

自治体現場とナッジ

愛知大学法学部准教授 吉良 貴之

本稿では、人の行動を変える手段として近年、注目を集めている「ナッジ」について、特に自治体レベルでの公共政策として用いられる場合を念頭に置き、その倫理的・法的・社会的問題（ELSI）を考える。ナッジは無意識に訴えかける「行動バイアス利用ナッジ」だけでなく、「熟慮促進ナッジ」など多様な形態をとるが、それは近年のEBPM重視など「行政の科学化」の流れで最もよく理解される。ナッジは領域横断的な問題に使われやすいが、その場合、行政の縦割りを超えた取り組みが必要になるだろう。また、ナッジの効き方には個人差が大きい、社会的格差拡大につながらないように、他の多様な手段と組み合わせるべきである。

1 はじめに

人の行動を望ましい方向に動かす手段である「ナッジ (nudge)」は、近年、世界中で官民間問わず用いられるようになってきている。本稿では特に、自治体レベルでの公共政策においてナッジが用いられる場合を念頭に置き、その倫理的・法的・社会的課題（ELSI）を考えることとする。

2 ナッジとは何か

2.1 ナッジの定義

ナッジという言葉が知られるようになったのは、アメリカの経済学者リチャード・セイラーと公法学者キャス・サンスティーンの2008年の共著『実践行動経済学』（原題は *Nudge*）以来である。そこでのナッジの定義は次の通りである。

どんな選択肢も閉ざさず、また人々の経済的インセンティブも大きく変えることなく、その行動を予測可能な方向に改める選択アーキテクチャの全様相（Thaler & Sunstein, 2008, p. 6）。

この後、ナッジは世界中で使われるようになり、また多様な形態を取るようになる。サンスティーンらをはじめとしたナッジ論者たちが出す例も広

がり、何がナッジなのかよくわからないといった批判がなされることも多い。しかし、この定義自体はよく作られたもので、現在の多様化したナッジも包含することができる。実際、セイラーとサンスティーンによる上記の著書の2021年の改訂版である『NUDGE 実践 行動経済学 完全版』（原題 *Nudge: The Final Edition*）でも同じ定義が引き継がれている。

この定義にはいくつかの重要な要素がある。まず、(1)「どんな選択肢も閉ざさず」とは、ナッジには従わない自由が保障されているということである。この点で、法律に基づいた強制とは区別される。(2)「人々の経済的インセンティブも大きく変えることなく」とは、金銭などによる報酬をとまわらないということである。多額の補助金を出して人の行動を変えるような政策はナッジから区別される。(3)「その行動を予測可能な方向に改める」とは、ナッジは特定の目的があり、それに向けて人を動かす手段であることを示している。(4)「選択アーキテクチャ」とは、人が意思決定をする際の環境であり、ナッジは人を動かすにあたって本人に直接働きかけるというよりも、環境のほうを変える間接的な手段なので

ある。(5)「全様相 (any aspect)」とは、そのように作られた環境が人に対して効果を発揮するような、あらゆる面をナッジと呼ぶということである。

ナッジには特定の目的をもった製作者がいるが、その一方で当然ながら「ナッジされる側」の人々もいる。後でまた述べるが、その「ナッジされる側」にとってナッジはさまざまに異なった見え方をするし、また効き方も異なってくる。その個人差の面が「様相」という言葉で示されている¹。

2.2 程度問題としてのナッジ

このナッジの定義は、それ以外の人を動かす手段、たとえば法律による強制や補助金による誘導などとナッジを区別している。しかし、その区別は必ずしも厳密なものではなく、サンスティーンらの最近の著書ではむしろ程度問題であることが強調されている (Sunstein 2020)。法律には特に罰則を設けず、理念的な目標を掲げる種類のものも多くある。また、たとえ罰則があるとしても、実際にはそれほど適用されないこともある。そうした法律の場合、強制的な要素よりも、人を間接的に「誘導」することのほうに主眼が置かれている、あるいは事実としてそういう働きをしている、ということがある。

