

アジャイル型政策形成・評価の在り方に関する ワーキンググループ提言（素案）

はじめに～行政の「無謬性神話」からの脱却に向けて～

- 我が国は現在、デジタル化の急速な進展やコロナ禍に見られるように環境の変化が早く、社会課題が複雑さや困難さの度合いを増しており、先を見通しにくい状況にある。

しかし、このような状況にあっても、行政は様々な社会課題に適時的確に対応し、解決していかなければならない。

- 一方で、我が国の行政には、従来、行政は間違いを犯してはならない、あるいは、現在の制度や政策は間違っていないと考える、いわゆる「無謬性神話」が存在すると指摘されてきた。

行政の職員がこのような無謬性にとらわれていると、解決すべき課題があるとしても、政策効果のエビデンスが揃っていなければ新たな政策にチャレンジしない、あるいは、政策が社会課題に十分に対応できていなくても政策の見直し・改善を行わないといった消極的な姿勢に陥り、問題を先送りすることにつながり、結果として、現在や将来の国民に不利益をもたらすことになりかねない。

- 社会の複雑性・不確実性が増し、先を見通しにくい中にあることは、まずはその時点で考え得る最善の政策にチャレンジし、上手くいかなければ機動的かつ柔軟に修正していくという、アジャイルの度合いが強いアプローチを採る必要性が高まっている。

また、政策立案の段階から、可能な限り、政策の実施状況に応じて柔軟に政策手段の入替えを行えるような設計とすることも求められる。

- そのためには、行政の「無謬性神話」から脱却し、このような機動的で柔軟な政策形成・評価が自然に行われるような組織文化を霞が関に作り、根付かせていかなければならない。

その際、新たに資料作成等の作業を一律に課しても、業務の負担感が増すのみで、職員の意識に良い変化が生じることは期待し難い。

上記のような組織文化を根付かせるには、幹部から現場の第一線の職員までの意識改革・行動変容を促すための取組を粘り強く積み重ねていくことが重要である。

- 本ワーキンググループは、このような観点に立ち、機動的で柔軟な政策形成・評価を行う上で留意すべき点と、これを実践するために今後取り組むべき方策について、以下のとおり提言する。

1. 機動的で柔軟な政策形成・評価を行う上で留意すべき点

- 行政の「無謬性神話」は、職員の意識・行動に次のような影響を与えかねないと考えられる。
 - ・ 政策実施後の見直しがあり得ることを前提に立案しない
 - ・ 目標と実態の乖離を発見しても、原因分析を行わない
 - ・ 政策手段の見直しを実際に行うことはできるだけ避けたい
- しかし、政策は必ずしも想定どおりに進むものではなく、意思決定者や政策担当者は、目標を参照しながら、可能な限り、実施状況や状況変化に応じて政策手段の入替えを行えるような設計をする必要がある。

このような政策設計により「臨機応変」に対応するのではなく、場当たりの政策手段の入替えを行うことは「朝令暮改」との批判を招きかねない。

行政の「無謬性神話」から脱却するためには、

 - ・ 政策実施後に状況に応じて柔軟に見直せるように立案すること
 - ・ 目標と実態の乖離がある前提で、実施状況や現場の実態をより正しく把握すること
 - ・ 見直しは悪いことではなく、必要があれば躊躇なく改善することが善いことであるという意識を持つこと

が重要なポイントとなる。
- また、政策立案段階においてエビデンスに基づく十分な検討を行い、機動的で柔軟な見直しが行える形での設計を基本としつつも、社会の複雑性・不確実性が高まっている現在、これまでに経験のない課題も増えていることから、こうしたものについては、政策立案段階での検討に時間をかけ過ぎて、政策実施の機を逸することがないように、まずはチャレンジしてみて、トライ&エラーで政策の精度を上げていくアジャイルの度合いが強いアプローチを採ることが特に求められる。
- そして、こうしたことを実現する上では、政策に係る専門的・技術的観点からの外部有識者のコミットメントのほか、こうした政策形成・評価の在り方に対する政務職（大臣、副大臣、大臣政務官等）のコミットメントが必要である。
- 政策サイクル（PDCA）を回していくに当たっては、以上のような基本的認識を前提としつつ、機動的で柔軟な対応が可能となるよう、主に次に掲げる事項に留意して取り組むべきである。

