

## 第1章

# 消費者政策の考え方

## 1 消費者問題の捉え方

### 1-1 市場と消費者

市場経済は、限られた資源を効率的に配分するための有効に機能する有用な仕組みである。企業（事業者）間の競争を通じて、生産性の上昇や技術革新を促進し、資源の節約や費用の削減が図られ、消費者のニーズの充足といった目的が効果的に実現される。その結果として、消費者全体の生活水準の向上に結びつく。本章では、基本的にはこの立場に立ちながら、消費者問題について検討を行う。

市場経済の対極にある計画経済では、中央の管理機構（政府）が各地に存在する生産現場の生産能力や消費者の需要を考えながら、生産計画を立て、それにしたがって生産現場へ生産の指令を行う。この場合、中央の管理機構が、生産能力や消費需要をどの程度正確に把握できるかが決定的に重要となる。中央の管理機構が多くの生産現場の状況や個々の消費者の情報を正確に把握することは困難であることから、経済運営の手法としては、計画経済（共同体の論理）は市場経済（市場の論理）に敗れてしまっている（神取，2014年）。

我が国の経済運営の手法としては、いうまでもなく市場経済を基本にしている。分権的で競争的な市場は、消費者の効用（満足度）の最大化や企業の利潤の最大化の下で、効率的な資源配分を達成し、同時に、経済発展の基盤となるシステムとなってきた。基本的には、所得分配の問題を除けば、市場は私たちの消費生活の向上に役立つシステムであると評価して良いであろう。

一方で、消費者と企業が市場で取引を行う中で、さまざまな問題が生じるの

も事実である。経済学において、「市場の失敗」としてよく紹介される独占や公害などの問題が代表例である。これらは、一定の条件の下で市場メカニズムがうまく機能せず、効率的な資源配分に失敗するケースである。同時に、市場で取引する当事者の中で、直接的にトラブルが生じるのも日常的な出来事である。

ビジネス界における企業間でのトラブルや消費者と企業の間におけるトラブルが代表的なものである。ここでは、消費者と企業が市場において取引を行うことによって生じた両者間におけるトラブルを「消費者トラブル」と呼び、このようなトラブルが社会問題として認識され、公共的に解決すべき課題とされる場合に、「消費者問題」と呼ぶこととする。

独占や公害の問題などは、消費者の経済的厚生を減少させる点では同じであり、消費者問題の大きな分野として捉えることができる。しかしながら、すでに独占や寡占などの問題は、主として企業間の競争の欠如から生じる競争政策の問題として対応が確立している。また、公害や地球温暖化などへの政策対応も同様に、環境政策としてすでに確立した分野になっている。こうしたことから、これらの政策は、同じ公共政策の中でも、特に密接に関連し、時に協力して対応すべき分野として整理しておくのが適切であろう。

以下では、まず、新古典派経済学を基礎とする標準的な経済学による消費者行動や企業行動の捉え方を整理する。そのうえで、現実の消費者の行動や消費者をとりまく環境の実情を踏まえて、情報の経済学や取引費用の経済学の考え方に照らして、消費者問題をどのように捉えることができるか、検討していくこととする。

## 1-2 標準的な経済学の考え方

新古典派経済学が考えている経済モデルでは、企業は、消費者を獲得しようとして他企業と競争するために、自らが生産・販売する財・サービスを自らが持つ所与の技術の下で、可能な限り低い価格で市場に提供すると仮定する。消費者も、自らが欲する財・サービスを購入しようとして互いに競争する。このように、企業の間だけでなく、消費者の間でも市場において競争が行われることから、基本的競争モデルと呼ばれる (Stiglitz, 2013)。

基本的競争モデルは3つの重要な仮定から成り立っている。第一は、消費者は合理的（合理的経済人）である、第二は、企業は利潤最大化を行う、第三は、消費者と企業が相互に影響しあう市場が極めて競争的であるという仮定である。

資源は希少であるため、企業と消費者は選択を強いられる。例えば、消費者は、消費をするときに、限られた所得や資産の下で、あらゆる選択肢を考慮し、費用と便益とを比較検討し、合理的な選択を行う必要がある。消費者は合理的であるという仮定は、消費者は自己の効用の最大化を追求するために、選択と決定を行うことを意味している。

それぞれの消費者が持つ目的と欲望は異なっているが、標準的な経済学では、なぜ異なるかを問うことはなく、関心は、消費者の異なった選好がもたらす結果に向けられる。一方、企業の合理性とは、企業は利潤を最大化するよう生産や販売などの活動を行うことを意味する。市場については、売り手である多数の企業と買い手である多数の消費者が存在し、すべての売り手と買い手が、同じ財・サービスを売買する市場を想定している。

例えば、ある企業が現在の価格よりもわずかでも高い価格をつけると、市場での財の販売量はゼロとなる。また、消費者も、現在の価格よりもわずかでも低い価格では購入することはできないことになる。このような市場は完全競争市場と呼ばれる。完全競争市場においては、企業も消費者も、市場で成立している現在の価格に影響を及ぼすことができないため、プライス・テイカーとなる。市場価格が均衡価格水準でない時には、完全競争市場においては、需要と供給が均衡するまで価格が変化することになる（需要と供給の法則）。

