
部落解放・人権研究報告書

No.20 2011 年

**人権教育・啓発に関する基本計画の
改定案（第1次案）**

—その全面改定を求めて—

社団法人 部落解放・人権研究所
Buraku Liberation and Human Rights Research Institute

改訂案（第1次案）作成にあたって

人権教育・啓発推進法に基づき 2002 年に策定された「基本計画」は、様々な成果と同時に多くの課題を生み出している。したがってその全面改定は、日本の人権教育・啓発の取り組みを抜本的に強めるとともに、国際的な人権教育の潮流と連携する上で、焦眉の課題となっている。とりわけ 1995 年からの「国連人権教育の 10 年」、その後の 2005 年からの「人権教育の世界プログラム・第 1 段階（初等中等教育での人権教育）」、2010 年からの「人権教育の世界プログラム・第 2 段階（高等教育での人権教育、教員・教育者、公務員、法執行者、軍関係者の人権研修）」といった国際的な人権教育の発展と日本の現状との乖離が、強く懸念されるからである。

にもかかわらず政府は 2011 年 4 月 1 日に、「北朝鮮当局による拉致問題等」を「各人権課題に対する取り組み」に追加するという点のみで、基本計画の一部変更を閣議決定した。政府の見識を疑わざるを得ないとともに、基本計画の全面改定の必要性を改めて痛感する次第である。

今回の改訂案（第 1 次案）は、以下の 4 つの内容から構成されている。

①基本計画策定より 9 年間の成果と課題

②基本理念の全面改定

現行基本計画の人権教育・啓発に関する基本理念には大きな不十分点があり、全面改定を行った。それは同時に、2000 年の人権教育・啓発推進法自体の弱さ・制約の克服でもあり、「推進法」改正骨子と言える内容に近い。

③推進方策の欠落点や補強点を記載

現行基本計画の推進方策は、様々な取り組みを記載しているが、欠落している点や補強すべき点も多々あり、その点を記載した。また基本計画の範疇を越えた内容となっている部分もあるかもしれないが、現在の人権教育・啓発の発展にとって重要と判断した点は掲載した。

④計画の推進

現在、内閣府にある男女共同参画推進本部、男女共同参画会議、男女共同参画局という体制のように、省庁間の総合調整機能と、当事者・研究者等が参画した組織による計画のフォローアップと提言機能、そして事務局機能が重要である。

なお、改訂骨子案は内容を簡潔に示し、必要な解説と関連資料を付けることで、理解を深められるようにした。

改訂は以上のような包括的な内容となっているが、改訂案策定の重要な視点としては、以下の 3 点がある。

第1は、「マイノリティをはじめすべての人々のエンパワメント」や「普遍的視点と個別的視点の統一」「総合的推進体制」といった、人権教育・啓発の基本原則の確立である。

第2は、基本原則の1つである国際的な視点の重視である。とりわけ国連「人権教育の世界プログラム・第2段階」（2010～14年）は、公権力を行使する人々を中心に、市民の権利を実現する責務を負う人々の人権研修、高等教育における人権教育を重点としているが、日本の人権教育で最も弱い領域である。公権力を行使する人々に対する人権研修は、刑務官の人権研修を明記した「刑事収容施設および被収容者等の処遇に関する法律」のように、人権教育・啓発推進法を踏まえた何らかの法的措置がされるべきである。また、現行の基本計画でも学習・研修プログラムや教材の開発、人材の養成、そのための調査研究がうたわれているが、実際の担い手は示されていない。大学をはじめ高等教育の役割は極めて大きいと言える。

第3は、社会の未来であるべき青少年が貧困・不安定化にさらされているが、人権教育は何ができるのかである。『子ども・若者白書』（旧『青少年白書』）でも「困難を有する子ども・若者やその家族への支援」を示しているように、「社会的不利な立場に置かれた青少年」が急増しているからである。

これらはいずれも「解説」のテーマとも重なっており、ぜひ「解説」をお読みいただきたい。

今回の改定案（第1次案）の作成は、検討会・全体会を2010年12月7日から始め、2011年1月14日、3月4日、4月8日と4回行い、参加者の方々全員から積極的なご意見をいただいた。また人権啓発研究集会（姫路市 2011年1月28日）等の各種集会でのご意見も参考にし、平沢安政さん（大阪大学）、阿久澤麻理子さん（大阪市立大学）、中村清二さん（部落解放・人権研究所）と適時打合せをして、まとめていったものである。

このように本改定案（第1次案）は、改定議論のための第1次案として6ヶ月余りの短期間にまとめたもので、さらなる内容の充実に努めていく必要があると考えている。この点で、関係者の忌憚のないご意見をいただければ幸いである。

2011年6月

人権教育・啓発に関する基本計画改定検討会
座長 上杉孝實

もくじ

改定案（第1次案）

1. 基本計画策定より9年間の成果と課題

- 1) 特徴的な成果と課題
- 2) 基本計画の進捗状況や人権意識状況の具体的な把握が早急に必要
- 3) 人権意識を取りまく環境悪化（特に社会的に不利な立場にある青少年とその家族の支援は『子ども・若者白書』でも指摘）の明記の必要性

2. 人権教育・啓発の基本的な在り方

- 1) 基本理念
 - ・目的
 - ・定義
 - ・基本原則—①人権教育・啓発のすべての人への保障
 - ②人権を実現する「責務の保持者」に対する研修・養成
 - ③生涯学習
 - ④エンパワメント
 - ⑤普遍的視点と個別的視点
 - ⑥人権としての教育
 - ⑦国際的視点
 - ⑧支援機関
 - ⑨国・地方公共団体の責務
 - ⑩総合的推進体制
- 2) 現在の基本計画の「第3章2—(3)国民の自主性と教育・啓発における中立性の確保」の、糺弾批判箇所削除

3. 人権教育・啓発の推進方策

- 1) 人権教育・啓発・研修の分野別取り組み
 - ①人権教育
 - ア) 就学前教育・保育—（新規）
 - イ) 学校教育
 - ウ) 社会教育
 - ②人権啓発
 - ③人権を実現する「責務の保持者」に対する人権研修—（新規）
- 2) 各人権課題に対する取り組み
- 3) 人権を実現する「責務の保持者」に対する人権研修—（新規）
 - ①公権力を有する人々に対する人権研修
 - ②幅広い責務の保持者に対する人権研修
- 4) 国際的視点に立った取り組み—（新規）

- ①国際貢献
- ②国際シンポジウムの開催
- ③内外への情報発信
- 5) 総合的かつ効果的な推進体制等
 - ①国
 - ②地方公共団体－（新規）
 - ③企業－（新規）
 - ④マスメディア、インターネット等
 - ⑤高等教育－（新規）
 - ⑥「プラットフォーム的機能」を果たす組織の重要性－（新規）
- 4. 計画の推進
 - 1) 推進体制
 - 2) 当事者・研究者等が参画した組織による基本計画のフォローアップ－（新規）
 - 3) 計画の見直し－（新規）
 - 4) 財政措置の強化－（新規）

【資料】

- 1. 成果と課題
 - (1) 人権意識を取りまく環境の悪化（特に社会的に不利な立場にある青少年とその家族）
 - (2) 国際関係
 - (3) 日本政府の近年の取り組み
 - (4) 4年制大学の人権関連科目の開設状況（2008年度 文部科学省調査）
 - (5) 人権教育推進状況調査の概要（2009年度 文部科学省調査）
 - (6) 人権教育・啓発推進法に基づく地方自治体の計画の有無（2007年度 部落解放・人権研究所調査）
- 2. 現行基本計画の「各人権課題に対する取り組み」

解 説

- 1. 基本原則について 上杉 孝實
- 2. 人権を実現する「責務の保持者」に対する人権研修と、高等教育における人権教育
. 阿久澤 麻理子
- 3. 普遍的な視点からのアプローチと個別的な視点からのアプローチ
. 平沢 安政
- 4. 子どもの人権保障の観点から見て 住友 剛

改定案（第1次案）

1. 基本計画策定より9年間の成果と課題

近年の貧困の深刻化や社会の不安定化（資料1-（1））など、人権意識を取りまく環境は極めて悪化していると言える。にもかかわらず、政府による基本計画のフォローアップは、基本計画ができて10年になろうとしているが、これまでほとんどされていない。

そこで特徴的な内容にのみ限定されるが、以下、その成果と課題を示したい。

1) 特徴的な成果と課題

①国際関係

国連人権諸条約の各委員会（子どもの権利委員会、人種差別撤廃委員会、女性差別撤廃委員会など）から、日本の人権教育・啓発の現状、特に公権力を有する人々をはじめ特定職業従事者に関する人権研修に対し、批判的意見が繰り返し示されている。（資料1-（2））

②日本政府の取り組み

ア) 成果としては、第1に、2010年の障がい者制度改革推進会議「障害者制度改革の推進のための基本方向（第1次案）」が示した障害者基本法抜本改正、障害者総合福祉法と障害者差別禁止法の制定、に象徴される問題解決の「総合的な方策」を明確にしたことである。

第2に、自死、児童虐待、高齢者虐待、アイヌ民族問題等に関して、法律制定や有識者会議・報告書で初めて国の責任をはじめとする基本的な考え方を示したことである。（資料1-（3））

第3に、2002年名古屋刑務所刑務官暴行事件を機に、監獄法が改正され、現行の刑事収容施設および被収容者等の処遇に関する法律では、受刑者の人権尊重とともに、刑務官の人権研修を明記したことである。

イ) 課題としては、第1に、貧困問題が被差別者や社会的に不利な立場に置かれた人々により大きな影響をもたらしているにもかかわらず、生活向上や人権侵害救済の取り組みは「自己責任」の名のもと軽視され気味である。他方で人権教育・啓発だけが取り組まれるという「人権行政の矮小化」傾向が続いていることである。

第2に、「人権教育の世界プログラム・第2段階（2010～14年度）」⁽¹⁾の重点のひとつである教員・教育者、公務員、法執行官、軍関係者の人権研修（トレーニング）やそのための教材・研修プログラムの開発が極めて弱いことである。これはえん罪事件の相次ぐ発生に象徴される公権力による人権侵害を軽視するもので、

⁽¹⁾ 詳細は、(社)部落解放・人権研究所編（2010）『学びから始まる私たちの人権』解放出版社、を参照のこと。

憲法 99 条「公務員等の憲法尊重擁護義務」にも関わる重大な問題である。

第 3 に、やはり「人権教育の世界プログラム・第 2 段階」の重点である高等教育の人権教育とその体制が極めて弱いことである。例えば、文科省の調査では、4 年制大学 723 大学中 546 大学（75.5%）がすでに人権関係講座を設置（「大学における教育内容等の改革について」2008 年度 文部科学省調査）しているという成果の一方、その大半はいわゆる一般教養課程の単独科目であり、学部・大学院等の専門課程での人権問題に対する研究機能が弱いことを示している。（資料 1-（4））

第 4 に、1996 年地域改善対策協議会・意見具申や 2002 年「基本計画」において示された「普遍的な視点からのアプローチ」と「個別的視点からのアプローチ」の統一という重要な指摘にもかかわらず、その内容（理論と実践）づくりが極めて弱いことである。

第 5 に、現行基本計画の「第 3 章 2-（3）国民の自主性と教育・啓発における中立性の確保」の片面的な「糺弾批判」に象徴されるように、人権教育における当事者や市民のエンパワメントという視点が欠落していること、エンパワメントのための支援や教育啓発の内容づくりが極めて弱いことがある。

第 6 に、こうした状況が、人権教育・啓発・研修の広がりや深まりの停滞を下記のように生み出している。

—「アイヌ政策のあり方に関する有識者懇談会 報告書」（2009 年）の「次回の学習指導要領改訂に向けた課題として検討していくことも必要」と提起された課題にも取り組めていない。

—文科省・人権教育推進状況調査結果に見られるように、人権教育の取り組み自体に大きな偏りが存在し「全ての人々の課題」となっていない⁽²⁾。

（資料 1-（5））

③地方自治体の取り組み

ア) 成果としては、全国の約 3 割近い 528 自治体の人権教育・啓発推進法に基づく何らかの「計画」（策定予定も含む）を策定したり⁽³⁾、22 都県で人権啓発センターが設置され地域に根ざした取り組みも実施され始めている。（資料 1-（6））

