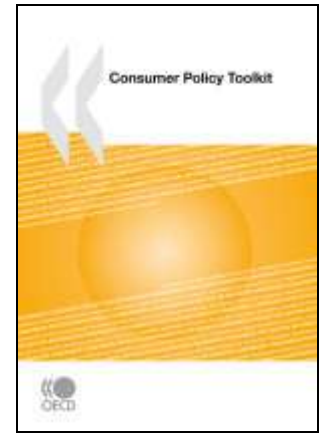


OECD *Multilingual Summaries*

Consumer Policy Toolkit



消費者政策ツールキット

- モノとサービスの市場は過去20年の間に、大きな変化を遂げた。規制改革、より開放されグローバル化した市場、新しい技術、経済活動に占めるサービスの役割の増加、それらが変化に拍車をかけ、様々な分野で消費者に大きな利益をもたらしている。
- 一方で、この発展が消費者に呈する問題については、これまでほとんど注意が払われなかった。多くの市場で選択肢と複雑さが増し、消費者にはモノとサービスの価値を比較評価することが難しくなっている。消費者にとってのこうした問題は、不正な商慣行や詐欺行為から消費者を保護する責務を負っている政府当局にも同様の問題を惹起している。
- 本書では市場の発展を検証し、より進んだ消費者政策についての的確な指摘を行っている。また、初めての試みとして、行動経済学の研究で学んだことが、いかに政策立案者の問題への取組方に変化をもたらすのか、併せて検証を行っている。

消費者は経済において極めて重要な役割を担っており、その消費活動はOECD諸国のGDPの60%以上を占めている。消費者に力があれば、競争と革新的なビジネスの促進を助けることで経済活動をより活発にすることができる。だが、それには効果的な消費者政策の体制が必要であり、それによって消費者が不正な商慣行から保護され、事前に十分な情報を得た上での決定が担保され、業界と消費者双方が自らの権利と責任を自覚することが重要である。

OECD消費者政策ツールキットは実用的なガイドであり、消費者が絶えず変化する経済の場で本来の役割を果たせるように、政策立案者をして、消費者の問題を特定、評価し、効果的な政策を立案、実行し、評価する際の助けになるようにまとめられたものである。消費者担当の当局が責任を有する政策について特に焦点を当てている。OECDの関連レポート(Competition Assessment Toolkit)で取り上げられている競争政策はここには含まれていない。

変化する市場と消費者の現状

モノとサービスの消費者市場は過去20年間で大きな変貌を遂げた。規制改革、より開放されたグローバル市場、新技術の開発、消費者サービスの増大によって、こうした変化をもたらされた。様々な分野で、こうした発展は消費者に相当な利益をもたらした。しかし、それが消費者と消費者政策の立案者に呈した課題には、それほど大きな注意は払われてこなかった。例えば、現在市場には複雑な物品が幅広く出回っている。しかも、関連する物品とサービスの間の差異が大きいため、消費者が売られているものの価値を比較評価することが困難になっている。さらに国際貿易の増加とインターネットの普及は消費者に新たな機会をもたらすと同時に、新たな手口の詐欺が現れるようになり、消費者保護の担当当局は他国の同様の機関と連携して絶えず活発に監視しなければならないとなっている。

消費者自身もまた変化している。子どもと若者は消費者としての経験が欠如していることが多いが、今では市場で重要な力を持っている。それは成人にも言えることで、今まで無かった商取引の問題に直面することがある。消費者は全体的に以前より教育を受けているが、多くは今日の複雑化、情報集約化する商取引で必要とされる計算能力と理解力を未だに身につけていない。

市場と消費者の意思決定への理解の増進

経済学は、政府が市場に介入して消費者を保護する行為を正当化する分野を特定する上で有益であり、最も効果的と考えられる介入の種類を明らかにする指針となる。標準的な経済理論では、自由市場が普通は消費者に最良の結果を生み出すと仮定している。しかし、市場が最善の結果をもたらせない場合もある。競争の欠如がその一例である。また、消費者が市場で得られる生産物と価格について十分な情報を持っていない場合も、市場の失敗の重大な原因となる。例えば、消費者が得た情報が不完全、誤解を招く、過度に複雑、あるいは多すぎるといった場合、消費者は情報に基づいた決定ができない。行動経済学では、情報が提供される方法と決定が行われる方法が、ときには消費者の最高の利益にならないこともあるが、何よりも最も商取引における消

