

「人権教育のための国連一〇年」から見た日本の人権教育

——「エンパワメント」「主体形成」「参加」をキーワードに——

阿久澤 麻理子

要 約

「人権教育のための国連一〇年」の間、日本では「人権教育・啓発推進法」の施行、基本計画の策定など、人権教育・啓発の実施体制が整った。今後はこうした体制のもとで何を実施していくのか、という教育の内容について議論を深める必要がある。現在の日本の教育・啓発は「思いやり」「やさしさ」などの心情主義的価値を強調し、私人間の配慮によって「差別」をなくすことを強調する一方で、市民が自らの権利について学び、社会を問い直す力をつけることを促す、いわばエンパワメントや主体形成の側面が弱い。また、地方自治体や公教育だけでなく、市民社会自らが、市民にとって必要な人権教育プログラムを創造し、提起する力をつけることも必要である。

一 国連による「中間評価」のなかの日本

国連人権高等弁務官事務所では一九九九年に「人権教育のための国連一〇年（以下「国連一〇年」と記す）について世界規模での中間評価を行って以後、各国の取り

組みの進捗状況を逐次更新し、ホームページ上で公開してきた。しかし、二〇〇一年二月現在で、「国連一〇年」に関する報告があったのは八六カ国にとどまっており、一〇〇以上の国連加盟国からは報告がなかったことになる。「国連一〇年」に呼応したプログラムを展開するには予算がない、とか、政府自身が人権教育を積極的

に推進したがるらない、といった国も多数ある。

このようななかで、日本は、国内行動計画を策定したアジア太平洋地域の二カ国の一つであるだけでなく、地方自治体レベルでも行動計画が多数策定され、また二〇〇〇年一二月には「人権教育及び人権啓発の推進に関する法律（以下、「人権教育・啓発法」と記す）が施行されるなど、この間の取り組みは、国際的にみても評価すべきものがある。とりわけ「人権教育・啓発法」は日本における人権擁護法体系の整備の一環として評価されると同時に、「国連一〇年」後も、人権教育を持続して実施することに法的根拠を与えるものとなった。日本において、このような人権教育・啓発の実施を裏づける「体制」ができたことは、評価・歓迎すべきことである。しかしながら一方で、その中身、すなわち人権教育・啓発とは、一体どのような理念のもとで、何を行うべきなのか、ということについての議論が低調であるように思う。

「人権教育・啓発法」第二条では、「人権教育とは、人権尊重の精神の涵養を目的とする教育活動をいい、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啓発活動をいう」と、人権教育・啓発の定義を示しているが、あえて本法がこれほど「幅広い」（ある

いは曖昧な）定義を示したのであれば、その実施を担う地方自治体や教育機関、その他の組織や市民は、内容を具体的に議論し、明確にする必要がある。とりわけ人権の主体である市民は、自らの権利と基本的自由が守られるよう、地方自治体や学校などの行う人権教育・啓発事業をモニターし、内容の充実や改善を求めていく立場にある。市民こそ、人権教育・啓発のありようについて、明確な視点を持たねばならないのではなからうか。そこで本稿では、主として「人権教育のための国連一〇年」という世界的な動きのなかで提示された、人権教育の基本的理念に照らしつつ今後の日本における人権教育・啓発に必要な視点について論じたい。

二 日本の人権教育に対する問題提起

1 公権力に対する視座の欠如

人権擁護推進審議会の議論のなかで、ある委員が「教育者が感謝を、ではなく、権利を教えたので社会は寒々としたものになった」と発言したが、このように、人権を主張することはエゴイステイックな行為である、といった否定的な人権観は実は多くの市民によっても共有さ

れている。そこで、人権教育・啓発では、「おもいやり」や「やさしさ」の心を育む、といった心情主義的な価値の側面が強調されることとなる。もちろん、人間として、他者を大切に思う「心の教育」が、人権を理解するため
の土台になるということに異論はない。しかしこの国では、法を司る省までが、人権啓発の重点目標に「思いやりの心」を掲げることに、違和感を覚えるのは筆者だけであろうか（二〇〇一年度法務省人権啓発活動重点目標は「育てよう 一人一人の人権意識―思いやる心が築く新世紀―」であった）。

