

総論／差別禁止法の動向と研究会発足について

内田博文

要約

差別禁止法はすでに多くの国で制定されているが、日本ではいまだに消極的な意見が少なくない。差別実態についての調査等が不十分で、これによる共通理解の不足がその大きな原因となっている。そして、差別禁止法の未整備が被害者をして被害を語れなくしている。このような「悪循環」を打破して法制定に道を開きたいというのが、本差別禁止法研究会を立ち上げた理由である。当面の研究会の内容としては、障害者差別解消法に関わる研究、ヘイトクライム、ヘイトスピーチに関わる研究、私的差別禁止法の必要性に関わる研究、差別禁止法の必要性の論証に関わる研究、実効性ある教育啓発に関わる研究、などがあげられる。

1 差別禁止法研究会の発足とその趣旨

部落解放・人権研究所は、2013年9月、「差別禁止法研究会」を立ち上げた。趣意書によると、研究会の目的が次のようにまとめられている。

差別は許されない社会悪であり、その実態が現に存在している事実をふまえれば、社会の規範たる法や条例によってこれを禁ずることは合目的である。被差別当事者からの訴えはもとより、この間、国連からも差別禁止法の制定が強く求められている。本研究会は、こうした状況をふまえて、日本における差別禁止法、差別禁止条例の制定に資するものである。

差別禁止法はすでに多くの国において制定されている。また日本においても、差別禁止の法整備を求めた取り組みは多様に展開されてきた。本研究会はこうした国内外の差別禁止法にかかわる取り組みに広く学ぶ場としてある。また研究会活動を通して、国内における取り組みを積み重ねてきた関

係者とのネットワークの構築を追求する。

差別禁止法制定は研究の段階から、その制定に向けた実践的課題の段階へと進んでいる。その先陣を切っているのが障害者差別禁止法で、「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律案」が6月19日、国会で可決成立した。今後、どのような形で差別禁止に関わる法律の整備が求められるのかが問われている。人権侵害救済法制定の取り組みの教訓をふまえ、立法事実である差別実態の把握手法や活用できる資源の調査研究など差別禁止法を議論するための共通認識を形成する「実効性」のある教育啓発を積み上げていくことも本研究会の重要な役割であると考えられる。また差別の法的規制に関わる論争点の整理も急がれる。本研究会は、こうした要請に応えるべく、「具体的」で「実効性」のある差別禁止法制定への提案をまとめ上げる作業を進めるとともにそのプロセスが啓発、人材育成の場となるよう取り組むものである。

2 研究会参加者の体制

研究会の体制は次の通りである（2014年1月現在）。

●代表

内田博文（神戸学院大学法科大学院教授）

●メンバー

奥田均（近畿大学人権問題研究所）

金尚均（龍谷大学法科大学院教授）

櫻庭総（山口大学経済学部講師）

村上正直（大阪大学大学院国際公共政策研究科教授）

師岡康子（大阪経済法科大学アジア太平洋研究センター）

丹羽雅雄（弁護士）

康由美（弁護士）

*以下、「差別禁止法の制定を求める市民活動委員会」幹事と兼任

熊本理抄（近畿大学）

藤本伸樹（アジア太平洋人権情報センター職員）

小森恵（反差別国際運動事務局）

朴洋幸（多民族共生人権教育センター理事長）

谷川雅彦（部落解放・人権研究所所長、部落解放同盟中央執行委員）

●事務局

松本信司（部落解放・人権研究所）

栗本知子（部落解放・人権研究所）

松村匡訓（差別禁止法市民活動委員会）

3 研究会の運営と当面の研究会の内容

研究会の運営は、月1回でワンクール2年の例会と、年1回のフォーラムとからなる。後者については、年1回開催される部落解放・人権

研究所主催の人権啓発研究集会における分科会を活用して行うが、別途、独自の研究交流の場も検討する。

当面の研究会の内容としては、第一に、障害者差別解消法に関わる研究があげられる。具体的には、①障がい者制度改革推進会議の差別禁止部会における研究蓄積のフォローアップ、②「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律」の論点整理と検討、などがそれである。

第二としては、ヘイトクライム、ヘイトスピーチに関わる研究があげられる。先駆的な研究の成果を共有するとともに、この問題についての判例も研究することなどがそれである。

