

研究ノート

フランス差別禁止政策の新展開

——「反差別闘争及び平等のための高等機関」を中心に——

窪 誠

要 約

フランス差別禁止政策は、欧州連合（EU）による差別禁止政策の影響を受けて、大きく変化しつつある。二〇〇四年一月、フランス政府は「反差別闘争及び平等のための高等機関」を設立した。この設立過程で作成されたある報告書は、その機関設立にあたってフランスの差別禁止政策の特徴をまとめている。本稿は、この報告書および新たに設立された高等機関等の検討を通して、フランス差別禁止政策の性格を理解するとともに、その課題を検討する。

一 はじめに

二〇〇二年一月四日、ジャック・シラク・フランス大統領は、以下のように宣言した。

共同体主義の拒否は、反差別闘争なくしては、考えられない。外国出身者が被る差別だけでなく、人種差

別、宗教的不寛容、性差別、同性愛者差別といったあらゆる形態の差別と闘うために、独立機関の設置を私は望む。

さらに、二〇〇二年二月三日、国家障害者諮問委員会設立式典においても、大統領は以下のように宣言している。

差別と闘うために政府が設立する予定の独立機関は、

またとりわけ、障害者の権利を擁護し、彼らが被る差別を減らし、またはなくすことができるようにすることを、私は望む。

これを受けて、二〇〇四年一月三〇日、フランス国民議会は、「反差別闘争及び平等のための高等機関設置に関する法律第二〇〇四—一四八六号」を採択した。その背景には、欧州連合による差別禁止の取り組みを謳うアムステルダム条約第一三条^①、およびそのための国内措置を命じる欧州共同体指令二〇〇〇/四三/CEの影響があった^②。こうして設立された「反差別闘争及び平等のための高等機関 (Haute Autorité pour la Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité: HALDE)」(以下、高等機関)の組織および機能を検討することが、本稿の目的である。

高等機関設立にあたって、ジャン・ピエール・ラファラン仏首相は、かつて海外県・海外領土大臣、欧州議会議員、共和国幹旋官などをつとめたベルナル・スタジに、諸外国の経験を参照して将来の高等機関の見取り図を描くよう諮問する。これを受けて、スタジは差別禁止に関する国内制度を大まかに総点検した上で、報告書を提出する^④。よって、この報告書は、フランス政府による反差別の取り組みを総括しているとも言える。そこでま

ず、この報告書が示す、フランス政府による反差別制度の総括を概観しよう。次に、そうした現状から、いかなる機関が構想されたのか。最後に、さらなる課題は何かを考察しよう。

二 差別禁止の法的枠組み

1 国際機関の法的枠組み

報告書は、第一部「法的枠組み」において、差別禁止の国際的枠組みおよび国内的枠組みを示す。まず、前者について、その見出しを「国際機関による牽引的役割」としていることが注目される。国際人権憲章(世界人権宣言(一九四八年)、自由権規約(一九六六年)、社会権規約(一九六六年))を中心にして、人種差別撤廃条約(一九六五年)、女性差別撤廃条約(一九七九年)といった差別禁止条約が連なること、また、差別禁止原則を取り入れた条約として、子どもの権利条約(一九八九年)、すべての移住労働者とその家族の権利保護に関する条約(一九九〇年)、ユネスコ教育差別禁止条約(一九六〇年)、さらに、ILO(国際労働機関)の条約として、第一〇〇号男女同一報酬条約(一九五一年)、第一一一号差別

待遇（雇用及び職業）条約（一九五八年）、第一五九号障害者の職業リハビリテーション及び雇用に関する条約（一九八三年）などを挙げる。とりわけ、一九九六年に国連人権高等弁務官によって作成された「人種差別禁止法の採択と発展のための国家指針のための立法モデル」が、人種差別と闘う独立機関の設置を奨励していることを指摘している。⁵⁾

2 欧州機関の法的枠組み

報告書は次に、差別禁止についての欧州の枠組みとして、欧州連合の枠組みを説明する。まず、欧州共同体設立条約（以下、設立条約）第二、三、一三、一三七、一四一条を挙げる。さらに、欧州連合条約第六条が、差別禁止は人権と基本的自由の尊重に基づくこと、欧州連合は、欧州人権条約が保障する基本的権利を尊重することを規定していることを述べる。設立条約から派生する共同体立法として、以下の三つの指令を特に取り上げ、いずれも、欧州共同体司法裁判所の判例が示した原則を取り入れたものであることを強調している。⁶⁾