そうした法律については「ナッジ的」という言葉で捉え、上記の定義で示されている要素によって評価したり、あるいは望ましいナッジの条件によってその法律のあり方を検討するといったこともできる。たとえばサンスティーンは、FEAST (Fun: 楽しさ、Easy: 簡単、Attractive: 魅力的、Social: 社会的、Timely: タイムリー) といったものをあげているが (Sunstein 2020, chap. 4)、法律をナッジ的に捉えるとは、こうした評価項目によって法律を考える視点がもたらされることを意味している。補助金による誘導なども同様に、厳密にナッジかどうかを区別するというより、ナッジ的な視点から程度問題として見ていくことで新しい点が見えてくるといえることもあるだろう。

2.3 多様化するナッジ

ナッジは当初、人の無意識のバイアスを利用した

誘導であるという理解が多くなされてきた。心理学者ダニエル・カーネマンの著書『ファスト&スロー』(Kahneman 2012) の「二重過程理論」によれば、人の思考には、(1) 直感的に反応する「速い思考」と、(2) じっくり熟慮する「遅い思考」の2つのプロセスがあるとされる。ナッジは人が意思決定する環境に働きかけることにより「速い思考」に影響を与える、つまり、じっくり考えるプロセスを飛ばす形で人の行動を誘導するということである。例を出せば、食堂で手前のところにサラダを置けば、目立つもの(顕著性: salience) に反応しやすいという無意識のバイアスによってサラダが多く食べられるようになる、そして食生活の改善につながる、といったものが有名である。この種類のナッジは、いくら選択の自由が残されているといっても、無意識のうちの操作として反発も受けやすい。こうしたナッジを「行動バイアス利用ナッジ」と呼ぶことにする。

他方、ナッジには「遅い思考」に働きかける種類もある。情報提供することによってじっくり考えさせることを目的とするナッジである。たとえば、食品の栄養表示をわかりやすくすることによって、これから食べるものをじっくり考えさせるといったことである。こうした種類のナッジを「熟慮促進ナッジ」と呼ぶことにする。

以上のように、ナッジには大きく分けて、「速い思考」に働きかける「行動バイアス利用ナッジ」と、「遅い思考」に働きかける「熟慮促進ナッジ」の2種類があるといえる。公共政策としてナッジを用いる場合、両方の形がありうるが、どちらにあたるかによって考慮すべき倫理的問題も異なってくることは注意しなければならない。特に近年、公共政策として用いられるナッジにはメッセージ提供の工夫による熟慮促進ナッジが増えており、それを従来の行動バイアス利用ナッジの問題から考えるとすれ違いが起きてしまいかねない。

とはいっても、ここで留意しなければならないのだが、「行動バイアス利用ナッジ」「熟慮促進ナッジ」の区別は相対的なものであり、実際には両者の要素が混じったものもある。

またさらに重要なこととして、2.1 節でナッジの

1 この論点につき、参照、吉良 (2023)。

定義に「様相」があることに注意を促したが、ナッジは人によって見え方が異なるものであり、同じナッジが、ある人にとっては行動バイアス利用ナッジとなり、別の人にとっては熟慮促進ナッジになるということがある。

例をあげると、スーパーマーケットのレジの前にソーシャル・ディスタンスを取るためのテープが貼られていることがあるが、これは、その目的を知らない人にとっては無意識に働きかける行動バイアス利用ナッジであり、その目的を知っている人にとっては、それに従うかどうかをじっくり考えさせる熟慮促進ナッジである。これはさらに新型コロナウイルス感染拡大防止への意識などによって、また見え方が異なってくるものである。極端なことをいうと、ナッジは「される側」の数だけあり、一般的な効果を狙おうとする公共政策ナッジはその個人差をどのように捉えるべきかが問われるのである。

