

「離島振興に必要な経費」を例に



一橋大学経済学研究科 教授

佐藤 主光
SATO Motohiro

プロフィール

一橋大学経済学研究科、国際・公共政策大学院教授、医療政策・経済研究センター長

1969年秋田市生まれ、92年一橋大学経済学部卒業、98年カナダ・クイーンズ大学Ph.D（経済学取得）、99年一橋大学経済学研究科専任講師、准教授を経て現在に至る。専門は財政学、政府税制調査会委員、財務省財政制度等審議会委員、内閣官房行政改革本部行政事業レビュー評価委員などを歴任、おもな著書に地方税改革の経済学、2019年日本経済学会石川賞受賞

1 EBPMの背景

「証拠に基づく政策立案（EBPM）」に向けた機運が政府・地方自治体内で高まっている。従前の政策形成は「局所的な事例や体験（エピソード）が重視されてきた」きらいがあった。開始から時間が経過し、経済・社会の環境が変化したにも関わらず、「慣行的に続けられてきた」という理由でもって見直しの進まない政策・事業も少なくない。他方、EBPMは「(1) 政策目的を明確化させ、(2) その目的のため本当に効果が上がる行政手段は何かなど、「政策の基本的な枠組み」を証拠に基づいて明確にするための取組」（総務省）にあたる。定量的かつ客観的なデータとその分析に依拠した政策形成を重視する。「我が国の経済社会構造が急速に変化する中、限られた資源を有効に活用し、国民により信頼される行政を展開する」ことが期待されている（統計改革推進会議最終取りまとめ（平成29年5月））。そのため「行政事業レビュー、政策評価、経済・財政再生計画の点検・評価」の「三本の矢」でもって

EBPMを実践していく（内閣官房行政改革推進本部（平成30年1月））。¹政府はこうしたEBPMと統計改革を「車の両輪として、一体的に推進する」としてきた。具体的には「政策、施策、事務事業の各段階のレビュー機能における取組を通じてEBPMの実践を進め、EBPM推進体制を構築する」とともに「経済統計の改善、ユーザーの視点に立った統計システムの再構築と利活用」を促進する（経済財政運営と改革の基本方針2017）。

とはいえ、EBPMの確立には現状は程遠い。政策の立案や評価に必要なデータが乏しい上、公共部門内の政策形成の文化を「政策目的の明確化や政策効果の測定に重要な関連を持つ情報やデータとは何かを問うていくエビデンスベース」へと転換することは容易ではない。現場において政策・事業の実施は根拠法令に基づく。よって「法律に書いているから実施している」というスタンスになりがちだ。筆者は長年、内閣官房行政改革推進本部の行政事業レビュー（公開プロセス及び秋のレビュー）に携わってきたが、事業の効果（アウトカム）に対する当方からの指摘に対して根拠法令でもって反論する政策担当者も少なくない。しかし、法律（自治体であれば条例）は本来、政策が目指すべき目標＝アウトカムの手段であって、それ自体が「自己目的化」されるべきではない。「法律等の掲げる目的・目標とその考え方や根拠に立ち返った検討が必要」だろう（内閣官房行政改革推進本部（平成29年11月））。

本稿ではその事例として平成30年度公開レビューとなった「離島振興に必要な経費」（離島活性化交付金）を取り上げる。当該事業は昭和28年に制定された「離島振興法」による。我が国は6,852の島嶼により構成

1 行政事業レビューは内閣官房行政改革本部、省庁横断の政策評価は総務省政策評価局、経済・財政再生計画は内閣府経済財政諮問会議が担当する。これら「三本の矢」を政策体系の中に位置付けると行政事業レビューは（施策を上位目標とする）事務事業レベルの評価、政策評価及び経済・財政計画は（事務事業を手段とする）施策評価にあたる。

