

## 人権・同和行政の全国的動向

中川 幾郎

### 要約

「同和对策特別措置」法の時代が終わって二年が経過し、地方自治体の人権行政への取り組みは、女性、子ども、障害者、外国人などの各領域に着実に広がりつつある。その一方で、分権時代における自治体同和行政の位置づけと、その取り組み内容も問い直されているといえよう。さらに人権行政は、それぞれの領域において専門的かつ具体的な取り組みを必要とする。今回の調査は、これらの点に留意して行った。

### はじめに

筆者は、部落解放・人権研究所編纂による『人権年鑑』の「各都道府県・政令都市における人権・同和行政の現状」をここ数回担当している。この調査の対象となる地方自治体は、四七都道府県と一三政令都市、計六〇自治体であり、独自の「同和行政・人権行政に関するアンケート」を行ってデータを集計分析している。今年度は対

象自治体のすべてから回答があった。

アンケートの項目は、①人権条例・人権宣言の有無、②同和行政・人権（人権全般、女性、子ども、障害者、外国人、高齢者等）行政に関する基本方針・基本計画等の有無、③同和行政・人権行政に関する審議会・庁内検討会議等の設置状況、④同和・人権（行政、教育）に関する推進部局の現状、⑤「人権教育のための国連一〇年」推進本部と行動計画の有無、⑥「人権教育・啓発推進法」に基づく基本計画と年次報告の有無、⑦これからの人権

行政、の大別七項目である。

二〇〇三年度は、「地域改善対策特定事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律」（地对財特法）失効後の二年目であった。これに対応した同和行政に対する各自治体独自の取り組みの変化が、今後ますます注目される。その反面で、人権行政の各分野における広がりも顕著となってきた。今回は、これらに対応したアンケート票の大幅改訂を行った。改訂に際しては、自治体人権行政の企画調整部局や現場からの懇切な協力、助言をもとに設問項目等の設計にあたり、新たな設問を企画することができた。とはいえ、情報収集する分野の拡大と情報量の飛躍的な増加に対応した的確な調査票設計ができていたか、という点ではなお反省点が多い。しかし、これらの不備なところはあくまで筆者の非力さのみ帰することをお断りしておきたい。

以下に、二〇〇三年度の概況を報告してみようと思う。なお一覧的なデータについては、別途刊行される『人権年鑑2004』を参照していただくようお願いしたい。

### 一 人権条例・人権宣言の有無

二〇〇〇年十二月六日に「人権教育及び人権啓発の推

進に関する法律」が公布・施行されて、各自自治体における人権条例・人権宣言を制定・採択する取り組みが一定程度進んできたが、二〇〇三年度ではやや停滞気味になってきたようである。アンケート対象自治体でも、一七県（以下、都道府県については、すべて「県」を単位呼称とする）三市で人権条例（男女共同参画推進条例及び情報公開、個人情報保護条例を除く）が制定され、前年回答と単純比較して二県の増加であるが、すでに制定済みでありながら前年回答洩れであったものなどを整理すると前年と同水準である。前年度調査に記載がなくて今回新たに記載報告があった条例に、「佐賀県人権の尊重に関する条例」（一九九八年四月一日）がある。

男女共同参画推進条例は、二〇県一〇市で制定されている。二〇〇二年（一六県九市）と比較すると県での伸びが目立ち、四県一市の増加となっている。政令都市では早期に着手されてきたこと、ま

表1 人権条例・人権宣言策定状況

区 分	2003年	2002年	差引増減
人権宣言自治体	11県1市	11県1市	0
人権条例制定自治体	17県3市	15県3市	2 (実質0)
男女共同参画推進条例制定自治体	20県10市	16県9市	5

