

地方自治体におけるナッジの実装に向けた体制構築と普及戦略
ー横浜市行動デザインチーム（YBiT）の取組事例に基づく提案ー

高橋 勇太^a 植竹 香織^b 津田 広和^c 大山 紘平^d 佐々木 周作^e

要約

本稿では、地方自治体においてナッジの実装を推進している横浜市行動デザインチーム（YBiT）について、体制構築及び普及戦略の観点で、国際的なナッジユニットとの比較及び独自に作成した政策ナッジの普及プロセスモデルへの適用をすることで、地方自治体における政策ナッジの展開方法への示唆を得ることを目的とする。まず、体制構築については、先行事例を参考に専門性や行政・政治的サポートなどの必要要素について整理する。地方自治体では、専門的な人材全てを内製化することは困難であるため、外部専門家との連携が必須である。普及戦略については、普及プロセスモデル仮説に基づき、「先進事例及びツールキットの紹介」「人材育成」「個別案件支援」「ネットワーク作り」の4つの取組を通じて紹介する。今後はこれらの実践モデルが理論化され、多くの自治体でナッジの政策実装が進み、国内のエビデンスが蓄積されることが期待される。

JEL 分類番号： D90, H70

キーワード：政策ナッジ，ナッジユニット，地方自治体

^a 横浜市行動デザインチーム/横浜市健康福祉局 yu52-takahashi@city.yokohama.lg.jp

^b 横浜市行動デザインチーム/横浜市温暖化対策統括本部
ka00-uetake@city.yokohama.lg.jp

^c 横浜市行動デザインチーム/横浜市財政局 hi03-tsuda@city.yokohama.lg.jp

^d 横浜市行動デザインチーム/横浜市医療局 ko00-ohyama@city.yokohama.lg.jp

^e 横浜市行動デザインチーム/京都大学大学院経済学研究科
shusakusasaki@econ.kyoto-u.ac.jp

1. イントロダクション

1.1. 世界的潮流であるナッジ及びナッジユニット

多くの政府が厳しい財政制約や多様化・複雑化する行政課題に直面する中、費用対効果の高い手法としてナッジの活用が国際的な潮流となっている。2010年に発足された英国の Behavioural Insights Team（以下 BIT）を皮切りに、OECD が認めるだけでも 200 以上のナッジユニットが設立されている。日本では、2017年に日本版ナッジ・ユニット（以下 BEST）が設立され、その後、複数の省庁でナッジユニットが設立されている。今後、行動経済学やナッジの政策応用をさらに進めるためには、地方自治体の政策現場にこそチームが設立され、地方自治体の職員がこれらの知識や技術を修得する必要がある。しかし、政策現場にどのようなチームを、どのような手続きで組織すべきか、また、自治体職員がどのような知識や技術を習得すべきかは明らかでない。

1.2. 本稿の目的

そこで本稿では、2019年2月に設立され、OECD が認める日本の地方自治体初のナッジユニットである横浜市行動デザインチーム（以下 YBiT）について、体制構築及び普及戦略の観点で、国際的なナッジユニットとの比較及び独自に作成した政策ナッジの普及プロセスモデルへの適用をすることで、地方自治体における政策ナッジの展開方法への示唆を得ることを目的とする。

2. 体制論

YBiT¹は、横浜市有志職員及び外部専門家から構成されるナッジユニットであり、ナッジユニット成功のための組織論²を参考に、横浜市の現状を踏まえ、体制整備を行ってきた。

まずはじめに、ナッジユニットを機能させるためには専門性が不可欠であると言われており、ideas42(2018)では3分類の専門性を必須としており、YBiT ではそれを念頭に体制を整備した（表1）。YBiT は、財政、健康、医療、環境等の多様な分野のメンバーから構成され、行動経済学や評価手法等について修士レベルの知識を持つ者を含む。そのうえで、行動科学、調査・評価手法等を専門とするアカデミア等との連携体制をとっている。全てを内製化せず、外部とのネットワークを活かし専門性を担保しているのが特徴である。地方自治体の実態を踏まえると、専門性の内製化は難しいと想定されるため、自治体間で共有できる専門家ネットワークを構築するのが望ましいと考えられる。

¹ YBiT は、ナッジの考え方や手法を市役所内に浸透させることで、横浜市職員の行動様式と施策にイノベーションを起こし、ひいては市民に還元することを目指している。

² OECD (2019) , Ideas42 (2018) , Halpern (2015)

