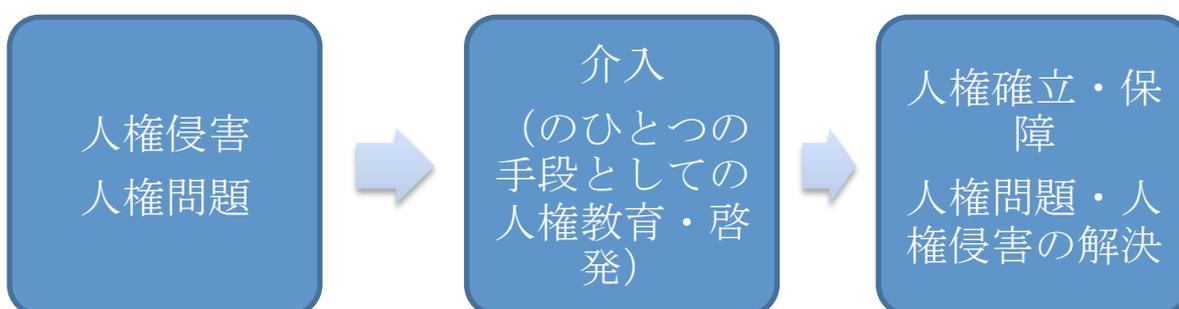


第3章 人権施策・人権啓発とプログラム評価

1 人権施策・人権啓発の目的と評価の必要性

前述したように、人権行政の目的は、個人の人権の主体としてのエンパワメントを含む人権の確立・保障、さらには人権問題・人権侵害の解決・減少であると考えられる。そうした目的に照らし合わせて、具体的に生じている人権侵害や人権問題に対し、人権施策として介入して行くことになるが、そうした目的が実際に達成されているのかどうかを検証するためには、施策に対するプログラム評価が必要となる。

図 3-1 人権確立・保障、人権問題・人権侵害の解決の流れ



2 プログラム評価とは何か？

プログラム評価とは何か？ ここでは、政策に関するプログラム評価についての概説書である『プログラム評価の理論と方法』(Rossi, Lipsey, Freeman, 2004)をもとに、その概要についてまとめておきたい。Rossiらによれば、プログラム評価とは、「社会的介入プログラムの効果をシステムティックに検討するために社会調査法を利用すること」、「社会科学の技法と概念に依拠するものであり、社会問題の緩和を目指すプログラムの改善と社会活動に有用な知識を提供することをねらい」(訳書：28)にしている。

プログラムには5つの領域があり、プログラム評価は、これら一つ以上のアセスメントを伴うものとされている。

- (1) プログラムに対するニーズ
- (2) プログラムの設計
- (3) プログラムの実施及びサービスの提供
- (4) プログラムのインパクトあるいはアウトカム
- (5) プログラムの効率性

評価の目的は大きく4つあり、プログラムをより良く遂行できるようにしたり、よりよくかたちづくるための①プログラムの改良、(行政) 施策としてプログラムを実施すること

の②説明責任、社会科学的な知識基盤に貢献したり、プログラム革新の根拠となるような③知識生成、政治的駆け引きに使うなどの④裏の目的などがあるとされている。

3 プログラム領域と評価方法

先に紹介した5つのプログラム領域については、それぞれにおいて評価方法がある。

「(1) プログラムに対するニーズ」は、ニーズアセスメントがある。すなわち、社会状況・プログラムに対するニーズのことである。人権行政の目的が人権確立・保障にあるとすれば、その実態を把握するための人権意識調査や人権侵害の実態調査などを行う必要がある。第1章で見たように、必ずしも要求課題としてのニーズだけでなく、必要課題としてのニーズの掘り起こしという視点からの現状把握も重要である。

「(2) プログラム理論のアセスメント」については、プログラムの設計に対する評価のことであり、研究者などが行うものである。

「(3) プログラムプロセスのアセスメント」は、一般に「プロセス評価（運営に関する評価）」と呼ばれるものであり、プログラムが適切に実施されているかどうかに対する評価である。

「(4) インパクトアセスメント」は、意図した改善がどの程度もたらされたのかを測定するものである。施策に効果があったかどうかについての評価は、この「インパクトアセスメント」のことを指す。現在、人権施策・人権啓発に最も求められているものの一つであると言えよう。

「(5) 効率アセスメント」は、いわゆる費用便益分析・費用効果分析のことである。つまり、より安い費用で利益を生み出すことができるかどうか、あるいは費用にみあった効果が得られているのかを評価するものである。

以上のように、評価にはさまざまなものがあるが、評価における課題としては、アウトプット指標とアウトカム指標の混同 (Hatry,1999) がある。たとえば、人権施策のアウトカムは人権への理解とその尊重ないしは人権侵害・差別の減少などになるだろうが、それらを実際の測定することは難しい。そのため、啓発活動の数、イベントへの参加者数など、把握できるアウトプットで評価をせざるを得ない状況にあることも事実である。この点については第5章で後述する。