され、本州、北海道、四国、九州、沖縄本島を除く6,847島が離島となっている。このうち、離島振興法の対象となる有人離島（H30.4.1現在）は225島である。「離島の自立的発展を促進し、島民の生活の安定及び福祉の向上を図るとともに、地域間交流を促進し、もって無人の離島の増加及び人口の著しい減少の防止や定住の促進」（離島振興法第1条）を目的とする。振興策としては具体的には補助率の嵩上げ（法第7条）や医療の確保等（法第10条）が含まれる。しかし、離島に限らず、我が国は高齢化と人口減少という新しい社会・経済に直面しており、離島振興の在り方そのものが問われている。特に統計（データ収集・分析）とともにEBPMの柱である「ロジックモデル」の妥当性が問われてくる。

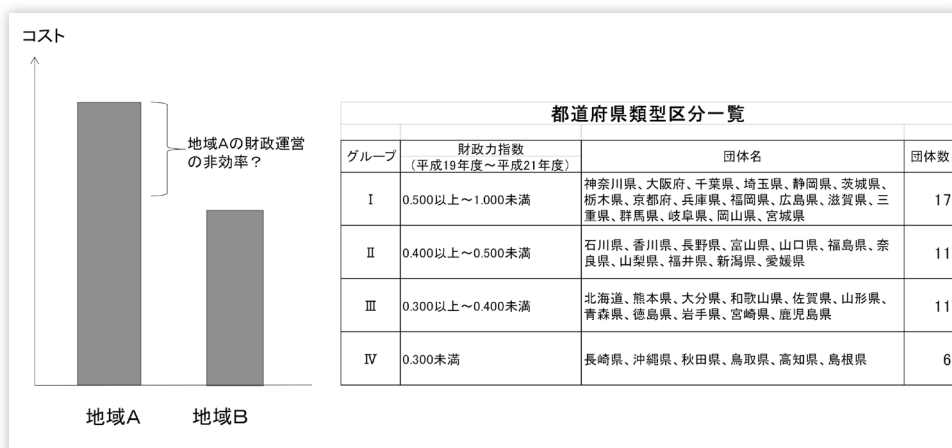
2 EBPMとは？

本節ではEBPM（「根拠に基づく政策立案」）の概要について説明する。EBPMの要は①政策立案の前提となる事実認識②立案された政策とその効果を結びつけるロジック（ロジックモデル）③政策のコストと効果の関係（費用対効果）であり、統計（データ収集・分析）は「事実認識と政策効果の測定や予測と評価に関する客観的な根拠」（国交省資料）と位置付けられる。エビデンスとして最も「質が高い」のは既存の実証研究のレビュー、それらを結合したメタ分析であろう。例えば、ICT化が子どもの学力に与える効果の実証研究が既に多くあれば、その結果をもってエビデンスとすることができる。ただし、海外研究などの場

合、文化や制度の違いを勘案したとき、我が国で適用できるか「外的妥当性」の検証が求められる。仮にエビデンスを自分たちで収集するとすれば、必要なデータは①記述統計と②分析統計からなる（総務省（平成30年10月））。このうち、「記述統計とは現状を的確に捉えるもの、分析統計とは（政策の効果の）因果関係の推定を行うもの」と捉えられる。「収集されたデータの特徴（平均、分散、標準偏差、分布など）を明らかにし、データの示す傾向が性質を把握するもの」であるが、そこでは測定の信頼性・妥当性が重要となる。他方、分析統計は、「統計学の手法でデータを解析して因果関係の推論を行うもの」である。この因果関係の推論のためには、必要なデータの収集と処理、統計的な分析手法について正しい方法に則ることが肝要とされる。

記述統計の活用例としては地域間での差異の「見える化」がある。無論、高齢化や産業構造など地域のニーズの違いを反映した地域差はあって然るべきだろう。しかし、年齢調整をしてもなお残る高齢者医療費の地域差、人口規模や経済状況が似た類似団体間でも異なる民間委託の程度などニーズの違いでは「説明できない」地域差については検討を要する。こうした地域差は自治体・住民にとって有用な情報になる。他地域との比較は自分たちの取り組み成果を評価するためのベンチ・マークを与えてくれるからだ。相対的に成果が劣ると判断された自治体においては、従前の政策の見直しへの契機（圧力）となる。以って、自治体の「行動変容」（＝政策の見直し）を促す。「見える化は歳出改革の推進力」なのである。

