

A：人権行政の新たな発展に向けて——「人権企画研究会」研究報告書

(<http://www.geocities.jp/humanrightspolicy/past/rs012/01a.html>より)

平成17(2005)年3月大阪人権行政推進協議会 人権企画・人権啓発に係る専門会議人権企画研究会

I はじめに

大阪府内の自治体の「人権政策」「人権推進」「人権啓発」などの担当者によって構成されている大阪人権行政推進協議会「人権企画・人権啓発に係る専門会議」人権企画研究会(以下、「研究会」)では、2003(平成15)年6月から2005(平成17)年3月まで「人権行政を浸透させるための取り組み」について計13回の話し合いを持ち、その方向性やあり方について研究を深めてきました。研究会発足当初、各参加者の自治体内での業務の位置付け(内容)が必ずしも同一の内容ではなく、事務分掌上においても統一されたものではないため、必然的に参加者の問題意識にもかなりの隔たりがありました。(参考：末尾記載『各自治体における人権関係部局の機構について』) しながら、研究会を進めていくうちに、人権行政や人権教育・人権啓発を発展させ、深化させていくためには、現状の問題をしっかりと把握・分析して、府内の自治体において共通認識を培い、できる限り歩調を合わせた取り組みが必要であるという共通の理解が生まれてきました。本報告書は、府内自治体が抱えるさまざまな問題を共に解決し、自治体行政が「人権行政」として発展し、それぞれの地域において特色のある「人権のまちづくり」を進めていくために、そして、「人権教育・人権啓発」の活動がその中心的・先導的な役割を担えることを期してまとめたものです。

II これまでの経過

1 1996年研究報告書「人権行政の確立にむけて」以後の各自治体の取り組み

「大阪府自治体人権啓発連絡会議」(※1)に設置された「自治体人権啓発行政あり方研究会」(※2)によって1996(平成8)年6月に研究報告書「人権行政の確立にむけて」(以下、「96年報告書」)が出されました。この報告書では、人権行政と人権啓発行政を進めていくために、次の三つの課題が提起されました。

- (1) 自治体行政は人権行政自治体行政の目標は、人権行政を市民と共に創造することであり、憲法の理念である平和主義、民主主義、基本的人権の尊重を地域社会で実現させていくことである。そして、その中身はさまざまな差別を解消していく行政の総合的な推進によって深まっていくものである。
- (2) 自治体職員の役割このような自治体行政の本質を深く理解した職員が存在してこそ、人権行政の確立や人権啓発行政の発展が期待できる。このため、すべての自治体職員には人権意識と人権感覚の研鑽が必要であり、多角的な職員研修が進められなければならない。行政に携わる職員もまた人権意識の確立と高揚が不可欠なのであり、市民に対する啓発の目標が実は職員自身の課題でもあるという認識が大切である。そのためには、何よりも「差別の現実学ぶ」姿勢が望まれる。

- (3) 市民主体の市民参画による啓発活動の創造啓発は、施策・対策と一体的に推進することを原則として取り組まなければならない。また、行政は啓発する側、市民は啓発される側という従来の固定的な啓発の関係性を脱して、市民自行政は啓発する側、市民は啓発される側という従来の固定的な啓発の関係性を脱して、市民自身による啓発活動の創造が今後の課題である。そして、その活動は「地域・日常・暮らし」と密着して進められるべきである。なぜなら、具体的な差別はそのような場で生まれ、そこで克服されなければならないからである。今日、各地域で、差別を克服して、ともに学び、ともに生きようとする、「人権的」な仲間づくり、地域づくりの試みが市民レベルで始まっている。「差別の現実」に学びながら、こうした市民の自主的な活動に、積極的に行政としてリンクすることが大切である。

このような96年報告書の趣旨を人権行政・人権啓発行政の出発点として、各自治体における取り組みを積極的に展開していくことが確認されたのですが、各自治体におけるこれまでの取り組みを概観した時、特に(1)で指摘されている「自治体行政」=「人権行政」という認識とそれを土台とした行政運営がまだまだ不十分であることは否めません。また(2)(3)の課題についても、個別の自治体の取り組みの中では先進的な試みがなされている所もありますが、これらの課題の取り組みの発展も(1)の課題と密接に結びついています。