3 行政とナッジ

3.1 ナッジの歴史的背景

ナッジは近年、新しく登場した手法であるという理解がなされやすく、それゆえの警戒もあるようだ。「ナッジ」という言葉が明確に用いられるようになったのは2008年のサンスティーンとセイラーの著書以降のことであり、さらに2020年以降の新型コロナウイルスの世界的大流行によって世界的な注目を集めるようになったのは確かである。しかし、新しい手段であることを強調しすぎても、ナッジの意義を捉え損ねることになりかねない。特に公共政策に使われるナッジを考える場合、20世紀以降の行政活動の世界的な大きな流れを踏まえる必要があるだろう²。以下、4段階に分けて素描する。

- (1) 行政の科学化：行政活動は科学的根拠に基づいて行われなければならない。
- (2) 社会実験としての行政：世界恐慌から第二次世界大戦を経て、1950～60年代の冷戦期における競争まで、行政活動は大規模な社会実験としての性格を強めていった。
- (3) 「小さな政府」化：1980年代以降、先進各国は軒並み経済危機に陥り、民営化・自由化に

よる「小さな政府」が目指された。そこにおいて行政は公共サービスの直接の供給者から、規制・監督といった間接的な役割を強く担うようになった。

- (4) 情報技術の発展：2000年代以降、インターネットの普及、人工知能（AI）によるビッグデータ解説技術の発展など、ナッジの技術的基盤が整った。

以上をまとめると、20世紀以降「科学的」行政の方向性がますます確固としたものになる一方、1980年代以降、厳しい予算的制約のもとで行政活動の性格が変化し、そして2000年代以降、新しい統治手段の基盤となる情報技術が発展した、ということになる。そして、ナッジは効果を実験によって検証しながら改善させていく営みであるが、こうした歴史的背景と行政活動の変化を踏まえたうえで適切な位置づけがなされなければならない。

3.2 行政国家とナッジ

現代の行政は、立法や司法を待ってはい手遅れになるような緊急かつ膨大な課題について、広範な裁量をもって取り組むことがますます求められるようになってきている（いわゆる「行政国家(administrative state)」化）——新型コロナウイルス対策はまさにその典型例といえるだろう。そこではエビデンスのある政策形成（EBPM; Evidenc-Based Policy-Making）が強く求められる一方、予算的制約はきわめて厳しい。そうした状況で、「ランダム化比較試験（RCT: Randomized Controlled Trial）」による効果のエビデンスを示しやすく、かつ安価な手段によって目的を達成できるナッジが注目されるようになったのは自然な流れといえる（高橋・津田2022）。特に財政難の地方自治体にとってナッジは注目を集めるものとなっている。

現在、ナッジは世界各国で官民間わず用いられているが、行政においてはいわゆる「ナッジ・ユニット」といったチームが組織されることが多い。日本では中央省庁レベルでは2017年頃から環境省や厚生労働省、経済産業省などで積極的に取り組まれているほか、地方自治体では、2019年に横浜市の有

2 3.1節および「行政国家」状況でのナッジについて一般的に参照、吉良（2022a）。

志職員によって立ち上げられた「横浜市行動デザインチーム (YbiT)」が最初のものでされる。近年では住民サービスの向上や日常業務の効率化のために数多くの自治体でナッジが用いられるようになっていく。

こうした全国的な関心の高まりを受け、自治体職員向けとして、『ナッジ・行動インサイトガイドブック：エビデンスを踏まえた公共政策』（白岩ほか編 2021）や『自治体職員のためのナッジ入門：どうすれば望ましい行動を後押しできるか？』（Policy Garage 編 2022）といった平易な入門書が出版されたり、大阪大学・行動経済学研究所によるウェブサイト「自治体ナッジシェア」で全国の自治体のナッジ実践の情報が集約されるなどしている。

