

Comparative Analysis of Applying Behavioural Public Policy to Telecommunication
Market by International Organizations

KDDI 総合研究所
齋藤長行

要旨

1990年代後半以降、欧米諸国では政府規制を代替する様々な政策手法が検討されている。その様な潮流の中、経済協力開発機構(OECD)、欧州委員会(EC)、国際連合貿易開発会議(UNCTAD)などの国際機関において政府規制を代替させるための新たな政策手法として、行動公共政策の有効性の検討が始まっている。

本稿では、各国際機関における行動公共政策の導入状況を概観するとともに、情報通信政策における消費者保護を講じる上で、各国際機関がどのような段階の政策を講じようとしているのかについて文献調査による比較検討を行う。本稿では政策を講じる段階として①政府が消費者の認知バイアスの存在を認識した上で、そのバイアスを取り除く手立てを講じる段階、②認知バイアスの除去の社会的効果の検証をする段階、③行動公共政策の効果を高めるために、政府と利害関係者が協同して政策に取り組むための環境整備の段階の3段階の視点から、各国際機関による情報通信政策における消費者保護の方向性を検討する。

キーワード

行動公共政策、情報通信政策、消費者保護、国際機関、エビデンスに基づく政策

1. 研究の背景

近代社会の長い歴史において、国家による政府規制の行使は、自国を統治するうえで重要な役割を果たしてきた。外部不経済への対応、情報の非対称性から生ずる不利益への対応や市場における経済活動の中で発生するモラルハザードへの対応など、政府規制には今なお必然性を有している。

政府規制は、国の最高権力機関が規制を行うことから、権威的であり、執行力が絶対的になる(Dye 1995)。そのような意思決定プロセスを経て成立した政府規制は、法執行力や政策の施行力が極めて強い状況を生む。そのことは結果として、法の執行の結果からより大きな変化を社会にもたらすことになると言える。このことは、政府という厳格な政策執行機関によるコマンド&コントロール型の統治を可能としてきた。

これまでの現実社会においては、このような制度による政府規制が行われてきた。しかし、近年の経済のグローバル化の進展、国民の価値観の多様化、国民個人の権利意識の高まりから、政府規制を軸とした規制の在り方が揺らいできている。

2. 政府規制の代替としての行動公共政策の導入

近年、政府規制の限界を補うための新たな方策として、行動公共政策に対する関心が国際的に高まっている。行動公共政策は、Thaler & Sunstein(2003)が提唱した政策理念を基にした政策手段である。彼らは、「リバタリアニズム」と「パターナリズム」の相反する社会統治理念を組み合わせた概念としてリバタリアン・パターナリズムを提唱しており、彼らは「相対的に弱く、ソフトで、押しつけ的ではない形のパターナリズム」により、人々の「選択の自由が妨げられているわけでも、選択肢が制限されているわけでも、選択が大きな負担になる」ことなしに、政策目標を達成するという政策理念であると定義づけている。

Thaler & Sunstein は、このリバタリアン・パターナリズムによる政策理念を実行するための方策として、人々の行動変容を促すナッジ(Nudge)を行うことの有効性について言及している。彼らの主張するナッジとは、人々の行動の「選択を禁ずることも、経済的なインセンティブを大きく変えることもなく、人々の行動を予測可能な形で変える選択アーキテクチャのあらゆる要素」のことを指す(Thaler & Sunstein 2008)。Oliver (2013)は、行動公共政策を「公共政策の目的を達成するために、人々の行動変容を生じさせる政策手段」と定義付けている。言い換えると、これまでの公共政策にナッジを取り入れることにより、「規則を設けることなしに規制成果を得る方法として可能な方法、すなわち同一の公共政策目的を達成するように設計された規制以外の代替的方法(Lunn 2014)」により公共政策の目標を達成しようとするものである。

このナッジを活用した行動公共政策は、欧米諸国において先進的に取り入れられている。英国では、キャメロン首相の指示のもと内閣に Behavioural Insights Team が設置され、多様な政策分野においてその活用が行われている。その活用は特に、国民のライフスタイルや価値観にかかわる事項など、個人の自由選択に対する政府介入が難しい政策テーマに対して、その導入が試みられている。

