

# 実践から始める行政ナッジ — 尼崎版ナッジユニット —

尼崎市 こども青少年課／滋賀大学大学院データサイエンス研究科派遣 江上 昇

日本でも取組みが進みつつある「ナッジ」は、行動経済学の考え方を基に、人々を望ましい行動に誘導する手法である。国での取組みが始まり、行政分野での活用が期待される中、尼崎市においても2019年10月、地方自治体版としては全国で2番目となるナッジユニットが設置され、現在まで取組みが続いている。本稿では、尼崎市におけるナッジの取組みについて、その実現に至る経緯、ナッジが尼崎市で受け入れられ、活動が継続している背景、具体的な実践事例などについてまとめている。

また、文末には「ナッジ」が公務員の価値観を変え、行動変容を促すのではないかという期待と抱負について記載した。ナッジは多大な費用を伴わずとも実践できる有効な行政手法である。ご覧いただいた自治体職員が日々の業務の中でナッジを実践され、成果を挙げる一助となれば幸いである。

## 1 尼崎市について

尼崎市は兵庫県の南東端、大阪府・市と隣接する中核市である。人口は約45万人。高度経済成長期には工業都市として阪神工業地帯の中核を担い、人口が急増したものの、工業発展に伴う住環境の悪化等により、最盛期には55万人あった人口は、その後40年間に渡り、減少が続いた。

しかし近年、元来の魅力であった交通利便性の高さ（JR大阪～尼崎間は最短5分）に加え、治安の改善、駅前再開発の進行等に伴って人口は増加に転じ、2018年には「本当に住みやすい街大賞2018in関西」で1位に選ばれるなど、街の魅力が再評価されつつある。

## 2 尼崎市とナッジ

尼崎市は、古くから交通の要所として栄え、現在に至るまで交通利便性が高く、また、高度経済成長期には、九州などから多くの労働力が流入するなど、人流の多い地域であった。その文化的な背景から、人々のコミュニケーションは豊かで、様々な文化が

混ざり合い、多様性に対しても寛容な土地柄であると言われる。また、お笑いが盛んな地域性、知らない者同士であっても遠慮なく話しかける人が多いなど、「おせっかい」で「馴れ馴れしい」文化があるように感じられる。

また、「尼崎」＝「お笑い」のイメージは強く根付いており、ダウンタウンの出身地であり、人間国宝であった桂米朝が住んでいたまちとして知られるほか、じゅんいちダビッドソン、尼神インターの渚、バイきんぐの西村ら、近年も多くのお笑い芸人を輩出している。また、市の外郭団体が主催するお笑いの新人賞は20年以上続いており、歴代の受賞者に友近やゆりやんレトリィバァ、男性ブランコらが名を連ねている。

そんな「コミュニケーションが活発」で、「オモロイもん好き」な尼崎市の空気に、「ナッジ」はピタリとはまる取組みのように思われる。「ナッジ」は人の興味や関心、注意を惹くことが重要な要素となる。好奇心が強く、新しいものや変わったものを、持ち前の包容力で受け入れてしまう尼崎では、他都

市なら「いかがなものか」と声が上がりそうな実験的なことも、面白がって受け入れる土壤があり、仕掛ける側も楽しみながら実践していく気概と気風がある。

また、そんな「まちの空気感」に加えて、これまで10数年に渡って、複数の職員がまちの中で様々な活動を仕掛け、地域や商店街との関係性を構築してきた。そうした「地域型職員」とも言うべき、自主的に地域で活動する職員らが構築した社会関係資本、いわゆるソーシャルキャピタル<sup>1</sup>と、おもしろがりな市民性が、ナッジの持つ魅力や効果とうまく噛み合っており、尼崎市での取組みが進んできたのではないかと感じている。尼崎市では職員の自主的な取組みでナッジの活用が進められているが、職員有志の団体が立ち上がり、活動が持続し、商店街などを巻き込んで進めていくことができるのは、職員がそれまでに様々な活動を庁内外で自主的に進めてきたプロセスがあったこととあり、その蓄積があったからこそ、ナッジユニットの活動が有機的に機能しているものと考えている。(詳細は後述)

