

〔研究ノート〕

兵庫県内市町の行政評価における 人権啓発の評価指標

高橋克紀

目次

はじめに

- 1.1. 目的
- 1.2. 対象の限定
- 1.3. 指標それ自体について
2. 行政評価と評価指標の基礎知識
 - 2.1. 事務事業評価と施策評価
 - 2.2. アウトプットとアウトカム
 - 2.3. 先駆例・三重県の場合
3. 兵庫県
 - 3.1. 事務事業評価
 - 3.2. 人権意識調査
4. 各市町の状況
5. まとめと示唆

1. はじめに

1.1. 目的

総論として必要性が認められていても個別的には価値観の対立を孕んだ施策について、行政評価でその成果を取り扱うのは難しい。人権啓発施策はそうした分野の典型といえる。自治体行政はその成果をどのような手がかりから自己評価するのだろうか。

本稿は、行政評価についても人権施策の実情についても専門的に論じる資格を持つとは言い難い筆者が、かなり前から抱いてきた疑問に向き合ってみようとする試論である。筆者は評価か人権問題の専門的研究がこのテーマに取組んだ論者が発表されるのをそっと待っていたのだが、そう他人任せにしておくべきことではなかった。

その程度の者が人権分野の啓発活動を取り上げるのは、それが次のような特徴を持っているからである。第一に、指標設定や業績測定は、行政だけでなく市民からみてもほぼ不可能に思われる分野である。第二に、人権問題はしばしばシンボリックな政治争点になる。第三に、これまでの啓発事業は専門的な研究からも懐疑的に見られている。第四に、しかしながら活動をどう変えるべきかについて、行政だけでなく我々もほとんど見通しを持っていない。第四に、人権尊重の理念は民主政治の根幹に関わり、しかも我々の多くが日常は気にしない(考えたくない)領域を扱うので、現行の事業がうまく行っていないとしても廃止できる分野ではない。このように、人権の啓発は、交通安全や手洗いうがいや投票呼びかけの啓発のようにキャンペーンの効果を高めればよいというものではない¹⁾。技術的・実務的な関心に偏らせるわけにはいかない重い政策課題であり、広く公共政策学が取り上げていくべきテーマであるに違いない。

問題が大きいだけに、筆者もアプローチに迷ってきた。そこでまずは人権施策と一般市民の潜在的な接点として地方自治体による担当行政組織の自己評価に着目する。すると、たいいてはその評価指標のお粗末さが注意を引かざるを得ないのだがそれはどの分野にも言えることで、行政評価で用いられてきた成果指標にはたいいて説得力がない。評価研究者からは、職員が理解していないとか、その場しのぎのでっちあげであると手厳しく指摘されてきたし、職員も指標設定には

1) 「啓発」はかつて「啓蒙」と言われていた言葉を言い換えたものだが、人権の理念では近代西洋の啓蒙主義と切り離せそうにない。しかし、行政の実態では広報活動・宣伝・周知などと同義であり、英文なら広報キャンペーンにあたるものをわが国では「啓発」と呼んでいる。

ただし、相談・救済の行政活動も人権啓発に含まれる。法務省・文部科学省編『人権教育・啓発白書』でも、「人権を侵害された場合に、これを排除し、救済するための制度がどのようになっているか」についても啓発活動の対象であることが明示されている(平成27年版, p.4)。

実務的に困惑している。そのため、人権施策に関して出来の良い評価指標が存在するとは考えがたい。

とはいえ、人権施策の行政評価でどのような指標が用いられているのかをチェックした文献は極めて少ない。同和行政に関しては、京都市の事務事業評価シートの記載事項を検証した調査（高橋達也 2007）がある。そこで取り上げられた二事業のうち、一つを市は指標になじまないとしており、他方は貸館利用件数を目標値に設定していた。男女共同参画の行政評価については関心が高く、全国の自治体に行った質問紙調査（内藤・山谷編著 2015）から、今日でも不十分な指標がよく用いられていることを確かめられる。ただし、どの自治体が何を指標にしているかまでは扱われていない。このほか、兵庫県内の障害者保健福祉長期計画と多文化共生の行動計画については、ひょうご部落解放・人権研究所が質問紙と補充の面接による調査のなかで目標値や指標値の有無に少し言及しているが（兵頭宏ほか 2007）、ここでは具体的なサービスの実情やその改善が重要であり、行政による「市民」の啓発という政治的価値のアンビバレンスを論点とするわけではない。

こうしたことから、人権啓発施策の行政評価でどのような指標が用いられているのかを確かめておく²⁾、という退屈な調べものが必要である。

1.2. 対象の限定

その最小限の範囲として、本稿は兵庫県内全市町の行政評価を取り上げる。行

-
- 2) 実務的にどこかの自治体で一覧表が作成されていてもよさそうなのだが web 上でも見つけられなかった。男女共同参画に限れば、内閣府が地方自治体の場合も含めて多くの成果指標を集めている。直近では「第 3 次男女共同参画基本計画における成果目標の動向」、「同・参考指標の動向」（ともに平成 27 年 6 月 19 日現在）を参照。

このほか、法務省の委託事業について（公財）人権啓発推進センターの外部評価報告書があるが、指標は用いられていない。そこでは事業概要を細かく記載しているものの、主にはどのような啓発イベントがなされたか（予算や参加者や配布資料を含む）が書かれており、それらが企画された経緯や、実施上の課題にどう対処したのかといったこともわからない。そのうえで、たとえば、「…当センターがこれまで蓄積してきたノウハウや人的ネットワークを最大限に生かして、一般市民を対象とした意義のある人権シンポジウムを企画・実施することができた。」（『平成 26 年度法務省委託事業評価結果報告書』p.15）という具合に、成功したと「外部」から「評価」されており、その判断根拠が筆者にはわからなかった。

行政評価はすべての市町が行うべきものとはいえ、そこに人権施策が必ず含まれているわけでもない。さらに近年では行政評価を取りやめる自治体も増えている。そこで、各自治体のホームページで直近5年（2011年4月～2016年3月）の「施策評価」や「事務事業評価」の結果報告が公開されているかどうか、かつそこに人権啓発分野が含まれているかどうかを筆者が確認したところ、該当するのは15市と1町に限られた。ほかに、評価報告書ではないが総合計画見直し³⁾が他自治体の施策評価に相当するとみなせた1町も加えることし（この適否は4節で後述する）、本稿は15市2町を取り上げる（内訳は表1）。

人権啓発は、おおむね「人権尊重のまちづくり」といったタイトルで総合計画に施策か事業が盛り込まれており、⁴⁾同和行政（部落差別）、男女共同参画、多文化共生などを対象とした事業や施策が行われている。これら⁴⁾を人権啓発課や人権推進室といった一つの組織が担っていることもあれば、「人権」の名称は同和行政のみで使われ、ほかはや福祉部門や産業振興部門で所管されていることもある。ともあれ、戦後の自治体行政の歴史からみてこの三つが人権啓発の主な取り組みであることに異論はないと思われるので、これらを総称して「人権啓発3施策」と呼ぶことにする。

もちろん、地方自治体が策定する人権啓発の推進計画には、法務省人権擁護局が掲げるのと同じく多くの対象が含まれているし、そもそも人権擁護は行政活動

表1 対象市町の一覧（50音順）

行政評価 (2011年4月～ 2016年3月公表)	あり	人権啓発を含む	相生市、明石市、赤穂市、芦屋市、尼崎市、伊丹市、加古川市、加東市、川西市、篠山市、三田市、新温泉町、宝塚市、丹波市、西宮市、播磨町、養父市
		人権啓発は対象外	淡路市、上郡町、神戸市、宍粟市、太子町、豊岡市、西脇市、姫路市、南あわじ市
	なし	朝来市、小野市、加西市、洲本市、高砂市、たつの市、三木市、上記4町以外の全町	

出典：各市町のホームページ公開資料から筆者作成。

- 3) HP閲覧は2016年3月～6月12日にかけて断続的に行った。
- 4) 自治事務であるが、「人権教育及び人権啓発の推進に関する法律」で、「地方公共団体は、基本理念にのっとり、国との連携を図りつつ、その地域の実情を踏まえ、人権教育及び人権啓発に関する施策を策定し、及び実施する責務を有する。」と定められている（5条）。

の全般に及ぶのだから、今日では改めて人権啓発施策と言われても不自然な感は否めない。それでも「人権推進」「人権啓発」といった名称を持つ組織や施策・事業は今日も存在し、他の施策分野の中に解消されてはいない。深刻な歴史的背景を持った差別に行政の積極的対応が求められているからであり、本稿はこの名づけにくい領域の行政評価に注目する。

ただし、男女共同参画や多文化共生を同和行政と別の組織や施策分野に分類している場合も多いので、対象とする指標はできるだけ市町のいう施策レベルから探す。評価指標は、個別事業内の運営カイゼンよりも上位目的との関係を問いたいので、できるだけ「施策評価」をみていく。施策評価がない場合や情報不足と思われた場合には事務事業評価で明示された指標をとりあげていく。

また、「人権」担当の組織や施策が「平和事業」（平和教育、戦没者追悼事業など）を含んでいる場合も「人権啓発 3 施策」に含めていく。地方自治体によっては人権啓発が教育委員会の所管になっている場合もあるが、筆者は市民の政治的合意に関心を持っているので学校教育には立ち入らない。自治体の教育行政は、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」（平成 19 年改正）で「点検・評価」が義務付けられているという事情もある。その評価報告は自治体の行政評価で代替できるとはいえ、いわゆる政策評価法（地方自治体は対象外）とは前提が大きく異なっている。

1.3. 指標それ自体について

このあと本稿は指標の現状を確認していくのだが、実は、指標そのものはそれほど重要な問題ではない。評価指標が実務的に設定困難だと思われるのは、政策設計が甘いために目的が曖昧で指標を設定できないこと、必要なデータ収集には費用が嵩むためにそうした指標の採用は避けられていること、目標未達の場合に原因分析と責任追及が混同されやすいことが主な原因である⁵⁾。

そもそも、指標設定は恣意的である。そもそも言えば、学術研究においても魅力的なタイトルやテーマを持った研究の多くが肩透かしな作業定義を行って

5) これは政策評価論で繰り返し指摘されてきたことである。評価論の文献はあまりに多いので、本稿は主に、山谷（1997, 2012, 2014）、北大路（2002, 2015）を参照しながら述べていく。

るのだから、行政評価の指標設定に過度な期待するのは卑怯であろう。むしろここは基本に立ち返って、活動量は何で測定するのが適切なのかと考え直すほうが、強引な指標で「評価」しようとするよりもよほど望ましい⁶⁾。

とはいえ、実態は、そう弁護するほどの甲斐もないような、間に合わせの指標が多く見られる。担当者が気づかずにそうしているならまだ学習の余地もありそうだが、公務員は決してそんなに愚かではないだろう。無理にでも指標を決めるしかないという事情も考慮しつつ、現にどのような指標が用いられているのかを詳しく見て行きたい。

2節では評価研究の入門的知識を確認するので、初心者以外は飛ばしていただければよい。3節では兵庫県の行政評価における指標と県民意識調査をとりあげ、4節で各市町がどのような指標を用いているのかを見ていき、5節でまとめと今後への示唆を述べる。

2. 行政評価と評価指標の基礎知識

2.1. 事務事業評価と施策評価

行政評価とは総称的に用いられ、地方自治体では個別の事業を対象とする「事務事業評価」と、それらを分野ごとに束ねた「施策評価」の二つに区別される。ほかに大規模公共工事の事前評価や事業の廃止を念頭においた事業仕分けを行う自治体もあるが、今日の人権啓発分野にそれほどの予算はないので除外して差し支えない。

施策評価や事務事業評価は毎年行われていることが多い。基本的には全事業についてなされるが、なんらかの基準を設けて対象を絞る自治体も多くある。施策評価は、事業評価に基づいてまとめなおすような形で作成されていることが多く、

6) 業績測定をめぐっては評価論で三つの捉え方がなされているようである。第一に、行政評価の初期から携わってきた実務家の本荘(2015)は、行政評価とは「予算の使い方や職員の生産性を上げること」を目的とした「業績測定」であり、一時的な見直しや、「専門家が権威を持って評価するのは全く違う言葉である」との「認識」が必要である(本荘2015:51)。第二に、政治的責任を重視する山谷(2012)は、「政策評価」が効率性・事業廃止に傾斜した業績測定と混同されてきたことを批判してきた。第三に、窪田・池田(2015)は、近畿2府5県とその市町村について、行政評価が単なる業績測定ではなくそれを中心とした体系的評価がなされていると主張している。

毎年行っている自治体もあれば、3年に一度程度行うところもある。ただし、本来は施策の分野を整理することが目的なのではなく、施策は上位計画（「政策」や「基本構想」など呼び方は様々）の達成手段であり、事業はその施策の達成手段である、という関係が重視される。よって目的手段の因果的連鎖関係が含まれているはずなのであるが、実際にはたいていそうになっていない。

地方自治体は、行政評価を総合計画の進捗・達成チェックと重ね合わせている。そのため、実務と学界や市民の想定とのあいだには今も混乱がみられる。総合計画の体系図は、下位の施策や事業をオーソライズするという政治的役割を帯びているので、その体系図は、「ある問題をどう解決するか」という具体化された一連の行動プログラムではない。さらに、事務事業とは予算区分の単位であるから、たとえば人権啓発事業という一事業のなかに、学習会、講演会、研修会、ポスター募集などの仕事⁷⁾が一通り含まれている場合もあれば、これらが別々の事業として扱われている場合もある。さらに、センターやホールなどについて「ハコモノ」の維持管理で一事業、その主催イベントで一事業と区切れる自治体もある。行政評価は、多くの場合、既存事業の効率性を改善したり、必要性の乏しい事業が安易に継続されていないかを主な問題とするので、予算の単位である事務事業ごとの評価は予算過程に反映しやすい。