第三としては、国際人権法の視点からみた私的差別禁止法の必要性に関わる研究があげられる。①日本が当事国である人権条約上の義務、②同条約に関わる裁判例と立法例の動向、などがそれである。

第四としては、差別禁止法の必要性の論証に関わる研究があげられる。①各人権課題における差別被害の実態調査、②裁判例や相談例の調査、③自治体の人権意識調査の集約、各国の差別禁止法が制定された背景の検討、④行政指導や司法的救済の意義と限界の検討、などがそれである。

第五として、「実効性」のある教育啓発に関わる研究があげられる。①差別実態の把握手法や活用できる資源の調査研究、②千葉県の条例など具体的な差別解消の取り組み事例の調査研究などがそれである。

4 障害者差別解消法に関わる研究

周知のように、障害者差別解消法が2013年6月19日に制定され、2016年4月1日から施行予定となった。その意義は大きなものがある。

障害者基本法の差別禁止の原則を具体化する

新規立法であるということ。いわゆる社会モデルに従って「障害者」が定義されたこと。政府は、障害を理由とする差別の解消の推進に関する基本方針を策定しなければならないとされたこと。基本方針の策定に関しては、障害者その他の関係者の意見を聞かなければならないとされたこと。国及び地方公共団体は、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、実施しなければならないとされたこと。行政機関等は、その事務又は事業を行うに当たり、障害を理由として障害者でない者と不当な差別的取扱いをすることにより、障害者の権利利益を侵害してはならないとされるときは、行政機関等は、その事務又は事業を行うに当たり、障害者から現に社会的障壁の除去を必要としている旨の意思の表明があった場合において、その実施に伴う負担が過重でないときは、障害者の権利利益を侵害することとならないよう、障害者の性別、年齢及び障害の状態に応じて、社会的障壁の除去の実施について必要かつ合理的な配慮をしなければならないとされたこと。事業者は、その事業を行うに当たり、障害を理由として障害者でない者と不当な差別的取扱いをすることにより、障害者の権利利益を侵害してはならないとすること。事業者は、その事業を行うに当たり、障害者から現に社会的障壁の除去を必要としている旨の意思の表明があった場合において、その実施に伴う負担が過重でないときは、障害者の権利利益を侵害することとならないよう、障害者の性別、年齢及び障害の状態に応じて、社会的障壁の除去の実施について必要かつ合理的な配慮をするように努めなければならないとされたこと。国及び地方公共団体は、障害者及びその家族その他の関係者からの障害を理由とする差別に関する相談及び紛争の防止等に必要な体制の整備を図るものとされたこと。国及び地方公共団体は、障害を

理由とする差別の解消について国民の関心と理解を深めるとともに、特に、障害を理由とする差別の解消を妨げている諸要因の解消を図るため、必要な啓発活動を行うものとされたこと。国は、障害を理由とする差別を解消するための取組に資するよう、国内外における障害を理由とする差別及びその解消のための取組に関する情報の収集、整理及び提供を行うものとされたこと。国及び地方公共団体の機関であって、障害者の自立と社会参加に関連する分野の事務に従事するものは、地方公共団体の区域において関係機関により構成される障害者差別解消支援地域協議会を組織できるものとされたこと。これらの意義がそれである。

障害者差別解消法が障害者権利条約に倣って「社会モデル」という考え方を採用し、障害者福祉と障害者差別解消とを車の両輪として位置づけていることも特筆されよう。障害者の平等な社会生活を妨げているのは、社会の側であって、社会の側はこの「社会的障壁」を除去する義務がある。障害者福祉の充実はこのような「社会的モデル」に従って図られなければならない。 「社会モデル」によれば、障害者の平等な社会生活を障害者の権利として保障するためには、福祉の充実に加えて、差別偏見の解消が重要な課題となる。このような考え方は、他の人権課題についても適用されなければならないであろう。

もっとも、その他方で、重要な課題が残されたことも確かである。「障害を理由とする差別の禁止に関する法制」についての差別禁止部会の意見においては、「障害に基づく差別」とは「不均等待遇」及び「合理的配慮の不提供」とされ、そこに「不均等待遇」とは「障害又は障害に関連する事由とする区別、排除又は制限その他の異なる取扱い」をいい、「合理的配慮の不提供」とは、「障害者の求めに応じて、障害者が障害

