

国際連合人権高等弁務官事務所

専門職研修シリーズ No. 10

国内人権行動計画ハンドブック

国際連合

ニューヨーク／ジュネーブ

2002年8月29日

注

このハンドブックで採用した呼称および提示した資料は、いずれかの国、領域、都市もしくは地区またはその公的機関の法的地位またはその境界に関する国際連合事務局のいずれかの見解が何らかの形で表明されていることを意味するものではない。

*
* *

このハンドブックに掲げられている資料は、自由に引用または複製することができる。ただし、出典を明記し、かつ、複製資料が掲載された出版物 1 部を国際連合人権高等弁務官事務所 (United Nations, 1211 Geneva 10, Switzerland) に送付することを条件とする。

HR/P/PT/10

翻訳掲載にあたって

1993 年 6 月、オーストリアのウィーンにおいて、国連主催の世界人権会議が開催された。これは、世界人権宣言が採択されて以降 45 年間の人権確立に向けた取り組みを総括するとともに、世界の人権状況を踏まえ、人権が尊重された 21 世紀を創造するために開催された重要な会議であった。

この会議での活発な討議を経てウィーン宣言・行動計画が採択された。この宣言・行動計画の中で、人権の普遍性・不可分性・相互依存性が確認されるとともに、人権が尊重された 21 世紀を創造していくために求められているいくつかの方策が盛り込まれた。

その中には、国連に人権高等弁務官事務所を設置すること、人権教育のための国連 10 年に取り組むこと、各国で国内人権機関を設置すること、さらには各国で国内人権行動計画を策定することなどが含まれていた。

ウィーン会議以降 15 年が経過したが、この間、国際的には国連人権高等弁務官事務所の設置（1993 年 12 月）、人権教育のための国連 10 年（1995～2004 年）の推進など宣言・行動計画に盛り込まれていた方策が実施されてきている。

目を国内に転じると、日本においてもウィーン会議以降、いくつかの重要な進展が見られる。1995 年 12 月には、内閣総理大臣を本部長にした「人権教育のための国連 10 年推進本部」が設置され、翌年 7 月には国内行動計画が策定された。2000 年 12 月には、人権教育及び人権啓発の推進に関する法律が公布・施行された。

また、2002 年 3 月には、人権委員会を設置することを盛り込んだ人権擁護法案が閣議決定され国会に上程された。しかしながら、法案に盛り込まれた人権委員会の独立性や実効性等について各方面から批判が出され、2003 年 10 月、衆議院の解散によって廃案となっている。国内人権機関の地位に関する原則（パリ原則）を踏まえた国内人権機関を設置するための法律の一日も早い制定が求められている。

それとともに、人権が尊重された日本社会を構築していくために、国のレベルでの国内人権行動計画の策定が求められる。この点と関連して、自治体の動向を見たとき、2009 年 1 月末時点で、430（全国 1828 自治体中）に及ぶ自治体で部落差別をはじめあらゆる差別を撤廃する条例や人権尊重の社会づくり条例が制定されているし、この内およそ 160 の自治体で条例に基づいた行動計画が策定されている。今後、自治体における条例制定や計画策定の取り組みを拡大促進するとともに、国のレベルでの国内人権行動計画の策定が求められている。

このための一助として、今般国連人権高等弁務官事務所が 2002 年 8 月に発刊した専門職研修シリーズ No. 10『Handbook on Human Rights Plans of Action（国内人権行動計画ハンドブック）』を翻訳し、部落解放・人権研究所のウェブサイトに掲載することとした。本書では、国内人権行動計画の策定がなぜ求められるのか、国内人権行動計画の基本的な内容、国内人権行動計画策定の手順、国内人権行動計画策定後の実施と点検・評価等が分かり易く解説されている。また、オーストラリア、フィリピン、ブラジル、南アフリカなど 11 カ国の国内人権行動計画が紹介されている。今後このハンドブックが、府省庁や自治体の関係者、国会議員や地方議会議員、人権 NGO、研究者はじめ、各方面で広く活用されることを願ってやまない。

最後に、日本語への翻訳掲載をご快諾いただいた国連人権高等弁務官事務所、翻訳作業等に関わった必要経費に関して援助いただいた全日本自治団体労働組合（自治労）、日本教職員組合（日教組）、フォーラム平和・人権・環境（平和フォーラム）、さらには正確で分かり易い翻訳の労を執っていただいた平野裕二（子どもの人権連代表委員）さんに感謝の意を表します。

2009 年 3 月 25 日
社団法人部落解放・人権研究所

- * このハンドブックは国際連合を代理して社団法人部落解放・人権研究所が日本語に翻訳し、電子的に出版するものである。

© 2002 United Nations for the English edition

© 2009 United Nations for the Japanese edition

- * このハンドブックの原文は英語であり、日本語訳についての一切の責任は社団法人部落解放・人権研究所にある。

- * 翻訳：平野裕二

- * 発行：2009 年 3 月 25 日

世界人権会議は、各国が、自国が人権の促進および保護を改善するための措置を特定した国内行動計画の策定が望まれることを検討するよう、勧告する。

ウィーン宣言および行動計画、第2部パラ 71

目次

1. はじめに.....	1
1. 1 変わりつつある環境	1
1. 2 制度強化.....	1
1. 3 国内行動計画の有用性.....	1
1. 4 ハンドブックが目指すこと	3
1. 5 ハンドブックが想定する読者対象.....	3
1. 6 ハンドブックの構成	4
第1部：国内行動計画の概念と始めの頃の経験.....	5
2. 国内人権行動計画の概念の発展	5
2. 1 世界人権会議（1993年）	5
2. 2 ウィーン会議は国内行動計画についてどのように述べているか.....	5
2. 3 なぜ国内行動計画が提案されたのか.....	5
2. 4 国内計画の目的と利点.....	7
2. 5 ウィーン会議以降の取り組み.....	8
2. 6 人権教育のための国内行動計画	9
3. 国内人権行動計画についてさらに詳しく検討する — 一般的原則.....	10
3. 1 プロセスの重要性	10
3. 2 普遍的人権基準にしたがうという公約	11
3. 3 国際的義務の実施	12
3. 4 人権の相互依存性と不可分性.....	13
3. 5 行動志向.....	14
3. 6 公の文書.....	14
3. 7 モニタリング（監視活動）と評価.....	15
3. 8 プロセスの継続性.....	15
3. 9 国民的事業	15
3. 10 国際的側面	16
3. 11 想定される困難	16
4. 11の国内行動計画	18
4. 1 オーストラリア（1993年）	18
4. 2 マラウイ（1995年）	19
4. 3 ラトビア（1995年）	20
4. 4 フィリピン（1996年）	21
4. 5 ブラジル（1997年）	22
4. 6 エクアドル（1998年）	23
4. 7 インドネシア（1998年）	24
4. 8 メキシコ（1998年）	25
4. 9 南アフリカ（1998年）	26
4. 10 ベネズエラ（1999年）	28
4. 11 ボリビア（1999年）	28
4. 12 最終的にとりまとめられた諸計画に共通する要素	29
第2部：国内行動計画の策定.....	31
5. 計画の準備段階.....	31
5. 1 主要な5つの段階	31
5. 2 誰が音頭をとるべきか.....	31
5. 3 誰が関与するべきか	32
5. 4 政府および議会の役割.....	32
5. 5 準備段階の運営のあり方	33

5. 6 国レベルの調整委員会	34
6. 国内機関および市民社会の役割	38
6. 1 国内人権機関	38
6. 2 市民社会を構成しているのは誰か	38
6. 3 人権NGO	39
6. 4 経済的・社会的・文化的権利を扱っているNGOおよびコミュニティに密着した団体	40
6. 5 教育関係者、学術・研究機関の代表および人権専門家	40
6. 6 民間産業部門の代表	40
6. 7 慈善団体その他の民間資金提供団体の代表	40
6. 8 メディア	41
6. 9 一般公衆	41
7. 協議のための機構	42
7. 1 協議のプロセスの重要性	42
7. 2 委員会	42
7. 3 公開の会合および公聴会	43
7. 4 意見の提出やその他の方法による参加	44
8. 計画の策定段階	45
8. 1 国内行動計画の概念化	45
8. 2 国内人権状況報告書の作成ー基礎研究	45
8. 3 優先課題の特定	48
8. 4 権利を侵害されやすい立場に置かれた集団	49
8. 5 とくに焦点を当てるべき問題。	49
8. 6 計画案の作成	49
8. 7 国レベルで進められている他の計画策定活動との連携	51
8. 9 法的位置づけ	52
9. 計画の内容および構成	54
9. 1 一般的問題	54
9. 2 原則および目標	54
9. 3 計画の適用範囲	55
9. 4 形式	55
9. 5 到達目標と評価基準	56
9. 6 実施の責任	57
9. 7 計画の内容に関する提案	57
第3部：国内行動計画の実施、モニタリング（監視活動）および評価	64
10. 計画の実施	64
10. 1 実施機構	64
10. 2 実施のパートナー	64
10. 3 計画の公式発表	65
10. 4 メディア戦略・普及戦略	66
10. 5 人権教育における計画の活用	69
11. モニタリング（監視活動）	70
11. 1 モニタリングと報告のための手法および機構	70
12. 評価および後継計画	73
12. 1 評価の問題	73
12. 2 後継計画に関する作業の始動	73
13. 資源	75
13. 1 資金拠出に関わる問題と戦略	75
13. 2 組織間のパートナーシップ	77
13. 3 国際援助	78
14. 地域的・国際的パートナーシップ	79

1 4 . 1	経験の共有	79
1 4 . 2	地域・国際ワークショップ	79
1 4 . 3	国際連合	80
1 4 . 4	技術的協力と国連人権高等弁務官事務所（OHCHR）	80

1. はじめに

1. 1 変わりつつある環境

人権に関する国際的活動へのアプローチは、この 10 年間で相当に進展した。国際社会はひきつづき人権侵害を声高に非難しているが、各国政府および市民社会は、人権の促進および保護が、権利を不法に侵害した疑いのある者を特定し、政府に実績の向上を求めることだけには留まらないことに気づいている。政策立案や権利擁護に従事する人々は、真の改善を図るためには教育、制度強化および制度構築の分野で資源と長期的努力が必要であることを、ますます認識するようになっていく。

人権諸原則をより効果的に根づかせたいという思いは、世界のあらゆる地域でいっそう広がりつつある、民主主義、開放性および説明責任の環境の強化を反映したものである。これらの諸原則は、個人およびコミュニティの幸福のために重要であるのみならず、経済的・社会的前進の不可欠な要素であることが認識されるようになった。人権諸原則を実行に移すことは、社会的な調和と結合を強化し、開発プロセスを前進させ、政府の説明責任と正当性を促進することにつながるという確信が、ますます強まっている。

これらの進展を下支えしている民衆運動は、国際連合の枠組みのなかで策定された諸文書・諸決議、とくに世界人権宣言と国際人権規約に掲げられた人権諸原則と人権基準を淵源としてきた。これらの民衆運動をいっそうやりやすくしたのが、情報技術革命である。これにより、人権擁護活動家やメディア組織は、人権侵害や人権問題に世界中の公衆の注目を集める効果的手段を確実に手にすることができるようになった。こうした流れに、管理と統治に関わる現代的諸原則が重なり合い、長期的な経済的その他の目標を達成できるかどうかは開放性、民主的統治制度、説明責任、活発な市民社会、そして法の支配にかかっていると考えられるようになったのである。

1. 2 制度強化

人権の促進および保護に対する制度強化アプローチは、現実的かつ実地的なアプローチである。ここでは、人権の向上は公共政策上の目的のひとつであり、それは計画および資源配分に関わる通常の統治プロセスを通じて実施可能であることが認められている。そして、人権に関わる諸目標を国の一般的目標、とくに開発という目標に統合することにより、最終的に国全体が利益を受け、強化されるようにすることが目指される。

重要なのは、このアプローチにおいては、完璧な国など存在しないことが認識されているということである。すべての国が、国連憲章に掲げられた「一層大きな自由の中で〔の〕……生活水準の向上」という目標に向けて進んでいくにあたり、人権上の課題に直面しているのである。これらの課題をうまく解決するためには、政府と人民が協働して、態度の変革、人権教育プログラムの増強、人権機関の強化に取り組んでいかなければならない。

政府とコミュニティがこの分野で検討している諸活動のうちもっとも顕著なものとしては、国内人権機関の設置、国内人権教育プログラムの開発、人権の促進および保護のための国内行動計画¹の策定などを挙げることができよう。

1. 3 国内行動計画の有用性

国内行動計画には相当の計画性と労力が必要である。国内計画の実際的な有用性は、必ずしもあらゆる状況で同一ではなかろう。このような計画の策定・実施にとりかかるかどうかの決定は、国内のニーズと事情の現実的評価を踏まえ、それぞれの場合について真剣かつ批判的なやり方で行なわなければならない。このハンドブックの別の箇所でも述べているように、これまでの経験が示唆するところによれば、特定の計画の実効性に影響を及ぼす可能性がある要因には次のようなものが含まれる。

¹ 国内行動計画の名称として用いられている用語は国によってやや異なる。このハンドブックでは、「人権の促進および保護のための国内行動計画」「国内行動計画」「国内計画」という用語を、とくに区別せずに用いる。「計画」(plan)よりも「プログラム」(programme)という言葉を好んで用いる国もある。

- 政治的支持の水準。
- 透明かつ参加型の計画策定。
- 計画の基盤となる人権基礎研究の包括性。
- 優先順位の現実的決定と、行動志向型の計画策定。
- 成否に関する明確な基準と、モニタリング（監視活動）および評価のための強力かつ参加型の機構。
- 資源の十分な投入。

8.7 で示すとおり、人権に関わる問題が知らず知らずのうちに別の「部門」に隔離されてしまわないよう、すでに設けられている全般的な国家的開発枠組み（国連開発計画〔UNDP〕の国内開発計画、国際通貨基金〔IMF〕と世界銀行の貧困削減戦略ペーパーなど）や、保健・教育・法執行等の分野で進められている政策計画プロセスとの結びつきを確保するために最大限の配慮をすることが必要である。

このような考慮がなされるのであれば、国内行動計画から次のような成果を得られると期待することもあながち不合理ではなかろう。

- 新たに国際基準が批准され、これらの基準が国内法や国内実務により効果的な形で組み込まれることにより、個人の人権保護の範囲が拡大する。
- 司法運営が強化され、法の支配が向上し、司法の独立が強化され、治安当局の実務が改善される。
- 経済的・社会的・文化的権利に関する意識が深まり、これらの権利の実施状況が向上することにより、とくに権利を侵害されやすい立場に置かれた集団の生活の質が改善される。
- 人権と開発がよりよい形で結びつくようになる。
- 国内人権機関が設置または強化される。
- 市民社会組織がより実効的に機能するようになる。
- 権利を侵害されやすい立場に置かれた集団を対象とするプログラムが強化される。
- 人権基準と、個人およびコミュニティにとってのその有用性に関する理解が深まる。
- 社会的緊張のおそれが弱まる。

図 1－国内行動計画の利点

国内行動計画によって次のような動きが生ずる。

- その国の人権上のニーズが検討される。
- 政府関係者、治安当局、市民社会組織、一般公衆の間で人権問題に関する意識が高まる。
- 協力的な雰囲気の中で幅広い社会層が動員される。
- 現実的活動が提案される。
- 達成可能な目標が設定される。
- 他の国家的プログラム、とくに開発および教育の分野で進められているプログラムとの結びつきが促進される。
- 行動を起こさなければならないという決意が喚起される。

国内行動計画の成果には、次のようなものが含まれる。

- 法的枠組みが強化される。これは、国際的規範がより厳格に遵守されるようになり、人権基準がより効果的な形で国内法に編入され、司法の独立が強化され、法の支配の実効性が増すことによってもたらされる成果である。
- 個人がよりよい形で保護されるようになる。
- 人権文化が強化される。
- 人権を促進・保護するための国内機関が強化される。
- すべての人、とくに権利を侵害されやすい立場に置かれた集団の生活の質を増進させる社会プログラムが、より効果的に進められるようになる。
- 国内紛争のおそれが弱まり、国民的調和が向上する。

1. 4 ハンドブックが目指すこと

国連人権高等弁務官事務所（OHCHR）は、人権の促進および保護のための国内行動計画に関する検討・作業を行なっている人々のためのガイドとして、このハンドブックを作成した²。本書では、国内計画の概念について、このような考え方がどのように発展してきたかについて、そしてこのような計画を策定してきたいくつかの国々の経験についての背景情報を提供している。また、国内計画の策定に関連する次のような問題についても取り上げている。

- 国内計画の概念
- 制度的側面
- 内容と構成
- 策定、実施およびモニタリング
- 国際的活動および経験

これらの考え方は、いくつもの国々が具体的国内計画を策定する過程と、この問題についての国際的議論の両方で進められてきた作業をもとにしたものである。

このハンドブックは、国内行動計画策定のプロセスに関する、基本的にはこれだけで用の足りる入門書として位置づけられる。当然のことながら、このようなプロセスに着手しようとするいかなる国も、それぞれの法的・政策的環境のなかで作業を進めることになる。しかし、関係者が他国の経験から学び、この問題に関する国際的考え方を参照し、包括的かつ効果的な計画を策定するうえで、このハンドブックで提供した国内行動計画についての情報が役立つことを希望するものである。そうすれば、新しい計画を、場当たりのものとしてではなく、現段階で国際的にもっとも高い水準のものとして策定できるかもしれない。

1. 5 ハンドブックが想定する読者対象

OHCHRがこのハンドブックを作成したのは、国内人権行動計画についての作業を進めている、またはこれに関心を持っている人々や諸機関を援助するためである。これには、政府、市民社会、国内人権機関、司法機関、学界その他の多くの部門を代表する個人・団体や、コミュニティ一般が含まれる。

このハンドブックを有益だと考える政府関係者には、司法省や外務省の職員だけではなく、保健、教育、住宅、より一般的な社会政策といった問題に取り組んでいる政府職員も含まれることになる。このことは、政府機関に対応する活動を行なっている市民社会組織にも同様に当てはまる。加えて、このハンドブックは、人権の分野における立法上・公共政策上のプロセスに関わる諸問題を包括的に概観するものとして、議会議員にとっても役に立つはずである。

このハンドブックは、大きく分けて次の3つの部門で活動している政府関係者や市民社会の代表にとって有益なものとなる。

- 主たる読者対象は、国内行動計画の策定に取り組んでいる人々である。このような人々にとって、このハンドブックは、関連する諸原則やプロセス、また他国の経験についての情報源となるだろう。
- このハンドブックは、国内計画がすでに策定されている国々の政府や市民社会にとっても役に立つはずである。このハンドブックは、国内行動計画の概念と実施に関してさらなる情報を提供することにより、今後の実施と継続的改善の指針となるだろう。
- 3番目の対象グループは、人権分野の技術的援助プログラムに資金を提供したいと考えている政府や民間機関である。このハンドブックでは、人権の促進および保護に対する包括的アプローチが提示されている。このハンドブックを指針として策定された国内行動計画には、ドナー政府や民間財団による技術的協力プログラムが支援しうる諸活動について、膨大な数の提言が含まれて

² 人権高等弁務官事務所は、このハンドブックの主任執筆者であるビル・パーカー氏（オーストラリアの Human Rights International Pty Ltd. 所属）に謝意を表する。

いるはずである。

1. 6 ハンドブックの構成

このハンドブックではまず、国内行動計画の概念がどのように生まれてきたのか、その目的と利点は何かについて説明するとともに、さまざまな国々および国際会議でこの概念の実施がどの程度進んでいるかを振り返る。次に、国内計画の一般的原則をいくつか取り上げ、その実施に向けてとるべき措置を概観し、すでに明らかになっている障壁のいくつかに注意を向ける。その後、これまで策定された国内計画のいくつかについて、その概要を示す。

以上の導入部に続いて、このハンドブックでは国内計画の準備段階を概観する。そのさい、そこに関わってくるであろうさまざまな機関・組織の役割にとくに力点を置くが、とりわけ注意を向けるのは市民社会の役割である。次に、計画の詳細についての検討・起草を行なう策定段階について説明する。このきわめて重要な段階で取り上げなければならないさまざまな問題についても説明する。

次に実施段階に移り、計画の発表から始めて、とくにメディア・広報戦略に注意を向けながら説明を行なう。ハンドブックを締めくくるのは、それぞれモニタリングと評価（次期計画の策定が望ましいことも含む）、資源、国際的活動について触れた節である。

第 1 部：国内行動計画の概念と始めの頃の経験

2. 国内人権行動計画の概念の発展

2. 1 世界人権会議（1993 年）

国内人権行動計画の概念は、1993 年にウィーンで開催された世界人権会議の一環として発展したものである。同会議は、人権を促進・保護するための国際的活動の歴史における重要な出来事であった。人権に関する世界会議としてはわずかに 2 回目で、最初の会議は 1968 年にテヘランで開かれたきりだったのである。

ウィーン会議は、1948 年に世界人権宣言が採択されて以降、人権分野でどのような進展があったかについて、幅広い検証を行なった。また、さらなる進展を妨げる障壁と、それを克服するための方法を明らかにしようとも試みた。そのため、同会議およびその準備プロセスの成果として、現時点で存在するさまざまな理念、概念および機構や、人権の促進・保護に対する新たなアプローチについての数多くの提言が、綿密に検討されることとなった。

同会議で採択された「ウィーン宣言および行動計画」³（VDP A）は、その包括性ゆえに、また全参加国の政府が同意したものであるゆえに、とりわけ重要である。そこでは、各国政府および国際社会のその他の主体に対し、人権の促進・保護を前進させるためにとりうる行動についての多くの勧告・提案が行なわれている。これらの勧告は拘束力を有するものではないが、ウィーン会議の重要性ゆえに、また全会一致で支持されたものであるがゆえに、強力な説得力を有する性格のものである。

2. 2 ウィーン会議は国内行動計画についてどのように述べているか

ウィーン会議は国内人権行動計画について 2 つの勧告を行なった。第 2 部・パラ 71 は次のように述べる。

世界人権会議は、各国が、自国が人権の促進および保護を改善するための措置を特定した国内行動計画の策定が望まれることを検討するよう、勧告する。

このパラグラフは、宣言のうち、「協力、発展および人権の強化」について取り上げた節に掲げられたものである。同節では、国際協力および国際援助によるものも含む、国内人権機関・制度の強化に焦点が当てられている。また、パラ 69 は次のように述べる。

……人権の全般的遵守および法の支配の維持に直接の影響を及ぼす十分な国内体制の構築および強化という課題について各国を援助するため、国際連合内に包括的プログラムが設けられる〔べきである〕。……当該プログラムは、人権の促進および保護のための行動計画の実施に関わる援助を各国に提供するべきである。

2. 3 なぜ国内行動計画が提案されたのか

国内人権行動計画の概念は次のような考え方を基盤としている。すなわち、人権の恒常的改善は、最終的には、ある国の政府と人民が、積極的変化をもたらすための具体的行動をとろうと決断するか否かにかかっているということである。外部の説得（時には圧力）も、政府が行動を起こすように影響を与えるうえでそれなりの役割を果たすものの、人権の遵守状況の改善は、外部から単純に押しつけられるようなものではない。

公共政策の一要素である人権遵守についての変革をうまく促進していくためには、多くの要素を考慮に入れる必要がある。社会計画は、包括的なニーズ分析から始まり、広範かつ漸進主義的なプログ

³ United Nations document A/CONF.157/23. VDP A は OHCHR ホームページ（www.ohchr.org）の「Index」から参照可能。

ラム提言、資源の配分、実効的な評価を含むのである。

人権の遵守状況を真に改善していくためには、とりわけ、態度の変革、教育・訓練、堅固で独立した法制度・司法制度、そして法の支配を維持するという決意が必要となる。また、保健、教育、住宅、社会福祉等の分野における基礎的サービスを、とくに、権利を侵害されやすい立場に置かれた集団に提供する政策とプログラムを整備するための、資源と政治的意思も必要である。

国内行動計画の概念を提案するにあたり、世界人権会議は、人権に関わる計画策定に対して包括的かつ構造的なアプローチをとることにより、積極的な成果の達成が促進されるはずであるという立場をとった。

国内行動計画の概念には、すべてではないにせよ多くの国に適用される、いくつかの一般的原則が存在するという考え方が含まれている。しかし、国内行動計画アプローチにおいて常に中心的に位置づけられてきたのは、どの国もそれぞれの政治的・文化的・歴史的・法的状況から出発しなければならないという事実である。すべての国に適用できる単一のアプローチは存在しない。各国が、それぞれの状況に応じた提案を策定しなければならないのである。このことは世界人権会議の勧告にも反映されており、そこでは、国内行動計画がどのようなものであるかについては述べられているが、何をすべきかの決断は各国に委ねられている⁴。

国内行動計画の概念では、人権状況が百点満点の国などは存在しないことも認識されている。人権をめぐるどのような短所が存在するかは当然のことながらさまざまだが、「一層大きな自由の中で社会的進歩と生活水準の向上とを促進する」という国連憲章の約束を現実のものにしようとするのであれば、国際社会のあらゆる構成員が実質的な行動をとらなければならない。国内行動計画の概念を提唱した人々は、人権の遵守状況の改善はすべての者の課題であるという前提から出発した。このような基盤に立って、程度の差こそあれ万人が直面している問題に、政府その他の主体が善意と協力の精神のもとで取り組むことは、経済開発等といった他の分野の場合と同様に、可能なはずだと考えたのである。

このように、世界人権会議で支持された基本的考え方によれば、各国とも、自国が人権の遵守状況を改善していくという課題に直面していることを認識した。そして、現状がどうあれそこから出発し、改善を漸進的にもたらすための包括的かつ実際の活動プログラムを詳細に定めることにしたということになる。

このようなプログラムには、一夜にして整えられるようなものではない要素が多い。しかし、有益なプロセスを始動させることに向けた最初の一步は、変革の意思を促すことである。世界人権会議の勧告は、ひとつの要素としてこのような奨励のきっかけとなる。また、このようなアプローチに対し、国際社会の他の構成員からより幅広い支援を得ることも重要である。すでに国内行動計画の策定に着手した国々の実例や、国連その他の国際機関・地域機関が採択した諸決議は、このような支援の源泉となる。また、市民社会によるアドボカシーや、国連人権高等弁務官事務所および二国間関係の双方を通じて得られる技術的協力についても、同様である。

2. 4 国内計画の目的と利点

国内人権行動計画の根本的目的は、特定の国における人権の促進および保護を向上させることである。このために、国内人権行動計画は人権状況の改善を公共政策の流れのなかに位置づける。そうすることによって、政府およびコミュニティは、人権状況の改善を実際の目標として支持し、目標達成を確保するためのプログラムを立案し、関連するすべての政府・社会部門を巻きこみ、十分な資源を配分することが可能になるのである。

このようなアプローチには、それほど包括的・体系的ではないアプローチと比べて、たとえば次のような利点がある。

- 国内行動計画がきっかけとなって、当該国におけるニーズ評価がより包括的な形で行なわれるは

⁴ 人権を促進・保護するための手段として国内行動計画を活用するかどうかについて、ウィーン宣言は、国には人権を前進させる義務があることを明確にしている。「国および地域の特殊事情……の重要性は念頭に置かなければならないが、すべての人権および基本的自由を促進および保護することは、その政治的、経済的および文化的制度の如何に関わらず、国家の義務である」(VDP A、第1部・パラ5)。

ずである。また、計画の実施主体は政府自身および一般公衆の両方であることを明確にすることにより、そうではない場合には生まれないであろう達成への決意を生起させることもできる。

- 国内行動計画は現実志向である。達成可能な目標を設定し、目標達成のための現実的活動を提案する。
- 国内行動計画は、健全な行政・統治の手段として、次のような成果をもたらさう。
- ✓ 法の支配の強化。このことは、国家運営や経済的業績に加えて市民の権利の増進にもつながる。
- ✓ 国民的結合の促進。たとえ多様性が存在するとしても、寛容、調和および目的共有の環境が奨励されるためである。
- ✓ 教育、保健、住宅、栄養、社会サービス、司法運営等の分野におけるプログラムの効果的促進。これにより、すべての人の生活の質が高まる。
- ✓ 国および人民に永続的な悪影響を与えかねない破滅的な騒乱・紛争が発生するおそれの低減。
- 国内行動計画は必然的に、人権活動を支持する広範な人々・組織を動員することにつながる。そのため、政府部内でもコミュニティー一般でも、意識と積極的関心が喚起される。
- 包括的な、構造化されたアプローチをとることにより、女性、子ども、マイノリティ、先住民族といった特定の集団または権利を侵害されやすい立場に置かれた集団にとっての関心事に対し、より効果的な対応がとられることが確保されやすくなる。
- 人権に関わる目標を達成するために資源、訓練および専門性を必要としている国々にとっては、国内行動計画は、国内的・国際的資源（国連その他の技術的協力プログラム等を通じて得られるものも含む）の動員を促進することにつながりうる。
- 国内行動計画の策定においては、人権問題の検討に対し、本質的には非対決主義的なアプローチがとられることになる。非難の応酬は人権活動をいっそう困難にすることがあるが、これを回避することにより、関連するすべての主体が、この作業から脱落することなく、より建設的な形で協力していける可能性がある。

より具体的な目的は次のとおりである。

- 政府関係者、非政府組織（NGO）、職能集団、教育関係者、人権擁護者および市民社会のその他の構成員に対し、人権の効果的遵守を確保し、かつこれらの集団間の協力を促進するために達成しなければならない課題についての指針を示すこと。
- 人権を扱う国家的機関または個別の人権問題に関する機関を設置・強化すること。
- 国際人権条約をすべての国が批准し、政府が自国の義務を効果的に遵守し、かつ、国内法が国際基準に一致したものとなることを促進すること。
- 警察、治安部隊、刑務所職員、政治家、政府関係者およびその他の社会部門従事者など、とりわけ決定的な重要性を有する活動に携わっている人々も対象としつつ、人権基準・人権機構に関するいっそうの意識啓発を促進すること。
- 国内の人権遵守状況に関する高度な意識を促進・維持すること。
- 社会のなかで権利を侵害されやすい立場に置かれている人々の人権状況を改善することをとくに目的としたプログラムを発展させること。
- 国の発展における人権の役割を強調すること。

2. 5 ウィーン会議以降の取り組み

最初に国内人権行動計画を策定した国は、オーストラリアである。その計画（対象期間は 1994～1998 年の 5 年間）は、1994 年初頭、国連人権委員会第 50 会期に提出された。それ以降、ボリビア、ブラジル、コンゴ民主共和国、エクアドル、インドネシア、ラトビア、マラウイ、メキシコ、ノルウェー、フィリピン、南アフリカ、スウェーデン、タイ、ベネズエラの政府も計画を取りまとめている⁵。これ以外の国々も、国内行動計画の策定プロセスに着手した。カーボベルデ、ヨルダン、モンゴル、ネパール等の国々である。

⁵ これらは OHCHR がその存在を把握している行動計画である。OHCHR がまだ把握していない行動計画も存在する可能性がある。

これまでに策定された計画には、その範囲やアプローチの面で相当の多様性が見られる。これについては後掲第4章で説明する。

国レベルで進められている活動と並行して、国連人権高等弁務官事務所と各国政府は国連人権プログラムの枠組みのなかでも行動をとってきた。人権行動計画に関する最初の地域ワークショップのひとつが、1999年7月5～7日、バンコク（タイ）で開かれている。このワークショップのための背景資料で重要な位置を占めたのが、OHCHRが存在を把握していた諸計画⁶をとりまとめた「国内行動計画集成」（*Compendium of National Plans of Action*）である。バンコク・ワークショップでは、この問題に関する一連の重要な結論が採択された。これには、「人権の促進および保護のための国内行動計画の策定を促進すると考えられる要素」⁷も含まれる。この「考えられる要素」は、国内行動計画の一般的な方向性および目的を定めるとともに、計画策定に向けて次のようなステップを提案した。

- 国内調整委員会を設置する。
- 当該国の人権状況に関する基礎研究を実施する。
- 国内計画に含めるべき要素を選択する。
- 計画を起草する。
- 計画を実施する。
- モニタリングと改訂を行なう。

「アジア・太平洋地域における人権の促進および保護のための地域協力に関する第8回ワークショップ」（北京、2000年3月1～3日）の結論でも、国内人権行動計画の策定が望ましいことが再確認され、このハンドブックの普及が支持されている。