それを、特定の問題解決行動に落とし込んでいこうとする（行動プログラムの）目的手段体系であると見立てるのは無理がある。よって、実際には、事業が上位目的に矛盾しないかどうかを確認すればよいという程度の扱いになりがちである。

2.2. アウトプットとアウトカム

政策の成果を評価するには、既定の事業の進捗確認にとどまらず、それらの取組みによって明示的に設定された問題がどの程度解決されたのかを検証しなければならない（プログラム評価）。評価論では、前者をアウトプット、後者をアウトカムと呼び、前者にとどまるかぎり「政策評価」と呼ぶに値しないと考えられている。

7) この呼称も定説はない。政策学の教科書ではひとまず「業務」と呼ぶが（政策－施策－事業－業務）、実務的には「細事業」、「活動内容」、「取組」などと呼び方も様々である。

こうした区別は実務的にも認識されていないわけではない。政治学ではアウトカムを事後的な影響の評価に近いものとしてイメージしやすいが、経営学におけるアウトプットとアウトカムの区別はずっと敷居が低い。経営学と密接な行政評価の制度設計では、アウトプットとは事業レベルの活動そのものを指している。すなわち、啓発の学習会を何回開いたか、何人が参加したか、といったものであり、これらは「活動指標」と呼ばれる。もちろん、これらは供給側の観点であり、市民が行政の事業活動をどのように受け取ったのか確認する必要がある。これを定量的に測定するものがアウトカム指標である、とされている。

ただし、アウトカムは段階的に供給側のアウトプット指標から最終目標に近いレベルまで連鎖的に考えることができる。たとえば、福祉課が主催する「手話入門講習会」という事業を例に、北大路信郷（2002）は供給側から需要側まで12段階の指標を挙げて（表2）、個別の事業でも的確なアウトカム指標が設定できることを明示している。

もし障害者の社会参加の拡大が上位目的であれば、この手話講習はその一部を担う手段であるからその目的は「手話の普及」のはずであり、これは事業の末端レベルまで認識を共有できる。表2でいえば、この場合的確なアウトカム指標は「ヌ. 手話使用可能住民数」であろう。しかし、手話講習会それ自体が目的とみなされると、この事業のアウトカム指標はどこまでも上位目的が遡ってしまっ
て判断がつかず、「結局修了者数というような低位の、手段に近い指標が選ばれてしまう」ことになりやすい（p.26）。

表2 中間アウトカム指標の段階的区別の例（手話入門講座）

イ. 講習会事業の市民周知度	供給側指標	
ロ. 講習会受講者数	↑ ↓	
ハ. 受講者出席率		
ニ. 受講者修了数		
ホ. 修了者中の継続学習率		
ヘ. 資格取得率・取得者数		
ト. ボランティア登録率・登録者数		
チ. ボランティア稼働率・延べ稼働数		
リ. 手話通訳指導者数		
ヌ. 手話使用可能住民数		
ル. 手話使用による聴覚障害者・健常者交流度		
ヲ. 聴覚障害者社会活動参加度		需要側指標

注記：もし手話の普及を目的とするなら的確なアウトカム指標は「ヌ」。

出典：北大路（2002：26）。

では講演会や学習会やポスター募集などは具体的にどのようなことを上位目的としているのだろうか。開催回数や参加者数といった、現場職員も納得しているわけではない低次の指標に落ちてしまうのは、それらの行事は行政が進んで企画したというよりは被害者側からの闘争・運動を受けて行われてきたからである。行政にとってその意味で上位目的がもともと不明確なままに具体的なイベント事業が先に取組まれ、それが自己目的化しやすい。そのような状態ではそもそもアウトカムを設定できない。

このままでは埒が明かないので、経営学的アドバイスを参考にしてみると、「学習会の開催数（アウトプット）→参加者の増加（1次アウトカム）→意識調査で人権を尊重する回答者の増加（2次アウトカム）→…」というように、アウトカムを段階的に影響をつなげていくような体系化が推奨されている（ロジック・モデル）。これらの指標は「中間アウトカム」と呼ばれる。中間アウトカムはその一つや二つを取り出して是非を論じるべきものではない。

要するに、評価指標はアウトカムなら良くアウトプットなら悪いのではなく、もっと手前に戻って、たとえば会議の開催数ごときものをアウトプット指標と呼ぶに足るのか、という疑問を真剣に考えたほうがよい。前掲の北大路の例でいえば、そもそも、行事の開催数は初めから指標の（低位）階層にも挙げられていない。20年前、事業評価の取組みが始まった頃、「こんなものを指標にしてどうするのか」と多くの批判が起こったものだが、今日ではそれらがそのまま「アウトプット」指標の標準形であるかのように生き残り、低次の中間アウトカムを追加する（そうすると「施策評価」に格上げできる）ことで初歩的な批判に対応する、という格好になってしまっている。

2.3. 先駆例・三重県の場合

行政評価の先鞭をつけたのは、1996年（平成8年）に三重県が導入した「事務事業評価システム」であった。新たに知事に就任していた北川正恭氏による大胆な決定であった。「政策評価の導入」はビジネス誌などからマスメディアに紹介

8) 引退した田川亮三氏が6期と長期政権であり、1995年、その後継候補を破って当選した北川氏（元県議、前衆議院議員）はNPMに強い関心を持っていたので、政権交代による政策転換がNPM改革の率先として進められた。その分、政策評価やマニフェスト選挙など、彼の改革スローガンには政治的意図による誇張が目立った。

されて全国の注目を集め、三重県は職員の意識改革や情報公開や評価結果の予算反映を目指して「評価システム」の洗練を続けていった。

多くの自治体が三重県の言う「政策評価」に刺激を受けた。そして評価の客観性をどう担保するのか、定量的な指標の設定とはどうすればいいのかといった三重県庁内外の課題と懸念もそのまま各地へ広まっていった。2005年に三重県が作成・公表した資料「みえ政策評価システム」には、その最後に、今後の課題として、現行では「施策評価の数値目標は、県民にとっての最終的な成果を表すものを一つだけ設定しているが、外部要因等により、県の取組の成果と数値目標のつながりがわかりにくい、などの数値目標の課題」がそこに横たわっていると書き添えられていた (p.8)。

では、それから10年後の三重県では、人権施策という評価しづらそうなものについて、数値目標や成果指標をどのように扱っているのだろうか。『平成27年県政成果レポート』には、「人権が尊重される社会づくり」、「男女共同参画の社会づくり」、「多文化共生の社会づくり」の三つが人権施策として挙げられている。その指標を見ると、施策レベルでは意識調査における割合が、事業レベルでは参加者・受講者数がほとんどである (表3)。

表3 三重県

施策分野	「県民指標」	「活動指標」
211 人権が尊重される社会づくり	人権が尊重される社会になっていると感じる県民の割合	地域における「人権が尊重されるまちづくり」推進研修の受講者数
		人権イベント・講座等の参加者数
		人権教育を総合的・系統的に進めるためのカリキュラムを作成している学校の割合
		人権に関わる相談員を対象とした資質向上研修会の受講者数
212 男女共同参画の社会づくり	社会全体において男女が平等になっていると思う人の割合	県・市町村の審議会における女性委員の登用率
		男女共同参画フォーラムの男性参加率
		女性の能力発揮促進のため、積極的な取組を行っている企業等の割合
213 多文化共生社会の社会づくり	多文化共生に取り組む団体数	日本語指導ボランティア数
		セミナー、ボランティア研修等参加者数

出典：「平成27年版成果レポート」(総務部財政課，平成27年7月)より筆者作成。

目標が抽象的なことなど基本部分は相変わらずという印象を否めないものの、評価や指標の位置づけにはいろいろな工夫が感じられる。施策についての指標を「県民指標」、事業についてを「活動指標」、目標値の達成度合いを「進捗度」と呼んでおり、これらに（他自治体でよく見られるような）成果指標や総合判定といった、成果の良し悪しを断定的に示すような表現は用られていない。この地味なスタンスは再注目されてよいと筆者は考える⁹⁾。

今日の三重県の行政評価報告書は県民向けの広報資料というつくりにて特化しており、担当セクションが前年度にどんなことをしてきたのかについてはたしかに伝わりやすくなっている。他自治体なら狭い枠に小さな字でざっと詰め込むところを、字も大きめで項目も増やして3ページほど使っており、表を読むというよりも、目標値などの数字が文章を読む手がかりとして記されているようなつくりになっている。かつて職員に定量化を通して仕事のやり方を見直させようとする意図（北川県政が強調していたように）で作られたものでは、たしかに、県民の問題意識とは噛み合わないであろう。

2004年（平成16年）から「県政レポート」（旧「県政報告書」と「実績評価表」（1998年（平成10年）以後）が併用されていたのは2011年（平成24年）発行分で終わり、「評価」の公表資料は「県政レポート」のみに絞られている。これは、情報公開という点で望ましいかどうかは議論の余地があるが、通常の「評価」の表現方法では一般市民にとってわかりやすいものにはならないことを三重県はよく考慮している。

3. 兵 庫 県

3.1. 事務事業評価

ここからは兵庫県内に視界を切替えよう。市町の取組みを見ていく前に、予備知識として兵庫県の行政評価と人権の意識調査を取り上げておく。

9) 三重県は「目標値」や「実績値」は使ってきたが、「成果指標」のような表現は早くから使っていない。ただし、いつ頃からどのような言葉を用いていたのか確認しようとしたところ、2016年5月30日時点では過去の詳しい項目を閲覧できなくなっていたので、今回は断念する。

まず、人権啓発は施策評価の対象となっていないので事務事業評価（平成28年3月公表）を取り上げる。これは全事業についてではなく、500万円以上の「政策的事業」（378件）を対象としてしている。本稿で言う人権啓発3施策に含まれるものとしては、「人権文化」推進と男女共同参画関連の二つがあった。

人権文化推進には、「人権文化推進県民運動補助」と「人権ネットワーク事業」の2事業がある（ともに、健康福祉部－人権推進課－人権推進班の所管で、施策の「¹⁰⁾体系1」に該当）。

まず補助事業について、表3のとおり、県民意識調査の割合と、県の働きかけを受け入れている市町の数が「目標値」とされている。実績値は、当然ながらその「達成率」である。この数値は、「事業目的の達成度を示す指標」と題された横長の欄に示されている。

ネットワーク事業のほうは、①「人権相談から保護・救済へと速やかにつながる」ための関係機関の連携、②教職員、医療関係従事者、福祉業務従事者、消防職員、警察職員や行政書士に対する人権研修、③広報誌発行、から成る。①は行政の積極的な活動量を測れそうなものだが、残念ながら参加団体数と研修参加者数を指標として¹¹⁾している。

男女共同参画は、「体系6」すなわち産業・就労分野に属している。このなかで、「男女協参画推進班」（企画県民部-男女家庭課）という典型的な名称を持った課班の所管事業を取り上げると、これは女性の就労・起業支援の4事業から成っている。その指標は、表4のとおり雑多である。就職実績や支援事業者の3年継続率といったアウトカム指標が含まれている反面、計画策定数や国勢調査で代用するという消極姿勢も見られる。

このほか、ワークライフ・バランスは産業労働部の、多文化共生は「こども多文化共生センター」（教育委員会）の所管となっているので、比較の便宜上、ここでは対象に含めなかった。

10) 「21世紀兵庫長期ビジョン将来像」（平成23年12月改訂）に12個の「体系」があり、その第一にあたるもの。「人と人のつながりで自立と安心を育む」と題されている。ちなみに後述の「体系6」は「生きがいにあふれたしごとを創る」。

11) 「人権ネットワーク事業」の過去3年の実績値はすべて100%以上である。平成26年度は117%にも至るのだが、その後も目標値は見直されていない。

表 4 兵庫県

施策名	担当課	事業名	指標
「共に暮らす」意識を高める県民運動や取組の推進	人権推進課－人権推進班（健康福祉部）	人権文化県民運動推進補助（平成 25 年度～）	不当な差別がない社会だと思う人の割合（兵庫のゆたかさ指標）
			補助制度を活用する市町の数
			本人通知制度を導入している市町の数
女性の就業・起業支援	男女家庭課－男女共同参画推進班（企画県民部*）	女性の就業サポート事業（平成 24 年度～）	女性就業相談室の支援による就職者数
		ひょうご女性の活躍推進事業（平成 27 年度～）	中小企業における「事業主行動計画」の策定数
		ひょうご女性再就業応援プログラム事業（平成 24 年度～）	セミナー参加者数，補助件数，女性の就業率（国調）
		女性・シニア起業家支援事業（女性：平成 25 年度～，シニア：平成 27 年度～）	補助件数，事業継続率の確保（起業後 3 年間）

注記：*について。「男女家庭課」は平成 27 年度に健康福祉部から企画県民部に移管された。

出典：平成 28 年度当初予算の主要事業に係る事務事業評価（2016 年 3 月，企画県民部－企画財政局－財政課）より筆者作成。

3.2. 人権意識調査

では、一般県民の捉え方はどうであろうか。兵庫県は平成 25 年度に人権意識調査を行っている¹²⁾ので、一般県民が人権啓発にどんな印象を持っているのかを簡単に見ておきたい（単集計のみ）。

