

**科学研究費助成事業 研究成果報告書**

平成 29 年 6 月 13 日現在

機関番号：13101

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2014～2016

課題番号：26780055

研究課題名(和文)2012年英国金融市場法改革にみる市場志向型消費者保護法の検討

研究課題名(英文)Market powers do promote consumer protections

研究代表者

牧 佐智代(MAKI, Sachiyo)

新潟大学・人文社会・教育科学系・講師

研究者番号：40543517

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,100,000円

研究成果の概要(和文)：英国と米国の金融改革において、それぞれ消費者保護のための新たな監督機関が設立された。これらの改革動向を調査研究することにより、消費者保護を市場メカニズムを用いて実現するという思考方法が中核的な視点となっていることを明らかにした。また、かかる視点獲得の必要性を例証するものとして、消費者信用市場においては、製品リスクに関する情報の非対称性と消費者の限定合理性とを是正する3つの力が信用商品の特征に起因して阻害されること、さらに、一定数の消費者が有する認知バイアスにつけこむ巧妙な商品設計が業者によりなされていること、を明らかにした。

研究成果の概要(英文)：This research discussed characteristics of consumer credit market. To begin with, I considered why the market of consumer credit fails. In the credit marketplace three forces----learning by consumers, information provided by third parties, and information provided by sellers----have only limited power to reduce imperfect information and bounded rationality. Furthermore, my research demonstrated that sellers of credit products can easily exploit the lack of information and cognitive limitations of consumers.

研究分野：民法

キーワード：消費者信用 CFPB 金融消費者保護局 法と経済学

## 1. 研究開始当初の背景

2008年の金融危機を反省材料として、諸外国では新たな金融監督体制の構築が盛んに議論され、大規模な金融改革が行われた。

例えば、我が国の金融政策・立法において手本としてその動向を注視されてきた英国では、2012年12月に成立した「2012年金融サービス法」によって、FSAの解体および金融サービス・市場法の改正を行う抜本的な市場改革が行われた。同改革は、FSAを解体し、マクロプルーデンスに関して規律を行うPRA、そして、消費者保護に関連する全ての権限を集約するFCAを設置する。FCAの果たすべき目的として消費者保護と市場における消費者利益のための効率的競争を掲げており、消費者保護のみならず、消費者保護に資するという意味においても市場の効率的競争が等しく重要であることが強く意識されている。

また、金融危機の震源地とも言える米国においても、オバマ政権の下で金融改革が進められ、2010年に「ドッド=フランク法」が成立した。新たな金融監督体制を実現する同法下に基づく改革の三本柱の一つとして消費者保護の強化が掲げられ、新規規制機関としてCFPBが設置された。

このような英米の近時の金融改革において目指された消費者保護のための新たな監督体制・法的規律がいかなるものであるのか、その手法を検討することは我が国の市場の規律を考察する上で意義が大きい。

## 2. 研究の目的

本研究の目的は、英米の金融改革を調査研究を基軸として、それら改革において意識されている市場の効率的競争が促進されることにより消費者保護を実現するという議論や視点を摂取することにより、我が国においても市場対消費者保護という二項対立軸から脱却した消費者保護のための法的規律を構築することにある。

## 3. 研究の方法

英米の金融改革における消費者保護のための新たな監督体制がいかなるものであるか、また改革をめぐっていかなる議論がなされたのかを調査研究する。ただし、立法過程の調査・紹介という資料的価値を目指すものではなく、市場構造の中で消費者保護を実現するという視点が英米において中核とされていること、およびその視点を法的規律に具体化するための手法を明らかにすることを目指している。このため、立法資料を網羅的に調査研究するという手法よりも、むしろ市場構造の中での消費者保護という視点獲得に不可欠な「法と経済学」の議論に依拠した手法に重点を置く。

## 4. 研究成果

以下では、雑誌論文として公表した研究成

果の内容を、要約して報告する。

### (1) 消費者信用市場の失敗

製品リスクについて業者(売主)と消費者(買主)の間に情報の非対称性があること、及び消費者の合理性が不完全であることは、様々な市場で広くみられる問題である。このとき、市場には同時にこれら問題を修正するメカニズムが働くことも広く知られている。すなわち、消費者の学習、第三者による情報提供、売主による教育(情報提供)である。しかし、消費者信用市場においては、これら3つの是正メカニズムが信用商品の特徴によって阻害され十分に機能せず、市場の失敗が放置されたままとなる。

