

検討対象とする論点について（案）

平成29年1月20日

事務局

1. 本検討会設置の背景

- 顧客情報や機器の不具合・サポート情報をはじめとするデータ（生データから一定の観点で「ノイズ」を除いたもの）は、従来から、事業活動に利用されてきたが、近年の技術進歩によって、多種多様なデータを大量に、かつ、リアルタイムに、収集、保存、分析し、その結果を事業活動に利用することが可能となった。このように大量に収集される「ビッグデータ」は、「日本再興戦略2016」（平成28年6月2日 閣議決定 別紙1）において、「ビッグデータが人工知能により分析され、その結果とロボットや情報端末等を活用することで今まで想像だにできなかった商品やサービスが次々と世の中に登場する。」と記述されるなど、その収集及び活用が、我が国経済にとって生産性向上のための重要な課題とされている。
- 一方で、競争政策の観点からは、ビッグデータ（別紙2）はオンライン市場に見られるネットワーク効果^{※注1}を強化し、市場の「ティッピング」（別紙2）と「winner-takes-all」の帰結を生じさせる可能性がある¹と指摘されるなど、競争政策の観点からの問題提起がなされている（OECDビッグデータに関するラウンドテーブル（平成28年11月開催）事務局作成文書（参考2）。この他^{※注4}及び^{※注5}で後述）¹。

※注1 「ネットワーク効果」とは、製品、技術、仕様等を利用する者が増えることにより、製品、技術、仕様等の利用価値が高まることをいう。ネットワーク効果により、製品、技術、仕様等を提供する者は、更に多くの利用者を獲得することができる。なお、ネットワーク効果は、それ自体は、製品、技術、仕様等の利用者において、その利便性を向上させる側面もある。

特に、インターネット・ショッピング・モールに代表される双方向市場（後述^{※注3}）においては、「間接的ネットワーク効果」が生じるとされる。これは、プラットフォームの一方の市場（A市場）の需要者が多いほど当該A市場における商品・役務の需要が増加する可能性が高まるため、他方の市場（B市場）の需要者にとってプラットフォームの魅力

¹ [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP\(2016\)14/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP(2016)14/en/pdf)

が高まり、他方で、商品・役務の選択肢が多いほどA市場の需要者にとってプラットフォームの魅力が高まることをいう。

- このため、本検討会においては、データを大量に収集し、蓄積し、それを利用することによる競争への影響について、検討を行い、公正取引委員会における独占禁止法の運用に資するとともに、関係事業者における予測可能性の向上に努める必要がある。

2. 検討の視点

- ビッグデータを含め、デジタル関連市場の変化は急速であり、現在の技術間の補完関係、代替関係、今後の変化、新技術の出現等は予測できない。また、支配的企業の興亡など活発な新陳代謝も見られることから、過剰規制は禁物である。しかし、状況によっては、新規参入の困難化等による消費者の不利益など大きな弊害も予想されることから、必要があれば、規制的手段を迅速に、かつ、効果的に発動することが求められることに留意して、設例を含め、具体的な事象に基づき、具体的な論点整理を試みる。

その際、現在の活用状況、政策的議論の実施状況を踏まえ、当面、①消費者の嗜好・行動に関する情報（購買履歴、検索した情報、閲覧したサイト等）、②センサーによって収集する物の稼働状況（機械の減耗の状況等）や人の動作等の2種類のデータを念頭において整理を行う。

- 市場支配力を主に、当該市場における価格や数量（シェア）に基づいて考慮するといった伝統的な競争法の分析手法、思考枠組みはそのままでは適用できない可能性がある。データないしビッグデータによる競争への影響は、既存の思考枠組みをどの程度当てはめることができ、また、どのような限界があるのかについて整理を行う。

- 検討に当たっては、必ずしも現行の独占禁止法や指針等を前提とせず、自由な議論を行う。

なお、ビッグデータに関しては、データの活用を図るべく、関連する検討が多くの府省において、行われていることから、可能な限り、これらの検討状況を十分に踏まえた議論を行うものとする。

3. 競争法の観点からの議論の状況

- 現時点の内外の議論においては、オンライン上でプラットフォームを広く提供している、いわゆるデジタルプラットフォーム企業が、データの収集における競争法上の議論の中心となることが多い。

代表的な懸念として、これらデジタルプラットフォーム企業は、双方向市場^{※注2}（二面市場）としての事業の性格から、間接ネットワーク効果が働くことに加え、初期投資に関する規模の経済、範囲の経済^{※注3}が強く働くため、新規参入が困難となる可能性が指摘されている。このような状況の中で、消費者の行動に関するデータ（一部は位置情報などのリアルタイムデータ）を大量に蓄積し、それをサービス向上や販売促進等に利用することによって、さらなる地位の強化につながるのではないかと、最終的には「一人勝ち」(winner takes all) の状況がもたらされるのではないかと懸念されている。