「雇用および労働における平等処遇に関する二〇〇〇年一月二七日指令二〇〇〇／七八」は、団体出訴権を認めること（九条）、および、差別の存在を推定するに

足る事実の提示をもって立証責任を原告側に有利にすること（二〇条）を規定している。さらに、加盟国は、この規定を適用して採択された国内法規定に違反があった場合に備えて、そのための制裁制度を整えること、および、この規定の適用確保に必要なあらゆる措置をとること（一七条）になっている。そこでの制裁には、被害者への賠償を含むこともできるが、制裁は、効果的なものでなくてはならず、均衡がとれたものでなくてはならず、抑止力のあるものでなくてはならない（同条）。第九条によって、不平等待遇の被害者が、誰でも司法手続、行政手続を利用できるよう、加盟国は配慮しなくてはならない。同様の規定が、「採用、職業教育、昇進ならびに労働条件における男女平等待遇に関する一九七六年二月九日指令七六／二〇七／CEE」を改正した「二〇〇二年九月二三日指令二〇〇二／七三／CE」、「人種もしくは種族的出身の区別なき平等待遇に関する二〇〇〇年六月二九日指令二〇〇〇／四三／CE」にも見られる。前者の第八条b項、後者の第一三条は、平等待遇のための機関設立を命じている。同条によると、その機関は「差別被害者に差別に関する手続きの援助を提供する」、「独立した研究を行う」、「独立の報告書を作成する」、「差別に関するあらゆる問題について勧告を発する」権限が認

められねばならない。

欧州審議会について報告書は、欧州人権条約第一四条の差別禁止規定、人権および生物医学に関する条約（一九七七年）第一条の差別禁止規定⁷⁾、また、未発効ではあるが、一般的な差別禁止を規定する欧州人権条約第一二議定書を挙げる。

3 国内の法的枠組み

国内法について報告書はまず、「一七八九年フランス人権宣言」第一条が法的平等を、第六条が公務への平等なアクセスを規定していることを挙げる。以下、報告書は次のように列記している。一九四六年憲法前文は、「人種、宗教、信条の区別なく」すべての人間が権利を持っていることを宣言し、男女平等原則を規定する。一九五八年憲法第一条は、出身、人種、宗教の区別なく、すべての市民の法の前の平等を、フランスが確保することを明記している。

従来の差別に関する法律は、先に述べた欧州共同体指令によって、修正されていることが指摘されている。その修正により、「反差別闘争に関する二〇〇一年一月一六日法律第二〇〇一―一〇六六号」は、差別の範囲を拡大し（性的指向、年齢、身体的外観、名字）、国内法に

間接差別の概念を取り入れ、立証責任に関する被害者・加害者間の調整を図るための規定を取り入れ、人種差別被害者のための無料電話114受付サービスを設置した。また、「社会刷新に関する二〇〇二年一月一七日法律第二〇〇二―七三号」は、精神的いやがらせを受けた者、拒否した者、暴露した者に対する差別を禁止し、住居へのアクセスに関する規定を設けている。

さらに、あらゆる領域で次のような法制度が整備されていることが示される。

刑法では、とりわけ、第二部第二編第五章第一節「差別」が、経済活動、雇用、物およびサービスの提供における差別を取り扱っている。これらに対する処罰には、禁固二年かつ罰金三万ユーロなどがあるが（第二二五―一条）、第二二五―三条）、差別者が法人の場合（第二二五―四条）、公務を担う自然人（個人）の場合（第四三三―七条）には、刑が加重される。セクシユアルハラスメントおよび精神的いやがらせは、欧州共同体法によって差別の形態の一つとみなされているので、刑法および以下に述べる二つの法律によって禁止されている。

労働法では、とりわけ、第一部第二編第二章第七節「差別」、および同編第三章「職業における男女平等」が、いかなる給与所得者も、同法に明記する差別基準を理由

として、採用・訓練から排除されはならず、解雇されはならず、直接的もしくは間接的差別措置の対象とされてはならないという原則を掲げている。さらに、同法は、給与所得者が差別行為の存在を表沙汰にしたり話したりしたことを理由にした制裁、解雇、差別を禁じている。