まず、消費者の学習について、信用商品は複雑であるため当該商品を理解するための労力は大きく、商品間の比較はいっそう困難なものであるから、消費者各人にとっての学習費用は大きなものとなる。なお、信用商品は共通の約款により同一の商品が大量に様々な消費者に提供される場合もあるため、誰か一人の消費者が学習し、その情報が他の消費者に伝達されることにより全消費者の便益が学習の費用を上回る可能性はある。しかしながら、この情報は公共財であるためにいわゆる集合行為問題が生じ、結果的に誰も学習しようとしなないという状況に陥る。以上により、消費者の学習は消費者信用市場においては十分に行われぬ。

次に、第三者による情報提供について、米国における『コンシューマー・レポート』のように、第三者機関が商品比較テストを行うことにより、情報と合理性が不完全な消費者の比較購買を手助けする役割を果たすことがある。しかしながら、信用商品は多様であり、かつ、物理的製品と異なり契約締結後すなわち商品提供後であっても、業者が約款を改正する形で商品を事後的にいくらかでも変更することが可能である。しかも、この商品・契約内容の事後的な変更は、修正した約款や契約書を郵送やeメールで送付するという形で行われ、低費用で行うことができる。このことから第三者機関であっても、市場に出回る多様な信用商品を比較し、変化し続ける商品の改変について逐次情報を収集するための費用は大きなものとなる。このため、第三者による情報提供の有用性は、消費者信用市場においては期待できないものとなる。

最後に、売主による情報提供について、競合商品に比べて自社製品が優良であることを買主に伝達ないし正しく買主に識別・理解してもらうべく教育することにより競争上の地位を改善しようとするインセンティブを売主は持つ。しかしながら、製品が同一である、あるいは一定の製品リスクが共通である場合、ある売主のなした情報伝達・教育に他の売主がフリーライドすることにより、この情報提供・教育のインセンティブは削がれる。消費者信用市場においては、まさにこの

フリーライドの危険性が大きい。すなわち、物理的製品の製造・開発であれば、製造ラインの整備等、費用と時間がかかるため後発企業によるフリーライドが可能になるまでの間に利益があげられる可能性がなお残されている。しかし、信用商品の変更は費用も時間もかけずに容易に行うことができる。このためフリーライドされる危険性が増大する。また、そもそも信用商品は複雑であるために、消費者に他社商品との相違、優位性を理解させることには大きな費用を要することも考えられる。以上より、消費者信用市場においては、売主が消費者に自社商品の優位性を理解させようと教育や情報提供を自主的に行うことは期待できない。

かくして、消費者信用市場においては、情報の非対称性と消費者の限定合理性は是正されることなく放置されることとなる。

## (2) 消費者の認知バイアスにつけこむ商品設計

問題は、是正メカニズムが十分に機能せず、消費者の情報と合理性の不完全さが放置されるだけにとどまらない。消費者信用市場では、消費者の合理性が不完全であることに業者がつけこむことが行われている。消費者信用市場においては、業者(売主)が消費者(買主)の信用リスクに関する情報を収集・精査する過程で、消費者自身以上に消費者の用途について把握し、それによって強固な行動予測モデルを構築することが可能となる。この好機を利用し、業者は一定数の消費者が認知バイアスを有すること、そしてその認知バイアスにつけこみ合理性をいっそう不完全にするべく信用用品契約を設計することが可能である。

例えば、クレジットカード契約において、年会費を安価ないしは無料にし、遅延損害金や利用限度額超過手数料のような各種違約金や手数料を高額に設定して収益を稼ぐという構造は広くみられる。これは、年会費という確実に発生する費用は消費者にはっきりと目につく費用であるから、この目立つ費用は安価にし、その代わりに、支払い遅延という不確実な事象にかからしめられた将来発生する費用について消費者がこの確率を過小視するため、各種違約金・手数料を高額に設定していると解することが可能である。また、クレジットカード契約や住宅ローン商品でみられる、勧誘金利・導入金利は、事後に上昇する金利価格で借入れを続けるという自身の将来の行動を楽観視し、目先の低利な価格に飛びついて契約を締結するという消費者の性癖につけこむものとみることができる。さらに、ペイデーローンという我が国における消費者金融と同様の小口短期融資商品において、金利ではなく手数料を請求するという手法は、手数料を実質年率に正しく換算して理解している消費者がわずかであるということ、さらに将来の自身の返済

行動を楽観視する消費者が何度も手数料を支払って借り換えを行うことに対応した商品であると言える。

## (3) 法的含意

消費者信用市場において生じているこのような問題は、我が国の民法学に対して大きな問題提起をなす。伝統的な民法学の思考方法の限界である。

我が国の民法学がこれまでに確立してきた手法・視点は、当該消費者の意思決定が勧誘者の働きかけにより阻害されたか否かという視点である。これは、あくまで当該消費者を単体で捉えるものであって、このような個別のアプローチには未だその視点内在的な制約が存在する。すなわち、一定割合として確率的に存在する認知バイアスを持った消費者のみに有効に働きかける契約実務が存在することの問題性を、そもそも捕捉することができないという問題である。これは二つに分節化して考えることができる。

