

都道府県における人権教育・啓発計画の現状と特徴

伊藤 悦子・布林ジャー*

The present status and characteristics of the Japanese prefectural education and enlightenment for human rights plans

Etsuko ITO and Burenjiya*

Accepted July 2, 2008

抄録 : 2002 年人権教育・啓発基本計画に基づき、各地方自治体が人権に係わる基本計画を策定している。それらを全国的に俯瞰し、比較検討することで各地方における特徴と共通の課題を明らかにすることをめざした。まず、明らかになったことは計画が教育計画であるというより、行政計画であったことである。また、計画を実施するための庁内推進組織が構築されているが、数値目標の設定や評価機関の設置を行っているところは多くない。これは人権教育の評価が困難であることも関連している。さらに、個別課題における地方的特徴を検討し、同和行政が基本計画に位置づけられていることを確認するとともに、総合行政としての人権行政については東京や大阪の場合について検討したが、内実については今後の課題であることも明らかになった。

索引語 : 人権教育, 人権啓発, 人権教育・啓発計画

Abstract : In 2002, every local self-governing body provided the basic plan for human rights based on the plan for education in human rights and enlightenment. By surveying and comparing them nationally, we aimed at clarifying the characteristics and common problems in each area. First, what is evident is that it is an administrative and not an educational plan. Furthermore, it was found that official promoting organizations were set up to realize these plans but there were few organizations which established numerical targets or means of evaluation. This is connected with the difficulty of evaluating human rights education. In addition, we considered the local characteristics in the individual plans and confirmed the anti-discrimination measures in the basic plan. We studied human rights measures as general measures in Tokyo and Osaka and it became clear that the real conditions are a future problem.

Key Words : education and enlightenment for human rights, education and enlightenment for human rights plans

* 京都教育大学教育学研究科学学校教育専攻（2007 年度修了）

1. はじめに

2000 年の「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・啓発推進法という）においては、国の基本計画策定義務と地方公共団体の基本計画策定に関する責任が明記されている。それを受けて、国は 02 年「人権教育・啓発に関する基本計画」を策定した。これに続いて、各都道府県においても計画が策定されているだろうと予想し、06 年 7 月を調査時点として各都道府県に問い合わせを行い、資料の収集をした。

こうした全国的な策定状況については部落解放・人権研究所『人権年鑑 2005-2006』にも表形式で掲載されているが、中味についてはよくわからない。また、人権行政の都道府県別の状況については中川幾郎「人権・同和行政の全国的動向」（『部落解放研究』163 号 05 年 4 月）において概観されているが、03 年に都道府県に対して行ったアンケート結果の集約であるため、人権教育・啓発法による基本計画は「ない」とする都道府県がほとんどであった。中川論文では「人権教育における同和教育の位置づけの重要性」が定着しつつあると指摘する一方、同和行政が人権行政の中に改めて明確な位置を占めるかが問い直されているとしている。また、地方分権が進展しつつあるなか、自治体間の取組の特徴が出てきたことも指摘している。

人権教育・啓発推進法に基づき策定された地方の基本計画は、後に明らかなように狭い意味の教育に限定されていない。したがって教育委員会が事務局となるのではなく、知事部局において推進体制がはかられているという特徴がある。それは、この法に基づいて計画された国の基本計画が個別課題においては各省庁で取り組まれている施策もしくは計画を取りまとめたため、狭い意味での「教育・啓発」を超えた総合行政としての計画になっているという特徴があることとも関連している。たとえば、個別課題における女性問題の解決のために、「夫・パートナーからの暴力、性犯罪、売買春、セクシュアル・ハラスメント、ストーカー行為等女性に対するあらゆる暴力を根絶するための基盤整備を行うとともに、暴力の形態に応じた幅広い取組を総合的に推進する（内閣府）」という内容が盛り込まれていることからわかるように、女性に関する施策を性別役割分業意識の変革といった教育・啓発の分野に限定してはいないのである。

このため、国の基本計画の枠組みで地方自治体が基本計画を立てた場合でも、総合行政的な体制の構築が必要になる。また、国のレベルでは頓挫している救済システムの構築が地方レベルでは模索されており、その点からも総合行政的な対応が必要になったといえよう。また、そういう積極的対応は「人権尊重の社会作り条例」なども影響していると思われる。

そこで、中川論文から 3 年を経て、各都道府県の基本計画を俯瞰し、地域の特徴を明らかにするとともに、①基本計画策定の過程において住民の参加（とりわけ個別課題の対象になる人々の参加）をどのように担保しているか、②個別課題の集積ではない「人権行政」という新たな総合行政の構築ができているのか、③人権行政のなかで同和行政は位置づけられているかに着眼して比較検討してみた。

2. 人権教育・啓発計画の策定状況

各都道府県の人権施策の現状を把握するため、各都道府県のホームページからの検索、都道府県庁へのメールでの問い合わせ、電話での確認などの方法を使って資料の収集に努めた（2006 年 7 月から

12月まで収集を継続した)。今回、主に確認した各都道府県の人権施策は、①各都道府県で「人権教育のための国連10年」国内行動計画に基づき、県(都道府)内の行動計画が作成されたかどうか、②「人権教育及び人権啓発の推進に関する法律」を根拠にし、県(都道府)内に人権教育及び人権啓発に関する施策、計画が策定されたかどうかであり、資料郵送についても依頼した。その結果、47の都道府県のうち、資料を送ってくれたのは24県で、のこりの道府県に関しては、ホームページに掲載されている資料をダウンロードする形で入手した。その結果をまとめたものが表1である。