イ) 課題としては、第 1 に、政府レベルと同じ傾向の課題が存在している。第 2 に、それが特に取り組み体制等にも影響しはじめ、首長部局と教育委員会の双方が取り組み体制と方針を持って連携しながら取り組むということが弱くなってきている自治体も存在している。第 3 に、都道府県（中核都市・政令指定都市等）の

⁽²⁾ 文科省人権教育推進状況調査（2009 年 1 月実施）によれば、「人権教育推進方針・計画がない」：6 県（青森、岩手、秋田、山形、福島、山梨）、管理職研修の際に新任校長研修で実施している：18 府県、校長全体研修で実施している：27 府県、人権教育推進方針・計画がある：790 市町村（45%）、策定作業中：72 自治体（4%）という結果となっている（『部落解放』628 号【2010 年 4 月】、「朝日新聞」【2010 年 5 月 16 日】）。

⁽³⁾ 部落解放・人権研究所による調査（2007 年 9 月）の結果。回答した自治体は 1450。詳細は、『部落解放研究』第 184 号を参照のこと。

教育センターや職員研修センターにおける人権教育の研修・研究機能が極めて弱い。

2) 基本計画の進捗状況や人権意識状況の具体的な把握が早急に必要

①「第5章3 計画のフォローアップ及び見直し」からすれば、内閣府「人権擁護に関する世論調査」（2007年）や文科省「社会教育分野における人権教育事業の実施状況及び事例集」（委託・啓発推進センター 2005年）、「人権教育推進取組状況調査」（2009年）といった現状把握が重要である。しかし、これ以外は何も実施されておらず、基本計画で示された以下の重要な点も全く把握されていない。

- ・人権教育・啓発推進法第5条に基づく自治体の施策策定の状況把握がない
- ・基本計画「4章 推進方策」の重要な指摘に対する実績把握がない。
 - 「1 (1) ア」効果的な教育実践や学習教材などについて情報収集や調査研究
 - 「1 (1) イ」参加体験型の学習プログラムの開発、人権感覚を育成する学習プログラムの開発、指導方法に関する研究開発
 - 「3」研修プログラムや研修教材の充実の推進
 - 「4 (3)」人権教育・啓発の担当者育成を図るための研修プログラム
 - 「4 (4)」情報ネットワークの検討
 - 「4 (5)」内容・手法に関する調査・研究
- ・ホームレスやアイヌ民族の実態調査は実施されたが市民の意識調査はない
- ・企業の公正採用選考人権啓発推進員やトップの研修実施状況の把握はない

3) 人権意識を取りまく環境悪化（特に社会的に不利な立場にある青少年とその家族の支援は『子ども・若者白書』でも指摘）の明記の必要性（資料1- (1)）

- 貧困の深刻化（フリータの下げ止まり、1人親・生活保護世帯の増加、貧困率の高さ、就学援助率の倍増など）
- 社会の不安定化（虐待：子ども・高齢者、自死、無縁死、離婚、DV、ひきこもり、いじめ、不登校・高校中退等の高止まりなど）

2. 人権教育・啓発の基本的な在り方

1) 基本理念

人権教育・啓発の基本計画にあつては、人権教育・啓発の理念を明らかにする必要がある。現在の基本計画においても「第3章 人権教育・啓発の基本的な在り方」で、人権教育・啓発の意義・目的、基本的な在り方について記されているが、国民相互の理解の強調に比べて公権力にある者をはじめ市民の権利を実現する「責務の保持者」の責務などへの言及が弱く、エンパワメントとしての機能や教育そのものを人権としてとらえる視点の欠如など、理念において不十分な点がある。国際的な人権教育のとらえ方にも着目し、下記のように理念を明示して、人権尊重社会を築くためにどのような原則に立って教育・啓発を進めるかを明確にすべきである。

(目的)

人権教育・啓発は、あらゆる公共機関や地域・職場等における人権学習を促進し、すべての人々が基本的人権を実質的に保障され、あらゆる差別が撤廃されて、人間としての尊厳が確立された人権尊重社会を実現することを目的として行われるものである。

(定義)

人権教育・啓発は、人権についての理解を深め、人権尊重の精神を養い、権利意識を高めて、問題解決に向けての力量の向上を図るための、知識・技術の伝達及び態度の形成など、教育、研修、普及及び広報等の活動をさす。このうち、人権教育とは、学校教育や社会教育等を通じて行われる人権に関する組織的な教育活動をいい、その中でも人権研修とは、公務員をはじめとして人権の実現を責務とする特定職業従事者など、人権行政・人権教育の推進、人権擁護に関わる人々や企業等の組織構成員等職務を遂行している人々の、人権に関する研修活動をいう。また、人権啓発とは、広報等の活動を含めて人権尊重の理念の普及を図る活動全般をいい、狭義にはその中から人権教育を除いたものをいう。

(基本原則)

①人権教育・啓発のすべての人への保障

人権教育・啓発は、すべての人々の人権が保障されるために、実生活に即して人々の理解を促進し、人権尊重の社会づくりの一環としてのまちづくりや職場づくりとつなぐことが必要である。その際、人々が主体的に関わり、教育・啓発の担い手となる学習が権利として保障されなければならない。

②人権を実現する「責務の保持者」に対する研修・養成

人権教育・啓発は、特に人権教育の推進、人権擁護に関わる、教育、行政、司法、立法等の公共機関の関係者（教員、行政職員、裁判官、議会議員等）、事業体の役員・管理職層、各種専門職業従事者等が、人権について理解を深め、自覚してその任に当たることができ

るように研修を行わなければならない。とりわけ市民の人権を実現する一義的責務の保持者、および幅広い責務の保持者の人権研修が重要である。また、これらの人々の養成にあたって、高等教育機関や職員養成機関等において人権教育の履修がなされるようにしなければならない。こうした人権教育・研修は、それぞれ法令・規則・告示等で規定するなどの法的措置が必要である。

③生涯学習

人権教育・啓発は、人権尊重社会の実現を目指して、すべての人による生涯にわたる学習として、あらゆる機会、あらゆる場所（学校、地域、職域等）において行われるべきもので、国や地方公共団体は、その推進の責務を負うとともに、各種の教育機関や事業体もその推進に努めなければならない。

④エンパワメント

人権教育・啓発は、人権の享有主体である人々の自己評価や権利意識を高め、人権侵害など人権状況を規定しているものに目を向け、それを変える力をはぐくむ、エンパワメントとなるものでなければならない。その際、すべての人が単なる学習者にとどまるのではなく、教育・啓発の担い手になることが目指されなければならない。教育・啓発の企画・運営への参画や参加型学習の推進が重要となる。また、問題解決型の学習を多くする必要がある。

⑤普遍的視点と個別的視点

人権教育・啓発の内容として、人間としての尊厳、自由、平等などの普遍的な人権概念と、同和問題、男女の不平等の問題など個別的人権課題を関連させることが重要である。普遍的な人権概念は個別人権課題を通して具体的に把握されることから、人権教育・啓発においては、具体的な人権課題の学習を進めることによってその解決に努めるとともに、それを通じてすべての人が人権を自らのものとして把握するようにしなければならない。

⑥人権としての教育

人権教育・啓発は、教育そのものを人権としてとらえ、識字・日本語学習、母語学習、メディア・リテラシー、法リテラシー、科学リテラシーなどの習得、職業基礎教育、その他人間らしい生活を営む上で基本的な知識・技能・態度を身につける成人基礎教育等を含むものでなければならない。人権として教育を保障することによって、人権について知り、その実現を図ることが可能となる。また、教育全体が人権に即したものとして行われ、ひとりひとりがあるがままに受け入れられ、支え合う地域づくりとつながるものでなければならない。

⑦国際的観点

人権教育・啓発の推進に当たっては、憲法をはじめとする法規とともに、国際的な条約・宣言をふまえ、国連等国際組織における取組に沿うことが必要である。

⑧支援機関

人権教育・啓発を効果的に推進するために、これらについての情報の収集と提供、資料・教材の作成と頒布、調査研究と成果の普及、相談などに当たる機関の整備がなされなければならない。また、大学等研究機関は、人権に関する研究を推進し、その成果の普及に努めなければならない。

⑨国・地方公共団体の責務

国や地方公共団体は、人々の人権を守る責務を持つことから、すべての業務がその観点に立って行われるようにし、それらとの関連で人権教育・啓発が推進されなければならない。人権行政は行政の一部ではなく、行政全体の柱であり、人権教育・啓発はその重要な部分であるが人権行政のすべてではない。人権教育・啓発を推進するために、国や地方公共団体は必要な財政的措置を講じなければならない。

⑩総合的推進体制

人権教育・啓発を推進するため、国や地方公共団体において、総合調整を行う機構を整える必要がある。国にあっては内閣府が調整の役割を果たし、地方公共団体にあっては首長が教育委員会と連携してその任に当たることが必要である。また、当事者を含め民間団体の連携した取り組みの推進及び成果の評価のための組織整備もなされなければならない。

2) 現在の基本計画の「第3章2-(3)国民の自主性と教育・啓発における中立性の確保」の、糺弾批判の箇所削除

3. 人権教育・啓発の推進方策

現在の基本計画の「第4章 人権教育・啓発の推進方策」でさまざまな方策が指摘されているが、欠落している点、新たな取り組みの進展があり補強すべき点等を主に、以下に整理した。

1) 人権教育・啓発・研修の分野別取り組み

①人権教育

ア) 就学前教育・保育—（新規）

- ・幼稚園教育要領、保育所保育指針の中に人権を位置づける。
- ・家庭の子育て支援・子育て学習、子どもの虐待防止（保育所保育指針）、特に社会的に不利な立場にある家庭への支援を行う。
- ・教育条件の整備充実を図る。

イ) 学校教育

- ・学習指導要領の中に人権を明確に位置づけ、教職課程で人権教育を必修化する。
- ・人権教育の先進的事例を収集し、データベース化と分析を行う。
- ・人権教育のための教職員配置を明確にする。
- ・全国人権教育研究協議会の位置づけを明確にする。
- ・「夜間中学校」（中学校夜間学級）の位置づけを明確にする⁽⁴⁾。
- ・大学等の高等教育機関における人権教育・研究の抜本的充実を図る。
- ・教育条件の整備充実を図る。

ウ) 社会教育

- ・識字学級や日本語学級等への支援、機能的非識字⁽⁵⁾の克服への支援を行う。
- ・社会的に不利な立場にある青少年やその家族の支援や居場所づくりに取り組む。
- ・子どもの豊かな育みをめざし、学校と地域が協働（双方向の協力）することを通じた、教員と地域住民、マイノリティを含む地域住民間の信頼関係・人権意識の向上を図る。それを促進するための支援を行う⁽⁶⁾。
- ・社会教育主事講習に人権教育を位置づける。

⁽⁴⁾ 夜間中学の法的な位置づけは、学校教育法施行令第25条（市町村立小中学校等の設置廃止等についての届出）と学校教育法施行規則第7条（二部授業の届出手続）に、「二部授業」を開設する際には都道府県の教育委員会に届け出る旨が記載してあるのみである。

⁽⁵⁾ 「機能的非識字」とは、日常生活を過ごす読み書きや計算に関する能力が欠如した状態を指す概念である。「文字の読み書きができない」という狭義の「非識字」よりも広い意味を持つ。

⁽⁶⁾ 大阪府社会教育委員会議「家庭・地域社会の教育力の向上に向けて—教育コミュニティづくりのすすめ」（1999年1月）

- ・人権相談・救済（行政・民間）とリンクした社会教育内容に留意する。
- ・教育条件の整備充実を図る。

②人権啓発

- ア) 生活レベルの様々な課題解決への取り組みを通じたコミュニティづくりの過程で、マイノリティを含む地域住民の間の信頼関係・人権意識の向上を図る。それを促進するための支援を行う⁷⁾。
- イ) 各自治体の人権啓発センターの位置づけと支援を行う。
- ウ) 人権相談・救済（行政・民間）とリンクした人権啓発の内容に留意する。
- エ) 人権啓発の条件整備・充実を図る。

