

市町村人権協会と人権地域協議会の役割について

近畿大学教授 北口末広



「人権相談」の機能と人権協会の役割

1 人権相談は人権行政の原点

「人権相談の機能と人権協会の役割」を解説しながら人権協会の役割について考えてみたいと思う。これからの人権行政の中で、人権相談はその原点である。

本題に入る前にその点を述べておきたい。

これまでの同和行政は、差別の結果、生み出された格差を是正するための特別な施策、いわゆる同和地区と一般地区の格差を是正するための「特別措置」だと捉えられてきた。

同和对策審議会答申が出された1960年代の同和地区の生活水準は一般地区に比較して圧倒的に低い層が多かった。この時代には、多くの被差別部落出身者に対して、同じ「特別措置」で対応しても全体が低位な状況にあったのでほとんど問題はなかった。ただこれからは被差別部落の状況も多様化しており、個々の出身者の状況に合わせた一般施策が必要であり、オーダメイドの支援が必要なのである。

例えば、生活水準が同じでも同和地区と一般地区では、その原因が大きく異なる場合が存在し、その「共

通面」と「違い」を解明していく必要がある。よって個々の問題を解決する施策のあり方も変わってくる。それらの原因を探るためには、個々の相談を分析しないとわからない。

また、私たちは差別の結果生み出された格差を是正する特別措置から、差別の原因に迫る一般施策を求めている。そのために一般施策の活用、改革、創設の必要性を述べている。個々の人権相談を解決するための一般施策がなければ、基本的には創設し、一般施策はあるけれども現実に合致していないという場合は改革し、必要な施策がなければ創設すればよいのである。それらは個々の人権相談から始まっている。

例えば患者と医者関係を考えてほしい。患者は“おなかが痛い”とか“頭が痛い”と言って医者にかかる。そのときに医者は“なぜ頭が痛いのか”ということを知りたい。そのために、いろいろな検査を実施する。例えばCTやMRIをとるとか、あるいはレントゲンを撮る。本来“頭が痛い”といって患者が来た場合、頭が痛い原因が50あると医学部で学んだとすると、まず問診していくつかの原因に絞り、その原因のうち本当の原因はどれかということを検査で調べ、解明していく。そして、症状の原因は究明し、治療をするために手術をしたり、薬品や化学療法で治す。これらを考えていくのが医者である。

つまり、本人が困った問題で相談に来た場合、その相談を解決する手法としていろいろな手法がある。

病気治療でも同じだが、その病気が治せないという場合、その病気を治すために手術や薬品、化学療法でもダメだとする。その場合、手術手法を改革すれば治療に活かせることもある。また、ある薬品に $+\alpha$ の改良を加えれば有効なこともある。それでもダメな場合、要するに今の手法ではダメだということに、新たな方法を創造する。

医学はなぜ進歩するか。それは患者がいるからである。

人権行政や同和行政がなぜ必要なのか。それは相談

に来る人、あるいは差別を受けて困っている人がいるからである。2002年の3月までは特別措置というのは特効薬であった。この特効薬を使い過ぎると副作用が起きる。本当の名医に行かないと問題を解決できない。手術法も無数にある、薬品も無数にある、化学療法も無数にある。そのあらゆるものを駆使して、病気にあたっていくのである。医療では問診が重要であるように、人権分野では人権相談が重要なのである。

2 人権相談システムが持つ機能と人権協会の役割

人権相談の機能は非常に重要なもので、以下に人権相談の基本的な11の機能についてまとめている。

① 実態把握機能 ▶ 実態把握機関としての役割
② 解決方策提示機能（コーディネート機能） ▶ 解決支援・救済機関としての役割
③ データ集積機能 ▶ データ集積機関としての役割
④ ネットワーク創造機能 ▶ ネットワーク構築機関としての役割
⑤ 情報発信機能 ▶ 情報発信機関としての役割
⑥ 政策提言・立法事実提示機能 ▶ 政策提言機関としての役割
⑦ 課題設定機能 ▶ 課題設定機関としての役割
⑧ 人材育成機能 ▶ 研修・啓発機関としての役割
⑨ 自己実現支援機能 ▶ 自己実現支援機関としての役割
⑩ ▶ 交流促進機関としての役割
⑪ ▶ 相談機関としての役割

