

インサイト

開発協力プロジェクトの評価枠組みに関する再考

小出 瑠 研究員

渡部厚志 主任研究員

公益財団法人 地球環境戦略研究機関

プロジェクト・マネジメントの枠組みとしてログフレーム（ロジカル・フレームワーク）が提案されて約半世紀が経つ。本邦の開発協力においてもプロジェクト・サイクル・マネジメント（PCM）手法の一環であるプロジェクト・デザイン・マトリクス（PDM）としてこの流れが取り入れられてから約20年となる。2014年以降、本邦のODAプロジェクトでは中間レビューと終了時評価の廃止による評価プロセスの簡易化が図られているが、評価の重要性が否定されたわけではない。持続可能な開発目標（SDGs）に代表される新たな開発課題への取り組みが求められる中、むしろプロジェクトの効果的な計画・実施・スケーリングのための評価の重要性は高まっているのではないだろうか。

近年、新たな評価手法における潮流が出てきている。一つは、社会的インパクト投資の流れを踏まえたインパクト評価（Impact Evaluation）であり、プロジェクトの介入に帰属する成果を定量的に把握することを重視する。一方、アウトカム・マッピング（Outcome Mapping¹）に代表される質的評価においては、想定外または定量化できない経験知を把握することを重視している。さらに、変化し続ける状況の中でイノベーションを起こすためには、プロジェクトも状況から学び発展する必要があるとの考えから、そのような目的でプロジェクトを支援するための発展的評価（Developmental Evaluation²）が提案されている。インパクト評価と質的評価とは異なる方向を志向しており、こうした異なる新たな潮流をうまく統合した枠組みの構築はなされていないように思われる。

筆者らは、国連持続可能な消費と生産10年枠組み（10YFP）の持続可能なライフスタイルと教育（SLE）プログラムを運営する中で、途上国・新興国において現地のNGOや研究機関が実施する小規模なキャパシティ・デベロップメントや教育関連プロジェクトの選定、評価、技術的助言を担当している³。前述した新たな評価の潮流を踏まえ、ログフレームとそれに対応する活動計画表によるプロジェクトの計画策定や評価では不十分であろうという議論があり、評価枠組みを新たに提示し、活用することを2017年から試行している。本寄稿では、筆者らが試行的に活用しているプロジェクト評価枠組みとその活用経験を踏まえ、今後の開発協力プロジェクトに求められる評価枠組みについて検討する。

¹ Sarah Earl, Fred Carden, and Terry Smutylo, *Outcome Mapping: Building Learning and Reflection into Development Programs*, 2001.

² Michael Quinn Patton, *Developmental Evaluation: Applying Complexity Concepts to Enhance Innovation and Use*, 2010.

³ <http://www.oneplanetnetwork.org/sustainable-lifestyles-and-education>

1. プロジェクト計画と実施支援のための評価

評価はその目的から主に総括的評価 (Summative Evaluation) と形成的評価 (Formative Evaluation) に区分される。総括的評価はプロジェクトの成否を結論づけるためにデータを収集しその判断を行うものであり、形成評価はプロジェクトの計画や実施状況の改善に役立てるために評価を行うものである。どちらの評価が適しているかは、プロジェクトの手法がどの程度固まっているかによるであろう。例えば十分な前例がある特定のインフラを整備するプロジェクトにおいては、総括的評価も有効であろう。一方で、持続可能な社会へ向けた行政機関のキャパシティ・デベロップメントやステークホルダーの行動変容を意図したプロジェクトでは、モデルが固まっておらず、地域固有の文脈から正解が見えない中で活動を行うことになることも多い。筆者らが支援するプロジェクトも、比較的小規模な NGO 等が実施を行っており、フードロスの削減や省エネルギー型のサプライチェーンへの転換等、特定のモデルがない中での模索的な取り組みが多く、形成的評価が役立つ場面が多く見られた。

このようなプロジェクトにおいては、評価は成否の結論付けを行うためではなく、計画の迅速な改善のために行われるべきである。近年、発展的評価という枠組みの中で、こうした形成的評価を取り入れつつ、イノベーションを起こすために継続的に発展して行くプロジェクトに寄り添う形で支援するための評価のあり方が提案されており、一部の国際機関やドナーもこれを試行的に取り入れている。発展的評価を理想的な形で実施するには評価者側の手間とコストが大きい。新たな開発課題に対する取り組みや地域固有の文脈が大きい分野においては、手間やコストに留意しつつ、プロジェクト評価を計画や実施の改善に役立てるための枠組みに転換していく意義は大きいのではないだろうか。

