

# 人権行政の人権観

## — 「心」は修辞か構成要素か —

篠原 拓也

### 【要旨】

本稿は人権行政における「人権」概念の明確化のために、今日の人権行政においてみられる「心」の言説の位置づけについての課題と展望を示すものである。2002年以降の人権行政、特に法務省の人権擁護機関では、一方で人権啓発において個人の「心」が強調され、一方で人権擁護法案を嚆矢とする一連の人権関連法案によって積極的で実効的な介入のための法整備が目指されてきた。人権行政における「心」をどう位置付け、「法」との関係はどう理解するべきか。

本稿はまず人権行政についての概説を行い、2002年以降の人権行政が人権啓発において「心」の醸成を求める一方で、積極的な介入のための実定法の整備を目指してきたことを示した。そして、法務省の人権擁護機関による人権行政を参照しながら、人権行政における人権理解において「心」の位置づけが不明瞭であると指摘した。人権行政における人権概念を追究するにあたって、「心」の位置づけと扱いも含め、問われなければならない四つの論点とそのガイダンスを示した上で、今後の議論に開いた。

### 【キーワード】

人権 行政 心 法

### 【Abstract】

The study examines the concept of human rights in the administration of human rights in Japan, which has emphasized the emotional aspect of individuals in the education on human rights since 2002. Conversely, in 2002, the administration of human rights, particularly the Ministry of Justice, has tried to pass a bill that enabled rightful intervention in private conflicts that may constitute a violation of human rights. How, then, can we understand the relationship between the emotional aspect and strict laws in the administration of human rights?

The study pointed out the unclearness of concept of human rights in the administration of human rights in Japan and discuss four related issues, such as the position and treatment of dis-

courses regarding the emotional aspect.

**【Key word】**

human rights    administration    emotion    sympathy    law

## I はじめに

本稿は人権行政における「人権」概念の明確化のために、今日の人権行政においてみられる「心」の言説の位置づけについて、その課題と展望を提示するものである。2002年以降の人権行政、特に法務省の人権擁護機関では、一方で人権啓発において思いやりや忠恕といった「心」が強調され、一方で人権擁護法案を嚆矢とする一連の人権関連法案によって積極的で実効的な法的介入のための法的整備が目指されてきた。人権行政における「心」をどう位置付け、「法」との関係はどう理解するべきか。

## II 考察手順

まず次節では人権行政についての概説を行い、人権行政が2002年頃から人権啓発において心の醸成を求める一方で、積極的な法的介入のための実定法の整備を目指してきたことを示す(Ⅲ)。次に、法務省の人権擁護機関による人権行政を参照しながら、人権行政における人権理解において「心」の位置づけが不明瞭であること、またそのことがなぜ課題であるのかを述べる(Ⅳ)。最後に、人権行政における人権観を探究するにあたって、「心」をどう位置付け扱うかも含めて、問われるべき4つの論点を提示し、今後の議論に開く(Ⅴ)。

## III 人権行政のこれまでと課題

### III-1 人権行政とは何か

人権に関する公私の諸施策について、最も広い定義をもつ概念が「人権政策」である。人権政策は「社会の一般的な人権状況を改善し、個別的人権課題を解決するため、国際機関、国、自治体、企業、労働組合等の団体、NGO/NPO等による一定の体系的・計画的・継続性をもった問題解決の手法」(山崎 2003: 12)と定義されるように、さまざまな主体と実践が想定される。

これに対し「人権行政」というときには注意が必要であり、単に人権に関する行政という一般的な語法とは別の歴史的、社会的意味を踏まえなければならない。人権行政という用語が急速に広がり始めたのは2002年の同和行政の転機、とりわけ地対財特法（地域改善対策特定事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律）の期限切れが契機である（奥田 2013）。今日の人権行政はいわゆる同和問題を障害者や女性など他の対象に関する諸問題と合わせて人権問題として一般化させ、同和行政を再構成して登場した側面がある<sup>1</sup>。

人権行政には法務省の人権擁護機関によるものと地方自治体によるものがある<sup>2</sup>。北口末広は人権行政の定義に関するいくつかの可能性を示しているが、「狭義の人権行政」において啓発・教育、救済手続、規制、調査・研究が挙げられており（北口 2005a）、これらが人権行政の中核業務であると考えてよい。例えば法務省の人権擁護機関の活動は「人権啓発」、「人権相談」、「人権侵犯事件の調査救済手続」（以下、「調査救済手続」）であり、これらは人権行政の代表的な活動といえる。

人権行政において特筆すべきは、ハラスメントなど私人間の出来事を含めて「人権侵害」ないし「人権侵犯」を観念した上で、これに対応するための諸活動を行っている点である。例えば法務省の人権擁護機関における「人権相談」の対象は私人間のトラブルを含む非常に広範なものである（市民から相談に来る以上、地方自治体で対応する相談も同様である）。人権相談は人権問題について相談を受け、解決のための助言、通報、紹介等を行うものである。人権行政においては「人権啓発」と「調査救済手続」が「車の両輪」であり、それを繋ぐのが人権相談である（吉戒 2016）。人権擁護協会が刊行する『人権よろず困りごと相談－事例Q & A』（第2版）においては、「日常生活の中で様々な悩みや心配ごとを抱えたり、差別を受けたり、あるいは、トラブルに巻き込まれたりした方々から寄せられる広範囲にわたる様々な内容を含むものですが、いずれも人が平穩に幸せに生きる権利に関わるものです」（2頁、傍点ママ）と説明されている<sup>3</sup>。人権相談とはまさに「よろず困りごと相談」であり、公権力によるものに限らず、また人権問題というべきかどうかかわからない問題も「人が平穩に幸せに生きる」という理念でまとめて相談の対象に含めている<sup>4</sup>。