「公務員の権利義務に関する一九八三年七月一三日法律」は、第六条二項において、職務行使上の身体的不都合を考慮した別個採用の場合を除き、男女差別を禁止している。同条四項は、男女の雇用条件を比較する報告書を、政府が二年ごとに作成することを規定している。

「賃貸関係改善のための一九八九年七月六日法律」は、「賃貸関係に関する一九八六年一月二三日法律」を改正したのだが、差別的な理由で、住居へのアクセスを直接もしくは間接に拒否することを禁止し、差別被害者および差別を受けるおそれのある者に有利な規定を置いている。

さらに、平等促進のための法律として、以下のものが挙げられている。一九九九年七月八日改正によって憲法に加えられた第三条五項は、選挙への男女平等のアクセスを規定する。選挙法第L二六四条、第L二六五条、第L三〇〇条は、各政党に候補者リストの五〇%を女性と

することを義務付けている。労働法第L三三三一条は、企業に六%の障害者の雇用を義務付けている。同法第L一二三三条は、企業が女性のための一時的優遇措置を取ることを認めている。二〇〇三年二月三日法律第二〇〇三一八八号⁸⁾は、人種差別、反ユダヤ、排外主義的性質の犯罪の刑罰加重を規定する。「国内治安に関する二〇〇三年三月一八日法律第二〇〇三一二三九号」は、同性愛者に対する暴力の刑罰加重を規定する。「出版の自由に関する一八八一年七月二九日法律」は、出身や宗教を理由とする侮辱、名誉毀損、憎悪差別煽動を罰している。

三 錯綜した差別禁止政策

以上の法的枠組みを前提としながらも、報告書第二部ではそのタイトル「フランスの反差別闘争施策・錯綜した状況」⁹⁾が示すように、現行の施策に対して消極的な評価をしている。最大の問題は、現行の制度に対する利用者のニーズが少ないということではない。それとはまったく逆に、増大するニーズが確認されながらも、肝心の制度が対応できていないことを、以下に述べるように報告書は反省しているのである。

行政機関については、国家人権諮問委員会などの独立行政機関も含めて、それぞれの専門に依じて反差別に対応しうる数多くの機関が設置されたが、縦割り主義と上意下達に陥って、統一的効果的な政策がとられなかったことを反省している。たとえば、二〇〇〇年五月、人種差別被害者の救済に便宜を図るため、無料電話114を設置した⁽¹⁰⁾。これについても報告書は、「失敗」であったと断定している⁽¹¹⁾。その最大の問題は、通報後の処置にあった。検察に通報された申立の多くは、直ちに却下された。担当行政機関には、受理した申立をどのように取り扱うかについて情報が不足していた。さらに、警察や学校についての申立は、内部調査が優先されたため公平性を欠き、被害者への対応がなかったり、あっても不十分、不適切な場合が多かった⁽¹²⁾。

司法機関については、それを取り扱う第二部第四章の「司法…主に刑法的アプローチ」という題名が示すとおり、刑法による対処が中心であると報告書は述べる⁽¹³⁾。人種差別については、上述の無料電話114による通報数増加にもかかわらず、処罰にいたったケースが、一九九七年三件、一九九九年七件、二〇〇〇年一六件、二〇〇一年一二件、二〇〇二年二九件と、わずかしかないことを報告している⁽¹⁴⁾。また、その他の差別については、司法

的救済は未だ例外的である。司法的救済が困難な原因として、以下の点が挙げられている。まず、当事者の力関係である。被害者の側は資力も乏しく、訴訟には大変な労力が必要となるのに対して、加害者は多くの場合、企業や組織であるため、資力も豊富で、訴訟は副次的業務の一部に過ぎないことが多い。また、被害者にとって、訴訟に踏み切れることは、つねに加害者側からの報復の危険性を考慮しなくてはならない。たとえ、これらの困難を乗り越えて訴訟に臨んでも、今度は、差別を立証することの困難が待ち構えている。立証責任に関する被害者の負担を軽くする規定が置かれているとしても、証拠は、加害者側が握っている場合が多いからである。確かに、被害者は、民事訴訟において裁判官に調査を申請できるが、それが満足できるものであることはまれである。また、差別問題の専門家は、司法機関にも、警察にも、憲兵隊にも少ない。