消費者、企業、市場についてのこのような仮定の下で、資源の浪費が生じないという意味で資源配分は効率的なものとなり、他の企業や消費者の状態を悪化させることなしには、どの企業や消費者の状態も改善することはできない状況となる。現実の市場経済においては政府の介入もあり、必ずしもこのモデル通りに市場が機能していないものの、多くの市場の動きを適切にとらえられており、現実の経済の分析にとって有用なモデルと考えられている。

市場経済が効率的に機能するためには、企業や消費者が十分な情報を持ち、また、それに基づいて合理的に行動するというインセンティブを持つ必要がある。

る。例えば、財・サービス市場においては、企業に対して、良質の製品を低廉な価格で生産するインセンティブを与える必要がある。そのような情報とインセンティブは、価格、利潤、所有権（財産権）を通じてもたらされる。このようなインセンティブを企業や消費者に適切に与える方策としては、①市場による解決、②契約（ルール、制度）による解決、③評判（ブランド、信頼）による解決の3つがあるとされる。

一方、基本的競争モデルの前提が満たされない場合には、「市場の失敗」が生じるとして、政府の市場への介入が正当化される。市場の失敗が生じる要因として、外部性、不完全競争、公共財の存在が挙げられる。広く知られている例としては、すでに述べた独占の問題や公害の問題がある。

市場の失敗が存在する場合には、市場は効率的な資源配分をもたらさない。外部性とは、企業や個人が市場取引を介することなく、他の企業や消費者に影響を及ぼすことである。負の外部性と正の外部性が存在し、前者の例としては公害の問題が、後者としては養蜂家と果樹園の例がよく知られている。このような外部性に基づく市場の失敗に関しては、理論的には、交渉や裁判などにかかる取引費用が不要の下では、所有権の設定や明確化によって解決可能であることが示されている（コースの定理）。

また、市場の失敗をもたらす他の要因の1つとして、規模の経済（費用逡減産業）による不完全競争の存在が挙げられる。この場合には、自然独占の問題が生じ、その解決策として、政府による規制が必要とされる。不完全競争の問題は、企業に対して超過利潤をもたらす一方で、消費者や経済全体に対しては経済的厚生を減少をもたらす、効率的な資源配分が達成されない状態となる。このため、その是正策として、政府の介入が正当化されている。さらに、消費の非排除性と消費の非競合性の両方の性質を持つ公共財については、政府が市場に代わって供給することが必要とされる。

市場メカニズムの持つ利点を認めた上で、その限界を直視し、市場経済が有している欠陥がどのような要因で生じ、また、政府の政策や市場のルールをどのようにしたらその欠陥を修正できるかを考えていくことが必要である。以下でみていく、情報格差や取引費用の存在によって発生する消費者トラブルや消

費者問題に対しても、同様のアプローチが求められる。

### 1-3 情報の不完全性と消費者

基本的競争モデルの重要な前提として、企業や消費者は、市場で取引する財・サービスについては、価格や品質も含めてすべての情報を持っていると仮定していることが挙げられる（完全情報の仮定）。

現実の市場においては、消費者にとって情報収集コストがほとんどかからない近接する複数の店舗やインターネット・ショッピングのサイトにおいて、同じメーカーの同じ商品が異なる価格で販売されていることがある。消費者が価格のみに注目して購入するのであれば、最も安い価格を提示する販売店に注文が集中し、それより高い価格を提示している販売者には注文が入らないはずである。

しかしながら、多くの場合、価格の分散が生じており、消費者は商品自体のみに着目するだけではなく、付加的なサービスや売手の信用度なども、選択の要素として考慮していることが理由として考えられる。初期不良への返品対応、保証サービスの有無、発送が早いかなど、これらの要素が価格の違いを生み出しており、同じ商品の購入であっても、消費者には違いがあると認識されていると考えられる。同じ品質ないし同じ商品を販売する場合であって、価格以外の条件も同一であったとしても、他の競合企業より消費者から高い評価が得られ、その結果、高い価格で販売できる状態が定着した場合には、当該企業は一種の「ブランド」を確立した状態にあると言える。

また、一方で、商品について、価格以外には差異がない同一の商品が、ブランド力などでも差異のない複数の店で販売され、それぞれ異なる価格で継続して販売されていることも頻繁に目にする。基本的競争モデルでは、このような場合には、消費者は正確な情報を持っているため、価格の分散は生じないとされているが、現実にはそうでないことがしばしば起きている。この要因としては、商品の情報を収集するためには時間や金銭など一定のコスト（取引費用）がかかるため、消費者がすべての情報をもとにして、商品の購入をしているわけではないことが挙げられる。

現実の消費者は、商品を購入する以前に、仮に商品の品質が異なっても、その違いについて正しく認識できるとは限らない。また、同一メーカーが供給する同じ商品を継続して購入する場合でも、当該商品については品質を正しく認識できたとしても、他の企業が供給する競合商品について、同一の品質が異なる品質のものであるかを正しく認識することはかなり困難であろう。さらに、実際の消費者の行動は、標準的な経済学が仮定する合理的経済人とは異なり、さまざまな偏りを持っていることが行動経済学や実験経済学によって明らかにされている（限定合理性）。このような不完全な情報の下での商品の選択は、しばしば商品購入後に消費者の不満を生み出し、消費者トラブルに至らせる要因の1つになっていると考えられる。