また、人権行政が私人間の出来事を含めて人権を観念している点に関して、人権擁護委員制度もわが国の特徴である。民間人で法務省や地方自治体とともに人権行政の実務を担うのが人権擁護委員である。人権擁護委員は1949年に制定された人権擁護委員法に基づき、法務大臣の指揮監督の下、無報酬で人権擁護に関する職務にあたる。市町村長は法務大臣に対し「当該市町村の議会の議員の選挙権を有する住民で、人格識見高く、広く社会の実情に通じ、人権擁護について理解のある社会事業家、教育者、報道新聞の業務に携わる者等及び弁護士会その他婦人、労働者、青年等の団体であつて直接間接に人権の擁護を目的とし、又はこれを支持する団体の構成員」から候補者を推薦する（人権擁護委員法第6条の3）。現在、人権擁護委員約1万4,000人が全国の市町村に配置されて活動を行っている。人権擁護協会が刊行する『人権擁護委員必携』（第五版）によると、民間人が公的機関の補助を行う今日の制度に至った背景は二つある。一つは、日本国憲法第12条の「この

憲法が国民に保障する自由及び権利は、国民の不断の努力によつて、これを保持しなければならない」という記述を参照し、「国民一人一人の努力が必要であることはもちろん、民間人の協力の下に、官民一体となって、その擁護の推進を図ることが望ましい」という理解から人権擁護委員が構想されたことである。もう一つは、戦後、発足当初の人権擁護局はその下部組織も脆弱であったため、人権擁護に関する活動を全国的に展開するために法律事務に精通した弁護士や人権擁護に理解のある有識者の協力を得ようと構想されたことである。これらの背景から、1948年の人権擁護委員令によって人権擁護委員制度が発足し、これが翌年1949年の人権擁護委員法となって今日に続いている。

人権行政のこのような人権観、ないし対象や担い手の広さは、日本人の一般的な人権観に関係していると考えられる。アカデミズムにおいては人権を憲法学的な理解あるいはその背景にある近代国家の自由権保障を基軸とした市民的政治的文脈での理解が正統である。しかしながらわが国の法学者が指摘してきたように、戦後日本人の「一般的な人権感覚」とは、「実定法上の権利ではなく、実定法が追求すべき人権」として観念されるものであり（高橋 2005：126）、それは「日常生活に密着した利益や要求をもとなく公権力機関の力を借りてでも、確保し実現しようとする、独特の生存権感覚」（田中 1986：15）であると確認されてきた<sup>5</sup>。その上でわが国では私人間のトラブルに関しても「人権」の文言を用いて実定法化して救済手続が規定されてきた<sup>6</sup>。

### Ⅲ－２ 人権と実定法：2002年以降の一連の人権関連法案

今日の人権行政に至る転機は、1990年代の国際連合の「国内機構の地位に関する原則」（いわゆる「パリ原則」）採択・承認から2000年頃にかけて、法務省の人権擁護機関の体制と、人権相談および調査救済手続の実効性が疑問視されたときである<sup>7</sup>。これに対して2002年以降には、法務省が進めた人権擁護法案を嚆矢とする一連の人権関連法案が登場した。一連の人権関連法案は人権に関する公私の諸問題に対してより積極的に実行的な「法」的介入を行うための実定法上の整備を目指すものであったが、批判が多くいずれも廃案となった<sup>8</sup>。

これらの法案への批判のうち典型的なものとしては、「人権侵害」や「差別」などの定義の曖昧さや制裁に関する規定による運用上の懸念と、人権救済機関の独立性、法案の必要性、法案の憲法違反のおそれといった点であるが（例えば、百地 2012；百地 2008）、これを機に社会規範として運用される人権概念そのものに言及する議論もあった（この点は後に4で述べる）。一方で、一定の修正課題を認めつつも、これらの立法化が必要とされる事案を示したり、批判に対する再批判や修正例を示したりしながら意義を再確認する立場もあった（例えば、山崎 2008；山崎 2005；北口 2005b；廣瀬 2003）。

### Ⅲ－３ 人権と心：2002年以降の「心」の言説

2002年以降の人権行政における人権にはもう一つの側面がある。人権啓発において、人権が思い

やりなどの「心」で説明されていることである。

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。）」であり、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」である。

人権行政においては、2002年頃に法務省の全国統一の人権イメージキャラクターとして「人KENまもる君」が登場して以降、明るく、健康的で、思いやりがあるといった「心」の側面が強調されるようになった。法務省と全国人権擁護委員連合会が毎年実施する「全国中学生人権作文コンテスト」も例年受賞作は心情に訴える「心」の言説として優れているものが多い。また法務省人権擁護局の啓発冊子では「人権は難しいものではなく、誰でも心で理解し、感じることのできるものです」とあり、人権理解の鍵を「心」に求めていることがわかる<sup>9</sup>。法務省の啓発活動重点目標も「心」を求めるものが多く、令和2年の啓発活動重点目標「『誰か』のこと じゃない」の「趣旨」は東京オリンピック・パラリンピック競技大会の開催を控えて「心のバリアフリー」を推進することにある。人権擁護委員の方針も同様で、人権擁護協力会のホームページのトップには「種をまこう」という「心」のポエムが大きく掲載されている。