このような抽象的、心情主義的な人権観の強調が、日本の歴史的・文化的背景に起因するものなのかどうかについては別稿に譲るとして、こうした人権観を強調する教育・啓発は、市民に人権の重要な側面を伝えないこととなる。第一に、市民は人権をお互いの配慮によって解決すべき「私人間」のことがらと理解し、公権力による人権侵害には、無自覚・無関心となる。最近、刑務官による受刑者への暴行が事件として報道され、認識は若干変わったかもしれないが、多くの市民はこれまで、国家や行政機関とは、市民の人権を充足してくれる存在として信頼こそすれ、市民の権利を侵害する可能性をもつ、といった認識をあえて避けてきたのではなからうか。

2 人権基準、法に対する関心の欠如

第二に、人権への理解を抽象的な価値のレベルで受け止めてしまうことによって、市民は具体的な人権基準に
対して関心を持ち、学ぶ機会を逸している。国連やその専門機関等ではこれまで数々の人権条約を採択してきたが、どれだけの市民がこのような人権諸条約を学び、理解する機会を持ったであろうか。これら諸条約に書かれているのは、人権侵害を繰り返してきた人類の歴史に対する反省と、人権侵害に対して声をあげ、尊厳の回復を求めた勇気ある人々の行動によって、ようやく世界中で共通に確認されるに至った、「すべての人に保障されるべき具体的権利」の数々である。たとえば、「国連一〇年」の目的の一つには「世界人権宣言の普及」があげられているが、それはこの文書が、世界で初めて、世界中のすべての人が持つべき諸権利について国際的に合意を形成し、リスト化した文書だからである。このような人権基準に無関心であるというのは、自分がどのような権利を持っているのか、ということに無関心だということである。実際、筆者はこれまで市民啓発や自治体職員研修の場で、「人権とは何か、あなた自身の言葉で定義してください」という問いかけを行ってきたが、「思いや

り」や「やさしさ」といった抽象的回答が多く、「自分がどんな権利を持っているか」という問いに対して、具体的に答えられない回答者があまりにも多いことに驚かされてきた。

また、「だれもがこういう権利を持っている」という、その諸権利の内容は、その社会で共有すべき基準として、法や条約のなかに記されてきた。実際、ドイツ語やオランダ語、フランス語など、ヨーロッパの言語では、「権利」をあらわす言葉（英語でrightsにあたる単語。Recht, recht, droitなど）には、「法」という意味も含まれる。法は市民がこうあつて欲しい、と考える社会を実現するための有効な手段であるから、法や条約に無関心であるというのは、自らが社会をつくる主体である、という市民意識が希薄であることのあらわれである。逆に、市民に具体的な諸権利を学ぶ場を保障せず、心情主義的な価値だけを強調する人権教育は、市民を社会に関わる機会から遠ざけ、市民の目を公共的事項より私的な領域に向けさせようとする危険をはらんでいる。

3 問題解決に対するアプローチ 「心がけ」か、社会的・政治的プロセスによる解決か

第三に、人間の諸権利が法のなかに記されるのは、こ

れが社会のなかで生起する具体的な問題を解決する際に参照すべき基準となり、道具となるからである。人権問題は、心がけだけの問題だけでなく、さまざまな実態をとまなう問題の解決を必要とする。市民が法や条約に記された権利を知ることが、社会に生起するできごとを「人権」という枠組みから捉え直し、人権侵害の事実を読み取り、解決への一歩を踏み出すためである。

しかしながら心情主義的な教育は、人権を「心がけ」の問題としてしまい、具体的な問題解決を志向しない危険性を持つ。日本では、同和对策事業の終了により、「実態的差別」は解決したので「心理的差別」が残された行政課題である、との認識が強まり、「心理的差別」だけを切り離してとりあげようとする人権教育・啓発が先行しているように思えてならないのである。

それでは、「国連一〇年」では、人権教育と実態的な解決との関係をどのように捉えているであろうか。国連は戦後、世界平和のためには差別をなくし、すべての人の人権が保障される体制を築く必要があるとの認識から、各種人権条約を採択し人権基準の設定に力を入れてきた。しかしながら、東西冷戦の影響によって、各国の条約の解釈や、その実施状況も、イデオロギーの影響を強く受ける時代が長く続いた。一九八九年の冷戦終結後、

