

人権教育・啓発基本計画改定の視点

国際社会における人権教育の進展のなかで

阿久澤麻理子

要約

1990年代以降、段階を追って国際社会における人権教育の取り組みは発展してきた。人権教育・啓発基本計画の改定にあたっては、国際社会における枠組みや、そこで強調される視点について留意する必要がある。とりわけ「人権教育のための世界プログラム」第一段階(2005～2009)および第二段階(2010～2014)で、市民に対する人権教育だけでなく、市民の権利を実現する「責務の保持者」の研修が重点領域とされたことが重要である。

はじめに

国際社会における人権教育への取り組みは、この20年間に段階的に発展してきた。この間の推移を振り返り、その文脈のなかに日本を位置づけることによって、人権教育の今後に必要な視点を明らかにすることが本稿の目的である。

とりわけ注目されるのは、「人権教育のための世界プログラム」の第一段階(2005～2009)から第二段階(2010～2014)への、焦点の推移である。第一段階では「初等・中等教育」、これに続く第二段階では「教員・教育者、公務員、法執行官、軍関係者」および「高等教育」が重点領域とされたが、この推移の第一の含意は、市民が人権について学ぶだけでなく、人権を実現する責務を持つ側の意識を研修によって高める必要がある、ということにある。「市民」の人権教育と「責務の保持者」の研修を車の両輪として位置づける視点は、本年3月の人権理事会で採択された「人権教育および研修に関する国連宣言」にも引き継がれた。

第二に「高等教育」が焦点化されたことについても、単に初等・中等教育から人権教育を継続させることにとどまらず、「人権の現代的課題に対応するグローバルな知をつくりだす」こ

とが大学の社会的責任と位置づけられている。

なお、「責務の保持者の研修」と「高等教育」は、かなり位相の異なるテーマであるため、本来なら別稿として論じるべきであるが、本誌の企画の意図をふまえ、あえて不十分ながらも二つを同時に取り上げることにした。前者に重点を置きつつ、後者にも若干ながら言及する。

国際社会と人権教育をめぐる動き

世界人権会議(1993)以降の、人権教育に関わる国連の主な取り組みは、次のとおりである。

| | |
|-----------|----------------------------|
| 1993 | 世界人権会議 ウィーン宣言及び行動計画 |
| 1995～2004 | 人権教育のための国連10年 |
| 2005～2009 | 人権教育のための世界プログラム 第一段階 |
| 2008～2009 | 人権学習の国際年(2008年12月10日から1年間) |
| 2010～2014 | 人権教育のための世界プログラム 第二段階 |
| 2011 | 人権教育および研修に関する国連宣言を人権理事会が採択 |

国連による取り組みが進むなかで、世界各国でも人権教育の「制度化」が併せて進んだ。アジア太平洋地域では、フィリピンが1987年の新憲法に、人権教育を実施する国家の義務を盛り込んだことを皮切りに、「人権教育に関わる国内行動計画」をカンボジア、フィジー、インド、パキスタン、フィリピン、日本（「国連10年」国内行動計画、人権教育・啓発基本計画が該当する）が策定した。また、教育だけにとどまらず、「人権に関わる国内行動計画」を策定した国には、オーストラリア、中国、インドネシア、韓国、モンゴル、ネパール、ニュージーランド、フィリピン、タイがある。

また、域内18の国と地域（アフガニスタン、オーストラリア、バングラデシュ、東ティモール、インド、インドネシア、ヨルダン、韓国、マレーシア、モルディブ、モンゴル、ネパール、ニュージーランド、パレスチナ自治区、フィリピン、カタール、スリランカ、タイ）に国内人権機関が設立されたことも、大きな進展であった¹⁾。国内人権機関が人権侵害についての申し立てを受け、その救済に実効的に関わるには、言うまでもなく、市民とともにあらゆる公的機関や民間の機関が人権について知る必要があるから、人権教育の実施は不可欠である。したがって各国の国内人権機関の戦略的計画（strategic plan）には人権教育が位置づけられている。加えて、アジア太平洋地域の国内人権機関がAsia Pacific Forum（APF）を組織し、ASEANが政府間人権委員会を発足させるなど、域内での対話や協力が進んでいることも特記したい。人権・人権教育についての共通理解が促進され、国際的な合意に基づく政策の実施につながるからである。

