

第4章 人権教育・啓発の効果検証にかかわる指標について

上田つよし

1 アウトカムを特定のプログラムに結びつけるという観点への転換

成果重視の業績測定が行政にとりいられるようになったことから、人権教育・啓発の分野においても、施策や事業、さらには個々のプログラムの効果を検証することや、その効果をあらわす指標づくりが求められている。

成果重視の業績測定では、インプット（投入した資源）⇒活動（サービスの種類）⇒アウトプット（生産物、提供された財やサービスの量）⇒アウトカム（成果、実際におこった変化、インパクト）という一連のながれのなか、アウトプットとアウトカムの区別を明確にし、アウトカムを重視するものだ。

そして、このアウトカムは、特定のプログラムにむすびつけられたものであるという点が重要である。これまでは、成果といってもアウトカムは施策の総和としてあつかわれ、典型的には特定の管轄区域のデータというような観点でしかなかった。人権教育・啓発にかかわっては、それは、府県、市町村というような、それぞれの区域において実施される意識調査があたるだろう。

それに対して、成果重視の業績測定では、アウトカムを特定のプログラムに結びつける観点への転換をもとめるものだ（Hatry, 1999=2004）。

2 人権教育・啓発の効果測定について

人権教育・啓発にかかわっては、成果重視の業績測定が行政にとりいられるようになったこととは別に、人権教育・啓発にかかわる事業が長年行われてきて、一定の効果は認められるものの、人権意識の向上がなかなか進まない面もあることから、個々のプログラムの効果を検証することが求められている。

また、これまで行われてきた人権教育・啓発の手法や内容についても、たとえば、解決の展望を示すことなく差別の厳しさのみを強調することで終わるものがあったことが、人権問題の解決が非常に困難であるという消極的な認識や、人権問題に対する忌避意識をつくることにつながったのではないかということなど、改善すべき点が指摘されている¹。他にも、講演会など講義形式で正しい知識を伝えるだけでは、人権問題の解決に必要な態度や技能がセットで身につけることができないため、何が問題かはわかっても、知識に比べそれを解決するのに必要な態度や技能が不足してしまうことになり、その結果、人権問題に対する無力感を学習し、人権問題を避けることになるという指摘があり、参加体験型の手法による人権教育・啓発の必要性が強調されている。さらには、正しい答えがはじめからあるとする、これまでの人権教育・啓発のあり方自体を問題視するような意見もある。

すなわち、正しい知識を伝えるという人権教育・啓発をできるだけ多く行うことから、ど

¹ 例えば、大阪府（2006）。

のような人権教育・啓発を行うかということに力点がおかれるようになってきたことから、どのような手法や内容が、実際に効果があるかといった、人権教育・啓発の効果測定に関心がもたれるようになってきている。

3 現在使われている人権教育・啓発にかかわる指標について

このように人権教育・啓発の成果重視の効果測定が求められているのだが、実際には、現在、どのような指標が行政において人権教育・啓発にかかわって使われているのかを見てみよう。なお、ここでとりあげる指標は、網羅的な調査を行ったものでなく、筆者が把握している限りのものである。

3-1 実施回数や参加者数などを指標としたもの

人権教育・啓発にかかわって、現在、最も広く使われている指標が、事業の実施回数や参加者数を指標としたものである。それらは、ほとんどがアウトプットを測るもので、一覧にすると下記の表のように表すことができる。

表 4-1 実施回数や参加者数などについての人権教育・啓発に関する指標

| 事 項 | アウトプット | | アウトカム |
|---------------------------|---------------|-----------------|---------|
| 人権関係のホームページ | | アクセス数 | |
| 人権啓発パンフレット・冊子 | 作成数 | 配布数 | |
| 人権啓発ビデオ | 作成数・保有数 | 利用者数 | |
| 人権研修・講演会・講座等 | 開催数 | 参加者数、 参加経験者数 | |
| 参加体験型学習 | 実施した割合 | | |
| 人権関係施設 | | 利用率、入場者数 | |
| 人権にかかわるボランティア、講師、ファシリテータ等 | 養成講座の開催数・参加者数 | 養成数、登録数 | 活動数、派遣数 |

3-2 人権研修・講演会・講座等の参加者に対する満足度など

人権研修・講演会・講座等の参加者に対してアンケートを行い、満足度やその事業に対する肯定的な評価を指標とすることがある。

3-3 認知度

市民にどれだけ認知されているかを指標とする場合がある。国が行っている「人権擁護に関する世論調査」のように、基本的な人権は侵すことのできない永久の権利として、憲法で保障されていることを知っているかを尋ねるものから、人権にかかわる法律や条例を知っているかを尋ねるもの、人権関連施設や人権の相談窓口を知っているかを尋ねるものなどがある。