その際、特に府省庁横断的に同様の政策目的を持つ政策については、個別の政策単位（部分最適）の観点のみではなく、同様の政策目的を持つ政策全体（全体最適）の観点から、同じデータ、分析等のエビデンスを基に、個別政策間の連携による相乗効果も含め、政策全体としての建設的な検討・議論を行うことが望ましい。

（1）政策立案段階：【Plan】

- ①ファクト発見（課題の発見と政策目標の設定）

- ・ ステークホルダーとのコミュニケーションに加え、政府統計、行政記録情報や民間データ（ビッグデータ、オルタナティブデータ等）等の正確性、速報性及び網羅性のバランスを考慮した多様なデータや、各府省庁の職員による分析や専門家による高度な分析を基にして課題を発見し、政策目標を設定する。

②政策分析（政策手段の検討）

- ・ 政策手段と政策目的の論理的なつながり（ロジック）を明確化しながら、可能な限り科学的知見、実施政策の検証結果、民間や海外の事例等のエビデンスに基づき、政策目的の実現に寄与する政策手段の比較検討を行う。

③モニタリングや評価の事前設計

- ・ 必ずしも政策立案時の想定どおりに進捗しないことを前提として、政策実施時に、政策が上手くいっていないときにそのことに気づき、ボトルネックを見つけることができるよう、あらかじめ多段階でモニタリング指標を設定しておく。

なお、設定すべき指標の数や内容は政策により異なるものであり、設定に費やす時間等のコストとのバランスに留意すべきである。

- ・ 政策を実施した結果として、効果があり、その政策を続けていけば良いのか、それとも効果がないので、政策を見直す必要があるのか、政策評価時に判断できるように、あらかじめどのように政策を評価するか検討しておく。
- ・ その際、モニタリングや評価に必要となるデータ等のエビデンスも検討しておく。
- ・ 政策が上手くいかないときに、別の政策手段（Plan B/Plan C など）に切り替える条件をあらかじめ設定しておくことが望ましい。

（2）政策実施段階：【D o】、政策評価段階：【C h e c k】

④モニタリング

- ・ 政策立案段階で想定したとおりに進捗しているかを確認するためのセンサーとして、あらかじめ設定したモニタリング指標の動向を監視する。目標と現状の間に乖離がある場合、その原因を探るために業績マネジメント（評価・分析）段階に移行していく。
- ・ 政策の進捗を確認する際は、定量的な指標の動向だけにとらわれるのではなく、現場と緊密なコミュニケーションを行うことなどにより、実態を把握することが重要である。

⑤業績マネジメント（評価・分析）

- ・ 中間や事後のインパクト評価（効果検証）や、各種指標データによる政策の進捗状況の分析を行い、政策手段の停止や別の政策手段への転換が必要な状況

であるかを判断する。

(3) 政策改善段階から政策立案段階：【Action⇒Plan】

⑥政策運用改善、政策手段の入替え、次の政策立案（政策転換）

- ・ 評価・分析にとどまるスタティック（静的）なEBPMだけではなく、現実の政策見直し実行を重視するダイナミック（動的）なEBPMを実践することが必要である。業績マネジメント（評価・分析）を踏まえて、政策が想定どおりに進まない原因を解消するため、政策運用の改善や政策手段の入替えを行う。なお、政策実施後の状況の変化による場合も含めて、それらの対応で原因を解消できず、政策目標を達成できない場合には、政策を見直すことが必要である。
- ・ その際、新たに立案する政策の検討に当たって、業績マネジメント（評価・分析）による評価や分析をエビデンスとしてつなげていくことが重要である。

