

消費者政策ツールキット

経済協力開発機構

経済協力開発機構（OECD）は、経済、社会、環境に関するグローバリゼーションの問題に取り組むため政府が協力する、他に類例のないフォーラムである。また、OECD は、コーポレートガバナンス、情報経済、高齢化社会の問題点といった新しい動きや問題を理解し、政府がそれに対応するのを手助けする活動でも最前線に立っている。OECD は各国政府が政策上の経験を比較し、共通の問題の答えを追求し、グッドプラクティスを明らかにし、国内の政策と国際的な政策を調整する背景を提供している。

OECD の加盟国は、オーストラリア、オーストリア、ベルギー、カナダ、チェコ共和国、デンマーク、フィンランド、フランス、ドイツ、ギリシャ、ハンガリー、アイスランド、アイルランド、イタリア、日本、韓国、ルクセンブルク、メキシコ、オランダ、ニュージーランド、ノルウェー、ポーランド、ポルトガル、スロバキア共和国、スペイン、スウェーデン、スイス、トルコ、イギリス、アメリカ合衆国である。欧州委員会も OECD の活動に参加している。

序文

市場経済を基礎とする国家における政府の主な機能の1つは、最終的に消費者の利益となるイノベーション、生産性、成長を促進する経済の枠組みを確立し、それを維持することである。この目的の達成を目指し、各国の政府は、詐欺的又は人を誤らせる商慣行や危険な製品から消費者を保護し、消費者が十分な情報に基づいて決定できるようにするため、透明な市場を促進する法律を可決し、消費者担当機関を設置している。また、供給サイドでは、消費者の選択の幅を狭めて価格を上昇させる産業集中や、競争を阻害する商行為の防止に力を注いでいる。

OECD の消費者政策委員会と競争委員会は、長年にわたる多国間対話を通して、市場行動の結果（market outcome）を改善するために政府がいつ、どのように介入すべきかという問題に取り組んできた。この対話の場には各国の政府高官が集まり、そこでそれぞれの経験を共有し、共通の関心事項について検討し、新たな問題に効果的に対応する方法を決定している。

2005 年、消費者政策委員会は、政策の考え方が市場の変化と行動経済学の研究成果にどのような影響を受けているかをはじめ、各種の問題を検討する作業を行った。委員会は、消費者政策の経済学について討議する 2 回の円卓会議を開催した後、新しい消費者政策の策定と既存の政策手段の効果的な適用において消費者政策の立案者を支援するためのツールキットを開発することを決定した。

消費者行政機関が一般的に責任を負う問題に焦点を絞ったこのツールキットは、消費者政策委員会の活動の集大成である。競争委員会も競争の問題を扱った姉妹編（『競争評価ツールキット』）を発表している。消費者政策ツールキットの構成は以下のとおりである。

- 第 1 章では、最近の技術の進歩と市場の自由化が消費者にもたらしている利益について論じる。しかし、これまでよりも動的になった市場は消費者に大きな機会を与える一方で、変化の速度と複雑さのために大きなリスクも生み出しているということを指摘する。新たな形の詐欺も現れており、消費者保護機関による監視の強化と、国際的な取り組みや協力が必要である。
- 第 2 章では、情報経済学、及び情報の不完全性と非対称性がどのようにして市場の失敗を導くかという点に着目しながら、消費者政策の経済学を概説する。特に重点をおくのは、どこで政策介入を行えば消費者、そして経済全体に最も効果的に恩恵をもたらすことができるかということである。また、行動経済学の知見、及び消費者政策の決定に行動経済学がどのように貢献しうるかという点も探る。
- 第 3 章では、政策立案者が消費者問題を発見するために使用できる手法を説明する。ここでは、消費者に害（消費者の不利益 [consumer detriment]）が生じる程度を評価する方法を示す。不利益の程度を把握するのは消費者問題の分析の重要な側面である。

- 第4章では、啓発活動や業界の自発的な対策から情報開示義務や特定の製品・商行為の制限まで、消費者問題に対応するために政府が利用できる各種の政策手段を概観する。
- 第5章では、消費者政策を策定するための6ステップの手引きを示す。これは新しい政策手段を開発する場合にも、既存の政策手段を最も効果的な実行方法を考える場合にも利用できる。ここでは、効果的な政策プロセスに含まれるべきステップの概要を説明するとともに、消費者政策の立案者が考慮すべき事項について助言する。

消費者、及び消費者の利益促進に責任を有する行政機関が抱える問題の性質は時とともに変化しており、これからも変化し続けるであろう。ゆえに、消費者政策委員会は、今後、新たな傾向や問題に対応してこのツールキットの再検討と手直しを行っていく予定である。

消費者政策委員会は、2010年3月、本報告書を承認し、秘密扱いを解除した。

目次

序文	3
目次	5
はしがき	7
要旨	8
 第 1 章： 変化する消費者と市場の現状	14
序論	14
市場の変化	14
消費者の変化	22
結論	26
参考文献リスト	27
第 2 章： 消費者政策の経済学	31
序論	31
伝統的アプローチ	32
行動経済学	40
結論	46
参考文献リスト	47
参考	50
第 3 章： 消費者市場の問題の識別と分析	53
序論	53
消費者の不利益とは何か	53
消費者の不利益が存在する可能性のある問題を発見するための市場スクリーニングの方法	58
市場の問題の分析	68
結論	71
参考文献リスト	72
別添 3.A 消費者の不利益の評価	76
個人的な不利益	76
構造的な不利益の評価	78
個人的な不利益と構造的な不利益の分析の統合	80
第 4 章 消費者政策の手段	82
序論	82
消費者の教育と啓発活動	83
情報提供と開示	86
契約条項の規制	4
クーリングオフ期間	93
道徳的説得	935

行動規範とトラストマーク	946
基準	101
免許制度と認定	1004
金銭的手段	1026
禁止	1026
紛争解決と救済の仕組み	107 取り締まり戦略 10610
結論	1115
参照文献リスト	1126
第 5 章：消費者政策の決定	11721
序論	11721
消費者政策の総合的な目的と実施目的.....	11721
市場介入の根拠	11822
消費者問題の評価	11822
結論	1315
参照文献リスト	1326

はしがき

今日、政策の実行者である我々はみな、消費者保護の課題が大きくなっていることを認識している。消費者の側の高度な知識とスキルが必要とされる消費者市場が急速に変化し、また消費者保護に対する国民の期待が大きくなる中、政策立案者は、これまでよりも迅速かつ効果的に対応することを期待されている。

消費者政策委員会のメンバーは、こうした現状を念頭に置いて、この消費者政策ツールキットを作成することを決定した。当委員会は、新しい市場の課題に対応してきた各国の集団的な経験に基づき、従来の経済学と行動経済学及び政策決定における最近の研究を利用することによって、このツールキットを作成した。当委員会は、今日の市場で消費者が直面する課題に政策立案者が効果的に対応する上で、このツールキットがきわめて実践的な形で役に立つことを願っている。

このツールキットは当委員会の各国代表による努力の集結である。各国代表の多くの方々が調査研究や各部の執筆を行ってくれた。このプロジェクトが実り多い成果を生み出すことができたのは、これらの方々が惜しみなく時間を投じてくれたおかげである。また、有能な委員会事務局スタッフがプロジェクトの順調な進捗を支えてくれたのに加え、分析や草案の作成にも多大な貢献をしてくれた。私は、この場を借りて、プロジェクトの初期の段階で大いにリーダーシップを発揮し、全体的なアプローチと方向性の決定に貢献してくれた元オーストラリア代表の Ms. Louise Sylvan に委員会の感謝の意を捧げたい。

公共政策の専門家であり今日の市場で消費者ニーズに対応する責任を担う読者諸氏に、本ツールキットが思考を喚起する有用な文書だと考えていただければ幸いである。

Michael Jenkin
議長
OECD 消費者政策委員会

パリ
2010年6月

要旨

消費者は経済において非常に重要な役割を果たしており、OECD 諸国の GDP の 60%以上を占めている。消費者は、力を与えられたならば、競争とビジネスの革新の推進を後押しすることによって経済パフォーマンスを改善することができる。しかし、それには、効果的な消費者政策制度において消費者が不公正な市場慣行から保護され、十分な情報に基づいて決定できる立場にあり、企業と消費者の双方がその権利と責任を認識していることが必要である。

OECD の『消費者政策ツールキット』は、ダイナミックな経済を築く上で消費者が役割を果たせるようにすることを目的として、消費者問題を認識及び評価し、効果的な消費者政策の策定、実行、レビューを行う体系的なアプローチによって政策立案者を支援するための実践的な手引きである。このツールキットは、一般に消費者行政機関が責任を負う政策に焦点を絞っており、競争の問題は含んでいない。後者に関しては関連する OECD の報告書（『競争評価ツールキット』）で取り上げられている。

変化する市場と消費者の現状

財とサービスの消費者市場は、過去 20 年間、大きく変容している。規制改革、開放されたグローバル市場、新しい技術の発展、消費者サービスの成長が変化の要因である。多くの場合、こうした発展は消費者に大きな利益をもたらしている。しかし、こうした発展が消費者と消費者政策の立案者に突きつけている課題についてはそれほど注目されていない。例えば、現代の市場には、いっそう複雑さを増すさまざまな製品がある。また、関連する製品やサービスの間に大きな違いがあり、提供されるものを消費者が比較してその価値を評価するのがこれまでよりも難しくなっている。さらに、世界的な貿易の増大とインターネットの発達には消費者に新しい機会を提供しているが、新しい形の詐欺も生み出しており、消費者保護機関が警戒を強め、他国の同様の機関との協力を積極的に進める必要が生じている。

消費者自身も変化している。消費者としての経験が乏しい子どもや若者が市場の重要な力になりつつある。増加する高齢者も市場での存在感を強めているが、時として市場で独自の問題に突き当たることがある。消費者は以前に比べて全体として教育程度が上がっているが、今なお、複雑で情報集約的な現代の市場に必要とされる計算スキルやリテラシーを持たない人も多い。

市場と消費者の決定に関する理解の進歩

経済学は消費者市場に政府が介入すべき分野を見きわめる上で有益である。また、最も効果的な介入のタイプについて指針を与えてくれる。標準的な経済理論は、自由市場は一般に消費者にとって最良の結果を生み出すと仮定している。しかし、市場が最良の結果を生み出さない状況もある。その一例が競争の欠如である。市場の失敗を導くもう 1 つの重要な原因は、市場で利用できる製品と価格について消費者が十分な情報を持たないことである。例えば、不完全な情報や人を誤らせるの情報、あるいは複雑すぎる情報やあまりにも大量の情報が与えられると、消費者は十分な情報に基づく決定をすることができない。行動経済学は、情報の提示のしかたと選択肢の組み立て方が市場での選択に大

きな影響を及ぼし、時として消費者にとって最高の利益ではない結果が生じる場合もあることを示している。

消費者問題の識別と評価

政策立案者にとって重要な課題は、消費者問題を発見及び評価し、生じた消費者の不利益のレベルが政府の措置を必要とするものかどうかを判断することである。この点で、消費者行政機関が利用できるいくつかの手法がある。各国は、その行動の指針として消費者の苦情を広く利用しているが、他にも実行されている重要な手段がある。市場の動きを分析するために、満足度・不満足度の調査、フォーカスグループ調査、掘り下げた定量的調査が行われている。また、最近では、より体系的に市場の分析とスクリーニングを行う精密な手順を開発するために相当な時間と資源を投資している国もある。

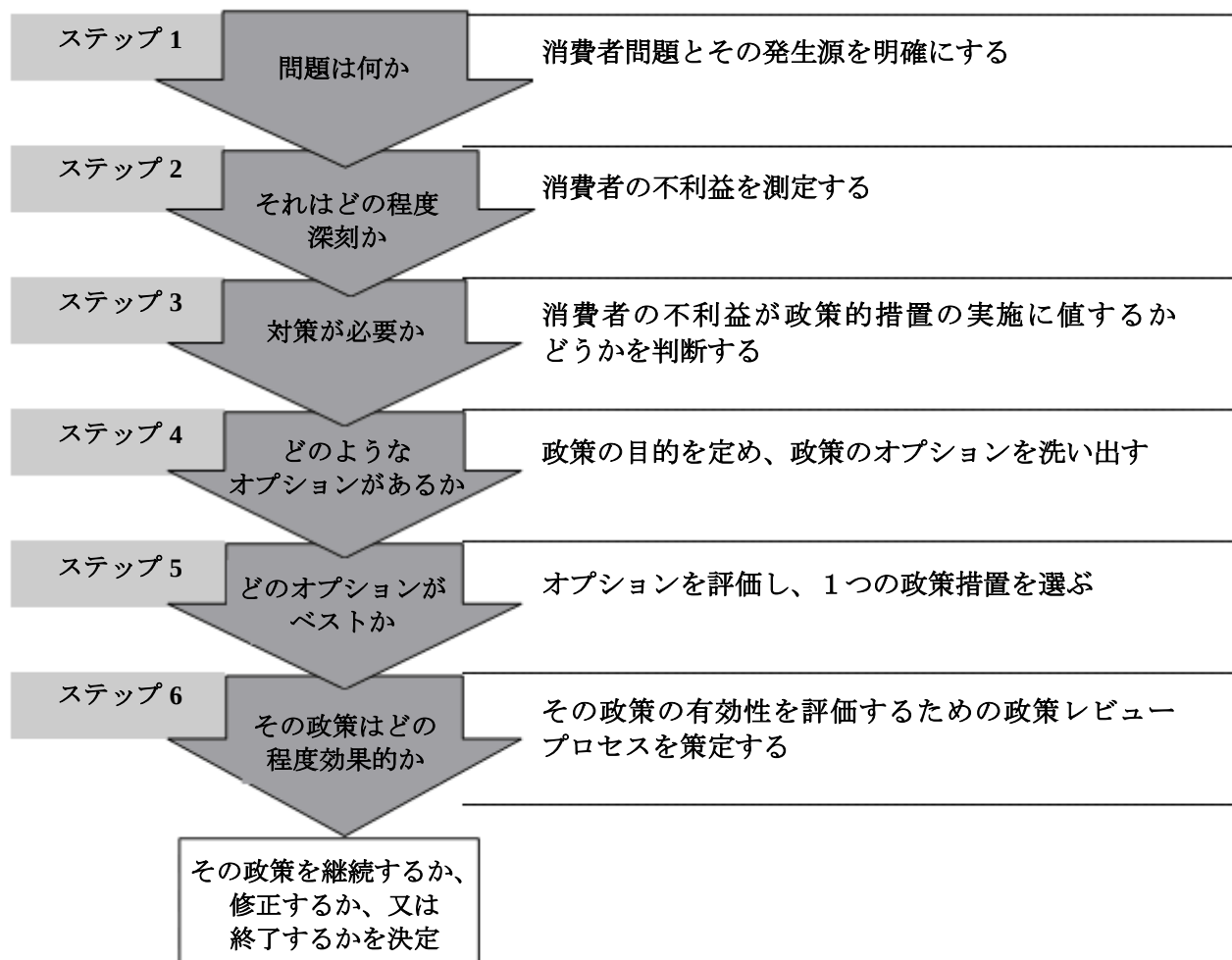
消費者政策の策定と実行

消費者保護機関が市場の問題に対応するために利用できるいくつかの政策手段がある。これには、製品に関する情報の質やタイプの強化や消費者契約の公平性の確保といった消費者の力に重点をおくもの（需要サイドの手段）から、製品の基準の義務化や行動規範の確立の奨励といった企業行動の変化に重点をおくもの（供給サイドの手段）まで、さまざまな形がある。

政策立案者は、国民の期待に応えるために迅速に決定しなければならないという圧力を感じることもある。しかし、場当たり的に早まった政策決定をすると、消費者やその他のステークホルダーに予期せぬマイナスの影響が生じかねない。これを避けるため、消費者行政機関は証拠に基づく厳密な政策立案アプローチを採用すべきである。本ツールキットはこれを支援するために作成されている。本ツールキットは、消費者市場の機能のしかたや消費者の決定方法に関する新たな理解に基づき、問題に対応するために市場のどこで介入するかを判断する上で政策立案者の指針となる枠組みを提供する。また、利用できる手段のタイプ、及びそうした手段が最も効果的に使用される状況や方法を概観する。

本ツールキットでは、地方、国内、又は国際的な問題に対応するために、すべてのレベルの政府で利用できる包括的な 6 ステップの決定プロセスを提示する（図 0.1）。

図 0.1 消費者政策の立案ステップ



ステップ1：消費者問題とその発生源の明確化

問題とその発生源の明確化は、政策策定プロセスに関わる可能性のある組織やステークホルダーを特定するのに役立つ。消費者政策の立案者が一般的に対応する問題の発生源には、企業の行動（誤導的広告など）、情報の失敗、消費者の行動のバイアス、市場の失敗や規制の失敗などが含まれる。

この段階で、政策立案者は以下を決定する必要がある。

- この消費者問題の全体又は一部の側面の発生源に対応する上で、消費者行政機関が最も適切な組織か。
- この問題は他の組織のほうが適切に対応できるのではないか。問題、又は問題を是正するために用いられると思われる政策手段が消費者行政機関の責任範囲外である場合にこれがあてはまるであろう。

- この問題の発生源を是正できる合理的な見込みがあるか。
- この問題の是正が他の公共政策の目的と衝突しないか。

消費者行政機関がこの問題をさらに検討すると決定したならば、消費者がどのような被害を受けているかを調べる必要がある（ステップ 2）。

ステップ2：消費者の不利益の測定

消費者の不利益（consumer detriment）は、市場行動の結果が市場の可能性を十分に発揮しておらず、消費者の福利が失われるときに生じる。消費者の不利益の性質と程度（消費者がどのように被害を受けているか、消費者が被害を受けた件数と程度）を認識及び測定することは、証拠に基づく政策決定に不可欠の要素である。

不利益の要素には金銭的なものも非金銭的なものもあり、直接的な金銭の損失、時間の損失、ストレス、身体的な被害などが含まれる。多くの場合、不利益を数値化することは困難であるが、質的にしかできないにしても不利益の見積もりを行うことが重要である。この見積もりの情報源としては、フォーカスグループ調査、苦情データ、消費者調査、市場スクリーニング、計量経済分析などがある。

消費者の不利益を適切に理解すれば、市場介入が妥当と考えられる証拠が得られることになり（ステップ 3）、効果的な政策目的を設定する上で役に立つ（ステップ 4）。

ステップ3：消費者の不利益が政策的措置の実施に値するかどうかの判断

介入するかどうかを判断するためには、いくつかの点を検討することが必要である。

- 消費者の不利益の規模はどの程度か。不利益は小さいが影響を受ける消費者の数が多いとき、又は影響を受ける消費者の数は少ないが不利益が非常に大きいときには、介入に値する可能性がある。
- 誰が不利益を被っているのか。例えば、子ども、高齢者、社会的弱者など、一定の集団が不釣り合いに大きな影響を受けていないかを検討すべきである。
- 予測される不利益の期間はどの程度か。時間の経過に伴って不利益がどのように変化するかが評価されるべきである。悪化すると考えられるならば、介入の根拠が強まるであろう。
- 政策的措置を取らない場合、どのような結果が生じると考えられるか。政策的措置を取らない場合の政治的、社会的、経済的な結果が考慮されるべきである。
- 経済にとって他の大きなコストがあるか。この消費者問題が他のステークホルダーにとっての不利益を作り出すか。例えば、企業間の競争をゆがめるか。

消費者行政機関は、これらの要素を考慮することによって、i) 政策的措置が検討されるべきか（ステップ 4 に進む）、ii) 政策の策定に進む前にさらに証拠が必要か（ステップ 2 に戻る）、iii) この問題の性質や発生源に関して理解を深める必要があるか（ステップ 1 に戻る）、又は iv) 措置は必要ないか（調査を終了する）を判断すべきである。

ステップ4：政策目的の設定と政策のオプションの洗い出し

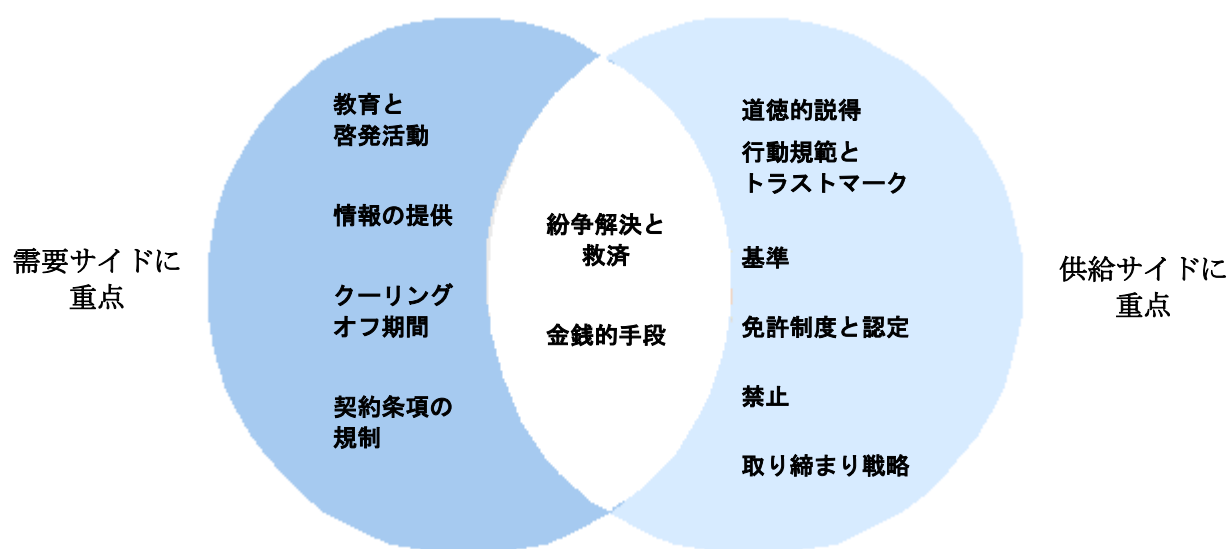
政策目的の設定

政策の目的、すなわち消費者及び市場全体のためにこの政策は何を達成するつもりかということを明確にすべきである。また、将来、政策の有効性に関するレビュー（ステップ 6）を行えるようにするため、成功の指標、目標又は評価基準を決定すべきであり、それらは（中間的な結果ではなく）消費者にとっての市場行動の結果を焦点とすべきである。評価基準が使用される場合には、政策を実行する前に基準ラインを確立する努力をすべきである。

現実的な政策措置のオプションの洗い出し

現実的な政策のオプション（現実に実行可能なもの）をすべて洗い出すべきである。これには、消費者の力に重点をおくもの、企業の行動の変化に重点をおくもの、及びその両方の要素を持つものが含まれる（図 0.2）。新しい政策措置の策定と既存の政策のより強固な取り締まりの両方が検討されるべきである。この段階で、誰が政策の実施と取り締まりに責任を持つのか、その政策を維持するコスト、ステークホルダーや国民にどのように伝達されるのかも明らかにしておくといよい。

図 0.2 市場の需要サイドと供給サイドに重点をおく消費者政策の手段



ステップ5：オプションの評価と1つの政策措置の選択

政策のオプションが洗い出されたならば、次に行うのは（ステップ 4 で定めた）政策の目的を達成するために最も適切で費用効率が高い方法を決定することである。ほとんどの場合、数量化できる側面と数量化が实际的ではない側面（コミュニティの価値や倫理的な考慮点など）の両方を含む費用便益分析を行うべきである。分析の規模と深さは、その政策から導かれると思われる結果によって決定される。政府が実行するすべての措置について綿密な分析が必要なわけではない。例えば、消費者の

死亡や深刻な身体的被害が生じたのを受けて直ちに製品の販売を禁止する場合には、費用便益分析が必要ではないこともある。一方、さらに深く評価を行うためにアンケート調査、実地試験、研究などを行う価値がある場合もある。一部のステークホルダーに大きなコストが生じる政策やかなり永続的な性質の政策（法律によって固定されるものなど）がこれに該当するであろう。

消費者団体、関連する企業、業界団体などのステークホルダーとの協議は調査のどの時点でも可能であるが、特にこのステップでそうした協議を検討することが重要である。それは、政策のオプションを明確に示し、関連するすべての問題に適切に対処する上で役に立つからである。また、このプロセスによって、政策立案者が予期又は意図していなかった結果が明らかになることもある。

最後に、それぞれのオプションが競争や環境保護といった他の政策分野に及ぼす影響も考慮する必要がある。

ステップ6：政策の有効性を評価するための政策レビュープロセスの策定

消費者政策の定期的なレビューは、（ステップ4で設定した）目的が費用効率の高い形で達成されているかどうかを判断するのに役立つ。このレビュープロセスでは、消費者問題の性質の変化、市場の変化、及び選択された政策措置の予想外の結果や意図しなかった結果を分析する必要がある。レビューは、政策が一定期間実施された後に行われるべきである。

導入後の評価は、中間モニタリングから本格的な全面レビューまでさまざまな形をとることができる。レビューを実行する方法は、予測される費用と効果に関してこれまでに用いられた方法とほぼ同じである。このレビューにより、ある手段が維持、修正又は除外されるべきか、取り締まりを強化すべきか、別の政策措置を検討すべきか、あるいは問題の性質や発生源の再評価（ステップ1）が有益かが判断されるべきである。

第1章： 変化する消費者と市場の現状

本章では、消費者と消費者行政機関が直面する主な問題に特に重点をおきながら、市場と消費者の両方に見られる主要な動向を検討する。今日、いっそう要求が厳しくなった消費者市場が政策立案者に課題を突きつけている。消費者保護に責任を有する機関は、急速に変化する非常に複雑な市場に迅速に対応しなければならない。

序論

財とサービスの市場と市場取引活動は、過去 20 年間、大きく変容している。規制改革、開放されたグローバル市場、新しい技術、経済活動における要素としてのサービスの成長が変化の要因であり、多くの場合、これは消費者に大きな利益をもたらしている。しかし、こうした最近の発展が消費者に与えている課題についてはそれほど注目されていない。消費者にとって、製品やサービスを比較し、その価値を評価するのがこれまでよりも難しくなっている。

消費者自身も変化している。子どもや若者が市場の重要な力になりつつある。増加する高齢者も市場での存在感を強めている。消費者は以前に比べて全体として教育程度が上がっているが、今も、複雑で情報集約的な市場に必要とされる数的スキルやリテラシーを持たない人が多い。こうした動きや社会経済情勢のその他の変化が消費者政策に影響を及ぼす可能性がある。消費者行政機関は、新たな問題にタイムリーかつ効果的に対応するために、国内で、及び外国の同様の機関との協力によって、こうした動向を追跡している。

市場の変化

最も明白な最近の市場の変化の 1 つは、消費者が選択できる商品やサービスの範囲が広がったことである。これは、規制改革、貿易自由化、情報通信技術の進歩によって加速されている。同時に、経済構造にも顕著な変化が見られる。2006 年現在、OECD 加盟国の多くで GDP の 70%以上をサービス業が占めている。G7 諸国のうちの 5 カ国（フランス、イタリア、日本、イギリス、アメリカ）では、わずか 10 年間にサービス業の占める割合が 4%以上上昇した（OECD, 2008a）。

規制改革

ほとんどの OECD 加盟国は、過去 20 年間、エネルギー、金融サービス、テレコミュニケーション、交通など、重要なセクターの自由化を行い、競争を促進してきた。自由化は一般に、多様性と製品の選択肢を増やし、価格を押し下げ、提供される商品とサービスのタイプの革新を導くことから、消費者にとって利益になる。

しかし、同時に、より多くの選択肢があるということは、適切な決定をするために消費者が市場について多くのことを知らなければならないということを意味する。ユーティリティ（電気・ガス・水道）がその好例である。市場の自由化以前、選択肢はほとんどなかったため、消費者は市場について知識を持つ必要がなかった。しかし、規制緩和に伴って、市場に新たな会社が参入してきた。提供される電力やガスは同じであるから、各社は関連する商品との抱き合わせや、消費者にとって比較が難

しいさまざまな契約条件によって差別化を図った。消費者が直面した問題には、混乱を招きかねない複雑な専門用語、長期にわたって消費者を拘束する契約、契約解除費用の高さ、エネルギー供給に対する変動料金と固定料金の費用と利益の評価の難しさなどがあった。

また、消費者は、売上を伸ばすために人を欺く商慣行を用いる会社を含め、新規参入企業にも対応しなければならない。これは消費者保護機関による介入を促すことになった。例えばテレコミュニケーションの市場では、消費者の了承なしにサービスプロバイダーを変更する（「スラミング」といわれる）、消費者に署名が求められる文書の目的や内容を偽って記述する、消費者が要求したのではない料金やサービスを申し込みに加える（「クラミング」といわれる）といった手を使う会社が見られる（OECD, 2008b 参照）。ユーティリティの市場では、利益を増やすためにエネルギーの節約やエネルギーコスト、あるいは環境面での取り組みについて不誠実な主張をする会社がある。

その結果、規制された独占企業によって提供される標準的な商品やサービスを購入することに慣れてきた消費者は、今や、自分が何を買うのか、誰から買うのか、契約義務がどれだけの期間継続するのかを慎重に分析・評価することが必要な市場環境で行動しなければならない。規制緩和され、選択の幅が広がった市場では、消費者は時として複雑な情報の扱いを求められる。しばしば限られた経験や専門知識しか持たない市場で、将来の自分の福利や経済状況に影響を及ぼす決定を行わなければならないからである。さらに状況を複雑にしているのは、企業には比較が難しい製品を意図的に作り出す動機があるかもしれないということである。複雑な市場では多くの消費者が結果的に最善ではない決定をし、節約の可能性を放棄しているということを示す証拠がある。もっと料金の低い企業への変更をしなかったり、理解不足のために実際には料金の高いプランに切り替えたりする場合が少なくないのである（Wilson and Waddams-Price, 2005）。

第2章と第4章で論じるように、すぐれた決定を行うためには消費者が容易に利用及び評価できる正確な情報が重要であり、それは公正で効率的な市場に貢献する。

貿易自由化

世界の貿易は、最近減少しているものの、長期的な趨勢は上向きである。過去数十年、国際貿易の自由化が進み、より効率的な国際輸送サービスと新しい情報通信技術（とりわけ世界貿易の基盤としてのインターネット）が発達してきたことから、よりオープンな財とサービスの国際市場が生まれている。例えば、関税の世界平均は 1995 年には 14.5%であったが、2007 年には 9.9%に下がり、国境を越えた取引の増加を刺激している（World Bank, 2008）。この期間の（輸入額で測定した）世界貿易は、商品が 5.2 兆ドルから 14.1 兆ドルへ、サービスが 1.3 兆ドルから 3.1 兆ドルへと拡大した（UNCTAD, undated）。

貿易の増加は競争を促進し、世界の消費者の福利を向上させている。例えば、輸入によって市場で手に入れられる商品の種類が増えるため、総じて消費者にとって利益になる。ほとんどの場合、輸入された商品は、国内の小売業者を通して購入される。その商品がどこで作られたかにかかわりなく、たいいていは国内の小売業者がその品物の保証を行い、それぞれの返品／交換方法を用いる。こうした状況ならば、購入後の救済を求める消費者の能力が国際的な取引によって制限されることはないと思われる。しかし、たとえ国内の小売業者を経由しても、輸入品を購入するときには消費者に問題や不安が生じる場合がある。外国で作られた商品に対する購買意欲は、商品の質や安全性、あるいは商品の生産環境に関する懸念などに影響を受ける。例えば、外国の不十分な環境政策、労働者の搾取、不適切又は甘い製品基準やラベル表示基準などの問題があるかもしれない。そのような問題に対する不安は、たった1つの事例や少数の事例で引き起こされることもある。

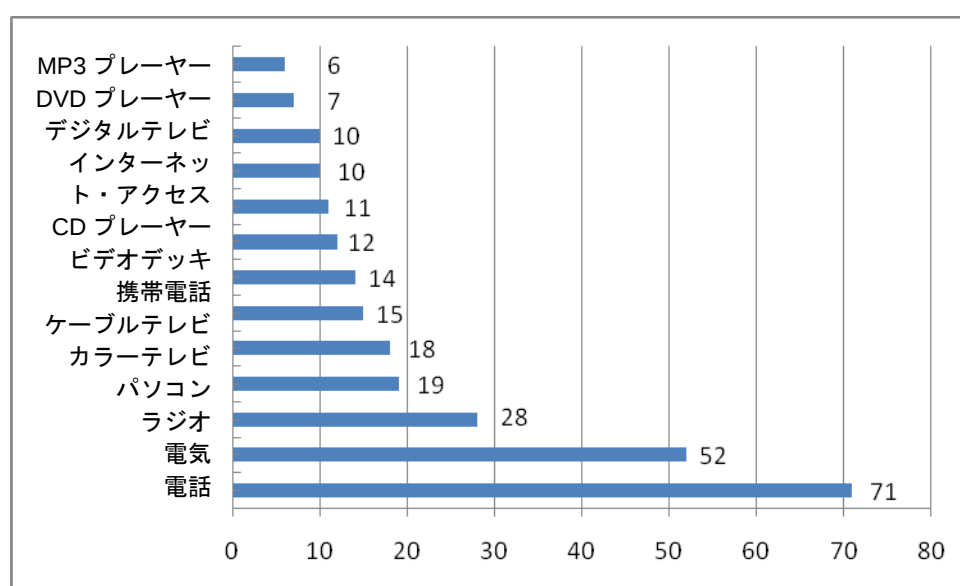
また、電子商取引の発展に伴い、消費者が外国の売り主から直接購入することによって利益を受けるチャンスも生まれている。しかし、そのような消費者の能力や意欲は、よく知らない売り手との取引関係に信頼感を持てるかどうか大きく依存していることが多い。この状況は、取引が満足のいく形で締結できなかったとき、又は購入後に商品やサービスに関する問題が明るみに出たときに、外国の売主との紛争を解決したり救済を求めたりすることが難しいため、いっそう複雑になっている。

第4章で取り上げるように、各国の消費者行政機関は国境を越えた取引に関連した問題を認識しており、消費者が遭遇する問題に対応するため、さまざまな話し合いの場で協力している。また、OECD 自身も、ここ 10 年、国境を越えた取引に関連した消費者問題への対応手段の促進に非常に積極的に取り組んでいる。

新しい技術

情報通信技術（ICT）の発達と急速な普及は、人々が購入する商品とサービスの種類、及びこれらの商品を購入する方法に大きな影響を及ぼしている。OECD 諸国の典型的な消費者マーケットバスケットの性質が大きく変化しただけではなく、新しい技術が市場に取り入れられ、消費者に採用される速度が増している。例えば、電話がアメリカの半数以上の家庭に取り入れられるまでには 71 年かかったが、インターネットが同じ普及率を達成するまでには 10 年もかかっていない（図 1.1 参照）。

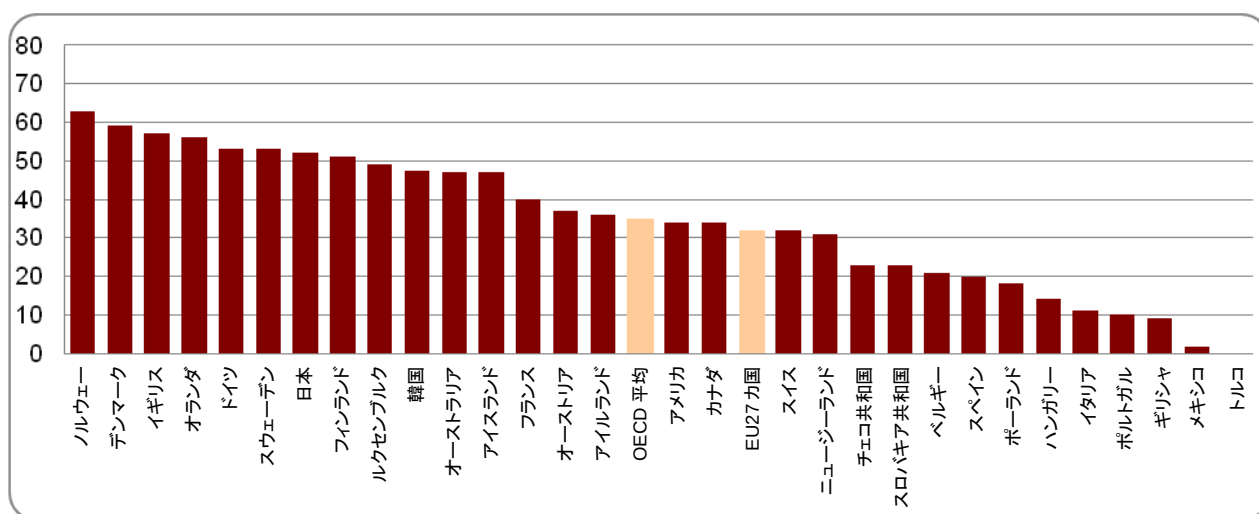
図 1.1 主な技術がアメリカの半数以上の家庭に取り入れられるまでにかかった年数



Source: Thierer, Adam and Grant Eskelsen (2008), *Media Metrics: The True State of the Modern Media Marketplace*, The Progress & Freedom Foundation, Washington, DC, Version 1.0, July 15, www.pff.org/mediametrics/.

新製品のすばやい開発は消費者にとって非常に有益である。例えば、インターネットは、世界の取引の基盤になり、消費者が商品やサービスについて知る方法やそれを購入する方法を変化させている。2007 年に自宅でインターネットにアクセスできるのは OECD 加盟国の家庭のおよそ 58%（OECD, 2008c）、2008 年にインターネットを通して商品の注文や購入をしているのは OECD 加盟国の成人のおよそ 35%にのぼっている（図 1.2 参照）。

図 1.2 インターネットで商品やサービスを注文又は購入した人が成人全体に占める割合、2008 年（注に示されたデータを除く）



注：以下の国を除き、データは 2008 年のものである。オーストラリアは 2007 年、カナダは 2007 年、ニュージーランドは 2006 年、スイスは 2005 年、アメリカは 2003 年のデータである。OECD の平均は利用可能なデータの単純な算術平均である。

Source: OECD (2010), ICT database, OECD, Paris, accessed on 11 January.

消費者によるインターネットでの航空券とホテルの予約が急激に増加しているほか、自動車、食品、電化製品、電子機器など、さまざまな商品がオンラインで販売されている。また、現代社会ではいつでもどこでも携帯電話が使えるようになり、無線インターネット接続業者が新しいモバイルコマースサービスの発展促進に積極的に取り組んでいる。しかし、インターネット詐欺が大きな問題になっているように、新しいチャンスは新しい問題も生み出している。アメリカでは、2007 年、連邦取引委員会にインターネットに関連した詐欺の苦情が 221,226 件寄せられた。これは特に苦情が多い分野の 1 つとなっている（USFTC, 2008）。その他の主な問題としては、不当な「アップセリング」（ある商品をオンラインで購入する消費者に対し、内容やコストを適切に開示しないまま付加的な商品やサービスを販売すること）、スパム（勝手に送りつけられる宣伝電子メール）、フィッシング（正規のウェブサイトを装い、クレジットカード番号、銀行情報、パスワード、その他の秘密情報を入手するプロセス）、スパイウェア（ユーザーが知らないうちに、又はユーザーの同意なく、ユーザーについての情報を収集するソフトウェア）、マルウェア（コンピュータウイルス、ワーム、トロイの木馬などの悪意あるソフトウェア）などがある。調査会社フェリスリサーチは、スパムだけで世界全体のコストが 2005 年に 500 億ドル、2007 年には 1 千億ドルに達していると報告した（国際電気通信連合で報告、2008）。

消費者が享受できるインターネットの恩恵を強化するためには、プライバシーとセキュリティの問題に対処することが必要である。イギリスの公正取引庁が 2007 年に行った調査では、インターネットが使える状況であるものの信用性や個人のセキュリティの不安のためにオンライン・ショッピングをしたくないと考える人が 340 万人にのぼり、そのために活用できなかった節約額は毎年 1 億 7,500 万ポンドから 3 億 5,000 万ポンドに上ると推定されている（UKOFT, 2007a）。

詐欺だけではなく、新しい技術は新しいテクニカルな問題や法的な問題も生み出している。モバイルコマースの場合、消費者は情報を表示する能力が限られた画面の小さい装置を使用する。また、未成年者が携帯電話ユーザーの大きな部分を構成していることから、例えば未成年者が年齢を偽って契約を結んだり、未成年者向けではない商品やサービスを購入したりするといった問題が生じている。

さらに、携帯電話サービス事業者、モバイルコマース業者、関連するその他の人々の役割と義務が不明確だという問題もある。

最後に、新製品の急速な開発は製品の陳腐化が加速されるという問題を伴っていることを指摘しておきたい。例えば、より速く、より高度なコンピュータ・ハードウェアの開発は新しいソフトウェアの発展に拍車をかけ、反対に新しいソフトウェアの開発はハードウェアの進歩を促す。その結果、古いコンピュータや OS は新しいプログラムを走らせることができず、時代遅れとみなされることになる。モバイル機器の分野では、例えばよく使われる携帯型電子メール機器の最初の通話可能バージョンの場合、初期のユーザーが通話するためには扱いにくいヘッドフォンやコードを使用しなければならなかった。ところが、数か月のうちに、スピーカーとマイクが組み込まれた新しいシリーズが発売された (Manes 2003)。このように、ある製品をいつ買うべきかを判断するのは——あるいはそれを買うべきかどうかさえ——消費者にとって常に悩ましい問題である。革新的な製品がいつ発売され、ある製品がいつ時代遅れとなるのか、知りようがないからである。ブルーレイ技術の成功を受けて東芝が HD DVD 光ディスクの開発と製造から撤退したのは典型的な例である (ただし、HD DVD 機器を所有する人のために全面的な製品サポートとアフターサービスは継続された) (Toshiba 2008)。

サービスセクターの成長

市場のもう 1 つの大きな変化は、サービスの役割の拡大、及び多くのサービスが提供される方法に対する ICT の影響に関連している。今日、多くの OECD 加盟国において、家庭での消費の半分以上がサービスで構成されているが、サービスはいくつかの重要な点で商品と異なる (OECD, 2007)。サービスは無形であり、購入前に評価することが難しいことが多く (経験財)、場合によっては購入後でも評価が難しい (信頼財)。多くの場合、消費者はサービス提供者の専門知識に依存しなければならない。医療、自動車修理、住宅メンテナンスサービス (電気や配管) などがそうしたサービスの例である。また、商品と特定のサービスの提供が抱き合わせになったサービス契約も多く (例えば携帯電話機とサービスプラン契約など)、商品とサービスの伝統的な区別が曖昧になっている。

商品とサービスのもう 1 つの重要な違いは、サービスは返品することができず、問題が起こったときに救済を得にくいという点である。この特徴のため、サービスは詐欺的な行為や不正な行為に弱い。特に、家のリフォームなど、参入障壁も撤退障壁も小さい市場で問題が発生しやすい。そのため、消費者はサービスを提供する人や会社を信用するしかないが、そのような信用は、企業の評判や免許・認定制度によって築くことができる。政府は後者において役割を果たすことができるのに加えて、問題が起こったときに、例えば i) サービス提供者の選択に関するガイダンスを提供する、ii) 消費者の法的権利と保護制度を確立する、及び iii) 紛争解決の助言サービスや仕組みを支えることによって、消費者を援助することができる。政府が利用できる消費者政策の手段については第 4 章に説明されている。

一部のサービスの特徴は ICT によって変化している。最も顕著な例は金融サービス市場である。20 年前、ほとんどの人は現金を預けたり引き出したりするために銀行に行かなければならなかった。紙の小切手に書き込み、郵便で送られてくる毎月の銀行口座明細書を確認し、月々の支払いを郵送するなど、かなり単純で決まりきった反復的な取引を物理的に行っていた。しかし、その後、金融サービスの規制緩和と技術的な進歩の組み合わせにより、消費者と金融機関の関係も、個人の金融活動の行い方も根底から変化した。例えば、消費者は銀行取引や家計の請求書の支払い、あるいは複雑な貯蓄商品や投資商品の購入をオンラインで行い、ATM やデビットカードで金融取引を行うようになっていく。そのため、銀行の窓口を訪れなければならないことはめったにない。

しかし、利便性の向上は、消費者にとっていくつかの重要な問題を生み出している。第 1 にコストの増加である。1996 年にカナダ競争審判所が出した判決により、自動バンキング機 (ABM) の市場

が非金融機関に開放された。一般に「ホワイトラベル」とよばれる非金融機関の ABM の多くは、往來の少ない場所に設置されている。利益を上げるために、それらの会社は通常の口座取引手数料に加えて「便益料 (convenience fee)」を消費者に請求することがある。また、ほとんどの伝統的な金融機関も、自行のネットワークを利用する他行の顧客に「ネットワークアクセス料」の支払いを求めている。消費者にとっては現金を引き出すオプションが増えたが、引き出す場所に気をつけなければならない。自分の取引銀行以外の ABM を利用すると 6 カナダドル以上かかるからである (Financial Consumer Agency of Canada, undated)。

イギリスでも銀行手数料に関する措置が取られた。2006 年、公正取引庁は、クレジットカードの利用者が支払期限に最低支払額を支払わなかった場合、利用限度額を超えた場合、あるいは支払い条件に違反した場合の料金のレベルについて疑問を提起した。公正取引庁の介入を受け、クレジットカード発行会社は損害遅延金を引き下げることに同意し、多くの会社はこれをおよそ半分の額にした (UKOFT, 2006a)。さらに、リテールバンクの料金設定に関する詳細調査により、当座預金口座の同様の料金の公正性が検討された (UKOFT, 2007b 及び UKOFT, 2007c)。ハンガリーでは、2006 年と 2007 年、クレジットカードの売り込みに使用されている商慣行について競争庁 (www.gvh.hu) がいくつかの調査を行った。その結果、重大な基本情報、及び無利子だと広告されたクレジットの利用資格を得るために消費者が満たさなければならない条件を明示していないと判断された会社に、罰金が科せられた (GVH, 2009)。

