

デジタル時代における 競争政策についての意見



2021年3月12日

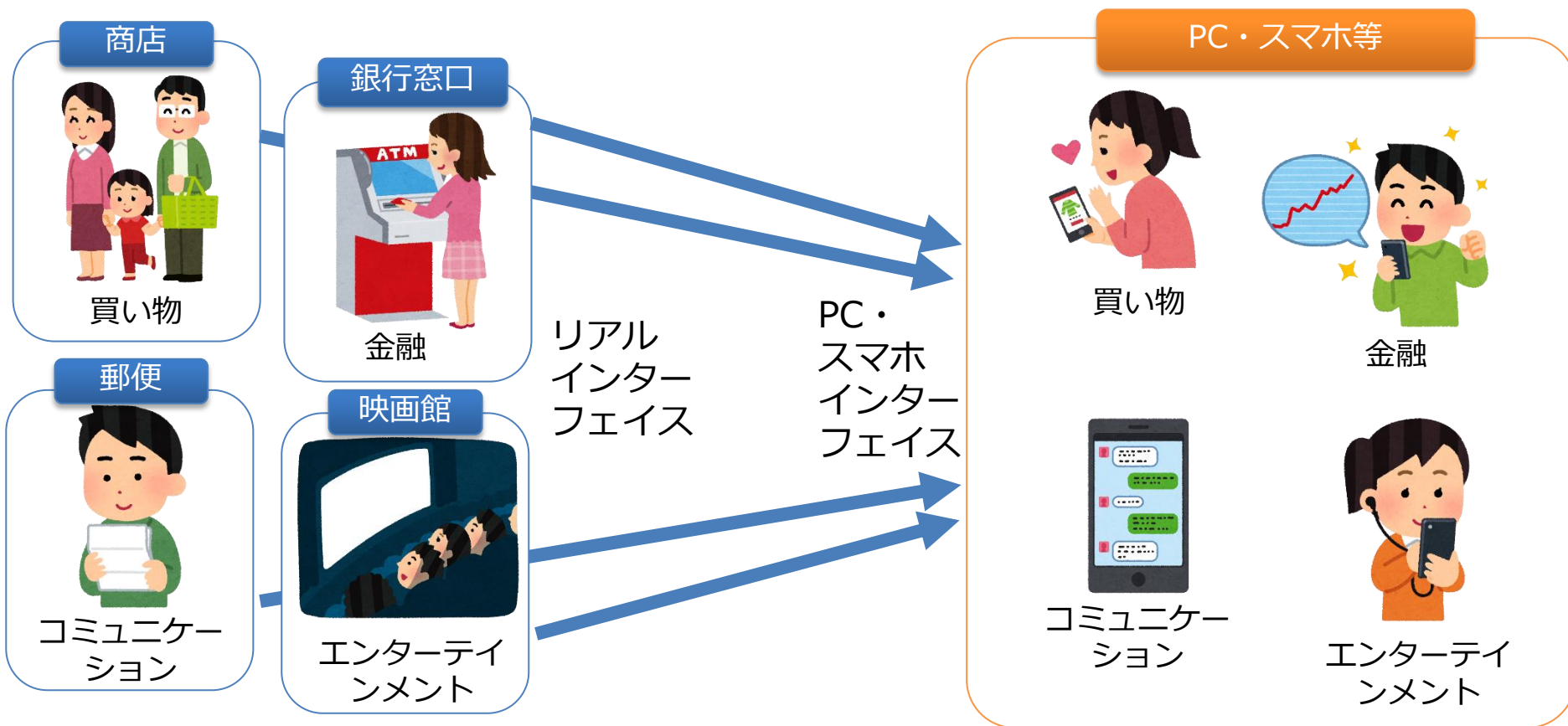
ポイント

- 経済のデジタル化進展に伴い、ユーザーインターフェイスが集約化（スマホ等）。集約化されたユーザーインターフェイスを出口とし、その背後にあるレイヤー構造全体を俯瞰した上で、その全体構造の中での独占・寡占状況を見ていくことが重要
- 競争政策はイノベーション促進的なものであるべき。公正取引委員会には、その観点から上記の構造全体における「本丸」に切り込むことを期待。なお、事前規制は現状の構造の固定化・イノベーション阻害のおそれがあることから、慎重であるべき
- データは単に多く存在すること自体が競争力を生むとは限らず、データ取得・分析・活用の一連のプロセスが目的に向けて一貫していることが必要。このプロセスを構築すること自体がイノベーション・知的財産的性格を持つことから、競争政策の観点からデータポータビリティ・オープンデータを考える際は、イノベーションを阻害することのないよう、きめ細かく分野ごとにメリット・デメリットを検討する必要
- プラットフォーマーによる個人情報・プライバシー保護のための措置が、必要以上の制約となって競争排除等につながっていないか、よく見極める必要