2. 機動的で柔軟な見直しを可能とする政策形成・評価に関する制度と、その実践による意思決定の精度と柔軟性の向上

(1) 固定的・画一的な評価プロセスの改善、重複の排除、負担の軽減により、政策立案・実施に投入するリソースを確保

【政策評価制度の見直し】

- 政策形成・評価に関連する EBPM、政策評価制度、行政事業レビューについては、従前から三者の重複感や負担感が指摘されてきたことも踏まえて、より機動的で柔軟に政策の見直し・改善を行っていくことと併せ、三者の関係を整理することにより、政策形成・評価の質を向上させることにリソースを割くことができるようにしていくことが重要である。

◆ 内閣官房行政改革推進本部事務局（以下「行革事務局」という。）及び総務省は、こうした課題認識の下、総務省政策評価審議会の提言（令和4年〇月〇日）でも言及されている評価関連作業の合理化に向けて検討を進める。

(2) 機動的で柔軟な政策形成・評価の実践の場の創設

【政策設計ラボ（仮称）】

- 政府が実施している世論調査において、国の政策に国民の考えや意見が「反映されている」とする者の割合は約3割となっている（社会意識に関する世論調査（令和3年12月調査））など、政府の政策に対する国民の信頼は高いとは言えない現状にある。
- 様々な社会課題に的確に対応し、国民からの信頼を向上させるためには、行政の職員が「無謬性神話」にとらわれず、機動的で柔軟な政策形成・評価を実践し、具体的な実例を霞が関内で共有して積み上げていくことが必要である。

◆ 行革事務局は、各府省庁の取組を支援するため、各府省庁の担当者や有識者等が協働し、より機動的で柔軟な見直しを行える形での政策設計等を実践する場として、「政策設計ラボ（仮称）」を設ける。

◆ 行革事務局は、政策設計ラボ（仮称）の取組結果について、各府省庁の政策設計の参考に資するよう、活用しやすい形での共有を図る。

◆ 各府省庁は、政策設計ラボ（仮称）の取組結果も参考にしつつ、上記1.で示した事項に留意して政策形成・評価に取り組む。

【政策有志プロジェクト等の活用】

- 近年、各府省庁において、意欲ある職員が、与えられた担務の枠を超えて様々な政策課題の解決に向けた自主的な取組を行う、いわゆる政策有志プロジェクト等

が設けられてきている（経済産業省のPolicy Design School、環境省の日本版ナッジ・ユニット等）。

この国の社会や国民のためになりたいと高い志を持って行政官になった職員（特に若手職員）が、ややもするとルーティンの業務をこなすことが多くなりがちなかで、政策づくりを実践し、持てる能力を発揮できる場を確保することは重要である。

また、政策有志プロジェクト等は、意欲ある若手職員の政策立案の能力・経験値の涵養の場であるのみならず、行政の縦割り（既存組織ごとの所掌業務）にとらわれない新規性・独自性のある政策立案の場となっており、あるいは、場となる可能性を秘めており、各府省庁の政策の質を向上させる上でも、政策プロセス（政策の立案・評価・見直し）においてこうした取組やそこで蓄積された知見を活用することが有効と考えられる。

このため、政策有志プロジェクト等の活動を業務として位置付け、活動に必要な予算を支援する、活動に従事する時間を勤務時間として取り扱う、活動における実績を人事評価の対象とするなど、政策有志プロジェクト等の活動の支援を積極的に行うことが望まれる。

- ◆ 行革事務局は、政策課題の解決に向けた自主的な取組を行う各府省庁の政策有志プロジェクト等の活動を、政策形成・評価の「実践の場」としてサポートし、慫慂していく。
- ◆ 既に政策有志プロジェクト等が活動する府省庁においては、政策有志プロジェクト等の活動を業務として位置付け、活動に必要な予算を支援する、活動に従事する時間を勤務時間として取り扱う、活動における実績を人事評価の対象とするなど、政策有志プロジェクト等の活動を支援するほか、政策プロセス（政策の立案・評価・見直し）において、部局の縦割りを超えて政策有志プロジェクト等のこうした取組や蓄積された知見を積極的に活用する。
- ◆ 将来的には、行革事務局は、霞が関全体に散らばっている「知」を結集するネットワークとして、府省庁の縦割りを超えて、他府省庁の政策プロセスに業務として参画・支援することを可能とする仕組みの構築を目指す。

