

人権啓発基本方針づくりの課題

上杉孝實

要約 部落解放・人権研究所では、1980年代と90年代に部落解放・人権啓発方針を示してきた。その後、人権教育・啓発推進法の制定や人権教育・啓発基本計画の策定などがあり、国連の「人権教育のための世界プログラム」も進行するなかで、新たに人権啓発方針の検討が必要になってきている。部落問題など人権問題への取り組みを通じて人権確立に向けて住民主体の学習が促進されることが課題であり、それとの関連で行政、企業、教育機関、諸団体の役割が明らかにされなければならない。

1 これまでの基本方針

(社)部落解放・人権研究所（以下、研究所）では、2010年3月11日に開かれた第71回総会において決議された事業計画に基づいて、啓発部門で2010～2011年度の2年間、「部落解放・人権啓発基本方針の再検討とこれからの提言」に取り組むこととなった。その目的は、総会資料から抜粋すると、以下のようになる。

部落解放・人権研究所では、部落解放をめざす人権啓発のあり方について、1980年代、1990年代の2度にわたって部落解放・人権啓発の基本方針を作成してきた（部落解放・人権啓発基本方向作成委員会編、1988『部落解放と人権啓発 部落解放・人権啓発基本方向作成委員会報告書』部落解放研究所、部落解放・人権啓発基本方向作成委員会編、1989『部落解放・人権啓発基本方針』部落解放研究所、第2次部落解放・人権啓発基本方向検討委員会編、1994『部落解放・人権啓発の発展のために（提言）』部落解放研究所）。

これらの基本方針が策定されてから年月

を経て、国レベルにおいても「人権教育及び人権啓発の推進に関する法律」（2000年）が施行、「人権教育・啓発に関する基本計画」が2002年に策定され、社会にも大きな変化が見られるなかで、この間広がりを見せてきた人権啓発を再検討し、新たな方針を考える必要がある。

その手がかりとして、2007～2008年度に部落解放・人権研究所が実施した、「人権啓発の現状把握と効果検証指標作成事業」を参照する。本事業は、行政における啓発事業の評価指標づくりを検討したものである。啓発事業の評価をすることは、具体的な目標づくりであり、その目標づくりは、各啓発事業の目的やビジョンの明確化につながることになる。

これら人権啓発の評価指標作成の研究を進展させ、人権啓発において確固とした目標設定を見出すことをめざす。（(社)部落解放・人権研究所、2010）

ここにも示されているように、これまでも、研究所は、2回にわたって基本方針を出している。第一次の方針は、1986年の国の地域改善対

策協議会基本問題検討部会報告、1987年の総務庁地域改善対策室による〈啓発推進指針〉などが、部落解放運動に敵対するものとして問題になった時期に、そのことを意識して作られたものである。

第二次については、当時の会議資料に問題意識が以下のように記されている。

第1次基本方針が出された1988年以降、さまざまな分野で意識調査が実施され、各自治体での啓発基本方針の作成が取り組まれるとともに、現場での実践が進んでいる。今日的な問題意識に答えるために、第1次方針を補完・発展させる必要が生まれてきた。国の啓発センターも再発足し、部落解放の立場に立った啓発の重要性が高まっている。さらに、翌年は世界人権宣言の45周年であり、世界人権会議が開催されるのでその記念としたい。

第二次部落解放・人権啓発基本方向検討委員会は、現場の実践者の問題意識の整理が必要であり、部落解放研究全国集会で出される質問や、差別事件の分析が必要であるとし、そうした問題意識に基づいて差別事件を多く取り上げ、分析している。また、人権意識調査が市民・企業・行政関係で取り組まれていることも指摘しており、調査結果をもとに問題提起がなされている。さらに、女性・障害者・在日韓国朝鮮人などいろいろな人権分野の啓発実践から学ぶ、あるいは海外からの人権啓発実践から学ぶことが提起されている。各種カリキュラムの教材事例集を作成することの必要性も述べられている。自治体の人権啓発方針の分析も行われ、成人学習の特徴も示された。

検討委員会のメンバーには研究者が多かったが、部落解放運動、企業研修、啓発行政等の関

係者からの意見を聞き取ることに力が注がれた。第二次方針は、第一次に代わるものでなく、その補足として、特に具体的な差別事件と意識調査結果を取り上げ、それに基づいて提言を行っているという特徴がある。第二次方針はそのタイトルどおり、方針というよりも「提言」という色彩が強い。1995年から「人権教育のための国連10年」が始まることもあって、国や自治体に行動計画作りを促すうえでも重要な提言であった。

