第３章　効果検証指標作成に向けて

内田龍史

はじめに

第２章で見たように、人権施策・人権啓発においても、明確な目標設定とその目標をクリアできたのかどうか、一定の効果測定を行うべきであることを指摘した。とはいえ、人間の意識に働きかける啓発実践、特に、成人を対象とした実践において、効果測定を行うことは非常に難しい。

というのも、成人を対象とすると、前提がそもそも多様になるからである。学校教育のように、おおむね同じ発達段階にある子どもたちに学習プログラムを提供するのは比較的容易だが、年齢・性別・生育歴・地域性も異なる成人を対象に、しかも人権に関する意識の状況もバラバラななかで、学習効果を測ることは非常に難しい。さらに、啓発実践の効果を測定するといっても､たかが年に１回の１時間や２時間でどれくらいの効果があるのかというと、非常に限定されたものにならざるをえない。また、啓発を受けたことによって、10 年後・20 年後など、啓発を受けたはるか後で気づきが生まれることもあるだろう。この場合、長期的な視野に立って当該の啓発を行ったことによって生じた成果が出ているのであるが、実際には確かめられようがない。

とはいえ、効果検証を行うことは、積極的な側面も含んでいる。それは、成果と課題を可視化できることである。何らかの指標にもとづいて啓発の効果あるいは啓発実践を評価し、目に見える形で課題の発見や成果の確認をすることによって、啓発実践の企画者、学習者ともによりよい啓発事業・プログラム作りのために前向きなきっかけになり得るのではないかと考えられるからである。

本章では、以上のような問題関心にもとづき、人権啓発実践の効果検証指標作成に向けて、現段階で考えられるさまざまな指標を網羅的に提示する。そうした作業は、啓発事業の効果検証指標の精緻化に向けた手がかりとなるだろう。

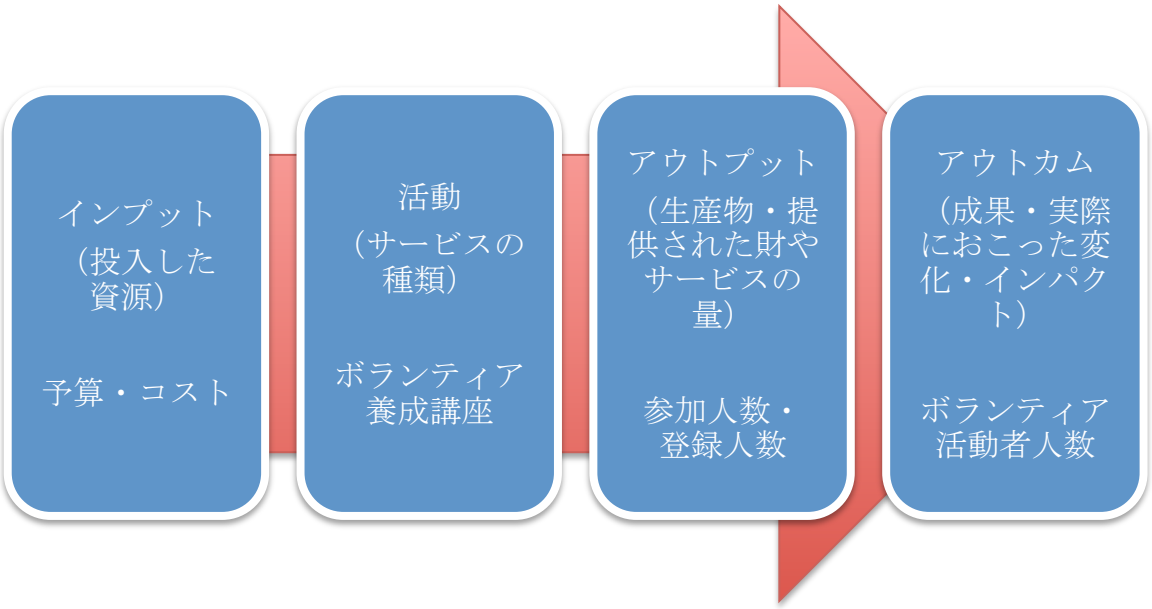
１　測定に対する考え方

現在、Hatry（1999=2004）に代表されるように、政策評価において、結果重視の業績測定が取り入れられている。結果重視の業績測定の考え方を紹介するために、上田（2007）・内田（2008）を参考に一例を挙げよう。例えば、人権教育・啓発にかかわるボランティアの増加を目的にした事業を組み立てるとする。ボランティアの増加については、数で数えられるために、目に見えやすい目標である。

