同志社政策科学研究　第 24 巻（第 2 号）2023 年，53-65

「一般的行政指導」の機能とメカニズム：「法の表出的機能」を手掛かりとして

大田　衛

概要

本稿の目的は、不特定多数の者に対して一般的に協力を求める行政指導（一般的行政指導）の機能とそのメカニズムを、法と経済学における「法の表出的機能」（expressive function of law）の理論を手掛かりに考察することである。具体的には、法の表出的機能に関する様々な理論の中でも、合理的選択理論に依拠した Richard H. McAdams の理論を中心に検討し、N 人ゲームの数理モデルを用いた分析を加える。これにより、法的強制力や経済的インセンティブの裏付けを持たない一般的行政指導が、アクターの意思決定にどのように作用するのか、そして、いかなる条件の下で人々が行政指導に従うのかを解明する。

本稿の主な成果は以下のとおりである。①一般的行政指導は、「ゲームの構造を認知するフェーズ」と「他のプレイヤーの戦略を予測し、自らの戦略を決定するフェーズ」の二段階でアクターの意思決定に影響を及ぼす。②「ゲームの構造を認知するフェーズ」では、リスク情報・態度情報のシグナリング及び行為のラベリングを通じて、アクターが主観的に構成するゲームの構造を変化させたり、明確化したりする「情報提供機能」が作用する。③「他のプレイヤーの戦略を予測し、自らの戦略を決定するフェーズ」では、複数均衡下における戦略の予測可能性を高める「フォーカル・ポイント提供機能」が作用する。④市民間のゲームの構造が N 人保証ゲームである場合において、フォーカル・ポイントによる調整は、全員協力の均衡を実現するための分水嶺となる協力者数の閾値が小さいほど成功しやすい。⑤この分水嶺の位置は、a. 非協力から得られる私的利益と協力者一人当たりの協力利益の差が小さくなるほど、b. 非協力に伴う社会的評価の毀損効果が大きくなるほど低下する。

1．はじめに

行政指導[1]には、許認可権限や補助金などに裏打ちされた「ハード」な行政指導と、特段の実効性確保措置を持たない「ソフト」な行政指導があるといわれることがあるが（建林 1994）、不特定多数の者に対して一般的に協力を求める行政指導（以下、本稿ではこれを「一般的行政指導」と呼ぶ[2]。その詳細な定義については後述する）は、その中でも特に「ソフト」な行政指導である。「誘導」や「啓発」といった行政手法にカテゴライズされる一般的行政指導は、強制力を行使せず、かつ安上がりであるというメリットがあることから、行政実務で広く用いられる。一方で、直接規制や経済的インセンティブといった他の政策手段と比較して効果が乏しいと考えられている（阿部 1997：394-7；秋吉・伊藤・北山 2020：第 5 章）。

しかしながら、COVID-19 感染拡大初期における外出等の「自粛要請」[3]のように、フォー

[1] 行政指導とは「行政がその政策目的を実現するため市民、事業者等に対して一定の作為・不作為を求める行為であって、法的拘束力を有しないもの」をいい（大田 2022）、ここでは、不特定多数の者に対してなされる表示行為も含んでいる。市橋ほか（2020：126）も参照。
[2] 原田（2012：199）は「一般的な指導」と呼んでいる。
[3] 行政指導としての自粛要請について、板垣（2020）、磯部（2021）、金井（2021）参照。

マルな強制力や経済的インセンティブを伴わないにもかかわらず、人々が一般的行政指導に従い、行動を変容させることもある（Watanabe and Yabu 2021；廣井 2020）。問題はその理由であるが、この点について Watanabe and Yabu（2021）は、①政府の要請をきっかけに企業間の戦略的関係（他の企業がどのように対応するかについての期待）が変化したこと、②政府の要請をきっかけに外出自粛に従わなければならないという社会的圧力が強まったこと、の 2 つの可能性を挙げており、注目される。しかし、行政による一般的行政指導が人々の意思決定や行動に及ぼす影響に関して、一般的な理論を構築した研究は管見の限り存在しない。

そこで本稿では、法と経済学における「法の表出的機能」（expressive function of law）の理論を手掛かりに、一般的行政指導の機能とそのメカニズムを考察する。法の表出的機能とは、法が直接的サンクション以外の方法で人々の行動をコントロールする作用を総称したものであり（Sunstein 1996：2024）[4]、その理論は、法的強制力や経済的インセンティブの裏付けを持たない一般的行政指導に援用し得ると考えられる。本稿では、法の表出的機能に関する様々な理論の中でも、合理的選択理論に依拠した Richard H. McAdams の理論を中心に検討し、ゲーム理論のモデルを用いた分析を加える。合理的選択理論やゲーム理論を用いることで、政策効果が生じるメカニズムを論理的かつ明確に描き出すことが可能だからである。こうした手法を用いて、本稿は、一般的行政指導がアクターの意思決定にどのように作用するのか、そして、いかなる条件の下で人々が行政指導に従うのかを解明していく。

本稿の構成は以下のとおりである。まず、第 2 節では、「ゲーム的状況」に対処するためのメッセージの伝達行為として「一般的行政指導」の概念を定義したうえで（2.1）、その主要な機能の一つが「フォーカル・ポイント」の提供であることを論じる（2.2）。続く第 3 節では、一般的行政指導のもう一つの機能として、シグナリング（3.1）やラベリング（3.2）といった、ゲーム構造の認知に影響を与える「情報提供機能」があることを述べる。そして第 4 節では、N 人ゲームの数理モデルを用いて、これらの機能がアクターの意思決定に影響を及ぼすメカニズムを整理・分析する。最後に第 5 節では、本稿の成果をまとめるとともに、残された課題について述べる。

2. 行政指導の表出的機能Ⅰ：フォーカル・ポイント提供機能

2.1 前提としてのゲーム的状況と一般的行政指導の定義

一般的行政指導が対象とするのはどのような問題状況か。交通渋滞の緩和や大気汚染の抑制を目的として、自家用車による都心部への乗り入れを控えるようドライバーに訴えかける「ノーマイカーデー」のキャンペーンを例に考えてみよう。公共政策学のテキストである秋吉・伊藤・北山（2020：100）には次のような記述がある。

「例えば、大阪市では、1990 年から毎月 20 日をノーマイカーデーと定めている。この日になって、「今日はノーマイカーデーだから、車で中心街に行くのはやめよう」と思う大阪人もいるかもしれない。このような人が多いことを市としては期待しているのであろう。事実による説得に応じる人たちである。しかし、「今日はノーマイカーデーやから車が少ないはずや、車で行ったろ」と考える大阪人もいそうである。そのように考えて行動する人が多いと、この日は逆に普通の日より車が多いという皮肉な結果になってしまう。これが明らかになってくると、さらに、「今日はノーマイカーデーやから車は逆に多いはずや、車はやめとこ」と思う人さえ出てくるかもしれない。」