消費者の効用についても、商品の選択・決定時の「決定効用」（しばしば経験により得た「記憶効用」に基づいて評価される）と実際にその商品を購入して得られる効用が異なることもよくあることである。このため、標準的な経済学が前提とする、消費者が市場で実際に消費行動として示す「顕示選好」が、消費者の真の選好を表すという保証はなく、その場合には、消費者の効用の最大化も達成されない。

標準的な経済学が想定するような一物一価が現実になり立たない大きな要因の1つは、価格や品質などに関する情報収集にはさまざまなコスト、すなわち「取引費用」がかかることにある。このような取引費用としての情報収集コストは、情報化の進展によって今後一層低下するとの見方がある一方、急速な技術革新によって既存の商品に代わって新たな商品が短期間で市場に投入されるような現在の経済においては、むしろ過去の消費体験からの情報がすぐに陳腐化し、取引費用はむしろ大きくなっていくとの見方もある。

消費者の情報収集コストについては、既存商品についての価格の情報収集コストについては低下するとしても、売り手と買い手の間に情報の非対称性が存在する限り、商品選択のための正確な情報の収集のための取引費用は無視できないという状況はこのまま不変と考えるのが妥当であろう。

#### 1-4 情報格差と消費者トラブル

消費者トラブルが発生する主な要因としては、消費者が企業と取引する際に、財・サービスの内容やその取引に必要となる種々の情報に関して、一般的には不完全な情報しか持ち合わせていないことが挙げられる。また多くの場合、消費者にとっての情報の不完全性の問題は、財・サービスを購入する消費者とそれを供給する企業との間における情報の非対称性の問題としても捉えることができる。

一般に、企業は、自ら生産したものを販売する際には、どのような原材料や技術を用いてどのような品質のものを市場に供給しているかをよく知っている。一方、購入する側の消費者は、企業と同じ内容の情報を知ることは難しい。

生産者から仕入れて販売のみを行う小売業であっても、一般的には、どのような企業からどのような品質の商品を仕入れたかについては、消費者より多くの情報量を有しているのが通例である。また、契約内容についても、企業側は契約条項の規定が意味する詳細な内容を熟知しているなど、法律上の知識や規定の仕方などの面で優位にあると考えられる。さらには、企業は、自らの財・サービスの品質・性能や契約・取引に関する知識にとどまらず、同じ業種に属する競争相手である同業者の情報についても、よく知っている。

このような情報の非対称性の問題、すなわち企業と消費者の間における商品に関する情報格差（情報力の格差）は、商品の生産において高度な技術が次々に導入されるような現在の経済においては、より大きなものになっていると考えられる。

情報の非対称性の問題に対して、市場はさまざまな対応策を用意してきた。商標、ブランド、品質保証書などにより、買い手が劣悪な品質の財を購入することを避ける手立てになっている。また、そのような対応策がうまく機能しない、あるいは十分ではない場合には、法令によって、情報の提供を売り手に義務づけることもある。例えば、アレルギー物質の含有についての表示や栄養成分の表示などの食品分野での表示が典型であり、それによって、消費者の安全の確保や自由で適切な選択を可能としている。

現実の消費者と企業の間での経済取引については、消費者が可能な限り完全な

情報を（少なくとも企業と対等の情報を）入手しようとするならば，多大な時間や費用（取引費用）を要することも珍しくない。

生命や身体への不可逆的な被害をもたらす安全分野の消費者トラブルについては，供給した企業にとっても，事前に予測不可能なリスクが存在する場合がある。しかしながら，企業自らも予期しない欠陥商品等の場合を除けば，生産・供給する財・サービスの内容について最も情報を持っているのが企業である。また，多くの場合，企業が約款の形で取引条件等を設定している。情報を豊富に持っている企業が，消費者に十分かつ適切な情報を提供していくことが，消費者トラブルの発生を防ぐ最善の手段になる。

また，資源の効率的配分の観点からみても，消費者への情報提供は重要である。市場における価格というシグナルが同時に，企業に対しても良質な財・サービスを生産・販売するインセンティブとなるからである。このインセンティブ問題は情報問題でもあり，もし消費者が購入しようとしている財・サービスの品質を常に判断可能であるならば，高い品質の財・サービスを生産・販売している企業は高い価格を消費者に受け入れてもらえる。低い品質の場合は低い価格になるはずである。また，そもそも本来あるべき財・サービスの品質を有しないものは，消費者に購入してもらうことはできないであろう。

企業側からの情報提供の代表的なものは，表示や広告である。一般的に，企業は不完全情報の下で表示や広告を行うと考えられる。仮に純粋な完全競争の状態にあれば，消費者はすでに必要な情報をすべて持っていることになり，表示や広告を行っても無駄になるはずだからである。仮に効果があるとすれば，表示や広告によって，消費者の選好が変わることによると考えることになる。この場合には，表示や広告を実施した企業のみ限定されず，同一商品を供給する他の企業全体の消費も増加させることになる。

表示や広告は，消費者に対して財・サービスの価格や品質などについて有用な情報を提供する有力な手段である。これは情報提供的の広告と呼ばれることがある。情報が不完全な場合には，市場の効率性の改善に大きな役割を果たしうる。