さらに、米国では Social and Behavioral Science Team がホワイトハウスに設置されるとともに、2015年9月には行動科学の洞察を活用することを目的とした大統領令が公布されている。本大統領令では、既存規制をナッジの手法に置き換えることが可能であるかを検討することを指示している(The White House 2015)。

このような行動公共政策の政策導入への潮流は、諸外国にも広まっており、オーストラリア、カナダ、フィンランド、アイスランド、アイルランド、ニュージーランド、ノルウェー、フランス、イスラエル、デンマークなどの国々のみならず、国際機関である欧州連合においても欧州統一の行動公共政策の施行がなされている。このような状況を受けて、OECD においても加盟国における行動公共政策に実践状況の比較検討に取り組み始めている(Lunn 2014)。

3. 情報通信政策における行動公共政策の必要性

これまで行動公共政策は、主に年金、健康、医療、公衆衛生などの社会厚生政策や、進学率を上げるための教育政策、自然環境保全などの環境政策、さらには市場における消費者保護政策などの分野において導入されてきている(Lunn 2014, Thaler & Sunstein 2008, European Commission 2016, The world Bank 2015, UNCTAD 2012, The Behavioural Insights Team 2014)。

例えば、英国ではパーソナルデータの利活用に関する消費者保護政策において、行動経済学の観点から政策が講じられている。英国の Midata と呼ばれるイニシアチブでは、2013年に移動体通信事業者に対して、データ開示の要求があった場合に、データの開示を強制する規制が導入されている。この規制において、開示されるデータは、消費者が自分の利用状況を視覚的に容易に判断できるように、情報の要点を理解しやすく表示することを義務付けている(Behavioural Insights Team 2014)。

また、EU では消費者権利指令(Consumer Rights Directive)においても行動経済学の観点から消費者保護政策が講じられている。事例をあげると、マイクロソフト社のオペレーティングシステムを購入する際に、ダイアログにあらかじめチェックボタンが入って表示されという問題が議論に上がった。これに対して、本指令ではそのように表示することを規制している。これは、人間は無意識的にデフォルトを選択してしまうと言うデフォルト理論に基づき、販売者側が著しく有利になるような取引を制限するものである(EU 2011)。

これらの例にみるように、欧州諸国においては、情報通信政策に行動公共政策の観点から規制政策が講じられている。一方、我が国では、行動公共政策に関する議論は、一部の研究者において議論が展開されているものの、政府主導のイニシアチブとして行動公共政策が講じられている状況には、未だ至っていない。

そこで本稿では、国際社会における公共政策を先導的な立場で導いている各国際機関においてどの様に行動公共政策を取り入れているのかについて概観する。なぜなら、国際機関の報告や勧告は、やがて我が国の政策にも影響を与える可能性があるからである。さらに、情報通信政策においても行動公共政策視点を取り入れることが有効であるのかについて言及することを目的とする。それは、電子商取引や情報サービスの利用を規制することは、個々人の価値観や権利にも立ち入ることにもなることから、問題解決のために法的規制を講じることが適切なのか、それとも行動公共政策の手法を用いることにより、個々人の価値観や権利の制約を回避することができるかもしれないことから、情報通信政策への行動公共政策の援用を検討する必要があるからである。

3. 行動公共政策の検討の方向性

行動公共政策は、人々の認知バイアスから生ずる社会問題に対して、法規制的な解決策をとらずに、ナッジを講じることにより、当事者である国民自らが、社会として望ましい行動をとるように導く方策である(Thaler & Sunstein 2008)。このような性質から、情報通

信政策における行動公共政策の導入は、主に消費者保護の視点から用いられている。

そこで本稿では、各国際機関における消費者保護政策において、行動公共政策の導入に向けた政策段階を比較検討する。具体的には、各国際機関が消費者保護政策を講じる段階を、①政府が消費者の認知バイアスの存在を認識した上で、そのバイアスを取り除く手立てを講じる段階、②認知バイアスの除去の社会的効果の検証をする段階、③行動公共政策の効果を高めるために、政府と利害関係者が協同して政策に取り組むための環境整備の段階の3つの段階とし、各国際機関がどの段階の政策にまで踏み込んでいるのかを明らかにして行くことを目指す。