3.3 ナッジ現場の課題

ナッジへの注目は地方自治体レベルでも急速に進んでいるといえるが、その一方、さまざまな問題が意識されているところも多いようである³。ナッジが用いられる課題には新しいものが多く、従来の行政の縦割りを超えた、分野横断的な取り組みが特に必要とされる。そのため、各自治体のナッジ・ユニットも、専門部署を新たに立ち上げるというより、さまざまな部署から職員が集まって結成される場合が多い。そのとき、他分野の仕事への尊重が不十分であれば軋轢が生じやすい。ただ、そのことは必ずしもネガティブに捉えられるわけではない。ナッジは安価で手軽な手段であるがゆえ、その政策としての直接的な効果について楽観的には考えにくいのだが（その点を批判する論者もいるが、安価な手段なりの費用対効果を見ることが必要だろう）、それだけでなく、現場にとっての間接的な効果も積極的に評価されうる。つまり、分野横断的で異質な集団において試行錯誤を繰り返していくなかで、当該集団の関係性がより緊密になるといったことである⁴。そうした間接的効果は、当該ナッジ政策だけでなく、その他の日常的業務にもよい影響をもたらさう。さ

らに言えば、誰でも発言しやすい環境作りといったことなど、現場の人間関係におけるチームワークといった徳を促進するようなナッジの取り組みもさまざまにありうる。

また、ナッジのデザインや効果の検証にあたっては、行動経済学や公共政策学などの専門家との意見交換も重要になってくる。行政の実践知とアカデミックな専門知はしばしば緊張関係になりうるが、それぞれの役割分担を明確にしながらの敬意ある関係構築が重要になるだろう。もっとも、誰が適切な専門家であるかを判断するノウハウの蓄積や、そもそも近隣にそうした専門家がいるかどうかといった事柄において、多くの大学や研究所の位置する大都市の自治体が有利になるという構造的な問題がある。ウェブ会議などリモートでの意見交換はそれを補うが、ナッジの効果はその地域の文脈に依存するケースが多いため、「現場」にいない側には相手をより尊重することが求められるだろう。

4 ナッジ倫理

4.1 ナッジ倫理の4領域

ナッジは人を操作するものである以上、たとえそれが相手の幸福への手助けを目的とするものとしても、さまざまな倫理的問題がありうる。Kuyer & Gordijn (2023) は近年の膨大な文献を調査し、主な論点を (1) 自律、(2) 厚生（福祉、幸福）、(3) 長期的な逆効果、(4) 民主主義と熟議・熟慮という、4つの問題領域に分けて整理している。表1はそれぞれについて、問題となる概念をまとめたものである。本稿では紙幅の都合ですべて説明することはできないが⁵、ナッジにかかわる倫理的問題の広範さが理解されることと思う。本稿では以下、公共政策としてナッジを用いる際に問題になりやすい問題に絞った検討を行う。

4.3 市民をエンパワーする公共政策ナッジ

ここからは公共政策としてナッジを行う場合に

3 本稿では理論的な論点を中心的に扱っているが、自治体現場でのより具体的な論点については、池本 (2022) や高橋・津田 (2022) が詳しい。

4 ナッジする側の人間関係における徳促進など、ナッジのソフトな効果を強調するものとして、Kosters & Van der Heijden (2015)。

5 一般的な論点についてはそれぞれ吉良 (2022a) (2022b) にて簡単に触れているので、参照を乞いたい。ほか、本稿とやや異なる観点からのナッジ論の整理として、瑞慶山 (2023)。また、操作の倫理のすぐれた論点整理として、石田 (2022) も参照。

表1 ナッジ倫理の領域 (Kuyer & Gordijn (2023) をもとに筆者作成)

問題領域	論点	主な問い
自律	選択の自由、主体性、自己の構成	ナッジは本当に自由を保障できるのか？
厚生	真正な選好、非合理性による最適でない選択、認識的アクセス、異質性、プライバシー、ナッジ「する側」の認知的限界、濫用と公共選択問題、誤りからの搾取、抵抗しやすさ、取引コスト	ナッジは本当に幸福を促進できるのか？
長期的な逆効果	幼児化、不信感	ナッジは長期的に人を非合理にするのか？
民主主義と熟議・熟慮	政治的透明性、熟議・熟慮、滑り坂、責任の過剰	ナッジはどうすれば政治問題にできるのか？