た次第に全国の都道府県に波及しつつあることなどが伺える。

人権宣言に関しては、一一県一市の回答があったが、これは前年と全く同水準である。

## 二 同和・人権行政

### 1 同和行政・人権行政に関する審議会等

同和行政に関する専門的審議会・懇話会等については、一二県二市で設置されている。二〇〇二年の一五県一市と比較して三県減一市増であるが、その中には岡山県のように「人権行政」に関する審議会・懇話会等はその役割を移行させたものもある、と考えられる。市の増加は、前年までアンケート対象としていなかった「さいたま市」の増である。人権行政全般（女性、子ども、障害者等の分野別審議会等を除く）に関する審議会・協議会は、二六県三市で設置されており、二〇〇二年と比較して二県増加している。

一方、庁内検討会議の設置状況をみると、同和行政に関する庁内検討会議は、一二県三市で設置されており、二〇〇二年の二一県四市と比較して一県増一市減である。

人権行政全般に関する庁内検討会議は、三六県八市で設置されており、二〇〇二年の二四県五市と比較して一二県三市と大幅に増加している。人権行政全般に関する審議会の設置がひとわり行き渡った時点で、改めて庁内組織を設置した上での連携強化、検討作業が進みはじめた様子が伺える。

ちなみに、同和行政に関する専門的審議会等を持たない自治体における「人権行政」審議会・懇話会等であっても、当然に同和問題・同和行政をその所管事項とすることが想定できる。これは、同和行政に関する庁内検討会議を持たず、人権行政全般に関する庁内検討会議を設置している場合も同様であろう。これ

表2 同和行政に関する審議会・庁内検討会議設置状況

区 分	2003年	2002年	差引増減
同和行政に関する審議会設置自治体	12県2市	15県1市	△2
同庁内検討会議設置自治体	22県3市	21県4市	0

表3 人権行政（全般）に関する審議会・庁内検討会議設置状況

区 分	2003年	2002年	差引増減
人権行政全般に関する審議会設置自治体	26県3市	24県3市	2
同庁内検討会議設置自治体	36県8市	24県5市	15

らの自治体においては、人権行政全体の中で、自治体独自の同和行政を今後どのように位置づけるかが課題となってくるはずである。

## 2 人権行政全般の基本方針等

人権行政・人権教育における「基本方針」についてみると、人権行政基本方針策定自治体は二七県四市で六県増加している。新しく策定されたのは「千葉県人権施策基本指針」（二〇〇四年二月）、「和歌山県人権施策基本方針」（二〇〇四年八月）、「鳥取県人権施策基本方針」（二〇〇四年三月改訂）などである。

人権行政基本計画策定自治体も一四県五市であり、四市増加している。さらに、人権教育基本方針では一八県七市で四県一市の増加、人権教育基本計画では一六県三市であり、七県二市増加している。いずれも着実に増加してきていることがわかるが、なお全対象の半数以下であり、未だ全国的な趨勢とはいいがたく、一層

表4 人権行政全般に関する基本方針・基本計画策定状況

区 分	2003年	2002年	差引増減
人権行政基本方針策定自治体	27県 4 市	21県 4 市	6
人権行政基本計画策定自治体	14県 5 市	14県 1 市	4
人権教育基本計画策定自治体	16県 3 市	9 県 1 市	9

の取り組みの広がりが必要ではないだろうか。

## 3 同和行政・同和教育の基本方針等

同和行政・同和教育に関する基本方針・基本計画等があるのは、三一県九市である。このうち、同和行政の基本方針を持つのは二三県八市で、基本計画を持つのは一四県一市である。同和教育基本方針は、一八県六市で策定されているが、基本計画はまだ七県三市にとどまる。いずれの区分における数値も二〇〇二年に比して増加しているが、同和行政計画（方針）と同和教育計画（方針）との区分が明確でない回答もあり、回答者にとっても正確にとらえにくい面があったように思う。これは次年度に向けての反省である。

## 4 同和・人権行政推進部局

推進部局体制の設問では、①同和行政推進部局、②同和教育推進部局、③

表5 同和行政・同和教育に関する基本方針・計画策定状況

区 分	2003年	2002年	差引増減
同和行政基本方針策定自治体	23県 8 市	15県 5 市	11
同和行政基本計画策定自治体	14県 1 市	9 県 2 市	4
同和教育基本方針策定自治体	18県 6 市	14県 3 市	7
同和教育基本計画策定自治体	7 県 3 市	2 県 2 市	6