2. 6 人権教育のための国内行動計画

人権教育のための国連10年（1995～2004年）の枠組みのなかで、国連総会と国連人権委員会はいずれも、各国に対し、人権教育に関する包括的、効果的かつ持続可能な国内行動計画の策定を呼びかけた。

計画策定に役立つよう、OHCHRは、国連教育科学文化機関（ユネスコ）、数名のリソースパーソンおよび実務家と協力しながら、「人権教育のための国内行動計画ガイドライン」⁸の策定の便宜を図った。1997年に公表されたこのガイドラインには、効果的な人権教育を進めるための諸原則や、この分野で国内計画を策定するための段階的戦略などが掲げられている。

ガイドラインが強調するのは、国内人権教育計画にはすでに存在するネットワーク、経験、プログラムが組みこまれるべきだということである。国内戦略の策定および実施は、政府系・非政府系の諸機関・組織を創造的に組み合わせながら進めていくことが求められる。このような戦略には、あらゆる段階の正規教育に人権教育を統合すること、専門家その他の集団（とくに、権利を侵害されやすい立場に置かれた集団）を対象として関連の訓練を行なうこと、公的な意識啓発キャンペーンを実施すること、資料を翻訳・作成・改訂すること、調査研究や法改正を進めることのような、複数の行動方針を含めてもよい。ガイドラインはまた、国内計画にモニタリングおよび評価のための機構を盛り込むことの重要性も強調している。

人権教育のための国内行動計画は、一般的な国内人権行動計画の不可欠な一部を構成するものとして明確に位置づけられるべきである。たとえば女性、子ども、マイノリティ、先住民族に関わる他の関連の国内行動計画についても同じことが言える。なお、「人権教育のための国内行動計画ガイドライン」に掲げられた原則および戦略の多くは一般的な国内人権行動計画の作成にも同様に関連しており、適用可能である。

⁶ OHCHRのウェブサイトから参照可能：<http://www.ohchr.org/html/menu6/apw.htm>

⁷ *Possible elements to facilitate the development of national action plans for the promotion and protection of human rights*. OHCHRのウェブサイトから参照可能：<http://www.ohchr.org/html/menu6/bgkcncls.htm#annex>

⁸ *Guidelines for National Plans of Action for Human Rights Education*. United Nations document A/52/469/Add.1 and Add.1/Corr.1. OHCHRホームページ（www.ohchr.org）の「Human Rights Education and Training」から参照可能。

3. 国内人権行動計画についてさらに詳しく検討する — 一般的原則

国内行動計画という考え方の中心は、それぞれの国の状況に応じた国内での変革を奨励することである。したがって、国内行動計画においては、変革の意思を動員することと、適切な機構を発展させることが問題とされる。重要なのは、変革の意思はさまざまな形で現出する可能性があること、また重要な主体が活動する状況はしばしば複雑なものとなることを、認識することである。このような複雑さに対応する場合、他の行政分野で採用しているものと似た機構を用いるほうが、政府としてはより容易に積極的改革を実施することができる。したがって、国内人権行動計画の目的の達成は、社会的調和や経済発展といった関連の国家的目的の達成と同時並行でもたらされることになるだろう。

国内行動計画の策定プロセスと内容のあり方は、個々の国で一般化している具体的状況によって左右される。しかし、すべての国内行動計画に提供されるいくつかの一般的原則は存在しており、とくに次のものが挙げられる。

- プロセスの重要性
- 普遍的人権基準にしたがうという公約
- 国際的義務の実施
- 人権の相互依存性と不可分性
- 行動志向
- 公衆参加
- モニタリング（監視活動）と評価
- プロセスの継続性
- 国民的事業
- 国際的側面

図3 — 一般的原則

- | |
|--|
| ● プロセスと成果は等しく重要である。 |
| ● 市民社会および一般公衆との広範かつ集中的な協議のプロセスが持たれるべきである。 |
| ● 計画は、社会のあらゆる層を包摂した国民的事業であるべきである。 |
| ● 計画は公の文書として位置づけられるべきである。 |
| ● 計画では、普遍的人権基準にしたがうという公約を組みこむとともに、どうすればこれらの基準が効果的に実施されるかについて明らかにするべきである。 |
| ● 計画は、人権の相互依存性と不可分性を反映して、包括的に適用されるものとするべきである。 |
| ● 計画は行動志向のものであるべきである。 |
| ● 実施状況の効果的なモニタリングと検証が不可欠である。 |
| ● 国内行動計画のプロセスは継続的なものであるべきであり、ひとつの計画が終了したら次の計画が開始されるべきである。 |
| ● 国内行動計画には国際的側面がある。 |

以下、これらの原則の概要について述べ、ハンドブックの後半でさらに詳しく論ずることとする。

3. 1 プロセスの重要性

国内行動計画は**成果であると同時にプロセス**でもあり、それぞれが等しく重要である。成果とは、計画そのものであり、また計画から派生する活動を指す。計画は実体的・包括的文書として策定されるべきであり、また広範な行政分野における活動のきっかけとなるようなものであるべきである。同時に、国内行動計画がどのようなやり方で策定されるかによって、その成功の確率も左右されることになるだろう。鍵となる要素は、高い地位にある人々の支持を計画がどのくらい得られているか、また協議のプロセスがどのくらい幅広く深いものであったかという点である。この点については7. 1で詳しく述べる。

現代社会においては、世界中で、参加型のかつ透明なアプローチにのっとり公共政策の立案を進

めるよう要求する声がますます強まっている。国内行動計画は、市民社会に中心的役割を提供しなければならない。そこでは、社会のあらゆる部門を代表する幅広い参加者一人権NGO、あらゆるタイプのコミュニティ組織、そして関連の個人一が包含されるべきである。このことは、個人が発展や成果を肌で感じる人権分野では、ますます重要となる。計画の策定中に実質的な協議のプロセスを設けることは、計画のより広範な理解と受容を奨励することになる。協議のプロセスは、計画の信頼性にとって、そして最終的にはその実効性にとって、きわめて重要である。

人権NGOその他の市民社会の代表は、原理原則に関わる問題に関心を持つことに加えて、草の根レベルで人権の保護および人権問題の発見に関与している。また、決意とエネルギーの強力な源泉でもある。したがって、これらの組織は、国内計画の策定プロセスに実質的・建設的貢献を行なううえで最善の立場にあることが多い。

政府内の協議と調整もきわめて重要である。計画の策定・実施に幅広い政府機関を関与させることにより、人権は司法省や外務省だけの問題ではなく政府全体の責任なのだという考え方が強化されることになる。計画に対する官庁関係者の決意は、計画によって生ずる相当の人的・財政的資源の要求が満たされるようにするために、きわめて重要である。

政府高官による目に見える形での支持は、官僚組織による行動をより効果的に動員し、計画の公的位置づけをはるかに高め、プロセスの持続性を確保する一助となろう。複数の政党による政治的支持も非常に重要である。国内人権行動計画は、社会のすべての部門が共有する永続的かつ普遍的な基準を基盤としていなければならない。それは、普遍的基準の国内的遵守を増進させるという長期的プロセスの一環なのであり、このプロセスは、政権交代によって中止されたり政治的紛争の対象とされたりしてはならないのである。

3. 2 普遍的な人権基準にしたがうという公約

信頼できる国内行動計画は、**普遍的な人権基準にしたがうという公約**に基づくものでなければならない。いかなる国内行動計画においても、その重要な要素のひとつに、世界人権宣言に対するコミットメントが位置づけられるべきである。市民的・政治的権利と経済的・社会的・文化的権利の両方を掲げた世界人権宣言は、国際人権システムの基盤となっている。世界中の国々が、人権について扱った国連決議において、繰り返し、世界人権宣言を全会一致で再確認してきた。

1993年の世界人権会議に出席した171か国は、ウィーン宣言および行動計画において、「国際連合憲章および世界〔人権〕宣言に掲げられた目的および原則にしたがうという誓約」を再確認している。また、世界人権宣言そのものが「すべての人民およびすべての国が達成すべき共通の基準」であることも強調している。「すべての者のためのすべての人権および基本的自由の普遍的尊重、遵守および保護を促進する義務を履行するという、すべての国の厳粛な誓約」も再確認された。世界人権会議はさらに、「これらの権利および自由の普遍的性質については疑いを挟む余地がない」とも述べている⁹。また、1998年の世界人権宣言採択50周年を記念するにあたり、国連加盟国は、国連総会・人権委員会の決議¹⁰ならびにその他の無数の記念活動において、世界人権宣言の中心的位置づけを再確認した。

これらの決議では、「すべての人権および基本的自由の全面的実現に向けた、さらなる**国内的**取り組みおよび国際協力の増進の必要性」（斜体引用者）も強調されている。

このような世界人権宣言の位置づけからして、いかなる国内行動計画においても、計画の内容の基盤として同宣言の普遍性および関連性を支持する旨を、冒頭で明らかにしておくことがきわめて望ましい。国内行動計画は実務的文書であることを旨とするので、各国がどのぐらい迅速に自国の国際人権法上の義務を実現できるかは、とくに利用可能な資源との関連ではさまざまに異なってくる。しかし計画の内容は、最低限、国際人権文書に掲げられた基準と一致するものでなければならない。そうでなければ、関係者の間でも国際社会においても信頼性を認められないことになる。

⁹ 「ウィーン宣言および行動計画」前文第3・第8段落ならびに第1部パラ1。

¹⁰ 1998年12月10日の国連総会決議53/168および国連人権委員会決議1997/35（国連総会・人権委員会決議はいずれも、OHCHRホームページの「Documents」から参照可能）。

3. 3 国際的義務の実施

世界人権宣言の採択後、国連は2つの条約を作成した。これは、世界人権宣言の規定を、合意のうえで条約を批准した国々に対して法的拘束力を有するような形で詳しく展開したものである。この2つの条約が、市民的および政治的権利に関する国際規約（自由権規約）と経済的、社会的および文化的権利に関する国際規約（社会権規約）であった。2つの条約は、世界人権宣言とともに「国際人権章典」を構成している。

その後の諸文書でも、世界人権宣言に掲げられた権利の基本的表現が詳しく展開され、これらの権利が特定の集団（女性、子ども、移住労働者等）や一定の問題（拷問や人種差別等）にどのように適用されるか、具体的に明らかにされた。すべての国が、これらの条約の少なくともひとつについて締約国となっており、ほとんどの国は複数の条約の批准国・加入国となっている。規約や条約のような人権条約は、それを受け入れた国にとっては、その規定を遵守する国際法上の義務を創設し、政府に課すものである。人権に関する宣言にも、条約と同様の拘束力は有しないものの、各国が遵守すべき原則が掲げられている。その国が関連の人権条約の締約国である場合、とりわけこれらの原則を遵守することが求められる。

2つの規約をはじめとする国際基準の批准は、もちろん、人権の享受を可能なかぎり最大限に確保するための取り組みにおける要素のひとつにすぎない。国際人権文書の批准を真に実効あらしめるためには、批准と同時に（または批准後に）、その文書に国内法的効力を与えるための立法措置が必要になることがある（それが当該国の法体系において必要とされている場合）。国際人権基準が国の憲法に編入された例は少なくない。立法を実施するための政策上・行政上の措置も、批准の効果を補強するために必要である。国際法上の義務を実際に実行に移していくこのようなプロセスにおいて、国内行動計画は、人権について自国が表明してきた一連の公約を検証し、それが国内レベルで効果的に遵守されるようにするための措置を提案しなければならない。この点については9.7.1および9.7.3で取り上げる。

国際人権文書は、実体規定を定めるのみならず、関連の権利を実施するための措置をとるよう締約国に求めている。包括的・効果的な国内行動計画は、国によるこれらの義務の履行に役立つ可能性がある。とくに、社会権規約の締約国にとってはそうである。同規約の締約国は、規約で認められている権利の全面的実現を、すべての適当な方法により、漸進的に達成する義務を課されている。

種々の宣言の規定も、人権の遵守を可能なかぎり最大限に促進する手段のひとつとして、国内行動計画に盛り込まれるべきである。

国際人権文書の対象とされている分野は幅広い。重要なのは、ほとんどの国がほとんどの文書を批准している事実を銘記しておくことである。国際人権規約のほか、人権に関わる主要な条約・宣言¹¹には次のようなものがある。

- ジェノサイド犯罪の防止および処罰に関する条約
- あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約（人種差別撤廃条約）
- 拷問および他の残虐な、非人道的なまたは品位を傷つける取扱いまたは刑罰に関する条約（拷問等禁止条約）
- 女性に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約（女性差別撤廃条約）
- 子どもの権利に関する条約（子どもの権利条約）
- すべての移住労働者およびその家族構成員の権利の保護に関する条約
- 発展の権利に関する宣言
- 国民的または民族的、宗教的および言語的マイノリティの権利に関する宣言
- 宗教または信念に基づくあらゆる形態の不寛容および差別の撤廃に関する宣言
- 女性に対する暴力の撤廃に関する宣言
- 普遍的に承認された人権および基本的自由を促進しかつ保護する、個人、団体および社会組織の

¹¹ 以下の文書をはじめとする多くの国連人権文書はOHCHRウェブサイト（www.ohchr.org/html/intinst.htm）で参照することができる。

権利および責任に関する宣言

● 国際刑事裁判所規程

数多くの国際労働機関（ILO）条約も、とくに次のものをはじめとして、関連性を有する。

- 強制労働条約（1930年、29号）
- 結社の自由および団結権保護条約（1948年、87号）
- 団結権および団体交渉権条約（1949年、98号）
- 同一報酬条約（1951年、100号）
- 強制労働廃止条約（1957年、105号）
- 差別待遇（雇用および職業）条約（1958年、111号）
- 最低年齢条約（1973年、138号）
- 職業上の安全および健康条約（1981年、155号）
- 独立国における先住民および種族民条約（1989年、169号）

次の表は、いくつかの文書についてその批准数¹²を示したものである。

市民的小および政治的権利に関する国際規約	148
経済的、社会的および文化的権利に関する国際規約	145
あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約	162
子どもの権利に関する条約	191
女性に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約	170
拷問および他の残虐な、非人道的なまたは品位を傷つける取扱いまたは刑罰に関する条約	130
すべての移住労働者およびその家族構成員の権利の保護に関する条約	19
国際刑事裁判所規程	78
ILO第87号条約：結社の自由および団結権保護	141
ILO第111号条約：差別待遇（雇用および職業）	156

批准数の多さは、人権の普遍性と、自国の管轄内で人権の遵守を保障するために具体的行動をとることに對する各国の積極的意思の、さらなる証左である。

3. 4 人権の相互依存性と不可分性

国内行動計画においては、人権に対して**包括的アプローチ**をとり、あらゆるカテゴリーの権利に等しく注意を払うべきである。このようなカテゴリーには、経済的・社会的・文化的権利や発展の権利、そして市民的・政治的権利が含まれる。計画の包括性は、国の管轄内に存在するすべての者に適用されることをもって実証されるべきであり、とくに女性、子ども、権利を侵害されやすい立場に置かれたその他の集団の権利に注意を払うことが求められる。この包括的適用の原則は、人権の普遍性および不可分性と、すべての人間の平等から派生するものである。

不可分性は、理論的というよりも実際的な問題である。たとえば、住居を持たない者や住環境が劣悪な者は居住権を侵害されている。しかし、十分な住居がないことは、健康問題を引き起こし、家族生活や教育を妨げ、就労の機会を損ない、市民的・政治的権利を阻害することにもつながりやすい。これにより、差別や社会的排除、司法制度に関わる問題が生じる可能性もある。

このような分析は、ほとんどの分野の権利に適用可能である。当然、人権の向上に対して包括的アプローチをとり、すべての分野で前進を追求することは、個人の幸福、広範な社会的結合および国の発展という非常に実際的理由から、重要となる。

¹² 2002年8月24日現在の批准状況。これはOHCHRホームページの「Status of ratification」から参照可能である（<http://www.ohchr.org/pdf/report.pdf>）。ILO条約の批准状況は<http://ilolex.ilo.ch:1567/english/docs/convdisp.htm>で確認できる。国際刑事裁判所規程の批准状況は次のURLから確認可能である：
<http://untreaty.un.org/ENGLISH/bible/englishinternetbible/partI/chapterXVIII/treaty10.asp>。

国内行動計画は人権に対する包括的アプローチに基づいて策定されるべきだが、このようなアプローチを計画に反映させるための方法にはさまざまなものがある。この問題については、9.7.2 でさらに詳しく取り上げる。

3. 5 行動志向

国内行動計画は、当然のことながら、行動志向のものであるべきである。国際条約の批准後に、そこに掲げられた原則を実施するための措置がとられなければならないのと同様に、国内行動計画の作成もその実施を促進するようなものでなければならない。国内行動計画においては、種々の主張や曖昧な約束を掲げるのではなく、次のような対応をとるべきである。

- 現状を明確に示す。
- 克服しなければならない問題を特定する。
- どのような行動をとるかについて、(進展状況の評価の基準となるような文言で) 明らかにする。
- 誰がその行動をとるかについて明らかにする。
- いつまでに行動をとるかについて、はっきりと定める。
- 取り組みの効果的なモニタリングと評価について定める。

計画の実施に携わる人々には、計画運営の主務機関ではない機関・組織の関係者が多いかもしい。計画の実施に携わる人々全員が、具体的成果を生み出す必要性について全面的に受け入れるようにすることが重要である。このことは、計画の策定に対して包摂的なアプローチをとらなければならないことを、いっそう明らかにしている。

行動志向アプローチを念頭に置きつつも、限られた期間内に達成可能な目的と、長期的に望ましいと思われる目的、方向性を示すものとして有用な目的とを区別することも、有益となる可能性がある。このような区別を行なったうえで、短期的に達成可能な目的を、上述した6つの考慮事項を踏まえて明らかにすればよいのである。これにより、計画の実施を担当する人々も、具体的措置の影響を受ける人々も、何が目標とされているのか、達成の度合いをどのように測定できるかについて、はっきりと理解することができよう。

意味のある行動を生み出す方法を示すことは、もちろん、国内行動計画に関するこのハンドブックの中心的目的である。この点については、5章から12章にかけて詳細な指針を提示する。

3. 6 公の文書

普及

国内行動計画は**公の文書**であって、広く普及され、容易に入手可能でなければならない。メディアで確実に取り上げられるよう、計画の発表と検討は、高い地位にある政治家等の関与を得て行なわれるべきである。計画そのものの普及のほか、可能なかぎり幅広い公衆が計画の策定・実施に参加し、その重要性について理解することを確保するためのメディア戦略も立てることが求められる。計画のこの点に関わる部分の実施を成功させるため、計画の不可欠な一部として、適切な資源が利用可能とされるべきである。

教育

国内行動計画の概念に暗黙のうちに含まれているのは、人権に関する教育の中心的位置づけである。国内行動計画は、自国の人権状況について市民や公務員を教育することにつながる。計画の個別の側面を担当する組織・個人に対しては、計画が何を求めているかについて理解させるとともに、定められた成果を達成するために必要な訓練や資源を提供するべきである。

翻訳と特別なニーズへの対応

マイノリティ言語集団が相当の人数で存在する場合、翻訳が行なわれるべきである。同様に、たとえば障害のある人々や識字能力が高くない人々など、コミュニケーションに関わる特別なニーズを有

する市民に対しても、注意を向けることが求められる。

3. 7 モニタリング（監視活動）と評価

計画策定プロセスを真剣に進めようとするのであれば、それを体系的なやり方で組織しなければならない。すでに述べたように、このプロセスには、現状の評価と、明確な目標および実績指標の設定が含まれるべきである。しかしこれは、必要とされていることのほんの一部分にすぎない。技術的計画の策定プロセスの場合と同様、国内人権行動計画にも、進展状況の**モニタリング**および計画達成状況の**評価**のための機構を組みこむことが求められる。人権問題は、突き詰めれば、他の行政分野と等しく重要なのである。したがって、人権に関わる目標を大々的に打ち上げたものの、あとに続く行動がとらないために尻すぼみに終わってしまうという状況を避けるために、あらゆる努力を払うことが求められる。

モニタリングの機構としてはさまざまなものが考えられるが、どのような機構が選ばれるにせよ、政府機関がその勧告や提言にきちんと答えるよう、その機構には政府高官による支持と政府内での重みが与えられるべきである。理想としては、いずれかの省の長が主導してモニタリングのプロセスを進めることが求められる。また、計画の実施に関する適切な責任分担が行なわれるよう、モニタリングにはあらゆる関連の政府機関が参加するべきである。評価におけるいっそうの透明性と客観性を奨励するため、市民社会——利害関係を有する人々の真正な代表——がモニタリングのプロセスに参加することも歓迎されるべきである。

モニタリングのための機構は、計画の実施中、合理的な間隔を置いて会合を持つことが求められる。検証にあたっては、欠点や障壁を正直に明らかにし、目標が達成されることを確保するための是正策を提言するべきである。計画の実施期間が終わりに近づいた段階では、第三者評価を実施することが望ましい。これにより、計画の達成状況进行评估し、次の計画に向けた勧告をまとめることが可能になる。

モニタリングと評価については、第 11 章と第 12 章で詳しく扱う。

3. 8 プロセスの継続性

人権の促進および保護は**継続的プロセス**である。比較的短期間にあらゆる人権問題を解決できると真剣に期待しうる国は、存在しない。すなわち、国内人権行動計画は長期的プロセスの一環ととらえられなければならないということである。経済関係の計画と同様、ひとつの計画が終了すれば、別の計画を策定してそれに代えることが求められる。幸い、国内計画について取り組みを進めている国々ではこれが一般的慣行になりつつあるようである。最初に国内計画を策定した国々のなかには、それに続く計画を策定中の国もある。

このように、モニタリングと検証のプロセスは、問題がどの程度克服されたかを明らかにし、さらなる行動が必要とされる分野に注意を向けることにより、次期国内行動計画の策定作業をより充実したものにできる。最初の国内人権行動計画に続く計画では、新たに生じた人権問題や新しい国際基準も考慮に入れられることになる。国内行動計画の更新プロセス自体、人権の促進に対するあらゆる関係者の決意を再活性化し、人権についての情報の普及を増進させることにつながるはずである。

3. 9 国民的事業

国内行動計画は、社会のあらゆる層を巻きこむ、**真に国民的な事業**としてとらえられるべきである。真の変革をもたらすためには、国民全員が国内行動計画を「自分のもの」と考えるようにならなければならない。これは、真剣な目標の設定、包摂性、行動志向、広報という諸要素を別の視点からとらえるひとつの方法である。また、国内人権行動計画が、国民的目標を効果的に追求するための機構のひとつであることも裏打ちしている。政府は、その目標を達成しようとする営みにおいて、意味のあるパートナーシップのもとに関係者を集結させなければならない。

だからといって、政府はそのプロセスから一歩退いているべきだということではない。それどころか政府は、あらゆる段階で国内行動計画の普及促進を図り、それが死文化しないことを確保すること

により、積極的姿勢をとる必要がある。このような幅広い基盤に基づく取り組みを通じてこそ、公衆の意識の増進や諸制度の強化という面で、よりよい成果を期待することが可能になるのである。

3. 10 国際的側面

国内行動計画を策定した国々にとっては、**国際的**場面にも関与することが重要である。国内行動計画を策定・実施することにより、その国は、自国民のみならず外の世界に対しても、人権に関する自国の課題設定について曖昧さのない声明を行なうことになる。国際的に合意された指針や協約、そして国際社会から模範的と見なされている実践を反映させた明確なプログラムを定めることにより、各国は、人権問題の克服にあたって技術的その他の援助をいっそう求めやすい立場に自らを置くことができる（国内の専門性や資源が限られている分野についてはなおさらである）。すでに国内行動計画を策定した国々は、要請されれば、計画策定プロセスを進めている他の国々に指針を示す立場にもある。これは、セミナーや技術的援助を通じて行なうことができよう。加えて、国際的ネットワークを通じて公に利用可能とされる情報は、計画策定を検討中の国々や取り組みを進めている国々の励みとなるはずである。このような国際的活動を通じ、人権の促進および保護は、普遍的原則の遵守を確保することに向けた、真に人類共通の取り組みとしてとらえられていくことになるだろう。

国際的問題については、第13章でさらに取り上げる。

3. 11 想定される困難

人権の遵守状況の改善に対する国内行動計画アプローチを追求することには、多くの利点がある。ただし、障壁、困難、このプロセスに対する批判の可能性がまったくないかのように語ってしまえば、誤った印象を与えてしまうことになるだろう。これらの問題に多くについては、このハンドブックの関連項目でそのつど触れているが、注意を向けるべき具体的問題のひとつとして検討しておくのが適切である。

想定される困難には、概念上のものもあれば、政治的なもの、実地的なものもある。

ひとつの懸念は、各国間には——文化、政治システム、経済状態の面で——大きな違いがあるので、すべての国への適用を意図したガイドラインを策定するのは適切ではないのではないかというものである。しかし、人権が国際協力を必要とする問題のひとつであることは徐々に受け入れられてきており、国際的な行動ガイドラインを策定することは、他の多くの分野における慣行とも一致している。国内行動計画は、その国がすでに遵守を公約している原則をより効果的に実施するための、自発的機構のひとつとして考えることができよう。その意味で、国内行動計画の策定・実施は、個々の国の能力強化手段のひとつととらえられるかもしれない。

もうひとつの概念上の問題は、一部の国々の政府が、自国の人権状況はすでに良好であり、したがって国内行動計画の策定などに時間と労力をかける必要はないと考えていることである。このような姿勢は、人権についてはすべての国が何らかの欠点に直面しているという事実を見過ごしている。相対的に良好な成績を収めている国々も、差別や経済的・社会的・文化的権利の分野では困難に直面していることが多い。

政治的困難のひとつとして想定されるものに、国内行動計画が現行の政府・諸制度に対する政治的攻撃の根拠になるのではないかという見方がある。これについては、広く次の2つの点を指摘しておくことができよう。

- ひとつは、国内行動計画で目指されていることは政府の中心的目標の多くに一致しているということである。このような目標には、国民の生活水準および生活の質の向上、国民的結合の促進などがある。また、国の行政・諸制度がいっそう効果的に機能するように法制度を強化すること、政府と国民との信頼関係の強化を促進すること、自国の国際的評判を高めることなども含まれる。このように、国内行動計画を適切な形で策定すれば、国の諸制度を強化し、幅広い支持を得ることにつながるはずである。
- もうひとつの点は、国内行動計画に関わるプロセスは包摂的なやり方で進められなければならないということである。計画の内容については活発な議論が行なわれるかもしれないが、その策定

には、コミュニティのあらゆる部門およびあらゆる政治勢力の関与を得ることが目指されなければならない。計画策定が、すべての者が団結して取り組む共通の取り組みであるにとらえられるようにするためである。もちろん、現実問題として、時に困難が生じることもあろう。計画の全般的趣旨には大きな価値があることを念頭に置き、これらの困難を実際的に解決していくことが目指されなければならない。

以下、国内計画をすでに採択した国々が経験してきた実際的问题をいくつか掲げておく。

- 基礎研究が、人権上のニーズに関してすでに行なわれた評価と重複する可能性があること。
- とくに資源の利用可能性が限られていることとの関連で、目標の優先順位が明確にされていないこと。
- 目標が野心的にすぎ、けっきょくは非現実的なものになってしまうこと。
- 作成プロセスをていねいに進めすぎ、あまりにも多くの財源・人的資源が必要になってしまうこと。
- すでに進められている取り組み（とくに市民社会組織によるもの）が考慮に入れられないこと。
- 実施とモニタリングの責任分担について合意がなされないこと。
- 実施状況のモニタリングを担当するフォローアップ事務局の設置について、期待された対応がとられないこと。
- 関連の主体間で調整や当事者意識が不十分であり、効果的な作業分担も行なわれないこと。
- ドナーから大規模な資金援助を得るために比較的成本集約的な提案が重視され、けっきょく資金獲得もうまくいかないこと。

国内行動計画の策定・実施にともなう実際的課題は、ほかにも数多く存在する。このハンドブックでは、以下の章で、資源の動員、実施に携わるパートナーの特定、公衆の意識啓発、モニタリング等について取り上げ、提案を行なっていく。現実的措置に適切な形で焦点を当てるようにすれば、これらの問題が計画遂行を妨げることはないはずである。計画策定のプロセスに着手し、いくつかの実際的问题を解決する方法について検討している国にとっては、他国の経験が重要な参考資料となる。国際社会は、国内計画に取り組んでいる国々を援助するために専門性と資源の両方を提供することについて、積極的である。このような援助は、一般的指針や資源を与えてくれると同時に、懸念の対象である実際的課題のいくつかを回避し、またはそれに対応するうえでも役に立つ。

4. 1 1の国内行動計画

このハンドブックの最終的とりまとめが行なわれている段階で、次の 15 か国¹³が国内行動計画を作成済みである¹⁴。

- オーストラリア（1993 年）
- マラウイ（1995 年）
- ラトビア（1995 年）
- フィリピン（1996 年）
- ブラジル（1997 年）
- エクアドル（1998 年）
- インドネシア（1998 年）
- メキシコ（1998 年）
- 南アフリカ（1998 年）
- ベネズエラ（1999 年）
- ボリビア（1999 年）
- ノルウェー（1999 年）
- コンゴ民主共和国（2000 年）
- タイ（2001 年）
- スウェーデン（2002 年）

本章では、これらの 15 の計画のうち 11 について、その採択に至るプロセスも含めて取り上げる。各計画の長さ、形式および適用範囲はさまざまだが、共通の特徴も多い。以下、11 の計画の概要を示し、その後、1 節を設けて共通の要素について検討する。

4. 1 オーストラリア（1993 年）

オーストラリアの「国内行動計画」は 127 ページの書物として刊行されている。これは世界で最初の国内行動計画であり、その作成には、ウィーンの世界人権会議で、国内行動計画の概念を推進するうえでオーストラリアが主導的役割を果たしたことが反映されている。計画自体では作成の経緯には触れられていないが、1993 年後半に、外務貿易省と司法省が主導する政府関係者の省庁間委員会によって策定されたものである。NGO コミュニティとも若干の協議が持たれた。計画は公表されているが、発表との関連でメディア・キャンペーンは行なわれなかった。

オーストラリアの計画は、国連人権委員会第 50 会期（1994 年）に提出できるよう、数か月という厳しい時間的枠組みのなかで作成されたものである。計画にはオーストラリア首相代理によるまえがきが付けられており、この計画が、「国レベルで人権を保護・実施することに対するオーストラリアの決意を明確な形で表明したもの」と説明されている。また、「この文書は、今後の課題と、オーストラリア政府がとりうる将来の行動を明らかにしたものである」とも述べられている。計画では時間的枠組みへの明示的言及は見られないが、オーストラリア政府が他の機会に明らかにしているところによれば、1994 年から 1998 年の 5 年間を対象としたものである。

計画の冒頭には前文が置かれているが、これは、オーストラリア国民以外の読者にとって、オーストラリアの統治制度に関するガイドとして有益である。計画の適用範囲は包括的であり、経済的・社会的・文化的権利と、権利を侵害されやすい立場に置かれた集団の権利にとくに注意が払われている。また、オーストラリアが国際的規範をいっそう忠実に遵守し、国際的基準を国内法によりよい形で編入し、人権に関わる諸制度を強化し、人権教育を推進し、そして人権分野における国際的関係を強化するためにどのような方法を取りうるかについても、取り上げられている。

計画の中心となっているのは、どうすればオーストラリアにおける人権の遵守状況の改善を促進す

¹³ OHCHR が把握していない他の計画も存在する可能性がある。

¹⁴ これらの計画のほとんどについて、その全文が OHCHR のウェブサイトから参照可能となっている：
www.ohchr.org/html/menu2/plan_action.htm。

ることができるかという点についての提言である。このようなアプローチのイメージをつかめるよう、以下にいくつかのセクションの見出しを掲げておく。

(a) オーストラリアが批准を考えている国連または地域機関の人権文書を示し、この目標を達成するための具体的措置の概要を示す。

.....

(e) 経済的、社会的および文化的権利の分野におけるオーストラリアの到達目標を定め、その達成に向けた進展状況を、たとえば次のような権利を手がかりとして明らかにする。

.....

(ii) 健康に対する権利

.....

(vii) 十分な生活水準（とくに住居）に対する権利

.....

