人間を中心にデザインされた行政の創り方

伊豆 勇紀　特定非営利活動法人 Policy Garage

1　人間中心は、市民にとっても、職員にとっても

今、求められている「人間を中心にデザインされた行政」には、大きく２つの意味があります。まず、サービスの利用者である市民の目線に立った行政です。これは、細かい文字ばかりの膨大な書類にハンコを求める手続主義のような「お役所仕事」からの脱却にとどまりません。価値観の多様化や社会変化の加速化に伴い、どのような政策が望ましいか、既成概念にとらわれず、市民目線で問い直すことが何より求められるようになっています。特に近年は、パンデミックや気候変動など、正解が何か事前に分からない行政課題[1]が多くなってきました。そのため、実際の利用者の行動や声を踏まえながら試行錯誤を繰り返す、「対話」のようなアプローチも重要となっています。

もうひとつは、行政職員が人間らしくワクワク感や情熱を持ちながら仕事ができる行政です。自分がしてほしいことを相手にも提供し、自分がしてほしくないことを相手にもしない。こうした「共感」がサービスの基本と考えれば、行政職員が自分の感情にもしっかりと向き合い、職階や役職にとらわれず、ひとりの人間として自由に発想し議論できる環境こそ、市民に寄り添う、血の通った行政サービスを届ける上で不可欠といえます。また、得意分野を生かして社会や組織に貢献したり、意義のある仕事を通じて自己成長したりする実感は、個人の生産性や創造性を向上させ、組織の成果につながることも、これまでの研究結果[2]から明かになっています。一方、現実問題として、行政組織は、規模が大きくなればなるほど官僚化・階層化し、職員の取扱いも画一化・均質化を志向します。この傾向は、人間中心とは逆のベクトルであり、人間らしさを抑制する方向に働きます。こうした既存のシステムも、今日の行政を支える上で不可欠な要素であり、一朝一夕に変更できるものではありません。よって、考えるべきは、既存の行政活動を効率的に維持しながら、少しずつでもいいので、行政職員が市民目線で、人間らしく探求や試行錯誤に没頭し、情熱を燃やし続けられる場をどのようにデザインしていくか、ということになります。

我々、PolicyGarage（ポリシーガレージ）は、人間を中心にデザインされた行政の実現に向けて、月例研究会の開催や、地方自治体の伴走支援などにより、具体的な解決手法の探求に取り組む NPO 法人です。運営メンバーの全員が、行政職員や民間事業者といった本業を持つパラレルキャリアでありながら、2021年１月の設立以来、月例研究会 24 回[3]、伴走支援、研修講師、学会発表などを 100 件以上積み重ねてきました（2023 年６月現在）。「人間らしく探求や試行錯誤に没頭し、情熱を燃やし続けられる場」――このような空間の代名詞は「ガレージ」です。トランジスター・ラジオ、パーソナルコンピュータ、検索エンジン。暮らしを豊かにするイノベーションの多くは、情熱と好奇心を持つエンジニアたちが、泥臭くガレージから生み出したものです。iPhone に代表される製品を生み出したアップル社も、ガレージに起源があるとされています。ガレージのような空間を行政にも創りたい。我々の組織名には、そのような想いが込められています。本稿では、市民サービスを直接提供している地方自治体に焦点を当て、「ナッジ」と呼ばれる人間の性質を踏まえた手法の活用により、どのように市民に寄り添うサービスをデザインでき

---

[1] Volatility（変動性）、Uncertainty（不確実性）、Complexity（複雑性）、Ambiguity（曖昧性）の頭文字をとって、「VUCA（ブーカ）の時代」とも呼ばれます。

[2] イリノイ大学のエド・ディーナー名誉教授らによると、主観的な幸福度の高い人は、そうでない人に比べて、創造性は 3 倍、生産性は 31%、売上は 37%高い傾向にあるとされています。

