

特集

2

行動経済学と景表法・競争秩序

—公正な消費者取引のために—

林 秀弥 Hayashi Shuya 名古屋大学大学院法学研究科教授

京都大学博士(法学)。日本経済法学会理事、情報通信学会理事、地区防災計画学会理事等を務める。専門は、競争法、情報法、防災制度論。近著に、『独禁法審判決の法と経済学』(共編著 東京大学出版会、2017年)など。



はじめに

消費者がかかわる法律は多数ありますが、特に経済学とかかわりが深い法律として、「競争法」という法分野があります。競争法は、独占禁止法(以下、独禁法)を中核とし、その補完法である下請法や景品表示法(以下、景表法)、さらには個別経済規制に関する諸法を含んだ法領域です。

競争法は、市場経済の基本的ルールを定めたものであり、その内容は現実の企業活動に深くかかわっています。皆さんも、カルテルや入札談合の問題が報道されているのを目にしたことがあるでしょう。残念なことに、わが国の経済社会において、競争制限的な行為が繰り返されています。わが国が、国際的に開かれた、自由で公正な活力ある経済社会を形成していくためには、独禁法や景表法を厳正に執行し、競争政策の積極的展開を図ることが不可欠です。競争法は消費者の利益を守るという部分で消費者法と共通していますが、行動経済学はどう関係するのでしょうか。本稿では、競争法でもあり、消費者法でもある景表法を例に、行動経済学とかかわりを解説してみたいと思います*1。

景表法と競争秩序

景表法は正式には「不当景品類及び不当表示防止法」といい、表示や景品規制の基本法です。すなわち、商品やサービスの品質、内容、価格

等を偽って表示をすることを規制するとともに、過大な景品類の提供を防ぐために景品類の最高額を制限することなどにより、消費者がより良い商品やサービスを自主的かつ合理的に選べる環境を守ることを目的にしています。

景表法は、2009年の消費者庁設立に伴い、所管が公正取引委員会(以下、公取委)から消費者庁に移管され、その位置づけも、独禁法の特例法から消費者法に変わりました。運用面においても、消費者行政の一元化を実現するため、景表法の運用の統一化の観点から、同法の施行は一元的に消費者庁が行うこととされました。しかし、景表法移管後においても、景表法および政令により、立入検査や報告徴収といった調査権限は公取委に委任されており、公取委の地方事務所等においても、景表法に関する相談業務、同法違反の疑いに関する情報受付業務、被疑事件の調査業務等を行っています。このことからもうかがえるように、景表法は、公正な競争秩序の維持にとっても不可欠な法律です。

いうまでもなく、消費者も競争秩序の担い手です。このような言い方をすると、消費者の合理的な意思決定の確保は、単に市場経済が円滑に機能するための手段に過ぎないように聞こえるかもしれませんが、そうではありません。不当表示規制を例に説明してみましよう。

多くの市場では、経済学がモデルとするような完全競争市場は存在せず、高品質の商品を提

*1 なお、行動経済学そのものについての解説は、ウェブ版「国民生活」2017年8月号特集1を参照。行動経済学の第一人者による非専門家向けの解説書として、ダニエル・カーネマン著(村井章子訳)『ファスト&スロー 上下』(早川書房、2012年)がある。

供できる企業数には限りがあります。高品質の商品の供給に要するコストは、低品質の商品を供給するコストを上回るのが通常です。仮に十分に情報に通じた消費者がいて商品の品質を正しく評価でき、高品質な商品をそれに見合った価格で購入しようとしていたとしても、そのような「賢い」消費者が十分にいる場合を除いて、情報に通じていない(すなわち「賢くない」)消費者からの利益獲得機会を得るべく、企業にとっては、粗悪品のみを供給するのが得策となるかもしれません。高品質な商品が提供されるようになるのは、適正な情報に通じた消費者の割合が市場において十分に大きくなった場合に限られます。自分が賢い消費者となるだけでなく、他の消費者も情報に通じた賢い消費者になって初めて市場の機能が改善されることとなります。

その手助けをする景表法は、ある意味で、消費者間に連帯の契機を見出すこともできるかもしれません。あるいは、市場機能を改善するには、個人の努力だけではなく、法律および行政によって手助けされる集団的な努力が必要なのかもしれません。さらにいえば、消費者の意思決定の合理性の確保は、典型的な消費者法の課題であるとともに、競争秩序が機能するための大前提でもあるのです。

このように、消費者サイドの行動バイアス(偏り)*²が企業の意思決定にどのような影響を与え、それによって競争均衡がどのように変化するかを法的に評価することは、供給者側(事業者)の健全な競争環境を維持するうえでも不可欠です。かかる見地に立った場合、行動経済学の知見を踏まえた消費者取引の適正化への対処は、景表法やさらに広く消費者政策全般にとってもまた、重要かつ要請される課題なのです。

消費者政策に与える示唆

そこで近時、消費者の行動を行動経済学的に分析し、その知見をもとに、消費者保護行政や

消費者法を批判的に検証したり、今後の消費者行政の企画立案、調査などに生かす試みが始まっています。そのような試みとは、例えば、事業者の行う表示等に対する消費者行動を分析することにより、「一般消費者の誤認」とは何か、誤認解消のための有効な手段は何かを、より詳細に明らかにし、今後の景表法の運用、消費者政策の一助とすることが挙げられます。

