

「消費者政策のための経済学」第2回円卓会議の報告書
(OECD 産業科学技術局 消費者政策委員会)

概要仮訳 内閣府国民生活局消費者企画課国際室

要点

2006年10月、OECD消費者政策委員会(CCP)は、市場の需要側に関連する政策がどのように更に発展されるかを吟味するために、消費者政策のための経済学についての第2回円卓会議を開催した。

2005年10月に開催された、消費者政策のための需要側の経済学についての第1回円卓会議では、専門家、学者及び政策立案者は、市場が効率的に機能することを確保するために、市場における競争を活性化するための消費者の能力がより厳格な方法で吟味されるべきということを認識して、政策手段を探求した。構造的に供給側では健全な市場で起こりうる市場の失敗に関心を持つ発表者は、消費者政策のためにあり得る含意を探求する視点で行動経済学及び法と経済学の接点における発展について CCP に知らしめた。

OECD加盟国の学者と政府職員が参加した2006年10月の円卓会議では、競争が効果的と考えられる市場における市場の失敗に再び関心が示された。会合では、情報開示の経済学理論が検討され、通信と金融サービスという2つの主要な産業分野に焦点が当てられた。また、需要側の政策進展を導く「ツールキット」の策定を含む、更なる行動に向けての提案計画が紹介された。

次の要点が、今回の円卓会議での発表と議論から提示された。

- ・ **政策の立案・執行において、市場の需要側と供給側を別々に検討するべきではない。**
市場における競争政策、消費者政策及び社会的正義は、市場が全体としての消費者や経済に有益である成果を生み出すために営まれることを確保するために、全て協力すべきである。競争政策は、目的に対する手段であり、それ自体が目的ではない。消費者政策は、消費者が、競争の利益を得て、市場における能動的な参加者となり、市場が消費者及び生産者のために公正な結果を供給できることを信頼する根拠を持つことを確保すべきである。
- ・ **市場における規制介入は事前に研究されるべきであり、一旦実施されても、見直されるべきである。**
提案された介入の分析が(可能であれば試行を用いて)されるべきであり、一旦介入

が実施されたら、介入が、期待されたように機能していることを確保するための継続的な評価がなされるべきである。費用便益分析を含むことの重要性も指摘された。

- ・ **義務的情報開示は重要な政策措置であるが、その成果を政策立案者は、消費者行動に基づいて探求するべきである。**

一定の状況において、企業は情報を自主的に開示する誘因を持つ。義務的情報開示は、他の場合（例えば、情報開示が高くつくか、または、情報を理解できる消費者の割合が低い場合）に必要なかもしれない。義務的情報開示は、多くの市場において重要な措置であるが、政策立案者は、消費者行動その他の要因の直接又は間接の結果に基づき、その成果を探求すべきである。

- ・ **市場での介入は消費者の行動を考慮すべきである。**

十分に情報を得た消費者でさえも、彼らを、厚生を改善する意思決定から系統的に遠ざける、高くつく偏向にさらされているかもしれない。これらの偏向は政策立案者によって考慮されるべきである。可能な限り、介入は行動偏向に対してというよりもそれと共に機能すべきである。賦存（先に提示されたもの） **endowment** 及び表現方法 **framing** の影響のような偏向は穏やかに消費者を導くために使われるかもしれない。

- ・ **教訓は通信及び金融サービス市場から得られる可能性がある。**

両方の市場において、消費者は、複雑で急速に変化する商品を買っており、より長期間の費用及び便益に対し、即座の費用と便益に重点を置いた意思決定をせざるをえない。多くの行動偏向、特に近視眼（双曲的割引）という偏向は、消費者を健全な意思決定から遠ざけるかもしれない。これらの発見は、類似した特長を持つ他の市場において適用性を持つ。いくつかの市場（例えば、クレジットカード）において、消費者の偏向は、歪められた競争類型を導く可能性がある。

- ・ **市場が需要側において失敗している可能性がある時に、警告標示が存在する。**

これらは高い水準の消費者苦情、低い、又は不適切な切替行動、無分別な行動の類型（特に金融市場において）、及び、近視眼的な行動類型を含む。

- ・ **需要側の失敗はいくつかの市場においてより生じやすい。**

複雑な商品（供給者が誘導する複雑性を含む）の存在する市場、消費者が購入を頻繁には行わない市場、「仲介」競争（例えば、委託代理人が販売することへの高い圧力をかけられている場合）の存在する市場、相克する情報源がある場合、参入及び退出の容易さが詐欺の機会を提供する市場、及び一般的に、便益に対し、切替費用が高く、又は高いと認識されている市場において、失敗は極めて生じやすい。

- 偏向を持っていて、その是正に費用が生じてしまう人々を保護するための介入には注意を払うべきである。

相当の消費者被害に繋がりを、高くつく偏向の結果から消費者を保護する際には、他の消費者の意思決定を歪めないように注意が払われるべきである。特に、金融及び類似の市場において、訓練されていない、又は繊細な消費者を保護するための介入は、訓練された又は十分に情報を与えられた消費者の意志決定を歪めるべきではない。

- CCP は作業計画を進展させる。

CCP の非公式作業部会は需要側の市場の失敗の更なる分析方法を念入りに仕上げるため、そして、政策立案者を導くためのツールキットを策定するために設置された。

プログラムの概要

第1部 文脈の設定

消費者政策の決定のための実用的道具の基礎になる主要要素

- シルバン氏 (Ms. Louise Sylvan, 豪国競争消費者委員会副委員長)
- ムルホランド氏(Dr. Joe Mulholland, 米国連邦取引委員会)

第2部 消費者情報の開示についての経済学理論

消費者情報開示規制に関する理論的議論

- 細江守紀教授(経済学者、九州大学)
- ジン準教授 (Prof. Ginger Zhe Jin, 米国メリーランド大学・カレッジ・パーク)

第3部 実際的な挑戦：規制緩和された市場における政策決定

特定の焦点—通信

- ゴージラン氏 (Mr. Jean-Louis Gaugiran, 仏国経済財政産業省競争・消費者問題・不正行為防止総局運輸通信室長)
- ジョンストン氏 (Ms. Jill Johnstone, 英国国立消費者評議会)

特別の焦点—金融サービス

- パパラルド氏 (Ms Jan Pappalardo, 米国連邦取引委員会)
- ラムセイ教授 (Prof. Iain Ramsay, 加国ヨーク大学)

はじめに

2005年10月、OECD消費者政策委員会（CCP）は、公共政策へのあり得る含意を探求する目的で、経済学的な研究、特に行動経済学における発展について、OECD加盟国からの学者及び政府職員から聴取するために、初めて1日の円卓会議を開催した。

2005年円卓会議から提示された要点は以下のとおり。

- ・市場の需要側における実績、特に消費者行動は市場の効率性の重要な指標である。
- ・市場構造や消費者に対する情報の利用可能性に主に焦点を当てた伝統的な経済学は、需要側の市場の失敗の理由全てを説明するものではない。
- ・行動経済学の示唆は、公共政策に含意を持ちうる需要側の市場の失敗の他の理由を示唆している。

その円卓会議の概要報告書は2006年4月20日に公表され、2006年3月29、30日の第71回CCP会合で秘匿解除された。この会合において、CCPは、需要側に焦点を置いて、伝統的及び行動経済学の両方を含む、消費者政策の経済学に関する作業を続けることに合意した。目標は、当該作業が、介入が必要かどうか及びいつ必要か、最も効果的な介入の形式、及び、消費者自立力強化や消費者保護を実施するためのメカニズムの費用と便益を決定することに役立つようになることであった。

この最初の出来事に基づいて、CCPは、より内容に焦点を置き、より議論を拡張して、2006年10月27日に第2回の円卓会議を開催した。文脈を設定する導入部の後に、(i)消費者への情報開示に関連する経済理論、(ii)実用的な挑戦：規制緩和された市場、特に通信と金融サービス、における意思決定、(iii)CCPの次のステップに関する提案、について、議論の焦点が当てられた。

加盟国からの学者と政府職員を含む様々な背景から8人の発表者が、委員会に対し発表を行い、委員会メンバーからの質問と議論が続いた。

この報告書は、発表及び議論の要約を提供している。

第1部は、Joseph Mulholland氏（米連邦取引委員会（USFTC））及び Louise Sylvan 女史（豪競争消費者委員会（ACCC））により行われた文脈を設定する導入を要約している。

第2部は、藤崎耕一氏（内閣府、日本）によって展開され、細江守紀教授（九州大学、日本）及び Ginger Zhe Jin 教授（メリーランド大学、米国）によってなされた消費者への情報開示のための経済理論に関する発表を要約している。

第3部は、規制緩和された市場における意思決定のための実用的な挑戦に関連しており、

Jean-Louis Gaugirian 氏（仏 *Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes*, (“DGCCRF”））及び Jill Johnstone 氏（英国全国消費者評議会（UKNCC））による通信に関する発表を要約している。また、Janis Pappalardo 氏（USFTC。 James Lacko 氏の協力のもと準備）及び Iain Ramsay 教授（ヨーク大学、カナダ）によりなされた金融分野に関する発表を要約している。