これに対して日本の人権教育は、「人権教育及び人権啓発の推進に関する法律（人権教育・啓発推進法）」（2000）の施行によって、法律と

いう強固な裏づけを与えられたことが大きく評価される一方で、国内人権機関が未設置であることも一因となり、国際的な対話の場を通じて、国内の人権・人権教育政策を相対化し検証する機会が限られているのではなかろうか。それゆえ、人権教育・啓発基本計画の改定を検討するにあたっては、日本の現状を意識的に国際的な潮流の中に位置づけてみる必要があるだろう。

2 人権教育の対象：「市民」から「責務の保持者」へ

1 「人権教育のための世界プログラム」

さて、「人権教育のための国連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」では、5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重点領域が設定された。第一段階の重点領域は「初等・中等教育」、そして第二段階は「教員・教育者、公務員、法執行官、軍関係者」および「高等教育」である。

第一段階が「初等・中等教育」に焦点を当てたのは、とりわけ義務教育を中心に学校で人権教育を行えば、将来の社会の担い手となる若い年代層すべてをカバーできるからである。言い換えるならば、第一段階は「市民を対とした人権教育」に力を入れたことになる。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「教員・教育者、公務員、法執行官、軍関係者」、すなわち「市民の人権を実現する責務を有する者」が焦点化された。「責務の保持者」の人権教育（狭義には「研修」）を強化し、その応答力を高めることなしに、人権は実現で

きないからである。なかでも、市民の権利を実現する一義的責務は国にあるから、その職員の研修は特に重要である⁽²⁾。

権利の主体者である「市民」の教育と、「責務の保持者」の研修を車の両輪として推進することは、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)」によっても強化された。権利基盤型アプローチは、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・事業のなか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、ととらえられるようになった。もちろん、人権は法の中に定式化され、その「第一義的」名宛人は国家であるから、「権利基盤型アプローチ」とは、新しい概念というよりは、人権の原則を確認したものにすぎないともいえよう⁽³⁾。

2 日本では——弱い「責務の保持者」への研修という視点

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。法律においても、人権教育・啓発は「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ではない。

たとえば人権擁護施策推進法（1996）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一方で、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」と限定されている。

また人権教育・啓発推進法（2000）では、人権教育・啓発を「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、これも同様である。

さらに、「人権教育・啓発に関する基本計画」（2002）の策定方針には「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る、そのために粘り強い取り組み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」と記されている。いずれにも共通するのは「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、政府や自治体はそんな市民を啓発しなければならない」という姿勢ではなからうか。

ただし、「責務の保持者」への言及が皆無というわけではない。基本計画には、「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り組み」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、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・自治体の職員等と、マスメディアが混在する点などを整理したうえで、こうした記

述を、「責務の保持者」の研修体制の充実へとつなげるよう、強化することが必要である。

また、「責務の保持者」という視点は、私人間の「おもしろいやり」によって人権問題を解決しようとする啓発的アプローチに代わって、人権が国家・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点を明らかにしてくれる。人権教育（教育・啓発、研修）は、市民と「責務の保持者」の双方に行われることによって、人権が確立された社会をつくり出す基盤となるものであり、それは幅広い人権行政の一部なのである。

したがって、人権教育が市民だけを対象とした教育・啓発に狭められている日本の状況は、国際社会の枠組みからは離れたものとなっている。またそのことによって、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。

なお、個別法の領域では評価すべき進歩もあったことを付記しておきたい。2002年の名古屋刑務所での、刑務官による受刑者暴行事件後に設置された行刑改革会議の提言を受け、2005年の監獄法の改正以来、一連の改革が行われ、現行の「刑事収容施設及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）、刑務官の人権研修（第13条）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、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選択肢となりえる。

3 「人権教育および研修に関する国連宣言」

ちなみに、こうした視点は「人権教育および研修に関する国連宣言」(A/HRC/RES/16/1)にも引き継がれている⁽⁴⁾。宣言には、「人権教

育・研修は、すべての人びとの人権と基本的権利を尊重し、実現することの基礎である」(第1条(2))と記され、「すべての人は、人権と基本的自由について知り、情報を求め、手に入れる権利を有し、また人権教育と研修へのアクセスを有するべきである」(第1条(1))こと⁽⁵⁾、さらに国や政府の関連機関に、人権教育・研修を促進し、保障する第一義的責任があることが盛り込まれた(第7条(1))。なお、本宣言は、2011年3月、人権理事会第16会期で採択され、国連総会での採択が要請されている。なお、宣言に照らしてみると、人権教育・啓発推進法をすでに立法し、人権教育の実施を政府や自治体、市民の責務と位置づけている日本は、制度面では国際社会の「優等生」である。しかし、既述のとおり国際社会が協調する包括的な人権教育の観点を、日本の人権教育はカバーしきれていない。この点を重ねて強調しておきたい。