[3] 前身の横浜市行動デザインチーム YBiT から通算すると、51 回に上ります。

るか、また、ナッジの取組を起点に、どのようにガレージのような組織をデザインできるか、これら人間を中心にデザインされた行政の創り方についてひも解いていきます。

2　市民目線の問い直しと、ナッジの試行錯誤

市民目線の行政サービスをデザインする上で大切なことは、市民が望ましい状態に至るまでの道筋を描き、阻害要因がどこにあるかを多角的に見直すことです。以下では、特定健診の未利用者が、健診を利用しやすくすることを例に考えます。まず、利用者を増やすためには、健診実施機関や実施日数を増やすことが選択肢として考えられるかもしれません。一方で、対象者は受診勧奨の封書やはがきを受け取った後、医療機関一覧から自宅の近くにある場所を調べ、診療時間を確認し、予約の電話をするという、いくつもの流れを踏んでいます。こうして、利用者目線で一連の体験を図示したものを「行動プロセスマップ」や「カスタマージャーニーマップ」（図表 1）と呼びます。横浜市では、優先的に解決すべき阻害要因がこの手順にあるのではないかと考え、国民健康保険加入時の電話番号を活用した SMS（ショートメッセージ）による勧奨を考案しました。これにより、対象者は SMS 上に張られたウェブページのリンクから、その場で医療機関や診療時間を検索し、電話予約できるようになったため、健診を利用する手間が格段に少なくなりました。このように、市民目線で一連の体験を描き、望ましいサービスを問い直すことで、より良いアイデアが生まれるようになります。

図表 1▶特定健診を受診するまでのプロセス

①案内が届く	②案内を受け取る	③案内を認識する	④案内を開封する	⑤案内を理解する	⑥健診受診を意図する	⑦医療機関を確認する
⑧受診機関を決める	⑨予定を確認する	⑩受診日時を決める	⑪予約方法を確認する	⑫予約する	⑬健診を受ける	

出所：iJAMP ポータル【ナッジ入門編 8】実践 5：SMS による特定健診勧奨

こうしたアイデアをより効果的にするには、人間の性質を理解することが重要です。人間の脳は、限られた情報しか処理できないため、無意識に情報を取捨選択しており、「バイアス」と呼ばれる規則的な意思決定の偏りが観察されます。イメージしやすいのは、選択肢や情報が多すぎると取捨選択が困難になり、意思決定自体が困難になる傾向です。また、周囲の人々と同じ行動や、社会規範と一致する行動をとりたがる傾向もあります。こうした人間の性質を踏まえ、サービスを自発的に利用しやすくするため、手続きを簡便化したり、魅力が伝わりやすい説明を追加したりする工夫を「ナッジ」と呼びます。上記の例では、SMS の利用自体がサービスの利用を簡便にするナッジであることに加え、文字数に制限がある中で、ナッジの観点から、どのようなメッセージが効果的なのかが試行錯誤されました。具体的には、標準的な案内のほかに、「国の指導を受けています」という社会規範に訴える表現や、「１万円相当」という利得を明示する文言、現時点での状況を認識してもらう「【未受診】」という文言のそれぞれを加えた合計４パターンのメッセージが考案されました。無作為に割り付けたグループごとに別々のメッセージを送信し、受診率を比較した結果[4]、ナッジ・メッセージの方が標準的なメッセージと比較して受診率が高く、特に社会規範のメッセージは、標準よりも 1.8%ポイント高い効果が見られました。横浜市では、この結果を基

[4] このように無作為に割り付けたグループ間で効果を比較し、介入と結果の因果関係を検証する手法を「ランダム化比較試験」（RCT）と呼びます。今回は、㈱キャンサースキャン（東京都品川区）に委託して実施されました。