図表1：地域差の見える化



出所：筆者作成

統計分析にあたっては政策と成果指標との間で単純な相関関係をみるだけでは十分ではない。政策の「外的要因」をうまくコントロールしなければ政策と成果指標の関係は単なる見かけの相関（関係）に過ぎないかもしれない。政策効果を知る上で有用なのは、①政策を実施したグループ（＝「処置群」）と②政策が実施されなかったグループ（＝「対照群」）に分けた上で、成果指標の差異を検証することである。差＝各グループ内での平均的な成果改善と差＝グループ間での平均的なパフォーマンスの違いをみていることから、「差の差の分析」（DID（Difference in Difference）分析）と呼ばれる。パネル分析でも同じように処置群と対照群の間でのパフォーマンス＝成果の違いから政策効果を見ることが出来る。

ただし、政策効果を正しく検証するには処置群と対照群が恣意性のない形で「ランダム」に分かれていること、つまり「内生性バイアス」がないことが条件になる。さもないと対照群とのパフォーマンスの違いは必ずしも政策効果を反映しない。我が国では特区制度のような実験的な規制緩和や先駆的な事業を行うにあたっては、「手上げ方式」によるケースが多い。このため「サンプル・バイアス」が生じかねない。こうしたバイアスを回避するには、政府自身がランダムに政策を行う地域、あるいはプログラムに参加する個人を選んでしまうことだ。これは「ランダム化比較実験（RCT）」として知られる。健康増進等、先駆的な政策を全国展開する前に実験的に施行して、成果のエビデンスを検証するものである。この実験で成果が実証されれば政策は全国的に行われ、されなければ全国展開は見送られる。RCTは英国では1997年ブレア労働政権以降、EBPMの一環として教育・医療、徴税などの分野で幅広く行われてきた。他方、我が国ではランダム化実験のような形での政策分析は未だ実例が少ない。後述の通り、本稿で取り上げる「離島振興に必要な経費（離島活性化交付金）」事業においてもこうした分析統計の手法は用いられていない。

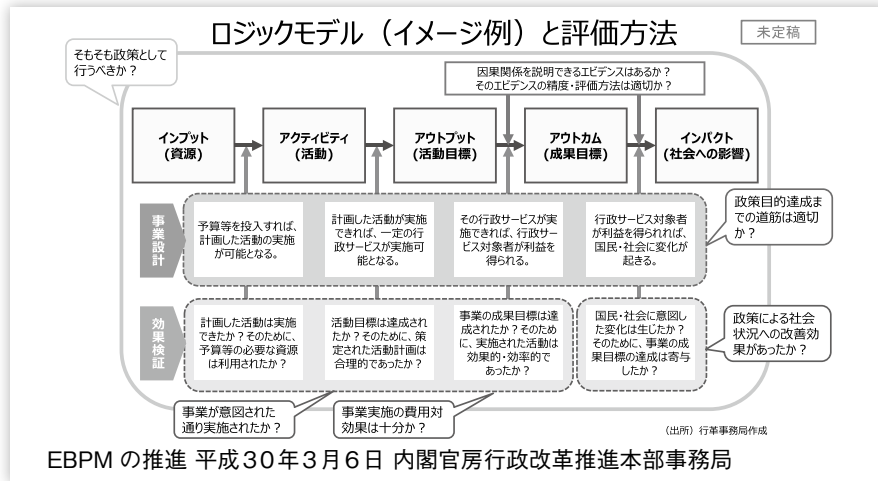
一般に既存研究の蓄積が十分でない限り、政策・事業の効果を予め知ることは難しい。そのため政策の試行錯誤（＝政策実験）の一環として実証事業がある。ただし、その効果検証にあたっては予め検証計画を綿

密に立てることが重要とされる。「社会実験として事前に立てた仮説に対する事後の成果をしっかりと検証できる」ようにすることだ。例えば、実証事業の前後で「モデル事業の対象として選定された者とモデル事業に選定されなかった者との比較」できるようにする。しかし、実際のところ、実証事業の多くはベースライン（事前）調査や対照群の設定がなく、事後的に効果を識別することは難しい。