(i) オーストラリアにおける人権情報・教育プログラム（学校カリキュラムおよび職場におけるものも含む）のあり方を明らかにする。

各セクションには3つの小項目が掲げられている。

- 現行の政策の特徴（関連の分野でこれまでにとられてきた措置について説明する）
- 今後の課題（現状の問題点に関する若干の評価を示す）
- 国による行動の提案（課題に対応し、人権の遵守状況を改善するためにオーストラリアがとろうとしているまたはとりうる行動を明らかにする）

オーストラリアの計画では、モニタリング（監視活動）や検証のプロセスについては何ら定められていない。ただしオーストラリア政府は、計画の目標の達成に向けた進展状況を2つの報告書で明らかにし、国連人権委員会に提出している。第1次計画の実施期間中、オーストラリア政府関係者は、さらなる計画を作成する予定であることを明らかにし、そのさいには現在の計画についても検証が行なわれるだろうとほめかけた。オーストラリア政府はその後、1998年12月10日の世界人権デーに、新たな計画を作成するつもりであると発表している。本稿執筆時、このプロジェクトに関わる取り組みが継続中である。

4. 2 マラウイ（1995年）

マラウイの「人権分野における1995～1996年の国内行動計画」は4ページの文書で、序章は決議の形で起草されている。冒頭に掲げられた前文では、「法の支配に基づき保護される民主主義、人権および基本的自由を基盤とした国家を建設していく」というマラウイの決意が表明されているが、これは、同国が1994年に史上初の複数政党制選挙を実施したことを反映したものである。前文では国際援助・協力の重要性も強調されており、ウィーン宣言および行動計画に掲げられた国内行動計画についての勧告が参照されている。

この計画は「人権と民主主義のための省庁間委員会」によって起草・採択されたものである。委員会の議長は大統領内閣局の高官が務め、人権にもっとも直接に関係しているすべての省庁の常設書記局のほか、議会、司法機関、警察の代表が作業に加わった。その後、計画は内閣によって採択され、全国メディアで広報された。

マラウイの計画は次の5部構成をとっている。

- A. 人権の促進および保護のための効果的な法的枠組みの創設
- B. 実施機構の強化
- C. 広報・研修キャンペーン
- D. 国のモニタリング能力の強化
- E. 国内行動計画の実施

セクションAでは、マラウィが締約国となっている人権条約は憲法によって国内法に編入されていることが述べられている。政府はこの計画において、これらの条約の規定について広く意識を喚起していくこと、マラウィが加盟していない文書についても批准を検討することを約束している。また、国際基準との一致を確保するために国内法および国内実務の検討を行なうことも約束している。

セクションBでは、適用可能な人権条約の規定が政策立案に反映されるようにする旨、約束されている。政府は関連の省庁に人権担当部局を設置することも約束しているが、これらの部局はとくに、条約で要求されている報告書の作成を担当することになる見込みである。報告書の作成は、関心のあるNGOと協議しながら行なうとされる。マラウィにおける司法運営を改革・強化するための措置もとられることになっている。

「広報・研修キャンペーン」に関するセクションでは、条約の本文を広く普及すること、一般公衆向けの特別資料を作成することが約束されている。また、関連の学校・高等教育機関で講座を設けるための措置をとることも明らかにされた。計画は、このプロセスにNGOの関与を得ることも予定している。

「国のモニタリング能力の強化」について取り上げたセクションDで、政府は、人権条約の効果的かつ独立したモニタリングを確保するという決意を表明するとともに、オンブズマン事務所および人権委員会を設置するための援助を求めるとも述べている。このセクションでは、マラウィのNGOを強化するための国際援助・協力も強く奨励されている。

計画はセクションEで実施の問題について扱っているが、そこでは、「人権と民主主義のための省庁間委員会」の事務局の設置について国際的援助を求めることが構想されている。同事務局は計画の目標の達成を促進する役割を果たすことになるが、このプロセスを通じて障壁や困難も明らかにされ、それを基盤として後継の行動計画が作成される予定である。関連省庁およびあらゆる政府部局、そしてNGO、メディア、ドナー関係者の代表の参加を得て、1996年に全国ワークショップが開催され、計画に基づいて達成された進展の検証が行なわれた。比較的短く、優先的目標の数も限られた計画であることから予想されたように、目標の多くは、2年の期限内ではなかったにせよ、達成されていた。本稿執筆時点で、政府は第2次行動計画の採択を検討中である。

4. 3 ラトビア (1995 年)

「ラトビアにおける人権の保護および促進のための国内プログラム」は 30 ページの文書である。マラウィの国内行動計画と同様、ラトビアの計画の作成は国際的な技術的助言、とくに 1994 年 7 月にラトビアを訪問した国際視察団を通じた助言に多くを負っている。プログラム文書自体ではその策定経緯について具体的に述べられていないが、国際視察団は幅広い層の政府代表、政治家、公務員、NGOその他と会見を持った。政府が計画を採択するまでに、NGOとの2度のフォーラムも開催されている。

プログラムでは、ラトビアの人権状況に関する体系的分析は試みられていない。ただし、長年の間に「人権」という言葉が意味を失ってしまったという見方をはじめ、このような計画が必要とされるに至った諸要因については概観されている。

このプログラムのもうひとつの特徴は、一般公衆への情報提供、人権問題に関する報告書の作成、個別の苦情の検討を担当することになる、人権保護のための独立機関の設置が重視されている点である。最終セクションでは、この機関（ラトビア人権評議会）がプログラムの目玉として位置づけられ、このような機関が必要とされるに至った諸要因、その委任事項および権限が詳細に明らかにされている。最終セクションでは、評議会が最初の優先課題のひとつとして取り組むべき、国内人権教育プログラムの概略も示されている。

このプログラムには5つの実体セクションが設けられている。

1. 教育、訓練および情報提供

プログラムのこの分野では、正規教育のカリキュラム、教員養成・研修、法制度関係者の養成・研修、一般公衆向けの情報（国際人権法上のラトビアの義務に関する情報も含む）に人権の要素を導入する必要性について、その概略が述べられている。

2. 権利を侵害されやすい立場に置かれた集団の権利保護に関わる問題

このセクションでは、子ども、宗教団体、外国人、受刑者、難民、身体的・知的・精神障害を有する人々に関わるニーズと措置が説明されている。外国人の問題は議論が紛糾しやすく、外国人の地位・権利に関する立法を可能なかぎり早く導入して幅広い広報キャンペーンを実施することが重要であることにも、触れられている。

3. 現行国内法の枠組み

このセクションでは関連する国の制度を検討し、何らかの措置をとる必要がある分野に注意が促されている。たとえば、国際人権法上のラトビアの義務について議会議員が助言を受けられるようにすること、問題が生じた場合の救済機構について公衆が知るようにすること、NGOが効果的に活動できるような環境を醸成することの重要性について触れられている。

4. メディア

このセクションでは、自由なかつ独立したメディアの重要性と、訓練の必要性について簡単に言及されている。

5. 国際的枠組み（ラトビアの国際条約上の義務）

このセクションでは、ラトビアが、国連、OSCE〔欧州安全保障・協力機構〕および欧州評議会の文書に基づく国際法上の義務を有していることに触れられている。

プログラムではモニタリングや実施の機構については言及されていないが、ラトビアは、目標のほとんどは達成されたと考えている。人権に関する公衆の意識は向上し、活発なNGOコミュニティも生まれた。独立の国内機関が設置され、関連の部門について人権研修プログラムが導入され、国内法が採択され、国際条約の批准が進められた。

プログラムではその実施期限は定められていないが、現在の文書の改訂・更新を行ない、新たな目標と戦略を導入しなければならないことは認識されている。

4. 4 フィリピン（1996 年）

「フィリピン人権計画 1996–2000」はいくつかの文書にまたがる計画であり、20 ページの要約が作成されている。この計画の特徴のひとつは、実施の調整についてフィリピン人権委員会（PCHR）に中心的役割が与えられていることである。もうひとつの特徴として、計画の採択前に、政府とNGOとの間で広範な協議が行なわれたことが挙げられる。

ウィーン世界人権会議の勧告に応じて、PCHRは 1994 年に職権で行動を起こし、国内計画を提案した。この提案は 1995 年初頭に発せられた大統領覚書に盛り込まれ、政府とNGOの代表から構成される、計画作成のためのタスクフォース（特別作業班）が設置された。

タスクフォースは指導的原則を作成し、人権の普遍性、権利を侵害されやすい立場に置かれた集団に焦点を当てる必要性、コミュニティによる幅広い支持の重要性を打ち出した。計画の策定にあたっては、権利を侵害されやすく、特別な考慮が必要な存在として政府が公式に認めている 13 の集団に焦点が当てられた（後に 16 集団に増加）。協議と検証のための組織的プロセスが整えられ、一連の提言や地域行動計画が作成された。国内の多くの地域で行なわれた会合や協議もこのプロセスの一環であり、やはり公開の会合と協議をともなう進められた国レベルのプロセスに寄与した。フィリピンの計画のもうひとつの特徴は、当初から予算問題に注意が向けられていたことである。タスクフォースは、計画で提案されている活動のための資金的要件を検討し、資金源を特定するための特別委員会を設置している。

幅広い層から構成された大統領タスクフォースは、これらのあらゆる活動を参考にしながら行動計画を作成した。計画案は 1995 年 9 月に大統領に提出され、若干の修正を経て 1996 年 6 月に採択された。計画の対象期間は 5 年間とされ、1996–2000 年とされた。その後、2002 年まで延長されている。

権利を侵害されやすい立場に置かれた存在として計画で特定されている集団は、女性、子ども、若

者、先住民族文化コミュニティ、イスラム教徒、高齢者、障害のある者、精神障害者、受刑者・被拘禁者、移住労働者、公的部門労働者、民間部門労働者、非公式部門労働者、都市貧困層、農村労働者である。各部門について統一の書式が採用されている。計画要約では、各部門の状況に関する体系的分析は示されていないが、主要な問題が要約の形で明らかにされている。計画では、各部門における権利の状況について簡単に上げるとともに、政府とNGOが現在実施しているプログラムの概略を示している。計画は続けて、各部門における人権に影響を与えている問題に対応するための、立法上、行政上その他の行動のための措置を提言している。

この計画がどのようなアプローチをとっているかを示すひとつの例として女性問題に着目してみると、次のような問題が明らかにされている。

- 差別的立法
- 女性に対する暴力
- たとえば健康、リプロダクティブヘルス、ステレオタイプ化、性差別、教育・就労機会の限定との関連で女性の権利が認められていない問題

立法上の措置として提言されているものには、次のようなものがある。

- 差別的法律の廃止
- 女性に対する暴力の被害者のニーズに十分対応していない法律の改正と、人身取引、強姦、ドメスティック・バイオレンスの概念の再定義
- 差別撤廃のための立法

行政上の措置としては次のようなものがある。

- 女性の政治・行政参加を促進するための措置の奨励
- 女性に対する暴力の被害者を援助するための支援グループやプロジェクトの組織化
- セクシュアルハラスメントへの対応
- 移住労働者を保護するための体制整備
- あらゆる段階の教育および保健制度への、ジェンダーの視点の編入

計画では、特定された問題の緩和に役立つであろう、その他の分野における行動についても定められている。

計画の実施機構としては、省庁の枠を超えた「部門別作業部会」の創設などがある。これらの作業部会は、PCHRと連携して、関連の活動を監督する機能を果たしていくことになる。フィリピンの計画のもうひとつの特徴は、PCHRの監督下で進められるモニタリングと検証のプロセスが重視されていることである。このような形で進められてきた計画の継続的検証では、進展状況や障壁について率直な評価が行なわれ、計画の全般的実効性を確保することに貢献してきた。

計画では、人権教育に対して個別的に注意が向けられているわけではない。ただし、フィリピンはこの分野ですでに幅広いプログラムを有しており、PCHRはこれによってユネスコ人権教育賞を受賞している。また、フィリピン大統領は1998～2007年を「人権教育の10年」と宣言した。PCHRは、この枠組みに基づき、教育と省庁間協力のための野心的プログラムを整備している。

4. 5 ブラジル (1997 年)

ブラジルの「人権のための国内行動計画」は17ページの文書である。大統領の音頭により作成された。その策定は、ウィーン世界人権会議でブラジルが顕著な役割を果たしたことの反映である。作成作業は、2年間をかけて、司法省がいくつかの市民社会組織とともに進めた。その過程ではセミナーや討論会なども開かれている。

計画の冒頭には“前文”と“序章”が置かれており、国民生活における人権の基本的重要性を指摘するとともに、計画の策定プロセスの概略を明らかにしている。市民的権利に焦点を当てているもの

の、計画が人権についてとっているアプローチは包括的なものである。目標の設定については現実的であることを心がけたとされる。現在生じている人権問題についての体系的評価は試みられていないが、提案されているさまざまな行動を正当化する根拠として、随所でこれらの問題に触れられている。

計画の大半を占めるのは、主要な問題および権利を侵害されやすい立場に置かれた主要な集団を軸として構成された、“政府の行動に関する提言”である。それぞれ、短期的に対応できる提言と中期的提言に分かれている。130以上の提言が行なわれており、その多くは、若者、女性、黒人層、先住民、外国人、在外ブラジル人コミュニティ、高齢者、障害のある人々のニーズに対応しようとするものである。人身の安全、人権侵害等の不処罰、恣意的拘禁、強制労働といった、市民的権利に関わる問題について対応するための提言も行なわれている。人権教育や国際的行動についてのセクションも設けられている。

短期的提言をいくつか見てみると、この計画でとられているアプローチについてある程度理解することが可能である。

- HIV/AIDSとともに生きている人々の治療の質を向上させる。
- 児童労働の搾取を禁ずる刑事立法を提案する。
- 暴力の被害を受けた女性のためのシェルターの創設を奨励する。
- ILO第169号条約（先住民および種族民）を批准する。
- 非番中の警察官による火器の使用と、武器弾薬へのアクセスの厳格な統制に関する法案を提案する。

計画では、モニタリングや検証のための機構については何ら触れられていない。

4. 6 エクアドル (1998 年)

エクアドルの「国内人権プログラム」は書籍の形態をとっている。プログラム自体は 50 ページの文書であり、ケチュア語（エクアドルの先住民族のひとつが用いている言語）を含む5つの言語で刊行されている。プログラムの策定を主導したのは外務省だが、1年以上をかけて、政府、市民社会、教会、軍をはじめとする、エクアドルのさまざまな社会部門・行政組織との熱心な交渉および協議が進められた。あらゆる関係者の参加を得て3日間にわたって開かれた会議が、このプロセスにおけるもっとも重要な出来事である。プログラムの策定には国際的支援も活用された。その内容は政令によって立法化されており、その政令もプログラム文書に掲載されている。

プログラムでは、現在生じている人権問題についての評価は試みられておらず、期限もとくに設けられていない。

プログラムの冒頭には“序章”と“ミッション・ステートメント（使命を明らかにする宣言）”が置かれており、人々の日常生活における人権の重要性が指摘されるとともに、国際的な基準設定文書に掲げられた諸権利が承認されている。

プログラムの内容は、4つの「戦略軸」——「立法上の発展」「市民的および政治的権利」「経済的、社会的および文化的権利」「集团的権利」——を中心として構成されている。「集团的権利」は、権利を侵害されやすい立場に置かれた集団にとくに焦点を当てる形で、さらに次の分野に分かれている。

- 環境
- コミュニケーション
- 先住民族
- 黒人
- 子ども
- 10代
- 女性
- 高齢者
- 性的マイノリティ
- 被拘禁者

● 障害者

「立法上の発展」の分野では、人権の遵守状況を改善していくための国内的・国際的行動に対するエクアドルの決意が表明されている。たとえば、国際協定に掲げられたすべての人権を反映させるために憲法および国内法を改正すること、これらの原則の執行を確保するための法的機構と保障措置を設けることが打ち出されている。

他の3つの戦略軸についてはそれぞれ“一般的目標”と“戦略的指針”が置かれ、後者で行動のための広範な提言が示されている。たとえば、「市民のおよび政治的権利」に関するセクションで焦点が当てられているのは、法制度における公正と適正手続の問題である。プログラムでは、この点に関わる4つの目標のひとつに次のようなものが挙げられている。

捜査や処罰の手段としての拷問ならびに身体的・道徳的に不当な取扱いを、拘禁、捜査および行政に関わる諸制度から根絶させる。

これに関わる5つの戦略的指針のひとつは次のようなものである。

計画、プログラムおよび法制度の変革を通じ、拘禁、捜査および行刑に関わる現在の諸制度を改革する。

「経済的、社会的および文化的権利」に関するセクションでは、社会政策における公平および非差別と、十分な保健・教育・社会保障制度に対するエクアドルの決意が表明されている。また、経済的、社会的および文化的権利に関する国際規約の実施状況を監視するための委員会の設置も構想されている。

プログラムの半分強を占めているのが「集団的権利」に関するセクションで、権利を侵害されやすい立場に置かれた集団に関わる項目がとくに多い。これらの項目に関する戦略的指針では、そこに掲げられている集団のそれぞれについて、最多で12個の具体的提言が打ち出されている。これらの提言が目指しているのは、集団の構成員の権利が法律においても実務においても承認されることを促進することであり、彼らの尊厳を増進し、その生活の質を向上させるための行政機関やコミュニティの行動を主導することである。

プログラムには、他に「諸制度」「国際的政策」「市民参加」「財政」「運用計画」についてのセクションも置かれている。そこでは、エクアドルとしてプログラムの効果的实施をどのように促進していくかが説明されている。実施を進めていくにあたって鍵となる要素は、政府機関が市民社会と協議しながら進めていく、「運用計画」の策定である。そこでは、問題の具体的分析および提案されている行動の詳細が示され、実施を担当する機関、活動スケジュール、必要な資源等が明らかにされることになろう。注目すべき特徴のひとつは、財源が必要になることが認識されている点である。「運用計画」に関するセクションでは、進捗状況のモニタリング、必要に応じた指針の修正、プログラムの遵守の確保を任務とする「常設フォローアップ・評価委員会」の設置も打ち出されている。

4. 7 インドネシア (1998 年)

「インドネシア国内人権行動計画 1998—2003」は21ページのブックレットである。計画の起草は、省庁間常設人権委員会がインドネシア国家人権委員会と協力しながら行なった。計画に関する意見の多くは、1994年後半に開かれた第2回全国人権ワークショップで出されたものである。このワークショップには、政府関係者、軍関係者、研究者、議会議員、国家人権委員会委員、市民社会の代表など約300人が参加した。作成作業は1996年までに実質的に終了したが、1998年に始まった政治改革が終わるまでは公にされなかった。インドネシアにおける情勢の変化を踏まえ、計画を修正する可能性があることも明らかにされている。たとえば、市民のおよび政治的権利に関する国際規約を批准するという誓約は2003年に果たされることになっていたが、その後、2000年に前倒しされた。

計画は、ウィーン宣言および行動計画の採択5周年にあたる1998年6月25日、インドネシア大統領によって公式に発表された。計画発表にあたっての声明で、インドネシア大統領は、「成功の鍵は人

権文化の涵養と強化である」と述べている。また、「行動計画の真の意味はその実施にある」とも付け加えた。

1998～2003 年を対象期間とするこの計画は、焦点がきわめて明確な、簡潔明瞭な文書である。冒頭には前文が置かれ、インドネシアの状況を踏まえた人権問題の位置づけが明らかにされている。また、人権の普遍性および不可分性と、個人的権利と集団的権利ならびに権利と責任とのバランスをとる必要性が確認されている。計画は、4つの主要適用分野のそれぞれにおける一般的アプローチを記述的に説明したセクションと、表組みの形で提示された「活動プログラム」から構成されている。また、取り上げている活動の多くについてその担当機関に関する情報が記載されており、どの分野で国際的援助が歓迎されるかについても明らかにされている。

この計画が適用される4つの主要分野は次のとおりである。

1. 国際人権文書を批准するための準備

計画の発表時点で、インドネシアは6つの主要国際人権文書のうち2つを批准していた。計画では、「国際人権文書の批准は、人権に関する国内法文書の発展を強化・促進することになろう」と述べられている。表組みのセクションでは、残る4つの主要国際人権文書のほか、他の数多くの文書およびILO条約の批准に向けた5か年プログラムが掲げられている。同セクションでは、現行法の再検討、必要に応じた新法の起草、法執行官向けの指針の策定についても定められている。また、報告義務を効果的に履行するための能力構築を進める必要性も取り上げられている。

2. 人権に関する情報の普及と教育

計画では、人権教育に対し、幅広く一貫したアプローチをとらなければならないことが強調されている。次のような項目が設けられている。

- 「人権教育のための国連10年」に基づく活動。
- 大学その他の高等教育機関における人権講座の設置（法執行官の養成・研修を含む）。
- 学校教育向けのカリキュラム開発（教員養成・研修を含む）。
- 非公式な社会教育・家庭教育。
- マスメディアを通じた教育。

3. 人権に関わる優先的課題の実施

このセクションでは、拷問や恣意的拘禁に関する国際基準を法執行官の間で普及すること、法執行官を対象とした人権研修を進めることのほか、人道法に関する情報提供、裁判官・検察官向けの特別プログラム、権利を侵害されやすい立場に置かれた集団の保護、警察官を対象とする群集統制訓練の重要性が強調されている。

4. インドネシアが批准した国際人権文書の実施

このセクションでは、計画発表時にインドネシアが批准していた2つの主要国際人権条約に焦点が当てられている。子どもの権利に関する条約と、女性に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約である。計画では、国内諸機関、国際協力、社会的動員、法改正、法執行、訓練およびモニタリングを通じた活動について定められている。

計画に基づくプログラム活動の実施機関として、国家人権委員会の設置についても定められている。委員会は、政府関係者とコミュニティ代表の両方から構成されることになる予定である。計画では定期的評価も構想されており、人権に関わる諸側面のうち現在の計画で扱われていないものについては、初期の実施状況の評価後に計画を更新するさい、取り上げるとされている。

4. 8 メキシコ（1998年）

メキシコの「人権を促進・強化するための国内プログラム」は23ページの文書である。外務省と内務省によって発表されたこのプログラムの実施は、メキシコ国家人権委員会が調整役となって進め

られる。市民社会に対しても、プログラムの活動を支援し、これに加わるよう呼びかけられている。実施期間についてはとくに定められていない。

プログラムでは、メキシコが連邦制をとっていることにとくに言及されている。策定作業は行政府の音頭で進められ、外務省が調整を担当した。他の統治部門——立法府、司法府および州政府——に対しても、それぞれの責任範囲において補足的行動をとるよう要請されている。

プログラムは、メキシコの歴史における人権の位置づけを概観した序章で始まり、参加型・民主主義的な政治文化がますます発展していることを特記している。また、国家人権委員会の設置と、「国家開発計画 1995－2000」における人権の位置づけにも触れている。

プログラムでは、人権文化の強化、制度的機構の整備、不処罰の根絶、人権監視機構の発展、広報活動の強化、国際的公約を履行するための援助、市民社会との協力の促進といった、一連の幅広い目標が掲げられている。そして、これらの目標を実施するために政府機関が進めていく、より具体的な活動について説明している。

「強化」という大見出しが附いた項では、セミナーや公務員向け研修講座の開催、人権教育プログラムの強化について定められている。「促進」という見出しの項では、広報キャンペーンや、人権促進・普及機構の設置について触れている。「保護」という見出しの項では、人権が侵害された場合の法執行機構の整備のほか、国際的義務を履行するための援助、権利を侵害されやすい立場に置かれた集団の構成員の権利を保護するための評価活動の強化について定められている。

プログラムでは、短期的に追求されるべきいくつかの活動の概略が列挙されている。暴力・拷問・不処罰に反対する全国キャンペーン、人権の保護に関する視聴覚教材の製作・普及などである。

次に、さまざまな主要機関が進めるべき具体的活動が列挙されている。次に紹介するのは、これらの活動のほんの一部である。

- 非合法な手続および犯罪歴のある者へのいやがらせの根絶。児童ポルノの製造・販売を犯罪化する法律の導入。(内務省)
- 国際文書に付した留保の見直し。(外務省)
- 教員養成・研修における、子どもの権利についての知識の強化。(公教育省)
- 保健ケアへの権利に関するセミナーの開催。(保健省)

メキシコのプログラムではモニタリングと評価の問題も取り上げられており、専門フォローアップ委員会の設置が予定されている。

4. 9 南アフリカ (1998 年)

南アフリカの「人権の促進および保護のための国内行動計画」は、151 ページの小さなポケットブックとして刊行されている。まえがきの執筆者はマンデラ大統領（当時）、司法大臣・副大臣、南アフリカ人権委員会委員長である。計画の実施期間は3年であり、国際協力を得て策定されたことも述べられている。

この計画は非常に包括的な文書である。南アフリカにおける人権の歴史と現状について簡単に概観し、南アフリカの人権状況を前進させるうえで国内行動計画がどのように役立つかについて述べられている。顕著な特徴のひとつは、策定の経緯について詳細に明らかにされていることである。参加と連携を意識した策定プロセスは、南アフリカ人権委員会が 1997 年 5 月に開催した「全国人権会議」から始まった。その後、複数のワークショップや協議が持たれ、計画策定のための国家運営委員会が設置された。マンデラ大統領は、1997 年 12 月 10 日の世界人権デーに、メアリー・ロビンソン国連人権高等弁務官の列席を得て、国内計画策定プロセスの開始を宣言した。1998 年を通じて進められた作業には、計画の枠組みの閣議承認、すべての州で開かれた一連の協議ワークショップなども含まれる。これらのワークショップの重要な特徴のひとつは、これを通じて、州の地方官僚に基本的な人権研修を提供する機会となったことである。1998 年 11 月、内閣は計画案について議論してこれを採択した。その後、計画案は議会に提出されてその支持を得た。計画は、1998 年 12 月 10 日の世界人権デーに公式発表された。

南アフリカの計画のもうひとつの特徴は、利用しやすくするための努力が行なわれていることであ

る。計画の構成を説明したセクションが設けられているほか、人権を所管するさまざまな国家機関を示すことにより、いっそう行動志向のものとなっている。加えて、この計画は持ち運びしやすいポケットブックで刊行されている。計画の策定過程では国民的意識啓発計画も実施され、メディアによる報道、ワークショップの開催、パンフレットの配布等が行なわれた。

計画は内容面でもアプローチの面でも包括的である。次の3つの大項目のもとで、特定の権利や問題について検討している。

市民的小よび政治的権利

- 平等
- 生命
- 人身の自由および安全
- プライバシー
- 労働権
- 政治的権利
- 司法へのアクセス
- 公正な行政措置
- 市民
- 外国人
- 難民
- 表現
- 逮捕・拘禁・告発された者の権利

経済的、社会的および文化的権利

- 就労
- 住居とシェルター
- 健康
- 食糧
- 水
- 土地
- 社会保障
- 教育
- 文化、宗教および言語の自由
- 子どもおよび若者の権利

発展、自決、平和および環境保護に対する権利

- 発展
- 環境保護

もうひとつの顕著な特徴は、取り上げられている各分野で適用される権利について具体的に説明されていることである。上記の小項目のそれぞれについて、計画は次のような問題を取り上げている。

- 憲法上の義務
- 国際法上の義務
- これまでにとられてきた政策上、立法上および行政上の措置
- さらなる課題
- 課題への対応
- 評価とモニタリング
- 資源と予算

計画では、計画の実施およびモニタリングを担当する「国家人権協議フォーラム」の設置が構想さ

れている。フォーラムを主催するのは司法副大臣になる予定である。計画のモニタリングと実施を担当する政府機関は、フォーラムに対し、進捗状況を定期的に報告しなければならない。3年の実施期間の半ばを過ぎたところで進捗状況の全面的検討を行ない、その後、計画を改訂したうえでふたたび採択することが定められている。

4. 10 ベネズエラ (1999 年)

ベネズエラの「国内人権行動計画」は、ラファエル・カルデラ大統領が「人権年」と宣言した 1997 年に策定された。この計画は、政府、NGO および市民社会の代表が長期にわたって進めた協議の成果である。NGO からはいくつかの提案や勧告が提出された。大統領は、国家人権委員会に対し、あらゆる提案をとりまとめ、議論のためのフォーラムを提供し、NGO コミュニティおよび市民社会との定期的連絡を維持するよう要請した。これとの関係で、ベネズエラ全土で複数のセミナーやワークショップが開催されている。3つの作業部会が設置され、それぞれ市民的・政治的権利、経済的・社会的・文化的権利、環境と人間開発について議論することとされた。3つの作業部会における議論では、ジェンダーの視点、対象層の年齢、権利を侵害されやすい立場に置かれた集団も考慮された。第1次草案がとりまとめられ、協議のため、およそ 500 の政府機関・非政府組織に提出された。さらなるコメントや勧告も、しかるべき形で取り入れられた。

国内行動計画は 1997 年後半に承認され、チャベス大統領政権のとき、1999 年 1 月に大統領府が発した決議を通じて採択された。

この国内計画では、ウィーン宣言および行動計画に盛りこまれた概念の多くが正当に考慮されている。そこでは、次のような分野で、戦略的目標とフォローアップ（実施確保）措置が定められている。

- 市民的・政治的権利
- 表現の自由
- 教育
- 健康
- 労働権
- 社会保障
- 財産権
- レクリエーション
- 環境と人間開発

また、国連人権委員会、米州人権委員会、米州人権研究所といった国際的な人権機関・機構との協力を強化することについても定められている。

計画の実施を進めるため、国家人権委員会によっていくつかの事前措置が構想されている。人権を活動の主流に位置づけ、計画を実施していくために、政府機関、とくに国家人権委員会の法律上・行政上・財政上の能力を強化しようとするものである。とりわけ、計画の実施状況を監視する、政府および市民社会の代表から構成される委員会の設置が重視されている。

4. 11 ボリビア (1999 年)

ボリビアの「中期的および長期的に人権を促進・保護していくための国内行動計画」は 19 ページの文書である。計画の冒頭では、ボリビアが歴史的に特別な時期を迎えており、国の諸制度、とくに人権の擁護・保護・促進に関わる制度が強化されつつあることに触れられている。また、多民族的・多文化的価値を承認することが国内政策の重要な要素であることも指摘されている。

計画では現状の体系的分析は試みられていないが、ドメスティック・バイオレンス、女性差別、先住民族の権利に関わる危機的状況、麻薬取引といった問題に焦点が当てられている。計画は、人権に対して包括的アプローチをとっており、実質的であり、たとえば新たな政府機関の設置を構想するなど、未来志向である。計画の策定プロセスは説明されておらず、市民社会がどのような役割を果たしたかも明らかにされていない。また、実施期間も定められていない。

計画の目標は、5つのテーマ別項目にしたがって分類されている。

- 人権の尊重、擁護および促進
- 公民教育
- 諸制度の強化
- 法改正
- 市民社会の強化

活動の実施については3つの大項目にしたがって定められている。

1. 諸制度の強化

計画では司法省を強化する意思が明らかにされている。そのための手段として考えられているのは、人権担当次官局のなかに2つの新たな部署（人権文書センターと人権教育訓練センター）を設けること、憲法問題人権局および護民官局を強化すること、省庁間の調整を向上させることなどである。

2. 法改正

計画では、ボリビアの多民族・多文化的性質について定めた憲法規定をはじめとする、近年の画期的法改正について触れている。中期的課題として構想されているのは、ボリビアの諸制度を国際人権規範と調和させるための立法措置である。また、法的手続の整理統合、司法制度関係者に適用される行動規範の採択も定められている。このセクションでは、効果的改革と可能なかぎり幅広いコンセンサスの維持とを組み合わせ、現実的アプローチの必要性が強調されている。

3. 教育、訓練、情報および資料

計画では、教育と訓練が相当に重視されている。影響力のある役割を果たすと期待されているのは、「人権・資料・出版・情報センター」である。司法次官局の人権教育訓練センターは、一般公衆と、特定の職能部門・社会部門の両方を対象とした戦略を追求していくことになる。目標は、「日常業務の中で当たり前のこととして」人権が尊重されるようにすることである。これらのプログラムでは司法運営の関係者に焦点が当てられることになろう。市民社会の関係者・組織に対しても、女性、子ども、先住民族にとくに重点を置きながら、訓練の機会が提供される予定である。あらゆる段階の正規教育で人権教育を促進するための措置もとられることになろう。

計画では、モニタリングや検証の問題については扱われていない。

4. 12 最終的にとりまとめられた諸計画に共通する要素

すでに策定された計画は、それぞれ相当に異なる。長さは4ページから150ページまで、時間的枠組みは2～5年から無期限までさまざまであるし、どの程度具体的な規定が設けられているかもさまざまである。しかし、一見してわかる共通の特徴もいくつかある。