① 実態把握機能

「人権相談」の機能と人権協会の役割の中で、まず人権相談システムの持つ機能の中でも「実態把握機能」をあげることができる。差別や人権侵害の現状を把握する場合、実態調査や意識調査を実施し、差別事件や人権侵害を集約して、それぞれの結果分析を行ってき

た。これからもこうした手法が有効であることは言うまでもないが、より現実感を持って実態を提示してくれるのは、個々の人々からもたらされる具体的な相談である。ひとりの人の人権相談から差別や人権侵害の現実が鮮明に描き出されることは少なくない。統計数字には表れないが、具体的な相談から差別事件の真相や社会の矛盾が投影され、それらの内容から実態調査や意識調査の項目や結果の分析視点も提供される場合がある。

近年、配偶者や恋人からの暴力、いわゆるDV（ドメスティック・バイオレンス）が大きな社会問題になっているが、これらが社会的に問題として認識されるようになったのはNPOや行政機関が受けてきた個々の相談からである。

相談を受けている人々や相談に来る人々は、個々であってもほとんどの場合、社会的な事柄と密接に結びついている。これらの相談が集約されることによって、個々の相談ではなく社会的な傾向として把握される。

さらに人権相談はもっとも新しい現実であり、生のデータである。実態調査や意識調査では把握することができない現実が提示されることも決して少なくない。

これからの部落解放運動や同和行政を推進していく場合、「あるがまま」の現実や多様化した部落の現実を正確に把握することが、これまでも増して重要であり、人権相談は実態把握の最前線であり、最も有効な手段といえる。

人権協会、地域協議会は、実態をどれだけ早く把握するか。つまり、どれだけ人権相談に関わるデータを持っているかによって、事業や活動に大きな影響を与えるといえる。

例えば、重大な人権侵害が起こった場合にマスコミがどこにコメントを求めるかというときに、大阪府の人権協会にコメントを求めるぐらいの積極的な面での権威を持ってほしい。

② 解決方策提示機能

しかし、人権相談は実態把握が当面の目的ではない。目の前には具体的な問題を抱えた相談者がおり、その問題を解決するために来ているのである。相談者は実態を把握してもらうためだけに来ているのではない。相談者はどのような解決方法があるのかというアドバイス等を期待して来ているのである。

私自身もこれまで多くの人権相談に対応してきたが、そうした具体的な実践の中で、多くの人権相談に対して解決方策を考え、提示してきた。おそらくそのような人権相談がなければ考えることもなかった問題も考えできたと思う。

つまり、人権相談がもたらされることによって、その解決方策を提示していくという機能を担ってきたの

である。

相談は、同情するだけでは解決にはならない。そのときに解決策を示すことが必要であり、人権協会は、「解決支援・救済機関としての役割」を持つ必要がある。

■ コーディネート機能

また、具体的な問題を解決するためには、「コーディネート機能」が重要となる。個々の相談に的確な解決策を提示するためには、一つの施策だけでは無理な場合が多い。多くの施策を組み合わせることで解決策を提示しなければ具体的な相談に的確に対応できないことは多々ある。

ひとつの施策では効果を発揮しないものでも、複数の施策を講じることによって相乗効果を生み出すものもある。それは施策だけではなく、例えば人権相談にもカウンセリング型相談とケースワーク型相談のようなものが存在する。それらの相談方法をうまく組み合わせることでいくコーディネート機能も求められている。

③ データ集積機能

また、人権相談システムは解決策を提示するだけでなく、相談内容や相談内容に対する解決策を蓄積する機能も併せ持つ。

個々人が個々の人権相談に乗っている段階では、解決策は相談に乗ってもらった相談者とその解決策を考えた被相談者のものにしかならないが、それがより幅広いシステムになることによって、多くの人々の相談内容と解決策が蓄積される。

それらのデータが蓄積されることによって、先に示した実態把握機能がより高まり、解決策提示機能もより高まる。過去の相談内容と解決策を活用できるということは、現実の人権相談により的確に対応することができ、人権相談システムの強化にもつながる。このような好循環がデータ集積機能をさらに高めると言える。