さて、ノーマイカーデーによる説得に接した人々が置かれた状況を簡単なモデルで表したものが表 1 である。

[4] 法の表出的機能を概観・分類した研究として、飯田（2006）。

表 1　チキンゲーム

市民 2 / 市民 1	マイカー	公共交通機関
マイカー	0，0	3，1
公共交通機関	1，3	2，2

出典：秋吉・伊藤・北山（2020：100）を参考に筆者作成。なお、各セル中の数字は、左側が市民 1 の利得を、右側が市民 2 の利得を表す。

このモデルは、次のような状況を表現している。まず、皆がマイカーで中心街に移動することを控えた場合（{公共交通機関, 公共交通機関}の組）、交通渋滞は生じず、大気汚染も抑制される。これは社会的に望ましい結果（2，2）である[5]。一方で、他の人々が車を利用しないならば、自らは車を利用することで快適なドライブが可能になる。つまり、他の人が車利用を我慢し自分は我慢しないことが、個人にとっては最善の利得(3)をもたらす結果である。一方で、皆が同じことを考えて車を利用すると、渋滞に巻き込まれ、大気も汚染されるという最悪の結果（0，0）が生じてしまう。したがって、もし他の人々が車を利用するならば、自分は利用しない方が相対的に望ましい（1）。

このモデルにおいて、それぞれの市民が自らの利得を最大化するために選択すべき行動は、相手となる市民の行動に依存して変化する。このような状況は、一般に「ゲーム的状況」（戦略的状況）と呼ばれるものである[6]。そこで以下では、一般的行政指導を、「ゲーム的状況に置かれた複数人の相手方に対し、一定の価値や行動指針といった何らかのメッセージを伝達することで、ゲームの結果に影響を与えようとする要請その他の行政の行為であって、強制力を有しないもの」と定義し、考察を進めることとする。①ゲーム的状況にある複数人を対象とすること、②メッセージの伝達を内容とすること、③ゲームの結果に影響を与えることを目的とすること、④強制力がないこと、の 4 点がこの定義のポイントである。

2.2　フォーカル・ポイント提供機能

McAdams（2000a，2000b，2015）は、「なぜ人は法に従うのか」という法と経済学における古典的テーマに対し、従来主流とされてきたフォーマルなサンクションによる「抑止」（deterrence）や、法に対して人々が有する「正統性／正当性」（legitimacy）の信念とは異なる第 3 のメカニズムとして、法の表出的機能に焦点を当てている[7]。表出的機能の理論には様々なバリエーションがあるが、McAdams が特に強調しているのは、プレイヤー間で行動を調整する必要がある状況下において、法が「フォーカル・ポイント」（注目一致点）[8] を提供することで相手の戦略に関する予測を可能にし、もって協力状態を実現する機能[9]である 。この「フォーカル・ポイント提供機能」について、よく紹介される道路の右側／左側通行を定めた交通法規を例に説明しよう。対向車の各ドライバーは、正面衝突を避けたいという点で一致した利害を有しているが、このゲームには【お互いが左側通行】と【お互いが右側通行】の 2 つの均衡が存在し、事前のコミュニケーションなしには相手がどちらを選択するか予測できない。しかし、「左側通行」というルールがあることをお互いが知っていれば、コミュニケーションをせずとも相手の行動が予測可能となり、その結果、衝突事故のない円滑な道路交通（協力状態）

[5] モデル分析において何をもって「社会的に望ましい」とするかは実はやっかいな問題であるが、ここでは深く考えない（差し当たっては直感的なイメージでよい）。

[6] 表 1 のような利得構造を持つゲームは、一般に「チキンゲーム」（チキンは臆病者の意）と呼ばれる。

[7] McAdams（2000a）は「フォーカル・ポイント提供機能」を、McAdams（2000b）は「情報提供機能」のうちの「態度情報のシグナリング」を論じており、それらの議論を総括したものが McAdams（2015）である。McAdams（2015）の日本語による書評として、郭（2017）がある。また、角松（2021）は、景観行政における事前協議を通じた法遵守行動を、McAdams の理論を用いて考察している。

[8] フォーカル・ポイントの説明としては、次の実験が有名である。「誰かとニューヨークで会うことになっています。しかし、どこで会うのかについての指示はないし、相手との事前了解もありません。さらに、あなた方は互いにコミュニケーションが取れません。さて、あなたはどこへ行くでしょうか」。この実験では、ほとんどの人がグランド・セントラル駅（のインフォメーション前）を待ち合わせ場所として選んだが、これは、グランド・セントラル駅がフォーカル・ポイントとなっていたことの表れである（Schelling 1960：55-7 = 2008：58-62）。

[9] 法のフォーカル・ポイント提供機能については、飯田（2007）も参照。また、最近では、法の機能はフォーカル・ポイントの創造や変更「のみ」であるとする議論も登場している（Basu 2018）。

が実現する。ここで運転者が交通法規を守る理由は、罰則に対する恐れでも、法の legitimacy がもたらす義務感でもない。法は、左側通行というルールをフォーカル・ポイントとすることで、事前のコミュニケーションに代わる役割を果たしているのである（McAdams 2000a：1666-7）。

McAdams は、ゲームの当事者以外から発せられる「第三者が提示する情報」（third-party expression）としての法がフォーカル・ポイントの役割を果たすためには、4 つの条件が満たされる必要があると論じている。すなわち、①法によって対処しようとする問題状況に調整の要素があること（ゲームに複数の均衡が存在すること[10]）、②表現内容が十分に明確であり、かつ③パブリシティ（publicity）があること、そして④他に有力かつ競争的なフォーカル・ポイントが存在しないこと、である（McAdams 2015：62）。裏を返せば、これらの条件が満たされるのであれば、狭義の法律や法的表現でなくともフォーカル・ポイントの提供主体となり得ると考えられる。特に日本では、行政指導に頼り、それを受け入れる国民性があるということが伝統的に主張されてきた（阿部 1997：373-4）。Schelling（1960＝2008）はフォーカル・ポイントを作り出す主体を「調停者」と呼んでいるが、行政はまさに調停者としての役割を果たすことを求められている。また、国際社会においても、EU 当局が企業に対して環境管理監査制度（EMAS）の導入を指導（advocate）したことが、自主規制システムの選択をめぐる企業間の調整ゲームにおいてフォーカル・ポイントとして機能したことを実証した研究がある（Whitford and Tucker 2012）。よって、行政によるメッセージの伝達行為である一般的行政指導も、法と同様にフォーカル・ポイントの提供主体となり得ると考えられる。