1. 計画の基盤としての国際基準の重要性

実施を進めていこうとしている基準として、世界人権宣言その他の文書への言及が一貫して見られる。また、より多くの国際文書を徐々に批准していくことも定められている。

2. 市民社会

計画に関連するプロセスに公衆が幅広く参加することの重要性が、すべての計画で強調されている。

3. 包括的な適用範囲

ほとんどの計画が、市民的・政治的・経済的・社会的・文化的権利を包含する包括的アプローチをとっている。健康的な環境に対する権利などの、いわゆる「第三世代」の権利に触れている計画もある。ほとんどの計画は、権利を侵害されやすい立場に置かれた集団のニーズと、主要な懸念の対象と

されているテーマ別問題を優先的に取り上げている。

4. 目標

すべての計画が何らかの達成目標を掲げている。非常に具体的な目標の場合もあれば、より一般的な形で表現されている場合もある。ほとんどは、計画が対応すべき具体的課題として、特定の問題の概要を明らかにしている。

5. 作成プロセス

策定プロセスについて言及している計画がいくつかある。国レベルの調整委員会が設置された例もある。

6. 政府高官等の関与

ほとんどの計画は、計画の策定において、または計画を支持するという形で、政府高官等の関与があったことに言及している。

7. 国内人権機関

計画の実施状況をモニターするうえで国内人権機関が主導的役割を果たす旨、具体的に定めている計画もある。国内人権機関が存在しない場合、そのような機関の設置が具体的に求められている例もある。

8. 地域的文脈

ほとんどの計画は、採用した一般的アプローチについて地域的文脈を示そうと努めている。

9. 基礎研究

当該国の人権の現状について印象的な表現で触れている計画もあるが、体系的検討を試みたり、最終文書のなかでこれに明示的に触れていたりする計画はない。

10. モニタリングと評価

ほとんどの計画は、実施状況をモニターし、実施期間終了時には達成状況の評価を行なう必要があることに触れている。そのためにどのような機構を設置すべきかについて、具体的に明らかにしている計画もある。他方、人権委員会のような既存の人権機関にその役割を委ねている場合もある。

第2部：国内行動計画の策定

5. 計画の準備段階

5. 1 主要な5つの段階

国内人権行動計画の作成は相当な事業である。この課題の達成に向けたステップには、おおまかにいって次のようなものがある。

- **準備段階**：主要な機関・組織が計画策定体制について検討し、初期段階の協議を行なう（この章で取り上げる）。
- **策定段階**：主要な機関・組織が、自国に適用される国内行動計画の概念について詳しく明らかにし、協議のプロセスを強化し、計画を起草する（第8～9章）。
- **実施段階**：関連機関が計画を実施する（第10章）。
- **モニタリング段階**：実施段階と並行する段階で、状況に応じて計画の目標と活動の修正を図る（第11章）。
- **評価段階**：後継計画のための基盤整備として、掲げられた目標の達成状況について体系的に評価する（第12章）。

一連のプロセスのあらゆる段階で、実質的な協議を行なうことが必要である。この点については、とくに第6章と第7章で取り上げる。

憲法その他の法体系、政治文化、人権状況その他の要素に応じて、状況は国によって異なる。したがって、国内計画策定のための唯一のモデルが詳細な形で存在するわけではない。この章では、国内計画を定めた国々が有益と認めた、または幅広い人権原則に照らして望ましいと考えられる一般的要素を明らかにしようと試みる。このハンドブックの利用者は、新たな国内計画の策定や現行計画の改訂を行なうさい、これらの要素を参考にすることが可能である。

5. 2 誰が音頭をとるべきか

政府の中心的役割

国内行動計画は、重要な国民的事業として取り組まなければならない。計画策定を促す基本的要因は、人権を促進・保護しなければならないという切迫した思いを国民が抱いていることであろう。多くの場合、国内行動計画は、より幅広い改革ないし民主化プロセスの一環として位置づけられることになると思われる。より一般的には、計画の効果的实施は、社会的結合の促進、個人の福祉の向上、統治の改善といった国家的大目標の達成に寄与するという認識が生まれることになるだろう。

計画は国の政府による公約を体现するものなので、必然的に、その策定にあたっては政府が中心的役割を果たすことになる。計画は、政府が他の分野で進めている主要な活動と同様のやり方で策定されるべきである。きっかけは、政府の最上層部の発意であるかもしれない。逆に、政策立案プロセスの一環として、事務レベルから動きが始まることも考えられる。もちろん、政府の行動は、市民社会、とくに人権分野で活動している非政府組織の行動の影響も受ける。場合により、NGOの行動こそが、政府に国内計画を策定しようという気を起こさせるかもしれない。

国内の事情が主要なきっかけになる一方で、国際的活動はこのプロセスの形と方向性を指し示すことにつながりうる。ウィーン宣言および行動計画は重要な参照文書のひとつであり、それが、国際的に合意された人権規範を計画の枠組みとして活用することにつながっていくのも自然な流れである。OHCHRがラテンアメリカ、アフリカ、アジア・太平洋地域で開催した国内行動計画に関する地域ワークショップのような、この問題に関する国際的会合も刺激になりうる。

主務機関

行動を起こすそもそものきっかけがどこで生じたものであろうと、プロセスの早い段階で、いずれかの政府機関を担当主務機関として特定しておくことが重要である。それは司法省、外務省、大統領

府であるかもしれないし、他の適切な部局であるかもしれない。国内人権機関が主務機関になることもあるかもしれないが、実施の責任は常に政府が担わなければならないことを理解しておくべきである。

主務機関は、多かれ少なかれ自然発生的に選定される場合もある。政府機関、場合によっては市民社会組織その他の関連の機関が参加する協議のプロセスのなかで、いずれかの機関が指名される場合もある。最終的には、そのようにして選ばれた機関を、政府が公式に担当機関に指定するべきである。主務機関としていずれの政府機関が指定されるにせよ、その責任を効果的に果たすための十分な権限と資源が与えられなければならない。また、市民社会との意思疎通を促進するために、政府の主務機関に対応したNGO調整委員会、または可能であれば「窓口」NGOを設けることも有用である（6.3 参照）。

5. 3 誰が関与するべきか

策定および実施の両方の段階で広範な参加が得られなければ、計画がけっきょくは口だけのポーズで終わってしまい、実施段階に至って雲散霧消してしまうおそれがある。広範な参加は、計画の目標が広く共有され、プロセスが透明なものとなることを確保することにつながるだろう。広範な参加は、多くの人々を動員することにより、効果的实施に向けた勢いを維持する一助ともなるはずである。

想定されている計画の規模と適用範囲に応じ、また利用可能な資源を考慮して、計画策定プロセスには次のような人々の参加・関与を得ていくことになるだろう。

- 政府の長および担当大臣
- 議会議員（とくに議会に人権委員会が設けられている場合）
- 主務機関（外務省や司法省である場合もあれば、組織横断型の調整機関である場合もある）
- 関連する他の政府機関（警察・司法制度、内務、労働、教育、保健、女性、社会福祉、防衛・軍隊、財務、計画、開発などを担当する省庁が考えられよう）
- 軍隊や警察のような保安機関
- 関連する準政府機関（法律によって設置された公的機関など）
- 国内人権機関（独立した人権委員会など）
- 人権NGO（女性や子どもの権利に焦点を当てるNGOのような専門的団体も含む）
- 権利を侵害されやすい立場に置かれた集団の代表的構成員
- コミュニティ団体（とくに、健康、住居、教育、開発援助、マイノリティ、宗教問題、庇護希望者、先住民族等の社会問題を扱っているため、通常は人権団体と見なされない可能性があるNGO）
- 司法関係者および法律家
- 労働組合および職能団体（教職員、弁護士、ジャーナリスト等の団体を含む）
- 人権専門家
- 研究者・教育関係者
- 研究機関の代表
- メディア
- 企業の代表（事業団体・産業団体を含む）
- 民間財団

また、状況によっては、国際機関の代表にプロセスに参加してもらうことも有用な場合がある。計画の策定・実施にあたり、国際的な技術協力にかなりの部分を負っている場合はなおさらである。

5. 4 政府および議会の役割

計画を効果的なものとするためには、政府と市民社会との生産的協力が必要となる。しかし政府の役割こそが決定的に重要である。計画の効果的実施のためには、政治的意思を動員すること、さまざまな政府機関の間で効果的調整を行なうこと、相当の期間にわたって取り組みを継続すること、十分

な資源を配分すること、冷静なモニタリング（監視活動）を進めることが必要とされる。いずれの要素も、容易に実行に移せるとはかぎらない。これらのすべての要素が確実に実行されるようにすることは、関連の政府機関で中心的役割を果たす人々にとって、ひとつの挑戦となる。

政党と議会の役割も重視されるべきである。民主主義的プロセスの一環として、政府は時として替わる。それにも関わらず、国内行動計画は中断することなく運用され続けなければならない。したがって、計画があらゆる主要政党から支持されることを確保することにより、政権交代があっても実施に悪影響が生じないようにすることが重要である。これを促進するため、協議プロセスに野党の参加を得ることも考えられよう。人権問題に関心を有する全政党の議員の参加を得るため、特別の努力を行なうべきである。人権問題を扱っている議会委員会、これを達成するための有益な機構となる。

5. 5 準備段階の運営のあり方

5.3 に列挙したすべての参加者の関与を得ることは、とくに継続的参加を前提とした場合、実際的ではないかもしれない。そのため、代表者が参加する機関と運営体制を整える必要が生じよう。これらの機関がその職務を効果的に遂行できるよう、十分な資源を用意することも必要である。

計画の準備段階には、一般的には次のようなステップが関わってくる。もちろん、これらの要素をどのように実行に移すか、それぞれの状況に応じてどのステップが関連性を有するか、どのような順番で行動をとるかは、国によってさまざまである。

- 政府部内および政府と市民社会との間で、初期段階の協議を行なう。このような協議は、人権委員会やNGOフォーラムの勧告の結果として行なわれることもあろう。
- 政府として、計画の策定作業を進めるという予備的決定を行なう。
- 担当主務機関として行動する政府機関を特定・指定する。
- 計画を策定するつもりであることについて、関連の政府機関および準政府機関に通達する。
- 司法機関、NGO、研究教育機関等の主要な関係グループにも連絡する。
- 主務機関が、計画策定の初期段階に関わる原則案を作成する。この作業は、市民社会その他の機関と緊密に協議しながら進められるべきである。この原則は暫定的かつ柔軟なものであって、とくに、一連のプロセスと、プロセスを動かし始めるために必要な初期段階の会合に、誰が参加すべきかについて扱うことになる。
- プロセスの一環として、政府の長や関連の大臣からの具体的支持および指示がまだ得られていない場合、それを得る。
- 計画を策定するつもりであることを、初期のメディア戦略の一環として、公式発表する。
- さまざまな関係グループから意見を得るため、最初の全国的協議会合を開催する（複数回行なってもよい）。その会合では、国内行動計画の概念について議論し、策定プロセスの詳細を詰めることになる。この段階における重要な問題のひとつは、国レベルの調整委員会（後掲）の体制と構成をどうするかということである。最初の全国的協議会合で議論すべき他の問題としては、計画の適用範囲、実施期間、資源、メディア・教育、国際協力なども考えられる。

図4－準備段階

- | |
|--|
| ● 政府部内での協議。 |
| ● NGOをはじめとする、関係グループとの協議。 |
| ● 政府として、計画の策定作業を進めることを決定する。 |
| ● 政府として主務機関を指定する。 |
| ● 主務機関が、他の政府機関および市民社会グループに対し、計画を作成するつもりであることを連絡する。 |
| ● 主務機関が、計画策定の初期段階に関する原則を、市民社会と協議しながら起草する。 |
| ● 政府として正式にプロセスへの支持を表明する。 |
| ● 国内行動計画を策定するつもりであることを公式発表する。 |
| ● 関係者との最初の全国的協議会合を開催する（複数回行なってもよい）。 |
| ● 国レベルの調整委員会を設置する。 |

5. 6 国レベルの調整委員会

計画作成の準備段階でもっとも重要なのは、国レベルの調整委員会を設置することであろう。この機関はタスクフォース（特別作業班）や運営委員会などと呼ぶこともできるが、このハンドブックでは「国レベルの調整委員会」「調整委員会」または「国レベルの委員会」と称することにする。主務機関が、準備段階における作業の一環として、調整委員会の規模、構成および作業方法、また必要な支援体制と資源についての勧告を作成してもよいだろう。この勧告を、前述した最初の全国的協議会合において、市民社会の代表やその他の参加者が検討してもよい。通常は、委員会に関わる問題については政府が最終決定を行なうことになる。ただし、その決定が他の関係者の支持を得られるようにすることが不可欠である。

規模

委員会は、政府機関、関係者および関係グループが十分に代表されるような規模で設置されるべきである。同時に、意思決定の効率性やコストの面で手に負えない規模とならないようにしなければならない。これらの目標を達成するには、およそ 10～20 名で構成するのが適正規模と考えられよう。

構成

効果的实施と広範な民衆の支持という 2 つの目標を達成するために、委員会には、重要な政府機関と市民社会組織の両方の代表が含まれるべきである。ジェンダーのバランスをとることと、民族的・宗教的・地域的その他のマイノリティが公正に代表されるようにすることも、重要な考慮事項とすることが求められる。政府機関には、保安当局や社会政策担当部局など、計画の実施について特別な責任を担う機関が含まれるべきである。市民社会組織には、労働組合代表、経済的・社会的問題を担当している組織の関係者、権利を侵害されやすい立場に置かれた集団の代表的構成員も含めることが求められる。産業部門の代表も、若干名、含めることが望ましい。場合により、映画、テレビ、音楽、スポーツの分野で有名な人を含めることで、委員会の公的認知度が高まることも考えられる。状況によっては（計画策定にあたって相当の国際的技術協力を得ている場合など）、国際的オブザーバーを含めることが適当な場合もある。

委員長

委員会の委員長は、国内行動計画についての、また人権の促進一般についての、有能なスポンサー（広報担当者）であることが求められる。委員長は、計画作成のあらゆる段階で重要な役割を担うことになる。委員長の決定が他の委員による選出によるか任命によるかに関わらず、国内行動計画の策定・発表・実施に関して政府部内で高い位置づけを確保するために、政治家、できればいずれかの大臣を委員長とすることが望ましいかもしれない。また、NGO コミュニティ出身者を副委員長に据えることも望ましいと言えよう。

部門別作業部会／その他の委員会

関連する組織からの代表を確保し、利用可能な専門性を効果的に動員するためには、計画のなかで具体的テーマを扱う小委員会ないし「部門別作業部会」を設置することが必要になるかもしれない。計画の実施には多くの政府機関と非政府組織が関与することになるはずなので、担当分野が広い関係者以外の人々まで調整委員会そのものに参加してもらうのは、実際的ではない可能性がある。個別問題に関する小委員会を設置することにより、このような人々がプロセスに実質的に関与し、その意見が調整委員会に直接届けられるようにすることができよう。したがって、そのような部門別作業部会を設置し、国内行動計画策定プロセスで取り上げられる特定の部門別問題についてのニーズ評価、計画の起草およびモニタリングを担当させることが望ましい。そのような問題としては、保健、教育、住居、少年司法、刑務所運営、難民などをはじめ、多くの問題を考えることができる。

部門別作業部会は調整委員会の監督下に置かれ、報告も調整委員会に対して行なうことになる。計画策定の舵をとるためにどの程度の委員会を設置するかは、組織体制が作業の必要に応じた適切なものとなるよう、常に検討の対象とすべきである。状況の変化に応じて、新たな体制を設置したり、既存の体制を打ち切ったりしなければならないこともある。これらの機関については、資源と

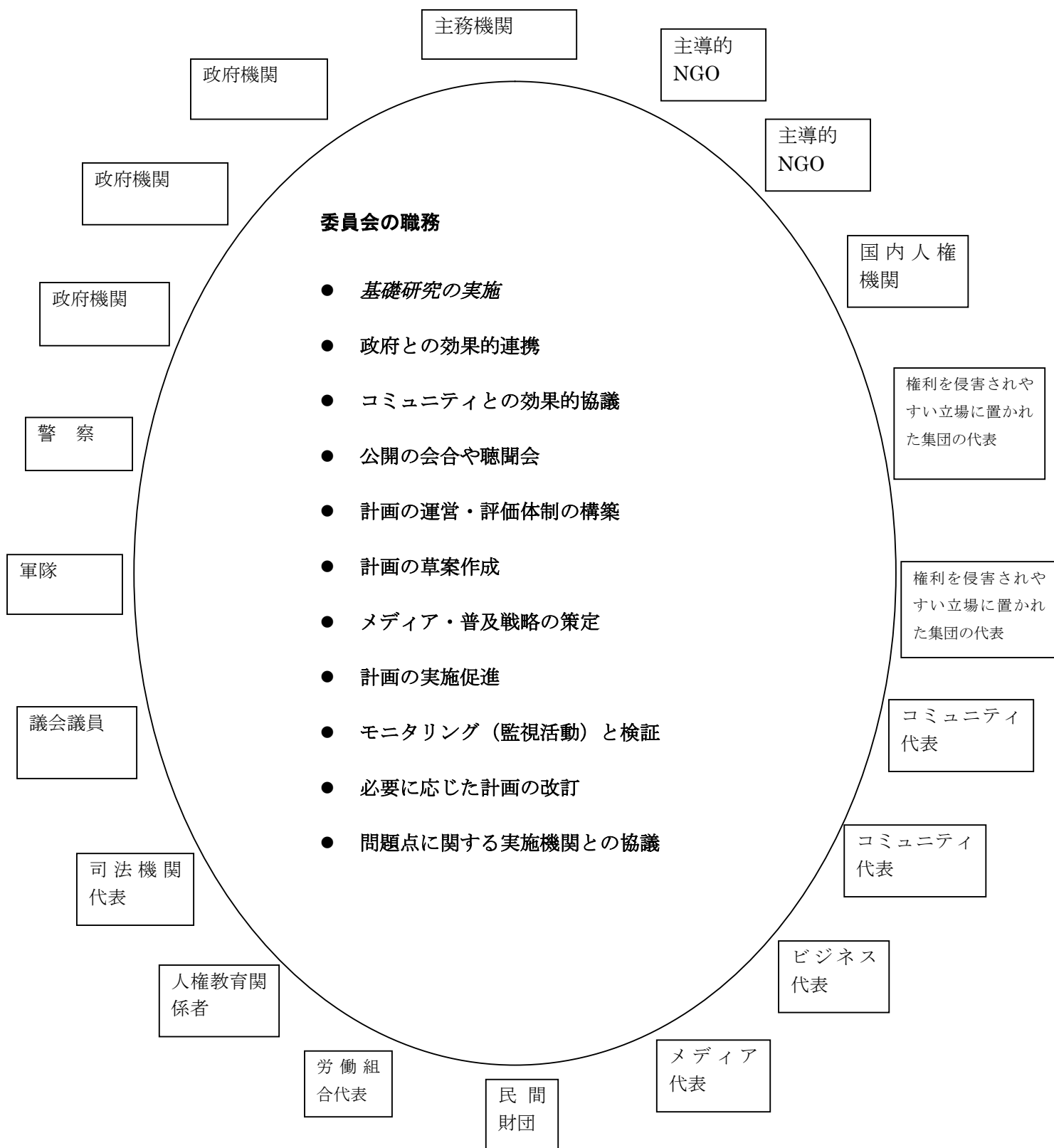
時間の効率的活用のため、調整委員会が注意深いモニタリングを行なうべきである。

計画策定の初期段階においては、調整委員会が強力な指導的役割を果たし、プロセスに迅速に弾みがつくようにしなければならない。調整委員会は、市民社会や政府機関から意見が豊富に寄せられること、直接の関係者および一般公衆に正確な情報が提供されることを確保するべきである。

また、政府とNGOコミュニティの双方が個別に追加の委員会を設置し、それぞれの活動分野にとくに関わる問題を扱うようにすることも、望ましいかもしれない。そのような問題としては、政府側では、閣僚に対する勧告の作成、資源に関わる問題などが考えられよう。NGO側では、NGOとしての見解の調整を図ること、草の根の人々に情報を普及することなどが挙げられよう。国内の状況と計画の必要性によっては、地域・地方委員会を設置することも有用かもしれない。

委員会その他の制度的機構の必要性は、プロセスの開始段階では完全に明らかとならない可能性がある。プロセスの始まりにあたって協議の機会を持ち、国レベルの委員会を設置することが求められるが、新たな要素を取り入れ、体制の変更を可能にするだけの柔軟性は確保しておくべきである。

図5 一国レベルの調整委員会：考えられる構成と権限



職務

委員会の主な職務は次のとおりである。

- 国内行動計画を、国際基準、国内法および国内情勢を総合化したものとして概念化する。
- 国内の人権状況を把握するための基礎研究を実施する。
- 政府機関による研究・報告や国内人権機関、国際機関、NGOによる報告など、人権に関してすでに存在している情報を整理する。
- すでに定められている行動計画（開発計画や、女性の権利、子どもの権利および教育計画の分野における計画など）を考慮に入れる。
- 国内行動計画案を策定し、目標、戦略、構成要素、優先順位、権利を侵害されやすい立場に置かれた集団、プログラム、ならびに、明確な時間的枠組みに基づく活動、モニタリング、評価および評価のあり方を明らかにする。
- 反応を評価するための協議フォーラム／公開会合を開催し、寄せられた意見を考慮に入れながら国内行動計画案を改訂して最終的にとりまとめる。
- 政府最上層部に計画を提出して承認を得る。
- 採択された国内行動計画をあらゆる関係機関に送付して、実施と、それぞれの政策や行動計画への統合を求める。
- あらゆる関係者がプロセスに参加するよう促し、また計画に関する一般公衆の意識を促進するため、メディア戦略（関連資料を公に普及することも含む）を策定・実施する。
- 国内行動計画の実施状況をモニターし、その評価を促進する。
- 公衆、政府、議会等に対し、適切な形で報告を行なう。

国によっては、調整委員会の制度化を図るにあたり、国内行動計画に関連するもの以外の職務も果たす機関として位置づけることが有益となるかもしれない。政府機関内での人権問題の統合と主流化を、委員会が引き続き担当することも考えられよう。その活動に、人権に関わる研修、能力構築およびイベントの促進・調整や、人権関連の活動のための資源の動員を含めてもよいかもしれない。

時間的枠組み

調整委員会の職務遂行およびさまざまな作業の完了については、明確な時間的枠組みが設定されるべきである。委員会そのものも定期的に会合を持つことが求められる。

計画が適切な形で作成されるようにすることも重要だが、調整委員会の活動はだらだらと引き延ばされるべきではない。プロセスが迷走しているという見方が広がれば、効果的計画を整えるための努力が阻害されることになる。したがって、調整委員会は着実に作業を進め、プロセスが始まってから12～18か月後に計画を正式発表することを目指すのが望ましい。

事務局と資源

調整委員会を支援し、委員会の会合が開かれていない時期に国内計画関連の活動を取り仕切るための事務局が設けられるべきである。事務局の核となるスタッフは、主務機関から出向という形で提供してもらうことも考えられよう。重要なのは、事務局スタッフの少なくとも一部は他の組織から出してもらうということである。これにより、人権に関する事務局の専門性が向上するとともに、新しい考え方やアプローチが促進されることになろう。スタッフの提供を検討してくれるかもしれない組織としては、国内人権機関、人権NGO、法律団体ないし弁護士事務所、企業などが考えられる。事務局の上級スタッフは、調整委員会が、自ら定めた基準にしたがって選任するべきである。

大規模な事務局が必要となる可能性は低い。国内の資源が乏しく、国際的援助資金提供機関に支援を求める場合、大規模な事務局は不適切で、無用の長物とさえ見なされる可能性がある。事務局がどの程度集中的に活動しなければならないかは、計画がどの段階にあるかによって変わってくるはずである。策定段階では活発な活動が必要になると思われるが、実施段階に至れば、活動の焦点は調整委員会および事務局から離れ、活動の水準ははるかに低下することになろう。

政府は、委員会の会合や公開の会合を開催し、また事務局の支出やメディア・プログラムの費用をまかなうのに十分な財源を配分するべきである。

6. 国内機関および市民社会の役割

6. 1 国内人権機関

人権委員会やオンブズマン（国によっては護民官・公民保護官などとも呼ばれる）のような国内人権機関（NHR I）を政府が設置した国は多い。これらの機関は人権問題に関する知識と専門性の宝庫であり、通常、人権侵害や人権問題のモニタリング（監視活動）、立法上その他の問題に関する政府への助言、人権教育プログラムの実施といった職務を遂行している。その体制や職務は国によってさまざまだが、これらの機関が人権を促進・保護するうえで果たしている役割はきわめて重要である。これらの機関は、国内行動計画の作成・実施に対しても相当に寄与することが可能であり、国レベルの調整委員会とより一般的な協議活動の両方に参加することが求められる。NHR I が存在しない国では、計画の主要な目標のひとつにその設置が位置づけられるのが通例である（8.5.6 参照）。

これまでのところ、NHR I が存在する国々で国内行動計画が策定された場合、通常はNHR I が計画策定プロセスに密接に関与している。人権委員会の提言がきっかけとなって計画が策定されることになった南アフリカは、その好例である。場合によっては、フィリピンなどのように、計画の実施の調整にあたってNHR I が主導的役割を果たすよう求められることもある。その場合でも、計画で表明された公約は政府に適切な行動をとる義務を課すものであること、計画の目標達成を確保する責任は政府以外の機関に委ねられるものではないことが、はっきりと認識されていなければならない。

政府から独立した立場にあることを考えれば、NHR I が計画の実施状況の監督を担当することは通常は困難である。NHR I の役割は、基本的には、実施状況のモニタリング、専門的知見の提供、適切な行動に関する政府への勧告に留められなければならない。ただし、このような一般的要件に関わらず、一般公衆を対象とする人権教育など、計画のひとつないし複数の分野についてNHR I 自身が実施機関となりうる分野も考えられる。また、国内計画の目標のなかに、NHR I の機能の向上を目指すものが含まれている場合もあろう。

計画に基づくNHR I の活動が通常の職務範囲を超えたものである場合、政府は十分な資源が利用可能とされることを確保するべきである。

6. 2 市民社会を構成しているのは誰か

「市民社会」とは、一般的には、政府と直接関係していないすべての組織および個人と考えることができる。この 20 年の間に世界中で民主主義制度が強化されてきたことを反映して、市民社会は現代の公共政策形成においてますます重要な役割を果たすようになっている。情報技術や輸送機関の向上も、このような発展を促進してきた。いまや公衆は、かつてよりもはるかに多くの情報に通じており、組織化や意見表明の能力も非常に向上している。

図6－市民社会の参加

- 人権NGO（次のような組織を含む）
 - － 労働組合
 - － 関連の職能団体
 - － 法律家
 - － 女性
 - － 子ども・若者
 - － 権利を侵害されやすい立場に置かれた集団の代表的構成員
- 経済的・社会的・文化的権利を扱っているNGOおよびコミュニティに密着した団体
- 国内人権機関
- 教育関係者、学術・研究機関の代表、人権専門家
- 民間産業部門の代表
- 慈善団体その他の民間資金提供団体の代表
- メディア
- 一般公衆

実際の観点に立てば、市民社会の範囲は非常に広い。人権に関わる活動では、人権NGOが主導的役割を果たすのが適切であるし、国内行動計画の策定・実施への中心的関与を期待することもできる。しかし、国内行動計画では非常に広範囲の活動における進展を促進することが追求されるので、プロセスを主導する立場にある者は、協議のプロセスが、伝統的に「人権コミュニティ」を構成すると考えられてきた主体に留められることのないよう、あらゆる努力を払うべきである。このことは、人口の多い国や、地理的・民族的構成が複雑な国にとくに当てはまる。そのため、協議のためのネットワークには、規模、資源、焦点、地理的広がりといった面でさまざまに異なる団体に参加することになる。多くの場合、国内行動計画に関与すべき広範な関係者を網羅するためには、「非政府組織」よりも「国以外の主体」という表現を用いるほうが適切である。国によって若干の違いはあるものの、国内行動計画の策定および実施には、次のような市民社会部門の参加を得ることが求められる。

6. 3 人権NGO

多くの国には人権NGOの「上部」機関がひとつないし複数存在し、構成団体であるNGOを代表したり、行動の調整や情報の普及を進めたりすることに責任を負っている。政府は、このようなNGO機関を、国内行動計画の策定・実施における重要なパートナーとしてとらえるべきである。このような調整機関と協力することにより、政府として、市民社会との協議のプロセスをいっそう効果的に進めることが可能になる。NGOとしても、視点を広く持てば、代表機関による行動を通じ、計画に基づく活動を集中的に進めるほうが、臨時に設けられる多様な機構を通じて取り組みが拡散するにまかせるよりも好ましいと考えるのではないか。また、NGOの調整機関に正式な役割を与えることは、政府が協議の機会を真剣に受けとめていないとか、プロセスを操作しようとしているといった見方を払拭する一助ともなるはずである。

効果的な協議は計画を実効的なものとするために欠かせない負担の一部であるから、政府としても、NGOの調整機関がこのような機能を果たせるよう、十分な資源の配分を確保することが求められる。NGOの調整プロセスにともなう費用負担としては、交通費、通信費、資料の作成・配布費用、会場費などが含まれよう。

主導的NGOが果たす調整・代表の役割を補完するため、協議のプロセスには、人権の促進・保護に携わっている他の多くの組織の関与も得ることが望ましい。このような組織としては、労働組合、職能団体、法律家のほか、女性、子ども、マイノリティ、先住民族、障害のある人々、農村居住者等を代表する組織などが考えられる。調整委員会は、権利を侵害されやすい立場に置かれた集団の代表的構成員と効果的協議が行なわれるようにすることに、とくに注意を向けるべきである。このような集団をどのように定義するかは、国によって若干異なる可能性がある。

6. 4 経済的・社会的・文化的権利を扱っているNGOおよびコミュニティに密着した団体

調整委員会は、経済的・社会的問題を扱っているNGOおよびコミュニティに密着した団体（CBO）と、これに対応した分野の政府機関が協議のプロセスに実効的に関与することを確保するために、特段の努力を行なうべきである。経済的・社会的・文化的権利の重要性と人権の不可分性は重要なテーマであり、いかなる計画においても全面的に取り上げられなければならない。貴重な成果として、関連の分野で活動している人々および一般公衆の間で、健康・住居・教育に対する権利や発展の権利といった経済的・社会的・文化的権利についての意識が高まるはずである。これにより、これらの問題に対する、権利を基盤とするアプローチが促進され、個人および集団の権利が中心的に位置づけられることになろう。これは、より一般的に見られ、主として政治的・官僚的・予算的考慮を重視するサービス提供アプローチとは対照的である。国内計画の枠組みのなかでこれらの問題に関する取り組みを進めることは、他の文脈、たとえば関連の人権条約に基づく報告のさいにも活用可能な評価基準を開発していく一助ともなろう。

6. 5 教育関係者、学術・研究機関の代表および人権専門家

人権の促進および保護は長期にわたる活動であり、そこでは国の教育制度が重要な役割を担う。国内行動計画のプロセスに教育関係者や教育機関代表が関与することは、次のような効果をもたらすことになろう。

- 教育制度とのより効果的な関係が推進される。
- 計画における人権教育関係の規定をよりよいものとすることが促進される。
- 計画の規定を、教育制度内でよりよい形で実施しやすくなる。

研究機関の関係者と協議することも、計画の影響がより広く、より長期的に普及されるようにするうえで役に立つだろう。

多くの国には、NGOの代表として、法曹として、あるいは専門の研究者として、人権問題に関して特別な専門性を蓄積してきた人々が存在するはずである。このような人々は、協議のプロセスに関与しているいずれかの組織で公式な役割を担っていない場合でさえ、人権問題に関する情報と英知を豊富に提供する重要な源泉になってくれる。調整委員会は、たとえば基礎研究の実施を援助してもらうなどの形で、このような人々に協議のプロセスに関わってもらうための対応をとるべきである。

6. 6 民間産業部門の代表

グローバル化と、より小さな政府を志向する傾向にともなって、社会的成果は、社会における非政府系の主体（企業を含む）の活動に左右される部分もあるという認識がますます強まっている。国によっては、鉱業・工業関係の多国籍企業が、社会基盤、教育、保健施設といった社会的利益を提供する現実的・潜在的回路として重要な役割を果たしている場合もある。企業の間でも、自分たちの使命は出資者に利益をもたらすことだけではなく、環境に関わる責任や（とくに出資者にとっての）社会的価値の促進に対する決意を実証することも含まれるという意識が、ゆっくりとではあるが高まってきた。もちろん、人権に関わって問題のありそうな対応や人権侵害的慣行を行なっていることが明らかになっている企業やビジネスリーダーと関係を持つことがないよう、配慮はしなければならない。

