

□防災におけるナッジの限界について：研究者として自然災害リスクに等身大で向き合うとは？¹

名古屋大学大学院経済学研究科

教授 齊藤 誠

私がナッジに距離を置くようになった経緯

季刊誌『消防防災の科学』から「災害時の人間の心理と行動」の特集に際して、地震リスクのコンテキストで「緩やかな介入主義」の有効性を論じてほしいという依頼を受けた。こうした寄稿依頼の契機は、おそらく2012年3月に私が編者となって『人間行動から考える地震リスクのマネジメント』（勁草書房）を出版したことであろう。

ここでいう「緩やかな介入主義」は、現在であると「肘で軽く突つく」という意味のナッジ(nudge)という言葉の方が親しみやすいのかもしれない。非常に乱暴にまとめてしまうと、ナッジとは、政府や地方自治体が緩やかな介入で人々に働きかけることによって、人間行動の歪みを正し、より良い行動に導く契機を作り出す政策手法を指している。

前掲書の土台となった研究プロジェクトは、2008年から着手されたが、当時、ナッジの政策手法を地震防災に応用した先駆的なものであったと思う。

ひとつだけ、研究事例を紹介してみよう。当時、公的地震保険の普及が試みられていたが、なかなか契約率が高まらなかった。民間の家計向け損害

保険では、通常、地震起因の倒壊はカバーされておらず、たとえ付保されていても、保険料が非常に高い契約になる。その意味では、公的地震保険は地震倒壊をカバーして保険料は割安であった。問題は、公的地震保険の割安感が人々になかなか認められていなかったことである。

そこで、われわれは、地震起因の建物倒壊をカバーする民間地震保険の割高な保険料も提示して、地震保険の選択行動が変わるのかをアンケート調査で確かめてみた。

当然ながら、割高な民間地震保険は選択の対象とならなかったが、割安感が認識された公的地震保険を選択する意向を示した被験者が多かった。人々に提示する選択メニューを少しだけ工夫することで、望ましい選択行動を引き出した点では、ナッジの事例となるであろう。

しかし、私は、2011年3月11日の東日本大震災のありさまに接して、ナッジの有効性について素直に受け入れられなくなった。大震災のすさまじい実態に触れるにつけ、ナッジという政策手法をフィルターとして地震リスクに向き合ってきた自分自身に嫌悪感さえ抱くようになった。

本稿全体で明らかにしていくことであるが、実は、人命にかかわる防災についていうと、ナッジ

¹ 大竹文雄、竹内幹、永谷敬三、西村周三の各氏からは、本稿に対して貴重なコメントをいただいた。深く謝辞を申し上げます。

という政策手法で対応できる領域は案外に狭い。それにもかかわらず、ナッジという政策手法がストレートに、きれいな形で応用できる局面ばかりを探していけば、防災に関わる膨大な論点の、小さな、小さな領域だけを、上品な言葉でいえば「選び取ろう」とする、下品な言葉でいえば「盗み取ろう」とする結果に終わりかねない。

要するに、ナッジという政策手法の地震防災への適応という研究者としての下心のために、地震リスクに等身大で向き合うことができなくなっていたことを、大震災の実態を目にして強烈に意識させられたのである。

自然災害からの避難を誘導するナッジ

本稿では、大竹文雄さんの『行動経済学の使い方』（岩波新書、2019年）において、自然災害時の避難行動にナッジを応用している事例を取り上げていく。なお、本書は、行動経済学の基本を平易に、しかし、高度なレベルで解説し、ナッジについても、基本的な考え方から、さまざまな応用事例まで紹介している優れた書籍であることをあらかじめ断っておきたい。

上の著作では、釜石市の津波防災教育の「想定にとらわれるな」、「状況下において最善を尽くす」、「率先避難者になる」という三原則が紹介されている。特に「率先避難者になる」という原則がナッジとして優れているとしている。