### 3 国と地方の動向

まず前提として、国や地方を取り巻く社会環境について触れておきたい。行政に科学的根拠、いわゆる「エビデンス」が求められるようになって久しい。2013年の骨太の方針で「エビデンスに基づいた政策評価」が取り上げられ、以後、自治体の現場においてもKKD、いわゆる「感と経験と度胸」による施策から、エビデンスベースの取組みへの移行が進められている。

国においては、2017年の骨太の方針で「EBPMの推進」が盛り込まれ、エビデンスを基にした政策立案を進めていく動きが加速している。各自治体は、これまでの定性評価やロジックによる論証だけでなく、定量評価や統計的な解釈も問われるようになっていくものと考えている。合わせて、KPIの設定や施策評価がより効果的に行えるよう、効果検証を前提とした事業の設計と、アウトカムベースでの評価が求められていくと思われる。そうした「ア

ウトカムベースの評価」という時代の要請に、ナッジが寄与できる可能性があると考えている。

### 4 地方自治体とナッジの相性

ナッジが、これまでの行政の手法と大きく異なる点の一つは、人の行動をどう変えたか、というアウトカムベースでの評価が行われる点であろう。行政は慣例として、合意形成プロセスを重視する。新規事業立案の際には、半年以上かけて検討を重ね、庁内調整、議会審議を経て予算化し、執行する。丁寧に検討し、内外でのアカウンタビリティを果たした後、実装するのが標準的な手法である。

ナッジはこうした行政の標準的な手法とは全く異なるプロセスを取ることがある。ナッジの代表的な手法として、人間の行動を予測し、効果的と思われる手法をいくつか設定してランダムに実践し、(RCTやABテストなどが用いられる)統計的に効果の高かったものを採択し、展開していく例がある。ロジックだけで正解を決めつけず、小規模に実践し、効果が出たものを正解として、帰納的に進めていく。

こうした「試行的実践」を前提とした手法は、行政においては無謬性や予算主義との兼ね合いで難しい面もあるが、この手法は合理的かつ根拠のあるアウトカムに基づいて進められるものであり、PPDACサイクル<sup>2</sup>の好例と言え、先に触れた国の「エビデンス」の流れにも沿った適切かつ新しい行政手法であると感じている。

こうした「実験的」であり、「試行して最適解を探す」といった手法は、先述した通り行政の予算主義や無謬性との相性の悪さもあり、自治体の業務として取り扱うことが難しい場合がある。実際に、全国のナッジユニットを見ると、行政が組織的に取り組んでいる事例と、職員による自主的な活動によって進められている事例とに分かれている。前者のように行政の政策として組織で取り組んでいくためには、無謬性を乗り越え、市民や議会へのアカウンタビリティを果たす必要があり、トップダウンによる強い推進力が必要であると考えられる。一方、後者に

1 社会関係資本(ソーシャルキャピタル)とは、人と人の関係性や繋がりを、資源としてとらえて評価する考え方。

2 PPDACサイクル:統計的探求プロセスの1つ。P(problem)、P(plan)、D(data)、A(analysis)、C(conclusion)のサイクルで問題解決を目指す手法。

よる自主的な取組みであれば、試行的な取組みと位置付けて進めることはできるものの、全庁を巻き込んだ推進力を生みにくく、大きな成果を挙げることは難しい。また、精緻な統計処理など知見を要する部分においても、専門性の担保、専門家との連携が難しくなる。

尼崎版ナッジユニットは後者であり、自由で楽しみながら実践できている部分が長所としてあるものの、ナッジの全庁的な展開や、専門性の高い精緻な効果検証は行っておらず、今後の課題である。

## 5 尼崎版ナッジユニット設置の経緯

現在、各自治体で取り組まれているナッジであるが、日本での取組みは2015年ごろから始まった。環境省内にナッジのプロジェクトチームが設置されたことを皮切りに、2017年に環境省が日本版ナッジ・ユニットを設置。自治体版のナッジユニットはそこから2年後、2019年に横浜市に設置されたのが第1号で、次いで同年10月、尼崎市の職員グループによって尼崎版ナッジユニットが設置されている。