ところで、McAdams の議論では、法的表現（公共政策）はあくまでも特定の「均衡」の実現を支えるものであることが自明視されている。しかし、Basu（2018：56-7）も指摘しているように、現実には必ずしもそうとは限らないことに注意が必要である。先にみたノーマイカーデーの事例に戻ろう。表 1 のモデル（チキンゲーム）において、ナッシュ均衡は｛市民 1 の戦略，市民 2 の戦略｝＝｛マイカー, 公共交通機関｝と｛公共交通機関，マイカー｝の 2 つであり[11]、複数均衡の条件を満たしている。ここで、ゲームの各プレイヤーは、自らにとって（そして社会的にも）最悪な｛マイカー，マイカー｝の結果となることを避けるため、お互いの戦略を調整したいという点では一致しているが、いずれの均衡が望ましいかについては意見を異にしている。このような場合、自分が先にマイカーを選択すれば相手に公共交通機関を選ぶことを強制できるけれども、双方がそのように考えて行動すれば、結果的にパレート非効率な｛マイカー，マイカー｝の状態が帰結してしまうという「先手コミットメント」の問題が生じることが知られている（Taylor 1987 ＝ 1995；武藤 2005a，2005b，2015）。

さて、McAdams（2000a，2015）によれば、このように利害が一部で相反する状況でも、法的表現が提示するフォーカル・ポイントは、均衡選択に一定の影響を与えることができる。当事者の一方に有利な「第三者が提供する情報」は、もう一方の当事者に対して、相手側のプレイヤーが引き下がることはないと予測させるからである[12]。しかし、こうした議論が妥当であるのは、あくまでも、法や政策がゲームの「均衡」をフォーカル・ポイントとして提示している場合のみである。この点、ノーマイカーデーの場合、キャンペーンを通じて行政がフォーカル・ポイントに設定しようとしているのは、双方が協力する｛公共交通機関，公共交通機関｝の組である（表 1 のモデルでは、この組もパレート最適となっている）。しかしながら、この組はそもそもナッシュ均衡ではないから、「第三者が提供する情報」としてのノーマイカーデーが仮に上記 4 つの条件を満たしていたとしても、当該情報はプレイヤーの選択に何らの影響を与

[10] よって、（1 回限りの）囚人のディレンマのような状況では、フォーカル・ポイントの提示によってゲームの結果を変えることはできない。森（2010：272-3）も参照。
[11] 議論を簡単化するため、ここでは混合戦略均衡は考えないこととする。
[12] この理論を実験によって検証した研究として、McAdams and Nadler（2005）がある。

えない可能性が高い。この問題を解消するためには、皆に同時に協力を求めるのではなく、「ある曜日はナンバープレートが偶数の車が都心への乗入れを自粛し、他の曜日は奇数の車が自粛するよう要請する」といった具合に、要請の仕方を工夫する必要がある。敷衍していうと、非対称均衡のゲームにフォーカル・ポイントを設定することを目的とする行政指導は、必ずどちらか一方のプレイヤーに「肩入れ」するものでなければならないのである[13]。

３．行政指導の表出的機能Ⅱ：情報提供機能

3.1　リスクと態度のシグナリング

前節で検討したフォーカル・ポイントは、既に均衡の候補が定まった状態、すなわちゲームの構造が明らかとなった状態における均衡選択の場面で働く機能であった。一方で、法やその立法･執行活動には、規制対象行為に関する種々の情報提供を通じて、ゲーム構造の「認知」に作用する機能も存在する。例えば、公共空間での喫煙を禁止する法規制は、喫煙するかしないかを決定しようとするアクターに対し、①喫煙（特に受動喫煙）の有害性、すなわち「リスク」や「コスト」に関する情報、②社会成員の多数派が公共空間での喫煙に反対しているという「選好」に関する情報、といった各種の情報を提供する。McAdams（2015）は、上記 2 種類の情報提供をそれぞれ「リスク情報のシグナリング（risk signaling）」、「態度情報のシグナリング（attitudinal signaling）」と呼んでいる[14]。特定の行為を奨励する法や政策にも同様の機能（この場合の①は「ベネフィット」）がある。これらの法的表現によるシグナリング[15]は、アクターの状況認知（信念[16]）に影響を与え、当該アクターが認識するゲームの構造を変化させる働きをする[17]。

さらに、McAdams（1997）の「他者の評価（esteem）」理論によれば、個人は「他者から受ける評価や尊敬、良い印象」を価値として追求しており、そのような個人によって構成される社会において、①行為 X に関してどのような評価を受けるかについての合意が存在し、②行為 X をすると他者がそれを察知する可能性があり、③当該合意及び察知可能性が社会成員の間でよく知られている、という 3 つの条件が満たされるとき、「行為 X をすべきである／ない」という社会規範が生じるという。X が社会成員の選好に反する行為である場合、行為 X をしたことが他者に察知されると悪い評価というインフォーマルなサンクションを受けるため、そのことを知るアクターは行為 X をすることを差し控える[18]。また、他者の評価は相対的なものであり、行為 X をする人に対して向けられる悪い評価の度合いは、その行為をとると思われる人の総数の関数である[19]。そして、「行為 X を止める」というある個人の意思決定は、他の

[13] このことは、対象を特定して行われる（個別的）行政指導の場合も同様である。自治体の開発指導要綱とそれに基づく行政指導は、建築主と近隣住民というゲームのプレイヤーのうちの後者に肩入れした（建築主側が譲歩する均衡をフォーカル・ポイントとして提示した）ことで、両者の交渉を妥結させてきたとみることもできる（Young 1984：風間 1992）。

[14] McAdams（2015）は、法の情報提供機能として、本文中で取り上げた 2 つのほかに「違反状況のシグナリング（violations signaling）」があるとしている。これは、違法行為がどの程度蔓延しているかについての情報提供（例：罰則の強化は、現在の罰則では違反を抑止するのに不十分であるというメッセージを伝える）であるが、一般的行政指導についてはそもそも「違法行為」を観念し得ない場合が多いため、本稿では取り上げない。なお、Geisinger and Stein（2015）は、McAdams（2015）が法の情報提供機能を 3 つのカテゴリに限定していることを「不必要に制限的」と批判している。

[15] なお、ここでいう「シグナリング」は単純に「情報発信」の意で用いられており、経済学やゲーム理論における「自分のタイプに関する情報を他のプレイヤーに伝達する」という含意はない（McAdams 2015：137）。