※注2 「双方向市場」の定義としては様々な見解があるところ、ここでは、①異なる2つ以上の利用者層が存在すること、②異なる利用者間の取引を仲介する機能を持つ場等を提供するプラットフォームが存在すること、及び③間接ネットワーク効果が存在すること、という3要素を持つ市場をいう。

※注3 生産規模や生産物の範囲の拡大に伴って生産物の単位当たりのコストが下がり、効率が上昇することをいう。

- 具体的には、米、英、独、仏の競争当局が、ビッグデータの収集、活用と競争法との関係を検討した結果を報告書等として公表している。報告書の概要は以下のとおりである（詳細は別紙3）。

なお、我が国では、双方向市場を構成するオンライン市場での事業活動に関する公表事例があり、データに関する考え方が示されている例があるものの、これまで競争政策又は独占禁止法の観点からデータないしビッグデータに特化した専門的・包括的な議論は必ずしも十分には行われていない。

(1) 英国

- 競争・市場庁は、「The commercial use of consumer data」（2016年6月）において、ビッグデータの競争上の懸念に関連する指標として、製品やサービスの提供におけるデータの重要性、事業者が集めるデータの代替性、データ収集を支配することによってマーケットパワーを有する事業者の存否、プライバシーやデータ利用の透明性に係る事業者間の競争状況を挙げている。

- また、どのようなデータ収集や利用が競争上、問題となり得るかを識別する必要があると

ころ、データ市場には他の製品・サービス市場とは異なる特性があるが、それらの特性は、データ収集・利用市場に固有のものではなく、現在の競争や市場ツールがデータ市場特有の競争上の問題に対して有効でないという理由は見当たらないとの見解を示している。

(2) 仏・独

- 仏競争庁及び独カルテル庁は「Competition Law and data」（2016年5月）において、
 - ・ データへのアクセスが事業上重要である状況において、そのようなデータへのアクセスが新規参入者にとって困難な場合には、既存の事業者により収集されたデータが参入障壁となり、市場支配力の源泉になり得ること
 - ・ データが不可欠施設である場合、データの利用を拒絶することは、反競争的である可能性があること
 - ・ 差別的なデータ利用の拒絶は、反競争的であるとされる可能性があること
 - ・ データの収集、活用により、オンライン市場において価格等の透明性が高まる場合があるが、当該透明性の高まりは同市場における価格等についての共謀の安定化に利用され得ること

等を指摘している。

また、データ駆動型オンライン産業の市場支配力の評価においては、デジタル市場における双方向市場の特徴、ネットワーク効果、マルチホーミング、データの希少性等が考慮要素となることを指摘している。

(3) その他

欧州において、（データに直接関係するものではないが）不可欠施設の利用拒絶について競争法を適用した主な事例は以下のとおりである。

- ・ Magill 事件：テレビ局が、テレビガイドの出版を希望していた Magill に対してテレビ番組のリストを提供せず、著作権ライセンスも拒絶したことが市場支配的地位の濫用とされた。
- ・ IMS-Health 事件：医薬品販売と処方箋の地域的販売データを集積し、当該データを製薬会社に提供している事業者が、集計用フォーマットを競争者に提供しないことが、市場支配的地位の濫用に当たるかが問題となった事例。

当該事例において、欧州司法裁判所は、ライセンス拒否が市場支配的地位の濫用に当たるのは、それが潜在的需要のある新規製品又はサービスの販売を妨げ、客観的な正当化事由がなく、関連市場における全ての競争を消滅させる場合であるとした。

(4) 米国

- 連邦取引委員会（以下「FTC」という。）は「Big Data A tool for Inclusion or Exclusion」（2016年1月）において、データの活用に潜在的に適用され得る法律の一つとしてFTC法5条を挙げているが、消費者保護の観点やプライバシー保護等を中心に議論されており、競争への影響の観点からの評価は行っていない。
- FTCラミレス委員長は、「ビッグデータの集積は、競争との潜在的な関わりがあることは疑いが無いが、新たな規制や分析方法は必要とされない」と述べている²。