以上のような方法で調査を開始するなかで、人権教育施策における組織上、あるいは内容上の課題を知ることができたので、その点を明らかにしておきたい。

第一に、各都道府県の人権を担当する窓口が混乱しているという点である。大半の都道府県のホームページに人権に関する窓口はあったが、そうではない都道府県もある。メールでの対応をみると、国際交流課、生活環境指導部、生涯学習課、社会福祉課、情報公開課、社会教育課など様々な課が、人権施策の担当者として対応しているような状況である。第二に、人権施策の策定をした知事部局と人権教育を実施している教育庁が分かれたまま、連携がない点である。後の表3で見るように庁内体制を構築している途中のため、総合行政として稼働していないのであろう。

表1を作成することで以下のようなことがわかった。

①各都道府県では、「人権教育・啓発に関する基本計画」という名称以外、「人権施策推進基本方針」「人権教育・啓発推進基本指針」「人権教育・啓発行動計画」「人権教育基本方針」「人権教育推進計画」など多様な名称で策定されている。ただし、各都道府県に問い合わせたところ、これらは国の「人権教育・啓発に関する基本計画」の内容に基づいて策定したものであることが確認できた。

②国の人権政策に合わせて、県で行動計画と基本計画の両方とも策定した都道府県が25県である。逆に両方とも策定していない都道府県は7県であり、東北地方に集中しているのが特徴的である。しかし、国の人権政策に合わせて県内の行動計画や推進方針がされていなくても、個別テーマで取組をしていたり、年毎に人権教育に対する目標を制定して人権教育の活動を行っているとの説明であった。

③国内行動計画に基づいて県行動計画を策定してはいないが、基本計画を策定した都道府県は13県である。政府は、1997年に「人権教育のための国連10年」国内行動計画を策定し、2002年に人権教育・啓発に関する基本計画を策定したのであり、二つの政策策定の時期が近接していた。北海道、三重県は国内行動計画に合わせて県の行動計画の策定を検討している途中で国の人権教育・啓発に関する基本計画が出されたため、県の施策としては、国内行動計画と基本計画の内容を合わせて、後者として作ったという。政府が策定した二つの政策の年月があまりにも近いと、上述の13県でも北海道や三重県と同じような状況があったと考えられる。

④国内行動計画に基づき、県の行動計画は策定しているが、人権教育・啓発推進方針を策定していない県は2県あり、何も策定していない7県とあわせると9県であり、少なくない。人権教育・啓発推進法に基づき、都道府県としては策定しなければならないことを確認しておきたい。