に、受診勧奨のブラッシュアップを進めています。さらに、近年は、行政手続のオンライン化やスマホへのプッシュ通知の普及に伴い、機械学習を活用してメッセージのみならず、サービス全体をパーソナライズ化する民間のサービス[5]も出てきています。価値観が多様化した現代社会では、行政職員が「こういう取組がよいだろう」と勝手に判断を下すのではなく、多様な主体と協働し、デジタル技術やデータを有効に活用しながら、実際の市民の行動を踏まえ、対話をするようにサービスの改良を重ねるアプローチがより一層必要になります。

ナッジ自体は、世界的には政府やアカデミアを中心に、頑健な科学的エビデンスに基づき設計され、平均的な効果量を測定する、トップダウンのアプローチとして位置付けられることがほとんどです。一方、日本の場合は例外的に、上記のように現場を理解している自治体において、執行上も工夫しながらボトムアップで活用されていることが多い点に特徴があります。PolicyGarage は、自治体のナッジ活用を後押しするために、大阪大学社会経済研究所及び行動経済学会と連携してウェブサイト「自治体ナッジシェア」を構築[6]し、一定のエビデンスレベルが担保されたナッジの事例について、実践の試行錯誤のプロセスも含めて展開しています。市民目線の政策探求やナッジの実践は、従来の組織の中で実現できないわけではありません。しかし、ボトムアップのナッジ活用は、日本の行政組織の在り方を人間中心に変革し、より人間に寄り添った行政サービスを生み出す契機となり得ます。ここからは、ナッジを起点とした人間中心の組織づくりについて、深掘りしていきます。

3　探索の流動的ネットワーク「自治体ナッジ・ユニット」

スタンフォード大学のチャールズ・オライリー教授らによる「両利きの経営」では、組織の成長には、既存事業を堅実に継続し効率化する「深化」と、新しい発想や方法で新規事業を生み出す「探索」の両方が必要とされています。官僚化・階層化している行政組織は、深化には向いている一方、本質的には行政職員が市民目線で試行錯誤する探索には適していないと考えられます。よって、既存の行政活動を深化しながら、これまでの在り方と相反する探索の場をいかに組織の中にデザインするかが重要な問いになります。ハーバード・ビジネス・スクールのジョン・P・コッター名誉教授らは、「CHANGE 組織はなぜ変われないのか」において、この問いに対するひとつの可能性を示唆しています。彼らは、成功している企業には、例外なく、安定と効率を志向する強力なピラミッド型組織と、スピードと小回りに強みを持つ流動的なネットワーク型組織の２つのシステムが併存する時期があると分析し、これを「デュアル・システム」と呼びました。これらの分析から、行政においても従来のピラミッド型組織と並行して流動的ネットワーク型組織を組成し、探索の場として機能させることが、難題への処方箋として導かれます。

こうした探索の流動的ネットワークを具現化するのが「自治体ナッジ・ユニット」です。これは、自治体内でナッジの実装に取り組むチームのことで、2023 年６月現在、全国 18 自治体（図表 2）まで広がっています。PolicyGarage は、先行事例の提供やシンポジウムの開催を通して、これら自治体ナッジ・ユニットの構築を支援してきました。自治体ナッジ・ユニットの特徴は、その多くが公式的な業務を取り扱っていながら、多様な部署の有志職員により構成されている点です。例えば、北海道行動デザインチーム HoBiT（ホビット）や宮城県行動デザインチーム MyBiT（マイビット）などは、特定の部署に事務局を置