第4部は、各部の結論における議論を要約し、第72回会合で委員会によって合意された、更なる行動に関する提案と議論を提示している。

第1部 文脈の設定

Joseph Mulholland 氏及び Louise Sylvan 女史による発表

この部は、Joseph Mulholland 氏及び Louise Sylvan 女史による共同発表を含んでいた。この部は、情報の問題又は行動偏向の存在のいずれかから生じる消費者損害がある際の市場における一般的な介入原則を対象としていた。

A. 構造的に健全な市場における失敗

市場の潜在能力の発揮を確保する基本条件は、市場は構造的に供給側で健全であるということである。競争政策は、不必要な参入障壁が無く、市場の集中が経済的損失又は生産者から消費者への不必要な移転をもたらさないことを確保して、構造に強い強調を置いている。

しかしながら、もし市場が需要側で十分に発達していないならば、活発な供給側の競争は、経済的な利益の達成には至らない。需要側において、能動的な消費者は、企業が革新し、質を改善し、価格競争を増やすように刺激するのであり、その結果、国際的な競争力を含む、生産性の向上や経済全体の利益を導くのである。

さらに幅広く言えば、もし競争政策の一般的な社会の受容があるべきであれば、幅広い利益を達成しているように見られるに違いない。

この円卓会議では、構造的に健全な市場における失敗が存在する状況及び供給側における共謀や力の集中がないが、これらの市場がまだ十分に潜在的な消費者利益を達成していない状況に関心が呈された。

そのような失敗は、消費者を彼らの最良の関心ではない選択に向けさせる、情報開示の欠陥又は消費者行動の系統的な偏向が存在するときに生じる。

B. 市場の失敗に関連する一般的な原則

市場の失敗の如何なる修正も、健全な経済の原則及び如何なる政策介入提案の費用と便益の厳密な評価によって導かれる必要がある。

最初のステップは、情報を与えられた、福利を改善する意思決定を行うための能力の欠如から生じる消費者の被った損害の程度と性質を評価することである。その能力の欠如は、消費者に提供されている不適切な情報、利用可能な情報を処理することのできない消費者又は消費者の行動偏向から生じている可能性がある。

次に、利用可能な救済法とそれらが実際に消費者に結局利益を与えるかどうかを吟味する必要がある。より詳細な情報開示を要求するような伝統的な救済方法は、もっとも役立つ手段ではなく、非生産的でさえもある可能性がある。政策立案者は、たいてい、消費者行動の様々な側面への研究に基づいた様々な救済を有益に採用することができる。つまり、「合理的な」行動と観察された行動の両方が、この観点で検討される必要がある。

さらに、吟味過程は現行の政策介入の見直しを含むべきである。現行の非効率又は高い費用の政策介入をより適切な介入に置き換えるという選択は常に検討されるべきである。

それから、評価はあり得る救済の便益と費用からなされるべきである。最も効率的な救済によって消費者に与えられた便益は、その救済の費用を上回るか？それらの費用は、消費者が（例えば、探査費用の形式で）直接負担するのか、又は、競争市場において、供給者の費用を消費者に転嫁する供給者を通じ、間接的に負担されうる。消費者及び生産者のための失われた機会（経済学用語では、「死重的損失」）として費用が発生する場合もある。

理想的には、救済的介入の前に、公開された研究、他の制度の経験、及び管理された実験から引き出された、事前の評価があるべきである。また、救済が実施される場合に、その費用と効果が評価されるべきである。

最後に、政策立案者は介入の分配結果を検討すべきである。全ての消費者は平等に利益を得ているのか、又は、他者の費用で利益を得ている者がいるのか？政府の行動の分配効果に関連する安定した決定ルールが存在しえない一方で、分配効果は社会的関心を考慮に入れて依然検討されなければならない。

C. 不完全な情報から生じる消費者被害

情報が隠された場合、提供された情報に欺瞞が存在する場合、又は消費者が情報を体得するか評価することがあまりにも困難である場合に消費者が被害を受ける可能性がある。

一連の問題は、売主による欺瞞的な説明又は提供される情報を消費者が正確に処理し損なうことから生じる、消費者が福利を減少させる意思決定を市場で行う「損な取引 bad deals」に関係する。欺瞞的な説明は、誤った情報の提供から、又は、消費者に関連する情報を欺瞞的に隠すことを通じて発生しうる。逆に、消費者に利用可能な情報が非欺瞞的な場合でも、情報を処理する消費者の能力に関する制約は、福利を減少させる意思決定を導きうる。

商品の質を判断することのできない消費者と提供する物の質について信頼できる情報を提供することができない供給者から生じる「レモン lemons」現象も存在する。最も頻繁に議論されるレモン均衡の例は、中古車に関するものであるが、他の市場の例も存在する。この状況によって、製品における改善よりもむしろより高い価格に繋がる、高くつく、しばしば不完全な品質の信号を供給者が採用するようになることがありうる。例えば、新しいアパートの販売者は、あまり見えない質的な特性を犠牲にして、目につきやすい台所及び浴室の設備に多く投資するかもしれない。

救済は、現行の規則及び法の見直しと再設計又は新しい規制措置を通じて実施されうる。どちらにしても、それらは、2つの形態（製品の修正又はより有益な情報の提供）をとることができる。

製品の修正は、たいてい最小限の品質基準の設定、特に消費者によって容易に評価されない側面において、達成されうる。金融サービスや物理的な製品に関する保証のような、進行中の責任に関する製品の場合には、不公正な契約条項の禁止が、実施されうる。これら全ての種の製品の修正は消費者の選択を狭めており、従って、代替的救済の熟慮の後に導入される必要がある。

情報開示は多くの形式をとることができる。例えば、政府は公開情報のウェブサイトを提供できる。消費者団体又は格付機関のような信頼できる第三者機関は、情報開示機能を果たすことができる。情報は、直接に、又は金融分野のような場合において、消費者が自身のデータを入力できる計算機の形式において、提供されうる。企業自身は、タバコの警告表示（否定的情報）や食品に表示される成分（中立的情報）のような情報を提供することを求められる。消費者にとって最も重要な情報源の一つは、直接義務を課された政府では全くなく、消費者保護法の効果的な執行に結合した企業間競争の結果として、商業的な広告において提供される非欺瞞的な情報からむしろ生じる。

義務的情報は多くの形式をとりえ、包括的である必要はない。例えば、それは、機器のエネルギー効率の格のような、公表基準の遵守を参照することである。他の事例としては、

企業は、以前の欺瞞的又は誤解を招く行為に対する償いを行うために訂正広告を実施するよう要請される場合がある。

開示はその結果において複雑である。多くの市場は、消費者によって保有される情報のレベルにおける重要な多様性に特徴づけられている。そこには、結局消費者の情報を処理する能力における差異だけでなく消費者が探す程度における差異が反映されている。そのような市場において、義務的情報開示は、伝達された情報、及び消費者に転嫁される可能性のある販売者が負担する費用の両方の点に、本質的に異なる影響を与える傾向があるだろう。

典型的に、義務的情報開示は、必須の情報を既に保有していて、処理することができるかもしれない、より洗練された消費者によって以上に、十分に情報を与えられていない買い手によって受け取られた情報をずっと改善することを意図している。しかし、義務的開示における情報をより有効に利用することができるのは、より洗練された（そして、より認識能力の高い）消費者の場合であるという、逆の場合もありうる。例えば、食品成分の表示は少なくとも栄養素の価値の基礎的な知識を持つ消費者にとって、ずっとより有益である。

義務的情報開示からの便益における差異の存在は、この開示に関連する如何なる費用も様々に消費者に影響する傾向があるということの意味している。利用できない情報を提供される消費者もいれば、必要としない情報を提供される消費者、そして、情報過多になる消費者もいるかもしれない。しかし、全ての者は法令遵守及び関連の費用を支払わなければならないだろう。

様々な集団の費用と便益を比較することは困難な政策課題を提示する。

市場の失敗に対する救済として、情報開示には限界がある。過剰な開示は消費者を混乱させ、広告を通じた有益な情報を提供する企業の意欲を阻害することもある。逆に、一定の行動の完全な禁止が適切である状況がありえる。全ての場合において、政府の何らかの行動が正当化される前に、代替的な救済に関連する費用と便益の厳格な分析の必要性が存在する。実行可能な場合、そのような分析は、実証的に基礎付けられるべきである。この円卓会議で、Janis Pappalardo氏は、消費者金融市場における介入提案の厳格な事前評価の事例研究を発表している（第3部B）。