のない者と同様に人権を行使し、又は機会や待遇を享受するために必要かつ適切な変更や調整を行うことを合理的配慮といい、これを行わないことは差別となる」とされていた。しかし、同解消法では「障害に基づく差別」について定義規定が置かれなかったということがその一つである。

ただし、対象事実を明らかにするという観点から、差別禁止部会において詳細な障害者差別の被害実態調査がなされ、直接差別と思われる事例、間接差別と思われる事例、関連差別と思われる事例、合理的配慮に関する事例、ハラスメントと思われる事例が整理されている。

直接差別と思われる事例として挙げられているのは、①保育所の面接時「(この子は)腐った魚のような目をしている、障害児の母親は働かないで自分の子どもの世話をしなさい」と言われた、②バス旅行ツアーに申し込もうとしたところ「付き添いがあっても障害者はお断りします」と即答された、③医師から「耳が聞こえずコミュニケーションがとれないから出産は帝王切開で」といわれた、④タクシーに乗るときに、身障者手帳を提示すると、「だめ」と手振りで乗車拒否された、⑤授業にほとんど支障がないにもかかわらず、目が見えなくなったという理由で教師を辞めさせられた、⑥不動産の賃貸契約を交わし、契約金も払ったのに、精神障害者であることがわかった途端、契約は無効とされた、などの事例である。

また、間接差別と思われる事例として挙げられているのは、①地方自治体の一般採用試験において試験申込用紙、受験票に自署すること、活字印刷物を読めること、電話応対や面接が可能なことが要件とされていた、②中学校の中間試験や期末試験、あるいは高校入試にヒヤリングがあったが、耳が聞こえないので内容が分らず、適当に回答した、③盲導犬を連れて飯屋に

行ったら入店を断られた、④車いすでレストランに入ろうとしたら満員だと断られた、などの事例である。

合理的配慮に関係する事例として挙げられているのは、①普通中学校で教室の移動などで大変な思いをした。階段の上がり下りが大変、②職場で高い場所にあるものがとれないとお願いしても「給料をもらっているなら他の人と同じように自分でやれ」と言われた、③聴覚障害のある人が拘置所に入っている聴覚障害者に面接する際、手話を使おうとしたら面会禁止となり、筆談を強要された(現在では職員等による手話通訳による面会ができるようになった)、④耳が不自由なので夜間急病診療所に電話で問い合わせができない、⑤知的障害の特性に配慮しないまま警察や検察で取調べされ、冤罪になりそうになった、などの事例である。

ハラスメントと思われる事例として挙げられているのは、①お店の店員に赤ちゃん言葉で話しかけられる、②二日酔いでラーメン屋に行ったら、「障害者のくせに酒を飲むの」と言われた、③(学校で)病気がうつるといって遊んでくれない、④「〇〇学級って、馬鹿なんだよね」と同じ学校の子に言われる、⑤施設で夜間の(女性の)トイレ介助が男性だった、⑥散歩中、年配の女性がニコニコと寄ってきたが、追い越し際に振りむいて「かわいそうね」と捨て台詞のように言って立ち去った、などの事例である。

これらの事例作成は、差別禁止法の法制化を進めるにあたって大いに参考になる。

同解消法では、障害者及びその家族その他の関係者からの障害を理由とする差別に関する相談及び紛争の防止等に必要な体制の整備を図るものとすると言われたものの、必要な体制の整備の具体については今後の課題とされた。この点もさらに検討が必要であろう。

もっとも、上の差別禁止部会の議論では、紛

争の解決に当たって求められる機能として、①自主的な解決が望めない場合、まずは相談を受けて、理解のある人材が仲裁に入り、納得を得ながら、関係を調整すること、②専門的な知識、素養、経験を有する専門家を含む中立・公平な機関による調停、斡旋等により、解決を図ること、が挙げられており、そのための機関として、①相談及び調整を担える市町村単位の身近な相談機関と、調整等を担える都道府県単位の中立・公平な機関及び中央機関を設置すること、②最終的には裁判所による司法判断に委ねること、などが示されている。