4 評価における評価者—利害関係者関係

これら評価の領域とは別に、評価を行うにあたって重要だと思われる点は、評価者と利害関係者（ステイク・ホルダー）との関係である。Rossi らによれば、評価者と利害関係者との関係は、①独立評価、②参加型・協働型評価、③エンパワーメント評価の三つがある。

①独立評価は、評価者による独自の評価のことである。たとえば、プログラムの内容に詳しい研究者などが、実践者とは関係なく、一定の理論的枠組みにしたがって評価を行う場合がこれに該当する。

②参加型・協働型評価は、評価者と利害関係者によるチームプロジェクトによって評価

を行うものである。たとえば、プログラムの内容に詳しい研究者だけではなく、そのプログラムを実施する人、プログラムの対象となる人びとらと協働で評価を行う場合である。

最後に、③エンパワーメント評価は、参加型・協働型のみならず、利害関係者・プログラムの対象となる人びとに対し、評価者がコンサルタント・ファシリテーターの役割を果たすものである。その際、参加者の自己開発（啓発）や政治的影響力を高めること（エンパワーメント）も志向することになる。

特に、社会的に差別を受けているなど抑圧されたマイノリティに対する施策の場合、評価それ自体に利害関係者（マイノリティ当事者）が参画しているどうかは当然問われる視点となるし、抑圧を受けているからこそ、当事者の潜在能力を引き出すためのさまざまな施策を実施することが必要になる。評価という営みそれ自体に、当事者の参加が何らかの形で関わることは、マイノリティ施策を実施するにあたり、望ましいあり方だと言えるだろう。特にマイノリティ問題をめぐっては、必ずしもマジョリティ社会の経験から得られた理論に基づく客観的な評価だけが正しいとは限らないのであり、当事者の視点から見た評価が不可欠である。

5 人権測定 (Human Rights Measurement)

5-1 人権測定の方法

ところで、やや技術論的な議論になるが、人権に関する評価に関わっては、世界的には人権測定 (Human Rights Measurement) という方法がとられている。人権測定の国際比較を目指している Fosse (2008) によれば、人権測定には以下の4つの方法があるとする。

表 3-1 人権測定の4つの方法

アプローチ	内容
A : Events-based	実際に記録された人権侵害事例：通常、法律関係書類、インフォマントへのインタビュー、メディアの報道に基づく
B : Standards-based	人権侵害事例の頻度や程度をあらわす量的尺度：通常、記録された人権侵害事例に基づく
C : Proxy-based	特定の権利侵害をあらわす量的尺度もしくは数：通常、存在する社会経済的あるいは行政データに基づく
D : Survey-based	自己申告された人権に対する認識や人権侵害の程度：しばしば個人を標本とする通常の質問紙調査に基づく

A : Events-based は事例研究であり、特定の事例について詳細に報告されるものの、特定の組織・特定の時間に収集されるため、国際比較は難しいとされる。

B : Standards-based は、学者や支持者などが、ある国の総合的な人権状況に対して、記録された侵害状況を標準化された尺度に落とし込むものである。例えば国際NGOフリーダム・ハウス指標⁶がその代表的なものである。こうして尺度化された指標を用いること

⁶ フリーダム・ハウス指標は、各国の市民的自由を測定するための指標を用いて各国の自由度を格付けしている。詳しくは <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=1> を参照。

によって、国際的・時系列的な比較が可能となる。また、どの集団がどの程度脆弱な状況におかれているのかを把握することもできる。しかし、指標が実際のところ何を意味しているのか解釈が困難であり、現場の役には立ちにくいという側面もあるとされる。

C：Proxy-based は、社会経済的・行政統計を用いる。例えば国連開発計画（UNDP）による人間開発指標がその代表的なものである⁷。しかし、地理的条件が考慮されていないなど、測定と概念化のあいだに大きなギャップがあるとされる。

D：Survey-based は、実際に調査を行う。ランダムサンプリングによってバイアスを避けられるし、調査対象者の意識覚醒にもつながる。しかし、抑圧された状況においてはなんらかの恐れや脅迫によって対象者が質問に答えないかもしれないし、「人権」に対する理解の文化的な差異もあることにも留意する必要がある。

これら4つに人権測定を分類したうえで、Fosse はこれらの手法による国際比較調査やパイロット調査が求められており、人権測定の国際比較に向けた Survey-based 指標の必要性の提起している。