こうした事例に対して業績測定を行う場合、「インプット」「活動」「アウトプット」「アウトカム」という４つの側面が重視される（図 3-1）。まず、何か事業をするときはまずはインプット（予算・コストなど）がある。そして、実際にボランティアを増やすために、実際の「活動」として、ボランティア養成講座を実施する。そうすると、ボランティア養成講座への参加人数や、ボランティアの登録人数が目に見える形で「アウトプット」として出てくる

ことになる。そこから最終的に、ボランティアの増加が成果＝「アウトカム」となる。

図 3-1　ボランティアの増加をめぐる測定



内田（2008）より作成

ところが、成果を測定する時に、実際にはアウトカムで測られなければならないのに、アウトプットで測られることが多い。すなわち、「実施したこと」と「達成したこと」を取り違えていることが多いのである。この事例を例にすると、ボランティア養成講座にどれだけの人が来たのかというところで成果が測られることが多い、ということである。これは、測定する方法として、ボランティア活動者人数を把握するよりもボランティア養成講座への参加人数や登録人数を数える方が容易だという理由がある。しかし、そもそもの目標であり、成果を測るには、測定する方法は別として、ボランティアの増加を成果としなければならない。ボランティア養成講座に多数の参加があっても、参加者のすべてがボランティアの活動者になるとは限らない。つまり、「ボランティア養成講座参加人数・登録人数／インプット」ではなく、「ボランティア活動人数／インプット」として成果が割り出されねばならないのである。こうした測定の仕方が、結果重視の業績測定である。

とはいえ、ボランティア活動者人数が数である限り、なんらかの測定は可能であろう。だが、例えば人権意識の高まりであるとか、人権課題の解決をアウトカムとした場合、容易に数えられるものではないため、その効果測定は非常に難しいものとなってしまう。そのため、個々の啓発事業内容の効果についてせいぜいできることは、啓発事業のプログラムに対する評価とならざるをえず、啓発の効果を測ることは難しい。

2　現在用いられている効果検証指標

では、現状においてどのような効果検証指標が作成されているのだろうか。

効果検証のための大きな枠組みとしては、大阪府の「めざそう値」、大阪市の「ええとこ指

標」などがあげられる。

大阪府の「めざそう値」は、2000 年に策定された総合計画『大阪の再生・元気倍増プラン――大阪２１世紀の総合計画』に基づき、「府民のみなさんをはじめとして、大阪で住み、働き、学んでおられるすべての方々や企業、ＮＰＯ、市町村などが、一緒になって大阪づくりをすすめていくための共通の目標と、その実現のための基本的な考え方を明らかにしたもの」である。そこであげられている「大阪 21 の元気（リスト）」のひとつに、「人権尊重都市への取り組み」がある（表 3-1）。

表 3-1　大阪府めざそう値（人権尊重都市への取り組み）

番号	リ　　ス　　ト	区分	現状（2000）	めざそう値（2010）
9	人権意識が向上していると思っている府民の割合（%）	3(1)	23.9	50
10	過去1年間に人権侵害を受けたと感じている府民の割合（%）	3(1)	8.7	4
11	人権問題に取り組むＮＰＯの数（法人）	2(1)	63 （2001.9月現在）	290
12	府審議会等の委員への女性登用率（%）	1	25.7 （2001.4.1現在）	3分の１（2005） 2010はそれを上回る数値
13	障害者雇用率（%）	1	民間1.56 府 2.49	民間1.8 府 3　（2002）
14	職員に占める外国人の割合（%）	2(2)	0.3	－