※1;「大阪府自治体人権啓発連絡会議」は、2002年4月、「同和事業推進大阪行政連絡協議会」と再編され、「大阪人権行政推進協議会」が設置されました。

※2;「これまでの人権啓発の経過を振り返り、現状における問題整理と、国際化の進展など社会情勢の変化に対応したこれからの人権啓発行政のあり方について研究すること」を目的に設置されました。

2 自治体を取り巻く問題状況と取り組みの基本方向

一方、96年報告書が出された1996(平成8)年以降今日までの間に、世界や日本において人権に関するさまざまな取り組みが行われてきました。それは、1997(平成9)年・「人権教育のための国連10年大阪府行動計画」の策定、1998(平成10)年・「大阪府人権尊重の社会づくり条例」の制定、1999(平成11)年・「男女共同参画社会基本法」の制定、2000(平成12)年・「人権教育及び人権啓発の推進に関する法律」の制定、2001(平成13)年・「大阪府人権施策推進基本方針」の策定、2002(平成14)年・「人権教育・啓発に関する基本計画」(以下、「国の基本計画」)の策定等です。また、1969(昭和44)年から進められてきた33年間にわたる「特別措置」による同和対策事業が、2002(平成14)年3月には「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」の法期限を迎えました。しかし、2000(平成12)年の大阪府の『同和問題の解決に向けた実態等調査』でも明らかなように部落差別はさまざまな生活レベルで厳然として存在しており、その解決が求められていることは周知のとおりです。さらに障害者差別、性差別、外国人差別(民族差別)などさまざまな差別の撤廃も引き続き行政の重要課題となっています。一方、1990年代以降、日本はいわゆる「少子・高齢化社会」を迎えましたが、それと共にさまざまな人権にかかわる社会問題が生じるようになり、特にバブルの崩壊後、子どもの虐待、不登校、引きこもり、ドメスティック・バイオレンス、個人の孤立化、社会規範やモラル意識の低下、ホームレスの増加など、さまざまな社会的課題が生まれてきています。そして、これらの課題の解決を含み込んだ「人権のまちづくり」がすべての自治体の共通した課題となっており、各課題に対応する開かれた相談窓口の充実、それと連動した救済体制の整備が急務となっています。さらにそれらの取り組みや対応、

施策を行政全体の課題として受け止め、その解決のために総力を挙げて進めていくシステムづくりが望まれます。

III なぜ、自治体行政を人権行政として発展させられないのか？

このような現状認識に立った場合、96年報告書の基本方向に沿った人権行政の確立は極めて重要であることが理解できます。ところが、96年報告書以後の府内自治体の取り組みを検証した場合、この内容が十分に生かされているとはいえない現状が見受けられ、「いわゆる一般行政」と「人権行政」とが依然として乖離しており、相変わらずパラレルな関係として捉えられています。なぜ「自治体行政」＝「人権行政」という基本認識が行政全体の共通認識になっていかないのでしょうか。このような停滞状況の原因について、次に言及したいと思います。

それはまず、社会全体を見渡しても、また、行政内部においても、「人権」概念の認識が極めてあいまいであることが指摘できます。自明のことと考えられながら、実はその理解が千差万別になっていて、共通の理解が生まれていないのです。

「国の基本計画」においては、『人権とは、人間の尊厳に基づいて各人が持っている固有の権利であり、社会を構成するすべての人々が個人としての生存と自由を確保し、社会において幸福な生活を営むために欠かすことのできない権利である。』と規定しています。

これを差別との関係で見ると、1965(昭和40)年の「内閣同和对策審議会答申」(以下、「同対審答申」)において、その輪郭が明確に述べられています。すなわち、『同和問題は人類普遍の原理である自由と平等に関する問題であり、日本国憲法によって保障された基本的人権にかかわる課題である。(前文)』そして、『近代的社会の原理として何人にも保障されている市民的権利と自由を完全に保障されていないという、最も深刻にして重大な社会問題である。(第一部・同和問題の認識 1. 同和問題の本質)』さらに、『すなわち、近代社会における部落差別とは、ひとくちに言えば、市民的権利、自由の侵害にほかならない。市民的権利、自由とは、職業選択の自由、教育の機会均等を保障される権利、居住及び移転の自由、結婚の自由などであり、これらの権利と自由が同和地区住民にたいしては完全に保障されていないことが差別なのである。(同)』と記されており、これは、今日における差別の定義としてあらゆる差別の問題に普遍的に適用できる説明となっています。