1. レイヤー構造を前提とした分析の必要性

①ユーザーインターフェ이스の集約化

- インターネットの発達、経済のデジタル化進展に伴い、**従来サービスごとに別々だったユーザーインターフェースが、PC・スマホ等に集約**される動き



この変化を踏まえ、生産要素としてのデータの影響のほか、**PC・スマホ等に集約されたユーザーインターフェース**を中心とする**産業構造全体を俯瞰的に見る視点**が必要となっているのではないか

② ユーザーインターフェイスを出口としたレイヤー構造

- このようなユーザーインターフェイスの中でも、特に**スマホはその汎用性・可搬性等により、ユーザーインターフェイスの中心**としての地位を確立（**スマホがないと何もできない！**）
- このようなユーザーインターフェイスを出口とし、その背後にある要素技術等をレイヤー構造で示すと以下のようなイメージ



③レイヤー構造を前提とした分析

- 使用しているユーザーが多い「個別サービス」により多くのデータが蓄積。同様に、「デバイスの基本機能（ソフトウェア）」レイヤーにおいても、当該機能が広く利用されればより多くのデータが蓄積
- サービス利用者に「個別サービス」を届けるためには、下部レイヤー（上流）の存在が不可欠

例：個別アプリは特定OSと、それに紐づいた決済サービスやアプリマーケットがあって初めて利用可能
無線通信網も有線通信網の存在が前提



- データにフォーカスすれば、「個別サービス」において多くのデータが蓄積することが競争上重要だが、それを可能としている背後のレイヤー（ソフトウェア、ハードウェア、通信インフラ）構造にもフォーカスが必要
- 「個別サービス」の土台である「OS」においては、発展の経緯から寡占構造。「OS」から派生した「デバイスの基本機能（ソフトウェア）」として、「決済サービス」「アプリマーケット」等の不可欠となる機能の厚み（レイヤー構造の厚み）が増大していくこと、さらにそれによってレイヤー構造全体の水平方向の分断が起こることによって、「個別サービス」レイヤーや「ハードウェアデバイス」レイヤー等、他のレイヤーへの影響力が拡大