チリでは、クレジット取引に対して契約上及び法律上認められる金利を超えた料金を百貨店が請求していることから、これに歯止めをかける努力がなされている (SERNAC, 2009)。ベルギーでは、最近、連邦経済問題省が消費者金融の濫用を防止する法案を提出した。この法案には、その防止手段として、i) クレジット・バンドリングの広告の禁止、ii) 現金前貸し、すなわち「キャッシング」の制限、iii) 消費者金融規則の違反に対する罰金の引き上げ、iv) クレジットの提供時の標準情報フォームの使用、v) クレジットには費用がかかるということを消費者に警告する文言を消費者金融の広告に明記する義務が含まれている (FPS Economy, 2009)。

金融サービス市場の透明性と複雑性も問題を提起している。欧州委員会は、2009 年、小売サービスに関する調査を行い、銀行が顧客に情報や助言を提供する方法について広く見られる問題点を明らかにした。具体的な問題として指摘されたのは、多くの場合に情報が難解であること、銀行手数料の不透明さ、及び助言のあり方である (Van Dijk Management Consultants and Centre for European Policy Studies, 2009)。イギリスでは、最近の調査により、i) 銀行手数料の透明性が低い (残高不足手数料など)、ii) これらの料金請求方法が複雑であり、消費者はいつそれが発生するか予測するのが難しい、iii) 手数料を支払っている消費者のかかなりの割合がその金額と発生頻度を過小評価しているように思われるという問題が指摘された (UKOFT 2008a, UKOFT, 2008b)。これを受けて、一部の行政府では、特定の銀行手数料を廃止、あるいは値下げすることが公衆の利益になると判断し、実際にそのような措置を講じた。フィンランドでは、消費者の保護を強化するために一連の改革が行われている。例えば、ショートメッセージサービス (SMS) の融資者は金利の代わりにローン手数料を請求することができなくなった。この手数料の請求が不公正な契約条件であるとみなされたからである (Consumer Agency & Consumer Ombudsman, 2009)。また、返済期限を 6 ヶ月以上超えたローンに関して、延滞利息の上限が導入された。

携帯電話、電気などの公益事業、その他の業界で用いられている消費者の口座からの自動現金引き落としシステムや自動的にクレジットカードに請求されるシステムの利便性も、同様の問題を生み出している。請求と支払いの効率は上がるが、消費者が請求書を確認するステップがなくなることから、多くの人が金額に無頓着になる恐れがある。その結果、容易に避けることができたはずの付加的な料金や請求の誤りに気付かず、見逃してしまうこともある。

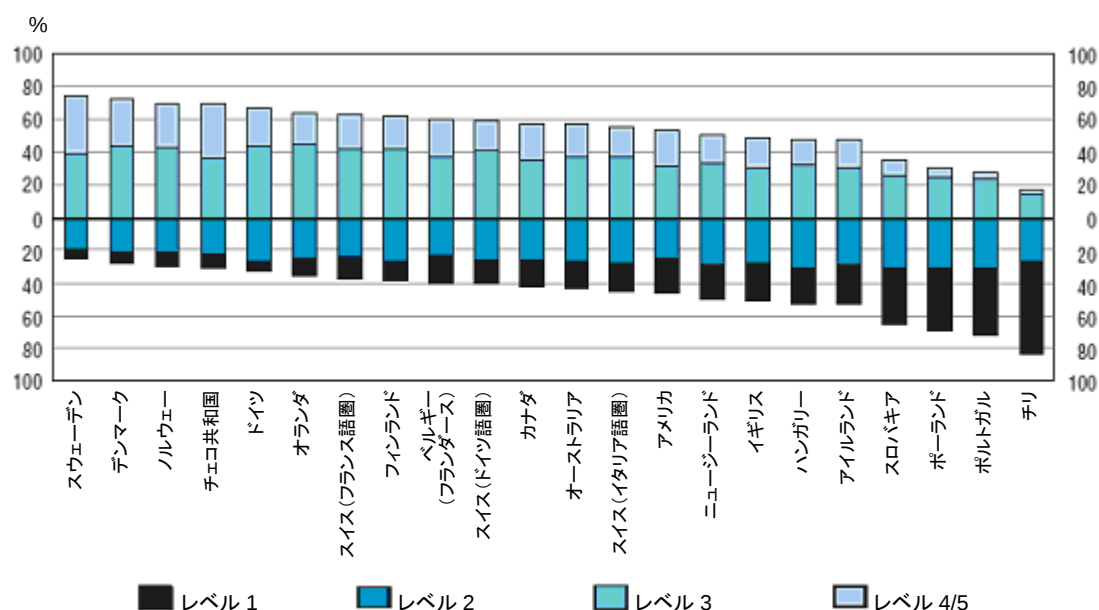
もう1つの重要な問題は電子的に実行される取引の安全性である。伝統的な銀行のほとんどが今ではオンラインバンキングサービスを提供している。こうした銀行は、安全性の高さをうたい、消費者にオンラインバンキングを強く奨励している。しかし、この点には問題がある。2007年にカナダで行われた調査から、セキュリティ要件の多くは普通の利用者が理解するには難しすぎ、安全とセキュリティに関する一部のマーケティング・メッセージは誤解を招くものであることが指摘された（Mannan and van Oorschot, 2007）。問題が発生したときの混乱や誤解を避けるためには、消費者、金融機関、ベンダーの義務と責任を明確に規定しておくことが重要である。OECDの多くの国で金融情報の収集、不正売買、不正利用が増加していることから、その重要性は増している。これは、法律、教育、啓発活動を通して政府が積極的に取り組むことができる分野である。

ICTの進歩も、個々の消費者のニーズや変化する状況に合わせて調整できる新しい金融商品の発展に大きく貢献している。しかし、こうした商品はしばしば複雑であり、消費者は短期的な利益と長期的なコストをはかりにかけると難しい決定をしなければならない。この新しい現実、消費者が——金融の経験が豊富な消費者さえ——こうした商品の評価するのに十分な情報、手段、スキルを持っているのかという疑問を提起している。2007～09年に世界の金融市場を揺るがせたサブプライム住宅ローン危機は、おそらく多くの人がそれらを持っていないということを浮き彫りにした。政府やその他のステークホルダーはこの点に関してもっと積極的に行動する必要があるだろう。

教育とリテラシーの向上の必要性

OECD諸国では大学教育を受けた人の比率が上昇しているため（OECD, 2004, OECD, 2008d）、消費者は今日の難しい情報型経済に対処する能力を身につけているはずだと考えられるかもしれない。しかし、残念ながら、リテラシーのレベルはかなり低い。1990年代に多くの国で行われた調査は、レンタカー契約や保険契約といった多くの標準的な消費者契約を処理するのに必要なスキルを持っている回答者がわずかであることを明らかにした（図1.3参照、レベル4/5）。通常の生活と仕事の必要性に対応できるスキルを持っていると判断された人（レベル3）はそれより多かったが、現代の問題に対応するのに十分な能力を身につけていない（レベル1及び2）と判断された人がすべての国で相当な割合にのぼった。

図 1.3 16～65 歳の人口に占めるそれぞれの数的リテラシーレベルの割合、1994～1998 年



Sources: OECD and Statistics Canada (2000), *Literacy in the Information Age: Final Report of the Adult Literacy Survey*, OECD, Paris. See also OECD and Statistics Canada (2005), *Learning a Living: First Results of the Adult Literacy and Life Skills Survey*, OECD and Statistics Canada, Paris and Ottawa.

リテラシーに関して特に問題があるセクターの1つは金融サービス市場である。このセクターでは、しばしば開示の原則が消費者保護の基礎である。したがって、消費者が良い選択をする能力は詳細な情報を読んで理解する能力に依存している。しかし、カナダで行われた一般的な金融文書の読みやすさの評価では、そのほぼすべてが「難しい」又は「非常に難しい」と判定された。また、この評価を行った研究者らは、文書の開示の目的は消費者に平易な言葉で情報を伝えることではなく、法規の要件を満たすことであるように思われると結論した (Colbert, Carty and Beam, 1999)。さらに批判的な研究者もあり、一部の論文では、現代の金融サービス契約は消費者に情報を伝えるよりも混乱させるような形で開示が設計されていることなどから、消費者にとって危険であると指摘されている (Warren, 2008)。クレジットカードに関するある研究によると、1980年代の典型的な契約書は1ページだったが、2000年代初期には30ページ以上に膨らみ、理解が困難になっていた。しかも、膨らんだ部分の多くは付加的条件——そのすべてがクレジットカード会社にとって有利なもの——であった (Pacelle, 2004)。

消費者のリテラシースキルの必要性の増大、及び一部の消費者の金融リテラシーのレベルが低いという事実は、明らかに、市場の情報不足に対処しようとする政策立案者に問題を突きつけている。第2章と第4章に論じるように、情報開示の義務化、オンライン計算機のような技術的なツールの提供、平易な言葉で書かれた契約書の促進などは確かに消費者にとって有益であろうが、金融リテラシーが低ければその価値は限定的である。さらに、教育がこの状況を改善することができるとはいえ、その限界も認識しておく必要がある。Meza, Irlenbusch and Reynier (2008) が示しているように、人々が何を学ぶことを選択するか、学んだ知識を使って何をするかは主としてそれぞれの人に本来的に備わった心理的特性によって決まり、個人によって大きく異なるため、政府がどのような教育の努力をしようと、金融能力（知識とスキル）を高めようとする試みは結果を改善しないかもしれないのである。

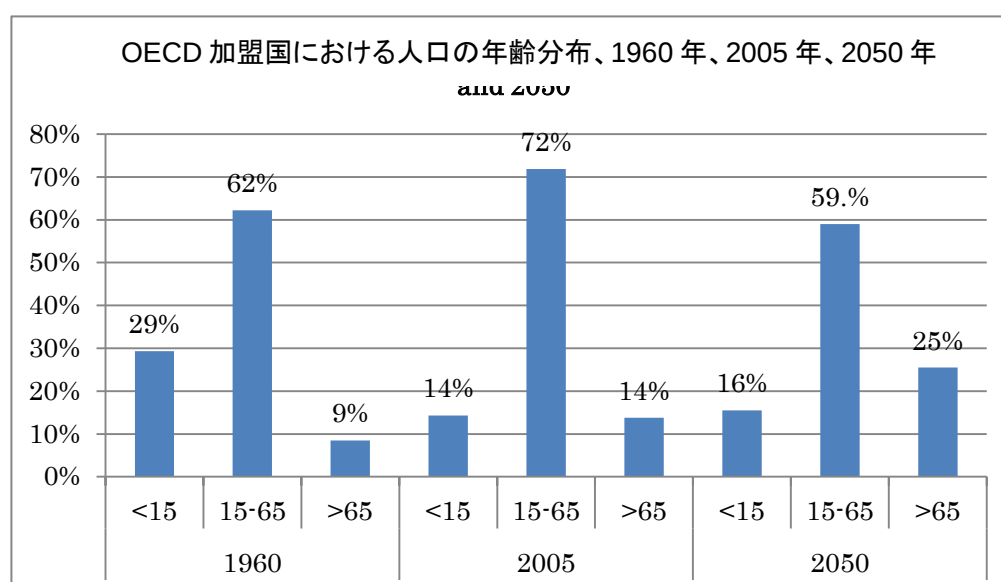
消費者の変化

消費者商品・サービスの市場がここ 20 年の間に変化したのと同じく、消費者の特性も変化している。消費者の各グループの区別がいったん明確になり、これらの特性間の多様性が増している。主な変化は、デモグラフィック、個人の家計管理、時間の制約である。

消費者のデモグラフィック

OECD 加盟国の人口の年齢構成が変化しており、今後さらに変化が進むと予測されている。図 1.4 に示されているように、過去 40 年間に 65 才以上の消費者の比率が大幅に上昇し、若い人々の比率が低下している。この傾向は 2050 年まで続くと予測され、高齢者の割合は 2050 年には 25%を超えるであろう。絶対数でいうと、1960 年におよそ 7,400 万人であった高齢者の数は 2050 年には 3 億 3,600 万人になるとみられる。消費者行政機関はこの人口推移に注目している。例えば、韓国の消費者保護枠組み法は、高齢者やその他の弱者とみなされる集団を保護するための優遇策を義務づける条項を含んでいる (Korean Government, 2007)。目下、良い選択、救済、安全性の確保において高齢者を支援する方法の研究が政府によって行われている (Korea Consumer Agency, 2009)。

図 1.4 OECD 加盟国における人口の年齢分布、1960 年、2005 年、2050 年



Source: United Nations (undated), *World Population Prospects: The 2006 Revision, Population Database*, medium variant, United Nations, at <http://esa.un.org/unpp/index.asp>, accessed on 8 December 2008.

高齢化に伴う問題の 1 つは、高齢者が訪問販売といった一部の販売手法の被害を受けやすいということである。日本では、特に高齢者が商品やサービスを過剰に購入するという問題が発生し、2008 年に新たな規則が導入された (METI, 2009)。この規則により、消費者は、販売から 1 年間、訪問販売で結んだ契約を取り消すことができるようになった。

高齢者の新技術の取り入れや適応の能力も懸念を引き起こしている。多くの高齢者はこれに適応することができ、実際に適応しているが、それができない人も少なくない。一部の企業や業界はこの問題の解決を手助けする活動を開始している (UK Ofcom, undated) が、これは引き続き注目していく必要がある分野である。利益を得られるかもしれない商品やサービスを見分けたり使用したりする能力の不足や、それらを拒絶したがる傾向は、高齢者にとって大きなマイナスとなる恐れがあるからで

ある。さらに、新しい技術を利用する能力は、多くの高齢者が経験する移動力の低下という問題を克服するのに役立つ可能性がある（Statistics Canada, 2002）。

しかし、技術の取り入れや利用の能力に関わる問題は、高齢者だけに限らない。例えば、1999年にカナダのある州が5年生、8年生、11年生の生徒を対象にした調査を行った結果、生徒たちは技術全般の幅広い知識はあるが、例えばインターネットや「ハイテク」商品などの具体的な技術を使用する知識やスキルは教育関係者らが期待したレベルをはるかに下回ることが明らかになった（Saskatchewan Education, 2001）。この点に関する政策立案者の課題は、それぞれの社会集団が技術の進歩についていける／いけないう程度を認識し、新しい技術の恩恵を得ていない人々が置き去りにされないようにする方法を探ることである。ドイツでは、ドイツ鉄道（Deutsche Bahn AG）が駅の窓口で切符を買うと追加料金がかかるようにすることによって自動発券機の利用を促すことを計画した。しかし、自動発券機は身体障害のある人々には非常に使いにくいことが明らかになったため、この計画は中止された（Federal Ministry of Food, Agriculture and Consumer Protection, 2009）。

OECD加盟国の多くで自由にお金を使える若者の比率は下がっているものの、家庭の所得が上がるにつれて、そのような若者がますます重要な消費者になっている。若者はかなり大きな裁量支出能力を持っている一方で、十分な情報に基づいた理性的な選択をするのに必要なスキルや知識は持っていないことがある。例えば、若者は過信からまずい決定をしたり詐欺に遭ったりしやすい。例をあげると、大学生のクレジットカードの使用に関するアメリカのある報告は、多くの学生が人生で初めて重要な金銭的決定に責任を持つが、予算の管理についてはまだ未熟であると結論している。その結果、若者は経験を積んだ消費者に比べて大きな借金（クレジットカードによる負債を含む）を負うリスクが高い（United States General Accounting Office, 2001）。また、若者は、流行、トレンド、スタイルなどに感化されやすく、「最先端の」商品や人気の高い商品に影響を受けやすいため、被害を受けることがある。こうした要因は若者の携帯電話の利用率の高さの一部を説明するのかもしれない。世界中の経験的な証拠から、この技術の採用に最も熱心なのは若者であることが示されている（Geser, 2006）。

さらに、30才未満の若い成人は、人生で初めて、その後長期にわたって自分の福利に影響する大きな金銭的結果を伴った色々な決定に直面する。家の賃貸や購入、車の購入、子どもを持つこと、費用のかかる高等教育の継続、老後資金の貯蓄の開始などである。こうした若い成人が大きな消費者負債に関連した問題に遭遇することが増えているという事実が状況をさらに複雑にしており、これは政策立案者にとって課題となる可能性がある（ボックス 1.1）。

ボックス 1.1 チリ、デンマーク、フィンランドの若者のローンと貯蓄

チリ

2007 年、全国消費者庁（The National Consumer Service : SERNAC）と国立青少年研究所（National Institute of Youth : INJUV）がチリの若者の負債について調査を行った。その結果、15 才から 29 才の借入者 1,237,191 人（33.2%）に負債があることが明らかになった。最も負債額が大きかったのは百貨店のクレジットカード（28.5%が少なくとも 1 枚のカードを持ち、そのうちの 69%に負債があった）と、銀行のクレジットカード（7.8%が少なくとも 1 枚のカードを持ち、そのうちの 57.7%に負債があった）であった。負債を持つチリの若者のほとんどは 25～29 才（51.4%）であり、およそ 51%が中等教育卒、大学進学者は 29.8%であった。若い借入者の負債のほとんどは住宅、教育、クレジットの支払いに関連していた。平均して、若い借入者の負債のおよそ 45%（371US ドル）は返済が滞っていた。チリでは、クレジットが否定的にとらえられておらず、しばしば経済成長のプラスの指標とみなされることに注意が必要である。とはいえ、かなりの部分がクレジット制度に関する知識不足によって引き起こされているこの負債額の大きさは、やはり消費者行政機関にとって憂慮すべき問題となっている。

デンマーク

2008 年、デンマーク通貨・年金委員会が 18～25 才の若者の負債と貯蓄について調査を行った（Money and Pension Panel, 2009）。その結果、デンマークの若者のおよそ 49%が調査対象の 2 年間に借入れを行っていることがわかった。同時に、およそ 76%が貯蓄をしていた。若い借入者には平均 58,000 クローネの負債があると報告された。典型的には、男性の方が女性よりも負債額が大きい。負債のある若者のおよそ 3 分の 1（18～25 才の全デンマーク人の 16%）は条件の不利な借入れをしており、若い借入者のおよそ 86%はローンを借入れる前に他のローンについて調べていなかった。さらに、若いデンマーク人のおよそ 73%は自分のローンの実質年率（APR）についてほとんど、又は全く知識がなく、64%がクレジットで商品を買っており、このタイプのローンは金利が低いと考えていた。

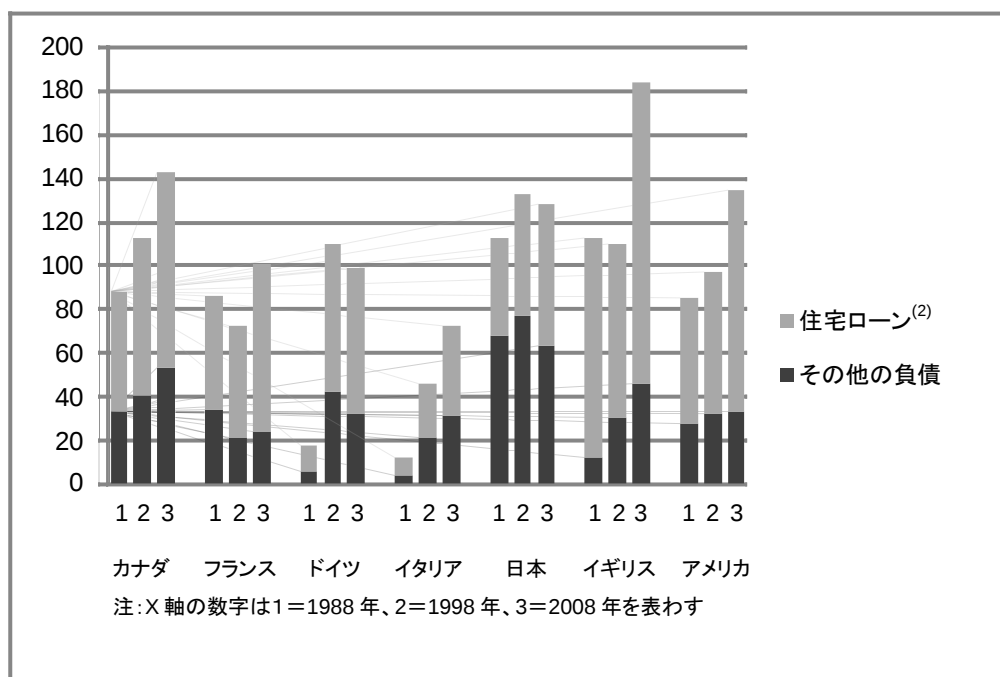
フィンランド

2008 年、フィンランド国立法政策研究所は、SMS ローンに伴う支払い困難についての調査を発表した（Valkama and Muttilainen, 2008）。この調査の結果、SMS ローンの債務者の中で最大の年齢集団（43%）は 20～24 才であることが明らかになった。地方裁判所の調査データも、SMS ローンのために支払い困難に陥っている人の平均年齢は 26 才であることを示している。さらに、フィンランド統計局による年齢集団別の負債調査からも、負債額が最も大きいのは調査基準者が 25 才から 34 才である家庭であることが示された（負債額は所得の 189%にのぼった）。

Sources: Money and Pension Panel (Denmark) (2009), *Money and Pension Panel Study of 18-25 Year-old's Consumer Loans and Savings*, October; SERNAC (National Consumer Service) (Chile) (2009), Communication with OECD Secretariat, unpublished; Valkama, Elisa and Vesa Muttilainen (2008), *Payment Difficulties Associated with SMS Loans*, National Research Institute of Legal Policy, www.optula.om.fi/uploads/o0xn4w_1.pdf.

家計

全体的にいつて、過去数十年、経済は繁栄し、先例のない経済成長を遂げた。多くの OECD 諸国の所得は上がり、住宅資産の値上がり住宅やその他の資産の所有の増加を反映して家計の富が大幅に増加した。同時に、一部の国では可処分所得に対する消費者負債も拡大している。図 1.5 に示したように、この増加はしばしば住宅ローンとそれに関連した長期負債によって押し上げられているが、他の形の負債もほとんどの国で増加している。

図 1.5 家計の負債、1988 年、1998 年、2008 年¹

注: フランス、イタリア、日本に関しては、定義又は会計制度の変更のため、1988 年のデータをその後のデータと比較することができない。イタリアと日本に関しては 2008 年のデータが入手できなかったため、2007 年のデータが使用されている。

1. 名目可処分所得に対する比率で示した、その期間末日の負債残高
2. フランスのデータは長期ローンの数値である。イタリアのデータは中期及び長期ローンの数値である。

Sources: OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2001), *OECD Economic Outlook*, Volume 2001/1, No. 69, OECD, Paris, June and OECD (2009), *OECD Economic Outlook*, Volume 2009/1, No. 85, OECD, Paris, June.

第 2 章に論じるように、消費者は金銭の問題となると近視眼的になり、負債を管理する自分の能力を過信しやすい。ゆえに、負債額の増加は憂慮すべき問題である。負債が増えれば支払い困難に陥るリスクや重大な結果が生じるリスクが高まるからである。先の金融危機の際に生じた問題はこれを例証している。この問題の重要性に鑑み、ほとんどの国の政府は、開示の義務化、教育、特定の貸付方法の制限など、消費者を保護するための各種の手段を採用している。

最後に、消費者保護の問題ではないが、老後資金の不足の問題にも言及しておきたい。しばしば 30 年以上に及ぶ退職後の生活資金を多くの消費者が貯蓄できていないということが政策立案者にもう 1 つの課題を突きつけている。この点に関して、教育を通して認識を高める活動が実行されている。

時間の制約

消費者が日常的に直面しているもう 1 つの問題が、拡大し続けるさまざまな提案や選択肢を適切に分析する時間がないということである。例えば、イギリスでは、被扶養児童のいる夫婦又は同居カップルのうち、おとなが 2 人とも働いている家庭の割合は 1980 年代の 50% から 1990 年には 62% に上昇した (UK Office for National Statistics, 2000)。さらに、2008 年には、被扶養児童のいる夫婦又は同居するおとなのおよそ 81% (女性の 72%、男性の 91%) が働いている (UK Office for National Statistics, 2009)。そのため、時間のない消費者は、提案を適切に調べたり評価したりすることがで

きず、重要な決定を i) 限定的な調査にとどめる、ii) 仲介者の助言に従う、又は iii) 「大ざっぱな経験則」を使うという形で行うか、あるいは iv) 購入の決定をやめることが多い。第 2 章と第 3 章では、こうした反応のために消費者がいかにかコストのかかる決定をしてしまい、後で悔やむことになるかを説明している。このような時間の制約の問題に対応するために、一部の消費者は仲介者（旅行コンサルタント、金融アドバイザー、住宅ローンブローカーなど）に頼る。仲介者によって提供されるサービスは時間の節約という意味でも、消費者が十分な情報に基づくよりよい決定をするのを後押しするという意味でも、非常に有益なものとなりうる。ただし、言うまでもなく、仲介者が手数料や仲介料を得るために強引な売り込みや高価すぎる商品の推奨などをしない「誠実な」業者である場合に限られる。

時間という要素は、消費者が商品やサービスの問題を経験したときにも重要になる。苦情の申し立てや救済の請求を行うために相当な時間を費やす必要があるならば、消費者はそれをしてほしいと思わないかもしれないからである。また、それほど高額ではない取引にかかわる場合には、法的手続きの費用、時間、複雑さのために苦情申し立てが非現実的になることもある。

結論

これまで述べてきたように、技術の進歩、開かれた市場と規制構造に推進された市場のダイナミックな変化は消費者にとって大いに利益がある。消費者はさまざまな企業が提供する多くの革新的商品を利用することができるようになっている。しかし、市場がダイナミックになるにつれて消費者にとって新しい課題も生まれ、消費者行政機関が対応すべき問題の性質も変化している。消費者保護の分野では、貿易量の増加とインターネットの発達为消费者に新しい機会を提供する一方で、消費者問題、特に国境を越えた問題をより効果的に発見し、それに対応するために、国際的に協力する必要性を増大させている。

ほとんどの OECD 加盟国は、市場の透明性を促進し、i) よりよい決定の方法、ii) 問題回避の方法、及び iii) 商品やサービスが期待に達しないときに満足のゆく解決を求める方法について情報とガイダンスを提供することにより、消費者のよりよい決定を手助けする政策やプログラムにこれまで以上に力を注いでいる。また、自信と知識を持ち、理性的に決定をする消費者はイノベーション、生産性、競争の強力な推進力であるという政府の認識に基づき、こうした方法において消費者を「強化」する努力もなされている。

市場が急速に変化し、それが消費者に大きな影響を与えることがあるという現状から、政策立案者が消費者の不利益の発生源と発生状況を認識及び測定できることが特に重要である（第 3 章参照）。市場の失敗が発生したときにそれを是正するために政策立案者が利用できる手段は数多くあるが（第 4 章参照）、信頼できる客観的な証拠と実行可能なオプションの慎重な評価に基づいて政策を決定することがきわめて重要である（第 5 章参照）。この点で、市場がどのように作用し、消費者がどのように決定するかを理解することが不可欠である。第 2 章ではこの面について考察し、問題が存在しやすい状況や最も大きな不利益が生じる状況を知る上で情報経済学の研究結果がどのように役に立つか、また消費者の行動をよりよく理解するために行動経済学がいかに有用となりうるかを探る。

参照文献リスト

- Colbert, Judith A., H       Carty and Paul Beam (1999), *Practice: Assessing Financial Documents for Readability*, in Kerton, Robert R. (ed.), *Consumers in the Financial Services Sector*, Vol. 1 of research papers prepared for the Task Force on the Future of the Canadian Financial Services Sector.
- Consumer Agency & Consumer Ombudsman (Finland) (2009), Communication with OECD Secretariat, unpublished.
- Federal Ministry of Food, Agriculture and Consumer Protection (Germany) (2009), Communication with OECD Secretariat, unpublished.
- Financial Consumer Agency of Canada (undated), *Banking and Insurance: ABM fees*, www.fcac-acfc.gc.ca/eng/consumers/BankInsurance/ABMFees/ABMFeesInfo_1-eng.asp, accessed 15 May 2009.
- FPS Economy, SMEs, Self-employed and Energy (FPS Economy) (Belgium) (2009), Communication with OECD Secretariat, unpublished.
- Geser, Hans (2006), *Pre-teen phone adoption: consequences for later patterns of phone usage and involvement*, University of Zurich: Institute of Sociology, Zurich, April, http://socio.ch/mobile/t_geser2.pdf.
- GVH(Gazdasági Versenyhivatal) (Hungary) (2009), Communication with OECD Secretariat, unpublished.
- Industry Canada (undated), *Consumer Challenges and Solutions: Independent ABM/ATM's*, www.consumerinformation.ca/app/oca/ccig/consumerChallenge.do?language=eng&consumerChallengeNo=43, accessed 15 May 2009.
- International Telecommunications Union (2008), *ITU Study on the Financial Aspects of Network Security: Malware and Spam*, www.itu.int/ITU-D/cyb/cybersecurity/docs/itu-study-financial-aspects-of-malware-and-spam.pdf.
- Korea Consumer Agency (2009), Communication with OECD Secretariat, unpublished.
- Korean Government (2007), *Framework Act on Consumer Protection*, www.kca.go.kr/web/img/eng/10_1%20FRAMEWORK%20ACT%20ON%20CONSUMER.doc.
- Manes, Stephan (2003), *Early Adopters: Geeks or Pioneers?*, itWorldCanada, May 2, www.itWorldCanada.com.
- Mannan, Mohammad and P.C. van Oorschot (2007), *Security and Usability: The Gap in Real-World Online Banking*, School of Computer Science, Carleton University, Carleton, www.ccsf.carleton.ca/paper-archive/mannan-nspw07.pdf.
- Meza, David de, Bernd Irlenbusch and Diane Reyniers (2008), *Financial Capability: A Behavioural Economics Perspective*, Consumer Research Report CPR69, UK Financial Services Authority, www.fsa.gov.uk/pages/Library/research/Consumer.

Ministry of Economy, Trade and Industry (METI) (Japan), 2009, Communication with OECD Secretariat, unpublished.

Money and Pension Panel (Denmark) (2009), *Money and Pension Panel Study of 18-25 Year-old's Consumer Loans and Savings*, October.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2001), *OECD Economic Outlook*, Volume 2001/1, No. 69, OECD, Paris, June.

OECD (2004), *Education at a Glance: OECD Indicators 2004*, OECD, Paris, www.oecd.org/edu.

OECD (2007), *OECD National Accounts, Volume 2*, OECD, Paris.

OECD (2008a), *OECD in Figures: 2008*, OECD, Paris, www.oecd.org/INFIGURES.

OECD (2008b), *Enhancing Competition in Telecommunications: Protecting and Empowering Consumers*, OECD, Paris, www.oecd.org/dataoecd/25/2/40679279.pdf

OECD (2008c), *The Future of the Internet Economy: A Statistical Profile*, OECD, Paris, www.oecd.org/dataoecd/44/56/40827598.pdf.

OECD (2008d), *Education at a Glance: OECD Indicators 2008*, OECD, Paris, www.oecd.org/edu.

OECD (2009), *OECD Economic Outlook*, Volume 2009/1, No. 85, OECD, Paris, June.

OECD (2010), ICT database, OECD, Paris, accessed on 11 January.

OECD and Statistics Canada (2000), *Literacy in the Information Age: Final Report of the Adult Literacy Survey*, OECD, Paris.

OECD and Statistics Canada (2005), *Learning a Living: First Results of the Adult Literacy and Life Skills Survey*, OECD and Statistics Canada, Paris and Ottawa.

Pacelle, Mitchell (2004), *Fine Print: Growing Profit Source for Banks: Fees From Riskiest Card Holders*, Wall Street Journal, July 12.

Saskatchewan Education (2001), *Provincial Learning Assessment in Technological Literacy*, Saskatchewan Education, www.education.gov.sk.ca/PLAP.

SERNAC (National Consumer Service) (Chile) (2009), Communication with OECD Secretariat, unpublished.

Statistics Canada (2002), *A Profile of Disability in Canada, 2001*, Cat. No. 89-577, December, www.statcan.gc.ca/pub/89-577-x/pdf/4228016-eng.pdf.

Thierer, Adam and Grant Eskelsen (2008), *Media Metrics: The True State of the Modern Media Marketplace*, The Progress & Freedom Foundation, Washington, DC, Version 1.0, July 15, www.pff.org/mediametrics/.

Toshiba (2008), *Company Remains Focused on Championing Consumer Access to High Definition Content*, 19 February, www.toshiba.co.jp/about/press/2008_02/pr1903.htm.

- UK Ofcom (undated), *Exploring how manufacturers, suppliers and retailers address the needs of older and disabled people: what are the barriers and drivers?*, www.ofcom.org.uk/research/usability/older_disabled, accessed September 2009.
- UK Office for National Statistics (2000), *Social Trends*, No. 30, 2000 edition, www.statistics.gov.uk/downloads/theme_social/st30v8.pdf.
- UK Office for National Statistics (2009), *Social Trends*, No. 39, 2009 edition, www.statistics.gov.uk/downloads/theme_social/Social_Trends39/Social_Trends_39.pdf.
- UKOFT (United Kingdom Office of Fair Trading) (2006a), *Following success on credit card default charges - OFT turns attention to bank current accounts*, Press release 130/06, 6 September, www.oft.gov.uk/news/press/2006/130-06.
- UKOFT (2006b), *Research on impact of mass marketed scams*, OFT883, UKOFT, www.oft.gov.uk/shared_of/reports/consumer_protection/oft883.pdf.
- UKOFT (2007a), *Internet Shopping: An OFT Market Study*, OFT921, UKOFT, www.oft.gov.uk/shared_of/reports/consumer_protection/oft921.pdf.
- UKOFT (2007b), *OFT announces "quick fix" on bank charges will disadvantage consumers*, Press release 54/07, 29 March, www.oft.gov.uk/news/press/2007/54-07.
- UKOFT (2007c), *OFT launches test case on unauthorised overdraft charges*, Press release 107/07, 26 July, www.oft.gov.uk/news/press/2007/106-07.
- UKOFT (2008a), *Personal current accounts market study: a consultation paper*, OFT1005con, www.oft.gov.uk/shared_of/reports/financial_products/oft1005con.pdf.
- UKOFT (2008b). *Personal current accounts in the UK: An OFT market study*, OFT1005, www.oft.gov.uk\\shared_of\\reports\\financial_products\\OFT1005.pdf.
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) (undated), *UNCTAD Handbook of Statistics 2008*, <http://stats.unctad.org/handbook>, accessed on 8 December 2008.
- United Nations (undated), *World Population Prospects: The 2006 Revision, Population Database*, medium variant, United Nations, at <http://esa.un.org/unpp/index.asp>, accessed on 8 December 2008.
- United States General Accounting Office (2001), *College Students and Credit Cards*, www.gao.gov/new.items/d01773.pdf.
- USFTC (United States Federal Trade Commission) (2008), *Consumer Fraud and Identity Theft Complaint Data, January-December 2007*, USFTC, www.consumer.gov/sentinel/pubs/top10fraud2007.pdf.
- Valkama, Elisa and Vesa Mutttilainen (2008), *Payment Difficulties Associated with SMS Loans*, National Research Institute of Legal Policy, www.optula.om.fi/uploads/o0xn4w_1.pdf.
- Van Dijk Management Consultants and Centre for European Policy Studies (2009), *Data collection for prices of current accounts provided to consumers*, http://ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/prices_current_accounts_report_en.pdf.

Warren, Elizabeth (2008), *Product Safety Regulation as a Model for Financial Services Regulation*, Journal of Consumer Affairs 42 (3) 452-460.

Wilson, C. and C. Waddams-Price (2005), *Irrationality in Consumer's Switching Decisions: When More Firms Mean Less Benefit*, CCP Working Paper 05-04, ESRC Centre for Competition Policy, University, East Anglia.

World Bank (2008), *World Trade Indicators 2008*, World Bank, www.worldbank.org/wti2008, accessed on 8 December.

第2章： 消費者政策の経済学

本章では、消費者政策の基礎にある経済学について詳しく見ていく。ここでは、経済的な論理がそれほど顕著ではない、又は存在しない他のアプローチ（権利を基礎とした法的枠組みなど）から経済学的アプローチを区別する中心的要素を明らかにする。そのうえで、近代の新古典派経済学における消費者政策の基盤、及び行動経済学による消費者の決定に関する新しい知見について論じる。

序論

経済学は、消費者市場に政府がどこで介入するのが最も適切かを判断し、最も効果的な介入のタイプを知るための手引きとして有益である。標準的な経済学理論は、自由市場は一般に消費者にとって最良の結果を生み出すという考えに立っているが、市場がうまく機能しない場合も認識している。競争の欠如は市場の失敗を導く可能性があり、ゆえに政府は競争市場を確保するために介入する。市場の失敗のもう1つの重要な発生源は、消費者が市場で利用できる製品や価格について十分な情報を持っていないことである。情報不足から生じる市場の失敗は、消費者保護政策の主な焦点の1つである。おそらく市場の失敗の最も一般的なタイプは、経済学者が「外部性」と呼ぶものであろう。外部性が存在するのは、経済的決定に関与せず、その関心が考慮されなかった当事者に対して、企業（又は消費者）の行動が影響を及ぼすときである。古典的な例は公害であるが、押しつけがましいマーケティングや不十分なデータセキュリティなどの問題も、消費者政策による介入が正当と考えられる外部性の例である。

消費者保護は競争政策を補完するが、両者には重なり合う部分もある。消費者保護の手段は競争に影響を及ぼし、競争は消費者保護に影響を及ぼすからである。どちらも消費者の福利を促進するという共通の目的を持っているが、手法と焦点が異なる。競争政策は売り手の間の高度な競争を奨励及び確保し、それによって消費者により多くの選択肢と低い価格を提供することを目指す。

競争プロセスの主要要素の1つは、競争し合う各社の中で自分のニーズと望みを最も満足させてくれる会社に支出をシフトさせることによって会社に規律を与えるという消費者の役割である。したがって、市場で消費者が情報に基づいて選択できるようにする政策も、競争の維持に貢献する。つまり、効果的な競争政策は消費者の保護に役立ち、効果的な消費者政策は競争の維持に役立つのである。

競争があれば市場規律ができ、企業は消費者を欺く行為や消費者に有害な商行為を思いとどまることになる。しかし、競争は消費者の福利の最大化にとって必要条件ではあるものの、必ずしも十分条件ではない。状況によっては、競争市場に十分な規律が生まれず、消費者の不利益を導く詐欺的行為（これについては第3章でさらに詳しく論じる）が防止されないこともある。

本章の最初のセクションでは、市場の失敗を作り出す上でもそれを是正する上でも情報が果たす役割に重点をおきながら、消費者政策の根底にある基礎的な経済学について論じる。このアプローチは、消費者は自分の好みを知っており、それを達成するために筋の通った行動を取るという新古典派の経済行動モデルに基づいている。続いて、第2のセクションでは、市場における消費者の実際の行動について理解を深めるために、新しい行動経済学の分野での知見をどのように利用できるかを考察する。行動経済学は、消費者の決定のしかたに関する心理学的研究の結果と洞察を使って、伝統的なモデル

の基本的な仮定の一部を柔軟にとらえる。さらに、この考え方が消費者政策に及ぼす影響についても論じる。

本章で展開する分析的な枠組みは、本報告書のその後の章で説明する消費者政策ツールキットの中心的な要素の背景となる。

- 第3章では、市場の失敗から生じる経済的不利益の認識と測定の方法を説明する。
- 第4章では、市場の失敗を是正する各種の手段、及びその利用のしかたを説明する。
- 第5章では、いつ措置が妥当と判断されるのか、及び妥当と判断されるならばどのような形を取るべきかを政府が決定するために利用できる枠組みを示す。

伝統的アプローチ

市場の失敗は消費者政策の市場介入が妥当となる主な要因である。経済学は、i) 消費者の福利が最大になる理想的な市場の仕組みを定義し、ii) 消費者が、いつ、どの程度、不利益を被っているかを判断するために、現実世界とこの理想の乖離を評価し、iii) 各種の是正手段が市場全般及び消費者に及ぼすと思われる影響を評価することによって、関連する問題の体系的な分析を行う。

新古典派の経済モデルの理想は「完全競争市場」である。完全競争市場では、活発な競争によって価格が決定され、買い手も売り手も、商品の価格と性質を含め、市場で利用できるすべての商品について完全な情報を持っている。企業と消費者は、自分の利益のために行動し、どの商品やサービスが自分に最大の満足を与えてくれるかを知っていると仮定される。消費者は誤りを犯すこともあるが、それはランダムに起きるのであり、全体的な結果に重大な影響は及ぼさないとみなされる。完全競争市場では、すべての消費者が商品やサービスを生み出すために社会にかかったコスト以上の価格でそれらの商品とサービスの価値を評価し、生産の社会的コストを反映した価格で購入する。

完全競争市場は現実の市場と可能な政策介入を評価するための有益なベンチマークにはなるが、それ以上ではない。それは情報の状況が完全から程遠い現代の市場の現実に即していないからである。第1章に詳しく論じたように、今日の市場経済は、可能な多くの選択肢とそれに関する当惑するほど多くの情報を消費者に提供しており、消費者は複雑な課題を突きつけられている。情報の取得と吸収のためには、消費者はお金と時間と労力をかけなければならない。決定をするには、これらの資源がさらに多く必要である。

こうした現実を受けて、経済学者らは、より現実的な企業と消費者の行動のモデルを発展させてきた。1960年代と1970年代に行われた重要な理論的研究に基づき、標準的な新古典派の理論を拡大し、情報を市場の他の多くの商品と同様の形で分析できる希少資源ととらえるようになった。この考え方から、不完全な情報が果たす役割に関して多数のさまざまな研究が導かれ、売り手と買い手がどのように相互作用することによって現実の市場結果が生み出されるのかがこの視点から説明されている。注意していただきたいが、ここでの「不完全」とは必ずしも情報が誤っていることを意味するわけではなく、消費者が市場のすべての商品の性質と価格について知るべきすべてのことについて知らないことを意味する。

情報経済学のパラダイムでは、消費者は有益な情報を求めるが、それにはコストと時間がかかるため、たいいていの場合、商品やサービスを購入する前に可能なすべての情報を取得するわけではないと考える。消費者は、自分が持っている情報に基づいて可能な限り最善の決定をするが、それはすべての可能な情報を持っている場合の決定とは違うかもしれない。企業の行動も同様に情報の取得と普及

のコストに影響を受ける。企業はどのような製品を生産するか、価格をいくりにするか、どこに位置するか、広告するか否か、どのように広告するか、製品にどのようなラベルを付けるかなどを決定するとき、消費者とのコミュニケーションのコストを検討する。

この考え方において、競争市場の推進が中心的な役割を果たす。競争は消費者が効率的なレベルの情報を確実に手に入れる最良の方法となりうるからである。企業は、広告やその他のマーケティング手法を通して情報を提供することや、消費者の望みに最もよく合った多様なサービスや商品を提供することによって競争する。

しかし、市場には避けられない情報の不足が存在するため、非効率が導かれ、競争だけでは乗り越えられない消費者の不利益が生じることがある。ゆえに、こうした不足に対処することが消費者の福利を向上させる。この理論に貢献した初期のある研究者は、「消費者保護の経済学は情報の経済学」であると述べている（Shapiro, 1983）。消費者問題は情報不足以外の理由でも起こるため、これは少々誇張しすぎかもしれないが、すぐれた消費者政策の決定と実行にとって情報経済学を十分に理解することがいかに重要かをはっきりと示している。情報経済学の主要素には、情報の作成や利用のされ方、情報の流れの不完全さから発生する市場の失敗の種類、問題を是正することができる政府の行動のタイプを理解することが含まれる。

市場の失敗に対処するとき、企業が規制や取り締まりにどのように反応するかに注意を払う必要がある。これらは、企業がどのような商品を生産すると決定するか、その価格、消費者とのコミュニケーションの方法に影響を及ぼす。規制に対する企業の反応のしかたは、規制の効果を鈍らせ、政策立案者の目標達成を難しくすることがある。反対に、規制の違反を避けようとする企業が過剰に反応して慎重になりすぎることもある。ときには市場から撤退してしまうことすらある。これは市場と消費者にマイナスの影響を及ぼすことになる。

情報の提供、情報の探求、消費者による情報の利用

消費者は、決定を行うとき、商品の観察と使用から引き出された情報、友人や家族から得られた情報、広告その他のマーケティング活動を通して企業から提供された情報、政府、仲介者、独立組織などの第三者から提供された情報など、多様な情報を利用する。

直接観察と過去の購入の決定から得られた情報の量と価値は、商品やサービスのタイプ、及びそれに伴う個々の主張によって異なる。財や性質は一般に次のように分類される。

- **探索財**：例えばスーツの色など、購入の前に特性や品質を観察・確認できる商品
- **経験財**：使用後にはじめて特性や品質が観察される商品。スーツの例を続けるならば、スーツの耐久性はこのカテゴリーに入る。
- **信頼財**：購入・使用後にも購入者が特性や品質を判断できない商品。例えば、がんのリスクを下げる主張されるビタミン・サプリメントが本当にそのような効果を持つかどうかは、1人の消費者が自分の経験に基づいて判断することはできない。

経験財と信用財については、しばしば売り手と買い手の間で「情報の非対称」が生じる。売り手は買い手よりも商品の特徴や品質について多くを知っている。消費者も売り手の一部——典型的には質の高い商品の売り手——も、消費者によりよく情報を伝達することによってこの非対称を小さくすることに利益がある。極端な場合、情報の非対称は市場の失敗を引き起こす。質の高い商品の売り手が消費者に確実に情報を伝えることができなければ、質の低い商品しか売れないことになりかねないからである。この現象は中古車市場に関する Akerlof の分析で取り上げられている (Akerlof, 1970)。ディーラーが使い物にならない欠陥車（しばしば「レモン」といわれる）を高品質の中古車と区別することができなければ、事実上、高品質中古車の市場が排除される。

覚えておくべきことは、消費者も質の高い商品の売り手も「レモン」問題を解決したいという動機を持っているため、しばしば市場の民間アクターが解決策を見つけるということである。この解決策の重要な例として、製品のブランド化と評判、第三者の情報源などがある。

広告とマーケティング

広告、ラベル表示、マーケティングは消費者にとって重要な情報源である。商品の価格、生産地、物理的な特性を示す非常に重要な機能に加えて、健康と安全に関する真実の主張の広告が有益な情報を提供する。また、企業は、自社が販売する商品の質と価値を伝達するための評判資本を発展させる手段として、広告やその他の販売促進費を使う (Beales *et al.* 1981 及び Rubin 2004)。評判資本の論理は、その商品を試したほとんどの消費者がそれを気に入らず、二度と購入しなかったり、他の人にそれを買わないように助言したりするような商品ならば、企業は販売促進に多くの金額を費やさないとだろうということである。ゆえに、消費者はある企業の商品の質について判断するときに評判に頼ることができる。これは、消費者が購入後に商品の質を判断でき、企業が反復的な購入に依存する商品の場合に最も効果的だと考えられる。また、企業は、自社の商品を利用するように消費者を促すために保証や返金保証といった契約条項を利用することもできる。

しかし、情報源としての広告には明白な限界がある。企業は、伝えることが自分たちの利益になる情報を伝える。したがって広告は偏りのない情報源ではない。しかし、消費者は一般に広告に対して懐疑的であるという多くの証拠がある (Calfee and Ringold, 1994)。企業は単純に肯定的な面を強調したり否定的な面を避けたりするだけでなく、人を欺く広告をすることもある。後述する人を欺く広告は、消費者に不利益を生じさせる購入やその他の行動を導くことがある。

第三者情報源

消費者は第三者情報源から提供される情報も利用する。これについては第 3 章と第 4 章でさらに詳しく論じる。この情報源には、大規模な独立した消費者製品試験の結果を報告する組織、商事改善協会 (better business bureau) のような業界団体 (例えば www.bbb.org を参照)、及び消費者に直接情報を提供したりトラストマークの使用などを通して民間が表明する内容を検証したりする国の監督機関やその他の政府機関などが含まれる (ボックス 2.1 参照)。また、最近ではインターネットが消費者のためのさまざまな第三者情報源を促進しており、Amazon (www.amazon.com 参照)、eBay (www.ebay.com 参照)、Epinions (www.epinions.com 参照) など、消費者自身によって生み出されるオンラインの製品レビューが重要な情報源になっている (Ghosel and Panagiotis 2006)。さらに「口コミ」も非常に重要な情報源となりうる。

ボックス 2.1 第三者情報

韓国

韓国消費者庁は、2008 年、消費者がオンラインで商品の検索をし、その情報を得ることができる「消費者トラストゲート」(T-gate)を設立した(www.tgate.or.kr) (Korea Consumer Agency, 2009)。このサイトには、品質の比較、消費者によるレビュー、価格情報、購入の手引き、消費者からの苦情データのセクションがある。

スイス

スイス政府は、消費者組織による商品とサービスの客観的な情報提供と比較試験を支援するため、財政援助を行っている(Federal Consumer Affairs Bureau, 2009)。加えて、連邦消費者問題局が、製品リコールに関する情報を掲載し、企業も情報を掲載することができるサイトを設けている(www.rappelsdeproduits.admin.ch)。

イギリス

イギリスの公正取引庁(OFT)は、消費者行動規範認証制度(Consumer Codes Approval Scheme: CCAS)と呼ばれるプログラムを実施している(UKOFT, undated)。CCAS は自発的に採用された業界の消費者行動規範を認証し、この規範に従う企業が独自の OFT 認証ロゴを使用・表示できるようにすることによって、業界の自主規制を促進している。行動規範がこの認証を得るためには、消費者に適切な情報を提供する手順、明確かつ公正な契約の使用、ユーザーフレンドリーで迅速な苦情処理、苦情が満足いく形で解決されないときの安価な独立した救済策などを含め、いくつかの中心的な基準を満たさなければならない。行動規範は、OFT の承認を得た業界団体などの組織によって出資され、民間で運営される。参加企業は、信頼性を示すために、自発的な消費者行動規範を遵守しているということをマーケティングに利用することができる。この制度を取り入れているセクターには、車体の修理、自動車の修理とアフターサービス、自動車販売、不動産販売、直接販売、家具・インテリア販売、債務管理などがある。

Sources: Federal Consumer Affairs Bureau (Switzerland) (2009), Communication with OECD Secretariat, unpublished; Korea Consumer Agency (2009), Communication with OECD Secretariat, unpublished; UKOFT (United Kingdom Office of Fair Trading) (undated), Consumer Codes Approval Scheme, www.offt.gov.uk/news/campaigns/consumercode, accessed on 6 August 2009.