以上の総括を踏まえて、報告書は新たな独立行政機関の設立を答申する。それでは、この報告を踏まえて現実設立された高等機関を概観しよう。

1 高等機関の新設

まず、高等機関が取り扱う差別の範囲は、国内法およ

びフランスが正式に批准した国際条約が禁止する、直接差別・間接差別を問わないすべての差別である。(「反差別闘争及び平等のための高等機関設置に関する法律第二〇〇四―一四八六号」第一条)。具体的には、事実上であれ想像上であれ、出身、性、心身障害、年齢、健康状態、宗教、性的指向、意見、外観、組合員であることを理由とする差別であり、雇用、居住、取引、娯楽、保健衛生といった日常生活の全領域にわたる¹⁵⁾。

高等機関の構成委員は一人であり、それぞれ以下の者によって任命される(同法第二条)。二人は大統領、二人は元老院議長、二人は国民議会議長、二人は首相、一人はコンセイユデタ(國務院)の副院長、一人は破毀院院長、一人は経済社会審議会会長である。任期五年で更新は不可能。任命には、男女の公平な配分が配慮されねばならない。高等機関の長は、大統領が任命する。地域担当官として五人を配置するが、これは後に増員する予定である。市民社会との連携を保ち、ふさわしい人物を高等機関の活動に参加させるため、高等機関内部に諮問委員会を設けている。その委員は、諸団体、労働組合、職業組合、および反差別活動を行っている人物の中から選ばれる。(同条)

自分が差別の被害者であると考えざるすべての者は、そ

の理由を明らかにした手紙を直接高等機関に送付することができ(同法第四条)。また、国民議會議員、上院議員、欧州議会のフランス人議員を通じて、高等機関に訴えることもできる。さらに、本人以外にも、反差別活動または差別被害援助活動を行うことをその設立規定において掲げ、差別事件の発生までに五年以上を経た団体は、被害者の同意を得ることを条件に、被害者と共同して、高等機関に訴えることができる。高等機関が職権で事件を取り上げることができ、この場合には、被害者¹⁶⁾がその通知を受けた上で反対しないことが条件となる。(同条)

高等機関の調査権限について、高等機関は、私人公人に関わらず、説明を求める権限を持つ(同法第五条)。これは、文書提出およびあらゆる者の聴聞を含む。協力を拒否する場合、高等機関は、急速審理裁判官に訴えることができるものである。裁判官は、有用と判断するあらゆる調査手段を命令することができる。また、高等機関は、各公的機関に対して、その権限内で、あらゆる確認または調査を行うよう要請することができる。当事者による事前の同意を前提に、私的でない場所での現地調査を行うこともできる¹⁶⁾。

高等機関は、申立人に対して、事件に応じた手続きを

明らかにし、書類準備の援助を行う(同法第七条)。また、高等機関は、調停による和解手続を進めることも、または、その他の調停機関に行わせることもできる。¹⁷⁾ 勧告権限として、高等機関は、また、高等機関が差別とみなす事実あるいは行為に対処するため、または、その進行を防ぐため、関係する自然人または法人に対して、勧告を行うことができる(同法第一条)。その勧告は、コンセイエタ命令によつて定められる予定の条件にしたがつて、公表することができる。さらに、高等機関は、法令改正を勧告する権限を有し、差別問題に関して政府から諮問を受けることができる。¹⁸⁾

司法および懲戒決定機関との関係では、高等機関に訴えられた事実が刑事犯罪を構成する場合、高等機関は、検察に通知する(同法第二条)。また、懲戒権限を持つ機関および人物に、懲戒手続を開始する性質を持つ事実について知らせることができる。¹⁹⁾ 刑事、民事、行政の各裁判機関は、差別事件について、高等機関が見解を表明するよう要請することができる(同法第三条)。

平等促進活動として、高等機関は、平等促進のための研究調査を行うとともに、公的・私的機関のイニシアチブを促し支援する(同法第一五条)。また、高等機関は、平等に関する優秀な活動を認定する(同条)。高等機関は、

大統領、議会、首相宛てに、年次報告書を提出する(同法第一六条)。

四 おわりに

高等機関の設立によつて、禁止される差別の範囲が、性的指向や心身障害に拡大されることになったことは、大きな前進である。とはいえ、この機関に批判がないわけではない。その例として、フランスの人権団体「アクトアップ・パリ Act Up-Paris」による批判を見てみよう。²⁰⁾