以上のような「心」の言説の画期となった2002年前後に法務省人権擁護局長を務めたのが吉戒修一である。吉戒は人権啓発を「みんなに人権尊重の気持を持ってもらうための取組である」（吉戒2004：199）と述べた上で、「かきくけこ」の人権に対置される「あいうえお」の人権を目指す必要性を説いている。「かきくけこ」の人権とは「硬い・厳しい・苦しい・権威的・怖い」という人権へのイメージである。これに対する「あいうえお」の人権とは「明るい・生き生きと・美しく・笑顔で・面白く」という人権のイメージである。吉戒は「あいうえお」でなければ子どもから老人まで共感をもって人権を受け入れてもらえないという考えから、人権啓発の方向性を「あいうえお」に定めた。このような前向きさ、ポジティブさが感覚でわかるように人権啓発を構成することが、人権に関する「心」の言説に表出している。吉戒は「人権とは『思いやりである』と言ってはどうかと思う」（吉戒2004：201）と述べ、また人権を頭だけで理解せず、「思いやりの心」や「忠恕の心」と言い換えられる「人権感覚」を体得する必要性を説いている（吉戒2004：202-203）。

また「心」の強調は法務省の人権擁護機関と連携する各地方自治体の人権啓発にも反映されている。その象徴というべきは各地方自治体が採用した公式の人権キャラクターである（図1・図2）<sup>10</sup>。



図1  
大阪市人権啓発マスコット  
キャラクター「にっこりな」



図2  
北九州市人権の約束事運動  
マスコットキャラクター  
「モモマルくん」

これらの共通点は「心」を象徴するハートマークが含まれていることにある。同様にハートマークを含む人権キャラクターをもつその他の自治体でもホームページにおいて「目には見えない人のやさしさに気付いてほしい、という願いが込められています」(長岡京市)や「人権を守るやさしい心(ハート)を抱く花をモチーフに擬人化したもの」(倉敷市)と説明されている。これらのキャラクターは市民からの案で生まれることが多く、「心」の言説は市民側の人権観にも沿うものと考えられる。

法務省の「人KENまもる君」も、あえて「権」の字を「KEN」としており、「権=権利=法」の部分より「人=心=思いやりや忠恕」の部分を強調しているが、地方自治体の人権キャラクターにおいても同様であり、「心」の言説は人権行政の人権啓発における一般的な様式といえる。

#### IV 「心」の位置づけ

以上より、人権行政は2002年頃から人権啓発において「心」の醸成を促し、相談援助に臨み、一方で積極的な法的介入のための調査救済手続を求めてきた。人権行政における以上の動向の共通の価値基盤となる人権とはどのようなものか。

既にある議論として、奥田均は、人権の意味があいまいだと共通認識として具体的な枠組をもちにくく、政策の混乱や停滞を招くので、人権行政における「人権」は社会的合意の反映として認められる実定法上の人権に限定すべきと述べている(奥田 2013)。そうすると人権行政とは、実定法上規定された諸権利を保障し、これを妨げる差別等をなくす行政ということになる。確かに、政策レベルにおいては、人権教育を法教育へ、人権侵害を実定法上の権利侵害へと寄せて限定して理解することは、人権行政における人権の理解を明確にし、実践上の公正性も向上するものと考えられる。

しかしながら、これが啓発活動や相談援助において人権をどのように説明するか、つまり人権行政がどのように自らの言葉を用い、意味を込めるかという点ではどうか。人権行政は必ずしもリーガルマインドで人権や人権侵害を観念し、その不当性を摘示して厳正に処理する場合だけではなく、特に人権啓発や人権相談においては、市民がイメージする広範でファジーな人権観に接近しながら応答していくことも有効かもしれないし、権利・義務や要件・効果といった法的諸関係で処理するのではなくソーシャルワーク的な支援のマインドによって最善の解決を図ることをもって人権保障というべき場合もあると考えられる。政策レベルであれば意味を限定してクリアにすることも有効であろうが、相談援助のレベルでは人権のさまざまな側面や意味を、ある程度は緻密に組みながらも包摂して、どうにか平易に説明できるようになるほうがよい場合もあるだろう。ここに人権行政の講学上、理論上の困難がある。

例えば法務省の人権擁護機関における人権相談は「人権問題に関して国民の相談に応じ、人権侵犯事件への切替え、官公署その他の機関への通報、日本司法支援センターへの紹介又は助言等の必要な措置を採ることにより、国民に保障されている基本的人権を擁護し、併せて自由人権思想の普及高揚を図ることを目的とする」(人権相談取扱規定第2条)。ここでいう「人権侵犯事件への切替え」とは、人権相談の段階から調査救済手続の段階に移行させることである。先述の吉戒は「人権侵害があった場合には、厳しい態度で対処すべきですが、啓発や相談の場面では、明るく優しく取り組むことが必要」(吉戒 2016:15)と述べている。この調査救済手続への「切替え」とは、明るく優しい啓発や相談によって「心」に働きかける人権観から、厳格な法的手続としての人権観への「切替え」をも意味するのだろうか。

しかしながら、調査救済手続の目的は、刑事事件の捜査手続が犯罪事実の有無を明らかにして行為者の刑事責任を追及するのとは異なる。すなわち、任意調査で事実の有無を確かめたりするものの、直接に加害者の法的責任を追及するものではなく、関係者に対する援助や調整をするものである。換言すれば「事案の正邪を区分けして処罰するという強権的な介入ではなく、関係者に対して人権の理解を促すという理解促進型の救済を進める」ものである(原田 2018:30)。つまり、厳しい態度で対処すべきだとしても、基本的には相談援助と啓発の姿勢で行うものである。実際、2019年の人権侵犯事件の処理総数をみると、処理の1万5,404件のうち約9割にあたる1万3,823件が「援助」(人権侵害の被害者に助言やあっせんを行う)であり、「告発」(刑事訴訟法に基づき捜査機関に告発を行う)、「通告」(他の適当な機関に事実を伝える)、「勧告」(人権侵害を行ったものやその監督者に対して文書で事実を適示し必要な勧告を行う)は0件であった<sup>11</sup>。