筆者らが提案する評価枠組みでは、プロジェクトの準備・計画段階から、評価者とプロジェクト実施者が協力してギャップ分析とセオリー・オブ・チェンジ (Theory of Change) の作成を行う。これにより、プロジェクトが目指す未来像や意図する最終的な成果、そこに至るプロセスと仮定が明確になる。この際に作成された評価シートは、その後、1-3ヶ月毎に行う定期的な打ち合わせや現地訪問を通じた評価において、予め設定した指標に関する情報収集や振り返りのための質問に答えることを通じて修正されていく。このように、プロジェクトの評価は実施期間中の継続的なプロジェクト支援を意図したものであり、中間、終了時評価といったタイミングを明確に区分することの意義は薄れる。また、実施終了前後には、これらの評価シートを最終的に更新することにより、当初想定していた未来像や活動、成果が適切なものであったのかを検証し、それをプロジェクトのスケーリングにつなげていく。

このようなプロジェクト支援のための評価を行う上では、評価者によるファシリテーションが鍵となる。既に成功例が確立しているプロジェクトの効率的な実施を担保する上では外部者の目線に立った総括的評価が有効であろうが、プロジェクトの活動内容そのものを実施中に固めていくようなプロジェクトにおいては、実施者、ドナー、評価者がより良いプロジェクトの実施がなされるように共同作業を行う必要がある。その際、評価者は客観

的な評価を行うという役割を意図的に薄め、プロジェクト実施者やステークホルダーによるプロジェクトの改善に役立つ気づきを最大化するため、対等な関係づくりや対話の場づくりを行うためのファシリテーターの役割を担う。

2. インパクトとアウトカムを重視したセオリー・オブ・チェンジ (Theory of Change)
インパクト評価の流れにおいては、プロジェクトが最終的に受益者の経済・社会状況や環境改善等に及ぼした結果を定量的に把握し、これによりプロジェクトの成果を判断する。最も統計的に厳密であるとされるのがランダム化比較試験 (RCT) による実験計画法 (Experimental Design) である。開発協力プロジェクトでもこのような手法を取り入れる取り組みが進んでいるが、コストや時間、測定可能性の観点から、適用できるプロジェクトは限られていると言わざるを得ない。

一方、PDM においては活動による直接的な成果 (アウトプット) とそこから発現される次の段階の成果 (目標) を明確化し、指標として評価することが意図されている。しかし、この枠組みにおいては、直接的な成果からもたらされるインパクト (例えば栄養状況の改善、温室効果ガスの削減等の受益者の社会経済状況や環境面の具体的な効果) とアウトカム (例えばステークホルダーの行動変容や意識向上、行政の能力向上や計画策定等インパクトに至るまでの過程にある成果) の区別は不明確である。そのため、測定が簡易なより直接的な成果が指標とされる傾向があり、受益者の社会経済状況や環境面の改善といった本来の目的に向けて何が起きているかの状況が指標から抜け落ちてしまうことがある。測定可能性について配慮した枠組みとも言えるが、プロジェクトの最終的な目的が何なのであるかを考えると、現状の PDM や多くのログフレームにおける評価の範囲は不十分ではなかろうか。

ログフレームに関連し、セオリー・オブ・チェンジ (Theory of Change) というプロジェクト活動から効果発現までの流れを明確化するためのツールが提案されている。活動から成果までの間にロジカルな関係性を求める点はログフレームと近いが、最大の特徴は、表ではなく図で示すことでより複雑な関係性を示すことができる点と、各項目の間にある仮定 (アサンプション) を明確化することにある。仮定とは、ある直接的な成果が、どのような条件のもとであれば次の段階の成果につながるかを記載する欄である。PDM においても外部条件として似たような欄が設けられているが、予め計画した活動がプロジェクトの成果につながるリスクを把握するというニュアンスが強く、意味が異なる。セオリー・オブ・チェンジにおいては、仮定が異なった場合には、インパクトを発現するためにセオリー自体を転換し、活動自体を書き換えていくことが求められる。

筆者らの提案する評価枠組みでは、これを計画策定から継続的な改善に役立てるためのツールとして、インパクトとアウトカムを明記した「ワーキング・セオリー・オブ・チェンジ (Working Theory of Change)」と位置付けている。筆者らは、プロジェクトを行う意義はその受益者の社会経済状況や環境面の改善にあり、それらの効果をインパクトと捉えて

予め明確化しておくべきである⁴。このような意味でのインパクト形成には長い時間がかかるとしても、より高次のアウトカムやインパクトを明確化し、それに対する指標を設定し、それにつながるための活動になるように絶えず活動計画を修正していくことが望まれる。ただし、インパクトの測定方法においては統計的に厳密な手法を用いる必要は必ずしもない。プロジェクトの規模や予算に合わせて、差分の差分法、前後比較、定性評価等も含めて柔軟に対応するべきである。