尼崎市にナッジユニットが設置されたのは、大竹文雄・大阪大学特任教授（以下、大竹氏と表記させていただく。）の影響によるところが大きい。当時、尼崎市ではEBPMに取り組む機関として「尼崎市学びと育ち研究所」を設置しており、ビッグデータを分析し、政策立案に活用する取組みが進められていた。その研究所の所長に大竹氏が就任しており、定例会議の中でナッジの話がでたことをきっかけに、職員向けにナッジについて講演いただくことになったものである。当時、EBPMを担当していた私は、講演をきっかけにナッジユニットを設置し、継続的に取り組んではどうかと考えた。有志を集め、市の人事部門が運用する「自主研修グループ」の制度を利用して、「尼崎市職員が業務外でナッジに取り組む団体」として公式に設置した。大竹氏の講演日に合わせて手続きを進め、講演後にメンバーで集まり、大竹氏にもアドバイザーとして関わっていただく承を得て正式に発足させた。

発足時のメンバーは9名で、所属は様々。意見交換をしながらそれぞれが職場やプライベートで関わる地域活動などでナッジに取組み、実践していく形

で運営している。

市の政策として実施するのではなく、職員の自己啓発、自主的な活動と位置付けてスタートさせているが、その形式を取ったことにはいくつかの理由がある。

第1に、市の政策として実施するには時間がかかりすぎ、また、実現できるかどうか不透明であったことである。行政関係者の方はお分かりいただけるかと思うが、「市の政策としてナッジに取り組む」と位置付けるには、その事務量を担う人員配置、事務分担の調整といった組織上の整理が必要である。また、政策としての効果やメリットを内部で調整した上で承認され、かつ予算や重要政策に関連するものであれば議会の同意も必要となる。ナッジの議論が始まったのは夏頃で、正式な手続きを踏んで進めると実現は2年後であり、各所の承認を得られるかどうか不明であった。

第2に、私を含め、集まったメンバーが普段から様々な業務外の活動に熱心であったことが挙げられる。尼崎市では、政策効果が不明瞭なものや新規性の高い取組み、担当業務で対応することが難しい事業などを、業務外の自主的な活動に位置付けて実施する事例が見られる。市としても「パラレルキャリアの推進」に取り組んでおり、業務外での活動を応援する組織風土がある。メンバーの中には一般社団法人を運営する者、複数のNPOに所属する者、あるいは法人格はなくとも、自身で活動団体を立ち上げ、運営する者が複数おり、ナッジユニットについても、そうした「パラレルキャリア」の1つとして自然に位置付けることができたという背景がある。

図1 尼崎版ナッジユニットの発足メンバー





第3に、そうした「業務外の活動」が過去に成果を挙げ、市の中で大きなインパクトを残してきた経緯があったことも大きい。メンバーの中には商店街で様々なイベントを展開し、地域と関係性を構築してきた職員もいる。その結果として、様々なナッジを、商店街をフィールドにして実践することができた。また、自主研修グループの設置についても、過去の実績からスムーズに承認手続きが進められるなど、それまでの実績と積み上げてきた社会関係資本が取組みに大きく寄与したと考えている。

## 6 実践内容

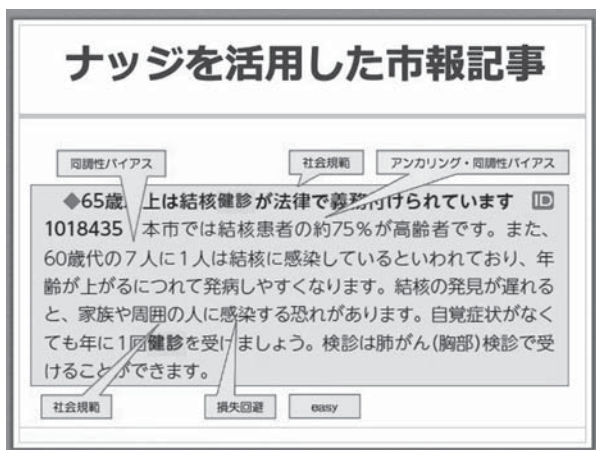
尼崎版ナッジユニットでは、メンバーの所属が様々であり、課題や業務内容が大きく異なることから、各自がそれぞれのフィールドで実践し、相談しながら進める形式を取っている。具体的な取組み事例をいくつか紹介したい。