法務省の人権擁護機関においても、リーガルマインドで厳格にケースを処理するというよりは、全体を通して相談援助として最善を目指す姿勢であると考えられる。「心」の言説を含む人権啓発と法的な処理を含む調査救済手続とを人権相談が繋ぐものとして人権行政を一体的に説明できるが、その全体を通して相談援助や啓発の姿勢で行われるものであり、政策レベルの視点で「心」を完全に切り捨てるべきものと断言するのは難しく、援助レベルの実践の根底にある「心」の位置づけは不明確である。

人権行政は便宜として修辭的に「心」の言説を使っているのか、それとも「心」もまた人権というアイデア、ないし実現のためのプログラムを成り立たせるうえで本質的な機能をもつ要素なのか。換言すれば、「心」は人権の性質としては異質で、一般向けの説得のための道具として理解されているのか、それとも「心」もまた人権の構成要素で実定法としての人権と体系的・連続的に理解可能なものとして理解されているのか。

この違いがなぜ重要なのか。人権行政において価値基盤となる「人権」を理解する上で「心」をどう位置付け、扱うかによって、あるケースをどのように分析し、どのように対処すべきかの視野や論点が変わってくるからである。すなわち、個人の心の問題なのか、何らかの社会的ないし政

治的問題に視野を広げるべき問題なのか、その両方をみるべき問題ならばそのどこに重点を置いているのかという理解の分かれ目になるし、どう対応するべきかという選択と行動に関する分かれ目になるからである。

## V 「心」は修辞か構成要素か

本節では、人権行政における人権観を探究するにあたって問われなければならない論点を摘示し、人権行政ないし人権論に関する諸研究の今後の議論の展開に期待したい。

以下の4点は、人権行政にとって、個人の「心」をどう捉えるかも含めて、自らの実践基盤となる「人権」理解に関して応答が想定されているべき論点である。すなわち、①権利の闘争性の希薄化、②社会問題への意識の希薄化、③人権論としての関心の希薄化、④お題目化である。

### V-1 権利の闘争性の希薄化

①権利の闘争性の希薄化は権利の本質理解に関わっている。人権行政は「心」を強調することで権利というものの闘争性を希薄化させようとしているのだろうか。この論点は人権侵害の被害者のおかれた状況の深刻さに対する厳粛で真摯な態度という意味というより、民主制国家における社会的合意としての権利というものの重みに対する厳粛で真摯な態度に関係している。R. イェーリングは『権利のための闘争』において「権利＝法の生命は闘争である」(Jhering 1894=1984: 29)と述べ、すべての「権利＝法」は正しさを争い勝ち取られたものであり、正しさを争う闘争性こそが権利の本質であると強調した。歴史的にみても、日本における今日の人権に関わる多くの市民の利益は、市民が自らの権利として、種々の権力と争うこと(それが熟議であれ暴動であれ)によって獲得してきたものであった。

しかし今日の人権行政においては、権利の言語の一種である「人権」の理解を、正しさを争う闘争の文脈ではなく、正しさとは別種の「思いやり」などの「心」の文脈で達成しようとしているように見える。もともと同和行政や同和教育は部落差別の実態とアイデンティティを強調する集団闘争のないし階級闘争的な側面をもつもので、行政は2000年代にそれを転換する際に「人権」を持ち出した。人権は「権＝権利＝法」の部分より「人＝心」の部分のほうを強調しながら普遍性を担保できる概念であって、「権＝権利＝法」の闘争の歴史的意義はあまり強調せずに済ませることもできる。「かきくけこ」の人権から「あいうえお」の人権への転換に啓発上の一定の意義があるとするれば、この非闘争性、非政治性をあらかず穏やかな「心」こそがその最たる意義といえる。

ただその背景には、高度経済成長の終焉と新自由主義の台頭が加速させた、消費の主体となることで近代国家における市民的権利の主体となるように錯覚・擬態してきた状況もあるのではないか。



その状況が、高度経済成長以降の「物の豊かさよりも心の豊かさ」などの言葉に象徴されるように、疲弊をもたらす市民的政治的闘争からの退却、利己的な物的豊穡への反省、そして「心」の言説の流通の下地を作っていたのではないか。

この点、法務省人権擁護局の以下の「心」の言説が注目される。それは平成22年度から平成31年度までの啓発活動重点目標の趣旨に示されていたもので、「心」の貧しさと個人々の利己的な権利行使、そして人権侵害の発生との関係に言及するものである。

物質的な豊かさの追求に重きを置き、心の豊かさが大切にされない風潮、あるいは、他人への思いやりの心が希薄で、自己の権利のみを主張する傾向が見受けられ、このような状況が様々な人権侵害を発生させる大きな要因の一つとなっています。

物質的な豊かさに傾倒することの他に、他者への「思いやりの心」の希薄さが利己的な権利主張に反映され、それが人権侵害を導くという論理である。ここでは正しさを争う闘争性としての権利が利己心と結びついている。