⇒ 「デバイスの基本機能（ソフトウェア）」レイヤーの「ゲートウェイ」化・同レイヤーを押さえるプレイヤーの「ゲートキーパー」化

③レイヤー構造を前提とした分析

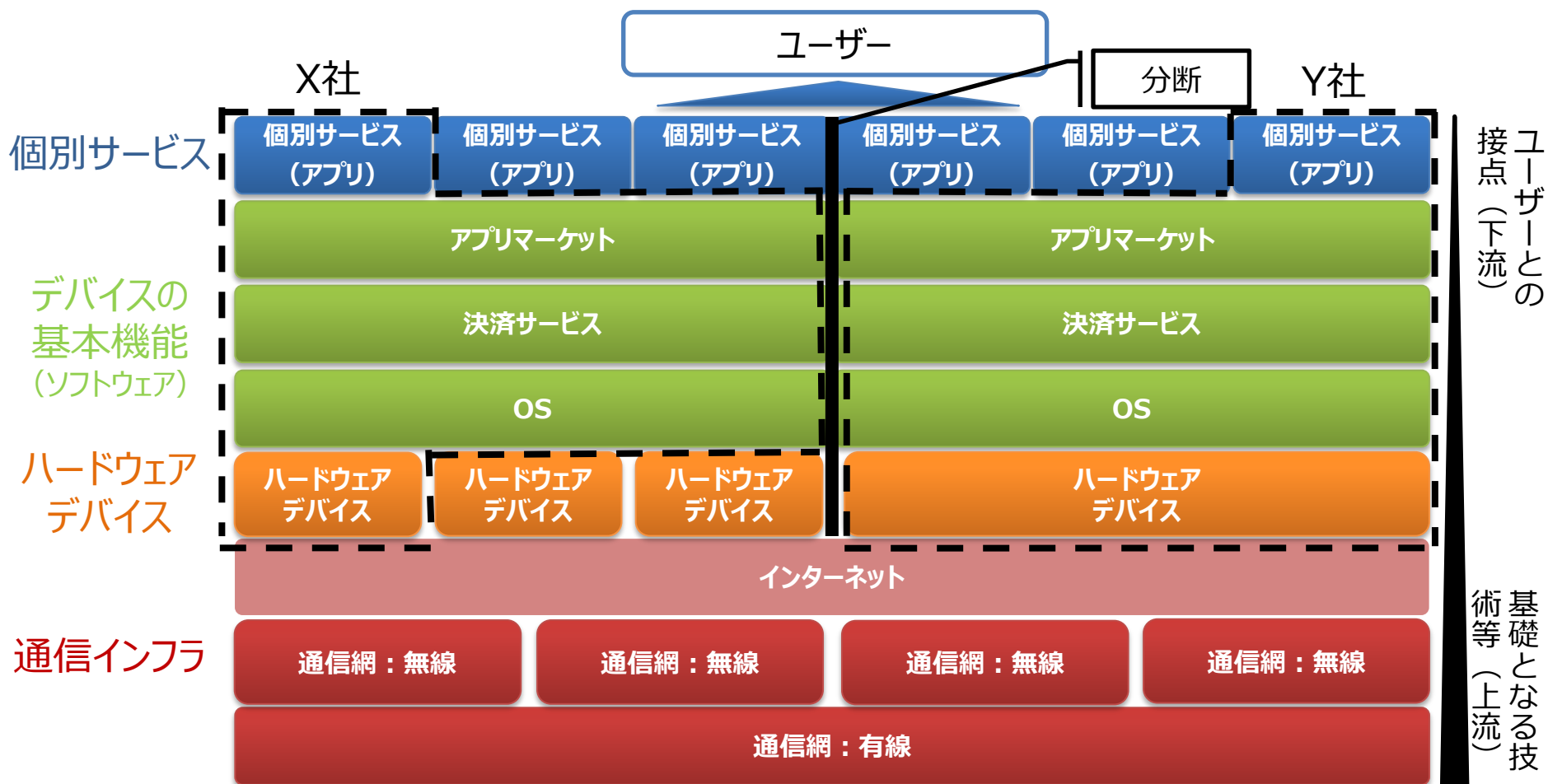
一般に、**以下のような特徴を持つ主体（ゲートキーパー）**は、レイヤー構造全体の状況に与える影響が極めて大きいため、**競争政策上特に注視が必要（課題が生じた場合、是正の必要性が特に高い）**

- ① レイヤー単位での寡占
- ② 寡占されたレイヤーの「厚み」の増大
- ③ これらによるレイヤー構造全体の水平方向の分断

ただし、課題への対処に当たり、**事前規制には慎重**であるべき

1. そもそも、**どの部分において上記①～③の問題が生じるか、あらかじめ予測することは困難**
2. 特に**事前規制の対象を外形基準によって判断することとなれば、特定産業への参入障壁となったり、新規プレイヤー発展の阻害要因**となる可能性があり、**市場競争を歪めるとともにイノベーションを阻害**するおそれ
3. レイヤー構造自体がイノベーションによって今後も不断に組み換え（例：要素技術の発展による新たなレイヤーの登場・既存レイヤーの衰退）。**事前規制によってイノベーションが阻害されれば、かえって現状の構造を固定化**してしまう可能性

(参考) スマホを中心とした現状のレイヤー構造



スマホをユーザーインターフェイスとするレイヤー構造では、二社により、OSでの寡占と上下方向への寡占の厚みの増大、レイヤーの水平方向の分断が生じており、注視が必要

※なお、これと同様の分析は、デジタル広告の配信等、特定機能に特化して行うことも可能と考えられる。今後、スマホ以外のUI（例：車、住宅）を中心として産業構造（レイヤー構造）の組み換えが活発に起こる可能性があり、その際にも状況を分析する上で有用と考えられる。

(参考) 公正取引委員会に対する期待

- 公正取引委員会は、近年、デジタル分野において積極的取組。デジタル分野以外でも生じ得る課題のデジタル分野への単なる適用にとどまらず、**私的独占の適用を含め、より骨太な構造的課題に積極的に切り込まれることを期待**
- そのため、**国際的な連携や人材面での充実化を含め、公正取引委員会のデジタル分野に対する理解・分析能力・執行能力の向上が必要**