③人権を実現する「責務の保持者」に対する人権研修―（新規）

- ア) 人権教育の世界プログラム・第2段階の行動計画が焦点化している、公務員（地方公務員も含む）や教員・教育者そして法執行者、軍関係者は「人権を実現する責務を有する」人々である。とりわけ、市民の権利を実現する一義的責務を持つ国およびその機関の職員については、その人権教育・研修、ならびに養成課程での人権教育・研修を、それぞれ法令・規則・告示等で規定するなどの法的措置が必要である。
- イ) これらの人々は、「特定の（specific）責任を持つ、成人専門職（adult professionals）」（世界プログラム・第2段階）であることから、一斉研修にとどまらず、各部署の専門性に応じた個別研修の計画・実施が必要である。
- ウ) また専門性を考慮した研修を実施するためには、対象者の研修ニーズを明らかにするための体制・協議の場づくり、および、実施した研修内容や影響についての評価を実施することが求められる。世界プログラムでは、（1）職業的な責務・経験・期待、個人的な背景、希望、人権についての知識や技能のレベルを分析し、（2）特定の学習目標を設定し、（3）評価戦略を策定することを求めている。
- エ) これらの人々の研修は、人権が何であるかを知識として知るだけにとどまらず、人権基準を仕事の中で活用し、具体的な場面に適用したり、実践するための方法を学ぶための研修と、個々の専門職が直面する可能性が高い人権問題に焦点を当てた研修が必要である。
- オ) さらに専門職として「社会的に不利な立場に置かれた人々」への対応に適した職員の採用と、特別な研修を実施するための方針づくりが求められる。

2) 各人権課題に対する取り組み（現行の概要は資料2を参照）

- ①現行の「政府の所管体制」「関連する国内法制度等」「国際動向」は必要だが、「省庁別の取り組み」は細々しすぎて分かりづらいので削除する。
- ②現行では、女性と障害者以外は政府の取り組み体制の記載がない。他の人権課題についても、女性と障害者と同様、「総合調整機能」の必要性を明記する。
- ③「自死」「困難を有する子ども・若者やその家族」を追加する。
- ④「その他」の表現はやめて、個別具体的に記載する。

⁷⁾大阪府同和対策審議会「答申」（2001年9月）

3) 人権を実現する「責務の保持者」に対する人権研修―（新規）

①公権力を有する人々に対する人権研修

原則については、すでに1) -③で述べたとおりであるが、現行の基本計画における13の特定職業従事者のうち、とりわけ国家機関において公権力を有し、市民の人権を実現する一義的責任のある人々については、人権研修の機会を法的に義務づけなければならない。

②幅広い「責務の保持者」に対する研修

一方、社会的影響力が強く、人権の実現に対して深い関わりを持つ職業は「公権力を有する人々」だけにとどまらない。例えば、医療関係者、福祉関係職員、マスメディア等である。こうした人々の人権研修についても、その養成課程における人権教育、現場研修を抜本的に強化する必要がある。

4) 国際的視点に立った取り組み―（新規）

①国際貢献―国連関連機関や内外のNGO・NPOとの連携、特に国連の「人権教育のための世界プログラム・第2段階」の取り組みや国連人権条約の委員会「総括所見」への誠実な対応をする。

②国際シンポジウムの開催―人権教育・啓発・研修をテーマとした国際シンポジウムを開催する。

③内外への情報発信―国内外への積極的な情報発信を行う。

5) 総合的かつ効果的な推進体制等

①国

ア) 行政レベルの総合調整機能の強化を図る。

内閣府にある男女共同参画推進本部、男女共同参画会議のように、省庁間の総合調整機能と、当事者・研究者等が参画した組織による計画のフォローアップと提言機能、そして事務局体制機能の位置づけを明確化する。

イ) 広範な民間（当事者、NGO・NPOや研究者等）の協力・協働の促進・支援と、そのための「プラットフォーム的機能」⁽⁸⁾を果たす組織への支援を行う。

②地方公共団体―（新規）

ア) 「総合計画」に人権行政（人権教育・啓発・研修も含む）を位置づける。

イ) 「基本計画」（ないしはそれに該当する施策）を策定する。

ウ) 人権啓発センターを設置する。

エ) 教育センター及び職員研修所における人権研修機能の抜本的強化を図る。

オ) 広範な民間（当事者、NGO・NPOや研究者等）の協力・協働の促進・支援と、そのための「プラットフォーム的機能」を果たす組織への支援を行う。

③企業―（新規）

⁽⁸⁾ ここで言う「プラットフォーム的機能」とは、当該の課題について関係諸機関・諸団体（当事者、NGO・NPOや研究者等）が統一かつ協同的に取り組めるように、それらを有機的につなげる役割のことを指す。

- ア) 行動憲章（規範）といった企業方針に「人権」を位置づけるとともに、そのモニタリング・報告機能の確立と関係団体とのエンゲージメント⁹⁾を推進する。
- イ) 人権研修は CSR¹⁰⁾の重要な一環という位置づけを明確にする。
- ウ) トップをはじめとした役員層・管理職層の人権研修の重要性を明確にする・
- エ) 行政責任として、(1) 全ての公正採用人権啓発推進員への研修、(2) CSR と人権に必要な情報提供（特に中小企業に対し）、(3) 左記に関連した事業の民間委託を行う。

④ マスメディア、インターネット等

- ア) 人権に関わりの深い特定職業従事者であることを認識した企業内人権研修を開催する。
- イ) メディア・リテラシーの取り組みの責任を位置づける。
- ウ) 関係する人権 NGO・NPO との定期的な意見協議の必要性を明確にする。
- エ) 人権の視点よりのモニタリング事業への総合的支援を行う。

⑤ 高等教育 —（新規）

- ア) 大学の組織的取組として、人権教育・研究の体制を強化する。
- イ) 学部教育における、人権関連科目（共通教育科目、専門教育科目）の充実によって、初等中等教育から、高等教育に至るまで、継続的・発展的に人権を学ぶことができる体制を確保する。
- ウ) とりわけ人権に関わりの深い職業人の養成課程において、人権教育の充実をはかる。例えば、医療・法律・福祉専門職及び教員・カウンセラー等、その他専門職の養成課程に人権教育を実施する。
- エ) 人権研究を進める体制を強化する。具体的には、法学だけでなく、多様な専門領域が協力し、人権を学際的かつ専門に研究する体制の整備と人材養成に力を入れる。学部レベルの専門教育にとどまらず、大学院レベルで人権専門プログラムを開発する。
- オ) 高等教育は、研究を通じて、人権(教育)政策・実践に対し、情報を提供する。そのような研究に対して、研究助成などを行う。
- カ) 大学間または NGO・国際機関等と高等教育機関との連携を促進する
- キ) 高等教育機関内部に、科目やプログラム及び研修の確立・強化のため、「人権センター」を設置することを促進する

⑥ 「プラットフォーム的機能」を果たす組織の重要性—（新規）

- ア) 当事者も含めた広範な民間の協力・協働とそれを通じたエンパワメントを図る。
- イ) それを大きく促進する「プラットフォーム的組織」の重要性とそれへの行政支援の必要性を明確にする。

⁹⁾ エンゲージメントとは「企業が社会的責任を果たしていく過程において、相互に受け入れ可能な成果を達成するために、対話などを通じてステークホルダーと積極的にかかわりあうプロセス」（日本経団連企業行動憲章第 6 版）のことである。

¹⁰⁾ corporate social responsibility（企業の社会的責任）。（社）部落解放・人権研究所（2011）『部落解放・人権研究所報告書 人権 CSR ガイドライン』。

4. 計画の推進

1) 推進体制

「2. 人権教育・啓発の基本的な在り方」の「1) 基本理念－総合的推進体制」や「3. 推進方策」の「5) 総合的かつ効果的な推進体制－①国」を参照

2) 当事者・研究者等が参画した組織による基本計画のフォローアップ（新規）

①内閣府にある男女共同参画会議のように、当事者・研究者が参画した組織が、必要な調査・分析や影響評価を実施し、次の施策を提起していくことができることを明記する。

3) 計画の見直し（新規）

①「基本的に10年、中間の5年目にも必要な見直しの実施」を明記する。

4) 財政措置の強化（新規）

①国の取り組み自体に対する高い優先度での財政措置を行う。

②地方公共団体の取り組みに対する財政措置、特に人権啓発センターといったモデル的な取り組みに対する高い優先度での財政措置を行う。

③狭い意味の人権教育・啓発・研修の取り組みに対する財政措置だけでなく、教育条件の整備充実に対しても、「人権としての教育」という視点から財政措置を積極的に行う。

資料1 「成果と課題」

(1) 人権意識を取りまく環境の悪化（特に社会的に不利な立場にある青少年とその家族）

●貧困の深刻化

- ・フリーター（15～34歳）の下げ止まり—約178万人
(2009年 厚労省『平成22年版 労働経済白書』)
- ・非正規社員 —約1721万人（31.5%）
(2009年 総務省 労働力調査)
←約870万人（20.0%）1990年
- ・ワーキングプア 一年収200万円以下・約1100万人（24.5%）
(2009年 国税庁 民間給与実態統計調査)
—生活保護以下の世帯収入 約675万世帯（19.5%）
(2007年 総務省 就業構造基本調査)
- ・1人親世帯 —母子世帯 約122.5万世帯（2003年）
←71.8万世帯（1983年） 厚労省
約平均年収213万円 平均年間就労収入171万円
(2006年 厚労省)
—父子世帯約17.4万世帯（2003年 厚労省）
平均年収421万円（2006年 厚労省）
—1人親世帯の貧困率：54.3%（全体15.7%）
(2007年 厚労省)
- ・就学援助者 —小中学生約140.9万人（14.1%）（2006年）
←約76.6万人（6.10%）（1995年） 文科省
- ・生活保護世帯 —約114.6万世帯（2.39%）、約159万人（1.25%）（2008年 厚労省）

●社会の不安定化

- ・児童虐待相談件数 —4万4210件（2009年度 厚労省）、過去最多
- ・高齢者虐待 —養護者による虐待（2009年度 厚労省）
(通報・相談件数) 23,404件
(虐待判断件数) 15,615件
- ・自死人数 —3万1690人（2010年 警察庁） 13年連続3万人強
- ・無縁死数 —約3万2000人（2010年 NHK）
- ・DV把握件数 —3万3852件（2010年 警察庁） 過去最多
- ・ひきこもり —約70万人 約26万世帯
(「広義のひきこもり」 2002年 内閣府)
—約155万人

（「ひきこもり親和群（傾向者）」 2002年 内閣府）

- ・学校内外における暴力行為発生件数—6万915件（2009年度 文科省）
- ・いじめ認知件数 —7万2778件（2009年度 文科省）
- ・不登校児童生徒数 —小中学校12万2432人（1.15%）
—高校5万1728人（1.55%）（2009年度 文科省）
- ・高校中退者数 —5万6947人（1.7%）（2009年度 文科省）

（2）国際関係

国連人権諸条約の各委員会から、日本の人権教育・啓発の現状に対し批判的意見が下記のように繰り返し示されている。

- ①裁判官、入管職員、捜査官をはじめ全ての法執行機関職員への研修
(拷問禁止条約) (人種差別撤廃条約)
- ②第2次世界大戦中の「慰安婦」制度について生徒・一般公衆への教育
(自由権規約委員会) (女性差別撤廃条約)
- ③固定的性別役割分担意識がメディア、教科書・教材に反映 (女性差別撤廃条約)
- ④教育機関の全てのレベルの教職、カウンセリングスタッフへの教育
(女性差別撤廃条約)
- ⑤アイヌの人々及び琉球・沖縄の人々を先住民族として認め、言語・文化の教育を受ける
権利保障と教育課程での文化・歴史の教育
(自由権規約) (人種差別撤廃条約)
- ⑥特に部落コミュニティを擁する地域に対する人権教育・啓発 (人種差別撤廃条約)
- ⑦少女や民族的少数者に属する児童、外国籍児童、障害のある児童への実質的な差別を削減し予防するために、意識啓発キャンペーン及び人権教育 (子どもの権利条約)
- ⑧児童のために働くすべての人々（教師、裁判官、弁護士、法執行官、報道関係者、全てのレベルの国家及び地方公務員を含む）に対し系統的継続的な研修プログラム
(子どもの権利条約)