たとえば、広島県に提案された率先避難に関するナッジでは、「これまで豪雨時に避難勧告で避難した人は、まわりの方が避難していたから避難した人がほとんどであった」というエビデンスを踏まえ、行政が、避難を躊躇する人々に向かって「あなたが避難することは、人の命を救うことになります」というメッセージを発し、率先して避難することを誘導する。

しかし、私は、こうしたナッジの提案に対して若干違和感を覚えた。私は、なぜ、科学的手続き

を踏まえて提案された政策スキームについて小さな疑問を持ったのであろうか。

一つには、東日本大震災時の大津波災害や原子力災害からの避難を思い浮かべたからであろう。それらの避難事例は、「率先避難者」になることがいかに難しかったのかを示していた。とりわけ、自らが率先して避難する必要のある人々の多くにとっては、自力で避難することが難しい老人、子供、病人、障害者をどうするかが切実な問題であった。自宅に残した子供や老人が心配で家に戻った人が被災した、医療関係者は看病になっていない自衛隊員に病人を委ねざるをえなかった、NPO職員が独居老人や障害者の居住情報を必死で求めたにもかかわらず、個人情報保護の壁に阻まれたなど、深刻な事例は枚挙にいとまがない。

確かに、釜石市の小中学生は、大津波の到来に対して各自の責任で即座に避難するという津波でんでんこの伝統が地元にあって、率先避難が徹底されてきた。東日本大震災でも、99.8%の小中学生は自らで大津波から命を守った。

釜石市は、先述の津波防災教育のもと、長年の努力を積み重ねて、生徒ひとりひとりが自分の命を守ることを率先し、親に対しても自分の子供の避難行動を信じて、決して助けに行かない意識を根付かせてきた。ただ0.2%の5人の小中学生の中には、近所に住む老人を救うために避難が遅れた女子中学生もいた。

一方、大津波で74名の児童と10名の教職員が命を失った大川小学校の悲劇は、率先避難ができなかった事例といえる。大津波の到来が予想されている中、教員は、生徒を校庭に集め、点呼し、どの生徒も到達をしやすい避難先を選択し、隊列を組んで避難先に向かった。教員たちは、生徒たちに向かって「すぐに一人一人で裏山を駆け登れ」とは決していわなかった。

それでは、釜石市の小中学校の事例は、ナッジの成功事例と解釈できるのだろうか。大川小学校の事例でも、現場の教員が率先避難の指示を出し

て、生徒たちを避難させることができたのであろうか。

率先避難と社会的な合意

どちらの設問に対しても、おそらく答えはノーであろう。

大人であっても、いわんや子供にあっては、「個々人が自らの命に責任を持つ」という意識は、災害時に即座に生まれるものではない。特に「自らの命と他者の命の両方が危機にさらされたときに、自らの命を優先することが正しい」という規範を社会で成立させるためには、人々が常日頃から社会的な合意形成に根気強く取り組む必要がある。

率先避難は、厳しい自然災害を生き延びるといった共同体の生存をかけた合意形成の積み重ねといった方がはるかに正確ではないであろうか。ナッジで個人に働きかければ、率先避難をうまく誘導できるという性質のものとはいえない。

人の命にかかわる防災については、個人レベルでの認識よりも、地域や社会における合意形成の方がはるかに大切であろう。社会的な合意が欠如したままに個人レベルの認識に働きかけるナッジという政策手法は有効性が限られてしまう。

釜石市を含む岩手県三陸海岸は、近代になっても、明治三陸地震（1896年）、昭和三陸地震（1933年）、チリ地震（1960年）の大津波で壊滅的な被害を受けた。そうした経験を踏まえ、老若男女、すべての個人が自らの命を自己責任で守るという意識（まさに津波てんでんこと呼ばれている規範）が地域で徹底されてきた。そうすることで、地域共同体でより多くの人々が生き残ってきた。しかし、津波てんでんこの実践は、社会レベルでの確固とした合意形成が必要になってくる。当座で「弱い他者を救う」という意識を思い切って抑え、事後で「他者を救わなかったこと」への後悔に苛まれないようにするためには、地域共同体で