一方，広告や一部の表示は，財・サービスの潜在的な消費者に対して，その財・サービスの情報を与えるのではなく，共感するようなイメージを演出し，

購入をするように説得をするために使われる。これは説得的広告と呼ばれることがある。

情報の経済学は、低いコストで品質の説明を詳しく行うのではなく、高額な金額をかけてイメージ広告を大々的に企業が行う理由についてもうまく説明する。すなわち、消費者は、「この企業は商品の品質に十分な自信を持っていて、高額な広告費をかけても十分に利益があがるのだ」と認識するのに役立つからであると説明する。当該企業しか知らない商品の品質という情報を、高額な広告費というシグナルによって、消費者に伝えていることになる（シグナリングの理論）。この中には、実際には財・サービスの間に差異がないにもかかわらず、消費者に間違った認識を引き起こすことを目的とするものもある。説得的広告は、しばしば商品の差別化を生み出す原因となって、不完全競争を生み出し、消費者の経済的厚生を低下させることになる。

### 1-5 リスク・不確実性と消費者安全

情報の非対称性や不完全性は、消費者にリスクや不確実性をもたらし、しばしば消費者の安全が脅かされることになる<sup>1)</sup>。

不確実性によって生じる「消費者安全」の問題としては、大きく2つに分類することができる。「安全」というと、生命や身体に関することに限定する場合が一般的だが、消費者問題として論じる際には、2つの意味を持たせるようになってきている（消費者安全法第2条第3項参照）。1つは、生命や身体の安全であり、もう1つは財産の安全である。前者と後者の本質的な違いは、生命が失われたり健康が損なわれた場合には、その被害は不可逆であるが、財産については、それが現実に回復されるか否かは別として、金銭的補償がなされれば被害回復が可能な点にある。

前者については、安全学の枠組みで考えることが有用である。安全とは、国際安全規格では、「許容不可能なリスクがないこと」と定義される。ここでいうリスクとは、「危害の発生確率と危害のひどさの組合せ」を指している。世の中には、多くの人々が考えているような「リスクがゼロという絶対安全」は存在せず、利便性と危険性を考慮して、許容可能としたならばリスクを受け入

れて「安全」とみなすのが通常考え方とする。すなわち、安全といっても、常にリスクは残存しており、また、安全の判定基準やリスクの低減目標は、時代や社会によって異なることになる。工業製品や食品などの安全を確保するには、技術、人間、組織の3つの側面から適切に対応することが必要であり、装置や設備、教育や訓練、企業経営や政府規制など、さまざまなレベルでの取組みがなされるべきとされている（向殿、2016）。

例えば、医薬品については、有効性ととも副作用が大なり小なり伴うことが知られており、安全性の確保のために、厳格な仕組みが設けられた上で市場に供給され、使用されている。また、製品についても、絶対安全ということはなく、事前の規制として安全基準が設定されたり、また、仮に製品の欠陥によって生命や身体に被害が生じた場合には、法律（例えば民法や製造物責任法）によって損害が賠償される仕組みが設けられる。

このようなリスクを消費者が十分認識せずに購入して使用した結果、被害を被った場合には、不十分な説明で情報不足であった、あるいは虚偽の説明で判断を誤ったなどの理由で、しばしば企業との間で大きなトラブルになる。

また、後者の財産の安全については、元本保証のない金融・投資商品の購入が代表的な例となる。元本、利子、配当については、製品安全などとは異なって、損得の両面が生じうるが、リスクが損失という形で顕在化した場合は、大きな消費者トラブルになりやすい。このため、消費者保護のためのさまざまな法律が整備されてきている<sup>2)</sup>。

## 1-6 市場における契約の締結と履行

基本的競争モデルでは、企業も消費者も市場取引が契約に則って確実に行われることを前提としており、現実の市場が適切に機能するために契約の履行を担保する制度の確立が重要となっている。すなわち、契約通りに市場での取引が行われるというルールが確立していなければ、企業や消費者の合理的選択が実現せず、それぞれの目的である利潤や効用の最大化は達成されないことになる。このことから、契約の内容が企業からも消費者からも明確であって、かつ、それが契約締結時の通りに、確実に履行されるようなルール・制度、例えば適

切な契約法や裁判制度が確立していることが重要であることが示される。

標準的な経済学への批判の1つに、現実の経済では、所有権が明確に規定されていない場合や、市場での取引ルールが確立していない場合がさまざまな場面で存在しているとの指摘がある。標準的な経済学が想定する経済制度では、財・サービスの取引が契約通り実施され、消費者は市場において購入した財・サービスを私有し、そこからは自らのためだけに便益を享受できる制度が確立していることが前提とされる。しかしながら、このような前提は、先進国においてさえも一般的には十分確立しているとは言えないとの指摘がある（藪下, 2013）。

現実には、契約が約束通り履行されないケースはしばしば生じる。消費者との間での契約が企業によって履行されなかったり、契約内容の不明確さによって消費者が不満を持ちたり被害を被ったりすれば、消費者トラブルとなる。このようなトラブルが発生したとしても、消費者が企業に対して苦情を申し出た際に企業側が消費者の納得・満足する形で対応を図れば、多くの場合、企業の信用やブランドに傷がつくこともなく、また、社会的な問題ともならない。しかしながら、そのような解決が図られず、消費者トラブルが多数発生し続ける場合には、消費者問題として取り上げられることになる。