表 1 各都道府県の人権教育施策

	「人権教育のための国連 10 年」国内行動計画(1997 年)に基づき、策定された各都道府県の行動計画	策 定 年 月	人権教育及び人権啓発の推進に関する法律(2000 年)に基づき、策定された各都道府県の人権教育・啓発推進計画	策 定 年 月
北海道	策定されていない	—	北海道人権施策推進基本方針	2003 年 3 月
青森県	策定されていない	—	策定されていない	—
岩手県	策定されていない	—	策定されていない	—
宮城県	策定されていない	—	策定されていない	—
秋田県	策定されていない	—	策定されていない	—
山形県	策定されていない	—	策定されていない	—
福島県	策定されていない	—	ふくしまユニバーサルデザイン推進指針	2002 年 3 月
新潟県	策定されていない	—	新潟県人権教育・啓発推進基本指針	2004 年 4 月
茨城県	策定されていない	—	茨城県人権施策推進基本計画	2004 年 2 月
栃木県	栃木県人権教育・啓発推進行動計画	2001 年 3 月	栃木県人権施策推進基本計画	2006 年 3 月
群馬県	「人権教育のための国連 10 年」群馬県行動計画	2000 年 5 月	人権教育・啓発の推進に関する群馬県基本計画	2005 年 3 月
埼玉県	策定されていない	—	埼玉県人権施策推進指針	2002 年 3 月
千葉県	策定されていない	—	千葉県人権施策基本指針	2004 年 2 月
東京都	東京都人権施策推進指針	2000 年 11 月	策定されてない	—
神奈川県	神奈川県人権施策推進指針	1994 年	かながわ人権施策推進指針	2003 年 6 月
山梨県	策定されていない	—	策定されていない	—
長野県	「人権教育のための国連 10 年」長野県行動計画	1999 年 3 月	長野県人権教育・啓発推進指針	2003 年 4 月
静岡県	「人権教育のための国連 10 年」静岡県行動計画	1999 年 3 月	静岡県人権施策推進計画	2005 年 3 月
富山県	「人権教育のための国連 10 年」に関する富山県行動計画	2000 年 3 月	富山県人権教育・啓発に関する基本計画(仮称)	作成中
石川県	「人権教育のための国連 10 年」石川県行動計画	2000 年 3 月	石川県人権教育・啓発行動計画	2005 年 3 月
福井県	「人権教育のための国連 10 年」福井県行動計画	1999 年 11 月	福井県人権施策基本方針	2006 年 1 月
岐阜県	策定されていない	—	岐阜県人権施策推進指針	2003 年 3 月
愛知県	策定されていない	—	人権教育・啓発に関する愛知県行動計画	2001 年 2 月
三重県	「人権教育のための国連 10 年」三重県行動計画	1999 年 6 月	三重県人権教育基本方針	1999 年 6 月
滋賀県	「人権教育のための国連 10 年」滋賀県行動計画	1998 年 7 月	人権意識高揚のための教育・啓発基本計画	2004 年 3 月
京都府	「人権教育のための国連 10 年」京都府行動計画	1999 年 3 月	新京都府人権教育・啓発推進計画	2005 年 1 月
大阪府	「人権教育のための国連 10 年」大阪府行動計画	1997 年 3 月	大阪府人権教育推進計画	2005 年 3 月
	「人権教育のための国連 10 年」大阪府後期行動計画	2001 年 3 月		
兵庫県	策定されていない	—	兵庫県人権教育及び啓発に関する総合推進指針	2001 年 3 月
奈良県	「人権教育のための国連 10 年」奈良県行動計画	1998 年 8 月	奈良県人権施策に関する基本計画	2004 年 3 月
和歌山県	「人権教育のための国連 10 年」和歌山県行動計画	1999 年	和歌山県人権施策基本方針	2004 年 8 月
鳥取県	「人権教育のための国連 10 年」鳥取県行動計画	1999 年 2 月	鳥取県人権施策基本方針	1997 年 4 月
島根県	策定されていない	—	島根県人権施策推進基本方針	2000 年 9 月
岡山県	策定されていない	—	改定岡山県人権政策推進指針	2001 年 3 月
広島県	策定されていない	—	広島県人権教育・啓発指針	2002 年 5 月
山口県	策定されていない	—	山口県人権推進指針	2002 年 3 月
徳島県	「人権教育のための国連 10 年」徳島県行動計画	1999 年 3 月	徳島県人権教育・啓発に関する基本計画	2004 年 12 月
香川県	「人権教育のための国連 10 年」香川県行動計画	1999 年 3 月	香川県人権教育・啓発に関する基本計画	2003 年 12 月
愛媛県	「人権教育のための国連 10 年」愛媛県行動計画	2000 年 5 月	愛媛県人権施策推進基本方針(県内行動計画の後継)	2004 年 12 月
高知県	「人権教育のための国連 10 年」高知県行動計画	1998 年 7 月	策定されていない	—
福岡県	「人権教育のための国連 10 年」福岡県行動計画	1998 年 5 月	福岡県人権教育・啓発基本指針	2003 年 5 月
佐賀県	「人権教育のための国連 10 年」佐賀県行動計画	1999 年 3 月	佐賀県人権教育・啓発基本方針	2006 年 8 月
長崎県	「人権教育のための国連 10 年」長崎県行動計画	1999 年 4 月	長崎県人権教育・啓発基本計画	2006 年 3 月
熊本県	「人権教育のための国連 10 年」熊本県行動計画	1999 年 1 月	熊本県人権教育・啓発基本計画	2004 年 3 月
大分県	「人権教育のための国連 10 年」大分県行動計画	1998 年 3 月	大分県人権施策基本計画	2005 年 1 月
宮崎県	「人権教育のための国連 10 年」宮崎県行動計画	1999 年 2 月	宮崎県人権教育・啓発推進方針	2005 年 1 月
鹿児島県	「人権教育のための国連 10 年」鹿児島県行動計画	1999 年 3 月	鹿児島県人権教育・啓発基本計画	2005 年 1 月
沖縄県	策定されていない	—	策定されていない	—

3. 策定過程の特徴

表2は基本計画で説明されていた策定過程についての記述をまとめたものである。これをみると、基本計画策定に際して、審議会を設けたことを明記しているものは20府県で、住民参画による計画策定をめざしたことは評価されよう。また、ホームページを利用してパブリックコメントの募集を行った所も散見する。その一方で、行政内部での議論で作成したものも多く、人権施策という事柄上、被差別当事者や解決に向けて取り組んでいる市民組織との「協働」が提唱されていることから、改訂時には住民参画を模索すべきであろう。

