

行動経済「政策」学のすすめ

多田 洋介*

要旨

行動経済学を制度設計に応用する試みは、学界とは異なり政策現場では実証的な分析、規範的な政策提言ともにわずかな例しか存在しない。行動経済学を政策議論のツールとして応用することを阻みうる要因には非規範性、政府の失敗、倫理性、行動パターンの多様性と文脈依存性があり、政策応用の進歩には慎重かつ漸次的なアプローチが重要である。

キーワード：行動制度設計、情報政策、穏健なパターンリズム

1. はじめに

2002年のカーネマン教授のノーベル経済学賞受賞以降、行動経済学に関する論文・著作が蓄積され、マスコミの注目も高まるなど、国内でも行動経済学は実証経済学の柱の一つとして既に市民権を得たといえる。最近では脳科学と融合し fMRI 等を用いた経済行動と脳の活動の関係の分析する神経経済学の登場により、合理的基準とは離れた行動パターンを心理・感情の側面から説明しようという実証的方法論は進化を遂げている。他方、行動経済学の発見を公共政策に活かすという面においては、国内外の学界では活発な動きとなっているが実際の政策現場においては行動経済学の果たしている役割はまだまだ限られたものである。

本稿は、行動経済学を現実の政策分析・立案に活用することの可能性について議論する。2節は、政策応用のアプローチを消費者行動の診断とそれに基づく制度設計に分け、3節は後者の有力な概念である「穏健なパターンリズム」について述べる。4節では、政策応用の現状として、学界、そして OECD を例に公的機関における状況を概観し、政策現場における行動経済学のプレゼンスの低さについて見る。5節は、政策現場において行動経済学の活用を妨げうる要因を論ずる。6節は政策応用へのフィジブルなアプローチについて述べ、結語とする。

2. 政策応用のアプローチ：診断と制度設計

行動経済学は潜在的にはマクロ政策から社会保障、税制設計、消費者政策まであまねく広い政策分野に応用可能である。他方、一口に行動経済学を政策に応用するといっても、そのアプローチは大きく①政策効果の現状認識と、②政策の立案・制度設計における活用の2つに分けられる。

アプローチの第一は、現実の制度や政策が政策決定者の意図通りに効果を発揮しているか否かを、制度が対象とする消費者等の反応から検証するという実証経済学の範疇に属するもので、仮にこれを「行動経済学的診断」と呼ぼう。制度・政策が伝統的な新古典派経済学に則って採用された場合、税制・社会保障制度であれ規制政策であれ、その対象となる経済プレーヤーは合理的経済人—すなわち極めて合理的に情報処理を行い、異時点間の行動について極めて自制的であり、極めて利己的な人間（以下、「合理性」とする）を想定して組み立てられる。政府が政策によって

*OECD 日本政府代表部 11, avenue Hoche 75008 Paris, France.

介入するのは、自然独占や外部性、情報非対称性など伝統的な市場の失敗に基づくからであり、経済プレーヤーの合理性に疑問を差し挟むものではない。この場合「診断」は、実際の消費者の反応が、制度の想定する合理性基準に沿ったものであるか、行動経済学の行動パターンで説明されるのかどうかの検証にある。一方、マクロ経済政策の場合、少なくとも一部の消費者について所得の増分の多くを消費の増加に充てるというケインジアン経済学の発想を織り込んで政策が実施される場合も多い。この場合の「診断」は例えば、ある景気刺激的減税策が、想定通りの消費刺激効果を発揮しているか、想定よりも小さい場合、それは限定合理的な消費者のシェアが想定よりも小さいためか、減税策のプレゼンの方法に問題があるためか等の視点から行われる。