消費者が第三者から情報を得るとき、消費者はその情報がどれだけ信頼できるかを評価しなければならない。消費者が考慮する要素には、その情報源がカバーしている市場の広さ、商品进行评估する上でその情報源が持つ専門知識、その情報源が独立しているかどうかなどが含まれる。ある情報源が実際には独立していないにもかかわらず独立していると信じるように誘導されたとき、不利益が生じる可能性がある。これは、その情報源が不正確又は人を欺く情報を提供しているときに特に問題である。消費者が独立性を評価するにあたっては、情報提供者の資金源が重要である。それらの資金源は、業界や政府、又は(会員になることなどを通して)消費者自身であることもある。

市場仲介者

消費者は多くの商品やサービスを購入するとき、住宅ローンブローカー、金融仲介機関、オンライン紹介サービス、オンライン・オークションサイトなどの仲介者を利用している。Grossman (1981) や Milgrom (1981)以来、経済学者たちは仲介者がどのように市場における情報の流れを改善するかを研究している。最近では、インターネットを通して消費者に情報を提供する仲介者の役割が注目されている。Choi and Whinston (1997) は、オンライン仲介者が物理的な市場における卸売と小売の効果と似たような形でネットワークトラフィックに伴うコストを下げることによって、効率性を作り出していると指摘した。Jin and List (2006) は、評判と質のモニタリングが相補的であり、第三者の検証が上述のレモン問題への対策に役立つことを示した。さらに、この論文では、有益な情報を提供する上での仲介者の有効性が競争の程度に直接関連していることが指摘されている。

仲介者が市場の効率を高め、消費者にとってよい結果をもたらす程度は、相互に関連しあう3つの要素に依存している。i) 仲介者がカバーする市場の割合、ii) 仲介者が互いに競争する程度、及び iii) 決定をするために消費者がその情報を使用する能力である。仲介者にとって、競争、及び情報に基づく消費者の行動の組み合わせが、消費者に有益な情報を提供する誘因になる。しかし、消費者が信頼する仲介者にとっての誘因が消費者の利益と一致しない場合や、消費者が比較検討せずに1つの仲介者の助言に依存しすぎる場合、問題が生じることがある。この問題は1998年にカナダで行われた調査において報告されている。これによると、金融セクターの仲介者は一般に自分たちは金融プランニングと投資助言サービスを行っていると考えているが、現実には1つの商品売っているにすぎないことが多い(Stromberg, 1998)。

欺もう (Deception)

消費者が利用できる情報の質は、良い選択をするためにきわめて重要である。上述したように、消費者は情報源の評価を慎重に行う必要がある、同時に、時として誤解を招く情報が消費者のまづい選択をもたらし、不利益を生み出すことがある。

製品とサービスに関する人を欺く主張はいくつかの形で不利益を引き起こす。それは消費者に、そのような主張がなされなければ買わなかった商品やサービスを買わせたり、そのような主張がなされなかったときよりも高い金額を支払わせたりすることがある。このような状況における経済的な不利益は、その商品に消費者が支払った金額と、人を欺く主張がなされなかったときに支払ったであろう金額の差に等しい。また、人を欺く主張は金銭以外の損害を引き起こすこともある。例えば、売り手が安全だと主張した商品に実際には健康や安全上のリスクがある場合、身体的な被害が生じる可能性がある。また、欺もうは、消費者に他の購入や行動を控えさせることによって間接的な不利益を引き起こすこともある。例えば、消費者は人を欺く情報のために、より利益が大きいかもしれない医療を受けなくなる恐れがある。

情報の問題は、競争市場でも完全になくすのは難しい詐欺的行為を発生させることがある。実際、欺もうが最も多く見られるのは、参入と撤退が容易な非集中市場である。このセクションでは、欺もうが市場で最も発生・持続しやすく、ゆえに政府の行動が最も必要だと思われる状況について論じる。上述したように、財は一般に探索財、経験財、信頼財に分けられる。

- **欺もうと探索財**：探索財の特性から欺もうは起こりにくい、又は不可能である。ある車が実際には青であるときに赤であると主張しても信じられないであろう。
- **欺もうと経験財**：経験財に関しては、消費者は購入の後まで商品に関する真実を知ることができないため、欺もうが可能である。経験財に関する人を欺く主張は、売り手にとって反復購入や売り手の評判が重要ではない市場で起こりやすい。収益を上げるために反復購入が必要ならば、経験財について消費者をだますのは効果的ではない。同様に、企業が顧客を引き付けるためにすぐれた評判に依存しているならば、経験財に関して人を欺く主張を行うのは危険である。口コミやメディアでの報道などによって虚偽が暴かれる可能性があるからである。
- **欺もうと信頼財**：信頼財に関する人を欺く主張は大きな問題である。消費者は信頼財の有効性を自分で判断することができないため、売り手の主張や第三者の情報に頼らざるをえないからである。多くの場合、企業の主張を評価する資源や動機を持つ民間の第三者は存在しない。例えば、多くの売り手が自社の薬は体重減少に効果があると主張するとき、これらの薬を広くテストすることによって利益を得る民間当事者も、それだけの資源を持つ公益団体もないと思われる。こうした状況では、商品の有効性を明確に示すことを企業に求める欺もう

防止の法や要求という形での政府の介入が正当と考えられるかもしれない（第4章参照）。
 後者は、医薬品の販売の分野で多くの政府が取っているアプローチである。

欺もうと広告の解釈

すべての欺もうが詐欺や明白な嘘を伴っているわけではない。広告は、商品やサービスについて真実ではないことを暗黙に伝えるならば欺もうになる。あるいは重要な情報が省略されることによって、広告の真実の情報が人を欺く主張になることもある。問題が暗黙の主張に関連する場合、規制当局や取り締まり当局にとっては、消費者がそのような広告から実際にどのようなメッセージを受け取っているかを判断することが重要である。こうした状況では、多くの場合、消費者が広告からどのようなメッセージを受け取り、それらをどの程度重要ととらえるかはさまざまである。政策の視点からいうと、人を欺く広告を過剰に規制や制限しないように注意する必要がある。それは競争を損ない、企業が消費者の利益になるかもしれない情報の提供に慎重になりすぎる恐れがあるからである。

主張と実証

次に、明示的な主張であれ暗黙の主張であれ、それぞれの主張に関して広告者がそれを十分に実証できるかどうかを判断するという問題がある。高い実証基準を満たすように企業に求めるのには、メリットとデメリットがある。メリットは、商品に関する主張が真実である可能性が高くなるということである。デメリットは証拠を作成する企業の費用が増加し、真実ではあるが証明するのに費用のかかる情報が失われることである。これらのメリットとデメリットのどこでバランスを取るかは、主張の性質によって異なる。具体的で客観的な主張、特に健康と安全に関する主張に関しては、強固な実証を求めることがおそらく適切であろう。それほど具体的でない主張や、商品の主観的な質に関する主張の場合には、高い証明基準を企業に求めるのは不必要であり、非生産的かもしれない。企業は証拠を作成することに費用をかけるよりも、情報を提供しないことを選ぶ可能性があるため、市場に提供される有益な情報が減る恐れがある。

政府は一般に、企業に対して主張を実証することを求める権利を持つ。例えば、EU の加盟国は、行政手続きにおいて業者に主張の十分な根拠を示すように求める権限、及び実証がなされないとき、又は十分ではないときにその主張が不正確であるとみなす権限を裁判所や行政機関に与えることが求められている。この規定は、2009 年にハンガリーで実際に使用された。ある製品が人の免疫システム、アレルギー、ストレスレベル、消化器官、痛みのレベルに効果があると主張した会社が、その証拠の提出を求められたのである（GVH, 2009）。この会社が主張を裏付ける科学的証拠を提出できなかったとき、この会社は法に違反していると判断された。

情報と競争

情報の不足は、いくつかの形で商品市場の効率を損なう。例えば、非集中市場の売り手は、価格に対して一定の「情報の市場支配力」を得ることができる（Beales *et al.*, 1981 p. 510）。好例は葬儀業界である。Beales が指摘しているとおり、遺族は各社のサービスを簡単に比較して回ることができない状況であるため、再分化された業界にもかかわらず価格がかなり高い。広告禁止のために消費者が価格を比較できない市場でも同じ状況が生じている。

消費者に影響を及ぼす外部性

先に簡単に触れたように、外部性とは何らかの行動の結果から生じるがその行動をするかどうかを決定する当事者が負担しないコスト（又は利益）である。古典的な例は環境汚染である。規則やその他の介入がなければ、工場主は、どれだけ生産すべきか、どの生産技術を用いるかを決定するとき、その工場によって生み出される環境汚染のコストを考慮しない。環境汚染のような外部性は社会のすべての人に影響を及ぼす可能性があるが、消費者としての個人に影響を及ぼす外部性もある。後述するように、国によってはこれらの一部の対策が消費者保護の中心となっている。

電話勧誘販売とスパム

電話勧誘販売——消費者の自宅に電話をし、商品やサービスを売ろうとする商法——は企業と一部の消費者にとっては利益になることがあるが、電話は多くの消費者に生活の妨害や不快感などのコストを生じさせる。企業は電話勧誘販売を行うか否か、どの程度の頻度で電話をかけるか、どの消費者に電話をかけるかを決定するときにこのようなコストを考えないこともある。したがって、消費者に対するコストは外部性であり、市場に電話勧誘販売が多すぎる状況が生じることがある。同様に、電子メールによるマーケティング、すなわちスパムも、少数の人には利益になるが、それよりはるかに多くの消費者にとってはコストになる。スパムは送り手にはほとんどコストがかからない新たな機能である。電話勧誘販売とスパムは、消費者の利益を保護するために政府が対策を取っている分野である（ボックス 2.2 参照）。

ボックス 2.2 「勧誘電話拒否」イニシアチブ

デンマーク

デンマークでは、特定消費者契約法によって、一般に企業は対面でも電話でも個別消費者に対して本人の同意なくセールスを行うことが禁じられている（Act on Certain Consumer Contracts, 2004）。ただし、いくつかの例外がある。例えば、新聞や書籍の定期購読、保険、救命サービスを販売するためには消費者の同意なく勧誘を行うことが認められている。こうした例外の場合、消費者が勧誘を避けるために利用できるいくつかの取り決めがある。例えば、「ロビンソン・リスト」とよばれるリストに名前を登録することによって、ダイレクトメールや勧誘電話を避けることができる。

イスラエル

イスラエルが 2008 年に採択した新しい法律は、受け手が前もって同意しない限り、ファックス、電子メール、自動電話ダイヤル、又は SMS による勧誘メッセージを送ることを禁止している。この事前同意ルールの例外として、i) 勧誘メッセージの受け取りに同意するよう要請するために事業所である受け手に 1 回限りのアプローチをすること、及び ii) 既に関係が築かれている顧客に関して、そのようなメッセージの受け取りを拒否する機会を広告主が顧客に与えているならば、顧客が以前に購入したものに類似した商品に関連する勧誘メッセージを送ることが認められている（Ministry of Industry, Trade and Labor, 2009）。

オランダ

オランダは 2009 年 10 月 1 日から、法的拘束力のある「電話拒否者」登録リストを設けている（Ministry of Economic Affairs, 2009）。消費者は、インターネット、電話又は郵便で、「電話拒否者」登録リストに名前を登録することができる。その際、すべての電話を拒否するか、それとも商業的な勧誘は拒否するが、公式の慈善団体などの非営利組織からの電話は受けるかを選択することができる。このリストに登録された人に電話をかけた会社には、最高 45 万ユーロの罰金が科せられる。また、電話で勧誘する場合には、すべての電話のはじめに「電話拒否者」登録リストに登録できることを消費者に知らせなければならない。消費者がそのリストへの登録を望む場合には、電話勧誘者は登録の処理を行わなければならない。登録は無料であり、消費者が登録削除を望まない限り無期限に継続する。

イギリス

イギリスでは 2 種類の「勧誘電話拒否」イニシアチブが実施されている。迷惑電話拒否サービス（Telephone Preference Service : TPS）は、ダイレクトマーケティング業界が資金提供と運用を行っている電話拒否制度であり、この制度に基づいて消費者は同意していないセールスや勧誘の電話をしないように要求することができる（TPS, undated）。すべての組織（慈善団体、ボランティア組織、政党を含む）は、個人の同意を得ない限り、TPS に登録された番号に電話をかけてはならないと法で定められている。TPS は苦情を受け付け、それを関連する会社に回付するが、取り締まりは、公的情報へのアクセスの促進と個人情報の保護のために設立された独立機関、情報コミッショナー事務局（Information Commissioner's Office : ICO）が責任を負っている。

電話防止登録所（Call Prevention Registry : CPR）は、勧誘電話を受けたくない消費者を支援する独立組織である（CPR, undated）。CPR は、年間 35.75 ポンドの料金で、電話を受けたくないという意思を示した消費者のリストを企業に提供する。問題が発生した場合には、消費者は CPR に苦情を申し立てることができ、苦情を受けた CPR は消費者に代わって行動する。それでも問題が解決されないときには、CPR はこの企業を情報コミッショナー事務局又はそれに相当する取り締まり機関に通知する。

Sources: TPS (Telephone Preference Service) (undated), www.tpsonline.org.uk/tps, accessed in September, 2009 and CPR (Call Prevention Registry) (undated), www.callpreventionregistry.co.uk/index.html, accessed in September 2009.

アメリカ

電話勧誘販売に対する多くの消費者の不満を受けて、アメリカの連邦取引委員会（FTC）は、2003 年、こうした電話を制限する規則を定めた（USFTC, 2003）。特に、FTC は、勧誘電話を受けたくない消費者が自分の電話番号を登録できる「電話拒否」リストを作成・維持している。電話勧誘販売を行う企業は、このリストへのアクセス権を購入

しなければならず、それがこのプログラムの運用資金となっている。企業は、限定的な例外を除き、このリストに登録された番号に電話をかけることはできない。このプログラムはうまく機能しており、2010 年 1 月現在、1 億 9,100 万以上の電話番号が登録されている（USFTC 2010）。FTC はこれまでにこの規則に違反した 30 社以上を摘発している。

Sources: Act on Certain Consumer Contracts (2004), Denmark, June 9, www.forbrugereuropa.dk/english/consumer-laws/act-on-certain-consumer-contracts/; CPR (Call Prevention Registry) (undated), www.callpreventionregistry.co.uk/index.html, accessed in September 2009; Ministry of Economic Affairs (Netherlands) (2009), Communication with OECD Secretariat, unpublished; Ministry of Industry, Trade and Labor (Israel) (2009), Communication with OECD Secretariat, unpublished; TPS (Telephone Preference Service) (undated), www.tpsonline.org.uk/tps, accessed in September, 2009; USFTC (United States Federal Trade Commission) (2003), *National Do Not Call Registry Opens*, 27 June, www.ftc.gov/opa/2003/06/donotcall.shtm; USFTC (2010), *FTC Approves Two Reports to Congress on the National Do Not Call Registry*, 4 January, www.ftc.gov/opa/2010/01/donotcall.shtm.

データの安全性

企業が消費者のクレジットカード番号などの秘密情報を含むデータベースを維持しているとき、消費者に害を与える形でデータが入手・使用されるリスクがある。企業は、違反が生じた場合のすべてのコストを自社が負担するのでない限り、データセキュリティにどれだけの金銭と労力をかけるかを決定するときにこのリスクを十分に考慮しないかもしれない。ゆえに、データセキュリティへの投資が不十分になる可能性がある。したがって、一部の国では、消費者のデータの保護を企業に義務付け、それを怠った企業に罰則を科している。

信用報告の正確性

金融会社に信用調査の結果を報告する企業は、調査報告書を正確にする動機を持っている。しかし、クレジットの履歴情報を収集及び整理するのは本質的に複雑な作業であり、正確性とコストの間には二律背反がある。また、債務不履行といった否定的なクレジット履歴の特定の情報がある消費者にかかわるかどうか不確実であり、報告にどの情報を含み、どの情報を除外するかを決定しなければならない状況もある。企業が直接の顧客——典型的には金融会社——に対するその決定の影響のみを考慮し、消費者に対する影響を考慮しないならば、ダウンサイドリスクを制限する慎重なアプローチを取り、疑問のある否定的な情報を消費者の信用報告に含むことを選択するであろう。金融会社にとって、リスクの高い借り手に融資するコストは、信頼できる借り手に融資しないコストよりも大きいからである。信用調査会社が正確性のためにどの程度の資源を費やすのか、あるいは否定的な情報を含むか除外するかを決定するとき、消費者に対するこれらの決定の影響を考慮しない可能性があるため、これは外部性である。一部の国では、正確性を確保するために一定の手段の実行を義務付ける、信用報告の内容の閲覧とそれへの異議申し立ての権利を消費者に与える、信用報告が使用される目的を制限するなどの方法で、この問題に対処している。

行動経済学

従来の経済モデルは、情報の入手と処理は消費者にとってコストのかかるものになりうることを認識している。このモデルでは、消費者は自分の好みを知っており、その好みは安定しており、時間、金銭、情報の制約を考慮しながら自分の好みと一致した決定をすると仮定している。経済学ではこれを「合理的な効用の最大化」という。それに対して、行動経済学者は、異なる仮定に基づいて異なる見方をする。人間の意思決定に関する心理学の研究結果を基礎として、人は自制の問題、損益の不適切な区別、多数の選択肢の中から選ぶ難しさなどのためにいかに自分の最大の利益にはならない行動をするかを説明するのである。

行動経済学が消費者政策に関連する2つの主な理由がある。第1に、行動経済学の研究結果は、伝統的な経済モデルでは政府の介入が妥当だと考えられない分野の中から、介入が妥当だと思われる分野を洗い出すのに役立つ。例えば、デフォルトの使用の制限（後述）は、行動経済学に根差した議論によって介入が妥当だと考えられている。第2に、行動経済学の最も強固な研究結果は、効果的な政策介入の設計に影響を持っている。例えば、開示の義務付けはよく利用されている政策手段である。行動学的な研究は、情報の提示のしかた、すなわちフレーミングが消費者による情報への反応のしかたに劇的な影響を持つことがあることを示している。したがって、政策立案者は一定の結果を達成したいならば、開示の設計を慎重に行わなければならない。行動モデルを基礎とする政策介入は、他の政策介入と同様に、消費者に確実に利益を与えるとともにコストを十分に理解するため、注意深く評価されるべきである。

以下のセクションでは、行動経済学が消費者の決定に洞察をもたらす3つの主な分野に焦点を当て、行動経済学の研究結果が消費者政策に最も大きな意義を持つ分野を示す。

選択と複雑性

消費者が行う決定の中には、金融商品のような非常に複雑な商品や溢れるほどの選択肢に対応せざるをえないものがある。標準的な情報経済学のモデルでは、困難に対応するために必要とされる時間と労力はコストとして扱われる。行動学では、人がそうした状況でどのように決定するかをさらに詳しく探求する。その結果、こうした状況で決定をするとき、消費者はかなり単純な「経験則」を用いること、ときには一部の選択肢を無視するとすばやく決定すること、場合によっては単純に選択しないという解決策を取ることが明らかになっている。複雑な状況でよりよく決定できるようにするため、政府やその他のステークホルダーは、複雑な市場での比較を単純化する対策を講じている（ボックス2.3 参照）。そうした対策は、後に誤りだったとわかるような決定手法に頼る必要性を小さくし、（標準モデルの）コストを下げる。

ボックス 2.3 情報提供の義務付けと価格の透明化

オーストラリアの電話契約プランの比較

PhoneChoice は、オーストラリアにおける数百の携帯電話と固定電話の契約プランの詳細な情報を集めた無料の独立消費者ウェブサイトである（PhoneChoice, 2004 及び PhoneChoice, 2009）。消費者は、自分のニーズに最も適したプランを選ぶために、好みの基準に従い、オンライン料金自動計算機能を使いながら、各プランの料金を比較することができる。多くの電話会社が自発的に自社の契約プランのデータを PhoneChoice に送っている。また、PhoneChoice はユーザーのフォーラムを支援し、業界の動きについて報告し、具体的な問い合わせに対応している。現在、このサイトには毎月およそ 5 万人がアクセスしている。

チリのインターネット、テレビ、電話の比較

チリ全国消費者庁（Chilean National Consumer Service : SERNAC）は、インターネット、テレビ、電話サービスに関して、消費者が速度の異なるさまざまなサービスの組み合わせを比較できるウェブサイトを運営している（www.mibandaancha.cl）（SERNAC, 2009）。

デンマークの電気料金

デンマークエネルギー規制庁（Danish Energy Regulatory Authority : DERA）は、消費者が利用できる価格と条件の情報を提供するように電気会社に義務付ける省令を定めている（Danish Energy Agency, 2009）。この情報は、デンマークエネルギー協会が運営するウェブサイト（www.elpristavlen.dk）で公表されている。

フランスの電気料金・ガス料金と請求書

消費者保護機関である競争・消費者問題・詐欺防止総局（Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des frauds : DGCCRF）は、ガスと電気の消費者向け請求書に記載しなければならない情報の詳細さを定めた規則を設けている。拘束力のあるこの規則には、期間ごとの料金の比較ができるように過去 1 年間のエネルギー消費量の概要を示すことが含まれている（DGCCRF, 2009）。加えて、エネルギーに関するオンブズマン（Médiateur National de l'Energie）がフランスの市場で提供されている電気とガスのすべての契約について、料金やその他の特徴を比較するウェブサイトをスタートさせた。エネルギー各社は自発的にデータを提供している。

スロバキアの電力使用と料金

スロバキア全国エネルギー庁（Slovenian National Energy Regulator : NER）は、消費者が自分の毎月の電力消費を計算・追跡し、毎月の請求書が間違っていないか確認できるようにするオンラインツールを導入している（www.agen-rs.si/si/）（Ministry of Economy, 2009）。異なる電力網提供者による電力の価格に関する情報も提供されている。

スイス

スイス政府は、国内の各地域の価格比較情報を提供するいくつかのサイトを運営している。このサイトには、ごみ処理、上下水道料金（www.preisvergleiche.preisueberwacher.admin.ch/?l=1）、電力（www.strompreis.elcom.admin.ch/）、健康保険料（www.bag.admin.ch/themen/krankenversicherung/00261/index.html?lang=fr）に関する情報が含まれている（Federal Consumer Affairs Bureau, 2009）。

イギリスのクレジットカードの比較

イギリスでは、消費者がクレジットカードを理解・比較しやすくするため、共同支払決済機構（Association for Payment Clearing Services）（現 UK Payments Administration）が標準サマリーボックスを作成した。これは、実質年率（APR）、金利、無利子期間の長さ、最低返済額、発生する可能性のあるすべての料金など、主要な情報が一目でわかるようにまとめたものである（UK Payments Association, 2009）。

Sources: DGCCRF (Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des frauds) (France) (2009), Communication with OECD Secretariat, unpublished; Federal Consumer Affairs Bureau (Switzerland) (2009), Communication with OECD Secretariat, unpublished; Ministry of Economy (Slovenia) (2009), Communication with OECD Secretariat, unpublished; UK Payments Association (2009), *Credit Card Industry Launches New Revised Summary Box to Help Consumers*, 27 August,

www.ukpayments.org.uk/media_centre/press_releases/-/page/688; Danish Energy Agency (2009), Communication with OECD Secretariat, unpublished; PhoneChoice (2004), *Submission for the Consumer and Financial Literacy Taskforce*, August, <http://cfltaskforce.treasury.gov.au/content/download/submissions/PhoneChoice.pdf> and www.phonechoice.com.au/index.cfm?Section=Mobile; PhoneChoice (2009), Communication with company officials, September; SERNAC (National Consumer Service) (Chile) (2009), Communication with OECD Secretariat, unpublished.

消費者はすばやく決定をするためにいつも経験則を用い、多くの場合、これは適切な決定に達する効率的な方法の1つであるということを知っておく必要がある。しかし、経験則は消費者の判断を誤らせることもある。重要な例は貯蓄と投資の分野に見られる。例えば、雇用主が提供する退職後資金貯蓄制度にいくつかの投資のオプションがあるとき、多くの人は単純にこれらのオプションに均等に資金を分けることがわかっている (Benartzi and Thaler, 2001)。

消費者は、商品の評価や比較を行うとき、限られた数の変数しか考慮せず、主に価格に焦点をおくことが多い。複雑な商品の場合、その商品を使用する総合的なコストに影響する重要な変数が無視されることがある。企業は、商品の需要を縮小しかねない価格以外の変数を意図的に控えめに表現したり隠したりすることもある。これらは一般に「隠された性質 (shrouded attributes)」とよばれる (Gabaix and Laibson, 2006)。例えば、コンピュータのプリンターを買おうとする消費者は、プリンターを所有及び利用するコストのかなりの部分を占めるのはインクのコストであるにもかかわらず、インクの価格について認識していなかったり、その情報を求めようとしないことがある。あるいは、安いホテルを予約してから、他の施設では低料金や無料で提供される基本的なアメニティがそのホテルではかなり高いことに気づく場合もある。隠された性質モデルでは、企業は価格の中の消費者が注目する部分で競争し、「隠された」性質の分の価格を上乗せする。こうした場合、消費者が決定をするときに隠された性質に注意を払い、価格の高い性質への支払いを避けることができれば、その消費者にとって利益になる。一部の消費者には利益があるが他の消費者には利益がないときには「ウォーターベッド効果」(不均衡)が生み出され、事実上、一部の消費者が他の消費者を援助することになる場合がある。この効果については第3章に詳しく論じる。

選択と不確実性

消費者はしばしば、ある程度の不確実性を伴う決定に直面する。明白な例の1つは保険商品の購入である。この場合、消費者は、不確実な災難(自動車事故や深刻な健康の問題など)が生じた場合のコストを抑えるために一定の金額を支払う。しかし、ほかにも多くの例がある。例えば、消費者がユーティリティ提供会社を選ぶとき、自分がいつ、どれだけの電力や電話サービスを使うか正確にはわからない。消費者が借入、貯蓄、投資の決定をするときにも、将来について大きな不確実性がある。また、先に述べたように、多くの一般的な製品の性能は不確実である。これは、消費者が完全な情報を持たずに選択するために生じるものもあれば、もともと不確実な性質であるものもある。例えば、ある靴がどれだけ長持ちするかを知るのはほとんど不可能である。

伝統的な経済モデルは、不確実な結果を伴う選択をするとき、消費者は起こりうる結果を評価し、それぞれの発生確率に従ってそれらを比較し、期待される利益が最も高くなるように選択する(すなわち消費者は「期待効用を最大化する」と仮定される。このモデルでは、消費者はリスクを伴う決定を一貫した形で評価すると仮定し、消費者が不確実性よりも確実性を選ぶことを可能にする。

しかし、行動学的研究は、消費者が伝統的モデルの仮定に従って行動しないいくつかの分野を明らかにしている。これらのずれを選択モデルに取り込む最も正式な試みは、一般に「プロスペクト理論」又は「参照点に依存する損失回避」とよばれる (Kahneman and Tversky, 1979)。このモデルでは次のように考える。

- 消費者は「参照点」（多くの場合は現状）との比較によって、起こりうる結果を評価する。
- 消費者は利益から得る満足よりも参照点に比較した損失の苦痛のほうを強く感じる。
- 消費者は大きな損失を避けるためならば賭けに出ることも厭わないが、大きな利益を得るためには同様の賭けをしたがらない。

プロスペクト理論で説明できる行動の 1 例として、投資家が長い間に価値を失った株をなかなか手放さない（低価格で売ることに伴う損失の感覚を避けようとすると思われる）一方、値上がりしている株の利益はすぐに現金化する傾向をあげることができる（Camerer 2000）。

プロスペクト理論の特徴の 1 つは、消費者が起こりうる結果を評価するときに参照点が非常に重要だということである。これは、消費者の行動を予測する手段としてのこの理論の有用性を限定することがある。観察者に参照点がわからず、消費者がどのように決定するかを予測しにくいことがあるからである。しかし、消費者の選択に影響を及ぼしたいと考える者にとっては何らかの助けになる。売り手や政府の政策立案者が自分たちの設定した参照点から選択を考えるように消費者を誘導することができたならば、消費者の選択に大きな影響を及ぼすことができるであろう。

また、プロスペクト理論は、消費者が確率を評価する方法に矛盾があることにも目を向ける。消費者は、リスクの削減幅が同じであっても、多少のリスクを残すようなリスク削減より、ごくわずかなリスクから全くリスクのない状態にするリスク削減のために多くの支払いをする傾向がある。

一定の環境で観察される不確実性に関連したもう 1 つの行動学的特色は自信過剰である。消費者は時として、平均的に期待される結果よりもよい結果を得られるだろうと考えているかのように行動する。例えば、消費者の 20% がある商品から利益を得るといわれると、自分がその 20% の一部になるだろうと信じる傾向がある。

異時点間の決定と現在バイアス

消費者は常に現在の消費と将来の消費の間での二律背反に直面している。また、消費者が今ある状況は、色々な形で自分が過去に行った選択に依存する。異時的間の決定に関する標準的な経済学モデルでは、消費者は現在の消費と将来の消費を異なる方法で評価し、将来に関しては割引をすると仮定される。また、この割引は、消費者がいつ評価を行うかにかかわらず、時間軸上の 2 点で同じだと仮定される。

しかし、伝統的なモデルとは異なり、実際には、多くの消費者は現在を特別なもの、他の時間よりも重要なものと扱っているように思われる。例えば、消費者は、1 年後の 150 ドルよりも現在の 100 ドルを受け入れることがある。この場合、1 年の割引率は 33% になる。一方、2 年後の 110 ドルよりも 1 年後の 100 ドルを受け入れることがある。この割引率は年 9% である。この現象は「双曲割引」とよばれる（Laibson, 1997）。このような割引は消費者にとって大きな意味を持つ。人は、いつ決定をするかによって、違う決定をしがちであることを意味するからである。そのため、消費者は将来後悔するような決定をしてしまう。このことは消費者の救済と情報キャンペーンにとって重要な意義を持っている。

双曲割引に最も大きく影響を受ける人はそうでない人よりも大きな借金をしやすいと言われる。また、そうした人々は先送りといった自制の問題を持つ傾向があり、現状を変えるために現在努力をして将来少しずつ大きな利益を得るようにする必要があるとき、積極的に取り組まない傾向が見られる。

消費者政策にとっての意義

行動経済学の分野の研究結果は、消費者政策の問題の考え方を根本的に変えるわけではない。今もやはり、標準的な経済モデルが市場の評価と可能な政策介入の検討のための基本的な構造を提供する。しかし、行動経済学の研究から、政府がより効果的な政策を立案・実行するのに役立つと思われるいくつかの洞察を得ることができる。

情報介入

政策介入のタイプの1つは、政府が直接的に、又は売り手に情報開示を義務付けることによって、製品やサービスについてより多くの情報を消費者に提供することである。このタイプの介入が効果を持つようにするためには、その内容を慎重に考えなければならない。コストのかかる情報の探求と処理という伝統的なモデルに従うにしても行動学的モデルに従うにしても、さまざまな理由から、情報が多ければ必ず消費者にとって利益になるというわけではないからである。情報が増えると重要な要素から消費者の注意が逸れてしまうこともある。消費者が多すぎる情報に圧倒され、十分に考えるのをやめて決定してしまうこともある。例えば、アメリカで最近導入された食品成分表示の規則は、消費者に食品の最も重要な成分に注目してもらうため、以前に比べて情報量を減らすことを求めている（USFTC, 2008）。金融セクターでも、アメリカのクレジットカード会社は、1つの表に所定の活字サイズで主な情報を提示しなければならないと定められている（USFRB, 2000）。たばこについては、健康上の危険を知らせるごく短い、しばしば視覚的な警告の表示を採用している国が多い。

デフォルトの設定とフレーミング

選択肢や開示情報の詳細がどのように消費者に提示されるか（消費者の決定をどのような形で構成、すなわち「フレーミング」するか）は、消費者の選択に大きな影響を持つ。決定をある形でフレーミングすると、特定の参照点から選択肢を評価し、選択の結果を「益」又は「損」として見るように促すことができる。また、ある選択肢をデフォルトとして提示すると、消費者にそれを選ぶように仕向けることができる。その理由としては、デフォルトが参照点となる、デフォルトの選択が決定のコストを避ける方法とみなされる、現在バイアスを持つ人が変化を先延ばしする、あるいはデフォルトを設定した人は自分よりも正しい決定についてよく知っているのだらうと仮定するなどが考えられる。

消費者の決定に関連したデフォルト設定の重要性を示す2つの明確な例として、「無過失（no-fault）」自動車保険と列車の指定席の予約をあげよう。1990年代、アメリカのニュージャージー州とペンシルバニア州で新しい自動車保険の規則が導入され、事故の際に訴訟を起こす権利を制限した低価格の保険（「無過失」保険）を購入するオプションがドライバーに提供されることになった。ニュージャージー州では、低価格の無過失保険がデフォルトであり、ペンシルバニア州では価格の高いオプションがデフォルトであった。すると、価格の高い保険を購入した人がニュージャージー州ではわずか21%であったのに対し、ペンシルバニア州ではおよそ70%にのぼった（Johnson, *et al.* 1993）。さらに劇的なのはヨーロッパのある国の国有鉄道におけるオンライン予約の例である。デフォルトを「自由席」から価格の高い「指定席」に変更したところ、指定席の予約が5倍に跳ね上がった（Goldstein, *et al.*, 2008）。さらに、最近、老後資金の貯蓄に関して4カ国で行われた調査から、貯蓄制度への加入、貯蓄率、資産配分、退職後の貯蓄の配分を含む貯蓄ライフサイクルのすべての段階で、デフォルトが影響を及ぼすことが示されている（Beshears, *et al.*, 2006）。

デフォルトの果たす役割に関する懸念を受け、欧州委員会は、消費者契約におけるデフォルトオプションの使用を制限する条項を含む消費者権利指令を提案している（European Commission, 2008）。具体的にいうと、これは売り手に対し、主契約義務の支払いに付加されるすべての支払いについて消費者から明確な同意を求めること、及び付加的なオプションをデフォルトとする契約形式、すなわち

その支払いを望まない消費者はそれを拒否しなければならないという形を利用しないことを求めている。

先に述べたように、消費者はあまりにも多くの選択肢を示されると「選べなく」なってしまうことがある。そのようなときにはデフォルトのオプションや現状に頼ることになる。注意していただきたいのは、ほとんどの場合、民間の販売者はこの状況を避けたいと思っているということである。選べない消費者は買わない消費者だからである。しかし、政府の政策立案者にとっては、消費者が自分で選択できるようにすることをプログラムの目的とするならば、選択肢の数と情報の提示のしかたのどちらも消費者にとって対応可能なものになければならないということを意味する。

結論

消費者政策の経済学が注目するのは、市場が（競争市場でさえ）消費者にとって良い結果を生み出すことができない状況、そして政府の介入によってその結果を改善しうる状況を突きとめることに重点がおかれている。消費者政策によって対応すべき市場の失敗の主な発生源の1つは、不完全な情報である。したがって、情報の経済学が消費者政策の経済学の中心である。この分野の重要な研究結果の1つは、欺もうとそこから引き起こされる消費者の不利益が最も発生しやすいのは購入の前に消費者が評価できない商品と頻繁に購入されない商品だということである。それに対して、消費者が購入の前に評価できる商品や、購入後に評価でき、頻繁に購入する商品は、人を欺く主張の対象となりにくい。

行動経済学の分野の研究は、伝統的な新古典派の市場モデルの仮定から外れた消費者の行動に目を向ける。その研究は、主要な分野での消費者の行動をよりよく理解するのに役立ち、新古典派のモデルを補完する重要な視点を生み出している。行動経済学は、情報開示の設計やデフォルト設定に関する状況の評価などの分野で、政策の構築を改善しうる重要な知見を提供してくれる。今後、この領域の研究が成熟していくにつれて、さらに消費者政策にとって意義のある研究結果が生まれると考えられるため、これからも引き続きこの領域に注意を払うべきである。

参照文献リスト

- Act on Certain Consumer Contracts (2004), Denmark, June 9, www.forbrugereuropa.dk/english/consumer-laws/act-on-certain-consumer-contracts/.
- Akerlof, George A. (1970), *The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism*, Quarterly Journal of Economics 84 (3), pages 488-500.
- Beales, Howard, Richard Craswell, and Steven C. Salop (1981), *The Efficient Regulation of Consumer Information*, Journal of Law and Economics, V. 24, pp. 491-539.
- Benartzi, Shlomo, and Richard H. Thaler, (2001), *Naïve Diversification Strategies in Defined Contribution Plans*, American Economic Review, 91(1), pp. 79-98.
- Beshears, John, James J. Choi, David Laibson and Brigitte C. Madrian (2006), *The Importance of Default Options for Retirement Savings Outcomes: Evidence from the United States*, National Bureau of Economic Research, Working Paper 12009, January, www.nber.org/papers/w12009.
- Calfee, John E. and Debra Jones Ringold (1994), *The 70% Majority: Enduring Consumer Beliefs About Advertising*, Journal of Public Policy & Marketing 13. Fall.
- Camerer, C.F. (2000), *Prospect theory in the wild: Evidence from the field*, In D. Kahneman & A. Tversky (Eds.), *Choices, values, and frames* (pp. 288–300). Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Choi S., D. Stahl and A. Whinston (1997), *The Economics of Electronic Commerce*, MacMillan Publishing Company.
- CPR (Call Prevention Registry) (undated), www.callpreventionregistry.co.uk/index.html, accessed in September 2009.
- Danish Energy Agency (Denmark) (2009), Communication with OECD Secretariat, unpublished.
- DGCCRF (Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des frauds) (France) (2009), Communication with OECD Secretariat, unpublished.
- European Commission (2008), *Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on Consumer Rights*, COM(2008) 614 final, www.ec.europa.eu/consumers/rights/docs/Directive_final_EN.pdf.
- Federal Consumer Affairs Bureau (Switzerland) (2009), Communication with OECD Secretariat, unpublished.

- Ghosel, A. and I. Panagiotis (2006), *Designing Ranking Systems for Consumer Reviews: The Economic Impact of Customer Sentiment in Electronic Markets*, <http://pages.stern.nyu.edu/~aghose/wits2006.pdf>.
- Gabaix, Xavier and David Laibson (2006). *Shrouded Attributes, Consumer Myopia, and Information Suppression in Competitive Markets*, Quarterly Journal of Economics 121(2): 505-540.
- Goldstein, Daniel G., Eric J. Johnson, Andreas Herrmann, and Mark Heitmann (2008), "Nudge Your Customers Toward Better Choices." Harvard Business Review, 86(12), 99-105.
- Grossman, Sanford J., (1981), *The Informational Role of Warranties and Private Disclosure About Product Quality*, Journal of Law and Economics 24:461-483.
- GVH (Gazdasági Versenyhivatal) (Hungary) (2009), Communication with OECD Secretariat, unpublished.
- Jin G., A. Kato, and J. List (2006), *That's News to Me! Information Revelation in Professional Certification Markets*, www.glue.umd.edu/~ginger/research/JKL-graders-0706.pdf.
- Johnson, E. J., Hershey, J. , Meszaros, J. & Kunreuther, H., (1993), *Framing, Probability Distortions and Insurance Decisions*, Journal of Risk and Uncertainty, 7, 35-53.
- Kahneman, Daniel and Amos Tversky, (1979), *Prospect Theory: An Analysis of Decision Under Risk*, Econometrica 47(2): 263-291, March.
- Korea Consumer Agency (2009), Communication with OECD Secretariat, unpublished.
- Laibson, David, (1997), *Golden Eggs and Hyperbolic Discounting*, Quarterly Journal of Economics, May, pp. 443-447.
- Milgrom, P., R ., (1981), *Good News and Bad News: Representation Theorems and Applications*, Bell Journal of Economics, Vol. 12, pp. 380-391.
- Ministry of Economic Affairs (Netherlands) (2009), Communication with OECD Secretariat, unpublished.
- Ministry of Economy (Slovenia) (2009), Communication with OECD Secretariat, unpublished.
- Ministry of Industry, Trade and Labor (Israel) (2009), Communication with OECD Secretariat, unpublished.
- PhoneChoice (2004), *Submission for the Consumer and Financial Literacy Taskforce*, August, <http://cfltaskforce.treasury.gov.au/content/download/submissions/PhoneChoice.pdf>; see also www.phonechoice.com.au/index.cfm?Section=Mobile.
- PhoneChoice (2009), Communication with company officials, September 29.
- Rubin, P. (2004), *Regulation of Information and Advertising*, in A Companion to the Economics of Regulation, edited by Barry Keating, ed., Blackwell Publishing, abstract http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=498683.
- SERNAC (National Consumer Service) (Chile) (2009), Communication with OECD Secretariat, unpublished.

- Shapiro, Carl (1983), *Optimal Pricing of Experience Goods*, The Bell Journal of Economics 14(2): 497-507, Autumn.
- Stromberg, Glorianne (1998), *Investment Funds in Canada and Consumer Protection Strategies for the Millennium*, prepared for the Office of Consumer Affairs, Industry Canada, October, www.sipa.ca/library/Documents/Stromberg_InvFunds-Oct1998.pdf and (highlights) at www.sipa.ca/library/Documents/Stromber_InvFundsCan7pg_Oct1998.pdf.
- TPS (Telephone Preference Service) (undated), www.tpsonline.org.uk/tps/, accessed in September, 2009.
- UK Payments Association (2009), *Credit card industry launches new revised Summary Box to help consumers*, 27 August, www.ukpayments.org.uk/media_centre/press_releases/-/page/688.
- UKOFT (United Kingdom Office of Fair Trading) (undated), *Consumer Codes Approval Scheme*, www.oft.gov.uk/news/campaigns/consumercode, accessed on 6 August 2009.
- USFRB (United States Federal Reserve Board) (2000), *Federal Reserve System: 12 CFR Part 226 (Regulation Z; Docket No. R-1070), Truth in Lending – Final Rule*, September 27, www.federalreserve.gov/boarddocs/press/boardacts/2000/20000928/attachment.pdf.
- USFTC (United States Federal Trade Commission) (2003), *National Do Not Call Registry Opens*, 27 June, www.ftc.gov/opa/2003/06/donotcall.shtm.
- USFTC (2008), *Marketing Food to Children and Adolescents*, July, www.ftc.gov/os/2008/07/P064504foodmktngreport.pdf.
- USFTC (2010), *FTC Approves Two Reports to Congress on the National Do Not Call Registry*, 4 January, www.ftc.gov/opa/2010/01/donotcall.shtm.