しかしながら、そもそも「権利」とはどのような性質のものか、どのような権利があるのか、それらの行使にあたっての約束はどのようなものか、権利行使の帰結にはどのようなことがあるか(あったか)といった、権利に対する知識や態度を涵養しなければ、それをどのようにして利己的でなく用いることができるかの熟慮もできないはずである。この点、「人権教育・啓発に関する基本計画」では、種々の人権問題の背景として、『自分の権利を主張して他人の権利に配慮しない』ばかりでなく、『自らの有する権利を十分に理解しておらず、正当な権利を主張できない』(4頁)という問題点が挙げられている。利己的な権利行使を抑制する必要性だけでなく、「権利」についての知識や態度を涵養する人権啓発・人権教育の必要性と、正しさを争うことの必要性も説いているようにも読める。

「心」の言説は利己的な消費者としての個人主義的な人間観を背景とし、その利己心を克服するための利他や公共に向かう「心」のアップデートとして説明されている側面がある。しかしその人間観とは、市民的政治的権利の主体であることからの撤退を誘導するものだろうか。同和教育・同和行政の反省があるにしても、権利の闘争性や政治性を希薄化させる必然性があるのか、またいずれにせよ「思いやり」などの平易な語彙で表現することがどのような効果をもつのかは考える余地がある。

## V-2 社会問題への意識の希薄化

次に、②社会問題への意識の希薄化という論点がある。人権行政は個人の「心」に注目することで社会問題の構造的な理解という抽象的で大きな問いから距離をとっているのだろうか。この論点は

要するに、人権を法的な権利義務関係で捉えるのではなく、また社会構造上の諸問題や政治的諸問題との関係で捉えるのではなく、単に個人の内面的なものとして理解することの是非である。

人権教育の領域で既に批判がなされているように、それによって「より広い社会と自分自身のつながりを意識し、差別の不当性などを社会に訴え、人権侵害が起きないシステム（法はその一つである）を社会の中に築く力」（阿久澤 2003:188）が醸成されなくなる危険があるという問題である。この点は社会福祉学においても長らく指摘されてきたことである。例えば「福祉の心」という語は社会福祉関係の専門書や一般書においてしばしば用いられるが、これが強調され出した時期は1970年代のいわゆる「福祉見直し」論が台頭してきた時期に符合している（佐藤 1978）。「心」の言説は社会問題の構造的な理解を抑制し、行政責任・公私の役割分担の議論における個人の精神主義へのすり替えや責任転嫁の文脈で捉えられることが多い。また「心」の言説は今日においても社会福祉の現場で労働環境やサービス供給システムの改善を怠る口実として悪用されている（例えば、谷川 2008；岡田・岡田 2008）。「心」を強調することは、社会問題への理解はもちろん、自ら所属する組織での不合理やハラスメントへの適切な対処を妨げる可能性さえある。

### V-3 人権論としての関心の希薄化

次に、③人権論としての関心の希薄化という論点がある。具体的には①②④にも関係するが、実践が多様化し実践志向的になる中で、人権関連法の必要性や瑕疵が説かれてきたが、人権行政は人権を人権論として講学的に直視し問うことがなくなってきているのではないかと。

人権行政における「心」の言説につきまとう危うさのもとには、「心」の位置づけに限ったことではなく、人権行政が人権そのものの社会的、政治的意義をどのように位置づけているかを追究する機運を奪っている可能性である。特に人権関連法案をめぐる議論のような、法案の瑕疵ではなく人権概念そのものへの言及や諸論点にどう応答するかという問題に、どこまで準備があるのかは疑わしい。

ここではその代表的な三つの論点を示し、応答可能性を示した上で、それが「心」や実定法内の機能というより、政治的価値や社会規範としての人権の性質によるものであって、人権行政による説明とは必ずしも一致しないことを示しておく。

- (1) 人権の実定法化の意義と限界：社会秩序を形成しているのは憲法や法律だけでなく、道徳、宗教、慣習、国民相互の思いやりなど様々である。一切の原因と解決を法律に求める法律万能主義は本質的解決に導かない（百地 2008）。
- (2) 人権のアトムの個人観：人々の暮らしを脅かすことを非難し事態を解決できるのは、共同体の歴史や文化から切り離されたアトムの人間観で成り立ってきた「人権」概念によってではない（長谷川 2008）。
- (3) 私人間の人権の強調：人権は第一義的には公権力に対する市民の武器であるのに、市民間の

人権侵害の強調に対して公権力によるそれが相対的に軽視されている（田島 2003）。

これらの論点に、一社会福祉学者（社会福祉原論、ソーシャルワーク論）としての立場ではあるが、人権論の立場で応答するとどうなるか。

まず（1）は法律万能主義についての批判であり、許しがたい行為や抑圧に対して、権利の言語をもって処理するだけでは問題の本質は解消されないという文脈である。この議論を受容すれば、「心」にも関わっているかもしれない諸問題を「人権」という一般的な概念のもとにまとめて実定法化して縛ることは必ずしも解決にならないのであって、人権行政は問題の要因を識別した上で（心の問題はあくまで心の問題として）、人権侵害への対策として安易に実定法に基づく介入を促すべきではないことになる。ただ、このような見方は、個別のケースにおいて抑圧されている人々を救済する方策と、ケースの背景にある社会的な諸問題を解決する方策を混同することで実定法的介入の意義を過小評価しているし、また法律と法律以外の社会規範の正の相互作用を考慮していない。