3 ロジックモデルとは？

政策を評価する上でエビデンス＝実態と並んで重要なのはロジック＝論理である。ロジックモデルは各成果指標（数値目標）と達成に向けた政策との因果関係及び外部要因との関係を把握・分析する。ここではこうなったら良いなどという「希望的観測」（楽観的見通し）や「風が吹けば桶屋が儲かる」ような曖昧な関係は排除する。例えば、政策＝自治体の庁舎の新築の成果として地域経済の活性化を挙げたとしよう。その根拠が立派な庁舎が出来れば、地域住民がそれを誇らしく思い、元気になって消費等経済活動が活発になるからとしたらどうだろうか？果たして新しい庁舎を誇りに思うかを含めて論理性に欠ける。また、ロジック構築においては目的と手段の整理が必要となる。ロジックモデルで示されるべき因果関係には、「①事業段階におけるインプット（予算投入）からアウトカム（成果目標）に至る因果関係を説明したものと、②さらに上位の政策・施策段階のインパクト（成果目標）に至る因果関係を説明したもの」がある。例えば、予防医療・介護の充実を図る具体策＝手段として定期健診の普及に向けた広報、健診の実施、医療機関との連携など個別の事業が挙げられる。こうした政策体系は目的と手段の関係を明らかにするとともに、政策評価を階層的にする。行政事業レビューであれば、その成果目標が上位の政策＝施策の目標と整合的になっているか、施策目標の実現に有効か、他により良い手段＝代替可能な事業はないかが問われる。施策評価（政策レビュー、総務省による政策評価など）では施策の政策に対する効果が評価される。

図表2：ロジックモデル



出所：内閣官房資料

事業＝手段で直接コントロールできる範囲を「アウトカム」、外的要因の影響を受けた後の社会的な変化等は「インパクト」とされる。こうしたアウトカム（事業段階）とインパクト（政策・施策段階）に係る成果目標（KPI）が離れすぎると、両者の関係が見えなくなる。因果関係（原因と結果の関係）に破綻・飛躍がないよう「丁寧に順を追ってロジックモデルで明らかにすることが必要」だ。その上でデータによって実際に因果関係が成立しているかを検証する。その際、「アウトカムの目標水準を明確にした上で、政策手段によるアウトプットが、どのようにアウトカムに影響を与えるかのロジック」を与え、「このロジックが説得的であることを裏付けるエビデンスを示す」ことが重要とされる（内閣官房行政改革推進本部（平成29年11月））。EBPMはそのロジックがデータ等により裏付けられるかを検証することが目的だからだ。また、当初のアウトカム（KPI）が達成できなかったとき、その手段であるインプット・アウトプットに遡って、それらの見直しに繋げるフィードバックを出来るようにすれば、実践的なロジックモデルになる。ただし、特に施策レベルのEBPMでは政策の目的と手段が一对一に対応しているわけではない。同じ政策目標（例えば、健康増進）に対して複数の政策手段（例：健診、生活習慣指導など）が講じられている場合、各々の寄与度をみないと、着目する手段（事務事業）の効果は識別できない。

なお、必要なデータが入手できるとは限らない。ただし、「関連しそうなデータを集め、それで説明でき

るロジックを作るという手順」は本末転倒であり、適切でない。むしろ、「本来目的・目的とされるべきものは何であるかについて、虚心に考える」べきであろう。「データが全て揃うことはないし、完璧なデータなどはない」にせよ、「現存するデータを最大限に組み合わせ、活用して、ロジックモデルを構築する」ことだ。例えば「がん検査の受診率と死亡率の低下の中間に初期がんの発見率の上昇が見られるかどうかを見てみる」など、中間指標（中間アウトカム）を用いることで、「因果関係の確からしさを推測する」。いずれにせよ、ロジックを整理することで政策の見直しの必要性が認識され、見直しに繋がることが期待される（内閣官房行政改革推進本部（平成29年11月））。

