

## 行政職員対象の人権意識調査の現状と課題

益田 圭

### 要 約

これまであまり行われていない地方自治体による行政職員対象の人権意識調査について、その意義、現状、課題という点から検討を行った。人権問題の領域が広がりを見せるなかで、人権施策策定・人権社会啓発の主体である行政職員の意識向上と社会的責任を果たすため行政職員の意識調査は必要であり、日常業務のなかで人権がどう位置づけられるかという視点からなされることが望ましいであろう。

### はじめに

現在、全国の地方自治体によって数多くの人権意識調査がなされている。こうした調査のほとんどは、かつて同和問題に関してなされていたものであり、部落問題に関わる法律の変遷、そして行政組織の改編、そして社会の人権意識の変化とともに、同和問題に関する意識調査から内容を広げ、人権問題に関する意識調査へとその姿を変えてきたものである。また、こうした動きの一方で

は、一九九九年の「男女共同参画社会基本法」の策定に伴い、行政による男女共同参画に関する意識調査も行われるようになってきた。このように人権意識調査の対象となる問題も社会の変化とともに多様化してきている。

このような人権意識調査は、行政が住民の人権に関する意識の現状を把握し、効果的な人権施策を策定し、よりよい人権啓発を行うための基礎資料収集のために実施しているものであり、その大部分は住民を対象としたものである。こうした人権施策を策定・実施するうえで、プライバシーの問題などもふくめ、職務上、人権と非常

に密接に関わりながら、ほとんど行われてこなかった行政職員の人権意識調査に関して、本稿では、その意義、現状、そして今後の課題などについて考察していきたい。

## 一 行政職員対象調査の意義

### 1 行政職員と人権

地方自治体などの行政機関は、人権施策を策定し、人権啓発を実施する。したがって、言うまでもなく、行政職員は、人権教育の主体としての学校教職員と同様、同和問題をはじめとするさまざまな人権施策策定と社会啓発活動の主体である。このため、人権啓発担当者のみならず、すべての行政職員には、住民に率先して人権意識を向上させることが要求される。

また近年、人権に関する問題の範囲は、個人情報保護、セクシャル・ハラスメント、パワー・ハラスメントなど、さまざまな問題へと広がっている。行政職員は、このように広がりを見せるさまざまな人権問題と密接に関わる業務に従事する可能性がある。したがって行政職員の日常業務に人権意識は不可欠のものとなってきた。もちろん、これまでも行政職員には同和研修や人権研

修が行われており、意識向上のための取り組みがなされている。しかし、行政職員自身の人権意識向上やそのための啓発効果測定の基礎資料としての行政職員対象の人権意識調査はほとんど目にする事ができない。

住民に対して人権意識調査を実施し、人権施策策定や人権啓発の主体である行政職員自身の人権意識向上のための意識調査を行い、その情報公開を行うことは住民に對する責任であるといつてよいだろう。また、そうした意識調査の実施と結果の公開によって、行政職員の人権意識を高めることにもつながるのではないだろうか。

### 2 職場と人権

企業倫理、行政責任など、職場での人権も重要視されてきた。これまでも述べてきたように、人権が、特定の被差別集団に対する意図的な差別だけではなく、非常に日常的なさまざまな生活の場面での人々の行動に関わるものとなってきているのである。たとえば、個人情報の流失は、もちろん意図的に何らかの利害のために行われる場合もあるが、積極的に個人情報流出防止の手段を講じなかったために起こる場合もある。このように、これまで直接自分の業務と関わりがないと考えられてきた人権という問題が、非常に身近になってきている。

また、益田（二〇〇四）では、職場で人権啓発担当者になることで家庭でも反差別的な行動をとるようになった例を挙げ、職場における人権啓発の重要性を指摘している。職場という領域での部落問題や人権問題に対する、反差別の方向への意識の変化は、その人々の家族、とくに子どもの反差別意識の形成にも大きな影響をもたらすことが期待できるのである。このように職場の人権啓発は、重要な意味を持つ可能性がある。

これまで、啓発担当の部署で直接の業務として人権を扱ってきた人々以外にとっては、「業務とは関係ない」と考えられる傾向が強かった人権問題も、その対象の広がりによって人々の職場での日常業務と決して無関係なものではなくなりつつあり、職場における人権啓発はますますその重要性を増しているのである。