（2）はいわゆる保守派によく見られる、共同体の歴史・伝統・文化から切り離されたアトム的人間観への批判である。アトム的人権観それ自体が（仮にそうだととしても）問題なわけではない。この点、村下博はアトム的人権観を否定的に捉える八木秀次への批判として、いかなる法分野においてもその基礎概念が抽象的なものであることは自明の理であると指摘している（村下2004；八木2001）。それよりも、そもそも人権が個人主義を強調するあまり個々の共同体の歴史や文化から切り離された論理であるという見方はどうか。これは人権批判ではおなじみの文化相対主義や道徳的多元性との調整問題の一種である。ただM. イグナティエフが指摘するように、人権の機能はあらゆる歴史・言語・文化について差異を帯びた個人を守ることである（Ignatieff 2000=2008）。むしろ基礎づけ主義的な思考の内部に留まり、不必要に文化相対主義に譲歩するほうが問題である。道徳的で文化的な社会の中で個人の尊重を権利として守り、また対等なメンバーとして共同体の変革に参画していく力を付与することは、それ自体が特定の文化を否定することを意味するわけではない。文化（で閉塞した集団）の相対主義はその内部の個人の主体性を直接否定することに繋がりがうるが、文化の中に生きる個人の相対主義に立つ人権観は、文化への参入退出の自由とそのため資源を確保するだけであるから（Ignatieff 2001）、文化の主体性を必然的に否定するものではない。人々の暮らしを脅かすことを非難する資格があるのは、望んでいない文化を個人に押しつけて望ましい文化的な暮らしを追求させない文化相対主義ではなく、むしろ望ましい文化的な暮らしを要求できる個人相対主義に基づく人権の側である。しばしば人権政策ないし人権行政が用いる「人権文化」という言葉をそのような意味で肉づけることもできるだろう。

（3）は人権を憲法上の権利として強調する立場からみることによる批判である。先述の通りわが国の一般的な人権観は独特のものに映るものである。ただ、わが国の法律（案）が私人間の人権侵害が市民の生活や生命を脅かしていることを鑑みて私人間の人権侵害を強調し、相対的に公権力に

よる人権侵害の議論が縮小したようにみえたとしても、公権力による人権侵害が不問にされているわけではなく、相対的にはそうだとでも絶対的に軽視していることを意味するわけではない。

以上、これらの応答は、個人の「心」や実定法の文理解釈というより、政治的価値や社会規範としての人権の性質によるものであって、人権行政による説明とは必ずしも一致しないのではないか。換言すれば、人権行政が自らの人権思想と説明様式でこれらの論点にどう応答するかが課題である。

#### V-4 お題目化

次に、④「心」のお題目化もまた注意するべきである。「心」が人権において単なる修辞であるなら、これは究極のところお題目で問題ないのかもしれないが、それでも実践の効果に関して、適切な語彙や修辞を求める必要はある。

また「心」が人権論において何らかの重要な構成要素として意義を持つのであれば、これを「心」や同様の抽象度の表現である「思いやり」を超えてこれを深め、適切な語彙をもつ必要がある。

例えば、人権行政でしばしば用いられる「人権文化」の語も、アカデミズムにおける議論を下敷きにするのであれば、「心」に相当するものも重要性をもちうるが、その場合の「心」とは「理性」〔reason〕に対置される「感情」〔sentiment〕であり、それはもっぱら人間の共感能力〔sympathy〕に依拠している。フランス革命の研究者であるL. ハントによると、もともと抽象的な人権概念が自明性や普遍性を獲得し拡張できたのは理性のみでなく共感能力としての感情の力があったからである（Hunt 2007）。またR. ローティは、人権というアイデアについて、理性と感情の区別そのものを保留にしながらも感情の意義を大きく認め、道徳的な知識というより感傷的な物語に接して、他者であってもささやかな共通点をもつ同じ人間であると感得する共感能力を高めながら、理性的に分断された境界を越えて浸透する「人権文化」を創造するという構想を示している（Rorty 1993）。ただ、人間の「心」や「感情」の側面を共感能力に焦点化して理解する仕方が、人権論の構成においてどこまで適切かは今後検討される余地がある。

いずれにせよ、人権行政における「あいうえお」の人権が、啓発活動上の修辞を超えて、どのような意味での「心」ないし「感情」の力を求めているのか、実践の以前にある人権論として探究される余地がある。

## VI おわりに

人権行政に関して、人権という概念そのものの抽象性や多面性から、また「心」の言説がお題目的で、実効性が疑わしく、胡散臭く、ときに隠蔽的ですからあることへの苛立ちから、人権行政の「心」と「法」の関係に立ち入ることは困難かもしれない。しかしながら実践においてはこれらが使い分

けられているように思われるし、その根底にある価値基盤としての人権観は講学上も実践上もある程度明確にされていなければならないだろう。

人権行政において「心」は人権において単なる修辞なのか構成要素なのか。いずれにせよ、人権行政にとって、本稿で述べたような論点を一通り想定した上で、権利や社会構造に関する理解との関係のなかで「心」の言説の意義と限界を理論的および実践的に深めていくことが、課題であり展望でもある。