6. 7 慈善団体その他の民間資金提供団体の代表

企業部門の重要性が増してきたのと同様の理由から、民間の資金提供団体も、社会的利益の提供という面でますます重要な役割を担うようになりつつある。これらの社会的利益は通常、人権に関わる言葉で表現することが可能である。これらの団体のなかには、企業と関係があるものもある。また、このような団体の指導者はコミュニティで高い名声を得ており、したがって国内行動計画のプロセス

にも有益な貢献を行なえる立場にあることが多い。通常、国内行動計画のプロセスでこのような団体が主導的役割を果たすことはないが、とくに情報の提供という形で協議に関与してもらうことは有用かもしれない。

6. 8 メディア

国内行動計画の成功は、公衆の意識と支持に非常に左右される。したがって、メディアに対しても、計画策定プロセスに、主に2つの役割を担いつつ関与してくれるよう奨励すべきである。ひとつは、人権および国内行動計画に関する正確な情報を一般公衆に提供すること。もうひとつは、人権、とくに情報の自由に直接の利害関係を有する部門のひとつとして、計画策定プロセスで意見を述べることである。

6. 9 一般公衆

計画に関してNGOその他の市民社会代表と協議する機会を持つことに加え、一般公衆と協議するための具体的機構を用意しておくことが望ましい。双方向的ウェブサイト、公開の会合、公衆を対象とした個別意見の募集、メディア（たとえばリスナー交流型のラジオ番組）の活用などが考えられよう。このような機構については第7章と第10章で詳しく取り上げる。

7. 協議のための機構

7. 1 協議のプロセスの重要性

計画を策定するプロセスが文書そのものと同じぐらい重要だと言われることは多い。これは、プロセスによって次のような点が左右されるためである。

- 計画が政治的にどの程度支持されるか。
- 関連の政府機関およびNGOがどの程度効果的に関与するか。
- さまざまな主体間で十分なやりとりが行なわれることにより、計画において、これらの主体が有するさまざまな洞察や視点を全面的に活かせるようにできるか。
- 計画が一般公衆によってどの程度広く認識・支持されるか。
- 計画のモニタリングがどの程度効果的に進められるか。

計画がその潜在的可能性を最大限に発揮できるようにするためには、計画の内容およびそれに基づく機構だけではなくプロセスそのものが、成果を生み出すようなやり方で組織されなければならない。主要関係者は、国の機関であるか国以外の組織であるかに関わらず、当初からプロセスについての議論に関与すべきである。最終結果が、政府主導の取り組みではなく政府と市民社会とのパートナーシップの結果として生み出されるのであれば、それはより効果的なものとなる。確かに、最終的には、計画を履行する義務は主として政府が負うことになる。その観点に立てば、政府が実行できないまたは実行したくない措置について定めた計画を策定することは、実際的ではない。しかし、真正な対話のプロセスを通じて政府と市民社会との間には共通理解が生まれるはずであるし、それこそが、コミュニティの幅広い支援を得られる現実的な計画の基盤となるのである。

政府と市民社会代表が定期的に会合を持つといったやり方が協議のための主たる回路になると思われるが、プロセスの主要関係者は、計画に関する協議の幅を広げるための新しい効果的な手段を常に追求することが求められる。国内行動計画は国民的事業であり、協議の幅が広がるほど、計画の成果も効果的かつ永続的なものになるという原則が、常に指針とされるべきである。

このような幅広い協議には、主要関係者間で、直接会ったり通信手段を使ったりすることを通じた、非公式かつ定期的な連絡をとることが含まれなければならない。これは、よりよい形での協力を促進し、また連携のために調和のとれた雰囲気を醸成するためである。また、双方向的なウェブサイト、公開の会合、公聴会、書面による意見募集、リスナー交流型ラジオ番組の活用なども含めることができよう。主要関係者が地方に出かけていき、プロセスをその受益者にとっていっそう身近なものにしようとする試みすることも有益である。

図7ー協議のための機構

- | |
|---------------------------------------|
| ● 国レベルの調整委員会 |
| ● 部門別作業部会 |
| ● 政府と市民社会代表との会合 |
| ● 市民社会組織間および市民社会組織内部の協議 |
| ● 直接会ったり通信手段を使ったりすることを通じた、非公式かつ定期的な連絡 |
| ● 公開の会合（地方で開催されるものを含む） |
| ● 双方向的なウェブサイト |
| ● 公聴会 |
| ● 書面による意見募集 |
| ● リスナー交流型ラジオ番組の活用 |

7. 2 委員会

プロセスにおける重要な第一歩は、国レベルの調整委員会を設置することである（5.6 参照）。委員会の一般的構成についてはすでに取り上げたが、市民社会から何人参加するかは、委員会の規模次第

ということになる。社会の多様な利益が十分に代表され、計画が成功するようにするためには、20名の委員会であれば8～10名の市民社会代表の参加が望ましいかもしれない。委員会の手続規則と作業方法が調和のとれた環境および生産的成果に貢献するものとなるよう、努力が行なわれるべきである。

特定の社会行動分野について専門性を有しているNGOその他の国以外の主体は、当該組織の代表が調整委員会に直接参加しているかどうかに関わらず、計画の特定のテーマを扱った部門別作業部会に参加することになる。

部門別作業部会そのものも、協議のプロセスにおいて鍵となる役割を担う。このような作業部会は、調整委員会の「手が届く範囲」を拡大し、専門的機関や、国のあらゆる地域および社会のあらゆる層を網羅できるようにするための、不可欠な手段となるはずである。調整委員会は、このような作業部会により、より幅広い専門的知見を参考にし、計画の質を相当に高めることができるだろう。

協議のプロセスはまた、調整員会および部門別作業部会の枠を超えて広げられるべきである。このようなプロセスとしては次のようなものが含まれよう。

- 市民社会組織同士の協議
- 政府と市民社会組織との協議
- 市民社会組織内部の討議
- 公衆と直接対面しての協議

たとえば、調整委員会に代表を送っているNGOは、そのパートナーであるNGOやコミュニティに密着した団体との会合を手配し、計画について討議することができるかもしれない。NGOは、草の根会員の意見を集約するために具体的措置をとることもできよう。政府ないし調整委員会と、より幅広い市民社会組織との協議を設定してもよいかもしれない。公衆に対して多様な意見表明の機会を提供できるよう、公聴会を開くための施設は、関心のある幅広い組織・個人に対して開放することが重要である。

7. 3 公開の会合および公聴会

関係者との協議においては、社会のあらゆるレベルの、そして国内のさまざまな地域の人々を対象とすることが目指されるべきである。計画が、政府と市民社会のエリート層にしか焦点を当てていない幅の狭いものとなる状況を回避するため、努力することが求められる。

公開の会合は、協議のプロセスに対して、そして広く支持される計画を策定することに対して、相応に寄与してくれる可能性がある。そのような会合が、市民社会とのパートナーシップに基づいて設定され、適切な形で運営され、十分な資金が提供されれば、いっそう効果的なものとなるだろう。状況によっては、人々のところに出かけていって公開の会合を開くことが望ましい場合も多い。たとえば、権利を侵害されやすい立場に置かれた集団に属する人々は、多くが首都から離れた地域に住んでいる可能性がある。また、自分たち自身の組織の枠組みのなかで公開の会合が開かれたほうが、協議のプロセスをいっそう信頼できると感じることもあろう。加えて、一般公衆にとっては、普通の人々に直接接するための努力が行なわれていると感じられたほうが、プロセスへの信頼感が増すものである。公開の会合に関わる問題のひとつとしては、参加者の交通費、宣伝費、会場使用料をまかなうための十分な資金が必要になるという点がある。

公開の会合をやや変形させたものが公聴会である。そこでは、公衆、市民社会組織、政府職員に対し、関連の問題について情報を提供するよう要請・要求することができる。公聴会の開催が、議会、議会委員会、国内人権機関、法律に基づいて設置されたその他の公的機関の法的委任事項に含まれている場合もある。公聴会では、証言の提出や直接の証言を求め、提供された情報を分析し、勧告を行なうことにより、諸問題を体系的に検討することが可能である。

人権をテーマとする公聴会は、それが人々の地元で行なわれる場合、非常に効果的なものとなりうる。たとえば南アフリカでは、1998年、貧困に関する「公的発言」を趣旨とする公聴会が、人権委員会、ジェンダー平等委員会および南アフリカNGO連合（SANGOCO）の主催により全国で開催された。貧困層は、これらの公聴会により、胸を締めつけられるような自分たちの状況を口にし、意

思決定に関わる人々や一般公衆に直接耳を傾けてもらう、他に比すべきもののない機会を手にすることができた。

公開の会合や公聴会の重要な利点のひとつは、国内行動計画のプロセスについてメディアに好意的に報道してもらうための目玉になりうることである。このような報道は、計画の広報戦略において、相当に重要なものとなる可能性がありながらコストのかからない要素となりえよう。公衆の意識喚起という利点は、農村部や地方ではとりわけはっきりと感じられるかもしれない。

権利を侵害されやすい立場に置かれた集団の構成員や、人権侵害の被害を受けた人々は、公の場で自分の意見を安心して表明できるとはかぎらない。このような場合、公衆との協議に携わる関係者は、より私的な形でやりとりを行なえるよう便宜を図るべきであるし、状況によっては秘密保持を確保することさえ考える必要があろう。適切な場合、当事者の代弁者や法的代理人を招くことも必要となるかもしれない。

7. 4 意見の提出やその他の方法による参加

直接対面型の協議がいかに効果的に行なわれようとも、直接のやりとりが可能な相手は、関心を持っている可能性がある人々のうちほんの少数にすぎない。したがって、関心のある幅広い人々に計画についての情報を普及し、公衆（個人を含む）からの書面その他の方法による違憲を受理・編入できるようにするための体制を整えておくことが重要である。これは双方向的メディア戦略の一環として位置づけられるべきであり、10.4 でさらに詳しく取り上げる。

8. 計画の策定段階

準備段階で初期体制が確立されたら、次のステップは、計画そのもの、その内容ならびに実施、モニタリング（監視活動）および評価のための機構を実質的に発展させていくことである。

図8－策定段階

- | |
|-----------------------------|
| ● 調整委員会の頻繁な会合。 |
| ● 国内行動計画の概念化。 |
| ● 事務局の設置。 |
| ● NGOをはじめとする、関心のあるグループとの協議。 |
| ● 公開会合および公聴会。 |
| ● 基礎研究の実施。 |
| ● 優先課題の特定。 |
| ● 権利を侵害されやすい立場に置かれた集団への配慮。 |
| ● とくに焦点を当てるべき問題。 |
| ● 国レベルで進められている他の計画策定活動との連携。 |
| ● 計画案の作成。 |
| ● 時間的枠組みの検討。 |
| ● 法的位置づけの検討。 |

8. 1 国内行動計画の概念化

調整委員会が行なうべき最初の、そしてもっとも重要な仕事のひとつは、国内行動計画の概念モデルを策定することである。このような概念化は、国内行動計画に関する国際的取り組みも参考にしつつ、自国の状況に応じた修正を加えたものでなければならない。

調整委員会の関係者の多くは、国内人権行動計画の概念についてよくわかっていない可能性がある。一般的な人権システムのなかで活動した経験がまったくない者もいるかもしれない。にも関わらず、コミュニティ一般、計画の実施を担当する政府機関および人権の専門家から構成される、幅広い委員会を設けることには大きな意味がある。これにより、さまざまな考え方を実際の形でとりまとめ、効果的計画の基盤とすることが容易になるためである。

主務機関は、委員会が概念的議論をできるようにするため、次のような準備を整えることが求められる。

- 国内行動計画に関する適切な背景資料（このハンドブックを含む）と、国際人権基準、国内的規範、国内人権機関に関する情報を提供する。
- 国内状況に応じた形で計画を実施するために想定できる複数のシナリオを作成して文書にしておく。
- このような概念化の作業や他国での国内計画の策定を経験した国際的専門家を招請し、調整委員会およびその他の関連機関・組織を対象としてワークショップやセミナーを実施してもらう（そのための資金は国際的な技術協力プログラムを通じて得られる可能性がある）。

計画の概念には、国際的規範と国内の特徴的状況をともに盛りこむことが求められる。調整委員会は、複数回の会合を開くことにより、野心的でありながら現実的な計画要綱を発展させるよう努めるべきである。そこには、現実的な期間内に達成されるべき、人権に関わる実質的コミットメントが体现されていなければならない。その後は、この要綱をたたき台として、政府による検討やコミュニティとの協議を進めることができる。

8. 2 国内人権状況報告書の作成－基礎研究

8. 2. 1 基礎研究に対する一般的アプローチ

包括的かつ正確な基礎研究は、国内行動計画の策定に対して体系的アプローチをとろうとするのであれば、鍵となる要素のひとつである。国として人権の遵守状況の改善に向けて前進するためには、現状を知ることが重要となる。これまでに公表された国内行動計画の多くは、包括的な人権ニーズ評価（場合により国連が実施したものもある）に基づいて策定されている。その結果、いくつかの計画では、対応が必要な人権問題の概要を説明し、現在とられている政策を明らかにし、これらの課題に対応するために進められてきた取り組みや今後の方針を概観するというやり方がとられてきた。

人権に関してこのように詳細な基礎研究を実施することが政治的に微妙な問題と見なされ、政府が着手をためらう場合もあることは認識されなければならない。基礎研究は、その性格からして問題点を特定することになるため、欠陥についての組織的責任が暗黙のうちに明らかにされ、これが否定的意味合いを持つことにつながる可能性もある。しかし、公的機関が人権評価に積極的姿勢を示すこと自体、国内行動計画のプロセスを効果的なものとするために必要な政治的意思の表れである。さらに、切迫した人権問題について正確かつ率直な評価を行なうことは、解決策の特定のために欠かせない。

加えて、徹底した基礎研究を実施することは、それ自体、大規模な取り組みとなりうる。基礎研究を行なうことにより、あらゆる分野の人権の遵守状況について詳細な結論にたどり着こうとすれば、保健ケア、教育制度その他の多くのサービス領域、司法運営、差別的態度の存在等について調査することが必要である。各国とも懸念対象である問題について頻繁に研究を実施しているが、経験の示すところによれば、たったひとつの問題について包括的研究を行なうだけでも、相当の時間と資源を費やさなければならない場合もある。極端な場合、何年もかけて多額の費用を費やさなければ詳細な基礎研究を完了させることはできないと試算されることもあるかもしれない。

基礎研究に不合理なほどの費用または期間が費やされれば、国内計画プロセス全体が阻害されるおそれもある。しかしほとんどの場合、研究の実施に対する常識的アプローチを見出すことによって解決が可能である。利用可能な資源をはじめとする自国の状況に照らし、どのようなやり方で対応するかを決定するのは、それぞれの国ということになる。

政治的指導者、行政職員、市民社会組織の構成員、そして公衆はいずれも、どのような問題点が存在しており、どのような取り組みが必要とされているかについて、程度の差こそあれ一定の理解を持っているはずである。このような理解は、メディアの報告、個人的経験、公的分野で流されている情報、既存の研究に基づいて形成されたものであろう。基礎研究では、すでにわかっていることを確認・体系化することだけが目指されるべきである。基礎研究は国内行動計画プロセスの一環としてとらえられるべきであって、それ自体がひとつのプロセスであると見なされるべきではない。とりわけ、懸念の対象とされている問題についての具体的調査に代わるものと位置づけられるべきではない。

国によっては、たとえ若干の困難が生じようとも、自国の人権状況についてより詳細な評価を開始したいと考える場合もあろう。確かに、課題を突きつける諸問題に正面から向き合うことなくして、人権状況の改善が真に達成される可能性は低い。状況によっては、重大な人権侵害事例について詳細な調査が必要になることもあろう。しかし、これは具体的調査のテーマとされるべきであって、基礎研究の一環としては位置づけられないことが推奨される。

報告書は率直であるべきだが、長文である必要はない。しかし、経済的・社会的・文化的権利、発展の権利、市民的・政治的権利を網羅した包括的なものであるべきである。関連する場合には既存の研究を参考にすることも求められる。国連人権条約機関への国別報告書、国連条約機関や特別報告者による結論、既存の部門別報告書、NGOによる報告書等が考えられる。また、政治的主張、過去の責任の追及、特定の問題についての調査ではなく、どうすれば行動計画に貢献できるかという点に焦点を当てるべきである。

8. 2. 2 基礎研究の内容

このような研究について唯一のモデルが存在するわけではないが、一般的に適切とされるいくつかの要素はある。基礎研究では、法的枠組み、人権保護制度、人権教育・意識啓発の状況について検討するべきである。報告書では、とくに、人権法上の自国の義務を履行するうえで問題が生じている主な分野を明らかにすることが求められる。

また、権利を侵害されやすい立場に置かれた集団の状況や、社会的指標によって明らかになる現状

にも焦点を当てるべきである。公的分野で存在することが明らかになった主要な人権問題を強調して取り上げることは、研究の即時性と妥当性を高めることになる。

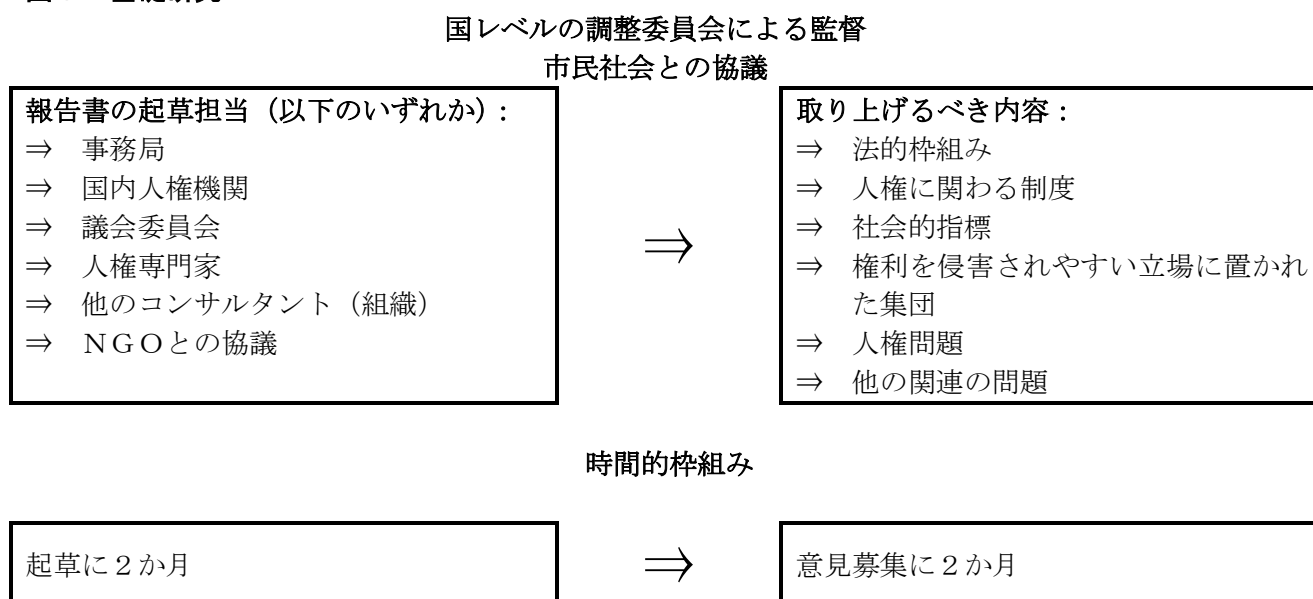
法的枠組み

これには国際法上の枠組みも含むものとし、世界人権宣言および適用される人権条約の規定がどの程度遵守されているか、すべての主要国際人権条約について自国の批准状況がどうなっているかについても取り上げるべきである。国際的規範が国内法にどのように編入されているかについても触れるべきであり、人権分野の国内法について一般的調査を行なうことも求められる。人権問題は、国の憲法でも何らかの形で取り上げられていると思われ、国内法にもさまざまな文脈で登場している可能性がある。基礎研究においては、法的枠組みの有効性と、司法制度の独立性および能力について何らかの印象を提示しておくことが重要である。

人権に関わる制度

研究では、人権保護のための国内制度についても調査し、その実効性について見解を表明しておくべきである。国家人権委員会が存在する場合でも、それだけではなく、他の関連の制度についても網羅することが求められる（女性、子ども、先住民族の権利を保護するためや人権教育を推進するために設けられた制度、他の人権問題に関連する制度など）。研究では、NGOが効果的に活動するための基礎的条件についても取り上げるべきである。

図9－基礎研究



社会的指標

社会的指標は、とくに経済的・社会的・文化的権利との関係で、人権の遵守状況を示す重要な材料となる。差別の発生状況が目に見えてわかるよう、人種、ジェンダーその他の基準により細分化したデータを提示することが重要である。そのような指標や情報が入手できない場合、最終的には、必要なデータを定期的に収集するための計画を国内行動計画に含めることも考えられよう。

権利を侵害されやすい立場に置かれた集団

研究では、権利を侵害されやすい立場に置かれている、または何らかの形で特別な注意が必要であると考えられている社会集団を列挙することが求められる。このような集団の人権状況についての評価も行なうべきである。

人権問題

国による調査、議会、NGO、国連の人権条約機構および特別手続、メディアによって近年明らか

にされてきた主要な人権問題を列挙することも、有用かもしれない。

8. 2. 3 基礎研究報告書の起草と普及

基礎研究を起草するさいのアプローチはいくつか考えられる。

- 調整委員会として、事務局に起草を要請する。
- 調整委員会として、適当な個人、グループまたは組織に対し、起草作業を自ら行なうか、いくつかの組織からなるタスクフォース（特別作業班）を構成して起草を進めるよう、委託する。委託先としては、国内人権機関、議会、NGO、司法職員、国際的人権機関の代表、尊敬を集めている人権専門家などが考えられよう。
- もうひとつのモデルは、基礎研究を、政府と市民社会が協力しながら進める協議のプロセスの成果として位置づけるというものである。このような取り組みは、できれば部門別作業部会から情報提供を受けながら、調整委員会の活動として進めることができる。適切な手順、資金および準備が整えば、数日間の会合を1度だけ開き、書面による意見と若干の非公式な情報収集活動で補完することによって、望まれる水準の評価をまとめられるはずである。このようなやり方が（たとえば国の面積が広いまたは人口が多い等の理由により）国内条件に合わない場合、協議の過程で、場所を変えながら複数の会合を持ってもよいかもしれない。

どのようなアプローチをとるにせよ、重要なのは、研究結果を最終的にとりまとめるまでに十分な協議が行なわれるようにすることである。市民社会と連携しながらとりまとめを行なう場合でも、草案を作成し、関心のあるグループや公衆から意見を募集することが望ましい。このような草案は、協議のプロセスに参加したあらゆるグループに配布されるべきである。また、計画に関するウェブサイトにも掲載し、公衆が参照してコメントできるようにすることも求められる。

また、研究のとりまとめのために計画の起草・発表が遅れてしまわないよう、明確な時間的枠組みを定めておくべきである。オリジナルな研究は行なわず、長文のものにもすべきではないという前提に立てば、2か月で報告書草案をとりまとめ、さらに2か月をかけて意見募集を行なうのが妥当ではないか。もちろん、研究が進められている間、調整委員会は他の活動を続けるべきである。

8. 3 優先課題の特定

人権に関する行動計画では、非常に幅広い分野の活動が対象とされる。すべての人権問題をただちに克服することは不可能である。資源の問題、そして教育の必要性が、重要な制約要因となる。したがって、優先順位についての判断を行なわなければならない。優先順位の決定は必要な管理手段であり、とくに人権分野では、実行しなければならない作業の量に対して利用可能な資源が限られているがゆえに、重要である。さらに、人権問題のなかには、生命権、拷問、人身の安全に関わるもののよう、優先されるべきものが存在する。最後に、優先順位の決定は、実質的平等の概念とも緊密に関わるものである。単なる形式的平等ではなく実質的平等を促進していくことは、人種、ジェンダー、国際基準に掲げられてきたその他の基準を理由とする差別の撤廃への、相当の貢献となる。

優先順位の決定は協力を旨として行なわれるべきであり、国レベルの調整委員会の主たる課題のひとつに位置づけられるべきである。高い優先順位を与えるべき課題の基準としては、次のようなものがある。

- 特定されている問題が、人権上の効果という観点からどの程度重大か。
- 考えられる人権上の「解決策」にどの程度のコストがかかるか（資源の利用可能性も考慮する）。
- 課題を達成することにより、計画に掲げられた他の目標にどのような効果が及ぶか。
- その問題をめぐる公的関心の強さはどの程度か。

人権状況の改善に関心を持つ人々にとって、優先順位を決定しなければならないことには若干の危険性も存在する。優先順位についての議論から、あるカテゴリーの権利は他の権利が実現可能にな

る前に実施しなければならないという結論に至ってしまわないよう、注意しなければならない。「すべての人にすべての人権を」保障する必要性、あらゆる分野で前進する必要性を認識することは、包括的なアプローチをとろうとする場合には必要不可欠である。

それでは、何が優先課題とされるべきなのか。それは当然のことながら国によって異なるが、基礎研究のプロセスの結果として、それがいっそう明確になるはずである。計画では、もちろん、ニーズ評価において特定されたもっとも喫緊の問題が適切に表現されるようにしなければならない。通常、そのような問題は自ずから注意を集めるものである。生命権を危険にさらされている人々、苦痛と恐怖と不安のなかで暮らしている人々、経済的・社会的・文化的権利を否定されているために窮乏生活を送っている人々、差別に苦しむ人々が存在するのであれば、優先課題の少なくとも一部は明確になる。国内計画の時間的枠組みと財源は、当然のことながら、そのような重大な問題の解消を優先させるような形で定められるべきである。これにより、調整委員会は若干の困難な選択を迫られることになる。優先課題について取り上げるさいには、優先的目標の達成のための時間的枠組み——短期的、中期的、長期的のいずれであるかに関わらず——にはっきりした注意を向けるべきである。そうすることで、計画の透明性が高まり、議論や目的意識的行動が促進されることになる。

8. 4 権利を侵害されやすい立場に置かれた集団

優先順位について検討するさいの重要な問題のひとつに、権利を侵害されやすい立場に置かれた集団の人権状況がある。平等および非差別という基本的規範を計画に効果的に組みこまなければならないためである。このような集団が直面している人権問題は、国の全般的な人権状況において相当重要な位置を占めていることが多い。しかし、このような集団が不利な立場に置かれているゆえに、これらの問題が不当に低く位置づけられてしまう場合がある。優先順位の決定にあたってはこのような集団のニーズに特別な注意が向けられるべきであるし、このような集団がプロセスに参加できるようにするために特段の努力が行なわれなければならない。

権利を侵害されやすい立場に置かれた集団のなかには、人権分野で日常的に活動している人々にとっては馴染み深い集団もある。先住民族、民族的・言語的・宗教的マイノリティ、障害のある人々、難民などは、これまでに作成されたほとんどの計画で取り上げられている集団の例である。女性や子どもも、「権利を侵害されやすい立場に置かれた」集団に分類すべきかどうかについては議論があるが、特別な注意を要する集団として常に言及されている。必ずしもただちに思い浮かべられない場合がある他の集団にも、真剣な注意を向けなければならない。このような集団としては、HIV/AIDSとともに生きている人々、精神病患者、高齢者、性的指向の面でのマイノリティなどが挙げられる。

権利を侵害されやすい立場に置かれた集団は、やや異なる視点からとらえられる場合もある。有機的なまたは凝集度の高い集団としてではなく、特別な注意を向けるにふさわしい経済的・社会的集団としてとらえる見方である。たとえば、フィリピンの計画では都市貧困層や農村労働者への言及が見られる。もうひとつ考えておかなければならないのは、権利を侵害されやすい立場に置かれた集団のカテゴリーのなかには、ある国では妥当するけれども他の国ではそうではないものがあることである。

8. 5 とくに焦点を当てるべき問題

どのような問題に焦点を当てたいと考えるかは、各国次第である。しかし、人権の促進および保護のための法的・制度的枠組みや人権教育プログラムを強化する必要性は、ほとんどの国が共有している。そのため、国内行動計画では、人権委員会がすでに設けられていない場合にはその設置が勧告されることが多い。

8. 6 計画案の作成

各国とも、国内人権行動計画のような計画の作成についてはそれぞれの慣行があるはずである。しかし、どのようなアプローチをとるにせよ、計画策定の成功に寄与するいくつかの要素はある。まず、8.1 で述べたように、計画の構成は国レベルの調整委員会が決定するべきである。冒頭で、国際的規範と国内的状況の特徴をともに計画に盛りこむためにはどのような方法がもっとも適切かについて取

り上げたが、そのさいの議論からして、このような結論が当然出てくることになるだろう。

内容

調整委員会のメンバーは、内容について具体的提言をしたいと考えるだろう。その提言の多くは、市民社会組織であれ政府機関であれ、それぞれの委員が代表している組織の見解を代表したものになるはずである。調整委員会は、それが望ましいと考えるのであれば、第9章で示す指針や、計画を策定した他国の経験を参考にすることもできる。

調整委員会のメンバーから直接出される提言に加えて、一般公衆からも、委員会が設けたさまざまな公式・非公式の協議機構を通じて、あるいは意見書の提出という形で、提言が行なわれるだろう。公衆からのこのような提言をどのように計画に盛りこむかを決定するのは、調整委員会の責任である。

起草担当者

計画の起草作業を実際にどのように進めるかについては、いくつかの選択肢がある。起草担当者としては考えられるのは、次のような組織・個人である。

- 事務局
- さまざまな部門別作業部会（それぞれから出された意見を事務局が調整してもよい）
- 外部のコンサルタント
- 政府機関および市民社会組織（それぞれの担当にしたがい、計画の各項目について意見を提出するという形でもよい）

どのようなアプローチが選ばれるにせよ、その実施に主たる責任を負うのは委員会の事務局である。作業中の草案は、委員会のメンバー全員に定期的に配布することが求められる。このことは、とくに、特定の分野について専門性を有するメンバーに対し、早い段階で文案について意見を述べる機会を提供するために必要となる。

起草のための作業期間

起草プロセスの予定は明確に定めておくことが求められる。5.6 で述べたように、調整委員会は、プロセス開始からおよそ12～18か月後には計画を公式発表できるようにすることを目指すべきである。起草を始めるまでの時間、協議のための時間、最終草案を検討するための時間をとらなければならないことを考えれば、これは起草担当者および調整委員会にとってはきついスケジュールとなるだろう。しかし、中間締切と起草の最終期限を具体的に定めておけば、手に余る作業とはならないはずである。

普及と協議

また、計画草案は電子データと印刷物の両方で公に入手できるようにし、コメントや意見を述べられるようにすることが望ましい。そうすることにより、計画の策定に向けて、より幅広い市民社会の意見を参考にすることが可能になる。このような方法で人々に積極的に意見を求めることは、最終版の計画の信頼性を高めることになるだろう。計画の規定についても、より実質的な支持を得られるようになる可能性が高い。草案段階の計画を発表することは、メディアを通じて公衆の意識を喚起する一助ともなる。状況によっては、国内で話されている他の言語に草案を翻訳することも必要になるだろう。草案作成前の意見書と同様、公衆の意見をどのように計画の最終版に盛りこむかについては、調整委員会が決定しなければならない。以上のような対応は、メディアによる普及その他の広報を通じて、または協議を容易にするための会合を一度ないし複数回持つことによって、とることが可能である。

また、計画の最終版の表現について、調整委員会と政府との間で協議を持つことも必要になるかもしれない。調整委員会には政府代表も実質的に参加していたはずであるから、委員会での検討内容について政府は十分に承知・同意していると期待されるところだろう。しかし、最終草案が用意されて検討を始める段階になってようやく、政府がこのような問題に十分な注意を向けるということもある。計画の最終版は、単に政府の承認が得られたというだけではなく、政府の熱心な支持を獲得することがきわめて重要である。計画の目標を達成するためには、十分な資源、持続的な関心、そして政府最上層部からの継続的指示が必要となる。したがって、計画本文を政府に提出するさいには、政府がこ