【区分欄のコード】

1 府の分野別計画・国の計画等があるもの　⇒　「各計画の目標による」（目標年次が異なる場合あり）

2-(1) 統計等で現状把握したもので、過去のﾃﾞｰﾀ・関連ﾃﾞｰﾀがあるもの　⇒　「過去の数値へ回復、全国平均・他府県並みなどに伸ばす」

2-(2) 統計等で現状把握したもので、その他のもの　⇒　「現状値を上回る、減少　等」

3-(1) 意識や行動実態の現状値が 25%未満のもの　⇒　「倍増」or「半減」（倍増しても 25%未満の場合は、25%）

http://www.pref.osaka.jp/kikaku/soukei/pabukome/an2.htm より作成

大阪市は、『大阪市総合計画――大阪がはじまる』のうちの「大阪市基本計画 2006-2015」において、「政策目標のめざすところと、その達成状況をわかりやすく示すものとして、数値による指標を設定」している。「大阪ええとこ指標」と称されており、31 の政策目標のひとつとして「一人ひとりの人権が尊重される社会を実現する」がある。指標となっているのは「人権に関心があると答えた市民の割合」である。

表 3-2　大阪市ええとこ指標（一人ひとりの人権が尊重される社会を実現する）

政策目標23	単位	平成17年	平成25年
人権に関心があると答えた市民の割合	%	42.1	60

選択理由：市民一人ひとりが人権に関心を持つことが、人権が尊重される社会を実現する基礎となる。

資　　料：大阪市市政モニター報告書「人権尊重の社会づくりについて」

ほか、堺市においても、2001 年に策定された総合計画『堺 21 世紀・未来デザイン』の前期基本計画の中の、「第１章 人権尊重と世界平和への貢献」「第１節 すべての人が尊重される社会づくり」のなかに、[2010 年度の目標]として、「すべての人々が、人間としての尊厳が重んじられるとともに、公平、公正に社会参加することができ、自分らしく自由に生きています。」「市民の間に同和問題についての正しい理解と認識が広まり、差別意識が解消されています。」のふたつがあげられている。

表 3-3　堺市前期基本計画

項目	現状	2010 年度の目標
日本社会は平等だと考える市民の割合＊1	20.6% （1999 年 8 月）	平等意識・人権意識が浸透しています。
同和地区の人々とのかかわりにためらいを感じる市民の割合＊2	19.6% （1999 年 8 月）	差別意識の解消がすすんでいます。

＊1　堺市人権意識調査において、「日本社会はすべての人が平等に扱われるべきだという考え方がいきわたっている社会だ」との評価に対して、肯定的な回答をした市民の割合

＊2　堺市人権意識調査において、同和地区の人々とのかかわりにためらいを感じると回答した市民の割合

これらの指標はいわば目標として設定しているものであり、この目標を達成するためのさまざまな施策が必要とされている。

こうした大きな枠組みではなく、各自治体における具体的な人権啓発事業においては、効果検証として行われているのは事業に対する参加者数と内容に関するアンケートが一般的である。

確かに、幅広い市民を対象とした啓発事業において、参加者数が多いことはひとつの評価にはなる。しかし、参加者数を増やそうとするのであれば、高い費用をかけて有名人を呼んでくればその目的は達成されるわけで、そのことをもって人権啓発の効果が高いと結論づけることは危険であろう。人権啓発事業の目指すところが人権に対する知識・スキルの習得、態度の変容や問題解決のための行動化などであるとすれば、参加者の人数はあくまでもアウトプットであり、実際の成果であるアウトカムではないからである。

また、アンケートは当該事業に関する評価を得ることができる貴重なものであるが、そもそも当該事業に関心がある者が参加している傾向は否めず、肯定的な評価が多く、否定的あるいは建設的な評価が出にくいという欠点を持つ。さらに、参加者の負担をできるだけ軽くしようという意図もあってか､簡単な評価や感想を書いてもらうものにとどまることが多く、はたして啓発事業のねらいに即した効果を測定できているのかどうか、判断が難しい。

３　効果検証指標作成に向けた視点の整理

では、効果検証指標作成に向けた視点として、どのようなものが考えられるだろうか。以下では、アウトカムになりえるかどうか、さらには具体的な測定方法については今後の検証が必要であるという限界を含みつつも、前章で紹介した「自治体における人権啓発の現状把握調査」の経験から、アウトプットとして指標化できそうな視点を、①体制面、②企画・運営面、③内容面の三つに類型化したうえで紹介することにしたい（表 3-4)。