障害者差別解消法の限界を埋める形で、同解消法と車の両輪となすものとして、各地で障害者差別禁止条例の制定が相次いでいる。全国に先駆けて2006年10月11日に成立した「障害のある人もない人も共に暮らしやすい千葉県づくり条例」(2007年7月1日施行)をはじめとして、障害者差別禁止条例を制定する動きがみられる。たとえば、「北海道障がい者及び障がい児の権利擁護並びに障がい者及び障がい児が暮らしやすい地域づくりの推進に関する条例」(2009年3月27日成立、一部を除いて2009年3月31日施行)、「障害のある人もない人も共に学び共に生きる岩手県づくり条例」(2010年12月14日成立、2011年7月1日施行)、「さいたま市誰もが共に暮らすための障害者の権利の擁護等に関する条例」(2011年3月4日成立、4月1日施行)、「障害のある人もない人も共に生きる熊本づくり条例」(2011年7月1日成立、2012年4月1日施行)、「障害のある人もない人も共に安心して暮らせる八王子市づくり条例」(2011年12月15日成立、2012年4月1日施行)、「障害のある人もない人も共に生きる平和な長崎県づくり条例」(2013年5月31日成立、2014年4月1日施行)などがそれぞれである。

これらの特筆すべき動きは、差別禁止法の法

制化を進めるにあたって大いに参考になるう。

5 ヘイトクライム、ヘイトスピーチに関わる研究

障害者差別の領域のみならず、ヘイトクライム、ヘイトスピーチの領域でも、新たな動きがみられる。大阪の鶴橋や東京の新大久保など多くの在日コリアンが暮らす地域で、「殺せ」「出て行け」などとコリアン排斥を呼び掛ける街頭宣伝活動が公然と繰り返され、国際的に許されない「ヘイトスピーチ」だとして大きな批判を集めることになった。そして、このような国際的な批判に直面して、さすがに、「表現の自由」の規制に慎重な日本のマスメディアのなかにも、街頭で公然と繰り返される「ヘイトスピーチ」に対しては規制の必要を認める社説を掲げるところも出てきた。

このようななかで、京都朝鮮第一初級学校(京都市南区)の校門前で行われた学校を中傷する大音響の街頭宣伝活動等で授業を妨害されたとして、同校を運営する京都朝鮮学園が、「在日特権を許さない市民の会」(在特会)と元メンバーら9名を相手取り、3,000万円の損害賠償と同校の半径200メートル以内での街頭宣伝活動禁止を求めた訴訟について、2013年10月7日、注目すべき判決が京都地裁で言い渡された。判決は、在特会メンバーらが2009年12月から2010年3月にかけて第一初級学校に押しかけて、拡声器で3回にわたって怒号を浴びせた演説とインターネット上での映像公開について、次のように判示し、「在日朝鮮人に対する差別意識を世間に訴える差別的発言」として名誉棄損の成立を認め、計約1,226万円の損害賠償を命じるとともに、第一初級学校(現在は京都朝鮮初級学校)の移転後の新校舎(京都市伏見区)付近で新たな街頭宣伝活動の差し止めも認めた。

3度の示威活動および映像公開行為はいずれも、児童や教職員を畏怖させ、通常の授業を困難にし、学校を世間の好奇の目にさらし、学校で平穏な教育事業を行う環境を損なった。原告の学校法人としての業務を妨害するもので、それに伴って行われた発言は原告の名誉を損ない、不法行為に該当する。人種差別撤廃条約1条1項は、「人種に基づく区別、排除、制限など、あらゆる公的生活の分野における平等の立場での人権および基本的自由を享有することを妨げる」行為を「人種差別」と定義する。2条1項および6条は、わが国を含む締約国に「すべての適当な方法により、いかなる個人、集団または団体による人種差別も禁止し、終了させる」ことを求め、「管轄下にあるすべての者に、裁判所を通じてあらゆる人種差別の行為に対する効果的な保護および救済措置を確保し、差別の結果被ったあらゆる損害に公正かつ適正な賠償または救済を求める権利を確保する」ことを求めている。示威活動が行われた経緯や、朝鮮学校を「日本からたたき出せ」「ぶっ壊せ」と言い、在日朝鮮人を「ゴキブリ」「ウジ虫」と呼ぶ活動での発言内容に照らせば、在日朝鮮人に対する差別意識を世間に訴える意図のもとに示威活動および映像公開行為をしたと認められ、1条1項にいう人種差別に該当する。これらの名誉棄損行為は、授業中の学校近くで拡声器や街宣車を用い、著しく侮辱的、差別的な多数の発言を伴い、条約が禁ずる人種差別に該当する。「もっぱら公益を図る」目的で行われたと評価することができず、違法性ないし責任が阻却される余地はない。示威活動と映像公開行為は密接に関連し、民法の共同不法行為に該当する。また、在特会などは使用者責任