政策応用の第二のアプローチは、現実の経済プレーヤーが合理性基準には必ずしも従わないことを前提とした上で、新たに制度を設計、既存の制度を改革するという規範的アプローチであり、これを DellaVigna (2008) の言葉を「借り行動制度設計 (Behavioural institutional design)」と呼ぼう。DellaVigna はこれを「消費者のバイアスに対抗し、社会厚生を高める」方法論と定義しているが、より包括的体系的にとらえれば以下のような類型を含みうる。すなわち、第一は、DellaVigna と同様、消費者の持つ合理性から乖離したバイアスに何らかの形で対処し、政府が考える「望ましい」方向へと誘導するよう政策・制度を設計するアプローチである (是正・誘導型)。これはさらに、政策の目的として、消費者の非合理的な選好やバイアスを合理的なものに修正する場合 (矯正) と所与のものとする場合 (非矯正) に、手段として税制や規制等価格体系に影響を与えることで結果として現れる行動を「望ましい」方向に促すケース (市場介入型) と、情報の提供やフレーミングによりこれを逆手に利用して政府の目的を追求するケース (情報政策型) に分かれる。例えば矯正は、ヒューリスティクスに見られるように、厚生上望ましくないと考えられる判断上のミスを適切かつ十分な情報提供によって取り除く場合に適用されうるが、これらバイアスが人間の本源的なものであるならば強制的にこれを修正するという手法は必ずしもは適当ではない。市場介入型は、双曲割引に由来する喫煙等の中毒行動を (外部性で正当化される以上の) 課税により抑制すること等がある。情報政策型は、馴染みの情報に意思決定が左右される利用可能性を利用して広告規制により喫煙のリスクを強調し喫煙行動を減らす、デフォルト効果を利用して企業年金への加入率を向上される等がある。また減税議論のように、プレゼンの在り方を変えることにより消費者の政策への反応を調整するリフレーミングもこの範疇に含まれる。

第二は、上記が政府の目的関数をあくまで合理性に則った社会厚生関数とするのに対して、消費者の選好をそのまま政府の目的関数として捉え、最大化するアプローチである (適応型)。消費者の選好が合理性から乖離したとしても政府がこれを望ましいと見なす場合であり、純粋利他主義やウォームグロー等の社会的選好を社会厚生関数の構成要素として、遺産税制や寄付税制を設計するというケース等が考えられる。但し、社会的選好を社会厚生関数に用いることには、それを形成する心理メカニズムが他のモデルと異なり明確でないこと、特に社会的選好の場合、文脈によって複数の動機が働きうること等の理由から否定的な見解が多い (Bernheim et al. 2006)。

3. 「穏健なパターナリズム」による規範的アプローチ

規範的アプローチ、特に是正・誘導型の中で有望視されているものが「穏健なパターナリズム」である。通常のパターナリズムは、政府が消費者のある種の活動を制限する形をとる。その前提

には人々の判断や選択には非合理性があるという行動経済学の考え方と共通するものがある。こうした民間部門による選択の自由を制限するパターンナリズムに対しては、合理的に行動できる人々の行動も制約してしまうことから効率性を損なうという問題点がある。こうした厳格なパターンナリズムに対して、合理的な消費者の活動をできるだけ阻害せず、非合理的な人々の行動を望ましい方向に導くというソフトな形態のパターンナリズムが提唱されている。

ここでは穏健なパターンナリズムの社会厚生上の意味について Camerer et al. (2003) に沿って説明する。社会に占める合理的でない消費者の割合を p 、合理的な消費者のそれを $1 - p$ と想定し、政策介入による非合理的な消費者の純便益（合理性基準に則った望ましい行動をとることによる効用の増分）を B 、合理的消費者にとってのコスト（自由意志による選択を阻害される場合の不効用）を C 、政策を実施するための費用を I 、政策によって企業の費用が増加する場合の利潤減を $-\Delta\Pi$ とすると、穏健なパターンナリズム政策を導入した場合の社会厚生の変化は以下となる。

$$\Delta W = (p * B) - (1 - p) * C - I + \Delta\Pi$$

Camerer et al. はこれがゼロを上回る限り政府の介入が正当化されるとしている。つまり、社会に非合理的な消費者が多いほど、合理的消費者の選択の自由を阻害する程度が小さいほど、実施コストや企業利益への影響が小さいほど、穏健なパターンナリズムはパレート改善的な政策となる。上の例について言うと、喫煙に対しての外部性に対処する以上の課税は、合理的に喫煙行動をとっている消費者の厚生を減じることになり、その社会に占めるウェイト ($1 - p$)、社会的コストの大きさ (C) が大きければ望ましい介入とはいえない。また喫煙の広告規制については、合理的消費者への影響は小さいかもしれないが、政策実施コスト (I) や企業利益への影響 ($\Delta\Pi$) によってパレート改善的ではないかもしれない。他方、デフォルト効果を用いる等のリフレーミングの場合、合理的消費者にとってはフレームの在り方如何は行動に影響を与えるものではなく、また実施コスト等を限定的なため、介入形態としては受け入れやすいものといえる。