3-4 市民の割合

「人権に関心がある」、「人権意識が向上していると思う」、「人権が守られていると思う」、「(過去1年間に)身近なことで人権についていやな思いをした」、「外国人と交際がある」、「高齢者、障がい者、子どもにとって住みやすいと思う」などの質問に対して、「はい」もしくは「そう思う」と応える市民の割合を指標とするもの。

3-5 共生社会実現に向けての指標の試み

共生社会施策統括官において共生社会施策の推進が取り組まれており、共生社会実現に向けて、共生社会の姿を具体的にイメージし、その形成状況を把握するための指標体系を構築する試みが行われている。人権教育・啓発にかかわっては、「差別的な振る舞いに同調しない人の割合」「ノーマライゼーションの考え方を支持する人の割合」「電車やバスが車椅子の人のために長く停車することに肯定的な人の割合」「障害のある人々のために活動を行う企業の製品を買いたいと考える人の割合」入店している飲食店が盲導犬を受け入れることに肯定的な人の割合」などの指標がある。

3-6 第三者評価

宮城県では、女性や子ども、高齢者や障害者等の人権の擁護にかかわって「提供するサービスに関し第三者評価を実施した入所施設の割合」を評価指標として設定している。

4 人権教育・啓発の効果測定の難しさ

前項で見たように、現在使われている人権教育・啓発の指標は、単なるアウトプットであったり、特定のプログラムに結び付けられていないものであることから、成果重視の業績測定やさらには個々のプログラムの効果を測るプログラム評価といえるものはほとんどない。

成果指標については、「行政評価を実施する際、最も難しいのが成果指標の設定であり、これが評価システム導入の障害となったり、行政評価を行うことの限界や不信感を感じさせる要因になっているという見方が、多くの担当者間で共有されているようである。」(総務省自治行政局行政体制整備室, 2002: 57) という実情がある。特に、人権教育・啓発は、指標化が困難な分野であり、自治体の実務担当者が「行政活動の指標化が難しい。例えば、意識啓発、環境保全、生活保護のように、指標化測定が困難な事務事業をどうするのか。」(総務省自治行政局行政体制整備室, 2001: 9) という悩みを有している。

また、人権は主に少数者にかかわる問題であることから、たとえば、事業やプログラムの参加者への満足度を指標とするような、一般には広く使われる手法であっても、それをそのまま使うと、時として不適切になるという困難もある。

5 エビデンスに基づいて行うという潮流

医療の分野では、1990年代にはじまった、根拠に基づいた医療(evidence based medicine; EBM)という医療行為を科学的エビデンスに基づいておこなおうという潮流があ

る。これまで、治療は、専門家が見識をもって、個々の一次研究からエビデンスを解釈して選択していたのだが、そのような個々の医師がエビデンスを解釈するという行為の必要をなくし、エビデンス（医学的証拠）の信頼度を段階別に示し（エビデンスには質の差がある）、それに基づいて、患者と医師が協働して治療を選択するものだ。エビデンスの質は、無作為統制実験に基づく系統的レビュー、ついで個々の無作為統制実験を上位とし、専門家の意見を最下位とするものである。EBMは、コクラン共同研究という、系統的レビューを電子情報として提供する、国際プロジェクトによって支えられている。

コクラン共同研究と同様の成果を社会政策の分野にもたらしするために設立されたのが、キャンベル共同計画である。「実験する社会」のコンセプトを主張した評価研究の祖のキャンベルに由来し、EBMと同様に、系統的レビュー（研究統合）によるエビデンスの産出、活用をし、その時点における最善の「何が有効か（what works）」を提供する社会インフラをめざしている。日本においても、教育をふくむいくつかの部会がたちあがり、取り組みがはじめられている（津富，2003）。

エビデンスの重要性は、たとえば「犯罪者処遇において、有効と思われていた処遇の多く（たとえば、〔目的の不明確な〕教科教育・職業教育、カウンセリング、グループワークなど）が処遇効果研究において無効ないし有害（再犯率を増加させる）であることが示されてきた。医療においても、瀉血療法を初めとして、無効ないし有害な治療が何世紀にわたって行われてきたことが知られている」（津富，2005）というように、その実務に携わっている関係者の思い込みを排する必要が時としてあるからだ。

人権教育・啓発の分野においては、上述のような観点からの厳密な効果検証がなされておらず、効果の有無についてわからない事業やプログラムが続けられる状況といえる。根拠に基づいた実践・施策が行われるよう、人権教育・啓発の分野におけるエビデンスの蓄積がもとめられる。