したがって、今後それぞれの職場の日常業務がどのように人権問題と関わっているか、その職場の独自性に対応した人権啓発を行うためにも、そうした啓発の基礎資料を提供しうる人権意識調査が必要となるであろう。

## 二 行政職員対象調査の現状

ここでは、これまでどのような行政職員対象の人権意

識調査が行われてきたのかを、いくつかの報告書をもとに検討してみたい。部落解放・人権研究所で所蔵している意識調査報告書のなかで、行政職員を調査対象としたものは、市民を対象にしたものと比較すると極端に少ない。そのなかから今回は比較的近年に発行されているものを取り上げることとした。

今回の検討対象とする意識調査報告書は、表1に示す六点である。同和問題に対する調査として、一九九一年の奈良県による『県職員同和問題意識調査報告書』、奈良県市町村同和問題啓発活動推進本部協議会（以後奈良市町村啓発連協）の『自らをみつめて、いましめる2』、一九九二年の三重県による『同和問題に関する県職員意識調査報告』の三点、人権意識全般に関するものが、二〇〇二年の磯部町による『人権問題に関する職員意識調査結果考察』である。また、同和問題、人権意識全般に関するものではないが、行政職員を対象にしたジェンダーに関するものでは、一九九八年の大阪府による『男女平等に関する職員意識調査報告書』、二〇〇三年の武雄市による『男女共同参画に関する職員意識調査報告書』の二点を今回の検討の対象とすることとした。

おそらく以上六点以外にも意識調査は行われているであろうが、今回は入手できた数少ない報告書から行政職

表1 検討対象となった報告書

| 調査主体                  | 報告書                 | 発行年  | 調査テーマ        | 調査年度   |
|-----------------------|---------------------|------|--------------|--------|
| 奈良県                   | 県職員同和問題意識調査報告書      | 1991 | 同和問題         | 1991年度 |
| 奈良県市町村同和問題啓発活動推進本部協議会 | 自らをみつめて、いましめる2      | 1991 |              | 1988年度 |
| 三重県                   | 同和問題に関する県職員意識調査報告   | 1993 |              | 1992年度 |
| 磯部町                   | 人権問題に関する職員意識調査結果考察  | 2002 | 人権全般(部落問題中心) | 2001年度 |
| 大阪府                   | 男女平等に関する職員意識調査報告書   | 1998 | ジェンダー        | 1997年度 |
| 武雄市                   | 男女共同参画に関する職員意識調査報告書 | 2003 |              | 2002年度 |

員対象の意識調査の現状について考察していきたい。

### 1 調査の実施状況

今回入手したものの以外に、行政職員を対象とした人権

意識調査がどの程度行われているのか正確には把握できていない。しかし、行政職員対象の調査は部落解放・人権研究所が所蔵している数が極めて少ないことから、市民意識調査と比較して、その実施数は非常に少ないことが推測される。また、実施されているとしても報告書として公開されるものが極めて少ないのかもしれない。いずれにせよ、人権施策、啓発活動の主体である行政職員の人権意識調査の実施と、その結果の公表は、まだまだ一般的とは言えない状況である。

### 2 実施された調査の目的

上記報告書からどのような意図で行政職員に対する人権意識調査を行っているのかを検討してみたい。

まず同和問題を中心に扱う調査の目的に関して、奈良県調査では、「同和对策事業主体者である県職員の『同和問題』に関する意識状況を把握することによって『同和問題』をはじめとする『人権問題』についての今後の研修や啓発活動を企画・推進していく上での基礎資料を得ること」、奈良市町村啓発連協調査では、「住民啓発の先頭に立つべき行政職員の果たす役割の重要性と、職員の意識と行動が住民にあたる影響の大きさを再認識し職員の自己啓発を厳しく、より確かなものとしながら、

これからの啓発活動の基礎作りに役立てるため」、三重県調査では、「地方公務員として同和問題に対する正しい認識及び同和問題解決に対する主体性を持つことが要求されるなか、三重県職員の同和問題に関する意識の実態を把握するとともに、今後の同和行政の推進及び県職員研修のあり方の参考にするため」、磯部町調査では、同和問題に対する「総合的な人権対策とリンクさせた取り組み」のためには「行政職員の確かな人権問題への認識が必要不可欠であり、そのリーダーシップが求められる」ためであるとされている。

