

グローバル評価アジェンダと日本の市民社会における評価キャパシティの強化に向けて

Global Evaluation Agenda and Toward Strengthening Evaluation Capacity of Japanese Civil Society

今田 克司 ○ 黒田 かをり 長谷川 雅子 高木 晶弘
Katsuji Imata Kaori Kuroda Masako Hasegawa Akihiro Takagi

一般財団法人 CSO ネットワーク
CSO Network Japan

<要約> 2015年9月のSDGs採択を受け、国連統計委員会ではSDGsターゲットの進捗を図る指標枠組みの検討が進められているが、評価については同年11月、今後5年間のグローバル評価アジェンダが採択された。これは主に途上国における評価キャパシティ向上を企図したものだが、日本においてもNGO/NPOを巻き込んだ評価文化の形成が急務となっている。本稿では、SDGs評価にあたっての国際的な動向や課題を踏まえ、日本のNPO/NGOの今後の評価キャパシティ向上への示唆をまとめる。

<キーワード> 持続可能な開発目標（SDGs）、細分化（disaggregation）、グローバル評価アジェンダ、社会的インパクト評価

1. 持続可能な開発目標（SDGs）と評価

1.1 SDGs指標

2015年9月25日、ニューヨーク国連本部にて「持続可能な開発のための2030アジェンダ」が長い交渉期間を経て採択された。17目標、169ターゲットで構成されるこの持続可能な開発目標（SDGs）が目指す世界の「変革」は、その志において非常に高いものがあり、日本を含む先進国も達成に向けた努力が求められている点（ユニバーサリティ）で革新的であると言えるが、その構造は非常に複雑であり、各国での政策実施と達成状況のモニタリング・評価を困難なものにすると思われる。

2016年3月11日、国連統計委員会は各ターゲットの進捗をグローバルなレベルでモニタリングするための230の指標（indicator）案に「合意」した。同委員会の下に組織されたSDGs指標に関する機関間専門家グループ（IAEG-SDGs）が同指標案¹をとりまとめたが、その作業は終わっていない。現在230指標を方法論とデータ利用可能性の有無の観点から3つの階層（tier）に仕分けし、それぞれ関係する機関が実務的に検証している²。IEAG-SDGsは、このティア・システムの構築も含め、2017年3月までにどの機関がどの指標を担当するかを定めたグローバル・レポート・メカニズムを合意する予定である。

また、3月の国連統計委員会に提出されたIAEG-SDGs報告書で注目されるのは、SDGsの「誰ひとり取り残さない（Leave no one behind）」という理念を踏まえたデータの細分化（

¹ “Report of the IAEG-SDGs to the 47th session of the UN Statistical Commission”
<http://unstats.un.org/unsd/statcom/47th-session/documents/2016-2-SDGs-Rev1-E.pdf>

² <http://unstats.un.org/sdgs/meetings/iaeg-sdgs-meeting-03/>

disaggregation)³である。2030アジェンダでは「フォローアップとレビュー」の基本原則の一つとして、「各国が行う評価やデータは、高品質で、アクセス可能、時宜を得た、細分化されたデータに基づくものであり、具体的には、収入、性別、年齢、人種、民族的属性、移住者の法律上の地位、障害、地理的属性及びその他各々の国内での状況に関連のある特徴等を踏まえたデータである」ことを規定している(74. g)。IEAG-SDGsはこの細分化の問題について、「統計コミュニティはこの新しいレベルの熱意に応える必要がある」(para. 26)として、各国のデータ制約上の課題を分析し、今後さらなるメソドロジーの開発とデータリソースの動員、能力強化の必要性に合意している(para. 28)。

1.2 SDGs評価に関する論点と評価コミュニティの動き

SDGsにおける評価は、2030アジェンダの中では上記の「フォローアップとレビュー」の基本原則(para. 74)の中で位置付けられ、各国の主導で行われることを明記している。しかし国連関係者が自ら認めるように、230のすべての指標について正確な統計データをもって、途上国、先進国問わず、今後15年間にわたってモニタリング・評価していくことは非常に困難な作業と思われる。