ようやくイデオロギーの枠を越えて、市民一人ひとりの人権について、世界中が語り合える環境が整ったのである。したがって、人権教育の重要なターゲットの一つは、旧社会主義国である。また、その後の民主化の進展によって、多くの発展途上国では、草の根の市民が自らの生活に関わる重要な決定のプロセスに参加する「余地」も拡大した。そこで、これまでは差別や抑圧によって、こうした社会的・政治的プロセスへの参加の権利を奪われてきたマイノリティ集団、零細農民や漁民、工場労働者や都市の貧困層などが、こうしたプロセスに参加し、さまざまな決定に効果的に影響を与えていけるよう、自らの権利の内容と、それを実現する方法を学ぶ人権教育が、重視されるに至ったのである。

こうした背景のゆえに、「国連一〇年」は「旧社会主義国寄り」「途上国寄り」だという批判も受けている。たとえば吉田智弥は、「国連一〇年」行動計画のなかのいくつかの表現は、明らかに途上国を想定しており、日本など先進諸国の市民社会の人権問題を課題にあげていない、と指摘している。⁴⁾ この指摘は正しいが、一方で筆者は、被差別・被抑圧の当事者の社会的・政治的プロセスへの参加を重視する途上国の視点のなかにこそ、日本にとって重要な人権教育の視点が含まれている、と考え

ている。

もちろん、欧米先進国も、こうしたプロセスに無関係ではない。国連の中間評価には、欧米各国からの報告も寄せられているが、たとえばイギリスでは、人権教育の一環として、学校教育に新しく「シチズンシップ教育」を導入したと報告している。イギリスをはじめヨーロッパでは、経済不況の深刻化により、将来への展望を失った若者の暴力、外国人排斥行動などが社会問題化して久しいが、不満を暴力で表現するのではなく、問題を社会的・政治的プロセスのなかで解決できる力を若者に身につけさせることが、「シチズンシップ教育」導入の重要な目的の一つとなった。「シチズンシップ教育」では、青少年に地域社会に関わる機会を与え、そこで自ら「発見」した課題を、学校外の人々や組織などに働きかけ、解決する能力を高めようとするプログラムが実践されている。⁵⁾

このように考えると、日本における人権教育は、再び吉田の言葉を借りるならば「主要な問題意識は、学校教育、社会教育の分野でへ人権」をカリキュラムの一つとしてかかげるために問題を整理する、という方向に大きく傾いている」かのようなのである。つまり、人権に関わる課題の学習機会を提供するが、それが具体的な問題解決

のために、市民の社会的・政治的プロセスへの関与を促すものとはなっていない、ということである。

三 国連行動計画のなかの重要な視座

1 社会的・政治的プロセスへの市民の関わり

筆者は「国連一〇年」の最も重要な視座は、この市民の社会的・政治的プロセスへの関与を促すことにある、と考えている。

人権教育とは、単に数多くの「〇〇問題」の知識を増やすためではなく、誰もが問題解決の主体になれることを目指すものである。自らの問題を自らの手で解決できるように becoming こそ、人は、自分の生き方を自己決定し、自己実現をはかることができる。

国連行動計画の「一般指導原則」には、人権教育は「学習者の日常生活に関連づけた方法で行われ」、人権を「抽象的規範の表現としてではなく、みずからの社会的、経済的、文化的及び政治的な状況という現実の問題として捉える」ための方法・手段に関わるものであり、人々の「効果的で民主的な参加を目指す」ものである、と記されている。すなわち、人々が現実にかけている問題を、