＜日本政府に対する近年の総括所見＞

- ・拷問禁止委員会 2007年8月7日付
- ・自由権規約委員会 2008年12月18日付
- ・女性差別撤廃委員会 2009年8月7日付
- ・人種差別撤廃委員会 2010年4月6日付
- ・子どもの権利委員会 2010年6月20日付

(3) 日本政府の近年の取り組み

- 2003年 インターネット異性紹介事業を利用して児童を誘引する行為の規制等に関する法律
- 2004年 性同一性障害者の性別の取扱いの特例に関する法律
- 2005年 ハンセン病問題に関する検証会議「最終報告書」、文科省「社会教育分野における人権教育事業の実施状況及び事例集」(委託・啓発推進センター)
- 2006年 高齢者虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援法、自殺対策基本法
- 2006年 刑事収容施設および非収容者等の処遇に関する法律で、刑務官の人権研修(第13条)が明記、内閣府・人権擁護に関する世論調査
- 2008年 改正・児童虐待等防止法、文科省「人権教育の指導方法等の在り方について(第三次とりまとめ)」とその取り組み状況調査の実施
- 2009年 アイヌ民族のあり方に関する有識者懇談会「報告書」
- 2009年 ハンセン病問題の解決の促進に関する法律
- 2010年 障がい者制度改革推進会議「障害者制度改革の推進のための基本的な方向(第一次意見)」で障害者差別禁止法と障害者総合福祉法の制定、障害者基本法抜本改正を提起、男女共同参画基本計画〔第3次〕
- 2010年 子ども・若者育成支援推進法

（4）4年制大学の人権関連科目の開設状況（2008年度 文部科学省調査）

(5) 人権教育推進状況調査の概要 (2009年度 文部科学省調査)

- （6）人権教育・啓発推進法に基づく地方自治体の計画の有無
（2007年度 部落解放・人権研究所調査）

資料2 現行基本計画の「各人権課題に対する取り組み」

- ①女性・(政府の体制) 内閣府・男女共同参画会議／男女共同参画局、
 - ・(国内法制度) 男女共同参画社会基本法、基本計画、ストーカー行為等の規制等に関する法律、配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律
 - ・(国際条約・文書) 女子差別撤廃条約、女性 2000 年会議「成果文書」
 - ・省庁の取り組み
- ②子ども
 - ・体制の記載なし
 - ・児童福祉法、児童買春・児童ポルノに係る行為等の処罰及び児童の保護等に関する法律、児童虐待の防止等に関する法律
 - ・児童の権利条約
 - ・省庁の取り組み
- ③高齢者
 - ・体制の記載なし
 - ・高齢社会対策基本法、高齢社会対策大綱
 - ・1999 年「国際高齢者年」
 - ・省庁の取り組み
- ④障害者
 - ・障害者施策推進本部
 - ・障害者基本法、「障害者プラン」
 - ・国連障害者の 10 年
 - ・省庁の取り組み
- ⑤同和問題
 - ・体制の記載なし
 - ・地域改善対策協議会「意見具申」
 - ・国際関係の記載なし
 - ・省庁の取り組み
- ⑥アイヌの人々
 - ・体制の記載なし
 - ・アイヌ文化振興並びにアイヌの伝統等に関する知識普及及び啓発に関する法律
 - ・国際関係の記載なし
 - ・省庁の取り組み
- ⑦外国人
 - ・体制の記載なし
 - ・法律の記載なし
 - ・国際関係の記載なし
 - ・省庁の取り組み
- ⑧H I V感染者・ハンセン病患者
 - ・体制の記載なし
 - ・らい予防法廃止に関する法律、ハンセン病患者への国の損害賠償責任を認める下級審判決

- ・国際関係の記載なし
- ・省庁の取り組み
- ⑨刑を終えて出所した人
 - ・体制の記載なし
 - ・法律の記載なし
 - ・国際関係の記載なし
 - ・省庁の取り組み
- ⑩犯罪被害者等
 - ・体制の記載なし
 - ・犯罪被害者等の保護を図るための刑事手続に付随する措置に関する法律等、犯罪被害者等給付金支給法の改正
 - ・国際関係の記載なし
 - ・省庁の取り組み
- ⑪インターネットによる人権侵害
 - ・体制の記載なし
 - ・法律の記載なし
 - ・国際関係の記載なし
 - ・省庁の取り組み
- ⑫その他

解 説

1. 基本原則について

上杉 孝實

人権教育・啓発の基本原則として示したものは、今日の教育全体のあり方とつながるものであり、国際的な動きとも連動するものである。人権教育・啓発は、人々が自他の人権を守り、人権確立を妨げるものに立ち向かい、人権尊重社会を実現する力を養うものであり、生涯学習の重要な柱である。それを保障する職業に従事する人々、とくに公権力を有する人々の人権研修が重視されなければならない。これらの人々の研修は、「人権教育のための世界プログラム・第2段階」においても中心的位置を占めるので、別に詳細な解説が付されている。また、「普遍的視点と個別的視点」は、人権教育・啓発をすべての人のものとするうえで重要なものであり、プログラム作成においても重視すべきものであるので、とくに詳しい解説が別に用意されている。

1 人権教育・啓発のすべての人への保障

日本国憲法は、すべて国民はひとしく教育を受ける権利を持つとしている。国際人権規約は内外人平等の原則に立ってすべての人の教育への権利を規定している。ユネスコ国際成人教育会議における学習権宣言⁽¹¹⁾は、学習権は人間の生存にとって不可欠な手段であるとうたっている。人間らしく生きることは人権が実質的に保障されることであり、すべての人が、人権について学ぶとともに、教育を通じて人権を体得し、生きる力を培うことができなければならない。そのような教育が人権として保障されなければならないのである。また、そうした教育・学習は、あらゆる機会・あらゆる場所（学校、地域、職域）において行われるべきものであり、その奨励は国や地方公共団体の責務である。教育・学習の自由が保障されなければならないが、自己教育が重視されなければならないが、それらを支え

⁽¹¹⁾ 「1985年に第4回ユネスコ国際成人教育会議で採択された『学習権宣言』によれば、『読み、書く権利であり、質問し分析する権利であり、想像し、創造する権利であり、自分自身の世界を読みとり、歴史をつづる権利であり、教育の手だてを得る権利であり、個人および集団の力量を発達させる権利である（以下略）』と規定されている（桂正孝（2009）「子どもの貧困と学力問題－人権教育としての同和教育の視座から」、（社）部落解放・人権研究所『部落解放・人権研究所報告書 貧困・差別と学力問題』）。

1. 基本原則について

るために、公教育の充実も必要であり、国や地方公共団体は、自律的な学校教育機関や社会教育機関その他の施設の設置・拡充によって、教育事業の振興に努めなければならない。また、施設の供用、情報の提供などによって自主的な団体における教育・学習を支援しなければならない。さらに、問題の提起、資料の提示などによって学習のきっかけとなる啓発活動を推進することも責務である。

2 人権を実現する「責務の保持者」に対する研修・養成（別稿参照）

「人権教育のための国連 10 年」国内行動計画でも、また人権教育・啓発に関する基本計画でも、とくに人権に関わりの深い職業に従事する者として、検察職員、矯正施設・更生保護関係職員等、入国『管理関係職員、教員・社会教育関係職員、医療関係者、福祉関係職員、海上保安官、労働行政関係職員、消防職員、警察職員、自衛官、公務員、マスメディア関係者が掲げられ、その研修等における人権教育・啓発の充実が課題とされている。また、「人権教育のための世界プログラム」第 2 段階の焦点として、高等教育における人権教育とともに、教員・教育者、公務員、法執行官、軍関係者の人権研修があげられている。これらの人々の責務として、人権研修が必須であり、その養成においても充実した人権教育がなされなければならない。なかでも公権力を有する者には、上記の者以外にも、「人権教育のための国連 10 年」国際行動計画でも示されたように、立法や司法に携わる議会議員や裁判官・司法官等があり、これらの職にある者は、人々の人権を守り、人権の観点に立って職務を遂行することに責任を負う者として、養成・研修において人権教育が必修として位置づけられなければならない。なお、従来特定職業従事者とされてきたものを、公権力を有する人々と幅広い責務の保持者とに分けて扱う方が、現実に即している。

3 生涯学習

変化の激しい現代社会にあっては、絶えず学び続けることが必要である。人間らしい生活を維持し、民主主義社会を発展させるには、人権についての学習が生涯にわたってなされなければならない。人権の本質や人権獲得の歴史、今日の人権状況や人権課題を、事例に即しながら普遍的視点からとらえ、人権尊重社会を実現するために取り組む学習が、生涯学習の柱として位置づけられることが緊要な課題である。そのような学習は、学校・地域・職域のいずれにおいても促進される必要がある。学校、社会教育機関はもとより、国や地方公共団体の各機関、企業・労働組合など職業団体、各種自主団体の取り組みが求められる。その奨励・支援が国や地方公共団体の責務である。

[参考]

教育基本法

(生涯学習の理念)

第3条 国民一人一人が、自己の人格を磨き、豊かな人生を送ることができるよう、その生涯において、あらゆる機会に、あらゆる場所において学習することができ、その成果を適切に生かすことのできる社会の実現が図られなければならない。

(社会教育)

第12条 個人の要望や社会の要請にこたえ、社会において行われる教育は、国及び地方公共団体によって奨励されなければならない。

2 国及び地方公共団体は、図書館、博物館、公民館その他の社会教育施設の設置、学校の施設の利用、学習の機会及び情報の提供その他の適当な方法によって社会教育の振興に努めなければならない。

社会教育法

(国及び地方公共団体の任務)

第3条 国及び地方公共団体は、この法律および他の法令の定めるところにより、社会教育の奨励に必要な施設の設置及び運営、集会の開催、資料の作製、頒布その他の方法により、すべての国民があらゆる機会、あらゆる場所を利用して、自ら実際生活に即する文化的教養を高め得るような環境を醸成するように努めなければならない。

2 国及び地方公共団体は、前項の任務を行うに当たっては、国民の学習に対する多様な需要を踏まえ、これに適切に対応するために必要な学習の機会の提供及びその奨励を行うことにより、生涯学習の振興に寄与することに努めるものとする。

(3 省略)

4 エンパワメント

人権教育・啓発は、人権の担い手であるすべての人々が自他の権利を自覚して、その行使を可能にし、問題をもたらしている社会に働きかけ、これを変えることができるようにしなければならない。とりわけ人権侵害に直面している当事者がそれに立ち向かい、連帯の下で状況の変革を進める力を発揮することが保障されなければならない。そのためにも、自己の持つ可能性を意識化し、自己評価を高めることによって、自他の関係を豊かにして、自分を大切にすることが他人を大切にすることにつながる社会の実現に向けて取り組む教育・啓発が重要になる。教育・啓発の企画・運営への参画自体がエンパワメントにつながることに着目する必要がある。参加型学習も注目されているが、それは単に学習を効果的にするためだけではなく、すべての人が主体的に生きる力を養うことと関連して、教

1. 基本原則について

育を担う主体となるために必要なものである。参加型学習は、集団討論、役割演技、ワークショップなど多様なものが含まれているのであり、受け身の学習でなく、主体的に考え、表現し、交流を深めて、省察をもたらすものである。これらを通じて、すべての人のための教育・啓発だけでなく、すべての人による教育・啓発が促進されることになる。さらに、エンパワメントのための学習として、教育全体において、具体的に問題に取り組み、実践につなぐ問題解決型の学習が重視されなければならない。

5 普遍的視点と個別的視点 (別稿参照)