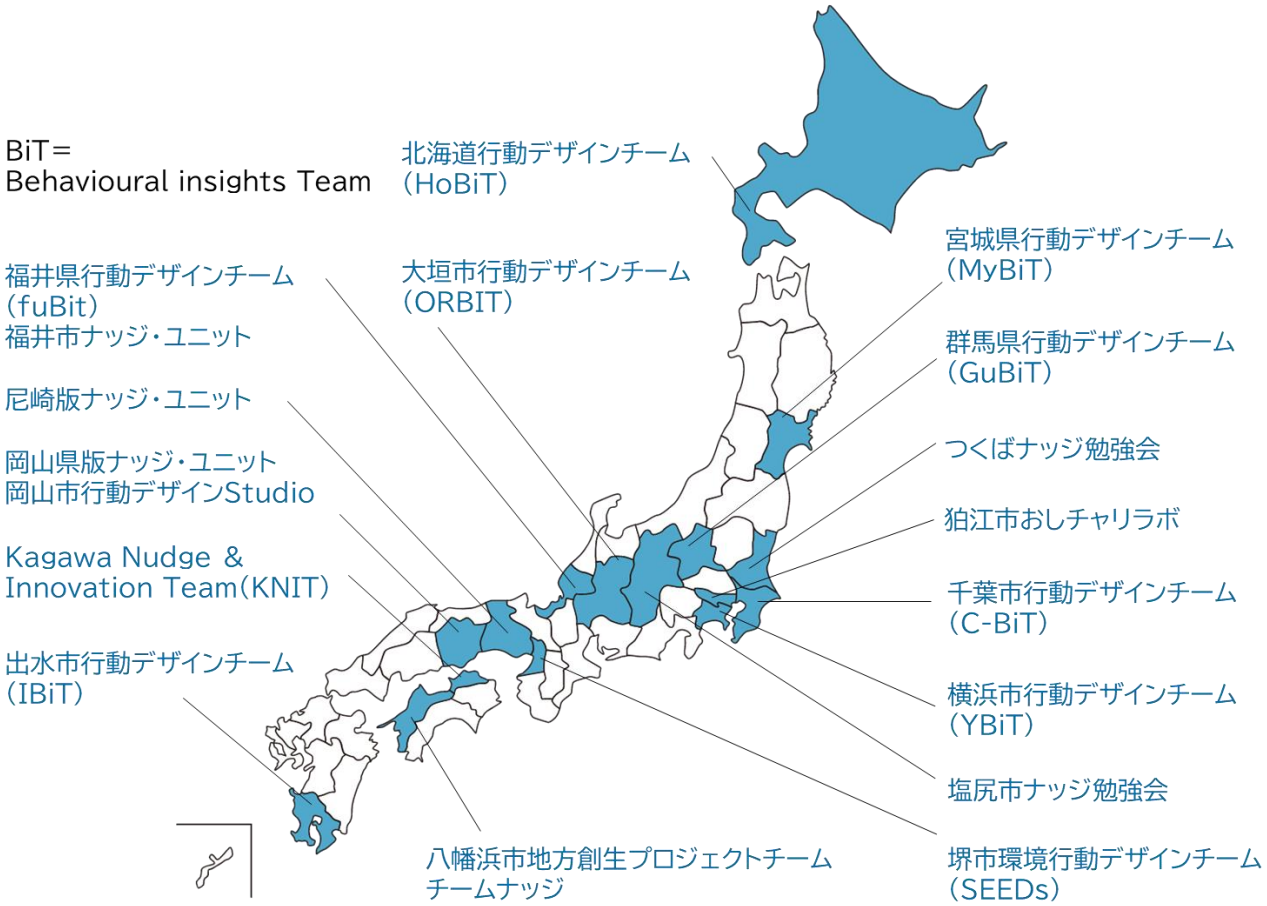
---

[5] ㈱Godot（兵庫県神戸市）では、AI を活用し、一人ひとりの意思決定や行動を効果的に変容するための個別化されたアプローチ設計を行うサービス「Nudge AI」を展開しています。

[6] PolicyGarage の月例研究会において、利用者として想定する自治体職員と実際に対話をしながら構築を進めました。オリジナルコンテンツに加え、他のウェブサイトに掲載された優良事例も紹介しており、自治体職員が情報にアクセスしやすいように配慮されています。