表2 推進計画策定過程

	策定過程に関する記述（記述のない場合は無記入）	会議	条例
北海道	00年人権施策推進WG 02年人権施策推進会議（庁内）、01年人権施策推進懇話会		
新潟県	人権教育・啓発推進施策策定懇談会及びパブコメ		
茨城県			
栃木県	01年県人権教育啓発推進行動計画、条例、人権施策推進審議会の意見及びパブコメ		03
群馬県	96年人権尊重の県宣言、99年国連10年県行動計画（懇談会設置）、04年人権教育啓発推進懇談会	○	
埼玉県	01年県人権政策推進会議開催、懇話会開催数度、パブコメ	○	
千葉県	02年県人権問題懇話会設置、02年6回、03年6回開催、パブコメ	○	
東京都			
神奈川県	92年懇話会設置 98年人権施策推進指針（初）、02年より見直し	○	予
長野県	97年推進本部、99年に国連10年行動計画、これをもとに指針策定		
静岡県	93年県会「人権擁護に関する決議」97年人権会議、99年行動計画、04年調査と人権宣言	○	04
石川県	00年国連行動計画、目標年次04年に継承として策定		
福井県	99年国連行動計画、福井宣言、03年行動計画改定、条例制定、06年に施策基本方針		03
岐阜県	98年庁内組織、04年意識調査、庁内組織及び関係団体との協議、パブコメ		02
愛知県			97
三重県	97年条例、99年年国連行動計画及び人権施策基本方針、07年県人権教育基本方針改訂		97
滋賀県	98年国連行動計画の延長、00年法への対応、01年条例、03年人権施策の一部		01
京都府	99年国連行動計画、01年調査、03年世界人権宣言55周年京都アピール	○	03
大阪府	98年人権室、全部局に兼務職員、条例		98
	97年国連行動計画、01年後期計画98年条例		
兵庫県	98年人権教育基本方針	○	
奈良県	委員会やパブコメの形跡ない。国連行動計画の延長		97
和歌山県	00年条例、人権施策推進審議会設置2年の議論	○	02
鳥取県	96年条例、97年人権施策基本方針、99年国連行動計画の趣旨と法に基づき改訂 協議会パブコメ、	○	96
島根県	98年庁内組織、99年人権施策推進協議会において協議、団体の意見要望		
岡山県	00年人権政策審議会答申、01年人権政策推進指針策定、06年改訂	○	
広島県	00,5 権教育・啓発指針、11月人権啓発プラン、12月人権教育プラン（教委）		
山口県	00年人権施策推進協議会発足 2年間で8回の協議会、地域懇談会	○	
徳島県	99年国連行動計画、04年人権教育推進方針、懇話会設定しているが内容不明	○	96
香川県	02年人権・同和政策協議会4回開催、パブコメ、	○	96
愛媛県	97年国内行動計画、01年条例、人権施策推進協議会の設置、02年提言	○	01
福岡県	98年国連行動計画、02年策定会議及び懇話会設置	○	95
佐賀県	98年条例、99年人権教育・啓発基本方針（行動計画）、関係者参加の懇話会開催、パブコメ	○	98
長崎県	99年国連行動計画、03年改訂行動計画05年行動計画最終報告書、懇話会設置4回開催	○	
熊本県	99年国連行動計画、02年人権センター設置		95
大分県	97年人権教育推進懇話会、98年県行動計画、04年後期推進計画	○	98
宮崎県	99年国連行動計画、03年懇話会設置	○	
鹿児島県	98年県会「人権宣言」99年行動計画、04年施策推進本部設置、委員会も設置、パブコメ、団体から意見	○	98

注：①この表はそれぞれの都道府県で制定された人権教育・人権施策基本計画に記載されていた内容を箇条書きしたもので、各都道府県に制定過程を確認したものではない。

②表中の「パブコメ」とは、パブリックコメントの募集という意味。

③会議の欄：策定のための会議が設定されたと明記されていた場合は○、設定されていると思われる府県もあったが、明確にされていない場合は○はついていない。

④条例の欄：人権に関する条例が制定された年。下線がついている場合は「人権尊重の社会づくり条例」もしくはそれに類似するもので、栃木・福井・三重・滋賀・大阪・和歌山・鳥取・愛媛・佐賀。下線のないもののうち、神奈川「かながわ人権憲章」(予定)、静岡「ふじのくに人権宣言」、岐阜「人権宣言に関する決議」、愛知「人権尊重の愛知県をめざして」宣言、京都「京都アピール」、大分「人権尊重の大分県をめざす宣言」、鹿児島「人権宣言に関する決議」など宣言的なもの、それ以外の下線のない県は「部落差別事象の発生防止に関する条例」もしくはそれに類似するもの。

ただし、審議会といってもその内実は様々である。たとえば、愛媛県の場合、愛媛県人権施策推進協議会は15名で、そのうち、大学教員4人、障害者・子ども・高齢者・エイズ・女性の各団体代表者、マスコミ、弁護士、人権教育・人権対策関係者、公募委員という構成である。審議会のメンバーをどのような構成にするかということも大きな課題である。人権施策を考える際に、個別課題との関わりでその当事者や団体代表者との対話は不可欠であるが、個別課題に対応するすべての人に参加してもらった場合、人数が多くなりすぎる。また、それぞれの団体、たとえば女性団体の代表者は自らの現状や課題を述べることはできるが、部落問題についてはよくわからないという場合もでてくるだろう。逆もしかりである。当事者を集めれば人権教育や人権施策を総合的に企画できるわけではない。

さらに当事者とは誰かという問題もある。審議会を設けている府県のうち、外国人が参加しているのは埼玉、千葉、神奈川、山口、愛媛、福岡、鹿児島県の7県であるが、外国人研究者の場合もあるし、市民活動をしている外国人の場合もある。参政権がない外国籍者の人権施策の企画であるがゆえに外国人の参加は重要であるが、では、だれが定住外国人の代表性を担保しているかということが問題になるだろう。審議会は所詮当該行政にとって都合のいい人材を結集しているという側面があるものの、その内実を吟味する必要があるだろう。

内実がともなった審議会としては千葉県の場合がある。千葉県人権問題懇話会は総勢26人の大所帯であるため、懇話会自体は年2回しか開催されていないが、6人の小委員会委員による会合は2002年からの2年間で12回開催されている。また、作成された案については2回にわけてパブリックコメントを求めている。このような過程をみると、都道府県というレベルでの審議会としてはきめ細かい対応といえるだろう。他の審議会の場合には年に2、3回の開催で策定していることになり、行政サイドで作成した原案を追認するケースが多いことが予想される。それでも、審議会を設置する場合には原案段階で公開し議論するという吟味を経ることができるという点で、審議会を設けないというよりはベターである。