[16] 「信念」（beliefs）という語は、ゲーム理論（特にベイジアンゲーム）の文脈では他のプレイヤーのタイプに関する予測を確率分布の形で表したものという意で用いられることが多いが、ここではより広く、アクターが自分のいる環境に関して有する見積りや心象一般を指している。社会科学における信念の概念の多義性に関し、飯田（2019）参照。

[17] この記述から明らかなように、本稿は、アクターの意思決定において重要であるのは客観的なゲーム構造ではなく、当該アクターが主観的に構成するゲーム構造であるという立場に立っている。この点に関しては、飯田（2006：69-72）も参照されたい。

[18] いわゆる「制裁的公表」の制度は、このメカニズムを通じてルールの実効性を確保するものであるといえる。

[19] このことを、McAdams（1997：366-7）は次のような例を用いて説明する。「もし人口の 20％が喫煙や毛皮着用に対する最初の規範に違反していると考えられるのであれば、当該規範に違反すると、その評価基準に関して社会集団の下位 5 分の 1 に位置することになる。しかし、もし喫煙者や毛皮着用者が 2％しかいないと思われるのであれば、当該基準に関する下位 2％に転落する。他の条件が同じであれば、後者は前者よりも他者の評価に関して大きなコストを意味し、違反が逸脱したものであればあるほど、社会集団の感情を逆なですることになる。」

個人が行為 X をするために負担するコストを引き上げるという外部効果―McAdams（1997：368）はこれを「（規範遵守の）フィードバック効果」と呼んでいる―をもつ。つまり、行為を差し控える人の数が増えるほど、そこから逸脱するコストが大きくなり、やがて当該行為をしないことが均衡状態となるというメカニズムである。「態度情報のシグナリング」は、たとえそれ自体が個人の状況認知に及ぼす影響がわずかであっても、フィードバック効果や社会的相互作用のメカニズムを通じて、人々の行動に大きな影響を与える可能性がある（McAdams 2000b：371）。

フォーカル･ポイント提供機能の場合と同様、立法や執行といった法的表現が情報提供（シグナリング）の役割を果たすにはいくつかの条件が満たされる必要がある。すなわち、①明確な受け手解釈（clear audience meaning）、②パブリシティ、③専門的（expertise）あるいは多数意見（aggregation）を反映しうる内容構成、の三つである（McAdams 2015：179-80）。これを一般的行政指導に当てはめよう。まず、②のパブリシティについては、行政自身による広報やマスメディア等を通じて満たされていることが多いだろう。一方、①と③については、個々の指導内容ごとに異なると考えられる。ただし、一般に、公的機関は普通の人々よりも詳細な情報を得やすく、専門家の判断を仰ぎやすい立場にあるため、行政指導によってもたらされる情報は専門的知見を反映したものだ、と私人が判断する可能性は相応に高いとはいえそうである（飯田 2006：56）。同様に、議会制定法の場合ほど自明ではないにしても、公選の長を擁する行政の指導には一定の民主政的正統性が認められ得るし（太田 2008：188）、彼らが社会成員の多数派の意見や選好を反映した行動をとっている（と人々が考えている）と仮定してもそれほど違和感はないように思われる。

3.2　社会的意味とラベリング

ここで、McAdams の理論からは少し離れるが、ゲーム構造の認知に関する「社会的意味」（social meaning）の議論に触れておきたい。ここで社会的意味とは、「ある特定の文脈において、作為・不作為・状態に付与された記号論的内容」をいう（Lessig 1995：951）。平田（2009：177-9）は、規制法を念頭に、法がある行為を「禁止行為」と定めることで、当該行為に「違反」というラベルを貼付し、その社会的意味を変化させることができると論じている。先にみた公共空間での喫煙を禁止する法制度は、リスク・コストや選好に関する情報を提供するだけでなく、その場所での喫煙に「違法」というラベルを付すことで、「個人の自由（せいぜいマナー違反）」から「違法行為」へと、行為のもつ社会的意味を変化させている。また、こうしたラベリングは、プレイヤーの選択肢集合を「適法行為」と「違法行為」に二分し、状況認知を単純化することで、ゲーム構造の明確化・共有知識化を促進する。さらには、第三者が被規制者の行動をどのように評価するかにも影響を与える（「違法行為」をした企業はコンプライアンスに問題があると見做される）。

社会的意味とラベリングに関する平田の議論は、一般的行政指導に援用できる部分があると思われる。例えば、COVID-19 対策における飲食店への営業自粛要請は、飲食店の本来目的である営業活動に「非協力」というラベルを付し、その社会的意味を変化させている。社会的ディレンマをはじめ、人々がお互いに「協力」するかしないかを選択する状況において、こうしたラベリングは、ゲームの構造（何が協力行為で何がそうでないか）を明確化・共有知識化する役割を果たす。また、ある行為が「非協力」という社会的意味を持つようになると、それまではその行為に対して特段の印象を持っていなかった人も、その行為をすることで他者から悪い評価を受けるのではないか、と考えるようになるだろう。COVID-19 対策における外出等の「自粛要請」は、自粛をしない者を糾弾する「自粛警察」を産み出し、罰則のようなフォーマルなサンクションではなく、民衆の相互監視と排除によってその実効性を確保した（金井 2021）。要請に従う「協力者」の数が増えれば増えるほど、そこから逸脱した「非協力者」に対しては厳しい視線が向けられた。これは、McAdams（1997）が論じた「他者の評価」による社会規範の発生メカニズムと同様である。つまり、「要請」（＝お願い）という強制力のない行政指導が、その表出的効果によって、他者からの非難というインフォーマルなサンクションへの恐れを通じて皆が「自粛」するという均衡状態をつくり出すに至った事例と解釈できる。

４．一般的行政指導のモデリング

ここまで、（一般的）行政指導の表出的機能について検討してきた。第 2 節で取り上げたフォーカル・ポイント提供機能は、ゲームに複数の均衡が存在する状況下で働き、アクター間の調整を成功に導く機能であった。一方、前節で取り上げた情報提供機能は、リスク情報・態度情報のシグナリングや行為のラベリングを通じて、アクターが主観的に構成するゲームの構造を変化させたり、あるいは明確化したりする機能であった。本節では、これまでの議論を踏まえて、これらの機能がアクターの意思決定にどのように作用するのかを数理モデルを通じて表現することを試みる。この作業により、いかなる条件の下で人々が行政指導に従うのかに関する仮説を、より論理的かつ明確な形で提示したい。