表 3-4　人権啓発の効果検証指標に向けた視点の整理

体制面	企画・運営面	内容面
①「人権行政基本方針」にもとづく人権教育啓発実施計画 ②人権部局への人員配置 ③予算の計上 ④人権センターの設置 ⑤実施団体への支援 ⑥業界団体の組織化 ⑦リーダー養成・人材バンク ⑧人権に関する市民意識調査の実施 ⑨職員に対する人権研修の実施 ⑩人権に関する職員意識調査の実施	①市民との協働 ②団体との協働 ③他部署との協働 ④「出口」「次のステップ」の提示 ⑤サークル化など「人的な広がり」を持てる事業 ⑥講座内容の段階的な発展 ⑦回数 ⑧他のイベントへの便乗	①人権（権利）に関わる問題設定 ②参加者数 ③複数の問題提起 ④小地域での学習会

3-1　体制面

体制面については、府・政令指定都市・市町村など、自治体規模・財政面によって前提が大きく異なることは言うまでもない。ひとまずそうした前提を保留したうえで、指標として考えられるのは、①「人権行政基本方針」にもとづく人権教育啓発実施計画、②人権部局への人員配置、③予算の計上、④人権センターの設置、⑤実施団体への支援・育成（資金、情報提供)、⑥業界団体の組織化、⑦リーダー養成・人材バンク、⑧人権に関する市民意識調査の実施、⑨職員に対する人権研修の実施、⑩人権に関する職員意識調査の実施の 10 の視点である。

①「人権行政基本方針」にもとづく人権教育啓発実施計画

体制面として最も重要なのは、自治体の人権施策の基本となる「人権行政基本方針」にもとづく人権教育啓発実施計画の策定であろう。そうした実施計画を策定し、各部局での事務分掌にもとづく目標設定を行い(Plan)、事業を実施し(Do)、事業実績について集約する仕組みが必要である。そうした集約を受けて、事業の総括を行い(Check)、課題をクリアするための事業(Action)が行われるべきである。このような、実施計画が策定されているかどうかも重要な指標であるが、上述したＰＤＣＡサイクルが機能しているかどうかも指標となるだろう。

②人権部局への人員配置

自治体行政は人権行政であり、すべての自治体業務において人権の視点が貫徹されれば人権部局は必要なくなるという考え方もあるが、現在はそうした認識までは至っていない段階であろう。前章での人権啓発の課題として最初にあげたとおり、自治体職員に占める人権あるいは人権啓発担当者の多寡は、人権啓発事業の数・内容の充実に大きな影響を与えると考えられる。このことから、全職員に占める人権あるいは人権啓発担当者の割合は、人権啓発の推進にあたっての指標になりうるのではなかろうか。

③予算の計上

自治体が行う人権啓発実践である限り、予算が確保されなければ事業を行うことはできな

い。質が高く、多数の事業を実践するためには、それ相応の予算が必要であろう。自治体予算における人権啓発に関する予算の割合も、ひとつの指標になるように思われる。

④人権センターの設置

人権啓発事業を専門的に実施する機能を持つ人権（啓発）センターが設置されていることは、人権啓発の推進にあたって大きな意義があると考えられる。人権啓発に特化した専門的なスタッフを配置することにより、経験が蓄積されることによって、効果的な啓発事業を行うことができるように思われる。

⑤実施団体への支援・育成（資金、情報提供）

人推協や人権協会をはじめ、人権啓発を実施しようとする団体はさまざまにある。人権啓発を実施している団体への情報提供や資金援助など、補助・育成のための支援を行っているかどうかも指標の一つとなるだろう。

⑥業界団体の組織化

人推協や人権協会など、市民を中心とした団体のみならず、企業人権協など業界団体への働きかけや組織化も重要な意味を持つと考えられる。特に、企業における研修が部落（出身者）への忌避的態度や偏見の解消に重要な意味を持つことが明らかとなっている現在(奥田，2006：内田，2006 など)、企業への働きかけは重要性を増していると言えるだろう。当該自治体における企業人権協への参加率なども一つの指標になりそうである。

⑦リーダー養成・人材バンク

連続講座などの啓発事業を行うことによって人権啓発を推進する知識・スキルを持ったリーダーが養成され、そこで養成されたリーダーが実際に人権啓発実践を行っている場合、リーダー養成のための啓発事業は市民向け啓発に広がりを与えているという意味で、大きな効果をあげていると考えてよいだろう。啓発事業によって養成された市民講師の数や市民講師による啓発実践の数は、効果測定の指標となりうる。また、人権啓発リーダーの人材バンクが整備されていることもていることも一つの指標となりうるだろう。