参考

消費者政策

- Armstrong, Mark (2008), *Interactions between competition and consumer policy*, Economic Discussion paper, OFT991, April, www.offt.gov.uk/shared_offt/economic_research/offt991.pdf.
- Garrod, Luke, Morten Hviid, Graham Loomes and Catherine Waddams Price (2008), *Assessing the Effectiveness of Potential Remedies in Consumer Markets*, UKOFT, OFT994, April, www.offt.gov.uk/shared_offt/economic_research/offt994.pdf.
- Rischlowsky, Franziska and Thomas Döring (2008), *Consumer Policy in a Market Economy: Considerations from the Perspective of the Economics of Information, the New Institutional Economics as Well as Behavioral Economics*, *Journal of Consumer Policy* 31: 285-313.
- Schramm, Arthur and Joep Sonnemans (2008), *How Individuals Choose Health Insurance: An Experimental Analysis*, Working Papers, University of Amsterdam, October, www.fee.uva.nl/creed/pdf/Healthinsurance.pdf.
- Sauer, Raymond D. and Keith B. Leffler (1990). *Did the FTC's Advertising Substantiation Program Promote More Credible Advertising?*, *The American Economic Review* 8(1): 191-203, March.
- Vickers, John (2003), *Economics for Consumer Policy*, *Proceedings of the British Academy* 125: 287-310.
- Waterson, Michael (2003), *The Role of Consumers in Competition and Competition Policy*, *International Journal of Industrial Organization* 21: 129-150.

情報の問題

(情報の非対称、質の不確実性、信頼財)

- Dulleck, Uwe, and Rudolph Kerschbamer (2006), *On Doctors, Mechanics, and Computer Specialists: The Economics of Credence Goods*, *Journal of Economic Literature* 44: 5-42, March.
- Milgrom, Paul (2008), *What the Seller Won't Tell You: Persuasion and Disclosure in Markets*, *Journal of Economic Perspectives* 22(2): 115-131, Spring.

情報の問題に対する市場の解決策

- Beales, Howard, Richard Craswell, and Steven Salop (1981), *Information Remedies for Consumer Protection*, *The American Economic Review* 71(2): 410-413, May.
- Ippolito, Pauline M. (1990), *Bonding and Nonbonding Signals of Product Quality*, *The Journal of Business* 63: 41-60, 1990.

Kihlstrom, Richard E. , and Michael H. Riordan (1984), *Advertising as a Signal*, Journal of Political Economy 92: 427-50, June.

評判

Jin, Ginger Zhe and Phillip Leslie (2009), *Reputational Incentives for Restaurant Hygiene*, AEJ: Microeconomics 1(1): 237-267, February.

List, John (2006), *The Behavioralist Meets the Market: Measuring Social Preferences and Reputation Effects in Actual Transactions*, Journal of Political Economy 114(1): 1-37.

UKOFT (United Kingdom Office of Fair Trading) (2009), *The economics of self-regulation in solving consumer quality issues*, OFT1059, March, www.offt.gov.uk/shared_offt/economic_research/offt1059.pdf.

Shapiro, Carl (1983), *Premiums for High Quality Products as Returns to Reputation*, The Quarterly Journal of Economics 98: 659-679, November.

第三者による情報の提供

Jin, Ginger Zhe and Alan T. Sorensen (2006), *Information and Consumer Choice: The Value of Publicized Health Plan Ratings*, Journal of Health Economics 25(2): 248-275, March.

広告

Milyo, Jeffrey and Joel Waldfogel (1999), *The Effect of Price Advertising on Prices: Evidence in the Wake of 44 Liquormart*, The American Economic Review 89: 1081-1096, December.

探索と価格

Butters, Gerard R. (1977), *Equilibrium Distribution of Sales and Advertising Prices*, Review of Economic Studies 44: 465-491, October.

MacMinn, Richard D. (1980), *Search and Market Equilibrium*, The Journal of Political Economy 88(2): 308-327, April.

Stigler, George J. (1961), *The Economics of Information*, The Journal of Political Economy 69: 213-225, June.

行動経済学

DellaVigna, Stefano (2009), *Psychology and Economics: Evidence from the Field*, Journal of Economic Literature, 47(2): 315-372, June.

Glaeser, Edward L. (2004), *Psychology and the Market*, The American Economic Review 94(2): 408-413, May.

Rabin, Matthew. "Psychology and Economics," Journal of Economic Literature 36(1): 11-46. March, 1998.

行動経済学と政策

Glaeser, Edward L. (2005), *Paternalism and Psychology*, Harvard Institute of Economic Policy Discussion Paper number 2097, December.

Camerer, Colin, Samuel Issacharoff, George Lowenstein, Ted O'Donoghue, and Matthew Rabin (2003), *Regulation for Conservatives: Behavioral Economics and the Case for Asymmetric Paternalism*, 151 University of Pennsylvania Law Review: 1211-1254, January.

Thaler, Richard and Cass Sunstein (2003), *Libertarian Paternalism*, The American Economic Review 93(2): 175-179, May.

Thaler, Richard and Cass Sunstein (2008), *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth and Happiness*, Yale University Press.

第3章： 消費者市場の問題の識別と分析

本章の目的は、i) 消費者の不利益とは何かを定義し、ii) 不利益が存在するかもしれない問題を発見するために市場のスクリーニングを行う方法を示し、iii) 市場の問題を分析する方法と不利益を測定する方法について提案をすることである。スクリーニング、分析、測定は、政策手段を導入する決定の基礎となるため、第5章に示す政策立案の枠組みの重要な部分である。また、これらは第4章に論じる政策手段のどれが最も効果的に問題に対処できるかを決定する上でも重要な役割を果たす。

序論

第2章に論じたように、市場が完全に機能しているならば、十分な情報を得た消費者は、完全競争市場で自分の好みに一致した合理的な選択をするだろう。しかし、現実には、そのような状況が実現されることはめったにない。多くの企業が一定程度の市場支配力を行使している。多くの製品は均質ではない。消費者が利用できる情報とそれに従って行動する能力（特に情報が高度に技術的なものである場合）は限られている。その結果、消費者の市場行動の結果はその可能性を十分に発揮することができず、消費者の福利が損なわれる。この損失を消費者の不利益とよぶ。競争と消費者問題を担当する行政機関の主要な役割の1つは、不利益が生じており、それを軽減するための措置が妥当かつ実行可能な状況を発見するために、市場のスクリーニングを行うことである。

消費者の不利益とは何か

消費者が本来ならば購入しなかった商品やサービスを購入するように誘導されたとき、又はより多くの情報を得ていたならば支払ったであろう金額よりも多くを支払ったとき、消費者の経済的な福利に損失が生じる。上述したように、この損失が一般に消費者の不利益と呼ばれる。商品が明らかに欠陥のあるものであるならば、この不利益は直ちに明白になるだろう。しかし、不利益が現れるのに時間がかかることや（経験財）、消費者が気づかず表面化しないこともある（信頼財）。ゆえに、不利益の認識と測定は困難なものになりうる。ここで強調しておかなければならないのは、不利益は結果であり、原因は必ずしも明らかではないということである。政策策定の手順を決定するとき（第5章）に、第4章に述べる政策手段のどれが検討されるべきかを判断する上で、原因を理解することが不可欠である。

消費者の不利益には色々な形がある。構造的な不利益と個人的な不利益、消費者にとって明らかな不利益と隠れた不利益、金銭的な不利益と非金銭的な不利益などである。消費者に対するその影響は一定ではなく、特定の社会集団に他の集団よりも大きな影響を及ぼすことが多い。状況によっては、企業の行動が一部の消費者にとっては利益になるが、他の消費者には不利益を生み出す「ウォーターベッド」効果が生じる場合もある（後に詳述）。

構造的な不利益と個人的な不利益

欧州委員会のある重要な報告書において、Europe Economicsは、選択肢が限られた市場状況や商品の価格の上昇が引き起こされる市場状況から生じる不利益（構造的な不利益）と、購入がなされたと

きに合理的な期待などのベンチマークに比較して個々の消費者が経験する否定的な結果から生じる不利益（個人的な不利益）を区別している（Europe Economics, 2007a）¹。

構造的な不利益の一般的な発生源としては、独占的な商行為（カルテルや談合など）、消費者に悪影響を及ぼす形で競争をゆがめる政府の手段などがある。伝統的に消費者保護の対象となる市場の失敗（商品の需要を押し上げるための人を欺く広告など）も、構造的な不利益を引き起こす。それに対して、個人的な不利益は個人が経験する事柄に着目する。体重を減らすという製品を購入・使用しても広告された効果が出ないときに消費者が経験する失望や金銭的・時間的な損失がその例である。個人的な不利益には、金銭と時間のコストに加えて、ストレスといった心理的な悪影響も含まれる。個人的な不利益が生じる状況としては、i) 悪徳商法や詐欺、ii) 誤解を招く広告、iii) 不公正なマーケティング方法、iv) 不公正な契約条項、v) 危険な製品の販売、vi) 苦情に対する不十分な救済などがある。

構造的な不利益と個人的な不利益は、製品が 5% のユーザーにリスクをもたらす市場を考えることによって区別することができる。消費者がリスクについて十分に情報を与えられているならば、おそらく市場の失敗はなく、したがって構造的な不利益は存在しない。しかし、ダウンスайдリスクが現実になった人にとっては個人的な不利益が存在する。

「隠れた」不利益

時として不利益は隠れている。例えば、専門家が適切だと信じる助言に従って不必要な手術や車の修理に同意した場合などである。信頼財（第 2 章で説明）では特にそのような不利益が生じやすい。製品の間に質の違いがあることに気づいていない消費者は、既存の販売者によって十分なサービスを受けていないことに気づかないかもしれない。これも隠れた不利益の形の 1 つである。

隠れた不利益を評価する難しさは、時間に依存する商品に関連する場合にはいっそう複雑になる。多くの人は現在バイアスのために将来のリスクを割り引いて考えてしまい、退職後のための貯蓄に十分な資金を回さない。この選択は老後資金の不足を引き起こす。近視眼的であることから生じる不利益は何十年も後になってはじめて明らかになるだろう。また、時間がたつと選択の評価が変わることも問題となりうる。例えば、価格が魅力的な低品質の商品を買ったと消費者が決定したとしよう。後にその決定を後悔したとき、実際にはその製品が約束されたとおりに機能したにもかかわらず製品が標準以下だったと主張することによって、自分の過ちを合理化しようとすることがある。これは、消費者調査（後述）の結果を慎重に扱わなければならない理由の 1 つである。

最後に、隠れた不利益は、消費者が被害を受けたことを認めたがらず、自分がまずい選択をしたという考えを抑制する心理的な防衛機構が働くときにも発生する。例えば、オーストラリアのクイーンズランド警察が行った調査によると、「ナイジェリアの手紙」といわれるインターネット詐欺の被害を受けた消費者のうち、警察が警告を出したときに詐欺に関わるのをやめた人は 25% にすぎず、およそ 75% は送金を続けた（Hay, 2007）。あるいは、消費者が十分な情報を持っていないために不利

¹ この報告書は正式な定義を記している。構造的な不利益は、市場の失敗又は規制の失敗がないときに生じる状況と観察された状況の比較である。それに対して、個人的な不利益は、消費者が製品から得られると合理的に期待した価値とその製品から実際に得られた価値の差である。このように、個人的な不利益と構造的な不利益の主たる違いは、不利益が分析されるレベルではなく、何を不利益とみなすかである。個人的な不利益の場合、事実と異なることが合理的な期待である（すなわち、合理的な期待を満たさないすべてのものが不利益とみなされる）。一方、構造的な不利益は福利の損失に注目する。ゆえに、合理的な期待との比較ではなく、市場の失敗や規制の失敗がなかった場合に起こったと思われることとの比較である。

益に気づかないこともある（ボックス 3.1 参照）。保険商品の場合には、保障内容が思っていたよりも小さいことがわかり予期しなかった損失が発生してはじめて、不利益に気づくかもしれない。

ボックス 3.1 イギリスの支払い保護保険

イギリスでは、自動車ローン、クレジットカード、ときには住宅ローンの付加契約として支払い保護保険が販売されることが多い。この保険をつけておけば、事故、病気、失業に遭遇したときに毎月の返済ができなくなるリスクに対して「安心」を得ることができる。

イギリスで実施されたある市場調査により、支払い保護保険に関し、実際に保険会社から支払われる保険金額に比べて保険料が非常に高いことから生じる不利益が推定された（UKOFT, 2006a）。支払い保護保険が広告されることはほとんどないため、消費者はそれを購入する前に価格を簡単に比較することができない。そのような保険の購入は通常、ローン契約の最後に行われる。また、融資会社と関連していない第三者がそのような保険を販売することは稀である。こうした事実にもかかわらず、調査では、イギリスの消費者の大半がその契約に満足していると答えた。しかし、その商品の特徴についてよく覚えている人はあまりいなかった。それを購入する前に他の支払い保護保険と比較したと答えた消費者は 12%にとどまった¹。消費者が支払う保険料に比べて受け取る保険金額が非常に低いことは、つり上げられた価格という形での大きな構造的な不利益があることを示唆している。また、不適切な保険を購入した消費者は個人的な不利益も被っている。

¹ この調査の結果は慎重に扱う必要がある。消費者は自分が多く払いすぎた、又は保障内容が考えているほど十分ではないということに気がついていなかった。

Source: UKOFT (2006a), *Payment Protection Insurance: Report on the Market Study and Proposed Decision to Make a Market Investigation Reference*, OFT869, UKOFT, www.of.gov.uk/shared_of/reports/financial_products/oft869.pdf.

不利益が存在することを消費者が認識しない可能性のある他の市場として、エネルギーサービス市場の研究も行われている。OECD のエネルギー市場の調査によると、エネルギー供給に関する契約プランを変更した消費者の 32%は、同等のサービスに対して支払う料金が上がる結果になっている（OECD, 2006 及び Ofgem 2008）。そのほか、契約の提示方法のために消費者が知らないうちにより高価なローン契約をすることがある南アフリカの金融サービス市場の調査（Bertrand, et al., 2008）や、オンラインで比較検討する能力がないためにかなり無駄な金銭を使うことになったイギリスのインターネットショッピングに関する調査（UKOFT, 2007）などが行われている。

金銭的な不利益と非金銭的な不利益

表 3.1 は各種の金銭的な不利益と非金銭的な不利益を示している。金銭的な不利益には、価格、及び商品が期待を満たさないときのコストが含まれる。非金銭的な不利益には、心理的な影響、及び問題の解決に伴う時間と労力が含まれる。

表 3.1 金銭的な不利益と非金銭的な不利益のタイプ

金銭的な不利益
つり上げられた価格
不備のある商品のコスト（誤解を招く情報や省略のために期待された保障が得られない保険など）
商品の修理や交換のコスト
問題を解決するために発生する事務費や交通費（電話代、ガソリンなど）
資産価値の低下（家屋の価値を下げる劣悪な家屋修理など）
専門家の助言や支援のコスト（弁護士費用など）
逸失利益（時間の損失や負傷によるものなど）
他の資産への損害（住宅火災を引き起こす電気事故など）
非金銭的な不利益
限られた選択肢（これは金銭的影響も伴うことがある）
心理的な不利益（ストレス、怒り、恥ずかしさなど）
個人情報やプライバシーの侵害
問題に対応するために必要な時間
不便
けがや健康への悪影響

Source: Adapted from Europe Economics (2007b), *Assessing the Impact of Policy on Consumer Detriment: A Handbook for the European Commission*, Europe Economics, London.

心理的な不利益は、商品やサービスに伴う問題から生じることも、救済を得ようとするときの困難から生じることもある。それには、短期的な側面（苛立ちや怒りなど）に加え、消費者の行動に根本的な変化が起こるときに長期的な問題（購入の仕方の変化など）がある。低レベル又は短期的な影響であっても多くの消費者に関わるならば重要と考えられることがあり、反対に少数の消費者にしか関わらなくても深刻な心理的影響を及ぼすならば重要と考えられることがある。長期的な心理的不利益は、繰り返される不利益あるいは1回の深刻な不利益のために、消費に対する全般的なアプローチが有害な形で変化したときに起こる。例えば、特定の商品进行避けるようになり、否定的な結果に対してあきらめを持つようになり、不利益の回避や問題が起こったときの救済の追求にあまり関心を払わなくなることがある。

脆弱な消費者や不利な立場にある消費者

すべての消費者が不利益を被る可能性がある。しかし、時として、一部の消費者が他の消費者よりも不利益を被りやすいことがある。この脆弱性（vulnerability）は、消費者の心理状態や経済状態、又は取引の性質から引き起こされる。例えば、サービス提供者は、悲しみに沈んでいる人の自責の念や罪悪感につけこんで、消費者が普通ならば断るような高価な、又は不当に高い商品を売ることができるかもしれない。調査によると、消費者は購入が行われる場所や内容によっても脆弱になる。例えば、戸別訪問販売の状況では脆弱性が特に高いことがわかっている（UKOFT, 2004a）。また、支払い保護保険の場合、契約締結の最後に保険のオプションを示されて驚いているときに脆弱性が高くなる（UKOFT, 2006a）。

消費者の中には常に不利益を受けやすい人々もいる。こうした人々は不利な立場にある消費者（disadvantaged consumers）とよばれることがある（Australia Consumer Affairs Victoria, 2004）。例えば、移住先の言語を十分に習得していない移民は、持続的に、多くの商品やサービスについて十分な知識に基づく合理的な決定をできない状況にあるかもしれない。以下の特徴を持つ人々が不利な立場にある消費者集団の例である。

- 差別の対象となる特徴（人種、民族、性別など）

- 教育程度や識字能力の低さ
- 言語の制約。その国の通常のコミュニケーションに使われる言語で話し、読み、又は書く個人の能力に関わる。
- 地方固有の知識（消費者の権利などに関する知識）を持たず、そのために市場で効果的に機能することができない移民やその他のアウトサイダーであること
- 視覚、聴覚、移動能力の障害
- 学習困難、又は認知症などの認知機能障害
- 限定された移動能力。適切な移動手段を持たない人は市場へのアクセスが限られることがある。
- 限定されたコミュニケーション手段。電話やインターネットサービスなどへのアクセスの欠如などに関わる。
- 地理的な遠さ
- 失業
- 低所得。低所得は、失業、退職、子育てや病人の世話のために働いていない、その他の理由によって働けないなど、他のタイプの被害の受けやすさと関連していることが多い。低所得は、貯蓄や財産の少なさと同様に、有害な出来事の影響を強めることがある。

脆弱な集団や不利な立場にある集団を定義するとき、一般化しすぎないように注意しなければならない。例えば、高齢者は伝統的に、悪徳商法の被害を受けやすく、インターネットやそれに関連した技術を利用する能力が高くない集団と考えられている。これはある程度は真実であろうが、そうした能力のある高齢者、あるいは若い人々よりも能力が高い高齢者もかなりの数にのぼる。その少なからぬ理由は、消費者として経験を積んできたということである。こうした人々は悪徳商法から十分に自分の身を守ることができ、新しい情報通信技術を吸収して活用している。

政府は多くの場合、脆弱な消費者や不利な立場にある消費者に影響を及ぼす状況に特に注意を払う。ときにはそれに狙いを絞った措置を導入することもある。例えば、オーストラリアでは、エネルギー閣僚会議がエネルギーのコミュニティサービス義務に関する全国的な枠組みを定めた。これは脆弱な消費者集団へのエネルギー供給を促進するために利用することができる（Ministerial Council on Energy, undated）。

脆弱な消費者の利益になる救済策は、他の消費者に意図しない影響や望まない影響が生じないように慎重に設計する必要がある。例えば、そうした救済策は市場における商品の選択の幅を制限してしまう恐れがある。2010 年 2 月と 3 月に欧州委員会によって実施された消費者のエンパワーメントの調査の結果から、今後、欧州の消費者の知識、スキル、自己の権利を主張する程度が明らかになるであろう。この調査は、全人口を対象としているが、低学歴者、金銭的問題を抱える人、失業者、言語の制約のある人など、不利な立場にある消費者の集団にも注目している。

「ウォーターベッド」効果

市場における不利益の証拠はあっても、それがすべての消費者に影響するとは限らない。また、一部の消費者にとっての不利益が他の消費者にとっての利益の存在を見えにくくすることもある。これはウォーターベッド効果とよばれることがある。これは一部の消費者にとって望ましい条件が他の消

費者の結果を悪化させる市場で起こる。消費者からの苦情に反映されるのは後者だけである。この効果はイギリスの支払い保護保険に関する市場調査で取り上げられ、高い保険料の一部が消費者ローンの価格の低さで埋め合わせられていることが指摘された（UKCC, 2009）。支払い保護保険を購入しなかった借入者（おそらくはより豊かな人）は利益が得られたが、この保険を購入した借入者（おそらくはより所得者が低い人）は悪影響を受けた。問題を分析するとき、こうした不均質性を考慮に入れる必要がある。特に、不利な立場にある消費者に主に不利益が生じるときに注意が必要である。

不利益のサイン

不利益は比較的容易に発見できることもある。けがを引き起こす欠陥商品や危険な商品、あるいは病気を発生させる汚染された食品が好例である。しかし、消費者の不利益は簡単には表面に出てこないことが多い。こうした場合、行政機関は、不利益が生じているかもしれないサインを探し、状況を詳しく調べて、本当にそれが存在するのかどうかを確かめなければならない。ボックス 3.2 は、考えられる不利益の一般的なサイン、及び不利益が生じる可能性が比較的高い市場の状況を示している。

ボックス 3.2 不利益の発見：サインと状況

苦情。消費者の苦情は問題の存在を示す「最も確かな基準」といわれる。しかし、消費者が積極的に苦情を申し立てるかどうかは、国やセクターによって異なる。消費者保護の伝統や、解決が得られる見込みの受け止め方に違いがあるためである。したがって、苦情のレベルは他の指標と組み合わせて解釈する必要がある。

消費者の不満足。製品の質、選択の幅、アフターサービスに関する消費者の不満足は、そのほかの形で客観的に測定することができない問題を示している可能性がある。

類似すると思われる商品やサービスの価格の大きなばらつき（地方や地域の内部で、全国的に、又は国際的に）

探索や乗り換え（業者／製品／プランなどの変更）の率が低い、又は乗り換えのコストが高い、又はその両方である商品やサービス。既存の契約の取り消しなどにかかる費用が高いために製品の変更をしない消費者は、不利益を被ることがある。乗り換えのコスト、特にサービスの価格に比較したコストが大きければ、一部の消費者は、市場がよりよい取引を提供できるにもかかわらず供給会社の変更をあきらめるであろう。

欠陥商品又は危険な商品の販売。消費者向けの商品とサービスの安全性は、現在、事故や身体的被害の証拠、及び危険であると報告された商品を通して測定されている。

苦情に対して売り手が行う救済の不十分さ

手数料の存在。特に、上流の企業から小売業社や助言者に対して支払われる手数料。このような手数料は、助言者による推奨に影響を及ぼし、消費者にとってベストではない助言がなされる可能性がある。

複雑な商品やサービス。消費者にとって複雑な製品の比較をするのが困難なことがあり、それは消費者が最善ではない決定をする可能性を高める。

頻繁には購入されない、又は経験財若しくは信頼財の性質を持つ（すなわち消費した後にも消費者が製品の質を評価できない）商品やサービス

その他のサインとして、悪徳商法や詐欺、誤導的広告、不公正なマーケティング方法、不公正な契約条項などがある。

Source: Adapted from Europe Economics (2007a), *An Analysis of the Issue of Consumer Detriment and the Most Appropriate Methodologies to Estimate It: Final Report for DG SANCO*, Europe Economics, London, www.ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/study_consumer_detriment.pdf.

消費者の不利益が存在する可能性のある問題を発見するための市場スクリーニングの方法

ここまで、市場の失敗、及び消費者の期待に沿わない商品やサービスに関して消費者が経験する問題がどのように消費者の福利を低下させるかを説明してきた。消費者政策の責任を負う行政機関の主

な役割の1つは、市場の失敗や個人的な不利益が政府の行動を必要とするレベルに達している分野を見つけ出すために、継続的に市場のスクリーニングを行うことである。後述するように、問題の発見のためには、苦情データの評価から消費者アンケート調査、独立調査まで、さまざまな手法を利用することができる。しかし、問題がめったに表面化しない分野を認識することは、対策を講じる十分な基礎となる。問題の程度と範囲、及び不利益の性質とレベルを知るために、しばしば詳細な分析（第3のセクションに説明）が必要になる。

情報源

市場の効果的なモニタリングを行うためには堅固な情報の基盤が不可欠である。モニタリングには、消費者行政機関以外によって作成された情報も行政機関自体によって作成された情報も利用することができる。主な情報源は以下のとおりである。

- 消費者、消費者団体、企業、その他のステークホルダーからのフィードバック（苦情、請願、関連する通知など）
- 消費者行政機関、その他の政府機関、消費者団体、諮問組織、その他のステークホルダーによって行われた調査
- 企業から提供される報告書、研究結果、関連情報
- メディア

国内の情報源に加えて、国外で作成された情報にも意義があり、市場のモニタリングに役に立つことが多い。

フィードバック

消費者、企業、その他のステークホルダーは、色々な形のフィードバックを通して市場の問題について政府に通知・報告することができる。

公募

消費者行政機関による検討が妥当と思われる分野を提案するよう関連当事者に要請することができる。これはステークホルダーとの間で確立された協議プロセスを通して行うことも、もっと非公式な形で行うこともできる。例えば、イギリスの行政機関は、詳しい検討が必要と思われる分野をインターネットで提案できる書式を定めている（UKOFT, undated）。この書式では、i) 検討すべき市場セグメント、ii) 消費者が抱える問題の性質、iii) その問題と市場が重要である理由、iv) 法や規則が問題の一部であるかどうか、及びv) 裏付け情報を記入することが求められている。

苦情

ほとんどの国で、個人や個人の団体、その他の関連当事者が消費者行政機関の注目を求める正式な苦情申し立てのプロセスが確立されている。表 3.2 は OECD 諸国で実施されているイニシアチブの例である。たいていの場合、電話、手紙、又はオンラインで提供される苦情申し立て書で正式に苦情を申し立てることができる。オーストラリア（ACCC, 2009 参照）、ポルトガル（www.consumidor.pt 参照）、イギリス（UKOFT, 2008, UKOFT, 2009a 及び www.consumerdirect.gov.uk 参照）は関連したイニシアチブも発展させている。

表 3.2 消費者苦情申し立てイニシアチブの例

国	内容
ベルギー	ベルギーでは、すべての人がベルギー経済・消費者保護の法規に関連した苦情を連邦公共サービスエコノミー（Federal Public Service Economy）に提出することができる。これはオンライン、電話、ファックス、手紙のいずれでもよい。苦情申立て者は、助言を得ることができるのに加え、取り締まりから利益を受ける。一部のセクターに関しては、別の紛争解決の仕組みも利用できる。取り締まり・仲裁総局（Directorate General of Enforcement and Mediation）は、2008 年、消費者から 15,053 件の苦情を受け付け、2,215 件について企業への正式な警告を行ったと報告している（FPS Economy, 2009）。
チリ	チリには全国消費者庁が運営する単一の苦情受付プラットフォーム（SERNAC Facilita）があり、消費者の問題に責任を有する他の 7 つの政府機関、及びほとんどの市役所との調整を行っている。SERNAC Facilita は問い合わせと苦情の両方を登録しており、2008 年にはおよそ 46 万件が登録された。このデータベースの情報は、政策と取り締まりの調和を図り、教育とアウトリーチ活動の方向性を決めるために用いられている（SERNAC, 2009）。
デンマーク	デンマーク政府は消費者に情報と助言を提供する消費者ホットラインを運営している（ www.forbrug.dk/fs/kontakt/rdgivning/hotline 参照）。このホットラインは毎年およそ 3 万 5 千人の消費者の問題解決を支援している。調査によると、小売業界の従業員の多くは商取引に適用される基本的な法律であるデンマーク商品販売法について知識を持っていない。そのため、消費者ホットラインを運営している全国消費者庁（National Consumer Agency）は、現在、このホットラインに小売業界の従業員も含むように拡張を進めている（National Consumer Agency, 2010）。正式な苦情に発展した問題は苦情処理委員会（Complaint Board）が対応する。この委員会は、毎年 2,000 件から 3,000 件の苦情を処理している。
フィンランド	フィンランドでは、消費者助言局（Consumer Advisory Service）が消費者と企業にその権利と義務に関する情報を提供するとともに、消費者と企業の紛争に関する仲裁を行っている。全国で 1 つの電話番号にかければ、消費者アドバイザーと話すことができる。国は 2009 年はじめにこの機能を市町村から引き継ぎ、最初の 1 ヶ月で 6,000 件以上の電話を受けた（Finnish Consumer Agency Ombudsman, 2009）。改革された消費者助言局はこれまでよりも統一された集中データシステムを備えることが計画されている。これによって、統計上の必要性によりよく対応し、市場で問題を経験しているフィンランドの消費者に関する結果の追跡を改善できるようになると期待されている。
フランス	消費者は国又は地方の消費者組織に苦情を提出することができる。およそ 17 の全国組織が、消費者苦情バロメーター（詳細は後述）を開発した競争・消費・違反取締総局とリンクしている（DGCCRF, 2009）。加えて、一部の企業が紛争処理の仕組みを設けているほか、公的機関や公益企業も独立したセクター別のオンブズマンを配置している。
韓国	韓国消費者庁（KCA）は、消費者の苦情に関する総合的な情報処理システム「Sobinet」を通して、消費者の相談受け付け、救済、紛争解決を行っている（Korea Consumer Agency, 2009）。2008 年、KCA はおよそ 28 万件の消費者の苦情を処理し、1 万 9000 件以上の消費者の救済とおよそ 1,400 件の紛争解決を行った。これらの情報は年次報告書にまとめられ、KCA のウェブサイト（ www.kca.go.kr ）で公開されている。
スウェーデン	全国消費者苦情委員会（The National Board for Consumer Complaints : ARN）は裁判所と同様の機能を持つ公的機関である。ARN の主な業務は、企業を相手取って消費者から提起された紛争を公平に解決することである。この委員会の勧告は法的な拘束力を持たないが、ほとんどの企業はその結果に従っている。消費者は無料でこのプロセスを利用することができる（National Board for Consumer Complaints, 2009）。
スイス	連邦消費者問題局（The Federal Consumer Affairs Bureau : FCAB）は、消費者に情報と助言を提供する消費者ホットラインを運営している。消費者は電子的な形でも FCAB に連絡を取ることができる。FCAB は、同局の権限の範囲内の問い合わせに対応し、それ以外の問題についてはそれぞれ担当の機関に委任し、確実に追跡調査を行っている（FCAB, 2009）。
アメリカ	連邦取引委員会（FTC）は消費者対応センター（Consumer Response Center : CRC）を通して消費者の苦情データを体系的に収集及び分析している。電話、手紙、電子メールで寄せられた消費者からの苦情と問い合わせに、CRC の相談員が対応する。FTC のスタッフは、傾向を見出し、法執行と教育の焦点を絞り、FTC の消費者保護の責務に関連した活動の影響を測定するために、CRC のデータを利用している。また、FTC は安全性の高いインターネット・ウェブサイト Consumer Sentinel の資金援助と運用を行っており、法執行機関はデータベースへのアクセスのためにこのウェブサイトを利用している（USFTC, 2009a 及び www.ftc.gov/sentinel/index.shtml 参照）。

Sources: DGCCRF (Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des frauds) (France) (2009), Communication with OECD Secretariat, unpublished; FPS Economy, SMEs, Self-employed and Energy (FPS Economy) (Belgium) (2009), *Rapport annuel 2008: Politique en matière de surveillance du marché*, http://economie.fgov.be/fr/binaries/annual_report_E7_2008_fr_tcm326-76972.pdf; FCAB (Federal Consumer Affairs Bureau) (Switzerland) (2009), Communication with OECD Secretariat, unpublished; Finnish Consumer Agency Ombudsman (2009), *National*

Consumer Advisory Services Flooded with Consumers from the Start, Press Release, 22 January, www.kuluttajavirasto.fi/Page/d1bc11a7-7371-4140-8681-eb744f0400c8.aspx?groupId=1c5dad8d-0b76-43d3-8440-6480df10ed3d&announcementId=9c94a017-907a-46d7-85ad-fd7a4b794e4d; FPS Economy, SMEs, Self-employed and Energy (FPS Economy) (Belgium) (2009), *Rapport annuel 2008: Politique en matière de surveillance du marché*, http://economie.fgov.be/fr/binaries/annual_report_E7_2008_fr_tcm326-76972.pdf; Korea Consumer Agency (2009), Communication with OECD Secretariat, unpublished; National Consumer Agency (Denmark) (2010), Communication with the OECD Secretariat, unpublished; SERNAC (National Consumer Service) (Chile) (2009), Communication with OECD Secretariat, unpublished; National Board for Consumer Complaints (Sweden) (2009), ARN - The National Board for Consumer Complaints, www.arn.se/Other-languages/English/; USFTC (2009a), *Consumer Sentinel Network Data Book for January – December 2008*, www.ftc.gov/sentinel/reports/sentinel-annual-reports/sentinel-cy2008.pdf; USFTC (United States Federal Trade Commission) (2009a), *Consumer Sentinel Network Data Book for January – December 2008*, www.ftc.gov/sentinel/reports/sentinel-annual-reports/sentinel-cy2008.pdf.

苦情データは一般に消費者保護に責任を有する各種機関の間で共有され、その情報は少なくともサマリーの形で国民に公開される。この情報は、抽出された苦情申立者の追跡聞き取り調査を通して拡大されることもある。これによって行政機関は、苦情を申し立てた消費者、苦情の内容、消費者が受けた助言の有用性、その他の関連する問題について付加的な情報を集めることができる。

苦情は行政機関が市場の問題を発見するための豊かな情報源であるが、限界もあることを忘れてはならない。

- 苦情は正当なものではないこともある。
- 消費者が気づいていない問題については苦情が寄せられない。
- 苦情を申し立てるのは、消費者の中で苦情を提出するために時間と労力をかけてもよいと考える人だけである。苦情の数は、考慮される問題の経済的な影響などによって変化する（金額の低い取引に関しては苦情を申し立てることが少ないであろう）。
- 苦情を申し立てるのは、どこにどのように申し立てればよいかを知っている消費者に限られる。

苦情を申し立てる人の数は限られている（上記の3番目のポイント）という事実は、政策立案者にとって重要な意味を持つ。企業は問題の解決に積極的な個人に対してのみ救済策を提供し、市場の組織的な問題を未解決のままに放置するかもしれないからである。最後に、一部の「苦情」データは、購入の前に消費者に助言を行う行政機関や、問題を解決するのに役立つ助言を受ける人々から集められる。理想的には、購入前の助言は購入後の問題に関連した苦情と分けて扱うべきである。助言サービスは、データを集めるためではなく、主に消費者を支援するために行われるものであるため、こうした消費者に関して収集できる情報には限界がある。

調査研究 (research)

消費者行政機関は、消費者団体、企業、学界、コンサルティング会社が市場のスクリーニングのために行った調査研究を利用することができるのに加え、自ら調査研究を行うこともある。それは一般的なものであることも、具体的なニーズや問題に合わせて企画されることもある。また、既存の情報に基づいて作業を行うこともあれば、i) 消費者や企業によって行われた調査、ii) フォーカスグループ調査、又は iii) ワークショップによって裏付けを得ることもある。

全般的な調査研究に関して、行政機関はこれから出現すると思われる問題を洗い出すことを目的としたホライズン・スキニング（予測的監視）を行うこともある。例えば、2006年、アメリカの連邦取引委員会は、産業界、政府、技術セクター、消費者保護団体、学界、法執行機関の専門家を招集し、「Protecting Consumers in the Next Tech-ade」と題する公聴会を行った。これによって、商業の集中とグローバリゼーションが消費者保護にどのように影響を及ぼすかを探り、マーケティングと技術

の世界で起こっている変化を検討し、消費者、企業、政府機関にとっての今後の課題と機会について専門家の意見を求めた（USFTC, 2009b）。

アンケート調査 (survey)

市場の状況について情報を集めるために使用できる多くのタイプの消費者アンケート調査がある。例えば、企業は自分たちの商品やサービスに関する消費者の意見を評価するために、満足度／不満度の調査を広く利用している。政府も同様のアンケート調査を行うことができる。こうした調査によって、

- 市場での消費者の経験について意見を得ることができる。これは非常に基本的なものであるように思われるが、現在の市場モニタリングは主として、訴訟の数、正式な苦情申し立て、販売数に対する苦情の比率など、「ハードな」事実重点をおいているため、こうした意見は考慮に入れられないことが多い。消費者の経験を理解することは、政策イニシアチブを人々の実際のニーズに合ったものにしようとするときに非常に有益な情報になる。
- 問題の発生頻度と広がりを知ることができる。これは政策イニシアチブの必要性を評価する上で不可欠である。
- 社会的・経済的なデータを収集するならば、政策立案者は明確な問題を抱える特別な集団があるかどうかを知ることができる。この情報は、意義のある政策イニシアチブのタイプを考える上で重要である。

しかし、アンケート調査には限界がある。例えば、アンケート調査は回答者の認識に基づくものであるため、苦情と同様、回答者が気づいていない問題は発見することができない。また、ある市場での満足度が低いこと自体から、その市場が満足度の高い他の市場より問題だと客観的に判断することはできない。ただし、特定の市場が長期にわたって満足度が低い、又は不満度が高いならば、不満が広がっている理由を把握するためにその市場をより詳しく検討する価値があるであろう。

満足度調査の例には、デンマーク、オランダ、ノルウェー、スペイン、イギリス、欧州委員会、エジプト、オーストラリアで実施されたものがある。デンマークでは、毎年、消費者アンケート調査が行われている。回答者は、色々な分野における消費者の状態について 0 から 10 のスケールで答えるように求められる。この調査では、57 の市場について、それぞれおよそ 300 人の回答者からデータを得ている（National Consumer Agency, 2009a）。ノルウェーで行われた調査（Berg, 2008）、及びイギリスで行われた調査（Ipsos/MORI, 2008）も、ほぼ同じ構造である。欧州委員会は、およそ 35 の指標についての情報を集める詳細な満足度調査を実施した（http://ec.europa.eu/consumers/strategy/cons_satisfaction_en.htm 参照）。これまでに 2 回の満足度調査が行われており、その 1 つはサービスに関するもの（European Commission 2007）、もう 1 つは商品の小売流通に関するものであった（European Commission 2009a）。これらの調査から、それぞれの市場における消費者の満足度を評価するためのモデルに利用できる指標と、総合的な消費者の満足度を判断する上での各指標の相対的な重要性を知ることができる。政策立案者は、これに基づいて、消費者が満足しておらず消費者にとって特に重要な問題に政策の焦点を絞ることができる。加えて、2010 年、市場が適正に機能していない可能性に関して 27 の加盟国（及びノルウェー）における 50 の消費者市場をスクリーニングする新しい調査が行われる予定である。これは、今後毎年実施することが計画されている。

2009 年、エジプトは、消費者の苦情全体の 40%以上を占める家庭電化製品セクターに関して消費者満足度調査を行った。これには 12 の指標（価格、アフターサービス、苦情処理手段の利用しやす

さなど）が含まれ、そのほかに社会人口統計学的な情報も収集された。この調査の結果は、取り締まりと消費者の啓発活動に関する提言の作成に利用される予定である（Consumer Protection Agency, 2009）。さらに、2009 年、オーストラリアが 3 つのセクター、すなわち白物家電、電子機器、携帯電話に関する法定保証と返金に関連した消費者と販売者の経験について、全国調査の結果を公表した。この調査を支えるために実施された数量的な消費者アンケート調査から、こうした商品に関連した消費者の問題は大きく、調査対象の 2 年間に 850 万人の消費者が欠陥商品に遭遇していることが明らかになった。これらの問題により、平均 236 オーストラリアドルの直接コストと問題解決に関わる時間という消費者の不利益が生じていた。また、この調査から、消費者の権利に関する認識が非常に低いことも明らかになった。この調査結果は、保証と返金に関する全国的な教育・情報プログラムの策定に使用される予定である（National Education and Information Advisory Taskforce, 2009）。

日本もこの分野に積極的に取り組んでいる。2008 年、日本政府は、経済における消費者の役割と、消費者が直面する課題に対応するために何ができるかを考察する『国民生活白書』を発行した。この分析では、ライフスタイルの好みに関して内閣府が行った全国調査を含め、いくつかの情報源によるデータが使用された（Cabinet Office of Japan, 2008）。

もう 1 つのタイプのアンケート調査は、特定の問題に焦点を当てるものである。例えば、アメリカの FTC は、2003 年と 2005 年、消費者詐欺に関する詳細調査を行い、i) 消費者が突き当たっている最も重要な問題、ii) 最も被害を受けやすい人々、iii) 詐欺が行われた形、及び iv) 詐欺的な商品が購入された方法を調べた（USFTC, 2007）。消費者詐欺（悪徳商法）に関する同様の調査がイギリスでも行われた（UKOFT, 2006b）。2008 年、欧州委員会は 11 のセクターについて、サービス提供者の変更（乗り換え）に関する消費者の経験を調べた。この調査では競合する複数の提供者の申し出を比較する消費者の能力や、報告された価格レベルなどの問題についても分析を行った。その結果、2 年間の乗り換え率は自動車保険では 25% と高く、ガスの供給サービスでは 7% と低いことがわかった。また、11 のセクターの平均で消費者の 30% が複数のサービス提供者の申し出を比較するのに少なくともある程度の困難を感じていた（European Commission, 2009b）。さらに、韓国の公正取引委員会と韓国消費者庁は、2008 年から、市場の透明性と競争の促進を目的として、国内と一部の外国市場における主要な必需品を価格の調査を行っている（Korea Consumer Agency, 2009）。

アンケート調査が用いられる場合、収集される情報の詳細さのレベルを明確に定めて、アンケートを慎重に組み立てる必要がある。さらに、先に触れたように、アンケート調査には重要な限界がある。

- **正確さと詳細さ。** 比較的な事象については頻度や重大性を正確に測定するのが難しい。例えば、特定の詐欺の被害者が消費者の 1% だけであるならば、有益な調査とするのに十分な数の被害者を見出すためには相当に多くの人を調査対象としなければならないだろう。とりわけ、消費者にとって自分が使用した後には製品を評価することが難しい信頼財（前述）の場合には、アンケート調査は有用ではない。
- **解釈。** 認知可能な趨勢を長期にわたって追跡することができる場合でも、因果関係を確定するのは困難なことがある。観察された変化は、購入された製品の組み合わせや量の変化、あるいはサービスのレベルや質に対する期待の変化のせいかもしれない。また、消費者の意識が向上したために苦情の量が増えることもある。

フォーカスグループ調査

消費者のフォーカスグループ調査は知覚された不利益の性質と範囲について重要な洞察を与えてくれることがある。フォーカスグループは、例えば満足できない製品、詐欺、不審な販売方法などについて消費者の経験を探り、掘り下げた議論をする機会を与えてくれる（ボックス 3.3）。そのような

話し合いの結果は、消費者行政機関にとって有益であるばかりでなく、企業にとっても、競争力を高めるために取り組むべき面を教えてくれるという意味で役に立つことがある。

ボックス 3.3 消費者詐欺に関するイギリスのフォーカスグループ調査

上述した消費者詐欺に関する調査プロジェクト（UKOFT, 2006b）は、必要な情報を得るためにフォーカスグループを利用した。この調査は予備的な質的調査のフェーズと 結果の数量化を含め、4つの部分で構成されていた。i) フォーカスグループの討議、ii) 詳細な聞き取り調査、iii) オムニバス調査、iv) コンピュータを利用した電話調査である。フォーカスグループ調査の目的は、消費者詐欺のターゲットとなった市民と、消費者詐欺に関する認識と経験について話し合うことであった。研究者たちは、被害者が「詐欺」をどのようにとらえ、それを表現するためにどのような言葉を使うかをよりよく理解したかった。その結果は、その後のオムニバス調査に用いる質問を修正・改善するために利用された。

フォーカスグループ調査は消費者の不利益に関する研究プロジェクトでも使用された（UKOFT, 2006c）。さまざまなデモグラフィ特性を持つ 11 のグループとの掘り下げた話し合いは、各種の不利益を被る可能性が最も高い消費者と最も低い消費者を識別するのに役に立った。

Sources: UKOFT (United Kingdom Office of Fair Trading)(2006b), *Research on Impact of Mass Marketed Scams: A Summary of Research into the Impact of Scams on UK Consumers*, OFT883, December, www.offt.gov.uk/shared_offt/reports/consumer_protection/oft883.pdf and UKOFT (2006c), *Focus Group Research on Consumer Detriment*, OFT826, UKOFT, prepared by FDS International, www.offt.gov.uk/shared_offt/reports/consumer_protection/oft826.pdf.