つまり、人権とは、具体的には「近代社会の原理である市民的権利と市民的自由」を指すわけです。(これに関して、世界人権宣言を条約にし、加盟各国にその条項の順守を義務づけた「国際人権規約(1966年に国連総会で採択)」では、権利の性質の違いから、「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約(A規約)」と「市民的及び政治的権利に関する国際規約(B規約)」などに区分されています。前者は、教育権、労働権、社会保障、文化生活に参加する権利など、いわゆる「社会権」と呼ばれるものであり、国家や社会が積極的な施策を実施することによってはじめて達成されるような権利を指します。一方、後者は、生命、自由、身体の安全などいわゆる「自由権」と呼ばれるものです。ここでいう「市民的権利と市民的自由」は、これらを含むものとして用いています。) そして、同対審答申に指摘された職業選択の自由、教育の機会均等を保障される権利、居住及び移転の自由、結婚の自由については、その解決と保障のために行政内の具体的な市民的権利と市民的自由の保障・確立を担当する責任部局が施策を担当してきました。さらに、実態調査の結果、生活保護など福祉を受ける権利、生命権・財産権(消防など)、健康で文化的な生活権としてのインフラの整備、居住・移転の自由に関わる施策(住宅建設、街路整備など)などの未保障の状況も明らかになり、行政の各担当責任部局の課題として明らかにし、全庁

的な共通認識や合意の形成を図りながら、総合的な行政として展開されてきました。それは、住民主体で課題の立案・調整を進める行政のあり方を先取りしたものでありました。そして、その経験と蓄積が他の人権課題の解決についても、庁内横断的・総合的な取り組みとして各部局の役割を明確化し、施策を進めていく手法を生み出してきたのです。その意味で、同和行政は、人権行政の取り組みの先駆けでした。

ところが、同和問題の解決に関しては、1969(昭和44)年に「同和对策事業特別措置法」が施行され、市民的権利と市民的自由の保障・確立が緊急な行政課題となったため、多くの自治体において、同和对策所管部局が設置されて、「特別行政」として位置付けられ、複合的・総合的な事業の調整・推進が図られました。このような中で、他の施策の(例えば、まちづくりの)総合調整を担当している「企画」あるいは「政策推進」部局の業務は、人権確立の課題とは関係のない「特別行政」に対する「一般行政」であるという位置付けと認識が全庁的に定着することになってしまいました。また、多くの自治体において、同和行政の調整・推進に取り組んでいた部局においても、同様の認識があったことは否めませんでした。しかし、本来、行政各部局の仕事で何らかの市民的権利や市民的自由の保障・確立の課題と無関係なものはありません。問題は、同対審答申以前に自治体行政の人権行政としての責務が明確にされず、また、人権侵害・未保障問題としての差別に対する行政責任が自覚されていなかったことなのであり、残念ながら「企画」あるいは「政策推進」部局をはじめ、「いわゆる一般行政」としての各種のまちづくり施策に取り組んでいる部局は、当時から人権行政の一翼として全市民の市民的権利と市民的自由の保障・確立に携わっているという自覚が希薄でした。

例えば、各自治体の「いわゆる一般行政」としての「総合計画」において、まちづくりの指標として掲げられている「しあわせのまち」「いきいき安心のまち」「こころのかようまち」「心やすらかにくらするまち」「ふれあいのまち」「個性が輝くまち」「健やかにくらするまち」などなどの文言が記されています。この中の文言は、人権つまり、個人の尊厳の確立を土台とした市民的権利と市民的自由の保障・確立を前提としてこそ、行政と市民とが共に目指すべき、まちづくりの方向や内容、課題が明らかになります。確かに、総合計画の章立ての一部に人権のまちづくりを掲げている自治体もありますが、これは、まちづくり全体の方向を人権行政として捉えているということにはなってはもありますが、これは、まちづくり全体の方向を人権行政として捉えているということにはなってはいません。「国の基本計画」を引用するなら、「いきいき・心やすらか・ふれあい・個性が輝くしあわせのまち」とは、「すべての人々が個人としての生存と自由を確保し、社会において幸福な生活を営む」ことができる「まち」であり、それは、「人間の尊厳に基づいて各人が持っている固有の権利」を確立できる「まち」ということができるわけで、これが本来自治体の目指すべきまちづくりの方向であることは疑問の余地がありません。だからこそ、お互いの市民的権利と市民的自由を保障・確立し、差別されず、差別せず、自由・平等な関係に支えられた地域社会やまちづくりを進めていく市民の営みをバックアップしていくことが行政の責務となるのです。

