

# 人権教育・啓発に関する基本計画改定の課題

上杉孝實

**要約** 本稿は、人権教育・啓発に関する基本計画が、国内外の状況の変化のなかで改定の必要に迫られていて、新たな内容がどのようなものでなければならないかを提起するものである。人権教育・啓発は、人々が権利学習により社会に働きかけて問題を解決し、人権尊重社会を築くためのものである。人権実現の責務を有する人々の研修と、その養成課程における人権教育の位置づけが重視されねばならない。

## はじめに

「人権教育及び人権啓発の推進に関する法律」が、2000年12月6日に議員立法により成立し、その第7条に定める「人権教育・啓発に関する基本計画」（以下、基本計画、計画などと表記）が2002年3月15日に閣議決定されて10年近くになる。男女共同参画社会基本法に基づく男女共同参画基本計画など、多くの基本計画は10年を期間とし、さらに中間年に見直しを行うことがなされてきた。自治体の総合基本計画なども、10年を期間とするのが一般的である。社会の変化が著しい今日、施策の基本を定める計画は、当然時代に合わせて改定しなければならないのであり、そのため、改定案を提示し、改定の動きをつくることが課題となっている。

## 1 基本計画改定の背景

計画の改定にあたっては、通常おそくとも前年度には審議会等しかるべき会議において協議が行われなければならないが、男女共同参画基本計画は男女共同参画会議の意見に基づいて改定されている。2006年に変えられた教育基本法第17条に規定する教育振興基本計画も、2008年に中

央教育審議会の答申を受けて10年の期間とその間の5年間に取り組むべき施策を決めた。その結果、2011年にはその見直しを中央教育審議会に諮っている。

これに比べて、人権教育・啓発基本計画は、2011年4月、各人権課題に対する取り組みに「北朝鮮当局による拉致問題等」を閣議決定で追加しただけである。この計画の最後には「国内の社会経済情勢の変化や国際的潮流の動向等に適切に対応するため、必要に応じて本基本計画の見直しを行う」とはあるものの、改定の動きはにぶい。

この間に、貧困、失業、不安定労働、差別・排除などによる格差社会が顕著になり、虐待・暴力、インターネットによる人権侵害などが多発し、不登校、引きこもりも目立っている。一方、国際的には「人権教育のための世界プログラム」が、2005年以後の初等・中等教育に焦点化したものから、2010年以後、高等教育と、あらゆるレベルにおける教員・教育者、公務員、法執行官、軍関係者等の研修に重点を置いた第二段階に入っている。また、「国連識字の10年」が2003年から2012年まで展開され、「国連持続可能な開発のための教育の10年」も2005年以後進行中であって、人権教育とも関連させての取

り組みが促されている。国連人権理事会も発足し、国連における「人権教育・研修に関する宣言」採択の可能性も高まっている。文部科学省も人権教育の指導方法等に関する調査研究会議を設けて、2004年以来「人権教育の指導方法等の在り方について〔第一次とりまとめ〕」と題するとりまとめを示してきたが、教育・啓発を全体としてとらえての検討は、まだこれからである。

このような状況に対して、基本計画の改定を促すため、部落解放・人権研究所では人権教育・啓発に関する基本計画改定検討会を立ち上げ、2010年12月より検討を重ねるとともに、人権啓発研究集会や研究所の総会をはじめとする各集会で意見を求め、それらに基づいて2011年6月に「人権教育・啓発に関する基本計画の改定案（第一次案）」<sup>1)</sup>をまとめた。執筆にあたったのは、平沢安政、阿久澤麻理子、住友剛、中村清二の諸氏と私である。

現行の計画では、国民が人権尊重の理念を理解するようにすることが強調されている一方で、人権を実現するのに責務を有する人の研修の扱いや、人権教育・啓発が人々のエンパワメントとしての意味を持つことへの着目が十分ではない。進め方についても、人権一般の普遍的な視点からの取り組みのあと、各人権課題に対する取り組みの説明が続き、両者をどのように組み合わせるかについての記述が弱い。推進体制についても、教育が文部科学省、啓発が法務省の担当となっていて、内閣全体での動きとなりにくい状況にある。ちなみに、男女共同参画推進の担当は内閣府である。計画のフォローアップのしくみも毎年白書を出すことに触れるにとどまっている。