フォーカスグループ調査の主な限界の 1 つは、その定義からいって人口全体を代表するデータを生み出すものではなく、したがって必ずしも問題の程度を測定できるわけではないということである。しかし、フォーカスグループ調査は到達するのが難しい人々（例えば給料日ローンの利用者やその他の脆弱な消費者など）に関する情報を集める上で非常に費用効率のよい手段となりうる。

企業の報告書や関連情報

企業から提供される情報も市場監視活動に利用することができる。例えば、欠陥商品や危険な商品、又は訴訟に関する情報などの開示は、政府の注目が必要な問題を把握する目安となることがある。そのような情報は、企業（又は業界団体）によって自発的に提供されることもある。あるいは、法的に開示を義務づけることもできる。例えば、アメリカの商事改善協会（Better Business Bureaus : BBB）は消費者からの苦情と問い合わせに関する情報を収集している。2008 年、BBB は 862,128 件の苦情と 6,000 万件以上の問い合わせを受けた。これは問題のある市場に関する豊かな情報源となる可能性を持っている（Better Business Bureau, 2008）。

消費者団体とメディア

調査報道は市場のパフォーマンスに関する重要な情報源となりうる。多くの OECD 諸国の消費者団体は市場と製品に関して評価を行い、その結果を定期刊行物に発表している（ボックス 3.4）。また、各国政府は、問題の可能性に関する情報を得るため、メディアの報道を体系的にチェックする仕組みを設けている。例えば、欧州委員会は目標を絞ったモニタリングを促進するための多言語オンラインツール、欧州メディアモニター（<http://emm.jrc.it/overview.html>）を設置している。このシステムは世界 43 カ国語のニュース・ポータルサイトから各種の報告を集め、記事を分類し、ニュースから情報を引き出して分析し、情報をまとめ、警告を発している。

ボックス 3.4 消費者団体による製品の批評

- CHOICE（オーストラリア）：www.choice.com.au.
- Test-Achats（ベルギー）：www.test-achats.be.
- Protégez-vous（カナダ）：www.protegez-vous.ca.
- test（ドイツ）：www.test.de.
- 60 Million Consommateurs（フランス）：www.60millions-mag.com.
- Que Choisir（フランス）：www.quechoisir.org.
- Consumentenbond（オランダ）：www.consumentenbond.nl/.
- Forbruker-rapporten, "The Consumer Report"（ノルウェー）：www.forbrukerrapporten.no/.
- FRC Magazine（スイス）www.frc.ch.
- Which?（イギリス）www.which.co.uk.
- Consumer Reports（アメリカ）：www.consumerreports.org.

政府はしばしば、消費者の問題に関する活動を支援又は資金援助している。例えば、韓国では、韓国消費者庁（KCA）が製品に関する客観的で信頼できる情報を消費者に提供するため、月刊の消費者雑誌『*Consumer Age*』を発行している（Korea Consumer Agency, 2009）。また、KCA はテレビや関連するメディアで放送するための消費者情報ビデオも作成している。

加えて、放送メディア（テレビとラジオ）も、ニュースや詳しい報道番組の形で、消費者に影響を及ぼす動きについて頻繁に報道している。さらに、インターネットも情報源である。ブログ、商品やサービスや具体的な会社について苦情を述べるために消費者によって設けられたサイト、あるいはその他のネットワーキングを通して、消費者が市場や製品についての問題を伝え合う手段になっているからである。

各種の情報源から得られる情報の一貫性

理論的にいうと、問題のあるセクターや市場を明らかにするために、公表された多様な経済データを利用することができるはずである。例えば、あるセクターを分析するときに消費者の乗り換えに関するデータと苦情に関するデータを合わせて利用することができるであろう。この分析を有益なものにするためには、それぞれのデータセットの定義が一致していることが必要である。できれば、その経済市場とほぼ同じ集合のレベルで一致していることが望ましい。しかし、データセットはさまざまな目的で作成され、しばしば異なる定義を用いるため、そのような一致を実現するのは難しい。（UKOFT, 2004b 参照）。

各種の情報源の間での一致に加えて、国際的にも足並みがそろっていれば調査研究が促進されるであろう。この点で、欧州委員会は、第三者（各国の行政機関、消費者団体、規制当局など）に向けられた消費者の苦情の分類と報告に関する調和の取れた方法の開発に取り組んでいる。そのような方法が開発されたならば、消費者の苦情を収集する団体によって自発的に採用されることになるだろう。OECDの消費者政策委員会も、これを広く採用することが可能かどうかを検討する予定である。

スクリーニングの手法

上述した情報源は、消費者行政機関が問題のある市場の洗い出しに役立つ情報をどこで見つけることができるか、そしてそのような情報がどのようにして生成されるかを示している。問題を突きとめるのに1つの情報源で十分なこともある。また、以下に述べるように、行政機関が指標を用いてより体系的に市場をスクリーニングするために、情報をさらに発展させたり利用したりする方法もある。指標は一次元的なものであることもあれば、いくつかを組み合わせでより包括的なアプローチとすることもできる。

単一の指標

単一の指標が使用される場合、一般に、苦情やアンケート調査に反映された消費者の不満足が中心になる。例えば、フランスでは、2007年に、消費者保護機関が受理した苦情に基づき、消費者苦情バロメーターが作成された。その目的は、政府が現在の問題や出現しつつある新たな問題に対応する能力を高めることである。苦情は、行政機関が以下を分析できるように整理されている。i) 苦情の対象である製品やセクター（12のセクターと商品やサービスの54の群に分類定されている）、ii) 関わっている業者のタイプ（数百の可能性が提供されている）、iii) 苦情の性質（5つの主な領域、40以上のテーマ、およそ160の具体的な問題が表示されている）、iv) 販売方法（Ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi, 2009）。

複数の指標と合成された指標

一般に、どの国も、不利益のある分野を明らかにするために市場のスクリーニングを行うにあたって1つの指標に依存することではなく、複数の指標を考慮する。EUの場合、市場のモニタリングに用いられる消費者市場スコアボードの中に複数の指標が組み込まれている（European Commission, 2008; European Commission, 2009c）。消費者の視点から市場をモニタリングする方法には2つのフェーズがある。スクリーニングと分析である。このスコアボードは、スクリーニングのフェーズで、経済的・社会的な結果というから見て適切に機能していない恐れがあり、介入が必要かもしれない市場セクターを見つけ出すための証拠を提供する。この消費者市場のスクリーニングは、苦情、価格、乗り換え、満足度、安全性という5つの最重要指標に基づいている。どの指標も単独では、市場が適切に機能していないかもしれないと結論するには十分ではないと考えられている。また、さらに詳しい分析を行うべきセクターとして認識されても、それは市場が適切に機能していないと確認されたものとはみなされない。

このスコアボードの仕組みは、今後データの不十分さが解消されるとともに強化されていくものと期待されている。これは、底辺にある不利益のレベルとその原因の分析を進めるべきだと思われる市場を欧州委員会が見きわめられるようにすることを目指している（ボックス3.5参照）。

ボックス 3.5 EU スコアボードの目的

- 消費者の行動結果という意味で適切に機能しておらず、さらに詳しい市場分析が必要な市場を洗い出すこと
- さらに分析すべき消費者問題の分野（例えば国境を越えた電子商取引など）を示すこと
- 消費者が信頼することができる統合された域内市場という目標に向けて、前進状況を追跡すること
- 国内の消費者環境全体にわたって加盟国のパフォーマンスのベンチマーキングを可能にすること

Source: European Commission (2008), *The Consumer Markets Scoreboard: Monitoring Consumer Outcomes in the Single Market*, http://ec.europa.eu/consumers/strategy/sec_2008_87_en.pdf.

合成された指標に関しては、問題の洗い出しを促進するために、デンマーク、ノルウェー、イギリスで消費者の満足度を反映した指標が作成されている。デンマークの消費者状況インデックスは、前述した調査で収集された情報と、受理された苦情の情報を基礎にしている（ボックス 3.6 参照）。回答者はゼロから 10 までのスケールで状況を評価するように求められ、それぞれの市場が獲得した得点が、他の市場に比したその市場の状況を示す指標になる（National Consumer Agency, 2009a）。

ボックス 3.6 デンマークの消費者状況インデックス

消費者状況インデックス（CCI）は、デンマークの市場監視活動の中心であり、消費者情報の収集と企業との対話の基礎になっている。年 1 回発表される CCI は、57 の市場における消費者の状況の概要を示している。このインデックスは定期的に繰り返されるアンケート調査を基礎にしているため、各セクターについても、セクター内の各市場についても、長期的な変化を追跡する手段となっている。CCI は i) 消費者の信用、ii) 透明性、及び iii) 苦情という 3 つの主要要素に関する情報を用いている。

CCI による市場スクリーニングは政策決定の基礎である。また、市場の監視は、消費者のために市場を改善する方法について関連する企業と協議するためのすぐれた基盤にもなっている。

CCI を維持する費用は年間およそ 50 万クローネ（およそ 66,700 ユーロ）である。そのおよそ半分は外部に委託されているデータ収集の費用、残りの半分は全国消費者庁の職員によって実行されているデータ処理の費用である。

Source : National Consumer Agency (Denmark) (2009b), Communication with the OECD Secretariat, unpublished.

市場の問題の分析

問題の分野が明らかになったならば、消費者行政機関は消費者が直面している問題のタイプ及び不利益の性質や程度を深く理解するために、関連する市場の分析を行わなければならない。第 5 章に論じるように、その主な目的の 1 つは、消費者の不利益の性質と程度、及びそれがどのようにして発生するかについて、より正確な情報をつかむことである。理想的に言えば、これは不利益の原因が除かれたときに存在すると思われる状況の市場と実際の市場を比較することによって決定される。

行政機関には資源の制約があるため、検討すべき問題をよく吟味して選択する必要があるだろう。問題をさらに詳しく調べるという決定をする前に、製品の性質が考慮されるべきである。頻繁に繰り返し購入され、消費者がすぐに問題を認識することができるタイプの製品であるならば、それ以上の調査の必要はほとんどないであろう。最初のうち消費者がまずい選択をしても、それはその後修正されるため、損失は短期的なものであると考えられる。このタイプの製品には、比較的低価格の日用品である FMCG (fast-moving consumer goods) (包装食品、洗面用品、電池など) が含まれる。

分析を行う際には、色々な情報源を利用して情報を発展させることができる。上述した情報源に加えて、外部の専門家への相談、経済モデルの作成、経済的な実験（テストグループを使ったシミュレーション）、焦点を絞った調査活動を考えるべきである。例えば、専門家の知識は、そのセクターの状況をいっそう明確にし、他のセクターとの関連をつかむのに役立つ。経済的な実験は、行動のバイアスの強さを知るのに有効かもしれない。特に、双曲割引に関しては実験が有意義であろう。この分野では、すぐに少ない金額を提供するという提案と将来大きな金額を提供するという提案のどちらを選ぶかという実験が行われている（第 2 章参照）。その結果、人は支払いがすぐに行われるのであれば小さい金額のほうを選び、どちらも将来支払われるのならば大きいほうを選ぶことが多いということが確認されている（Green, Myerson and Ostaszewski, 1999）。

利用できるもう 1 つの手段が覆面調査である。これは買い物客を装って調査員が情報を集めるものである。これは、価格、販売方法、企業の行動についてより強固なデータや情報を入手するために利用することができる（ボックス 3.7e 参照）。ただし、不法なおとり調査にならないように、買い物の仕方に注意を払う必要がある。

ボックス 3.7 覆面調査：自動車修理、金融サービス、電子商取引

自動車修理

カナダの自動車保護協会（Automobile Protection Association）は、自動車修理サービスの評価を行うため、2003年、政府の資金提供を受けて調査を行った（Automobile Protection Association, 2003）。調査の前に製造後4年経過した車の整備を行い、バッテリー、スターター、点火プラグ、プラグコード、ディストリビューターキャップ、ローター、タイヤを交換した。ブレーキには全く問題がなく、すべてのオイル類とフィルターも交換した。その上でバッテリーケーブルをゆるめ、始動に問題が起こるようにした。この車を一連の自動車修理店に持ち込み、不必要な修理が行われる可能性について調べた。

金融サービス

2004～05年、カナダ金融消費者局が、基本的な銀行サービスの利用に関連した情報収集と問題の洗い出しのために覆面調査を行った（Financial Consumer Agency of Canada, 2005）。2003年に導入された基本銀行サービス規則により、カナダ国民は1,500カナダドル未満の連邦政府小切手を無料で現金化すること、及び最低預入金なしでリテールバンクに口座を開設することができる。この覆面調査にはカナダの多様な人口集団を代表するおよそ100人の調査員が参加した。その全員が銀行の窓口で小切手の現金化か口座の開設を申し込んだ。覆面調査員は調査票に加えて観察によってデータを収集するよう訓練を受けており、銀行の窓口を訪れた後、情報を体系的にまとめるために、標準化された質問書に記入した（Financial Consumer Agency of Canada, 2005）。

2008年、ハンガリー競争庁が、クレジットカード、住宅ローン、総合預金（combined deposit）を中心に、消費者サービスに関して銀行が提供する情報の質の評価を行うよう調査会社に委託した（GVH, 2009）。この調査会社は、情報を引き出すために「試し取引」法を使った。これはこの会社の社員が個人的に銀行を訪れ、サービスに関してできるだけ多くの情報を引き出すというものであった。

電子商取引

2002年、EUは国境を越えた電子商取引を調査するプロジェクトを実施した（European Consumers Centres Network, 2003）。欧州消費者センター（ECC）事務局のスタッフ13名、消費者団体の職員2名、外部調査者9名が関わったこのプロジェクトは、3つのフェーズで構成されていた。第1フェーズではECCの職員が外国の電子商取引会社で国境を超えたショッピングを行い、合計114件の注文をした。第2フェーズは業者のウェブサイトを提供される情報の質の調査であった。ここでは合計262のウェブサイトのチェックが行われた。第3フェーズでは、特にクーリングオフ期間に注目しながら、それらの情報と通信販売指令（Distance Selling Directive）の比較分析が行われた。

覆面調査に参加した調査員は、自国以外のEU加盟国のインターネット販売業者に商品を注文した。また、返品プロセスの質を評価することを目的として、大部分の商品を返品することが決められた。調査員は、Tシャツ、インクカートリッジ、紙（又はその他のオフィス用消耗品）、CD、DVD、おもちゃ、辞書、時計を注文した。すべての調査員が個人として商品の注文を行った。

2009年10月、欧州委員会は、EU内の国境を越えた電子商取引に関してEU加盟27カ国の外部コンサルタントが行った覆面調査の評価結果を発表した（European Commission 2009d）。EU各国の覆面調査員が、自国以外のEU加盟国のインターネット販売業者からオンラインで商品を買うこと（国境を越えた電子商取引）によって、消費者が国内の電子商取引に代わる購入方法を利用できる程度を測定した。また、この調査では、国内のインターネットショッピングに比べて国境を越えたショッピングで消費者がどの程度金銭を節約できるか、及び販売業者がどの程度基本的な消費者保護の規則とベストプラクティスに従って消費者に情報を提供しているかも測定された（詳しくはhttp://ec.europa.eu/consumers/strategy/facts_en.htm#E-commerceを参照）。

Sources: Automobile Protection Association (2003), *APA Auto Repair Investigation*, April, www.apa.ca/template.asp?SectionID=3&ArticleID=12; European Commission (2009d), *Mystery Shopping Evaluation of Cross-Border E-Commerce in the EU: Final Report*, http://ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/EC_e-commerce_Final_Report_201009_en.pdf; European Consumer Centres Network, (2003) *Realities of the European Online Marketplace: A Cross-border E-commerce Project by the European Consumer Centres Network*, http://ec.europa.eu/consumers/redress/ecc_network/european_online_marketplace2003.pdf; Financial Consumer Agency of Canada (2005), *Background: 2004-05 FCAC Mystery-Shopping Results*,

www.fcac.gc.ca/eng/publications/surveystudy/mystshop/pdfs/mysteryshopping2004-2005-eng.pdf; GVH (Gazdasági Versenyhivatal) (Hungary) (2009), Communication with OECD Secretariat, unpublished.

市場分析を行うには多様な方法を利用することができるが、第 5 章に論じるように、そのような分析は一般に、i) 観察された問題の性質を明確化すること、ii) 影響を受ける市場をはっきりと把握すること、iii) 全体として、及び個々の消費者にとっての問題の規模を把握すること、iv) 重大な影響を受ける脆弱な集団や不利な立場にある集団がないか見きわめること、v) 救済を考える合理的な余地があるかどうかを検討することを目的としている。一部の国では、分析作業にどのように取り組むかの洞察を含むアプローチを発展させている。イギリスの公正取引庁は、市場調査を行う理由、調査対象市場の選択方法、調査の運営方法、見込まれる結果、市場調査の影響の評価の方法について、ガイダンスを発表している（最新のガイダンスは UKOFT、2009）。

市場分析を行うにあたって、不利益のシミュレーションや計算は非常に複雑で困難であるということに注意しなければならない。しかし、政策立案者が証拠に基づいて決定をすることができるように努力をすることが必要である。第 5 章に論じるように、意思決定には費用便益分析が不可欠の要素の 1 つである。

別添 I に、それぞれのタイプの不利益を測定するときに利用できるアプローチが説明され、考慮すべき主要な問題が要約されている。利用できる手法に関するさらに詳しい説明と評価の情報は、欧州委員会の報告書『消費者の不利益の問題の分析及びその最も適切な推定方法』に示されている（Europe Economics, 2007a）。この報告書は測定を促進するために消費者アンケート調査を用いることを強く勧めている。

結論

消費者行政機関の活動は、市場が消費者の期待やニーズに対応できない場合を発見し、問題の程度と範囲を評価し、それを改善するために何らかの措置が必要かどうかを判断することを中心としている。発見に関しては、消費者の苦情が主な指標の 1 つであるが、本章で述べたようにアンケート調査と独立した調査研究も重要であるのに加え、最近では（消費者が問題を浮かび上がらせたり伝達したりするために使用することができる）インターネットも重要性を増している。上述したように、いくつかの国は、スクリーニングの有効性を向上させるために、異なるタイプの指標を組み合わせる方法を発展させている。

どの問題に取り組むべきかを判断するために、行政機関は問題に優先順位をつけなければならない。資源は限られているため、これは重要な点である。これに関して問題の経済的な重要性和消費者に対する影響の性質が主要な要素であるが、脆弱な集団や不利な立場にある集団に対する影響など、その他の考慮点も判断の要素となる。

第 5 章では、問題に対応するために政策介入が必要とされる状況を決定する枠組みを示す。政策介入が必要だと判断されたならば、第 4 章で詳しく論じる手段のうちのどれを用いるかを検討しなければならない。本章で述べたように、すぐれた政策立案には確固とした証拠が必要であるため、行政機関は政策オプションを考える前に問題を十分に分析すべきである。そのような分析はかなり簡明なものになることもあるが、前述したように 1 年にも及ぶ大々的な調査研究が必要になることもある。

参照文献リスト

- ACCC (Australian Competition and Consumer Commission) (2009), *2008-2009 Annual Report: ACCC Incorporating the AER*, ACCC, www.accc.gov.au/content/index.phtml/itemId/898144.
- Australia - Consumer Affairs Victoria (2004), *Discussion Paper: What do we mean by 'vulnerable' and 'disadvantaged' consumers?*, www.consumer.vic.gov.au.
- Automobile Protection Association (2003), *APA Auto Repair Investigation*, April, www.apa.ca/template.asp?SectionID=3&ArticleID=12.
- Berg, Lisbet (2008), *Forbrukertilfredshet 2008*, Oppdragsrapport nr.3 – 2008, Norwegian Statens Institutt for Forbruksforskning, www.sifo.no/files/file73831_web-off.pdf.
- Bertrand, M., D. Karlan, S. Mullainathan, E. Shafir and J. Zinman (2008), *What's Advertising Content Worth? Evidence from a Consumer Credit Marketing Field Experiment*, Poverty Action Lab, www.povertyactionlab.org/papers/AdContentWorth_may08-2.pdf.
- Better Business Bureau (2008), *2008 Complaint and Inquiry Statistics*, www.bbb.org/us/Consumer-Complaints/Statistics-2008, accessed on 21 June 2009.
- Cabinet Office of Japan (2008), *White Paper on the National Lifestyle: 2008*, English summary www5.cao.go.jp/seikatsu/whitepaper/h20/06_eng/contents.pdf.
- Consumer Protection Agency (Egypt) (2009), Communication with OECD Secretariat, unpublished.
- DGCCRF (Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes) (France) (2009), Communication with OECD Secretariat, unpublished.
- Egypt Consumer Protection Agency (2009), Communication with OECD Secretariat, unpublished.
- Europe Economics (2007a), *An Analysis of the Issue of Consumer Detriment and the Most Appropriate Methodologies to Estimate It: Final Report for DG SANCO*, Europe Economics, London, www.ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/study_consumer_detriment.pdf.
- Europe Economics (2007b), *Assessing the Impact of Policy on Consumer Detriment: A Handbook for the European Commission*, Europe Economics, London.
- European Commission (2007), *Consumer Satisfaction Survey: Final Report (Conducted by Ipsos INRA)*, http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/serv_gen/cons_satisf/consumer_service_finrep_en.pdf.
- European Commission (2008), *The Consumer Markets Scoreboard: Monitoring Consumer Outcomes in the Single Market*, http://ec.europa.eu/consumers/strategy/sec_2008_87_en.pdf.

- European Commission (2009a), Survey of Consumer Satisfaction with the Retail Distribution of goods: Overall Report (Conducted by Ipsos Belgium), http://ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/overall_report_final.pdf.
- European Commission (2009b) Consumers' views on switching service providers, Flash Eurobarometer No 243, http://ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/FL243_Analytical%20report_Final.pdf.
- European Commission (2009c), *The Consumer Markets Scoreboard*, http://ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/2nd_edition_scoreboard_en.pdf.
- European Commission (2009d), *Mystery Shopping Evaluation of Cross-Border E-Commerce in the EU: Final Report*, http://ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/EC_e-commerce_Final_Report_201009_en.pdf.
- European Consumer Centres Network, (2003) *Realities of the European Online Marketplace : A Cross-border E-commerce Project by the European Consumer Centres Network*, http://ec.europa.eu/consumers/redress/ecc_network/european_online_marketplace2003.pdf.
- FCAB (Federal Consumer Affairs Bureau) (Switzerland) (2009), Communication with OECD Secretariat, unpublished.
- Financial Consumer Agency of Canada (2005), *Backgrounder: 2004-05 FCAC Mystery-Shopping Results*, www.fcac.gc.ca/eng/publications/surveystudy/mystshop/pdfs/mysteryshopping2004-2005-eng.pdf.
- Finnish Consumer Agency Ombudsman, (Press Release, 22-01-2009) *National Consumer Advisory Services flooded with consumers from the start*, www.kuluttajavirasto.fi/Page/d1bc11a7-7371-4140-8681-eb744f0400c8.aspx?groupId=1c5dad8d-0b76-43d3-8440-6480df10ed3d&announcementId=9c94a017-907a-46d7-85ad-fd7a4b794e4d.
- FPS Economy, SMEs, Self-employed and Energy (FPS Economy) (Belgium) (2009), *Rapport annuel 2008: Politique en matière de surveillance du marché*, http://economie.fgov.be/fr/binaries/annual_report_E7_2008_fr_tcm326-76972.pdf.
- Green, Leonard, Joel Myersona and Pawel Ostaszewskib (1999), *Discounting of delayed rewards across the life span: Age differences in individual discounting functions*, *Psychological Science*, 5, 33-36.
- GVH (Gazdasági Versenyhivatal) (Hungary) (2009), Communication with OECD Secretariat, unpublished.
- Hay, Brian (2007), Presentation at AusCERT Asia Pacific Information Technology Security Conference, as reported in Computerworld, *Nigerians Scamming Queenslanders to the Tune of \$500,000 Per Month*, Say Police, May 23, www.computerworld.com.au/index.php/id;660142320.
- Ipsos/MORI (2008), *Report for BERR in the 2008 Consumer Conditions Survey: Market Research Survey Conducted for the Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform*, United Kingdom, June, www.berr.gov.uk/files/file48855.pdf.
- Korea Consumer Agency (2009), Communication with OECD Secretariat, unpublished.
- Ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi (2009), *Constitution du <baromètre des plaintes des consommateurs>*, www.minefe.gouv.fr/presse/dossiers_de_presse/plaintes_conso080206/som_plaintes_conso.php.

- Ministerial Council on Energy (Australia) (undated), *Energy Community Service Obligations: National Framework*, [www.ret.gov.au/Documents/mce/ documents/MCE_Energy_Community_Services_Obligation20080929151353.pdf](http://www.ret.gov.au/Documents/mce/documents/MCE_Energy_Community_Services_Obligation20080929151353.pdf).
- National Board for Consumer Complaints (Sweden) (2009), ARN - The National Board for Consumer Complaints, www.arn.se/Other-languages/English/.
- National Consumer Agency (Denmark) (2009a), *Monitoring of Consumer Markets: A Cornerstone in Danish Consumer Policy*, Danish Consumer Agency.
- National Consumer Agency (Denmark) (2009b), Communication with the OECD Secretariat, unpublished.
- National Consumer Agency (Denmark) (2010), Communication with the OECD Secretariat, unpublished.
- National Education and Information Advisory Taskforce (Australia) (2009), National Baseline Study on Warranties and Refunds.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2006), *Roundtable on Demand-Side Economics for Consumer Policy: Summary Report*, OECD, Paris, www.oecd.org/dataoecd/31/46/36581073.pdf.
- Ofgem (2008), *Energy Supply Probe - Initial Findings Report*, Ofgem, www.ofgem.gov.uk.
- SERNAC (National Consumer Service) (Chile) (2009), Communication with OECD Secretariat, unpublished.
- UKCC (United Kingdom Competition Commission) (2009), *Competition Commission Market Investigation into Payment Protection Insurance*, January, www.competition-commission.org.uk/rep_pub/reports/2009/fulltext/542.pdf.
- UKOFT (United Kingdom Office of Fair Trading) (2004a), *Doorstep Selling – A Report on the Market Study*, OFT716, UKOFT, www.oft.gov.uk/shared_oftrreports/consumer_protection/oft716.pdf.
- UKOFT (2004b), *Empirical Indicators for Market Investigations: Summary and Conclusions*, OFT749a, UKOFT, www.oft.gov.uk/shared_oftrreports/comp_policy/oft749a.pdf.
- UKOFT (2006a), *Payment Protection Insurance: Report on the Market Study and Proposed Decision to Make a Market Investigation Reference*, OFT869, UKOFT, www.oft.gov.uk/shared_oftrreports/financial_products/oft869.pdf.
- UKOFT (2006b), *Research on Impact of Mass Marketed Scams: A Summary of Research into the Impact of Scams on UK Consumers*, OFT883, December, www.oft.gov.uk/shared_oftrreports/consumer_protection/oft883.pdf.
- UKOFT (2006c), *Focus Group Research on Consumer Detriment*, OFT826, UKOFT, prepared by FDS International, www.oft.gov.uk/shared_oftrreports/consumer_protection/oft826.pdf.
- UKOFT (2007), *Internet Shopping: An OFT Market Study*, OFT921, UKOFT, www.oft.gov.uk/advice_and_resources/resource_base/market-studies/completed/doorstep-selling.

UKOFT (2008), *Consumer Detriment: Assessing the Frequency and Impact of Consumer Problems with Goods and Services*, OFT992, April,
www.offt.gov.uk/shared_offt/reports/consumer_protection/oft992.pdf.

UKOFT (2009a), *Annual Report and Resource Accounts 2008–09*, UKOFT, HC475
www.offt.gov.uk/about/what/annual-report.

UKOFT (2009b), *Market Studies Guidance: Consultation*, OFT1080con, May,
www.offt.gov.uk/shared_offt/consultations/oft1080con.pdf.

UKOFT (undated), *Market Studies: Suggestion for OFT Consideration*, UKOFT,
www.offt.gov.uk/advice_and_resources/resource_base/market-studies, accessed in July 2009.

USFTC (United States Federal Trade Commission) (2007), *Consumer Fraud in the United States: The Second FTC Survey*, USFTC, www.ftc.gov/opa/2007/10/fraud.pdf.

USFTC (2009a), *Consumer Sentinel Network Data Book for January – December 2008*,
www.ftc.gov/sentinel/reports/sentinel-annual-reports/sentinel-cy2008.pdf.

USFTC (2009b), *Protecting Consumers in the Next Tech-ade*,
www.ftc.gov/bcp/workshops/techade/index.html.

別添 3.A 消費者の不利益の評価²

個人的な不利益

消費者の個人的な不利益は、否定的な結果を経験した個人に着目する。したがって、消費者全体ではなく消費者のサブセットを見ることになる。第3章で述べたように、これには金銭的なものと非金銭的なものがあるため、量的な評価と質的な評価の両方が可能である。量的な分析は必ずしも影響を金額で表す必要はないということに注意していただきたい。重要なのは、分析と政策決定の向上から得られる消費者の利益が釣り合っていないといけないという点である（表 3A.1 参照）。

表 3A.1 個人的な不利益の分析方法

分析のタイプ	例	このタイプの分析はいつ行うべきか
質的な分析	問題から生じた消費者の不便やストレスの程度	すべての状況に関して実行できる。（心理的な不利益など）数量化が困難な分野で特に有益である。
（金銭以外の）量的な分析	デモグラフィの因子によって分解することが可能ならば、影響を受けた消費者の数 苦情の数	データが入手可能、又は不釣り合いに大きなコストを発生させることなく収集可能な場合
金銭的な分析	消費者が被った金銭的損失の推定	データが入手可能、又は不釣り合いに大きなコストを発生させることなく収集可能な場合、主に個人的な不利益の金銭的側面に関して

消費者が被害を受けたとき、製品の交換、返金、その他の補償によって供給企業から救済を受けることがある。これは被った不利益の一部又は全部を埋め合わせるであろう。個人的な不利益を評価するときには救済を考慮に入れなければならない。これによって消費者が被害を受けた問題と、既存の法的な枠組みの下で消費者が救済を得ることができた程度の両方を認識することができる。

質的な評価

質的な評価は、市場においてその問題によって消費者の行動がどのように影響を受けるか（ボックス 3A.1 参照）、及び配分に関する影響（人口の中で特に影響を受ける集団、又は例えば消費者から生産者などへの富の再配分）があるかどうかに注目する。

² この別添は、消費者の不利益に関する最近の研究を基礎にして欧州委員会が作成した（特に Europe Economics, 2007a を参照）。

ボックス 3A.1 市場の問題が消費者の行動に及ぼす影響

市場に対する消費者の信頼感の変化。何かがうまくいかなかったとき、市場に対する信頼が揺らぐことがある。これは消費者が行う市場取引の総数に影響を及ぼす可能性がある。

消費者による企業や製品の選択の変化

心理的な影響。消費者の信頼の長期的な喪失を除くストレスや怒りのレベルの上昇といった心理的な損害も、消費者にとって非金銭的な不利益を招く重大な要因の1つである。数量化は必ずしも可能ではない。

直接的及び間接的なさまざまな影響が洗い出されたならば、質的な分析の最後の段階は、個人的な不利益の程度について、可能な限り総合的な判断を行うことである。

個人的な不利益の証拠の収集

本章で論じたように、いくつかの情報源から消費者の不利益の証拠を得ることができる。

消費者の苦情

公的な機関や消費者団体に記録された消費者の苦情の数は市場の問題を示すサインとして用いることができる。これは、消費者の個人的な不利益に代わる証拠としても利用できる。絶対数ではなく、市場全体としての苦情の相対的な重要性に焦点を置くべきである。したがって、可能ならば、苦情が生じた取引の数を取引総数と比較するとよい。一般に、苦情のデータは、消費者の行動結果の時系列的な比較、又はセクター間での比較のために使用することができるが、生じた不利益の絶対的な量を測定するためには使用できない。

消費者アンケート調査

消費者アンケート調査は、母集団を代表するように抽出された回答者に対し、市場で経験する問題について尋ねるものである。収集された情報は、不利益のレベルを評価するのに用いることができる。この調査は、直接聞き取りのほか、電話、インターネット、郵便などを利用して行うことができる。どのような形でアンケート調査を行うべきかは具体的な状況によって異なる（表 3A.2 参照）。

表 3A.2 アンケート調査方法の比較

	直接聞き取り	電話	インターネットと郵便
調査のコスト	高	中	低
サンプルのバイアスの可能性	低	低	高
調査を実行するのに必要な時間	短い／予測可能	短い／予測可能	不確実
長い、又は複雑な質問をする上での適切性	高	低	中～高
秘密情報に関わる質問をする上での適切性	低	中	高

質問票を設計する際には、質問の表現と選択や質問の順番に注意を払う必要がある。例えば、質問の形式には次のようなものがある。

- 二項選択式の質問。回答者は「はい」か「いいえ」、又は「あてはまる」か「あてはまらない」で答える。
- 数値を尋ねる質問
- 多項選択式の質問
- 順位付けを求める質問
- 前もって定義されたスケールで採点するよう求める質問
- 回答者が文章で答える自由記述式の質問

アンケート調査は、それぞれの社会集団によって回答にどのような違いがあるかを分析できるようにするため、デモグラフィーに関する質問も含むべきである。それはできる限り簡潔にし、必要な情報の入手に適したものにすべきである。量的なアンケート調査は、その質問票から一貫した信頼できる結果が得られるかどうかを確認するため、少数の回答者でパイロットテストを行うことが推奨される。

その他の指標

そのほかにも、時系列的、又は国やセクターごとの個人的な不利益の相対的な程度を示す指標として利用できる尺度がある。例えば、

- 消費者問題から生じた訴訟の数
- 消費者問題が消費者団体によるキャンペーン活動、学術的調査、政治的キャンペーン、メディア報道の対象となる程度

調査結果のマクロレベルでの合計とデータの調整

抽出された消費者を対象にアンケート調査が行われたならば、その結果から全体として存在する消費者の不利益のレベルを推定することができる。しかし、消費者のさまざまな期待を考慮に入れて調査結果を調整しなければならない。例えば、回答者が報告した問題の数は、それぞれの回答者の期待に依存していることが多く、それは不当なほど高かったり低かったりすることもある。「外れ値」をコントロールするために、回答者の特性を知るのに役立つ対照質問を用いて外れ値を識別するとよい。そのために消費者の権利と苦情申し立てに対する一般的な姿勢に関する質問を利用することができるであろう。

行動のバイアス

第2章に述べたように、市場の供給サイドには問題がなく、消費者が決定のための十分な情報を持っている場合でさえ、行動学的バイアスが消費者の不利益をもたらすことがある。こうした事例を発見するのは簡単ではない。

構造的な不利益の評価

構造的な不利益とは、消費者全体の福利に影響を及ぼす問題に関連するものである。これは競争力のあるレベルを上回る価格や利益など、市場の結果という形で測定することができる。前述したように、構造的な不利益の最も重要な発生源は市場の失敗と規制の失敗である。需要サイドの視点から、最も頻繁に遭遇する市場の不完全性と、失敗に遭遇したときに尋ねるべき質問がボックス 3A.2 にリストされている。この分野における不利益の評価は、可能な限り金額で表わすべきである。

ボックス 3A.2 構造的な不利益の影響の測定

市場支配力

- 競争が増加すれば消費者が支払う価格がどの程度下がると思われるか。

不完全な情報及び入手できる情報の不完全な利用

- 探索コストの高さによって、十分な情報に基づく消費者の選択に必要な情報の取得がどの程度妨げられているか。これらの探索コストは、企業が市場支配力を行使するのをどの程度可能にしているか（高い価格の維持など）。
- 製品の多様性と製品が提供される方法（例えば抱き合わせ販売など）によって、消費者が価格と品質を比較することがどの程度難しくなっているか。
- 情報の非対称がどの程度消費者に損害をもたらしているか。

不活発なイノベーション

- 業界の状況がどの程度イノベーションの不活発さを導いているか。

製品やサービスの選択肢

- 業界の状況がどの程度選択の幅の小ささを導いているか。
- 選択肢の多さがどの程度消費者を混乱させ、製品の比較を難しくしているか。製品の抱き合わせが不利益を発生させているか。

規制の失敗

- 関税、禁止、品質や価格の制限がどの程度消費者に影響を及ぼしているか。
- 企業に発生する規制遵守のコストのうち、どの程度が消費者に転嫁されているか。
- 企業がその約束を果たさなかったときに、消費者は契約上の権利の不十分さ、又は救済を得る法的な権利の不十分さからどの程度影響を受けているか。

証拠の収集

証拠は、本章で先に述べた情報源を使って収集することができる。価格の格差が不利益の程度に洞察を与えてくれることがあるため、分野によっては価格の比較に意味がある。国内市場における価格の比較に加えて、国際的な価格の比較、及び経済モデルの作成や実験も検討すべきである。価格の比較に関して、欧州委員会は 2008 年以来、EU 統計局及び EU 加盟国の各国統計機関と協力して、ヨーロッパ全域における比較可能な代表的消費者製品の価格情報を集めている。ヨーロッパの多くの国で 66 品目の価格を調べるこの活動の結果は、2009 年の消費者市場スコアボードに反映されている。

消費者余剰の損失の計算

構造的な不利益は消費者の福利の損失をとらえる。典型的には、消費者余剰の概念、すなわちある製品に対して消費者が支払ってもよいと考える金額と実際に支払う金額の差を使って測定される。価格が引き上げられている場合、消費者に請求される金額 $P2$ と市場の問題がない場合に存在するはずの価格 $P1$ の差、 $P2 - P1$ に、消費量をかけることによって概算することができる。製品の質や消費される量に影響を及ぼしている状況についても同様の計算をすることができる。ほとんどの場合、このような計算は単純ではない。市場のゆがみがない場合の価格や製品の販売量について推定することが求められるからである。

結果の解釈

消費者の不利益を評価するときには、製品を供給する業界に対するその影響にも注意を払う必要がある。政策立案者の目的が社会の福利の合計を最大にすることであるならば、政策のオプションを評価するとき、消費者への否定的影響から生産者の利益が差し引かれなければならない。ただし、配分の問題（つまり誰が得をし、誰が損をするのか）も、最終的な決定における要素の1つになる。

収集された直接的及び間接的な証拠に基づいて、最終的な結論が導かれるべきである。消費者の役割は市民が果たす役割の1つにすぎず、労働者や投資家に対する影響など、社会にとって重要なその他の影響もあることを忘れてはならない。

個人的な不利益と構造的な不利益の分析の統合

評価の際には個人的な不利益と構造的な不利益の相互作用も検討する必要がある。個人的な不利益から直接、構造的な不利益が生じることもある。例えば、個人的な不利益により、i) 特定の市場における消費者の信頼が低下し、その市場における取引の量が減って衰退が導かれる場合や、ii) 特定の販売チャネル（国境を越えた販売、通信販売など）の信頼が低下する場合などである。これは消費者が選択できる商品の範囲を狭めたり、そのチャネルで販売される製品の市場での競争を弱めたりすることがある。

このような場合、構造的な不利益がどのように影響を受けているかを示す証拠として、個人的な不利益の分析を利用することができる。構造的な不利益に対する影響そのものを数値化するのが難しい場合にはこれが特に有益である。しかし、個人的な不利益が市場の全体的な機能に影響を及ぼさず、したがって構造的な不利益を導かない場合がある。例えば、個人的な不利益が少数の消費者には影響を及ぼすが、他の消費者にとってはそれが利益になることがある（ウォーターベッド効果の説明を参照）。こうした場合、政策介入が妥当かどうかを検討するにあたって、（構造的な不利益の変化によって測定される）消費者の福利の合計と公平性の問題の妥協点を見出すことが必要になろう（表 3A.3 参照）。

表 3A.3 個人的な不利益と構造的な不利益の関係

個人的な不利益に何が起 こるか	構造的な不利益の減少は他のすべての影響の純コストよりも大きいのか？	
	イエス	ノー
減少	政策は疑いなく有益である	効率の低下と（おそらくは）公平性の向上の二律背反
増加	効率の向上と（おそらくは）公平性の低下の二律背反	政策は疑いなく有害である

さらに、不利益に対応すべきかどうかを考えるときに考慮すべき要素があと2点ある。個人的な不利益又は構造的な不利益が脆弱な集団や不利な立場にある集団に不釣り合いに大きな影響を及ぼす程度、及び不利益が非常に重篤な結果（危険な製品によるけが、金融機関の倒産による高齢者の貧困など）を伴う程度である。

第4章 消費者政策の手段

本章では、市場での問題に対応するために消費者行政機関が利用できる主要な政策手段を提示し、これらの手段を効果的に利用する方法を概説し、見込まれるそれらの影響を示す。また、問題に対応する上での取り締まり戦略の役割も考察する。

序論

第3章に論じたように、すぐれた政策を決定するためには、政策介入が必要か否かを判断する前に消費者行政機関が消費者の問題を慎重に識別及び調査することが必要である。介入すると決定したならば、次に重要な問いは、何をすべきか、あるいは何ができるかということである。供給サイドでは競争を促進する政府の介入が、これまでも、またこれからも、消費者の福利を強化する非常に有効な手段である。そのような手段は一般に、競争政策に責任を有する行政機関によって検討・実行される。しかし、供給サイドでも需要サイドでも、消費者が遭遇する問題に対処するためのその他の手段が数多く存在する。そうした手段の中には、消費者が不当な商慣行の被害を受けたときに救済を求める方法について消費者の教育と支援を行うなど、直接、消費者を手助けすることを目的とするものもある。また、消費者に一定の情報を提供するよう義務付けたり、あるタイプの販売や広告を制限するなど、製品を供給する企業を対象とした手段もある。第5章に論じるように、政策立案者にとっての課題は、直面する問題に対応するのに最も適していると期待される手段を見出し、その評価を行うことである。本章では12のタイプの政策手段を取り上げる。

- 消費者の教育と啓発活動
- 情報の提供やその他の開示手段
- 契約条項の規制
- クーリングオフ期間
- 道徳的説得
- 行動規範とトラストマーク
- 基準
- 企業や供給業者の免許と認証
- 金銭的手段
- 禁止
- 紛争解決と救済の制度

- 取り締まり戦略

政策立案者は、問題に対処するために各手段がどの程度有効かを評価するのに加え、多くの場合、その手段が市場や社会に及ぼす幅広い影響を検討する必要がある。例えば、環境、倫理、健康、競争に関連して注目すべき影響があるかもしれない。以下に、消費者政策手段を使用する際にこれがどのように生じるかを示す例をあげる。

消費者の教育と啓発活動

消費者教育と啓発活動は、透明性を高め、消費者が市場での活動結果を改善するために必要なスキル、知識、自信を発展させ、それによって消費者の福利を向上させるのに役立つ。消費者の意識を高め、情報、知識を与えるためだけでなく、消費者の行動に影響を及ぼすためにも使用することができる。健康的な食生活や禁煙を奨励する政府のキャンペーンがその例である。

消費者教育や啓発活動は、既存の問題に対処するのに加えて、問題が広がらないようにする目的でも利用できる。例えば、オーストラリア政府は、体重に関連した現在の健康問題に対応するとともに、健康的な食生活の利益をすべての消費者に理解してもらうことを目的とした大規模な食生活教育キャンペーンを行っている（www.gofor2and5.com.au and www.healthyactive.gov.au 参照）。教育と啓発活動が効果的なものになるようにするには、個々の取引における情報の非対称に対処するだけでなく、消費者全体による批判的で積極的な関与を促さなければならない。実際、啓発活動と教育は他の消費者政策手段の基礎となる。

啓発キャンペーンと消費者教育の主な違いは、その時間的枠組みと深さである。啓発キャンペーンは一般に短期的であり、具体的な特定の消費者問題に重点を絞ったメディア志向の活動である。例えば、エネルギー供給会社や電話会社の選択、あるいは新たに見つかった危険な商品や詐欺について消費者に知らせるキャンペーンなどである（ボックス 4.1 参照）。

ボックス 4.1 ポルトガルにおける携帯電話の料金比較

2005 年、ポルトガルの通信事業の監督官庁である ANACOM (Autoridade Nacional de Comunicações) は、国内の携帯電話事業者 3 社との協力により、Tariff Monitor とよばれるシミュレーション・サービスを開発した。これはポルトガルで利用できる各種携帯電話サービスの料金の見積もりと比較に必要な情報を消費者に提供する無料のサービスである。このサービスの利用を推進するため、2006 年 4 月から 7 月にかけて大規模なキャンペーンが行われた。このキャンペーンが開始してから最初の 1 ヶ月の間に、このサービスへのアクセスと利用が 500%以上増加した (ANACOM, 2006)。

Source: ANACOM (2006), Tariff Monitor - One Year in Operation and Future Developments, www.anacom.pt/render.jsp?contentId=388275.

それに対して、消費者教育は長期的なアプローチであり、消費者が永続的なスキルを身につけ、行動を変化させるように促すことに重点がおかれる。多くの教育イニシアチブは、その戦略の一部として啓発キャンペーンも利用する。例えば、子どもの金融リテラシーを高めるために学校で金銭的な問題全般について教えるとき、多額の消費者負債に伴うリスクについて認識を高めさせることによって金銭教育を補強することができる。このようなキャンペーンは将来、熟慮の上で投資や借金の決定をするように促すことになるだろう。

消費者の啓発と教育の目的は、消費者政策に関する文献で広く論じられている（例えば Bannister and Charles, 1983, Hellman-Trutert, 1999 及び UNDESA, 2003 を参照）。一般に、目的は、次の 3 つのカテゴリーのいずれかに分類できる。

- 決定能力の向上
- 消費者の権利とその権利が侵害されたときに救済を求める方法についての認識の向上
- いっそう責任ある行動の促進（例えば環境にやさしい製品の購入など）

こうした目的の追求は、一般的なスキルに関連することも個別のスキルに関連することもある（ボックス 4.2 参照）。

ボックス 4.2 一般的な消費者スキルと個別の消費者スキル

一般的な消費者スキル： イギリスの公正取引庁は、2004 年の調査により、消費者に必要な一般的で移転可能なスキルを明らかにした。これには、i) 自分のニーズに従って情報を探求し、消化し、批判的に分析する能力、ii) 効果的に資源を管理する能力、iii) リスクを評価し、責任ある決定ができるようバランスの取れた判断を下す能力、iv) さまざまな消費者の状況で効果的にコミュニケーションを行う能力、v) 問題が発生したときにそれを解決する能力、vi) いっ専門的な助言を求めるべきかを判断する能力が含まれる（UKOFT, 2004）。

個別の消費者スキル： 教育と啓発活動は、それぞれの製品、業界、人生の段階に関連した個別の消費者スキルに焦点を絞ることもできる。例えば、アメリカの連邦取引委員会の「阻止、発見、防御：ID 窃盗の回避」キャンペーンは、ID 窃盗を回避する方法と実際に盗まれたときにどうすればよいかについて消費者が学ぶのを手助けするものである（USFTC, undated）。パンフレット、消費者教育キット、パワーポイントのプレゼンテーション、短い視聴覚教材など、この目的を支援するためにさまざまな手段が用いられている。

Sources: UKOFT (United Kingdom Office of Fair Trading) (2004), *Consumer Education: A Strategy and Framework*, OFT753, UKOFT, London, www.offt.gov.uk/shared_offt/consumer_education/offt753.pdf and USFTC (undated), *Fighting Back Against Identity Theft*, USFTC, Washington, www.ftc.gov/bcp/edu/microsites/idtheft/index.html, accessed on 12 January 2009.