④ ネットワーク創造機能

データ集積機能は、以上のように相談内容と解決策を蓄積していくことであるが、データの蓄積だけではなく、具体的な人権相談に対応するということが、多様な相談者が数多くアクセスしてくるということでもあり、それらの相談のネットワークの構築に繋がっていく。

人権相談の内容には差別を受けた相談や人権侵害を受けた相談だけではなく、教育相談、生活相談、医療相談、法律相談なども含む。そうした多様な問題を抱える人によって自身の問題解決を通じて、人権相談システムを中心としたネットワークが構築されていく。

それだけではない。相談者の問題を解決するためにもネットワークが創られていく。多種多様な人権相談に対応するためには一つの機関だけでは不可能であり、行政機関や多くのNPOをはじめ、多くの専門機関のネットワークが必要になってくる。現実にもこれまでの相談によって、事実上のネットワークができていく。

このネットワークがあるかどうかによって全く違う。重要なのは、地域人権協議会が、地域にどれだけのネットワークを持っているのかということになる。人権相談の担当者はこれまでの問題解決を通じて、いろいろなネットワークを持っているが、これを組織的なネットワークにすることが重要でそれが大きな財産になる。

⑤ 情報発信機能

さらに、個々の人権相談に対応していると現行施策やシステムだけでは相談内容を解決できないこともたくさんある。相談者に表れた社会矛盾を解決するためには、現行の施策やシステムを改革しなければいけないということや新たな施策やシステムを作らないと解決しないということも数多くある。このように具体的な人権相談を通じて人権実現のために必要な施策とはどのようなものかということが浮かび上がってくる。

つまり、人権の総合相談システムには、その本来の役割を通じて政策提言機能が必要になり、相談を通じて具体的な現実を把握していることによって、的確で強力な政策提言機関になり得る。

例えば難病で治療するための手術方法もない、薬品もない、化学療法もないという場合、医者はこんな病気があるから治療するためにこのような薬品を開発する必要があるという問題提起を行う。つまり問題解決のための政策提起・問題提起を行うことが重要で、そのことが情報発信という機能を担うことになる。このように人権協会、地域協議会には問題提起の力が求められる。

⑥ 政策提言・立法事実提示機能

さらに、立法事実を提示するという重要な機能も持つ。立法事実とは、法律の必要性を根拠づける社会的、経済的な事実であるが、具体的な相談が集積され、それらの分析を通じて社会に政策発信することは、人権確立社会を実現していく上で大きな力になる。このように人権相談システムは立法事実提示機能を持つことになる。

DV 防止法やストーカー規制法がなぜ制定されてきたのか、それは、こうした事実がたくさんあったからである。

7 課題設定機能

次に、これらの人権相談システムから発せられた政策提言の多くは、市民運動の課題にもなる。運動体自身が人権相談システムの一翼を担うことはいうまでもないが、そのような相談システムから提起される課題は、これまでも市民運動の課題になってきており、今に始まったことではないが、これからの市民運動にとっては現実の多様化とも相まってより重要だと言える。個々の相談を通じて社会矛盾を明らかに、それらの矛盾を克服するために市民運動が展開されてきたのである。

特に、実態調査や意識調査が行われないような状況のところでは、人権相談システムの課題設定機能はますます重要になってくる。



8 人材育成機能

また、個々の相談を解決していく営みは、人材育成にも繋がっていく。相談者は自身の問題を解決していくことを通じて、その経験が同様の問題で悩む新たな相談者のアドバイザーとして生きる。このように自身の問題克服への経験を生かしてカウンセリングすることをピアカウンセリングというが、人権相談システムはこのような機能をも持つことになる。

それだけではなく、個々の相談を受ける人々も、その経験を通じて相談を受ける力量やそれらの相談内容を解決していく力量もアップすることになる。相談内容は、千差万別であり、同じような内容であっても条件等が少しずつ異なり、相談を受ける側にとっては、日々の相談内容がケース・スタディであり、相談の力量アップを図る研修という側面を持っている。

私自身も相談によって鍛えられたといえる。例えば、具体的な相談があったからこそ、どのように対処したらいいか、いろいろ考えていくことにもなった。相談にこられた人も自分の問題を解決することによって、鍛えられていく。次の同じ問題に対して、自分がバックアップできるような人材に育つというわけである。