日本は人権が尊重されている社会であるか（問 2 ①）については 55% が肯定的である（小数点未満切捨て，以下同じ）。県民の個々の意識が 5～6 年前より高く

12) この調査が何を目的としているのかよくわからなかった¹²⁾ので、本稿と関連の強い項目のみを掲げる。ちなみに、神原（2015）は、兵庫県の調査では「調査を人権学習や人権啓発にどのように活かすのかという課題が十分に捉えられていない」と厳しく指摘している。調査で重要なのは「それぞれの項目がどのように関連しているかを明らかにすること」である（神原 2015: 95）。たとえば大阪府の 2010 年調査では、因子分析によって、排除問題への意識は高いが体罰を問題視する意識は低いことや、居住地として同和地区を避ける人は「障がい者施設，外国籍や低所得者の人が多く住んでいるところも避ける」ことや、「学歴の高い人ほど「結婚差別をなくすことは難しい」と考える傾向がある」といったことがわかるように作られている（p. 97）。

なっているか（問2②）については45%が肯定的であるが、「どちらとも言えない」も同じくらいの割合を占める。そして、人権侵害を受けた経験については過半数が「ない」と答えており、「ある」は全体の約1/4で、過去3回の調査とほとんど変化はない。

これまでに人権を侵害した経験があるか（問5）については「ないと思う」が45%、「あるかもしれない」は41%となっている。もっとも、これによって、県民の意識が少し高いのか反省しない人のほうが少し多いのかはわからない。

では、県民は具体的な啓発事業をどう見ているのだろうか。「今後の人権教育・啓発のあり方に関する意識」として、「人権講演会や研修会に参加することで、人権尊重の意識は強まる」（問18①）という考えに肯定的な回答は42%で、事業に好意的であるといえる。ただし、「どちらともいえない」がそれに続いて34%もある。次に、人権尊重の考え方に強く影響を受けたもの（問19、複数回答）については、小学校の人権教育を挙げた人が二番目に多いので（37%）、人権教育の意義が認められる。しかし、中学では28%、高校では14%へと減少している。

効果的な啓発手段について、県民はどう思っているのであろう（問19-1、複数回答）。学習会などが有効だと考える人は11～13%（講義形式とワークショップ形式を別々に尋ねている）、講演会・コンサートなどが15%、映画・ビデオが18%であった。巷間では映画・ビデオは退屈で無意味なものとしてよく例示されるが、それでも自治体の広報誌による啓発（20%）と同等の効果はあるとみなされていることになる。ちなみに効果が最も高いと思われるのはテレビ・ラジオの活用（39%）であった。

これらは啓発活動の実情をよく知った上での回答ではないだろうから、人権啓発に対するイメージと理解するほうがよいであろう。問18①について否定的な回答は少ないものの（16%）、弱い肯定と保留（どちらともいえない）を足すと72%にもなる。否定はしないがよいとも思っていない、ということなのであろう。関心の低さが窺われる。

4. 各市町の状況

ここからは、兵庫県内各市が行政評価において数値による指標として何を掲げているかを見ていく。対象は施策評価を優先させ、施策単位の評価がない場合は

事務事業評価を用いる。施策評価と題していても個票は事務事業単位になっている自治体もあれば、施策レベルの指標と事務事業レベルの指標との論理的対応関係がはっきりしない自治体もある。そこで筆者の観点で整理した表¹³⁾を付していくことにするが、事業数や指標が少ない場合、指標が存在しない場合は整理の表を作成しない。なお、表が大きいほど目立つので、その自治体が相対的に優れているように見えるかもしれないが、それは錯覚である。また、問題をよく絞って取組む場合には一律の行政評価の形式がふさわしいわけではないから、人権施策¹⁴⁾を取り上げていない自治体を非難する意図は全くない。

では、行政評価で人権施策を取り扱っている 17 市町を、相生市から養父市まで 50 音順で確認していこう。

・相生市

相生市の事務事業評価は、内部評価（担当課長と部長の二段階）、行政改革推進委員会評価（課長級で組織）、第三者評価委員会評価（学識者と市民）の三つから成り、ここでは平成 27 年度に行われた、平成 26 年度実施事業についての内部評価を取り上げる。人権啓発 3 施策は「内部評価」で扱われている。その「政策別事務事業評価シート」には、第 1 章「健やかな成長と人間力をのばせるまちづくり」の中に「人権を尊重するまちづくり」という括りがあり、そこに三つの事業が挙げられている。

表 5 のとおり、評価指標は、有効性と効率性の 2 セットがあり、他の自治体でよく使われている「(成果) 指標」は前者にあたり、後者はシンプルに単位当たりコストである。前者についての評価指標は、どれも利用件数や参加数等である。気になる点を二つ挙げておく。第一に、人権啓発事業の「相談室の利用数」と

13) 事業が多く複雑な自治体では、事業の具体的な内容（取組み内容、活動内容などと呼ばれる）の名称は原則として評価表に書かれているとおりに記すが、筆者の判断で簡略表現を用いた場合もある（この場合、表の下にその旨を付記する）。

14) たとえば 2005 年にひょうご人権・部落解放研究所が行った調査では、障害者保健福祉長期計画において県内 15 市町が数値目標を設けているという（兵頭ほか 2007: 56）。また、人権教育・啓発の実施計画（推進計画）において少なくとも明石市、神戸市、姫路市が数値目標を設定していることを筆者は確認してあるが、本稿と並行して調べる余裕がなかったので機会を改めたい。

表5 相生市

施策（分野）	事務事業	指標（有効性）	指標（効率性）
人権を尊重するまちづくり	地域改善 対策事業	上松東集会所の利用回数 地域改善相談員の相談件数	一回あたりコスト 相談員件数一回当たりコスト*
	隣保館 活動事業	開催回数（隣保館まつり） 実施回数（講座）	参加者一人当たりコスト 講座一回当たりコスト
	人権啓発 事業	事業（セミナー・フォーラム）数 相談室の利用数	参加者一人当たりのコスト 情報誌一部あたりのコスト

注記：*について。この経費は相談員報酬。

出典：「平成26年度政策別事務事業評価シート」（2015年3月，企画広報課）より筆者作成。

いう指標（有効性）と「情報誌1部あたりのコスト」という指標（効率性）にどのような関係があるのだろうか。第二に，表には記載していないが，地域改善対策事業の集会所について評価シートの「事業の評価（26年度実績）」欄には「従来から使用頻度は低く，施設は指定管理者として地元移管済みである。地域住民の自立意識の高揚の成果はあがっている」と書かれているのだが，利用回数が増えたわけですらなく，成果があがったという根拠がわからない。

・明石市

明石市は人権施策にも積極的で，「人権文化あふれる共生社会の実現」と通常より強い表現を用いており，これが施策分野の名称となっている。ただし評価結果は担当部ごとに分かれたものだけなので，予め「事務事業評価一覧表」のPDF文書を開いてしかるべき名称の担当部門を探しておかねばならない（担当は「コミュニティ推進部—人権推進課」であった）。ここでは，「事務事業の総点検」として公表されている「平成27年度取り組み結果」（2015年9月）を見ていく（表6）。

評価表の統一フォーマットには指標設定欄が設けられており，さらにその下に「指標に表せない効果」という欄も設けられている。人権施策のほとんどの事業は意図的に定量的指標を設定していない。¹⁵⁾「人権推進運営事業」，「人権講演会講

15) ちなみに，同時期の国の行政レビューでも定量化は不可能とされていた。「平成24年度行政事業レビューシート」では，人権啓発課の施策「人権の擁護」の成果指標欄には，「…理解が深まったか否かは，国民に関わるものであり，具体的に測ることができないことから，定量的な成果目標を示すことはできない」と書かれている（p.322）。

表 6 明石市

事務事業名	活動名	「事業の成果」欄の「指標」*	「指標で表せない成果」
人権推進運営事業	人権施策推進方針に基づく施策の推進	空欄	<p>多様化・複雑化する様々な人権課題に対応できるよう、庁内関係各課と連携を図り、様々な人権課題を「ひとごと」ではなく「わがごと」として捉えて行動していく気運が高まっている。</p> <p>人権施策の推進による事業成果は短期間に現われるものではなく、じっくりと時間をかけて現れるものであるため、概ね5年に1度実施する市民アンケートにおいて、市民の人権意識の経年変化をつかみ、施策の推進状況の効果的な点検・評価を行う。</p>
	人権擁護委員による相談事業		
	明石人権推進委員協議会との連携や支援		
人権教育・啓発事業	人権講演会講師派遣(助成)事業	空欄	<p>学校、幼稚園、保育所、地域、職場などあらゆる場で人権教育、人権啓発活動を推進することで、市民の人権意識が醸成され、人権尊重を自然に態度や行動で表すことが文化として定着している人権尊重のまちづくりが進みつつある。</p> <p>人権施策の推進による事業成果は短期間に現われるものではなく、じっくりと時間をかけて現れるものであるため、概ね5年に1度実施する市民アンケートにおいて、市民の人権意識の経年変化をつかみ、施策の推進状況の効果的な点検・評価を行う。</p>
	人権セミナーの開催		
	明石市人権教育研究集会の開催		
	あかしヒューマンフェスタの開催		
	企業人権問題研修会の開催		
	地域等における研修会の開催 明石市人権教育研究協議会との連携や支援		
平和啓発推進事業	式典(戦後70周年)、戦争体験語り部、映画会など	空欄	<p>戦後70年平和祈念事業や平和の語り部事業などを通じて、子どもや保護者に平和の大切さ、命の大切さを考える機会を提供することにより、市民の平和意識は高まっている。</p>
住宅資金貸付金償還事務事業		償還率	欄なし
厚生館管理運営事業	管理運営、相談、交流促進など	厚生館利用人数	<p>交流促進事業などを通じて、同和問題をはじめとする人権課題への正しい理解が広がり、差別意識解消など人権意識の向上が図られている。</p> <p>人権施策の推進による事業成果は短期間に現われるものではなく、じっくりと時間をかけて現れるものであるため、概ね5年に1度実施する市民アンケートにおいて、市民の人権意識の経年変化をつかみ、施策の推進状況の効果的な点検・評価を行う。</p>

表6 明石市（続き）

事務事業名	活動名	「事業の成果」欄の「指標」*	「指標で表せない成果」
住宅資金貸付金元金償還金	長期債の償還	空欄	欄なし
住宅資金貸付金利子	長期債の償還	空欄	欄なし
男女共同参画事業	あかし男女共同参画センターの運営	審議会等の女性委員の割合	<ul style="list-style-type: none"> あかし男女共同参画プランに基づく施策を推進することにより、子どもから高齢者まで幅広い世代の男女共同参画意識の醸成が図れる。 DV、デートDV防止に関する啓発や教育をすることにより、未然防止や拡大防止につながる。
	男女共同参画社会の形成のための意識啓発		
	女性の権利尊重に向けた意識啓発		
	女性のための各種相談		
	女性団体等の支援		
	あかし男女共同参画プラン第5期実施計画の策定		

注記：*について。事業の実施回数などは「活動実績」として別に記載されている。

出典：「事務事業の総点検 平成27年度の取り組み結果」（2015年9月、財務部一財政健全化室）より筆者作成。

「師派遣（助成）事業」は定量的指標は空欄であり、「指標で表せない効果」欄に文章が記述されている。また、「厚生館管理運営事業」と「男女共同参画事業」では、定量的指標と指標なし効果の両方に記入されている。

ただ、いくつか不思議なことが書かれている。表6からわかるように、「指標に表せない効果」欄には、「…人権課題への正しい理解が広がり、差別意識解消など人権意識の向上が図られている」と言い切っているのだが、その根拠は何も示されていない。さらに、同じ欄で、定量的な指標化は困難と述べた後に、今後の評価の進め方については概ね5年に1度のアンケートを使うと書いてある。アンケートは定量的指標にはかならないが、これを成果測定の指標と認め（させ）たくないのであろうか。

厚生館管理運営事業についても、「…人権尊重のまちづくりが進みつつある」と言うのだが、その根拠もわからない。「進みつつある」というから、前掲の事業ほどには成果がないということなのであろうか。それにしても、「人権尊重のまちづくり」とは具体的にはどんなことを指しているのだろうか。

男女共同参画事業については、（指標に表せない）効果ではなく事業の意図が書

かれている。ここでは、女性委員の割合が高まることでどのように「意識の醸成」に至るのかという因果連鎖を記すべきであろうし、DV 防止は別案件なので定量的指標は別に設けるしかないはずで、このままでは書きようがないと思われる。

なお、多文化共生に関しては、「文化・スポーツ部文化振興課」が担当する国際交流推進や姉妹都市の事業があるが、事務事業評価では文化施策として扱われており、個票にも人権問題としての問題意識は記述されていなかった¹⁶⁾ので、ここの比較対象から除外しておく。

・赤穂市

「平成 26 年度事務事業評価結果」（平成 27 年度になされた評価）では、30 事業について内部評価を行っている。さらに 10 事業については、有識者・市民による「外部評価」もあるが、ここでは内部評価をみていく。

それは、事業担当者がほとんどを記入したあとに課長が「二次評価」を記入する、という構成である。フォーマットには明示的な指標設定欄はないが、「到達目標」の欄に、「根拠数式・数値又は文章」を書くよう指示がある。そして別に「単年度目標」という欄があり、同じく単年度の「達成状況」が%で表されている（単に活動実績）。

人権啓発 3 施策にあたるものは、「人権意識啓発計画」と「男女共同参画社会計画」の二つである（「主要施策の区分」と呼ばれる）。前者は、「1. 安心—安全・安心に生活できるまち」という大括りに、「人権意識啓発計画」というがあり、そこに、「人権啓発事業」(no.170)、「隣保館事業」(no.533)、「民主促進協議会補助金」(no.534) の 3 事業がある。男女共同参画については事業も一つだけである。

表 7 からわかるように、これら事業の到達目標はすべて数値ではなく文章で書かれている。「単年度目標」も次のような文章である。たとえば no.170 では「啓発冊子配布、講演会開催等により住民の人権意識の高揚を図った」と書かれてい