また、開示自体は、企業による欺瞞的又は誤解を招く行動によって被害を受けた消費者に対する救済を提供しない。この点において、少額訴訟法廷、オンブズマン及び苦情シス

テム（規制者及び供給者へのフィードバックを提供する）のようなメカニズムは、多くの市場において、重要な制度である。

D. 行動偏向から生じる消費者被害

伝統的な経済学は消費者行動についての多くの仮定、つまり、特に情報提供に関し、公共政策を導くための合理的に健全な基礎を一般に提供する仮定から始まる。

- ・我々は、安定した一連の選好を持つ市場に取り組む。
- ・我々は、自身の福利のみに関心がある。
- ・少なくとも総体として、我々は最適な意思決定を行うために利用可能な情報を合理的に使うことができる。

行動経済学はこれらの仮定を、実験試験及び実証的観察にさらして超えている。それは、多くの状況において、我々がこれらの仮定から予期された行動から持続的にそれているということを発見している。つまり、我々の行動が「合理性」の経済学的仮定に適合するならば起こるような選択から、我々の実際の選択は乖離している。

全ての行動偏向が被害につながるわけではないことを強調することは重要である。大抵の場合に、それらは、我々が最適な決定から相当それるように導くわけではない。公共政策は、重大な被害に導く偏向（「高くつく偏向」）のみに関わるべきである。

行動経済学の発見によって確認された、この円卓会議で考慮された政策課題に特に参考となる、いくつかの高くつく偏向は、次のことに関連している。

- ・不安定な選好：我々の選択の一部は、市場における我々の経験によって形成される。つまり、我々は、確たる「買い物リスト」と予算を持っていつも市場に入るとは限らない。我々は、説得されて、選好を変更することもありえる。広告及びその他の販売促進の方法は中立的な情報措置以上のものである。
- ・公正への関心：我々は、自身の即座の満足だけに関心があるわけではない。つまり、市場取引が他の消費者にとって公正であるべきであるということにも関心があり、そして、供給の条件（労働条件や環境資源の使用など）について、しばしば関心を持っている。供給と需要は、伝統的な経済学の仮定によって考えられているほどには別個のものではない。
- ・条件付けられた選好：特に依存症の場合（例えば、タバコ、アルコール、賭け事）、多く人は他の消費類型をとることを好むだろうが、転換するための力がないと感じるだろう。（浜田宏一教授は 2005 年円卓会議で詳細に依存症を取り上げた。）

- ・ **選択・情報負荷**：経済学モデルは、余分な選択及び情報からの利益に限界はないことを提示している。「限定的合理性」の理論でさえも、余分な選択及び情報は有害であるということを提示しない。しかしながら、ジャムや退職後の貯蓄のように多様な製品における市場調査は、より多くの選択及び情報を提供された場合、我々は選択しないことを選んで、市場から退出するか、又は、我々が無作為に選ぶということを示唆している。
- ・ **賦存偏向**：我々は、保有するかもしれないもの以上に現在持っているものに価値をおく。我々は、現在の供給者に対する、誤っているかもしれない忠実さのために、供給者を切換ることをしばしば躊躇する。これは、この円卓会議で検討される製品（通信及び金融サービス）に特に関連している。
- ・ **自己過信**：多くの状況において、我々は自身の能力及び未来の幸運を過信している。例えば、多くの人々は、自分たちは株式市場から利益を得られると考えながら投資を行い、又は、病気や解雇によって借金の返済に困難が生じるかもしれないという危険を過小評価する。繰り返すが、この偏向は、金融市場において重要である。
- ・ **表現方法による偏向**：我々は、供給者から提供される客観的な情報によってのみならず、その情報の表現方法によっても影響を受ける。例えば、「92%無脂肪」という表現は、「8%脂肪」とは異なる反応を引き出す。
- ・ **不確実性及び危険を扱う際の困難性**：不確実な結果についての認識は、我々が自身の選択を考える構造によって影響される。投機（保険の選択など）が独立して考えられる場合、我々は不合理に危険回避する傾向がある。我々は、自身が損をした状況（クレジットカードで重い債務を負ってしまった場合のような）におかれていると考える場合、無謀な行動を起こす傾向がある。さらに、我々にとっては、起こる可能性がとても低い結果については合理的に考えることが困難である。
- ・ **未来の便益及び費用の誤った評価**（双曲的割引、近視眼的な見方）：我々は、未来の便益及び費用と、現在の便益及び費用を合理的に比較しない。むしろ、我々は当座にあまりにも重きを置きすぎる。この偏向は、強制がない場合の低退職貯蓄のような結果において明白に現れている。

市場が高くつく偏向のために失敗するとき、救済はそれに応じて形成されるべきである。例えば、選択又は情報の過多の状況は、恐らく、より多くの情報開示の要求によって悪化するだろう。むしろ、適切な政策介入は選択をより容易にする方法で、消費者に利用可能な情報の表現方法の見直しを含みうる。

社会正義又は情報の視点から生じる救済には、行動的な取組みに整合的なものがある。例えば、クーリングオフ期間は、時として、消費者から販売者の圧力を取り除く観点で、あるいは、消費者に供給者の契約を分析するための時間を与えるという意味で、捉えることができる。クーリングオフ期間には、自分達の偏向を見直す時間を消費者に与えるという点で別の役割がある。不公正な契約に対する法令は、社会正義及び行動の視点の両方から見ることができる。

行動的偏向は、「軽い」政策介入の基礎を形成することができる場合もある。例えば、ニュージーランドにおける「Kiwisaver」制度（2005年円卓会議概要報告書において記述）において、労働者は「オプトアウト」規定をもつ年金制度に自動的に加入する。この介入は、双曲的割引の偏向（将来の退職時に過少投資）に打ち勝つために、初期値の偏向（今あるものにとどまる）を使っている。それは、強制を含まないので、「軽い」介入である。この円卓会議では、Iain Ramsay 教授は、行動の偏向を衝突させるよりむしろ、統合する介入の例を提示している。

しかしながら、強制が必要になる事例もある。我々は、自身の政府に対し、自身の近視眼的な見方又は自己過信に打ち勝つ一定の行動を義務付けるように求める。シートベルト規制は的を射た明らかな事例であり、多くの国は、強制的な退職貯蓄制度を持っている。

E. 規制の課題

市場の失敗が情報の失敗から生じていようが、消費者の偏向から生じていようが、規制の課題は類似している。それは、介入の便益が介入の費用を上回っていることを確保することであり、そして、政策立案者が提示された介入提案の配分効果を熟知していることである。

あまり情報を与えられていない、又は、あまり洗練されていない人々を保護するための政策介入の基準は、行動経済学者 Colin Camerer 氏及び彼の同僚によって開発されている。「非対称的な父権主義」として知られているが、そのような介入は、失敗が行動偏向から生じるときだけではなく、より一般的には、失敗が情報の欠陥から生じるときにも関連している。

筆者は以下のとおり論じている。

「規制が、十分に合理的な人々にほとんど又は、全く害を及ぼさない一方、間違いを犯す人々にとって大きな便益を生むならば、規制は非対称的に父権主義的である。そのような規制は、最適ではない選択を行う人々にとって利点があると同時に、最善の利益をもたらす意思決定を確実に行う人々にとって比較的害が少ない。」

言い回しが異なる可能性があるが、この基準は、消費者保護当局によって利用される基礎的な決定方法を具体化する。例えば、米国 FTC によって活用されている不公正基準は不公正な行為又は慣行を次のものとして特定している。

1. 消費者への重大な危害を生じる
2. 便益を相殺しない
3. 消費者によって合理的には避けられることのできない

明確に述べられていないが、Camerer 氏等によって特定された配分の課題も、消費者保護当局によって検討されている。これらの配分効果やその影響の予見には困難が伴う。介入の事前評価は、伝統的な経済学の仮定のみならず、行動経済学の発見も考慮しつつ、意思決定に係る心理学的研究、実験研究及び市場研究を含む、幅広い範囲に及ぶべきである。この点において、行動経済学の新興の調査は政策立案者のツールキットに加わっている。

政府の介入の妥当性を分析する際の適切な比較とは、不完全な市場と完全に機能的な法律制度との間の比較ではない。そうではなく、意味のある比較とは、一方は、明らかに不完全な市場（及びその市場を構成する企業と消費者）と、他方は明らかに不完全な法律制度との間の比較である。

結果として、消費者のために議論されている分析方法は、全く同様の方法で、政府（及び研究者）に適用することができる。特に、規制者は、消費者保護政策措置を評価する際に考慮されなければならない行動の失敗と情報の失敗の両方の影響を受けうる。

1. 行動の失敗：規制の決定は、消費者において観察されているのと同じ認知上の、及び自己規律上の多くの問題を呈するかもしれない人々によってなされている。特に、研究者は、規制者が、消費者が経験した失敗に類似した一連の行動の失敗及び情報の失敗の影響を受けうるということに気づいている。
2. 情報の失敗：規制者は、消費者の選好を特定するための能力に限界がある。提案された規制がより父権主義的になればなるほど、規制者が消費者のための意思決定過程をより支配するようになる。さらに一般的には、市場における個人又は個人の集団同様に、規制者/計画者にとって利用可能な知識が必ず不完全であるという、Hayek によって特定された問題が存在する。