れを継続的支持の対象とするよう求めた勧告を添えておくことが重要である。

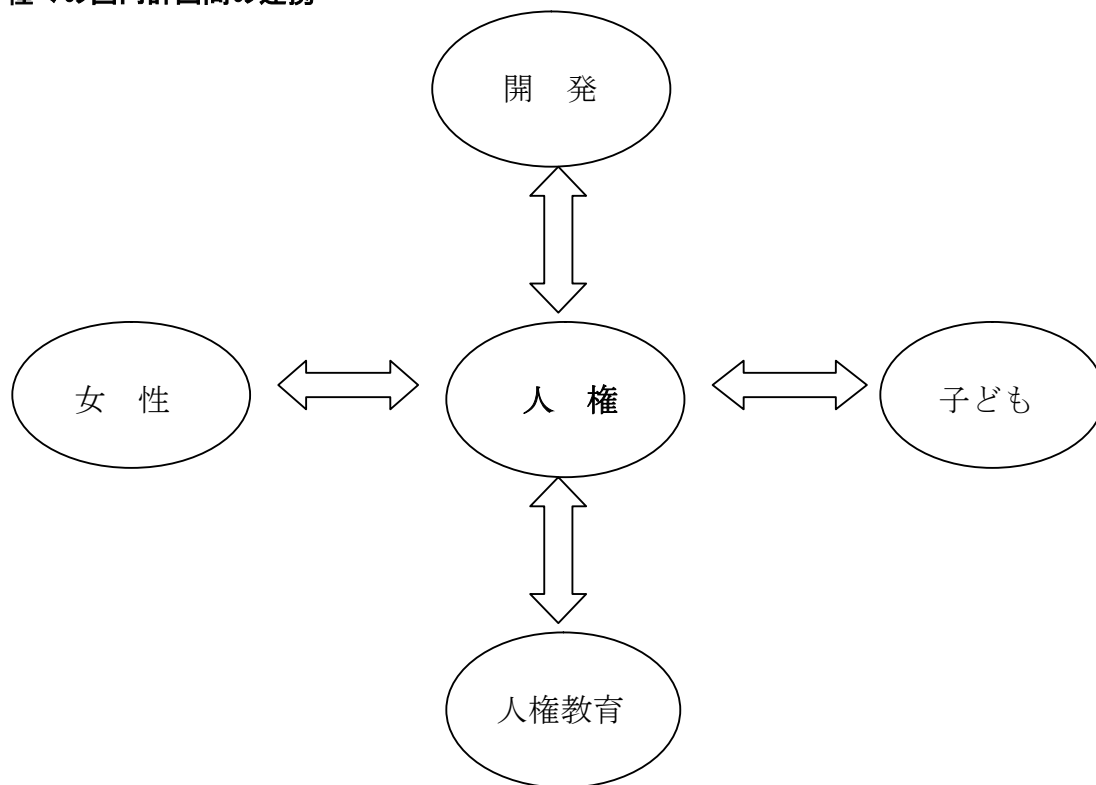
8. 7 国レベルで進められている他の計画策定活動との連携

国内人権行動計画は、政府のほとんどの活動分野に関わるとともに、個人にとって利益となるのみならず国民全体の利益にもかなう可能性があるものであるから、その意義はひとつの分野に留まるものではない。概念的には、人権の実現とは、社会的・法的分野における政府のすべての活動を事実上包含するものととらえることができよう。しかし、このような概念的アプローチを念頭に置きつつも、連携に対する政府のとらえ方も事実として認めることが求められる。この問題は、現実的には、人権に関わる計画策定と、すでに進行中である可能性が高い他の多くの計画策定活動との調整をどのように図るかという問題としてとらえられることになる。調整委員会にとっては、国内人権行動計画と他の国内計画との整合性を確保することが重要である。逆に、国内人権行動計画の目標が他の計画策定活動に反映されるようにすることも追求することが求められる。

このことは、とくに開発について当てはまる。国際人権基準は、国民中心の開発プロセスを効果的に追求していくための枠組みを定めたものである。国内人権行動計画は、公衆の参加を促進するとともに、開発プロセスにおいてすべての人権が中心に位置づけられることを確保するための、理想的な機会を提供することになる。

政府の社会政策は、開発、子どもの保護、女性差別の撤廃に関する計画のような幅広い国内計画に加えて、たとえ公的には目立った位置づけを与えられていなくとも、何らかの計画において目標の形で表明されているのが通例である。たとえば、ある国の保健当局は、予防保健ケアの利用可能性を高めたり、特定の疾病の発生率を削減したりするための計画を定めているかもしれない。しかしこのような計画は、もっぱら当該政府機関の内部文書として位置づけられていることがある。とはいえ、このような他の計画の内容と実施状況こそ、人権に関わる目標の達成に向けた現実の進展を最終的に左右することになる。調整委員会にとって重要なのは、国の社会計画上の目標がどのような形式で表明されているかに関わらず、国内人権行動計画に掲げられた目標がそこに反映されるようにすることである。

図 10—種々の国内計画間の連携



8. 8 時間的枠組み

時間的枠組みは、2通りの形で国内行動計画の策定プロセスに関わってくる。ひとつは計画全体に関する時間的枠組みであり、もうひとつは個々の構成要素それぞれに関する時期設定である。

全般的な時間的枠組み

これまでに策定された国内行動計画の時間的枠組みは、2年、3年、5年または10年というものから無期限のものに至るまで、さまざまである。国内行動計画を策定する目的は、人権政策に対するより体系的なアプローチを促進し、行動のためのきっかけを提供するところにあるので、計画では目標達成のための具体的な時間的枠組みを提案しておくことが望ましい。また、政府と市民社会が計画の達成状況と問題点を評価するための全般的準拠枠を持てるよう、計画全体に関する時間的枠組みも定めておくことが求められる。

全般的な時間的枠組みについては、いくつかの目標を達成するために必要な行政面、資源面、教育面および基盤整備面の措置を整えられるよう、計画では十分な時間を確保するべきである。したがって、あまりにも短い時間枠を設定するべきではない。同様に、継続性の感覚や全体的視点を維持するのが困難になるほど長期にするべきでもない。経済計画については5年の期間が選ばれることが多いが、これは国内人権行動計画にとっても合理的と思われる。国内人権行動計画に関する時間的枠組みを、経済開発計画のそれと明示的に関連づけることも有益かもしれない。この点については国によって意見が異なるだろう。要は、とにかくいずれかの時間的枠組みを定めることにより、活動の見通しを整え、モニタリングおよび最終評価を容易にするための期限を関係者に示すことが重要である。

具体的活動の実施に関する時間的枠組み

可能な場合には常に、計画で提言されている具体的活動についても時間的枠組みを定めておくことが求められる。そのような期限があつてこそ、計画の実施責任者は、はっきりした活動の見通しを立て、計画の達成状況をモニターするための基盤を持つことができるのである。このような時間的枠組みは現実的なものでなければならない。目標が一般的な文言で表現されている場合（他の箇所ではこれを「大目標」と呼んでいる）や、長期的目標であることが明らかな場合には、より具体的な期限をとらせた中間目標ないし段階的目標を提言することが望ましいこともある。

具体的な時間的枠組みが活用されているひとつの例として、インドネシアの国内計画がある。計画全体の時間的枠組みは5年間とされており、その後、検証と更新が行なわれる予定である。しかし、国際人権文書に批准に関わる具体的目標については、5年の実施期間中に徐々に批准を進めていくスケジュールが設定されている。これにより、批准のための作業を担当する政府機関ははっきりしためどを立てることが可能である。また、少なくともこの分野では、進捗状況の評価を単刀直入な形で行なうことができる。

時間的枠組みは、計画の不可欠な一部として位置づけられるべきである。換言すれば、別途個別対応を図ろうとするのではなく、計画文書のなかに掲げられていなければならない。

8. 9 法的位置づけ

国内計画について検討するさいに一部の国で論点のひとつとされてきたのは、計画に法的位置づけを付与すべきかどうかという点である。この分野で何ができ、何ができないかは、当該国の法的伝統および立法政策によって非常に変わってくるだろう。しかし、このように法的位置づけを付与する方向で取り組みを進めることには、たとえば次のような多くの利点がある。

- 何らかの法的位置づけを付与しようとするにより、計画がいつそう幅広い政治的支持を得ることを促進しやすくなる。
- 人権の促進および保護に対して国民が表明する決意の重要な象徴となる。
- 市民社会を鼓舞し、政府との協力的関係の強化が促進される。
- 立法府による行動には、人権の促進および保護に対する公務員の責任感を強化するという、実質的利益がある。

立法化が望ましいということになれば、そのような決定を実行に移すためのプロセスは調整委員会が中心になって進めるべきである。法律の制定は困難かつ長期的なプロセスになることが多く、おそらく、適切な措置をやや精力的に追求する必要があるだろう。計画の内容を反映した法案を、他の国内法との適切な関係も維持しながら起草することは、複雑な作業になる可能性がある。政府がこのような提案を強く支持しなければならないのは当然だが、可能なかぎり幅広い支持を確保するために、議会の他の政党との協議を整えることも望ましい。

より容易な方法として、政令や大統領令に計画の内容を盛りこむことも考えられる。国にもよるが、これによって付与される法的効力は法律そのものによる場合とは異なることになるだろう。しかし、国家元首や政府の長が支持を表明するだけの場合よりも、影響は大きいはずである。このような支持は、いずれにせよ、計画の策定・実施プロセスに必要不可欠なものとして予定されている。

この分野における第3のアプローチは、具体的な立法化ではなく、計画に対する議会の支持表明を追求することである。ここでも、関連の政治的指導者が公の場で支持を表明するだけの場合よりも、影響は大きくなる。議会で具体的に討議され、計画への支持を表明する行動がとられるためである。このような対応は、法的には、計画実施のための法律を制定するよりも難しくない。このような措置は計画を効果的に実施するための相当な起爆剤となるので、可能であれば、調整委員会がこのような措置を提案するのが望ましい。

9. 計画の内容および構成

9. 1 一般的問題

計画の内容をどのように決定・表現するかは、国内行動計画のプロセスのなかでもっとも重要な部分と言えるだろう。協議や実施といった他の要素もちろん重要だが、行動をとるといふ政府の公約を体現し、実施の基盤となるのは、内容である。さらに、そこで明らかにされた公約は、成功の度合いを判断するための基準ともなる。

計画は、明確、体系的かつ論理的な構成をとるべきである。これにより、一般公衆が計画を受容・理解すること、具体的な実施機関が自分たちの計画に国内人権行動計画を組みこむこと、モニタリングと評価のプロセスを進めていくことが容易になろう。

9. 2 原則および目標

共通の最終的目標——「すべての人にすべての人権を」——についてはすべての国が共有しているが、この目標に至る道は、実際的に見れば国ごとに違ってくるはずである。そのため、さまざまな国内行動計画には、大まかな原則や構成という点では共通の要素も含まれているが、細かい点ではそれぞれ異なる。国内行動計画はその国の状況に応じて策定されなければならないのであって、各国の出発点もそれぞれ違ってこよう。しかし、どこから出発するにせよ、各国とも、人権面での前進を可能にするような具体的措置を策定することが求められる。

ミッション・ステートメント（使命を明らかにする宣言）として表明される原則

国内行動計画を策定する過程で、その概念がどのようにして生まれてきたのか、それはどのような一般的目的を達成しようとしているのかを検討することは、役に立つはずである。すでに策定されている計画の多くは、冒頭のセクションで、大まかな目的と概念上の問題について触れている。このような記述が「ミッション・ステートメント」と呼ばれている場合もある。十分な考慮に基づき書かれたこのような説明は、計画に関する取り組みを進める人々に方向性を示すものとして有益であるほか、一般公衆にとっての指針ともなるものである。このような説明では、示唆を得るための源泉であり、行動のための具体的指針でもあるものとしての、国際人権基準に対するコミットメントの重要性が強調されていることが多い。

大まかな目標

国内行動計画の起草について検討するさいには、第2章で概観した種々の目標を、3つの異なる分野に分類することも可能である。

- 人権の遵守状況の真正かつ実質的な改善を達成すること
- 一般公衆の間でも特定の部門においても、人権に関するいっそうの意識啓発を促進すること
- さまざまな政府機関および非政府組織が進めている人権活動の調整を促進すること

関連するさまざまな分野で活動している人々の間で、経済的・社会的・文化的権利を含むすべての人権に関する意識を発展させることは重要である。また、調整も重要である。しかし、計画のもっとも重要な目標は、あらゆるカテゴリーの人権の遵守状況を目に見える形で改善するところにある。

このような視点に立てば、計画の策定・実施に携わる人々にとって重要なのは、その作業が広報活動に限定されることがないようにすることである。たとえば、関連の分野ですでに進められているプログラムを掲載し、人権プログラムとして位置づけなおすだけで済ませたいという誘惑が生ずることもあろう。このような対応にも若干の利点はあるかもしれない。人権に関する意識と、社会計画や開発計画の策定・実施に対する、権利を基盤としたアプローチを促進することにつながる可能性もあるからである。しかし、人権分野の計画の主たる内容がそのようなものに留まってしまうのであれば、国内行動計画というメカニズムを活用して達成できる可能性がある成果にははるかに及ばないことだろう。

したがって、一般的アプローチとしては、大まかな目標を定めるとともに、達成可能な特定の到達目標も掲げることが望ましい。そうすれば、進歩があることを実証するとともに、国内計画プロセスに注ぎこんだ労力が無価値なものになってしまわないようにすることが可能になるはずである。

9. 3 計画の適用範囲

人権の不可分性の原則にしたがい、計画の適用範囲は幅広く定められるべきである。同時に、いくつかの分野については、計画をどのぐらい詳細にできるか（すべきか）についても考慮しなければならない。これはどの分野でもひとつの検討事項だが、とくに経済的・社会的・文化的権利について言える。計画で取り上げられる問題の多くは、政府が通常のプログラムの一環として進めている活動について、それがどのぐらい人権を志向しているかを明らかにするものとなろう。すでに実質的活動が進められている分野では、計画の実質的利点に焦点を当てた検討が行なわれるよう、配慮が必要となる。調整委員会は、すでに進められている活動に対して計画が何を新たに付け加えようとしているのか、明確にするべきである。すでに存在する目標やプログラムを再編する程度の意味しかないなら、行政事務や報告の負担を増し、政府関係者から支持を得にくくなってしまうおそれがある。多くの分野では、政府のほとんどの活動分野を人権の観点から焼きなおそうと試みるよりも、関連するプログラムの実施担当者間で、特定の問題が有する人権関連の側面について意識啓発を図ることを重視するほうがよいだろう。

計画では、法制度における市民的権利や差別といったより伝統的な問題に加えて、女性の人身取引、インターネット上の児童ポルノなど、もっと最近になって人権との関わりで取り上げられるようになった問題も取り扱うことが求められる。計画では、人権に対して肯定的影響（人権に関する情報の普及を強化することにつながる）も否定的影響（たとえば子ども等を搾取する媒体となる）も与える情報技術の問題についても考慮するべきである。

9. 4 形式

計画の書式についても検討することが求められる。計画では、実務関係者——政治家、公務員、市民社会組織——と一般公衆の両方が対象とされるはずである。したがって、利用者を示唆・鼓舞するような文書であることが求められる。実際の指針を示す必要があるが、長すぎてもいけない。明瞭でわかりやすいレイアウトも考慮されるべきである。

すでに計画を採択した国々のなかには、検討対象である各分野に適用される一連の見出し項目をもとにして作業を進めるのが有用であることに気づいた国もある。これにより、現状と、改革のための提言を明確な形で示すことが可能である。このような見出し項目としては、次のようなものが考えられよう。

- 国際法上の義務と国内法
- これまでの取り組み
- 現状（基礎研究をもとにしながら）
- さまざまな時間的枠組み——短期・中期・長期——に応じた行動の提言
- 提言された行動および資源の特定について責任を負う機関
- モニタリングと評価

計画の目標を達成するという政府の決意を明確にしておくことが重要である。国家元首ないし政府の長から出された指示を具体的に掲げておくことが求められる。計画が作業文書としても役立つようにするため、各部門について、主要な機関の連絡先の詳細を記載しておくのも有用かもしれない。これにより、市民社会組織や一般公衆も、計画の実施にいつそう容易に参加できるようになろう。また、政府と市民社会とのパートナーシップの向上を促進することにもつながりうる。文書には、国際人権規範および国内法に関する適切な参考資料も含めておくべきである。

9. 5 到達目標と評価基準

現実性を確保するため、到達目標は、合理的な明瞭さを備えた、合理的期間内に達成可能なものでなければならない。どの分野で、どのような文言を用いて達成目標を定めるかを決定するための判断が必要になる。たとえば司法運営、人権調整委員会の設置、国際基準の批准、人権教育といったいくつかの分野では、計画そのもので詳しい到達目標を掲げておくことが望ましい。経済的・社会的・文化的権利については、非識字率、死亡率、有病率、ホームレス発生率を削減する、就学継続率を高める、栄養状態を改善させるといった、大まかな目標を掲げておくこともできよう。しかし、前節で明らかにしておいた見解にしたがえば、社会政策のあらゆる分野について、たとえば教育・保健等の分野にまで踏みこむような詳細な活動を定めた計画の策定を試みるのは、望ましくはあるまい。国内計画には人権に関わるより一般的な目標を掲げ、それを個々の実施機関が、その機関自身の目標との整合性を確保しながら、それぞれの個別の計画文書に上位目標として組みこむようにするというアプローチをとるほうが、好ましいことが多い。人権に関連するこれらの目標を実施するために、通常のプログラムをどのように追求ないし修正するかは、それぞれの機関が決定することになる。

図 11－国内行動計画の構成に関する提案

大目標	具体的目標	活動	関連機関	達成期限	業績指標
1. 人権に関する公衆の意識を広範に促進する。	1. 社会で権利を侵害されやすい立場に置かれている集団の、人権上のニーズに関する意識を高める。	1. 社会で権利を侵害されやすい立場に置かれている集団の人権についてラジオ番組・テレビ番組シリーズを制作し、その普及を図る。 2. 権利を侵害されやすい立場に置かれた集団の人権上のニーズに関する報告書の作成を専門家に委託し、刊行する。 3. 権利を侵害されやすい立場に置かれた手段の人権上のニーズについて、指導的立場にある政治家が公の発言を行なう。	関連機関名を記載	達成期限を記載	提言された行動の完遂 意識が喚起されたことを示す調査
	2. 国際人権基準に関する公衆の意識を高める。	1. 国際文書に関する情報キットを教育機関、NGO、政府部局に配布する。 2. 関連の政府職員（警察・軍も含む）向けのセミナーを実施する。 3. 条約機関に提出した報告書と、条約機関の所見を公表する。 4. たとえば世界人権デーにメディア向けのイベントを開催する。	関連機関名を記載	達成期限を記載	提言された行動の完遂 意識が喚起されたことを示す調査
2. 国際基準の実施を拡大する。	1. 国際文書の批准。	1. 関連の協議を行なう。 2. 必要な行政上・法律上の措置をとる。 3. とった措置を公表する。			批准書の寄託
	2. 留保の撤回。	1. 関連の協議を行なう。 2. 必要な行政上・法律上の措置をとる。 3. とった措置を公表する。			国連への留保撤回の通告
	3. 実施法の制定。	1. 関連の協議を行なう。 2. 必要な行政上・法律上の措置をとる。 3. とった措置を公表する。			法律の制定

大目標

計画の策定に携わる人々は、より一般的または野心的な目標を、おそらくはそれほど明瞭ではない

文言で、表明したいと考えることが多いだろう。このような一般的定式化を用いることは、それが体系的な枠組みのなかに組みこまれるかぎり、問題視する必要はない。たとえば（一部の開発援助プログラムがしがっている手法を活用して）、計画に掲げられたもっとも幅広い目標を**大目標（goals）**と表現してもよいだろう。このような大目標は、「人権に関する公衆の意識を広範に促進する」とか「国内人権機関の能力を強化する」といった文言で表現されることになるかもしれない。このような表現を採用することで、詳細な分析の対象からは外れるものの、政府の意図を明確な形で明らかにするという目的のために役立つ。このような一般的目標は少数に留めるべきである。長々と列挙すれば、計画が曖昧な（そしてしばしばあまりにもお馴染みの）美辞麗句に埋もれてしまうおそれがある。

具体的目標

次の下位段階では、より具体的な到達目標の概要を、**具体的目標**として明らかにすることが考えられよう。ここでは、大目標を別の表現で言い表すだけではなく、大目標が達成されつつあることの根拠となる条件を明らかにするべきである。たとえば、公衆の意識啓発というテーマを追求する場合、具体的目標は「社会で権利を侵害されやすい立場に置かれている集団の、人権上のニーズに関する意識を高める」とされるかもしれない。このように具体性を高めることは、より効果的なモニタリングと評価を促進するという重要な目的のために役立つことになろう。

活動および業績指標

次の下位段階では、計画の具体的内容として提言されているさまざまな**活動**の一覧を掲げることが考えられよう。ここでいう活動とは、当該国政府が実行を公約する具体的行動である。前掲の例に対応した活動としては、「社会で権利を侵害されやすい立場に置かれている集団の人権についてラジオ番組・テレビ番組シリーズを制作し、その普及を図る」などが考えられよう。さまざまな活動を完遂することにより、計画の上位段階に掲げられた具体的目標が達成されたことになる。計画の論理的性格を踏まえ、これらの活動を具体的な**業績指標**として組みこむようにすれば、より効果的な実施とモニタリングに役立つだろう。業績指標を明確なものとし、これに対応しなければならない関係者全員が十分に理解できるようにしておくことは、きわめて重要である。通常、業績指標は単純明瞭なものであるほうがよい。また、業績指標は、合意された具体的目標が達成されたかどうかを評価するために用いられる基準であるという点について、調整委員会および関連の実施機関が意見を一致させておくことも重要である。

具体的目標は、その達成に向けて行動するという真の意思があり、なおかつある程度合理的な成功の見通しがある場合以外は、計画に掲げないほうがよいかもしれない。格好がつかないという理由で到達目標を掲げるとは、計画プロセス全体にとって妨げになるとともに、計画の信頼性を損なうことにより、より現実的な他の目標を達成する可能性まで低めてしまうだけになる可能性がある。

計画の作成は機械的な作業として行なうべきものではないが、記述的な文章に加え、さまざまな要素の相互関係を明らかにする表組みの形式で計画を作成すれば、プロセスがいっそう明確になるかもしれない。このような表には、大目標、具体的目標、活動、各活動の実行担当機関、各活動の実施予定、そして活動が計画どおりに実行されたかどうかを判断するために用いられる業績指標の説明を掲載することが考えられる。公表された文書が表組みになっているかどうかに関わらず、このような表は、計画の策定、実施およびモニタリングを担当する人々の「内部」文書として有用となろう。

9. 6 実施の責任

計画では、そこで定められているさまざまな活動の実施についてどの機関が責任を負うのかを、具体的に明らかにしておくべきである。市民社会組織のような、実施のパートナーについても触れておくことが求められる。適切な場合、一部の分野について最終的責任を負っている州政府ないし地方政府の機関についても触れておくべきである。この問題については 10.1 および 10.2 でさらに詳しく取り上げる。

9. 7 計画の内容に関する提案

以下に掲げる内容は、これでなければならないという性格のものではない。しかし、状況は国によって異なるものの、このハンドブックの利用者は、それぞれの分野で提案されている内容を、自国の状況と一致するかぎりにおいて最大限に参考にすることが求められる。また、以下の提案は網羅的なものでもない。個々の国にふさわしく、計画に基づく行動として提案されるべきその他の要素もおそらく存在するだろう。国内行動計画の内容として考えられる要素についてのより詳細な指針として、さまざまな国がすでに策定している計画（第4章）も参照されたい。

9. 7. 1 国際法および国内法上の枠組み

国内行動計画の内容に関する提案：

公約：

- 国連その他の人権文書を批准する（この目標を達成するために国がとる具体的措置の概要も含む）。
- 国による報告義務の遵守が遅延によって妨げられているときは、これを克服する（時間的枠組みも定める）。
- 国が国際人権文書に留保を付している場合、これを撤回する。
- 人権条約の選択議定書（苦情申立て手続に関するものを含む）に加入する。
- 国際人権基準を国内法および国内実務に編入する（調査研究および実施のための適切な措置も含む）。

国際人権法制度は、50年以上にわたって、人権の遵守状況を改善するために活動しているすべての人民および国々に、示唆と指針を与えてきた。国際的制度を効果的に機能させ、そこに可能なかぎり幅広い関与を得ることは、基本的目標である。そこで国際社会は、国際人権文書がすべての国によって批准されることを到達目標として掲げてきた。これがもっとも顕著な形でうたわれているのが、ウィーン宣言および行動計画である¹⁵。また、すべての主要条約に共通する義務として、さまざまな委員会に報告書を提出することがある。しかし、この義務を期限どおりに果たすのは困難であると考えている国がほとんどである。条約システムの実効性を高めるためには、各国がこの分野における業績を向上させようと努めることが重要となる。

人権文書に対する留保は、その性質上、これらの文書の適用を、ひいてはその実効性を制限するものである。したがって、留保の限定または撤回を奨励することは国際社会のもうひとつの目標として位置づけられている¹⁶。また、国際文書のなかには、苦情申立て手続に関するものを含む選択議定書が付随しているものもある。このような手続は、条約の最終的受益者である個人に対して条約をどのように適用すべきか、明らかにする機能を果たすものである。国連総会は、各国に対し、これらの選択議定書を受託するよう常々奨励している。

9. 7. 2 経済的・社会的・文化的権利

国内行動計画の内容に関する提案：

- 経済的・社会的・文化的権利の承認および遵守を強化するための立法上・行政上の措置をとることを公約する。
- 経済的・社会的・文化的権利の侵害に対する効果的な救済手段を設けることを公約する。
- 自国の人権法上の義務にしたがった経済的・社会的・文化的権利の実現に関する評価基準を定めるとともに、次のような分野に関連の到達目標を達成するための具体的プログラムを開発する。
 - － 十分な生活水準（栄養および住居を含む）に対する権利
 - － 健康に対する権利
 - － 教育に対する権利
 - － 社会保障に対する権利
 - － 文化的生活に参加する権利
 - － 労働権

¹⁵ 「ウィーン宣言および行動計画」第1部パラ 26 および第2部パラ 4。

¹⁶ 「ウィーン宣言および行動計画」第2部パラ 5。

- － 公正かつ良好な労働条件に対する権利、および、労働組合を結成しかつこれに加入する権利
- 経済的・社会的・文化的権利の遵守における差別を撤廃する。
- 経済的・社会的・文化的権利の遵守状況または不遵守の状況を日常的に監視するための機構を発展させる。
- 経済的・社会的・文化的権利の分野で生じている制度的問題についての公的調査を実施する。
- 関連の公的職員・実務関係者および一般公衆の双方を対象とした、経済的・社会的・文化的権利に関する意識を高めるためのプログラムを提案する。
- 経済的・社会的・文化的権利に関する調査研究や討議を促進する。

このハンドブックでは、国内行動計画においては包括的アプローチをとる必要があることを強調してきた。計画はとりわけ、人権の普遍性および不可分性に基づくものであるべきである。このような広範な適用範囲を計画に反映させる方法としては、さまざまなものが考えられる。人権諸原則の幅広さから当然に派生する重要な命題のひとつは、これらの原則が人間の活動の、ひいては政府のプログラムのほとんどの分野に適用されるということである。

経済的・社会的・文化的権利の重要性について注意を喚起するのが容易でないことは、十分明らかになっている。政府の多くの活動では経済・社会・文化部門に焦点が当てられているのだが、これらの分野における活動に人権がどの程度関わってくるかについては、よくわかっていない実務関係者が多い。重要なのは、経済的・社会的・文化的分野における権利を承認するということは、政策立案やサービスの提供に従事する人々が、伝統的な福祉アプローチから離れなければならないという点である。これらの関係者は今後、既存の予算および政策条件のなかで政府にどのようなサービスを提供できるかではなく、権利を有する人々にはどのようなサービスを受ける資格があるかという視点に基づく枠組みのなかで活動を進めていくことが求められる。これは行動を強化するきっかけとなるはずである。

例を挙げれば、政府が民族集団間の不平等、たとえば乳児死亡率に関する不平等を撤廃しようとするなら、その作業は、不利な立場に置かれた集団にも、少なくともコミュニティ全体と同等の成果を享受する権利があることを承認することから始まることになる。そうすれば、乳児死亡率を一定の水準まで削減することが、この分野における人権の遵守状況を判断するためのひとつの基準となる。

このハンドブックでは先に、国内行動計画において、経済的・社会的・文化的権利の促進のための行動をどの程度具体的に定めるべきかという、重要な実際の問題を取り上げた。ひとつの選択肢は、一連の経済的・社会的・文化的権利全体について、国内行動計画で詳細な活動を規定することである。このハンドブックでは、そのような幅広いアプローチをとれば困難が生じかねないという立場をとっている。国内行動計画が、あらゆる関連の分野で社会計画の機能を全面的に担うことは不可能だろう。国内計画プロセスの関係者のほとんどは、そのような課題を実行する専門性も権限も有していないと思われる。また、これを実行しようとするれば重複が生じることは避けられず、非効率となる可能性もあろう。他方、計画が既存のプログラムの繰り返しに留まるのであれば、さまざまなプログラムがすでに有している価値を超えた付加価値が提示されず、国内行動計画プロセスの価値が損なわれることになる。

計画では、経済的・社会的・文化的権利に関する立法、救済制度、評価基準、モニタリングならびに意識・理解の増進に焦点を当てることが望ましいと言えよう。また、経済的・社会的・文化的分野を担当しているプログラムや機関との、相乗効果を生むような連携関係にも焦点を当てることが求められる。それぞれのプログラムで掲げられている目標によって経済的・社会的・文化的権利の遵守が促進されるようにするため、計画プロセスにはこれらの機関の参加も得るべきである。

意識啓発プログラムにおいては、これらの分野における行動が人権の遵守状況を改善するための取り組みの一環であることについて、行政職員、議会議員、コミュニティワーカー、研究者、メディア、一般公衆の注意を促すことが目指されなければならない。このようなプログラムは、とくにこの分野について取り上げたものと、一般的な人権教育活動の一翼をなすものの両方が必要である。意識啓発のための取り組みには、調査研究も包含することが求められる。国連の枠組みのなかで進められてきた活動は、社会権規約委員会による貢献も含め、このような理解向上を促進するうえで貴重なものとなる。

9. 7. 3 市民的・政治的権利

国内行動計画の内容に関する提案：

- 市民的・政治的権利を保護するための法律（女性に対する暴力、子どもの搾取といった問題に対応する法律も含む）の制定を公約する。
- 刑事訴訟法その他の重要な法律を関連の人権条約に一致させるために法改正を進める。
- 司法の独立を強化するための措置を提案する。
- 司法関係者、警察、矯正業務関係者、治安当局を対象とした、人権問題に関する研修を提案する。
- 裁判所制度および一般司法運営が効果的に機能できるようにし、警察がその活動において市民の権利に十分な注意を向けられるようにし、矯正施設が被拘禁者の権利をいっそう遵守できるようにするために、十分な資源を提供する。
- 常設の監視機構（刑務所査察官等）を設けるとともに、必要に応じ、特定の問題に関して調査を行なって勧告をまとめる調査委員会を設置する。
- 死刑を廃止または制限する。
- 司法関係者、警察、矯正業務関係者、治安当局を対象として、国際的に承認された人権基準にしたがった行動がとられることを確保するための活動方針・指針を定める。
- 国際的に承認された人権基準および国際的に最善のものと見なされている実務慣行にしたがって真正な定期的選挙が行なわれるようにするため、選挙制度を強化するための措置をとる。
- 不処罰の根絶を目的とした効果的機構を設置する（行政に関わる苦情申立て手続や効果的な人権侵害救済措置を含む）。
- 情報の自由、とくに国有放送メディアへのアクセスを促進するための措置をとる。
- 宗教の自由を促進するための措置をとる。
- 法律扶助の体制を確立・強化する。

国内行動計画においては、とくにマイノリティにとって深刻な人権問題の発生源となることが多い、司法運営の問題に焦点が当てられるべきである。そのためには、警察、裁判所、刑務所と関わりを持つに至った人の人権を保護・促進することが必要となる。法改正も、市民的・政治的権利との関連性を有することが多いもうひとつの分野である。多くの法律は、適用される国際人権法に基づいて政府が負っている義務との一致を図られないままである可能性がある。また、人権条約を受託することにより、法律に新たな定義を設けること（「拷問」の定義を拷問等禁止条約4条の定義にあわせる等）、一定の行為を犯罪化すること（人種差別撤廃条約4条で求められているように人種的憎悪・暴力の煽動を犯罪化する等）、最低基準を設けること（女性差別撤廃条約16条で求められているように婚姻に関する最低年齢を定める等）などが必要になることもあろう。