その後、部落解放・人権擁護のための法律を求める運動もあって、2000年に「人権教育及び人権啓発の推進に関する法律」ができ、2002年にそれに基づく国の「人権教育・啓発に関する基本計画」が策定された。これに基づいて『人権教育・啓発白書』も毎年度出され、部落解放・人権研究所の『人権年鑑』（毎年度発行）は、この白書に対するカウンター・レポートとして出版されている。「人権教育・啓発に関する基本計画」については、必要に応じて見直しをすると書かれているが、いつ見直しをするのかは明記されていない。10年が経過するなかで、このままでいいのかということが問われる。この問題を民主党政権がどのように扱うのかも気になるところであり、研究所として積極的に提案していくことも必要になってくる。

2 近年の啓発をめぐる状況の変化

二つの方針の発表後、2002年3月に同和対策の特別措置法の期限切れがあった。二つの方針のタイトルには「人権」という言葉は入っているが、実質的には部落問題の比重が高かった。その後、人権を冠した教育・啓発の取り組みが広がり、多くの人権問題が扱われるようになったが、部落問題の位置づけが不鮮明にされることもある。第一次の方針を作成したときにも、

「人権啓発基本方針」というタイトルが考えられましたが、それだけでは「部落解放」があいまいになってしまいかねないということで、「部落解放・人権啓発基本方針」となった経緯がある。現在、自治体において「同和」と名のつく部署の減少があり、ところによっては「同和地区はもうない」とされるような状況には、特措法の期限切れの影響が大きいだろう。人権啓発のなかでの部落問題の位置づけをもう一度確認する必要がある。

また、最近の現象として、失業、非正規雇用の広がり、格差社会、貧困、情報格差、孤立化、社会的排除などによる人権問題が存在し、インターネットを利用した人権侵害も多発している。これらは二つの方針が出た時期と比べて、近年の新たな課題となっている。さらに、国や自治体の財政状況と関連させて行政効率が強求められ、公的事業についての評価が厳しさを増す一方、企業にあっても社会的責任が問われて、社会的貢献が注目されるようになってきている。企業等が業績をあげるうえでも、多様性を大事にすることが必要であるとの見方も広がり、男女平等の雇用や異なった民族共生の職場づくりが課題となっている。児童虐待やドメスティックバイオレンスの増加も目につくが、人権としてのとらえ方が進むにつれて、通報したり、訴える人が増えてきたことも関係しての増加であり、以前のように問題を見過ごしたり、泣き寝入りをするのが少なくなった結果とみることもできる。

このような状況のもとで、人権啓発にあっても学習者の主体性が発揮しやすい参加型学習が提唱され、さまざまな手法がとられるようになってきているが、人権や人権問題についての理解を深め、それを規定する社会に目を向けることが十分でないことも指摘される場所である。自己と社会をつなぐ学習をどのように展開する

のか、参加型学習と他の方式の学習をどのように組み合わせていくのか、人権学習における人権問題学習と基本的人権学習の関連づけをどう考えるのか、各人権問題の相互関係をどのように明確化するのか、といった課題がある。職域においても、それぞれの職務や職場文化と関連させて学習が行われているのかが問題となっている。

さらに、啓発と教育の関係の整理がある。第一次方針においても、このことに関しての論議はあったが、その後制定された「人権教育及び人権啓発の推進に関する法律」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の啓発活動（人権教育を除く）をいう。」と規定されている。これにも示されているように、啓発と教育の区分はあるが、啓発のなかに教育が含まれる面もあるのである。このあたりの関係についても吟味が必要である。文部科学省が管轄するのが教育で、法務省が管轄するのが啓発だ、という割り切り方もあるが、それだけでは済まされない状況もある。

最近では、2005年からの国連による「人権教育のための世界プログラム」が初等・中等教育制度に焦点を当てた第一局面から、高等教育のための人権教育、並びにあらゆるレベルの教員・教育者、公務員、法務関係者、軍関係者への人権研修プログラムに重点を置いた第二局面に移行していることや、2009年に第6回ユネスコ国際成人教育会議が開かれ、インクルーシブな教育（差別や社会的排除をなくす教育）が強調されたことなどを受けて、国際的動向と連動させた取り組みを進めることが必要になっている。教育の動きとして、権利教育、特にイギリス等で近年盛んになってきた市民性教育と、人

権教育とをどのように関係づけるかといった課題がある。国内では、国の施策として人権教育と道徳教育を絡める動きがあり、部落解放・人権研究所で2009年度から人権教育・道徳教育研究会を立ち上げて検討している。これらを参照しながら、人権教育の内容を構築することが必要である。

さらに、この間顕著になりつつあるのが、まちづくりと人権啓発を連動させる、あるいは文化活動と人権啓発・人権学習を関連づけるといった動きである。差別問題を取り上げるときにも、人権侵害につながる忌避、抑圧、流言、偏見、同調過剰といった社会心理的な現象とそのメカニズムを明らかにすることが必要であり、それらについての学習も促進されなければならないのである。