アクトアップ・パリは、まず、高等機関の財政基盤の弱さを指摘する。高等機関に割り当てられた予算は一万ユーロだが、これは、人口がフランスの六分の一しかないベルギーにおける同様の機関に割り当てられた予算より少ない。次に、諸人権団体の要求が取り入れられていないことを批判する。たとえば、非刑事訴訟における立証責任の被害者側から加害者側への転換、裁判所内における差別禁止部門の設置、差別禁止のための一層強制力ある措置などである。とりわけ、性同一性障害者に対する差別が考慮されなかったことを強く批判している。確かに、フランスには差別を禁止する法律が数々存在

し、すでに人権保護に関わる独立行政機関も活動している。上で見たように、報告書が明らかにした最も重要な問題は、既存の制度が、差別的訴えの増加を確認しながらも、効果的な対応ができていないことである。この問題指摘に対して新たな独立機関を設置することは、必ずしも論理的に整合しない。日本においても国レベルで人権委員会の設置が検討されているが、このフランスの経験は、日本における将来の人権委員会の機能を考察する上で重要な教訓を与えるものと言えよう。²¹⁾

注

- (1) 「この条約の他の規定を害することなく、条約により共同体に与えられた権限の範囲内において、理事会は、委員会の提案に基づき、欧州議会との協議の上、全会一致で、性、人種若しくは出身民族、宗教若しくは信条、心身の障害、年齢、又は性的態度に基づく差別と闘うために適当な行動をとることができる」。
- なお、二〇〇一年ニース条約によって、以下の項が第二項として追加された。
- 「一とは別に、理事会が、加盟国の法令及び規則 (regulations) の調和化以外に、一に定める目的の実現に寄与するために加盟国によってとられる行動を支援す
- (2) 人権フォーラム21の邦訳による「人種および民族的事由を問わない平等待遇原則適用に関する二〇〇〇年六月二十九日の理事会命令二〇〇〇/四三/EC」(<http://www.jacap.org/jhrf21/EU20010416.html> : 二〇〇五年一月二八日現在) 参照。なお、本稿執筆のための資料収集にあたっては、ヒューライツ大阪(財団法人アジア・太平洋人権情報センター) 岡田仁子氏の協力を得たことを、感謝の意をもって記す。
- (3) 拙稿「フランスの国家人権諮問委員会と共和国斡旋官：行政がイニシアチブをとる国内人権機関」山崎公士編「国内人権機関の国際比較」現代人文社、二〇〇〇年、三一―三三三頁参照。
- (4) La Documentation française “Vers la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité : rapport au Premier ministre”, 2004 (以下「Rapport」)。
- なお、これはインターネットによる無料入手も可能である (<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/044000074/0000.pdf> : 二〇〇五年一月五日現

- 在)。
- (5) Rapport, p.12.
- (6) 例として、百貨店に勤務する主に女性が占めるパートタイマー従業員が、年金制度から排除されていることに関する、ビルカ・カウフハウス社対カリンウエーバー・フォン・ハルツ事件一九八六年五月十三日判決を挙げている。Rapport, p.15.
- (7) 「人の遺伝子遺産を理由とする、いかなる形態の差別も禁止される」。
- (8) 「結果は落胆させるものである」。Rapport, p.24.
- (9) Rapport, pp.25-27.
- (10) “Lutte contre les discriminations raciales : La relance du dispositif 114/CODAC” (<http://www.social.gouv.fr/html/pointsur/discrimination/relance114codac.htm>) (二〇〇五年二月四日現在) 参照。
- (11) Rapport, p.30.
- (12) Rapport, p.30.
- (13) Mathieu Bourrette, “Le droit pénal face au racisme”, Regards sur l’actualité, No.305, 2004, p.51参照。
- (14) Rapport, p.37.
- (15) (29) GELD (Groupe d’Etude et de lutte contre les Discriminations) 114 “Haute autorité de lutte contre les

discriminations et pour l’égalité” (http://www.le114.com/contenu_mv.php?dossier=0&id_rubrique=2&cms_mode=read&id_fiche=94 : 二〇〇五年二月四日現在) の解説による。

- (20) Act Up-Paris “HALDE : pas grand chose” (http://www.actupparis.org/article2114.html?var_recherche=halde : 二〇〇五年二月五日現在)

追記 本稿の執筆にあたり、二〇〇三年度大阪産業大学産業研究所研究助成を得た。ここに感謝の意を申し上げる。