

子どもの人権保障の視点から見た 人権教育・啓発基本計画

住友 剛

要約

本稿は子どもの人権保障の視点から、主に学校教育に関する諸課題を中心に、今後の人権教育・啓発基本計画策定にあたっての検討課題を整理することを目的としたものである。また、その検討課題の整理にあたっては、「子どもの課題の個別的・普遍的な側面」「理念・推進方策」「条件整備」「人権に関する相談・救済と教育・啓発の関係」「計画の実施主体、担い手」の5点を中心に作業を行った。

はじめに

筆者は『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—』（以後『第一次案』と略）に、解説「子どもの人権保障の観点から」（以後「解説」と略）を書いた⁽¹⁾。

解説では主に子どもの権利条約（児童の権利に関する条約）や、1998年・2004年・2010年の3回の国連子どもの権利委員会の総括所見（勧告）の趣旨などに沿って、主に「人権教育、特に子どもの権利教育」の内容や、学校の教職員など「子どもとかかわりの深い特定職業従事者の研修等」に関する事、そして貧困世帯の子どもなど「困難を有する子ども・若者やその家族への支援」などに的を絞って、今後の人権教育・啓発のあり方について意見を述べた。また、解説の「5. おわりに」において、筆者は、「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」と指摘した⁽²⁾。

ただ、解説の執筆に際しては、紙幅や時間的

制約などもあって、子どもの人権保障の観点から人権教育・啓発に関する基本計画（以後「基本計画」と略）の改定に向けて、筆者が検討したいと考えたことをすべて論じたというわけではない。

そこで本稿では、解説では論じきれなかった点を中心に、今後の基本計画改定にあたって、子どもの人権保障の観点から重要な論点になると考えられる事項を拾い出していきたい。また、ひとまず本稿においては、子どもの人権保障の観点から基本計画改定にあたって重要な論点になると考えられる事項を、現行の基本計画の重要項目と対比させるつもりで、「子どもの課題の個別的・普遍的な側面」「理念・推進方策」「条件整備」「人権に関する相談・救済と教育・啓発の関係」「計画の実施主体、担い手」の5点に整理する形で述べることにする。

なお、紙幅との関係から、本稿では主に学校における人権教育に範囲を限定して検討を進めることにする。また、本来であれば、社会教育における子どもの人権教育についても多々論じたい課題がある⁽³⁾のだが、別の機会に論じることにする。

1 「個別的」かつ「普遍的」な 子どもの人権に関する諸課題

現行の基本計画では、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」との両者があり、まわって人権尊重についての理解が深まってくるという⁽⁴⁾。

また、現行の基本計画では「各人権課題に対する取組」のなかに、女性や高齢者、障害者、同和問題、アイヌの人々、外国人、HIV感染者・ハンセン病患者等、刑を終えて出所した人、犯罪被害者等、インターネットによる人権侵害などと並列的に、子どもに関する諸課題が位置づけられている。したがって現行の基本計画上、子どもに関する諸課題は、「個別的な視点からのアプローチ」で対応すべき課題として位置づけられている。

しかし、筆者は、人権教育・啓発における子どもに関する諸課題への対応には、「個別的な視点」だけでなく、「普遍的な視点」も必要不可欠だと考える。

はたして、子どもの人権に関する諸課題は「個別的な視点」からのみとらえるべき課題なのか。それこそ、かつて堀尾輝久は、「子どもの生存権は、物質的・肉体的基底においてだけではなく、将来に亘っての人間の成長の権利であり、それは学習の権利を含む文化的視点を含んだ概念なのである。子どもにとっての生存権を、その将来に亘っての人間の成長・発達の権利を含んでとらえなおすとき、その発達の権利は適切な学習の権利を含んでいる」と述べた⁽⁵⁾。また、堀尾輝久は「子どもの権利は人権の基底であり、それが実質的に保障されていなければ、その他の成人の人権もまた空虚なものになる」ことや、「人権一般が守られていないところで、子どもの権利の実現を夢見るのは、まさしく幻想でし

かありえない。逆に子どもの権利の守られていない社会での人権は、空虚なものでしかない」と述べている⁽⁶⁾。ここには、子どもの人権を他の人権の基底に据える視点や、その子どもの人権保障のなかでも、特に生存権と学習権の保障を相互に関連づけてとらえる視点がみられる。