F. 通信及び金融サービス

如何に消費者の意思決定が実際には歪められうるのかを例証するために、この円卓会議は通信及び金融サービス市場に焦点を当てた。これは、これらの市場が消費者政策において重要な唯一の市場であるということを提示するものではないが、多くの加盟国において、特別な関心が寄せられていた。それらは、急激に成長し、変化を遂げている市場である。それらは共に消費者が将来の費用と便益に対する現在の費用及び便益を評価するよう求める（双曲的割引の問題）。それらは複雑な配列の選択（開示と選択負荷の問題）を含んでいる。多くの国において、それらは近年の規制緩和の影響を受けている。通信分野で明白な課題の多くは、ガス、電気、水の供給のようなより古典的な公共サービスも抱えている。もし一連の健全な消費者政策が通信分野のための進展することができれば、これらの他の公共サービス（そのような急速な技術変化の複雑性を持たない）にも影響があることは確かである。

第2部 消費者情報開示の経済理論

この部の紹介が、消費者政策委員会副議長藤崎耕一によって行われた。この部の焦点は、次の3つの主要論点である。

1. 義務的情報開示は、経済理論によってどの程度支持されるのか？
2. 義務的情報開示が支持される程度は、販売者の情報を理解できるだけの十分な知識を持つ人々、言い換えれば市場における「合理的な人」（「合理的」は、従来型経済学の用語）の割合によって変わるのか？
3. 義務的情報開示の状況において、情報を分析し、消費者に助言や提案を行う、仲介専門家又は助言者は、どんな役割を果たすのか？特に、そのような専門家の存在が消費者の意思決定に影響を与え、従って、義務的情報開示を正当化するのか？

細江守紀教授は、最初の2点に触れ、製品の品質と関係する情報開示の理論的な費用及び利得並びに実施結果についての発表を行った。彼の発表は、品質情報に費用がかからない状況及び品質情報に費用がかかる状況に及んだ。（この文脈において、「品質」という語は、提供される物品又はサービスの全ての財のものであり、「優秀さ」又は「信頼性」に関する財のものだけではない）

GingerZheJin 教授は、第3点に触れ、「report cards」に特に言及した。

両発表者とも、Stanford Grossman、Boyan Jovanovic 並びに Michael Fishman 及び Kathleen Hagerty その他の情報開示分野における学究研究者によって展開された理論的枠組みを引用した。加えて、細江教授は、Gian Luigi Albano, Alessandro Lizzeri 及び Robert Verrecchia の研究を参照した。両発表者とも、消費者が、判断を導くために利用できる知識を活用し消化する能力において同質である状況及び消費者がそのような知識を利用できる人とそうでない人に分かれる状況について言及した。そして両発表者とも、情報開示の費用がかからず、かつ、情報を理解できる消費者の割合が高い場合を含め、ある状況においては、事業者が情報を開示するインセンティブを持つことに触れた。しかしながら、両発表者とも、その他の状況では、義務的情報開示が正当化される場合がありうるという見解を示した。加えて、数多くの実際的な政策関連の結論が発表された。

A. 消費者政策のための義務的情報開示の実効性

細江守紀教授による発表

この発表は、競争市場であっても、また、情報を理解しない消費者が存在する場合、特に、品質に関する情報を理解できず、利用できない消費者が存在する場合に、義務的情報

開示が必要である状況を検証した。生産者におけるいくつかのインセンティブモデルを用いて、細江教授は、i)情報開示に費用がかからない場合 ii)情報の内容が立証可能である場合、及び iii)開示された情報を理解できる消費者の割合が高い場合に、任意的な情報開示が適当であると強調した。これらの条件が満たされない場合に、義務的情報開示又はその他の適切な執行措置が正当化されうる。

任意的情報開示は、競争市場において適当か？

競争市場においては、開示の程度は、その費用に依存する。すなわち、情報を評価し検証する消費者側の費用に加えて、事業者側の情報提供費用である。

情報開示が生産者及び消費者にとって費用がかからない場合に、低い品質を持つ生産者以外の全生産者は、情報を開示するだろうということを、事業者に直面する促進要因の古典的な分析は明らかにしている。市場がある価格を設定し、全生産者が似たような価格を設定すれば、平均的な品質よりも高い品質を供給する生産者の全てが、利得を得るであろうが、平均的な品質よりも低い品質を供給する生産者は損失を蒙るであろう。市場において価格に広がりがある場合には、価格は品質とつりあうであろう。生産者の収入は、その品質を反映したものになるだろう。従って、そのような場合には、義務的情報開示は必要ない。

他方、情報開示に費用がかかる場合には、事業者は品質情報を開示しないかもしれない。加えて、生産者は品質情報を開示しても費用に直面しないが、消費者が提供された情報を検証できない場合もある。これは、「lemons」状況として従来描写されてきた。最も低い品質の商品を生産者を除き、商品の生産者は、品質を反映する価格で売ることができないであろうし、市場は、可能な最低の品質で均衡点に達するであろう。

より興味深いことは、情報開示が生産者又は消費者にとって費用がかかるが、古典的な「lemons」状況ほど極端ではない場合である。このような場合には、情報の開示と非開示が混在するであろう。

そのような場合に、低品質の生産者は、情報開示を行わないが、高品質の生産者は情報開示を行う。開示の費用は分岐点を設定し、開示からの利得は、開示の費用以上でなければならない。あらゆる生産者にある同じ価格が設定されている場合、この費用は、第2図の $(x^* - x_0)$ で表され、 x は、品質を表す（あらゆる情報が開示されている純粋な競争市場における価格に等しくなる）。開示の限界点は、品質 x^* であり、 x_0 は、品質が開示されていない製品の質に対する消費者の期待である。

領域 $(x_0 - x^*)$ の間にいる消費者が生産者の費用で得をしている。すなわち、生産者から消費者への移転がある一方、より高い品質の商品を買う人々はより完全な市場で営む。なぜならば、課すことができる上乗せ価格が開示の費用よりも大きいとこれらの事業者が考えるからである。 $(x_{min} - x^*)$ の範囲では、「lemons」問題が再現する。

義務的情報開示の執行

事業者が情報開示を行わない状況に対処するには、何らかの規制的措置をとる必要がある。これは、監視から、情報開示、より介入的な規制にまで及ぶ。

この問題を分析するために、事故抑制モデルを活用することによって、生産者に品質を誠実に開示させるために、虚偽情報に起因する損害に対する制裁水準が上がる場合には、虚偽情報を提供することに対する制裁水準を上げなければならないことが示されている。また、執行費用を考慮すれば、規制者は、損害に対する罰金を実損害以下に設定しなければならない。評判失墜による販売喪失のような社会的制裁の程度は、この制裁の制度設計において考慮されなければならない。

情報を評価し検証する能力において消費者が多様な場合

前述の論は、消費者が同質であることを前提としている。しかし、実際には、消費者は、品質情報の意味を解釈する能力において多様である。提供される情報を理解し、利用することができる者（「情報に通じた」消費者）もいれば、そうでない者（「情報に通じない」消費者）もいる。後者の消費者は、情報を理解できないが、情報が開示されているか否かは観察することは依然としてできる。

情報に通じた消費者の割合が低い場合には、情報開示から事業者還元される利得が削減されるので、事業者にとって開示するインセンティブは減る。この場合には、義務的情報開示が厚生を改善する効果をもたらすが、生産者にとっては有害かもしれない。

政策結論として、社会福祉に対する機会費用が生じている程度に、自主的情報開示が限定される場合には、政策介入が好ましい場合があるかもしれない。

高い開示費用から問題が生じる場合には、情報提供のために事業者に助成を行うことが有益かもしれないが、このような助成は、資源の誤った割当になりうる。

情報に通じた消費者の割合が低く、品質が知られる場合に商品の価値が相当増加する場合には、義務的情報開示が推奨されうる。しかしながら、問題が情報に通じた消費者の低い割合に関係している場合、義務的情報開示に対する補完的な政策は、教育又は情報を提供する仲介組織からの支援により、情報に通じた消費者の割合を増やすことである。義務的情報開示の場合には、提供される情報の内容は、消費者による歪んだ解釈にならないような方法で表現されなければならない。

B. report cards の価値：理論的洞察と実証的証拠

Ginger Zhe Jin の発表

この発表は、情報が利用可能であらゆる消費者が「洗練されている」（情報を利用し、消化することができる）状況、情報能力において消費者が同質でない状況（消費者が様々な程度に微妙）、及び生産者が情報を隠す状況について扱う情報開示のより一般的な理論に入る前に、report cards 導入の手短な描写で始まった。一般に、発見されたことは、単純なモデルによって予見されるよりもずっと複雑である。実証研究に触れ、理論を実際に結びつけ、多くの実際的な政策関連の結論が発表された。

report cards

「report cards」（多様な開示方法を意味する用語）は、製品、サービス及び事業者その他の慣行についての事実情報を含んでいる。それらは、次のようにして提供されうる。