## 2 現行基本計画の問題点

現行の基本計画では、第1章1で「人権教育・啓発推進法制定までの経緯」、第1章2で「基本計画の策定方針と構成」が記述され、第2章1で「人権を取り巻く情勢」、第2章2で「人権教育の現状」、第2章3で「人権啓発の現状」が記されたのに続いて、第3章1で「人権尊重の理念」が示されているが、国民相互の間の人権尊重に焦点化されている。しかし、人権教育・啓発は、単に思いやりや心がけでなく、権利学習を通じて人々が人権を確立するためのエンパワメントの機能を果たすものであることを強調するとともに、人権を守る立場にある公権力保持者や影響力の大きい職にある者の責務としての人権教育・啓発・研修の位置づけが明確になされる必要がある。これらについて部分的な言及は他の箇所で見られても、重点としてのとらえ方が弱い。第3章2で「人権教育・啓発の基本的在り方」が記されているが、「(1) 実施主体間の連携と国民に対する多様な機会の提供」「(2) 発達段階等を踏まえた効果的な方法」「(3) 国民の自主性の尊重と教育・啓発の中立性」があげられていて、基本的在り方としては一般的な記述にとどまっている。とくに(3)は、かつて問題になったように、ともすると運動批判になり、当事者の意思を無視したり、実践との関連を軽視することになりかねない面を持っている。

第4章1で「人権一般の普遍的な視点からの取組」が書かれているが、中身としては、人権教育が生涯学習として学校教育と社会教育の連携で行われるべきことや、人権啓発の内容として基本的知識の取得、生命の尊さ、個性の尊重、方法として発達段階に応じること、具体的事例の活用、参加型・体験型をあげているのみで、

第4章2の「各人権課題に対する取組」との関連づけが不十分である。後者は、「人権教育のための国連10年」行動計画に準じた形で、女性、子ども、高齢者、障害者、同和問題などがそれぞれ省別の取り組みを掲げていて、ボリュームはあるが、整理されたものになっているとはいえない。第4章3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」が書かれているが、公権力とかかわる職業とそれ以外でも影響力の強い職業を意識して、企業関係者も含めての記述が必要である。第4章4では、「総合的かつ効果的な推進体制等」、第5章1で「推進体制」、第5章2で「地方公共団体等との連携・協力」、第5章3で「計画のフォローアップ及び見直し」が示されている。しかし、現在、人権教育・啓発が文部科学省と法務局の共管となっているが、国全体の取り組みとするうえで問題はないか、財政的措置が強調されるべきでないか、計画のフォローアップのための組織の明記や、見直しの期間の設定が必要ではないかなど、指摘すべき点が多々ある。

### 3 基本計画策定後の成果と課題

そこで、改定案としては、まず、「1 基本計画策定より9年間の成果と課題」で、国内外での状況について記述した。とくに国連の、女性差別撤廃条約、子どもの権利条約、人種差別撤廃条約などを扱うそれぞれの委員会において、日本での履行状況についての政府報告に対して行われた審査結果を尊重し、勧告・意見表明に沿った取り組みを行うべきことを強調した。また、障害者問題解決の総合的な方策が示され、アイヌ民族問題における国の責任など基本的考え方が出されるなどの動きがある一方、その実現のための取り組みが弱いこと、行政全体が人権行政として展開されるべきであるの

に、人権行政が人権教育・啓発に矮小化される傾向があることを問題として指摘した。格差の増大、貧困による生活破壊など、被差別者や社会的に不利な立場に置かれた人々、子どもや若者が深刻な状況にあるにもかかわらず、「自己責任」の名の下に生活向上や人権救済の取り組みが軽視されがちである。

人権を守る職責を持つ人たちの研修の不十分さは、国際機関によっても批判されているが、「人権教育のための世界プログラム」に合わせて力を入れる必要があり、そのためにも高等教育における人権教育の充実と人権問題についての研究機能の発揮が課題である。この間に、3割近くの自治体で人権教育・啓発推進法に基づく何らかの計画を策定しているものの、裏返せば7割が計画を持たないのであって、自治体間の格差が大きい。そのことは、職員研修センターや教育センターでの人権教育・研修にも影響を及ぼすことになる。

### 4 人権教育・啓発の基本的な在り方

改定案の「2 人権教育・啓発の基本的な在り方」では、人権教育・啓発の基本理念を明らかにすることを重視し、その目的として「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」と述べている。

「人権教育のための国連10年」行動計画などでは、教育は広くとらえられている。日本では教育とともに啓発概念がよく用いられてきた。そのなかで人権を実現する責務保持者の養成にあたる教育とともに、現職研修などを明確にすることも重要となっている。このことから、定

義として、「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」とし、さらに「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」とした。

これらの人権教育・啓発を行うにあたっては、その基本原則を明らかにすることが重要である。改定案では、「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」の10の原則を示した。