人権の概念は、「個人(市民的権利と市民的自由の主体が身分的な帰属から解放された人一般としての個人という意味において…)」、「社会(個人として自立した市民によってつくられるという意味において…)」、「パブリック・モラル(『自由とは他人を害しないすべてのことをなすうることにある〔フランス人権宣言・第4条-1789年〕』を土台として発展してきた社会的規範・正義という意味において…)」、「社会人の責任と義務(個人が社会に対して負う責任という意味において…)」などの概念と有機的に関連し、発展してきたものです。

先に挙げたまちづくりの指標は、これらを包み込んだ市民の願いを反映したものであり、だからこそ、行政全体が「自治体行政=人権行政」という共通認識に立って、施策を進めていかなければ

ればならないのです。このような観点に立つてこそ、具体的な差別問題(人権侵害・未保障問題)が、行政にとって基本的なまちづくりの課題であり、同和問題など具体的な差別問題に関わる今日的な市民的権利と市民的自由の保障・確立のための各部局の課題を明らかにして取り組んでいく道筋が明瞭になってくるのです。

また、人権行政を「人権問題行政」というカテゴリーで捉える見方があります。同和問題における人権の問題、女性の人権の問題、障害のある人の人権の問題、在日外国人の人権の問題、子どもの人権の問題、高齢者の人権の問題などは、いずれもさまざまな「市民的権利と市民的自由」の侵害や未確立の問題であり、それぞれの権利と自由の保障・確立を本来業務として担っている各部局が課題を認識して取り組まなければならない問題です。これは、行政の各部局の仕事が何らかの市民的権利や市民的自由の確立・保障を目的として成り立っているという基本認識が前提となります。そして、「人権問題行政」とは、各部局が担っているさまざまな権利について、「人権侵害・未保障問題」として特に緊急に取り組まなければならない市民を対象とした横断的・総合的行政であり、その行政課題は、各問題に共通しているものもありますが、異なっているものもあります。

したがって、これらの課題的行政、つまり、「人権問題行政」のみを「人権行政」と捉えることは、行政本来の存在目的であり、本質でもある「人権行政」の範囲を矮小化することになり、結局、「人権問題行政」と「一般行政」という二つのカテゴリーに分化してしまい、「一般行政」部局の職員に「私の仕事は人権とは関係がない」という認識が生まれ、「人権行政」の一翼を担っているという自覚が培われないことになってしまいます。

IV 各自治体における「人権行政基本方針」策定の必要性

近代の社会は、前述してきた教育を受ける権利、社会保障を受ける権利、勤労の権利、移動の自由の権利、居住の権利、生命・財産についての権利などさまざまな市民的諸権利と市民的自由の実現を「個人の尊厳」を担保するものとして認め、そして、その理念の実現によって人間の幸福を達成していくために、さまざまな社会的基盤や制度・システムを発展させ、整備してきたのです。例えば、学校教育、各種の福祉事業、病院などでの医療、上下水道事業の整備、街路の整備、郵便・電信・電話などの事業の整備、公共交通の事業、住宅の供給、消防制度の充実、職業のあっせんや紹介・職業訓練のための事業などがそれです。これらはすべて、行政の日常業務として取り組まれており、人々が生きていくにあたって不可欠なさまざまな権利の確立、つまり、人権の問題と密接に関連しています。