16) ただし、明石市では、別途、「平成 23 年度～平成 27 年度の人権施策実施状況の点検・評価」を作成・公表しており、そのなかに「2 人権課題への取り組み ⑥外国人」という項目がある。そこに、この 2 事業と、就労支援等の一部（商工労政課）、日本語指導・ボランティア派遣（学校教育課）、「外国人市民に対する施策のあり方について」の調査研究（人権推進課）などが挙げられている。その「成果」欄には各課が自由に書いており（「指標」もない）、「実施状況」欄に開催数・参加者数などが記載されている。

表7 赤穂市

事業	到達目標 (根拠数式・数値または文章)	単年度目標	達成 状況*	事務事業遂行上の課題
no.170 人権啓発 事業	市民一人ひとりが、すべての人の人権を尊重する社会の構築	啓発冊子配布、講演会開催等により住民の人権意識の高揚を図った。	100%	啓発活動効果の測定が困難
no.533 隣保館 事業	市民の人権に関する意識の高揚を図る	各種事業の実施により、地域住民の社会的・文化的向上を図った。	100%	教養講座や交流事業について、加者の高齢化・固定化が見受けられる。
no.534 民主促進 協議会補 助金	市民一人ひとりが、すべての人の人権を尊重する社会の構築	運営資金を補助し、市内各種団体との連携による啓発活動の推進を図った。	100%	効果的な補助金活用に努めてもらうため、活動内容を的確に把握する必要がある。
no.116 男女共同 参画社会 づくり推 進事業	プランの推進により、男女が対等なパートナーとして社会のあらゆる分野に平等に参画でき、思いやりの気持ちで互いに助け合う社会を実現する。	庁内体制の強化、市民の意識啓発に努め、男女共同参画社会づくりの推進を図った。	100%	プランに示された事業の進捗状況について、毎年度各所管から報告を求めているものの、事業が広範なため成果の把握が困難

注記：*について。達成状況は単年度。

出典：「平成26年度事務事業評価シート」（2015年12月、市長公室-企画広報課-企画政策係）より筆者作成。

る。これ（no.170）には、冊子、講演会、作文・ポスター等、地区リーダー研修、啓発資料作成という「細事業」が含まれており、その決算（と27年度予算）が記載されている。そして、この事業の達成状況は100%であるという。

指標欄や数値目標を無理に設けないことに筆者は肯定的だが、次の三件には納得できない。第一に、目標値がないのになぜ達成率をパーセントで表示できるのか。目標を数値で表せば%で到達目標を示すことができるが、そうしない事業では%欄も未記入にするほかあるまい。第二に、「事務事業遂行上の課題」欄には、たいいてい関係のないことが書かれている。「啓発活動効果の測定が困難」というのは評価シート作成上の厄介ごとで、これでは事業実施の問題点が見えてこない。第三に、事業実施の実情が把握できておらず、事務事業評価を行う直接の理由が理解されているのだろうか。率直に書かれている点は賞賛するが、no.534では、「効果的な補助金活用に努めてもらうため、活動内容を的確に把握する必要がある」、同様に男女共同参画のno.116も「毎年度各所管から報告を求めているものの、事業が広範なため成果の把握が困難」であると書かれている。

こうした初歩的な齟齬が多く放置されているのは、担当者レベルというよりも

全庁的な方針に問題があると思われる。¹⁷⁾

・芦屋市

芦屋市では「事務事業評価報告書（平成 26 年度決算評価）」が平成 27 年 9 月に公表されている。所管課別と総合計画体系別に目次が作られてはいるが、市役所ホームページには PDF 文書が所管課別等に 16 個（14 の部と 2 つの事業一覧表）に分けて掲載されているのみで、どの事業・施策がどこに含まれているのかを示すような目次がない。そこで、16 個目のファイル「対象事務事業一覧（施策体系順）」から所管課名を確認しなければならない。人権施策は、「まちづくり基本方針 1 ①人と人がつながって新しい世代につなげる」のなかに、人権啓発と男女共同参画という二つの「基本的施策」として置かれており、人権啓発は 4 部 9 課で分掌されていた。本稿での対象には「平和施策」、「人権擁護事業」、「人権啓発事業」、「男女共同参画施策」、「男女共同参画センター事業」、上宮川文化センターを含む隣保館と児童館の 4 事業、「国際交流一般・支援事業」（これは企画部）が該当する（「～施策」というのも事務事業名である）。男女共同参画は 2 事業に分かれ、うち一つは重複している。

ただ、芦屋市の評価表には指標設定がない。「年度目標」も総合計画に出てくるような抽象的な文章であり、数値化は求められていない。もっとも、別に満足度調査¹⁸⁾があったり、他市なら（活動）指標とするであろう経費やイベントの参加者数などは、前年度の実施内容という欄に記載されているのだが、指標という扱

17) 少し脱線するが、赤穂市の「行政評価推進事業」（no. 119）についての個票を見ると、評価の会議を開催することが到達目的とされており、外部評価委員の数、開催数、対象事業数が「実績」とされている（達成状況はもちろん 100%）。課題には、「評価結果のフィードバックに対する認識に、担当者によりばらつきがある」とあり、それ以前の問題は無視されている。評価の推進担当課がこのような表を作っているようでは心許ない。ただし、評価推進担当者の理解がそれほど浅いと通常は考えられないので、公式見解と実態のあいだに何か大きな問題が横たわっているものと思われる。

18) 芦屋市は平成 24 年 11 月に総合計画の取組み満足度を調べる市民アンケートを行っており、35 の「施策目標」について満足度を 5 段階で尋ね、+2～-2 の点を与えている。それによると、人権施策の「満足度評点」は 0.168 点で、数えてみると 23 位となっていた。ちなみに最高は自然保護（1.022 点）で、最低は子育てと仕事の両立（-0.369 点）であった（出典は、芦屋市役所 HP「行政評価のページ」下の、「第 4 次芦屋市総合計画前期基本計画 市民アンケート調査結果」のお知らせ（2014 年 12 月 5 日更新））。

いではない（無理に指標扱いしないところは望ましいのだが）。また、後述するようにやや特異な書式が用いられているので、本稿は芦屋市について事業と指標を一覧する表は作成しないことにする。

評価表（票）は2ページ目がチェックリストのような書式になっており、そこに「事業の評価」という大きなパートがあり、「目的妥当性評価」（3項目）、「有効性評価」（2項目）、「効率性評価」（3項目）と題された一問一答式の記述欄（行）に分けられている。たとえば、基本計画との整合性はあるかと問われてであると答える（目的妥当性評価）、経費削減の余地はあるかと問われてないと答える（効率性評価）、という風に担当者はシートを埋めていく。

もちろん、このストレートな回答には一応の理由があり、それが次の行に書かれている。たとえば、「人権擁護事業」の場合、法令等により市がしなければならないから妥当性があり、「法務局との日常業務での連携した事業であることから、コスト削減は不可。経費の大半は、西宮人権擁護委員協議会分担金である」ため、経費を下げることも費用対効果を上げることもできないのだという。たしかに、この年度の決算では人件費を除くと事業費は16万2千円しかない（この数字自体は未記載¹⁹⁾）。しかし、手段変更による費用対効果の改善（「効率性評価」の一つ目の項目）について、「法務局との日常業務での連携した事業であることから、市独自での手段変更は不可。」と言い切る姿勢では法務局に責任を押しつけたような書き方であり、行政評価の趣旨にも、地方分権推進の前提にも反するであろう。

もっとも、次年度予算要求に関係する以上、担当者は経費を減らしようがないと強調せねばならない。その意味ではまっとうな書き方である。よって、芦屋市は、評価票を作成する目的が見直しなのか予算要求なのか割り切って市民に提示する必要がある。

いずれにしても、成果があったのかどうかは、こうした記載内容からまったくわからない。この事業の場合、最終的に、達成度については「概ね達成した」、

19) 平成26年度決算欄で事業費から人件費を引き算すればすぐわかることなのだが一見するとわかりにくい、その原因は、まず、平成25年度と27年度は（人件費込みだが）特定財源から17万円が出されているが平成26年度にはそれもないこと、次に、平成27年度予算では人件費500万円が事業費から外されて事業費は34万円となっていること、という二点にある。思うに、「分担金が経費の大半」と書くよりも「分担金が経費の97%を占める」と書いてくれたほうがよかった。

改善余地については「改善の余地はない」と「総合評価」されているのだが、たとえば法務局（西宮支局）との連携にどのような効果や成果があるのかは文章によっても全く表現されていない。他の事業についてもほぼ同様で、何をもって「概ね達成した」とみなせるのかわからない。

なお、「国際交流事業」については、その「目標」として、市の使用外国語・表記の統一と 4 言語による防災ガイドブックの作成、という役所の内部にとどまるものしか挙げられていない。

・尼崎市

尼崎市では施策を 21 に分類し、事務事業評価と施策評価を行っている。ここでは、平成 27 年度の施策評価結果と事務事業評価結果をみていく。

人権施策は「05 人権尊重」にまとめられており、そのなかで、施策の「展開方向」ごとに指標が設定されている。施策評価では全体に市民意識調査を重視しており、評価表に「市民意識調査（市民評価）」と記されたコーナーがある。重要度と満足度の二項目（人権問題の啓発と人権教育、人権侵害防止と被害者支援）について調べており、市民による重要度では 20 施策中 17 位と低く、満足度の得点は 3.80（5 点満点）で、平均の 3.99 より少し低い。

表 8 のとおり、人権啓発 3 施策にあたるものは三つあり（「施策の展開方向 01～03」と記され、名称はなく、長い紹介文が書かれている）、この「展開方向」ごとに施策評価の「目標指標」が一括で書かれているが、全体をまとめた指標を別途設けたのか、「主要な事務事業」ごとに該当するものを番号で示しているだけなのかがはっきりしない。たとえば「施策展開 01」の場合、指標は三つあるのだが、「主要な事務事業」の一つには指標がなく、先の三つの指標は、もう一つの「主要な事務事業」で用いられている。

全体にいろいろな要素を盛り込んだ意欲的な評価表だが、指標は市民アンケートの回答割合が目立つ。これでは具体的になにを解決するのか明らかにならない。例外は、施策評価表における差別落書き件数（施策展開 03）で、これは（低次ながら）アウトカム指標とみなすことができる。ただ、これの上位目的は、「人権侵害を防止するとともに、被害者に対して適切な支援を行う」こととされている。落書き件数（を減少させること）は人権侵害の防止としては比較的小さなものであるし被害者支援にもつながらない。

表8 尼崎市（施策評価）

施策05 人権尊重	目標指標（目標値の達成率）
展開方向01 市民一人ひとりの人権と個性を尊重し、多様性を互いに認めあう、「ともに生きる社会」の実現に努めます。	①「男は仕事、女は家事、育児」という考え方に対する不同意の割合の増加 ②審議会等の女性の委員割合 ③市の課長級以上の女性の管理職割合
展開方向02 市民・事業者と行政の協働による人権教育や啓発活動を推進するとともに、市民が人権に対して自主的に「学び・気づき・行動する」環境づくりを進めます。	①市民意識調査の「人権問題がある」「人権問題の可能性はある」と回答した割合 ②人権啓発推進員の活動回数 ③人権啓発協会主催の講演会、研修会への参加者数 ④「語り部」へのアンケートにおける「平和の大切さ」を感じた回答割合 ⑤平和啓発事業への参加者数
展開方向03 人権侵害を防止するとともに、被害者に対して適切な支援を行います。	①市民意識調査の「人権問題がある」「人権問題の可能性はある」と回答した割合 ②差別落書き件数

出典：「平成27年度施策評価表結果（平成26年度決算）」（平成27年8月、企画財政局一行政推進部一行政推進課）より筆者作成。

参考資料として同年の事務事業評価表を表9にまとめておく。これを見ると、指標の考え方は施策と事業でこれといった違いが見当たらない。したがって、事業の上位目的がかなり曖昧であったことが浮かび上がってくるであろう。たとえば「展開方向01」では男女共同参画の指標が取上げられているが、この上位目的は「市民一人ひとりの人権と個性を尊重し、多様性を互いに認めあう」とあり、かなり幅が広い。この多様性を重視するなら、性差はそのうちの一つに過ぎず、その他に対してはどのような事業で対応するのだろうかと心配になってくるかもしれない。ちなみに、施策展開03に「属する事務事業なし」（事務事業評価表、p.463）とされている。

・伊丹市

伊丹市は「事前評価」と「事後評価」に分けて行政評価を行っている。事前評価といっても大型事業や公共工事の環境影響調査などのことではなく、事後評価と同じ形態のものを事前に公表している。これは、次年度の予算策定を意識したもので、年度中の進捗状況を示す。この名称は紛らわしいが、指標設定を確認する本稿の意図からすると「事前」でも「事後」でもどちらでも構わないので、ここでは新しいほうを採り、「平成28年度事前評価編」を用いる。