本稿のモデルの特徴は、①N 人ゲームのモデルであることと、②「他者の評価」をモデルに組み込んでいることである。McAdams（2015）をはじめ、「法の表出的機能」に関する先行研究で、N 人ゲームを用いた分析を行うものはほとんど見当たらない。しかし、一般的行政指導（やその他多くの法的表現）が扱う問題は、通常、2 人ゲームではなく多人数のゲームであり、かつ、アクターの個人合理性のみに任せていれば社会的に不合理な状態が帰結し得る「社会的ディレンマ」の状況である。そして、社会的ディレンマは、元々 N 人ゲームとして定式化されている（Dawes 1980；Taylor 1987 = 1995；武藤 2005b）。また、McAdams の理論では「他者の評価」が重要視されているが、この要素をモデルに取り込む際にも N 人ゲームが適している。ほとんど誰も守らないルールを破ったとしても多くの人はそのことを特段気に留めないように、「非協力者（裏切り者）」であることがその者の評判を毀損する度合いは、社会集団全体における協力者・非協力者の割合に応じて変化すると予想されるからである。以下では、まず、一般的行政指導が対処しようとする問題状況を市民間の N 人ゲーム・モデルとして定式化し（4.1）、そのうえで、当該市民間のゲームに対し、「第三者が提示する情報」としての行政指導の表出的機能がどのように作用するのかを考察する（4.2、4.3）。

4.1　モデル

4.1.1　ゲームの構造

次のようなゲームを考える[20]。プレイヤーは、N（＞2）人の市民である。各プレイヤーは、「協力（C）」、または「非協力（D）」の 2 つの選択肢のうちから 1 つを選択する。ここで、協力者すなわち C 選択者の数を m とすると、非協力者（＝D 選択者）の数は N－m となる。

プレイヤーが C を選択した場合、協力によって得られる利益（これを c とする）は、当該プレイヤーだけなく、D 選択者を含む他のプレイヤーにも及ぶこととする。例えば、誰かが外出を自粛すること（外出自粛要請の文脈ではこれが「協力」に当たる）で得られる COVID-19 の感染拡大抑止効果は、自粛しない者（非協力者）も享受することができる。つまり、協力行動には正の外部性があり、非協力者もその協力にフリーライドできると考える。プレイヤーの効用は C 選択者数 m の増加関数となり、ここでは、C 選択者の効用関数を

$$C(m)=cm \quad \text{ただし、} m=1,2\ldots,N$$

とする。これに対し、非協力者は、フリーライドによる利益（cm）に加えて、協力しないこと（例えば、外出自粛要請を無視して自由に外出すること）による私的利益 b（＞c）を得ることができる[21]。しかしながら、非協力には自らの社会的評価を毀損する効果（副作用）があり、この効果は、集団内における協力者の割合（m／N）が増えるほど大きくなると仮定する[22]。

[20] 武藤（2015：66-77）を参考にした。
[21] 社会的ディレンマのモデルでは、「協力行為にはコストが発生する」という仮定が置かれることが通常である（武藤 2005a）。本稿のモデルでは非協力行為に私的ベネフィットが発生することを仮定しているが、これは、「協力行為には私的ベネフィットを得ることができないというコスト（機会損失）が発生する」という仮定と考えてもよい。
[22] McAdams（1997）の「他者の評価」理論における「フィードバック効果」（3.3.1 参照）に基づく。

以上を踏まえ、D 選択者の効用関数を、

$$D(m)=cm+b-\frac{rm}{N} \quad \text{ただし、} m=0,1,\ldots,N-1$$

とする[23]。ここで r（＞0）は比例定数で、非協力行為それ自体が持つ評価毀損効果の大きさを表す。ただし、全員が協力しない場合は（m＝0）、非協力を選択したことによって他者からの評価が損なわれることはない。

以下では、数値例を用いながら、このゲームがいかなる場合にいかなる帰結に至るのかを分析する。一例として、N＝10、c＝2、b＝6、r＝10 のとき、上記の効用関数は次のような形になる。

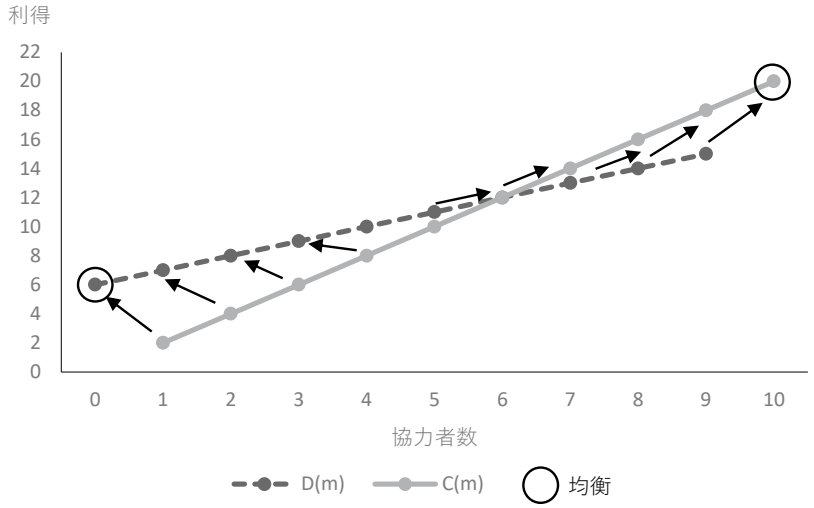
$$C(m)=2m$$
$$D(m)=m+6$$

この場合のゲームの帰結を示したものが図 1 である。

このゲームのナッシュ均衡[24]は「全員が C を選択する」と「全員が D を選択する」の 2 つであり、全員 C が全員 D に対してパレート優位な「N 人保証ゲーム」[25]の構造となっている。ここでは、5 人以上が協力する（と予測される）場合には最適応答の繰り返しによって全員 C が均衡となり、一方で予測される協力者数が 4 人以下の場合は全員 D が均衡となる。したがって、ゲームの帰結は、「自分以外のプレイヤーのうち何人程度が協力を選択するか」についての各プレイヤーの予測に左右される。この点、ゲーム理論では、他のすべての均衡をパレート支配する均衡（この場合は全員 C）が存在する場合、当該均衡が選択されるという「利得支配（payoff dominance）」の考え方も存在す

図 1　N 人保証ゲーム

出典：筆者作成



[23] 武藤（2005b）では（個々の）非協力者の利得＞協力者の利得（$D(m)>C(m)$）であることを C が協力行為であるための必要条件としているが、非協力の評判毀損効果を考慮する本稿のモデルではその条件を設けない。なお、武藤（2015）ではこの条件は設けられていない。