同和問題、性差別、障害のある人々の問題、在日外国人・民族問題をはじめとする差別問題、さらに、地域における子どもの虐待、不登校、引きこもり、ドメスティック・バイオレンス、個人の孤立化、社会規範やモラル意識の低下、ホームレスの増加など、さまざまな人権問題や社会課題を解決し、本当に誰にとっても「しあわせなまちづくり」を実現していくためには、自治体を挙げて「人権行政」に取り組んでいこうという姿勢と方向が必要です。これまでの差別問題の取り組みの歴史を振り返っても明らかなように、個別の市民的諸権利と市民的自由の侵害の解決や保障の推進には、それをつかさどるそれぞれの担当責任部局の自覚と取り組みが不可欠です。あらゆる人権侵害や未確立の課題に対する開かれた相談・救済窓口の設置とともに、関係部局が責任を自覚して対応していく庁内合意と共通の認識、そして、解決のためのバックアップ・システムが整備される必要があり、それがなく全庁的な連携の中で解決していこうという方向は生まれません。

今日、地方分権や地方主権が叫ばれる中、厳しい財政状況のもとで、自治体本来の行政を推進していくためにも、単なる効率的な行政改革ではない近代社会における自治体の原理的な立脚点と方向性が必要です。各自治体において、それぞれの特色を生かしながら、普遍的な「人権行政基本方針」を策定し、それを基軸とする行政改革が必要です。

そして、この方針が示唆するものは、「人権部局」と「企画」あるいは「政策推進」部局との将来的な統合であり(たとえば、「企画・人権部」など)、これによって、まちづくりを「人権」を基軸として進めていく展望が開けます。

さらに、このような新しい、しかし、基本的な行政の推進のためには、96年報告書が述べているように、それを支えているすべての職員の共通認識が必要です。このため、職員研修を抜本的に「人権行政」推進の立場から体系化し直すことも課題となります。

V 人権教育・人権啓発の積極的な推進を

地域社会で、すべての人々の諸権利の確立・保障と維持・発展を、具体的な課題・施策の中で推し進めていくためには、人権や権利の中身を豊富化していくと同時に、そのことについての深い理解が必要になってきます。人権という言葉は、事実上、差別に関する事柄という意味で使われてきましたが、それは人権という概念のすべてを表しているわけではありません。前述したように、人権という概念は、個人との関係において、また、社会との関係において、社会的規範や倫理において、相互に有機的な関連をもって発展してきたものです。人権の問題は、これまで差別の問題として、それを受けている人々の問題、つまり、人権侵害や人権未保障の問題としてのみ考えられがちでした。

「国の基本計画」の第2章では、様々な人権問題が生じている背景について、「より根本的には、人権尊重の理念についての正しい理解やこれを実践する態度がまだ国民の中に十分に定着していないことが挙げられ、このために『自分の権利を主張して他人の権利に配慮しない』ばかりでなく、『自らの有する権利を十分理解しておらず、正当な権利を主張できない』、『物事を合理的に判断して行動する心構えや習慣が身につけておらず、差別意識や偏見にとらわれた言動をする』といった問題点も指摘されている。」と述べています。このように、人権とはすべての人々にとって「人権についての認識にかかわる問題」であり、私たち日本人にとっては、自分が社会に対してどのような立場にあるのかを自覚する「自己認識の問題」として考えなければならない問題でもあります。

つまり、人権は、個人の自立と深くかかわっており、その人自身が「権利の主体としての自己アイデンティティ」を確立していく課題と、自立を阻み、差別を生み出していく社会規範や生活文化である家意識、血統主義、序列意識、世間主義などの文化を変えていくという課題としても考えていく必要があります。

ところが、「国の基本計画」においては、人権教育とは「人権尊重の精神の涵養を目的とする教育活動」、また、人権啓発とは「国民の間に人権尊重の理念を普及させ、及びそれに対する国民の理解を深めることを目的とする広報その他の啓発活動」と定義されています。しかし、国民の人権に対する理解が不十分であるという認識を示しているのであれば、まず実施しなければいけないことはすべての人々の「市民的権利と市民的自由の主体」へのエンパワーメントを進める市民的権利教育が前提となります。教育基本法においては、このことが明確に記されています。すなわち「個人の尊厳を重んじ、真理と平和を希求する人間の育成を期するとともに、普遍的にしてしかも個性豊かな文化の創造をめざす教育を普及徹底しなければならない」と前文でうたい、さ