も免れない。その結果、在特会や示威活動で主要な役割をし、映像公開行為に関与した被告は、原告に生じた損害につき連帯して賠償する責任を負う。賠償すべき損害はスピーカー損壊など経済的損害のみならず、業務妨害と名誉棄損で生じた無形損害全般に及ぶ。人種差別となる行為が損害を発生させている場合、裁判所は条約上の責務に基づき賠償額の認定を行うべきと解される。賠償額は人種差別行為に対する効果的な保護および救済措置となるような額を定めなければならない、無形損害の金銭評価は高額なものとならざるを得ない。

学校法人である原告は、学校周辺での示威活動などによって起きた権利侵害（業務妨害や名誉棄損）に対しては、同様の侵害が起こりうる具体的なおそれがある場合、法人の人格的利益に基づき被告らに対し更なる権利侵害を差し控える不作為義務の履行請求権を得る。在特会と会員の一部被告によって、学校の移転先で同じような業務妨害や名誉棄損がされる具体的なおそれがあるから、差し止め請求には理由がある。原告の差し止め請求は、被告らの表現行為そのものを差し止めるものではなく、校門を起点に半径200メートルの範囲だけに場所を限定する。（北海道知事選の候補者が雑誌の発行差し止めを求め、最高裁が出版等の事前差し止めの要件を示した）北方ジャーナル事件の法理は、この程度の不作為義務の給付をも違法とするのではなく、被告らの主張は失当である。

このように、司法が、ヘイトスピーチという言葉は避けたものの、人種差別撤廃条約が禁ずる人種差別に当たると明確に断定し、ヘイトスピーチに民事的な責任を問う道を開いたことの

意義は大きなものがある。「当然の判決だ」とか「各地でヘイトスピーチを展開している人々たちには、司法からの強い戒めと受け止めてもらいたい」などの社説も発表されている。「ヘイトスピーチが許されないという社会的な合意をつくるうえで第一歩となるであろう」との評価も存する。人種差別撤廃条約で課された法規制を促進するという意味も持ち、国内における法規制論議が活発化することも予想される。

もっとも、不特定多数に向けられたものなら、表現の自由を優先せざるを得ないとし、ヘイトスピーチを抑えるのは法律ではなく世論の力だとして、立法に慎重な意見も今なお有力で、政府も「罰則も設けるには、表現の自由を制約してまで守るべき何か、ヘイトスピーチにあたる表現をどう定義するかなど、超えるべき課題が多い」とコメントしている。既存の司法的規制で対応できるとのコメントも見られる。しかし、国際的な動向を踏まえた場合、何らかの法的対応は認めざるを得ない状況が現れてきていることだけは確かであろう。

ヘイトスピーチの法的規制を考える場合、まず問題となるのは、差別禁止法との関係をどのように考えるかという点である。この点は、刑法的規制の是非とも関連する。ヘイトスピーチの刑法的規制を主張し、その可罰的違法性を強調した場合、差別禁止法に消極的な論者から、差別禁止法の対象となる言動についてはこのような可罰的違法性は認められないとして、差別禁止法の不必要ないし不妥当性の根拠の一つにされかねないという点である。それを避けるためにも、差別禁止法の問題とヘイトスピーチの問題について整理を図る必要があり、両者の側からの共同研究が必要となろう。

問題の第二は、上とも関連するが、ヘイトスピーチが侵害する保護法益とは何かという点である。ドイツ連邦憲法裁判所は、ドイツ刑法

130条の民衆扇動罪について、「(同罪は) 人格の名誉の侵害だけが『人間の尊厳の攻撃』として当てはまるわけではないことを前提としている。むしろ、攻撃された人が国家共同体における同等の価値のある人格としての生存権を否定され、彼が価値の深い存在として取り扱われることが要件である。この攻撃は、したがって彼の人間の尊厳を形成する人格の中核に向けられているのであり、個々の人格権だけに向けられているのではない」と判示している。この判示等を参考にして、論者によれば、ヘイトスピーチの法的規制の問題は「人の属性保護」の問題であるとされ、上の保護法益についても、「ヘイトスピーチは、『民主主義社会における根本基盤である対等に交渉することが保障され、人格権・生存権を保障され続けている(法の下に平等な)環境で生きること』を否定し、特定の属性をもつ人々が生きながらにして人格権・生存権を否定されながら生き続けなければならないという意味において、一時的な人格権・生存権の侵害だけでなく、その侵害状態が継続する、つまり不平等な状態に置くことを意味する」とされている。今後、研究会においても論議が深められていくうえで重要な問題提起だといえよう。