このような議論をふまえて考えるならば、子どもの人権と他の人権との関係や、子どもの人権のなかでも多様な権利相互間の関係を把握したうえで、今後の教育の在り方を構想するような視点が、基本計画の策定においても必要とされているのである。いわば、子どもの人権に関する諸課題は、他の人権諸課題と同様の「個別的な視点」で考えるべき側面と、他の人権諸課題と相互に関連しあう「普遍的な視点」で考えるべき側面の両方がある、という視点からとらえなければならないのである。

2 子どもの権利条約の趣旨に 沿った理念・推進方策

では、現行の基本計画を改定するにあたって、子どもに関する諸課題を他の諸課題との相互関係を意識して検討した場合、どこが主たる変更箇所になるか。それは現行基本計画の第3章「人権教育・啓発の基本的な在り方」と、第4章「人権教育・啓発の推進方策」の「1 人権一般の普遍的な視点からの取組」の部分である。

たとえば第3章の「(2) 発達段階を踏まえた効果的方法」の部分である。ここでは「人格が形成される早い時期から、人権尊重の精神の芽生えが完成としてはぐくまれるよう配慮すべきである」と述べている。また、ここで先に紹介した普遍的・個別的の両アプローチについても触れている。しかし、先ほど「はじめに」で述べた視点に立てば、ここでは、子どもの人権諸課題への対応が、その後の人権諸課題への取り組みの基底となるということにも言及してお

く必要があるのではないか。

あるいは、第4章の「1 人権一般の普遍的な視点からの取組」においても、たとえば学校での人権教育について、主に道德教育の推進と関連しての指導方法の改善、多様な体験活動の実施、人権に配慮した指導や学校運営、教職員の資質向上等の実施について述べている。と同時に、ここでは、具体的な取り組みに先だって、まずは子どもの時期における人権教育の重要性と、それが他の人権諸課題に関する教育・啓発の取り組みと密接な関係にあることを強調しておく必要があるのではないか。しかし現行の基本計画には、このような視点からの記述は見られない。

さらに、現行の基本計画では人権教育・啓発について、日本国憲法や教育基本法などの国内法に加え、人権関係の国際条約に即して推進していくべきであるという。だとするならば基本計画のなかで、「人権及び基本的自由並びに国際連合憲章にうたう原則の尊重を育成すること」など、子どもの権利条約第29条「教育の目的」に定める諸原則や、他の人権関連の国際条約での教育関連の条文は、もっと積極的に位置づけられて当然であろう。

また、国連子どもの権利委員会は、子どもの権利条約第29条1項「教育の目的」に関する一般的意見として、次のように述べる。現行の基本計画における第4章1の部分も、このような「教育の目的」理解に対応する形で書き換えられる必要があることは言うまでもない。

すべての子どもがそれに対する権利を有している教育とは、子どもにライフスキルを与え、あらゆる範囲の人権を享受する子どもの能力を強化し、かつ適切な人権の価値観が浸透した文化を促進するような教育である。その目標は、子どものスキル、学習

能力その他の能力、人間としての尊厳、自尊感情及び自信を発達させることにより、子どもをエンパワーすることにある。このような文脈における「教育」とは、正規の学校教育の範囲をはるかに超えて、子どもが個別的であれ集团的にであれその人格、才能および能力を発達させ、かつ社会のなかで全面的かつ満足のいく生活を送るようにしてくれる、幅広い範囲の生活経験および学習課程を包含するものである⁽⁷⁾。

なお、あらためて言うまでもなく、学校教育において、子どもの権利条約の趣旨や、国連子どもの権利委員会の総括所見（勧告）の内容などを反映した形での教育の実施、学校運営などが行われる必要がある⁽⁸⁾。また、学校で形成する「学力」の中身についても、人権教育の観点からすれば、ここで述べたような「教育の目的」との関係で位置づける必要がある。この点にかかわって筆者が述べたいことが多々あるが、今は指摘だけにとどめておく。