4 離島振興策について

行政事業レビューでは、各府省の全ての事業（約5,000事業）について毎年度レビューシートを作成し、無駄の削減をはじめ、事業の効果的・効率的実施を図る観点から検証してきた。外部有識者を交えて各府省が実施する「公開プロセス」と行政改革推進会議の下で行われる「秋のレビュー」がある。EBPMの一環として行政事業レビューでは2017年度から「政策目的とその手段との関係（つながり）を分析し、統計等のデータを用いてチェックを行い、政策の適切な実施と次の段階に向けた改善を継続的に可能とするためのツール」としてEBPMを試行してきた。平成29年の秋のレビューにおいては「EBPMの試行的検証」とし

て「次世代施設園芸拡大支援事業（農水省）」、「IoTを活用した社会インフラ等の高度化推進事業（経産省）」などを取り上げている。「離島振興に必要な経費」（以下、離島活性化交付金）については平成30年公開プロセスにおいてEBPMによるレビューの対象事業となった。

はじめの当該事業の概要について説明しよう。離島振興法は昭和28年に施行された。離島の国家的役割は「我が国の領域、排他的経済水域等を保全するとともに、海洋資源の開発、利用及び保全に関する権利を確保・・・自然環境及び生態系の保護及び保全を行う場」とされてきた。離島振興法は「離島の自立的発展を促進し、島民の生活の安定及び福祉の向上を図るとともに、地域間交流を促進し、もって無人の離島の増加及び人口の著しい減少の防止」（第1条）等を目的とする。離島振興のための特例措置としては、「補助率の嵩上げ」（法第7条）、「医療の確保等」（法第10条）、「定期的な巡回診療等への補助等、妊婦支援等」、及び税の特例として「所得税・法人税の特別償却、地方税の課税免除に伴う減収補填」（法第19、20条）などが挙げられる。また、離島振興基本方針（離島振興法第3条）によれば「自立的発展の促進、生活の安定、福祉の向上、地域間交流の促進の観点から・・・地域資源の新たな発掘及び付加価値を向上させる取組等」を進めるべく「行政だけではなく多様な民間主体の発意及び活動を地域づくりに生かす」とともに「効率的な

離島振興施策を推進」する。

国交省の政策体系（「政策評価の事前分析表」）上、離島活性化交付金は施策「離島等の振興を図る」の政策手段と位置付けられる。「戦略産業の育成による雇用拡大等の定住促進、観光の推進等による交流の拡大促進、安全・安心な定住条件の整備強化等の取組」を支援する。平成30年度の予算額は15.5億円で補助率は都道府県、市町村、一部事務組合であれば予算の範囲内で1/2以内、民間団体の場合は1/3以内とされる。対象事業には産業活性化事業として雇用機会の創出のための戦略産品開発・輸送費支援、Uターン希望者等のための情報提供である定住誘引事業、空き家の改修などの人材受入れのための施設整備、交流促進に向けたPR映像、パンフレットの制作、イベントにおけるPR活動、観光地域づくり推進主体立上げ、滞在交流型観光のプログラム作成、離島留学、交流イベント開催及び、避難施設整備・既存防災拠点の改修等の防災機能強化事業がある。平成29年度は53市町村・229件に交付金を支給している。

離島活性化交付金の活用事例としては、粟島（新潟県粟島浦村）の「直売所による産業活性化事業」（平成25年度～）がある。当該事業は「島内に埋もれている産品の発掘を行い、その産品を使用した特産品、加工品を開発して、直売所経由で観光客や島外への販売を通して産業の活性化を図った」。直売所の販売額は平成27年度約430万円、平成28年度には正社員1人、

図表3：離島振興基本方針の概要

離島振興基本方針の概要

国土交通省

平成25年3月29日 総務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省 告示第一号

離島振興基本方針のポイント

- ・法の施行に当たり、離島振興対策実施地域の振興を図るための離島振興基本方針を国が策定。
- ・具体の指針については、法第3条第2項に掲げる各事項に関し記述。
- ・関係都道府県は離島振興基本方針に基づき、離島振興計画を定めることができる。

離島の振興の方向

- ・自立的発展の促進、生活の安定、福祉の向上、地域間交流の促進の観点から、離島地域の活力を維持・向上させる取組を推進。
- ・地域資源の新たな発掘及び付加価値を向上させる取組等を促進。
- ・行政だけではなく多様な民間主体の発意及び活動を地域づくりに生かす取組を推進。
- ・生活圏を考慮し、圏域内の集落連携や機能分担等を踏まえ、効率的な離島振興施策を推進。

