人権ライブラリー」自由権規約の一般コメントによる。 https://www.nichibenren.org.jp/activity/international/library/human_rights
- 5) たとえば、国連人権理事会の女性に対する暴力報告者により公表された「モデル・レイプ法案」は、レイプの構成要件と処罰規定だけでなく、被害者への賠償、ワンストップセンターの設置、職務関係者の研修など、レイプをめぐる派生する問題をひとつの法律にまとめている（国連文書番号 A/HRC/47/26/Add.1.A）。
- 6) 訳文は奥脇直也編「国際条約集」（有斐閣、2010年版）による。
- 7) 注6に同じ。
- 8) 基本権憲章は20条で法の下での平等原則を定め、21条1項は、例示として、「性、人種、皮膚の色、民族的または社会的出身、遺伝的特徴、宗教もしくは信念、政治的その他の意見、国内のマイノリティ集団の一員であること、財産、出生、障害、年齢または性的指向等」を掲げ、いかなる理由による差別も禁止する、とした。23条に男女間の平等についての独立の規定があり、雇用、労働、賃金を含むすべての分野での平等の確保を定める。これはEU運営条約における男女平等規定の適用範囲が限定的であり、同一労働同一賃金の規定（157条）しか持たなかったことから、より広くジェ

- ンダー政策の主流化を図ったものである（柴山恵美子・中曽根佐織編訳「EU 男女均等法・判例集」日本評論社、2004年、14-19頁）。
- 9) ニール・ペーターソン「欧州人権条約及び EU 基本権法における非差別の原則」（中西優美子編「人権法の現代的課題 ヨーロッパとアジア」（法律文化社、2019年）78-93頁）。ペーターソンは、欧州連合条約および欧州連合運営条約の人権条項はこれらの条約の適用範囲ですべて適用されるのに対し、基本権憲章 21 条 1 項の規定は EU 法を実施する範囲において加盟国に義務を課しているにすぎないので、後者の適用場面は限られるとする（同書 88 頁）。ただし「EU 法の実施」を EU 司法裁判所がどのように解釈するのかにより、今後適用範囲の拡大はあり得る。
- 10) 国立国会図書館リサーチ・ナビ「EU（欧州連合）について」参照。<https://mavi.ndl.go.jp/politics/entry/eu-law.php>
EC（旧 EEC）設立条約 249 条は、欧州議会、欧州理事会および欧州委員会の法令制定権を定め、指令について「達成されるべき結果については、それが宛てられた加盟国を拘束するが、形式および方法の選択に関しては、国家機関に委ねられる。」とする。
- 11) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32000L0043>
本文中の記載は筆者の訳による。全文の和訳は柴山恵美子・中曽根佐織編訳「EU 男女均等法・判例集」（日本評論社、2004年）199-208 頁に収録されている。
- 12) 原文は *to which all Member States are signatories*. 世界人権宣言は批准の対象ではないが、ここでは便宜上、本文にあるような要約をした。
- 13) 戸田三郎「欧州司法裁判所と欧州人権裁判所の並存と相互関係——庇護事例を中心として——」（産大法学 50 巻 1・2 号、2017 年）87-110 頁
- 14) 在ストラスブール日本総領事館には裁判所からの出向者が常駐しており、欧州人権裁判所の判例等に関する情報収集に従事している。泉徳治「ヨーロッパ人権裁判所との対話」（小畑郁他編「ヨーロッパ人権裁判所の判例 II」信山社、2019 年）。齋藤千紘「“人権の都” ストラスブールでの 2 年間—在外公館への出向を終えて」（「法曹」No.855, 2021 年 1 月号）。林陽子「欧州人権裁判所とジェンダー平等」（「国際女性」2020 年年報）。
- 15) 注 2 の国連人権高等弁務官事務所（OHCHR）の HP に掲載された包括的差別禁止法のモデルワークショップ（2021 年 11 月開催）のプログラムにおいても救済機関を指す用語は *Equality Bodies* が使用されているので、本稿はそれにならう。
- 16) European Commission, Catalog number DS-03-18-171-3A-N (2018)
- 17) 注 16 の報告書 105 頁
- 18) Defender of Rights を創設した Act No.2011-333 (2011 年 3 月 11 日) による。
- 19) 注 16 の報告書 106 頁
- 20) 浅倉むつ子「包括的差別禁止立法の意義」（「労働法理論変革への模索」毛塚勝利先生古稀記念、信山社、2015 年）581-608 頁。
- 21) フランスの移民社会を研究する森千香子は、移民に対する差別の取り締まりを政府が強化するようになった一因として、2000 年の人種平等指令・枠組み指令を受けてフランス政府が 2005 年に「差別対策平等促進高等機関」(HALDE)を設置したことを挙げる。HALDE は人種差別のみならず、ジェンダー、障害、性的指向などあらゆる差別を調査し、勧告を発するなどの権限を持っていたが、2011 年に他の 2 つの機関と合併され、現在は「権利擁護官」(Human Rights Defender)の一部として活動する(森千香子「移民社会フランスの新たな挑戦」三田評論オンライン版 2019 年 7 月 5 日)。
- 22) 原文は *positive obligation*. 障害者の権利条約における合理的配慮義務（同条約 2 条）のように、国家に対して積極的な作為を求める場合を想定している。
- 23) Accreditation status as of 20 January 2021, GANHRI (Global Alliance of National Human Rights Institutions) <http://ganhri.org/wp-content/uploads/2021>. 李嘉永「欧州連合差別撤廃指令の実施状況」（部落解放研究 211 号、2019 年 11 月）44-54 頁中、50 頁。
- 24) 本稿では EU 指令を中心に述べたが、欧州評議会（Council of Europe）の中にある人種主義お