ただ筆者としては、子どもの権利条約や国連子どもの権利委員会の総括所見（勧告）の趣旨などを反映させた人権教育の在り方や、それに基づく学校運営などを追究すればするほど、その学校やそこで営まれる教育の在り方は、「人権教育のための世界プログラム（第一段階）」が想定する学校や教育の在り方に近づいてくるものと考えている⁽⁹⁾。

3 子どもの権利保障の観点からの条件整備

続いて、条件整備の問題である。現行の基本計画第4章の「4 総合的かつ効果的な推進体制等」では、たとえば「実施主体の強化」「担当者の育成」「文献・資料等の整備・充実」などの実施に言及している。また、個別人権課題

としての「子ども」に関しても、現行の基本計画では、たとえば校内暴力・いじめ・不登校などの課題への対応としての教育相談体制の充実、家庭教育についての学習機会や子育てに関する相談体制の整備、子どもの虐待に関する啓発活動の実施等、さまざまな取り組みの推進を行うとしている。

しかし、前述した現行基本計画の取り組みのいずれについても、たとえばその実施に向けての人的・物的な資源配分、財源や実施場所の確保などの条件整備が必要不可欠である。

ちなみに、前述の「人権教育のための世界プログラム（第一段階）」の行動計画には、学校における人権教育の「財源」に触れたパラグラフ31・32がある。これにならって、今後、基本計画の策定にあたっては、何らかの形で、財源の確保も含めた条件整備の在り方に関する提案も必要である。

なお、「人権教育及び人権啓発の推進に関する法律」には、日本政府（国）が基本計画を策定することを定めた第7条とともに、人権教育・啓発に関する施策を実施する地方自治体（地方公共団体）への財政上の措置を定めた第9条が設けられている。しかし第9条の規定は政府による地方自治体への財政上の措置が「できる」というもので、「しなければならない」と義務づけるものではない。このことが結果的に、国による財政出動を伴わない範囲で基本計画を策定するよう方向性を狭めているのではないか。実際、現行の基本計画上の子どもに関する取り組みの多くが、たとえば体験活動の積極的推進「保育所保育指針を参考とした保育の実施」など、すでに文部科学省や厚生労働省などの省庁で、子どもに関わる他の施策として実施中のものである。

また、今後の基本計画策定にあたっては、子どもの権利条約第28条「教育への権利」で定め

られている教育機会の保障の実現に向けての取り組みや、子どもの健康・医療への権利（第24条）、社会保障への権利（第26条）、生活水準への権利（第27条）などと「教育への権利」との関係の統一的な理解にもとづく提言も必要である。このことは1でも述べたように、子どもの生存権と学習権の保障を一体のものとしてとらえ、そのための条件整備が必要であることから導き出されるものである。「教育への権利」とりわけ教育機会へのアクセスの保障と、その教育が1で述べたように他の人権の保障とも密接に結び付くことから考えた場合、就学中の子どもの生活の安定化に向けての諸施策の実施は、人権教育の推進の前提をなす重要な条件整備なのである。

ちなみに、解説でも筆者は「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」という一節で、経済的に苦しいひとり親家庭・生活保護世帯の増加、就学援助を受ける子どもの増加などに対して、人権教育・啓発においてどのように対応すべきか論じた。また、「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への支援は『子ども・若者白書』でも指摘）の明記の必要性」は『第一次案』のなかでも強調されている⁴⁰。

一方、国連子どもの権利委員会は2010年の第3回総括所見（勧告）において、日本政府に対して、「とくに子どもたちの間に存在する不平等および格差に対応する、子どものための、権利を基盤とした国家的行動計画が存在しないこと」や、アイヌ・コリアン・部落その他のマイノリティの子どもの「社会的および経済的周縁化」への懸念などを表明している。そして、第3回総括所見（勧告）では、「子どもの権利に関わる優先的課題を反映した戦略的予算科目を定める」「子どもの貧困を根絶するために適切

な資源を配分する」ことなどを勧告している⁴¹⁾。基本計画において国内法とともに「人権関連の国際条約」などに即して人権教育・啓発を推進していくのであれば、当然、このような総括所見（勧告）の趣旨も国際条約の内容に併せて位置づけられるべきであろう。