「人権教育のための国連 10 年」行動計画でも示されたように、人権という普遍的文化の確立が課題であり、人権教育・啓発の推進に当たって、人の尊厳、自由、平等などについて、その獲得努力の歴史も踏まえて学ぶといった普遍的な視点からのアプローチが必要である。しかし、そのことが具体的に把握されるのは同和問題、子ども、女性、高齢者、障害のある人、外国人、アイヌの人々等の問題など個別的な人権課題と言われるものへの取り組みを通じてであることから、このような個別的視点からのアプローチと言われるものと普遍的な視点からのアプローチが別のものでなく、統合的に進められなければならない。

6 人権としての教育

人権教育は、人権に関する教育であるが、教育そのものが人権の重要な内容である。健康で文化的な生活を保障するために、教育は欠かせないものであり、幼少期からの教育が重要になるが、貧困・差別・病気その他の事情でその機会が十分持てなかった成人に、生活を営む上で基礎的な教育が公教育として提供されなければならない。海外から訪れ、移住している人々の生活を支える教育も、その一環として充実させなければならない。その際、アイデンティティの確立を重視し、母文化を尊重して、異文化間の交流学習を進めることが重要である。識字についても、読み書きのみならず、生活を担う基礎的な力をつけることが課題であり、そのような機能的識字、さらにはメディアを読み解く能力のように、基礎的な能力を意味する各種リテラシーの習得が重視されなければならないのである。内外人を問わず、すべての人に義務教育が保障されなければならないので、成人の多く学んでいる中学校夜間学級の拡大も課題である。現状では、公立夜間中学校は全国で 35 校に過ぎず、皆無の県も多く、必要がありながら参加できない人が多数に上るのである。今日、就労が困難であったり、社会的に孤立する若者が多くなっているが、労働のあり方が問われるとともに、個性発揮の名の下に業績主義に走る一方、労働から遊離した教育の問題にも目を向ける必要がある。教育全体が人権の観点に立って行われ、ひとりひとりをおもてなしに受け止めるとともに、大阪府等で試みられてきたように、学校や地域の諸団体が「地域教育協議会」等

を形成して、共同で子どもの育つコミュニティづくりを進めるなど、人々が互いに支えあって生きることのできる地域づくりを進めなければならない⁽¹²⁾。

7 国際的観点

国際社会の一員として、日本は人権に関する国際条約の締結・批准に努めるとともに、その具体化を図らなければならない。これまでに批准した条約においても、人種差別撤廃条約、女性差別撤廃条約、子どもの権利条約などに関して、政府の報告書に対する国連のそれぞれの条約についての委員会の勧告・意見表明があり、それに基づく是正が必要なことが多くあるが、進捗状況は芳しくない。また、これについての周知も徹底していない。このような国際的動向を踏まえて、国際協調の下に人権尊重社会づくりに向けての教育・啓発に努める必要がある。国連によって「人権教育のための国連10年」のあと、2005年から「人権教育のための世界プログラム」が展開され、2009年まで初等・中等教育制度に焦点が当てられ、2010年からは、高等教育における人権教育、教員・教育者、法執行官、軍関係者の人権研修が焦点となっている。これに合わせた人権教育・啓発・研修の徹底が必要である。さらに国連では、「人権教育及び研修に関する国連宣言」⁽¹³⁾を2011年3月23日の人権理事会で決め、2011年秋の総会での採択を求めているのであり、このことも踏まえた取り組みが促されている。

8 支援機関

教育・啓発を効果的に進めるには、地方公共団体等で、これに関する情報収集・提供、教材開発、研究、相談等の機能を果たす人権啓発センター等を設置し、学校や公民館等社会教育機関などと連携することが望まれる。また、大学等の研究機関も、このような機能を果たすことが期待される。これまで、大学等において人権教育が行われても、これに関する研究体制が不十分であったので、その整備が急務となっている。

9 国・地方公共団体の責務

国や地方公共団体は、すべての人の人権が守られる社会づくりに努める責務を負っている。そのすべての営みが人権の視点に立って行われる必要があり、あらゆる部署が取り組まなければならない。人権への取り組みを一部門のものとしてはならない。その一方、全体を調整する部門を設置したり、各人権課題の窓口となる部門を設けることは必要である。人権教育・啓発のみが国・地方公共団体

⁽¹²⁾ 大阪府の「地域教育協議会」等の取り組みの詳細は、高田一宏編著（2007）『コミュニティ教育学への招待』部落解放・人権研究所 を参照のこと。

⁽¹³⁾ ヒューライツ大阪のホームページ内に日本語訳が掲載されている。

(<http://www.hurights.or.jp/archives/promotion-of-education/post-5.html>)

1. 基本原則について

の責務でなく、これら全体の取り組みとの関連において教育・啓発が展開されなければならない。福祉・労働・環境整備など多岐にわたる行政を人権確立の観点から進めることが必要なのであって、これを人権教育・啓発に限定することがあってはならないのである。これらの営みを実質的なものにするために、財政的措置は必須である。

10 総合的推進体制

国や地方公共団体にあつては、あらゆる部門が人権を柱として事業を展開すべきことから、それとの関連で、すべての部門が教育・啓発に当たることになる。ただ、これらの総合調整に当たる部門を定めることは重要である。国にあつては、文部科学省や法務省だけでなく、厚生労働省をはじめ各省庁がこれに関係するため、男女共同参画社会形成などの例に見られるように、内閣府が総合調整の機能を発揮し、男女共同参画会議のような組織を確立して、計画・実施・評価に当たらなければならない。地方公共団体も、推進本部等の下、首長部局と教育委員会が連携して調整機構の整備を図り、審議会等を確立して教育・啓発を進めることが必要である。その際、当事者団体等民間団体とも協働して取り組むことができるような組織の整備が求められる。

2. 人権を実現する「責務の保持者」に対する

人権研修と、高等教育における人権教育

—「人権教育のための世界プログラム」第二段階の焦点

阿久澤 麻理子

いま、人権教育政策を考えるにあたって、国際社会における議論とその動向にも目を向けねばなるまい。人権教育・啓発推進法、および基本計画策定によって、人権教育を継続的に推進するための国内法上の裏付けと枠組みが日本にあることは大きく評価すべきことである。しかしながら、この間の国際社会における議論と取り組みの深化に目を向けると、日本の人権教育政策において不十分な点も、また見えてくる。今後、日本の人権教育政策において強化されるべき点として、本稿では公権力を有する人びとをはじめとする『責務の保持者』に対する人権研修の強化」と、「高等教育における人権教育」について述べたい。

1 「責務の保持者」に対する人権研修

1) 基本的考え方

世界における人権教育推進の取り組みは、世界人権会議（1993年）以後、ポスト冷戦期に本格化した。その最初の取り組みが「人権教育のための国連10年」である。但し「10年」は「あらゆる発達段階の人びと、あらゆる社会層の人びと」を対象とした包括的な実施枠組みであったので、これに続く「人権教育のための世界プログラム」は、数年で段階（フェーズ）を区切り、その間、特に力を入れて取り組む特定領域を設定した。第一段階（2005-2009年）の焦点は「初等中等教育」、第二段階（2010-2014年）では「高等教育」と「教員・教育者、公務員、法執行官、軍関係者」である。また、その間「人権学習の国際年」（2008年12月10日から1年間）があり、さらに2007年からは「人権教育・研修に関する国連宣言」案づくりが取り組まれてきた。

注目したいのは「世界プログラム」第一段階から第二段階への、焦点のシフトである。第一段階で焦点化された「初等中等教育」は、とりわけ義務教育を中心に、将来の社会の担い手となる若い年代層を総体として教育する現場であるから、

2. 人権を実現する「責務の保持者」に対する人権研修と、高等教育における人権教育

言葉を換えれば「市民対象の人権教育」が焦点化されたことになる。

しかし、市民の権利意識が高まるだけで、それを実現する責務を有する者の役割が明確化されなければ、人権は絵に描いた餅になってしまう。そこで第二段階では「市民の人権を実現する責務を有する人びと」が焦点化された。これらの人びとは「市民の人権を実現する責務を有する人びと」である。その人権教育・研修、ならびに養成課程での人権教育・研修では、市民が権利の主体者としての意識を高めるだけでなく、こうした人びとの研修を強化し、その応答力を高めることなしには人権は実現できないという考え方が基本にあるからである。中でも、市民の権利を実現する一義的責務は国にある。したがって、その職員の研修については特に重要である。

権利の主体者である「市民」の教育と、「責務の保持者」の研修とは、このように車の両輪ともいうべき存在である。これを対として強化しようとする考え方は、国連による「開発における権利基盤型アプローチ (rights-based approach to development)」によっても進められてきた。権利基盤型アプローチでは、開発の目的を人権の実現であるにとらえ、権利の主体である市民には、それを法的に請求しうる権利があり（権利の請求者）、これに対して政府や行政機関には、それを実現する法的な義務がある（責務の保持者）と位置づける。1997年の国連改革計画において、事務総長が全ての国連関係機関に対し、人権を活動・事業の中で主流化するよう呼び掛けたことによって（「人権の主流化」）、権利基盤型アプローチを取り入れる機関が増加した。ちなみに、こうした枠組みによって、開発のための援助やプロジェクトは、慈善でも恩恵でもなく、法的な権利の保障であるということが強調された。もちろん、人権は法の中に定式化され、その〔一義的〕名宛人は国家であるから、「権利基盤型アプローチ」とは、何も新しい概念ではなく、こうした人権の原則を確認したものである。

2) 日本の人権政策についての示唆

ひるがえって日本の人権教育およびその政策に目を向けると、市民対象の教育・啓発事業の取り組みが圧倒的に多く、「責務の保持者」の研修という視点は弱い。人権教育・啓発に関わる立法を振り返ると、人権教育・啓発が「市民の相互理解を深めるもの」と位置づけられ、責務の保持者への言及が明確にない。「人権擁護施策推進法」（1996年）では、“国は…人権尊重の理念に関する国民相互の理解を深めるための教育及び啓発に関する施策…を推進する責務を有する”（第2条）とあり、人権教育・啓発の推進が国の責務とされたことは大きく評価すべきことであるが、その目的が「人権尊重の理念に関する国民相互の理解を深めるため」と狭く限定されている。

また「人権教育・啓発推進法」（2000年）では、人権教育・啓発のそれぞれを、“人権教育とは、人権尊重の精神の涵養を目的とする教育活動をいい、人権啓発

とは、国民の間に人権尊重の理念を普及させ、及びそれに対する国民の理解を深めることを目的とする広報その他の啓発活動（人権教育を除く）をいう”（第 2 条）と定義しているが、ここには国家（公権力）による人権侵害が存在するという発想も、また、公権力を有する者には市民の人権を実現する責務がある、という観点も欠けている。

さらに、「人権教育・啓発に関する基本計画」（2002 年）の策定方針も「広く国民一人一人が人権尊重の理念に対する理解を深め、これを体得していく必要があり、そのために粘り強い取組が不可欠であるとの観点から、中・長期的な展望の下に策定する」とされた。いずれにおいても、人権教育は「市民を対象」に「おカミが実施するもの」という枠組みの範疇で語られており、これでは「人権問題とは、市民が相互に起こす差別や権利侵害の問題であって、そんな市民をおカミが啓発する」ということになりかねない。

ただし、「責務の保持者」への言及がないわけではない。基本計画では、「人権にかかわりの深い特定の職業に従事する者に対する研修等の取組」の項で、限られた量ではあるが、特定職業従事者に対する人権研修等に努めること、関係各府省庁の取り組みを充実させることに触れている。特定職業従事者には、国連 10 年国内行動計画に基づき、検察職員、矯正施設・更生保護関係職員等、入国管理関係職員、教員・社会教育関係職員、医療関係者、福祉関係職員、海上保安官、労働行政関係職員、消防職員、警察職員、自衛官、公務員、マスメディア関係者の 13 業種が含まれているが、国家機関の職員等と、マスメディアが混在している点などを整理した上で、こうした記述を、世界プログラムの第二段階において強調されている「責務の保持者」の研修体制の充実へとつなげるため、強化することが必要である。（ちなみに、特定職業従事者とは、「公権力を有する人びと」に限らないが、一定の権限を有し、人権の実現に大きな影響を与えるという点で、同様に研修の対象となる）。