6 国際人権法に関わる研究

国際人権法の視点からみた私的差別禁止法の必要性に関わる研究、たとえば、①日本が当事国である人権条約上の義務、②同条約に関わる裁判例と立法例の動向、などについても、本研究会では検討が開始されている。

日本が当事国である人権条約上の義務には、条約の明文規定によるものと、条約の一般規定によるものがある。前者としては、人種差別撤廃条約第2条1項(d)によるもの、女子差

別撤廃条約第2条(e)、障害者権利条約第4条(1)(e)などがあり、また、後者としては、自由権規約第2条1項などがある。そして、国際人権法上、私人間の差別についても一定の規制措置をとる国の義務を肯定することができる。と今日されており、これを前提にすれば、日本の人権条約上の義務として、上の規制措置をとる義務が国に課されているといえる。現に国連の人種差別撤廃委員会や社会権規約委員会からは上の措置をとるように勧告され続けている。日本国憲法第98条2項も、「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」としており、条約は国会が制定する法律よりも上位である。このようななかで、私的人種差別の包括的な禁止立法が存在しなかった日本においても、近時、法規制の必要性が認められてきている。たとえば、人権擁護法案は私的人種差別行為のうち、雇用や、物品や不動産、役務等の提供行為における「人種等」を理由とする差別を禁止する規定を置いており、同法案自体は廃案となったものの、法案の国会上程により、日本政府も、日本の社会においてこれらの私的人種差別を法律によって禁止されるべき行為として認めたからである。札幌地裁の2002年11月11日の判決等、裁判例も注目される。ここ10年ほどの間に、静岡、札幌、東京、大阪において見られた入店拒否行為に関し、いずれも民法上の不法行為責任を求める判決が相次いでいるからである。現在では、入店拒否事案において、人種差別撤廃条約の間接適用、またはそれを用いることなく民法の不法行為責任を認めることが、裁判所に確立しつつあるといえよう。このことは、私人間において人種差別を受けない利益が、私的自治や契約自由の原則、営業の自由などに優越する地位、あるいは、少なくともそれらと同等の価値を有するものとして認められるようになってきてい

ることを意味する。人種差別撤廃条約への加入により日本社会に生じた諸利益の優劣関係の変動が、法律レベルでも承認されつつあるということができる。しかし、そのことは、日本政府が差別禁止法の制定の必要性とそのための立法事実の存在を認めたことまでも意味しない。この必要性と立法事実の存在については、日本政府は依然として否定し続けているのである。それ故、差別禁止法の法制化にあたっては、何よりも法制化の必要性を立証することが肝要ということになる。すなわち、①日本社会の相当広範な地域において、差別事件が毎年繰り返し発生すること、これへの対応としては、②行政指導等では不十分であること、③現在の啓発措置等では不十分であること、④司法救済を受けることができない人が存在すること、これらを、裁判例や相談例、あるいは自治体の人権意識調査等に基づいて立証すること、などがそれである。この立証にあたっては、各国の差別禁止法が制定された背景の検討等、比較法的観点からする必要性の論証も欠かせない。

このような問題提起を受けて、検討が深められた。差別禁止法の構想に関わって、禁止法の目的、趣旨などを検討することの重要性が確認された。

7 「実効性」のある教育啓発に関わる研究

差別禁止法の法制化にあたっての研究課題としてまず何よりも重要なことは、人権課題ごとに差別被害の実態を明らかにすることである。それを通じて、立法事実の存在と立法の必要性を広く各界に訴えかけるとともに、新たな立法によって禁止される差別とは何かについて共通理解の形成を図り、不明確云々という差別禁止立法にしばしば向けられる批判が当たらないことを具体的に示していくことができるからであ