4. 行動経済学の活用例：アカデミアと政策当局での状況の違い

ここでは学界と政策現場における行動経済学を用いた政策分析の現状を整理する。学界では国内外を問わず政策面での多数の分析・提言がなされている。応用分野として最も盛んなのは確定拠出年金の加入率向上に関するもので、Choi et al. (2002) は米国 401(k) プランについて、従業員が年金制度に加入している状態がデフォルトであれば、いつでも制度から脱退できる（オプトアウト）としても、加入していない状態をデフォルトとした場合に比べ、結果的に制度に残り続ける人が多いことを示した。Benartzi et al. (2004) はデフォルト効果を用い、SMarT というオプトアウト可能だが、昇給のたびに拠出金を増やすプランを設定したところ拠出率が上昇する効果を確認した。デフォルトにより加入率を引き上げる手法は、非合理的な理由により老後の貯蓄を行うことが困難な消費者の厚生を高める一方、合理的な消費者の選択には影響せず、政策実施コストも限定的という点で穏健なパターンナリズムの典型的な成功例となっている。他の分野では、長時間労働と時間規制の有効性（大竹等 2008）、消費者金融の過剰債務問題と上限金利規制の是非（筒井等 2007）、税制では、減税は「戻し」という現状復帰よりも「ボーナス」というフレーミングによる方が需要刺激効果が高い可能性（Epley et al. 2005）、税額が明記されていないなど不透明な消費課税下での過剰消費の可能性（Chetty et al. 2005）等、広範な分野で議論が進んでいる。

他方、各国政府や関係機関でも最近、行動経済学の研究を行う事例¹が出てきているが、Benartzi et al.を受けた米国の 2006 年年金保護法を除いてはあくまで検討段階の域を出ているわけではない。では国際機関における状況はどうか。ここでは OECD を例に行動経済学の活用状況を整理する。ここで OECD を取り上げるのは、マクロ経済に留まらず医療、教育、競争政策等幅広い構造分野をカバーし、各国横断的な政策研究や各国スペシフィックな政策提言を行っていることから、行動経済学を応用するという観点でポテンシャルが高いと考えるからである。特に、加盟国及び主要非加盟国について定期的に政策提言する「経済サーベイ」は近年構造問題を深く取り上げてきており、行動経済学のケーススタディに適した環境が用意されているといえる。

まず、学界同様、年金に関する分析はある程度進んでいる。例えば、Tapia and Yermo (2007) は豪州、加盟・非加盟国を問わず公的年金の一環として強制積立方式を採用している諸国について年金資産運用の状況を分析し、①ファンドの選択肢を少なくしている国の方が加入者によるアクティブな運用がなされているとの診断の一方、②デフォルト型プランの影響も大きいことから、デフォルトにおける株式投資のシェアを拡大すること等を提言している。また、アイルランド経済サーベイでは、定額の基礎年金を補完する民間企業年金の加入率向上策としてデフォルトの設定を提言している (OECD2008a)。消費者政策の分野でも、ここ数年で円卓会議を二度開催し報告書をまとめるなど活発な動きをみせているが、消費者政策を考える上での行動経済学の重要性や穏健なパターンリズムの有効性を確認するなど学界の動きをなぞったものとなっている。また各国経済サーベイで消費者政策に触れている場合であっても、行動経済学に基づく分析・提言は今のところなされていない。これに限らず、加盟 30 カ国の直近の経済サーベイを見渡しても、先のアイルランドの例の他には、ドイツにおける夫婦合算課税が心理面から副次的所得者の勤労意欲に与える影響 (OECD2008b) や、米国で所得に連動して返済額を設定する奨学金が広がらない理由としてデフォルト効果を挙げる (OECD2007) 等で行動経済学的な診断が行われているだけで、政策提言における応用は皆無といってもよい。