- ・ 政府が義務的情報開示を要求しているため（例えば、米国証券取引委員会の情報開示規則、栄養表示規則）
- ・ 事業者、及び否定的広告を行う競争事業者によって、自主的に、
- ・ 民間の第三者提供者（金融格付け機関や消費者団体など）によって

市場にとっては、情報が多いほうが活動を行うに当たってより良いと仮定することは容易であるが、この仮定は、理論と実際の観察の対比によって検証する必要がある。例えば、保険市場は、保険者と被保険者が完全な情報を欠いているからこそ成り立つ。全当事者が完全で信頼できる情報を持っていたとすれば、双方における逆選択が市場を破壊するであろう。

一般に、情報開示の費用と便益は消費者と事業者に、また様々な消費者と生産者のレベルに不均衡に所属する。

規制が無い場合には、情報開示の程度はその費用と開示された情報を利用する消費者の能力に依存する。一般的に、情報開示に費用がかかれば、どの事業者も情報開示を行うわけではない。また、洗練された消費者の割合が低い場合には、自主的情報開示は起こらないかもしれない。

しかしながら、David Hirschleifer ほか及び Alan Schwarz の研究は、事業者と消費者の多くの行動が単純なモデルが示すよりもずっと複雑であることを示唆している。知識を得て消化することができるが、それをし損なう消費者もいる。「微妙な」消費者は自分達の欠陥を知っている者と知らない者にさらに分けることができる。事業者は、市場が様々な種類の消費者の間でどのように分かれるかを必ずしも知らないが、情報に通じない消費者に

付け入る一方で、通常は情報に通じた消費者に役立つ製品を設計しようとする。また、様々な市場の間に相互依存関係がある。例えば、ある市場における情報開示に対する消費者の注意は、他の市場における情報開示に対する注意を排除することもある。

単純な理論に反して、情報開示に費用がかからない場合ですら、高い品質の事業者は、消費者が情報をより多く利用できるようになるとより厳しい価格競争が生じるだろうとの危惧から、情報を開示しないことがある。

ある事業者による情報開示が、当該事業者に直接的な費用を課さない場合でも、供給者全体にとっては逆の結果となる場合もある。例えば、煙草製造事業者は、自分達の製品が「中毒性がより低い」ことを広告しない。なぜなら、このような広告をすると、煙草というものが中毒性を持つということを消費者に思い出させ、産業全体にとって損失になるからである。また、情報開示が産業全体にとって便益であるかもしれないのに、情報開示を行う事業者が便益の相当割合を得ることができない場合もある。消費者には便益となりうるが、他の事業者には利用することができない情報の開示が開示事業者にとって損失となりうる、寡占状況もありうる。

いくつかの製品については、販売者の協力なしに、民間の試験機関から情報が提供される。これは、標準化された商品及びサービス（車、カメラなど）について可能であるが、属人的なサービス（医療など）には不可能である。試験機関は消費者の信頼を享受しなければならず、その費用を回収しなければならないし、消費者は試験機関に支払うことができるように十分に情報を評価しなければならない。

政策に関連する発見

これらは、次のことに関係する。

- ・消費者の注意

情報開示の必要性に関する消費者の意識が、大きく、目に見える逆の出来事によってしばしば誘発される。自主的情報開示が、義務的情報開示（例えば、米国の幾つかの州におけるレストランの衛生 **report cards**）とほぼ同じ水準のコンプライアンスを達成することを可能にするほど消費者の意識が十分に鋭い場合もあれば、義務的情報開示によってのみ意識が獲得される場合もある（例えば、サラダドレッシングの脂肪含有）。インターネット上の契約条項の義務的情報開示は、消費者が細かい契約をオンライン上で読まないのが非効率になりがちである。

- ・生産者の戦略的行動

生産者は、情報開示を、戦略的に、また、製品を差別化し、競争を減らすために使

うことができる。事業者は、**report card**の基準に関して良い評価を得るように製品を設計するかもしれない。事業者は、顧客を選び好みすることもありうる。例えば、外科医は、回復の見込みが乏しい患者を手術しないようにすることがありうる。事業者が製品品質に関するより詳細な情報を提供すれば、消費者は価格にあまり敏感にならなくなる可能性がある。例えば、公共企業は、不利な財政情報を金曜日に公表しようとするかもしれない。また **report card** が欺くインセンティブを提供することもある。例えば、教師は、自校が良い格付を得ることができるよう、生徒が試験を受ける際に助けるかもしれない。情報開示は、消費者（特に新しい消費者）にとっては有益であるが、消費者の注意を、開示されている事項（例えば、レストランの衛生）に向かわせ、開示されていない情報から遠ざける傾向がある。

- ・ 政策の焦点

一般的な点として、情報開示によって損失を蒙るかもしれない当事者（生産者）は、通常集中しており、政治的に能動的である一方、情報開示の後援者（消費者）は、通常分散しており、政治的に非能動的である。しかし、大きく、目に見える醜聞がある場合で「挑戦的な」政治家の支持を得るときには、消費者は声を得るかもしれない。

- ・ 第三者情報提供機関

様々な情報提供者からの情報は通常適切であるが（集積効果がありうる場合には）、完全にではない。実際、情報提供者の競争が、製品を差別化するインセンティブを与え、規模の経済を追求し損ない、消費者の混乱となり、一定程度の非効率となる。

上の分野においてなされた研究及び報告の幾つかは、**Box1** に並べてある。

まとめとして、政策決定者は、次の点を念頭に置いておくべきである。

- ・ 消費者の様々な構成（洗練の水準における）と事業者による戦略的行動の機会が事業者にとっての情報開示のインセンティブに影響を与える。
- ・ **report cards** は、利用される場合に、いくつか意図しない効果を持つかもしれない。例えば、**report cards** は、消費者の注意をその他の重要な事項からそらしつつ、**report cards** に含まれる事項に消費者の注意を集中させるかもしれない。
- ・ 情報提供者の間の民間の競争は差別化に結びつく可能性があるが、消費者が直面している認識上の負担になるかもしれない。
- ・ 情報開示政策が成功するには、情報に接近し、利用することができる消費者の能力に注意が払われるだけでなく、メディアの関心と政治的支援が必要性である。

第3部 規制が緩和された市場における意思決定のための実際的挑戦

A 通信

通信については、消費者の経験、特に契約条項、に関して、多くの類似点がある、フランスとイギリスにおける経験に関し、2つの発表があった。フランスの通信市場に関する発表が、消費者苦情に対する政策的反応に焦点を当てていた一方、イギリスの通信市場に関する発表は、「切替」行動の調査結果に焦点を当てていた。両発表に共通のテーマは、消費者情報の明確化、単純化及び標準化である。

通信サービスの利用者の保護

Jean-Louis Gaugiran の発表

この発表は、フランスの通信市場において強い成長があったものの、顧客苦情もまたかなり増えたことを示していた。この発表は、通信市場における信頼を保持するために、消費者団体と協議して、フランス当局によって導入された過程の要約であった。

フランスの経験

フランスの通信市場はかなり成長してきている。2000年から2006年にかけて、固定回線契約者の数は、16%しか増えていないが、携帯電話の契約者の数は、67%増え、インターネット契約者の数は、180%増えた。収入データは、より強い傾向すら示している。携帯電話分野が固定回線分野を抜き、インターネット収入は依然低いものの、かなり成長した。2005年の総収入は、310億EURであった。

同時に、フランス当局 DGCCRF に登録された苦情も、特に固定回線とインターネットサービスに関して、かなり増加した。2004年から2005年までのたった1年間で、苦情の数が31,000へと35%増加し、この増加は直近年（2006年）まで続いている。通信についての苦情は、経済全体で受理された消費者苦情の7分の1を占めている。

ほとんどの苦情（77%）は、サービスの欠陥、契約紛争の解決などを含む、契約事項に関するものである。他には、虚偽広告及び強引な販売にかかる苦情申立もある。

政策的対応

当局が状況を検討した際には、消費者を裁判所に行かせる等の正式な法的手続は現実的ではないと感じられた。問題は、一般的に貧弱な契約関係により関係しており、次々と産業に対する信頼の欠如に繋がり、従って産業全体の発展を妨げている。公共の当局は、改善の必要性に対する意識を上げることを欲しており、また、あらゆる関係者が市場に対する消費者の信頼を改善することに関心を持っている。これらの問題を解決する新しい取組

が求められた。

政策的対応は、主要な事業者、産業団体及びフランス全国消費者評議会（CNC）の代表達とともに、産業大臣を組み込んでいる。これまで、これらの問題に対する建設的な解決策を発展させる作業を行うべく、消費者と産業団体の協議円卓会議が2回開催された。全国消費者評議会（CNC）の電子通信に関するアドホック作業グループが消費者と供給者の関係を再構築する目的で設置された。この作業グループは、更に、特定の事項に関わるサブグループを立ち上げた。2005年12月及び2006年7月の間にこれらのグループは、うち8回において総会形式をとり、75回会合した。