(5) 我が国における公表事例

(ア) ヤフー及びグーグル間での業務提携³

- 本事例は、ヤフー株式会社がグーグル・インクから検索エンジン等の技術提携を受けることを内容とする業務提携に係る事前相談である。（平成22年12月2日公表）
本事例では、「インターネット検索サービス及び検索連動型広告の分野」における競争への影響について検討している。
本事例では、業務提携により、ヤフーの利用者が用いた検索キーワード（クエリ）がグーグルに集積されることとなるが、この点についての独占禁止法上の評価は行われてない。
- 本事例に対しては、以下のような指摘がなされている。
 - ・ 検索エンジンは検索キーワードの数が多いほど性能・精度が高まるがゆえに、本件提携によりクエリの約9割が1つの検索エンジンに集中するため、当該検索エンジンのみが飛躍的に検索精度を高め、またこの精度とも連動する検索連動型広告における優位性が他社の存続や新規参入を危うくすることをどう評価するかという問題がある⁴。
 - ・ エンドユーザーが検索サービスや広告利用において料金を支払っていないことについては、一定の取引分野が取引を対象とすることからはたして市場画定の対象となるか否か議論の余地がある⁵。 等

² Fordham Competition Law Institute's annual conference(2016. 11. 22)に係るGCR記事

³ <http://www.jftc.go.jp/soudan/oshirase/kensakukoukoku.files/10120202.pdf>

⁴ ジュリストNo.1417 (2011.3)

⁵ 公正取引No.725 (2011.3)

(イ) ヤフーによる一休の株式取得を内容とする企業結合事例⁶

○ 本事例では、プラットフォームを介した川上市場（旅行/飲食店予約メタサーチサービス業）及び川下市場（オンライン旅行/飲食店予約サービス業）のそれぞれの市場について、間接的ネットワーク効果を考慮の上、競争への影響を評価している。

本事例では、「一休のオンライン旅行予約サービス業・オンライン飲食店予約サービス業において、ヤフーがインターネット広告業等の事業活動を通じて得た消費者の購買行動等に関する情報を利用することが可能となることにより、当事会社の事業能力が向上する可能性がある」としており、ウェブサイトを通じて得られる消費者の購買行動等に関する情報が、当事会社の事業能力を向上し得ることが明示されている⁷。

4. 本検討会で取り上げる論点案

データの収集・活用に係る競争への影響については、大きく

① データの蓄積によって、特定の商品・サービスについて、特定の企業が市場支配力を獲得すること、すなわち、価格、品質（状況によっては、プライバシー保護水準等を含む）といった競争条件をある程度自由に左右することが可能な状況、あるいは新規参入が困難となる状況が、どのような場合に生じ得るか。その前提として、「無料」の市場や双方向市場について、市場支配力の有無をどのように判断するか（価格や数量に基づく伝統的な競争法の分析手法はそのままでは適用できない可能性がある）。

仮に、市場支配力が生じ得る場合には、企業結合審査その他独占禁止法の運用上留意すべき点は何か

② 市場支配力を有する企業であれ、そうではない企業であれ、その保有するデータに対するアクセスを競争者その他の第三者に認める場合において、独占禁止法ないし競争政策上の留意点は何か。

に区分して考察することが適当ではないか。具体的には次の各論点を次回以降議論することとしてはどうか。

⁶ 平成27年度企業結合事例集 事例8

⁷ 「一休のオンライン旅行予約サービス業・オンライン飲食店予約サービス業において、ヤフーがインターネット広告業等の事業活動を通じて得た消費者の購買行動等に関する情報を利用することが可能となることにより、当事会社の事業能力が向上する可能性がある。」とした上で、「当事会社以外の事業者も、様々な方法により、消費者の購買行動等に関する情報を得ることができる」等の理由により、当該企業結合は競争制限に当たらないとしている。

(1) 市場画定の考え方

独占禁止法の適用においては、原則として、市場支配力の維持、形成、強化（別紙2）など競争に悪影響が及びうる取引が行われる「市場」（独占禁止法3条においては「一定の取引分野」）の画定が前提となる。

○ SNS等の市場画定

SNS、検索エンジンなどのインターネット上で提供される役務（後記のマッチング型の役務を除く。）については、役務を提供するプラットフォーマーを供給者とし、①役務の提供を受ける消費者を需要者とする取引に係る市場、②役務を利用する消費者に視聴させる広告の広告主を需要者とする取引に係る市場（ただし、当該市場の画定に際し、後記「無料」市場が論点となる。）、及び③（場合によっては）データの取引に係る市場が想定されるが、これら以外に検討対象となる市場は考えられるか。企業間で取引されていないデータを基礎とする市場支配力の形成可能性を評価するにあたっては、上記②で評価すれば足りるか。

○ 「無料」市場

SNS等の双方向市場について典型的に見られる、ユーザーに対して金銭面の利用料金が徴収されない場合（「無料」市場）において、当該取引について、独占禁止法上の「市場」を画定すること（反競争的行為を問題とすること）が適当か※注4。