表 9 尼崎市（事務事業評価）

施策 05 人権尊重	事業	指標
<p>展開方向 01 市民一人ひとりの人権と個性を尊重し、多様性を互いに認めあう、「ともに生きる社会」の実現に努めます。</p>	1 朝鮮人学校就学補助金	県の私立学校経常費補助額の概ね 1/2 に相当する 14 万円を目標（成果を検証するための実態の把握が困難なため活動指標を設定
	2 女性・勤労婦人センター運営委員会関係事業費	なし 設定困難
	3 男女共同参画社会づくり関係事業費	「男は仕事、女は家事、育児」という考え方に対する不同意の割合の増加
	4 女性・勤労婦人センター指定管理者管理運営事	欄なし
<p>展開方向 02 市民・事業者と行政の協働による人権教育や啓発活動を推進するとともに、市民が人権に対して自主的に「学び・気づき・行動する」環境づくりを進めます。</p>	1 総合センター維持管理事業費	総合センターの利用者数
	2 兵庫県隣保館連絡協議会等負担金	総合センターへの隣保事業士資格者配置数
	3 人権教育・啓発推進事業費	人権啓発推進員の活動回数（成果を検証するための実態の把握が困難なため活動指標を設定）
	4 人権啓発事業費	総合計画において、市民意識調査の「人権問題がある」「人権問題の可能性はある」と回答した割合
	5 平和啓発推進事業費	「語り部」へのアンケートにおける「平和の大切さ」「命の尊さ」を感じた回答割合
	6 じんけんを考える市民のつどい事業費	「じんけんを考える市民のつどい」への参加者数（成果を検証するための実態の把握が困難なため活動指標を設定
	7 尼崎人権啓発協会補助金	人権問題に関する啓発事業の講演会、研修会への参加者数（成果を検証するための実態の把握が困難なため活動指標を設定）
	8 人権啓発活動事業費	市民意識調査において、職場や地域等の身近なところで「人権問題がある」「人権問題の可能性はある」と回答した市民の割合。
	9 人権啓発リーダー育成事業費	市民意識調査において、職場や地域等の身近なところで「人権問題がある」「人権問題の可能性はある」と回答した市民の割合。
	10 人権・平和教育推進事業費	講座参加者数
	11 総合センター運営事業費	欄なし
	12 総合センター整備事業費	欄なし

出典：「平成 27 年度事務事業評価表」（同上）より筆者作成。なお「展開方向 03」については該当なし。

行政評価のホームページには、「基本方針」と四つの「政策目標」に分けて主な事業名が書かれているが、これをみても人権施策がどこに含まれるのかはかなり探しづらい。しかも、「基本方針」のもとに四つの「政策目標」というファイルがあるのだろうと思うとそうではなかった。基本方針の欄には「参画と協働・共生社会・自律的な行財政運営」という PDF ファイルがあるのでこれを開いてみると、最初のページに、「基本目標。市民が主体とまったまちづくりの実現」とあり、さらにその下に、さきほどの三つの項目が小さい文字で書かれている（言い回しは少し異なるが）。このファイルの一番目（つまり「参画」の事業）に 9111 というコードがついているので、人権施策は（共生社会が 2 にあたるだろうから）9200 番台なのだろうと勝手に想像して 1 ページからみていくと、7 ページ目に人権の文字が現れる。

人権 3 施策に該当する施策分野は、「9211 人権尊重のまちづくり」、「9212 平和な社会づくり」、「9213 男女共同参画の推進」、「9214 多文化共生のまちづくりと国際交流」の四つである。

これら四施策はそれぞれに「目的」が書かれており、2~4 個の指標が設けられているが、ほとんどが参加者数や実施回数である。施策評価のシートは、おおまかに言って、上下で二つのパートに分かれている。上の数行が施策としてのまとめりを示し、そこには左端に「目的」と書かれている。そして、その下には、「手段」と書かれた、長いパートが続く。

9211 の場合、評価表は 4 ページあるが、ほとんどすべてが二つめのパートで占められている。つまり、施策評価表といっても、大半は事務事業評価をまとめ書きしたものである。9211 なら、上のパートに「施策（=目的）」の指標が三つあり、その下のパートに 24 の事業が並んでいる。これらすべてに指標が設けられている。9212 の場合、事業が三つあるので指標も三つあるのだが、施策レベルでは諸々の行事の参加者数に絞られている。9214 では、四つの事業と指標があるのだが、それらから拾い上げたようにして三つが施策評価の指標とされている。

伊丹市の評価表は目的手段関係を強調しようとはしているが、下位（事業）の指標と上位（目的）の指標（どちらも参加者等の数が多い）のあいだにどのような因果連鎖があるのかは全くわからない。たとえば 9213 の場合、施策の指標の①は女性の割合で、②は講座参加者数であり、③では DV 相談件数となっている。

なぜその三つ（ほど）が選ばれるのかという理由がわからない。施策レベルの指標は下位事業の指標から選りだけのように見える。

なお、伊丹市の評価表では施策と事業の関係が表の上下で二分されているだけでわかりにくく思えたので、表 10 では、空白も多くて見映えもしないが入れ子関係がわかるように表を組み替えてみた。

表 10 伊丹市（1）

施策分野			
基本方針 2. 多様性を認め合う共生社会 基本目標 市民が主体となったまちづくりの実現	施策の「目的」についての指標	施策の「手段」とされる事務事業	事業の指標
		①人権教育・啓発事業への参加数（人）	
		②各種研修会の開催数（回）	
		③人権啓発センターの利用者数（人）	
施策 9211 人権尊重のまちづくり		1 インターネット掲示板モニタリング	実施回数
		2 伊丹市人権・同和教育研究協議会	参加者数
		3 人権学習指導者養成（いたみヒューマンライツゼミ）	参加者数
		4 「伊丹市人権教育・啓発推進に関する基本方針」の推進	会議の開催回数
		5 人権啓発推進委員会	研修実施回数
		6 人権教育指導員派遣事業	研修会参加者数
		7 地域改善対策奨学金返還助成事業	助成率（奨学金の一部を助成する）
		8 視聴覚教材貸出事務	貸し出し件数
		9 生活福祉等相談事業	相談件数
		10 人権情報の収集・提供事業	資料等の収集整備件数
		11 人権文化啓発等委託事業	参加者数
		12 人権文化市民講座・啓発事業	参加者数
		13 人権センター・児童館管理運営事業	来館者数
		14 ぎょうぎ温泉管理運営事業	入浴者数

表 10 伊丹市 (2)

		15 ふれあいセンター管理 運營業務	利用者人数
		16 支所・分室事務（人権 啓発センター）	開所日数
		17 地域に学ぶ体験学習支 援事業	参加者数
		18 学習交流育成事業	参加者数
		19 伊丹人権擁護委員協議 会負担金事務	参加者数
		20 差別を許さない都市宣 言制定記念市民集会	参加者数
		21 人権啓発標語募集事務	応募件数
		22 人権作文・ポスター募 集事務	応募件数
		23 伊丹市人権教育・啓発 推進会議	開催回数
		24 人権啓発センター施設 整備	進捗率（H28 年度 は予定なし）
施策 9212 平和な社会づくり	平和関連事業の参加者 数（人）		
		1 戦争と平和展事業（写 真パネル展示）	来場者数
		2 平和啓発事業（リーフ レット、コンサート、関 連施設バスツアーなど）	配布枚数、参加者 数
		3 戦没者追悼式等遺家族 援護事業	参加者数
施策 9213 男女共同参画の推進	①市の審議会等に占める 女性委員の割合（%）		
	②女性・児童センター （働く女性の家・女 性交流サロン）講座 等参加者数（人）		
	③ DV 相談件数（件）		
		1 男女共同参画計画推進 事業 委員会開催、川柳の募 集・表彰、パネル	委員会開催数
		2 DV 対策事業	相談件数
		3 女性のためのカウンセ リング事業	実施回数（延べ）
		4 男女共同参画情報紙発 行事業	発行部数
		5 女性のための法律相談 事業	実施回数（延べ）

表 10 伊丹市 (3)

施策 9214 多文化共生のまちづくりと国際交流	①国際交流事業の参加者数 (人)		
	②伊丹マダンの参加者数(人)		
		1 自動翻訳システムの運営	アクセス件数
		2 外国語・日本語講座事業	受講者数 (延べ)
		3 伊丹朝鮮初級学校就学補助事業	補助金交付者数
	4 伊丹朝鮮初級学校助成事業	補助金交付校園数	

注記：i. 施策の番号は、原資料では別欄に小さく書かれている。ii. 事業の番号は便宜的に筆者が付した。
 iii. 「伊丹マダン」とは、各国の舞台発表や料理屋台、こどもフリーマーケットなどから成るイベント。
 出典：「平成 28 年度事前評価（平成 28 年 2 月公表）」（総合政策部-政策室）より筆者作成。

・加古川市

加古川市は「施策評価結果」と「事務事業評価結果」、さらに「施策評価シート」と「事務事業評価シート」を公表している。別途、事業仕分けも行われたがそこに人権施策は含まれていない。

施策の「結果」編は、施策分野ごとに事業の進捗状況（期待どおり～大きく下回った）を A～D で判定したまとめの表で、事業での「結果」については事業ごとに「完了、拡充、維持、縮小、廃止」の判定をまとめている。どちらも結論だけの一覧表である。ここでは、指標や個別状況がわかる、それぞれの「評価シート」編をみていく。

「平成 27 年度施策評価シート」によると、人権 3 施策にあたるものは、「人権文化を確立する」（02-04-01 の 11 事業）と「男女共同参画社会の形成を推進する事業」（02-04-02 の 4 事業）である。

「施策評価」は部レベルの自己報告であり、01 では「市民部」が、02 では一枚のシートに「企画部」と「こども部」が、「～できた」というかたちで書いている。指標は二つずつで、参加者数・割合と啓発に満足する市民の割合とされているが、指標がどのような手がかりに拠っているのかはわからない。

以上のような施策評価では大雑把な印象を免れないので、同年の「事務事業評価シート」も見ておこう。指標を設定しない場合もあるが、それ以外はやはり回数や参加者数がほとんどである。ただ、事務事業では、「事業実績」を記入する欄に「活動指標名」と書いてあり、ここには、たとえば講演会の参加者数が使われている。そして。その「事業成果」については、「講演会参加者の満足度」が

「成果指標名」の欄に記載されている。行政自身の行動と、それを対象者がどう受け取ったかという意味ではアウトプットとアウトカムの初歩的な区別が意識されている（ことは窺える）ものの、シートで先に記述された「どのような状態にしたいか」の欄の文章とうまく合致しておらず、中間アウトカムがアウトプットに近すぎる。

以上について、別のシートとして作られていたものを、表 11 にまとめておい

表 11 加古川市

施策分野	施策評価「まちづくりの指標」	該当する事務事業の評価			
02-04-01 人権文化を 確立する	1 人権教育講演会および人権啓発セミナーの参加				
	2 人権教育や人権啓発の推進に関して満足している市民の割合				
		事業名	活動指標	成果指標	対象外の理由
		住宅資金貸付金回収事業	対象外		政策的でない一般的事務経費、施設の維持補修経費または義務的施策事業
		奨学資金回収事業	対象外		
		地区公民館維持補修事業	対象外		
		隣保館補修事業	対象外		
		人権教育事業	人権問題に取り組んだ回数（1グループあたり）	地域社会への発信活動グループ数	
		人権施策の企画及び推進事業	人権相談の開催回数	人権相談件数	
		人権啓発事業	人権講演会の参加数	講演会参加者の満足度	
		人権教育指導員活動事業	講演及び研修活動回数（総数）	町懇等市域の人権研修で指導員が講話や指導助言した割合	
		隣保館運営事業	隣保館講座開設数	隣保館だより発行回数	
	(仮称) 人権文化センター整備事業	定例会議開催回数	工事進捗率		

表 11 加古川市（続き）

施策分野	施策評価「まちづくりの指標」	該当する事務事業の評価			
02-04-02 男女協働参画社会の形成を推進する事業	1 審議会等への女性参画率				
	2 男女共同参画の啓発に関して満足している市民の割合				
		事業名	活動指標	成果指標	対象外の理由
	男女協働参画推進事業	実施回数	審議会等への女性の参画率、事業参加者数、活動団体数(男女)		
	女性団体活動支援事業	実施回数、参加者数	女性団体連絡会加盟団体 [数]、女性団体連絡会加盟団体会員数		
加古川市連合婦人会活動支援事業	事業実施回数	連合婦人会加入婦人会 [団体数]、連合婦人会会員数、事業参加者数			
婦人相談員事業	対象外				

出典：「平成 27 年度施策評価シート」および同「事務事業評価シート」（2015 年 8 月，行政管理課）より筆者作成。

た。なお、隣保館の修繕や奨学資金・住宅資金の回収などは、「政策的でない一般的事務経費、施設の維持補修経費または義務的施策事業」にあたるから指標設定の対象外とされている。

・加東市

加東市は総合計画の実施計画（3カ年）に合わせて事務事業評価を行っている。事後評価としての最新版は平成 23 年度であるが、ここでは指標設定を確認しているので、平成 27 年度「加東市総合計画 3 か年実施計画（平成 28 年～平成 30 年）」（平成 28 年 3 月）を用いる。これは平成 23 年度を「現状値」とし平成 29 年度に達成すべき目標値を決め、その間の「進捗結果（実績値）」を毎年度記載

表 12 加東市

施策分野		指標	指標の補足説明
施策 人権教育・啓発の充実	主要施策 (1) 人権施策の総合的推進	人権を意識している市民の割合	市民アンケートより
		「命の大切さ」や「人権」について話し合った市民の割合	同上
		学校での人権、道徳、体験学習などの充実の重要性	同上
		学校での人権教育充実の重要性	「人権に関する市民意識調査による学校での人権教育を充実させることが重要だと感じる市民の割合」
	主要施策 (2) 男女共同参画社会の推進	市の女性管理職数	(引用省略)
	審議会・委員会の女性委員の割合	(引用省略)	

出典：平成 27 年度「加東市総合計画 3 か年実施計画（平成 28 年～平成 30 年）」（平成 28 年 3 月、協働部企画協働課）より筆者作成。ただし、指標の補足説明については簡略化した（引用部分を除く）。