現在、SDGs達成に向けた取り組みに対する評価をどのように実施していくべきなのか、指標枠組みの策定プロセスを横目に見つつ、国連機関等の評価関係者で議論が進められているが、その一つの動きがEval SDGs(Evaluation-adding Value And Learning to the SDGs)である。SDGs評価に関心を有する国連機関の評価担当者、評価専門家、CSO等が約100名参加している評価ネットワークであり、UNICEF評価局が実質的な事務局を担っている。Eval SDGsは、複雑なSDGs構造に対応するため、国際・各国レベル、あるいはイシューレベルでの効果的な政策実施とエビデンスに基づく評価の効果的なサイクルの確立を目指し、グローバル・サウスにおける評価コミュニティとの連携構築も試みている。

2016年4月、Eval SDGsは共通のポジションを示した文書(Briefing, Evaluation: a crucial ingredient for SDG success⁴)を発表し、SDGs評価における6つの視点を提起している。すなわち、①計測だけでは不十分であること(国際的な統計データの収集だけではなく各国におけるモニタリング評価システムの確立の重要性)、②SDGsとその達成の複雑さを位置付ける評価の役割(目標間の関連性の分析等)、③政策決定における評価的思考・能力の重要性(正しい決定をしているのか)、④国別政策評価が不可欠であること、⑤評価は(SDGsに関する)主張を裏付ける堅実なエビデンスを構築すること、⑥評価能力の構築が不可欠であること、などである。

2. SDGs評価における課題と留意点

2.1 SDGs評価の課題

SDGsの理念である「誰ひとり取り残さない」世界を実現するためには、脆弱な人々や周辺化されている人々を特定し、彼ら一人ひとりの人権を保障するための支援策が実施されているかを評価することが重要になってくる。それと同時に、SDGsの目標、ターゲット、指標の多さや、その前身であるMDGsについての評価が十分ではなかったとの反省も踏まえて、SDGsの統計的なカバレッジの拡大はMDGsをはるかに超えたものであることが期待されている。この統計上のカバレッジの拡大や多様な属性の捕捉、脆弱層・周辺化層の包摂を

³ “Disaggregation”の日本語訳としては外務省(2030アジェンダ)の訳に準じてここでは「細分化」と表記する。他方で、開発経済学分野におけるアマルティア・センの研究において「脱集計化」と訳されることもある(峯陽一、2011)。

⁴ <http://pubs.iied.org/17357IIED.html>

どのように実現していくかが、SDGs評価の第一の課題と言えるだろう。この課題に対しては、ICTの普及による新たなデータ収集法の積極的な利用や、ビッグデータの活用などが提案されている。

加えて、相互に関連する複雑なSDGsに対応するのに、各国の評価キャパシティは不十分であり、各国の評価体制の整備が第二の課題とされている。各国の評価キャパシティ強化のためには、南南・三角協力も含めた国際協力や、日々脆弱層に接しているCSO等を含むあらゆるステークホルダーとの連携が必要とされている。また、各国の国会議員の評価に対する理解を深めることも、その国の評価能力の向上に有益と考えられている。

2.2 SDGs評価に関する国際会議で出された留意点

今年3月15日～17日、UN Women、Eval Gender+、国連評価グループ(UNEG)、UNICEF等の主催によりニューヨークで行われた国際会議「誰ひとり取り残さない：衡平性かつジェンダーの視点でSDGsを評価する」において、SDGsの中の、特にジェンダー関係の目標の評価に関して様々な疑問点が挙げられた。SDGsにおけるジェンダー関係の目標としては、目標5がジェンダーを主題として扱っているが、他の目標の中にもジェンダーの要素は含まれており、196あるターゲット全体の34%、230ある指標の32%がジェンダーに関わるものと言われている。会議の中で提示された疑問点には、文化的制約に対する危惧に関するものと、「誰も取り残さない」という理念実現におけるデータ収集方法の難しさに関するものの大きく二つに分けることができるだろう。

一つ目の文化的制約への危惧に関しては、未だ世界の多くの国や地域がそうであるように、男性主体（家父長制）の社会の枠組みの中で作成された既存のデータを使って、ジェンダーの目標を評価することには限界があるのではないかという指摘や、家庭内暴力など文化的背景のからむ複雑で繊細な課題の場合の統計の得にくさに対する指摘もあった。また、指標として法律や政策等の公式なレベルを測っても、社会規範や家庭内での力関係など現実の生活を捉えることはできないのではないかとの意見もみられた。