これらの協議過程は、次の4つの原則を明らかにした。

- ・消費者が情報により裏付けられた選択をできるように助ける
- ・サービス供給を改善する
- ・契約関係の透明性を改善する
- ・苦情の友好的な解決の加速及び促進

実用的な取組には、より読みやすい広告提供のための規制の発展、消費者のための標準化された（消費者の選択を促進するための）事実シートの作成、契約修正の取扱協定、苦情処理を行うための新しい取組、サービスを延長して利用できない場合の自動契約解約が含まれている。2006年における重要な成果は、電話番号の移行可能性に関する政令であった。

他の規定は、前払金の返却時期を特定し、契約解約の時期を制限し、運営事業者の支援に対する要求に対応する時期を特定することを目的とする調整に関係している。

消費者の保護と情報を改善することを目的とした法案が、2006年11月8日にフランス大臣評議会に提出され、2007年のフランス国会で審議されることになっている。この法案は、欧州議会及び欧州理事会によって2005年5月11日に採択された不公正商慣行に関する指令2005/29/ECを実施するものである。

適切な規制の発展は、DGCCRFにおいて進行中である。完全な評価を行うことは時期尚早であるが、これらの改革の進展、特に市場に対する直接的な影響を評価するために、消費者団体との会合計画がある。

競争と消費者政策—通信分野の規制の教訓

Jill Johnstone の発表

この発表は、英国全国消費者評議会（NCC）によって行われた、多くの市場における「切換」行動に関する主な研究の結果に主に焦点を当てていた。それは、通信市場—つまり、急速な技術変化と事業者慣行における変化が消費者に特別な問題をもたらした市場に関係する、多くの政策提案でまとめている。

英国全国消費者評議会

英国全国消費者評議会（NCC）は 1975 年に、消費者の声に耳を傾けさせることを通じて誰もがより良い生活をできることを図ることを目的として、英国政府によって設立された。それは、不利で脆弱な消費者の利益を代表するという特別な権限も有している。このため、その活動は、調査及び政策分析、キャンペーン、政策担当者、供給者その他官民との協力を含んでおり、すべて、問題のある市場における消費者側の成果を改善するための提案を発展させることと関係している。

その市場作業計画の広範な目的は、実効的な競争及び消費者政策の促進並びに問題のある市場における消費者側の成果を改善するための提案を進めることを通じて、市場が消費者のために機能することを確保することである。

競争及び消費者政策の枠組み

競争及び消費者政策は、同じ目的を目指しており、しばしば同じ手段を使うが、別々のものとして通常見られている。規制者は、一方に留まりがちである。例えば、競争政策は、産業構造及び供給側の介入を強調する産業経済に根を張っている。しかし、供給側と需要側の政策は、不可分である。つまり、能動的な消費者が競争と革新を促進する。供給側と需要側の政策は協力する必要がある。

供給側の介入は、競争と消費者に便益を与えてきたが、一般に、需要側の市場には、不十分な注意が払われてきた。製品の一層の複雑化と経済におけるサービスの比重が高まる状況で、更なる進歩は、需要側、特に、消費者行動が複雑でしばしば習慣・社会的規範及び意思決定の短絡に基づいていることを明らかにする行動経済学の成果、により注意を向ける必要があるだろう。

供給側と需要側の政策を如何に結びつけることができるかを示唆する枠組みについては、第 5 図に示されている。

全国消費者評議会（NCC）の「切換」調査

「切換」調査は、不完全ではあるものの、消費者活動を示す便利なものである。2005 年春に、全国消費者協議会（NCC）は、電話で 1,000 人の消費者に連絡をとって調査を行っ

た。この調査は、2000年に行われた類似の調査を更新したものであり、2000年と同じ6市場（ガス、電気、固定電話回線、家庭保険、当座預金、モーゲージ）に加え、携帯電話と貯蓄預金を対象とした。

2005年調査の結果は、第6図のグラフに示されている。ガスと電気については、切換水準は高かったが、当座預金と貯蓄預金の両方の銀行預金については、とても低かった。

消費者の切換傾向は、切換の容易さ及び切換を通じて得られる貯蓄の認識など、多くの要素に影響されている。エネルギー、電話及び家庭保険については、消費者の96%が切換を「容易」又は「とても容易」と考えていた。これに対して、当座預金については、77%しか同様の反応を示さなかった。期待される貯蓄に関しては、モーゲージについて最も高かったが、他の市場についても依然相当であった。

「容易で自由であれば、切換えますか？」との問に対し、モーゲージについてが最も反応が良く（61%が「はい」）、当座預金についてが最も低かった（37%が「はい」）。

大抵の製品、特にエネルギーと通信については、消費者は、切換を行う前に、数分の調べものしかしていなかった。しかし、金融サービスについては、多くの消費者が「数時間」かけたと答えた。

主な結果は、2000年と2005年の間で、家庭保険を除く全市場において切換が生じたということである。モーゲージ市場は、最も変動的であるが、当座預金市場は最も変動が少なかった。消費者は、いくつかの市場、特に銀行においては、切換がとても困難であると感じていた。切換は、人口動態によって変わり、若い世代や富裕層が切換を行う可能性が極めて高かった。

高い割合の消費者が、切換から得られる便益、又は切換の可能性さえも、意識していなように見えた。多くの消費者は、切換からの財政的便益よりも、それにかかる時間と努力が上回ると考えていた。

通信：消費者問題

通信製品（携帯電話、テレビ及びインターネット）は、融合しつつある。この産業は、供給者と利用者の両方の視点から見ても、急速な技術変化の下にある。ブロードバンドの速度は、コンテンツの量と複雑さが成長しつつあるのに伴い、増加しつつある。利用者と供給者の接触が利用者の生み出したコンテンツの増加によってその境界でぼやけており、この産業は、ブロードバンドから機器供給者まで垂直的に統合されつつある。

多くの供給側の行動が、時には消費者の意思決定の短絡と相互作用して、競争を減じるに伴って、これらの変化が重要な政策問題を提起してきている。製品をパッケージ化する産業界の慣行は、便利さという観点では消費者を利するが、一般には、競争、特に価格競争の障害となる。パッケージ製品の構成要素には、乏しい価値のものがありうる。例えば、多くのパッケージは、低いブロードバンド速度を含んでいる。混乱と不公正な条項、長い契約期間、解約に対する制裁などの契約問題があり、これらの全てが実効的な競争の妨げとして機能している。ソフトウェアと機器の両方の相互互換性という技術的な問題があり、消費者を特定の供給者からの特定の製品に閉じ込める傾向がある。

政策の観点からは、全国消費者評議会が重要と考える問題は次のとおりである。

- ・パッケージ化と製品の複雑さ－単純な消費者の選択を可能にする必要性と相互互換性を可能にする開放的標準
- ・より良い情報の提供、消費者への助言及び消費者教育
- ・切換の単純化
- ・契約条項の標準化、事業者の慣行ルール及び消費者救済の途

B. 金融サービス

金融サービスにおける消費者行動に関する2つの発表が行われた。最初の発表では、消費者の注意が一定の情報に向かうという方向性の故に、消費者をより貧弱な意思決定に向かわせるという歪んだ効果を持つような、情報開示制度提案について、注意深く行われた実験が紹介された。2つ目の発表は、クレジット市場における、費用のかかる歪みを持つ消費者行動の類型（長期というよりは先行の費用に向けられている競争に結びつく類型）を明らかにし、一定の特別な情報開示措置を提案した。

この部の最後の議論において、英国代表がクレジット市場における消費者行動に関する英国の研究を概観する資料を手短に発表した。

消費者及び競争に関する情報開示の効果：管理された実験

Janis Pappalardo の発表

この発表は、情報開示のありうる、意図しない結果を確認し、義務的情報開示の費用と便益を論じた。それは、米国 FTC が行った、仲介者報酬についての情報開示の効果に関する主な実験を描いた。情報開示が、消費者の注意を借金の費用からそらせ、仲介者報酬の金額に向かわせる可能性が極めて高いことから、人々を混乱させる効果を持つことがわかった。

情報開示とその結果

義務的情報開示はありふれており、多くの形態をとっている。それらは、機器のエネルギー使用表示、食品の栄養と含有物の表示、車の燃料使用格付け、処方薬の患者情報開示及び金融サービス特有の多くの情報開示を含む。

それらには、実質的な便益がありうる。それらは、消費者を欺瞞から保護することがある。それらは、探索費用を減らし、より情報に通じた消費者の意思決定に寄与することがありうる。それらは、一般に、より効率的な市場の営みを促進しうる。

しかし、義務的情報開示には触れるべき基本的な政策的問題がある。なぜ情報の問題が存在するのか？より多くの情報を提供すれば、消費者がより良い意思決定を行うことを助長するのか？情報開示は現実的か—情報を有意義な形で提供することは可能か？情報開示は、意図したとおりに機能するのか？情報開示は、消費者の意思決定にどう影響するのか？情報開示は、消費者に生産的な結果をもたらすのか？情報開示の裏をかくことは可能か？