## 注

- 1 この点、同和行政に対する反省やアレルギーのためか、人権侵害の個別的状況とその根底にある普遍的問題を探究する意味ではない皮相的な一般化によって同和行政の意義を不問にしたり関心を薄めたりしようとする傾向があることが憂慮されてきた（北口 2005a；炭谷 2007；稲積 2008；奥田 2013）。
- 2 「法務省の人権擁護機関」とは、法務省人権擁護局（当局）並びにその下部機関の法務局人権擁護部及び地方方法務局人権擁護課並びにそれらの支局と、人権擁護委員およびその組織体の総称である（法務省人権擁護局 2018）。
- 3 人権擁護協力会は人権擁護委員の全国組織である全国人権擁護委員連合会によって設立された公益財団法人（設立時は財団法人）であり、『人権擁護委員必携』はこの会が刊行する実務マニュアル的な役割をもつ書籍である。
- 4 この図書の別冊である「事例編」においては、公権力による人権侵害は12章あるうち1章分（第9章）に括られて位置づけられており、残りの章の内容は、上司による嫌がらせや解雇といった労働問題、ハラスメント、財産や家族に関する民法上のケースなど、私人間の日常的な出来事が中心である。さらにこの図書の続編である『人権よろず困りごと相談－事例Q&A〔続編〕』は、民法改正に対応して刊行されたもので、日常生活でのトラブル、金銭貸借、不動産売買、借家借地、相続などの民法上の問題についての解説書である。
- 5 わが国においては広範で多様な事柄が人権侵害として認識されている。2017年の内閣府の「人権擁護に関する世論調査」においては、今までに受けた人権侵害の内容の割合の上位三位は「あらぬ噂、他人からの悪口、かげ口」（51.6%）、「職場での嫌がらせ」（26.2%）、「名誉・信用のき損、侮辱」（21.1%）である。これに対して「警察官等の公務員からの不当な取扱い」は10.0%であった。職場などで日常的に起こりうるものを始めから選択肢に含めている以上、それが上位にくるのは当然かもしれない。また人権侵害を受けたことが「ある」という解答はそもそも15.9%であり、これらの内容が全体としてはあまり人権侵害として認識されていないと考える余地もある。とは

- いえ、いずれにせよ人権侵害を受けたことが「ある」と認識する人々については、私人間での出来事が人権侵害に含まれ、典型化していると考えられる。
- 6 例えば、児童虐待については児童虐待防止法第一条で「児童虐待が児童の人権を著しく侵害し、その心身の成長及び人格の形成に重大な影響を与える」という基本認識が示され、児童福祉法等の規定と合わせて介入と救済の手續が設定されている。またDVについては「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等に関する法律」前文で「配偶者からの暴力は、犯罪となる行為をも含む重大な人権侵害である」という基本認識が示され、売春防止法等の規定と合わせて介入と救済の手續が規定されている。
- 7 実効性の低さについては法務省の人権擁護機関の体制や権限に注目されるが、人権擁護委員の資質の問題もあると指摘されている。人権擁護委員は平均年齢も高く、地域の名士的な人物の「名誉職」であり、必ずしも人権問題を取り扱うのに適した人材が選ばれているとはいえない上、研修も講演会形式の「聞き置くだけ研修」が多く、カウンセリングなどの実践力が養われるわけでもないとの指摘がなされている（久禮・平峯 2009）。人権擁護委員の資質に関して、2001年の「人権擁護推進審議会の『人権擁護委員制度の改革に関する論点項目』に対する意見募集の結果」では、42,666件の「意見の概要」として、人権擁護委員の資質について「地元の名士が選ばれており、所詮名誉職である」「専門的な力量を十分に有していない人権擁護委員では、十分な救済ができない」「現行の人権擁護委員制度を抜本的に改編し、人権問題に関する有給の専門職である『人権ソーシャルワーカー』を新設すべきである」といった声が紹介されている。
- 8 人権擁護法案は2002年の通常国会において、法務省の人権擁護推進審議会による複数回の答申に基づき、第一次小泉内閣が提出したものである。法案は日本で初の包括的な人権擁護を目的とするものであり、人権委員会を独立した機関として設置し、全国に20,000人の人権擁護委員を配置して人権擁護業務にあたらせるものであったが、2003年の衆議院解散で廃案となった。その後自民党と法務省が再び議論を進め、2005年に法案の再提出を試みたが、自民党内での意見対立もあり結局提出を断念した。これを受けて当時野党の民主党が同じく2005年に「人権侵害による被害の救済及び予防等に関する法律案」（人権侵害救済法案）を通常国会に提出したが、郵政解散で審議未了廃案となった。2008年には自民党の太田誠一が私案「『話し合い解決』等による人権救済法」を公表した。民主党政権下の2010年には、法務省政務三役が「新たな人権救済機関の設置について（中間報告）」を公表し、2011年には法務省政務三役が「新たな人権救済機関の設置について（基本方針）」と「人権委員会の設置等に関する検討中の法案の概要」をそれぞれ公表した。法務省において法案化の作業を進め、2012年には野田内閣が人権委員会設置法案を国会に提出したが衆議院解散により廃案となった。
- 9 啓発冊子は法務省人権擁護局『平成25年度版 人権の擁護』、法務省・全国人権擁護委員連合会『「いじめ」しない させない 見逃さない』、法務省人権擁護局・全国人権擁護委員連合会『マン

- がで考える「人権」みんなともだち』（姫野よしかず作画）の三点を参照した。
- 10 「にっこりーな」の図画については大阪市人権啓発・相談センターに使用許可を得た。「モモマルくん」の図画については北九州市人権推進センターに使用許可を得た。
- 11 法務省「種類別 人権侵害事件の受理及び処理件数」（2019年度）（公開2020.05.29、最終アクセス2020.9.30）。この傾向に関してはかねてより「人権侵害を訴えても加害者に向けて何らかの措置がとられることはほとんどないというのが実情」である上、「勧告」はたとえなされてもその内容の当否が問題になったこともあり、「救済の方法や内容が、必ずしも被害者のためになっていない」（金子 2003：91）という評価もある。また、「援助」が当事者や関係者の心に働きかける側面があるとしても、厳しく対処すべき人権侵害を思いやりや忠恕といった「心」の問題で説明したり、「まあまあ」と宥めて被害の声を封殺してしまったりしているケースが含まれている可能性も考えなければならない。