⑧人権に関する市民意識調査の実施

大きな枠組みで言えば、市民意識のありようをつかむことによって啓発の課題を析出するための重要な手がかりをえられるためとなりうるため、人権に関する市民意識調査を実施しているかどうかそのものがひとつの指標となる。さらに、必ずしも啓発事業の効果（アウトカム）とは言えないものの、時系列的に行われる市民意識調査の結果から、人権に関する関心の高まりや、忌避的態度の減少などが見出せれば、アウトプットのひとつにはなりうるだろう。

⑨職員に対する人権研修の実施

市民に対して人権啓発事業を行う人権啓発担当者のみならず、自治体職員は人権に関する知識・スキル・態度を市民に先駆けて身につけておく必要がある。そのためには人権研修が必要となるが、そうした研修が実施されているかどうかも啓発の前提として重要な指標となろう。

⑩人権に関する職員意識調査の実施

ほとんど行われていなかったが、人権研修実施の効果測定の一つとして、職員に対する人権意識調査の実施の有無もひとつの指標となるだろう。また、職場における人権研修のあり方を検討するための手がかりともなるだろう。

3-2　企画・運営面

企画、運営面については、①市民との協働、②団体との協働、③他部署との協働、④「出口」「次のステップ」の提示、⑤サークル化など「人的な広がり」を持てる事業、⑥講座内容の段階的な発展、⑦回数、⑧他のイベントへの便乗の８つがあげられる。

①市民との協働

現在、行政のさまざまな施策において、市民参画・市民との協働が求められている。こうした視点は、人権啓発においても同様であろう。人権啓発実践における、企画・実施段階において、さまざまな市民との協働で行うことは、市民の視点を取り入れることにとどまらず、協働する市民に対する啓発効果を高めることにもなるのではなかろうか。

②団体との協働

市民個々人との協働だけでなく、さまざまな団体との協働も重要である。ここで団体とは、直接人権啓発を担う人推協・人権協会はもちろんのこと、大学などの教育・研究機関や、当事者団体との連携・協働などがあげられる。また、広範囲を対象にした人権啓発事業など、場合によっては自治体間の共催・連携なども含まれるだろう。

③他部署との協働

現状ではイベント・講座などで教育委員会との連携がある程度だが、高齢者・障害者などを主管する福祉部局など、他部署との積極的な協働により、担当職員を含めた幅広い層に啓発を行えるのではなかろうか。また、既存の制度として、人権擁護委員との各種の連携も視野に入れるべきだろう。

④「出口」「次のステップ」の提示

個別の人権啓発事業において、テーマに関連する団体や相談窓口の存在をつかんでおき、紹介できるようにすることは、当該問題に対する気づきをうながすだけでなく、人権救済などの行動化に向けた手がかりとなりうる。その際、身近にある地元の取り組みに関する情報を収集・提示するなどして事業の対象者がアクセスしやすい「出口」を用意するなどの工夫も必要であろう。

⑤サークル化など「人的な広がり」を持てる事業

社会教育における効果検証指標としてはポピュラーなものであるが、連続講座の実施によりサークル化を目指す取り組みも重要である。人権啓発に関するサークルにつながれば、サークル独自の活動が幅広い層に対する人権啓発の実践につながっていくだろうし、行政による啓発事業から出発したものであるから、行政とサークル（市民）との協働も容易となる。サークル化につながるような仕掛けがなされているか、あるいは実際にサークル化につなが

ったかどうかもひとつの指標となるだろう。

⑥講座内容の段階的な発展：入門講座→専門講座

漠然と市民と言っても、性別・年齢・職業・居住地などによって多様性があるのは当然である。その場合、講座内容にも多様性を持たせる必要があるだろう。例えば、入門的な講座や、より深く学びたい人のための専門的な講座を用意するなど、である。特に、内容の段階的な発展がはかれるようなプログラムが作成されているかどうかは、生涯学習の視点からも重要であると思われる。さらに、市民の多様性に応じた多様な講座の設定ができているのかどうかも指標のひとつとなるだろう。