策定過程で条例や宣言に言及しているものは多く、確かに後に見るように近年突出して人権施策を展開している府県(栃木、三重、大阪、鳥取、大分)などは条例を可決している。しかし、「人権尊重の社会づくり条例」があるということと、当該府県の人権施策体制や計画が総合的、具体的であるかどうかとは別の問題であった。

4. 推進体制の構築

庁内組織体制の有無と第三者評価機関の有無について整理したものが表3である。これも前表同様、

基本計画で言及しているものを整理したものであり、各地方自治体に問い合わせで作成したものではない。

表 3 推進体制及び第三者評価機関の設置の有無

	庁内組織の有無	第三者評価機関
北海道	北海道人権施策推進本部	
新潟県	人権施策推進会議（仮称）	
茨城県	人権施策推進会議	人権施策推進懇話会
栃木県	人権施策推進本部	
群馬県	人権施策推進会議	04 年人権教育・啓発推進懇談会
埼玉県	人権政策推進会議	01 年人権施策推進懇話会設置要綱
千葉県	設置予定	設置予定
東京都	設置予定	
神奈川県	人権男女共同参画施策推進会議	かながわ人権政策推進懇話会
長野県	国連 10 年に関する推進本部はある	
静岡県	人権施策推進本部	97 年人権会議
石川県	人権施策推進会議（予定）	
福井県	人権施策推進本部	人権施策推進審議会
岐阜県	人権啓発活動連絡協議会	
愛知県	人権施策推進本部	
三重県	教育委員会	
滋賀県	人権施策基本方針のための組織はある。	
京都府	人権教育・啓発推進計画推進本部	第三者機関設置予定
大阪府	98 年人権局，推進本部体制（予定） 人権施策推進本部	
兵庫県	県人権施策推進会議（予定）	人権擁護推進懇話会
奈良県	人権施策推進本部（仮称）	
和歌山県	人権施策推進協議会，人権局	人権施策推進審議会
鳥取県	人権尊重の社会づくり委員会，人権局	人権尊重の社会づくり協議会
島根県	人権施策推進会議	人権施策推進協議会
岡山県		人権政策審議会
広島県	人権施策推進本部	
山口県	体制整備予定	
徳島県	人権推進本部（予定）	
香川県	人権・同和政策本部を中心に	
愛媛県	人権推進本部（予定）	人権施策推進協議会
福岡県	人権教育・啓発策定会議	人権施策推進懇話会
佐賀県	推進組織予定，人権・同和対策課中心	
長崎県	人権教育・啓発推進会議設置予定	
熊本県	人権教育・推進本部（仮称）	パブコメや意見集約の予定
大分県	人権施策推進本部（予定）	人権尊重の社会づくり推進審議会
宮崎県		
鹿児島県	人権教育・啓発施策推進本部	

さて、表 3 をみると、基本計画策定の時点で庁内に推進体制を構築しているものが 20 あり、後は設

置予定とされていた。三重県をのぞくすべての都道府県で知事、もしくは副知事を本部長とする推進体制を構築し、教育委員会をも含めた総合行政として人権行政を推進することが目指されている。これは同和対策事業が総合行政として実施されてきた経過のなかで、同和対策室が人権対策室に転換し人権行政も総合的に実施するという組織体制が構築されつつあることを意味している。

人権擁護推進審議会設置の際、人権政策が人権教育の推進と人権救済システムの構築の2点に集約されたことで、人権の問題を意識だけの問題に矮小化している、あるいは人権問題を私人間だけの問題にしているという批判がなされた。今でもその傾向は都道府県の基本計画においても踏襲されている場合もある。しかし、個別課題の問題解決に向けての部分ではそれぞれの担当部局が人権保障に係わる施策を実施してきたことから、既存施策を集約するだけでも地方自治体すべての部局が関係してくることは明らかである。そうした意味で、多くの都道府県においては庁内部局の連絡調整組織としての組織は必然であった。

しかし、基本計画で庁内組織を明記することと、かつての同和行政のように実質的に総合行政として稼働することとは別問題であろう。形式が整っても、内実を作る予算と人員がなければ、施策は推進されない。

こうした推進体制を実質的にするために設けられているのが第三者評価機関である。計画→実施→評価というサイクルのため、計画の評価機構を設置することが多くなっているが、そのための組織について言及しているのは15であった（予定含め）。先の策定過程の問題同様、当事者の意見の吸い上げの方法とメンバーの問題が問われてくる。さらには、人権施策をどう評価するかという評価基準も問題になっている。基本計画において具体的数値目標を明示しているのは静岡と長崎だけである。しかし、人権に係わる福祉政策、とりわけハード面での整備などは数値目標になりやすいが、人権意識に係わることになると数値目標を掲げるべきであるか、はたまたその目標が真の意味での人権文化の構築に寄与しているのかどうかと言う問題がでてくる。この点については今後の課題といえよう。

5. 基本計画の地域的特徴

①個別課題の特徴

人権教育・啓発に関する基本計画の個別課題をあげると、女性、子ども、高齢者、障害のある人、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、その他である。この個別課題についての取り扱いを示したのが表4である。