[24] 2選択肢 N人対称ゲームの（純粋戦略）ナッシュ均衡は、以下の条件を満たす状態集合 $S(m^*)$ である（武藤 2005b：101）。

$$D(m^*-1) \leq C(m^*) \quad \text{かつ} \quad D(m^*) \geq C(m^*+1)$$

[25] N人保証ゲームとは、協力 C の共益性（正の外部性）を前提に以下の条件を満たすゲームである（武藤 2015：73）。

$$D(0)>C(1) \quad \text{かつ} \quad D(N-1)<C(N) \quad \text{（両端均衡）}$$
$$D(0)<C(N)$$

る（Harsani and Selten 1988）[26]。しかし、とりわけ N 人ゲームのような多人数の相互作用状況において、全員が同一の行為基準に従っているという保証は存在しない。そのような状況下においては、個人的に最悪の結果（自分だけが C）を回避するために D を選択すること（マクシミニ戦略）も個人合理的な戦略と考えられることから（武藤 2005b）[27]、フォーカル・ポイントによって他者が協力するという相互期待を醸成することが必要となる [28]。

4.1.2　分水嶺とゲームの変換

N 人保証ゲームにおいては、2 つの均衡のうちどちらが実現するかを決する分水嶺（critical mass）の位置が、プレイヤーにとって重要な判断材料となる。ここで分水嶺とは「全員協力を実現するために必要な協力者数の閾値」をいい、図 1 の数値例では m=5 が分水嶺である。分水嶺となる m の値は、以下の式によって求めることができる。

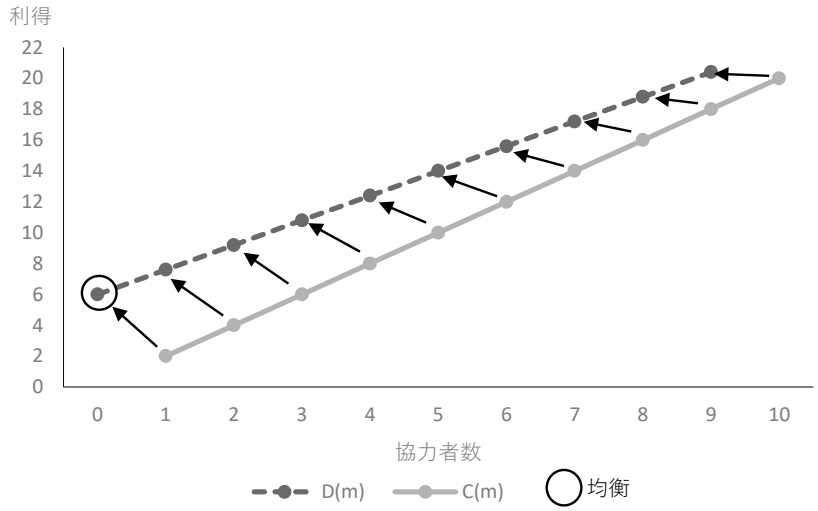
$$D(m-1)=C(m)$$

$$m=\frac{(b-c)N+r}{r}$$

したがって、①非協力から得られる私的利益 b と協力者一人当たりの協力利益 c の差が小さくなるほど、②非協力に伴う社会的評価の毀損効果 r が大きくなるほど、分水嶺は低下する。また、これらの各パラメータの値次第では、異なる類型にゲームが変化することがある。先ほどと同一のモデルで、r の値のみが 4 に減少したとしよう。このとき、全員 C はナッシュ均衡ではなくなり、ゲームは D が支配戦略で、均衡状態がパレート非効率な「N 人囚人のディレンマ」の構造となる（図 2）。

図２　N 人囚人のディレンマ

出典：筆者作成



[26] Harsani and Selten（1988）は、利得支配のほかに「リスク支配（risk dominance）」の概念も提示している。これは、均衡からの離脱損失（deviation loss）の積が最も大きい均衡が選択されるというものである。

[27] 武藤（2005b, 2015）は、このために N 人保証ゲームも（広義の）社会的ディレンマに含まれるとしている。なお、武藤の議論では、「合理性についての共有知識（common knowledge of rationality）」の仮定（Sugden 1991:765）は（社会学的には合理性を要求しすぎるという理由で）置かれていない（武藤 2005a：注 12）。

[28] 保証ゲーム（厳密にはスタグハントゲーム）におけるフォーカル・ポイントの効果を実験によって検証した研究として Dugar and Shahriar（2012）がある。それによると、パレート優位戦略に付されたラベルの顕著性が、パレート劣位戦略（当該戦略はパレート優位戦略をリスク支配している）に付されたラベルのそれよりも相対的に大きい場合に、パレート優位戦略の選択を促進する効果があったという。この結果は、McAdams がフォーカル・ポイント提供機能の条件の一つとして挙げた「他に有力かつ競争的なフォーカル・ポイントが存在しないこと」に沿うものといえる。

既にみたように、ゲームに支配戦略均衡が存在する場合、フォーカル・ポイント提供機能は上手く働かない。ここで、ゲームがN人保証ゲームとなるための条件は、

$$D(0)>C(1) \quad かつ \quad D(N-1)<C(N)$$

$$\Leftrightarrow \quad b>c \quad かつ \quad c(N-1)+b-\frac{r(N-1)}{N}<cN$$

$$\Leftrightarrow \quad c<b<\frac{r(N-1)}{N}+c$$

が成立することである。非協力から得られる私的利益 b の値が右辺よりも大きい場合は、D が支配戦略の N 人囚人のディレンマとなる。この場合、フォーカル・ポイントの提供によって自発的協力を達成することは不可能である[29]。

4.2　表出的機能とモデルの関係

ここからは、（一般的）行政指導の表出的機能が、上で検討した市民間のゲームにどのような影響を与え得るのかについて、これまでの議論を踏まえて考察する。まず、シグナリング機能（3.1）は、協力によるベネフィット（c）や非協力による社会的評価の毀損効果（r）の値に関するプレイヤーの状況認知に影響を与えると考えられる。また、ラベリング機能（3.2）は、そもそもどのような行動が「協力（C）」であり「非協力（D）」であるのかを明確にすることで、ゲーム構造の明確化・共有知識化を促進する。加えて、「非協力」の社会的意味が「他者からのマイナス評価」と結び付くならば、ラベリングに伴って r が上昇する可能性もある。