4. 各国際機関における行動公共政策の政策比較検討

本稿では、主要な国際機関として、国際的な経済問題を取り扱う経済協力開発機構(以下：OECD)、欧州における政策執行機関である欧州委員会(以下：EC)、国際連合における貿易問題を取り扱う国際連合貿易開発会議(以下：UNCTAD)とし、それらの機関において公に公表された政策勧告、ガイドラインおよび報告書の文献調査を行い、各国際機関の消費者保護政策における行動公共政策の段階を比較検討するⁱⁱ (参照：表1)。

UNCTAD の消費者保護ガイドライン “The Benefit of Competition Policy for Consumers” では、消費者が商品を購入する際に発生する認知バイアスとして、選択過重負荷(choice overload)、代表バイアス(representational biases)、フレーミング、デフォルト、位置バイアス(placement biases)、投射バイアス(projection bias)、過剰楽観主義(over-optimism)、損失回避バイアス(loss aversion biases)などが発生する恐れを指摘しており、認知バイアスの発生を踏まえた消費者保護政策を講じることの必要性をガイドラインとして国連加盟国に対して明示している(UNCTAD 2012, 2014)。このことから、UNCTAD の政策の段階は①の段階の政策を対象としている。

次に、EC の行動公共政策に関する報告書及び勧告である “Behavioural Insights Applied to Policy” では、各加盟国における行動公共政策の実践事例の取集と共有が行われている。さらに、エビデンスに基づく政策の立場から、従来の市場データや社会調査データに加えて、行動履歴を用いた分析によるエビデンスに基づく政策を講じることの必要性および、そのような行動データを政策立案者や研究者が活用することを勧告している(EC 2016)。このことから、EC の政策的取組は②の段階の政策を対象としている。

一方 OECD では、電子商取引における消費者保護勧告として “Consumer Protection in E-commerce” を 2016 年に公表している。本勧告では、電子商取引において行動情報が活用されている現状を踏まえて、以下のことを勧告している。消費者保護を講じる上での一般原理として、「透明で効果的な保護」を講じるために、「子どもや弱者または不利な立場にある消費者などの保護のために、政府との利害関係者は、電子商取引の特殊な状況に応じて、彼らの保護を講じるための政策決定を協力して講じること。そのためには、彼らのアカウントから情報や行動経済学からの洞察を得る必要がある」ことを勧告している。そ

して、そのような勧告の目的を達成するために、政府は利害関係者と協力して、「電子商取引政策をエビデンスに基にして改善していくための作業として、(中略) 行動経済学から得られた洞察に基づいて実証的研究を行うこと」が施行原則として勧告されている(OECD 2016)。

このように OECD における消費者保護政策は、アカウントの履歴から得られた購買・行動履歴を分析するという IoT 環境を前提としたデータ分析が勧告されているものであると判断できる。そのために、政策立案者や研究者のみならず、IoT を活用する供給側企業との協力を促す勧告となっていることが理解できる。これらのことから、OECD の政策的取組は③の段階の政策を対象にしていると判断できる。

表 1：各国際機関における行動公共政策を用いた消費者保護政策の比較

	① 消費者の認知バイアスに対する認識	② 行動公共政策の効果検証	③ 利害関係者と協同基盤整備
国際連合貿易開発会議(UNCTAD)	認知バイアスの発生を踏まえた消費者保護政策を講じることの必要性に言及	—	—
欧州委員会(EC)	加盟国における行動公共政策の実践事例の収集と共有	行動履歴を用いたエビデンスに基づく政策を講じること	—
経済協力開発機構(OECD)	電子商取引において行動情報が活用されているという現状の把握	保護対象者の行動履歴を分析することによる的確な消費者保護を講じること	政府は利害関係者と協力して、電子商取引政策を行動のエビデンスに基づいて改善していくこと