人権行政推進部局、④人権教育推進部局、⑤人権啓発担当部局の五項目を尋ねた（各行政の範囲および各推進部局の有無については、各自自治体に判断を委ねた）。

同和行政推進部局の状況では、担当部局なし、または無記入が一二県二市あった。課または室の名称が「同和」単独は三県二市であり、「人権・同和」併記は一二県一市、「人権」単独は一二県五市であった。

また、同和教育推進部局においては、担当部局なし、または無記入が一三県五市あった。課または室の名称が「同和」単独はなくなり、「人権・同和」併記は一二県一市、「人権」単独は一一県四市である。

同和行政、同和教育担当部門においても、「同和」から「人権・同和」へ、「人権・同和」から「人権」へのシフトが、依然として続いている。

人権行政推進部局については、担当部局なし、または無記入が八県一市あった。昨年調査時点では、人権行政推進部局の設置は全国的にはほぼ完了してきたはず（前年、なし・無記入は三県二市）であるが、前年に比較して「なし」とする県の回答が微増していることは何を物語っているのだろうか。部局の名称からみると、「同和」単独は一県二市、「人権・同和」併記が一県一市、「人権」単独は一五県六市であった。これ以外の担当部局として

は、健康福祉担当、地域福祉担当、県民生活担当等とやや多様になる。

人権教育推進部局を設置していない自治体は、七県二市（市については無記入を「なし」と計算）となり、このうち、人権教育推進部局があり同和教育推進部局が未設置である自治体は、六県三市である。また、人権教育推進部局を設置している自治体四〇県一一市のうち、三五県八市が同和教育推進部局を兼ねている。これは二〇〇二年とほぼ変わらず、人権教育における同和教育の位置づけの重要性が定着しつつあるのではないかと推測される。

人権啓発担当部局も、担当部局なしは無記入を含めて六県一市であり、四一県一二市で担当部局が設置されている。ここで留意すべきは、「人権」の各課題については、担当部局が個別に行っている」という回答がかなりあったことである。この場

表6 同和・人権行政推進部局設置状況

区 分	2003年	2002年	差引増減
同和行政推進部局設置自治体	35県11市	41県11市	△6
同和教育推進部局設置自治体	34県8市	39県10市	△7
人権行政推進部局設置自治体	39県12市	41県8市	2
人権教育推進部局設置自治体	40県11市	41県8市	2
人権啓発担当部局設置自治体	41県12市	42県9市	2

合、各担当部局の個別啓発行政と、総合企画調整部局としての人権行政推進部局との連携のあり方が重要となることに留意したい。

### 三 その他の分野の人権行政

#### 1 女性に関する審議会等

審議会については、六〇自治体のうち、一県のみが未設置であった。「男女共同参画推進本部」等の庁内検討会議は、三県一市のみが未設置である。「基本計画」は、二県のみが未策定にとどまり、「男女共同参画基本法」施行以後の自治体の取り組みは、体制づくり、基本計画ともに進んできている様子が伺える。しかし、自治体現場の具体的なシステムに対応した実施計画レベルでは六県二市にとどまっていることなど、次の展開に向けては、なお注意を要すると思われる。

#### 2 子どもに関する審議会等

審議会については、大半の自治体で設置されており、未設置は一〇県五市であったが、庁内検討会議は、過半数の二六県九市が未設置である。「基本計画」は多くで

策定されており、未策定は一五県三市である。庁内検討会議を設置していると回答した自治体の場合であっても、「次世代育成支援対策」「少子化対策」等の名称が多い。同様に、基本計画の名称も「子育て支援」などが多く、乳幼児、児童、少年と多岐にわたる「子どもの人権保障」がどの程度意識され、具体的に取り組まれるか、が今後の課題となるように思われる。