次に、フォーカル・ポイント提供機能（2.2）は、C をフォーカル・ポイントに設定することで、ゲームが N 人保証ゲームとなっている場合に「他のプレイヤーが C を選択する」という予測を可能にし、もって全員 C の均衡が実現する可能性を高める役割を果たす。一方で、ゲームが N 人囚人のディレンマとなっている場合、各プレイヤーは支配戦略 D を有しているため、フォーカル・ポイントに反応しない。これは、あくまでも「任意の協力を求める手段」である行政指導が、その相手方に従われない場合といえる。また、N 人保証ゲームの場合でも、全員 C の均衡を実現するために必要な分水嶺の位置により、行政指導を通じた調整が成功する確率は異なると考えられる。すなわち、分水嶺となる m の値が小さければ小さいほど（＝b と c の差が小さく、r が大きいほど）、より少ない協力者数の予測で協力状態が実現するから、調整が成功しやすい。

4.3　まとめ

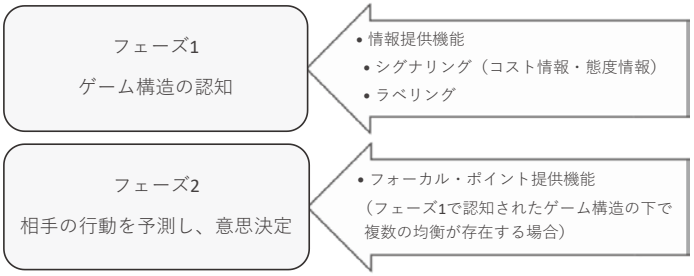
以上、市民間のゲームに対し、「第三者が提示する情報」である一般的行政指導の表出的機能がどのように作用するのかを考察してきた。本稿の議論をまとめると、一般的行政指導は、「ゲームの構造を認知するフェーズ」と「他のプレイヤーの戦略を予測し、自らの戦略を決定するフェーズ」の二段階でアクターの意思決定に影響を及ぼすと考えられる（図 3）。

このように、一つの行政指導は、その相手方の意思決定に複合的に作用している。「フォーカル・ポイント提供機能」によってアクターの行動が変化し得るかどうか（アクターが最終的に行政指導に従うかどうか）は、当該アクターが認知しているゲームの構造に複数の均衡が存在するか（加えて、行政指導を通じてフォーカル・ポイントに設定しようとする社会状態がそもそも均衡（の一つ）であるか）どうかに依存する[30]が、その「ゲーム構造の認知」そのものにも、「情報提供機能」が様々な影響を与えていると考えられるのである。

[29] なお、本稿では仮定により b ＞ c としているが、もし c ＞ b である場合は、c が支配戦略の「N 人円満ゲーム」となる。この場合もフォーカル・ポイントは効果がないが、これはそもそも政策的介入が不要な状況と言ってよいだろう。

[30] もちろん、このほかにも、表現内容の明確性やパブリシティ、他の有力なフォーカル・ポイントの不存在といった諸条件が満たされることが必要である。

図３　一般的行政指導の機能とメカニズム
出典：筆者作成



5. おわりに

本稿では、「自粛要請」に代表される一般的行政指導の機能とそのメカニズムを、「法の表出的機能」の理論を手掛かりに考察した。本稿の主要な成果は以下のとおりである。①一般的行政指導は、「ゲームの構造を認知するフェーズ」と「他のプレイヤーの戦略を予測し、自らの戦略を決定するフェーズ」の二段階でアクターの意思決定に影響を及ぼす。②「ゲームの構造を認知するフェーズ」では、リスク情報・態度情報のシグナリング及び行為のラベリングを通じて、アクターが主観的に構成するゲームの構造を変化させたり、明確化したりする「情報提供機能」が作用する。③「他のプレイヤーの戦略を予測し、自らの戦略を決定するフェーズ」では、複数均衡下における戦略の予測可能性を高める「フォーカル・ポイント提供機能」が作用する。④市民間のゲームの構造が N 人保証ゲームである場合において、フォーカル・ポイントによる調整は、全員協力の均衡を実現するための分水嶺となる協力者数の閾値が小さいほど成功しやすい。⑤この分水嶺の位置は、a. 非協力から得られる私的利益と協力者一人当たりの協力利益の差が小さくなるほど、b. 非協力に伴う社会的評価の毀損効果が大きくなるほど低下する。

冒頭で述べたとおり、これまで、一般的行政指導が人々の意思決定や行動に及ぼす影響に関する一般的な理論は存在していなかった。その意味で、本稿の貢献は大きいものと考えるが、残された課題が多くあることも事実である。以下、理論・応用・規範のそれぞれの観点から述べておく。まず、理論面では、モデルの更なる精緻化を図る必要がある。本稿では、「ゲーム構造の認知」と「戦略の決定」のそれぞれのフェーズにおける行政指導の影響を論じたが、実のところ、こうした影響のメカニズムを数理モデル中で内生的に表現することはできていない。この点は本稿の議論の限界である。情報提供機能によってゲームの構造に関するアクターの信念がどのように更新されるのか、多人数のアクターによるダイナミックな行動プロセスにおいてフォーカル・ポイントがどのように作用するのかといった要素をフォーマル・モデルを用いて厳密に議論すること[31]は、今後に残された課題である。

次に、応用面に関しては、効果的な行政指導を行うために、政府や自治体が何を意識するべきかを更に検討する必要がある。この点、本稿では、表現内容の明確性やパブリシティといった、一般的行政指導を行うに当たって満たされるべきいくつかの条件を提示した。これらに加えて、近年進展が著しい「ナッジ」の知見を取り入れることなどは、行政指導を通じて発せられるメッセージの効果的な伝達、特に、そのメッセージをより有力かつ競争的なフォーカル・ポイントとするための方法の開発に資すると考えられる[32]。

[31] 2 人ゲームにおけるフォーカル・ポイントのメカニズムに関する先行研究としては Bardsley et.al（2010）などがあるが、一般的行政指導への適用に関しては進化ゲームの分析枠組みがより有力であるように思われる（森 2010：263-4）。
[32] 例えば、COVID-19 対策においては、利他性を強調したメッセージが感染予防行動を短期的に促進することが明らかにされている（Sasaki et.al 2020）。一般的行政指導を行うにあたり、こうした工夫を凝らすことは有用であろう。

最後に、本稿の議論は、一般的行政指導の「機能」や「効果」の観点に絞って展開されている。しかし、仮に一般的行政指導に人々の行動を変容させる力があるのであれば、それが望ましいものであるのか、どのような場合に望ましいといえるのか（その際、公共の福祉と個人の権利との関係をどのように考えるのか）、望ましくない場合があるとすればそれをどのように統制するのか、といった法的・規範的な観点からの検討も必要である。したがって、今後は、（他の多くの政策手段がそうであるのと同様に）学際的なアプローチによって研究を深化することが求められる。