また、人権は法の中に定式化され、市民にはこれを請求する法的な権利がある、という考え方は、人権が単なる「思いやり」や「やさしさ」ではなく、国家、自治体を含む社会システムの中で実現されるものだということを明確化した。人権教育（教育・啓発、研修）は、人権が確立された社会を作り出す、その基盤となるものであって、それは幅広い人権行政の一部である。

人権教育が、人権行政の全体像と結びつかず、市民だけを対象とした教育・啓発に狭められていく日本の状況は、国際社会における人権教育の認識とはかい離している。それだけでなく、国や自治体の責務が、「市民の権利を実現する責務」から、「(市民対象の)人権教育を実施する責務」へと限定的に置き換えられていくような状況も生まれていることに注意が必要である。

2. 人権を実現する「責務の保持者」に対する人権研修と、高等教育における人権教育

3) 個別法による人権研修の明記と成果

人権教育・啓発の捉え方をめぐり、全体的な問題点は上に述べたとおりであるが、個別法の領域では、大きな進歩もあったことを付記しておきたい。2002年10月に名古屋刑務所で刑務官による受刑者への暴行事件が発覚したことを機に、「行刑改革会議」が設置されたが、その提言を受けて、2005年5月の監獄法の改正以来、一連の改革が行われ、現行の刑事収容施設および被収容者等の処遇に関する法律では、受刑者の人権尊重とともに（第1条：被収容者、被留置者及び海上保安被留置者の人権を尊重）、刑務官の人権研修（第13条：刑務官には、被収容者の人権に関する理解を深めさせ、並びに被収容者の処遇を適正かつ効果的に行うために必要な知識及び技能を習得させ、及び向上させるために必要な研修及び訓練を行うものとする）が明記された。人権教育・啓発推進法を基本法ととらえるならば、こうした個別領域での立法や法改正等によって、公権力者の人権研修の実施体制を確立することも重要な方法であり、こうした成果をさらに普遍化したい。

2 高等教育における人権教育

1) 基本的考え方

一方、「人権教育のための世界プログラム」第二段階では、「高等教育」も焦点の一つとされた。これは、「第一段階で「初等・中等教育」を取り上げたから、連続的に高等教育に注目した、という単純な焦点の移行ではない。世界的に高等教育進学率が伸びているとはいえ、対象者が限定される高等教育では「市民を対象とした人権教育」の一部分を担うだけでなく、公権力を有する人びとや専門家（特定職業従事者）を養成する機関として、人権を実現する責務を有する人々の教育の場として期待されている。

さらに「世界プログラム」第二段階の行動計画案が、学問の自由を享受する高等教育機関は“公共善”であり、人権の現代的課題に対応するグローバルな知をつくり出す社会的責任があると述べているが、研究を通じて人権の諸課題を多様な位相からとらえ、課題の解決に向けた政策の提言、モニタリングや評価を行うほか、人権政策を支える思想的、哲学的枠組みを発展させることは、大学の重要な役割である。また、行動計画ではこのような大学の研究活動を強化するため、多様な学問分野に横断的に人権を位置づけると同時に、人権課題を扱う専門科目の導入や人権を専門とする修士・博士課程のプログラム開発を求めている。こうしたプログラムは、人権の諸課題の解決のための知の構築の現場として位置づけられている。なお、世界には現在、人権についての専門的・体系的な教育・研究を行い、修了者に「人権」を冠した学位を授与する大学院プログラムが、英語によるものだけでも100を超えて開設されていることも付記しておきたい。

2) 日本にとっての示唆

日本の大学における人権教育を振り返ると、部落問題の解決のために、教員養成課程を持つ大学が 1950 年代から「同和問題」や「同和教育」講座を開設し、こうした動きは同和対策審議会答申（1965 年）以降さらに広がった。また 70 年代以降になると、広範な市民運動の広がりを背景に、講座の幅も女性、障害者、外国人の人権へと広がり、一般教養科目での人権関連科目の開講が進んだ。こうした経緯から日本では、現在も多数の大学が人権関連科目を開設しているが、一方で、単独の科目にとどまり、複数の科目を専門的・体系的に組み合わせ、人権を冠した学位を取得できるまでの専門的プログラムが十分に育っていない。

また、文部科学省は「人権教育に関する授業科目」把握のための調査を行っているが（現在は文部科学省高等教育局大学振興課「大学における教育内容等の改革状況について」の中で実施）、2004 年度実績のデータを見る限り、科目の大半は大学教員が各自の専門との関わりで開講した科目にすぎず、大学の組織的な取組とはなっていない。

こうした状況を踏まえると、日本では教員養成をはじめ、人権の実現に深くかかわる人材を養成する課程における取組を強化すると同時に（資格関連カリキュラムの検討が求められる）、学部教育においては、大学の組織的取組として人権教育関連科目を共通教育科目等として整備すること、さらに大学院も含めた、人権研究の体制づくりが必要とされよう。こうした高等教育機関における人権教育・研究についても基本計画に位置付けられるべきである。

3. 普遍的な視点からのアプローチと個別的な視点からのアプローチ

3. 普遍的な視点からのアプローチと 個別的な視点からのアプローチ

平沢 安政

はじめに

「人権教育・啓発に関する基本計画」においては、人権教育・啓発の手法について、「人権一般の普遍的な視点からのアプローチと、具体的な人権課題に即した個別的な視点からのアプローチとがあり、この両者があいまって人権尊重についての理解が深まっていく」と説明されている。しかし、この両者が「どのようにして」効果的に統合されるのか、また「なぜ」統合される必要があるのかについて、これまで必ずしも明らかにされてはこなかった。

1 普遍的・個別的視点とは何か

同基本計画では、人権一般の普遍的な視点からのアプローチとして「法の下での平等」や「個人の尊重」が例示されているが、普遍的な視点とは「尊厳」「自由」「共生」「差別・非差別」「多様性の受容」など、人権にかかわる各種の普遍的な人権概念にもとづく視点をさしている。

他方、個別的な視点とは、女性、子ども、高齢者、障害者、同和問題、アイヌの人々、外国人、HIV感染者・ハンセン病回復者等、刑を終えて出所した人、犯罪被害者とその家族、インターネットによる人権侵害、セクシュアルマイノリティ、ホームレスなど、各種個人人権課題に固有の問題を直視し、その現実から深く学ぶことを通じて課題解決に向けた筋道を明らかにしようとする視点であり、事実やデータにもとづく具体的な認識と理解が重要である。

2 普遍的視点と個別的視点の関係性

「尊厳」や「差別」といった普遍的人権概念は一般的・抽象的に存在するのではなく、個々の人権課題や状況・関係性の中で具現化する。しかし、個別的な視点だけで個人人権課題をとらえようとするやり方には限界があり、場合によっては個別課題の普遍的・客観的把握を妨げることもありうる。個人人権課題をとりまく状況やその課題固有の認識の仕方に縛られやすいためである。例えば、同和問題について、同和問題をめぐる固有の状況や歴史的経緯に即して認識しようとしても、「尊厳の否定」や「差別のメカニズム」がそこにどのような形で具体的に

あらわれているのかを一般化してとらえる視点を欠落させてしまうと、同和問題だけにしか適用できない認識にとどまる可能性がある。その結果、「同和問題については知っているが、他の人権問題はよくわからない」ということにもなりかねない。また、普遍的な視点だけで人権について考えようとする、具体的な人権課題のありようと切り離れた抽象的理解にとどまってしまい、個別的課題を深く理解することにつながらない場合がある。このような理由から、普遍的視点と個別的な視点を効果的に統合することが重要な意味をもつのである。

3 普遍的な人権概念を個別課題に即してとらえる

普遍的な視点と個別的な視点は別個のものではなく、その間には「個別人権課題を通して普遍的な人権概念がその具体的な姿をあらわす」という関係性があり、この点に留意する必要がある。

あらゆる「差別」に共通するのは、何らかの社会的立場や属性の違いを理由にして、力関係において優位にあるものが排除や抑圧などの不当な扱いを正当化しようとする試みや仕組みであるが、その具体的な現れ方は個別人権課題によって異なる。例えば、部落差別と外国人差別には「異質な他者」と見なされ、社会的関係において排除されるという共通性があるが、その具体的な現れ方には違いがある。

また、このような不当な扱いに対して「法の下での平等」や「人間の尊厳」といった普遍的な人権概念を根拠に自らの権利を主張し、社会的正義を実現しようとする取り組みや運動をすすめ、その結果社会の人権水準をしだいに進化させてきたプロセスもすべての個別人権課題に共通してみられるものであるが、その具体的な展開のありようは人権課題によって異なっている。

したがって、人権の普遍的概念を個別人権課題のそれぞれの文脈に則した形で具体的にとらえることが重要である。例えば、1922年に出された全国水平社宣言は「人間はいたわるべき存在ではなく、尊敬すべき存在である」と述べたが、これは、部落問題をとりまく状況と文脈で人間の尊厳とは何かを具体的に示すものであった。とくに同宣言をしめくくる「人の世に熱あれ、人間に光あれ」ということばは、すべての人がかけがえのない尊厳と無限の可能性をもつ存在であることを強調しており、人権の普遍性を象徴するメッセージであるといえる。そしてこれらは、部落問題解決に向けた取り組みのプロセスにおいて、パターンリズム（父権的温情主義）を批判するものである。

さらに、「いたわりではなく、尊敬を」という概念は、反パターンリズムとして他の個別人権課題にも適用可能な普遍性を持っており、また個別人権課題のそれぞれに則して「尊厳」という普遍的概念のあらわれを具体的にとらえることが、この概念をより立体的にとらえることを可能にする。

例えば、子どもの人権について論じる場合、「保護」の側面だけを強調して「自

3. 普遍的な視点からのアプローチと個別的な視点からのアプローチ

立」や「社会参加」にあまり目を向けないことがある。その結果、「管理」が強調されて「意見表明」が軽視され、パターンリズムに陥ってしまうのである。また、障害者問題の場合であれば、「いたわりではなく権利の保障を」ということになり、それは障害者権利条約の精神に示されるように「我々のことを我々抜きに決めるな」(Nothing about us without us) という主張につながっていく。いまや「合理的配慮をしないのが差別だ」という水準にまで、人権概念は具体化されているのである。

具体的な人権課題を通して普遍的な人権概念を身につけると、その普遍的なモノサシ(尺度)に照らして、自分の身の周りで起こっていることや社会的な諸問題のなかに人権問題があることに気づいていくのである。例えば、部落問題を通じて「尊厳」の概念に気づき、その考え方をモノサシとして獲得すると、「女性だから/高齢者だから/セクシュアルマイノリティだから/〇〇だから…といった理由で尊厳が認められなかったことはなかっただろうか。」と、身近な問題を振り返ることが可能になる。このように、個別具体的な人権課題を通じて抽出された普遍的な人権概念は、その人権概念が実現されていない状況と問題を浮かび上げさせ、それらに対する取り組みを促す働きをするのである。

4 普遍的視点と個別的視点の統合に向けて

以上のような意味で、個別的視点からのアプローチを「縦糸」だとすると、普遍的視点は「横糸」に例えることができる。縦糸だけでは、それぞれの人権課題が固有の認識とことばで閉じた世界を形成するにとどまり、相互の共通性が見えにくくなりやすい。また横糸だけでは、人権概念が抽象的なレベルにとどまり、現実世界におけるその具体的な姿・形や色合いがとらえ難くなる。個別と普遍の間を行き来しあう往復運動を繰り返すことによって、普遍的視点と個別的視点が統合され、縦糸と横糸がより精緻に織り合わされていくのである。その結果、「人権尊重についての理解がさらに深まっていく」ことが本当の意味で可能になるのである。

5 「個人人権課題」から「すべての人間の尊厳」へ

さらに、人権に関わる問題は「個人人権課題の総計」ではなく、「どの個別課題の当事者でもない」立場を含め、すべての人に関わる普遍的な問題として考えることが必要である。つまり、政府や自治体の人権施策に関わって現在リストアップしている「人権の重要課題」はずいぶん広がったものの、他方ではある範囲に限定されており、世界人権宣言がその第1条で示しているように「すべての人間」を網羅しているわけではない。「生まれながらにして自由」とはいえず、「尊厳と権利とについて平等」に扱われていない立場や状況は、個人人権課題に限定されて見られるのではなく一般的に存在しており、たとえば「尊厳」という概念は個