※注4 OECDラウンドテーブルの事務局作成文書（前述）においては、双方向市場の需要者が直接の取引関係に無い限り、両サイドの市場をそれぞれ画定すべきことが広く理解されているとしている。また、「無償」市場については、SSNIPテスト（小幅ではあるが、実質的かつ一時的ではない価格引上げ [small but significant and non-transitory increase in price]、別紙2）をした場合の需要者行動に基づく市場画定の考え方）を用いることができないことから、これに代替する手段として、SSNDQ (small but significant non-transitory decrease in quality) テストを紹介している。

○ マッチング型の役務の市場画定

インターネット・ショッピング・モールなど消費者と販売者をマッチングする機能を持つプラットフォームについて成立する双方向市場についても、競争への影響は各市場ごと、即ち、出品者とショッピング・モールとの取引、消費者とショッピング・モールとの取引のそれぞれを評価することが基本となる（ただし、商品によっては、インターネット・ショッピ

ング・モールと当該商品に関する他の販売者との販売市場を追加的に想定することもあり得る。)と考えられるが、両市場を一体として評価することが適切な場合はどのような場合か。また、それは技術的に可能か※注5。

※注5 OECDラウンドテーブルの事務局作成文書(前述)においては、マッチングする機能を持つプラットフォームについては、両市場における取引が同時に行われる限りにおいては、一つの市場を画定すれば足りることが広く理解されているとしている。

(2) データの収集及び活用による市場支配力の形成等の可能性

○ 市場支配力との関係で、プラットフォームに観察されるネットワーク効果や規模・範囲の経済、競争者へのスイッチングコストをどのように考慮することが適当か。

(考慮事項の例)

- ・ 先行事業者が一定の情報を蓄積している場合において、競争者が(同一でなくとも)同様の情報を収集し、事業活動に活かすことが可能かどうか、基礎的な判断材料となるか。
- ・ データ集積の程度とそれを活用して得られる効果の程度(いわゆる学習曲線)を考慮すべきか。
- ・ データの可搬性(例えば、SNS等における投稿内容等の競争者への可搬性)の低さはスイッチングコストにつながるか。

○ 価格による競争が行われていない場合などに、プライバシー保護水準を競争変数と評価することの妥当性(市場支配力に関する評価のうち「価格、品質、数量その他各般の条件」(別紙2)への該当性)。

○ 独占禁止法の適用に当たって、集積されたデータが企業結合規制中の、「他の会社の事業上の固定資産の全部又は重要部分の譲受け」(独占禁止法16条1項2号)等に当たる可能性はあるか。それはどのような場合か。

(3) データへのアクセス拒絶に係る独占禁止法上の評価

○ 自ら収集したデータ(生データ)又は自ら分析したデータ(加工データ)について、第三者からアクセス(データの譲渡、利用許諾等)の申出を拒絶することが、独占禁止法上違法な排除行為に該当する場合はありうるか※注6。具体的にどのような事業分野で問題となり得るか。

法定独占産業(過去の法定独占産業を含む。)の場合や※注7一つの物へセンサーを複数設

置ることが技術的又は経済的に不可能な場合はどうか。なお、前記3(3)のとおり、欧州において、情報へのアクセス（ライセンス）を認めないことが競争法上問題とする複数の事例がある。

※注6 知的財産のライセンスにおいては、ある技術に権利を有する者が、他の事業者に対し当該技術の利用についてライセンスを行わない（ライセンスの拒絶と同視できる程度に高額なライセンス料を要求する場合も含む。）行為や、ライセンスを受けずに当該技術を利用する事業者に対して差止請求訴訟を提起する行為は、当該権利の行使とみられる行為であり、通常はそれ自体では問題とならず、技術（知的財産）の取得過程や、技術が市場支配力を有するに至った過程等に基づき排除行為に不当性が認められる場合に限り、独占禁止法上違法となり得るとしている。（知的財産の利用に関する独占禁止法上の指針〔第3の1(1)〕）

※注7 例えば、「適正な電力取引についての指針」では、「他の小売電気事業者がその事業活動において必要とする需要家の情報を、一般送配電事業者が送配電等業務を通じて保有している場合において、自己又はグループ内の小売部門に対する開示手続と同様の手続により、当該需要家から当該情報の利用許諾を受けた他の小売電気事業者に対して開示しないこと」は、「他の発電事業者や小売電気事業者の事業活動を困難にさせるおそれがあることから、独占禁止法上違法となるおそれがある（取引拒絶、差別的取扱い等）」（Ⅲ2(2)-2-1）としている。

(4) その他

- 双方向市場では取引当事者が消費者となる場合があるが、優越的地位濫用規制は、対消費者取引にも適用し得ると考えることが可能か。その場合にプラットフォームの取引上の地位が相手方に優越しているか否か（消費者における取引先変更困難性）をどのように考えることができるか。

大量のデータ取得（プライバシーの著しい侵害）を搾取的濫用と位置付けることの評価。

以上