3 高等教育における人権教育

1 基本的考え方

最後に、「人権教育のための世界プログラム」第二段階における、もう一つの重点領域、「高等教育」についても若干ふれておきたい。高等教育が焦点化されたのは、「世界プログラム」の第一段階が「初等・中等教育」を取り上げたから、段階をおって高等教育に注目した、という単純な移行ではない。世界的に高等教育進学率が伸びているとはいえ、高等教育の対象者はまだ限定的である。高等教育も学生の教育を通じて「市民を対象とした人権教育」の担い手であることは言うまでもないが、「世界プログラム」ではそれだけにとどまらず、「責務の保持者」となる人びとの養成・研修機関としても高等教育機関を位置づけている。

また「世界プログラム」第二段階の行動計画は、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、大学等の重要な役割である。

さらに行動計画では、このような高等教育機関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。

2 日本の高等教育機関にとっての示唆

日本の大学では、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、その数は同和对策審議会答申以降さらに増加した。さらに70年代以降は講座の幅も女性、障害者、外国人などへと広がり、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、複数の科目を体系的に組み合わせ、人権についての専門的な教育・研究指導を進めるようなプログラムが十分に育っていない。大学院も含め、人権の専門的な研究・教育の体制を整備していく必要がある。このことは、人権政策の領域で時宜にかなった提言やその立案を行うことのできる人材を育てることもつながる。したがって、高等教育機関における人権研究・教育体制の整備・強化についても、基本

計画に位置づけるべきである。

さいごに

「世界プログラム」について、とりわけ本稿で強調したのは、「市民」から「責務の保持者」へ、という視点の推移であったが、市民一人ひとりが人権を有し、その人権を実現する責務が国にある——だからこそ、権利の主体である「市民」と、市民の権利を実現する「責務の保持者」への人権教育が必要である——という考え方は、憲法学や国際人権法学を持ち出すまでもなく、民主主義社会にとっては「当たり前すぎるほど当たり前」のことである。その「当たり前」のことを本稿にまとめてみると、近代市民革命の時代に今という時代がシンクロナイズするかのような、奇妙な感覚におそわれた。

もちろん、今日の社会は、絶対王政からの自由を市民が求めた18世紀とは異なる。現代は、ネオリベラルな社会の進行により、市場の自由が拡大し、福祉国家の後退・崩壊、国家・自治体の役割の縮小を特徴とする時代である。こうした時代に、人権教育を通じて「市民」と「責務の保持者」という枠組みが示されたことは、あえて人権と民主主義の原則を確認する必要性があるからではなかろうか。「私的」にではなく、民主主義を通じて築かれた社会システムのなかで問題を解決し、誰もが生きやすい社会をつくること、ネオリベラルな社会のなかで軽視されているからこそ、市民と国家の関係をとらえ直すことや、公共圏の再構築を私たちは問われているように思う。

注

(1)さらに、Asia Pacific Forum (APF) ではパラウ政府

と協力し、同国に国内人権機関を設立するための協力を着手している。

(2)ちなみに「公務員」には、中央政府だけでなく地方公務員も含まれること、場合によっては公教育システムが雇用する教員、公立病院の被用者なども含まれると、「世界プログラム」第二段階の行動計画に記されている。

(3)ちなみに、「責務の保持者」を国やその機関だけにとどめず、「道義的な責務の保持者」(moral duty bearers) という概念を使い、広くとらえる議論もある。Ljungman (2004) は「道義的な責務の保持者」として、例えば生徒に対する教員、患者に対する医者、さらにこうした人びとの所属する組織等をあげている。

Ljungman, Cecilia M., COWI. Applying a Rights-Based Approach to Development: Concepts and

Principles, Conference Paper: The Winners and Losers from Rights-Based Approaches to Development. p.6, November 2004.

(4)宣言については(財)アジア・太平洋人権情報センターのウェブサイトを参照：<http://www.hurights.or.jp/archives/promotion-of-education/post-5.html> (2011年10月5日確認)

(5)宣言の最終草案においては、人権教育・研修は「権利である」と位置づけられていたが、英米の反対により、トーンダウンした文言となった。ただし、いずれの国も人権教育・研修の重要性について異論はなく、また、アメリカは「他の加盟国が人権教育・研修を権利であると考えことは尊重する」との立場を表明した。