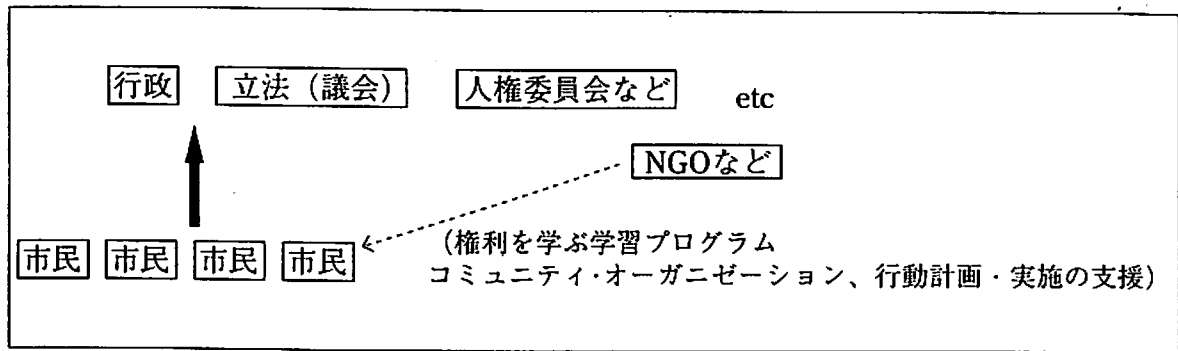
まず問題として認識し、政治・経済・社会・文化的側面から要因を分析し、社会に対して効果的に解決を働きかけていけるようになることを、目指しているのである。

2 草の根の主体形成とエンパワメント

また、国連行動計画があげている人権教育の「対象となる集団」にも注目する必要がある。ここでは「可能な限り多くの人々」といった抽象的表現にとどまらず、「あらゆる識字レベルの人々」、「障害を持つ人々」、「女性、子ども、高齢者、少数者、難民、先住民、最貧層の人々、HIV感染者およびAIDS患者、他の社会的弱者」に特に重点を置くことが記されている。これは、最も人権侵害の対象とされやすい諸集団である。したがって、このような人々が、自らの権利について学び、問題を意識化し、その解決を求めて議会や行政機関、その他の組織など（発展途上国であれば、多国籍企業、外国政府、国際機関なども、重要な対象である）に働きかけていく力をつけることが重視されるのである。

しかしながら、公的機関（日本であれば、たとえば人権教育・啓発の主要な担い手であった地方自治体を想定してほしい）が、自ら組織や施策に対して「モノ申す」市民を育てる人権教育を歓迎し、積極的に推進するとは実際考

《草の根からの人権教育モデル》



えにくい。そこで、各国でも、NGOなどがこうした役割を担うことになる。

筆者がこれまで調査を実施してきたフィリピンを例にとると、人権NGOだけでなく、労働組合やキリスト教教会、住民組織などもこうした役割を果たしてきた。こうした組織は農民、漁民、労働者や都市の貧困層などを対象に、「権利」を学ぶプログラムを実施しており、こうしたプログラムは、人々が権利意識に目ざめ、差別と闘う主体を形成していく、まさにエンパワメントのプロセスとなっている。

さらにNGOなどは、学習機会の提供にとどまらず、具体的問題解決行動にむけた住民の組織化を行い、住民組織

と共に行動計画を策定し、これを実施するまでの支援も行っている。このようなNGOの人権教育は、上の図のような《草の根からの人権教育モデル》にあらわすことができよう。フィリピンでは、実に多数のNGOがこのような人権教育を展開しているが、こうした取り組みは、その性質からして、公的機関では実施しづらい。人権教育において、公的機関と市民社会の果たす役割の違いを認識してこそ、初めて成立するモデルといえよう。

3 公的機関の役割

もちろん、このことは公的機関の役割を軽視するものではない。政府が人権教育を認知しなければ、学校や行政機関が人権教育を実施することは難しい。公的機関はまず第一に、人権教育を公教育のなかで制度化したり、市民社会にとって人権教育を実施しやすい環境を醸成する役割を果たしている。