国の基本計画を基準にし、各都道府県における個別課題の順位をみると、アイヌ民族の問題を除いて①～⑧番までは、内容と順位は大体同じである。個別課題「刑を終えて出所した人」「インターネットによる人権侵害」については、地域によって個別課題として取り上げられているところがあるが、全体的には取り上げていない都道府県が多い。

各都道府県の個別課題の並べ方から「同和問題」の位置づけが見えてくる。東京・長野を除くすべての地方で同和問題は取り上げられている。北海道、富山、神奈川が基本計画の順位より後ろに下げた以外、多くの都道府県は筆頭課題として取り上げている（三重、京都、大阪、奈良、鳥取、岡山、高知、福岡、佐賀、大分）。大分は「本計画での重要課題については（中略）わが国における固有の人権

表4 各都道府県の人権教育・啓発推進計画の個別課題（表中の番号は、とり上げている順位を示す。）

地 域	政 策 名	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
	人権教育・啓発に関する基本計画（2002年）	女性	子ども	高齢者	障害者	同和問題	アイヌ	外国人	HIV等	刑を終えて出	犯罪被害者等	インターネット	その他
北海道	北海道人権施策推進基本方針（素案）	①	②	③	④	⑧	⑤	⑥	⑦	—	—	—	—
新潟県	新潟県人権教育・啓発推進基本方針	①	②	③	④	⑤	—	⑥	⑦	⑪	⑩	⑫	⑧⑨
茨城県	茨城県人権施策推進基本方針	①	②	③	④	⑤	—	⑥	⑦	⑨	⑧	⑩	—
栃木県	栃木県人権施策推進基本計画	①	②	③	④	⑤	—	⑥	⑦	—	⑧	⑨	⑩
群馬県	人権教育・啓発の推進に関する群馬県基本計画	①	②	③	④	⑤	—	⑥	⑦⑧	—	⑨	⑩	⑪
埼玉県	埼玉県人権施策推進指針	①	②	③	④	⑤	⑨	⑥	⑦	—	⑧	—	⑩
千葉県	千葉県人権施策基本指針	①	②	③	④	⑤	—	⑥	⑦⑧	⑭⑮	⑬	—	⑨⑩⑪
東京都	東京都人権施策推進指針	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
神奈川県	かながわ人権施策推進指針	②	①	④	③	⑥	—	⑦	⑤	—	⑨	—	⑧
長野県	長野県人権教育・啓発推進指針	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
静岡県	静岡県人権施策推進計画	①	②	③	④	⑤	—	⑥	⑦	—	⑧	—	⑨
富山県	富山県人権教育・啓発に関する基本計画	①	②	③	④	⑧	⑨	⑩	⑤⑥	⑪	⑦	⑫	—
石川県	石川県人権教育・啓発行動計画	①	②	③	④	⑤	—	⑥	⑦	—	⑩	⑨	⑧⑪
福井県	福井県人権施策基本方針	①	②	③	④	⑤	—	⑥	⑦	—	⑧	—	⑨
岐阜県	岐阜県人権施策推進指針	①	②	③	④	⑤	—	⑥	⑦	⑧	—	—	⑨
愛知県	人権教育・啓発に関する愛知県行動計画	①	②	③	④	⑤	—	⑥	⑦	—	—	—	⑧
三重県	三重県人権教育基本方針	③	②	⑤	④	①	⑦	⑥	⑧	—	—	—	—
滋賀県	人権意識高揚のための教育・啓発基本計画	①	②	③	④	⑤	—	⑥	⑦	—	—	—	—
京都府	新京都府人権教育・啓発推進計画	②	③	④	⑤	①	—	⑥	⑦	—	—	—	⑧
大阪府	大阪府人権教育推進計画	②	⑤	④	③	①	—	⑥	⑦	—	⑧	—	⑨⑩
兵庫県	兵庫県人権教育及び啓発に関する総合推進指針	①	②	③	④	⑤	—	⑥	⑦	—	—	—	⑧
奈良県	奈良県人権施策に関する基本計画	②	③	④	⑤	①	⑧	⑥	⑦	⑨	⑩	⑪	
和歌山県	和歌山県人権施策基本方針	①	②	③	④	⑤	—	⑥	⑦	—	⑧	—	⑨
鳥取県	鳥取県人権施策方針	②	④	⑤	③	①	—	⑥	⑦	—	—	—	⑧⑨
島根県	島根県人権施策推進基本方針	①	②	③	④	⑤	⑨	⑥	⑦	⑩	⑧	—	⑪
岡山県	改定岡山県人権政策推進指針	②	③	⑥	④	①	—	⑦	⑤	—	—	—	⑧
広島県	広島県人権教育・啓発指針	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩	⑪	
山口県	山口県人権推進指針	①	②	③	④	⑤	—	⑥	⑦⑧	⑨	—	—	⑩
徳島県	徳島県人権教育・啓発に関する基本計画	①	②	③	④	⑤	⑪	⑥	⑦	⑨	⑧	⑩	
香川県	香川県人権教育・啓発に関する基本計画	①	②	③	④	⑤	—	⑥	⑦	—	⑧	⑨	⑩
愛媛県	愛媛県人権施策推進基本方針	①	②	③	④	⑤	—	⑥	⑦⑧	—	—	—	⑨
高知県	「人権教育のための国連10年」高知県行動計画	②	③	④	⑤	①	—	⑦	⑥	—	—		—
福岡県	福岡県人権教育・啓発基本指針	②	③	④	⑤	①	—	⑥	⑦	—	—	—	⑧
佐賀県	佐賀県陳家教育・啓発基本	②	③	④	⑤	①	—	⑥	⑦	—	—	—	—
長崎県	長崎県人権教育・啓発基本計画	①	②	③	④	⑤	—	⑥	⑦	—	⑧	⑨	⑩
熊本県	熊本県人権教育・啓発基本計画	①	②	③	④	⑤	—	⑥	⑦	—	⑧	—	⑨
大分県	大分県人権施策基本方針	②	③	④	⑤	①	—	⑥	⑦	—	—	—	⑧
宮崎県	宮崎県人権教育・啓発推進方針	①	②	③	④	⑤	—	⑥	⑦	⑪	⑧	⑨	⑩
鹿児島県	鹿児島県人権教育・啓発基本計画	①	②	③	④	⑤	—	⑥	⑦	—	⑧	⑨	—