費者の決定に重大な影響を及ぼすと説いている。

消費者問題の特定と評価

消費者問題を発見、評価し、消費者の損害の程度が政府の行動を必要とするか否かを決定することが、政策当局の主な課題である。この点で、消費者担当当局はいくつものテクニクを自由に使うことができる。各国では、政策当局の仕事を助けるため主として消費者の苦情を用いてきたが、その他にも重要な方法が用いられている。満足度・不満足度調査、抽出された消費者グループへの調査、詳細な量的調査が行われ、市場の動向を分析している。さらに近年では、相当な時間と資源を投資して、より洗練された方法を開発して市場をより組織的な方法で分析、審査している国もある。

消費者政策の立案と実施

消費者保護の担当当局は商取引における問題に対処するための様々な政策ツールを持っている。その範囲は、生産物について提供される情報の質と種類を拡大したり消費者契約が不公平でないことを保証するなど、消費者強化に注目したもの（需要サイドの方策）から、製品基準を委任したり行動指針の作成を奨励するなど、企業行動の改善に注目したもの（供給サイドの方策）まで幅広い。

人々の期待に応えるために素早く決定を下せという圧力を、政策当局は感じることがある。しかし迅速な政策形成が思いがけず消費者と他の利害関係者にとって負の結果をもたらす拙速な意思決定につながることもあり得る。それを回避するために、消費者担当当局は厳格で証拠に基づいたアプローチを政策決定に際して採用すべきである。このツールキットはそれを支援するために開発されたものである。消費者市場の機能の仕方、消費者の決定の下し方について新たな理解を得ることで、政策当局はどのようなときに市場に介入して問題に対処すべきかを定める指針を得ることができる。利用できるツールの種類と、そのツールを最も効果的に用いることができる状況と方法を明らかにしている。

このツールキットでは、地方、国、国際社会の問題に対処するため、あらゆる政府レベルで用いることが可能な、政策決定のための全6ステップのプロセスを示している。

ステップ1: 消費者問題とその原因の特定

問題とその原因を明らかにすることで、政策開発プロセスに取り入れるべき制度と利害関係者を特定できる。消費者政策当局が共通して取り組んでいる問題の原因には、企業行動（例えば誤解を招く広告）、情報伝達の失敗、消費者の行動に含まれるバイアス、市場または規制の失敗、あるいはその両方などがある。

この段階で、政策当局が決めなければならないことは、下記のとおりである。

- 消費者担当当局はこの消費者問題全体、または特定の側面のみに取り組む実体として最も適しているのか。
- 他の担当者の方が問題をより良く扱うことができるのではないか。これは、その問題、またはこの問題を正すために相応しいとされる政策ツールが消費者担当当局の管轄外にある場合に現れる。
- 問題を原因から正すための有意義な見通しはあるのか。

- その問題を正すことが他の公共政策の目標と矛盾しないか。

消費者担当当局がさらに問題を掘り下げて調査すると決めた場合、次は消費者がどの程度損害を被っているかを調べることになる（ステップ2）。

ステップ2：消費者が被る損害の測定

消費者の損害は、市場の結果がその本来可能な成果に達せず、消費者の厚生が失われた場合に生じる。消費者の損害の性質と重大さを特定、測定すること（どれだけの消費者がどのように、どの程度損害を受けているか）は、証拠に基づいた政策決定を行う上で不可欠の要素である。

損害の中には、直接的な金銭的損失、時間の無駄、ストレス、肉体的な傷害など、金銭的な影響とそうでないものの双方が含まれる。数値化が難しい場合もあるが、たとえ質的な評価しかできない場合であっても、損害を評価することが極めて重要である。評価のために利用可能な情報源には、抽出された消費者グループへの調査、苦情データ、消費者調査、市場審査、計量経済分析などがある。

消費者の損害を正しく評価することで、政策当局は正当と認められれば市場介入の立件に向けて証拠を得ることができ（ステップ3）、効果的な政策目標を構築する助けともなる（ステップ4）。