つまり、同和問題に対する取り組みにおける主体である行政職員の意識状況の把握、啓発・職員研修の企画・推進の基礎資料の収集、調査実施による意識向上などがその目的とされている。

つぎにジェンダーに関する調査を検討してみる。大阪府調査では、男女協働社会実現をめざす施策推進のため、「職員の意識改革を図るとともに、職場環境の整備に役立てる」こと、武雄市調査では、「職員の意識の把握」と調査の分析結果を用いた研修による「男女共同参画意識の高揚」、そして「男女共同参画行政の総合的な推進を図るうえで基礎資料」を得ることが、それぞれ目的とされている。

このようにみると、同和問題を中心とした意識調査もジェンダーに関する調査もほぼ同様の目的で行われていると考えることができるが、大阪府調査には重要な視点として「職場環境の整備」があげられている。これは施策推進という目的のみならず、自らの職場環境改善に目を向けているという点で注目に値する。なぜなら行政職員は人々を人権に関して啓発するという業務上の役割を果たすだけでなく、人権に関するモデルという役割を果たすこと、そしてまた、人々に効果的な啓発活動を行うためには、自己啓発や行政内部での啓発から啓発活動に有益な情報を得ることも望まれるからである。

### 3 実施された調査の項目

ここでは、これまで行われた調査でどのような調査項目が用いられたかについて検討していきたい。まず、同和問題中心の調査に関してであるが、「差別について」「同和地区の認知時期・経路」「学習経験」「部落差別をなくす方法」などの住民意識調査で一般的に用いられる項目以外に、行政職員対象の調査として特有の項目に注目して検討していきたい。

まず、奈良県調査、奈良市町村啓発連協調査では、同和問題や人権に関する「住民からの質問に対する対応能

力」を調査項目として取り上げており、また、職場での研修についてもかなり丁寧に質問項目を用意している。

三重県調査では、明確な調査の枠組みと仮説のもとに調査が作成されている。すなわち、自立した住民本位の行政を志向する「自治意識」と、仕事をどのように位置づけるかという「仕事観」が、上司の差別発言に対する態度や、同和行政関連業務への人事異動に対する態度といった「職員としての反差別行動」を規定する、という仮説の検証を行っている。その結果、自治意識が高い人ほど上司の差別発言をその場で指摘し、同和行政関連業務への人事異動を喜んで受け入れる傾向があることが示され、重い責任よりもんびりとした仕事を求める人ほど、上司の差別発言を指摘せず、人事異動も忌避する傾向があることも示されている。こうした行政職員として特有の質問項目と意識の構造を取り上げて検証していることは非常に注目すべきところである。また、奈良県などの調査と同様、「住民からの質問に対する対応能力」も質問項目として取り上げられている。

磯部町調査では、「住民からの質問に対する対応能力」の他に、「同和地区はどこにあるかという問い合わせに対する態度」も質問項目として挙げられている。この項目は、行政職員としての人権意識をかなり明確に示す可

能性があるということができるだけだろう。

つぎにジェンダーに関する調査の質問項目について検討してみる。大阪府、磯部町調査とも、質問の形式は異なる部分もあるが、質問の項目立てとしては、家事・育児・介護の担い方、男女平等についての意識、女性職員の登用に関する意識、仕事に対する意識、セクシャル・ハラスメントについて、というようにほぼ共通した項目立てとなっている。

ここで、同和問題中心の調査と、ジェンダーに関する調査を比較してみると、非常に強く感じられるのは、職場における現実感の相違である。もちろん、ここで取り上げたジェンダーに関する調査は、その前提が男女協働、男女共同参画であり、職場がその主要な舞台となっている。そのため、質問が職場という場面と適合している。そのため非常に現実感のある、言い換えれば回答しやすく、またその結果も利用しやすい調査であると考えられる。それに対して同和問題を中心とした調査は、職場という場面性、あるいは行政職員としてという役割の部分が多少弱い印象を受けてしまう。