策定と実行

啓発活動や消費者教育を行うときには、目的を慎重に考える必要がある。単純に消費者に情報を伝えることを目的とするのか、それとも長期的な行動に影響を及ぼすような形で教育することを目的とするのか。前者であるならば、重要なのはタイムリーにできるだけ多くの人に簡潔なメッセージを伝えることである。後者ならば、アプローチはより複雑なものにならざるを得ない。消費者が問題を認識し、最終的な決定をする前によりよい教育を受けておくことの利益を理解する必要があるからである。

啓発活動や教育活動は政府だけで策定・実行することもできるが、消費者や消費者団体、産業界、教育機関、メディアなどの主要なステークホルダーと協力して行うこともできる（ボックス 4.3 参照）。また、政府は企業や消費者団体に自分たちでキャンペーンを行うように促すこともできる。共同で行う活動は特に効果が高い。共催する組織は、多くの場合、具体的な経験、資源、知識に基づいて、政府よりも効果的に、ターゲットとする受け手とコミュニケーションを行うことができるからである。学校、大学、教員団体などの教育関係者との協力も、正式な教育プログラムを効果的に実行するのに役立つことがある。OECD の消費者政策委員会は、近年、消費者教育の改善方法にかなり力を注いでいる。2009 年に、効果的な実行方法を見出すことを目的として、各国が取っているアプロー

チを詳しく調べる大規模な報告書が作成された（OECD, 2009）。この報告書では以下の点が明らかにされている。

- 多くの国で、消費者教育は明確な政策分野の 1 つではない。法律において言及されるときには一般的な扱いであり、総合的な消費者保護政策の 1 要素として示される傾向がある。目的が述べられているときには、一般に、特定の分野の諸問題に関する消費者の認識を高めること、及び消費者の権利に関する意識向上が中心である。
- ほとんどの国で、消費者教育政策の監督については中央政府が中心的な役割を果たしており、それぞれの地域での政策とプログラムの実行には地域や地方の行政機関が責任を負っている。
- 消費者教育のアプローチとして群を抜いて多くの場合に用いられているのは的を絞った教育、すなわち特定の問題や集団に合わせて設計された教育である。

ボックス 4.3 EU の消費者教育活動

欧州委員会の消費者情報・教育政策は、各国の活動を補完するものであり、各国による EU の規則の実行と国境を越えた問題に重点をおいている。最近加盟した 12 カ国で、一般的な情報キャンペーンが行われている（European Commission, 2009）。このキャンペーンの中心となっているのは NGO、学校、大学、成人教育機関である。また、消費者団体のスタッフ向けの特別研修コースも設けられている。若者の教育にも力が入れられており、例えば、15 才から 18 才の若者を対象とした教育ツール Europa Diary が作成されている（http://ec.europa.eu/consumers/empowerment/cons_education_en.htm）。これには旅行、栄養、医薬品、ショッピング、金銭の問題、環境、気候変動、持続可能な消費、外国貿易、安全など、EU が若い市民に提供するものの基本が含まれている。この手帳はこれまでにおよそ 22,000 の学校に配布された。また、オンラインの教育ツールも開発されている。Dolceta イニシアチブの一環として、教員、指導者、おとなを対象として大学の専門家によって作成された教材がウェブ上で利用できる（www.dolceta.eu）。

Source: European Commission (2009), Communication with OECD Secretariat, unpublished.

消費者政策には消費者のリテラシーのレベルが重要な意味を持っている。第 5 章に論じるように、問題に対応する政策手段を選択・立案するときには、リテラシーを考慮に入れることが必要である。これは金融リテラシーの状況を見ると明白である。OECD の 12 カ国で 2005 年に行われた金融リテラシー調査のレビューによると、ほとんどの消費者の金融に関する理解度は低かった（OECD, 2005a）。2007～2009 年の住宅ローン市場での出来事が示しているように、金融商品の性質を理解できないと個人にとって重大な影響が生じるばかりか、ときには経済全体にも影響が及ぶことがある。

啓発活動と消費者教育の有効性

啓発活動と消費者教育は強力な政策手段になりうる。これは、スキルを向上させ、透明性を高めるのに加え、第 2 章で述べた行動学的バイアスによってもたらされる課題の一部に対応する上でも役に立つ。バイアスを乗り越えるのを手助けするため、もっと厳格な方法で決定を行うように消費者を訓練することができる。

こうした戦略を最も効果的にする方法を考える上で、啓発活動と消費者教育の有効性に関する以下の研究結果が有益である（Flowers, 2001 参照）。

- 印刷メディア（新聞と雑誌）及び視聴覚メディア（テレビ、ラジオ、インターネット）を使ったマスメディアキャンペーンは、消費者の短期的な行動の変化を実現するのに特に適している。継続的な行動の変化のためには長期にわたる持続的な努力が必要であろう。
- 複数のメディアやメッセージを伴う総合的なキャンペーンのほうが焦点を1つに絞った戦略よりも効果的である。特に、参加型の戦略や直接コミュニケーションを取り入れたときに効果が高い。
- 他人から学ぶ、又はお互いに学ぶ能動的で参加型の学習手法は、より深いレベルの教育と行動の変化を促進する。これは消費者が自分の考えや戦略を作り出し長期的に変化するのを支援することによって、消費者による問題への対応を手助けする。
- 会合やワークショップは、包括的で、行動による学習の機会を提供し、消費者が利用しやすいものであるならば、学習を成功させることができる。
- 行動の変化が最も起こりやすいのは、i) 自分の信念や価値体系と一致し、ii) 生活にプラスの変化をもたらす可能性が高く、iii) 行動のバイアス（に反するのではなく）に合わせて機能する目的を持って提示されたときである。

インターネットと通信技術は、教育と啓発活動の成果を達成する有用な手段である。近年、実践的で有用な情報、学習ツール、資源、仲間のネットワークを消費者に提供することによって教育や啓発活動を支援するために、ますます双方向的なウェブサイトが使用されるようになっている。

啓発活動と消費者教育は、消費者の情報へのアクセスに役に立つが、必ずしもそれだけでは十分ではない。消費者は特定の行動の利益（例えば政府や雇用主が同額を負担する退職後資金貯蓄プランなど）について知ることができるが、乗り越えるのが難しい行動のバイアスに影響を受けることがある。

教育キャンペーンの有効性の評価は難しい問題である。費用は計算できるが、教育キャンペーンの利益はしばしば長期的なものであるため、利益を数量化するのは困難である。また、消費者が助言を受けた程度を評価するのは比較的単純であるが、その情報が消費者の決定を改善する上で有効だったかどうかを判断するのはそれよりはるかに難しい。

情報提供と開示

適切に狙いを絞った効果的な情報は、消費者による製品の比較を容易にし、透明性とアカウントビリティを高め、探索コストを削減し、紛争を防ぐ一助となり、詐欺的な商法から消費者を保護することによって、消費者の決定を支援することができる。しかし、うまく設計されていない情報は、役に立たないか、ときには逆効果になることもある。2007年に発表されたイギリスの報告書には、消費者への提供が義務付けられた情報は、量が多すぎたり、しばしば読む気の起こらないフォーマットや複雑なフォーマットで提示されたりするために拒否されることが示されている（Better Regulation Executive and National Consumer Council, 2007）。その例として、52項目の安全上の注意が書かれたトースターの説明書や、読むのに55分かかり、たいてい多くの消費者が理解できない専門用語を使って書かれた消費者金融の契約書などが取り上げられている。

第2章に述べたように、一般に企業のほうが消費者よりも多くの情報を持っており、情報の非対称が生じている。政策立案者は、しばしば、消費者が多く情報を得れば自分の望みに合った決定をしやすくなるはずだという仮定に立って、情報の提供と透明性を促進するための開示を政府が義務付けるという手段を用いる（OECD, 2007a 及び Ippolito, 2004 参照）。この仮定は、消費者が利用できる情報を評価することができ、それに従って行動できる場合に限って真実である。ゆえに、開示のための開示ではなく、消費者が自分の決定に直接関連した情報を受け取ることが重要である。

政府は、情報の不足に対処するために自ら情報を提供することができるのに加え、企業に対して自発的に情報を提供するように促したり、正式な情報提供の要請を行ったりすることもできる。現在、市場では、以下を含む色々な形の情報が利用されている。

- **比較情報**：商品とサービスの費用、品質、その他の特徴を比較する情報
- **記述的情報と開示ステートメント**：起こりうるリスク、利害の衝突、価格の各部分に関する情報、苦情申し立てと救済の方法、契約条項と義務を消費者に知らせるために用いられる情報。例として、家庭電化製品の省エネ性能ラベル、食品の栄養成分表、おもちゃの注意書き、消費者商品の製造者や生産国の情報、たばこの健康に関する警告などの製品ラベルが含まれる。

情報のタイプ

比較ツール

比較ツールは、商品やサービスの性質に関してかなり単純で明確な情報を伝えることによって、選択肢と情報が多すぎるという問題に対応することができる。これは、技術的な情報を単純化し、1 回限り又は頻度の低い購入をするときに消費者を支援するために用いられることが多い。比較ツールは自動計算システムという形を取ることもあり、市場参加者、営利企業、消費者団体、政府などが提供している（ボックス 4.4）。

ボックス 4.4 比較ツールの例

市場参加者と営利企業

デンマークエネルギー規制庁（Danish Energy Regulatory Authority : DERA）は、価格と条件に関する情報を国民に提供することを電力会社に義務付ける省令を定めている（www.elpristavlen.dk 参照）。イギリスの小売業者 Tesco は自社の価格と競合各社の価格を比較する Price Check というウェブサイトを運営している（www.tesco.com/todayattesco/pricecheck.shtml 参照）。

消費者団体

オーストラリアの消費者保護団体 CHOICE は製品を比較する調査を実施している（www.choice.com.au 参照）。スロバキア経済省の支援を受けているスロバキアの消費者団体 ZPS（Zveza Potrošnikov Slovenije）は、食品の比較情報を提供するウェブサイトを運営している（www.precenimocene.si 参照）。

政府のイニシアチブ

イタリア経済開発省は、幅広い製品の比較情報を提供するウェブサイトを運営している（www.osservaprezzi.it/livelli/livellideiprezzi.asp 参照）。アメリカでは、オハイオ州公益事業委員会の Apples to Apples というウェブサイトがエネルギーの価格に関する比較情報を提供している（www.puco.ohio.gov/PUCO/ApplesToApples/index.cfm 参照）。

ある当事者による何らかの手段の開発が、関連する他のツールの開発を導くこともある。例えば、イギリスでは政府が支援する Energy Watch がエネルギーサービスの価格と製品の比較基準を定めた（www.consumerfocus.org.uk 参照）。これによって、消費者による供給業者の変更が促されるとともに、民間が運営するエネルギーの価格と商品の比較サービスが発展した。

格付け

格付けには、i) 1つの性質に基づいて製品を評価するもの ii) 一連の特徴や注文に合わせたサービスに従って製品や標準化されたサービスを評価するもの、iii) 一連の特徴に従って企業を評価するものがある。格付けは、正確な情報を伴って提示されたならば、消費者が安心して選択するのに役に立つ。例えばアメリカとカナダの商事改善協会（Better Business Bureaux）（www.bbb.org）は、さまざまな企業の信頼性と誠実性を比較するためのオンラインデータベースを作成している。

独立仲介者

第2章に論じたように、独立した専門家や仲介者は、消費者の利益のために行動するならば（すなわち利益の衝突がないならば）、重要な役割を果たす。こうした仲介者は、自動車、コンピュータ機器、金融商品などのように複雑でそれほど頻繁に購入しない商品の市場において特に重要な貢献をすることができる。仲介者は情報の簡素化を目指すことが多いが、場合によっては推奨や助言も行う。政府は、仲介業務の内容を評価し、より広範な価格のテストを支援することによって、仲介者の発展を後押しすることができる。例えば、イギリスでは、Ofcom（電気通信業界の監督機関）の価格認証制度により、消費者に正確、包括的、最新かつアクセス可能な価格情報を提供するサイトが認証されている（www.ofcom.org.uk/consumer/2009/08/ofcom-re-accredits-price-comparison-sites/参照）。

双方向型のツール

消費者が特定のタスクを実行するのを支援するために、双方向型のツールやゲームも使用することができる。例えばオーストラリア政府の Understanding Money というウェブサイトには、消費者が自分の金融の能力や知識を評価するための双方向型のツールが含まれている（www.understandingmoney.gov.au/）。また、オーストラリア証券取引所の Stock Market Game では仮想の市場取引を体験できる。これは、リスクを負うことなく株式市場への投資についてよりよく理解するのに役立つ（www.asx.com.au/resources/education/games/index.htm）。イギリスの金融庁も同様の活動を行っている（www.moneymadeclear.fsa.gov.uk参照）。

消費者が作るオンライン・レビュー

比較ツールや仲介者と同様に、消費者が作るオンライン論評（Amazon、eBay、Epinions、Tripadvisor など）も、掲載される情報が論評者やサイトの運営者によって操作されない限り、消費者の決定を助けてくれる。こうしたレビューを利用することにより、消費者は、少なくとも名目上は対象商品やサービスから独立している他の消費者の直接的な貢献や批判のおかげで、比較を行うことができる。

策定と実行

自発的な情報提供と開示

自発的な情報開示はしばしば市場によって推進される。売り手は製品の特性を強調することによってその販売を促進したいと考えるからである。開示にあまり費用がかからず、情報が検証可能であり、その情報を理解・評価できる消費者の割合が高いときには、情報提供の営利上のインセンティブが強い。しかし、そのような開示には偏りが生じることもある。企業は製品の短所については控えめに述べたり、言及を避けたりしがちだからである。第2章に論じたように、消費者は一般に、そうした情報には偏りがある可能性を認識しており、それを利用するときに偏りを考慮に入れている。

情報の必要性に対応するよう政府が強く促したならば、「道徳的説得」によって自発的な開示が行われることもある。例えば、イギリスでは、クレジットカード契約を締結する前に消費者に提供する情報の質を改善するために、業界が政府と協力してサマリーボックスを作成した(www.publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmtreasy/508/50804.htm 参照)。

義務的な情報提供と開示

義務的な開示は消費者に提供しなければならない情報のタイプを規定するものである。情報が提供される形式が定められることもある(ボックス 4.5 参照)。例えば、クレジットに関する法律は、取引のリスクや起こりうる結果を示す警告、又は消費者が自分の権利と義務を理解しているという確認の形で、消費者に提供すべき最低の情報を明確に定めていることが多い。義務的な情報の要件は、多くの場合、広告のフォントの大きさや正確な表現など、細かい点まで規定している。イギリスの2004年消費者クレジット(広告)規則がその好例である(UKGOV, 2004)。

ボックス 4.5 EU の義務付けられた情報の例

単価の表示

単価指令(EU 指令 98/6/EC)は販売者に対し、付加価値税とその他のすべての税を含め、商品の販売価格を明確に表示することを義務付けている。また、販売者は、消費者に提供する商品の測定単位当たりの価格(1 キロ又は 1 リットル当たりの価格など)を明確に示さなければならない。ただし、一部の加盟国の小規模小売者は単価の表示を免除されている。また、商品の性質のために単価の表示が意味を持たない商品も例外とされている。

食品のラベル表示

食品のラベル表示に関する EU の規則(EU 指令 2000/13/EC)は、消費者が情報に基づいて購入する食品を選択できるようにするため、正確で完全な情報を提供しなければならないと定めている。食品のラベルに表示されなければならない最も重要な情報は健康と安全に関するものである。例えば、食品の消費期限、多くの消費者がアレルギーや不耐性を持つ成分(ナッツやグルテンなど)の含有に関する情報、保存条件と使用条件に関する情報などの表示が義務付けられている。

消費者権利指令

消費者の権利に関する欧州議会と欧州理事会の指令案[COM(2008) 614 final]は、販売者に対し、販売契約又はサービス契約の締結に先立って、業者の身元、販売される商品の特性、価格、支払いと引き渡しの条件、アフターサービス、解約の権利、契約期間に関する情報を消費者に提供することを求めている。

消費者金融の情報

消費者金融指令(2008/48/EC)は、比較可能な標準書式で、契約前に以下の情報を消費者に提供することを求めている。

- その貸付の主な特徴(貸付のタイプ、貸付の総額、融資実行に適用される条件、期間、1 回の返済額、消費者が支払う総額など)
- その貸付の費用(借入金利、実質年利(APR)で表わされた消費者にとっての貸付の総費用、その他の費用、延滞金など)
- その他の重要な規定(解約の権利、早期返済、融資契約書ドラフトを確認する権利など)

通信販売で金融サービスを提供する場合には付加的な情報の提供が求められる。

Source: European Commission (2009), Communication with OECD Secretariat, unpublished.

情報提供と開示の有効性

当然ながら、情報の価値は、消費者の注意を引き付けて維持する能力によって異なる（Better Regulation Executive and National Consumer Council, 2007）。政府が開示制度の整備を考える場合には、実施の前に消費者を対象とした実地試験を行うことが重要である。一般的な開示のすぐれた設計方法に従っても、その開示が意図されたとおりに機能すると保証されるわけではない。

量と内容

情報が有益であるためには、それが理解できるものでなければならない。上述したように、長くて複雑すぎる情報は消費者にとってほとんど価値がないかもしれない。また、多すぎる情報や提示の仕方がまずい情報は、消費者を圧倒してしまったり、効果的な決定の能力にもっと大きな意味を持つ他の重要な点から消費者の注意を逸らしてしまったりする恐れがある（OECD, 2007a）。例えば、2004年にアメリカの FTC によって作成された報告書において、住宅ローンブローカーに関して提案された開示要件は消費者を混乱させる可能性があり、多くの人が他の選択肢よりも高価なローンを選ぶことになるだろうと指摘された（Lacko and Pappalardo, 2004 及び Lacko and Pappalardo, 2007）。また、過剰な情報や複雑な情報は消費者にとって大いに利益があるかもしれない製品の購入をためらわせ、引いては経済に大きな損失をもたらすこともある。

それに対して、よく設計された情報は非常に有益なものとなりうる。ニュージーランドでは、自動車ローンに関する基本情報を収集するための消費者向けの手引きとして TrueCost Checklist が作成された（NZMCA, undated）。アメリカでは、レストランの透明性を高め、衛生状態を向上させるインセンティブを与えるため、ある地方自治体のレストランのグレード制を開発した（ボックス 4.6 参照）。EU の企業には、販売又は賃貸するさまざまな商品（家庭用電気製品と住宅を含む）について省エネ等級を表示することが求められている

（http://europa.eu/legislation_summaries/energy/energy_efficiency/index_en.htm 参照）。

ボックス 4.6 ロサンゼルスのレストランのグレード制

1997 年以来、ロサンゼルス郡は、食品安全の向上を図るため、衛生基準に基づいたレストランのグレード制を導入している。調査の結果、このシステムは「非常に有効」であり、これによってロサンゼルス郡における食中毒の発生率が下がり、レストランの衛生状態が向上したことがわかった（Jin and Leslie, 2003）。

このグレード制の成功にはいくつかの要因が寄与している。第 1 に、グレードが単純で解釈が容易だということである。開示の複雑さのために、義務付けられた開示情報を消費者が処理できないということがない。第 2 に、レストラン業界は競争が激しいため、消費者はグレードの低いレストランは選ばないという形で容易に質の低いレストランを罰することができる。第 3 の要因は警告のタイミングである。消費者はレストランに注文をしたり店内に入ったりする前に衛生状態のグレードを知ることができるため、消費者の決定プロセスにグレードを取り入れるのが容易である。グレードはロサンゼルス郡公衆衛生局のウェブサイトの検索可能なデータベースでも見ることもできる。

この制度のもう 1 つの重要な特徴は、これがレストランの経営者にとって顧客の反応を測る手段になっており、経営上の決定に衛生グレードの効果を取り入れることができるという点である。調査結果に示されているように衛生グレードの低さに消費者が否定的なフィードバックをし、グレード C の店の売り上げが落ちれば、競争力を保つにはグ

リードを上げることが重要だというメッセージをレストランにはっきりと伝えることになる。

Source: Jin, Ginger and Phillip Leslie (2003), *The Effect of Information on Product Quality: Evidence from Restaurants Hygiene Grade Cards*, *The Quarterly Journal of Economics*, May.

情報開示の義務化が企業に与える影響についても注意が払われなければならない。適切な設計がなされていないと、その要件を遵守するためのコストが大きなものになり、競争に影響する。そうすると、経営上の決定がゆがめられたり提供される商品が制限されたりする恐れがある（OECD, 2007a）。また、革新的な新製品が次々と開発されるセクターでは政府の開示要件が古びてしまいやすく、企業にとって（義務的な開示要件のために）強調しにくい特徴を持つ新製品や新しい工程を促進することが難しくなるかもしれない。

開示が何らかの出来事によって「誘発された」ならば、一部の企業はそのような出来事の発生可能性を下げるための行動を取ることがあり、それは消費者に提供される有益な情報の量を減少させる恐れがある。また、売り手は、消費者の利益にはならないが開示制度の中で望ましいものに見える形で、商品に手を加える可能性もある。例えば、アメリカの一部の州は、病院に心臓手術の死亡率を開示するように求める法律を可決した。その結果、死亡率の統計の外観を好ましいものにするために一部の病院がリスクの高い患者の受け入れを敬遠するようになっていくという形跡がある（Schneider & Epstein, 1996、Weil, et. al., 2006 に引用）。

フレーミング

情報が提示される（すなわちフレーミングされる）方法は、消費者の情報の読み方と評価の仕方を左右する。文書のテーマ、情報の複雑さ、消費者の社会経済的ステータスに関わりなく、これは真実である（Better Regulation Executive and National Consumer Council, 2007）。情報を提示する一般的な方法には以下のようなものがある。

- **マーケティングの手法**：肯定的な側面に重点をおいて情報を提示することは消費者の決定に影響を及ぼす。例えば、食品成分の情報は、肯定的な言葉（「脂肪分を 90%カット！」）でも否定的な言葉（「10%の脂肪分を含む」）でも表現することができ、この違いが消費者の行動に影響を及ぼすことがある。
- **リスク／損失**：リスクや損失に関する情報の提示は、利益や利得のメッセージよりも、一貫して消費者に大きな影響を及ぼす。例えば、「コレステロールを削減したマーガリンを使用すると心臓病のリスクが削減される」という表現は、「コレステロールを削減したマーガリンを使用すると肝臓の機能が改善される」という表現よりも明白な効果を持つ（Hibbard, 2000）。消費者は自分に関係があると思われるリスクや損失のメッセージに反応する。この効果は、リスクのメッセージにそれを削減する方法についての明確な指示が含まれるときに強調される。
- **デフォルト**：第2章で論じたように、消費者はデフォルトとして示されたオプションを受け入れる傾向がある。例えば、年金制度や老齢退職者年金制度への投資をするとき、決定が非常に複雑になると思われると、会社がデフォルトとして示したオプションを受け入れることが多い。同様に、死亡時に臓器を提供する（又はしない）という選択ができる国では、デフォルトが重要な意味を持つことが明らかになっている。「提供する」をデフォルトとしている国の提供率は、デフォルトを「提供しない」としている国よりも 16%高い（Johnson and Goldstein, 2003）。

- **語り口：**情報は常に中立的な形で提示するのが可能だとは限らない。また、たとえ可能であっても、消費者がそのような語り口に関心を引かれないこともある。例えば、特定の商品に関する警告として示される危険性の情報は、消費者がその製品カテゴリーの全商品に慎重になってしまうほど強い警戒感を抱かせる語り口で提示されることもある。反対に、警告の語り口が中立的であれば、消費者は警告に全く気づかず、問題のある商品の購入を続けることもありうる。

タイミング

情報は消費者が購入を完了する間際に与えられることが多いが、これは問題である。売り渡し時点で開示情報を読むのには大きな圧力や時間の制約が働くからである。例えば、イギリスでの調査により、購入の時点で書類を渡されると、それを詳しく読む人はあまりいないということが明らかになっている。特に、その前に販売員と話をしていた場合には読まない傾向が強い（Better Regulation Executive and National Consumer Council, 2007）。これは、熟考や分析を必要とする情報は、消費者が選択をし終えて売買取引が完了しようとしているときに与えられても消費者にとってあまり有益ではないということを示唆している。こうした情報はもっと早い段階で提供されたほうが有益であろう。

契約条項の規制

すべての消費者契約に、製品とサービスに関連して一定レベルの品質、安全性、権利を消費者に与える基本的な条項（**terms**）を必ず含まなければならないと定めるのは、消費者の信頼を高めるのに役立つ。消費者の契約に明確にこの条項を含むことを規則によって義務付ければ、これが確実になる（義務的な契約条項）。あるいは、契約に一定の原則や条項が明記されるか否かに関わりなく、色々なタイプの契約についてその原則や条項が運用されると規則で定めることもできる（黙示的な契約条項）。義務的な契約条項や黙示的な契約条項は、商品に不備があった場合に消費者が利用できる保証と救済策のタイプが明確にされているならば、その点でも消費者にとって利益になる。また、黙示的又は義務的な標準の契約条項の利用は企業にとっても有益である。規制の確実性が高まり、遵守の費用が削減されるからである。2007年に消費者政策委員会によって作成された消費者契約に関する大規模な分析において、これらの問題や関連するその他の問題が詳しく考察されている（OECD, 2007b）。

法の力によってすべての消費者契約に義務的又は黙示的な条件や保証を含むように規定するのは、高度な消費者保護を確実にする方法の1つである。条件（**condition**）とはその契約の基本的な条項であり、それを履行しないときには契約の解除が可能になるものである。一方、保証（**warranty**）とは、製品が約束どおりに機能しなかったときに消費者が利用できる一種の保険である。消費者に不利益が生じた場合に必ず契約が無効になるわけではないが、そのような場合には補償がなされることになる。

EUでは、消費者契約の公正性の規則は消費者契約の不公正条項に関する指令（1993/13/EC）の主題であり、消費者の権利に関する指令案（COM(2008) 614 final）でも取り上げられている。この問題に関連した規定の目的は、消費者の権利・義務と売り手や供給者の権利・義務の大きな不均衡を防ぐことである。この原則に加えて、この指令は、不公正とみなされる条項を特定している。そのような条項は消費者に対して拘束力を持たない。

ほとんどの行政体（国など）は現在、消費者保護法規の一部として黙示的な条件と保証を成文化している。黙示的又は規則で義務付けられた条件と保証は、すべての消費者契約の基本的な構造であり、政策立案者はこれが規制の現状と手段の不可欠の部分を成していると考えるべきである。それは、消費者が取得する商品とサービスに関連して、保証されたレベルの基本的な保護を消費者に与える。政府は消費者がこうした保護について確実に知るように努めなければならない。

クーリングオフ期間

クーリングオフ期間は、一定の期間中、消費者が不利益を被ることなく企業との契約を取り消せるようにするものである。これは、主に、衝動的に行動した消費者、契約について十分に検討しなかった消費者、圧力を受けた消費者に、決定を再考又は取り消す仕組みを提供するために設けられている。政府が介入してクーリングオフ期間を義務付けることもある。典型的なクーリングオフ期間は7日から14日であり、家の購入やローンといった消費者にとって重大な取引、あるいは中古車の購入や訪問販売など、販売に強い圧力がかかりがちなことで知られる取引に関して設けられることが多い。

また、クーリングオフ期間は、状況的な独占に伴う問題にも対応することができる。状況的な独占は、ある特定の状況で売り手が消費者の決定に影響を及ぼす特別な立場にあるときに起こる。クーリングオフ期間は、そのような状況でなされた決定を特定の「状況」の外で考え直し、契約を取り消せるようにすることによって、この問題に対応する。

また、多くの小売業者は、顧客が商品に満足できないときには商品を販売者に返せば返金又はクレジットの解約をするという方法を取っているが、その期間もクーリングオフ期間とよばれる。この自発的なクーリングオフ期間は、質の高い商品の売り手が商品の質をアピールする手段として用いられることがある。

クーリングオフ期間は、比較的すばやく評価される経験財の場合に消費者にとって利益が大きい。これは情報の非対称に関連する問題に対応できる。しかし、意図しない悪影響が生じる場合もある。例えば、クーリングオフ期間の便利さのおかげで消費者が購入の前に十分に時間をかけて考えなくなることがある。消費者は、考え直す機会があるにもかかわらず継続しなければならないと感じたり、後にキャンセルできると知っているために簡単に購入の決定をしてしまったりしがちである。

道徳的説得

道徳的説得は、政府が企業の活動を直接規制するのではなく、消費者に関わる具体的な目標を達成するように企業に影響や圧力を及ぼすときに生じる。これは以下によって行うことができる。

- **企業の責任の奨励**： 経済的、社会的な面で企業の責任を行動で示すことの重要性を強調する。
- **認識**： 消費者にとって望ましい行動を、例えば賞などによって認識する。
- **批判**： 消費者の利益に反する行動を取り続ける企業の「名前を公表し、恥をかかせる」。
- **警告**： 問題を是正しないと正式な手段（規制など）を取ると警告する。例えば、夜間に営業しないようにというフィンランド消費者庁の警告にスピードローンの会社の多くが従わなかったため、政府は法によってこの問題に対処することにした（Finnish Consumer Agency, 2010）。

道徳的説得の有効性は、業界のまとまり具合、業界のプレーヤーの数、その相対的な市場支配力、確立された地位など、供給サイドの多くの要因に左右される。また、政策や行動の強固さや、以下を含む国民のとらえ方に関連した各種の要因も、その有効性に影響する。

- 政府がその政策にどのくらい力を注いでいると受け止められているか
- 政府の考え方が国民にどのような形で伝えられているか
- 国民が政府をどのくらい信頼しているか

行動規範とトラストマーク

行動規範とトラストマークは、企業のグッドプラクティスを確立・強化するために政府や産業界によって用いることができる手段である。

行動規範

行動規範とは、業界や組織がステークホルダーに対して取るべき行動に適用される、一連の原則と規則である（Carson, 2008）。行動規範は非常に多様であるため、それらすべてを適切に表わすように定義するのは難しい。行動規範の目的と性質により、その策定、管理、遵守の強制の責任は（規制当局や消費者行政機関などを通して）政府が負う場合、規範を取り入れている組織自身が負う場合、又は責任が共有される場合がある。行動規範の遵守は自発的なものであることもあれば、組織の加盟条件や法律によって義務付けられることもある。

そのような行動規範が適切で効果的かどうかを判断するために検討されるべき要素がボックス 4.7 にまとめられている（ACCC, 2005, Australian Government, 1998a, Australian Government, 1998b 及びイギリス OFT の消費者規範承認基準 www.oft.gov.uk/advice_and_resources/small_businesses/codes/ も参照のこと）。

ボックス 4.7 行動規範の策定の際に検討すべき要素

行動規範の策定に関わる可能性のある要素には以下が含まれる。

- 対処すべき消費者問題。例えば、行動規範は以下に関して消費者の助けになるか。
 - － 製品の質の評価
 - － 競合する供給者の特定
 - － 欠陥商品の修理や救済策の確保
- 関連する業界の性質。以下の点が行動規範の有効性にどのような影響を及ぼすかを検討すべきである。
 - － 業界の規模と構造
 - － 業界の地理的な広がりや結束の強さといった業界のその他の特性
 - － 行動規範の目的に関連した業界の歴史
 - － 業界団体の存在、参加率、力の強さ
- 問題に対応することを目的とした既存の基準又は提案されている基準のタイプ（及びそれらの基準を支える仕組みの存在）

- 現在、コミュニティと消費者に関して業界が持っている信頼や信用の程度
- 業界の自主規制の取り組み
- 不遵守に対して規範の管理者が対応する意思と能力

このセクションの以下の部分では、主に業界によって作成・管理されている行動規範に注目する。上述したように、そうした規範の多くは有効性と信頼性を保つために何らかの形の政府による承認や監督を利用しているが、直接的な政府の規則にまさる利点がある。考えられる利点は以下のとおりである（ACCC, 2005）。

- 法規よりも柔軟であり、業界のニーズの変化に合わせてすばやく改定することができる。
- 必要とされる政府の資源が少なく済む。企業の遵守コストも小さいことが多い。
- 産業界の参加者は行動規範を自分たちのものだと感じることが多く、それゆえ遵守に積極的に取り組みやすい。
- 産業界が作成した行動規範に基づく業界主導の苦情処理手順は、対費用効果が高く、時間的にも効率的であり、ユーザーフレンドリーな形で苦情を解決することができる。

業界が作成した行動規範と連動する自主規制は、交渉と協議を使って商慣行の改善を実現する可能性を持っている。企業が顧客サービスと自社の行動の責任を重視することは、消費者にとって有益である（Truss, 1998）。また、自主規制は、市場を消費者にとってよりよい形で機能させる上でも役に立つ。特に、製品とサービスの質の向上に関して効果がある。自主規制は、消費者にとって商品の評価しにくく企業にとって質の高さをアピールしにくい状況において、経営上のインセンティブに影響を及ぼすことにより、市場行動の結果を向上させることができる。ボックス 4.8 にはいくつかの国で採用されている業界ベースの行動規範の例が示されている。

ボックス 4.8 自発的な行動規範の例

イギリスでは、消費者問題が経験されたいくつかの業界に関して、公正取引庁が行動準則を承認している。参加は任意である。承認を受けるために必要な要件と承認された行動準則のリストは www.oft.gov.uk/advice_and_resources/small_businesses/codes/ で見ることができる（UKOFT, undated）。

アメリカの訪問販売協会は自発的な倫理綱領を実施している（www.dsa.org/ethics/ 参照）。これは協会加盟者が消費者や将来の販売員を誤解させるような発言や約束をするのを防ぐことを目的としている。この綱領は内部で実行され、消費者は、完全な賠償、修理、倫理綱領に関する広告の増加の要求、倫理綱領の遵守を約束する文書の要求など、さまざまな救済策を利用することができる。

Sources: Direct Selling Association (United States) (undated), *Code of Ethics*, www.dsa.org/ethics/, accessed on 11 March 2010 and UKOFT (United Kingdom Office of Fair Trading) (undated), *Consumer Codes of Practice*, www.oft.gov.uk/advice_and_resources/small_businesses/codes/, accessed on 11 March 2010.

OECD の消費者政策委員会は消費者の利益の促進と保護に関して業界が果たしうる役割について研究を行っている。自主規制や共同規制の仕組みが全体的な規制の枠組みに貢献できる状況について知見を得ることを目的として、OECD 各国でのこうした規制の仕組みのケーススタディが行われている。

しかし、業界ベースの行動規範は範囲と有効性に関して限界があるため、問題に効果的に対処するには立法を含む正式な政府の介入が必要な場合もある。こうした状況においては、行動規範の遵守を強化するために政府による行動規範の承認を利用することができる。

調査の結果、自主規制団体が広く業界の支持を得ており、主要なステークホルダー（消費者、消費者団体、政府、その他のコミュニティグループなど）の代表を含み、苦情処理の効果的なシステムを運営しているとき、業界が実行する行動規範の有効性が高い傾向があることが示されている（ACCC, 2005）。

市場がうまく機能しているとき、業界の参加者が作成し、実行し、取り締まりを行う行動規範は、消費者のステークホルダー、及び必要に応じて政府と協力して設計されたならば効果が大きい（Verschoor, 1998）。また、行動規範は、業界の参加者の教育、強化、測定を必要とする学習プロセスの一部であるならば有効性が高まる（Doig and Wilson, 2002）。

しかし、立法など他の手段のほうが効果が大きい場合に行動規範に頼ると、消費者の信頼を傷つけることになりかねない。ゆえに、政策立案者は、他のすべての手段と同様に、行動規範を注意深く検討する必要がある。特に、業界の規範が十分多くの企業をカバーしていない場合や、規範の取り締まりが真剣に扱われていない場合にはこれが重要である。他のすべての政府の手段と同様に、特定の政策手段を用いることが有効かどうかを証拠に基づいて評価することが不可欠である（ACCC, 2005; UKOFT, 2008a）。

さらに、行動規範の有効性は企業がそれを遵守する程度、及び遵守しない企業を発見し、規律を与えるシステムが設けられている程度によって異なることに注意が必要である。行動規範が遵守されなかったために消費者が被害を受けた場合の救済も、適切に規定される必要がある。これは後述する基準や免許制度にもあてはまる。

また、前述したように、政策立案者は競争を阻害する予期せぬ影響が生じないように、行動規範を慎重に検討することが必要である。例えば、最低の参入資格を定めると参入の障壁になり、登録を義務付けると競争が阻害される可能性がある（Deighton-Smith et al., 2001）。専門職業の規制には広告の制限が含まれることがあり、例えば価格の広告の禁止は消費者が誤導的な主張に惑わされないようにするための手段の1つということができる。しかし、それは——そのような広告をしないという競合各社間の談合と同じく——競争を阻害し、完全に自由な市場で優勢になると思われるレベルよりも高い価格を維持する可能性がある。

トラストマーク

企業は、行動規範以外でも、トラストマークなどの仕組みを通して高度な行動基準を遵守していることを消費者に示すことができる。トラストマークとは、一定の基準を満たしている企業に対して独立組織が使用を認めるシール（や関連した記号）である。トラストマークが効果を持つためには、シールの発行者によってその基準が明確に示され、実施されていることが必要である。多くの場合、カナダとアメリカの BBBOnline や TRUSTe などのシールは、消費者の苦情を解決する仕組みを含んでいる。

トラストマークは企業のベストプラクティスの基準を作り、そのような基準の遵守を確実にし、個々の消費者のための苦情解決の仕組みを提供することによって、消費者行政機関を支援することができる。場合によっては、トラストマーク・シールのプログラムの中で、企業が消費者に対して行った約束を実行させるために行政機関がその権限を行使することもある。トラストマークと政府機関の相互の役割が明確に規定されているならば、トラストマーク特有の機能を多くの状況に合わせて調整することができる。例えば、APEC 諸国は、十分に発達したプライバシー保護法やプライバシー保護違反の取り締まり機関を持たない国のプライバシーを保護しながら情報の流れを促進するために、トラストマークを利用した国際的プライバシー規則の制度を作ろうとしている。

基準

基準は「・・・商品、サービス、及びシステムが安全で、信頼でき、意図されたとおりに一貫して作用することを確実にするための仕様や手順を定めた公表文書であり、質と安全性の標準を定める共通の言語を確立するもの」と定義することができる（Standards Australia, undated）。それは生産における保証されたレベルの質と安全性を生み出すことができ、消費者の選択を容易にする。基準は、それを満たすいっそう効率的な手段を発展させるよう企業を奨励することになり、それによって競争が促進され、より大きなイノベーションが導かれる。しかし、不正や詐欺が生じやすい分野、例えば質と安全性がゆがめられやすい一部の偽造品・サービスの供給などの分野では、そうした企業が比較的容易に基準を逃れることができるならば、消費者の信頼を得ることができない場合もある。

基準は、異なる供給者の商品の互換性を確保するためにも使用することができる。例えば、どのメーカーのものであってもねじ山が同じになるようにしたり、ソフトウェア・パッケージがさまざまな OS 上で動くようにしたりするのに役立つ。したがって、基準は消費者が利用できる製品の幅を広げ、供給者間の競争を増大させる。また、既知の基準に従っているというステートメントを付けるだけでよいと、取引のコストが下がる。

策定と実行

基準は企業、政府、非営利組織、業界団体によって、又はそれらの組み合わせによって設定される。国際標準化機構（ISO）のような独立基準団体が、環境の持続可能性、情報技術、海運・航海技術、食品、実験機器など、多くの分野で基準を設定している。

基準の設定が有益かどうかを考えるとときには、以下の要素を考慮に入れるべきである。

- 基準の作成に責任を負うべきステークホルダー
- 基準が政策として望ましい結果をもたらすか。関連する業界セクターがそれを効果的に利用するか。
- 基準を原則中心型、結果中心型、規定型のいずれとすべきか（ボックス 4.9 参照）。
- 基準導入の費用と便益、及び自発的なものとすべきか義務的なものとすべきか（ボックス 4.10 参照）。
- 基準の作成に必要なステークホルダーと技術面のインプットの程度。及び、対処されるべき問題が時間に依存するものであるならば、基準の作成にかかると思われる時間
- 基準が企業間の競争を制限しないか、あるいはその他の形で競争に影響を及ぼさないか。

国際的なフォーラムの役割

国際的なフォーラムも基準の改善に一定の役割を果たすことができる。政府、基準設定団体、その他の組織が、ベストプラクティスと基準の設定・実行の比較可能な各種アプローチに関して情報を共有するチャンスになるからである。また、こうしたフォーラムは、相互に関心のある問題について各国の協力を促進することもできる。

例えば、消費者政策の分野を見ると、ISO には消費者政策委員会（COPOLOCO）があり、消費者に関連する基準とその遵守状況の評価について情報と経験を交換するフォーラムとなっている。この委員会は、消費者保護を強化する必要があると思われる分野を標準化の新たな分野として提案することによって、ISO の活動に影響を及ぼす。これまでに消費者の満足、環境管理システム、社会的責任、観光業と関連サービス、中古品の取引に関して、基準プロジェクトが実行されている。

製品の安全性の分野では、国際貿易の拡大、及びそれに関連した安全基準と技術的規則の重要性の高まりを受けて、各国政府は、2006 年に国際消費者製品安全執行担当官会議（ICPSC）を設立した。ICPSC は、政府の政策、規則、市場の監視に重点をおきながら消費者製品の安全の問題に関する情報交換の促進を目指し、各国政府や規制当局の国際的な協調と協力を強化することを目的としている。そのほかにも、製品安全の分野で活動している国際的なフォーラムがある。例えば、OECD は、消費者製品の安全の問題と発展に関する情報共有を改善する方法を探っている。

ボックス 4.9 原則中心型、結果中心型、規定型の基準

*原則中心型の基準*は、特定の状況に適用・解釈される一般的な目的を設定するものである。例えば、化学物質が含まれる蒸気を労働者の安全が確保される一定レベルに保つという一般的な目的を定め、それぞれの化学物質の量は指定しない。

*結果中心型の基準*は、望まれる結果を正確に規定するが、その結果を達成する方法はそれぞれの当事者に任せるものである。上記の例を使うならば、許容できる蒸気量を具体的に示し、その基準を達成する方法の選択はそれぞれに任せる。

*規定型の基準*は、指定された結果を達成するための技術的な手段を指定する。この場合、目的と手段の両方が指定される。

目的が十分明確に指定されるならば、規定型ではないアプローチのほうがそれぞれの企業は目的を達成するより効率的な手段を使うことができるであろう。上記の例でいうならば、全体として労働者の蒸気への曝露を大きく削減することができると思われる。

ボックス 4.10 自発的な基準と義務的な基準

一般に、自発的な基準を設定する原動力は業界団体から生まれる。そうした基準は、製品の一般的な設計特性に関連してベストプラクティスを確立しようとすることが多い。この点で、自発的な製品基準は、質の内容を定義し、安全基準を定めることによって、製品の信頼性と安全性を消費者に保証する重要な手段となる。こうした基準は、国際標準化機構や各国の同様の独立組織によって作成・公表されることもある。

多くの国が市場基準を作成するガイダンスを提供している。例えば、オーストラリア政府は、消費者製品に関して、オーストラリアの規制基準とよばれる義務的な基準の作成に関するガイダンスを定めている（ACCC, undated）。消費者も基準の作成の中で役割を果たすことができる。例えば、ヨーロッパでは、ヨーロッパ全域で活動する ANEC（European Association for the Co-ordination of Consumer Representation in Standardisation）とよばれる一般的な調整団体によって、基準設定への消費者の参加が保証されている（www.anec.org/anec.asp 参照）（European Commission, 2010）。ANEC の専門家は、基準が市場にとって意義のあるものになるようにすること、及びラベル、警告、説明書に含まれる情報を消費者に伝える方法について助言することを目的として、ヨーロッパのレベルと国際的なレベルでの技術的な委員会に参加している。

規制基準は通常、特定の製品に関する問題に対応して政府が導入する。規制基準には2つのタイプがある。安全基準は商品が具体的な性能、組成、成分、製造又は加工の方法、設計、構造、仕上げ、ラベル表示、包装の規則に従うことを求めるものである。一方、情報基準は、特定の商品について消費者に提供されなければならない情報や警告を規定するものである。規制基準は既存の自発的な基準に基づくこともあれば、市場で新たな問題が出現したのを受けて作成されることもある。

基準は国際組織によって作られることもある。例えば、消費者の健康を守り、食品の公正な取引を促進する国際的な食品基準を定めるために、1963年に国連食糧農業機関と世界保健機関によってコーデックス委員会（Codex Alimentarius Commission）が設立された（FAO及びWHO, undated）。この組織は、政府や非政府組織による国際的な食品基準設定活動の調整も行っている（www.codexalimentarius.net/web/index_en.jsp参照）。

Sources(出典): ACCC (Australian Competition and Consumer Commission) (undated), *What are Mandatory Product Safety and Information Standards?*, ACCC, Canberra www.accc.gov.au/content/index.php?id=325871, accessed on 9 February 2010; European Commission (2010), *Communication with OECD Secretariat*, unpublished; FAO and WHO (Food and Agriculture Organization and World Health Organization) (undated), *Codex Alimentarius*, www.codexalimentarius.net/web/index_en.jsp, accessed on 11 March 2010.