6 エビデンスの蓄積・活用と効果検証

さて、上述のように、行政などにおいて、個々の事業やプログラムのアウトカム指標にもとづく効果測定がもとめられているが、人権教育・啓発の分野をはじめ、アウトカム指標を設定するのが困難な分野があるというのが実情である。

他方、エビデンスに基づいて行うという潮流があり、無作為統制実験に基づく系統的レビューを最上位のエビデンスとする取り組みが行われ、医療をはじめとしたいくつかの分野（たとえば、刑事司法分野の非行の予防・処遇など）においてエビデンスが蓄積されてきている。人権教育・啓発の分野においても、無作為統制実験を行い、その結果について系統的レビューを行うことによって、効果が科学的な手続きによって保障されたエビデンスを蓄積していくことが可能となる。

ところで、エビデンスの蓄積は、人権教育・啓発の分野に評価研究の専門家の協力を得ることにはじまり、デザインされた無作為割付実験を行うなど、かなり大掛かりな事業となるため、国や大学などの専門機関の関与が不可欠となる。しかし、そうやってつくられたエビデンスが、データベース化され広く提供されれば、すべての自治体などにおいて活用可能となる。そして、それぞれの人権教育・啓発の事業やプログラムは、その対象にあう手法や内容を、一つないし複数のエビデンスを組み合わせることで活用することによって、効果がエビデン

スの質に応じて保障されるものとなる。

すなわち、エビデンスをつくるのは、厳格な無作為統制実験などによることとし、個々の事業やプログラムにおいては、そのエビデンスを活用するという方法をとれば、効果がエビデンスの質に応じて保障されるものとなるので、それらの個々の事業やプログラムの効果検証をいちいちする必要はなくなる。もし、活用しているエビデンスの効果について疑いがあれば、そのエビデンスを活用している個々の事業やプログラムをいちいち検証するのではなく、そのエビデンスを検証するために無作為統制実験などを行い、当該のエビデンスを実験により再検証すればいいとなる。

一方において、個々の事業やプログラムがエビデンスによって効果が担保され、効果検証をはぶくことができたとしても、事業やプログラムを組み合わせた全体のプロジェクトについては、そのようなエビデンスが存在しないので、別途、効果検証が必要になる。

そこで、成果重視の業績測定でいうところのアウトカム指標を、マクロのプロジェクト（複数の事業やプログラムを効果的に組み合わせデザインされた計画）の効果検証にかかわるものと位置づけ、ミクロの個々の事業やプログラムの効果を担保するエビデンスとの役割分担を提案したい。

換言すれば、個々の事業やプログラムについては、効果検証のための指標をもちいるのではなく、無作為統制実験等によるエビデンスを蓄積し、それを活用することによって効果が担保されているとして、ひとつひとつの事業やプログラムの効果検証を省略するとともに、事業やプログラムは効果について綿密にデザインされたプロジェクトの一部として実行されるものとし、そのプロジェクトについては、最終的にアウトカム指標によって効果検証をおこなうものとなる。

したがって、個々の事業やプログラムの効果検証は、成果重視の業績測定でいうところのアウトカム指標によるのではなく、まず無作為統制実験等によりエビデンスを蓄積することからはじまり、そのエビデンスを個々の事業やプログラムにおいて適切に活用しているかどうかの確認に帰着する。

文献

- Harry, P, Hatry, 1999, *Performance 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, 2006『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）』.
- 総務省自治行政局行政体制整備室, 2002『行政評価指標設定の課題と考え方』.
- 総務省自治行政局行政体制整備室, 2001『行政評価導入上の悩みと解決策——平成12年度地方公共団体における行政評価についての研究会報告』.
- 津富宏, 2003「系統的レビューに基づく社会政策を目指して: キャンベル協働計画の取組み」『日本評価研究』（日本評価学会）第3巻第2号:23-39.
- 津富宏, 2005「討論: エビデンス・ベイスト・ポリシーにできること(I 課題研究 最近の刑事政策関連立法・施策における政策形成過程の再検討——エビデンス・ベイスト・ポリシーの発想に基づいて)」『犯罪社会学研究』（日本犯罪社会学会）第30号:89-93.
- Peter H. Rossi, Mark W. Lipsey, Howard E. Freeman, 2004, *Evaluation: A Systematic Approach 7th Edition*, Sage Publications (= 大島巖・平岡公一・森俊夫・元永拓郎監訳, 2005『ブ

『人権啓発の現状把握と効果検証に向けた指標作成研究事業報告書』

『プログラム評価の理論と方法』 日本評論社.