固有の問題点を考えていこう。Kuyer & Gordijn (2023) の分類の (3) 「長期的な逆効果」にも多くのものがあるが、たとえば、ナッジ政策を長期にわたって続けた結果、人々が「ナッジ依存」になり、合理的な意思決定能力を弱めることにならないかといったことが指摘される。また、それはナッジ政策の是非を検討する市民の政治的能力をも蝕んだり、あるいは市民をナッジされるべき非合理的な存在として扱ってしまうことにならないかという尊厳の問題さえある。

こうした問題群について、哲学者のアンドレアス・シュミットは、そもそも人々の自律や合理性を高く要求しすぎたために生じているのだから、自律や合理性の基準をより緩やかに捉えるべきだといった反論を行っている。もっとも、これを概念の操作による問題回避にしないためには、自律や合理性の基盤となる能力を育むような手段もともに考えなければならない。シュミットはそこで、民間にはびこっている不透明なナッジからの影響を除去し、自律的な能力を高めるという積極的な役割を公共政策ナッジに期待している。そのようにエンパワーされた市民は、民主的政治過程において公共政策ナッジの是非を検討できるようになるという。シュミットは、公共政策ナッジに特有の性格はこのフィードバック構造にあるとしている (Schmidt 2019)。こうした見方は公共政策ナッジをめぐる政治プロセスを楽観的に見過ぎているようにも思われるが、公共政策ナッ

ジ特有の役割を描き出すものとして興味深い主張といえる。ナッジにそれだけの期待をするのであれば、このフィードバック構造を実効的にするための制度的取り組み（たとえばナッジの目的や効果の情報公開など）が重要になってくるだろう。

4.4 分配的正義とナッジ

ナッジの効果には個人差が大きいことも厄介な問題である。たとえば、階段に消費カロリーを表示し、運動を促すようなナッジを考えてみよう。(1) もともと健康への意識が高い人は、ナッジされなくても階段を使うため、わざわざ説教されることで気分を害するかもしれない。(2) ほどほどに健康への意識がある人ならば、そのナッジを見て階段を使おうと決心することもあるだろう。他方、(3) 健康にあまり関心のない人はそもそもナッジに気付かないといったこともあるし、(4) 健康にまったく関心のない人はただ反発するだけで通り過ぎるかもしれない。この4つの例のうち、ナッジが目的通りに効いたといえるのは (2) の場合だけといえそうである。(4) のように、健康にまったく関心のない人をさらに反発させるようではまったくの逆効果となってしまう。

ナッジが効きやすい人もいれば、効きにくい人もいる。このことは、公共政策ナッジがしばしば、生活習慣病の予防のような長期的効果を狙うものに使われることを考えれば深刻な問題になってくる。つ

まり、そうしたヘルスケア・ナッジは、もともと健康な人をさらに健康に、もともと不健康な人をさらに不健康にするかもしれないのだ。この「ナッジのマタイ効果⁶」は、公共政策ナッジが人々にとって重要なことに使われれば使われるほど、深刻な社会的分断のもとになりかねないことを意味する。こうした事態について、Roberts (2018) は「ナッジが効かない人 (nudge-proof)」はしばしば社会的に恵まれない層であることから (特に熟慮促進系ナッジの効果においてそれが顕著であるという)、ナッジを倫理的に用いるためには社会的な格差是正のための「分配的正義」を考慮に入れなければならないとする。つまり、「ナッジが効く人 (nudge-able)」にしなければならない。

このとき、それも含めて公共政策ナッジの役割だとするならば、そこでの問題はナッジが十分に個人差に対応できていなかったことにある、ということになるだろう。つまり、ナッジの大雑把さが格差拡大につながるのであれば、行うべきことは個人個人に合わせたナッジの精緻化ということになるかもしれない。AIによるナッジの自動生成(ハイパーナッジ)が技術的に可能になるのはすぐ先だろうが、こうしたナッジの個人化(パーソナル・ナッジ)はナッジ依存を深め、ナッジの外からナッジを問い直す可能性を閉ざしてしまいかねない。