標準的な経済学においては、消費者は合理的な行動をすることを前提としてきました。これまで、事業者と消費者の間に情報の格差がある場合には、この情報格差さえ取り除けば、消費者の商品選択は合理的な判断のうえに行われると考えられてきた傾向があります。しかし、実際の市場において、消費者は必ずしも合理的な行動をとらないこともあり、あるいは、情報の格差があるために合理的な行動がとれない場合もあります。そこでそもそも、消費者が①合理的な行動をとらないのはどういう場合なのか②またその場合、消費者や事業者にとってどのような不利益がもたらされることになるのか③その不利益の程度はどの程度のものなのか④消費者または事業者に対し不利益を与える場合、適正な商品選択の観点からどのような政策提言が可能か、を検討する試みは、近時その重要性を増しています。このときに行動経済学の知見が参考になります。

さらに、消費者の行動バイアスに関する行動経済学の研究は、競争法にも一定の示唆を与えてくれます。例えば次の点です。

第一に、消費者の行動バイアスがどんな場合に競争のひずみを生むのか考察することは、市場メカニズムの健全性を評価する際の重要な視点となります。

第二に、消費者の行動バイアスが企業の意思決定にどのような影響を与え、それによって競争均衡がどのように変化するかについての知見は、競争当局の介入の是非および方法を判断

* 2 ここでの行動バイアスとは、主観的なリスク回避度合いといった個人の意思決定や行動に影響を与える認知の偏りの程度を指す。

する指針のひとつとなります。

第三に、情報に対する反応のしかたは消費者の知識水準や情報の種類によって異なります。消費者の中には、以下に述べるように、より良い商品を探さない人や品質を正しく評価できない人も存在します。そういう消費者が市場の中で多数派となった場合、供給者はより良質廉価な商品を市場に投入する競争をせずに、逆に有害・無意味な情報を流布したり射幸心をあおったりして、消費者に良質廉価な商品だと誤認させ、結果的に消費者から搾取することができるかもしれません。この場合、情報の非対称性を解消するために供給者側に強制的に開示規制をかけようとするかもしれません。ただその際、供給者側が実質的に意味のない情報(開示義務のない情報)まで開示することで自社の商品をアピールするような競争がなされてしまう場合さえあります。行き過ぎた情報提供競争の結果、過剰な情報が氾濫し、これらの情報を十分に理解できないまま過剰に反応したり評価したりする消費者が増えてしまうおそれもあります。

行動経済学の成果は、消費者保護のための規制や景表法上の規制に対して従来の介入を正当化することができます。これは、これまでの合理的選択論を前提にすればうまく説明がつかない規制を正当化できるという機能です。ただし、消費者の意思決定や認知能力に制約があるのだから直ちに介入が正当化されるというような短絡的議論は避けなければなりません。行動経済学の成果を適切に利用しつつも、他方で、それが規制の発動に当たって乱用されることを防ぐ謙抑的態度もまた、我々には求められています。

パターナリズムの問題

前述のように、消費者に認知能力の限界があるからといって、そのことが条件反射的なパターナリズム*3に直結するわけではありません。

確かに、行動経済学の成果をいかした研究の多くは、消費者法その他の領域で、自己利益を守れない社会的弱者について介入を示唆するという意味で、多かれ少なかれパターナリズムにかかわる傾向があります。このことはとりわけ、消費者保護の文脈で顕著です。この傾向に対しては、①介入のコストを正しく勘案していないとか、②規制による介入の恩恵を受ける個人が、ある意味、その規制に甘えてしまって、自己の学習によって合理性を獲得する機会を減らしている(結局、消費者のためにならない)といった批判がなされることがあります。また、自己の行動様式に不合理な消費者が存在し、それを搾取する企業がいたとしても競争が十分であればそのような搾取的行動は、早晩、市場から淘汰されるはずであるという市場メカニズムに対して過剰に期待する議論もあります。

しかし、消費者法・政策の文脈においては、この手の批判があまり説得力を持つとは思えません。そもそも現実の消費者問題は、一般に市場の自浄作用*4が弱いことが前提であって、消費者が痛い目にあったことで今後気をつけようと、自己教育・自己改善しようとする反省的行動があるからといって、そのことが市場競争による是正ととらえることはできません。そもそも、消費者被害が蔓延している市場では、不完全な競争しか存在しないのです。

もっとも、前述のように介入に批判的な論者でさえも、全体としての経済厚生改善のために消費者の意思決定の自由を過度に制約しないようなかたちでの介入自体を否定するものではありません。またそもそも、消費者の脆弱な意思決定能力に不当に付け込んで搾取することに対して規制をかけるのは、パターナリズムとは次元の異なる問題であることにも注意しておく必要があるでしょう。

*3 国などが個人の利益を守るために、その個人の意思にかかわらず、個人の選択の自由を介入してもよいという考え方。「家父長主義」「温情主義」ともいう。

*4 市場の自浄作用の例として、不適切な表示を行った事業者に対する内部告発・業者間告発や、消費者によるしっぺ返し(不買運動等)が挙げられる。