3 住民主体の学習へ

これまでの基本方針では、住民の主体的取り組みが強調されながらも、どちらかといえば、その内容には啓蒙的発想が強く、「こうあらねばならない」という形で記述されている。当時、方針の提示先として行政や企業が強く意識されたので、そうした記述の仕方になったが、これらが受け手にとどまっていたのは人権意識の高揚には限界が生じかねない。人権啓発の主体は住民であるという理解が進むなかで、住民の学習の推進において、行政、企業、教育機関、諸団体の役割はどのようなものになるのか、いかにして住民の学習を支えていくのかを明らかにするという視点に立てば、提示の仕方も変わってくるかもしれない。

自らの人権としての学習がなされるための内容・方法についての吟味も重要である。第二次の方針においても生涯学習としての位置づけが示されているが、それらを参照しながら、生涯

学習、より具体的には社会教育、成人教育等における人権学習についての検討が深められなければならない。住民の学習ニーズとして人権問題が上がるのが少ないといわれるが、はたして本当にニーズがないといえるのかどうか、表明されたニーズの奥底にあるものまで掘り下げたニーズの把握が必要になる。また、住民による学習プログラムづくりや、参加型学習の発展に伴うファシリテーターやリーダーの養成も求められている。

人権行政については、これまで部落解放・人権研究所で行った研究（部落解放・人権研究所（2008）、同（2009））のなかでの行政に対するヒアリングなどで明らかになっている問題として、ややもすると行政の特別な一部門になっている傾向があって、行政全体で人権行政が行われているとはいえない状況がある。全庁的な人権行政がなされているのかどうか、そのなかで人権啓発がどのように位置づけられているのが問われる。人権担当部課が設置されていても、それは全庁的に取り組んでいるなかでの調整担当であり、一括請負の部課ではないはずである。さらに、部落問題・女性・障害者・外国籍住民など各人権課題に取り組むための窓口となる部署がそれぞれ整えられているのかも確かめられなければならない。人権啓発センターや社会教育施設などが、住民主体の学習を支えるためにどのように機能しているのかも把握する必要がある。さらには企業・職業団体等における人権研修の体制と内容の整備、学習機会の積極的な提供などが求められる。

4 人権啓発の課題

このような状況から、今日的な人権啓発においては、これまでの基本方針をふまえながら、たとえば、次のようなことが実践のポイントと

して押さえられているかどうか問われるのである。

- ・自らの人権を確立するためとして人権学習が展開されているか
- ・人権を具体的に把握するために人権問題を取りあげているか
- ・人権学習の具体化として人権問題学習が位置づけられているか
- ・基本的人権がそれぞれの人権問題においてどのようにかかわっているかを明らかにしているか
- ・それぞれの人権問題が相互にどのように関わっているかを考えているか
- ・人権学習の内容としてこれまでの人権確立への人々の努力が示されているか
- ・人権学習における部落問題の位置づけは確かか
- ・日常的な生活場面（職場生活も含む）と関連させて、人権文化創造の観点から学習が進められているか
- ・さまざまな学習が人権の視点から行われているか
- ・文化活動とつながって人権についての学習が行われているか
- ・人権確立のための諸取り組みと学習とがつながるかたちで啓発が展開されているか
- ・行政や企業等において、全体として人権確立に努めるなかで啓発活動が位置づいているか

今後、これらに基づいて人権啓発の実態とあり方についての検討を、多くの人に開かれた研究会で積み重ねていくことにしている。その過程で、人権啓発研究集会や部落解放研究集会、その他の集会での報告・意見を参考にし、各自治体の人権啓発方針の分析も行い、住民組織、運動団体、教育機関、行政、労働団体、企業等啓発実践現場の声を反映させて、これまでの人権啓発基本方針を補強するものをつくりあげたいと考えている。2011年度内にはまとめて、各方面に提言していく予定である。

〈文献〉

- 部落解放・人権研究所編（各年度）『人権年鑑』解放出版社（2001年度までは『部落解放・人権年鑑』）
- 部落解放・人権研究所編（2008）『人権啓発の現状把握と効果検証に向けた指標作成研究事業報告書』大阪人権教育啓発事業推進協議会
- 部落解放・人権研究所編（2009）『人権啓発の効果検証に向けて——人権啓発の現状把握と効果検証指標作成研究会報告書』部落解放・人権研究所
- 部落解放・人権研究所編（2010）『社団法人部落解放・人権研究所第71回総会議案書』
- 部落解放・人権研究所 部落解放・人権啓発基本方向作成委員会（1988）『部落解放・人権啓発基本方針』（同委員会編『部落解放と人権啓発』部落解放研究所）
- 第二次部落解放・人権啓発基本方向検討委員会（1995）『部落解放・人権啓発の発展のために（提言）』（部落解放研究所編『人権時代の生涯学習』解放出版社）
- 法務省・文部科学省編（各年度）『人権教育・啓発白書』国立印刷局など