### 1-7 交渉力の格差と消費者

企業は、資本と人（労働）で組織化し、自らの事業に関しては専門性を有している。一方、消費者は個人であり、多くの場合、相談相手もまずは身近な家族や友人などになる。このため、消費者は企業に対して、交渉の際に必要な法律などの専門知識や商品自体に関する知識など、情報力の面で劣るとともに、交渉にかかる金銭や時間といった取引費用の負担力の面でも劣っている。

このような情報力と費用負担力における格差の存在が、消費者と企業の間における交渉力の格差を生み出し、消費者トラブルが発生した場合には、消費者に不利な形で決着が図られがちとなる。

このような交渉力の格差については、契約の締結過程における格差と、契約が実行された後に発生するトラブルの処理過程における格差に大きく分けることができる。

契約締結過程では、標準化された約款が使用されるような場合に、契約内容の交渉の余地がないものも存在する。供給者が限られたり、必需品や代替のききにくい商品である場合には、しばしば消費者は購入するかしないかの二者択一しかない状況におかれる。

また、トラブルの処理過程では、例えば契約の取消しの交渉について考えると、消費者は素人の個人であり、専門家で組織された企業と対峙することになり、企業と対等の立場での交渉にはなかなか難しく、このような交渉の状況においても、企業側の理解や譲歩があれば消費者にとってトラブルは解消可能である。しかしながら、企業側が交渉の舞台にそもそも応じない場合や、仮に苦情は受け付けたとしても、消費者が到底納得できない回答内容の場合もしばしばある。仮に、裁判に訴えようとしても、個々の消費者と企業では、費用負担能力は企業の方が一般的に高いと考えられ、この面に限っても、企業側が優位に立つことになる。

トラブルとなった個々の取引額が少額である場合には、仮に同種のトラブルが他の多くの消費者に生じていたとしても、最終的な決着を求める裁判まで消費者が持ち込む段階まで行かずに、消費者が納得しない形での事実上の決着（消費者の泣き寝入り）が図られることになる。

例えば、企業側の責任で生じた5千円の損害を取り戻すため、5千円以上の費用をかけるのは、時間などの他の取引費用を仮に無視したとしても、消費者にとっては割にあわない。このため、結果として泣き寝入りになりやすい。このような状況を放置することは、消費者全体としてみれば大きな損害が出ている状況を続けることになり、社会的に望ましくないことは明らかである。

実際、いざトラブルが発生すると、少なくとも消費者にとっては、かなりの取引費用をかけないと、満足のいく解決が図られないのが一般的である。また、消費者トラブルの内容は多種多様である。したがって、トラブル処理の最終決着手段である裁判に仮に訴えた場合にもたらされる帰結を、裁判なしで自明になるような完璧なルール整備を図ることも、現実には困難であろう。

## 2 消費者政策推進における基本的考え方

### 2-1 政策運営の基本的考え方

消費者政策の役割としては、市場におけるルールや紛争を解決する制度を整備するとともに、消費者トラブルや消費者問題の原因となる消費者と企業（事業者）の間の情報格差や交渉力格差を埋めることが柱となる。その実現にむけて、経済主体や取引される財・サービスの特質などに応じた適切な政策手段を採用していくことになる。

消費者政策は、公共政策の一分野であると同時に、企業や消費者の行動に一定の手段を用いて影響を与えることから、ミクロの経済政策と位置づけることが可能である。このため、実際の政策の実施にあたっては、政府はどの程度市場に介入すべきか、また、介入するとした場合にはどのような手段を用いるべきかについて、見解が分かれる。一般に、市場への政府の介入については、その是非について、対極的な2つの立場が存在する。

1つは、リバタリアニズム（厳格な自由主義）の立場である。規制は非効率を生み出し、仮に理論的に政府の介入が正当化される場合であっても、政府の能力に限界があり、政府の失敗が生じる。このため、できる限り政府の介入を減らすことが必要との立場である。このことは、個々の経済主体の自由な意思決定に、政府が介入すべきではないとの考え方である。市場メカニズムと効率性を重視することから、市場原理主義（効率化原則）とも呼ばれる。

もう一方は、パターナリズム（父権主義、父親的温情主義）の立場である。介入主義またはエリート主義とも言い換えられることがある。経済的弱者の保護のために、政府が各種の規制手段を用いて、積極的に市場に介入すること推進する立場である。市場メカニズムの限界、すなわち、市場の失敗を重視し、政府は情報や能力面で個人よりも優位にあると考えて、政府が市場に介入することを肯定する考え方である。

どのような立場から政策を実施するかに加え、どのような分野を消費者政策の主な対象として具体的に取り上げていくかについても、さまざまな立場が存

在する。例えば、個別の消費者トラブルやそれに起因する消費者問題を中心に政策を展開すべきという立場がある一方で、消費者政策の射程を広げて、地球規模での持続可能な経済社会の発展（サステナビリティ）の観点から政策展開を図るべきとの立場がある。この例において、両者は必ずしも対立する立場ではないが、限られた政策資源（人的・財源的制約）の下では、個々の具体的政策展開には違いが生じてくると言えよう。