3. 質的評価と予期せぬ気づきの把握

アウトカム・マッピング等、質的評価を重視する枠組みにおいて、ステークホルダーの行動変容や関係性の変化を捉えることが提唱されている。また、モスト・シグニフィカント・チェンジ (Most Significant Change) という枠組みでは、プロジェクト関係者からの様々な気づきをボトムアップで集めていくことで、プロジェクトによる経験知を明確化することを意図している⁵。こうした質的評価の枠組みは、事前に定めたスコープや測定可能な指標による評価のみでは捉えきれない経験知の重要性を意識したものである。

筆者らのフレームワークでは、予め設定する指標においても、定量的指標と、定性的な指標の双方を設定することを推奨している。例えば「計画がX件策定された」といった形で無理に数字にした場合には表面的な評価となりかねず、それよりも、計画策定に至る過程やその詳細な状況等を多様な角度から説明的に把握することに意義がある⁶と考える。さらに、事前に設定する指標に加え、一連の気づきを把握する質問を設けている。これにより、予め設定した評価の枠組みにとらわれない気づきを把握することができる。可能であれば、プロジェクト実施者以外にも、現地の参加者、パートナー等の多様な気づきがフィードバックとして得られることが望ましい。

以上に述べたように、一つの答えが存在しない中で実施しながらモデルを模索していくようなプロジェクトにおいては、評価の目的をプロジェクトの計画・実施を継続的に支援していくことに転換することが望ましいのではないだろうか。そのような評価を行う上では、活動が社会・経済・環境面の具体的な成果につながっているかを過程も含めて検証していくために、インパクトを重視した情報収集とセオリー・オブ・チェンジの明確化が重要である。また、数字や予め設定した指標では捉えきれない質的な状況を把握することが望ましい。従って、本稿の最初に述べたインパクト評価、質的評価、発展的評価はいずれも相互に補完し合うもので、これらの効果的な組み合わせが望まれるのではないだろうか。

⁴ ただし、既存の多くのセオリー・オブ・チェンジにおいてもログフレーム同様にインパクトとアウトカムの明確な区別を行っていないものが多い。

⁵ Rick Davies and Jess Dart, *The “Most Significant Change” (MSC) Technique A Guide to Its Use*, 2005.

こうした背景を踏まえ、筆者らが提案している評価枠組みの概要は以下の通りである。

- ① プロジェクトの評価は、成否を結論づけるよりも、プロジェクトの計画・実施の迅速な改善につなげていくことを目的とする。
- ② プロジェクトの評価は準備・計画、継続的なプロジェクト実施支援、スケーラビリティを含めたその後のフォローアップまでのプロジェクト・サイクル全般で活用する。
- ③ 評価者はプロジェクトを継続的に支援するファシリテーターとして位置付け、準備段階から実施者と共に評価を開始し、毎月～四半期毎等、頻繁に実施者との対話を行う。
- ④ 準備段階においては、プロジェクトが意図する未来像と現場のギャップ分析、プロジェクト活動からインパクト形成までの流れと仮定を明確化するセオリー・オブ・チェンジの策定を行い、これらは実施中から終了時まで更新していくものとする。
- ⑤ データ収集のために設定する指標は、アウトプットではなく、インパクトとアウトカムを中心とする。また、定量的な評価に加えて、定性的な指標も取り入れることで、測定困難な面も含めて表面的ではない進捗状況の把握に努める。
- ⑥ 指標に加え、振り返りを促す質問項目を設けることで、事前に設定したスコープにとられない予期せぬ気づきを把握し、プロジェクトの実施改善につなげる。
- ⑦ プロジェクト終了時には、量的な拡大のみならず、質的向上を含む多様なプロジェクトのスケーリングに関する検討を行う。

筆者らが提案する評価の枠組みは 2017 年中頃に初版が策定され、2018 年前半までに約 10 件のプロジェクトにおいて主に準備・計画段階～実施段階における評価の試行を行った。現在、これらの経験を踏まえ、評価枠組みの修正作業を行っているところである。なお、本稿では、スケーリングを評価に組み込んでいく方法については扱えなかった。上位計画や政策への反映、文化や社会規範への浸透、オーナーシップの移譲といった量的な拡大以外の多様なスケーリング⁶を踏まえたスケーリングに関する評価を筆者らの枠組みでは取り入れているが、実際の試行はこれからである。

まだ試行を開始したばかりであるが、評価枠組みは国連持続可能な消費と生産 10 年枠組み (10YFP) 以外のプログラムでも活用されていくことを意図して出版予定である⁷。援助機関が正式に評価枠組みを転換するに至らずとも、プロジェクト単位で一部活用できるシートもあると思われる。実務者・研究者である読者の皆様には、ぜひとも忌憚ないご意見をお聞かせいただきたい。

⁶ Darcy Riddell and Michele-Lee Moore, *Scaling Out, Scaling Up, Scaling Deep: Advancing Systemic Social Innovation and the Learning Processes to Support It*, 2015.

⁷ <https://pub.iges.or.jp/pub/project-assessment-framework-adaptive-planning>