ステップ3：消費者の損害が政策を正当化するかを決定

市場に介入すべきかを決定するまでにはいくつかの質問に応える必要がある。

- 消費者の損害の程度はどのくらいか？ 損害が小さくても多くの消費者が被っていれば介入が正当化される場合がある。逆に損害を被っている消費者が少なくても損害が大きければ、政策介入が正当化される場合もある。
- 消費者の損害を被っているのは誰か？ 例えば子ども、高齢者、社会的に不利な立場にある人々など、特定のグループに不利な影響を及ぼすものについては、考慮されるべきである。
- 消費者の損害が続くと予想される期間はどのくらいか？ 時間と共に損害がどのように変化するかを評価すべきである。悪化すると見込まれる場合は介入のための立件を強化することもある。
- 政策行動を起こさなかった場合の結果はどうなるか？ 何も政策行動を起こさない場合の政治的、社会的、経済的結果を考慮すべきである。
- その国に他の実質的なコストを発生させるか？ その消費者問題が他の利害関係者にも損害をもたらすか？ 例えば企業間の競争を歪めるか？

これらの要素を考慮して、消費者担当当局は、i) 政策行動を論議すべきか（ステップ4に進む）、ii) 政策開発に進む前にさらなる証拠が必要か（ステップ2に戻る）、iii) 消費者問題の性質と原因をもっと良く理解する必要があるか（ステップ1に戻る）、iv) 何も行う必要がないので調査を終了するかを決定すべきである。

ステップ4: 政策目標の設定と政策オプションの範囲の特定

政策目標の設定

その政策が消費者と市場一般に対して何を意図しているかという観点から、明確な政策目標を明らかにすべきである。適切な成功指標、目標または測定基準を決めて、その政策の効果を後で審査できるようにすべきであり（ステップ6）、消費者のために市場の結果に注目すべきである（中間結果ではない）。測定基準が採用されたら、政策を実施する前に基準を設けるべきである。

実質的な政策行動の範囲の特定

実質的な政策オプション（現実的に実施可能なもの）を全て明らかにすべきである。その中には、消費者強化に注目したものと企業行動の改善に注目したものの、そしてその両方の要素を持つものが含まれるだろう（図0.2）。新たな政策行動の導入と既存の政策の執行双方を考慮すべきである。この段階では、その政策行動の実施の責任者と、その政策維持にかかるコスト、利害関係者と市民との対話の方法なども特定するとよい。

ステップ5: オプションの評価と政策行動の選択

政策オプションが特定されたら、次の目標はその政策目標を達成するために最も適切でコスト効率の良い方法を決めることである（ステップ4から）。ほとんどの場合、利益とコストの関係を分析すべきで、そこには数値化できる側面と数値化が現実的でない分野（例えば共同体の価値や倫理的な考察）の双方が含まれる。分析の規模と深さは、考察対象となっている政策のあり得る結果に基づいて決定されるべきである。政府の全ての行動に詳細な分析が必要なわけではない。例えば、消費者に死者や重傷者が出たことで即座に生産禁止になった場合に、コストと便益の分析が必ずしも必要とは限らない。他方で、評価を深めることを目的とした調査、実地試行、研究が有益な場合もある。これは、高いコストを一部の利害関係者に課し比較的永続的な性質のある政策に当てはまる（例えば法律によって確定したもの）。

消費者団体、関連企業、業界団体などを含む利害関係者との協議は、調査のどの段階にあっても行われる可能性がある。だが、特にこのステップ5でそれを行うことが重要である。それは、政策オプションが全ての関連事項に明確かつ適切に対処していることを確実にするのに有益になりうるからである。また、政策当局が予想、意図していない結果をもたらすこともあり得る。

最後に、各政策オプションが、例えば競争や環境といった他の政策領域に及ぼす効果についても考慮すべきである。

ステップ6: 政策の効果を評価するための審査過程の開発

消費者政策を定期的に審査することで、その目標（ステップ4で設定された）がコスト効率の良い方法で達成されているかを判断することができる。審査過程には消費者問題の性質の変化、商取引慣行の変化、政策行動を選んだ際には予期できなかったまた

は意図しなかった結果を要素として取り入れる必要がある。有意義な期間にわたって政策が実施された後で、この審査を行うべきである。

実施後評価は、中間報告から全体の審査まで多岐にわたる。審査を実施する方法は、予想されるコストと利益の事前評価で用いられたものと類似のものである。この審査は、測定値が維持、改訂または消去されるべきか、強制力を強化すべきか、別の政策を考慮すべきか、あるいは問題の性質と原因の再評価が有効か（ステップ1）を決めるために用いられる。

図

- [図0.1. 消費者政策策定のステップ](#)
- [図0.2. 市場の需給両サイドを対象とした消費者政策ツール](#)