る。諸外国では、差別禁止法の法制化にあたって、この被害実態調査が最大の推進力になったといわれている。その意味では、差別禁止立法が実現するかどうかはこの被害実態調査にかかっているといっても決して過言ではない。被害実態調査報告書の作成にまで至る必要がある。それだけに、慎重な対応が求められる。調査のための受け皿となる何らかの組織を設ける必要がある。調査のために必要な資源をどう確保するのか。社会調査等の専門家の助言等を仰ぐことも必要となろう。何よりも当事者団体の協力が欠かせない。差別実態の把握手法や活用できる資源の調査研究も課題となろう。まずは「障害を理由とする差別の禁止に関する法制」についての差別禁止部会において蓄積されたノウハウの提供を求めることからスタートすることになるだろうか。

法制化後の課題についてもあらかじめ検討しておくことは有意義で、必要なことでもあろう。相談、調整、調停、斡旋等の制度がいかなる機能をはたすかによって、差別禁止法の意味するところは大きく変わってくるからである。絵に描いた餅にしないためにも、これらのシステムを有効に機能させていく方策を検討しておく必要がある。そして、それは、法制化のための合意形成についても大きな意味を持つことになる。ここでは、千葉県条例等の運用状況を跡づけることも一案であろう。具体的な差別解消の取り組み事例の調査研究などがそれである。

同様の観点から、差別禁止法の運用において実質的に問題となる実効性のある人権教育啓発手法の開発についても実践的な研究・研修を重ねておく必要がある。被害実態調査と人権教育啓発および人権相談とを連動させるシステムの開発も課題となろう。そのためには国、自治体、当事者団体、NPO等、多くの機関が連携

して一層の緊密化が図られなければならない。

8 今後の研究課題

「差別」概念をどのように定義するのか、また、どのように整理するのかも、差別禁止法の法制化にあたっての大きな課題ということになる。ちなみに、「障害を理由とする差別の禁止に関する法制」についての差別禁止部会では、前述したように、「差別」と「ハラスメント」をまず区別し、さらに「差別」を「不均等待遇」と「合理的配慮に関係するもの」に区分したうえで、「不均等待遇」を「直接差別」、「間接差別」、「関連差別に区分するという方法が採用された。「ハラスメント」も差別禁止法の対象に含めるかどうかに関わって、このような整理方法も差別禁止法の法制化にあたって検討されるべき重要な論点ということになる。ちなみに、差別禁止部会では、結婚差別は「ハラスメント」に位置づけられたようである。また、「ハラスメント」を対象に含めるとした場合、「ハラスメント」に該当するかどうかの判断はケース・バイ・ケースのことが多く、また、この判断においては被害当事者の受け取り方が認定に大きな比重を占めるために、どうしても主観的となり、一義性に欠けるのではないかという批判に対して、どのような回答を用意するのかも課題となろう。説得力のある回答を用意しえないということになると、今回の障害者差別解消法のように、「ハラスメント」は当面、規制の対象から外すべきではないかという声が強まることも予想される。批判に対し説得力のある回答を用意するためにも、アメリカなどの手続的正義論による研究成果から多くを学ぶ必要がある。

結婚差別、就職差別、入居差別などをはじめとして、差別問題についてどのような判例が累積されており、何が判例でカバーされており、

何が判例でカバーされていないかを正確に測定しておくことも検討課題の一つとなろう。そして、それは裏返せば、既存の差別禁止関係の法令の射程を跡づけるということでもある。法制化の必要性を明らかにするうえで欠かせない作業といえよう。

法制化にあたって、たとえば、①規制対象者の範囲、②禁止される行為の規定方式、③規制手段、④表現規制の可否、などの論点の整理に際しては国際的な舞台での議論が参考になろう。これにより、国際的な水準からみでの妥当性を確保することが可能となるからである。そこでは、国際条約等のほか、諸外国の法制度についての比較法研究も問題となろう。このような法の規範的側面、制度的側面に加えて、上述

したような国際人権法学等が到達した技術的側面の考察も必要となろう。現在の日本の憲法学の議論状況についても改めて確認しておかなければならない。障害者差別解消法の制定にあたって憲法学者がとったスタンスも押さえておかなければならないであろう。障害者差別解消法について憲法学界が全体として反対の態度をとったということはなかったからである。

差別禁止法の法案づくりにあたっては、複数の法案要綱を用意しておくことも有意義であろう。これらを比較対照し検討するなかで合意形成を図っていくことが可能となるからである。原理は原理として護りながら、開かれた法案づくりが目指されなければならない。