離島振興計画の策定に当たって指針となるべき基本的事項

<ul style="list-style-type: none"> (1) 交通通信の確保 (2) 農林水産業、商工業等の産業振興・資源開発の促進 (3) 雇用機会の拡充、職業能力の開発その他の就業促進 (4) 生活環境の整備 (5) 医療の確保等 (6) 介護サービスの確保等 (7) 高齢者の福祉その他の福祉の増進 	<ul style="list-style-type: none"> (8) 教育及び文化の振興 (9) 観光の開発 (10) 国内及び国外の地域との交流の促進 (11) 自然環境の保全及び再生 (12) 再生可能エネルギーの利用その他のエネルギー対策 (13) 防災対策 (14) 人材の確保・育成
---	---

出所：国土交通省

パート6人を雇用している。「宍島交流促進事業」(平成25年度～)も当該交付金の支援による。外国人観光客向けには、「英・中・韓等多言語によるポスターやプロモーションビデオ等を作成し、観光案内所や空港でのポスター掲示や無料動画共有サイトでの配信などで情報発信」を行った。結果、外国人宿泊客数は平成24年度の90人から平成27年度には621人まで増加しているという。しかし、これらの成果はエビソードベースであり、EBPMになっていない。例えば、類似した支援の効果について他の離島の結果を合わせた記述統計(平均など)も支援のなかった離島との比較(DID分析)も示されなかった。「離島の置かれている状況が千差万別」とはいうもののEBPMであれば本来、体系的・統計的な評価・分析があって然るべきだろう。

もっとも離島振興に関わるのは離島活性化交付金だけではない。農林水産省など他府省の関連事業としては、農山漁村振興交付金を活用した「農山漁村における滞在交流型の余暇活動及び農林漁業体験の推進農林水産業の振興」、農山漁村振興交付金による「農山漁村の持つ自然等を活用した地域の活動」の支援、離島漁業再生支援交付金の「海洋資源の高付加価値化、体験漁業等の地域の自主性と創意工夫を生かした実践的な取組への支援」、「廃棄物処理施設の整備」に向けた循環型社会形成推進交付金の充当などもある。EBPMでは本来、(省庁の枠を超え)こうした関連事業を網羅したロジックモデルの構築と評価が求められる。「政策目的全体に占める検討対象の政策手段の与える寄与度がどれくらいあるのかを見ないと、当該政策手段の効果がどれくらいか分からない」からだ(内閣官房行政改革推進本部(平成29年11月))。

5 行政事業レビュー

行政事業レビューでは事務局(公開プロセスは各府省の会計課等)から論点が提示される。離島に必要な経費(離島交付金)事業に係る論点としては、(1)統計データ等、いわゆるエビデンスに基づく現状分析、アクティビティ、初期アウトカム、中長期アウトカム等について、論理の飛躍や破綻なく、本事業の特性に応

じて適切にロジックモデルが作成されているか、(2)離島における著しい人口減少の防止、定住の促進に向けたアクティビティとして適切な内容となっているかどうかが挙げられた。

はじめに離島活性化交付金のロジックモデルについてみていく。インプット=予算として平成29年度は15.5億円(当初予算ベース)が投じられている。アクティビティとしては①定住促進事業、②交流促進事業、③安全・安心向上事業が行われた。交付金は3種類の事業の中で様々なメニューを提示しているが、「離島の置かれている状況が、千差万別であるため」、離島の自治体が自らの判断で事業メニューを組み合わせて申請する形になっている。アウトプットについては定住促進事業が同年度実績で98件(6億1,600万円)の実施があった。交流促進事業は123件(4億1,300万円)、安全・安心向上事業が29件(5億1,700万円)という状況になっている。各事業には成果目標(KPI)が設定されている。定住促進事業の中で、戦略産品を開発するという目的に対しては島の特産品を原料に商品化した商品の数、あるいは物産展での売上額などが目標として掲げられている。輸送支援であれば、戦略産品の出荷量、あるいは販売量となる。交流促進事業の場合、健康をテーマにしたツアー旅行商品数、スポーツイベントへの島外からの参加者数などが目標になる。最後に安全・安心向上事業については、ハザードマップの配布の数、避難所の収容人数などになる。初期アウトカムはこれらの成果目標に合わせて設定される。その一つの効果発現率とは、事業実施後の成果目標の数値の増分を総件数で割ったものである。これが80%以上で毎年度維持するというのを成果目標としている。ただし、安全・安心向上事業に関しては、「事業の性格上、定量的なアウトカム設定は事実上難しい」という判断から定性的な目標になっている。例えば、防災計画の改訂、防災施設の耐震化、防災避難経路の案内表示など目標はアウトカムというよりアウトプットにあたる。