らに「教育は人格の完成を目指し、平和的な国家及び社会の形成者として、真理と正義を愛し、個人の価値をたつとび、勤労と責任を重んじ、自主的精神に充ちた心身ともに健康な国民の育成を期して行わなければならない。」と第一条の目的に掲げられており、人権教育・人権啓発は、まず、このような方向を内容として進めていく必要がありますが、日本と同様な近代社会の原理を憲法に掲げている諸外国に比べ、明らかに学齢児からの「近代社会人」としての市民権利教育が不足していることは否めません。児童・生徒への市民権利教育とともに、大人への生涯学習の中にもこの観点を位置付けていくことが望まれます。

また、社会的規範=パブリック・モラルの確立の問題として考えた場合、次のように指摘できます。すなわち、社会とは権利の主体であるさまざまな個人が集合して成り立っており、したがって、個人がその主体としての責任を社会においてどのように全うするのかという問題でもあるわけですが。それは、少子化、高齢化、バブル崩壊後の状況、若い世代のさまざまな問題、地域社会の変化などの社会状況とも密接に関連しており、そこから地域社会とのかかわりや責任を自覚したり、話し合ったり、考えていくことが大切になります。その意味で他の人の個人の尊厳を侵害するさまざまな差別は、地域社会において是非とも克服されなければなりません。そして、さらに社会的な規範の発展も期さなければなりません。例えば、不特定多数の人々が使う道路の通行を妨害しない(自転車を放置したり、荷物を置いたり、ごみを投棄したりしない。)、図書館や博物館、電車の中などで走り回ったり、騒いだりしない、というように、個人の人権が保障されるためにはパブリック=万人の、人々の、みんなのという意識が大切であるということです。自由である人間には、他の人の個人の尊厳、自由と平等を認め、共存していくための責任がパブリック・モラルであり、個人にとってどのような形で問われるのか(例えば、非暴力、寛容、相互理解、友愛、地域社会への参加、責任、次世代育成へのかかわり)を検討し、課題化することが大切です。96年報告書では、人権教育・人権啓発の活動が『具体的な差別が生まれる「地域・日常・暮らし」と密着して進められるべきである。』という重要な指摘を行っており、これは、「人権のまちづくり」を進めていくことと同軸の課題であるということです。つまり、地域におけるさまざまな人権問題、高齢者対策、子育て支援、環境問題などの課題に取り組んでいる自主的な住民活動の育成やネットワーク化、それに対する行政の支援体制の構築などを見据えた活動として展開されなければならないわけです。

VI おわりに

地方分権や地方主権が21世紀の自治体行政のトレンドとして現実の課題になってきていますが、これを推進していくためには、今日の財政上の危機的な状況を打開していく方途を模索すると同時に、市民と行政とのこれまでの関係性の抜本的な見直しによる行政改革など、多くの課題を解決していかなければなりません。しかし、その推進にあたっては、自治体行政の本旨であり、目的でもある基本的人権の確立と市民自治の発展という基本軸を揺るがせにはならないでしょう。

地方自治の本旨とは、地方における行政を地方公共団体の手に委ねる「団体自治」(原則として中央政府の関与を排除して、国からある程度独立した地方公共団体をつくる)と、その地方公共団体を住民自身の参画と意思によって運営する「住民自治」によって成り立つものであり、この二つの自治は一体的に捉えなければなりません。そして、このシステム自体が、近代社会の原理を実現していくために創設されてきたという歴史的な経緯を振り返れば、自治体行政そのものが人権行政であるということは疑う余地がありません。問題なのは、そのような原理・原則に対す

る社会全体の理解があいまいな点にあります。

それは、根本的には近代社会の原理である「人権」についての市民的共通理解が不十分であることに起因しています。同対審答申「前文」で述べられている人権の概念として一般的な基本的人権(the fundamental human rights の翻案)は「理念上の人権」といわれるものであり、その後述べられている市民的権利(civil rights の翻案)は「実定法上の権利」といわれるもので、市民の人権確立を担う自治体にとっては、個々の部局の設置目的でもある具体的な市民的権利が身近かで現実的な人権概念であるということが出来ます。

しかし、これまでも述べてきたように、人権という概念は、人間が他の人々と共に社会をつくって幸せに生きていくためのさまざまな概念や理念とも密接にかかわりながら発展してきたのです。