⑦回数

自治体規模や予算によって限界があるが、様々な実践を多数行うことは重要な指標であろう。前述した多様な実践を追求するなど、回数が増えることは、市民が人権についてアクセスできる機会が増えることになると考えられるからである。

⑧他のイベントへの便乗

多くの人に参加してもらい、人権に関する振り返りや気づきをうながすことを目的とした企画の場合、多数の参加者を見込むことができる他のイベントに便乗することは有効な手段であろう。自治体の祭りの際にブースを出店する、地域のイベントに便乗するなどの工夫がされているかどうかといった指標も設定できよう。

3-3　内容面

内容面については、①人権（権利）に関わる問題設定、②参加者数、③複数の問題提起、④小地域での学習会の４つがあげられる。

①人権（権利）に関わる問題設定

人権それぞれの啓発実践について、人権（権利）に関わる問題設定ができているのかどうかは事業を評価するうえで重要な指標である[1]。当該事業の内容が人権啓発である限り、その実践が個別具体的などの人権（権利）に関する気づき、あるいは学習を目指しているのか、明確化される必要があるだろう。そうした目標が明確化されているかどうかは企画面での指標であるが、同時に、個別具体的な人権に関する知識・態度・スキルが事業によってどの程度得られたのか、内容面に関する効果測定指標にもなりうる。

②参加者数

すべての啓発実践に適用できるわけではないが、イベント・フォーラムなど、多数の参加者に人権について考えてもらうきっかけ作りを目標とする場合、参加者数は重要な指標であり、参加者数の増加を目標とするのは当然のことであろう。ただし、多数の参加を目的としているイベントについて、という限界を認識しておかなければならない。

[1] P57 参照。

③複数の問題提起

環境問題に関心はあっても人権問題に関心がない人、人権問題に関心はあっても環境問題に関心がない人がいる。複数の問題を含みこむ橋渡しになるような企画構成のあり方などの工夫も求められる。

④小地域での学習会

人権啓発をきめ細やかに実践する場合、自治会単位・校区単位など、小さな単位での学習会には、大規模な参加がある講演会やイベントとは違い、参加型学習や討論などの双方向のやり取りが可能になるため、より深い気づきをうながす効果があると考えられる。小規模の学習会が行われているかどうかも指標となりうる。

以上、３つの類型から 21 の視点を紹介した。先述したとおり、個々で示した指標となりうる視点は、あくまでもアウトプットにすぎず、アウトカムとして効果があるのかどうかについては、今後その内実を把握するためのより実証的な研究を行わなければならない。とはいえ、これらの視点からそれぞれ行われている人権啓発事業を振り返ってみることそれ自体、人権啓発の視野や裾野を広げる意味においても重要な意味があると思われる。

なお、これらの指標を用いて検証する場合においても、自治体規模や、もともと地域活動が盛んな地域性など、住民の特徴を考慮に入れることも必要となってくる。それらを含み込んだ効果検証の手法の開発については、今後の課題としたい。

文献

井内慶次郎監修，2004『生涯学習［自己点検・評価］ハンドブック――行政機関・施設における評価技法の開発と展開』文憲堂.

Harry,P,Hatry,1999,*Perfomance measurement: Getting Result*,The Urban institute（＝上野宏・上野真城子訳，2004『政策評価入門――結果重視の業績測定』東洋経済新報社).

大阪府，2000『大阪の再生・元気倍増プラン――大阪２１世紀の総合計画』.

大阪市，2005『大阪市総合計画――大阪がはじまる』.

奥田均，2006「「心理的差別の現実」・「忌避意識」及び「積極的態度の形成要因」に関する分析」大阪府『人権問題に関する府民意識調査報告書（調査検討会委員分析)』.

堺市，2001『堺 21 世紀・未来デザイン』.

内田龍史，2008「学習効果の検証に向けて」鳥取県人権教育調査研究委員会編『人権教育推進のための調査研究事業報告書』128-141.

内田龍史，2006「部落出身者に対する結婚忌避とその克服に向けて」反差別人権研究所みえ編『人権問題に関する三重県民意識調査報告書――詳細分析から見えること』三重県:69-76.

上田つよし，2007「人権教育・啓発プログラムの評価について」部落解放・人権研究所編『人権教育・啓発プログラム開発研究報告書』116-120.