一方、「誰ひとり取り残さない」という理念を集計データの中にどう見出していくかという、いわゆる「細分化」の課題については、データの収集法に対して、当事者の声を下から集める当事者団体が必要なのではないかという声や、革新的なアプローチとして期待されているビッグデータではあるが、果たして周辺化された人々や脆弱な人々が包摂されているのかという指摘が挙げられた。また、世帯調査の場合には世帯主だけでなく、世帯内の声も聞く必要があり、その点、参加型評価は女性や脆弱な人々、周辺化された人々が最初から評価プロセスに組み込まれやすいのではないかなどの意見が挙げられた。

3. グローバル評価アジェンダ

2015年11月下旬、ネパールで開催されたグローバル評価週間において、2016-2020年の5年間のグローバル評価アジェンダが採択された。これは、2014年9月頃から1年以上にわたり行われていた世界規模での意見聴取（コンサルテーション）の結果を集約したものである。

この5年間のアジェンダは、EvalAgenda2020と呼ばれ、2020年までの成果目標として4つの主要な要素を掲げている。(1)各国において質の高い政策評価が行われるための環境整備、(2)評価専門機関や市民社会の組織基盤強化、(3)評価者の能力向上、(4)評価機関や評価者の能力向上のためのネットワークの構築が掲げられている。これらより、途上国政府の政策立案能力を向上するためには評価能力の向上が不可欠であること、そのためには政

府のみならず CSO などの能力強化が必要であると考えられていることがわかる⁵。

CSO を巻き込んだ評価力向上の必要性については以前より指摘され、既に取り組みが進められていた。UNICEF (国連児童基金) と IOCE (評価協力国際組織)⁶は、2012 年に国際評価パートナーシップ・イニシアチブ (EvalPartners) を設立している。これは、各国の CSO の評価能力と政策・世論形成能力の強化を図ることを目的に設立されたもので、最終的な目的は CSO を通じて国家レベルの政策がエビデンスに基づき、公平性や政策効果に重きを置いて形成されるようになることである⁷。特に途上国国内の CSO の評価の能力強化を図るため、世界各国の評価専門機関のネットワーク (VOPEs)⁸を通じて評価者の養成を実施していくことが構想されている。

また、EvalPartners が推進母体となって、2015 年が国際評価年と定められたが、これは MDGs から SDGs へと交代するタイミングを見据えたもので、その数年前から議論が行われていた。すなわち、2013 年 9-10 月にブラジルで開催された第 3 回国家評価能力国際会議における決議⁹、さらに 2014 年 12 月の国単位での評価能力構築を推進する国連総会決議があり、そこで国際評価年についての言及がなされている¹⁰。そして、新たな開発目標が定められたタイミングで国際評価年を定めたことは、国際開発の分野において評価の重要性を意識する関係者が多いことと無縁ではなかった。

4. 日本の市民社会における評価能力強化に向けて

4.1 日本の今後の評価のあり方のポイント

国際評価年や EvalAgenda2020 にかかる動向から、どのような日本への示唆を読み取ることができるだろうか。3 点が指摘してみたい。

- 評価に関する正しい理解が、いわゆる評価専門家を中心とした評価関係者の外では欠落しているという認識が、日本国内外で共通に見られているということ。
- 評価全般に言えることとして、評価作業に実際に従事する担い手の育成が急務であり、それには官民含めたマルチステークホルダーによる取り組みが肝要であること。
- 評価の有用性を広く理解してもらうには、評価専門家だけでなく NPO/NGO などの市民社会の役割が肝要であること。

3 点目に関して少し補足すると、NPO/NGO の役割に注目する背景には、評価は、専門家が実施してその報告書が評価依頼者 (多くの場合は資金提供者) に読まれるだけではよく活用されたとはいえないという理解がある。NPO/NGO が事業実施者として評価に介在する場合、事業実施者が評価を上手に活用して学びを得、事業改善へとつなげていかなければ評価の意味は半減してしまう。

さらに、EvalAgenda2020 と同時に策定プロセスが進行していた SDGs のモニタリングに

⁵ 詳しく http://www.mymande.org/evalyear/global_evaluation_agenda_2016-2020 を参照。

⁶ 英語名は International Organization for Cooperation in Evaluation

⁷ The International Evaluation Partnership Initiative, <http://mymande.org/evalpartners/the-international-evaluation-partnership-initiatives>

⁸ これを通称、VOPEs (Voluntary Organizations of Professional Evaluators) と称する。
<http://aea365.org/blog/susan-kistler-on-vopes-and-the-evalpartners-innovation-challenge/> 等参照。