表1 チームを機能させるために必要な3つの専門要素

| 専門要素 | 必要な能力 | 市役所 | 外部 | 備考 |
|---------|---------------------------------|-----|----|----------------------------|
| 行動科学 | 理論の理解、実践力 | ○ | ◎ | 行政外部からの補完が容易 |
| 調査、評価 | 統計知識、政策現場での調査・評価経験 | ○ | ◎ | アカデミアなどで補完しつつも、行政内での内製化が必須 |
| 公共政策、行政 | 行政の制度や予算、議会・市民対応、行政の意思決定の勘所等の把握 | ◎ | △ | リーダーや影響力のある行政官の支持が重要 |

(出所) Ideas42 (2018) を参考に筆者作成

次に、成功するナッジユニットの要素をまとめた APPLES(Halpern, 2015)を参考に、YBiTと先行都市であるニューヨーク市、フィラデルフィア市との比較を行った(表2)。YBiTは、現場で最も裁量を発揮する課長・係長級の職員のみならず、市長や副市長、区局長等のリーダー層からも支持を受けており、特にリーダー層からの支持が急速な発展に大きな貢献をしたと考えられる(①②)。人材やアカデミアとの連携(③⑥)については、上述のとおりネットワーク全体で充足している。また、効果検証は可能な限り RCT等の信頼性の高い手法で行うこととしており、国際的なナッジユニットの実証主義の伝統を汲んでいる(⑤)。組織的位置づけ(④)は、現時点では、市役所内では有志の活動として位置づけられているものの、上述のとおり、リーダー及び職員層からも支持を得ることができている。

一方、ニューヨーク市及びフィラデルフィア市では、いずれも各条件を満たしている。この2都市では、ナッジユニットを市長直轄組織として位置付け、市長からの政治的なサポートも厚いと想定される。また、ニューヨーク市は行動経済学者のプラットフォームである ideas42、フィラデルフィア市は地元大学と密に連携し、専門性を担保している。中央政府ならば専門人材を内製化することも可能かもしれないが、地方自治体ではこうした先行都市でも難しく、外部とのネットワークで補完している。さらに、フィラデルフィア市は、当初は大学とのパートナーシップという形で始まり、後に組織に公式に位置付けられるという経緯をたどった。YBiTも、今後組織上どのように位置づけるかが課題である³。

表2 ナッジユニット成功の条件 (APPLES) と国内外ナッジユニットの比較

| 特徴 | 内容 | YBiT (横浜市) | NY BDT (ニューヨーク市) | PBSI (フィラデルフィア市) |
|-------------------------|-----------------|---------------|---------------------|---------------------|
| ①Administrative Support | 組織内(行政)のサポート | 幹部サポートあり | あり(市長直轄組織への位置付け) | あり(市長直轄組織への位置付け) |
| ②Political Support | 政治的サポート | あり(市長) | あり(市長) | あり(市長) |
| ③People | 専門性や経験、情熱を備えた人材 | 外部専門家と連携 | 外部専門団体との連携 | 外部専門家(地元大学)との連携 |
| ④Location | 組織的位置づけ | 有志の活動 | 公式組織 | パートナーシップから公式組織へ |
| ⑤Experimentation | 実証主義(=EBPM) | RCT、準実験的手法 | RCT、準実験的手法 | RCT、準実験的手法 |
| ⑥Scholarship | アカデミアとの連携 | 密に連携 | 密に連携 | 密に連携 |

(出所) Halpern(2015), World Bank (2018)をベースに筆者作成

³ World Bank(2018)はナッジユニットの発展アプローチを「Organic (and People-Driven)対 Structured」で分類し、どちらの形でも成功すると結論付けている。また、組織形態を「集権型、分権型、ネットワーク型」で分類しており、一つのユニットが集権型から分権型に移行するように流動的であるが、近年は分権型に移行する傾向にあるとしている。また、ideas42(2018)は複数のナッジユニットの設立・運営を支援した経験から、地方自治体のナッジユニットは、公式に組織に位置づけ権威を持たせつつ、各部署が自主的にナッジを取り入れるよう分権の要素を持たせることを推奨している。地方自治体のナッジユニットに焦点を絞ると比較組織的な先行研究は乏しいが、こうした視点からの比較も可能な限り行いたい。

3. 普及戦略

3.1 政策ナッジの実装に向けた普及プロセスモデル

政策ナッジの実装に向けた普及プロセスは、BEAR (2013) のプロセスモデルを参考に、研究会でのワークショップなどの結果を踏まえて、YBiT が仮説として独自で作成した。以下、このプロセスモデル仮説を踏まえ、YBiT の取組実績である「先進事例・ツールキット紹介」「人材育成」「個別案件支援」「ネットワーク作り」の4つの切り口から紹介する。