- および非寛容に対する欧州委員会（ERCI）は2017年12月、平等機関に関する一般勧告（General Policy Recommendation, No.2）をまとめている。この勧告に法的拘束力はないが、現時点では国際機関があるべき平等機関の姿を描いた、おそらく最も詳細な文書であり、先進国の差別禁止法制および平等機関の将来を見通す上で示唆に富むものである。
- 25) <https://jp.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2021>
日本は経済が117位、政治が147位、教育が92位、健康が65位であるが、内閣府男女共同参画局総務課は「先進国の中で最低レベル、アジア諸国の中で韓国や中国、ASEAN諸国より低い結果となりました」と、まるで他人事のように総括している（http://www.gender.go.jp/public/kyodosankaku/2021/202105/202105_05.html）。
- 26) 一例として、2013年6月、日本政府が拷問禁止委員会からの勧告に「法的拘束力はない」ので従う義務はないとの答弁書（議員の質問趣意書に対する）を閣議決定したことについて、人権NGOから批判を受けた（アムネスティ・インターナショナル日本他「イベント報告・国連勧告「従う義務なし」に異議あり！緊急集会。<https://www.amnesty.or.jp/hrc/2013/07189>）。小坂田裕子「国連における特別報告者について」（国際法学会エキスパート・コメント No.2017-2 国際法学会ホームページ。2017年）<https://jsil.jp/archives/expert/2017-2>
- 27) Report “Over the Rainbow ? The Road to LGBTI Inclusion in OECD” (2020) <http://oe.cd/lgbti-2020>。報告書は14項目の指標により各国の法制の比較を試みている。日本は、同性のカップルも養子縁組ができること、不妊治療などリプロヘルスのサービスが受けられること、性交渉の同意に関して異性愛者と平等であること、トランスジェンダーの人々が戸籍上の性を変更できることの4項目で肯定的な評価がされたが、他の項目（差別からの保護、暴力からの保護、LGBTIの庇護申請者の保護、LGBTIの課題を包含する平等機関、心理的・精神的介入により個人の性的指向を変更させることの禁止、同性間のパートナーシップの法による認容、トランスジェンダーを疾病とする分類の廃止、男女いずれでもない性の身分登録が可能であること、インターセックスの未成年者への不必要な医療行為の禁止等）のすべてで達成度0%とされた。
- 28) 英語正文：<https://www.state.gov/wp-content/uploads/2021/03/JAPAN-2020-HUMAN-RIGHTS-REPORT.pdf>
和訳：<https://jp.usembassy.gov/ja/human-rights-report-2020-japan-ja/>
- 29) <https://www.state.gov/reports/2021-trafficking-in-persons-report>
報告書は連邦人身売買被害者保護法が定める最低基準を満たしているかを評価するものであるが、日本は2020年にTier 1（満たしている）からTier 2（満たしていないが努力している）に格下げとなり、2021年もTier 1に戻ることはできなかった。理由は、人身売買加害者に対する処罰の弱さ（罰金刑や執行猶予刑にとどまる）、雇い主による技能実習生制度の悪用、被害者の司法へのアクセスの弱さの3点が挙げられている（株式会社ニューラルサステナビリティ研究所発行ウェブニュース「Sustainable Japan」2021年7月3日。<https://sdgsunited.jp/wp-sdgs/sustainable-japan-special-article-provided/1893>）。いずれも日本に平等機関があれば、被害者、支援団体と解決へ向けて協働できる問題である。
- 30) 日本政府による「女子差別撤廃条約実施状況報告書」（第7回および第8回）（2014年9月）。https://www.gender.go.jp/international.int_kaigi/int_teppai/index.html
- 31) 本稿執筆現在、男女共同参画基本計画は2021年12月に策定された第5次が最新のものとなっている。
- 32) 監視専門調査会はこの報告書の後、いったん廃止されたが、NGOからの批判を受けたこともあり、2021年に復活した。
- 33) 岩本美砂子「日本における女性政策ナショナルマシナリーの分析『無視・無謬の官僚』：神話と性政策マシナリーの困難」三重大学法経論叢24(2)、1-40（2007年3月）。
- 34) 1970年代に旧労働省の官僚であった赤松良子（元文科大臣。初代の日本人のCEDAW委員でもある）は、公務では公に結婚退職制を批判できないので、ペンネームを使って論考を雑誌に公表し