近代社会の誕生と同時に、一人ひとりの個人に分け隔てなく保障されたのは、「言論の自由」「思想・信条の自由」「結社の自由」「居住・移転の自由」など、さまざまな市民的自由でした。ですから、人権の基礎は「人間としての自由」であり、それまでの身分階層社会から脱した人々にとって、それを自己のアイデンティティとして確立していく「個人の確立」、すなわち近代社会人の自我の確立という目標ともなったのです。

人間としての自由を基礎として誕生した人権の概念は、その後、「個人の尊厳」を生涯にわたって担保し保障するために、「幸福追求権」を土台として「教育を受ける権利」「福祉を受ける権利」「安全に暮らす権利」「健康で文化的な生活権」「居住権」「環境権」などの「社会的市民権」を含み込みながら発展してきました。み込みながら発展してきました。

そして、一方で人間が絶海の孤島で一人きりで身勝手に生きる存在ではなく、他の人と共生する社会への責任を自覚した存在として、パブリック・モラルを発展させてきたのです。日本語の「公序良俗」とは、public order and standards of decency(= 公序)、public morals(= 良俗)の翻案で、民法第90条の規定では「公の秩序と善良の風俗」という概念をもって社会的妥当性を判断する標準としていますが、これらは市民としての自由な人々自身が自主的に作り出してきたものであり、公権力によって強制されるものではありません。それは、民主主義的な市民社会が自立した一人ひとりの個人によって支えられ、成り立っているという信念に基づいているのです。

このように、人権、個人、社会、パブリック・モラル、正義などの概念や理念は、自由で平等な個々の市民の幸福を実現していくために有機的に結び合って発展してきたものですが、日本においては今日でも、これらの概念は脈絡のない個々ばらばらのものとして捉えられており、人権についても非常に矮小化して考えられる傾向が強く、「人権=差別」といった極端な誤解さえ見受けられます。

さらに残念ながら、日本人にとって「個人の自立」というテーマの実現は生易しいものではありません。その要因の一つは、市民的権利の主体としての自覚が薄く、そのために自立への内的衝動力が弱いことであり、今一つは、自己を取り巻く文化的外圧です。同対審答申にも指摘されているように、独特の「世間の文化」のなかで、「出る杭は打たれる」「長いものには巻かれろ」といった集団への迎合意識が自立を阻んでいます。このような状況を打開していくために、「人権の文化」を根付かせていく必要があります。人権教育や人権啓発の重要なテーマともなっています。

また、人権をはじめとして、人間の「市民的幸福」を保障していく一つのシステムとして、さまざまな行政制度とともに、地方自治という民主主義の制度が生み出されてきたのであり、その目的は地域住民の「幸福」を達成していく原理である「市民的権利」の確立以外にありません。したがって、地方自治体が担っているのは、このような複合的な人権に関係した理念や概念が実現されなければならない市民生活のあらゆる分野を包摂したフィールドとしての「地域社会づくり」「まちづくり」「コミュニティづくり」であるということが出来ます。しかしながら今日、

行政自体の中にもこのような基本的な認識が浸透しているとは言い切れない現状もあります。近代社会の原理である「市民的権利と市民的自由」の侵害や未保障問題としての差別問題を、行政の全部局の自覚的・主体的な取り組みによって克服し、「人権の文化」に満ちた地域社会を市民とともに創り出していくために、各自治体において、「人権部局」と「企画」あるいは「政策推進」部局との組織的な連携や統合を進めていくことが望まれます。そして、「人権のまちづくり」と「総合計画」とのリンクによって、まちづくりの基本が「人権の確立」にあるということが明確になり、全庁的な取り組み施策の道筋が構築されていくよう、府内のすべての自治体において、まず、「人権行政基本方針」が策定され、その具体化が図られることを期待して、本報告書の結びとします。

◆各自治体における人権関係部局の機構について¹

機構	自治体数
人権所管が部で独立している	17
人権施策所管が政策・企画部門に属している	5
人権施策所管が市長公室に属している	2
人権施策所管が総務部に属している	7
人権施策所管がその他の部局に属している	13
合計	44

¹ 「人権企画研究会」研究報告書作成当時。