#### 3 障害者に関する審議会等

審議会については、やはり大半で設置されており、未設置は一〇県一市置であった。しかし、「障害者施策推進会議」等の庁内検討会議は、過半数を超える二九県一〇市が未設置である。一方で、「基本計画」は三九県一市で策定済みとなっている。審議会、基本計画を実効あるものとするには、やはり庁内検討会議の設置が必要となるのではないかと考えると、今後の庁内検討会議の設置状況に注目したい。

#### 4 外国人に関する審議会等

外国人に関する審議会については、まだ事例が少なく、設置は八県六市である。庁内検討会議は、一五県六市で設置されている。同様に「基本計画」は、一五県六市で

策定されている。在住外国人との共生は、すでに都市部だけではなく、郡部においても課題となっている。またそれは、居住する在住外国人人口の多寡によって決まるものではない。その意味でも、なお全国において取り組みが進められることが求められる。

#### 5 高齢者等に関する審議会計画等

審議会については、二六県五市で設置されており、約半数の自治体が設置している。しかし、庁内検討会議は一六県一市にとどまる。一方で「基本計画」は三五県一市で策定されており、その大半が「高齢者保健福祉計画」等である。審議会の性格、役割も同様である。

#### 6 その他の基本計画・実施計画等

上記の分類に属さない人権関係の各種計画等で、回答が最も多かったものは、「ホームレス」に関する実施計画等である。埼玉、東京、愛知、三重、大阪、兵庫、福岡の七県と名古屋、京都、大阪、神戸、北九州、福岡の六市が「ホームレスの自立支援等に関する実施計画」等を持っている。

その他は、「HIV対策」に関して佐賀県と大分県、ハンセン病問題に関して庁内連絡会議が佐賀県にある。

### 四 「人権教育の一〇年」の取り組み等

二〇〇三年度は、「推進本部」については二八県四市で設置の報告があり、「行動計画」は二七県四市が策定済みとの報告があった。また、懇話会が設置されて現在も活動している、という自治体は、六県一市である。ところで内閣府ホームページでの公表数では、二〇〇四年六月現在で推進本部設置は四〇県（さらに一県新規設置を検討中）となっており、行動計画策定も三九県（さらに一県新規策定を検討中）となっており、今回の回答数と大幅に食い違っている（調査年度の違いを考慮しても、その落差が大きい。これは前回も同傾向であった）。

この点は、当該組織の名称が「人権教育のための国連一〇年」と異なるために報告されなかったケースや、その権能・機能において「人権教育のための国連一〇年」に関わる事項が明確に謳われていなかったり等の事情が作用しているようにも思われる。しかし、国への報告数と大幅に異なる回答数が出るという事態は、当該組織の位置づけが、「人権教育のための国連一〇年」の取り組み組織として、庁内的に明確なコンセンサスを得ているとは言い難いことを表しているのではないだろうか。こ

の点の解明は次年度調査以降の課題である。

「人権教育のための国連一〇年」は、二〇〇四年までであるが、今回は二〇〇五年以降の「推進本部」「行動計画」「懇話会」について、終了するか、継続するかを改めて尋ねた。推進本部に関しては、設置している自治体のうち、終了が二県（栃木、和歌山県）で、このまま継続（名称・体制変更も含む）が、一九県二市あった。調査時点で検討中は、一〇県四市である。

同じく、「行動計画」の終了、継続、検討中についても、終了が二県一市、継続が一七県（内一県、群馬県は新たに策定中）であり、検討中は一二県四市であった。計画の終期なし、とした自治体は高知県である。「懇話会」については、終了が四県、継続が九県、検討中は四県三市であった。

ところで、この「行動計画」は、「人権教育及び人権啓発に関する法律」第七条「基本計画の策定」に相当する計画としても位置づけられ得るものである。その意味では、

表7 人権教育のための国連10年の取り組み状況

区 分	2003年	2002年	差引増減
国連10年推進本部設置自治体	28県 4 市	26県 3 市	3
同行動計画策定自治体	27県 4 市	26県 3 市	2