きつつ、意欲のある職員をメンバーとして公募し、メンバーが業務として活動しています。また、横浜市行動デザインチーム YBiT（ワイビット）や岡山市行動デザイン Studio などは、有志職員が本業に加えてチームを結成し、公式的な部署からの相談に対応し、伴走支援を行っています。こうした有志職員によるチームの中では、通常の組織体系における職階も役職も関係ありません。多様な背景を持つメンバーが、より利用者に寄り添ったサービスに洗練するために、自由に発想し、ひとりの人間として議論に参加します。フラットで非階層的な環境下であるからこそ、これまでの手法の問い直しや、多様な価値観を統合する知的創造の余地が生まれ、素早い意思決定によって試行錯誤を繰り返すことができるのです[7]。

図表 2▶自治体ナッジ・ユニットの分布



出所：PolicyGarage

それでは、探索の流動的ネットワークにおいて、主に取り組むテーマが「ナッジ」である蓋然性はどのような点にあるのでしょうか。ナッジ・ユニットであるからこそ、従来のピラミッド型組織と衝突せずに成立できる要件を以下の３点にまとめました。１つ目は、「ピラミッド型組織への還元性」です。ナッジの実践の知見は、フレームワーク[8]に落とし込まれているものが多く、ナッジ・ユニットでの経験や他メ

[7] 省庁では、2022 年 3 月から経済産業省の若手有志職員にスタートした「JAPAN＋D」が、他の省庁や民間のメンバーも加えながら、人間に寄り添った政策デザインの普及に向けて公式的に活動しています。

[8] 代表的なものは、経済協力開発機構（OECD）が提案する「BASIC」や英国の Behavioural Insights Team（BIT）が提案する「EAST」です。ナッジ考案のポイントが分かりやすくまとめられています。

ンバーから得た学びのエッセンスを通常業務においても発揮しやすいのが特徴です。また、ナッジを取り入れることで、分かりやすいチラシに改善できるなど、成果も目に見えやすいため、他のテーマと比較して、ナッジ・ユニットに参画する効果が理解されやすいと考えられます。２つ目は、「組織を横断する必然性」です。特定の部署内の職員だけでナッジを実践するよりも、ユーザーインタビューやグラフィックデザイン、統計、語学力など様々な専門性を生かすことで、デザインや検証の精度向上、海外の最新の知見を得られるなどの効果が期待でき、有志職員によって取り組むメリットを分かりやすく提示できます。これら２点は、組織からの反発や抵抗を低減させ、応援されるための要素です。３つ目は、「自発性の喚起」です。ナッジには、身の周りの課題に対して、ちょっとした工夫で解決できる可能性を秘めています。そのため、専門的な知識がなくても、自分にも何かできそうという興味や関心を呼び起こしたり、予算がない中でもできることから取り組んでみようという意欲をかき立てたりするなど、どんな職員にとっても自発性を発揮しやすいテーマです。また、ナッジはデザインや統計など関連する知識や技能が多岐にわたるため、自分の強みや専門性を生かして社会や組織に貢献し、自己成長することに意欲を持つ幅広い職員にとっても訴求するテーマになります。これは、有志職員を誘引するための要素です。