ロジックモデルは中長期アウトカムを含む。離島活性化交付金の究極的な目標は上位政策・施策にある「人口の著しい減少の防止」である。目標数値としては平成32年度国勢調査の年にあたる令和2年度(2020年

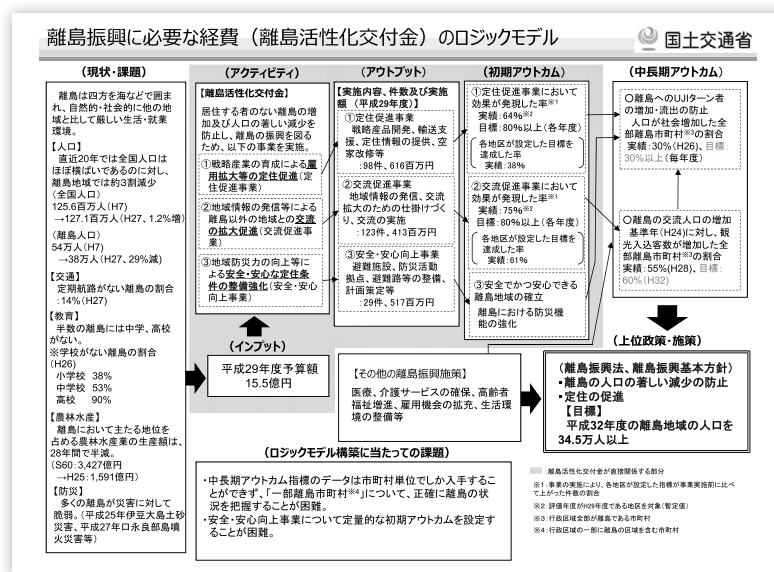
度)には離島地域の人口を34.5万人以上にする。ただし、現行は38万人のため離島の人口を増やすのではなく、その減少には歯止めをかけるという意図がある。もっとも、目標の達成には、当該交付金の他、「その他の離島振興施策」にある関係府省の政策が関連してくることになる。また、初期アウトカム＝事業の事業効果発現率等と上位施策の目標には距離がある。その間で、中長期アウトカムは初期アウトカムと上位施策の間を介する指標として位置付けられる。具体的には(1)定住促進事業、安全・安心向上事業については離島へのUJIターンの者の増加が挙げられる。合わせて人口流出の防止をみる指標として、「人口の社会増加した全部離島市町村の割合」を設定している。他方、(2)交流促進事業は「観光入込客数の増加した全部離島市町村の割合」を掲げてきた。

こうしたロジックモデルについては、上述の通り、離島振興が省庁横断的なことから、国交省の事業に限らず、省庁横断で構築すべきとの意見があった。また、交付金対象のメニューについて各々の効果を検証するPDCAサイクルを徹底すべきであろう。合わせて「自治体の創意工夫を促すべき」であり、「全ての離島を対象にするのではなく、選択と集中を検討できるのではないか」。そのためにアウトカムへの評価を、「次の年度時期のインプット、とりわけ、個別自治体への配分