情報開示は、意図しない結果をもたらしうる。あるうる落とし穴には、的外れの、混乱をもたらす、または（意図とは違う）誤解をもたらささえもする情報提供がある。消費者にとって、開示された情報が過重な負荷となりうる場合もある。不十分に設計された情報開示の費用は、取引及びコンプライアンスの費用の観点で重大となることがある。不十分に設計された情報開示が事業者の製品に関する意思決定を歪め、供給を特徴づけ、競争を阻害しうる場合もある。人々は、より多くの開示を欲すると通常言われるが、実験において、提供される情報が少ないほうが、時として消費者は賢明な意思決定を行うということがわかった。

不適切な情報開示から守るために、消費者と事業者の両方の行動の観点で、関連する消費者の標本にかかる管理された実験を、提案された情報開示制度の実効性と結果を評価するために用いることが可能である。このような実験は、導入前又は導入後のいずれかの観察に基づき、様々な開示条件の制度の間の比較に基づいて行うことが可能である。

モーゲージの仲介者報酬に関する FTC 研究

2002 年の米国住宅都市開発省（HUD）による提案は、モーゲージ仲介者に報酬（YSP。基本的に貸し手から仲介者に支払われる手数料）を借入金提供書面に明確に開示するよう要求しようとするものだった。モーゲージ仲介者は、借り手に提供される誠実な見積（GFE）において、貸借の開始に伴い貸し手から受け取る報酬を開示するよう要求される場所であった。

YSP は、仲介者の報酬の主な部分を占めると言える。平価以上の利息で開始する貸借の貸し手から、そのような貸借の貸し手への付加価値を反映して支払われる。提案された情報開示は、仲介者が借り手を平価以上の借入に、自覚させることなく、仲介手数料費用を減らして消費者の手渡すことなく留保しているという懸念に動機づけられていた。直貸し手は、同じ利息と手数料を課している場合でも、同様の開示を要求されようとはしていなかった。加えて、直貸し手のために働く借入担当者は YSP と基本的に同じ報酬を受けることが可能である。

米国 FTC の職員は、このような要求は、不必要かもしれず、歪んだ結果をもたらすだろうと危惧した。それは、仲介者に不利に作用するだろうし、したがって、競争を阻害し、消費者が純費用よりも仲介者報酬に焦点を当て、したがって、より劣った借入選択に帰結することだろう。このため、彼らは、仮定上のモーゲージ借入の 2 つの異なった類型に関する費用情報を示される、最近の 517 人のモーゲージ顧客についての研究を行った。仮定上の借入では、借入が仲介者型か直型かを明らかにされなかったが、一方は、YSP を（提案制度によればブローカー借入の場合に要求されるが、その提案どおりに）分離して明示し、もう一方は、純料金だけを明示した。

この研究は、対象を 5 つの集団に分けた。3 つの集団は、仲介者報酬の開示のための明示的な項目を含む書類を開示されたが、残りの 2 つの集団は、調整用である。仮定上の借入は、借入が仲介者型か直型かを明らかにしないが、仲介者報酬支払のための項目を含む取扱のために、仲介者からの書式は YSP を（提案制度によればブローカー借入の場合に要求されるが、その提案どおりに）分離して明示し、直借りからの書式は純料金だけを明示した。調整用の 2 つの集団は、YSP のための項目を含む書式を見なかった。（2 つの調整用集団は、研究の一部として、吟味中の 2 つの一般的な類型の形態が設定された。）

この試験は、2 度行われ、それぞれ異なる借入費用のシナリオ（一度目は、仲介者型が直型よりも費用が安く、2 度目は、両型の費用は同じ）で行われた。回答者は、借入を探している場合に、どちらの借入が安くて、どちらの借入を選択するかという 2 つの主な質問を受けた。

この研究の結果は、第 1 表に示されている。表中の広がり、異なった集団を測定していることによる。

実験者は、仲介者報酬の開示は、より安い借入を正確に見分ける消費者の割合を減らし、借入をする場合により安い借入を選択する消費者の割合を減らし、反仲介者の歪みにかなり繋がり、モーゲージ借入市場に反競争的な効果をもたらすかもしれないということを経験した。

論付けた。市場全体に対する実際の影響を評価することは難しいが、代替案よりも高い、300 ドルの借入を間違えて選択している約 20%の回答者に基づいて大まかに計算すると、消費者に対する潜在的な年間の機会費用は、数億ドルとなろう。

政策への含意

開示制度提案の背後には、消費者が借入費用を理解し、より安い借入を得ることを助けるという健全な意図があった。しかし、実験は、仲介者報酬の分離開示は混乱に繋がり、誤った選択に帰結することを例証した。

これは、情報開示政策が機能しないということを示唆するものではない。簡潔で明快な開示が重要な情報を消費者に示す上で、非常に効果的でありうる。これは、YSP 報酬を分離して開示しなかった単純な対照書類を渡された、調整された集団の実験において例証された。かれらの判断は、ほとんど誤りがなかった。このような場合において、情報開示の焦点は、仲介者その他への報酬にではなく、消費者に対する費用に当てられるべきである。

健全な開示政策は、どんな情報を消費者が本当に必要としているかについての注意深い確認、消費者がその情報を如何にして解釈し利用するかについての分析及び情報開示の便益と費用の評価を必要とするだろう。理想的には、この実験でなされたように、提案される開示制度の消費者実験を通じて行われるべきである。

行動経済学と消費者信用規制

Iain Ramsay 教授の発表

この発表は、消費者信用市場、特にクレジットカードにおける行動問題に焦点を当てた。確認された主な歪みは、近視眼（「双曲的割引」）であり、長期的な費用、特に利子よりは、短期的な費用便益に向けられる競争に帰結する。いくつかの単純な開示措置が、これ又は他の消費者の偏向を補う方法として提案された。

最近の信用問題

消費者信用規制における主な問題は、(クレジットカード発行者の販売類似行為及び一定の慣行の規制を含む) 市場の失敗、多重債務及び公正さへの対処である。

最近の規制関心は、信用事業者に、信用データベースを検索し、信用決定における信用標準の適合性を適用することを要求しようとした、欧州連合の消費者信用指令提案の当初版のように責任ある貸借に関係している。これらは、責任ある借入、特に消費者が健全な財務上の意思決定をする能力を持つことの必要性に対する関心を持つ消費者又は需要側に符号している。

開示規制は、多くの点に適用される。契約前の時点及び契約期間全般を通じて関係する。情報開示は、貸し手が限度に近づいている場合の貸し手に対する警告、クレジットカードに関する最小支払に関する助言を含め、多くの形態で行われる。情報開示の目的は、探索費用を減らし、消費者が価格比較を行うのを助けて、紛争を減らすことによって市場が効率的に営まれることを一般に確保することである。

しかしながら、信用市場における情報開示の広範な使用にも関わらず、これらの措置の実効性に関する系統的な評価はあまりない。これは、更なる調査を求める分野である。例えば、異なる国には異なる慣行があるので、政策関連の比較研究のための領域がある。

情報開示規制における基本的な論点は、政策担当者が消費者行動に関して抱く想定に関連している。彼らは、消費者が「合理的に」行動する（すなわち、適切かつ整合的な割引率を用いて、現在と将来の費用便益を比較できる）と想定するのか、消費者は費用のかかる行動上の偏向（特に、近視眼又は「双曲型割引」の偏向）に従うと想定するのか。彼らの意思決定が費用のかかる偏向に従う場合には、その影響を減らすため、どんな介入を政策担当者は使うことができるのか。

実際は、経済学が信用市場にもたらすことのできる多くの洞察がある。これらは必ずしも、小説ではない。例えば、1739年に Hume はこう書いた。「遠く離れたものよりは現在あるものを何でも志向するように我々を誘導するものほど、行動において致命的な誤りの原因となる人間性上の質はない」と。

同様に、アダムスミスは、1759年に、冷静で計算高い「無関心な投機家」と「欲望の激情」との間の緊張関係に言及している。

行動経済学は、これらの観察を統一的で、試験された理論へと形成させた。その結果は、近視眼的偏向を確認している。実際、Avner Offer は、時間の経過と共に、福利の一般的な成長とともに、我々の自己抑制能力が確かに減った、つまり裕福さが伸張するのに伴い、我々が慎重さの規律を発展させることができるよりも早く達する「新規で安価な機会の絶え間ない流れ」がもたらされた、ということを示唆している。

費用のかかる他の偏向は、信用市場においても存在する。自己過信又は楽観主義の歪みは、何故、解雇や人生環境における他の逆変化のように、借り手が借金を償還する能力を損なうような要素に対して不十分な注意しか払わないかもしれないということを説明している。