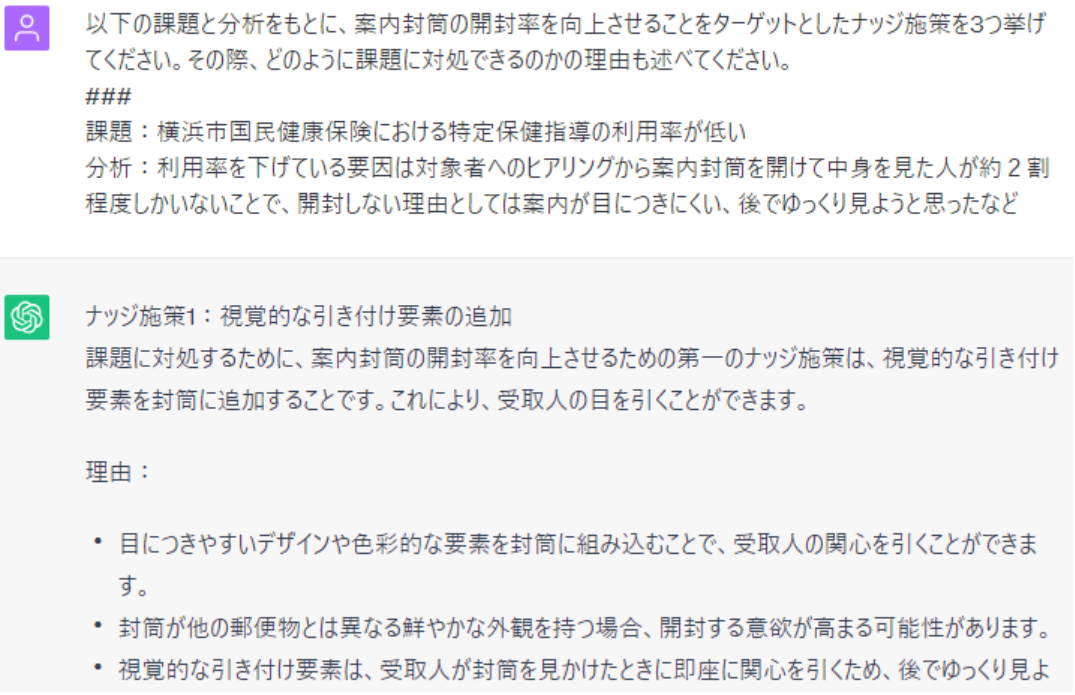
しかし、自治体ナッジ・ユニットも、組織内の均質性と同質性からは逃れられません。暗黙の前提として埋め込まれた文化や価値観に疑いを持たない可能性もあり、考え方やアプローチを更新するには限界があります。これを超えるには、今度は組織自体を「越境」し、多様な組織の人材と対話することによって探索できる場を補完する必要があります。PolicyGarage が開催するオンラインの月例研究会は、自治体職員同士はもちろん、より良い公共政策を目指す民間事業者も含めて交流し、自分たちとは異なる価値観や国内外の先進的なアプローチ[9]に触れ、これまでの政策や組織を問い直す「リスキリング」の機会でもあります。実際、この研究会には、毎回 70〜150 名程度が参加し、各自治体ナッジ・ユニットのメンバーの多くも、ここからヒントや気付きを得て、現場で実践を試み、その成果を研究会に還元することが繰り返されています。このように知の伝播を仲介する役割は「ナレッジ・ブローカー」と呼ばれます。今後も PolicyGarage により全国から共有された多様な考え方が自治体ナッジ・ユニットを仲介して各自治体へ波及し、それぞれで新たな価値として芽吹くことが期待されます。

4　AI にできないことは、「私」から始まる共感

最後に、人間を中心にデザインされた行政を目指す上で普遍的に必要と考えられるマインドやスキルについて、AI との関係性から考察していきます。ChatGPT などの生成系 AI をはじめ、AI の進化スピードはすさまじく、本稿を執筆している 2023 年６月と発行時点では、さらに状況が変化している可能性もあります。PolicyGarage では、2023 年６月の月例研究会において ChatGPT の活用によるナッジ考案をテーマに取り上げました。ChatGPT の性質や性能を理解した上で、適切な指示文を入力することにより、「ペルソナ」と呼ばれる具体的な人物イメージや、行動プロセスマップ、ナッジのたたき台（図表 3）を作成でき、市民に伝わりやすいメッセージや政策アイデアの検討にも有用であることが参加者に共有されました。今後は、文章生成 AI に加えて、画像生成 AI も有効に活用することで、より少ない労力で行政サービスを市民に届けやすくできるでしょう。

[9] 2022 年 7 月には、Behavioural Insights Team（BIT）シドニー事務所により、海外の先進的知見の紹介や、自治体の個別事例へのアドバイスの機会が設けられました。