5. なぜ政策現場で行動経済学は不人気なのか：4つの潜在的な問題

このように学界と比べ、なぜ政策現場では行動経済学の応用が進んでいないだろうか。その理由は必ずしも明確に示されているわけではないが、行動経済学の浸透の低さや誤解に基づくもの（非合理性はランダムである等）と行動経済学の本質的な問題点に関わるものがありうる。ここでは行動経済学の応用可能性の将来を占う意味でより重要な後者に特化して議論する。行動経済学に基づく政策介入については Glaeser (2005) や松島 (2008) 等多様な視点からの批判があるが、筆者なりに行動経済学を政策提言に応用する際の問題点を整理し直すと以下の4点に集約できる。

第一は既に触れたと重複するが、行動経済学に内在する非規範性の問題である。すなわち、ヒューリスティックスについては「判断の誤り」として、政府による何らかの是正・誘導策が正当化しやすいが、損失回避をはじめその他の行動パターンについては、対立概念としての合理性モデルが果たして「望ましい」のか否かについて明確な答がないことである。

¹ 英国 FSA は 2008 年に消費者の金融能力に関する研究を、豪州生産性委員会は 2007 年に消費者政策に焦点を置いた政策応用可能性に関するカンファレンスを、米国ボストン連銀では 2007 年に金融政策への応用を中心としたカンファレンスが開催されている。

第二は新たな政府の失敗である。消費者側に非合理的な行動が構造的に見られるのであれば、政治家や官僚を含め政策当局者も同様のバイアスを持ちうる。政府の失敗が通常の意味では、市場の失敗の是正を目的とした政府の介入が利益団体の影響等によりかえって効率性を損なうことを指すが、ここでは政府の意思決定の問題を心理面に拡張している点で新たな形態の失敗と呼びうる。バイアスを持つ政府が社会厚生を最大化を意図して制度を設計しても、意図とは異なりパレート悪化的な結果となりかねない。DellaVigna は反復や経験から消費者よりも政策当局を含む他の経済主体の方がよりバイアスから自由であると推論している一方、Glaeser は消費者・政策当局がともにバイアスを持っている場合、消費者の方が間違いを是正する誘因が強い等の理由から穏健なパターンリズムであっても政府による介入は正当化されないとしている。また、個人と比較して集団による意思決定は極端な方向に触れうるという社会心理学の教訓も無視できない。

第三は消費者のバイアスを利用することの倫理性である。松島は倫理性の観点から「パターンリズムは、心ない政策担当者が経済厚生を基準を作為的に操作して個人をそそのかして、制度を無視して自分に都合のいい社会を形作ろうとする危険性をはらむ」との最も右翼的な批判を展開している。これは基本的には選択の自由を阻害するような強いパターンリズムに対するアンチテーゼであり、人々の選択を可能な限り阻害しない穏やかなパターンリズムに対しては直接的には当たらない。他方、穏やかなパターンリズムであっても、Glaeser は消費者の非合理的なバイアスに基づく行動を是正しようという政策は、消費者に対してそうした行動は社会通念的に好ましくないとの烙印を押すことにより、一種の心理的な税を課する効果があり、しかも何ら税収を生み出さない点で非効率であると批判している。また、情報政策型の場合には倫理性の観点で特に慎重を期す必要がある。例えば、税制の例では Epley et al. のように消費者の損失回避性をいわば利用する形で減税の景気刺激効果を高めようとするのは、その目的からみれば妥当であっても、政府の意図が知られるようになった場合、消費者はある意味で搾取されたと考え、政府に対する信認が失われ、次の機会以降には政府の意図通りの行動を取らないようになるかもしれない。さらに、Chetty et al. の消費者は不透明な税に反応しにくいとの仮説から、例えば一時的な増収のために、消費税引上げの際、小売段階で税を表記しない方式を採用するというような手法は非効率であるばかりか、消費者のバイアスを悪用する手法であり許容されうるものではなからう。