## 文献

- 阿久澤麻里子（2003）「日本の人権教育・啓発に求められる視点」江橋崇・山崎公士編著『人権政策学のすすめ』学陽書房, 187-199
- 原田博治（2018）「人権擁護委員の活動——その現状と課題」『法律のひろば』71（11）, 29-33
- 長谷川三千子（2008）「人権とは何なのか」『月刊日本』12（6）, 38-44
- 廣瀬毅仁（2003）「人権擁護法案についての一考察」愛知学院大学大学院法研会『法研会論集』18（1・2）, 129-144
- 法務省人権擁護局（2018）「近年の法務省人権擁護機関における取組」『法律のひろば』71（11）, 34-42
- Hunt, L., 2007, *Inventing Human Rights: A History*, New York London, W. W. Norton
- Ignatieff, M., 2000, *The Rights Revolution*, House of Anansi Press (=2008, 金田耕一訳『ライツ・レヴォリューション——権利社会をどう生きるか』風行社)
- Ignatieff, M., 2001, Human Rights as Idolatry, Gutmann, A. ed., *Human Rights as Politics and Idolatry*, Princeton and Oxford: Princeton University Press, 53-98
- 稲積謙二郎（2008）「いま人権行政の再構築とは何か」『部落解放研究』181, 2-12
- Jhering, R. V., 1894, *Der Kampf um's Recht* (=1984, 村上淳一訳『権利のための闘争』岩波書店)
- 人権擁護協会（2017）『人権擁護委員必携－人権擁護概説・法令・例規編』（第5版）
- 人権擁護協会（2017）『人権よろず困りごと相談——事例Q&A』（第2版）
- 人権擁護協会（2020）『人権よろず困りごと相談——事例Q&A〔続編〕』

- 金子匡良「国の人権政策」江橋崇・山崎公士編著『人権政策学のすすめ』学陽書房, 85-117
- 北口末広 (2005a) 「人権行政・同和行政発展のために——人権行政の概念を明確に」『ヒューマンライツ』207, 28-31
- 北口末広 (2005b) 「人権擁護法案は異常な法案か——驚きを隠せない主張」『ヒューマンライツ』205, 32-35
- 久禮義一・平峯潤 (2009) 「人権擁護委員制度の現状と課題」『憲法論叢』16号, 89-113
- 百地章 (2012) 「『危険な本質』変わらぬ人権侵害救済法案 (新法案)」別冊宝島編集部編『“人権侵害救済法”で人権がなくなる日』宝島社新書, 12-33
- 百地章 (2008) 「『人権擁護法』と言論の危機—表現の自由と自由社会を守れ!」明成社
- 村下博 (2004) 「現代人権論の一駒——人権擁護法案を手がかりとして (三)」『大阪経済法科大学論集』61, 75-108
- 岡田耕一郎・岡田浩子 (2008) 『だから職員が辞めていく——施設介護マネジメントの失敗に学ぶ』環境新聞社
- 奥田均 (2013) 『「人権の世間」をつくる』解放出版社
- Rorty, R., 1993, Human Rights, Rationality, and Sentimentality, Shute, S. and Hurley, S. eds., *On Human Rights: The Oxford Amnesty Lectures*, Basic Books, 112-134.
- 佐藤進 (1978) 「福祉のこころ」を求める社会的背景——その社会的・時代的背景を探る』『月刊福祉』61 (4) 24-29
- 炭谷茂 (2007) 「同和行政を人権行政として進めるとは——私の基本哲学」部落解放・人権研究所編『ヒューマンライツ』231, 2-10
- 高橋和之 (2005) 「現代人権論の基本構造」『ジュリスト』1288, 110-126.
- 田島泰彦 (2003) 「人権擁護法とは何か」田島泰彦・梓澤和幸編著『誰のための人権か——人権擁護法と市民的自由』日本評論社, 2-17
- 田中成明 (1986) 「日本の法文化の現況と課題—権利主張と裁判利用をめぐる」『思想』774, 1-32.
- 谷川和昭 (2008) 「福祉の担い手における福祉の心のポテンシャル」『関西福祉大学附置地域社会福祉政策研究所——平成20年度事業実施プロジェクト研究報告書』6, 29-36
- 八木秀次 (2001) 『反「人権」宣言』ちくま新書
- 山崎公士 (2003) 「人権政策と人権政策学」江橋崇・山崎公士編著『人権政策学のすすめ』学陽書房, 3-28
- 山崎公士 (2005) 「いま、本当に必要な『人権擁護法案』とは」『世界』739, 73-81
- 山崎公士 (2008) 「人権救済制度——『人権擁護法案』の主要な論点」『ヒューマンライツ』242, 2-13
- 吉戒修一 (2004) 『21世紀の人権擁護——無上の宝珠』商事法務



吉戒修一（2016）「人権擁護の過去現在未来——人権擁護委員に期待すること」『人権のひろば』19  
（5），12-15

## その他

法務省人権擁護局「人権イメージキャラクター人KENまもる君・人KENあゆみちゃん」

<http://www.moj.go.jp/JINKEN/jinken84.html>

北九州市「『モモマルくん』の部屋」

<https://www.city.kitakyushu.lg.jp/ho-huku/18000064.html>

倉敷市人権推進室「キャラクターについて～倉敷市人権推進マスコットキャラクター くーぴっと～」

<http://www2.city.kurashiki.okayama.jp/jinken/cupid/index.html>

内閣府「平成29年度 人権擁護に関する世論調査」

<https://survey.gov-online.go.jp/h29/h29-jinken/index.html>

長岡京市「市のマスコットキャラクター」

<https://www.city.nagaokakyo.lg.jp/0000000633.html>

大阪市「大阪市人権啓発マスコットキャラクター『にっこりーな』の使用について」

<https://www.city.osaka.lg.jp/shimin/page/0000155804.html>