図表 3▶ChatGPT が出力したナッジのたたき台の例



出所：PolicyGarage

そこで、「人間にできて、AI にできないことは何か」を考えることが、人間中心の行政を考える上でも避けては通れない道になります。AI は、過去の膨大なデータからパターンを計算し、人間の頭脳活動をシミュレーションしています。よって、どんなアイデアもそれ自体は既存の要素の組み合わせで生み出されるものと考えれば、AI は文章要約やプログラミングといった業務の効率化のみならず、ナッジのアイデア出しといった創造性を求められるタスクも十分に得意な領域といえます。一方で、AI は感情を持っているわけではないので、他者への「共感」に基づき「そもそも、どういう社会が人間にとって望ましいか」という問いを立てることができません。AI から出力される結果は過去の延長にならざるを得ないため、人間がこれからの未来を幸せに生きることができる、大きな社会のビジョンを描くこともできません。ウォルト・ディズニーは、「人は誰でも、世界で最も素晴らしい場所を夢に見、創造し、デザインし、建設することができる」という言葉を残しました。この夢見ることは、人間ができることであると同時に、人間に「しか」できないことなのです。

ディズニーの言葉は次のように続きます。「しかし、その夢を現実とするには、多くの人が必要だ」。それでは、共感と仲間を集めるためには、どのような姿勢が必要でしょうか。キング牧師は、有名な演説の冒頭で「私には夢がある」と語りかけ、多くの人から共感を集めました。市民の税金を扱う立場として、客観的な理詰めで物事を考える行政のイメージと、「私」の夢という言葉は、なかなか結び付かないかもしれません。しかし、「行政はコスト意識をもって業務に当たるべき」というように、正論で大事なことであっても、ワクワクせず、面白味を感じないために、本質的な問題解決につながらない、形だけの取組になりかねないのが人間という存在でもあります。これは、ChatGPT から提示されたり、職場で上司や同僚からいわれたりしても結果は変わらないでしょう。キング牧師の言葉との大きな違いは、主語です。逆説的ですが、「組織はこうあるべき」というメッセージは、頭では理解できても、本当の意味で共感は集まりません。「私は、こういうことをやりたい！」と主語を「私」にすることで、「面白そう！」、「一緒に

やってみたい！」という共感が寄せられ、仲間が集まり、社会や組織を良くする実践につながるのです。2025 年大阪・関西万博に向けて特許庁が新たなビジョンを構想し、知的財産制度の在り方を考え直す「I-OPEN プロジェクト」には、その名称に自分自身を開くという意味が込められており[10]、職員がお互いの価値観を共有し、ありたい未来を描くところから活動がスタートしました。また、宮城県行動デザインチーム MyBiT でも、メンバーが実現したい「私」の想い、すなわち My Mission と、チームの MyBiT's Mission を結び付けるところから活動がスタートしました。定期的にこうした個人の将来の夢と組織のありたい姿について議論することは、メンバーにとってもチームのことが自分事として腹落ちし、ワクワク感や情熱を持ちながら自律的に活動することにつながります。このような「ビジョン・デザイン」と呼ばれるプロセスは、ビジョンやミッションを所与のものとする従来型の行政組織では省略されがちですが、探索の流動的ネットワークを創り、組織全体をより人間中心に変えていく上では欠かせません。今後の行政職員には、AI を有効に活用するスキル[11]とともに、多様な人間の想いを組織のビジョンへ統合するファシリテーション・スキルなどが強く求められるようになるはずです。人間にしかできないこと、それはすなわち「他者に共感し、他者から共感されること」です。これらは、どんな業界にもいえることではありますが、利益の追求ではなく公共をつかさどる行政にこそ、ますます重要なテーマになるでしょう。