5. まとめ

本稿では、政府規制を代替する新しい政策手法としての行動公共政策が、欧米諸国において政策に取り入れられていることを概観した。国家レベルでの先進的な取組を行っている国としては、英国や米国があげられ、それらの国に追随するように欧州諸国が積極的に自国の公共政策に行動公共政策を活用しており、各国際機関においても国際的な行動公共政策の政策への導入の勧告やガイドラインの策定が行われていることを確認した。

そのような国際的な政策状況を踏まえて、本稿では各国際機関が情報通信政策分野においても行動公共政策が一政策手段となっていることを先行文献から明らかにした。さらに、各国際機関における行動公共政策の導入が、どのような段階を視野に入れているのかについて、文献調査得た知見を比較検討した。

比較検討の結果から、エビデンスに基づく政策はこれまで社会調査や市場調査のデータを基に議論されてきていたが、行動公共政策の視点を取り入れることにより、消費者個人の利用履歴からどのようなナッジが政策として有効なのかを判断することが可能になるであろう。また、ナッジを与えることにより彼らの行動が社会として適切な方向に変化したか、ナッジを与えることにより消費者である彼らを保護することができたかをエビデンスを基にして判断することができるであろう。

そのような情報通信政策を講じるためには、政府のみならず、情報通信産業界との連携が必要不可欠となることは明白であると言えよう。本稿では、国際的な行動公共政策の現状を考察することにより、エビデンスに基づく政策の新たな方向性を見出すことができた。このことは、情報通信政策に対する貢献であると考えている。

参考文献

The Behavioural Insights Team. (2014). *EAST: Four simple ways to apply behavioural insights*, The Behavioural Insights Team.

Behavioural Insights Team, <http://www.behaviouralinsights.co.uk/>, (accessed 10 February 2016).

Consumer Rights. (2011). Directive 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on consumer rights, amending Council Directive 93/13/EEC and Directive 1999/44/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directive 85/577/EEC and Directive 97/7, EC of the European Parliament and of the Council.

Dye, T. R. (1995) *Understanding Public Policy*, 7th ed., Prentice-Hall.

European Union. (2016). *Behavioural Insights Applied to Policy: European Report 2016*, European Union.

Lunn, P. (2014). *Reregulatory Policy and Behavioural Economics*, OECD Publishing.

OECD. (2016). *Consumer Protection in E-commerce OECD Recommendation*, OECD Publishing.

Oliver, A. (Ed.). (2013). *Behavioural public policy*, Cambridge University Press.

Social and Behavioral Science Team, <https://sbst.gov/>, (accessed 10 February 2016).

Thaler, R. H., & Sunstein, C. R. (2003). Libertarian Paternalism Is Not an Oxymoron, *The University of Chicago Law Review*, 70 (4), 1159-1202.

Thaler, R. H., & Sunstein, C. R. (2008). *Nudge : improving decisions about health, wealth, and happiness*, Yale University Press, London. (遠藤真美訳(2009). 実践行動経済学：健康、富、幸福への聡明な選択 日経 PB 社)

UNCTAD. (2012). *Consumer protection and competition policy*, United Nations.

UNCTAD. (2014). *The benefit of competition policy for consumers*, United Nations.

The White House. (2015). Executive Order -- Using Behavioral Science Insights to Better Serve the American People, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/15/executive-order-using-behavioral-science-insights-better-serve-american> (April 28, 2016)

The World Bank. (2015). *Mind, Society, and Behavior*; International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.

i ここである「選択アーキテクチャ」とは、認知心理学分野において研究されてきたフレーミング、フィードバックやプライミング等による情報の提供や、社会心理学分野において研究されてきた集団同調性やバンドワゴン効果等による誘因や、契約理論において研究されてきたデフォルト・ルールやオプト・アウト方式等学際的なアプローチを用いて、人々が意思決定を行うための情報の組み合わせや提示の仕方を意味している。

ii 本研究では、アジア太平洋経済協力（以下：APEC）についても情報通信政策において行動公共政策が用いられているかについて文献調査した。しかし、APECの文献では2016年4月の時点で行動公共政策には触れられていなかったことから、本稿での議論では取り扱わないこととした。