基準の有効性

基準は消費者にとって直接的及び間接的に多くの利益を提供する。基準は以下に役立つ。

- 製品の安全性及び関連する法規の遵守を確実にすること
- 製品の互換性を高めること。例えば、基準により、さまざまな会社が製造するコンピュータのハードウェアやソフトウェアのコンポーネントの互換性が高くなる。
- 製品の質の許容レベルを確立すること
- 消費者の決定を容易にし、ある製品から別の製品への乗り換えの障壁を小さくすること。例えば、情報の基準があれば、消費者は購入する製品の特性についてより多くの知識を得ることができる。
- 積極的に競争し、それによって効率とイノベーションを向上させるよう企業を促すこと (Blind, 2004)
- 経済成長を拡大すること。例えば、1960~90 年のドイツ連邦共和国では基準によって経済が年 0.9%成長した (Jungmittag, Blind and Grupp, 1999)。

基準は大きな価値を持っているが、あまりにも規定的な要件を定めると、業界への参入に不必要な障壁を作り出し、企業のコストを増加させることになりかねない。高すぎる基準は消費者の選択の幅を縮小させる。加えて、基準採択プロセスに時間がかかる国もあり、ときには 3 年以上を要することもある。これは、時として、基準設定プロセスがタイムリーな政策対応の手段にならないことを意味する。最後に、最低基準が標準となり、それを超えることがほとんどなくなってしまうというリスクがある。特に、企業が最低基準を上回る質の高さをアピールするのが難しい場合にはこのリスクが大きい。区別が可能な分野ならば、等級別の基準を設けることを考えてもよいだろう。例えば、星の数を使ったランク付けは、製品が基準を満たしている、又は基準を上回っている程度を示すために利用することができる。

免許制度と認定

最低レベルの製品の質を保証する必要性や、最低レベルの企業の能力の証拠を示す必要性のある業界では、免許制度を用いることができる。ゆえに、免許制度は、消費者の信頼を確立・維持するのに役立つ。免許制度を意義のあるものにするには、信頼できる機関から免許が発行されなければならない。典型的には免許は政府によって交付されるが、業界団体や専門職業団体から発行されることもある。免許制度は、トラストマーク制度と同様の形で構造化することができる。

策定と実施

免許は、潜在的な危険性を持つ商品を提供するセクターや、満足のゆく商品やサービスを提供する専門能力、スキル、知識を企業が持っているかどうかを消費者が知ることが本質的に難しいセクターに適している (Cope, 2005)。表 4.1 は免許のタイプの例を示している。ここに示した特徴の一部は必ずしも消費者に利益があるとは限らないことに注意していただきたい。

表 4.1 専門的・職業的規則と免許制度の例

義務のタイプ	説明
参入資格	専門家になるために教育と経験の資格が必要とされる (例：会計士)
登録の必要性	営業するために企業／個人が免許を持っていなければならない (例：電気技師、タクシー運転手)
肩書の条件	適切な資格を持ち、登録されている人だけが専門家の肩書を使用することができる (例：医療専門家)
業務実行の条件	一部の分野の業務は認定された人しか実行できない (例：建築・建設労働者)
懲戒措置	専門家の行為に疑問が呈されたときにはその行動について説明を求められ、場合によっては懲罰又は営業禁止の措置が取られる (例：医療専門家)
ビジネス行為	専門家が事業を行う方法、又は行ってはならない行為が規則で定められる。一般的に制限されるのは、所有、利益の共有、広告などである (例：金融サービスの提供者)
営業免許	企業がサービスを販売するには免許を受けなければならない (例：食品小売業者)

Source(出典) : Deighton-Smith, R., B. Harris and K. Pearson (2001), *Reforming the Regulation of the Professions*, National Competition Council Staff Discussion Paper, AusInfo, Canberra, www.ncc.gov.au/pdf/PIReStPr-001.pdf.

免許制度は一般に政府機関や業界団体に登録することが必要であり、免許保有者にはいくつかの義務が課せられることもある。フィンランドでは、スピードローン会社の設立には特に要件はなく、誰でも設立することができるが、消費者行政機関が登録を義務化し、専門的なスキルと信頼性に関する要件を定めている (Finnish Consumer Agency, 2010)。

免許制度は一般に、i) 達成しなければならない規準、又は ii) 維持しなければならない条件、又はその両方を定める。この要件を満たさない場合、免許を失うか、又は取得することができない。上記 i) に関して、企業は、訓練、能力の提示、専門的な能力開発の例に基づき、一定の能力レベルを達成していることを示さなければならない。市場に参入する前に免許を保有していることを要求しない制度 (すなわち上記の ii) では、基準を満たすことができなかったときの制裁 (罰金や制限) が設けられていることが多い。

免許制度の有効性

適切に焦点を絞り、高度な業務実行基準と業界の質を維持するという目的を達成できる免許制度は、消費者にとって有益である。しかし、免許制度には行動規範や基準と同じ限界がある。例えば、免許発行団体は、利己的な理由で、実際には誰でも実行できる特定の業務を免許保有者以外には認めないことがある。また、免許制度は不必要な基準や企業の余分な遵守コストを発生させたり、費用と時間がかかるだけで消費者には明確な利益のない運営管理と施行の制度を作り出したりすることがある (Rimmer, 2006)。さらに、認定と免許発行の手続きは業界から不適切又は道義に反する実行者を排

除できないこともある。例えば、専門家は的外れな専門的忠誠心のために仲間の専門家に懲罰を課すことを避けたことがある。

金銭的手段

金銭的手段は消費者又は企業の行動に影響を及ぼすために用いることができる。これには罰金（取り締まりのセクションで詳しく論じる）、税金、補助金が含まれる。金銭的手段は市場を自由に機能させるが、製品の純原価に影響を及ぼす（Office of Best Practice Regulation, 2007）。消費者の権利が実効ある形で行使されるようにするためには、個々の消費者にとって自分の権利の行使と救済の利用が可能であることが必要である。消費者保護と消費者の権利行使を強化するために、一部の国の政府は救済の仕組みに補助金を出している。

金銭的手段は慎重に利用しなければならない。これは強力な手段であり、賢明に導入されなかったならば、競争をゆがめ、消費者の利益を損なう恐れがあるからである。例えば、特定の製品のメーカーに補助金を出すと、より安い、又は革新的な、又は環境配慮型の輸入品ではなく国内の製品の消費を促し、効率の低い国内の産業を保護するというマイナスの結果を導くことがある。反対に、環境汚染に対して税金をかければ、大きな汚染源になっている製品の価格が上がることになるため、より環境にやさしい製品や工程を開発するインセンティブを企業に与えることになる。

禁止

一定の製品又は商行為の禁止は、何をどのように取引できるかを制限するものであり、政府が利用できる政策手段の中で最も強力なものの1つである（ボックス 4.11 参照）。EU の例としては、一般製品安全指令（2001/95/EC）や消費者の安全確保を目的としたその他の EU 規則がある。例えば、多くの国が子どもに有害な可能性のある製品の販売を禁止している。子どもを対象にした一定のタイプの広告を禁止している国や、子どもへのタバコの販売を禁止している国もある。多くの国は消費者に嘘をつくこと（積極的に、又は沈黙によって）を許さず、消費者に対するハラスメントや強要を認めない。ほとんどの国は、禁止された薬物、体の一部、絶滅危惧種や絶滅危惧種に由来する製品、又は人（奴隷又は年季奉公）の取引を認めていない。

ボックス 4.11 オーストラリアで禁止されている商行為

禁止された商行為： 誤導的行為や人を欺く行為、脆弱な消費者や不利な立場にある消費者の弱みにつけこむ行為や安全とみなされない商品やサービスを一定の消費者に販売することを含め、良心的ではない行為

禁止された商品： 危険なおもちゃ、常習性のある、又は有害な特定の薬物や毒物、鉛含有のペンキ、スプレー缶のフロンガス

禁止されたサービス： 一部の州における商業的な代理母サービスと売春

Source(出典): Australia Treasury (2009), Communication with OECD Secretariat, unpublished.

OECD 加盟国の多くは不公正な商行為を明確に禁止している。例えば、消費者契約の不公正条項に関する EC 指令（1993/13/EC）には、不公正とみなされる条項、及び不公正であり消費者に対して拘束力を持たない条項の例のリストが含まれている。多くの国で、不公正の概念には人を誤った方向に導く商行為を含んでいる。例をあげると、EC の不公正商慣行指令（2005/29/EC）、オーストラリアの取引慣行法第 1 部パート V（「不公正商慣行」と表題がつけられている）、商行為に適用されるカ

ナダのいくつかの州（例えばアルバータ、ブリティッシュコロンビア、マニトバ、オンタリオ）の州法などがある。

政策立案者が判断を示すことが求められる禁止や不公正な商慣行もある。例えば、米国では、連邦取引委員会（FTC）法第 5 条で、一定の不公正又は人を欺く商行為や慣行を違法であると宣言している（USFTC, 1983）。ある行為や慣行が違法であるかどうかを判断するために、FTC は以下を考察する。

- 消費者を誤った方向に導くような表現、省略、又はその他の商慣行があること。ほとんどの人を欺く行為は文書又は口頭による人を欺く表示又は重大な情報の省略に関わっている。
- 表現、省略又は商慣行が詐欺的であるとは、関連する状況において、合理的な消費者を誤り導く可能性が高いことである。表現や商慣行が主に特定の集団に影響を及ぼす、又は特定の集団に向けられているならば、その集団の観点からの合理性を検討する。
- 表現、省略又は商慣行が「重大な」ものであること。重大であるとは、その行為や慣行が商品やサービスに関する消費者の行動や決定に影響を与える可能性が高いことを意味する。欺もうがなければ消費者が異なる選択をしたと思われるならば、消費者の被害が見出される可能性が高い。重大性を見出すということは、被害が存在する可能性が高いと仮定することを意味する。

このように、FTC 法では、一定の状況下で合理的に行動する消費者を誤った方向に導き、消費者の不利益をもたらす可能性の高い表現、省略又は商慣行があれば、その行為や慣行は人を欺くものと判断される。

策定と実行

禁止は、不法な市場の形成を阻止する適切な取り締まりと監視の制度で支えられるときに最も効果が高い。禁止が効力を持つためには、消費者と企業がその禁止と理由を認識し、それを支持することが必要である。不公正な商慣行の禁止が最大の効力を発揮するには、市場の変化に対応する必要がある。

禁止の有効性

禁止、特に社会的な価値を保護するために設けられている禁止は、重要な社会的目的の達成に役に立つ。例えば、一部の国は、たばこの消費を制限することを目的として、たばこの一定の広告を禁止している。人を欺く行為や不公正な契約条項の禁止は、消費者が無節操な業者の犠牲にならないように手助けすることによって市場の機能を改善することを目的としている。

しかし、ある製品や行為の禁止には強力な効果があるため、この手段を導入する前に慎重に費用と便益の評価を行うことが重要である。特に、市場の効率と消費者の選択肢に対する影響、及び企業にとってのコストが考慮されるべきである。また、時として、被害は特に脆弱な一部の消費者だけに生じるにもかかわらず、広く全体的に禁止が適用されることがある。そのような場合には、その問題に対応する他のアプローチのほうが適切かもしれない。

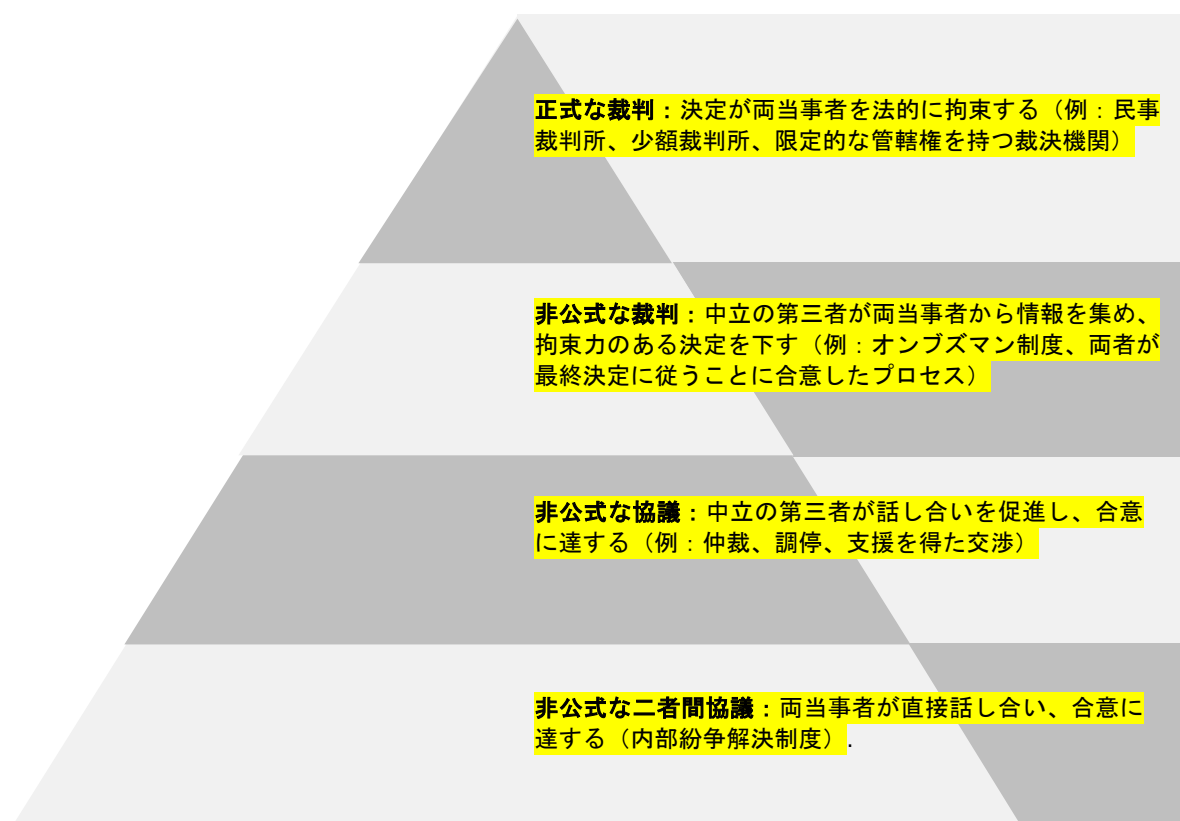
紛争解決と救済の仕組み

消費者が製品やサービスに満足しないとき、何らかの金銭的な解決、又は欠陥商品や十分に機能しない製品の修理や交換を通して救済を求めることがある。企業は一般にこの点についての消費者の懸

念を認識しており、多くの企業及び小売業者は、商品やサービスに対する消費者の信頼を築くための保証制度と消費者が具体的な問題を通知する手段を設けている。

多くの場合、苦情は関連当事者間で満足ゆく形で解決される。しかし、解決されなかったときには、第三者の関与を通して解決する必要がある。それには非公式又は正式な司法プロセスや協議プロセスが用いられる（図 4.1）。

図 4.1 紛争解決の仕組みのタイプ



Source(出典): Adapted from Ramsay, Iain (2005), *Consumer Redress and Consumer Protection Policy*, presentation at OECD Workshop on Consumer Dispute Resolution, Washington, DC, 19-20 April.

紛争解決の仕組みは業界のレベルで設けられることも政府が運営することもある。どちらにしても、個別の裁定と集団裁定の両方が行われることがある。消費者が苦情を申し立てて問題を解決できるというのは、消費者保護の重要な要素の1つである。政府が運営するか業界が運営するかに関わりなく、上に示した紛争解決ピラミッドの上位3層の仕組みによって、正式な構造を設けることができる（OECD, 2005b; OECD, 2005c; OECD, 2007c 参照）。

紛争解決と救済の枠組みの策定と実行

紛争解決における政府の役割

政府は色々な形で紛争解決の仕組みを援助・支援することができる。

- **苦情申し立ての仕組みの提供。**政府は消費者がまず苦情を申し立てる手段を提供することができる。アメリカでは、連邦取引委員会、連邦通信委員会、商事改善協会（非営利の産業界の組織）がそれぞれ、使いやすいオンラインの苦情申し立ての仕組みを運営している。
- **情報の提供。**政府は紛争解決に関する情報を消費者に提供するためのポータルサイトやその他の仕組みを設けることができる。
- **具体的な基準を満たす業界の仕組みへの資金提供又は承認。**政府機関が業界の仕組みを評価して承認する手続きを通してこれを行うことができる（*Australian Government 1997*）。このアプローチは、信頼できる業界団体があり、うまく機能している市場に最も適していると思われる。業界の仕組みは、法的な位置づけを持つこともある。例えばオーストラリアのモバイルプレミアムサービス規定は、関連する監督官庁に登録しなければならない紛争解決の枠組みを含んでいる（www.commsalliance.com.au/Activities/mobile-premium-services 参照）。
- **政府による紛争解決の仕組みの提供。**紛争解決の制度は、i) 審判所など、公的資金による正式な準司法プロセス（例えばニューサウスウェールズ公正取引局 www.fairtrading.nsw.gov.au/corporate/cttt.html 参照）、又は ii) 非公式なプロセス（例えばイギリスの金融オンブズマンサービス www.financial-ombudsman.org.uk/ 参照）として、政府によって運営されることがある。
- **取り締まりと救済。**政府の取り締まりは、消費者が金銭的補償を受け、消費者の被害を軽減し、それ以上の不利益を防ぐのに役立つ。取り締まりを行う当局は、取り締まりの手続きについて市民の関心を引き出し、正式な法的紛争の中で消費者を代表することによって、重要な役割を果たすことができる。これらの当局は、そうした紛争事案を引き受けるための調査、法的知識、資金面での資源を利用しやすい立場にある。これは個別の消費者又は消費者の集団に生じる費用の問題を解決するのに役立つ。

OECD 諸国は、「消費者の紛争解決と救済に関する勧告」を通して、紛争解決のガイドラインに合意している。この勧告は、国境を越えた取引を含め、消費者が商品とサービスに関わる企業との取引の結果から生じた紛争を解決し、経済的な被害に対して救済を得る仕組みに関して、加盟国の共通原則を定めている。これは、国境を越えた消費者の紛争に関する救済の有効性を高める勧告に加えて、個別、集団及び政府による紛争解決と救済の仕組みに関する勧告を含んでいる（OECD, 2007b）。

業界ベースの紛争解決の役割

産業界は、内部のプロセスであるか外部のプロセスであるかを問わず、消費者との紛争を解決する上で重要な役割を担っている。消費者が最初にうまく苦情を申し立てることができるかどうか、取引関係と顧客の満足に大きく影響する。また、苦情は企業にとって製品やサービスに関するフィードバックになり、製品の提供方法、業務プロセス、市場の重点を発展・向上させるのに役に立つ。

制定法で定められていないオンブズマン制度など、業界ベースの外部紛争解決（EDR）プロセスは、企業や民間の専門職業団体によって、企業と消費者の間の紛争を解決するために必要な実行可能で適切な方法であると考えられている（Morris, 1987）。このようなプロセスは、業界が自主的に管理することも政府の規制によって支えられることもある。一般に、これらの制度は業界から資金を得るが、独立して運営されることが多く、その決定は業界の参加者に対して拘束力を持ち、不遵守に対して制裁が適用される。こうした制度には、業界の基準が向上する、あるいは消費者が低コストで救済を利用できるなど、多くの利点がある。

最近では、オンライン紛争解決（ODR）も重要になりつつある。ODR という語は、インターネットを基礎としたプロセス、情報管理ツール、コミュニケーションツールを使用した、自動化された交渉、中立的な評価、調停、仲裁（拘束力があるものとないもの）、専門家による決定、「仮想陪審団（virtual juries）」などの仕組みについて使われる。ODR はオンライン電子商取引から生じた紛争にもオフラインの紛争にも利用されている。特に、ドメイン名の紛争解決、電子商取引、及び解決すべき主な問題が和解金額である少額保険請求の分野で成功している（ICANN, 2009 参照）。例えば、SquareTrade はオンラインの空間での両者の直接交渉を通して、又は SquareTrade の仲裁人を利用して紛争を解決することができる ODR サービスである。SquareTrade はオンライン・オークションサイトである eBay のような大手オンライン企業のサービスに関する紛争解決に利用されており、これまでに 120 カ国の 200 万件を超える紛争を処理している（www.squaretrade.com を参照）。

効果的な紛争解決の枠組み

効果的な紛争解決手順の実施と開発の原則に関して多数の文献がある（OECD, 2007b, International Standards Organization, 2004, Trans-Atlantic Consumer Dialogue, 2000 及び Consumers International, 2000 参照）。ボックス 4.12 はこうした文献の中で取り上げられた効果的な紛争解決の主な原則をまとめたものである。

ボックス 4.12 効果的な紛争解決の原則

アクセスのしやすさ。消費者がその仕組みについて知っており、使いやすく、無料又は低コストで利用できること

独立性。その仕組みの意思決定プロセスと管理が独立している（すなわち紛争当事者が直接関与していない）こと

公平性。その仕組みが公平であり、手続きの公平性の原則を監視することによって公平であると見られること。利用できる情報と具体的な規準に従って決定がなされること

説明責任。決定と苦情に関する情報を公表し、業界の組織的問題を明らかにすることによって、その業務に公的な説明責任を持つこと

効率性。苦情を追跡し、苦情申し立てが適切に扱われるようにすること。プロセスが独立した定期的なレビューを受けること

取り締まり戦略

消費者政策が消費者の利益の促進を実現できるかどうかは、取り締まり当局による政策の解釈、実行、取り締まりに大きく左右される（Diver, 1980）。政策立案の段階ですべての状況を予測することはできないため、法や規則はかなり一般的な表現で書かれることが多い。それに対して、取り締まりは事実に基づくものであり、しばしば法や政策の重大な解釈を必要とされる。どの違反の取り締まりを行うかが事実上政策を確定する。同時に、取り締まり措置はそれ自体、さらに政策の発展が必要な問題を提起することもある。

取り締まりを行うべき違反の選択

賢明な取り締まりの決定をするためのステップは健全な政策立案のステップに似ている。第 1 に、取り締まり当局は、可能な限り、発生している違反のタイプを見きわめる必要がある。第 3 章に政策立案者が消費者の不利益の発生源を突きとめる方法について述べたが、その議論は取り締まり当局が違反を発見する上でも同様の意義がある。

取り締まり当局の資源は限られているため、どの違反を取り締まるべきか、それらにどのような優先順位を与えるかを決定する必要がある。取り締まり当局がこの決定をするときに考えるべきいくつかの要素がある。消費者にとっての不利益のレベル、より広範な政策の考慮点、他の仕組みの利用可能性、取り締まり措置によって影響を受ける業界や消費者に対するメッセージ、成功に必要な当局の資源と能力などである。

違反によって引き起こされる不利益のレベル

取り締まり当局の最も重要な目標は、法に定められた権限と資源に基づき、消費者の不利益をできる限り大きく削減することであろう。したがって、取り締まり当局は一般に、消費者の不利益を最も多く引き起こす違反を取り締まる。実際、世界の取り締まり当局に関する最近の調査によると、回答した 22 の機関のうち 18 機関で、消費者の被害の量を取り締まりを決定する要因になっていた（ICPEN, 2008 及び UKOFT, 2008b も参照）。

消費者の不利益の量を取り締まるべき違反の決定の基礎にするためには不利益の見積もりをすることが必要である。しかし、どの違反が最も大きな不利益を発生させているかを見きわめるためにすべての違反について本格的な調査を行わなければならないというわけではない。第 3 章に述べたように、不利益の量を判断するための活動は、その情報に基づいてなされる決定と釣り合っていることが必要である。

消費者にとっての最大の不利益を引き起こす違反を取り締まるのが効果的な戦略であるのには 2 つの理由がある。第 1 に、これによって消費者にとっての直接的な影響が最大になると思われることである。しかし、それだけではなく、重要な間接的利益もある。取り締まり措置は他の企業が同じタイプの違反を犯すの抑止し、それによって将来の重大な不利益の発生可能性を減らすことができるのである。

より広範な政策の考慮点

多くの取り締まり当局は、（議会や政府省庁による）政治的プロセスを通して、又はメディアや消費者団体、その他の権利擁護団体などの情報源を通して、優先分野とみなされる業界又は商慣行に活動の重点をおく（ICPEN, 2008）。取り締まり措置は、より広い政策における消費者保護の側面に対応することもあれば、もっと限定的な問題に力を注ぐこともある（ボックス 4.13）。さらに、より一般的な社会目標に合わせ、特に脆弱な消費者や不利な立場にある消費者など、特定の集団に影響を及ぼす問題に集中的に取り組むことを選択する場合もある。

ボックス 4.13 取り締まりと景気減速

より広い政策の考慮事項を反映した取り締まりの活動の例は、景気低迷期に消費者保護の取り締まり当局が果たす役割である。経済が停滞しているとき、多くの国で、脆弱な消費者や経済的に困窮した消費者を餌食にする悪徳商法が増加する。例えば、住宅差し押さえ救済詐欺、求職者をだます雇用詐欺、債務救済詐欺、クレジット修復詐欺などである。多くの国の政府が、経済危機に総合的に立ち向かう政策の一環として、こうした詐欺への迅速な対応に優先的に取り組んでいる。

例えば、イギリス政府は 2009 年 7 月に白書を発行し、債務を抱える消費者を援助する政策の 1 つとして、政府が「借金帳消し詐欺、及び借金を負いやすい人から搾取する企業を迅速に取り締まる」と約束した（HM Government, 2009）。アメリカでは、景気低迷につけ込む詐欺、例えば 2009 年アメリカ再生・再投資法（アメリカ経済に 7870 億ドルを注入すると広く報告された景気刺激策）を悪用し、政府の無償補助金を利用できる、あるいはそれ取得する専門知識がある人々をだます詐欺の摘発において、連邦取引委員会が重要な役割を果たした（USFTC, 2009a）。

Sources(出典): HM Government (2009), *A Better Deal for Consumers: Delivering Real Help Now and Change for the Future*, July, www.berr.gov.uk/files/file52072.pdf and USFTC (2009a), *How the FTC Works to Halt Fraudulent Schemes Exploiting the Economic Downturn and the Stimulus Package*, Prepared statement of the Federal Trade Commission on scams related to the economic stimulus before the Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, September 10, www.ftc.gov/os/testimony/P094402econstimulusscams.pdf.

他の仕組みの利用可能性

違反のタイプと違反を犯す企業のタイプにより、正式な取り締まりよりもコストのかからない方法で法規を遵守させることが可能な場合もある。例えば、過失や不注意から違反が生じているときには、単純に企業にそれを指摘すれば解決するかもしれない。一方、意図的ではない違反が消費者の大きな不利益を発生させているときには、将来、同様の誤りが発生するのを防ぐため、悪意がなくとも企業に制裁を科すのが適切なこともあるだろう。

取り締まり当局は、行動を取る前に、その違反に対応するのに適した他の機関がないかも考えるべきである。また、問題の解決のために外国の消費者問題取り締まり当局に協力すべきか、するとすればどのような形で協力できるかも考える必要がある（UKOFT, 2008b 及び ICPEN, 2008 参照）。さらに、国によっては、一定のタイプの違反に関して民間の当事者が企業を提訴できることもある。このような場合、政府機関は、民間の原告の主張が公共の利益に一致する問題はそれらの当事者に任せ、そうした主張をしよう原告がいない問題に努力を集中させることもできるだろう（USFTC 2009b 及び UKOFT, 2008b 参照）。

取り締まり措置が企業や消費者に送るメッセージ

取り締まりの優先順位は企業や消費者にとって意味を持つ。取り締まり措置は、当局がどのようなタイプの違反に重点をおいているのかを示すことになり、それは関連する政策に従う付加的なインセンティブを企業に与える（ICPEN, 2008 及び USFTC, 2009b 参照）。時として、それほど重要ではないタイプの違反であっても、それらも守る必要があることを企業に気づかせるために、取り締まりを行うのが効果的な場合もある。

規則が一般的な語で書かれているため、又は規則が定められたときには想定されていなかった商慣行であるために、規則に不明確な点がある場合には、取り締まり措置が業界にとっての規則の境界を定めるのに役立つことがある（UKOFT, 2008b 及び ICPEN, 2008）。例えば、取り締まり当局がある商慣行を違反とみなしたならば、企業はそのような慣行をやめたり回避したりするようになるだろう。

どのようなときに取り締まりが行われるかについてのガイダンスの発行やその他の非公式のアプローチによって、当局の判断を企業に知らせることができる。

一方、取り締まり措置は意図しないメッセージを企業に送ることもあるということを当局は認識しておかなければならない。一部の違反は、経済に有益な活動の一部として起こることがある。例えば、研究開発のインセンティブに関連した条件に違反する企業に対して措置を取ったならば、他の企業はそのような措置の対象となるリスクを減らすために研究開発を削減するかもしれない。これは経済におけるイノベーションを減らし、結果的に新しい消費者向け製品の開発に悪影響を及ぼす恐れがある。反対に、取り締まり措置によって当局が特定の分野に積極的に取り組んでいるという印象が持たれるならば、これが違反を抑止し、経済活動にとって利益になるだろう。一般的にいうと、取り締まり当局は、取り締まり措置に関して意図しないメッセージを送らないようにするため、企業に対して明確な姿勢を示すよう努力すべきである。

また、取り締まり措置は、消費者への情報提供によって強化することもできる。取り締まり措置の結果、公式声明やメディア報道が導かれれば、有害な商慣行や救済を求める消費者の権利について消費者の意識を高めることになり、消費者の教育が補完されることになる。

資源

取り締まり当局の資源は限られている。したがって、どのように消費者を支援するのが最善かを考えるとき、ある取り締まり措置を実行するときに必要とされる職員の時間やその他の必要な資源を考慮しなければならない（ICPEN, 2008 及び UKOFT, 2008b 参照）。最終的に、さまざまな措置の得失評価を行う必要がある。資源集約的な措置をいくつか実施すれば、他の措置の範囲を大幅に縮小せざるを得ないであろう。

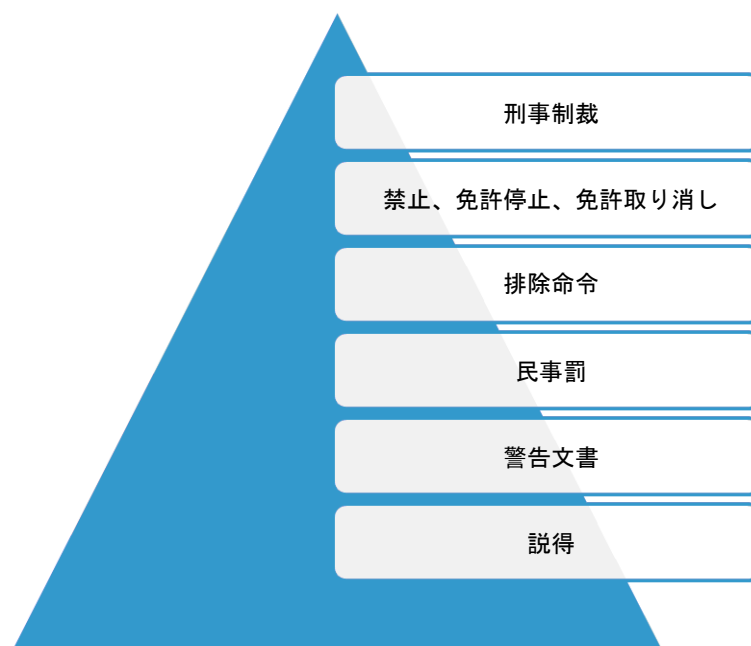
特定分野における当局の専門能力

時として取り締まり当局が直面する問題の 1 つは、高度に技術的な分野や当局が十分な知識を持たない新しい市場で起こる違反である。このようなときには、他の政府機関と協力したり一時的に専門家を利用することによって、取り締まりを行うことができるであろう。今後重要性が高まると当局が予測する分野では、今のところはそれほど関心が持たれない問題であっても、当局の専門能力を高めることを目的として実情調査や取り締まり措置を行うのが有益なこともある（UKOFT, 2008b）。

制裁制裁

取り締まり当局が利用できる制裁のタイプとそれらをどのような優先度で利用するかは国によって大きく異なるが、一般に、遵守を確実にするためには、取り締まり当局が一連の確かな制裁を利用できることが必要である。これには、非公式の説得から、刑事訴追や免許取り消しといった厳しい刑罰までさまざまなものがある（図 4.2）。規制当局は、違反に釣り合った説得と罰則の組み合わせを利用できるとき、最も効果的に法規の遵守を実現することができる（Braithwaite, 2000, NZMCA, 2005 に引用）。加えて、企業が違反を繰り返したときに制裁を強化することも重要である。これまでの経験から、どのような分野であれ、規制当局が 1 つの抑止オプションしか持たないときには一連の制裁があるときほど効果的に行動できないことが明らかになっている。特に、その唯一の抑止オプションが極端に厳しいものであるときにこれがあてはまる。例えば、規制当局が免許の取り消しや停止の権限しか持っていないと、たいていの問題にその制裁は厳しすぎ、業者は当局がよほどひどい違反にしかそれを使えないことを知っているために、有効に機能しない。

図 4.2 取り締まりのピラミッド



Source(出典): Adapted from Braithwaite, J. (2000), *Convergence in Models of Regulatory Strategy*, Regulation, Crime, Freedom (Collected Essays in Law), Ashgate, Dartmouth, as cited in NZMCA (New Zealand Ministry of Consumer Affairs) (2005), *Review of the Enforcement of Consumer Protection Law: An Initial Think Piece*, NZMCA, Wellington.

一般的な制裁のタイプには、i) 警告文書、ii) 民事罰、iii) 排除命令、iv) 禁止、免許停止、免許取り消し、v) 刑事制裁が含まれる。

警告文書

多くの当局は警告文書を強力な比較的成本効果の高い取り締まりの手段とみなしている。例えば、最近、アメリカの連邦取引委員会は、各種の詐欺的な販売に対抗するために警告文書を利用した (USFTC, 2010)。対象となった製品は、サプリメントやその他のヘルスケア製品、住宅ローンやその他の金融商品、エネルギー関連の装置、スパムとインターネット詐欺、子ども向けウェブサイト、人を欺くラベルを付けた衣類・繊維製品などである。警告文書を受けた企業には、大小のオンラインストアと伝統的な店舗が含まれていた。また、2009 年 4 月、アメリカの連邦取引委員会は連邦及び州の他の法執行当局と協力して、人を欺く販売方法で住宅ローン変更サービスや住宅差し押さえ救済サービスを提供していた会社に警告文書を送った (www.ftc.gov/opa/2009/04/hud.shtml 参照)。

民事罰

民事罰は、不正行為に関してある当事者が他の当事者に求める金銭的な救済である。民事罰には、罰金、違反からの収入の没収、消費者を救済するための支払いの要求が含まれる。「最適な罰則」とは何かに関しては多数の文献がある (例えば Becker, 1968 を参照)。それらの多くに共通するのは、企業に対する罰則はその企業の違反によって引き起こされた有害性 (消費者の不利益) に釣り合ったものでなければならないということである。「最適な罰則」を考えるときには金銭以外の罰則によって企業に生じるコストも考慮に入れるべきだという点に注意が必要である。

救済のための支払いは、違反者を罰し、将来の違反を抑止するのに加え、消費者の不利益を埋め合わせ、取り締まり当局に対する国民の信頼を高めることができる。

排除命令

排除命令は、違反者に対し、今後同じ、又は類似した行動を繰り返すことを禁じるものである。このような命令は、2回目以降の違反の罰則を初回の罰則よりも大きくするなど、違反を繰り返すと罰則が厳しくなるように構造化することができる。EUの消費者保護の分野では、差止指令により、一定の資格を持つ加盟国の機関（消費者団体や公的機関）は他の加盟国の業者の不法行為をやめさせることができる（ec.europa.eu/consumers/enforcement/injunctions_en.htm 参照）。

禁止、免許停止、免許取り消し

一部の違反、特に常習的な違反は、その企業による特定の業務の実行を一時的又は永久に禁止するのに値することがある。免許を必要とする事業や専門職業の場合は、免許の停止又は取り消しによって禁止を行うことができる。

刑事制裁

消費者の不利益を引き起こす違反の中には、民事的な違反を超え、刑事的措置が必要なものがある。何が刑事的措置を構成するかという標準的な定義はなく、国によって状況が異なる。消費者保護を担当する機関の中には、刑事制裁を行う権限を持つ機関も持たない機関もある。後者の場合、強力な措置が必要なときには他の政府機関との協力が必要になろう。

結論

ここまで、消費者政策の目的を達成するために政府が利用できる主な政策手段について説明してきた。本章では、それぞれの手段を効果的に利用するにはどうすればよいのか、及びそれぞれの手段からどのような影響が生じると考えられるかを考察した。また、そうした手段の利用は対応すべき消費者問題を越えた影響を持つ場合があり、政策立案者は行動を起こす前にそうした影響を考慮することが必要であると指摘した。そうしなければ、政策介入の利益が損なわれる恐れがある。ここで論じた手段の多くについてさまざまな事実が知られているが、それらをいつ、どのように利用すればよいかという側面については十分に理解されていない。そこで、政策立案の枠組みを示す第5章で、この問題に取り組む。

参照文献リスト

- ACCC (Australian Competition and Consumer Commission) (2005), *Guidelines for Developing Effective Industry Codes of Conduct*, ACCC, Canberra www.accc.gov.au/content/index.phtml/itemId/783116.
- ACCC (undated), *What are Mandatory Product Safety and Information Standards?*, ACCC, Canberra www.accc.gov.au/content/index.phtml/itemId/325871, accessed on 9 February 2010.
- ANACOM (2006), *Tariff Monitor - One Year in Operation and Future Developments*, www.anacom.pt/render.jsp?contentId=388275.
- Australia Treasury (2009), *Communication with OECD Secretariat*, unpublished.
- Australian Government (1997), *Benchmarks for Industry-Based Consumer Dispute Resolution Schemes*, Australian Government, Canberra.
- Australian Government (1998a), *Codes of Conduct Policy Framework*, Australian Government, Canberra.
- Australian Government (1998b), *Fair Trading Codes of Conduct – Why We have Them and How to Prepare Them*, Department of Industry, Science and Tourism, Canberra.
- Australian Government (2009), *Treasury Policy Guidelines on Making Industry Codes of Conduct Enforceable under the Trade Practices Act 1974*, Australian Government, Canberra, www.treasury.gov.au/documents/1126/HTML/docshell.asp?URL=03_propose.asp, accessed on 20 January 2009.
- Bannister, R and Charles M (1983), *Classification of Concepts in Consumer Education*, report funded by the U.S. Department of Education, National Institute for Consumer Education, Eastern Michigan University, Michigan.
- Becker, Gary S. (1968), *Crime and Punishment: An Economic Approach*, *Journal of Political Economy*, March 1968.
- Better Regulation Executive and National Consumer Council (2007), *Warning: Too Much Information Can Harm; Interim Report*, Better Regulation Executive and National Consumer Council, United Kingdom, www.berr.gov.uk/files/file44367.pdf.
- Blind, K. (2004), *Participation in Standardisation and Open Source Development: Empirical Evidence from Germany*, *GI Jahrestagung* (1), Vol. 50, GI, pp. 455-456.
- Braithwaite, J. (2000), “Convergence in Models of Regulatory Strategy”, *Regulation, Crime, Freedom (Collected Essays in Law)*, Ashgate, Dartmouth, pp. 99-105.
- Carson, A.S., M. Baetz and S. McGill (2008), *Codes of Conduct in the Private Sector: A Review of the Academic Literature from 1987 to 2007*, The Canadian Centre for Ethics & Corporate Policy. EthicsCentre Canada, Toronto.

- Consumers International (2000), *Disputes in Cyberspace: Online Dispute Resolution for Consumers in Cross-Border Disputes: An International Survey*, Consumer International, London.
- Cope, D. (2005), *Licensing: setting the Australian scene*, Essays in Australian Consumer Affairs, Consumer Affairs Victoria, Melbourne.
- Deighton-Smith, R., B. Harris and K. Pearson (2001), *Reforming the Regulation of the Professions*, National Competition Council Staff Discussion Paper, AusInfo, Canberra, www.ncc.gov.au/pdf/PIReStPr-001.pdf.
- Doig, A. and J. Wilson (2002), *The Effectiveness of Codes of Conduct*, Business Ethics: A European Review, Vol. 7 Issue 3, Wiley-Blackwell, New Jersey, pp. 140-149.
- Direct Selling Association (United States) (undated), *Code of Ethics*, www.dsa.org/ethics/, accessed on 11 March 2010.
- Diver, Colin S. (1980), *A Theory of Regulatory Enforcement*, Public Policy 28:3, pp. 257-299.
- European Commission (2009), Communication with OECD Secretariat, unpublished.
- European Commission (2010), Communication with OECD Secretariat, unpublished.
- FAO and WHO (Food and Agriculture Organization and World Health Organization) (undated), *Codex Alimentarius*, www.codexalimentarius.net/web/index_en.jsp, accessed on 11 March 2010.
- Finnish Consumer Agency (2010), Communication with OECD Secretariat, unpublished.
- Flowers, R., et al. (2001), *What is Effective Consumer Education: A Literature Review*, Australian Securities and Investments Commission, Sydney, [www.fido.asic.gov.au/asic/pdf/lib.nsf/LookupByFileName/EffectConEd_report.pdf/\\$file/EffectConEd_report.pdf](http://www.fido.asic.gov.au/asic/pdf/lib.nsf/LookupByFileName/EffectConEd_report.pdf/$file/EffectConEd_report.pdf).
- Hellman-Trutert, H. (1999), *Promoting Consumer Education in Schools*, Swedish Consumer Agency, Stockholm, www.konsumentverket.se/Documents/skola_ungdom/promo_cons_edu_schools.pdf.
- Hibbard, J. H., et al (2000), *Increasing the Impact of Health Plan Report Cards by Addressing Consumers' Concerns*, Health Affairs Vol. 19, No. 5, Health Affairs: The Policy Journal of the Health Sphere, Bethesda.
- HM Government (2009), *A Better Deal for Consumers: Delivering Real Help Now and Change for the Future*, July, www.berr.gov.uk/files/file52072.pdf.
- ICANN (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers) (2009), *Domain Name Dispute Resolution Policies*, Internet Corporation for Assigned Names and Numbers, Marina del Rey, www.icann.org/en/udrp, accessed on 13 February 2009.
- ICPEN (International Consumer Protection and Enforcement Network) (2008), *Best Practices in Enforcement Strategy*.
- International Standards Organization (2004), *ISO 10002:2004: Quality Management - Customer Satisfaction - Guidelines for Complaints Handling in Organizations*, International Standards Organization, Switzerland.

- Ippolito, P. (2004), *What Can We Learn from Food Advertising Policy over the Last 25 Years?*, George Mason Law Review, Vol. 12, No. 4, Summer, George Mason University School of Law, Virginia.
- Jin, Ginger and Phillip Leslie (2003), *The Effect of Information on Product Quality: Evidence from Restaurants Hygiene Grade Cards*, The Quarterly Journal of Economics, May.
- Johnson E.J. and D. Goldstein (2003), *Do Defaults Save Lives*, Science, Vol. 302, Science Magazine, Washington, pp. 1338-1339.
- Jungmittag, A., K. Blind and H. Grupp (1999), *Innovation, Standardisation and the Long-term Production Function – A Cointegration Analysis for Germany 1960-1996*, Zeitschrift für Wirtschafts und Sozialwissenschaften, 119, 2, pp. 206-222.
- Lacko, J. and J. Pappalardo (2004), *The Effect of Mortgage Broker Compensation Disclosures on Consumers and Competition: A Controlled Experiment*, Bureau of Economics Staff Report, Federal Trade Commission, Washington.
- Lacko, J and J Pappalardo (2007) *Improving Consumer Mortgage Disclosures: an Empirical Assessment of Current and Prototype Disclosure Forms*, Bureau of Economics Staff Report, Federal Trade Commission, Washington.
- Morris, P.E. (1987), “*The Banking Ombudsman*”, *Journal of Business Law*, March, 131, Sweet & Maxwell, London.
- NZMCA (New Zealand Ministry of Consumer Affairs) (2005), *Review of the Enforcement of Consumer Protection Law: An Initial Think Piece*, NZMCA, Wellington.
- NZMCA (undated), *The TrueCost Checklist*, www.consumeraffairs.govt.nz/truecost/index.html, accessed in August 2009.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2005a) *Improving Financial Literacy: Analysis of Issues and Policies*, OECD Paris
- OECD (2005b), *OECD Workshop on Dispute Resolution and Redress in the Global Marketplace: Report of the Workshop*, OECD, Paris, www.oecd.org/dataoecd/43/10/35395258.pdf.
- OECD (2005c), *Background Report on Consumer Dispute Resolution and Redress in the Global Marketplace*, OECD, Paris, <http://fiordiliji.sourceoecd.org/vl=50267599/cl=13/nw=1/rpsv/cgi-bin/wppdf?file=5kz9j9bttxnq.pdf>.
- OECD (2007a), *Roundtable on Economics for Consumer Policy: Summary Report*, OECD, Paris, www.oecd.org/dataoecd/5/38/39015963.pdf.
- OECD (2007b), *Report on OECD Member Countries' Approaches to Consumer Contracts*, OECD Digital Economy Papers, No. 131, OECD publishing.
- OECD (2007c), *Recommendation on Consumer Dispute Resolution and Redress*, OECD, Paris, www.oecd.org/dataoecd/43/50/38960101.pdf.
- OECD (2009), *Promoting Consumer Education: Trends, Policies and Good Practices*, OECD, Paris.

- Office of Best Practice Regulation (Australia) (2007), *Best Practice Regulation Handbook*. Office of Best Practice Regulation, Canberra.
- Ramsay, Iain (2005), *Consumer Redress and Consumer Protection Policy*, presentation at OECD Workshop on Consumer Dispute Resolution, Washington, DC, 19-20 April.
- Rimmer, S. (2006), *Best Practice Regulations and Licensing as a Form of Regulation*, Australian Journal of Public Administration, Vol. 65/2, National Council of the Institute of Public Administration Australia, Brisbane, pp. 3-15.
- Standards Australia (undated), *What is a standard?*, www.standards.org.au/cat.asp?catid=2, accessed in July 2009.
- Trans-Atlantic Consumer Dialogue (2000), *Alternative Dispute Resolution in the Context of Electronic Commerce*, Trans-Atlantic Consumer Dialogue, London.
- Truss, W. (1998), "Foreword" in the Department of Industry, Science and Tourism, *Codes of Conduct – Policy Framework*, Australian Government, Canberra.
- UKGOV (United Kingdom Government) (2004), *Consumer Credit (Advertisements) Regulations 2004*, UK Government, www.opsi.gov.uk/si/si2004/20041484.htm.
- UKOFT (United Kingdom Office of Fair Trading) (2004), *Consumer Education: A Strategy and Framework*, OFT753, UKOFT, London, www.offt.gov.uk/shared_offt/consumer_education/offt753.pdf.
- UKOFT (2008a), *Assessing the effectiveness of potential remedies in consumer markets: A report prepared for the OFT by Luke Garrod, Morten Hviid, Graham Loomes and Catherine Waddams* Price of the ESRC Centre for Competition Policy, OFT994, UKOFT, London, www.offt.gov.uk/shared_offt/economic_research/offt994.pdf.
- UKOFT (2008b), *OFT Prioritisation Principles*, October, www.offt.gov.uk/shared_offt/about_offt/offt953.pdf.
- UKOFT (United Kingdom Office of Fair Trading) (undated), *Consumer Codes of Practice*, www.offt.gov.uk/advice_and_resources/small_businesses/codes/, accessed on 11 March 2010.
- UNDESA (United Nations Department of Economic and Social Affairs) (2003), *Guidelines for Consumer Protection*, UNDESA, New York, www.un.org/esa/sustdev/publications/consumption_en.pdf.
- USFTC (United States Federal Trade Commission) (1983), *Policy Statement on Deception*, USFTC, Washington, www.ftc.gov/bcp/policystmt/ad-decept.htm.
- USFTC (2009a), *How the FTC Works to Halt Fraudulent Schemes Exploiting the Economic Downturn and the Stimulus Package*, Prepared statement of the Federal Trade Commission on scams related to the economic stimulus before the Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, September 10, www.ftc.gov/os/testimony/P094402econstimulusscams.pdf.
- USFTC (2009b), *The FTC at 100: Into Our 2nd Century, A Report by FTC Chairman William E. Kovacic*, January 2009, www.ftc.gov/ftc/workshops/ftc100/docs/ftc100rpt.pdf.
- USFTC (2010), Communication with OECD Secretariat, unpublished.