5-2 人権啓発における人権測定の重要性

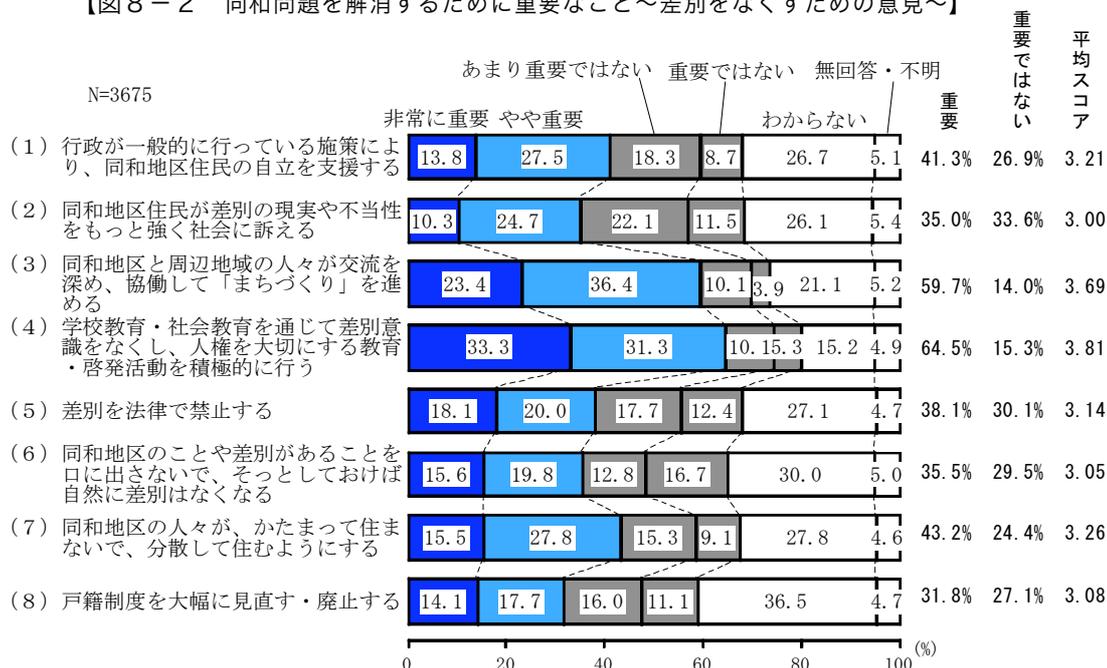
Fosse の指摘を待つまでもなく、人権侵害の実態や、人権侵害によって生じるさまざまな問題を把握するための社会調査は、効果的な啓発活動を行ううえでも必要不可欠と思われる。しかし、日本においてはマイノリティ統計の不備があることから、行政によって全国的におこなわれている調査結果からマイノリティがおかれている状況を把握することがむずかしい。先述したC：Proxy-based などの調査は女性に対して用いられる、国連開発計画による GEM（ジェンダーエンパワーメント指数）などを除けば、そもそも統計がないことが多いのである。

また、マイノリティ統計の充実を図るためには、そもそも「そうした問題には触れない方がよい」「差別を問題視しない方が差別はなくなっていく」といった、「寝た子を起こすな」という社会意識との対決が求められることになろう。残念ながら、「寝た子を起こすな」という考え方は、図 3-2 にあるように、2005 年の大阪府による人権問題に関する府民意識調査（大阪府、2006）や、各自治体における経年変化を調べた内田（2008）などを見ても、部落問題に関しては非常に根強いものとなっている。このことは、マイノリティ統計をとること自体を妨げるのみならず、問題を問題として直視しない意識のありようそのものが大きな啓発課題となっている。

⁷ 人間開発指標は、成人識字率（15 歳以上、100%で指数 1、0%で指数 0）、総就学率（100%で指数 1、0%で指数 0）、一人当たりの GDP（一人当たりの GDP が 4 万ドル以上で指数 1、100 ドル以下で指数 0）、平均寿命（平均寿命が 85 歳以上で指数 1、25 歳以下で指数 0）の 4 つの指数の組み合わせによって構成されている。

図 3-2 同和問題を解消するために重要なこと（大阪府，2006：87）

【図 8-2 同和問題を解消するために重要なこと～差別をなくすための意見～】



しかし、A：Events-based や B：Standards-based など、人権侵害事例を収集し、そこで収集された事例を用いて、事実即した啓発活動を行うことは可能であるし、何より D：Survey-based で実際に調査をすることは不可能ではない。こうした視点に立てば、これまで行われてきた同和地区生活実態調査や、近年当事者によって行われているマイノリティ女性調査・部落女性調査などの実態調査も人権状況調査のひとつであると言えよう⁸。

また、そこで把握されるべきものは、単なる人権侵害のみならず、マイノリティの社会経済的地位の問題、すなわち不平等の実態が明らかにされるべきだろう。教育・福祉・就業・経済の状況に加え、それぞれのマイノリティ特有の困難や、不平等とその要因を追及する必要がある。また、近年ヨーロッパ等で注目されている「社会的排除⁹」概念を導入すれば、経済的側面のみならず、社会的なつながり（ネットワーク）の状況や、文化的（心理的）排除と呼ばれる被差別者のアイデンティティ問題なども把握する必要がある。

これらさまざまな現状把握によって人権課題を明らかにし、それを施策によって解決することが行政の目的であり、責任なのである。繰り返すが、人権啓発はそのひとつの手段であり、課題解決のための目的的な営みなのである。

⁸ たとえば、内田（2009）などを参照。

⁹ さしあたり、福原（2007）などを参照。