【政策形成アワード（仮称）】

- 1. で述べたように、我が国の行政には、「無謬性神話」の影響により、
 - ・ 政策の見直しがあり得ることを前提として政策設計・評価設計を行わない
 - ・ 目標と実態の乖離を発見しても、政策が間違っていたとの批判を避けるため、見直しを行うことはできるだけ避けたいといった意識・行動が広く存在してきたと考えられる。
- 一方で、行政を取り巻く環境が刻々と変化し、社会課題が複雑さや困難さの度合いを増している現在、こうした意識・行動を伴う政策プロセスでは、これらの課題

に的確に対応することはできない。

- 「無謬性神話」から脱却し、環境の変化等に応じて政策の必要な見直しが適切なタイミングで行われるようにするためには、霞が関の職員の行動変容が必要である。
- 霞が関の職員の行動を変える上では、特に幹部職員の果たす役割が大きく、その幹部職員の行動変容を促すためには、単に「機動的で柔軟な政策の見直しに取り組むこと」といった規範を示すだけでなく、実際に望ましい取組を実践した場合に、しっかりと評価することが重要である。

- ◆ 行革事務局は、機動的で柔軟な見直しを可能とする政策設計を行った場合など、望ましい政策形成・評価の取組を実践した組織や担当職員を積極的に評価し、表彰する仕組み（「政策形成アワード（仮称）」）を設け、霞が関の職員（特に幹部職員）の意識改革・行動変容を促す。
- ◆ 行革事務局は、政策形成アワード（仮称）で表彰を受けた事例については、その評価ポイントを明らかにして全府省庁に共有する。

3. 機動的で柔軟な見直しを可能とする政策形成・評価を支える基盤の整備

(1) 地方自治体を始めとする政策の現場（実施組織）とのタイムリーで緊密なコミュニケーションが取れる関係の構築・体制整備

- 政策の立案に当たっては、また、状況変化に応じた柔軟な見直しを行うためには、政策の対象者等（国民、民間事業者、有識者、地方自治体、他の行政機関等）のステークホルダーと円滑に意見交換を行うことや、フィードバックを得ることができる工夫を行うことが重要である。

例えば、新型コロナウイルスワクチン接種事業に関して、ワクチン接種記録システム（VRS）では、デジタル改革共創プラットフォームを活用し、地方自治体の職員との間で、VRSの機能改善の周知やユーザビリティについての意見を聞きながら効率的に開発・運用を行ったほか、状況に応じて、電話等により直接、地方自治体の職員の声を聴くことで現場のリアルな状況を迅速に把握したという例があり、他の政策においても参考になると考えられる。

- ◆ 各府省庁は、機動的で柔軟な政策形成・評価に取り組むに当たり、各々の政策立案の時点で、政策の対象者等のステークホルダーと円滑に意見交換を行うことや、フィードバックを得ることができる関係の構築、体制整備、実施方法等について検討する。

(2) 機動的で柔軟な政策形成・評価に対するリーダーシップ・コミットメント

【マネジメント能力の向上】

- 機動的で柔軟な政策形成・評価を根付かせていくためには、政策担当者がこれを行いやすい職場環境づくりが必要である。

例えば、政策の効果検証等を行った結果、効果が見られないなどの事象が明らかとなった場合でも、次なるエビデンスを得られたものと前向きに捉え、その結果を明らかにしていく姿勢等が考えられる。