### (1) 結核健診受診勧奨ナッジ

メンバーの担当業務の1つであった「結核健診」について、受診率を高めるためのナッジに取り組んだ。

結核は2018年度の罹患者数が85人とあまり身近ではない感染症であり、健診受診率は7-8%と低迷していた。しかしながら、重症化すると入院費等で医療費が高額となり、年間数千万円の経費が生じていた。そこで、初期段階で発見し、重症化を防ぐことができれば支出を削減できると考え、健診を呼びかけるメッセージを工夫し、受診率を高める取組み

図2 ナッジを活用した結核健診を呼びかける市報記事



を行った。

市の広報誌及びタブロイド紙の「介護保険だより」において、受診を呼びかける記事の文章にナッジを反映させた。市報については効果検証が難しく、効果は不明であったが、介護保険だよりは記事を見た方から多数の問い合わせがあり、効果が感じられた。ただ、その増加が厳密にナッジによる効果であったか、統計的に有意かといった測定は困難であり、あくまで体感である。

使用したナッジ：同調性バイアス, 損失回避, 社会規範など

### (2) 市民課窓口でのコンビニ・自動交付機利用 勧奨ナッジ

尼崎市をはじめ、多くの自治体ではマイナンバーカードを保有していれば、コンビニで住民票等の発行が可能である。本市では、窓口業務の負担軽減、混雑緩和、市民の利便性の向上等のため、なるべくコンビニでの発行を増やしたい状況にあり、窓口では証明書発行手数料が300円かかるところをコンビニでは200円とし、金額に差を設けてコンビニ利用を促している。

そこで、市民課の目立つ場所に「100円損しているかも」といった「損失回避」のメッセージを掲出し、窓口での発行をコンビニや自動交付機に誘導した。

使用したナッジ：損失回避, Timely

図3 ナッジを活用したメッセージの掲示



### (3) ゴミ不法投棄対策ナッジ

市臨海部の高速道路沿いの道路上では、トラック

が休憩のために駐停車することが多く、トラック運転手による植樹帯へのゴミの投棄（ポイ捨て）が問題となっていた。立て看板を設置していたが効果がなく、ナッジの手法を用いて看板の効果を高めることができないか取り組んだ。

内部検討と試験的な設置による効果確認を経て、黒地に白抜きデザインを採用し、内容も「不法投棄 防犯カメラで特定中」とストレートで短いメッセージに変更したところ、ゴミの投棄が激減した。

なお、これまでの看板では効果がなかった理由として、「倫理観の低い相手に社会規範を訴えても効果がない」ことが考えられる。

「マナーを守りましょう」といった、相手の倫理観に訴えかけるメッセージは、誰も傷つけず、威圧感や不快感を伴わないため、行政の現場でよく選択されるものであるが、こうした「社会規範」を訴えるメッセージは、そもそも倫理意識が低い相手には

全く効果がない。威圧感は伴ってしまうが、「カメラで特定中」のように、ルールを破ることによるデメリットをはっきりと示し、相手に損失回避行動を促す手法が有効である。

使用したナッジ：損失回避, Easy

#### (4) 商店街におけるソーシャルディスタンスの取組み

コロナ禍の商店街で、ソーシャルディスタンスを確保するための取組みとして、足型や停止線のシールを店頭の路面に貼ることで、自然に距離を保てるように誘導したもの。食肉店、天ぷら店で最初に取り組みを始め、そこから商店街の他の店舗にも広まった。

また、その後の取組みとして、天ぷら店から「支払いの際に指を舐めてお札を取り出すのをやめさせたい」という相談があり、「指ペロ禁止」のポップ

図4 効果がなかったマナーを問う立て看板



図5 メッセージ変更後の立て看板



図6 足型のシールを貼った商店街の路面



図7 指ペロ禁止のポップ





を設置した。支払い時に自然に目に入る場所に置くことで「指ペロ」は激減した。

なお、「商店街での足型ナッジ」は、現在は一般的に見られる仕組みであるが、コロナ禍が始まった直後の早い段階に導入したことから、メディアでも大きく取り上げられた。また、日本での「コロナ対策のナッジ」としてWHO（世界保健機関）のホームページでも取り上げられ、地方自治体の小さな取組みが世界に向けて発信された事例となった。