第一に、これまで、法学に携わる者の中では、事前規制であれ事後的な訴訟であれ、「およそ全てあるいは大半の」消費者が業者と比べて劣位といえる場合を想定し、そしてその場合に救済は正当化される、という素朴な消費者観を共有してきた。これはその反面として、多くの消費者は悪影響を受けていないのに一定の消費者のみが「騙される」という契約実務や勧誘態様については、騙される者が愚かに過ぎないという消極的態度を生み出すことにつながる。しかし、消費者信用市場においては、認知バイアスを持った消費者が「一定数」存在しており、かつ、それらの消費者を搾取すべく商品設計がなされている。これは逆にみれば、「騙される」者は一定数の者に限られ、全員もしくは多くの消費者が「騙され」利用されているわけではない。しかし、業者は、「騙され」やすい、認知バイアスを持った消費者が市場において確実に存在することを、統計学的データに基づいてその確率をも算出し、費用を差し引いてもペイすることを把握しているために、高額の違約金設定や勧誘金利といった契約実務を維持し続けている。このような契約実務・勧誘態様の問題性は、市場においては、認知バイアスを持った一定数の消費者が、全消費者の「部分集合(subset)」として存在する、という視点を採ることによって初めて理解可能となる。

第二に、ここでの消費者を「部分集合」として捉えるという視点は、個としては弱い存在の消費者を「集団」として束ねて捉えるという従来の発想では十分に捉えることができない。認知バイアスを持った一定数の消費者は、「誰かは分からないが確実に誰かが認知バイアスを有した者である」という意味で、市場の中にいわば「確率的に存在」していると言える。業者は、市場全体にいわば撒き餌をすれば一定割合の魚が釣れること、および、

その割合がいくらであるか、を把握していれば足り、認知バイアスを持った者を特定して勧誘をする必要はない。よって、まず、当該原告という特定の者をターゲットとして勧誘がなされているわけではないため、個として消費者を捉える発想ではこの勧誘の実効性と問題性を捉えることはできない。さらに、認知バイアスを有した特に弱い消費者を識別し狙い撃ちにして勧誘をなすのではなく、認知バイアスを有している者が誰かは判然としないままで、しかし彼らにのみ特定の有効に勧誘は働きかけるといふ点こそが、この勧誘の威力であるから、特に弱い消費者群・消費者層を抽出して集団化する発想では、この勧誘の本質を捉えそこなう。

このように、現代社会において市場で生起する様々な問題を捉えるためには、当該消費者を単体でいくら観察しようとも足りず、また、弱い消費者を束ねて集団的に捉えるという発想でもなく、市場構造の中で匿名性を持ったまま「確率的に存在」する認知バイアスを有した消費者を全消費者の「部分集合」として捉えるという視点の獲得が必要となる。

この「部分集合としての消費者」という視点を民事救済理論にどのように採りこむかについては、今後の課題である。確率的に存在する一定数の消費者に対してのみ影響を及ぼす商品が供給されているとき、そのような業者の行動を是正するための法設計はいかにして可能か。当該商品・勧誘によって悪影響を受けない消費者と、影響を受けやすい認知バイアスの強い消費者とでは、規制の適正な水準は異なる。しかし、後者の消費者はあくまで確率的に存在するのであって、規制者が事前に両者を区別することは困難である。このとき、悪影響を受けていない消費者にまで規制の副作用が及ばないようにするための法規制はいかに設計し得るか。あるいは、悪影響を受けていない消費者に及ぶ規制の副作用を最小限に抑えつつ、認知バイアスを有する消費者の選択の改善により得られる便益を最大化する法的規律はいかにして可能か。それこそが現代の民事救済理論および消費者法理論の取り組まねばならない喫緊の課題である。

#### 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計 1 件)

1. 牧佐智代、消費者信用市場の失敗 消費者の認知バイアスと業者の商品設計、法政理論、査読無、49 巻 2 号、2017 年、93-120 頁。

<http://dspace.lib.niigata-u.ac.jp/dspace/handle/10191/47133>

#### 6. 研究組織

(1)研究代表者

牧 佐智代 (MAKI Sachiyo)

新潟大学・人文社会・教育科学系・講師

研究者番号：40543517

(2)研究分担者

(3)連携研究者

(4)研究協力者