政策ナッジの実装は、自治体職員に対し、極端に合理的な人間像を念頭に置いた伝統的な政策立案の思考・行動様式からの行動変容を促すという点で、「ナッジ」を政策現場で活かせるよう「ナッジ」するというプロセスでもある。現段階において帰納的に作成した仮説に基づくモデルではあるが、ナッジ普及のフェーズごとにボトルネックと対応する取組を整理した。なお、各フェーズの位置付けは、フェーズ1から4を裾野の拡大とし、まずはナッジを理解した上で、担当者が日々の業務に活用するフェーズである。フェーズ5・6は頂点の伸長とし、組織への波及を目指すフェーズである。当面は多くの職員がフェーズ4に到達することを目指している。

表3 政策ナッジの実装に向けた普及プロセスモデル

| フェーズ | 想定する対象者 | 想定ボトルネック | YBiTによる取組 |
|-------------------|-------------|--|---|
| 1 ナッジを知る | 初心者 | 知らない、知ろうとしない | 研修やプッシュ型広報による代表事例紹介、ツール紹介 |
| 2 有用性を認識する | 初心者・研修参加者 | 理解できない、拒否感情 | 研修を通じた国内外先進事例紹介(理論的根拠含む)、ツール紹介 |
| 3 担当事業で活用できそうだと思う | 研修・研究会参加者 | 担当事業に対する問題意識や応用力不足、心理的ハードルを感じる、実践の場がない、悩みを共有する場がない | 研究会及び研修を通じた、ツール紹介、ロールモデル提示、交流プラットフォームの提供、相談体制提供 |
| 4 担当事業で実際に活用する | アーリーアダプター層 | 予算上の制約、倫理上の問題、上司・同僚等の無関心・反対 | 相談体制提供、本市事例のPRによる好循環の維持 |
| 5 他の人にも勧める | アーリーアダプター層 | 勧めるための媒体・機会が少ない、人材不足 | 輪読会、研究会を通じた専門知識相互学習及び議論の機会提供 |
| 6 組織に働きかける | ナッジユニットメンバー | 組織構造上の問題、人材不足 | 事例を通じた政策効果の提示、組織上のメリットの提示、情熱・信念 |

(備考)筆者がBEAR(2013)のプロセスモデル及びワークショップを基に仮説として独自作成

3.2 先進事例及びツールキットの紹介

YBiT では、国際的なナッジユニットが作成したツールキット(表4)を邦訳し、研修や研究会で紹介し、全庁的にも参照できるよう庁内イントラにより共有している。特にEASTはBITが世界中で実務家向けに研修を重ねて開発されたチェックリスト型のツールで、実用性が高いため、研究会でも繰り返し活用している。分かりやすい、使いやすい、と感じさせることを分かり易さは、特にフェーズ1・2において重視している。実際の政策適用の検討を行うフェーズ3では、政策プロセス全体の中にナッジを落とし込むためのプロセスフロー型のツールが有用である。ただし、これらはゼロベースで政策立案する場合は適用しやすいが、実際の政策現場では大半が既存事業の改善・見直しとなるため、適用するにはアレンジが必要である。今後は、日本の自治体の政策現場に合ったツールキットを作成していくことが必要である。

表4 政策ナッジ実践のためのツール一覧 (YBiT邦訳)

| ツール | 発行年 | 概要 |
|----------------------|------|---|
| EAST (BIT) | 2014 | 政策立案の際に活用できるナッジを簡単に、印象的に、社会的に、タイムリーの4つの側面に分類して提示 |
| 実務者向けナッジ活用ガイド (BEAR) | 2015 | ナッジの分類を示し、活用プロセスを現状把握、ナッジの選択、手段の明確化、テストの4ステップにて提示 |
| BASIC (OECD) | 2019 | 活用プロセスを行動、分析、戦略、介入、変化の5つのステップにて提示 |
| TESTS (BIT+RARE) | 2019 | 活用プロセスを行動特定、行動分析、介入決定、テスト実施、施策展開の5つのステップにて提示 |