我が国には消費者基本法が存在し、その下で消費者基本計画が策定されているため、消費者政策の基本理念とともに、どのような問題を政策実施の対象とするかが明らかとなっている。

我が国の消費者政策の理念は、2004年に消費者保護基本法が消費者基本法へと改正された結果、消費者の権利を具体的に明示し、その権利実現のために消費者政策は実施されることとされ、それまでの消費者の「保護」から「自立支援」へと転換が図られた。政策の手法としては、市場メカニズムの活用を重視して、消費者・企業間の市場ルールの整備と事後チェックを重点にすることとなった。消費者保護基本法に規定されていた消費者政策の理念は、パターンリズムに極めて近い考え方であったが、現在の消費者基本法の理念は、両極の間に位置するいわゆる「リバタリアン・パターンリズム」の立場とあって良いであろう。

## 2-2 消費者トラブルの防止と消費者被害の救済

消費者は、本章の前半でみてきたように、消費生活を営む中で、事業者との間でさまざまなトラブルを抱える可能性がある。すなわち、生命・身体の安全に関するトラブル、契約・取引に関するトラブル、表示・広告に関するトラブル、さらには苦情の申し出や被害救済を求めた際の紛争解決に関するトラブルなど、さまざまな場面や状況の中で生じる。このような消費者トラブルの防止や消費者被害の救済のため、法律や制度に基づいて多様な手段が用いられることになる。

ここでは、消費者や企業の行動に影響を与えることによって、消費者問題を解決するための主な手段について、整理することにする。

(1) 生命・身体の安全の分野では、まず、財・サービスの流通を強制的手段に

よって直接規制するものがある。すなわち、深刻な消費者トラブルを引き起こす蓋然性が高いものや、公序良俗に反する負の価値財<sup>3)</sup>について、法律によって流通や使用を禁止し、違反した場合には罰則を設けるものである。麻薬や有害な物質を含むものを食品として流通させることを禁じているのが代表例である。また、一定の条件を課すことで、市場での取引を認めるものがある。例えば、表示の義務づけや製造物についての安全基準の設定などである。また、安全基準が満たされていることを保証し、消費者が安心して購入することができるよう、公的機関が認証制度を直接または間接に運用することがある。医薬品や食品の一部などがその代表例である。

(2) 契約・取引の分野では、消費者と企業の間での合意に基づいて、自由に取引が行われるのが基本であるが、安全分野と同様の理由から直接規制するものとして、無限連鎖講(ねずみ講)や賭博の禁止などがある。また、財・サービスの性質や販売形態などに応じて、一定の条件が課されたうえで契約や取引が行われるものがある。訪問販売や通信販売など、取引形態に応じて、販売時の書面交付義務を企業に課したり、消費者にクーリング・オフを認めるなどのルールがこれに該当する(特定商取引法や割賦販売法など)。さらに、消費者と企業間の情報格差や交渉力の格差を埋める観点から、消費者と企業との間の契約全般について、一定の要件のもとで消費者側からの申し出により、契約の取消しや契約条項の無効が容易に可能となるようなルールの存在がある(消費者契約法)。

(3) 表示や広告の分野では、消費者安全のために表示義務を課すもののほかにも、消費者の合理的で自由な選択を確保する観点から、虚偽表示や誇大広告を規制するルールが存在する(景品表示法、特定商取引法、健康増進法など)。情報の不足とともに、誤った情報に基づいて消費者が財・サービスの選択をした場合には、消費者トラブルの被害にあう蓋然性が高いからである。

(4) 紛争解決に関する分野では、一般に交渉力に劣る消費者の被害救済のため、消費者にとって利用しやすい紛争解決の仕組みの導入が行われている。少額訴訟制度や団体訴訟制度など裁判手続きそのものの工夫、裁判に比べてそれほど費用をかけずにすむ裁判外紛争処理機関の設置、さらには自治体に設けられている消費生活センターなどによる苦情相談やあっせんなどがこれに該当する。

また、トラブルが生じた時に解決を容易にする観点からのルールの整備も重要な政策手段となっている。前述の契約・取引の分野に限らず、安全の分野でも同様のルールが存在する。例えば、製品の欠陥によって、生命、身体および財産に損害（拡大損害）が生じた場合、民法に基づいて損害賠償責任を問うことが1つの手段であるが、故意や過失の立証など消費者にとってはハードルが高い。その結果、解決までに費用が高んだり、泣き寝入りに追い込まれることがある。このため、欠陥および損害との因果関係さえ証明すればよいこととし、立証負担を軽減することで、救済を容易にするルールが存在している（製造物責任法<sup>4)</sup>）。

(5) 情報の提供や消費者教育の機会の提供に関する分野では、まず、情報格差を埋めるため、企業から取引相手である消費者への情報提供を、義務ないし努力義務として法律で規定する手法が存在する。また、行政が直接、消費者に情報を提供し、消費者の情報収集のための取引費用を削減したり、あるいは、消費者のコンシューマー・リテラシーを高めることにより、消費者トラブルの防止を図る手法が存在する。提供する具体的な情報としては、悪質商法の手口に関する注意喚起情報、財・サービスの使用による危害情報、安全・優良な商品の選択へと誘導するための情報、消費者トラブルの未然防止や解決に役立つ法律・制度などに関する情報、が主なものになる。また、消費者が情報を有効に活用できるよう、消費者教育の機会を提供することも重要な手法となっている。さらには、「ナッジ<sup>5)</sup>」と呼ばれる緩やかな誘導手法を用いることで、消費者の行動の変更や改善を促す方法などが存在する。ナッジについては、すでに欧米において公共政策に積極的に導入されるようになってきており、我が国においても本格的な導入への検討が進み始めたところである。今後、適切な活用分野の検討や効果的な具体的手法の開発が期待されている（第10章2-3(3)参照）。