当然のことであるが、人権教育・啓発はすべての人の人権保障という観点からすべての人が関わるものであり、その受け手でなく担い手になる学習が権利として保障されなければならないのである。1985年開催のユネスコによる第4回国際成人教育会議で採択された「学習権宣言」にあるように、学習権は人間の生存にとって不可欠な手段であり、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って、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、生きる力を培わなければならないのである。

「責務の保持者」には、教育・行政関係者のみならず、立法・司法に携わる公権力の保持者、事業体の役員・管理職も含まれる。「人権教育のための国連10年」国際行動計画でも、議会議員や裁判官の研修についての言及があり、現在の基本計画でもこの点についての行政による協力が記されてはいるものの、より明確な位置づけが必要である。これらの職業従事者の養成課程における人権教育の必修化も急務である。

人権教育は生涯学習として行われるべきであることは、現行計画でも示されているが、変化の激しい社会にあって、幼児期から高齢期まで絶えず学び続ける必要に迫られているのであり、家庭、学校、地域、職域などあらゆる場所、あらゆる機会の人権学習がなされることが必要であることを強調すべきである。

すでに見たように、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力を伸ばすものでなければならない。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。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のである。集団討論、役割演技、ワークショップなど参加型学習が進められているのも、主体的に考え、表現し、交流を深めて省察をもたらすことにあり、実践につながりためである。

人権という普遍的文化の確立が促されていて、人権教育・啓発の推進にあたっては、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ながら学ぶといった普遍的な視点からのアプローチが重要である。しかし、そのことが具体的に理解されるのは、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。憲法に定める基本的人権が、実態との照合によって、再確認され、人権課題の解決を通じて人権の確立が図られるというように、普遍的視点からのアプローチと個別的視点からのアプローチといわれるものが別のものとしてでなく、統合的に進められることが課題であり、個別的な人権課題が普遍的性格を持つことに着目することが重要である。

人権を保障するうえで、人権について学ぶ教育が欠かせないものになるが、教育そのものが人権であり、そのことを踏まえた取り組みが重要になっている。その観点から生活を営むための基礎的な力を身に着ける基礎的な教育が、子ども・成人を問わず公教育として提供されなければならない。国内に居住するすべての人に、識字・日本語学習、母語学習、各種リテラシーの習得、職業基礎教育などの充実が課題となっている。中学校夜間学級などにも、義務教育を受けることを阻まれていた多くの成人が学んでいるのである。現在公立の夜間中学校は8都府県、35校だけであり、すべての府県、より多くの地域での開設が促されているのである。さらに、「すべての人のための教育」のみならず、「すべての人による教育」が目指されなければならない。right to education（教育への権利）というとらえ方が、近年の国際条約等でも顕著になっているのである。地域教育協議会等を通じて共同で子どもの育つ地域づくりを進めることも大切である。

先に述べたように、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の順守に関して、国連に設けられたそれぞれの条約についての委員会が、各国政府の報告書を審査してきて、日本政府に対しても多くの意見表明、勧告をしている。これに基づく是正措置が必要で

あるが、その進捗状況ははかばかしくない。「人権教育及び研修に関する国連宣言」も出されるときにあつて、国際協調のもとに人権尊重社会を築くことが求められているのである。

教育・啓発を効果的に進めるためには、支援機関が必要である。地方公共団体等で、これに関する情報・資料の収集・提供、教材・プログラム開発、研究、相談等の機能を果たす人権教育・啓発センターなどを設置し、公民館等社会教育施設との連携を強化することが期待される。また大学等も、人権教育とともに、その研究を充実させなければならない。

国・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が責務であり、そのすべての部署の営みが人権の視点に立って行われなければならない。人権教育・啓発のみが人権行政ではなくて、福祉・労働・環境整備など多岐にわたる行政全体が人権行政として展開されなければならない。これらを実質的なものにするために、財政的措置が欠かせない。

人権教育・啓発を人権行政の一環として総合的に推進する体制を整備しなければならない。全体を調整する部門を確立するとともに、各人権課題の窓口となる部署を整備することも重要である。国にあつては、各省庁にまたがる課題であるゆえに、男女共同参画社会づくりにおいて、内閣府が総合調整の機能を果たすとともに男女共同参画会議を組織して計画作りにあたっているように、人権教育・啓発においても、このような機構を整え、計画・実施・評価にあたる必要がある。地方公共団体にあつても、首長部局と教育委員会が連携して機構の整備を図り、審議会等を通じて民意を反映するとともに、当事者団体等民間団体と協働して取り組むことが求められる。その点からも現行計画にある運動批判的な部分は不適切である。