9. 7. 4 特定の集団／権利を侵害されやすい立場に置かれた集団

国内行動計画の内容に関する提案：

- 次のような集団の人権の遵守状況を改善することを目的とした立法上・行政上の措置を提示する。
 - ✓ 女性
 - ✓ 子ども
 - ✓ 先住民族
 - ✓ 人種的、民族的、宗教的、言語的その他のマイノリティ
 - ✓ 極度の貧困下で暮らしている人々
 - ✓ HIV／AIDSとともに生きている人々
 - ✓ 高齢者
 - ✓ 精神病患者
 - ✓ 難民・庇護希望者
 - ✓ 移住労働者
- 差別防止のための措置を提示する。

国内人権行動計画では、国民的統合、不平等の撤廃、貧困緩和といった幅広い国民的目標を促進すべきである。実質的平等を達成しようとするなら、形式的平等を定めている法的その他の措置の利益を享受できていない可能性がある特定の集団（権利を侵害されやすい立場に置かれた集団を含む）のニーズを対象としたプログラムを開発していく必要があるだろう。これまでに策定された計画のほとんどは、このような集団の権利を促進・保護するための特別措置を重視している。

9. 7. 5 集団的権利

国内行動計画の内容に関する提案：

- 集団的権利に関する調査研究と議論を促進する。
- 人権教育プログラムで集団的権利について取り上げる。
- 政府の国家計画機関や開発援助機関の間で、発展の権利に関する意識を促進する。
- 経済問題について取り扱う国際的議論の場で、発展の権利や人権問題について考慮することを促進する。
- 開発プロセスに人権を統合するような政策を策定する。
- 先住民族およびマイノリティの人々が、他とは異なる自分たち自身のアイデンティティを維持・発展させ、自分たちに影響を及ぼす問題について決定するための能力を強化する。
- 先住民族およびマイノリティの人々を、その経済や文化の破壊につながる政策から保護する。
- 先住民族およびマイノリティの人々が自分たち自身の政治的・社会的制度を確立するための便宜を図る。

集団的権利ないし連帯の権利という枠組みが、他の権利の充実にもつながりうることは多い。先住民族集団やマイノリティ集団の自律権を強化するための措置に言及することは、国連憲章の基本的原則、とくに国民的統一に関わる原則と齟齬をきたすことにはならない¹⁷。

9. 7. 6 国内機関

国内行動計画の内容に関する提案：

- 「パリ原則」¹⁸にのっとって国内人権機関（NHR I ——人権委員会やオンブズマンなど）を設置することを公約する。
- 既存の国内機関の権限の拡大または強化を公約する。
- NHR I に提供される資源を増加することを公約する（とくに、国内行動計画の実施に関わってNHR I の職務が追加される場合）。

国内人権機関、とくに人権委員会は、国内で人権を促進・保護していくうえできわめて重要な役割を果たしうる。したがって、国内人権行動計画を強力なものにしようとするのであれば、国内人権機関の設置について定めておくべきであるし、そのような機関がすでに設置されている場合には、その権限の拡大および当該機関に提供される資源の増加を通じ、その強化を図っていくことを掲げておくべきである。計画の実施において、NHR I が通常の職務を超えた役割を果たすよう求められている場合には、その任務を効果的に遂行できるようにするための追加的資源が提供されなければならない。

9. 7. 7 人権教育

¹⁷ ウィーン宣言および行動計画は、「国際連合憲章にしたがった国家間の友好関係および協力についての国際法の原則に関する宣言」にしたがって、自決権への言及は、「諸人民の同権および自決の原則にのっとって行動しており、したがってその領域に属する全人民をいかなる形態の区別もなく代表している政府を有する主権独立国家の領土保全または政治的統一を、全体的であれ部分的にであれ解体しまたは阻害するようないかなる行動をも容認しまたは奨励するものと解釈してはならない」と定めている。

¹⁸ 「パリ原則」とは、1991年10月にパリで開かれた国際ワークショップの成果である「国内機関の地位に関する原則」の一般的呼称である。この原則はその後、1993年12月20日の国連総会決議48/134で支持された（<http://www.unhchr.ch/html/menu6/2/fs19.htm#annex>）。

国内行動計画の内容に関する提案：

- 国連「人権教育のための国内行動計画ガイドライン」に掲げられた指針を活用しながら、包括的な人権教育プログラムを進めていくことを公約する。
- 警察、刑務所職員、裁判官、弁護士を対象とした人権研修を実施する。
- すべての教育段階（初等・中等・高等）で人権カリキュラムを開発する。
- 公衆向けの広報・意識啓発キャンペーンを実施する。

人権教育は、人権の文化を発展させていくための基本的手段である。このような文化は、社会に通底する態度を変革し、人権規範の尊重を強化し、長期的に人権遵守のための基盤を形成していくことにつながりうる。1994年には「人権教育のための国連10年」が宣言され、2004年まで継続することとされた。OHCHRは1994年に「10年のための行動計画」¹⁹を策定したが、そのパラ11には次のように書かれている。

政府は、人権教育のための国内行動計画の策定を通じ、「10年」のプログラムの実施において積極的役割を果たすべきである。

OHCHRは、ユネスコと協力しながら、すでに「人権教育のための国内行動計画ガイドライン」²⁰を策定済みである。そこには、効果的な人権教育のための一連の原則と、この分野で国内計画を策定するための段階別戦略が掲げられている。同ガイドラインの内容は次のとおりである。

- 人権教育計画の目的
- 国内計画を策定・実施・評価するための設置される国内委員会の構成および機能に関する提案
- 基礎研究に関する規定
- 優先順位の決定
- 計画の策定・実施に関する提案
- 計画の評価のあり方に関する勧告

9. 7. 8 市民社会

国内行動計画の内容に関する提案：

- 非政府組織の活動を促進するための立法上・行政上の措置を提案する。
- 「人権擁護者権利宣言」²¹の規定の実施を公約する。
- 計画の実施およびモニタリング（監視活動）に市民社会の代表の関与を得ることを公約する。

人権分野で活動するほぼすべての関係者は、政府機関も非政府組織も同様に、人権を促進・保護するための措置に市民社会の積極的関与を得ることは必要不可欠であると認めるようになった。したがって計画では、このような関与を促進するための方法が提案されるべきである。

9. 7. 9 国際的行動

国内行動計画の内容に関する提案：

- 地域的・国際的人権機関との協力を強化するための措置を提案する。
- 人権問題について他の国々と協力するための措置（国内行動計画の実施における経験の比較を含む）を提案する。

¹⁹ United Nations document A/51/506/Add.1.

²⁰ United Nations document A/52/469/Add.1 and Add.1/Corr.1. これらの文書はOHCHRが刊行した *The United Nations Decade for Human Rights Education 1995 – 2004: Lessons for Life* (Geneva, 1998) に収録されている。

²¹ 「普遍的に承認された人権および基本的自由を促進しかつ保護する、個人、団体および社会組織の権利および責任に関する宣言」（1998年12月9日の国連総会決議53/144）。この文書は、OHCHRのウェブサイト（www.ohchr.org）で、「Treaties」－「Human Rights Defenders」の順で参照することができる。

- 国連条約監視機関に対し、期限が過ぎている報告書を提出する。
- 条約機関の結論および勧告の実施を確保するための積極的措置をとる。
- 条約機関に提出された報告書を一般公衆が入手できるようにするための措置をとる。
- 国連人権委員会（現・国連人権理事会）の特別報告者との協力を増進させる。
- 特別報告者から提示された結論および勧告がある場合、それをフォローアップするための措置をとる。
- 適当な場合、国内行動計画の諸要素を実施するために国際的な資金や技術的援助を活用する。
- 適当であってかつ要請を受けた場合、他国において人権を促進・保護するために資金や技術的援助を提供する。

人権活動は、国際協力の重要な分野のひとつとして発展してきた。国連その他の国際的・地域的機関は、モニタリング、基準設定、技術的援助、調査研究の分野で種々のプログラムを実施している。人権問題に対して国際的に焦点が当てられることにより、個々の国々における人権の促進・保護も推進されてきた。これらの国々は、国際社会の活動を参考にし、技術的指針としている。自国の人権状況を改善しようとするいかなる国も、国際的な人権活動にどのように貢献できるかを検討するべきである。このような努力は、他国の人権促進に役立つとともに、関心のある国が他国の経験、技術的援助および資源から利益を享受することを可能にするだろう。開発援助プログラムを実施している国々は、人権の促進を、プログラムの重要な要素として位置づけるべきである。国内人権行動計画は、援助プログラムを開発・実施するための枠組みを提供するものとして、非常に有用な役割を果たせる可能性がある。限られた資源しか有しない国々は、他国と協定を結んで技術的援助を受けたいと考える場合もある。このような対応は、これまでに国内行動計画を策定した多くの国がとってきたものである。場合により、計画に基づく特定の活動を、国際援助を得ながら実施するのにとくにふさわしいものとして提示した国もある。他方、活動の実施のための援助を受けることについて、より一般的な関心を表明しただけの国もある。

9. 7. 10 モニタリング（監視活動）および評価の機構に関する提言

計画では、それが真剣な取り組みであることを強調するために、モニタリングと評価の機構について定めておくべきである。より詳しくは第11章と第12章で取り上げる。モニタリングおよび評価のプロセスにおいて重要なことのひとつは、計画全体および個々の活動の両方について時間的枠組みを定めておくことである。計画では、モニタリングと評価のプロセスをどのように進めていくかについて、概要を示しておくことも求められる。詳細に踏みこむ必要はないだろう。どうすれば、その後の段階でモニタリングと評価のプロセスを最善の形で進めていけるかについて、最初から見通しを持てるとは限らないためである。評価機構の詳細は、計画の実施が終わりに近づいてから詰めることもできる。この段階で重要なのは、モニタリングと評価をきちんと行うという決意を明確に示しておくことである。

第3部：国内行動計画の実施、モニタリング（監視活動）および評価

10. 計画の実施

10.1 実施機構

計画が、現実的目標と明確な到達目標に基づき、幅広い分野を対象としながら、さまざまな関係者の参加を得て策定されれば、効果的实施ははるかに確保しやすくなるはずである。とはいえ、自然に実施が進んでいくのを待つべきではない。策定段階で行なわれたよい取り組みは、実施段階でも体系的に継続していく必要がある。計画策定作業を管理するために設置された調整委員会は、計画が公式に発表された段階で自動的に解散させられるべきではない。むしろ、調整委員会を設置したままにし、実施のモニタリングを担当させることが考えられる。本章では、そのような場合に調整委員会が担いとうと考えられる一連の機能について説明する。

機関ごとの実施機構

実施がどのように進められるかは国によってさまざまである。計画の策定中に、部門別の活動を担当するさまざまな政府機関の公約を確保できていれば、それぞれの機関が独自の実施機構を設置する可能性が高い。このような機構には効果的活動を期待でき、プロセス全体にとってもきわめて有益なものとなろう。しかし調整委員会は、独自の実施機構を作り上げる作業を個々の機関に完全に委ねるのではなく、各機関がそれぞれとっているアプローチと、計画関係者全員が整合性を保たなければならないことの両方を考慮に入れた、調整のとれた体制を提案することもできる。このような提案は、もちろん、関係機関と協議しながら行なうべきである。

実施機関による報告書

このような調整のとれたアプローチの一環として、それぞれの実施機関がその活動についての進展報告を行なうことが望ましい。調整委員会は定期的に会合を持ってこれらの報告書を検討し、さまざまな実施機関の活動が、計画に掲げられた公約にどのように対応しているかをモニターするべきである。活動と公約との間に乖離がある場合、調整委員会はこの点について担当機関の注意を促し、もともと目標を達成するために追加的取り組みを行なえるようにすることが求められる。調整委員会が幅広い構成をとっており、委員長が実効的影響力を行行使える場合には、そのような行動を効果的な形でとりやすくなる。モニタリングと評価のプロセスについては、次章でさらに詳しく取り上げる。

州・地方政府の責任

計画を実施する責任は、とくに憲法により連邦制がとられている国では、複数の行政段階に広がる可能性が高い。場合により、たとえば司法運営、警察活動、保健、教育、住宅等の分野で、州政府ないし地方政府が実質的責任を負っていることもあろう。これらの下位の行政段階も調整プロセスの一環に含まれるようにするため、特別な注意を払わなければならない。計画の特定分野を担当している中央政府機関は、責任を持って、州・地方政府機関にしかるべき説明を行ない、またこれらの機関と協議するべきである。調整委員会も、草の根レベルで責任を負っている関係者が国内行動計画のプロセスに全面的に関与することを確保するため、セミナーや説明会その他の形でこれらの機関と直接のコミュニケーションをとることを考慮するよう求められる。

10.2 実施のパートナー

計画の実施について第一義的責任を負うのは政府機関である。したがって計画では、さまざまな活動を実施する責任が、司法省、外務省、防衛省、教育省、保健省等に割り当てられることになる。どの機関がどのような活動を担当するかについての議論は、計画策定プロセスの一環として位置づけられるべきである。計画では、さまざまな機関の責任に明示的に言及し、当該機関自身も関係者・一般公衆もはっきり理解できるようにしておくことが重要となる。

実施のパートナーという考え方は、計画のさまざまな項目の実施を担当する政府機関に限定されるべきではない。計画で扱われる問題の範囲はきわめて広く、また幅広い参加と関与の必要性もきわめて高いので、実施に対するアプローチは、革新的で、さまざまな主体を包含するようなものでなければならない。したがって、調整委員会とその事務局ならびに計画を担当するさまざまな政府機関は、計画の目標を前進させることに関心を持ち、かつその能力を有している可能性があるその他のパートナー候補を見つけ出すことが求められる。

たとえば人権教育の分野では、教職員の職能団体、教科書その他の教材の執筆者・出版社、インターネットの検索エンジンおよびサービス・プロバイダー、メディア関係者・団体とのパートナーシップを発展させていくことが考えられよう。司法運営の分野では、法律家の職能団体、警察・治安当局関係者、ソーシャルワーカー、コミュニティ団体とのパートナーシップが考えられる。国連機関のような国際機関とのパートナーシップを発展させていく余地もあるかもしれない。計画では、すべての分野について、関連のNGO、労働組合、企業、慈善財団との生産的パートナーシップの確立を考慮するべきである。

実施のパートナーが関与する活動としては、次のようにさまざまなものが考えられる。

- 警察、司法機関、刑務所職員、法律扶助団体と協力しながら、逮捕・拘禁された者の権利保護のためのプロジェクトを開発する。
- 権利を侵害されやすい立場に置かれた人々の健康状態や就労機会を向上させるためのプロジェクトに対し、企業や慈善団体が資金を提供する。
- HIV/AIDS、児童労働、女性の人身取引といった問題の人権に関わる側面について、メディア関係者や有名人が意識啓発を進める。
- 労働権について、労働組合や使用者が意識啓発を進める。

広範な組織・個人が参加する支援活動によって政府の基本的行政プロセスが強化されれば、計画を実施することによる影響もいっそう大きなものとなる可能性が高い。これらの実施のパートナーは、地域コミュニティ、女性、若者、労働者、専門家、企業など、社会を構成するさまざまな層により近い場所で活動していることが多いものである。現代的なコミュニケーション・スタイルをうまく活用することも、計画の直接性や関連性を高め、その目標に対するいっそう強力な支持を促進し、その実効性を高めることに寄与する可能性が高い。

10.3 計画の公式発表

このハンドブックでは、政府高官が計画を支持することの重要性を強調してきた。政府指導者は、自分たちの支持がプロセスの本質的要素となることを確保するため、自ら計画策定を主導することも多い。たとえ計画が行政の実務レベルの動きに端を発したものであっても、最終的にその実効性を確保するためには、政府指導者の関与と支持が決定的に重要である。

プロセスの一環としてこのような高い水準の支持が存在する場合、当然のことながら、計画の公式発表はより有効なものとなろう。計画を力強い形で発表することは、計画およびその主要な要素について、とりわけ、計画の実施に責任を負う特定の部門にそれがどのような影響を及ぼすかについて、関連するすべての主体に理解させることにつながる。一般公衆も、計画が大々的に公式発表されれば、計画の存在をより意識することになるだろう。

計画の公式発表の具体的あり方は当該国の伝統と習慣によって異なってくるが、最大の効果が発揮できるよう、あらゆる努力が払われるべきである。どのようなアプローチをとるにせよ、公式発表は人目を引くメディア・イベントであることが求められる。国家元首または政府の長、関連の閣僚、他の政党や中央以外の政府の代表の参加を得ることが望ましい。もともと重要な意味を有する日に公式発表を行なうことも、有利に働く可能性があるだろう。いくつかの計画は、世界人権デーの12月10日に関連づけて公式発表が行なわれた。

国民中心志向を強調するため、イベントには、子ども、若者、障害のある人々、先住民族といった、権利を侵害されやすい立場に置かれたさまざまな集団または計画でとくに対象とされている集団の代表の参加を得ることが求められる。このような参加が意味のある形で進められ、単なるお飾りとな

されることがないよう、配慮がなされるべきである。また、国連その他の国際的・地域的機関の代表に参加してもらえば、国際的機関の関連性を強調することができるかもしれない。上述した実施のパートナーに参加してもらうことも、とくにメディア関係者の関与が得られれば、公式発表の効果を増大させることにつながる。

公式発表を効果的に進めるために、政府は合理的な資源を配分しなければならないだろう。

10. 4 メディア戦略・普及戦略

計画を実効的なものとするためには、関連するあらゆる主体および一般公衆が計画について知り、支持を与えることが欠かせない。このような意識を促進するため、計画は二面的アプローチを基盤とすべきである。第一に、計画を策定・実施するために設けられた中核的体制のなかで意思疎通と情報の普及を図るための効果的機構がなければならない。第二に、計画のメッセージを補強し、伝達の対象を明確化し、一般公衆の理解を広げていくために、中核的体制の内部に留まらない効果的なメディア戦略と一般普及戦略が必要である。

10. 4. 1 中核的機関・組織間の意思疎通

計画の策定段階の一環として、政府機関、政治団体、NGO、治安当局、コミュニティ団体、国内人権機関等を結びつけていくにあたり、調整委員会は、関連の情報をやりとりするための明確かつ効果的な手段が存在するようにしなければならない。ここでも二元的アプローチが要求される。ひとつの側面は、委員会として、計画プロセスの関係者と意思疎通を図る効果的手段を確保することである。もうひとつは、参加組織が内部の意思疎通経路を整え、情報が関連のスタッフ全員に行き渡るようにすることである。

調整委員会は、書状や覚書を作成するだけでは留まらない情報普及能力を持つことが求められる。計画の策定・実施に参加する機関・組織との意思疎通を図るという主たる責任を果たせるようにするため、調整委員会は、リーフレット、パンフレット、定期的ニュースレターを制作したり、関係者を対象にセミナーやワークショップを開催したりすることができなければならない。調整委員会の事務局には、できれば、メディア関連の能力を有するスタッフを含めておくべきである。また、調整委員会は、計画に関する理解を広げるような研修プログラムを実施する能力も備えていることが求められる。

参加機関・組織の内部の意思疎通経路については、それぞれの機関がそのスタッフに効果的に情報を伝達できるようにするため、調整のとれた取り組みが進められるべきである。このことは、治安機関のような大規模な組織や、保健・教育制度に関係する機関の場合にはとりわけ重要となる。事務局としても、たとえば関連機関の主要関係者を対象として講師育成研修を実施するなどの形で、何らかの援助を提供できるようにするべきである。事務局は援助の要請に応えられなければならないが、その前提として、人権に関する研修が当該機関の中核業務のひとつに位置づけられていなければならない。そうすることにより、研修や情報普及に関するコストはこれらの機関が通常プログラムの一環として担うことになり、人権研修が将来にわたって効果的に実施されていくことが確保されるのである。

10. 4. 2 メディア戦略

調整委員会は、計画の策定・実施プロセスの一環として、そのプロセスが中核的機関・組織に影響を及ぼす範囲で意思疎通のための経路や機構を設けていくはずである。調整委員会は、これに留まらず、国内行動計画の効果的普及を図り、支持をとりまとめるのに役立つようなメディア戦略を持つことが求められる。メディア戦略は、基本的な意思疎通経路にとって代わるのではなく、それを増進させるようなものでなければならない。効果的なメディア・プログラムには、情報を幅広く、かつ費用対効果の高いやり方で普及させることにより、計画についての意識促進の可能性を大幅に高められる可能性がある。事務局にメディア関係の専門家を配置し、計画のメディア・プログラムを実施させるようにすれば、「内部的」情報普及プログラムの質も高まり、印刷資料その他の資料も、より費用対効果の高い形で活用されるようになるだろう。もちろん、メディアの状況は国によってさまざまに異なるの

で、以下の提言は国内状況にあわせて修正しなければならないと思われる。

図 12ー国内行動計画のメディア戦略

目標を 明らかにする	⇒	● 部門別の諸集団および一般公衆に対し、計画について情報提供する。効果的实施を奨励する。 ● 公衆に対し、その権利および関連の制度について情報提供する。 ● 重要な問題に光を当てる。
資源を 確保する	⇒	● 政府から追加の資金を得る。 ● メディア対応能力を持ったスタッフを募集し、または出向させてもらう。 ● 参加組織、とくに主務機関にすでに設けられているメディア部局を活用する。
対象集団を 明らかにする	⇒	● 潜在的受益者 ● 人権の促進・保護に関する主要部門 ● 一般公衆 ● 国際社会
戦略を 立案する	⇒	● 国レベルの調整委員会が、事務局を通じて、また実施のパートナー、とくにメディア対応能力を有するパートナーの援助を得ながら立案する。
活動を 実施する	⇒	● 刊行物——リーフレット、パンフレット、ポスター等 ● 双方向的なウェブサイト（更新・維持を含む） ● 印刷資料・視聴覚資料の配布 ● メディア活動 － 良好な関係の確立 － 背景情報の提供 － プレスリリース － 記者会見 － インタビュー － 適当なイベントを開催し、メディアで確実に報道してもらう

調整委員会としては、計画の策定プロセスの早い段階から、メディアの効果的活用についてどのようなアプローチをとるのが最善かという点に注意を払っておくことが望ましい。関連の職員を募集するか、たとえば計画に関わる全般的業務を担当する主務機関に設けられているメディア広報部局を最適な形で活用することを考慮することもできる。調整委員会は、具体的なメディア戦略を立案し、計画の他の分野の場合と同様に、その実施とモニタリングを進めるべきである。

メディア戦略は次のような機能を果たすことになる。

- 部門別の諸集団および一般公衆に対し、国内行動計画についての情報を提供するとともに、適切な場合には計画を実施し、または政府および実施担当機関に影響力を行使するよう奨励する。
- 国民に対し、自分たちの人権とはどのようなものか、その人権を促進・保護するために政府がどのような取り組みを進めているか、人権の遵守状況を向上させるためにどのような行動をとれるかについての情報を提供する。
- 国民に対し、国内に存在する、人権の促進・保護のための制度についての情報を提供する。

- 国内に存在する重要な人権問題に光を当てる。

10.4.3 対象集団

メディア戦略では、それが対象とする集団を明らかにしておくべきである。国内行動計画との関係では、おそらく4つの対象集団が想定されることになるだろう。

- 人権の遵守状況が向上することによって利益を受ける可能性がある人々。広い意味では社会全体が含まれることになるだろうが、メディア戦略の視点からは、権利を侵害されやすい立場に置かれた集団と、権利を実際にまたは潜在的に脅かされている人々が主たる対象となる。
- 人権の保護・促進に関して鍵となる役割を果たす人々——司法・治安関係者、政治家、教職員等。
- 一般公衆。たとえ権利をただちに脅かされていないとしても、同胞市民全員の安全と福利を増進させるような国レベルの計画が整備されていることを承知すれば、満足感を覚えるはずである。
- 技術的協力を行なってくれる可能性がある存在としての、また当該国と相互作用する国際的環境の一部としての、国際社会。

10.4.4 メディア活動

メディア戦略には次のような活動を含めることが考えられよう。

- メディアとの良好な関係を確立すること。
- メディアを対象とした、印刷資料その他の媒体を通じた背景情報の提供。
- プレスリリース。
- 記者会見。
- インタビュー。
- 計画に関連したイベントをメディアで報道してもらうこと。
- メディアをとくに対象としたイベントの開催。
- 印刷資料の制作と配布。
- 視聴覚資料の作成。

革新的かつ柔軟なアプローチをとることにより、メディア戦略のより効果的な実施が促進されるはずである。目新しいイベントや「人間的関心」の視点を持ったイベントは、メディアにとっても一般公衆にとっても、より興味深いものとなる可能性が高い。メディア向けメッセージの即時性と関連性を増進させるため、メディア向けプログラムには、可能な場合には常に、コミュニティ、NGO、職能団体、労働界、産業界のパートナーの参加を得るべきである。メディアに対し、計画に関わる資料を活用してドキュメンタリーやニュース番組を制作するよう奨励するための努力も求められる。

10.4.5 普及活動

10.4.1では、計画の策定・実施に中核的グループとして関与する機関・組織の関係者間での意思疎通に関わる問題を概観した。中核的グループに参加するこれらの機関・組織が社会の幅広い層を代表し、これによって情報を幅広く普及する役割を果たすことが望まれるところである。しかし、このような経路およびメディアの活用に加えて、事務局は、情報をより幅広く一般公衆に普及する能力を有していることが求められる。パンフレット、リーフレット、ポスターを制作し、政府機関や非政府組織を通じてそのサービス受給者に配布してもよいし、要望に応じ、学校、コミュニティ団体、公衆に直接送付してもよいだろう。

普及プログラムにおいては、これに留まらず、現代情報技術を可能なかぎり最大限に活用することも追求されるべきである。どのような取り組みが可能かは、利用可能な資源、情報技術環境、国の規模および構成によって、国ごとに異なってくるだろう。

可能であれば、双方向的なインターネット・ウェブサイトを設置ることによって得られるものは大

きい。これは、印刷資料として入手可能なすべての情報を電子データの形式で提供するとともに、一般公衆に、計画およびその実施についての意見を伝える機会も提供するものである。ウェブサイトからは、関連の政府機関、国内人権機関またはオンブズマン事務所、OHCHR、地域人権機関、主要な人権NGOのサイトのような他のサイトにリンクを張ってもよい。

ウェブサイトがどの程度活用できるかは、利用可能な資源によって変わってくる。作業としては、サイトを開発・更新すること、双方向でやりとりするためのページを設計すること、利用者からの連絡をモニターして返信することが必要になる。利用者数が多ければ、ウェブサイト運営に専念するスタッフも必要になるかもしれない。双方向的なウェブサイトを設けられない場合でも、調整委員会は少なくとも、計画に関する基本文書を希望者が電子データの形で入手できるようにするべきである。

10.5 人権教育における計画の活用

人権に関わる実務に従事している人々は、教育こそ、人権の遵守状況を長期的に改善していくための鍵であることを理解している。「人権教育のための国内行動計画ガイドライン」についてはすでに触れた²²。このガイドラインは、一般的な行動計画について扱っているこのハンドブックとは独立に策定されたものだが、一般的計画に統合まではしなくとも、一般的計画と関連づけるべきものであることは当然である。世界のあらゆる地域で開発された多くの人権教育教材は、OHCHRによってカタログ化され、「人権教育データベース」(Database on Human Rights Education、OHCHRホームページからアクセス可能)に列挙されている。

教育は、その重要性にも関わらず、人権の促進にとって若干の大きな課題を突きつけるものでもある。国レベルの教育制度は、非常に大規模な官僚制と長期的計画に基づいていることが多い。また、教材を大規模に制作することは高いコストがかかりかねないプロセスである。そのため、変化や新しい考え方を導入することは、大規模な変革の一環としてでなければ難しい。そして、そのような変革はまれにしか行なわれないことが多いものである。このような複雑な事情があるため、人権教育では、メディアや広報イベントといった、それほど中心的ではない教育分野に焦点が当てられることがある。このような対応では、中核カリキュラムに人権を導入するよりも費用対効果が低くなり、教育的取り組みの長期的影響も減殺されることは避けられない。人権教育のための行動計画を実施するさいにも、一般的な国内計画のなかで具体的な人権教育活動を実施するさいにも、このような考慮事項を念頭に置いておくことが求められる。

国内計画そのものが、人権教育プログラムのひとつの要素として位置づけられるべきである。国内計画に関する資料は、一般的な人権教育を踏まえつつ、当該国における人権基準の適用に対する種々のアプローチをいっそう身近なものに感じさせることにつながるだろう。国内計画プロセスは継続的であり、ひとつの計画が別の計画へとつながっていくものであるから、国内計画は、一度きりのイベントではなく人権教育における一貫したテーマとなりうるし、教育カリキュラムの継続的発展に寄与する。計画のメディア・プログラムおよび普及プログラムの一環として制作された資料は、中核的情報および価値観を補足するものとして、教育プログラムの実効性を高めることになる。印刷資料は、当然のこととして、学校で配布されるべきである。視聴覚資料は人権学習の活性化のために活用することが可能であるし、現代の生徒には、インターネット上のウェブサイトを利用するために必要なコンピューター・スキルも備わっているだろう。

教育のための取り組みは、もちろん、正規の教育・大学制度を超えて進められなければならない。計画には、その内容および人権に関する情報が、可能かつ適切な場合には職業教育・訓練プログラムにも含まれるようにするための措置を掲げておくべきである。印刷資料その他の情報の普及は、単に資料を物理的に移動させるだけに留まらず、あらゆる種類の教育および公衆意識啓発プログラムにおいてそのような資料を効果的に活用するための戦略の一環として位置づけることが求められる。10.2で述べた、実施のパートナーとなりうる組織との共同作業は、このような文脈においてとくに関連してくる。

²² 第2章および9.7.7参照。

11. モニタリング（監視活動）

国内人権行動計画に対しては、他の政府プログラムとおおむね同じアプローチで臨むべきである。したがって、そこには目標、戦略、実施プログラム、資源に関する規定、評価のための機構が掲げられていなければならない。国内計画の主要な関心事のひとつは、人権活動を、理想主義とレトリック（修辞）の次元から実践と日常的活動の次元へと移行させることである。だからといって、人権の促進において理想主義や示唆的なレトリックはまったく無用であると主張するのではない。まったく反対である。しかし、人権という分野が、通常の行政プロセスの埒外にある手法によって成果が生み出される分野であると見なされているかぎり、そのような行政プロセスが人権の促進・保護のために効果的に活用されることはあるまい。そうなれば、人権は、人権の向上を直接的にもたらす手段を持たない人々の手に委ねられる傾向が生ずる。ボリビアの計画が次のように述べているとおりである。

「[人権に関する目標は] ……国の政策における恒久的要素のひとつでなければならない」

組織的行動のプログラムに欠かせない要素のひとつは、定期的かつ冷静な評価プロセスである。多くの地域で積み重ねられてきた経験により、目標と評価を欠いた活動は、実効性がなく、だらだらと続いていく傾向にあることがわかっている。目標を口にしても、それを実施するための活動の評価するプロセスがともなうのであれば、単なるレトリック以上のものではない。現代のほとんどの組織は、その活動領域が公的部門であるか民間部門であるかに関わらず、このような潜在的問題を理解している。多くの組織は、自分たちのプログラムが生産的であることを確保しようとして、到達目標を含む詳細な実施計画を策定するとともに、定期的モニタリングの体制を整えているのである。必要に応じ、モニタリングと評価のプロセスに照らして計画や活動の改訂が行なわれる。

継続的な計画プロセスおよび計画全体の両方を評価することが必要である。このハンドブックでは、「モニタリング」とは計画の実効性を評価する継続的プロセスを、「評価」とは計画の全般的評価および達成された成果を、それぞれ指している。

以下では、国レベルの調整委員会が実施状況のモニタリングを担当するものとして論を進めている。ただし、経験の示すところによれば、人権委員会、省庁間委員会または人権担当の省庁といった既存の機関にモニタリングを委ねるほうが適切であり、かつ費用対効果の高い場合もある。

11.1 モニタリングと報告のための手法および機構

国内行動計画が提案・策定された段階から、すべての関係者は、モニタリングと評価のための機構が計画の欠かせない要素のひとつとして盛り込まなければならないことを、受け入れるべきである。

国レベルの調整委員会またはフォローアップの任務を委ねられたその他の機関が、効果的なモニタリングのプロセスを維持する主たる機構として位置づけられなければならない。このようなプロセスの原型は、計画の策定段階で、実施機関が行動のためのさまざまな提言を行なうために調整委員会を通じて連絡体制を確立していくなかで、自ずと浮かび上がってくるはずである。調整委員会は、これらのプロセスを公式なものとして確立し、プログラムの実施段階全体を通じて維持することが求められる。