### 2-3 消費者政策の深化にむけて

我が国の消費者政策は、公害問題への対応を端緒として徐々に充実が図られてきた環境政策などとはほぼ同様に、消費者と企業との間の同種のトラブルが一定の広がりをもって社会問題化するたびに、その問題を政策の対象範囲として取り込んできたという経緯がある（樋口・井内，2007）。

第二次大戦後からの国レベルでの消費者政策の担い手をみると、ある業種で消費者問題が発生し、社会的に問題になると、その業種を担当している縦割り省庁がその問題の対応に当たってきたという特徴がある。多くの場合、縦割り省庁はその業種の保護・育成を主たる任務としており、その業種の健全な発展を図るための1つの手段・環境整備としての消費者保護策がとられてきた。消費者保護を具体的に担う業種ごとの縦割り省庁が、自らが所管する業種の保護・育成を主たる業務としていることから、消費者の側に立った消費者政策が十分に展開されないとの批判が根強く存在していた。同時に、複数の縦割り省庁が共管する業種で発生した消費者問題については、省庁間での責任の押付け合いや政策の調整に手間取るなどの弊害が存在すると、長らく指摘されてきた。

同種の要因でトラブルが発生しており、同種の手段で対応することが合理的であり、かつ消費者や企業などにとってもわかりやすい場合であっても、省庁ごとに縦割りで一貫性がない政策に陥りがちであった。戦後、長期間たっても、このような状況が政策立案や実施の過程に色濃く残っていた。

このような弊害を除去する観点から、2009年に消費者庁が発足し、消費者利益の増進を一義的な組織目標とし、縦割り省庁の間に落ちる、いわゆる「すき間事案」にも迅速に対応可能となる政府内の組織体制と制度が一定程度整備されることとなった。

消費者庁発足後の消費者政策の展開については次章以下に譲り、ここでは、政策の深化にむけて不断の努力が求められる課題について触れることにしたい。

まず、消費者政策については、後追いの政策になりがちとの批判が根強く存在してきた。政策の実行にあたっては、①認知のラグ、②実施のラグ、③波及のラグという3つの遅れが存在するが、とりわけ認知と実施のラグを短縮し、消費者の被害を可能な限り回避するための工夫が重要である。例えば、安全の分野では、消費者事故の情報の一元化を徹底することで、同種の事故の発生や被害の拡大を防止することが可能となる。また、契約・取引の分野では、苦情・相談情報から悪質商法の新たな手口や新しい形での消費者トラブルの発生を早期に政策当局が認知できれば、消費者への迅速な情報提供や新たなルールや制度の策定が可能となる。

また、経済社会はデジタル化をはじめ急速に変化しており、将来を見越した新たな政策手法の開発や従来の規制の見直しも重要である。

例えば、デジタル化の進展やシェアリング・エコノミーの普及を背景とした消費者取引の性質の急速な変化への対応である。さまざまな個人対個人のビジネスが生まれ、また、デジタル化を背景に必ずしも消費者が交渉力で不利な立場といえない状況も生まれてくる。一方では、財・サービスの直接の供給者とは必ずしもならない形であるものの、インターネット上において大きな存在となっているデジタル・プラットフォーマーへの対応の問題もある。さらには、金銭の授受を伴う従来型の有償取引とは異なる、無償の契約・取引をどのように取り扱うかといった問題も存在する。

規制の見直しについては、2つの視点での検討が必要である。高齢者、若年層、障がい者などいわゆる脆弱な消費者への対応や、悪質企業（多くの場合、犯罪者が企業の形をとったり、名を騙っている）への対応については、規制の強化を含めた有効な手法の開発が必要な分野である。脆弱な消費者への対応を手厚くし、次から次へと被害を生み出す悪質企業への対応を強化することについては、どのような立場からも異論のないところであろう。一方で、従来の規制が、消費者トラブルを起こさない健全な事業者にとっては過大な負担となり、悪質企業への対策や消費者の利益の増進に役立っていないものについては、その改廃や新たな手法の開発が求められる。

消費者政策の対象については、従来から存在する食品表示の偽装や悪質商法への対応といった個別分野から、今日では、地球規模での持続可能な経済社会の発展（サステナビリティ）に資するための施策も含めたものへと、その射程は広がっている。政策目的に応じて、経済主体の特性や財・サービスの特性に応じた適切で有効な政策手法を見だし、整合性や一貫性をもって消費者政策を展開していくことが一層重要になっていると言えよう。