デジタル分野に関連する主な取組

18

1. 事件審査関係

- アマゾンジャパン合同会社から申請があった確約計画の認定（令和2年9月）
- 楽天様に対する緊急停止命令の申立て（令和2年2月。同年3月に取下げ）
- 楽天様から申請があった確約計画の認定（令和元年10月）
- アマゾンジャパン合同会社によるポイントサービス利用規約の変更への対応（平成31年4月）
- エアビーアンドビー・アイルランド・ユー・シー及びAirbnb Japan様に対する独占禁止法違反被疑事件の処理（平成30年10月）
- 携帯電話事業者との契約に係るアップル・インクに対する独占禁止法違反被疑事件の処理（平成30年7月）
- みんなのペットオンライン様に対する独占禁止法違反被疑事件の処理（平成30年5月）
- アマゾン・サービスズ・インターナショナル・インクからの電子書籍関連契約に関する報告（平成29年8月）
- アマゾンジャパン合同会社に対する独占禁止法違反被疑事件の処理（価格等の同等性条件及び品揃えの同等性条件に関するもの。平成29年6月）

2. 企業結合審査関係

- グーグル・エルエルシー及びフィットビット・インクの統合（令和3年1月）（腕時計型ウェアラブル端末製造販売業、腕時計型ウェアラブル端末用OS・スマートフォン用OS提供事業、健康関連データベース提供事業、健康関連アプリ提供事業及びデジタル広告関連事業）
- Zホールディングス様及びLINE様の経営統合（令和2年8月）（ニュース配信事業、広告関連事業、コード決済事業等）
- エムスリー様による株式会社日本アルトマークの株式取得（令和元年10月）（医薬品情報提供プラットフォーム運営事業等）

3. ガイドライン関係

- 「デジタル・プラットフォーム事業者と個人情報等を提供する消費者との取引における優越的地位の濫用」に関する独占禁止法上の考え方」の公表（令和元年12月）
- デジタル分野の企業結合案件に的確に対応するため「企業結合審査に関する独占禁止法の運用指針」及び「企業結合審査の手続に関する対応方針」を改定（令和元年12月）

4. 実態調査関係

- 共通ポイントサービスに関する取引実態調査報告書（令和2年6月）
- デジタル広告の取引実態に関する中間報告書（令和2年4月）
- 家計簿サービス等に関する実態調査報告書及びQRコード等を用いたキャッシュレス決済に関する実態調査報告書（令和2年4月）
- 飲食店ポータルサイトに関する取引実態調査報告書（令和2年3月）
- デジタル・プラットフォームの取引慣行等に関する実態調査報告書（オンラインモール・アプリストアにおける事業者間取引）（令和元年10月）
- 消費者向けeコマースの取引実態に関する調査報告書（平成31年1月）

5. 研究会・検討会関係

- データ市場に係る競争政策に関する検討会（令和2年11月～）
- デジタル市場における競争政策に関する研究会（令和2年7月～、当面の研究テーマ：アルゴリズム/AI）
- 業務提携に関する検討会（令和元年7月報告書公表）
- データと競争政策に関する検討会（平成29年6月報告書公表）

(参考) 法執行の実効性確保のための関連施策

- デジタル化の進展に伴う**越境経済化に的確に対応し、法の適用における国内企業と外国企業のイコールフティングを確保するため**には、**独占禁止法も含め、外国企業に対する法執行の実効性確保が必要**
- この点に関し、新経済連盟は**2019年3月の提言「海外デジタルプラットフォームを巡る諸課題と対応策」**において、**以下のとおり指摘**

＜執行の強化＞

- ◆ 法の実効性担保のための**執行強化策**は不可欠。法適用できても執行できていないケースあり。**情報収集強化、体制強化**を強化する**新法を制定**すべき