「人権教育のための国連一〇年」の期間が終了した後も視野に入れたものでなくてはならない。今回も設問⑥で「人権教育・啓発推進法」による基本計画と年次報告の有無、を問いかけたが、殆どの自治体は「基本計画」「年次報告」いずれも「なし」との回答であった。

しかし、いくつかの自治体から「人権教育のための国連一〇年行動計画」がその基本計画に相当する、との回答があった。「行動計画」が未策定の自治体において「基本計画」が必要となることは当然のことであるが、「行動計画」策定済みの自治体も、この「基本計画」に相当する形での「行動計画」となっているかどうか問われる。なお、年次報告の有無とは、年次ごの実施状況が評価・点検されているかどうか、という意味である。この点は継続的に注目していきたい。

## 五 これからの人権行政

まず、法期限切れ後の同和行政を、自治体独自で再構築していく必要がある。そのためには、自治体における同和問題の実態調査が必要となるが、その取り組み状況について尋ねた。次に、人権保障の最前線ともいえるべき相談窓口の設置状況、公共事業等の入札基準における人

権基準の導入状況、同和問題解決のための一般施策、人権行政のチェックシステムについて尋ねた。以下の1～4は、今回から新しく設定した設問項目である。

### 1 同和地区実態調査の有無

二〇〇〇年度以降の自治体独自の同和地区実態調査（意識調査を含む）について、「あり」との回答は、茨城県、栃木県、千葉県、神奈川県、大阪府、徳島県、香川県、佐賀県、川崎市、京都市、大阪市、福岡市の八県四市からあった。

### 2 人権相談窓口

人権全般では二九県七市、同和問題では二二県四市、女性では四三県一二市、子どもでは三七県八市、障害者では三五県六市、外国人では二五県四市、高齢者では二四県四市、ハンセン病関係では九県、HIV関係では一二県一市、ホームレス関係では二県二市、犯罪被害者では二県の設置回答があった。

### 3 入札参加における人権基準の導入

同和問題、女性、子ども、障害者、外国人、高齢者、環境、その他（コンプライアンスシステムの有無など）の

八項目について、入札参加基準となっているかを尋ねた。岩手県、宮城県、山形県、福島県、茨城県、千葉県、神奈川県、愛知県、三重県、滋賀県、兵庫県、大阪府、鳥取県、福岡県、佐賀県、熊本県、宮崎県の一七県と千葉市、大阪市、神戸市の三市がいずれかの項目を基準としているとの回答があった。

最も多かったのは障害者雇用率であり、障害者雇用率達成度による格付けが多く導入されている（一五県三市）。次に多かったのが環境基準であり、八県一市がISO14000またはISO9000Sの取得を格付けに採用している。この両方を導入している自治体も四県一市あった。その他、熊本県で「育児休業、介護休業制度の有無」が格付け基準に採用されており、大阪市では母子家庭の母の雇用率が総合評価一般競争入札基準となっている。この動向は今後大いに注目したい。

### 4 同和問題解決のための一般施策

この設問について、該当施策「あり」と答えた自治体は、二一県七市であった。その傾向をみると、かなりの自治体が従来からの「一般社会啓発」を該当施策としているが、これを「同和問題解決のため」の一般施策とすることは少し無理があると思われる。ついで多いのが

人権教育施策であり、さらに奨学金制度、隣保館事業等となる。しかし一方では、具体的な地域改善事業や雇用促進事業を新設して広報し、制度の手引き書を公開している自治体（新潟県、千葉県、三重県、滋賀県、鳥取県、島根県、福岡市等）もあり、取り組み内容に大きなバラつきがある。これらの分析については稿を改めて取り組みたい。

## 5 同和行政・人権行政のチェックシステム

同和行政はもとより、各種の人権行政を実効あらしめるためには、人材配置、制度（準則、ルール）、その他各種のチェックシステムが必要である。今回もこれらの整備状況について尋ねた。