「われわれの回答者の大半は、存在する危険を見過ごし、問題から抜け出す自分の能力

への自信（多分自己過信）を感じていた・・・消費者は、予期しない出来事が自分達の支払能力に深刻な影響を与えるだろうということに気づいていたが、これは他人に起こるようなことだと感じていた。大抵の人は、職を失い、深刻な事故又は病気で苦しむことは遠い可能性であると感じていた」

現状値又は賦存の偏向は、何故人々が、貧しい果実しか生まない試算にしがみつき、また、クレジットカードの使用を通じた財政的に持続可能ではない生活スタイルを続けるのかを説明する。そして多くの人が、例えば、月間の返済能力を、溜め込むクレジットカード借金の水準の基準として用いるように、手探りの方法を用いる。

行動経済学とクレジットカード価格

経済学者は、相当多くの供給者がいる市場においてクレジットカード利率が何故高水準で維持されているのかとしばしば考えた。

これに対する説明は、消費者の近視眼的な偏向につけ込む供給者の慣行である。Lawrence Ausubelによれば、消費者はクレジットカードの無利率期間に引き付けられ、借金を時間どおりに十分支払うつもりであるが、その時が到来すると、支払わずに借金を溜め込み始める。これは、合理性と自己抑制を上回る近視眼的な偏向の場合である。

Oren Bar-Gillは、近視眼的な偏向は、将来的な借金レベルの消費者による過少評価に帰結するだけでなく、クレジットカード発行者が、高率及び限度超過の手数料など後で費用を課しつつ、無料年会費、便益計画及びじらす利率のような、当初の特徴を前面に出して消費者を引き付けることを可能にしていることを示唆している。消費者の偏向が構造づける競争は、長期的な費用、特に利率よりは、短期的な費用に焦点を当てている。

この価格構造は、多くの不均衡をもたらしている。例えば、罰金は、既に財務的に負担の生じた者に費用を課すものである。一般に、この構造は、クレジットカード借金がはね上がった者からクレジットカードを短期的な利便のために使って予定どおり償還する者への内部補助に帰結する。「回転債務者」が「取引者」を助成している。

政策の代案—政策手段としての情報開示

クレジットカード市場における高くつく偏向への対処に役立つ単純な介入がある。一つの単純な介入は、クレジットカードを得る際だけでなく借入の際にも、詳細な情報開示を提供することである。

もう一つの介入は、最小支払は、借金を返済するのに非常に長期間（通常数年）かかる

という警告を提供することである。例えば、英国支払協会は、「毎月最小支払しかなければ、赤字をなくすのにより長期間かかり、費用もより多くかかる」という文句を最善慣行指針として示唆している。

より特定の（しかし、依然典型的な）最小支払警告は、米国破産濫用防止及び消費者保護法第 1301 条に含まれている。

「最小返済しか行わない場合には、支払利率と返済を行う期間が増えるだろう。例えば、1,000 ドルの 17% の利率の借金について、典型的な毎月 2% 返済しか行わない場合には、借金を完全に返済するのに 88 ヶ月かかるだろう。借金を返済するのにかかる時間の見積もりのために、毎月最小返済を行う場合には、この無料電話番号におかけ下さい。」

より個人に応じた情報開示であれば、消費者の特定の状況に対応することだろう。

・・・例えば、あなたの借金 XX は、総費用が基本的に XX だが、毎月最小支払しか行わない場合には XX となり、返済するのに YY 月かかるだろう。

（カード保持者が借金を支払うに際し、毎月支払を維持しつつ、更なる購入を行わない場合の日を示すという別の方法もあるだろう）

米国会計検査院による研究によれば、個人に応じた情報開示であれば、消費者により多くの情報を提供でき、典型的に借入を行う消費者は個人に応じた情報開示をとっても便利に考えたことがわかった。クレジットカード発行者は、カード保持者に個人に応じた情報を提供することは現実的であると示している。その場合、主に増加する費用は、郵送費用であろう。

初期値（賦存による偏向）の影響力に基づく、別のありうる政策介入は、消費者が低い利率での支払いを要求することを可能にしつつ、借金を速やかに解消するような、高い最低支払を供給者が設定することである。

履行前の代替案は、供給者が、初期値として、クレジットカードの支払の自動的な決裁を推奨するか、又は設定することである。

よりしっかりした方法（他の方法と組み合わせることができるような）は、利率に規制上限を設定することである。

一般に、消費者信用市場における情報開示は、ありうる情報開示と他の規制が行動上の偏向を償うようにするよりもむしろ行動上の偏向と協働するべきであるならば、行動上の偏向に注意を払って設計することが必要である。全ての規制の場合と同様に、自主規制及

び共同規制の可能性も探求する必要がある、いかなる規制制度も、導入前及び導入の最中に、注意深く評価されなければならない。

全般の議論及び将来の行動

全般の議論

円卓会議の報告者である Ian McAuley は、CCP に発表と議論の主要な点の手短な要約を提供した。この発表に、手続きに関する全般の議論が続いた。

議論から次の主要な点が提起された。

- ・ 需要側の市場の失敗に対処する政策介入の手順に関する疑問。費用便益分析は適用されるべきか？他に対するより大きな優先度を置いて、政策介入は、連続して検討されるべきか？行動の偏向は消費者だけでなく、規制当局（過信）及び事業者にもおこりうることを再認識。（実に、行動経済学に関する初期の研究の大半は、企業的意思決定に関するものであった）
- ・ 需要側及び供給側は分離して考えることができず、密接に相互関連しているという今回及び前回の円卓会議からの見解。
- ・ 1日の議論から抽出された、政策介入の評価は介入前に行われるべきで、一旦介入が導入された際にも、介入が意図したとおりに機能していることを確保する評価が行われるべきであるということ再認識。費用便益分析を含むことの重要性も指摘された。
- ・ 政策措置が導入される際には、情報を理解できる消費者の割合も考慮されるべきである。加えて、健全な情報開示政策が行動の偏向と協働するような方法で仕上げられるかもしれない。
- ・ 通信及び金融サービスは、需要側に問題がある唯一の市場ではないことを再認識。例えば、基本的な公共サービスの市場において、通信で明らかになったのと同じ問題の幾つかが生じている。
- ・ 人々は一般に仕事と家族からの需要に伴う時間の圧力を受けているという見解。複雑で変化する製品の市場から生じる情報を評価するのに使うことができる時間は極めて限られている。
- ・ 消費者とは誰かについての疑問。購入の意思決定を行うのは誰か？政策は、消費者の全てを平等に気にかけるべきか、不利な消費者により焦点を当てるべきか？

ニュージーランド代表は、行動上の発見を取り込んだ、政策発展のための指針として使われている資料を簡単に紹介した。それは、「政策分析者を、人々の行動、行動に影響を与える要素をより深く理解するように仕向け、これを政策の形成過程に生かす方法に関する導入指針」と言われている。

これらの議論の間、OECD 通信施設及びサービス政策の作業チーム（CPISP）の事務局員 Dimitri Ypsilanti は、OECD 諸国における通信の発展の概要を述べた。発表で述べられた、フランス及び英国の経験は、一般に他国にも妥当する。パッケージ化、契約への固定化、苦情反応及び発表で確認された他の問題は、多くの国でも起こっている。初期の競争改革における消費者の貧弱な経験は、変化のための抵抗の基となることができる。

これまで、大半の規制作業は、供給側の観点で行われてきたが、規制当局は、今や需要側についても検討するようになってきている。電話番号の移行可能性のように、いくつかの発展は、供給側から起こるものである（新しい事業者が市場に参照することを助長する手段）が、需要側の経済学にも整合している。

次の歩み

Louise Sylvan は、需要側の政策分析のためのチェックリスト及びツールキットを更に発展させることを目的とする、CCP のための次の歩みの提案を紹介した。一国の代表は、情報開示は、多くの加盟国にとって不可欠の手段であり、CCP がこの問題をより深く探求するならば、彼らにとって有益となるであろうということを述べ、情報開示への焦点を含めることの重要性を示唆した。

このため、CCP は、このプロジェクトを導くため、非公式作業部会を設置することに合意した。作業部会の目的は、CCP における検討及び結果的には秘匿解除のためにチェックリスト及びツールキットの要素を練ることとなる。

これから 2007 年 6 月までの間に、CCP と情報コンピューター通信委員会（ICCP）通信施設及びサービス政策の作業チーム（CPISP）が需要側の視点から通信分野を吟味するだろう。この研究は、生じている消費者の保護と自立力強化の問題の種類、消費者の成果を改善するために規制当局から検討されうるような政策介入（教育、情報基盤、規制など）の性質、そのような政策介入の費用便益並びにその他の関連事項を調査する予定である。

将来的には、エネルギー市場における需要側の自立力強化に関する新しいプロジェクトを行うことを計画している国際エネルギー機関（IEA）と共同作業を行う可能性を CCP が追求することも望まれていることも示唆された。IEA 事務局はこの分野における CCP の作業を追ってきており、今回の円卓会議にも出席した。