する。よって、平成 25 年度～27 年度の進捗結果もここからわかる。

人権啓発 3 施策としては、第 6 章「協働」のなかに、「人権推進の総合的推進」と「男女共同参画社会の推進」という二つの「主要施策」がある。それぞれ、市民アンケートの割合、女性登用数（割合）が指標として挙げられている（表 12）。なお、男女共同参画推進に「主要事業」としてセミナー開催と DV 対策支援事業の実施（児童福祉事業）の二つが置かれているのだが、これらは施策の指標と整合がとれていない。

・川西市

行政評価には川西市のほうが三重県より早く取組み始めていたこともあって、川西市の「決算成果報告書」は評価研究ではよく取り上げられている。ここでは、2014（平成 26）年の報告書から、「4 つながり」の「お互いを尊重し、豊かな人権文化を築きます」という施策についての「行政サービス成果表」を見ていく（表 13）。

人権施策は人権文化と男女共同参画推進の二つで、前者には 7 事業があり、指標は主に意識調査を用いている。後者は会議・講演・研修とセンター（施設）そのものという二つの事業であり、意識調査、登用率、団体数を指標としている。

表 13 川西市

施策分野 4 つながり	施策評価指標	事務事業
4 1 お互いを尊重し、豊かな 人権文化を築きます	1. 一人ひとりの人権が尊重されて いると感じている市民の割合	
	2. 小中学生のオンブズパーソン認 知率	
	3. 隣保館来館者数	
	4. 姉妹都市の「名前を聞いたこと がある市民の割合」	
4 2 性別に関わりなく、個性 と能力を十分に発揮で きるようにします		国際化推進事業
		人権啓発推進事業
		市民平和推進事業
		子どもの人権オンブズパーソン事業
		人権教育推進団体等支援事業
		隣保館運営事業
		総合センター維持管理事業
4 2 性別に関わりなく、個性 と能力を十分に発揮で きるようにします	1. 性別による固定的役割分担を否 定する市民の割合	
	2. 審議会等への女性委員の登用率	
	3. 男女共同参画センター登録活動 団体数	
		男女共同参画推進事業
		男女共同参画センター運営事業

出典：「平成 26 年度決算成果報告書 施策別行政サービス成果表」（2015 年 10 月，総合政策部—行政経営室—財政課）より筆者作成。ただし，4.1.4 の指標名のみ一部省略した。

指標については川西市でもこれといった特色は見られないのだが，施策別行政サービス評価表の「実績値の評価・分析」欄と「目標達成に向けた今後の課題」欄には，当該年度の問題点が短文でうまく記されている。

たとえば，「中学生のオンブズパーソン認知率」という指標による実績値については，「数値は上向いているが，周知手段が毎年同じ方法であるなどで，目標は達成できていない」と記されている。また，「隣保館来館者数」では，実績値について，「来館者数が減少したのは，アステ市民プラザのオープンに伴い，利用者が同プラザに流れたことが主な理由である」と具体的なことが書かれている。ちなみにこのプラザとは，駅前で作られた「市民の文化的な活動や交流の場」として，ホールを備え，小講義室を貸し出す施設であり（ほかに市の証明書発行も行われる），人権擁護との関係は薄いと思われる。利用者減の対策欄を見ると，「総合センターだよりやホームページのさらなる充実を図り，センターの認知度を高めることで目標値の達成をめざしたい」とだけ書かれており，この老朽化の進ん

だ建物をどうする方針なのかについて市は表明を避けていることが窺える。²⁰⁾ こうしたことが評価表からもわかるのは、一般市民への情報公開として有用である。

もっとも、望ましくない指標の扱い方もあった。たとえば姉妹都市の認知度については、「26年度は前年度に比べて0.8ポイント減少したが、傾向としては目標値に向かっている」と述べられているのだが、そのすぐ右横の折れ線グラフを見ると16.1% → 21.5% → 20.7%と推移している。これは傾向が停滞ないし下降し始めたとみるほうが自然であろう。ただ、目標値が「25%」に過ぎないので、この下降はそれほど心配要らないかもしれない。また、姉妹都市の認知度くらいはたいした問題ではない。とすれば、無理に順調を装う必要もない代わりに、その程度のことを多文化共生関連の指標に挙げる必要もなかったであろう。

・篠山市

篠山市の施策評価は、「施策評価表」と「事務事業評価表」から成っている。市ホームページの解説によると、「施策」は総合計画の実施計画にいう「政策の展開」という単位で行われ、事務事業は施策を実現する具体的な手段として「総合計画に計上している事業」を指すという。

ここでは最新である平成26年度「施策評価（平成25年度実施分事後評価）」を取り上げる。篠山市は平成25年1月から「人権尊重のあたたかいまちづくり条例」を施行しており、まさにこのスタート年度の取組みを見ていくことになる。

篠山市では人権施策を独立的に掲げてはならず、障害者や貧困などの福祉分野²¹⁾と連続的にまとめており、人権の本来の理念からは望ましい形態をとっている。ここでは、総合計画の「I. 安心して暮らし続けられるまち」の「1204 人権を尊

20) 同センターは1980年に建てられた隣保館と児童館の複合施設である。2016年1月の「川西市における今後の公共施設等のあり方に関する検討報告書」における市民アンケート結果によると、同センターは利用率も建物の満足度もかなり低迷している。ちなみに平成25年度にはトイレ・水道や電気設備などの改修工事が行われているが、駐車場の舗装状態などまだ問題が多い、と平成25年度の「事業別行政サービス成果表」に書かれている。

21) HPでは6つある「施策大項目」ごとに評価表を見られるようになってきているものの、名称が具体的でなく（総合計画にはよくあることだが）、目次もないことから、人権分野が6つのどれに含まれるのかはわからない。よって、予め総合計画の一覧から「事業コード」番号を頼りに評価表を順に見ていかねばならない。

表 14 篠山市

施策	「施策指標」	事業名称	「活動指標」
1204 人権を尊重し、 あたたかいまち をつくる	①自治会における住民学 習会の参加人数（一か 所あたりの平均）		
	②各種人権研修会（講 座、人権フェスタ等） の参加人数		
	③市各種審議会、委員会 への女性委員の登用		
		男女共同参画費	女性委員会開催回数
		男女共同参画センター 運営費	講演会参加者数
		人権対策管理費	各自治会平均参加人数
		人権政策啓発事業	講演会各種イベント等 の参加者数
		平和活動推進事業	講演会、関連イベント の参加者数
		ふれあい館等運営審議 会費	審議会開催回数
		ふれあい館費（5館ごと）	講座、教室等の参加者数
	償還推進事業	滞納額の減少	
	多文化共生事業	通訳ボランティア派遣 件数	
	あいさつ運動啓発費	指標なし	

出典：平成 26 年度「施策評価（平成 25 年度実施分事後評価）」（2015 年 2 月、政策部行政経営課）より筆者作成。

重し、あたたかいまちをつくる」を見ていく（表 14）。

施策評価表を開くと「施策—事務事業評価表」と題されているのだが、人権分野の指標は三つあり、学習会と研修会の 2 事業では参加人数が、男女共同参画の 1 事業で女性の登用率が用いられている。この評価表では具体的なことが情報不足なので、別途「事務事業一覧」の PDF 文書を開くと、「1204」分野は 17 事業（ただし「ふれあい館費」が館ごとに五つ）あり、16 事業に「活動指標」があり、ほぼすべてに参加者数や開催回数をつずつ与えている。個別には表 14 を参照されたい。なお、多文化共生はその 1 事業で、翻訳ボランティア派遣となっている。

いずれにせよ「施策目的」との整合性は低く、条例の理念や思いの強さは指標設定にまでは反映できていないようである。「施策目的」は三つあり、第一は部落差別を含めた「人権課題の解決に向けた取組み」や外国人住民への生活支援と

いった、意識というより行政の直接的な行動を重視しているのに、指標は参加人数なのである。施策目的の第二では、地域共同体色を強く打ち出したあとに「あいさつ、マナーなどの基本的な日常習慣を実践する取り組みを進める」と書かれているが、これには指標がない（施策指標としても、事業の活動指標としても）。あいさつの啓発の「トータルコスト」は決して低くないが、²²⁾ あいさつ（運動）の成果なら、キャンペーン期間外に定点観測すればそれなりに測定できるはずである。そして、第三にあたる男女共同参画推進では、「施策の実施状況と課題」欄には、「住民学習テーマを「いじめ・パワハラ」に設定し、人権意識の向上に努めた」とあるように、かなり具体的な取組みに言及しているのに、指標は他市と同様に女性委員の割合にとどまる。個別の取組みはよく考えられているように思われるが、指標はそれを反映できていない。

・三田市

三田市は2015（平成27）年から行政評価の方式を変更し、「内部評価→公表→意見募集（パブリック・コメント）→外部評価→内部評価の見直し・確定→評価の公表」という手の込んだかたちとなった。三田市も市民意識調査で満足度と重要度を把握して、年度予算の推移と合わせて5点満点で得点を与えているが、平均点との比較ができるだけで、他の施策との相対的位置まではわからない。

ここでは、最初の内部評価資料の「1-2 人権尊重のまちづくり」を対象とする。事業は五つが挙げられている。表14で示すように、様々な問題が「人権」として取り組まれており、男女共同参画や多文化共生もここに含まれている。

施策に四つの指標が設定されており、委員の割合以外は意識調査における回答

22) 「トータルコスト」の説明が見当たらなかった。前年度の資料「行政評価実施要領」（平成25年7月改訂版）では、その業務に要する人員数を直接事業費に加えたものを「フルコスト」と呼んでいる。平成26年度の場合、「あいさつ運動啓発費」（指標なし）の「トータルコスト」は3,405千円とある。これは男女共同参画の二事業合計のその2/3に匹敵する。評価表では直接事業費がわからないが、「平成25年度篠山市当初予算の概要」によると27千円であった(p.12)。

ちなみに、2016年の広報誌には、「あいさつ運動推進事業補助金」が紹介されており、「あいさつ運動を実施する地縁の団体に対し、運動の実施や啓発に必要な資材の購入に要する経費（上限3万円）を補助します」とある（「丹波篠山」2016年6月号、挟み込み記事「こんな助成金があります（助成金一覧）」p.4）。

表 15 三田市

施策	「成果指標等」	活動の内容（参考）
1-2 人権尊重の まちづくり	1 人権問題の解決に向けて「社会全体で取り組み、自分も「努力すべきだと思う」市民の割合	
	2 市の審議会などの附属機関等における女性委員の割合	
	3 三田に住み続けたいと思う外国籍市民の割合	
	4 「国際貢献活動（募金を含む）をした」市民の割合	
		① 同和問題の学習支援体制、学習協力活動、啓発活動、総合相談窓口による支援・救済
	② 障害者週間・オレンジリボンなどの啓発活動、各種相談、虐待事案を早期発見・対応するための関係機関連携相談支援会議、DV 相談支援マニュアル作成	
	④ 多言語ニュースレター発行、国際交流と多文化共生の情報提供・啓発事業、外国人防災事業・救急講座、「フレンドシップデイ」開催	
	⑤ 「平和を考える市民のつどい」、新聞・灯笼展、パネル展示（関係団体）	

出典：「平成 27 年度実施行政評価（内部評価）調査 ※バブコメ時」より（平成 27 年 6 月，地域戦略室-政策課）より筆者作成。

割合を指標としている。意識調査をアウトカムとするのは経営学的想定には適っているが、人権問題の政治的意義を考慮すると表層的なものでしかない。しかし、表 15 からわかるように、目的手段のロジックは明確になっているし、意識調査の回答肢に「国際貢献活動（募金を含む）」と付記しているのは具体的な行為を意識しており、アウトカムを意識していることはよく窺える。

指標とは別に、評価シートには各事業の現状について「+」と「-」の事柄を書く欄がある。他市でもシートのなかに現状の問題点を書いてはいるが、長所だけでなく短所を書かせる欄を一目瞭然に設けているのは注目に値する。担当者がなにを問題点（一項目ないしゼロだが）とみているのかがわかりやすい。

・新温泉町

県内の町では唯一、新温泉町のみが全般的な行政評価報告書を作成・公表して

おり、そこには人権施策も含まれている。施策や事業ごとの個票はないが、全体にシンプルで見やすくまとめた表になっている。施策評価、事務事業評価ともに行われており、それぞれに指標が設定されている。ただし、施策評価では項目がおおまかになっているので、平成27年度の「施策評価結果一覧表」と「事務事業評価結果一覧表」を組み合わせることとする（表16）。

人権施策は、総合計画の「政策3《誇り・生きがい》こころ豊かな人づくり」に含まれ、「3-1 人権が尊重されるまちづくり」として3-1(1)が通常の人権推啓発で同(2)が男女協働参画の二つの「基本事業」を束ねている。

施策評価ではそれぞれに指標が設けられているが、前者は事務事業の参加者数が五つ並べられている。後者は、事務事業の指標が一つなのに施策レベルでは三つに増えている。しかも、表16の最下行にあるように、指標①はともかく指標

表16 新温泉町

施策	成果指標①	成果指標②	成果指標③	事務事業名	指標1	指標2
3-1 人権が尊重されるまちづくり	来場者数	(記載なし)	(記載なし)			
3-1(1)① 人権が問題の解消に向けた推進体制を確立します				3111101 人権相談事業	人権相談件数	(記載なし)
				3111102 隣保館運営	年間事業参加者数	年間会館利用者数
				3111103 新温泉町人権推進協議会	人権セミナー出席率	「つどい」の参加者数
3-1(1)② 人権意識の解消に向けた啓発活動を行います				3111201 人権啓発推進事業	人権学集会・講演会・イベント等来場者数	(記載なし)
				311202 人権教育事業	さきゆり・ひまわり出席率	(記載なし)
				311203 人権学習冊子編集事業	発行部数	応募作品数
3-1(2)① 男女共同参画のまちづくりを推進します	審議会への女性登用率	女性登用審議会率	女性管理職割合	312101 男女共同参画推進	女性登用率	(記載なし)