4 人権に関する相談・救済と人権教育・啓発の関係

かつて兵庫県の川西市教育委員会が設置した「子どもの人権と教育」検討委員会は、「例えば、現実にいじめ問題等の人権侵害に子どもが遭遇し、しかもそれが自分では解決困難な場合、おそらく彼は同和教育や人権学習と現実との間にあるギャップ、さらには社会への失望感や自己の無力感を感じることでしょう」と述べた⁴²⁾。上記の提言では、この言葉のあとに、日本で最初の地方自治体による子どもの人権オンブズパーソン制度の設置を提案する文章が続く⁴³⁾。ここにあるのは、学校や地域社会での人権学習の充実は、実際に人権侵害が生じているときの相談・救済などの取り組みの充実とセットで語らなければ、人権尊重の理念を結果的に裏切ることになりかねないことへの危惧である。

まだ人権救済に関する国の制度が完成していない状況ではあるものの、現行の基本計画の「子ども」の部分を見る限り、たとえば法務省の子どもの人権専門委員、子どもの人権110番などの人権相談・救済に関する取り組みが一応見られる。また、いじめ問題などに関する教育相談体制の整備や犯罪等の被害にあった子どもへの支援、子どもの虐待に関する関係機関の連携なども、相談・救済の取り組みに位置づけることができる。今後も国が中心となって子どもの虐待やいじめの防止などについて積極的な意識啓発キャンペーンを行っていくのであれば、その啓発の努力と同じくらい、「実際に被害にあっ

た子どもたち」への支援も充実させていく必要がある⁴⁴⁾。

以上のような子どもの人権侵害に関する相談・救済の取り組みを、人権教育・啓発の側からどのように位置づけていくのか。また、子どもに限らず他の人権に関する諸課題においても、人権に関する相談・救済と教育・啓発との関係をどのように位置づけ、具体的な施策を講じていくのか。このことを検討することは人権教育・啓発の課題として、「個別的なアプローチ」と「普遍的なアプローチ」の両面からの検討を必要とするものではなかろうか。特に現行の基本計画が第4章において、学校における人権教育の取り組みとして「子どもたちが安心して楽しく学ぶことができる環境を確保する」というのであれば、なおさら相談・救済と教育・啓発の関係についての検討が必要なのである。

5 計画の実施主体、担い手をめぐって

最後に、現行の基本計画では第2章において、人権教育の実施主体として「学校、社会教育施設、教育委員会などのほか、社会教育関係団体、民間団体、公益法人など」を挙げている。また、同じく第4章では、人権教育の担い手として、養成・採用・研修を通じて、教職員の資質向上や人権尊重の理念についての十分な認識を持つよう取り組んでいくと述べている。この点については、保育士や子どもに関わる指導員等についても同様である。そして、現行の基本計画では、「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」の対象者として、教員・社会教育関係職員、福祉関係職員、公務員など13業種の従事者を挙げている。

解説においても、筆者は「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」で、学校の教職員などに対する体系的な子ども

の人権に関する研修の実施などについて論じたところである。また、2010年の国連子どもの権利委員会の第3回総括所見(勧告)においても、「子どものためにおよび子どもと活動しているすべての者」を対象に、「子どもの権利を含む体系的かつ継続的な研修プログラムの発展」を促すことが求められている。

しかし、教職員など子どもに関わりの深い職種の人たちについて、子どもの権利条約に関する体系的な学習や研修の機会を設けることは、政府が新たな基本計画を策定するのを待たねばできないことなのか。それぞれ各学校や教育委員会、自治体の首長部局などの判断でできることもあるだろう。また、教職員や保育士などの自主的な研究団体、民間団体、大学などが主体となって行うこともできるだろう。政府の子どもの人権に関する学習・研修の取り組みが弱いのであれば、それを政府が改善するのを待つのではなく、自らがその学習・研修を担うことや、政府に実施を働きかけていくことも必要不可欠なのである。とりわけ、人権教育・啓発に関わる研究団体や民間団体、大学などには、今、そのような取り組みが求められているのである¹⁵⁾。