9 自己実現支援機能

このようにピアカウンセリングを担えるようにならなくても、個々の相談を解決していくことは相談者の自己実現を支援していることにもなっている。これまでの特別措置を中心とした同和行政は、一律に特別措置を適用するというものであったが、これではすべて

の人によって異なる自己実現の達成にはならないことが多い。

個々の願いや欲求は、個々の相談内容に表れるものであり、その支援策も個々に合わせたオーダーメイドでなければならない。

自己実現とは、自己認識、自己決定、自己変革、社会参加、社会変革といったプロセス全般であり、相談内容もこれら

のどの時点のものかによって、その対応も異なる。人権相談システムは、これらの相談内容に対応していくことによって、自己実現支援機能を担っている。人権協会、人権地域協議会で、自己実現支援の機能が発展していくともっともっと夢が膨らんでいく。

逆に悪いのは、人権相談のスパイラルだ。例えば人権相談機関に信頼がなければ、相談する人もあまり来ない。来ないから職員が鍛えられない。鍛えられないから相談対応の力量が高められない。高められないからさらに人は来ない。来ないから予算は減らされる。このようなスパイラルになる。これが相談機関の最悪の状況である。

憲法13条を基軸に人権行政を ～自己実現の条件整備を～

ところで、憲法13条というのは幸福追求権、自己決定権の根拠になっている条文である。人権というものをわかりやすく言うと、自己実現つまり、自分の人生を自分でコントロールする権利であるといえる。あるいは自分の人生は自分でコントロールできる能力を身に付けていく、そういう自己人生コントロール力を身に付ける権利である。

1990年7月26日に制定された「全米障害者法」の考え方を簡単に紹介する。「障害」者の生存権を守

るために生活給付を求めているわけではない。社会に貢献したいし、納税したい。社会に貢献する、政府に納税するためには、所得がなければ納税ができない。だから所得を得るために働く権利を保障してほしいというものである。つまり自立して生活ができる権利を保障するためには、自己実現の条件整備を完璧に行う必要があるという考え方である。

例えば車いすの人がバスに自動的に乗れるようにリフトを取り付けるのはバス会社の義務とした。電車で、車いすの人が一人で乗れるようにする等である。つまり生存権から発展して自立して生活できる権利を求めているのである。

そのための条件整備を整える必要があるということである。

次に「大阪府同和対策審議会」答申（2001年9月）

の抜粋をみてみたい。「3. 同和問題を解決するための基本目標と基本視点」の「基本目標」では次のように明記している。

「…今後の同和問題を解決する施策の基本目標は、部落差別を解消し、すべての人が人権を尊重される豊かな社会の実現を目指し周辺地域と一体となったコミュニティの形成を図ることである。そのためには、① 府民の差別意識の解消・人権意識の高揚を図るための諸条件の整備。② 同和地区出身者の自立と自己実現を達成するための人権相談を含めた諸条件の整備。③ 同和地区内外の住民の交流を促進するための諸条件の整備を図ることが必要である。」