① 情報収集の強化

➤ 会社法817条の厳格適用

会社法817条の「外国企業の日本における代表者を定めること」等の規定を厳格運用。加えて新法により違反業者への業務停止命令、日本からの国際送金禁止等の罰則追加

➤ 国内法人への資料提出義務の強化

海外企業と実質的に支配関係のある日本法人に対し、税務関連などに関わる資料提出を求める権限を強化。従わない場合には課徴金を設ける

➤ 日本国内で得た情報については国内サーバーへの保存を義務付け

② 執行機能の強化

➤ 裁判の国内管轄権

日本の消費者にサービスを提供する外資企業の国内法義務違反については、日本の準拠法に基づき管轄権を国内裁判所に定める

➤ 「国際執行庁」の創設

各執行省庁が持っている外国企業への権限を一元化し、専門人材を加え、執行を横断的に一括で担当することによって、執行強化をはかる

- なお、外国企業が会社法817条に基づき日本における代表者を定めた場合は、同法933条に基づき、当該代表者の住所地において外国会社の登記をしなければならないとされているが、**当該義務を履行しているデジタルプラットフォーマーはみられず、関連する行政罰が課された実績もないとの指摘あり**

2. データと競争政策

①データが有用な生産要素となる条件

- データは経済的収益をもたらす生産要素であるが、**単にデータを有していれば収益が得られるわけではない**（単純に、より多くのデータ⇒より多くの収益、ではない）
- データの**取得⇒分析⇒活用のプロセス**が、**特定の目的に向けて一貫していなければ十分な活用ができない**（この**プロセス全体の創出自体がイノベーションであり、知的財産**）
- 言い換えれば、**データを巡る競争領域**は、**分析・活用のフェーズだけでなく、取得のフェーズにも存在**