日本における包括的差別禁止法の展望（林）

- ていたことを自伝で述べている。赤松良子「志は高く」（有斐閣、1990年）
- 35) 医学部入試における女性差別対策弁護団の共同代表をつとめる弁護士の角田由紀子は、「あまりにも明々白々な女性差別に直面して言葉を失いました。日本の女性たちがこれまで行ってきた努力をすべて差別者たちから嘲笑されていると感じました」と述べている。同弁護団ホームページ「弁護士一覧」<https://fairexam.net/member>
- 36) 岩本は1999年の行政改革により参画室が参画局に昇格し、総合調整機能を得てからも、「一所一所ごとにメンツを立てる日本の（中略）組織カルチャー」は変わっていない、と指摘し、女性を含む市民がNGOに参加し提案を提起する中で「公共性の脱官僚制化」を進めることに希望を見出している。前掲注33, 249頁。
- 37) 日本は1985年に国連の女性差別撤廃条約（1979年国連総会で採択。1981年発効）を批准し、同条約に基づいて女性差別撤廃委員会（CEDAW）に対して国家報告書を提出し、委員会での建設的対話（いわゆる質疑）に臨み、総括所見（いわゆる改善勧告）を受領する。現在、CEDAWを含む多くの条約人権機関は「簡素化された報告書制度」（事前質問票方式とも呼ばれる）を採用しており、国家報告書に先立ち、委員会から締約国に対して事前質問票が送付される。日本政府の第9次報告書もこの方式が採用されており、事前質問票への回答をもって報告書に代えることとされたので、従前のような逐条の報告書は作成されていない。
- 38) 「UPR 第3回日本政府審査・勧告に対する我が国対応（仮訳）」<https://www.mofa.go/mofaj/files/0003456502.pdf>
UPRに関しては坂元茂樹「世界の人権はいまー普遍的定期審査の現場から」（世界人権問題研究センター「グローブ」87, 88, 90, 91, 92, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 101, 102, 103, 104, 105, 106号（連載継続中）を参照。
- 39) 前掲注38, パラグラフ161. 37-161. 50
- 40) 国連文書番号 CEDAW/C/GC/28
- 41) 消費者の財産的被害の集団的な回復のための民事の裁判手続の特例に関する法律により、「共通義務訴訟」（日本型のクラス・アクション）として提訴された。
- 42) 東京地判令和3年3月6日
- 43) ハフポスト日本版 NEWS2020年3月6日 https://www.huffingpost.jp/entry/story_jp_5e618b3c5691b525f027e1
- 44) 林陽子「東京医大入試女性差別事件—女性差別撤廃条約の視点から」（ヒューマンライツ、2019年5月号）
- 45) 民集第69巻8号2586頁
- 46) 林陽子「女性差別撤廃条約から見た民法750条 — 夫婦同氏制度」（普遍的国際社会への法の挑戦—芹田健太郎先生古稀記念論文集）信山社、2013年）は、本件別姓訴訟に専門家意見書として提出したものに加筆訂正したものである。
- 47) 前掲注40
- 48) （一社）部落解放・人権研究所「差別禁止法研究会」による「すべての人の無差別平等の実現に関する法律（案）」。
https://blhrri.org/topics/topics_shosai.php?topics_no=1276
本稿脱稿後、外国人権法連絡会による「人種差別撤廃法モデル案」（2022年4月5日）に接した。分野を人種差別に限定しているが、現時点で最も良く整備された差別禁止法案であると考え（「日本における外国人・民族的マイノリティ人権白書」2022年版所収）。