第四は行動パターンの多様性である。消費者が経済的問題についてバイアスを持つといっても、それは画一的なものではないかもしれない。例えば自信過剰というバイアスを持つ消費者がいる一方で、逆に自身に対して極度に悲観的になる自信過小というバイアスを持つ者も存在する。関連してまた減多にない事象に対する確率評価という反応も、一方でプロスペクト理論が示唆するように矮小な確率を過大評価する消費者が存在するが、他方では減多に起らない事象であれば意思決定プロセスでその確率を無視してしまう者もいる。このような場合、自信過剰な消費者のみを念頭に製品の安全性表示基準や金融商品広告の規制を強化すれば、これら消費者の行き過ぎた経済活動を抑制できる一方で、自信過小な消費者の経済活動を必要以上に委縮させてしまうというリスクがある。関連して、行動経済学はリスクへの対応にはプロスペクト理論、異時点間行動には双曲割引など文脈ごとにパッチワークのようにモデルを対応させるもので、伝統的な経済学に基づく制度設計のように体系的かつ節約的な行動モデルをもとに議論することになじまないという問題がある。また、同じ文脈内でも上記のように相反する行動パターンが存在したり、非利

己的行動であっても複数の動機が並存しうるため、現存の合理性モデルのように節約性の高いモデルが確立されるまでは、政策決定者にとって必ずしも道標となり難いという問題もある。

6. 結語：慎重かつ漸次的なアプローチの妥当性

本稿では政策現場における行動経済学の活用はわずかな例を除いて皆無であり、今後もその活用を阻みうるいくつかの構造的な要因について述べた。以上を踏まえると行動経済学を政策に応用する行動経済政策学は、まずは行動経済学的診断による政策効果の検証を統計データ、アンケート、経済実験等から蓄積していくとともに、行動制度設計について以下の慎重かつ漸次的な原則に則って「小さく産んで大きく育てる」という姿勢が必要と考える。

- －節約性の高いモデルが確立されるまでは合理性モデルを前提とした制度設計を軸とする
- －行動経済学的見地から予想される望ましくない帰結に対し情報政策を中心に是正・誘導を図る
- －バイアスの有無、多様性を踏まえ穏健なパターンリズムに即した費用便益分析を慎重に行う
- －政府によるバイアスを和らげるため行動経済学者の関与・助言を求める
- －情報政策に際しては、政府による濫用を避け、税金等がからむ場合は慎重に対処する

(参考文献)

- 大竹文雄、奥平寛子 (2008) 「長時間労働の経済分析」 RIETI DP 08-J-019
- 筒井義郎、晝間文彦、大竹文雄、池田新介 (2007) 「上限金利規制の是非：行動経済学的アプローチ」現代ファイナンス No.22
- 松島斉 (2008) 「神経科学の応用 慎重に」日本経済新聞「経済教室」2008年7月15日
- Benartzi, S. and R. Thaler (2004) “Save More Tomorrow: Using Behavioral Economics to Increase Employee Saving,” *Journal of Political Economy*, Vol.112, No.1 pp S164-187
- Bernheim, D. and A. Rangel (2005) “Behavioral Public Economics: Welfare and Policy Analysis with Non-standard Decision-makers,” NBER WP W11518.
- Camerer, C., S. Issacharoff, G. Lowenstein, T. O’Donoghue and M. Rabin “Regulation for conservatives,” *University of Pennsylvania Law Review* 151: pp1211-44
- Chetty, R., A. Looney and K. Kroft (2005) “Salience and Taxation,” NBER W13330
- Choi, J., D. Laibson, B. Madrian, and A. Metrick (2002) “Defined Contribution Pensions: Plan Rules, Participant Decisions and Path of Least Resistance,” NBER WP W8655
- DellaVigna, S. (2008) “Psychology and Economics: Evidence from the Field,” NBER WP W13420
- Epley, N., D. Mak and L.C. Idson (2006) “Bonus or Rebate?: The Impact of Income Framing on Spending and Saving,” *Journal of Behavioral Decision Making*, Vol.19, No.3, pp213-227
- Glaeser, E. (2006) “Paternalism and Psychology,” *University of Chicago Law Review* Vol.73, No.1
- OECD (2007) “Economic Survey United States 2007,” OECD, Paris
- OECD (2008a) “Economic Survey Ireland 2008,” OECD, Paris
- OECD (2008b) “Economic Survey Germany 2008,” OECD, Paris
- Tapia, W. and J. Yermo (2007) “Implications of Behavioural Economics for Mandatory Individual Account Pension Systems,” *OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions*, No.11