私が本稿で伝えたかった内容を３点にまとめます。１つ目は、市民目線の行政サービスを生み出すためには、職員がワクワクし情熱を持ちながら仕事ができる行政組織にしていく必要があることです。２つ目は、その実現のために、ナッジと呼ばれる手段を切り口として、探索の流動ネットワークを既存のピラミッド型組織と併存させることが有効であることです。３つ目は、こうした行政を創る上では、「共感」に根差す夢を描き、それを実現するために絶えず問い直し、AI にアイデア創発をアシストしてもらったとしても、最後は「私」の言葉として語り、共感してくれた仲間とともに情熱を持ちながら実践しようとする姿勢が大切であることです。PolicyGarage は、単独の組織だけでは限界があるこうした動きを全力でサポートしています。今後、多くの方と仲間として、人間を中心にデザインされた行政の実現に向けて取り組んでいけたら幸いです。

[10] そのほかにも、Eye-opening（目から鱗）、Innovation（革新）、Intellectual Property（知的財産）の意味が込められています。

[11] 適切な指示を与えることで、より望ましい結果を引き出す技術のことを「プロンプト・エンジニアリング」と呼びます。短期的には有効ですが、将来的には自動化ツールが代替するといわれています。

（参考文献）

- The Objective Benefits of Subjective Well-Being（Jan-Emmanuel De Neve, Ed Diener, Louis Tay, Cody Xusereb）
- 前野隆司＝前野マドカ『ウェルビーイング』日本経済新聞出版、2022 年
- PolicyGargae ウェブサイト（https://policygarage.or.jp/）
- カーマイン・ガロ『スティーブ・ジョブズ 驚異のイノベーション 人生・仕事・世界を変える 7 つの法則』日経 BP、2011 年
- 藤井保文＝小城崇＝佐藤駿『UX グロースモデル アフターデジタルを生き抜く実践方法論』日経 BP、2021 年
- iJAMP ポータル【ナッジ入門編 8】実践 5：SMS による特定健診勧奨（https://portal.jamp.jiji.com/portal/news/detail/20220512N0249）
- センディル・ムッライナタン＝エルダー・シャフィール『いつも「時間がない」あなたに 欠乏の行動経済学』早川書房、2015 年
- ㈱Godot ウェブサイト（https://godot.inc/）
- 自治体ナッジシェア（https://nudge-share.jp/）
- チャールズ・A・オライリー＝マイケル・L・タッシュマン『両利きの経営』東洋経済新報社、2022 年
- ジョン・P・コッター＝バネッサ・アクタル＝ガウラブ・グプタ『CHANGE 組織はなぜ変われないのか』ダイヤモンド社、2022 年
- ロレン・ノードグレン、デイヴィッド・ションタル『「変化を嫌う人」を動かす：魅力的な提案が受け入れられない 4 つの理由』草思社、2023 年
- JAPAN+D プロジェクトウェブサイト（https://www.meti.go.jp/policy/policy_management/policy_design/Japanese/index.html）
- 石山恒貴『越境的学習のメカニズム 実践共同体を往還しキャリア構築するナレッジ・ブローカーの実像』福村出版、2018 年
- 石山恒貴＝伊達洋駆『越境学習入門 組織を強くする「冒険人材」の育て方』日本能率協会マネジメントセンター、2022 年
- 小林祐児『リスキングは経営課題 日本企業の「学びとキャリア」考』光文社、2023 年
- 宮城県産業技術総合センター・デジタルカイゼン隊 伊藤利憲「デザイナーが AI と向き合うために知っておくこと」（https://www.mit.pref.miyagi.jp/generativeai-seminar/）
- 松本勝『デザイン思考 2.0 人生と仕事を変える「発想術」』小学館、2023 年
- I-OPEN プロジェクトウェブサイト（https://www.i-open.go.jp/）
- 宮城県行動デザインチーム MyBiT 令和 4 年度活動報告書
- フレデリック・ラルー『ティール組織―マネジメントの常識を覆す次世代型組織の出現』英治出版、2018 年