別人権課題すべてにあてはまると同時に、それら諸課題だけに限定されるものではないのである。また「自尊感情をもつ」ことはすべての集団や個人にとって不可欠な権利であり、普遍的な視点からアプローチすることが、まさに「すべての人間」の人権を考えることにつながるのである。

人権学習が必要なのは、単に今存在する人権問題の解決に結びつけるだけでなく、「すべての人間の尊厳へ」と広げる必要がある。個別具体的な人権課題は、普遍的な人権概念が具体的に実現されていない、あるいは保障されていない問題としてとらえることができるのであり、したがって普遍的な人権概念を通して、それらを実現していく筋道が見えてくるのである。

また、人権の当事者性について考えるならば、ある人が複数の個別課題の当事者である場合（複合差別など）もあるだろうし、特定の個人人権課題にかかわる当事者性をその人がどのような重みと意味合いで認識しているかによって、自己アイデンティティに占める「当事者意識」が、さまざまな濃淡と傾向をもつ可能性があることにも留意する必要がある。アイデンティティは社会的に、また主体的に構築されるからである。

6 概念・技能・態度の3側面

さらに、普遍的視点からのアプローチは、すでに述べてきたような概念の領域だけに限定されるものではない。「ステレオタイプや偏見を見抜く力」や、「対等で非攻撃なコミュニケーションを行う力（アサーティブネス）」など、人権にかかわるスキルについても普遍的視点と個別的視点の両方から深める必要がある。例えば性別に関わる偏見とセクシュアルマイノリティに対するステレオタイプや偏見には共通点と相違点があり、それらを見抜く力やスキルを育てるうえで、普遍的視点と個別的視点の両方が必要になる。同様にアサーティブネスについても、例えば女性、子ども、高齢者、障害者、アイヌの人々、それぞれの立場にとって固有の特徴と共通点がある。「他者と水平的な関係性でつながろうとする姿勢」や「社会的なことがらに関与しようとする姿勢」など、人権にかかわる態度についても同じことがあてはまる。

つまり、普遍的な視点からのアプローチと個別的な視点からのアプローチには、それぞれ概念的（知識的）側面、技能的側面、態度的側面の3側面があり、いずれの側面も等しく重要な意味をもっているのである。また、この3側面をばらばらにとらえるのではなく、全体的に把握することが重要である。

7 権利行使に向けた生涯学習としての人権学習

人権感覚を育み、また人権感覚を具体的な行動に結びつけようとする人権意識を高めるためには、人権問題を「他人ごと」ととどめるのではなく、自分ともつながる「地続き」の課題として共感的・主体的に考え、感じ、行動できるように

3. 普遍的な視点からのアプローチと個別的な視点からのアプローチ

なることが重要である。その意味でも、個別性と普遍性を統合的にとらえる観点が不可欠である。

同様に、「だれの」「どのような」人権がいかなる状況において侵害されているのか、またその回復をどのような法的根拠にもとづいて要求するのかを具体的にとらえることによって、権利を行使するための人権学習に進化させることも可能になる。例えば、外国人に対する入居差別の問題を「居住・移転の自由」に関する自由権の侵害としてとらえたり、性別役割分担の問題を「両性の平等」に関する平等権の侵害としてとらえたりすることで、具体的な人権問題の学習を通じて普遍的な権利に関する認識を育むことができる。このようにして、個別の人権侵害事象を普遍的な権利の侵害として認識し、その権利を回復・実現するための主体的行動へと進化させることが可能になるのである。

さらに、人権課題は時代や状況の変化とともに常に変容し、新たな人権課題が順次登場してくる。個々の人権課題についてどのような変化が生じているのかを正しく認識し、また新たな人権課題を的確にとらえるためにも、人権への普遍的視点を育みながら、変化する具体的現実はその視点を適用することが求められる。その意味で、人権についての学習は生涯学習として展開されていくことが重要である。

フランス人権宣言が出されたことで、裕福な男性だけでなく、すべての男性が投票権を持つようになり、それがさらに女性に広がった。今、それを外国人にも広げようとしている。このように人権は進化していくものであり、人類の進歩は人権の進化と一体のものである。その意味で、人権教育は「問題があるからやる／問題がないからやらない」というものではなく、人類の進歩とすべての人間の幸せのために、あらゆる場所で常に必要な教育なのである。

4. 子どもの人権保障の観点から見て

住友 剛

1 はじめに

本稿は、「人権教育・啓発に関する基本計画の改定案（第1次案）」（以後「第1次案」と略）の内容のうち、子どもの人権保障に関わる事項について、まとめたものである。子どもの権利条約（児童の権利に関する条約）の趣旨に沿って、子どもの人権保障を日本社会のさまざまな領域において充実させたいという観点から、今後の人権教育・啓発のあり方を論じたい。

ただ、日本社会における子どもの人権保障については多岐にわたる課題があり、それをすべて論じることは、紙幅との関係で難しい。そこで本稿では、国連子どもの権利委員会（以後「委員会」と略）の総括所見（勧告）の内容を手がかりにして、今後の人権教育・啓発のあり方についての意見をまとめることにする。また、委員会の総括所見の内容を紹介する際、関連する日本政府（以後「政府」と略）の「人権教育・啓発に関する基本計画」（2002年、以後「現行基本計画」と略）や、法務省・文部科学省『人権教育・啓発白書（平成22年版）』、内閣府『子ども・若者白書（平成22年版）』などの内容にも触れることにする。

特に、①「人権教育、特に子どもの権利教育」の内容等に関する事項、②子どもにかかわりの深い特定職業従事者の研修等に関する事項、③「困難を有する子ども・若者やその家族への支援」に関する事項の3点に焦点を絞ってまとめる。

2 人権教育、特に子どもの権利教育の内容等について

まず、現行基本計画では、「子ども」に関する人権教育・啓発の取り組みとして、次のことが取り上げられている。

- 子どもを単に保護・指導の対象としてのみとらえるのではなく、基本的人権の享有主体として最大限に尊重されるような社会の実現を目指して、人権尊重思想の普及効用を図るための啓発活動を充実・強化する。（法務省）
- 学校教育及び社会教育を通じて、憲法及び教育基本法の精神に則り、人権尊重の意識を高める教育のいっそうの推進に努める。学校教育については、人権教育の充実に向け指導方法の研究を推進するとともに、幼児児童生徒の人権に十分に配慮し、一人一人を大切にされた教育指導や学校運営が行われるよう努める。その際、自他の権利を大切にするとともに、社会の中で果たすべき義務や自己責任についての指導

4. 子どもの人権保障の観点から見て

に努めていく。社会教育においては、子どもの人権の重要性について正しい認識と理解を深めるため、公民館等における各種学級・講座等による学習機会の充実に努める。(文部科学省、以後略)

一方、委員会は子どもの権利条約にもとづき、政府に対して、1998年、2004年、2010年の3回にわたって総括所見(勧告)を行った。その総括所見のうち人権教育に直接関係する事項を見ておくと、次のとおりである。

たとえば第1回総括所見(1998年)において、委員会は政府に対して、「条約第29条に従って、人権教育を体系的に学校カリキュラムに含めるために適切な措置をとる」よう勧告した(パラグラフ44)。また、委員会はあわせて、「権利の全面的な主体としての子どもの地位を強化するため、条約をすべての教育機関のカリキュラムに盛り込む」ことを勧告した(パラグラフ33)。

続いて第2回総括所見(2004年)では、委員会は「人権教育、および子どもの権利教育を学校カリキュラムに含めること」との勧告を行った(パラグラフ21d)。さらに第3回総括所見(2010年)においても、委員会は反差別に関する「意識啓発キャンペーン及び人権教育を含む必要な措置をとること」との勧告を行った(パラグラフ34b)。

ちなみに、第2回総括所見における「差別の禁止」(パラグラフ24)では、「婚外子、女子、障害のある子ども、アメリカン、コリアン、部落及びアイヌの子どもその他のマイノリティ・グループならびに移住労働者の子どもに対する社会的差別」が根強く残ることへの懸念が表明されている。その上で委員会は政府に対し、上記のような子どもへの「社会的差別と闘いかつ基本的サービスへのアクセスを確保する」ため、「とりわけ教育・意識啓発キャンペーンを通じて、あらゆる積極的措置をとる」ことを勧告している(パラグラフ25)。

さらに第3次総括所見では、「包括的反差別法の制定」(パラグラフ34)についての勧告や、「アイヌ、コリアン、部落その他のマイノリティの子どもが引き続き社会的および経済的周縁化を経験していること」への懸念(パラグラフ86)が示されている。第2回・第3回の総括所見に示されたとおり、委員会の求める人権教育の内容が、さまざまな差別に対する積極的な是正措置と関係づけられていることに留意が必要である。

一方、子どもの意見の尊重に関しては、たとえば第2回総括所見において、委員会は「家庭、裁判所及び行政機関、施設および学校ならびに政策立案において、子どもに影響を及ぼすあらゆる事柄に関して子どもの意見の尊重および子どもの参加を促進し、かつそのための便宜を図ること。また、子どもがこの権利を知ること確保すること」との勧告を行った(パラグラフ28a)。また、第2回総括所見では、表現・結社の自由(パラグラフ29・30)、プライバシーに対する権利(パラグラフ33・34)などにも委員会からの懸念が示され、これに関する勧告が行われている。学校における子どもの権利教育は、このような委員会の総括所見の内容をふまえたものでなければならないことは、あらためて言うまでもない。

以上の委員会の総括所見の内容に対して、前述の現行基本計画の「子ども」に関する取り組みは、抽象的に「人権尊重思想の普及」や「人権尊重の意識を高める教育」というのみである。したがって、子どもの権利に関わるどのような課題を特に扱っていくのかなどには触れず、具体性に欠けている。そこで今後は、委員会の総括所見の内容やこれまでの人権教育の現場実践の成果等をふまえて、学校で学ぶべき人権教育の内容・方法を具体化し、体系的なカリキュラムへとつくりあげていく作業が必要である。また、子どもの意見やプライバシーに関する諸権利の保障など、学校における子どもの権利教育は、子どもの権利条約の諸原則をふまえたものでなければならない。

3 子どもにかかわりの深い特定職業従事者の研修等について

第1次案では「2. 人権教育・啓発の基本的な在り方」において、「公権力を有する人々・人権にかかわりの深い特定職業従事者の研修・養成」についての基本原則を示した。具体的には、特に「公権力を有する人々・人権にかかわりの深い特定職業従事者」に関しては、高等教育機関や職員養成機関等における人権教育の実施（履修）が必要であり、そのための何らかの法的措置の必要性があると述べている。

この点にかかわって、委員会の総括所見においても、やはり子どもにかかわるあらゆる専門家への体系的な研修の実施等の必要性がくり返し指摘されてきた。

たとえば第1回総括所見では、「あらゆる専門家グループを対象として、子どもの権利に関する体系的な研修および再研修のプログラムが組織されるべきである」（パラグラフ 33）との勧告が行われた。ここでいう「専門家グループ」には、「警察および治安部隊の構成員ならびにその他の法執行官、司法職員、弁護士、教育のあらゆる段階における教師および学校管理者、ソーシャルワーカー、中央または地方の行政職員、子どもをケアする施設の職員、ならびに心理学者を含む保健従事者および医療従事者」が含まれている。

続く第2回総括所見においても、委員会は政府に対して、上記の「専門家グループ」に加えて裁判官や公務員などを含める形で、「条約の原則および規定に関する体系的な教育および研修を引き続き実施すること」を勧告した（パラグラフ 21b）。

そして第3回総括所見では、上記の「専門家グループ」やメディア従事者などを含む「子どものためにおよび子どもとともに活動しているすべての者」を対象に、委員会は「子どもの権利を含む人権に関する体系的かつ継続的な研修プログラムを発展させるよう促す」と勧告した（パラグラフ 24）。また、障害のある子どもの権利に関しては特に、教職員、ソーシャルワーカー、保健・医療従事者等「障害のある子どもとともに活動している専門的職員」を対象とした研修の実施が求められている（パラグラフ 59g）。