非常に高度な規範形成が必要になってくる。

率先避難が実践されずに多くの尊い命が失われた大川小学校の位置する北上川河口も、先述の三陸沖地震で大津波被害を受けたが、岩手県三陸海岸に比べて、あるいは、北上から見ると山向こうの雄勝や女川に比べても被害が小さかった。そのために、津波てんでんこのような共同体規範が形成されなかった。事実、東日本大震災では、大川小学校に限らず、北上地区の多くの人々が避難に遅れ命を失った。

大川小学校の被災に関する裁判で明らかにされたように、学校や教育委員会の行政側に多くの落ち度があったことは確かである。しかし、津波てんでんこのような規範が地域に定着していなかったところでは、教員が生徒に向かって「一人一人が裏山を駆け登れ」という指示を出せなかった。教員は、すべての生徒を平等に扱うように校庭で整列させ、点呼をし、隊列を組んで、どの生徒でもたどり着ける場所に避難させるしかなかったであろう。

非常時における「人間の強さ」、「人間の弱さ」

本稿の最後に、防災におけるナッジの効果について、「効果的である」とする見方と、「実効性がない」とする判断に分かれる本質的な要素は何なのであろうかをあらためて問うてみたい。

大竹さんの著書には、米国でハリケーン上陸時にも避難をしない人々に対して「残留する人は身体にマジックで社会保障番号を書いてください」というメッセージが効果的であったと紹介されている。そのメッセージに接した人々は、「残留⇒死亡⇒身元確認」を連想して即刻避難を決定したのであろう。しかし、普通の人々にとっては、「避難しなければ死亡する」という連想の結果、避難を決定したプロセスで心理的な緊張や負担がきわめて高かったにちがいない。

先述した「とにかく自己責任で避難してください、他の人々もあなたの行動に従います」と率先避難を誘導する趣旨のメッセージは、周囲に助けるべき他者がいる人々、避難能力の低い人のことも考慮しなければならない人々、目前の人々を平等に取り扱わなければならない人々にとっては、たとえそうしたメッセージが正しいと分かっているとしても、それを実践することに激しい葛藤を覚えるであろう。

こうして見てくると、防災においてナッジを推進する研究者は、非常時における「人間の強さ」を信じつつ、個々人に相応の心理的な負担を克服させて正しい行動に誘導すべきだと考えているのかもしれない²。その裏返しであるが、人々の非合理的な行動や発想に左右されて、平時において社会的な合意形成がきわめて困難であることが認識されている。

一方、防災におけるナッジの適応に消極的な研究者は、私も含めて、非常時において人間は心理的な負担に耐えかねないと考えている。その裏返

しとしては、非常時において「弱い人間」を想定すると、平時における「人間の理性」を信じて、長期にわたって多大なコストを払ってでも、非常時に関する社会的な合意をあらかじめ形成する必要があると認識している。

理想的には、平時の社会的な合意形成にも、非常時のナッジの適応にも、政策的なリソースを割くべきである。しかし、昨今の防災政策におけるナッジの流行には、平時において手間と時間を要する社会的な合意形成を先延ばししつつ、ナッジのみを推進することによって、行政が防災政策のアリバイを作っている側面もあるのでないであろうか³。

行動経済学は、ある意味、平時における「人間の弱さ」を解明する学問である。しかし、その政策的な実践において、「非常時に人間は強い」という期待感でようやく担保される提言をせざるをえないところに、行動経済学、いや、人間社会のジレンマがあるのかもしれない。

² ただし、ナッジを推進する行動経済学者の間でも、対象者に大きな心理的負担を強いるナッジには反対する研究者も少なくないので、心理的負担の重さに関する評価自体が難しいのかもしれない。

³ 齊藤誠『危機の領域』（勁草書房、2018年）でも論じているように、かつての地震予知体制が、地震直前の対応に地震政策を傾斜させ、平時からの地震防災体制の構築を遅らせたことに似ているのかもしれない。