⁹ Third International Conference on National Evaluation Capacities 2013, <http://www.nec2013.org>

¹⁰ News Center: Adoption of a New United Nations General Assembly Resolution Highlighting Evaluation Capacity Building for the Achievement of Development Results at Country Level, <http://www.unevaluation.org/mediacenter/newscenter/newsdetail/105>

関する議論において、SDGs が 17 目標 169 ターゲットと非常に多岐にわたることから、市民や NPO/NGO が、モニタリングで使われるべき基礎データを収集する役割を担うべきという官民共同のイニシアチブも始まっている¹¹。ケニアの選挙監視ではじまった Ushahidi のように、IT 革新を使って、市民が安価で信頼できるデータ提供主体になってきた潮流を捉えて、これをより系統的に活用・分析することによって、SDGs モニタリングや評価に役立てようという動きである。

4.2 日本の流れ

このような上記の流れに呼応するように、日本でも評価の力量形成の必要性が言われるようになってきている。最近のもっとも大きな動きは、資金提供者側の目線から、投資に対する社会的リターンを求める「社会的インパクト」の流れだろう。内閣府は、2015 年度後半に、共助社会づくり懇談会のもとに社会的インパクト評価ワーキンググループを組織した¹²。このワーキンググループにおいて取り組みが必要とされた日本における社会的インパクト評価の課題に、以下があげられている¹³。なお、このワーキンググループならびに報告書においては、一貫して「社会的インパクト評価」という用語が使われているが、これを本発表が対象とする事業評価一般と読み替えても特に齟齬はないと考える。

1. 事業者、資金の提供者など評価の担い手による社会的インパクト評価の「意義や必要性に対する理解の不足」
2. 社会的インパクト評価の「手法に対する理解の不足」
3. 社会的インパクト評価を行うための標準的な手法や指標などの「手段（ツール）の不足」
4. 評価の手法を発展させるための土台となる用語の定義の混乱や参考となる海外文献の日本語訳の不足といった「基礎的な情報の未整備、資料の不足」
5. 評価を実施する人材、評価実施を支援する人材の不足といった「評価人材の不足」
6. 「評価コストの負担や支援の在り方」

EvalAgenda2020 においても指摘されていた、評価の必要性の理解の欠如、担い手／人材の不足がここでも言及されている。

4.3 提言

以上で見てきた内外の動きから、評価に対する注目度が高まっていることがわかる。これを捉えて、日本国内における評価能力強化の方策をつくっていくことが求められている。日本における VOPE である日本評価学会がリーダーシップを発揮し、マルチステークホルダーによる評価の機運づくりを担っていくことが必要といえるのではないだろうか。具体的に構想されるものとして、以下をあげておきたい。

- 評価専門家と評価活用者（特に NPO/NGO）との垣根を下げるための「学び」の源泉としての評価活動の理解・普及を進める。
- SDGs のモニタリングや評価に関する国際的な潮流と歩調を合わせ、市民発データの活用を含め、基礎データの充実を図る。
- 社会的インパクト評価の流れとより密接に連携し、成果ベース、インパクトベースの

¹¹ Global Partnership for Sustainable Development Data (<http://www.data4sdgs.org/>) 参照

¹² 本発表における共同発表者の一人、今田克司はその委員であった。

¹³ 『社会的インパクト評価の推進に向けてー社会的課題解決に向けた社会的インパクト評価の基本的概念と今後の対応策について』 p.18 （2016年3月）

評価のためのツールを普及させる。

- 助成財団、行政関係者など、資金提供者側における評価の有用性についての理解を促進し、特に十分な評価コストを事業コストの一部と認める基準づくりを進める。

現代社会が抱える多種多様な社会課題の解決のために、評価専門家や関係者が担うべき役割は大きい。SDGs や EvalAgenda2020 を契機に課題解決志向の流れを加速させていくことが可能だと考えられる。

参考文献

峯陽一（2011）「人間の安全保障と開発の哲学」、『国際問題』No. 603(2011年7・8月)

※本稿のうち 3. および 4.1 の部分は、日本 NPO 学会の学会誌『ノンプロフィット・レビュー』への投稿原稿、今田克司・田中弥生「評価の国際的潮流と市民社会組織の役割」の一部を改編・修正したものである。