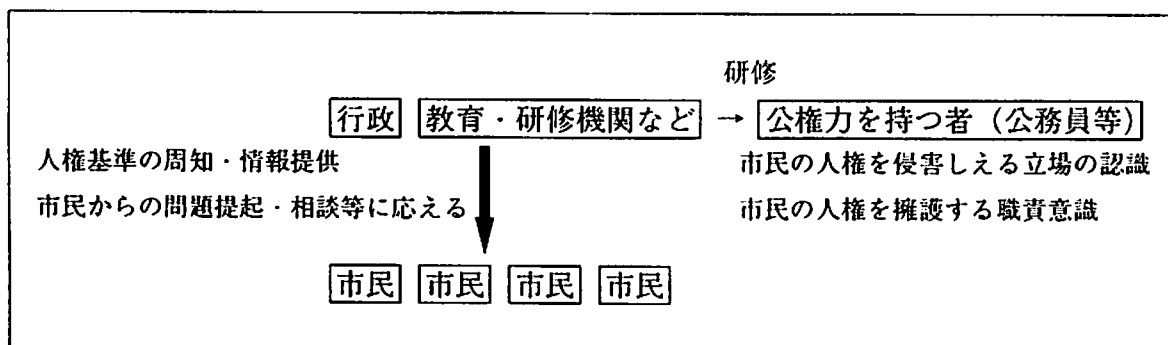
第二に、政府や地方自治体をはじめとする公的機関は、人権に関わる国内の法や制度、さらには日本政府が批准・加入しているような国際人権条約などについても、その内容を周知する「広報努力」を果たさねばならない。これらは市民にとっては自らの権利に関わる重要な情報であり、人権問題を解決するための道具となるからであ

る。

余談になるが、ある研修会の席で、「ブラジル人宝石店入店拒否訴訟（一九九九年一〇月）」の判決について紹介した折のことである。外国人であるという理由で、自分の経営する宝石店にブラジル人女性が入店することを拒否し、退去を求めた店主に対して、判決はこれが人種差別撤廃条約で禁じる人種差別行為であるとして、不法行為にもとづく損害賠償の支払いを命じた。この判決について、研修会に参加していたある行政職員からは「店主が人種差別撤廃条約を知らなかったためにこうした行為をはたらき、結果として損害賠償を命じられたのだとしたら、この条約を周知しなかった行政が悪い、などと逆に市民から言われたり、訴えられたりしないだろうか」との意見が出された。まさに行政の役割とは何か、と考えさせられる話である。

第三に重要なのは、公的機関に働く、自らの職員に対する人権教育を実施することである。警察や刑務所職員、その他の公務員など、公権力を持つ職務につく者は、市民の人権を充足したり保護する役割を果たすだけでなく、侵害する可能性を持つ。「特定職業従事者」の研修は、こうした公権力を持つ者を主なターゲットとするものである。公教育において人権教育を計画したり、実施

〈行政からみた人権教育モデル〉



する立場にある者なども、ここに含まれる。⁶⁾

そのほか、市民から寄せられる相談や行政に対する問題提起の声などに対して真摯に対応し、これらを問題解決のルートに乗せることも、人権教育の成果として起こる市民の行動に対する、公的機関の重要な役割であろう（『行政からみた人権教育モデル』参照）。

こうしてみると、日本においては、人権の主体である市民と、公的機関の果たす役割のちがいに對する認識が、弱いように思われる。役割が違いうからこそ、教育や研修の内容も、市民と公的機関の職員のいずれを対象とするかに応じて検討されなければならぬ。自治体が行う職員研修と

市民啓発とが、しばしば同じ内容で実施されている現状も再検討が必要である。

また、筆者は市民どうしの間で起こる人権侵害について、決して軽視しているわけではないことも付記しておきたい。ここでは、「公的機関」「市民」という区分を強調したので、筆者が公権力による人権侵害ばかりに目を向けているかのような誤解を与えたかもしれない。しかし、日本では、私人間の人権侵害だけを強調し、これを「思いやり」や「やさしさ」、相互の配慮によって解決しようとする志向性があまりにも強い。私人間の人権侵害も、実は政治的・経済的・社会的・文化的文脈のなかで捉えるなら、こうした諸側面のなかに、その要因があることが多い。市民相互の間で起こる問題であっても、社会的・政治的プロセスのなかで解決すべきことは、決して少なくない。その意味で、市民の側も、人権問題の解決を心がけの問題としてのみ済ませるのではなく、公的機関の果たす役割などについて、もっと敏感となる必要がある。