#### 4 行政職員対象調査の現状

これまでみてきたように、行政職員に対する人権意識

調査は、まず実施数が非常に少ないと思われる。

また内容に関してみると、実施されている調査でも、とくに同和問題を中心とした調査では、調査の目的として、行政という職場での人権意識を把握して、住民のモデルとなる行政職員の間づくり、あるいは職場づくりをするという視点が少し弱い印象を受けた。質問項目に関しては、同和問題中心の調査では、非常に明確な調査の枠組みと仮説をもって、職場での人権意識調査として計画されている調査もあるが、ジェンダーに関する調査と比較すると、行政職員対象の調査としては質問項目に現実感が乏しいように思われる。

### 三 行政職員対象調査の課題

#### 1 行政職員対象調査の実施と情報公開

すでに述べたように、行政職員対象の人権意識調査は、その絶対量が少ない。しかしながら、人権施策を策定し、社会人権啓発の主体として、行政職員は住民のリーダーとしての役割を果たさなくてはならないし、そのためには住民に信頼され、信用されなければならない。人権という問題に関してはとくにそうした必要が高いと考えら

れる。したがって、行政職員自身の人権意識の水準を正確に把握し、またその結果について住民に対して情報公開を行うためにも、行政職員対象の人権意識調査を積極的に実施することが重要である。

#### 2 人権意識の高い職場づくり

行政職員対象の意識調査では、先に述べたように、人権施策や人権啓発の主体である行政職員自身の人権意識の把握、結果の情報公開、職員人権啓発のための基礎資料の収集といった目的以外に、人権意識の高い職場づくりがその重要な目的となり得る。さまざまな職場の中で最も人権意識の高い職場をつくることは、人権施策策定を行い、人権啓発を行う主体としての行政の責務である。つまり、行政は人権意識の高い人づくり、職場づくりのモデルとならねばならない。そしてこうした人づくり、職場づくりを地域や企業などに発信することが望まれるのである。「建て前論」「綺麗事」と言われない人権施策や人権啓発を行うためには、こうした責任感と使命感をもつて職員の意識調査を行うべきである。

#### 3 日常業務における人権意識の測定

人権意識や人権研修は、行政における本来的な業務と

は無関係の「おまけ」的なものと考えられることも多い。しかし、これまで述べてきたように、人権問題の領域は、非常に広がりを見せてきており、また差別も特定の被差別集団に対して意図的に行われるものから、具体的な状況下での行動選択による結果として生ずるものが主流となっている（益田、二〇〇〇）。したがって、人権侵害をしないために積極的な行動をしないことが重大な人権侵害につながることもあるのである。

こうした人権意識をとらえるためには、日常の業務がどのように人権と関わり、どういった人権侵害の可能性を秘めているのかを検討することから、人権意識の向上への取り組みを始めなければならないだろう。そしてある職場で働く人々がそうしたその職場特有の人権問題にどういった意識を持っているのかを測定し、どのような啓発が必要なのかを探っていくことが重要である。

したがって、職場における意識調査においては、その職場特有の、あるいはその調査対象者特有の意識構造の把握が重要であり、三重県調査のように、職務満足度や、仕事や組織への帰属意識など、労働や職場での意識の測定に用いられる変数と、人権意識の測定に用いられる変数との関係を検討することも重要となるであろう。そして、ジェンダーに関する意識調査のように現実感のある

質問によって人権意識を測定することで、日常の中にある人権問題に対する行動を規定する意識のありようを検討し、人権意識向上に役立てていくことが望まれる。

### おわりに

本稿では、行政職員対象の人権意識調査の意義、現状、課題について検討してきたが、検討する報告書の数も少なく、実際にどの程度の行政職員対象の人権意識調査が実施されてきたのかも、調べきれっていない。したがって、ここで検討している内容を一般化することは危険である。より一層の厳密な調査が必要となるであろう。しかし、行政職員の意識調査というものの実施とその意義について考えてみる一つのきっかけとなれば幸いである。

### 参考文献

- 益田 圭、二〇〇〇、「差別に関わる心理的メカニズム」『部落解放研究』第一三五号。  
 益田 圭、二〇〇四、「被差別部落に関する意識と人権感覚の形成過程」『部落解放研究』第一五六号。