5 まとめ

ナッジについての基本的な考え方を紹介し、近年のナッジ論の動向や、公共政策としてナッジを用いるにあたっての問題を検討してきた。ナッジはすでに私たちのまわりにあまねく存在しており、ナッジそのものを拒否することはもはやできない。できることは、現にあるナッジをよりよいものに作り変えていくことであろうし、そこで公共政策ナッジの役割は決して小さくはない。ただし、ナッジはあくまで限られた予算のなかで限られた効果を狙うものすぎない。公共政策の手段は他にもさまざまにある以上、ナッジをあくまでそのひとつとして適切な組み合わせを考えていくことが重要だろう。

文献

- 池本忠宏「ナッジとは何か：基本的な考え方と日本版ナッジ・ユニット BEST の取り組み」、大竹ほか編 (2022)。
- 石田柊 (2022) 「操作 (manipulation) の倫理学：論点の概観」、『ELSI Note』No.14 : <https://elsi.osaka-u.ac.jp/research/1426>
- 大竹文雄・内山融・小林庸平 (編) (2022) 『EBPM エビデンスに基づく政策形成の導入と実践』日本経済新聞出版。
- 吉良貴之 (2022a) 「ナッジは行政国家に何をもたらすか?」『法律時報』1174号。
- 吉良貴之 (2022b) 「ナッジはどこまで透明であるべきか?」『情報法制研究』11号。
- 吉良貴之 (2023) 「ナッジ／スラッジは見え方次第」、Sunstein (2022) 訳書所収。
- 白岩祐子ほか (編) (2021) 『ナッジ・行動インサイトガイドブック』勁草書房。
- 瑞慶山広大 (2023) 「ナッジ：自由を保障する公共政策の技法・思想・実装」、駒村圭吾 (編) 『Liberty 2.0』弘文堂。
- 高橋勇太・津田広和 (2022) 「地方自治体におけるナッジ」、大竹ほか編 (2022)。
- 那須耕介 (2016) 「リバタリアン・パートナーリズムとその10年」『社会システム研究』19巻。
- Policy Garage (編) (2022) 『自治体職員のためのナッジ入門：どうすれば望ましい行動を後押しできるか?』公職研。
- Kahneman, D. (2012) . Thinking, Thinking Fast and Slow. Penguin Books (村井章子訳『ファスト&スロー (上・下)』早川書房、2014年)。
- Kosters, M., & Van der Heijden, J. (2015) . From mechanism to virtue: Evaluating Nudge theory. *Evaluation*, 21 (3) .
- Kuyer, P., & Gordijn, B. (2023) . Nudge in Perspective: A Systematic Literature Review on the Ethical Issues with Nudging. *Rationality and Society*, Early View.
- Nys, T. R., & Engelen, B. (2017) . Judging

6 マタイ効果とは、科学社会学者ロバート・マートンが、恵まれた条件の科学者はさらに業績をあげ、そうでない研究者はますます業績が出せないという状況を指した言葉。

Nudging: Answering the Manipulation Objection.
Political Studies, 65 (1) .

Roberts, J. L. (2018) . Nudge-Proof: Distributive Justice and the Ethics of Nudging. *Michigan Law Review*, 116.

Sunstein, C. R. (2020) . *Behavioral Science and Public Policy*. Cambridge University Press (吉良貴之訳『入門・行動科学と公共政策』勁草書房、2021年)。

Sunstein, C. R. (2022) . *Sludge*. The MIT Press (土方奈美訳『スラッジ』早川書房、2023年)。

Schmidt, A. T. (2019) . Getting Real on Rationality—Behavioral Science, Nudging, and Public Policy. *Ethics*, 129 (4) .

Thaler, R., & Sunstein, C. R. (2008) . *Nudge*. Yale University Press (遠藤真美訳『実践 行動経済学』日経BP、2009年)

Thaler, R., & Sunstein, C. R. (2021) . *Nudge: The Final Edition*. Penguin Books (遠藤真美訳『NUDGE 実践 行動経済学 完全版』日経BP、2022年)。

ウェブサイト

大阪大学社会経済研究所・行動経済学研究所「自治体ナッジシェア」<https://nudge-share.jp/>