効果的な評価

報告プロセスは、計画を構成する具体的目標および到達目標と、それを達成するためのさまざまな機関・組織への担当の割り振りに基づいて進められることになる。効果的な評価を促進するためには、標準的な報告書式を作成する必要があるはずである。そこには、大目標、具体的目標、達成期限、業績指標を掲げ、関連機関・組織に対し、これらを履行するための活動を当該期間中にどのように進めてきたかについての簡潔な情報を求めることになる。特定の活動が成功裡に実施されたかどうかを評価するためには、その具体的目標について完全に理解しておくことが必要である。このことは、計画を起草するときに時間をとり、明確かつ現実的な業績指標を確立しておくことの重要性を裏づける。9.5 で提案した表組みアプローチは、この点に関わってとくに有用かもしれない。

モニタリングと報告のための機構

モニタリングのプロセスの中核となるのは、計画の各活動分野の状況について検討する調整委員会の会合である。各国とも自国の状況に合った機構を発展させていくことになるだろうが、まとまった評価のための会合を年に1回開催するとともに、6か月ごとに簡単な評価を行なうのが有用かもしれない。そのさいには、計画の各セッションの実施を担当するそれぞれの機関・組織が声明の形で報告を行ない、関連の具体的目標、業績指標、目標を達成するために実施機関としてどのような取り組みを進めてきたか、プロセスの開始段階で合意された業績指標がその活動によってどの程度達成されたかについて、明らかにすることになろう。業績指標が、したがって特定の具体的目標が達成されなかった場合、報告ではそのことを率直に明らかにするとともに、なぜ達成されなかったのか、どのような対応をとるべきかについての評価も記載しておくべきである。報告は、とりまとめのうえ、モニタリングのためにとくに開催される調整委員会の会合に提出することが求められる。このプロセス全体が組織的な形で進められるべきであり、関係者は全員、そのことをあらかじめ理解し、受け入れておくべきである。モニタリングのプロセスは、計画の実施が完全に終了するまで維持されなければならない。

報告プロセスが手に負えないものとなったり、負担が重過ぎて機能停止に陥ったりしないよう、アプローチ全体において資源と時間の節約が目指されるべきである。報告の作成または評価のいずれかがあまりにも煩雑なものとなってしまうと、関係者全員が、報告プロセスを効果的な形で維持する意欲を失ってしまうだろう。このような理由から、報告は数ページ程度に抑えられるべきである。

評価の成果も組織的なものとされるべきであり、調整委員会は、各機関に対し、その業績に関する委員会としての見解を迅速に伝えとともに、たとえば、特定の分野にとくに注意を払うこと、適当な場合には追加情報を提供することなどを要請することが求められる。このプロセスにおいては、対話および合意のうえでの行動を基盤として計画の到達目標の達成を前進させることが、追求されるべきである。

一部の活動の成果が到達目標からかけ離れている場合、追加的行動が必要になろう。到達目標が達成された、または目標以上の成果が出たことが評価のプロセスにより明らかになった場合、調整委員会および関連の機関は、計画のメディア・プログラムおよび情報普及プログラムのなかでそのことを強調するべきである。そうすることにより、計画の有用性がいっそう広く受け入れられ、支持も増すことになろう。到達目標が達成されていない場合、現実的アプローチがとられるべきである。非難の応酬は避け、問題が生じた理由を解明するための措置がとられなければならない。理由としては、時間的枠組みの設定が非現実的であったことや、資源、政治的支持、組織体制が不十分であったことなどが考えられよう。振り返ってみれば、そもそもの到達目標があまりにも曖昧であった、あるいは本質的に達成不可能なものであったと考えられるかもしれない。問題が生じた理由についてどのような評価が行なわれるにせよ、調整委員会と当該機関の両方が、問題に対処するための提言をまとめるべきである。

なかには、人権に関わる自分たちの業績について外部評価に等しい評価を行なわれることについて潔しとしない組織もあるかもしれない。この問題についてどのようなやりとりが交わされるにせよ、評価において問題とされるのは、当該組織が計画のなかで目指すことに自由意思で合意した目標だけであることが、念頭に置かれるべきである。それにも関わらず、調整委員会は、評価のプロセスを通じ、問題点が明らかにされた分野に十分な注意が向けられるようにするうえで、困難を経験することもあるかもしれない。このことは、組織の長や政治的指導者を相手にして困難な問題を提起するのに必要な個人的資質と地位を有する人物を委員会の委員長に頂くことの有用性を裏づけるものである。

非公式な評価

以上のような、より公式なアプローチがモニタリングのための中心的手段になるだろうが、これに加えて、すべての関係者は、計画の実施が進んでいくなかでその実効性を吟味し、問題点が明らかになったときはためらわずに行動を起こすことが求められる。

調整委員会の委員長・委員や主務機関の関係者のような中心的立場にある人々は、計画の実施に関与することを通じて、プロセスがどのようにうまくいっており、どこに問題があるかをよく理解できるようになるはずである。このような人々の洞察は、計画の実施を改善するための対話の一環に位置づけられなければならない。

公式な評価プロセスに加えて、さまざまな形で行なわれる活動やイベントも、計画の成功度に関する理解に貢献してくれるはずである。個々の機関は、それぞれが継続的に設けている評価・報告システムを通じて情報を提供していくことになるだろう。また、開かれた社会では、計画の実施に問題がある場合、NGO、コミュニティ団体、メディア、政治団体等がためらうことなく注意を喚起するはずである。このような非公式な評価も開かれた姿勢で受け入れられるべきであり、身構えた防御の態勢で迎えるべきではない。

計画終了前の改訂

計画が進行するにつれて、少なくともいくつかの分野では修正が必要になると思われる。目標が達成されていない場合、より多くの資源を投入する、作業方法を変える、日程を見直す、あるいは目標そのものを書き換えるなどの形で、提言されている活動を若干修正しなければならないだろう。前述のとおり、これは調整委員会がやるべき仕事である。調整委員会は、実施が計画の目標達成に至らないにも関わらず何らの是正措置もとられないという状況が生じることのないよう、配慮することが求められる。そうなれば、当然のことながら、国内行動計画プロセスに対する公衆の信頼が損なわれやすくなってしまう。

評価プロセスの結果に応じて、またはその他の理由で、目標や提言されている活動を修正しなければならない場合、調整委員会は、変更が適切な形で記録されるようにするための措置をとるべきである。もともとの計画は、公的機関やメディアの関心を集めるとともに広く普及されているはずであるから、その後に行なわれた変更は、調整委員会によって、少なくとも関連分野で活動する実務関係者および組織に対しては伝達されなければならない。また、調整委員会のメディア・プログラムおよび普及プログラムにも組みこむことが求められる。

12. 評価および後継計画

12.1 評価の問題

このハンドブックでは、計画全体について具体的な時間的枠組みを設けるよう勧めてきた。期間は当該国の状況および制度によって異なるだろうが、本書では、5年という期間が適切ではないかと提案している。期間をどのように定めるにせよ、計画全体について、より実質的かつ第三者的な評価を実施することが望ましい。このような評価を行なう目的は、目標に対してどのような成果があったかという観点から、計画の成功の度合いを判断することである。これにより、計画のために配分された資源の支出も正当化されることになる。これはどちらかといえば実際の観点からの正当化になるが、これに留まらず、このような評価は、政府、人権関係者、一般公衆に対する、計画の成果についての重要な報告ともなる。また、計画を策定してある程度の時間が経った国々の経験から学ぼうとしている他の国々にとっても、このような評価は有用なものとなる。これは、すでに国内計画プロセスを開始した国にも、検討中の国にとっても同様に当てはまる。

決定しなければならない重要な問題のひとつは、誰がこのような全般的評価を行なうべきかということである。調整委員会（またはモニタリングを委ねられたその他の機関）は、当然のことながら、自分たちが何年も担当してきたプログラムについて評価を行ないたいと考えるだろう。しかし、外部評価についても有力な論拠がある。計画の策定・運営はもっぱら調整委員会が担ってきたはずなので、調整委員会が厳格で信頼性のある第三者的アプローチを維持するのは難しい可能性があるのである。したがって、調整委員会の活動をおとしめることがないよう配慮はすべきだが、外部評価を委託する価値はあるかもしれない。これにより、計画そのものについても全般的な行動計画プロセスについても、相当に信頼性が高まる可能性が高いからである。外部評価を行なうのであれば、独立した上級専門家を委員長とする小規模な委員会を設置し、たとえば他に2名の委員（ひとり政府機関の代表、もうひとり非政府組織の代表）を含めるのが望ましいかもしれない。

全般的評価については、他の評価の場合と同様の基本的アプローチ、すなわち表明された具体的目標と到達目標に照らして達成度を評価するというやり方を採用すべきである。ただしこの段階では、計画の全般的ミッションと大目標についても取り上げることが望ましい。また、全般的評価の重要な側面のひとつは、人権の保護・促進についてのさらなる取り組み、とくに次の国内行動計画に関する勧告を行なうことである。

1年ごと・半年ごとの検証の場合と同様、このようなプロセスを簡潔なものとするためにあらゆる努力を払うことが求められる。同時に、全般的検証は計画の重要な側面のひとつとして扱われるべきである。最終的検証の結果は、政府、関係機関・組織および一般公衆を対象とした公的文書として公開されなければならない。

時期に関しては、最終的な全般的評価のための作業は、計画の実施期間が公式に終了するよりも十分に前の時点から開始されているべきである。したがって、計画の実施期間が年末に終了する予定であれば、年の半ばまでには検証を開始するのが有益と言えるかもしれない。検証の知見と勧告を後継計画に反映させようとするのであれば、もっと早くから作業を始めることが望ましいとさえ考えられよう。

なお、モニタリングのプロセスを効果的なものとするためには、人件費として、また最終報告書を刊行・普及するために、若干の資源を配分することが必要である。

12.2 後継計画に関する作業の始動

このハンドブックでは、最初の国内行動計画に続いて一連の後継計画が策定されるべきであると述べてきた。そうすることにより、人権に関する取り組みは、政府が活動する他の分野と同じような形で、資源の配分や説明責任の問題についても同じぐらい真剣なアプローチがとられながら、実施されていくことになる。経済計画の場合と同様に、ひとつの国内人権行動計画が終わりに近づけば、別の国内人権行動計画が策定されるという具合である。

後継計画は、相当程度、前の計画の全般的評価に基づいて策定されることになる。したがって、ひとつの計画を終了させる作業と次の計画を策定する作業は、評価プロセスの独立性を損なわないよ

うにしつつも、可能なかぎり統合されるべきである。評価は、さらなる行動がとられなければならない分野を明らかにすることにより、次の計画の策定作業を豊かなものにつなげるだろう。

後継計画の策定プロセスは、もともとの計画の場合と同様の形で進められるべきである。すでに体制や手続は整っているので、後継計画の策定作業はより容易なものとなろう。ただし、新しい計画が同様の効果を発揮し、同様に注目されるようにするためには、特段の努力が必要になるはずである。目標は、人権に関する取り組みを政府の活動の主流に位置づけるところに置かれるべきだが、過度の馴れ合いや新鮮味のなさをうかがわせることがないよう、計画の策定・実施プロセスには、前回の場合と同様、さまざまな人権NGO、コミュニティ団体、国内機関、その他の非政府組織関係者が含まれるようにしなければならない。後継計画には、政府も、もともとの計画と同程度に関与するようにすべきである。後継計画は、同様の効果を持つような形で公式発表され、同様のメディア・プログラムおよび普及プログラムによって支えられ、同様の熱意をもって実施されなければならない。

そうすることにより、国内行動計画を更新していくプロセスそのものが、人権の促進に対するすべての関係者の決意を再び活性化させ、また人権に関する情報の普及を増進させることにつながっていくはずである。

13. 資源

計画が成功するかどうかは、相当程度、その活動を支える資源が入手できるかどうかにかかっている。このような資源を提供することは、社会の進歩への投資としてとらえられるべきである。計画の目標が達成されれば、真正かつ貴重な見返りがもたらされる。計画がよいものであれば、目標には重要な社会的価値が反映されているはずである。人身の安全、司法運営、差別の防止、教育・保健サービスの提供のどの分野であれ、人権を保護・促進することは、経済成長や軍事的安全保障の促進を目的とした活動と同じように、国および国民の利益を前進させることにつながる。

したがって、合理的な資源の提供は、計画およびそこに掲げられた人権関連の目標に対する政府のコミットメントを証明する、よい指標としてとらえられよう。合理的な資源が提供されなければ、政府の真剣さや計画の信頼性について疑念が生じることになる。

もちろん、どこの国の政府も、国家予算への要求がきつيناなかで支出の抑制に努めている。このような雰囲気の中で十分な資源を確保することは、容易ではない。したがって、調整委員会がとるべきアプローチは、徹底した節約、厳格な説明責任、費用対効果、革新性を組み合わせることである。資源の必要性については慎重に分析することが求められる。資源は、人的資源、制度的資源および財源から構成されるものとして理解されるべきである。このような形で、財政的支援の提供以外の選択肢にも注意を向けることにより、計画のために提供される資源を補完する、より生産的な手法を見出せる可能性がある。

13.1 資金拠出に関わる問題と戦略

資金は、大まかにいえば、資金の運用に関わる2つの分野で必要となる。ひとつは、計画を策定・普及し、その実施状況をモニター（監視）するための費用に関連するものであり、もうひとつは実施そのものに関連するものである。2つの分野の違いは、前者が、計画の導入を決定したことから生ずる新たな支出であって、調整委員会、事務局、協議、広報資料等に関わる費用だということにある。これを**策定・モニタリング（監視活動）費用**と呼ぶことができよう。

2番目の支出分野は、関連機関のプログラム活動を対象とするものである。これは**プログラム実施費用**と呼ぶことができよう。これは当該機関が進めている通常のプログラム活動なので、必要な資金は当該機関の通常予算から提供されるべきである。政府が計画の運用のために配分した予算から出されるべきではない。一部のプログラム活動については、このような特定の目的のための資金が過去に配分されたことはないという意味で、新たな支出が必要になることも十分に考えられる。しかし、ここでとるべき適切なアプローチは、このような活動は当該機関にとって中核的重要性を有するものなので、これまでもそのための資金を拠出するべきであったのだが、そのことが見過ごされ、あるいは軽視されていたにすぎないと考えようにすることである。資金を当該機関の内部予算から出さなければならないとなれば、機関としての全般的目標が達成されるようにするため、優先順位の決定、妥協、資源の再配分を行なうことも必要になろう。

以下、計画の策定・モニタリング分野の範疇に入る一連の活動のうち、資金拠出または資源配分が必要となる可能性が高いものについて取り上げ、あわせて、さまざまな資金要件にどのように対応したらよいかという点についてコメントする。（技術的援助プログラムを通じた資金援助の問題については、後掲13.3で取り上げる。）

関連機関・組織との予備的協議

- 予備的協議は、主務機関のスタッフが実施するのが適当と思われる。したがって、この点に関わるスタッフの活用は当該機関の中核的活動のひとつと見なし、関連の支出は当該機関の通常予算に含めることが望ましい。スタッフが、たとえば公的会合等で関連の集団と話をするために国内各所を訪れるときには交通費が発生すると思われるし、公的会合の開催にともなう会場使用料その他の支出も必要になろう。これらの費用は、計画が存在しない場合の当該機関の予算から見れば追加支出になるが、このような活動のための資金も通常予算から拠出するのが望ましい。
- NGOが協議に参加することによる費用も若干発生する可能性がある。これらの費用は、基本的には当該団体が負担するようにしたほうがよいと思われる。ひとつには、NGOの中核的アドボ

カシー機能に対して政府が資金を提供すれば、NGOの独立性が損なわれる傾向が生じかねないためである。

- 国内行動計画の概念について詳しく検討し、計画策定プロセスの詳細を詰めるための最初の全国的協議会合については、この一般的原則の例外となる可能性がある。招待者の参加費用を政府が負担することが望ましい場合もあろう。ただし、参加についてそれほど組織的なアプローチがとられない場合、このような資金拠出は適切ではないかもしれない。

国レベルの調整委員会の設置

- 調整委員会の委員の交通費、会合のための会場使用費、会合における事務局役務費、場合によっては日当をまかなうための資源が必要になろう。これらの費用は、委員会の規模および会合頻度によって変わってくる。策定段階ではより頻繁に会合を持つ必要があるだろうが、実施とモニタリングの段階では6か月ごとに会合を持つだけになるかもしれない。調整委員会のために必要となる資金は、これまでの予算に追加されることになるだろう。しかし、ほとんどの国には特定の目的のために自律的権限を有する委員会を設置した経験があるので、資金拠出の前例も存在する可能性が高い。
- 調整委員会の主要な役職者は、多かれ少なかれ常勤の形で働くことになるかもしれない。事務所スペースと関連設備が必要になろう。このような必要経費は事務局費用に分類することもできる。

事務局の設置

- 調整委員会を支援するとともに、その会合が開かれていないときに国内計画関連の活動を管理するため、小規模な事務局が必要になろう。事務所スペース、事務所設備、通信費、交通費等のための資源が必要である。事務局の主要な仕事としては、基礎研究や、場合により計画そのものを起草することも含まれよう。事務局が基礎研究その他の活動を外部、たとえばコンサルタントに委託する場合、そのための追加費用をまかなうための資金も必要になる。
- 5.6 で述べたように、事務局の中核的スタッフは主務機関が出向の形で提供し、補助的スタッフは他の組織から提供してもらうということも考えられる。事務局費用の負担増を避けるため、追加スタッフもその組織からの出向という形をとるのがよいと思われる。ただし、資源がないためにこれが不可能な場合もあろう。したがって政府は、少人数の適当なスタッフを事務局に配属するための資金拠出が望まれることについて検討してもよいかもしれない。
- 事務局スタッフの人数については、具体的には提案しない。ただし、国内の状況がどうあれ、大規模な事務局は必要ないのが通例である。事務局の規模に影響するひとつの要素としては、事務局がメディア対応や情報の普及にどの程度関与するかということがある。
- 5.6 で述べたように、事務局がどの程度集中的に活動しなければならないか—したがってそれに応じた資源がどの程度必要になるか—は、計画がどの段階にあるかによって変わってくる。

策定段階

- コミュニティとの協議を進める時期には、調整委員会の委員や事務局による若干の国内出張が必要になると思われ、それに応じた費用が発生する。協議のためのフォーラムや公開の会合を開くにあたり、会場使用料、広告費その他の関連費用のための追加資金も必要になろう。適切な資金拠出のための体制を組まなければならない。
- 広報資料の起草・制作・普及にも、若干の追加資金が必要になろう。ほとんどの作業は事務局が担当できると思われるが、資料の提示方法や体裁の決定、ウェブサイトのデザインおよび構築には専門家の関与が必要になるかもしれない。関連のスキルを有するスタッフが事務局にいない場合、作業はコンサルタントに外注する必要があるだろう。資料の印刷・普及にも資源が必要である。
- 調査研究のための資金も必要になる可能性がある。計画の実効性に関するその後のモニタリングで活用するための基礎的データを整備するにあたり、それに役立つ世論調査を実施することなどが考えられよう。
- 可能であれば、主務機関の便益を活用することによって追加費用を最小限に抑えられる可能性がある。それでも、内部資源の活用にあたって事実上の費用負担が発生することは避けられないが、このようなアプローチをとることで規模の経済が促進されるとともに、事務局も独立の渉外部局

を設ける負担から解放される。

- 同様に、主務機関のメディア対応能力を活用することも可能かもしれない。それでもなお、メディア対応に長けた人材をひとり事務局に配置しておくことが必要になるかもしれないが、すでに設置されている部局の専門性と設備を利用する機会があれば、事務局の作業はおおいに容易になり、資源の節約も促進される。
- 広報資料の制作・普及やメディア対応は、規模は縮小するものの、実施段階およびモニタリング／評価段階も続いていく。

実施段階

- 計画に掲げられたさまざまな活動を実施するための費用は、基本的に実施機関が負担するべきである。計画の活動は当該機関の中核業務の一部だからである。国レベルの調整委員会と事務局の役割は、この段階では、計画についての意識啓発を推進すること、その実施状況をモニターすること、その成果を評価することに限定することが求められる。計画の成功にとって決定的に重要なのは、計画の推進に関わる人々が、人権に関わる目標を達成することは当該機関の任務の不可欠な一部であることを関連機関に納得させ、かつ十分な資金拠出体制を整えられるかどうかである。

モニタリングと評価の段階

- この段階における活動では、調整委員会の委員および事務局要員の会合と移動が中心となる。計画の実施期間が終了に近づき、計画の全般的検証が行なわれるようになって初めて、より集中的な活動がふたたび始まり、それまでよりもやや多くの資源が必要にされることとなろう。計画の実効性に関する外部評価を委託するのであれば、評価担当者の交通費、コンサルタント料、実費その他の支出をまかなうための追加資金が必要になる。

13.2 組織間のパートナーシップ

このハンドブックでは、政府が（主務機関を通じて）他の組織との革新的パートナーシップを確立することが望ましいことについて、何度か注意を促してきた。このことは、資源をどのように動員するかについて考えるときには、とりわけ重要である。行政の世界では、政府には社会政策のあらゆる側面に対応するだけの資源も専門性もないことが、ますます認められるようになっていく。多くの場合、政府が他の主体と協議しながら大まかな政策を定めたうえで、資金獲得の機会を最大化し、利用可能な専門性を最大限に活用するためのパートナーシップを確立することのほうが、よい結果につながるはずである。

資金についていえば、もっとも重要なパートナーシップは、調整委員会および主務機関と、計画の実施を担当するさまざまな政府機関との間で確立されるものということになる。計画を成功させようとするのであれば、実施機関は、計画に掲げられたさまざまなコミットメントのための資金計画を自らの予算策定プロセスに組みこまなければならない。このことは、おそらく、計画プロセス全体におけるもっとも中心的な問題として位置づけられよう。それは、人権に関わる目標が、ほとんどの行政分野を横断する中核的活動であると認めることなのである。

他の機関とのパートナーシップも、計画の開発、普及および評価のための資金を確保するうえで役に立つ可能性がある。

- 鍵となる分野のひとつは、市民社会組織とのパートナーシップである。市民社会組織には、計画の活動分野の一部（たとえば教育は情報の普及等）を実施する力も、調整委員会および事務局の活動に貢献する力も備わっている。
- 民間の慈善団体や資金提供団体は、特定のプロジェクトのための資金を援助してくれる可能性がある。
- たとえば広報資料の制作・普及について企業にスポンサーになってもらうことも、追求してみる価値がある。
- 場合により、事務局費用の一部（たとえばコンピューターのハードウェアや事務所設備の購入）

について、民間組織が資金を提供できる可能性もあろう。

- メディア団体が計画に関するドキュメンタリー・ビデオやラジオ番組の制作を決断してくれれば、メディア戦略関連費用を抑えられる。
- 国以外の行政機構も、資源の必要性に応えるための貢献を行なえる可能性がある。たとえば地方政府は、協議のプロセスのための会場や地元の移動手段を提供することができよう。

13.3 国際援助

すでに国内行動計画を導入した国のなかには、必要な資源の一部をまかなうために開発援助資金を活用してきた国もある。国内計画の策定を考慮している他の国々も、外部資金による援助を検討したいと考えるかもしれない。これは最近の傾向にも一致した対応である。援助資金提供側も被援助国の政府も、人権はこの種の国際協力にふさわしい分野であると、ますます考えるようになっている。ドナー候補としては、国連関係機関のような国際開発機関、援助資金提供諸国の政府、民間財団などが挙げられる。

国内行動計画プロセスの重要な利点のひとつは、特定分野における活動をまとまりのある全体へと統合していくための体系的枠組みが用意されることである。計画では、目標、時間的枠組み、想定される成果が明らかにされる。これは、ドナー側にとっても援助受け入れ側にとっても、具体的な技術協力プロジェクトを進展させていくうえで有用なものとなりうる。ひとつの例はインドネシアの計画であり、そこでは次のように述べられている。

「……国際連合憲章に掲げられた国際協力の精神にのっとり、かつ諸国間の相互の尊重および人権を基盤として、人権を促進および保護するためのプログラムを実施する国内的能力を強化していくうえで、二国間協力、地域的協力および国際協力を歓迎する」

計画に掲げられたさまざまな活動の一覧表では、脚注により、技術的協力が必要になる可能性がある活動が明らかにされている。とくに研修活動等がその対象とされている。

マラウィの計画も同様のアプローチをとり、次の点を強調している。

「マラウィにおける民主的移行を支え、かつ人権を促進および保護するための国内的能力を強化することを目的とした、国際的援助および協力の重要性」

マラウィの計画では、国際援助を求めることになると思われるさまざまな分野の概要が説明されている。他の国内計画では、広報資料の制作・普及のために技術的援助が活用された例もある。

国内行動計画は、ドナー国の政府がコミットメントを示すための手段ともなりうる。オーストラリアの計画は、次のように述べている。

「[オーストラリアは、] 人権に関わる国内制度の強化、および、人権がすべての人によって享受されることを確保するための広報・教育活動の発展の面で、引き続き他の国々を援助していく」

計画が体系的な形で策定されれば、どの分野で資源の不足が発生する可能性が高いか、またどの分野が外部向けの援助に向いているかがはっきりするはずである。これまでの経験が示唆するところによれば、そのような援助がとりわけ適切な分野としては、研修や、広報・教育資料の制作および普及などが挙げられる。また、国内計画の策定そのものについても技術的助言が必要になるかもしれない。

なお、国内行動計画に関わる資金をすべて外部から獲得するのは望ましくない。考慮すべきもっとも重要な問題のひとつは、人権に関わる活動を、政府が通常行なっている行動の枠内に位置づけることである。したがって、たとえ政府の自由になる資源がごく限られているとしても、その資源の一部を、計画の目標を達成するために配分することが求められる。このことは、当然ながら、資源が限られているからといって政府が国内行動計画を策定できないわけではないということも意味する。

1 4. 地域的・国際的パートナーシップ

国レベルでの人権活動は、国際的レベルでの人権活動から切り離すことができない。国連憲章では、人権は国際的関心事であると述べられており、国際人権規範では、国レベルで基準や法律を定めるための基盤が提供されている。目指されているのが、人種差別との闘いであれ、先住民族の権利の促進であれ、発展の権利の展開であれ、人権教育の推進であれ、そのきっかけは国際的活動から来ているのである。

国内行動計画は、このようなとらえ方にぴったりと当てはまる。そこでは、国内計画として、国レベルで行なわれる活動に焦点が当てられなければならない。しかし、国内行動計画の概念は国際的レベルで生み出されたものであって（第2章参照）、この概念を発展させるための国際的会合も開かれてきた。国レベルで国内計画に関する取り組みを進めている人々が、国際的経験を参考にし、同時に他国が自分たちの経験から学べるようにできるよう、国際的志向を有するようになるのは当然である。また、そうすることによって、国際的レベルで利用可能な専門性や資源にもアクセスできるようになる。

国際的側面については、このハンドブックでもすでにたびたび取り上げてきた。国内行動計画が有する国際的側面について、一部を以下に要約しておく。

1 4. 1 経験の共有

国内行動計画を策定した国には、それぞれ、同じ道をたどろうとしている他の国々に有用な指針を提供できる可能性がある。さまざまな国、状況および文化が存在するので、国内行動計画を策定しようとしている国には、自国の取り組みの指針として参考にするための多種多様な実例が必要である。したがって、新しい計画が策定されるごとに、利用可能な実例の幅は広がることになる。新しい計画には他の計画には見られない特徴がある可能性も高く、これは同様の問題に直面している国々にとって役に立つかもしれない。

このような共有プロセスの一環として、技術的援助の提供側と受け入れ側との間にある伝統的境界を飛び越えることもできよう。これまでに国内行動計画を策定した国のほとんどは開発途上国なので、現在得られる専門的知見の多くは開発途上世界に見出される。その結果、技術協力プログラムに基づいて資金や専門的助言の提供を検討する場合、基本的には開発途上国の専門家を頼りにすることになる。開発途上国の代表がこのような役割を担うことは、よりバランスのとれた、精力的かつ建設的な国際的議論に有益な形で寄与する可能性が高い。

このハンドブックで述べてきたように、国内行動計画は1度きりのイベントではなく、継続的プロセスであるべきである。そのため、経験を共有することはさらに重要になる。すでに計画を策定しているどの国も、国際的な模範的实践とでも呼べるべきものに照らして、自国のアプローチを検証したいと考えるはずだからである。そうすることにより、後継計画の策定・実施にあたっては、最初の計画の実施に関わる当該国の経験のみならず、国内計画に関わる取り組みを進めてきたすべての国の経験の蓄積を役立てることが可能になる。

1 4. 2 地域・国際ワークショップ

経験を共有する取り組みの一部は、国内行動計画についての検討を全面的または部分的なテーマとする地域ワークショップや国際ワークショップで行なわれることになる。このような会合はすでにニューデリー、バンコク、ダカル、キトで開かれており、さらなる会合も計画されている。これらの会合の参加者には、国内計画を導入した国々の代表のみならず、各国政府、OHCHRその他の国連機関、国内人権機関、NGOの代表も含まれていた。このようなワークショップは、国内行動計画という概念に関する国際的意識を広め、経験を共有し、模範的实践を明らかにするうえで、重要な役割を果たす。また、ワークショップを開催することにより、国内計画の構成および内容としてどのようなものが考えられるか、国内行動計画に関するさらなる取り組みはどのように進められるかに関する有益な提案が行なわれてきた。国内計画を策定した国々は、このようなワークショップに貢献する姿勢を持つておくことが求められる。

14.3 国際連合

国内計画に関する取り組みは、国連における活動から派生し、国連における活動によって維持されてきたものである。国内計画を、人権の遵守状況を改善するためのひとつの手段として考え、国連という世界的機関およびその関連機関に指針と援助を求める国々はますます増えているため、今後ともこのような状況が続くことになる。国内計画に関わる経験を有している国々は、この問題に関する国連の専門性を高めるために、さまざまな形で貢献することができる。計画本文や評価・改訂に関する情報を含め、自国の計画についての情報をOHCHRに提供することはそのひとつである。また、たとえば国連人権委員会の年次会合で行なわれるこの問題についての討議に参加し、国連人権委員会や、国内人権行動計画について扱っている他の人権機関が採択する関連の決議のために知見を提供することもできる。このようにして、国内計画の機構を一貫した、協力的なやり方で前進させていくことが可能になるのである。これにより、できるだけ多くの国々、組織、個人がこの概念から利益を享受できるようになる。

14.4 技術的協力と国連人権高等弁務官事務所（OHCHR）

国連人権高等弁務官事務所は、これまでに採択されたいくつかの国内人権行動計画について、その策定のための助言その他の援助を提供してきた。このような援助は、より幅広い包括的な国別技術的協力プロジェクトに基づいて提供されたこともあれば、焦点を絞った単一の活動として提供されたこともある。援助は、多くの場合、OHCHR／UNDPが共同で実施している「人権の強化」（HURIST）プログラムを通じて提供されてきた（<http://www.unhchr.ch/development/hurist.html> 参照）。これらの計画から得られた教訓は、OHCHRのウェブサイトで公表されるとともに、このハンドブックの改訂版にしかるべき形で盛り込まれることになる。

HURISTプログラムの最初の2年間の運用状況について実施された第三者的検証——2001年8月に公表されたもの（<http://www.ohchr.org/development/huristreview.doc>）——では、国内人権行動計画と、国レベルの開発政策・計画活動における横断的関心事として人権を「主流化」していかなければならないこととの整合性の問題が提起された。このような懸念については、このハンドブックの序章（1.3）で触れるとともに、8.7で詳しく扱っている。しかし、OHCHRの政策的立場は、行動計画と「主流化」の必要性との間に根本的不一致は何ら存在しないというものである。国内行動計画の策定・実施に関わるこれまでの経験は、どのような条件が整えば国内行動計画が実効性を発揮する可能性があるかについて、より明確に把握するうえで役立ちつつある。政治的コミットメントや、これまでに取り上げてきた「プロセス」や「内容」関係のさまざまな要素とは別に、国内人権行動計画の有用性と実際の効果を最大化できるかどうかは、計画および調整委員会が、国レベルの開発計画枠組みと「主流」の政策部門に人権を統合していくための効果的手段として、どの程度機能しうるかにかかっている。

このハンドブックは、さらなる経験の蓄積に照らして改訂される予定である。OHCHRは引き続き、国内人権行動計画の策定に関する情報、助言および援助を、要請に応じて提供していく。