に反映」することが明確ではないとの批判も出た。第2節で紹介したRCTのような手法で交付金の支援があった離島(=処置群)となかった離島(=対照群)のアウトカム(交流人口等)を比較することがあっても良い。また、人口減少を抑えるべく定住人口の確保に重きをおいた政策体系自体も疑問視された。人口減少が続く我が国において離島だけ歯止めをかけることは困難であることに加え、定住人口の確保以外の方策でも付加価値の高い商品の開発、産業の育成など離島の活性化に資する取り組みはあるだろうということだ。関連してGDPのように離島ごとで経済規模の統計を取ることが活性化を図る指標になるが、現行、そうしたデータはない。加えて、「交流人口」として観光客はカウントできるが、離島留学の生徒やその家族を含む統計はない。そもそも、観光客数を含めて統計が利用可能なのは自治体全体が離島になっている「全部離島」の場合であって、自治体の一部が離島の実態は反映されていない。中長期アウトカム指標のデータが市町村単位でしか入手することができないからだ。「EBPMの取組に必要な統計等データに対するニーズ・要望が顕在化」した例といえる。仮に統計等データの整備に繋がり、統計データの利活用が促されるなら、EBPMと統計改革の「好循環」となる。

こうした議論の結果、本事業に関する評価結果とし

図表4：離島活性化交付金のロジックモデル



出所：国土交通省

て評価者6名のうち、事業内容の一部改善が3名、事業全体の抜本的な改善が3名となった。本レビューのとりまとめは以下の通りである。

- ・事業全体の抜本的な改善・成果目標について、「人口が社会増加した全部離島市町村の割合」や「観光入込客数が増加した全部離島市町村の割合」のみならず、離島の現状と課題に対応した指標の追加を検討してはどうか。
- ・交流促進事業について、観光庁とも連携して、従来の手法にとどまらず、調査分析や観光戦略に基づいた効果的な手法を検討すべき。
- ・優先順位を付けて支援を行い、好事例を創出した上で、横展開を図るべきではないか。
- ・事業の目標の達成状況を次年度の配分に反映させるなど、意欲ある地方自治体の創意工夫を促す仕組みを盛り込むべきではないか。

6 EBPMの普及に向けて

離島活性化交付金については上述の通り、レビューでは「離島の現状と課題に対応した指標の追加」など成果指標（KPI）の再検討が求められた。「調査分析や観光戦略に基づいた効果的な手法」も今後検討されるべきだろう。特に離島振興のように複数省庁が関連する事業を実施している場合、「事業の基本設計である

ロジックモデルや、統計・データ等が関係省庁間で連携・共有」することが望ましい。「各省庁が貢献すべき範囲や割合について認識を共有したうえで、事業の計画段階における現状把握を十分に実施し共有するのみならず、実施段階における進捗管理や、事後的な効果検証の段階においても、統計・データ等を関係省庁間で適時に共有」（内閣官房行政改革推進本部（平成29年8月））することで、事業の効果・効率性を高めることだ。「政策課題の把握、政策効果の予測・測定・評価による政策の改善と統計等データの整備・改善が有機的に連動する」EBPMサイクルにも繋がるだろう。

無論、政策立案においてエビデンスが全てというわけではない。政治的あるいは倫理的な理由によってエビデンスがないまま政策が行われることもある。実際、EBPMが最も普及したとされる英国では費用対効果に基づいて医療技術評価（HTA）を実施しているものの、「客観的なエビデンスは意思決定のための判断材料の一つ」に過ぎず、社会的な価値判断などを「総合的に加味」した上で意思決定がなされてきたという。ただし、その場合であっても何故その政策が必要なのか、当局（政治家や官僚）は国民に「説明責任」を果たすことが求められる。いわば、EBPMは抽象的な理念を建前にした既得権益の政治力学を牽制する役割を担うといえる。

参考資料

- ・総務省「EBPMに関する有識者との意見交換会事務局」“EBPM（エビデンスに基づく政策立案）に関する有識者との意見交換会報告（議論の整理と課題等）”（平成30年10月）
- ・内閣官房行政改革推進本部事務局「EBPM推進のための「行政事業レビュー」の取組について」（平成29年8月）
- ・内閣官房行政改革推進本部事務局「EBPM推進の「次の一手」に向けたヒント集～「EBPM夏の宿題」ヒアリングから～」（平成29年11月29日）