1 FRANCE

国名： フランス

憲法、反差別法の根拠： 1946年憲法前文、第1条

主な反差別法制：

- ① Law No.2008-496 relating to the adaptation of National Law to Community Law in matters of discrimination of 27 May 2008, as last amended in 2017 (2008年5月27日制定、2008年第496号差別問題におけるEU法に対する国内法の適用に関する法律、2017年最終改正)
- ② Law No.2005-102 for equal opportunities and integration of disabled persons of 11 February 2005 (2005年2月11日制定、2005年第102号機会均等及び障害者の統合のための法律、2014年最終改正)
- ③ Law No. 2001-1066 of 16 November 2001 on the fight against discrimination (2001年11月16日制定、2001年第1066号差別に対する闘いに関する法律)

法律①が対象とする差別禁止理由：

社会的習慣 (mores)、性的指向、性、妊娠、性自認 (gender identity)、出身 (origin)、所属 (belonging)、現実または推測される民族的出身、国民、人種または特定の宗教 (specific religion)、身体の特徴、氏 (姓)、家族状況、労働組合活動、政治的意見、年齢、健康、障害、自律性の欠如 (loss of autonomy)、遺伝子の特徴、住居の場所、金融機関の住所 (banking residence)、組合活動、フランス語以外の言語で自身を表現する能力、経済的脆弱さ

法律②が対象とする差別禁止理由：

障害

法律③が対象とする差別禁止理由：

社会的習慣 (mores)、性的指向、性、妊娠、性自認 (gender identity)、所属 (belonging)、現実または推測される民族的出身、国民または人種、身体の特徴、氏 (姓)、家族状況、哲学的信念、労働組合活動、互惠活動 (mutualist activities)、政治的意見、公選による任務 (elective mandate)、宗教的信念、住居の場所、金融機関の場所 (banking residence)、年齢、健康、障害、遺伝子の特徴、フランス語以外の言語で自身を表現する能力、経済的脆弱さ

法律により指定された特別機関（EU 指令 13 条適合機関）：Defender of Rights

（根拠法：Organic Law No.2011-333 of 29 March 2011 により、Defender of Rights 第 4 条 3 項創設）

人種または民族以外の理由で対象とされる理由：すべての国内法*およびフランスが批准した国際条約により保護される理由

* 国内法により対象とされる理由には、財産状態（condition of fortune）、出生、資産（property）、言語等も含まれる。

被害者への支援	Yes
独立した統計の収集	Yes
独立した報告書の刊行	Yes
勧告の発出	Yes
準司法機関	Yes
決定の拘束性	N/A

2 GERMANY

国名： ドイツ

憲法、反差別法の根拠： 基本法第 3 条及び 33 条 3 項

主な反差別法制：

- ① General Act on Equal Treatment of 14 August 2006（2006 年 8 月 14 日制定、平等な待遇に関する一般法、2013 年最終改正）
- ② Act on Equal opportunities for Persons with Disabilities of 27 April 2002（2002 年 4 月 27 日制定、障害者の機会均等法、2018 年最終改正）

法律①が対象とする差別禁止理由：

人種または民族的出身、性、信条、世界観（belief, *Weltanschauung*）、障害、年齢、性自認（sexual identity）

法律②が対象とする差別禁止理由：

障害

法律により指定された特別機関 (EU 指令 13 条適合機関) : Federal Anti-discrimination Agency

(根拠法 : General Act on Equal Treatment 平等待遇に関する一般法第 25 条)

人種または民族以外の理由で対象とされる理由 : 人種または民族的出身、性、信条、世界観 (belief, *Weltanschauung*), 障害、年齢、性自認 (sexual identity)

被害者への支援	Yes
独立した統計の収集	Yes
独立した報告書の刊行	Yes
勧告の発出	Yes
準司法機関	No
決定の拘束性	N/A

3 ITALY

国名 : イタリア

憲法、反差別法の根拠 : 憲法第 3 条

主な反差別法制 :