- ◆ 行革事務局は、内閣人事局の協力を得て、各府省庁の幹部・管理職に求められるマネジメント能力として、例えば、次の事項など政策担当者が機動的で柔軟な政策形成・評価を行いやすい職場環境づくりに関する事項を示す。
 - ・ 社会環境の変化等に応じて、機動的で柔軟な政策の立案・見直しを行うよう部下に働きかけること
 - ・ 上記の政策立案・見直しを実践したことを前向きに評価すること
 - ・ 上記による政策の実施後、想定していた効果が得られなかったとしても、政策立案時点でその政策手段を選択したことに合理性があったのであれば、新たなエビデンスを得られたものとして評価すること

(3) データを利活用した意思決定ができる基盤の整備

【データマネジメント推進、データ提供・取得のルール整備等】

- 政策の立案や実施、見直しの各段階において、エビデンスとなるデータを利活用することは、EBPM の質の向上に資することはもとより、機動的で柔軟な見直しを可能とする政策形成のためにも重要である。

特に、刻々と変化する社会環境に対応するためには、急速に進展するデジタル技術を背景に、可能な限りリアルタイムデータ等によって状況の変化を捉えることが求められる。

また、政策効果の分析に利活用が想定される様々なデータの中でも、既存の統計や行政記録情報を使うことができれば、情報収集側、情報提供側の両面で新たな負担を生じないため、低コストで分析が可能となる。さらに、対照群が設定可能となることや、一定以上の網羅性が保証されることなどにより、より高度な分析が可能となるときもある。
- 行政機関（各府省庁）、独立行政法人、地方自治体、民間事業者等とデータの保有主体は多岐にわたるが、現状、様々なデータを利活用して政策効果の分析を行うには、データ環境（例：アナログ、データ未連携、データ形式）、データ利活用ルール（例：事業者等の同意、目的外利用）、データ利活用人材（例：リテラシー不足、高度人材不足）の面で様々な制約が存在しており、着実に解決を目指す必要がある。
- そのためには、データ利活用の需給バランスを考えた取組が重要であり、まず各府省庁における効果分析などデータ利活用を求める風潮が強まり、データ利活用ニーズが強まる必要がある。
- 併せて、最大のデータ（統計、行政記録情報）保有者である行政機関自身が、その保有するデータを利活用できるよう、各府省庁内での保有データのオープン化、データの品質確保、データ管理の高度化（例：所在把握）、データ標準の活用等を行うデータマネジメントを推進する必要がある。
- また、行政機関（自府省庁）や独立行政法人が必要とするデータを保有していない場合や、速報性や網羅性などの点から、より政策立案に適したデータが外部にある場合などには、他府省庁、民間事業者等が保有するデータを利活用することが考えられる。
- その際、プライバシーや企業秘密などを考慮した取得の際のデータ取扱いのルールを整備することが必要である。
- さらに、行政機関側が、例えば政策の効果検証や現状分析などのために、民間事業者や研究者等（他府省庁や自府省庁内他部局も含む。）にデータを提供することが考えられる。一般的に、現行の行政記録情報は、他府省庁、独立行政法人や地方公共団体が法令の定める事務又は業務の遂行に必要な限度で、かつ、利用することについて相当の理由がある場合などに利活用できる場合もあるが、必要に応じ、環

境整備・体制整備を進めることが重要である。

- 以上のデータマネジメントの推進、データ提供・取得ルールの整備等は、実際の政策形成においてどのようなデータが必要となるか、というユースケースを起点として取り組むことが重要である。

◆ 行革事務局は、「包括的データ戦略」（「デジタル社会の実現に向けた重点計画」（令和3年6月18日閣議決定）別紙）に基づく政府全体のデータマネジメントの強化、オープンデータの推進、プラットフォームの整備や、統計調査における民間ビッグデータの利活用や、統計データ自体の利活用推進などの動きと連携するとともに、政策形成アワード等により蓄積されるデータ利活用の知見や、EBPM推進委員会、後述の伴走型支援ネットワークの枠組みも活用して、各府省庁の政策プロセスにおける個別のデータ取得・利活用に係るボトルネックの解消に取り組む。