3.3. 人材育成

人材育成の手法は、主に定例研究会、定例輪読会、庁内研修の3点が挙げられる。これらは主にフェーズ2から5を対象として実施している。定例研究会は表5のとおり、月に1回開催し、ワークショップ形式を中心に具体的な事例を検討することでナッジの政策応用を体感してもらう機会としている。研究会参加者は、200名を超える国・自治体の公務員、大学等の専門家が名を連ね、研究会の後に行われる交流会は、政策ナッジの活用・普及のためのプラットフォームとして機能し、実際に事例創出まで進んだ例も出てきている。週に1回行う定例輪読会は、関連書籍を中心に輪番で要約発表、意見交換を実施し、フェーズ5から6に至る人材の養成を進めている。最後に研修は、依頼部局の業務に沿ったテーマでワークショップを行い、自らの業務に引き付け考える機会とし、フェーズ2から3への移行をスムーズに行う一助としている。また、全職員を対象とした研修では、幅広い政策分野からの参加が見られ、すでに他自治体からも出張研修依頼があることから、今後は、市内各区への研修実施も含め、庁内外へのさらなる裾野の拡大が期待される。

表5 研究会・研修の開催実績 (2019年)

| 日時 | 研究会・研修 | 内容 |
|-------|--------|--------------------------------|
| 3月8日 | 研究会 | 「EAST」「ナッジ活用ガイド」紹介 |
| 4月10日 | 研究会 | YBiT組織論・ワークショップ (通知改善) |
| 5月8日 | 研究会 | 「BASIC」紹介・ワークショップ (特定健診通知改善) |
| 6月7日 | 研修 | 健康福祉局 (EAST, 受動喫煙防止策) |
| 6月12日 | 研究会 | 国際シンポジウム参加報告, 副市長参加パネルディスカッション |
| 7月3日 | 研修 | 温暖化対策統括本部 (EAST, ポスター改善) |
| 7月10日 | 研究会 | 「TESTS」紹介・ワークショップ (防災・避難行動分析) |
| 8月7日 | 研修 | 全庁向けセミナー (佐々木周作先生) |
| 8月7日 | 研究会 | キャンサーズキャンによるワークショップ (通知改善) |

3.4. 個別案件支援

現在、各区局及び他自治体から寄せられた22の案件についてコンサルティングを行っている。主にフェーズ3以降が対象となる。具体的な政策分野は、健康・医療分野、温暖化対策分野、防災分野など多様であり、政策へのナッジ活用が急拡大している。また、取組レベルも、既存事業の執行上の工夫から、事業内容の抜本的な見直し、新規事業立案まで様々である。支援内容は、事業実施上の制約条件を確認した上で、問題となる行動の特定、

アウトカムの設定、ナッジ戦略の提案などである。基本的に、担当部署の自主的な取組をサポートする姿勢で行い、フェーズ4から5へとスムーズに移行するよう配慮している。効果検証は、EBPMの根幹をなすことから、アドバイザーとともに因果推論に基づいた手法（準実験的手法含む）の適用を検討するが、担当部署の状況や意向も考慮し、実現に無理のない範囲で提案している。なお、22の案件における効果検証手法（予定を含む）の内訳は、RCTが全体の約5割を占め、前後比較が約2割、未定（今後検討）が約3割である。

3.5. ネットワーク作り

ナッジの政策現場への実装のためには、ネットワークの拡大が不可欠である。これまで各部署にて連携してきた行動科学の専門家をはじめ、BESTやBIT、海外自治体ナッジユニットなど、国内外のナッジユニットとの連携も深めている。アドバイザーには、介入方法や効果検証手法、倫理面について専門的見地から助言を受けている。アドバイザーとの連携は全てのフェーズにおいて重要であるが、特にフェーズ4の円滑かつ深化した実施に資するよう、今後はより市役所内に近接するような形でのアドバイザーリーボードの体制構築が望まれる。

4. 結語

本稿では、国際的なナッジユニットの成果を踏まえ、地方自治体でのナッジ実装を進めるYBiTについて、体制論及び普及戦略の2面から分析、紹介することで、地方自治体のナッジ実装に必要な汎用的な知見を提示した。海外諸国と比較すると、日本のナッジ実装は緒についたばかりであり、専門家や事例の蓄積も乏しいのが現状である。今後はこれらの実践のモデルが理論化され、多くの自治体で政策ナッジの実装が進み、国内のエビデンスが蓄積されることが期待される。

引用文献

BEAR. 2013. “A Practitioner’s Guide to Nudging.”

Halpern. 2015. “Inside the Nudge Unit”

ideas42. 2018. “Behavioral Design Teams A Model for Integrating Behavioral Design in City Government”(https://www.ideas42.org/wp-content/uploads/2018/04/BDT_Playbook_FINAL-digital.pdf)

OECD. 2019. “Tools and Ethics for Applied Behavioural Insights: The BASIC Toolkit” (https://read.oecd-ilibrary.org/governance/tools-and-ethics-for-applied-behavioural-insights-the-basic-toolkit_9ea76a8f-en#)

World Bank. 2018. “Behavioral Science Around the World: Profiles of 10 Countries.”