次章からは、現在の我が国の消費者政策が、どのような体制の下で、どのような具体的課題に対し、どのような形で取り組まれているかについて、詳しくみていくことにする。

## 【注】

- 1) リスクと不確実性については、確率分布がわかるのがリスクであり、将来についてそれさえもわからないのが不確実性と区別して定義されることがある。行動経済学によれば、さらに、不確実性には「あいまいさ」という3つめの類型も存在するとされる。
- 2) 元本も利回りも保証している金融商品（例えば普通預金や定期預金）であっても、金融機関が倒産するという不確実性（金融機関の倒産確率がわかれば本章でいうリスクであるが）による損害も顧客に発生しうるため、一定金額までは損害を回避できるという顧客保護の仕組み（ペイオフ制度）が導入されている。
- 3) パターナリスティックな立場から政府が強制的に消費させる財・サービスを価値財（義務教育や公的年金など）、消費を規制する財・サービスを負の価値財と呼ぶ。
- 4) 製造物責任法の導入により、企業は過失がなくても損害賠償責任が問われるため、製品の設計や警告表示の改善等、欠陥の改善に一段と取組みを強化するインセンティブを与えることになったとされる。このような法律の導入とそれに伴う企業側の努力は、情報の非対称性から生じる問題を解決する動きと評価できる。
- 5) リバタリアン・パターナリズムの立場に基づいて、インセンティブの付与よりもより緩やかな手法で人々を一定の方向に誘導する手法を指す。

## 参考文献

- 秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉（2015）『公共政策学の基礎 新版』有斐閣  
 秋吉貴雄（2017）『入門 公共政策学』中公新書  
 依田高典（2016）『「ココロ」の経済学』ちくま新書  
 伊藤隆敏（2017）『公共政策入門』日本評論社  
 伊藤元重（2015）『入門 経済学 第4版』日本評論社  
 井堀利宏（2004）『入門 ミクロ経済学 第2版』新世社  
 畝山智香子（2016）『「健康食品」のことがよくわかる本』日本評論社  
 大垣昌夫・田中沙織（2014）『行動経済学』有斐閣  
 大村敦志（2011）『消費者法 第4版』有斐閣  
 神取道宏（2014）『ミクロ経済学の力』日本評論社  
 小林秀之・神田秀樹（1986）『「法と経済学」入門』弘文堂  
 坂井豊貴（2013）『マーケットデザイン：最先端の実用的な経済学』ちくま新書  
 正田彬（2010）『消費者の権利 新版』岩波新書  
 竹田正興（2016）『新版 安全と良心』晶文社  
 多田洋介（2003）『行動経済学入門』日本経済新聞社  
 友野典男（2006）『行動経済学』光文社新書

- 中田邦博・鹿野菜穂子編 (2018) 『基本講義 消費者法 第3版』日本評論社.
- 八田達夫 (2008) 『ミクロ経済学Ⅰ』東洋経済新報社
- 八田達夫 (2009) 『ミクロ経済学Ⅱ』東洋経済新報社
- 樋口一清・井内正敏編著 (2007) 『日本の消費者問題』建帛社
- 樋口一清 (2019) 『消費経済学入門』中央経済社
- 福井秀夫 (2007) 『ケースからはじめよう 法と経済学』日本評論社
- 水野貴之・渡辺努 (2008) 『オンライン市場における価格変動の統計的分析』「RIETI Discussion Paper Series 08-J-052」独立行政法人経済産業研究所
- 御船美智子編著 (2006) 『消費者科学入門』光生館
- 向殿政男 (2016) 『入門テキスト 安全学』東洋経済新報社
- 村上陽一郎 (1998) 『安全学』青土社
- 矢野誠編著 (2007) 『法と経済学』東京大学出版会
- 藪下史郎 (2002) 『非対称情報の経済学 スティグリッツと新しい経済学』光文社新書
- 藪下史郎 (2013) 『スティグリッツの経済学「見えざる手」など存在しない』東洋経済新報社
- Aaker, D. A. (2014), *Aaker on Branding*, Morgan James Publishing. (阿久津聡訳『ブランド論』ダイヤモンド社, 2015)
- Akerlof, G. A., & Shiller, R. J. (2015), *Phishing for Phools*, Princeton University Press. (山形浩生訳『不道徳な見えざる手－自由市場は人間の弱みにつけ込む』東洋経済新報社, 2017)
- Boush, D. M., Friestad, M., & Wright, P. (2009), *Deception in the Marketplace*, Psychology Press. (安藤清志・今井芳昭監訳『市場における欺瞞的説得』誠信書房, 2011)
- Coase, R. H. (1988), *The Firm, The Market, and the Law*, University of Chicago Press. (宮沢健一・後藤晃・藤垣芳文訳『企業・市場・法』東洋経済新報社, 1992)
- Shavell, S. (2004), *Foundations of Economic Analysis of Law*, Harvard University Press. (田中亘・飯田高訳『法と経済学』日本経済新聞出版社, 2010)
- Stiglitz, J. E., & Walsh C. E. (2005), *Principles of Microeconomics*, 4th Edition, W W Norton & Co Inc. (藪下史郎・秋山太郎・蟻川靖浩・大阿久博・木立力・宮田亮・清野一治訳『スティグリッツ ミクロ経済学 第4版』東洋経済新報社, 2013)
- Thaler, R. H. & Sunstein, C. R. (2008), *Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*, Yale University Press. (遠藤真美訳『実践 行動経済学』日経BP社, 2009)