問題であり、人権課題の解決に向けて体系的な取組となっている同和問題を冒頭にしています」と述べており、県の姿勢を明確にしている。

各府県が地域課題として明記している独特の課題があった。新潟「新潟水俣病被害者、拉致被害者」、岡山、香川、熊本「ハンセン病患者」、長崎「被爆者」である。さらに、千葉は「性同一性障害のある人、同性愛者、ホームレス、中国残留孤児、被拘禁者」など全部で16項目の個別課題を取り上げている。和歌山は「公権力、環境、情報」といった普遍的な課題を提起している。国連の行動計画で示された「重要課題」は人権が侵害されやすい集団に対する重点施策として打ち出されたのに対して、基本計画では人権課題という位置づけになったためであろう。

最後に、「アイヌ民族の人々」の人権問題は国の基本計画の⑥番に位置づけられているが、個別課題として取り上げていない都道府県が非常に多く、取り上げている9県でも順位としてかなり下位であった。アイヌ民族の人々が集中して住んでいる北海道でも個別課題の⑤番にしか取り上げられていない。国籍が同じであっても民族・文化の違いが尊重される社会が目指されている今日、アイヌ民族の課題は決して北海道だけの課題ではないことを指摘しておきたい。

②総合行政への志向

個別課題は基本的にはそれぞれの担当部局が課題解決のために施策を展開しているとして、それを踏まえた「総合行政」としての「人権行政」について言及しているのが、東京と大阪である。ただし、男女共同や障害者問題などは個別課題としての担当部局が確立しているが、同和問題については2002年で再編されて無くなったところが多く、外国人問題についても行政窓口が確立しているとはいいがたく、他の個別課題についても担当部局がない場合が多いので、人権行政がそれらの受け皿になるべきであろう。そうした「よろず相談機能」とは別に「人権行政」とは何かが模索されている。

東京は「多様かつ複雑な人権問題に対応するため、個別分野の枠組みを超えた総合的な人権施策の体系化を図る」として個別課題については言及せず、以下のように述べている。

人権施策展開の考え方 (1) 公共性の視点 (2) 総合的な仕組みによる推進

現在の人権問題はそれぞれの課題が複雑に絡み合ったり、新しい問題が生じたり、複雑化、多様化してきています。このため、これまでのように課題ごとの施策だけでは十分に対応できなくなってきました。(中略)すでに施策を講じている課題については、この指針の基本理念に沿って、それぞれの施策体系のもとで必要な施策を実施します。課題が複雑に絡み合ったり、これまでの施策と手法では対応できない新しい問題については、救済・保護、啓発・教育、支援・助成の三つの観点から人権施策を推進します。

しかも、人権にかかわる施策に民間活力導入を提言している。

人権は、従来、ビジネス化になじまない分野とされてきたため、企業が人権にかかわるサービスを担うことはほとんどなく、行政が中心的な役割を果たしてきました。そのため、サービスに柔軟性が欠けたり、都民ニーズに応える多様なサービスが提供できない場合が見られました。(中略)都は、広くさまざまな手法やシステムを工夫し、民間企業の参入を促進するため、市場原理が働くよう条件づくりを行うなど、民間の活動を重視した施策を展開していきます。

各地方自治体ではNPOとの協働をめざしているが、企業の参入を構想してはいない。都の問題提

起は斬新であるが、果たして人権行政に効率化や利益追求を求める企業論理をダイレクトに導入することが可能であるか、妥当であるかが問題になるだろう。

一方、大阪は「従来、人権にかかわる施策は、個別課題ごとに推進され、それぞれに相当な成果が蓄積されてきましたが、それらが他の行政分野で十分に活用されてこなかった面があります。このため、全体としての取組に不均衡が生じたり、また、複数の要因が絡み合って発生した複雑な人権問題に対し、ともすれば総合的な視点が欠落し、効果的な対応がなされなかった」ので「総合的な施策の推進に」努めるとしている。そして、①人権意識の高揚を図るための施策②人権擁護に資する施策を展開するとしている。この枠組み自体は国の施策と同じであるが、それよりも先行した内容になっている。「府民の主体的な判断・自己実現の支援、人権にかかわる総合的な相談窓口の整備」「人権救済・保護システムの充実」とし、個別対応の窓口では解決できないものや連携が必要なものが多いことを踏まえて行政内部を人権を軸に再編することをめざしている。