【Eコマースでの例】

データ取得



データ分析



データ活用



PC等での実際の入力データ

購買履歴・閲覧履歴データ

- 20代 女性 A飲料 B化粧品
- 30代 男性 A飲料 C書籍
- 40代 女性 A飲料 D健康器具

・購買につながる可能性の高い商品のおすすめ順

- ・活用方策はあっても、それに適合したデータの取得が必要
- ・どう取得するか自体にもノウハウ

入力時間データ

- 12時35分
- 22時48分
- 16時10分

具体的活用方法？

具体的分析・活用方策が未確立であれば、データは価値を生まない

関連データをどう取得？

- ✓ 同一人物のデータ紐付け？
- ✓ 類似デモグラフィックで代替？

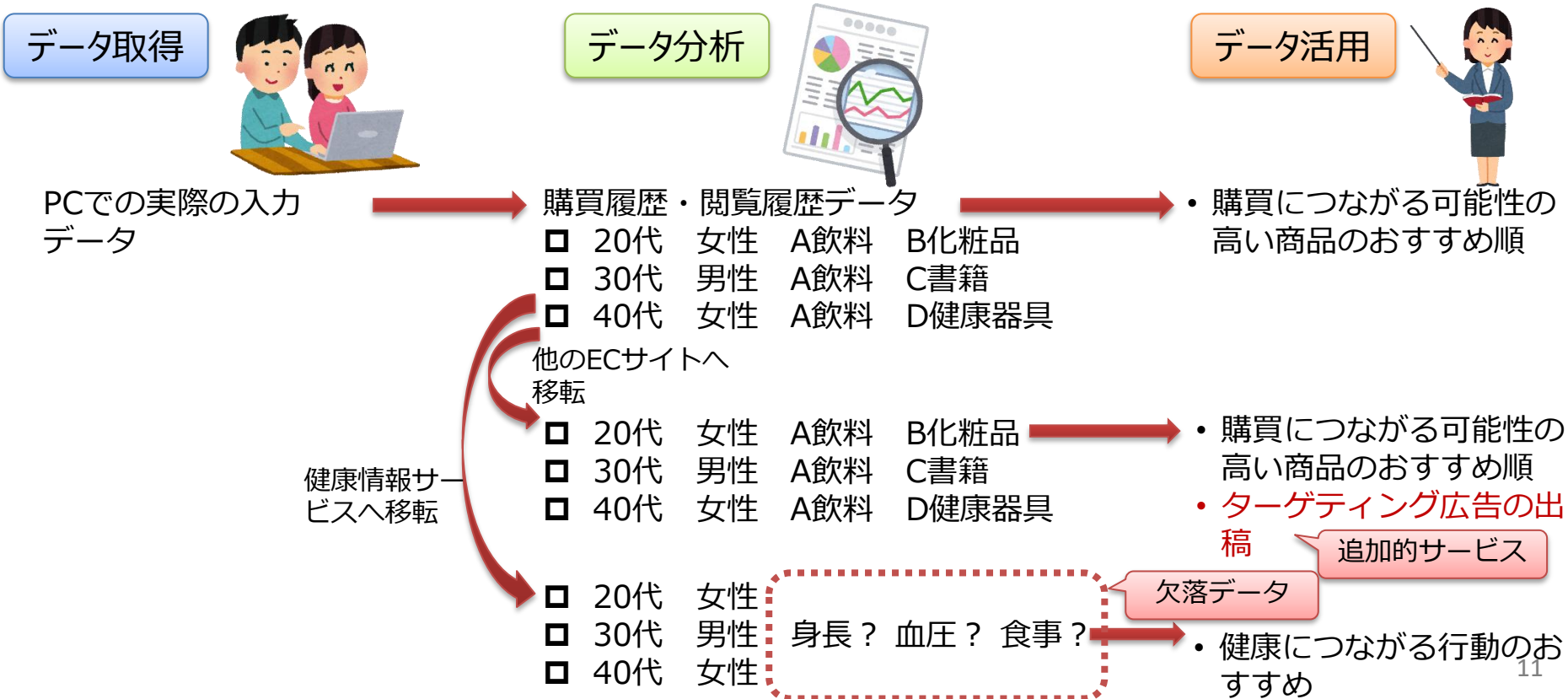
実店舗訪問データ？
広告反応データ？

より精度の高いおすすめをするには？

②データポータビリティ・オープンデータ活用について

- 外部からのデータ移転により、**データ活用策が新たに広がる（分析・活用フェーズでの競争を促進する）可能性があるが、課題が存在**
 - データ形式はコンパチブルか（**インターオペラビリティが確保されているか**）、**インターオペラビリティを確保するためのコスト負担をどうするか**
 - データ取得⇒分析⇒活用のプロセス自体がイノベーション・知的財産であることとのバランスをどう考えるか（**データ取得フェーズでの競争減退のおそれ。イノベーション促進のためには一定の保護も必要**）
- **分野が異なれば、必要なデータのうち移転で得られるデータの割合は限定され、便益が低下**

【Eコマースでの例】



②データポータビリティ・オープンデータ活用について

- データポータビリティは競争政策だけでなく、産業政策、個人情報保護等の観点から広く検討すべきものであるが、**競争政策の観点**からは、**データ取得・分析・活用すべてのフェーズでの競争を促進するためには、以下の点について配慮が必要**

- 工夫して取得したデータに対する一定の保護
- インターオペラビリティの確保に要するコストへの適正な支援

※なお、**公的データ**についてはデータ取得フェーズでの反作用を考慮する必要がないことから、**積極的なオープン化（API開放等）を行い、活用の促進が望ましい**

- 一般に、**データポータビリティのデータ活用面における有用性は対象分野を限定することでより高まる**と考えられること、**分野ごとに公益への貢献度が異なる**ことから、関連する政策の立案に当たっては、例えば医療等の個別分野ごとに以下のようなメリット・デメリットを考慮しつつ、**対象分野・対象とするデータ範囲の特定を丁寧に検討**すべき

【メリット】

- ✓ データポータビリティによって広がり得るデータ活用策、公益への貢献
- ✓ データ分析・活用フェーズにおける競争促進効果

【デメリット】

- ✓ インターオペラビリティの確保に要するコスト
- ✓ データ取得フェーズにおけるイノベーション阻害・競争減退のおそれ

③個人情報保護との関係について

- 個人情報保護政策により実現しようとする価値は競争政策により実現しようとする価値とは本来的に別個であり、**競争政策の観点と個人情報保護の両面**から捉えるべき
- **ただし、以下の点には留意**すべき
 - **個人情報保護に関するルール**を定める際は、国際的な制度の整合性等のほか、**競争に与える影響についての配慮が必要**
 - (例) ・個人情報保護ルールの厳格化により、対応できるプレイヤーを事実上限定する結果とならないか
 - ・データポータビリティにかかわる部分については、データ取得フェーズにおいてイノベーション阻害・競争減退を招くことにならないか
 - **プラットフォーマー等がその利用者に対し、個人情報・プライバシー保護の名の下に必要以上の制約を課す結果、市場における競争排除等につながらないか**（真の目的が競争排除等にある場合、それをどう見極めるか）
 - (例) ターゲティング広告の抑制のため、プラットフォームにおけるデータ取扱いルールを変更した結果、従前と同等の精度でターゲティング広告が行えるプレイヤーが当該プラットフォーマー等の少数者に限定されるケース