人材配置、制度、その他チェックシステムのいずれかが「あり」と回答した自治体は、二一県四市であり、前年の一〇県二市と比較して一一県二市増加している。そのうち最も多数該当した項目は、人材配置である。その多くは各部局（主として部局総務課）ごとに人権担当職員を兼務配置する、という方式がとられていた（宮城県、東京都、神奈川県、富山県、福井県、岐阜県、愛知県、三重県、京都府、兵庫県、奈良県、大阪府、和歌山県、島根県、徳島県、香川県、福岡県、佐賀県、熊本県、大分県、鹿児島

県、千葉市、横浜市、大阪市、福岡市）。

制度では、事務事業評価システムの中に位置づけているという自治体があった（福井県、千葉市）。その他では、一定の客観的ルールのもとに進行管理を行っている（神奈川県、三重県）というところもあった。人権担当職員の配置が前年に比して大幅に増加したが、さらに、評価システムの形成、ルールづくりへの進展が今後望まれる。

## まとめ

二〇〇三年は、「同和対策特別措置」法時代が二〇〇二年三月末に終わって二年目である。その意味では、同和行政が「人権一般」行政の中に次第に埋没していくか、人権行政の中に改めて明確な位置を占めるかが問い直されてきた、といえよう。その一方で、個別課題としてのさまざまな人権行政の領域は、着実に行政施策として拡大し定着してきたともいえる。今回の人権各課題の調査を通じて、改めて現在における自治体人権行政全体のパースペクティブと取り組みの広がりや少しは再確認できたように思う。人権問題は、多様な人びとの多様な生活の中で個別・具体的に具現化する。その意味で人権問題は、社会全体への対応とあわせて、個別・具体的かつ専

門的な対応を要することを忘れてはならない。

例えば「同和」という用語が「人権・同和」へ、「人権・同和」から「人権」へと切り替えられていくときに、同和問題の個別・具体性が置き去りにされてはならないのである。同様に人権問題の中には、女性、障害者、外国人、高齢者、子ども、ハンセン病、HIVと、あらゆる領域的課題があり、それらにも個別・具体性がある。そして同和問題は依然として、そのうちでも最大の国民的課題なのである。それは、法的な地区指定がなくなっても、未だに個人個人に覆いかぶさりうる人権課題として存在していることに変わりはない、という事実を意味する。

今回の調査を通じて、同和行政の転換期における自治体の対応に、積極的な方向と静観的な方向との二通りが見受けられるような観があった。また、同和問題以外の各種人権行政においても、国の法律の裏付け等がある分野への政策的傾斜の傾向があるようにみえるのは、やはり前年と同様である。二〇〇〇年四月以後、地方自治体は「自主的かつ主体的な」地方政府に位置づけられたはずである。したがって、分権時代における自治体人権行政は、当然のことながら当該自治体の地域特性、住民特性や構成に対応した個性的なものになるはずである。そ

の意味では、自治体がかかえる地域実態、課題の把握がなされ、政策立案、施策実行がなされなくてはならない。今回の調査を通じて、そのような主体的姿勢を積極的に示し始めた自治体が少なからず浮き彫りになってきたことを歓迎したい。とともに、一方では自治体間の落差も目立ってきたように思う。

さらに人権行政は、上記のような「地域性」が重視されるだけでなく、「総合性」「当事者性」も重視されることを原則とすべきである（「人権フォーラム21」による人権政策提言から）。各種領域の人権行政は、いずれも行政各部門を横断した総合性の確保が必要である。今回調査での人権行政各領域における庁内検討会議設置の有無は、総合性の確保に関する取り組みの指標となる。また「当事者性」という点では、各種人権行政の理念構築、政策立案、施策設計、事業実行及び評価、という各ステージにおいて、市民参加・参画・協働のシステムを導入していかなくてはならないはずである。各種審議会、懇話会等の存在がそれらを万全に担保するものであり得るかが問われるとともに、「当事者性」を重視した新たな協働システムの必要性が浮上してくるのではないかと、という予感もするのである。