使用したナッジ：Timely, Easy（反射的な行動を抑制するもので、Social 要素は見込んでいない）

2020年3月には、これらの取組みをまとめ、市長・副市長ら関係職員に報告する「ナッジコンテスト」を開催した。コンテストといっても優劣を競うものではなく、様々なテーマでのナッジの取組みを庁内外に発信し、ナッジについて知ってもらうことが主たる目的であった。

コンテストは、ナッジについての講義とセットにして、職員研修に位置付けて実施し、テーマに関係する部門、関心のある職員ら数十人が参加した。冒頭、総論を執筆されている竹林正樹先生にご講演をいただき、その後、ナッジユニットのメンバーが各自の取組みを報告し、竹林先生からコメントをいただいた。メディアの取材も入り、取組みの周知や庁内への意識付けは一定効果があったものと思われる。その後、市の人材育成部門との調整を経て、年に一度、職員研修として「ナッジ研修」を実施するに至っており、少しずつ庁内でのナッジの浸透が進みつつある。

## 7 まとめ

尼崎市では、職員の自主的な活動としてナッジユニットが運営されている。あくまでナッジは手法であり、実際には「商店街の振興」や「健診受診率の向上」といった行政としての明確な目的があり、それを実現するための手法の一つとしてナッジを活用している。

ナッジは、手法によっては「表現を変えるだけ」「シールを貼るだけ」といったほとんど予算を要しない場合もある。やり方を変えるだけであれば複雑な行政手続きも伴わず、担当者の知識と意欲だけで実践が可能であり、ぜひ全ての行政職員に知ってほ

しい手法である。また、組織内で政策として位置付けて実施することが難しければ、尼崎市のように自主的な活動の枠組みで取り組むことも可能である。

国全体のEBPM推進の流れは、こうしたナッジのような「アウトカムベースでの事業構築」を今後、推し進めていくと考える。

紹介した「ゴミの不法投棄禁止」の立て看板は、デザイン変更前は全く効果がないものであった。ここには予算が投入され、職員の人件費も生じているはずである。いくら政策形成プロセスやロジックが正しくても、結果として人の行動を変えられなければ政策効果は全くないと言える。それは市民にとって「予算と人件費の無駄」ということになるが、行政では時に「プロセスは重視されるが、結果についてコミットされない」場面が散見される。EBPMが進められていく中で、今後はアウトカムで評価される場面が増え、実施した事業の結果はエビデンスで示すことが求められていくだろう。その際、ナッジのように「人を動かす」というアウトカムを前提とした政策手法の価値が今後、高まっていくと考える。

ナッジは「そっと背中を押す」ものであり、1つ1つは小さな効果に留まる。しかしながら、「もたらず結果から考える」という手法が広まることで、行政におけるプロセス重視の価値観に一石を投じるものとなると期待している。アウトカムで評価する価値観が広まれば、行政がエビデンスベースで意思決定しやすくなり、効果のない事業や意味のない無駄な作業を見直し、より効果の高い部分にリソースを集中することができるかもしれない。ナッジの発展が行政の仕事観を変え、働き方を変え、効果的な行政運営につながり、その効率性が全国数百万人の公務員に広まれば、国全体で莫大な効果を生むはずである。ナッジの発展が、日本全体に大きなメリットをもたらすことを願っている。

### ※文中の表現について

文中における尼崎市の文化・歴史についての記述、国や地方自治体におけるエビデンスについての考え方、公務員の在り方についての見解等は、あくまで筆者の認識に基づいた私見であり、諸説ある解釈の1つである場合があります。また、市の公式見解と

も、必ずしも一致しない可能性があります。

内容及び表現に何か問題があった場合は、その責任は市ではなく、全て筆者個人にあることをご理解ください。