注

- (1)拙稿「子どもの人権保障の観点から」(社)部落解放・人権研究所『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―』(2011年6月)。
- (2)同上、46頁。
- (3)たとえば子どもの権利条約との関係でいえば、教育の目的、子どもの参加・参画と意見表明、集会・結社の自由、「休息・余暇、遊び、文化的・芸術的生活への参加」の保障など、社会教育の領域で論じておきたい子どもの人権の諸課題は多々ある。
- (4)以後、本稿で取り上げた現行の基本計画の内容については、法務省・文部科学省編『人権教育・啓発白書(平成22年版)』の「参考資料2 人権教育・啓発

おわりに

以上、当初「はじめに」で述べた5つの視点から、子どもの人権保障の観点から基本計画改定にあたって重要な論点になると考えられる事項を、筆者の立場からいくつか列記してみた。もちろん、ここに述べたこと以外にも重要なことはあると思われるし、本稿では学校教育に関する事項を中心にしたため、社会教育関連の事項は省いている。今後、別の機会にあらためて残された課題を検討していきたい。

ただ、人権教育・啓発を積極的に行うためにも、また、人権教育・啓発と人権相談・救済を有効に関連づけるためにも、子どもの人権と他の人権との相互関係や、子どもの人権に関する諸課題の相互関係など、人権に関する諸研究の相互交流を今後は積極的に深めていく必要があるのではないだろうか。

そして、基本計画改定に向けての作業は、政府の人権施策に対する姿勢とともに、筆者も含めた人権に関する研究のあり方をも問うているのではないか。本稿のしめくくりとして、そのことを書き記しておきたい。

に関する基本計画」を参照した。

- (5)堀尾輝久・兼子仁『教育と人権』(岩波書店、1977年)60頁。
- (6)同上、63頁。
- (7)「資料1 子どもの権利委員会一般的意見1号 第29項1項:教育の目的」(子どもの権利委員会2001年1月25日採択)国際人権法政策研究所編『註釈・子どもの権利条約28条:教育についての権利』(現代人文社、2007年)167頁。
- (8)たとえば2010年の国連子どもの権利委員会の総括所見(勧告)では、学校教育に関して、反差別に関する人権教育の実施、学校における子どもの意見の尊重、体罰の禁止、いじめの防止、競争的な学校制度への懸念、インクルーシブ教育の実施等、多岐にわ

- たる勧告が行われている。また、その多くは1998年・2004年の総括所見（勧告）の内容とも重なる。この点について、詳しくは拙稿「第6章 子どもの権利」平沢安政編著『人権教育と市民力』（解放出版社、2011年）を参照。
- (9)この点については、平沢安政『解説と実践 人権教育のための世界プログラム』（解放出版社、2005年）、（社）部落解放・人権研究所編『人権文化をみんなの手に「人権教育のための世界プログラム」スタート』（解放出版社、2005年）などを参照。
- (10)前出『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—』7頁。
- (11)過去3回の国連子どもの権利委員会の総括所見（勧告）の内容については、『解説教育六法』（2011年版、三省堂）を参照。
- (12)「子どもの人権と教育」検討委員会（川西市教育委員会）『子どもの人権と教育についての提言』（1995年10月）20頁。
- (13)兵庫県川西市の子どもの人権オンブズパーソン制度については、拙著『はい、子どもの人権オンブズパー

- ソンです』（解放出版社、2001年）などを参照。なお、筆者は発足間もないこの制度の下、調査相談専門員として勤務した（1999年4月～2001年8月）。
- (14)実際、国連子どもの権利委員会の第2回総括所見（勧告、2004年）では、日本政府に対して、たとえば子どものオンブズパーソン制度などの救済機関の設置、体罰などに関する苦情申し立てのしくみの強化などが勧告されている。なお、（社）部落解放・人権研究所編『人権年鑑2011』（解放出版社、2011年）所収の拙稿「青少年教育」においても、人権教育・啓発と人権救済・擁護の関係について論じている。
- (15)この点については、拙稿「まずはおとなたちが『子どもの権利条約』を読んでみよう」（全国人権教育研究協議会『であい』587号、2011年2月）も参照してほしい。それこそ子どもの権利条約批准（1994年）からの17年間、人権教育・啓発に関わる諸団体や大学などにおいて、どれだけ子どもの人権に関する研究・教育が進んできたのか、私たちの研究・教育のあり方も、政府・自治体サイドの動きとともに、問われる時期に来ているのである。