出典：「平成27年度 事務事業評価結果一覧表（評価対象 平成26年度）」（2016年3月、総務課）より筆者作成。

②以下を設ける必要性はよくわからない。

事務事業では一事業で指標を二つ設けていることもあるが、(1) について人権相談件数が一つ含まれているほかは参加者数（出席率）や冊子の発行部数で、(2) は女性の登用率である。

・宝塚市

2014（平成 26）年の行政評価結果によると、宝塚市の施策評価では、「基本目標」として「教育・子ども・人権」分野があり、その中の「人権・同和」と「男女共同参画」がここでいう人権啓発 3 施策に該当する。前者は「1 人権啓発事業」と「2 平和事業」という二つの「細施策」から成る。「細施策」ごとに「施策評価表」²³⁾があり、それぞれの後半に事業ごとの内容が記載されている。

表 17 のとおり、「施策評価表」には三つの部分があり、過去二年分の評価コメント（「行政評価委員会」や「外部評価」など）がまとめられている。二つめの部分が細施策に含まれる事業ごとの内容で（事業費・人権を含む）、最後のパートに今後の方針が書かれている。

人権啓発には、参加者数、アンケートでの回答割合、センター利用者数による指標が六つ設けられている。平和事業の指標は行事（映画会、市民集会、戦争史跡めぐりなど）の参加者数、という一つだけである。

男女共同参画は 4 つに分かれ、(1) 全般的なもの、(2) DV、(3) 女性の登用、(4) 就業・起業等支援²⁴⁾から成っており（どれも名称がつけられていない）、参加者数と意識調査の回答割合を指標としている。

ここでは表に引用していないのだが、「施策評価表」の最初のパートには、たとえば次のような記載がある。前々年度の「行政評価委員会」（学識者・市民などで構成）から、人権啓発については、「他都市に比べ、施策・事業が多いにも関わらず、市民アンケートでは評価が低い。市民アンケートの聞き方の問題かもしれないが、人権施策・事業に関心を持つ市民が一部に偏っているのではないか。

23) 「細施策評価表」と名乗るべきではないのだろうか。細施策に呼称がついていないのも不便であろう。

24) アンケート結果をアウトカム指標とみなすことに筆者は否定的だが、「市の施策は人権尊重の視点に立っていると思う」という項目は有効な指標になりうる。否定的回答群を抽出することで市の問題点を分析しうるためである。

表 17 宝塚市

施策	「細施策」	指標（推移）
同和・人権	1 すべての施策について人権尊重の視点に立って推進し、同和問題をはじめとする様々な人権問題の解決を図り、人権が尊重・保障される明るく住みよい地域社会の実現をめざします。	ア 校区人権学習活動参加者数
		イ 事業者に対する人権啓発事業の参加者数（年間）
ウ 市民アンケートの「人権が尊重されていると思う」市民の割合		
エ 市民アンケートの「市の施策は人権尊重の視点に立っていると思う」市民の割合		
オ 人権教育・啓発事業参加者数		
カ 人権文化センター利用者数		
	2 市民一人ひとりが、平和を自分自身の問題と認識できるよう、核兵器の恐ろしさ、また生命の尊さ、平和の意義や大切さを訴えるなど、平和な社会の構築に向けた取り組みを推進します。	非核平和都市推進事業参加者数
男女共同参画	1 すべての施策について男女共同参画の視点に立って推進し、男女共同参画社会の実現をめざします。	ア 市民アンケートの「男女の役割分担について固定的な観念を持たない」市民の割合
		イ 市民アンケートの「市の施策は男女共同参画の視点に立っていると思う」市民の割合
		ウ 市民アンケートの「社会における男女の機会均等が図られていると思う」市民の割合
		エ 男女共同参画に関する講座の参加者数
		オ 男女共同参画センターにおける女性のための相談件数
		カ 男女共同参画センター利用者総数に占める男性の割合
	2 DV に関して、横断的な視点が必要であるという認識のもと、関係部や関係機関が連携して、総合的な取り組みを推進します。	ア DV に関する啓発講座の参加者数
		イ DV 相談室における相談件数
	3 政策方針決定の場への女性の参画拡大のための取り組みを進めます。	ア 市職員の管理職に占める女性の割合
		イ 審議会など委員に占める女性の割合
4 女性の労働環境の整備・充実や雇用・就業、起業などの支援に取り組みます。	女性の就労支援のための講座の参加者数	

注記：「同和・人権」は、「細施策」ごとに9事業、2事業あり、それぞれに参加者数、開催数などの指標がある。

出典：「平成26年度 施策評価結果」（平成27年12月、企画経営部-政策室-政策推進課）より筆者作成。

事業内容を見直し、既成概念にとらわれない柔軟的な発想で、様々な方法を試みるべき、と指摘を受けていた。しかし事業の一覧を見るとさして変化は見られず、事業内容も既成概念どおりのものとなっていることがわかる。今後の展開についても「現在の取組みが適正」であるとされており、「総合評価」は「現状維持」となっている。

これでは論理的には筋が通らず、何のために「評価を行った」のかもわからない。しかし、見方を変えると、そのような状態を評価表に隠さずに書く、という意味では優れた情報提供となっている。

・丹波市

施策評価と事務事業評価の二つを丹波市は「行政評価システム」と呼んでおり、ここでは平成 26 年度の「施策評価シート」（2015 年 12 月公表分）を見ていく。施策ごとに指標が設定され、「シンボル指標」と「重点化指標」が一つずつ選ばれている。

ここでいう人権施策に該当するのは、「人権教育・人権啓発」と「男女共同参画社会」の二分野である。前者は三つの事業から成るが、施策としての評価指標は六つ設けられている。後者は事業としては一つで、施策としての指標は四つある。表 18 からわかるように、ほとんどが参加者数や団体数であり、市民意識調

表 18 丹波市

施策	指標	重要度	事業
人権教育・啓発	自治会主催の住民人権学習参加者数	「シンボル指標」に該当	人権教育， 人権啓発， 隣保館運営 の 3 事業
	人権啓発講演会参加者数	「重点指標」に該当	
	隣保館啓発・学習講座参加者数		
	隣保館等施設利用者数		
	住んでいる地域は人権尊重の生活が定着していると思う市民の割合（学習が生活の中に生かされていると思う市民の割合）		
	1 年以内に人権についての学習会等に参加したことがある市民の割合		
男女共同参画社会	市が設置する審議会委員等への女性の参画割合	「シンボル指標」に該当	男女共同参画社会推進事業
	男女共同参画フォーラム等参加人数		
	男女共同参画推進員の設置自治会の割合		
	男女共同参画推進員が活動を行った自治会の割合		

出典：「平成 26 年度施策評価シート」（2015 年 12 月，行政経営課）より筆者作成。

査が一つ用いられている。

評価シートの冒頭にすら、評価表の見方といった説明も書かれておらず、そこにはあまり見栄えのよくない見出し（目次）の表がついているのみである（この目次は分野別に事業を探すには便利なのだが）。よって、「シンボル」と「重点化」の区別にどのような意図があるのかはわからない。ホームページでほかの説明を探しても、事務事業とはどのようなものかという簡単な紹介文以上のものは見当たらなかった。

・西宮市

施策評価では総合計画（第四次）の 50 施策を、事務事業評価は全事業を対象として毎年行われている。ここでは平成 26 年度「施策評価報告書」（平成 26 年 9 月公表）を取り上げる。

表 19 のとおり、施策評価では施策ごとに「市民意識」というコーナーがあり、そこに「まちづくり評価アンケート」における市民の期待度と満足度の差が記され、その「ギャップ順位」まで示されている。ギャップが最も大きいものが 1 位で、満足度が高くなくても期待が低ければ順位は下がる（下の方が望ましい）。これとは別に、施策としての指標には重点度として、◎印または○印が一つの指標につけられている。

本稿でいう人権 3 施策には、「1 人権問題の解決」、「2 男女協働参画社会の実現」、「3 多文化共生社会の構築と国際交流の推進」（市長室が担当）、「4 平和施策の推進」（人権推進部が担当）の四つが該当する²⁵⁾。指標は全体に参加者数が多く、市民アンケートの回答割合などが用いられている（ギャップとは無関係）。なお、3 では通訳システム web のアクセス数に○印がついているが、相談件数も指標に挙げられている。

施策ごとに「指標の考え方」という記入欄があり、そこに不思議なことが書かれている。1 については、人権意識の向上を「指標化することはできないが」と述べ始め（そして途中で意味の取れない文が続いたあと）、結局は参加者数等を「啓

25) ちなみに、平成 24 年度調査（評価シートに掲載されている）のギャップ順位はそれぞれ 46 位、43 位、47 位、38 位であった。後に行われた平成 26 年度調査を見ると、順に、43 位、36 位、48 位、30 位となっている。人権施策は期待が高くないようである。

表 19 西宮市

施策	施策の指標	重点度	「指標の考え方」
1 人権問題の解決 (人権推進部)	人権教育・啓発に関する事業	「◎」に該当	一人ひとりの人権意識の向上や高揚は、指標化することはできないが、事業や研修会等のあらゆる場に参加することによって、人権問題を考える機会となることから、人権教育・啓発の事業の実施を重点指標と位置づけるとともに、イベントや人権作文コンテストにおいても指標設定するなど、参加者数等により人権教育・啓発の一つのパロメーターとしている。
	人権教育・啓発に関するイベントの参加者数	「○」に該当	
	全国中学生人権作文コンテストの参加率		
2 男女協働参画 社会の実現 (文化まちづくり部)	議会等への女性の登用率	「◎」に該当	議会等への女性の登用率は、国県市でも同様の指標が設定されているため施策の進捗度を測る比較可能な指標となる。また、管理職への女性登用は、女性のエンパワメントを計る指標として有効であり、「男は仕事、女は家庭」への回答は、固定的な役割分担の考え方を測る代表的指標である。男性の講座の参加者数は、男性の意識を計る指標として有効である。
	市の事務職の係長級以上にしめる女性の割合	「○」に該当	
	「『男は仕事、女は家庭』という考え方に（どちらかといえば）賛同しない」と答えた割合		
	男女共同参画センターの講座における男性の参加者数		
3 多文化共生社会の構築と国際交流の推進 (市長室)	国際理解講座等の参加者数	「◎」に該当	(引用省略)
	多言語生活ガイドホームページアクセス数 (月平均)	「○」に該当	
	NIA カード登録者数 (西宮市国際交流協会における外国人向け情報の希望者数)		
	国際交流協会の相談件数		

出典：『平成 26 年度 施策評価報告書』（平成 26 年 9 月、政策経営課）より筆者作成。

発の一つのパロメーター」とする、というのである（全文は表 19 に引用しておいた）。参加者数で一応は指標化してみせてあるのだし、「パロメーター」が指標でないとは考えられない。それなのにわざわざ「指標化することはできないが」と冒頭に断りが入っている。²⁶⁾他の施策についてみても、この欄は疑義のある指標設

26) もっとも、これは、「的確な指標化は困難なので」などと表現しておけば矛盾せずに済んだであろう。

定について言い訳する役割を担わされているようである。

・播磨町

町のホームページで「行政評価」等のキーワードで検索しても評価表も取組みについても情報は出てこない。「行政改革」という括りを開いてもない。しかし「事業評価」で検索するといくつかの事業紹介のPDF資料が断片的に現れるので、事務事業評価はなんらかのかたちで行われているようなのだが、まとまった取組みがわからない。

そこで視点を変えて、総合計画を見てみよう。²⁷⁾2015年度に検討されていた総合計画の中間見直しについて、その広報資料「第4次播磨町総合計画中間見直し平成28年度～平成32年度(2016-2020)」を開いてみると、そこには“いわゆる評価”の欄が含まれていた。

これは評価報告書ではないので本稿の前提とは異なる面があり、ここで取り上げるべきかは異論があるかもしれない。が、項目が明らかに行政評価にあたるものが総合計画に一通り明示されているので、実態的には行政評価報告にあたるであろう。また、評価研究を専門とする窪田・池田(2015)の一覧表が播磨町を行政評価ありと整理していたので、²⁸⁾本稿でも取り上げる。

人権施策については、施策が一つ掲げられており(町はこれを「政策」と呼ぶ)、そこに「まちづくり指標」が五つ設けられている(p.83)。参加者数、開催数、満足度、委員の男女比率などであり、表20のように、これらは他の自治体が事業レベルの活動指標としているものである。

ありきたりな指標が並んでいるものの、「審議会、委員会における男女比率」の目標値を50%としているこの明瞭さと力強さは特筆すべきであろう。しかし、

27) 一般的には、行政評価報告書がある場合はそれが新しい総合計画(の報告書)に組み込まれ(たとえば西宮市)、行政評価に人権啓発が含まれていない場合は新しい総計の現状(値)報告部分にも「指標」は書かれていない(たとえば神戸市)。

28) 窪田・池田(2015)に2014年度時点での兵庫県内の行政評価動向の一覧表があるが、うかつにも筆者がこの文献に気づいたのがメ切り直前となってしまう、ほとんど活用できなかった。なお、同論文では福崎町も行政評価ありと分類されているが、「地方行政サービス改革の取組状況」(2016年3月)のほかそれらしきものがなく、本稿で取り上げているような施策または個別事業ごとにチェックできるものではなかったので、本稿では行政評価なしとみなしている。