参考文献

【日本語文献】

秋吉貴雄･伊藤修一郎･北山俊哉（2020）『公共政策学の基礎（第3版）』有斐閣。

阿部泰隆（1997）『行政の法システム（上）〔新版〕』有斐閣。

飯田高（2006）「フォーカルポイントと法（1）―法の表出機能の分析に向けて」『成蹊法学』63、51-82。

飯田高（2007）「フォーカルポイントと法（2）―法の表出機能の分析に向けて」『成蹊法学』65、137-74。

飯田高（2019）「人々の「信念」と法―The Republic of Beliefs とその周辺」『東京大学法科大学院ローレビュー』13、28-43。

磯部哲（2021）「「自粛」や「要請」の意味」『法学教室』486、10-5。

板垣勝彦（2020）「新型コロナウイルス雑感―自粛要請、休業と補償、都市封鎖」『横浜法学』29（1）、185-204。

市橋克哉・榊原秀訓・本多滝夫・平田和一（2020）『アクチュアル行政法（第3版）』法律文化社。

太田匡彦（2008）「行政指導」磯部力･小早川光郎･芝池義一（編）『行政法の新構想Ⅱ　行政作用・行政手続・行政情報法』161-201、有斐閣。

大田衛（2022）「行政指導研究の分析視角と方法―ゲーム理論による機能・構造分析」『同志社政策科学研究』24（1）、67-80。

郭薇（2017）「法の表出効果に関する研究動向：評 Richard H. McAdams, The expressive powers of Law: Theories and Limits, Harvard（2015），322pp」『北大法学論集』67（5）、215-31。

角松生史（2021）「法の影の下の景観協議―景観法と法の表出的機能」『都市計画』70（3）、18-21。

風間規男（1992）「建築紛争調整プログラムの構造と機能―川崎市の要綱行政―」『早稲田政治公法研究』40、69-105。

金井利之（2021）『コロナ対策禍の国と自治体―災害行政の迷走と閉塞』筑摩書房。

建林正彦（1994）「産業政策と行政」『講座行政学第3巻　政策と行政』77-114、有斐閣。

原田尚彦(2012)『行政法要論〔全訂第7版(補訂2版)〕』学陽書房。

平田彩子（2009）『行政法の実施過程―環境規制の動態と理論』木鐸社。

廣井悠（2020）「COVID-19に対する日本型ロックダウンの外出抑制効果に関する研究」『都市計画論文集』55（3）、902-9。

武藤正義（2005a）「社会的ジレンマと協力概念―フリーライドの視点によるＮ人ゲームの構造分析Ⅰ」大浦宏邦編『秩序問題への進化ゲーム理論的アプローチ』科学研究費補助金研究成果報告書、75-97。

武藤正義（2005b）「社会的ジレンマの諸定理―フリーライドの視点によるＮ人ゲームの構造分析Ⅱ」大浦宏邦編『秩序問題への進化ゲーム理論的アプローチ』科学研究費補助金研究成果報告書、98-111。

武藤正義（2015）「社会的ジレンマと環境問題―個人的な望ましさと社会的な望ましさの対立」盛山和夫編著『社会を数理で読み解く―不平等とディレンマの構造』有斐閣、41-80。

森大輔（2010）『ゲーム理論で読み解く国際法―国際慣習法の機能』勁草書房。

【外国語文献】

Bardsley, N., Mehta, J., Starmer, C., and Sugden, R. (2010) Explaining Focal Points:Cognitive Hierarchy Theory Versus Team Reasoning. *The Economic Journal,* 120 (543) , 40-79.

Basu, K. (2018) *The Republic of Beliefs: A New Approach to Law and Economics*. Princeton University Press.

Dawes, R. M. (1980) Social Dilemmas. *Annual Review of Psychology,* 31, 169-93.

Dugar, S., and Shahriar, Q. (2012) Focal Points and Economic Efficiency:The Role of Relative Label Salience. *Southern Economic Journal,* 78 (3) , 954-75.

Harsanyi, John. C., and Reinhard Selten (1988) *A General Theory of Equilibrium Selection in Games.* MIT Press.

Geisinger, A. C., and Stein, M. A. (2015) Expressive Law and the Americans with Disabilities Act, *Michigan Law Review*, 114, 1061-79.

Lessig, L. (1995) The Regulation of Social Meaning. *The University of Chicago Law Review*, 62 (3) , 943-1045.

McAdams, R. H. (1997) The Origin, Development, and Regulation of Norms. *Michigan Law Review*, 96 (2) , 338-433.

McAdams, R. H. (2000a) A Focal Point Theory of Expressive Law. *Virginia Law Review*, 86, 1649-729.

McAdams, R. H. (2000b) An Attitudinal Theory of Expressive Law. *Oregon Law Review*, 79, 339-90.

McAdams, R. H. (2015) *The Expressive Powers of Law*. Harvard University Press.

McAdams, R. H., and Nadler, J. (2005) Testing the Focal Point Theory of Legal Compliance, *Journal of Empirical Legal Studies*, 2, 87-123.

Sasaki, S., Kurokawa, H. , and Ohtake, F. (2020) Short-term Responses to Nudge-based Messages for Preventing the Spread of COVID-19 Infection:Intention, Behavior, and Life Satisfaction. *Graduate School of Economics and Osaka School of International Public Policy (OSIPP) Osaka University Discussion Papers in Economics*

and Business, 20, 1-31.

Sugden, R. (1991) Rational Choice:A Survey of Contributions from Economics and Philosophy. *The economic journal*, 101 (407) , 751-85.

Sunstein, C. R. (1996) On the Expressive Function of Law. *University of Pennsylvania Law Review*, 144 (5) , 2021-53.

Schelling, T. C. (1960) *The Strategy of Conflict*. Harvard University Press.（＝2008、河野勝監訳『紛争の戦略　ゲーム理論のエッセンス』勁草書房。）

Taylor, M. (1987) *Possibility of Cooperation*. Cambridge University Press.（＝1995、松原望訳『協力の可能性』木鐸社。）

Watanabe, T., and Yabu, T. (2021) Japan’s Voluntary Lockdown. *Plos One*, 16 (6) , e0252468.

Whitford, A. B., and Tucker, J. A. (2012) Focal Points in Public Policy:Evidence from Voluntary Regulation. *Review of Policy Research*, 29 (2) , 281-99.

Young, M. K. (1984) Judicial Review of Administrative Guidance:Governmentally Encouraged Consensual Dispute Resolution in Japan. *Columbia Law Review*, 84 (4) , 923-83.