- ① Legislative Decree No. 215/2003 implementing Directive 2000/43/EC on equality of treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin of 9 July 2003 (2003 年 7 月 9 日制定、2003 年第 215 号人種的または民族的出身に関りなく、個人間の平等待遇に関する指令 2000/43/EC を実施する法令。2011 年最終改正)
- ② Legislative Decree No. 216/2003 implementing Directive 2000/78/EC for equal treatment in employment and occupation of 9 July 2003 (2003 年 7 月 9 日制定、2003 年第 216 号雇用と職業の平等な待遇に関する指令 2000/78/EC を実施する法令、2013 年最終改正)
- ③ Act No. 67/2006, Provisions on the Judicial Protection of Persons with Disabilities who are Victims of Discrimination of 1 March 2006 (2006 年 3 月 1 日制定、2006 年第 67 号差別の被害者である障害者に法的保護を提供することに関する法律、2011 年最終改正)

法律①が対象とする差別禁止理由：

人種及び民族的出身

法律②が対象とする差別禁止理由：

信教または信条、年齢、障害及び性的指向

法律③が対象とする差別禁止理由：

障害

法律により指定された特別機関（EU 指令 13 条適合機関）：National Office against Racial Discrimination-UNAR

（根拠法：Legislative Decree No. 215/2003 implementing Directive 2000/43/EC, Art. 7, 指令 2000/43/EC を実施する法令、2003 年第 215 号第 7 条）

人種または民族以外の理由で対象とされる理由：人種、民族的出身、性、宗教または個人的信条、障害、年齢、性的指向

被害者への支援	Yes*
---------	------

* 機関は、国家行政組織内の事務所なので、機関がその能力を独立して行使できると断言することはできない。

独立した統計の収集	Yes
-----------	-----

独立した報告書の刊行	Yes
------------	-----

勧告の発出	Yes
-------	-----

準司法機関	No
-------	----

決定の拘束性	N/A
--------	-----

4 UNITED KINGDOM

国名： 英国

憲法、反差別法の根拠： なし

主な反差別法制：

- ① UK（英国。グレートブリテンおよび北アイルランド連合王国）：Equality Act of 16 February 2006（2006 年 2 月 16 日制定平等法。2010 年最終改正）*

*2006年平等法は、グレートブリテンにおいて、平等および人権委員会（EHRC）を設けた。さらに、同法は雇用外での宗教差別を禁じ、性的指向に関しても同様に禁じる二次法を作った。2010年平等法の採択以来、前法は主として欧州人権条約の規定に関連している。（訳者注・グレートブリテンは、北アイルランドを除くイングランド・ウェールズ・スコットランドを指す。）

- ② GB（グレートブリテン）:Equality Act of 8 April 2010（2010年4月8日制定平等法、2015年最終改正）
- ③ Northern Ireland（北アイルランド）: Race Relations Order of 19 March 1997（1997年3月19日制定人種関係令、2012年最終改正）
- ④ Northern Ireland（北アイルランド）:Disability Discrimination Act of 8 November 1995（1995年11月8日制定障害差別法、2011年最終改正）
- ⑤ Northern Ireland（北アイルランド）:Employment Equality（Sexual Orientation）Regulations of 1 December 2003（2003年12月1日制定雇用（性的指向）平等規定、2007年最終改正）
- ⑥ Northern Ireland（北アイルランド）:Fair Employment and Treatment Order of 16 December 1998（1998年12月16日制定公平雇用及び待遇令、2003年最終改正）
- ⑦ Northern Ireland（北アイルランド）:Employment Equality（Age）Regulations of 14 June 2006（2006年6月14日制定雇用（年齢）平等規則、2011年最終改正）

法律①が対象とする差別禁止理由：

性（性転換、既婚または法律婚状態、妊娠を含む）、皮膚の色、国籍（市民権を含む）、民族的出身、国民的出身、障害、性的指向、宗教または信仰、年齢

法律②が対象とする差別禁止理由：

性（性転換、既婚または法律婚状態、妊娠を含む）、皮膚の色、国籍（市民権を含む）、民族的出身、国民的出身、障害、性的指向、宗教または信仰、年齢

法律③が対象とする差別禁止理由：

人種、民族的出身、皮膚の色、国籍（市民権を含む）、国民的出身、アイリッシュ・トラベラー・コミュニティ（Irish Traveller Community）に属すること