表 20 播磨町

(施策分野)	指標名	行政の取り組み	地域の取り組み
政策 1 人権を大切に するまち をつくる	人権啓発事業への参加者数	1 人権教育の推進 2 人権尊重のまちづくり推進 3 学習会・機会の充実 4 平和教育の推進 5 男女共同参画意識の高揚 6 女性の社会参加の推進 7 リーダーの講座・研修会の開催 8 法律相談による支援	○積極的に学習会などに参加します。 ○学習会を自分たちで企画・運営します。 ○家族みんなで地域活動への参加を心がけます。
	人権尊重のちいきづくり事業の実施回数		
	人権意識の高揚の満足度		
	審議会、委員会における男女比率		
	男女共同参画の推進度の満足度		

出典：「第 4 次播磨町総合計画中間見直し 総合計画中間見直し 平成 28 年度～平成 32 年度（2016-2020）」（2016 年 3 月，企画グループ）より筆者作成。

人権意識高揚や男女共同参画推進の満足度という指標については二段階で疑問がある。まず、取組内容と指標が対応していない。総合計画では「行政の取り組み」として、平和教育には「…平和に対する住民の意識を高めます」と、男女共同参画推進には「…男女平等意識の高揚に努めます」として「意識」を問題にしているのだが、前者には指標がなく、後者では「推進の満足度²⁹⁾」を指標としている。しかし、意識の高揚させるのが目的なら、なんとかして意識（の高まり）そのものを測定しなければならないはずである。

次に、ここには行政の取り組みだけでなく「地域の取り組み」まで書かれており、評価指標欄の上に（表 20 では右に並べたが○印のもの）、地域（の人々）を主語として「…参加します」などという宣言めいたものが掲げられている³⁰⁾。よって、これが「行政の取り組み」のみを指しているのかどうかは明らかでなく、行政の責任を雲散霧消させかねない。もっとも、「計画書の見方」（p.12）によると、これは「施策の進捗状況や達成状況を計るための指標であり…」とあるし、調査を

29) 満足度調査は平成 21 年度「住民意識調査報告書」による。これは詳細な質問ではなく、人権意識や男女平等にの施策について満足しているかどうかを（他の施策と並べて）5 点満点で尋ねているにとどまる。ちなみに、どちらも 2.9 点と“並み”であるが、それでも防犯や防災をわずかに上回っている。

30) 「地域の取り組み」については「…地域に期待される取り組み内容を示し」たものであると説明されている。ならば「地域に期待される取り組み」と書き、内容も「（住民が）参加します」ではなく「（住民に）参加してください」と書くべきである。

受けた市民がまさか「行政はそこそこがんばっているが市民がさぼっているかもしれない」などと思いながら回答したはずはないであろう。いくら協働が必要とはいえ、³¹⁾ 地域住民に「…参加します」と言わせたようなものを併せて掲載するべきではない。³²⁾

・養父市

養父市の「平成 26 年度 事務事業評価一覧」（作成・公表時期は未記載）では、平成 26 年度一般会計当初予算から約半数の事業が対象とされている。結果は一覧表としてまとめられており、事業の個票はなく、指標も掲載されていない。³³⁾

そこには、「行政改革推進委員会」の意見という欄があり、「維持とする」（男女共同参画センターの啓発・セミナーなど）や「どういう効果があったのかしっかり検証すること」（地域づくり支援事業）などと書かれている。しかし行革推進委員会が何を手がかりにそう意見を述べたのかはわからない。

5. まとめと示唆

人権施策の評価指標は、市民の集団向け行事ではほとんどが参加者数であり、

31) たとえば、「第 3 次神戸市人権教育・啓発に関する基本計画」（2016 年）における指標はすべて「協働の指標」と称されているが、実際には本稿で取り上げたのと同じようなもので、協働を義務付けるかのような雰囲気はない。これに比べると、播磨町の「協働」は（篠山市もそうだが）行政が地域（自治会）と一体的に捉えられているように思われる。ちなみに姫路市の行政は全般的に地域組織（自治会）を頼りにしているが、それでも「姫路人権教育及び啓発実施計画（改訂版）」（2015 年）では、行政の中立性（「人権教育及び人権啓発の推進に関する法律」第 3 条）が神戸市より強調されて見えるほどで、理念のうえでは地域住民に協力を義務付けるようなニュアンスはない。

32) ここでは行政評価の関心からこう断言できる。筆者は法令が市民に道徳的な努力義務を課すことに否定的だが、総合計画は政治的決定としてつくられるから、一部の自治基本条例が市民に協力を義務づけているように、本稿と異なる文脈からは議論の余地があることを認める。

33) 次のいずれかに当てはまるものが対象外とされている。法律により実施することが義務付けられている事業、養父市が所属している広域団体の負担金、人件費、公債費・積立金・拠出金、主要建設事業評価の対象となった事業、一般事務経費のみの事業、平成 26 年度で終了する事業、庁用自動車管理費、の 8 項目である。

個別相談や事務的な会合では開催回数であった。これらは、従来から意味のないアウトプット指標と罵られてきたものにはかならない。ただ、経営学では行政自身の行動と市民の反応でアウトプットとアウトカムを区別しているから、アウトプットとアウトカムの区別に敏感な自治体では、事業に関連する市民の意識調査の回答割合（の引き上げ）をもって「成果指標」としていた。アンケートの質問内容はたいへい漠然としているので、説得力のあるものはほとんどなかった。ただし、具体的な行為を扱っていたり、市政全般における人権尊重の反映度合いを取り上げるといった工夫が一部に見られた。

「人権啓発」はかつて部落差別を中心的な課題としていたから、2002年の同和対策（地域改善）事業終了³⁴⁾の後にはさらに、担当行政の「人権」という広い用語と現状がうまく噛み合っておらず、目標も指標も曖昧になりやすい。男女共同参画については、評価指標のある県内自治体すべてが審議会等の女性登用率を含めていたが概してその目標とする割合は低く、市役所の管理職についてすら目標値を定めていた例は少なかった。こうした傾向は先行研究で明らかになっていたが、兵庫県内においても同様であること、さらにこれといった特色がないことが確認された。他方、多文化共生については、施策・事業の項目にあがっていない場合が多く、総合計画や所管セクションでの括りが人権啓発に入っているが、個別には翻訳・通訳関連や交流イベント事業が多く、その指標は前者の利用回数か後者の開催数³⁵⁾が目立っていた。施策の括り方の都合で筆者が見落としたものがあるかもしれないが、全体に低調であったと言える。

人権分野ではたしかに定量化指標を用いるのが難しいと思われるが、とはいえ現在の指標を選んだ理由はほとんど説明になっていなかった。一応はその指標が

34) 念のため確認しておく、時限立法として1969年に「同和対策事業特別措置法」が制定され、1979年に3年延長された後、新たに1982年「地域改善対策特別措置法」が制定され、これの失効する1987年に「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」が制定された。これは1992年と1997年の延長を経て、再延長しないことが2001年7月に閣議決定され、同年度末で失効した。

35) これは兵庫県の施策についての竹沢（2008）による調査・提言と比較すると印象的である。竹沢論文による「評価」は行政評価のスタイルではなく、NGO等に対する支援、言語別の相談窓口、人材の地域分布における格差、エスニックグループの未組織によって県がフィリピン人などとのチャンネル不在、それら組織の代表がもつ正統性、といった実態の課題が指摘されている。

なぜ妥当であると言えるのかを書かせている場合でも、評価シートのその欄には言い訳程度のことしか言及されていなかった。指標設定が無理なら無理で、代わりに文章で傍証をいくつも挙げていく、という手もあったろうに、そのような努力は見られなかった。

このように、ほとんどすべての成果を示す指標には説得力がなかった。指標は何を解決しようとするかを表す（はずの）ものだと認識されていないかのものであった。例外的に、差別落書き件数の減少やDV相談件数など、具体的な問題解決に行政がどう乗り出しているのかを示すものもあったが、自治体行政に成果指標として好まれているのは、差別行動・事件への対応や具体的抑止方策よりも、日常的な「意識」という、そもそも測定しがたい事柄であった。

しかし、今日の差別はそう自覚して行われるわけではなく、多数者にとって日常的に意識する場面も少ないのだから、日常的な意識をアンケートで確認したところでほとんど意味はない。人権啓発事業は前提を切替えていくべきではないのだろうか。本稿の調査から次の三つの示唆が得られよう。

第一に、意識が行動と相互作用するという当たり前のことを優先して³⁶⁾、観察可能な行動レベルの指標に置き換えていくべきである。もちろん、そのためには既存のアンケート項目などで済まそうとせずに、一定の空間でなされる人々の行動を定期的に観察する必要がある。問題が深刻であったり典型的であったりする場所を優先し、そのうえで費用を抑えられる実行方法を模索するなど小さく始めることにすれば、手に負えない業務ではない。

第二に、啓発は自身の積極的な行動とセットになってはじめて意味を持つ。啓発とは実質的に宣伝であり、宣伝が上出来ならばし関心を持つ人は増えるだろうが、それが人の行為に影響を与えてやがて暗黙的な意識にまで変化が及ぶほどの力を持つとは考えがたい。キャンペーンは推奨者・提唱者自身の積極的な実践を通して広がるものである。この意味では、行政の活動をよりの確に示せるようアウトプット指標を磨いていくほうがよい。

第三に、行政評価とは別に、活動内容の詳細を（市民がその気になれば）読める

36) 差別解消に向けて、先に「正しい意識」を強調するのではなく日常行為と意識の相互作用を重視する捉え方として、八尾（1996）、角岡（2005）、好井（2007）、大崎（2010）を参照。

ように資料を整えていくことが望まれる。というのも、本稿のようなチェックですら、自治体行政が何をしようとしているかを知るには自由記述のほうが有益だったからである。よって、施策ごとに追加する評価・点検を行政評価の枠組みに追従させてしまうべきではなく、市民が異なる角度からの情報を得られることが望ましい。一様な評価軸による書類がホームページに溢れるようになって市民の利益にはならない。行政評価はもともと効率性を重視し、他の施策・事業との比較で予算配分を見直す（主に削減する）ためのツールである。もし行政が指標設定に無理を感じているなら、根拠もなく「成果があった」と言い張るよりも、行政評価の前提とは異なる問題の切り取り方で活動内容を開示していくべきである。そこではその内容を素人向きに噛み砕いて示すことが重要なのではない。むしろ専門的な疑問に答える資料によらずして施策が行われていることのほうが、自治体行政の弱みなのである。

以上、本稿は兵庫県内の行政評価における人権啓発の評価指標として何が用いられているかを確認してきた。容易に予想されたことではあるが、そこでは、“評価”に対する 20 年来の疑念を晴らすには程遠い指標たちがまだ現役であった。そして、人権啓発の成果や目的が、そもそも測定しがたい市民の「意識」に固執しているという矛盾もよく浮かび上がってきた。今後の人権啓発については、対象を行動レベルに切替えること、宣伝より相談・救済のアウトリーチを優先すべきこと、行政評価とは異なる軸の活動報告を整えること、という三点を考慮していくべきではないだろうか。

参考文献（行政資料を除く）

- 大崎龍二 2010, 「自治体における人権啓発事業の実態」『リベラシオン』138, 106-119。
角岡伸彦 2005, 『はじめての部落問題』文藝春秋社。
角岡伸彦 2009, 『とことん！ 部落問題』講談社。
金井利之 2010, 『実践自治体行政学：自治基本条例・総合計画・行政改革・行政評価』第一法規。
神原文子 2015, 「兵庫県「人権に関する県民意識調査」の結果から：人権意識調査のねらいはなにか」『ひょうご部落解放』156, 93-99。
北大路信郷 2002, 「政策評価における成果指標設定の困難：理由と対処法」『経営と情報』14(2), 19-30。

- 北大路信郷 2015, 「府省におけるプログラム評価活用の可能性, 意義と課題」『評価クォーターリー』33, 19-39。
- 窪田好男 2005, 『日本型政策評価としての事務事業評価』日本評論社。
- 窪田好男, 池田葉月 2015, 「自治体評価制度の主要手法は業績測定ではない: 近畿地方の全府県・市町村の調査から」『福祉社会研究』16, 1-18。
- 本莊重弘 2015, 「何のための, 誰のための行政評価なのか」『評価クォーターリー』34, 34-54。
- 佐藤徹 2008, 『創造型政策評価』公人社。
- 高橋克紀 2013, 『広がりや摩擦の公共: あいまいな社会秩序への行政対応』六甲出版販売。
- 高橋達也 2007, 「京都 行政評価から見た京都市の同和行政」部落問題研究所『人権と部落問題』59(11), 61-72。
- 竹沢泰子 2007, 「兵庫県における多文化共生施策: 評価と政策提言」『勤ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究年報』13, 49-62。
- 谷富雄 2015, 『民族関係の都市社会学: 大阪猪飼野のフィールドワーク』ミネルヴァ書房。
- 内藤和美・山谷清志編著 2015, 『男女共同参画政策: 行政評価と施設評価』晃洋書房。
- 中島由美子 2003, 「男女共同参画基本計画への政策評価適用の可能性について」『地域政策研究』5(4), 65-74。
- 兵頭宏ほか 2007, 「特集 分析「人権政策マップ」: 兵庫県内自治体の人権政策の現状」ひょうご部落解放・人権研究所『研究紀要』13, 3-170。
- 八尾勝 1996, 「差別する心理を考える」解放出版社『部落解放』399, 199-207。
- 山谷清志 1997, 『政策評価とその展開』晃洋書房。
- 山谷清志 2012, 『政策評価』ミネルヴァ書房。
- 山谷清志 2014, 「行政評価制度と自治体改善」『評価クォーターリー』31, 22-34。
- 好井裕明 2007, 『差別原論: 「わたし」のなかの権力とつきあう』平凡社。