ここでも諸条件の整備の重要性が述べられている。

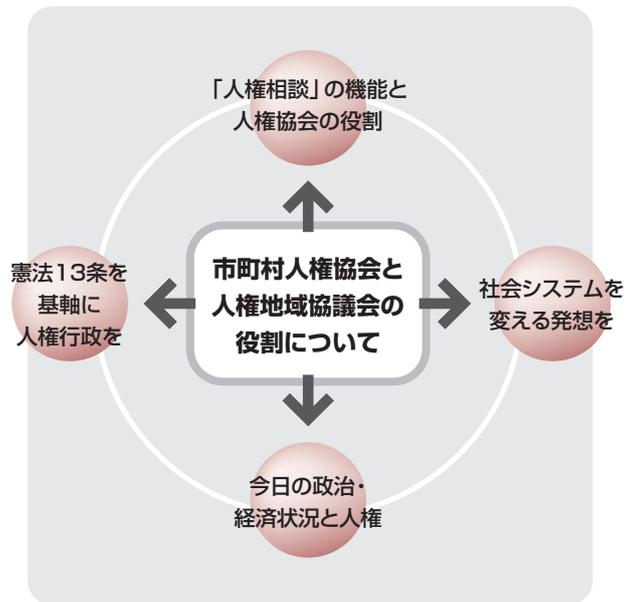
関係性を変える政策創造を

- 1 差別は人と人との関係の中で起こる。
- 2 人と人との関係は社会の種々のシステムと密接に関わっている。人の心の問題も同様である。差別・被差別の「関係性」と「社会システム」と「意識・感覚」は連動している。
- 3 人と人との関係を改善するとき、交流だけでは解決しない。関係を歪めている、あるいは断絶させている状態がなぜ存続しているのかを究明し、原因を解明しない限り人と人との関係、差別、被差別の関係を改善することはできない。
- 4 社会システムも長い年月をかけて作られる文化や習慣といったものからその時々の政治や経済の政策といった短期間で構築されるものまであり、国際レベルの政策から国・地方自治体や個々の組織、家庭のように小さな単位のものまで存在する。これらの政策も人々の意識や関係性に大きく影響する。
- 5 どのような政策が差別撤廃・人権確立に結びつき、差別・被差別の関係性を改善することにつながるのかを考察することが重要なのである。ひとつの政策が人々の意識や関係性を大きく変えることもあり得る。ある政策によって人々の関係が悪化し、差別が強化される場合も存在するし、一つの政策によって人々の関係が改善され、差別撤廃につながっていくこともある。

社会システムを変える発想を

変革の時代は、社会システムが大きく変わる時代である。このような時代においては、「時を告げるよりも時を告げる時計を作ること」つまり新たな社会システムを創造することが、最も重要な課題であるといわれる。日本社会も大きな変革期を迎えており、多くの分野で、システム、組織、制度が大きく変化してきている。どのようなシステムを創造するのかによって、人、モノ、金、情報の流れが大きく変わる。その流れ方によって、多くの人々や人権状況に多大な影響を与える。

人権協会から出てくる政策提言、あるいは、課題設定によって社会システムがいろいろな意味で変わってくることを認識して欲しい。



今日の政治・経済状況と人権

危機的状況の国家財政

ところで今日の国債依存度は戦時中の水準に匹敵し、借金を返すために借金を重ねるという状況になっている。今日の日本の予算は約80兆。国・地方を合わせた借金の全体が700兆円を超えている。80兆円の支出で、収入が40兆円強、80兆円の予算のうち、例えば、20兆円は借金返済である。恐らく今の状況では借金1,000兆円という時代に必ずなる。過去に発行した国債の返済にあてる国債費が20兆円を超える。半分の10兆円が利子の支払い資金になる。

イギリスの中央銀行であるイングランド銀行のレポートでは、世界の金融危機の発信源となりうる国としてアルゼンチン・トルコ・日本が上げられている。アルゼンチンは100年前、アメリカ大陸でヨーロッパの人が行きたいという国で米国とならぶ国であった。しかし、今や全く違う。例えばアルゼンチンのブエノスアイレス大学法学部を卒業しても働くところがない。経済が破たんしている。日本も同じような状況に陥る可能性がある。景気を回復するためには個人消費が伸びないと解決しないがそれが伸びていない。このような状況で、20兆円の借金は返さなくてはならない。

危機的状況の自治体財政

現在、自治体の歳入の6割は中央からの移転だ。多くの自治体は90年代に発行した地方債の大量償還を迎えており、そのピークが2004年。そして、三位一体改革。限られた財源と人材をどこに配分するか、非常に重要になってくると思う。

このような時代だからこそ人権協会と地域協議会を担っているメンバーが人権相談の指標の①から⑪を念頭に地域協議会の活動を評価をして欲しい。

今日、提起している機能のすべて前進させるということは、非常に難しいと思う。しかし、それぞれの地域協議会で、11の機能の部分的な機能モデルを打ち出していくことはできる。そういうことを通じて、地域協議会の全体が高まっていくことができる。

企業も改革する上で、いろいろな事業部があるが、すべての事業部を一度に変えるのは難しくても、一つの事業部を変えることによって、全体にいい影響を与えるということがある。そういう意味では、“わが地域協議会の重点は特にここです” というようなことを、是非、考えていただきたい。

以上のことを申し上げ、私の講演を終わりたい。