法律④が対象とする差別禁止理由：

障害

法律⑤が対象とする差別禁止理由：

性的指向

法律⑥が対象とする差別禁止理由：

信教、信条、政治的意見

法律⑦が対象とする差別禁止理由：

年齢

法律により指定された特別機関（EU 指令 13 条適合機関）：

① Great Britain（グレートブリテン）：Equality and Human Rights Commission

（根拠法：UK Equality Act 2006, Secs. 1-43、2006 年英国平等法第 1 条～第 43 条）

② Northern Ireland（北アイルランド）：Equality Commission for Northern Ireland

（根拠法：Northern Ireland Act Secs. 73-74、北アイルランド法第 73 条～第 74 条）

人種または民族以外の理由で対象とされる理由：

① の特別機関において：年齢、障害、性（gender）、性転換、人種、宗教または信仰、性的指向

被害者への支援	Yes
---------	-----

独立した統計の収集	Yes
-----------	-----

独立した報告書の刊行	Yes
------------	-----

勧告の発出	Yes
-------	-----

準司法機関	No
-------	----

決定の拘束性	N/A
--------	-----

② の特別機関において：宗教的信条、政治的意見、人種的グループ、年齢、婚姻の状況または性的指向、性別、障害および扶養家族のある者

被害者への支援	Yes
独立した統計の収集	Yes
独立した報告書の刊行	Yes
勧告の発出	Yes
準司法機関	No
決定の拘束性	N/A

出典：European Commission（European network of legal experts in gender equality and non-discrimination 編）作成の下記2点の資料より筆者が作成

A comparative analysis of non-discrimination law in Europe 2021, Annex 1 Main national specific anti-discrimination legislation

A comparative analysis of non-discrimination law in Europe 2019, Annex 3 National specialized bodies

The Prospect of Comprehensive Anti-Discrimination Legislation in Japan

HAYASHI Yoko

This paper considers the prospect of comprehensive anti-discrimination legislation in Japan by examining the situation in EU member states.

The first part of this paper introduces the current status of anti-discrimination legislation in the EU. Thanks to the adoption of two (2) legally binding equal treatment directives in 2000, all EU member states are now vested with anti-discrimination legislation and equality bodies required under these directives. The author refers to the recent tendency in the EU of consolidating these laws and bodies into one unified body, rather than setting them up as separate, mandate-specific organs.

The second part of this paper examines the situation of Japan concerning comprehensive anti-discrimination legislation and an equality body (neither of which exists at present) focusing on gender equality.

It first introduces the government response to this issue in the Universal Periodic Review in the UN Human Rights Council as well as the CEDAW (the UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women). According to the Japanese government, the fundamental framework of gender equality legislation comprises of the Constitution, the Basic Law on Gender Equality (1999, “the Basic Law”), and the National Action Plan to be enacted under the Basic Law. The government has established the National Machinery for Gender Equality whose headquarters is placed in the Cabinet Office under the auspices of the Prime Minister of Japan.

The author is critical about the lack of anti-discrimination laws on gender equality as well as the work of the National Machinery in Japan; they appear to be insufficient and ineffective in particular due to a lack of legal provisions to prohibit indirect discrimination.

The author presents two domestic court cases to exemplify these inefficiencies; one is a suit filed by the Consumer Organization (“Organization”) on behalf of female applicants who had faced gender discrimination in the medical school entrance examination process in 2018 (Tokyo District Court decision, 06 March 2021). Although the Organization won the case, the compensation awarded was extremely limited. Another example is the Supreme Court Grand Bench decision on women’s rights to use a separate surname to their spouses (16 December 2015). The view of the court was that Civil Code article 750, which does not allow married couples to have separate surnames, was gender-neutral and that it did not constitute any violation of the equality principle enshrined in the Constitution. The author considers that the outcomes of these cases would be different if there were a law prohibiting gender-based discrimination in all areas and such a law prohibited indirect discrimination.

For more effective solutions for victims of discrimination, this paper suggests that Japan should establish one consolidated Equality Body, rather than a multitude of circumscribed human rights institutions, because combatting multiple and/or intersectional discrimination is a major challenge for the effective functioning of Equality Bodies.

Nowadays “soft laws” such as SDGs are fashionable, but Japan needs codified “hard laws” to combat pervasive discrimination in society. This is an urgent legislative agenda. Collaboration between a women’s movement seeking gender equality law and other human rights NGOs fighting against discrimination based on race, ethnicity, disabilities, etc. may accelerate progress towards the adoption of a comprehensive anti-discrimination law.