四 自治体の「国連一〇年」行動計画をみて

以上のような視点から、日本国内の自治体が策定した

行動計画をみると、今後の課題となるべきことが見えてくる。多くの自治体の行動計画は、政府の国内行動計画と同様のスタイルをとっており、「あらゆる場を通じた人権教育」と「重要課題への対応」などを柱として、課題や方向性を整理しているが、とりわけ筆者が注目するのは「重要課題への対応」である。ここには通常、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感染者等、刑を終えて出所した人、などの項目があがっているが、これらは国連行動計画のように、明確に人権教育の「対象となる集団」とは位置づけられていない。読み進めてみると、これらの集団が人権侵害を受けやすい集団であると位置づけられ、行政として、こうした人々の社会参加の機会を拡大し、権利保障に努める、ということは記されているが、人権教育・啓発については、もっぱら当事者ではない人々が、これらの人々の問題を理解することに重点がおかれているような印象を強く受ける。当事者である人々が自らの権利について学び、その実現をはかることを可能にする主体形成やエンパワメントの側面は、きわめて希薄であると感じる。

たとえば女性はこの権利がある、ということや女性自身が知り、意識化してこそ、長い間の習慣やしきた

りのなかで見過ごしてきた差別を見抜き問題を提起する力をつけるのではなからうか。これは子ども、高齢者、障害者、外国人など、さまざまな当事者にとっても同様のはずである。相互理解やふれあい・交流といった文言が目立つ行動計画の構成は、当事者以外の人々の理解を促すことに重点を置き、最も重要な人権教育の要素を「薄めて」いるように思われる。

五 市民としての役割は何か

しかし、先にも指摘したとおり、当事者の主体形成やエンパワメントの人権教育・啓発が重要であるとしても、このような内容は、行政機関の実施する事業になじみにくい側面もある。そうであるとするなら、日本の市民社会は、行政に過大な期待を抱くのではなく、むしろ自らのエンパワメント、主体形成のための人権教育の場を積極的に創造していかねばならない。もちろん、いくつもの当事者団体が、すでにこうした実践を積み重ねてきた実績もある。それならば、こうした輪をさらに広げるよう、行政機関なども積極的に支援を行うべきである。また、私たちは同和教育の実践から多くのことを学び直すべきである。

さらに、最後に記したいのは、市民こそ、人権基準のつくり手である、という自覚を持つことの重要性である。法に記された諸権利は「おカミ」から与えられたものではない。自らの権利を守るために、市民は社会の変化に応じて、必要な人権のリストを創造し、社会の共通基準にしていかねばならない。たとえば、環境ISOやSA8000など、企業などが環境や人権に配慮していることを表す「認証」は今日かなり普及しているが、これらはいずれも、市民組織がつくりだしたものである。市民の環境意識、人権意識から生まれた認証の基準なのである。たとえば、私たち市民は人権に積極的に取り組む「行政」や「学校」を評価できる基準をつくりだし、市民の側からその実現を求める運動を生みだしていけるであろうか？ そんなことを考えるこのごろである。

注

(1) 部落解放・人権研究所が二〇〇二年九月に実施した調査では、三九の都府県・政令市、五二四の市町村で「国連一〇年」行動計画、およびこれにかわる人権教育・啓発の基本計画等を策定していることが把握された。その一覧は、『部落解放・人権年鑑』二〇〇二年度版を参照されたい。

- (2) 前川実「分権時代の自治体人権教育・行政 地対財特法失効後の人権行政創造に向けて」『月刊自治研』Vol. 43、二〇〇一年一月。
- (3) 名古屋刑務所では刑務官による受刑者への集団暴行によって、傷者がでたことが報道され、二〇〇二年一月、刑務官五人が逮捕された。
- (4) たとえば「警察機関での暴力について調査した最近の報告によると、(中略)警察は取り調べの方法や技術についての理解が不足しており、時代遅れの方法によって取調べを行っていた」(75e)や「さまざまな識字レベルの人々、及び奥まった地域で生活や仕事をしている人々」(79)といった表現を例にあげている(75eおよび79は、国連行動計画中の段落番号)。吉田智弥「『行動計画』は実質化されたか『奈良県行動計画』にも申す」『月刊自治研』Vol. 43、二〇〇一年一月。
- (5) Education for citizenship and the teaching of democracy in schools : final report of the Advisory Group on Citizenship, Qualification and Curriculum Authority, 1998. Ref: QCA/98/245.
- (6) マスメディア関係者も、人権の促進や伸長に大きな役割を果たす。そこで、国連行動計画・国内行動計画とも、マスメディア関係者の人権教育の重要性を指摘している

が、これは公的機関によるより、自主的な取り組みが期待される領域である。