## 5 人権教育・啓発の推進方策

人権教育・啓発・研修の分野別取り組みとして、人権教育では、学校教育、社会教育と並んで就学前教育・保育についても記載し、幼稚園教育要領や保育所保育指針に人権を位置づけること、家庭の子育て支援を行うべきことを示した。学校教育においても学習指導要領における人権の位置づけをはっきりさせ、そのための教職員の配置、中学校夜間学級の位置づけの明確化などを促すとともに、高等教育機関における人権教育・研究の充実が重要であることを強調している。また、教職課程において人権教育の必修化も課題となっているのである。社会教育の課題としては、識字・日本語学習への支援を強化し、機能的非識字をなくすことがあげられる。社会的に不利な状態にある子ども・若者やその家族が問題を克服するための支援も必要である。社会教育主事講習に人権教育を位置づけることも促進されなければならない。人権啓発では、人権相談・救済とリンクした啓発、コミュニティづくりと関連しての啓発がなされなければならない。

人権を実現する「責務の保持者」の中でも、公権力を有する人々に対する人権研修は、法的に義務づけられるべきである。社会的影響力が強く、人権の実現に深い関わりを持つ幅広い「責務の保持者」、例えば医療関係者、福祉関係者、マスメディア等についても、人権研修を強化するとともに、その養成課程において、人権教育や現場研修に力を入れなければならない。国際的視点に立った取り組みも重要課題で、国連関連機関やNGOなどとの連携を強め、「人権教育のための世界プログラム」にあわせた行動や、各人権関係条約の委員会の総括所見への誠実な対応が求められるのである。

総合的かつ効果的な推進体制等としては、内

閣府にある男女共同参画本部や男女共同参画会議のように、人権教育・啓発においても省庁間の総合調整機能を果たす組織を確立し、当事者や研究者等が参画して計画のフォローアップと提言を行うことが必要である。また、当事者、研究者、NGO、NPOなど広範な民間における協力・協働を促進するプラットフォームの機能を果たす組織への支援が課題となっている。

地方公共団体にあっても、総合計画に人権教育・啓発・研修を含む人権行政を位置づけ、それらに関する基本計画を策定すべきである。人権啓発センターの設置や、教育センター・職員研修所での人権研修の充実も促進されなければならない。ここでも、民間の協力・協働のためのプラットフォームの機能を果たす組織への支援が課題となっている。

企業も、CSR（企業の社会的責任）の重要な一環として人権研修を位置づけ、行動憲章（規範）といった企業方針に人権を明記して、そのモニタリング・報告機能を確立し、関係団体とのエンゲージメントを推進しなければならない。それにつけても、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が明確にされる必要がある。すべての公正採用人権啓発推進員の研修を、行政責任において行うことも特記されるべきことである。マスメディアやインターネットにかかわる職業従事者は、人権にかかわりの深い職業従事者であり、その人権研修が推進されるとともに、メディア・リテラシーへの取り組みを支援しなければならない。

人権教育は、幼少期から各段階の教育機関が中心となって進めなければならないが、高等教育機関は大学院に至るまでそのためのカリキュラム研究なども含めて、人権教育についての研究とその成果の普及にあたることが求められる。その実践とともに学際的研究を進めるためにも、学内に人権センターを設置することが望

まれる。

なお、各人権課題に対する取り組みについては、省庁別の取り組みを簡潔なものにし、国の取り組み体制を記載することが必要である。「困難を有する子ども・若者やその家族」を課題としてとりあげることも迫られている。

## 6 人権教育・啓発の推進方策

計画の推進にあたっては、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、調査とその分析、影響についての評価を行うこと、財政措置を強化することなどを掲げている。計画期間を10年とし、5年で見直しを行うことも明記している。国は、地方公共団体の取り組みに対する財政措置を行わなければならない、教育条件の整備充実も課題である。

## おわりに

この基本計画は、「人権教育及び人権啓発の

推進に関する法律」に基づいて策定されているものであり、より充実したものにするには、法改正も視野に入れなければならない。法の附則第2条として、「この法律は、この法律の施行の日から3年以内に、人権擁護施策推進法（平成8年法律第120号）第3条第2項に基づく人権が侵害された場合における被害者の救済に関する施策の充実に関する基本的事項についての人権擁護推進審議会の調査審議の結果をも踏まえ、見直しを行うものとする」とあるが、2003年を過ぎても救済に関する法制定に至らず、人権教育・啓発についての法改正もなされないままになっている。救済に関する法の制定も急がれるが、それと同時に人権教育・啓発に関する基本計画の改定が必要なのである。今後さらに多くの人々の意見に基づいて、より充実した改定案に仕上げ、関係機関に提起していきたい。

注

(1) 『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、2011年。