4. 霞が関の意識改革・行動変容を促し、機動的で柔軟な見直しを可能とする政策形成・評価を行う能力を向上させるための人材育成・マネジメントや各府省庁へのサポート

(1) 人材の育成・確保等

【人材育成】

- 機動的で柔軟な見直しを可能とする政策形成・評価を霞が関に根付かせるためには、外部有識者等の協力を得つつも、政策立案、効果検証等に係る基礎的な知識や、外部有識者等の知見を適切に活用できる能力を持つ人材を継続的に育成していくことが重要である。

- ◆ 行革事務局、デジタル庁、総務省は、データの利活用を含む政策立案、効果検証等に係る各府省庁の職員の基礎的な知識・能力等を育成するため、内閣人事局が整備に向けた検討を進めている「公務員の学びプラットフォーム（仮称）」の活用等も含めて、連携して所要の研修を実施する。
- ◆ 各府省庁は、機動的で柔軟な政策形成・評価に取り組むため、令和4年度から国家公務員の採用区分として新設等された総合職試験の「デジタル区分」及び一般職試験の「デジタル・電気・電子」区分で採用する職員の活用も含めて、キャリアパスの各段階に応じた継続的な人材の育成に努める。

【若手職員・シニア職員それぞれのパフォーマンス発揮】

- 若手職員について、本務から離れて、政策を検討する有志チームでその能力を研鑽し、発揮する機会を積極的に設けることとした場合に、その活動が若手職員にとって業務の単純な追加となって、かえってワーク・ライフ・バランスが悪化することが懸念される。

- ◆ 各府省庁は、令和5年度からの国家公務員の定年引上げを見据え、豊富な知識、技術、経験等を持つシニア職員（現行の定年年齢（原則60歳）以上の職員）の適材適所での活用とともに、若手職員との役割分担の見直し等の検討を着実に進めていく。

(2) 各府省庁の政策プロセスをサポート（指標設定、データ取得・分析、モニタリング・効果検証の在り方など）

【各府省庁 EBPM 推進部局の支援機能の充実・強化、伴走型支援ネットワークの創設】

- これまでも政府全体としてEBPMを推進してきたものの、各府省庁における実践は未だ十分なものとは言えない。
- 各府省庁からは、EBPMを推進するに当たっての様々な課題が示されており（令

和3年11月EBPM推進委員会等)、データ分析能力を含む専門性を有する職員の不足、EBPMを実践して政策形成・評価を行った経験・知見を有する職員の1~2年程度の周期での異動等による散在など人的リソースの質・量両面での不足が大きなボトルネックとなっていると考えられる。

- 各府省庁の政策研究所の中には、専門的知見に基づく政策形成・評価の支援能力を有するものもあり、最近では、経済産業研究所(RIETI)が令和4年4月に「RIETI EBPMセンター」を創設し、効果検証支援機能の強化を行っている例がある。

◆ 行革事務局は、総務省と連携し、各府省庁EBPM推進部局による政策担当部局への支援機能を充実・強化するため、行革事務局の参考人活用の仕組みを発展的に解消し、各府省庁の求めに応じて、各種相談対応や指導・助言を行う専門家等を派遣する「EBPM補佐官制度(仮称)」を新設する。

◆ 行革事務局は、政府部内の政策形成・評価の関連制度等を所管する府省庁や、データの収集・利活用に係る業務を所管する府省庁、各府省庁の政策研究所に加えて、若手研究者を含むアカデミアやNPO等の民間団体も含めた官民のネットワークで各府省庁の政策立案をサポートする仕組み(伴走型支援ネットワーク)を構築していく。

行革事務局は、このネットワークにおいて、各アクターをつなぎ合わせるハブとしての役割を果たす。

◆ 行革事務局は、政策プロセスにおけるEBPMの基本的な考え方や、機動的で柔軟な見直しを可能とする政策形成・評価の実践を普及・浸透させるため、基本解説書となるガイドブックを作成する。