人権行政をすべての行政に貫徹する包括的概念とする地方は多いが、多くの基本計画は個別課題に対する取組や計画を寄せ集めたという感じのものが多い。そのなかにあって、東京都と大阪府は人権行政についての模索をしているが、それはまだ確立しているとは言い難い。

6. 部落問題に関する記述

特別対策から一般対策移行のなかで部落問題については胡散霧消することが危惧されていたが、北海道、東京、長野をのぞく各都府県の基本計画において位置づけられていた。しかも、筆頭課題としていているところが多く、課題別で筆頭としなくても「重要課題」と明記しているところも多いが、いくつかの府県をのぞいて同和対策事業の総合性がなくなっている。

国の基本計画は①人権教育啓発の推進（文科省、法務省）②学力向上（文科省）③公正な採用選考システムの指導（厚生労働省）④小規模事業者への啓発（経済産業省）⑤農林漁協団体の啓発（農林水産省）⑥隣保館⑦えせ同和についての啓発⑧差別行為・事象への対応と啓発⑨人権相談体制を骨子としている。この国の施策の引き写しのような叙述で個別課題としての同和問題に言及している地方は多い（栃木、滋賀、島根、熊本、宮崎、鹿児島など）。そのため、他の個別課題、たとえば「女性」に比べて、具体性のない抽象的な「教育・啓発」の強調になってしまっている。ただ、隣保館が社会福祉法で規定された施設として総合的な地域福祉を展開する関係で、隣保館の役割としての相談・就労・救済などについて言及したり、教育についても学力保障にも言及している場合があり、狭い意味での教育・啓発にとどまらない計画になっている。しかし、地方財政逼迫のなかで隣保館の統廃合も予想され、計画が十二分に実現するかどうかは別の問題であろう。

一方、環境・産業・教育・啓発・相談救済といった総合的取組を計画のなかで明らかにしているのは新潟、茨木、石川、奈良、和歌山、鳥取、岡山、香川、大分などである。その中においても鳥取が突出した記述をしている。すなわち「県では平成8（1996）年に『人権尊重の社会づくり条例』を制定し、それに基づく『鳥取県人権施策基本方針』の中で、同和問題を重要課題として位置づけて施策を推進してきました。そして、平成14（2002）年2月に『今後の同和対策のあり方』を定め、国の特別措置法が失効しても差別があるかぎり同和問題解決のために必要な施策について適切に対応していくこととして、今後も同和行政を積極的に推進していくことにしました」とし、①既存一般施策の活用

②施策の手直し ③施策の創設によって対応していくとしているのである。

これらの基本計画の叙述と各都道府県の同和行政に対する内実とは必ずしも一致していないことはいうまでもない。ただ、基本計画は各都道府県の姿勢を示すものであり、市町村に対してはガイドラインの働きをする。また、基本計画自体が啓発資料という側面ももっている。そういう意味で、とりあえず、ほとんどの地方で同和問題が位置づけられたこと、さらに踏み込んで「重要課題」としている地方も多いことをここでは確認したい。

また、同和教育の伝統をどう受け継ぐかという点も、同和教育を人権教育に再編する際に課題となった点である。同和問題がある限り、同和地区児童・生徒の教育保障という側面とすべての人に対する同和問題学習（基本的認識）が追求されることが望ましいが、教育保障についての言及は少なかった。

一方、同和問題学習を含めて今後は人権センターの充実に努めるとした都府県は多く（茨木、東京、長野、静岡、福井、岐阜、滋賀、京都、兵庫、和歌山、鳥取、島根、愛媛、福岡）、新たに人権センターを設置するとしている府県もあった（山口、徳島）。その場合でも、人権教育・啓発のセンターとするのか、人権相談・救済の機能を兼務させていくのかについては各地方で判断がわかれている。

7. おわりに

地方分権時代における人権施策にふさわしく、予想以上に各都道府県の計画は多種多様であった。それぞれの基本計画には当該地方の首長の判断、解放運動、各人権課題に係わる歴史と現状（実態）が影響しているのであるから当然である。

本稿では基本計画の枠組みを把握するために、策定過程や組織実態を概観して「人権行政」推進のための課題を検討してみた。さらに計画の中味としては、重要課題の取り上げ方の特徴と同和問題の位置づけについて比較検討してみた。そこから見えてきたことは、多くの府県にとって部落問題の解決はゆるがせにできない重要課題であるという位置づけである。対策事業が終焉した現在においても地域課題としての部落問題は、地域づくりを本務とする地方自治体にとっては無視できない課題である。ただ国家予算の裏付けがなくなった現在、その手法についての多様化が基本計画にも反映されたと見るべきであろう。

また、「人権行政」があらたにスタートしているが、果たしてその部局が連絡調整のみならず、企画実施事業として何をするかが今問われているということが浮き彫りになった。人権施策がどうあるべきかについてのモデルがなく、模索されているのである。

なお、それぞれの個別課題についての検討も本来は必要であったし、教育内容・方法についても検討する必要はあったが、紙幅と力量の関係でできなかった。今後の課題としたい。