このような総括所見の動向から見ても、今後、新たな基本計画の策定においては、学校の教職員や保育士、児童福祉施設の職員、子どもに関わる行政職員、ソーシャルワーカー・カウンセラー等、「子どものためにおよび子どもとともに活動しているすべての者」を対象とした体系的な人権研修の実施を盛り込む必要がある。

また、その人権研修の内容については、前述 2 で述べた人権教育の内容に対応して、子

4. 子どもの人権保障の観点から見て

どもの権利条約の諸原則に沿うものであり、なおかつさまざまな差別に対する積極的な是正措置とも連携するものである必要がある。さらに、たとえば大学における教員養成など、子どもに関わるさまざまな専門職養成の場においても、委員会の総括所見の趣旨をふまえた人権教育の取り組みが求められるところである。

なお、現行基本計画においても第4章3において、「人権にかかわりの深い特定の職業に従事する者に対する研修等」についての記述がある。また、第4章1「人権一般の普遍的な視点からの取組」においても、学校教育における施策の一つとして、「養成・採用・研修を通じて学校教育の担い手である教職員の資質向上を図り、人権尊重の理念について十分な認識」を持った教員の人材確保等が挙げられている。そして、子どもに関する取り組みとして、現行基本計画では、「教職員について、養成・採用・研修を通じ、人権尊重意識を高めるなど資質向上を図る」（文部科学省）ことや、「保育士や子どもに関わる指導員等に対する人権教育・啓発の推進を図る」（厚生労働省）ことが盛り込まれている。

しかし、事項として上記のことが盛り込まれているものの、今後、教職員や保育士・指導員等に対する人権教育・研修をどのような内容で、どのような方法で実施するのかという点において、やはり前述2と同様、具体性に欠ける点は否めない。また、委員会の総括所見では、教職員や保育士・指導員等だけでなく、行政職員やカウンセラー・ソーシャルワーカー等を含む「子どものためにおよび子どもとともに活動しているすべての者」を対象として、体系的な人権研修の実施が求められていることを忘れてはならない。

ただし、政府が体系的な人権教育・研修の直接の実施に消極的であるとしても、たとえば地方自治体や高等教育機関、専門職団体、NGO・NPO、第1次案でいう「プラットフォーム的機能」を果たす組織などが中心となって、さまざまな形で子どもの人権に関する教育・研修に取り組むことは可能である。政府は自らが人権教育・研修に取り組むだけでなく、これらの諸機関・団体の人権教育・研修実施に関する条件整備に努めるという形態もとりうる。この点もあわせて指摘しておく。

4 特に「困難を有する子ども・若者やその家族への支援」に注目して

ところで、今日、「困難を有する子ども・若者やその家族への支援」あるいは「社会的に不利な立場におかれた青少年」への支援に関する諸課題を、人権教育・啓発の観点からどのように盛り込むかが、ひとつの重要課題となっている。

たとえば、経済的に苦しいひとり親家庭や生活保護世帯の増加、就学援助を受ける子どもの増加といった貧困問題の深刻化が子どもや若者に顕著に見られるようになったことを指摘している。また、子ども・高齢者の虐待、ドメスティック・バイオレンス（DV）、自死、不登校・ひきこもりの問題などについても、先の貧困問題の深刻化とあわせて、「人権意識を取りまく環境悪化」と位置づけている。したがって、今後の人権教育・啓発においても、この環境悪化に対してどのように歯止めをかけ、状況を好転させるべく取り組みを強化していくかが重要になることは言うまでもない。

たとえば委員会の第3回総括所見においては、子どもの貧困問題や生活水準に対する権

利に関して、「締約国が子どもの貧困を根絶するために適切な資源を配分するよう勧告する」(パラグラフ 67) との勧告が行われた。また、アイヌ、コリアン、部落その他マイノリティの子どもの「経済的周縁化」の問題に関して、「締約国に対し、民族的マイノリティに属する子どもへの差別を生活のあらゆる分野で解消し、かつ、条約に基づいて提供されるすべてのサービスおよび援助に対し、このような子どもが平等にアクセスできることを確保するため、あらゆる立法上その他の措置をとるよう促す」とも述べている(パラグラフ 87)。このような子どもの貧困や生活水準、マイノリティの子どもの権利に関する諸課題や、これに対する委員会の総括所見は、「人権意識を取りまく環境悪化」への歯止めを求めるものと考えられる。しかし、現行基本計画では、このような「人権意識を取りまく環境悪化」に対して、具体的な対応についての記述が見られない。

その一方で、政府も現在、内閣府『子ども・若者白書(平成 22 年版)』を見る限り、「困難を有する子ども・若者やその家族への支援」を、子ども・若者育成支援施策の重要な課題として位置づけていることがわかる。

ちなみに、2009 年に制定された「子ども・若者育成支援推進法」では、第 1 条の「目的」において、子ども・若者育成支援の取組の基本理念、国・地方公共団体の責務などについて、「日本国憲法及び児童の権利に関する条約の理念」に則るものと位置づけている。また、同法第 10 条「国民の理解の推進等」では、国及び地方公共団体に対して、子ども・若者支援に関する国民一般の関心を高め、その理解と協力を得るなどの観点から、「必要な啓発活動を積極的に行うものとする」と定めている。したがって、今後の基本計画の策定においては、「人権教育及び人権啓発の推進に関する法律」に基づく計画づくりという観点とともに、子ども・若者育成支援推進法という「必要な啓発活動」の充実という観点からも、その内容の検討が必要であろう。

そこで、「特に困難を有する子ども・若者やその家族」への支援施策の具体例を挙げると、たとえば『子ども・若者白書(平成 22 年版)』第 2 部第 3 章では、「ニート、ひきこもり、不登校の子ども・若者」「障害のある子ども・若者」「非行・犯罪に陥った子ども・若者」「子どもの貧困問題」「困難を有する子ども・若者の居場所づくり」「外国人等特に配慮が必要な子ども・若者」「児童虐待防止」「いじめ被害・自殺対策」などが挙げられている。

また、同じく『子ども・若者白書(平成 22 年版)』では、「子ども・若者ビジョン」に基づく先進的な取り組み事例として、たとえば川崎市子どもの権利に関する条例、神奈川県におけるシティズンシップ教育、滋賀県における「子ども県議会」、ひょうごユースケアネットワーク推進会議(兵庫県)、新潟県三条市子ども・若者総合サポート会議、兵庫県川西市子どもの人権オンブズパーソンなどの自治体の事例や、NPO による薬物依存者及びその家族への立ち直り支援、性的指向を理由として困難な状況におかれている若者をつなぐ活動などが紹介されている。

現行基本計画においても、たとえば個別課題としての「子ども」の諸課題への取り組みとして、「校内暴力やいじめ、不登校」「児童虐待」「児童買春・児童ポルノ等」「犯罪等の被害にあった少年」などを挙げている。また、これらの課題に関する教育相談や子どもの

4. 子どもの人権保障の観点から見て

人権 110 番などの人権相談の体制の充実、子どもの人権専門委員制度の強化、関係機関の連携強化、子どもの人権に関する啓発活動や教職員などの研修の充実といった取り組みの推進も例示されている。このような取り組みは今後、基本計画に基づく取り組みとしてだけでなく、政府の子ども・若者育成支援施策、特に「困難を有する子ども・若者やその家族への支援」に関する取り組みとしても位置づける必要がある。

と同時に、今後の基本計画には、たとえば先に紹介した「子ども・若者ビジョン」にもとづく先進的な取り組み事例を適切に位置づけた内容にする必要があると考えている。そのように考える理由は、これまでの委員会の過去 3 回にわたる総括所見の内容が、先述の「先進的な取り組み」のような取り組みを広く日本国内で実施するよう、政府に対して求めているからである。

たとえば「子どもの人権オンブズパーソン」など、子どもの権利の実施状況に関する独立した監視機関の設置については、3 回のすべての総括所見で勧告が行われている。また、子どもの意見の尊重の観点から、学校や子どもの関わる各種施設の運営場面だけでなく、政策決定の場面などにおいても、子どもの意見を表明する機会を確保する措置をさまざまな形で強化するよう、やはり 3 回の総括所見すべてで、各回で表現はちがえども、何らかの形で勧告が出されている。このほか、子どもや若者の自殺防止、子どもの虐待防止、暴力等の被害を受けた子ども、障害のある子どもなどへの対応についても、若干の表現のちがいはあるが、3 回の総括所見において、その取り組みの充実に向けての勧告が行われている。

しかし、現行基本計画には、虐待防止など部分的には取り入れられている事項はあるものの、委員会の総括所見の内容が十分な形で反映されているとは言いがたい。そこで、せめて政府内部で子ども・若者施策に関する調整を行って（これもまた、委員会の総括所見で繰り返し勧告されている事項のひとつである）、子ども・若者育成支援推進法にもとづく「困難を有する子ども・若者やその家族への支援」の取り組みや、「子ども・若者ビジョン」に基づく先進的事例くらいは、今後の基本計画においても何らかの形で積極的に位置づけるべきではないか。

ところで、現行基本計画における「子ども」の諸課題への取り組みは、政府の子ども・若者育成支援施策の枠組みでいう「子ども」（乳幼児期、学童期、思春期）を主な対象としており、「青年期」の若者（おおむね 18 歳以降 30 歳未満）を省いている。今後、基本計画の検討においては、「困難を有する子ども・若者やその家族への支援」との関係において、「青年期」の若者に関する諸課題をどのように位置づけ、具体的な取り組みを検討していくかが重要である。

5 おわりに

以上のとおり、本稿では①「人権教育、特に子どもの権利教育」の内容等に関する事項、②子どもにかかわりの深い特定職業従事者の研修等に関する事項、③「困難を有する子ども・若者やその家族への支援」に関する事項の 3 点に的をしぼる形で、3 回分の国連子ども

の権利委員会の総括所見の内容を手がかりにして現行基本計画等について批判的な検討を行い、筆者の意見をまとめた。

もちろん、冒頭でも述べたとおり、日本社会における子どもの人権保障に関する課題は、人権教育・啓発の分野にとどまらず多岐にわたる。また、本稿は、政府への「対案」づくりの一環として意見をまとめたため、政府側での今後の基本計画の改定にあたっての「注文」のような内容が数多く含まれることとなった。

ただ、政府の子どもの人権関連施策のあり方について、国連子どもの権利委員会が総括所見という形で数多くの指摘や勧告を行うということは、政府の人権関連施策に数多くの課題があると同時に、政府に積極的に働きかけ、その施策の方向を転換させるだけの市民側の力の弱さや、人権教育に関する研究・現場実践・運動面の弱さも課題としてあるということであろう。したがって、子どもの人権保障に関する諸課題は、今後政府側が基本計画の作成において検討すべき課題であるとともに、人権教育に関する研究・現場実践及び運動側もまた、自ら何を引き受け、何を今後なすべきかについて検討すべき課題でもある。そのことをここで指摘しておきたい。

最後に一点。東日本大震災及び東京電力の福島原発事故が発生した。このたびの大震災・原発事故に関しては、被災した子どもの衣食住の生活保障や医療・心理面でのケア、震災で家族を亡くした子どもへの支援、そして放射線被曝からの子どもの保護や避難・疎開を余儀なくされた子どもへの対応等々、子どもの人権保障の面で数多くの解決すべき課題がある。また、青年層もまた、就労や進学、学業生活の継続などの面で、さまざまな課題に直面している。そして、子どもや若者たちの家族もまた、生活再建に向けての諸課題に直面し、苦労を重ねている現状にある。

だが、このような現実的な諸課題への対応なくして、今後、日本社会における子ども・若者に関する人権教育・啓発は十分に行えるのだろうか。今こそ人権教育・啓発の関係者が、さまざまな考え方や立場のちがいを越えて協力・連携しあって、現実的な諸課題への対応と人権教育・啓発の取り組みとを結び付けていく作業を行っていく必要があるのではなかろうか。