USFTC (undated), *Fighting Back Against Identity Theft*, USFTC, Washington, www.ftc.gov/bcp/edu/microsites/idtheft/index.html, accessed on 12 January 2009.

Verschoor, C. (1998), *A Study of The Link Between a Corporation's Financial Performance and Its Commitment to Ethics*, Journal of Business Ethics, Vol.17/3, October, Springer, London, pp. 1509-1516.

Weil, David, et al. (2006), *The Effectiveness of Regulatory Disclosure Policies*, Journal of Policy Analysis and Management, Vol. 25/1, Wiley Periodicals, Inc., pp. 155-181.

第 5 章： 消費者政策の決定

本章の目的は、政策立案者が具体的な問題に対応するために市場に介入すべきか否かを判断し、政策介入が妥当であると判断されたならば、どの政策手段（単数又は複数）を使用するかを決定するために用いることができる、ステップごとのプロセスを示すことである。

序論

第 1 章に概説したように、政策立案者は、増大する消費者保護の課題を突きつけられている。ここ数十年、多くの商品やサービスの市場は複雑になり、消費者に高度な知識とスキルを要求するようになっていく。同時に、情報経済学や行動経済学などの研究から、市場の機能のしかた、そしてさらに重要なことに、こうした市場における消費者の複雑な行動と決定のしかたについて、理解が深まってきた（第 2 章参照）。

政策立案者にとっての課題は、消費者問題に対応するためによりよい政策や手法を発展させることである。ゆえに、第 3 章では、消費者に不利益が生じる市場のスクリーニングと分析に使用できる方法について説明し、第 4 章では、こうした問題に対応するために利用できる手段について考察した。本章では、これまでの章の議論に基づき、証拠に基づく政策決定の枠組みを提示する。

消費者政策の総合的な目的と実施目的

消費者政策の基礎には 2 つの一般的な要素がある。保護と消費者のエンパワーメントである。しかし、これらの目的をどのように表現するかは国によって異なる。EU の消費者政策戦略は、以下の実施目的などを通して、EU 全体での安全性と消費者保護のレベルの一致を目指している（EC, 2007）。

- EU の消費者のエンパワーメントをつけること。。消費者を運転席に座らせることは市民にとって利益があるだけでなく、競争も大幅に増加させる。強化された消費者は、本物の選択肢、正確な情報、市場の透明性、効果的な保護と揺るぎない権利に由来する自信を必要とする。
- 価格、選択の幅、品質、多様性、手に入れやすさ、安全性に関して、EU の消費者の福利を向上させること。うまく機能する市場の核心は消費者の福利である。
- 個人で立ち向かうことができない重大なリスクや脅威から消費者を効果的に保護すること。消費者が自信を持つためには、こうした脅威に対する高度な保護が不可欠である。

他の国でも同様の目的が設定されている（例えば MCCA, 2008 及び MCCA, 2009 を参照）。

消費者政策の伝統的な強調点は消費者保護であるが、政府は消費者のエンパワーメントを通して個人と消費者全体の福利を向上させる方法を探ることが多くなっている。例えば、オーストラリア生産性委員会（2008）は、教育を受け、情報を得た消費者は、消費者から不当に利益を得ようとする企業

に対する最初の防衛線であり、強化された消費者の要求は企業の活発な競争と革新を促すと指摘している。

消費者政策の総合的な目的と実施目的——及びその拡張として、消費者政策が策定・実行される方法——は、それぞれの国の政治、経済、社会、その他の要素によって異なる。例えば、社会に認められる公正性の感覚といった倫理的な考慮点や、脆弱な消費者の保護は、国によって大きく異なり、いつ、どのように市場に介入するかを決定する上で重要な役割を果たす。

市場介入の根拠

いつ政策手段を用いるかを判断するには注意深い熟考が必要である。消費者は、多くの取引、特に単純で決まり切った取引を行うときには明白な困難を経験しない。また、問題が発生しても、小売業者との直接のやり取りによって解決できることが多い。さらに、多くの消費者問題に対して市場が自ら効果的な解決策を実行できることもある。例えば、製品の質について消費者の誤解を招いた企業は、繰り返し購入してもらえず、不誠実という評判が立つことによって売り上げを失うであろう。

しかし、これまでの章に見てきたように、市場は消費者にとって必ず良い結果をもたらすとは限らない。特に、市場の競争が弱いとき（独占、市場支配力の濫用、談合など）や細分化されているときにうまく機能しない。情報の非対称性があるとき、特に消費者が不完全な情報しか持っていないときや、利用できる情報を十分に理解していないときにも、消費者に重大な不利益が生じる恐れがある。行動学的な要因（消費者の自信過剰、短期的な利益やコストを重視する傾向、企業が設定したデフォルトを自動的に受け入れる傾向など）や、不公正又は違法な商慣行（人を欺く広告や詐欺行為など）も、消費者のまずい決定、ときには費用のかかる決定を導くことがある。政策決定者が市場への介入を考えるのはこのようなときである。どのような政策介入を行うにしても、企業と消費者に意図しないコストや予想外のコストが生じないように、確実な証拠に基づいて慎重に検討することが不可欠である。

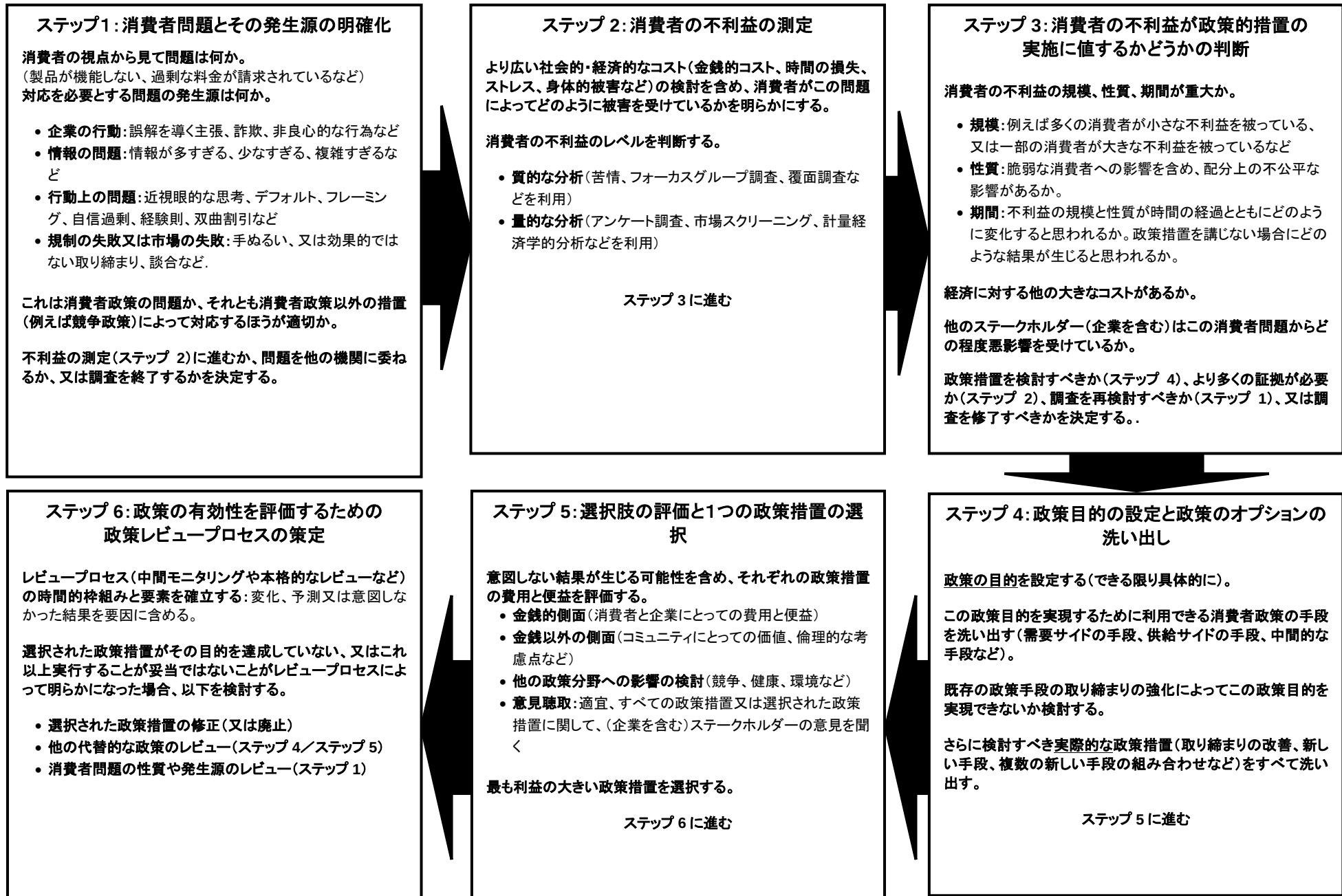
消費者問題の評価

ほとんどの消費者行政機関は限られた資源で業務を行っているため、どの問題を検討し、どの問題をさらに詳しく調査するかを選択しなければならない。一部の消費者行政機関は、特定のタイプの苦情や行政の助言・決定の要請に対応するよう法によって義務付けられている。しかし、一般に、消費者行政機関にはこうした法的要件を超えて独自の活動を行う余地がある。任意に実行できる業務の優先的分野を決定する正式な規程が存在する程度は OECD の各国によって異なる。イギリスでは、公正取引庁がそのような決定に適用される規程をまとめた手引きを発行している（UK OFT, 2008）。また、問題がある市場や分野の状況を明確にするための予備的なレビューが行われることも多い。消費者問題を見つけ出すプロセスは OECD の各国によって異なるが、消費者問題に対応する方法は、健全な経済原則に基づくものでなければならない。

本ツールキットは、消費者政策の総合的な目的や実施目的の設定に関してガイダンスを提供するものではない。また、消費者問題を発見するための方法が既に使用されており、消費者問題がさらなる調査を必要とするかどうかを判断するプロセスが存在するものと仮定している。例えば、消費者問題の発見は事後的なアプローチ（調査、予備的市場レビューなど）でも事後的なアプローチ（例えば苦情を基礎にするもの）でもよく、調査を進めるという決定は問題によって影響を受けると推定される消費者の数、消費者が被害を受ける程度、あるいは消費者機関やその他社会全体の行為者の一般的な優先事項などが基礎になるであろう。いっそう注目が必要な問題を見きわめるプロセスは OECD の各国によって異なるが、問題に対処する方法は、健全な経済原則の情報を基盤とすべきである。本ツールキットは、この目的のために 6 ステップのプロセスで手順を示す（図 5.1）。

- ステップ 1：消費者問題とその発生源の明確化
- ステップ 2：消費者の不利益の測定
- ステップ 3：消費者の不利益が政策的措置の実施に値するかどうかの判断
- ステップ 4：政策目的の設定と政策のオプションの洗い出し
- ステップ 5：選択肢の評価と 1 つの政策措置の選択
- ステップ 6：政策の有効性を評価するための政策レビュープロセスの策定

図 5.1 消費者政策の立案ステップ



ステークホルダーの取り込み

評価プロセスの（すべてではないにしても）多くのステップで、ステークホルダーは、評価対象の問題に関して基本的な情報、専門的知識、助言を提供するなど、重要な役割を果たす。特に重要なのはステップ 5 である。選択された政策オプションの予期又は意図しない結果に気づきやすい立場にあるからである。図 5.1 に明示されてはいないが、消費者政策の立案者は、どのステップで広範に及ぶステークホルダーからの意見聴取によって利益を得られるかを慎重に検討すべきである。

ステップ1：消費者問題とその発生源の明確化

消費者行政機関が市場に介入すべき時点と方法の検討は、消費者問題が発見され、そのレビューを行うと行政機関が決定したときに始まる。したがって、最初のステップは、問題の性質と発生源の明確化である（ボックス 5.1）。

ボックス 5.1 消費者問題の性質と発生源

I. 消費者の視点から見て問題の性質はどのようなものか？

- 問題は以下に関連しているか。
 - i) 価格（意図的に高く設定された価格、隠れた料金、抱き合わせ販売など）
 - ii) 品質／安全性（危険な商品、品質の合理的な期待を満たさない製品など）
 - iii) 利用可能性（入手できない製品／サービス、不十分な選択の幅など）
- 消費者が製品やサービスに関する問題を満足のゆく形で解決できないのか（救済の仕組みに不当に高い費用がかかる、救済の仕組みを利用できないなど）。
- 消費者が自分の望みや利益に合わない決定をしているという証拠があるか（不必要な、又は多すぎる保険商品の購入、互換性のない製品の購入など）。

II. その問題の発生源は何か？

企業の行動

- 詐欺的、人を欺く又は誤導的な商慣行に関連した問題があるか。企業が自社の製品について虚偽の主張をしているのか。それとも、例えば市場の仲介者が、実際には隠れた手数料の獲得が主な動機であるにもかかわらず、消費者の利益に最も適うものとして不適切な製品やサービスを推奨しているのか。
- 不公正な契約条項、価格の差別化、その他の良心的ではない行動のために消費者に害が生じているのか。
- その問題は競争の不十分さやそれに関連した有害な商慣行を反映しているのか（カルテルのような行動など）。

情報の問題

- その問題は不十分な情報から生じているのか。情報が多すぎるという証拠があるか。情報が複雑すぎて多くの消費者に理解できないのか。それとも、情報にアクセスするためのコストが高すぎるのか。
- その問題は企業が商品（経験財、信頼財、新しい技術を含む）やサービスの品質や性質を伝えるのを阻む障害に関連しているのか。

行動上の問題

- 行動のバイアスが問題の原因である、又は問題に寄与しているという証拠があるか。あるならば、それはどのようなものか。

経験則：提供される製品が多すぎる、又は選択肢の比較が複雑であるために、消費者が即座に購入の決定をしたり一部のすぐれた選択肢を排除したりしているのか。

双曲割引と自信過剰：消費者が現在の消費に価値を置きすぎている、又は将来の収入について過剰に楽観的な期待を持っているために、負債を増やしすぎているのか。

デフォルトとフレーミング：消費者が慣性に基づく決定をしている（自発的に選択できず、デフォルトを選んでしまう）のか、選択肢が提示される形（例えば「95%脂肪分カット」と「5%の脂肪分を含む」など）に過度に影響を受けた決定をしているのか。

規制の失敗又はそれに関連した市場の失敗

- その問題は既存の規則に関する業界の知識不足、不適切な規制の実施、公式及び非公式の救済の仕組みに関する消費者の知識不足又はそれらの利用しにくさ、実際の、又は認識された救済の仕組みの失敗を反映しているのか。そうであるならば、どのような形でか。
- その問題は個人の消費者としての能力又は利益に悪影響を及ぼす市場の外部性なのか。例えば、第2章に示したように、企業は電話勧誘販売やスパムから生じる消費者への悪影響を十分に考慮していないかもしれない。近年、多くの消費者政策機関は、こうした問題、及び同様のタイプの消費者問題に積極的に取り組むようになっている。

消費者問題とその発生源の明確化は、政策の策定プロセスに関与しうる機関やステークホルダーを特定するのに役立つ。例えば、競争を阻害する行為（談合や市場支配力の濫用など）から引き起こされる消費者問題は、競争政策の担当機関の関与を必要とするであろう。それに対して、企業の行動、情報の失敗、行動上の問題から生じる消費者問題は、消費者政策の担当機関が対応するのが最も適していることが多い。

したがって、問題の性質と発生源が明確化され、十分に理解されたならば、政策決定者は以下を判断する必要がある。

- この消費者問題の全体又は特定の側面の発生源に対処するには、消費者行政機関が最も適切な組織か（そうであるならばステップ2に進む）。
- この問題は他の組織のほうが適切に対応できるのではないか。問題、又は問題を是正するために用いられると思われる政策手段が消費者行政機関の責任の範囲外である場合にはこれがあてはまるであろう。
- この問題の発生源を是正できる合理的な見込みがあるか。
- この問題の解決が他の公共政策の目的と容認できない形で衝突しないか。衝突するのであれば、調査を終了する必要がある。

ステップ2：消費者の不利益の測定

第3章では、市場の行動結果がその可能性を十分に発揮することができず、消費者の福利に損失が生じる状況について説明した。こうした損失は消費者の不利益とよばれる。前述したように、これには2つの形がある。**構造的な不利益**（市場の失敗又は規制の失敗による消費者の福利の損失に着目するもの）と**個人的な不利益**（合理的な期待といったベンチマークに比較した消費者にとっての否定的な結果に着目するもの）である。消費者問題の性質と発生源が正しく認識されたならば、消費者政策機関は、消費者の不利益の性質と程度を把握する必要がある。この評価には、問題の影響を受ける消費者の数の推定と、消費者が受ける被害の具体的な性質を認識することが含まれる。

この分析では、金銭的成本、時間の損失、ストレス、身体的な被害など、経済的な影響とそれ以外の影響の両方を考える必要がある。これらの要素を測定するために使われる手法については第3章で説明した。どの手法を用いるかは、検討される問題の性質と評価を行うために利用できる資源によって異なる。例えば、質的な分析によって消費者の不利益のレベルを決定するために、フォーカスグループを用いた実地調査や苦情データの分析などを行うことがあるだろう。量的な分析では、アンケート調査、市場スクリーニング、計量経済学的分析によって収集されたデータなどを利用できる。

第3章では、消費者の不利益を測定する上での多くの問題点についても説明した。例えば、数量化できない消費者の不利益、例えばフラストレーションや失望などは正確に評価するのが非常に難しい。さらに問題を複雑にしているのは、どのようなときに否定的な経験が消費者の行動の長期的な変化を導き、それがいっそう不利益を生じさせるのかを把握するのが難しいということである。例えば、否定的な経験のために、消費者が将来も特定の商品やサービスを不当に回避するようになったり、消費者にあきらめが生じ、救済を求める行動を起こさずに否定的な結果を受け入れるようになったりすることがある。もう1つの重要な問題点は「隠れた」不利益——消費者自身が認識していない被害（虚偽の助言に基づいて不要な自動車修理に同意した場合など）——を発見することである。また、おそらくは恥ずかしさやきまり悪さから、自分がまずい決定をしたことや詐欺の被害に遭ったことを認め

たがらないときにも、消費者行政機関にとって不利益は隠れてしまう。さらに、先に触れたように、消費者行政機関には、不利益を正確に把握するため、又はそれを測定するのに必要な調査や分析を実行するための十分な資源がないこともある。

測定にはこのような問題があるとはいえ、消費者行政機関は、消費者が経験した不利益を可能な限り完全に推定することが重要である。この情報がなければ、市場介入の利点について合理的な程度に十分な情報に基づく決定を行うことは困難である。消費者機関が消費者の不利益の程度を正しく認識したならば、市場介入が妥当な場合にその根拠を示し（ステップ 3）、効果的な政策の目的を設定する（ステップ 4）ことができる。また、導入された政策の影響を評価する（ステップ 6）ときのベンチマークとして利用するため、この段階で収集された証拠を保存することが重要である。

ステップ3：消費者の不利益が政策的措置の実施に値するかどうかの判断

不利益の性質と程度を詳しく検討したならば、政策立案者は、消費者の問題を是正するために介入する十分な根拠があるかどうかを考えるべきである。介入するかどうか判断するためには以下を考えなければならない。

- *消費者の不利益の規模はどの程度か。* 不利益は小さくても影響を受ける消費者の数が多いとき、あるいは逆に影響を受ける消費者の数は少ないが不利益が非常に大きいときには、介入に値する可能性がある。また、非常に深刻な不利益（死亡など）が発生する程度も検討すべきである。
- *誰が不利益を被っているのか。* 例えば、子ども、高齢者、その他の社会的弱者など、一定の集団が不釣り合いに大きな影響を受けていないか。これらの影響は容認できるものか。
- *予測される不利益の期間はどの程度か。* 時間の経過に伴って不利益は減少、持続又は増加すると思われるか。不利益が変化すると思われるならば、その変化はどの程度重大であると考えられるか。また、どのような期間にそれが起こると思われるか。
- *政策的措置を取らない場合、どのような結果が生じると考えられるか。* 政策的措置を取らない場合の政治的、社会的、経済的な結果が考慮されるべきである。介入しない場合、問題は改善されると思われるか、それとも悪化するとと思われるか。
- *経済にとって他の大きなコストがあるか。* 不利益のコストを考えると、政策立案者は、他のステークホルダーも消費者問題から生じた不利益を経験しているかもしれないことを認識すべきである。例えば、悪徳業者は消費者と他の企業に不利益を引き起こすことがある（例えば、合法的な企業の売上げが減少する、業界全体の評判が落ちるなど）。（消費者に加えて）合法的な企業に対して生じている不利益も、政策的措置の根拠の1つとなる。

消費者行政機関は、こうした要素を検討した上で以下を判断すべきである。

- 政策的措置が検討されるべきか。（そうであればステップ 4 に進む）
- 政策の策定に進む前にさらに証拠が必要か。（そうであればステップ 2 に戻る）
- この問題の性質や発生源に関して理解を深める必要があるか。（そうであればステップ 1 に戻る）；又は

- 調査を終了すべきか。すなわち、ステップ 1、2 で収集された証拠、及びステップ 3 で行われた分析に基づき、政策的措置が妥当ではないと判断された場合

ステップ4：政策目的の設定と政策の選択肢の洗い出し

政策目的の設定

消費者問題に対応して介入すると決定したならば、政策立案者は望まれる政策目的（すなわちこの政策が消費者及び市場全体のために達成しようとする具体的な結果）を設定すべきである。例えば、具体的な政策目的は、企業のウェブサイトに掲載される虚偽や誤解を招く表示を一定の割合削減することによって、消費者が市場でよりよい決定をするのを支援することと設定することができる。政策立案者は、この段階で特定される具体的な目的が消費者政策の全体的な目標と一致するよう注意しなければならない。実際には難しいこともあるが、政策目的はできる限り正確かつ具体的に設定されるべきである。それは、実行可能な政策のオプションを選択する上でも、また後にその政策措置の成功の度合いを評価する上でも役立つ。また、この段階で、将来政策の有効性のレビューを行うためにどのような指標、目標又は評価基準を使用するかを決めておくのが有益である。評価基準が用いられる場合には、政策を実行する前に基準ラインを確立するよう努力すべきである。

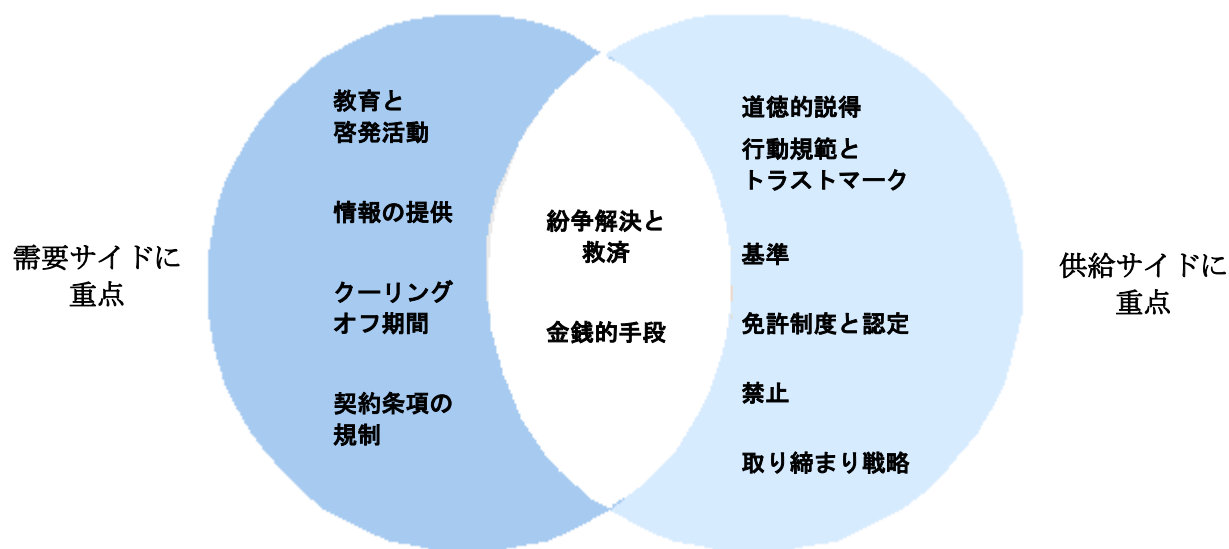
消費者政策の介入の望ましい結果は、問題によって異なる。しかし、認識された消費者の不利益を削減する（又は取り除く）政策目的を設定するように十分注意することがきわめて重要である。例えば、エネルギーサービスの消費者が企業から十分な情報を与えられておらず、まずい決定をしている状況を考えてみよう。この場合、政府は、消費者のよりよい選択を支援することを目的として、企業から消費者への開示を義務付ける情報の量を増やすと決定するかもしれない。この場合の最も重要な目的は、消費者のよりよい決定を可能にすることである。消費者に利用できる情報の量を増やすことは、この目的を実現するための効果的な手段となりうる。しかし、対処すべき情報が多すぎる、あるいは複雑すぎて理解できないなどの理由で、消費者が安易な決定をし続けるとしたら、介入のより大きな目的が達成されていないことになり、この介入は成功しているとはいえない。政策が問題に適切に対応し、負担が過度になりすぎないようにするため、望ましい結果を明確に定めることが重要である。

現実的な政策的措置の選択肢の洗い出し

次に行わなければならないのは、政策目的を達成するために利用できる一連の消費者政策の手段を洗い出すことである。第4章に説明したように、これには以下が含まれる（図 5.2）。

- *需要サイドの手段*：例えば、教育と啓発活動、情報の提供、クーリングオフ期間、契約条項の規制など
- *供給サイドの手段*：例えば、道徳的説得、行動規範、基準、免許制度と認定、禁止など；又は
- *中間的な手段*：紛争解決と救済、金銭的手段（罰金その他の金銭的罰則を含む）

図 5.2 市場の需要サイドと供給サイドに重点をおく消費者政策の手段



消費者が直面する問題と頻繁に使用される政策対応の例を表 5.1 に示す。

表 5.1 頻繁に見出される問題と政策対応

問題（消費者の視点から）	消費者問題の考えられる発生源	考えられる政策対応
製品の質が期待に満たない	企業の行動（虚偽又は誤解を導く主張、基準の不遵守など） 消費者の側の問題（製品の誤用、不当な期待など）	人を欺く主張の取り締まり、開示の改善、救済の仕組み（金銭的な罰則を含む）、誤解を導く広告の制限、基準の強制
携帯電話の請求書に予期していなかった料金が含まれている	情報の問題（契約書が長すぎる、契約書に複雑な情報が含まれているなど） 不公正な契約条項	携帯電話契約に関する教育又は啓発用の資料作成（一般的な料金に関する情報を含む）、技術的な支援（政府又は仲介者を通して）、単純な情報の義務的な開示、業界の行動規範、道徳的説得 契約条項の規制
スポーツジムの長期会員契約にサインしたことを後悔する	行動のバイアス（自信過剰など） 圧力をかける販売手法	クーリングオフ期間 マーケティング慣行の制限
危険な製品	企業の行動（専門知識の不足、不適切な原材料の使用） 消費者の側の問題（製品の誤用など）	安全基準の強制、免許制度と認定、禁止 開示の改善
勧誘電話が多すぎる	市場の外部性（望まない過剰な勧誘電話による消費者の迷惑を企業が考慮しない）	行動規範、禁止、金銭的な罰則

政策立案者は、問題に対処するために利用できる新しい手段を洗い出すだけでなく、既に実施されている手段の取り締まりを強化することによって問題に対応できないか検討すべきである。これは、問題に対応できる現実的な政策的措置をすべて洗い出すのに役に立つ。1つの手段だけで問題に対処することはできないかもしれないため、新しい政策手段と既存の政策手段の要素を組み合わせた創造的な政策的措置も検討すべきである。

政策の選択肢を洗い出すとき、現実的なものに焦点を絞るべきである。実現不可能な政策や政治的に受け入れられない政策は除外する必要がある。例えば、健康によくない子ども向けの食品の広告を制限又は禁止することが望ましい消費者政策であると考えたとする。しかし、その解決策に法律や憲法に基づく異議（例えば表現の自由に反するという異議など）が提起される可能性があるならば、それ以上の検討を進めるには値しないかもしれない。

また、次の点についても考慮すべきである。i) それぞれの手段の実行と管理に誰が責任を負うのか（業界、政府、消費者団体）、ii) どの程度強力な手段にすべきか（例えば自発的なガイドラインから厳格な規則まで）、iii) その手段の導入と継続に要するコスト、iv) 誰がどのように新しい政策をステークホルダーと国民に伝達するのか、v) 脆弱な消費者又は不利な立場にある消費者に関する特別な配慮。

ステップ5：選択肢の評価と1つの政策措置の選択

政策の選択肢が洗い出されたならば、最も適切で費用効率が高い方法を決定するためにそれらの評価を行わなければならない。ほとんどの場合、数量化できる側面と数量化が現実的ではない側面（コミュニティの価値や倫理的な考慮点など）の両方を含む費用便益分析を行うべきである。費用便益分析の規模と深さは、その政策から導かれると思われる結果によって決定される。政府が実行するすべての措置について綿密な分析が必要なわけではない。例えば、消費者の死亡や深刻な身体的被害が生じたのを受けて直ちに製品の販売を禁止する場合には、費用便益分析は必ずしも必要ではないだろう。一方、さらに深く評価を行うためにアンケート調査、実地試験、研究などを行う価値がある場合もある。一部のステークホルダーに大きなコストが生じる政策やかなり永続的な性質の政策（法律によって固定されるものなど）がこれに該当するであろう。小規模、又は容易に修正できる介入の場合には、単純なアプローチ——たいていは数量化を省いたもの——によって、政策立案者の決定に役に立つ指針が得られることもある。

費用便益分析を行う場合、企業と消費者に発生するコストに加えて、政策の策定と実行に伴う費用と便益も計算に含むことが重要である。例えば、製品の安全性と情報に関する基準を義務付ける規則の場合には、監視と取り締まりに伴う予想コスト（と便益）を考慮する必要がある。これには小売店やウェブサイトの監視、苦情への対応、違反した企業への措置（商品の販売禁止や訴訟など）が含まれるであろう。

政策選択肢の便益と費用の評価

適切な政策介入を選択する最初のステップは、それぞれの選択肢の費用と便益を評価することであり、これは規制に関する意思決定における標準的な方法である。OECD の『政府規制の質の向上に関する勧告』には、「規制当局はそれぞれの規制案と実行可能な代替案の予想される費用と便益の合計を推定すべきであり、それは意思決定者に利用しやすい形で提供されるべきである。また、政府の措置が実行される前に、その措置の便益によって費用が正当とみなされなければならない」と記されている（OECD, 1995）。

費用便益分析は、大がかりなプロジェクトにのみ関連し、それ以外には手の届かない、厳密で骨の折れる分析であるとみなされることが少なくない。また、費用便益分析は、質的な面や目に見えにくい考慮点は無視し、数量化可能な金銭的データだけに着目する手法だという誤解も見受けられる。しかし実際には、適切に設計された費用便益分析は、金銭以外の質的なものや無形のものを含め、すべての便益と費用を考慮に入れて政策案を評価する総合的な枠組みとなる（ボックス 5.2 参照）。ゆえに、費用便益分析は規制案のメリットとデメリットのすべてについて意思決定者に情報を提供する。それは意思決定者が政治的・行政的な実現可能性、コミュニティの価値と期待事項、倫理的な考慮点、福祉と平等の問題点、競争や環境といった他の政策分野への影響などの要素を考えることを可能にするはずである。

ボックス 5.2 評価が難しい費用と便益の扱い

費用と便益の中には金額で表わすのが難しいものもある。環境、社会、文化、倫理に関する考慮点、地域への影響、健康と安全の問題、国防などがその例である。そのような場合に推定を行うために利用できる手段がある。例えば、Boardman et al. (2006) は2つの手法を提案している。

顕示選好法：観察された行動から価値を推察する方法。販売されない財の価値は、関連する財の市場に間接的に反映されると考える。

表明選好法：人が費用と便益の価値をどのように評価するかについて情報を得るために調査を利用する方法。単純に支払意思について質問する。

NZIER (2005) は効果を数量や金額で表わすのが難しい場合の費用便益分析の実行方法についてさらに洞察を示している。これに述べられた手法は有益であるが、限界も念頭に置いておく必要がある（例えば Breidert, et al., 2005 を参照）。

費用便益分析は、推定ができない分野であっても、決定に影響を及ぼす可能性のあるすべての関連情報を含むべきである。関連するすべての要素が確実に考慮されるようにするため、費用便益の推定は次の3つのカテゴリーに分けて報告するとよい。

金額（例えば収入と経費、費用節減額など）

金額以外の数量（苦情の数、推定される負傷の削減数、救うことができる命の数など）

数値や金額で表わされない質的（又は記述的）なもの（例えばストレスのレベルや信頼度の変化など）

質的な要素の潜在的な重要性を過小評価してはならない。それは決定に大きな影響を及ぼす可能性があるからである。意思決定者が特定の政策選択肢を追求する上で自分の行っている価値判断を認識できるようにするため、質的な要素が分析の中で明確に示され、説明されるべきである。

すべての費用と便益を認識し、記述し、評価するプロセスは、それ自体が有益である。それは、政策立案者が複数の政策選択肢を比較するときすべての要素を全体的に比較検討するのに役立つからである。しかし、政策立案者は、使用する推定手法の限界を認識していなければならない。

Sources(出典): Boardman, E.A., Greenberg, D.H., Vining, A.R. and Weimer, D.L. (2006), *Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice*, 3rd ed., Pearson Prentice Hall, New Jersey; Breidert, Christoph, Michael Hahsler and Thomas Reutterer (2006), *A Review of Methods for Measuring Willingness-to-pay*, Innovative Marketing (Volume 2, Issue 4), see http://michael.hahsler.net/research/wtp_innovative_marketing2006/wtp_breidert_hahsler_reutterer_preprint.pdf; NZIER (New Zealand Institute of Economic Research) (2005), *COOL Revisited: Benefit cost analysis of Country of Origin Labelling* (prepared for Food Standards Australia New Zealand), NZIER, Wellington, www.foodstandards.gov.au/srcfiles/NZIER_COOL_September_2005.doc. See also OBPR (Office of Best Practice Regulation) (2007), *Best Practice Regulation Handbook*, Australian Government, Canberra and New Zealand Treasury (2005), *Cost Benefit Analysis Primer*, New Zealand Government, Wellington.

ステークホルダーの意見聴取

効果的な政策を練り上げるためには、消費者団体、影響を受ける企業、業界団体をはじめとするステークホルダーの意見を聞くことが必要である。これによって、規制当局は、それ以外では得られなかった情報や考え方を知ることができる。また、それは政策を明確で包括的なものにする上でも役に立つ。多くの政府が意見の公募に関するガイドラインを作成している。例えば、2004年、イギリスの内閣府は『意見公募の実施要領』を改訂した。意見公募に関する7つの規準を詳しく説明するこの規定は、EU指令に関する意見を含め、イギリスの政府省庁によるすべての意見公募に適用される（ボックス 5.3）。

ボックス 5.3 意見公募のガイドライン

- いつ意見公募を行うか：政策の結果に影響を及ぼす余地がある段階で、正式な意見公募を行うべきである。
- 意見公募の期間：意見公募期間は通常 12 週間以上とする。実行可能かつ妥当であると考えられるときには、これより長い期間を設定してもよい。
- 範囲と影響の明確性：意見公募文書は、意見公募のプロセス、提案事項、影響の範囲、提案の予想費用と便益を明確に示すべきである。
- 意見公募の利用しやすさ：意見公募は、到達すべき人々にとって利用しやすく、対象が明確に示されるべきである。
- 意見公募の負担：意見公募を効果的なものにし、このプロセスへの積極的な関与を引き出すためには、意見提出の負担を最小限にすることが重要である。
- 意見公募への反応：意見公募に対する反応を注意深く分析し、実施後に参加者に対して明確なフィードバックを行うべきである。
- 意見公募の能力：意見公募を行う組織は、効果的な実施方法について助言を求め、経験から学んだことを共有すべきである。

Source(出典): HM Government (2008), *Code of Practice on Consultation*, Better Regulation Executive, Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform, www.berr.gov.uk/files/file47158.pdf.

ステップ6：政策の有効性を評価するための政策レビュープロセスの策定

最後のステップは消費者政策の評価である。政策立案者はこのステップをないがしろにしがちであり、不定期、不完全にしか行われなことも少なくない。急速に変化する今日の市場では、消費者政策を評価する定期的なレビュープロセスを整え、政策の目的が費用効果の高い形で達成されているかどうか見きわめることが重要である。ステップ4に述べたように、最初に政策の目的が設定され、政策の実行の前に目標や評価基準が決められていれば、評価を行いやすい。

しかし、このレビューは簡単ではないかもしれない。不利益を正確に測定するのが困難であるのと同じく、政策の成功による不利益の減少の度合いを測定するのは困難なこともある。また、政策を実施した後に政策とは関係のない理由で問題が変化したり、縮小又は拡大したりすることもある。さらに重要なのは、問題の根底にある原因が変化し、異なる手段やアプローチが必要とされる場合もあるということである。政策介入を一貫した形で評価しなければ、政策立案者は有効ではない、あるいは不適切な手段の支援を続けることになりかねない。さらに、より緊急性の高い他の問題に対応するためにもっと有効に使用できたかもしれない資源を固定してしまうというリスクもある。

各国は色々な形で評価の問題に対応している。例えば、オーストラリアでは、生産性委員会がその中心的機能として、オーストラリアの経済活動と社会の福利に関連した主要な政策や規制の問題の公的な調査を行っている。同委員会は、その一環として、オーストラリアの消費者製品安全システムの評価（Australian Productivity Commission, 2006）や、消費者政策の枠組みに関する前述の評価（Australian Productivity Commission, 2008）をはじめ、政策のレビューを実施している。イギリスでは、政策の評価は公正取引庁の主な機能の1つである。例えば、2009年、同庁は、将来の政策介入

の有効性を高める方法を明らかにすることを目的として、消費者問題に関連した6つの取り締まり介入の有効性のレビュー報告書を発表した（UKOFT, 2009）。

政策レビューのプロセスを整備するにあたり、時間的枠組み、及び消費者問題や市場の性質の変化、選択された政策的措置の予測又は意図されなかった結果などの要素を検討する必要がある。一般に、政策の評価は、政策の導入から一定の適当な期間（例えば3年から5年）が経過した後に行うのが最善である。

政策導入後の評価を実行する方法や手法は、中間的なモニタリングから本格的なレビューまでさまざまであるが、予想される費用と便益の事前評価とほぼ同じであり、以下を含む色々な形で実行することができる。

- 規制対象の業界による自主的モニタリング
- 政府、監督官庁又は第三者による定期的な評価
- 国民からの苦情のモニタリング

レビューは、その手段が維持、修正又は廃止されるべきか、取り締まりを強化すべきか、代替的な政策措置を検討すべきか、問題の性質や発生源の再評価（ステップ1）が有益かを判断するために利用されるべきである。

結論

ここに示した6ステップのツールキットは、証拠に基づいて適切に設計された政策介入を行うための枠組みを政策立案者に提供するものである。消費者問題の性質と発生源を特定する第1ステップは、政策立案プロセスに関与すべき関連機関を明らかにするのに役に立つ。消費者の不利益の性質と程度を判断し、政策的措置が妥当と考えられるかどうかを判断する第2と第3のステップは、市場介入を行うための分析的基礎を提供する。政策の目的を設定し、問題に対処するために利用できるすべての政策の選択肢を考える第4ステップは、適切に定義された結果を達成するように政策が設計され、すべての選択肢（既存の政策の取り締まりの強化を含む）が確実に検討されるようにするのに役に立つ。現実的な選択肢の分析（通常は費用と便益の調査によって裏付けられる）を行う第5ステップは、社会にとって最も利益の大きい選択肢の選択に貢献する。その政策から予期しない結果が生じるのを防ぎ、関連するステークホルダーが政策を十分に理解できるようにするため、ステークホルダーの意見を聞くことが推奨される。最後の第6ステップでは、実行された政策がその目的を達成し続けるようにするため、又は必要に応じて政策の修正や廃止を行うために、継続的に政策のレビューを行う。

今日の困難な政策立案環境においては、政策の策定とレビューの確固とした枠組みを確立することが不可欠である。証拠に基づく注意深い分析とステークホルダーの意見を取り入れた慎重な選択肢のレビューを強調することが、実行される政策介入の有効性を強化するのに役立つ。また、新古典派経済学、情報経済学及び行動経済学の研究の成果を政策の枠組みに取り入れることにより、政策立案者は、政策の手段を選択し、それらを組み合わせ、政策選択肢を練り上げるための強力な基礎を得ることができる。市場の機能を強化し、それによって消費者の福利を高めるためにこの枠組みを用いるならば、強化され、識別力を持ち、十分に保護された消費者を通して市場のイノベーションと競争が促進されるなど、他の公共政策によって追求される目的も促進されることになるだろう。

参照文献リスト

- Australian Productivity Commission (2006), *Review of the Australian Consumer Product Safety System, Policy Framework*, Australian Productivity Commission, Canberra, www.pc.gov.au/data/assets/pdf_file/0008/9998/productsafety.pdf.
- Australian Productivity Commission (2008), *Review of Australia's Consumer Policy Framework*, No 45, Australian Productivity Commission, Canberra, www.pc.gov.au/data/assets/pdf_file/0006/79170/consumer1.pdf and www.pc.gov.au/data/assets/pdf_file/0008/79172/consumer2.pdf.
- Banks Taskforce (2006), *Rethinking Regulation, Report of the Taskforce on Reducing Regulatory Burdens on Business*. Australian Government, Canberra.
- Boardman, E.A., Greenberg, D.H., Vining, A.R. and Weimer, D.L. (2006), *Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice*, 3rd ed., Pearson Prentice Hall, New Jersey.
- Breidert, Christoph, Michael Hahsler and Thomas Reutterer (2006), *A Review of Methods for Measuring Willingness-to-pay*, Innovative Marketing (Volume 2, Issue 4), see http://michael.hahsler.net/research/wtp_innovative_marketing2006/wtp_breidert_hahsler_reutterer_preprint.pdf.
- COAG (Council of Australian Governments) (2009), *Intergovernmental Agreement for the Australian Consumer Law*, July, www.coag.gov.au/coag_meeting_outcomes/2009-07-02/docs/IGA_austrian_consumer_law.pdf.
- EC (Commission of the European Communities) (2007), *EU Consumer policy strategy 2007-2013: Empowering consumers, enhancing their welfare, effectively protecting them*, EC, Brussels, http://ec.europa.eu/consumers/overview/cons_policy/doc/cps_0713_en.pdf.
- EC (2009a), *European Commission Impact Assessment Guidelines*, EC, Brussels, http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf.
- EC (2009b), *European Commission Part III: Annexes to Impact Assessment Guidelines* (15 january 2009), EC, Brussels, http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_annex_en.pdf.
- HM Government (2008), *Code of Practice on Consultation*, Better Regulation Executive, Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform, www.berr.gov.uk/files/file47158.pdf.
- MCCA (Ministerial Council on Consumer Affairs) (2008), *Joint Communiqué*, 15 August, www.consumer.gov.au/html/download/MCCA_Meetings/Meeting_20_15_Aug_08.pdf.
- MCCA (2009), *A New Approach to Consumer Policy Strategy 2010-2012*, www.consumer.gov.au/html/download/MCCA_Strategic_Agenda_2010-2012.pdf.

New Zealand Treasury (2005), *Cost Benefit Analysis Primer*, New Zealand Government, Wellington.

NZIER (New Zealand Institute of Economic Research) (2005), *COOL Revisited: Benefit cost analysis of Country of Origin Labelling* (prepared for Food Standards Australia New Zealand), NZIER, Wellington, www.foodstandards.gov.au/srcfiles/NZIER_COOL_September_2005.doc.

OBPR (Office of Best Practice Regulation) (2007), *Best Practice Regulation Handbook*, Australian Government, Canberra.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (1995), Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation, C(95)125/FINAL, March 9.

OECD (2005) OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance, OECD, Paris.

OECD (2007a), *Competition Assessment Toolkit*, Version 1.0, OECD, Paris.

OECD (2007b), *Roundtable on Demand-Side Economics for Consumer Policy Summary Report Committee on Consumer Policy*, OECD, Paris.

UKOFT (United Kingdom Office of Fair Trading) (2008), *OFT Prioritisation Principles*, OFT953, October, UKOFT, London, www.oft.gov.uk/shared_of/about_of/oft953.pdf.

UKOFT (2009), *Evaluation of a Sample of Consumer Enforcement Cases*, OFT1139, October, UKOFT, London, www.oft.gov.uk/shared_of/reports/Evaluating-OFTs-work/oft1139.pdf.