

データと競争政策に関する検討会（第3回）議事要旨

- 1 日 時 平成29年3月31日（金）10：15～12：15
- 2 場 所 中央合同庁舎第6号館B棟11階公正取引委員会官房大会議室
- 3 検討会委員 別紙委員名簿のとおり（宇都宮委員及び森委員は欠席）
- 4 議事次第
 - (1) 開会
 - (2) 松尾委員からのプレゼンテーション
 - (3) 西岡委員からのプレゼンテーション
 - (4) 討議
 - (5) 閉会

5 議事概要

各委員から出された意見等は以下のとおり。

- (1) データの大量集積又は利用による市場支配力形成の可能性について
 - 今後、様々な事業分野において、データを人工知能に学習させることで、機能向上といった製品の付加価値自体の向上に資するため、フィードバック効果が回りやすくなり、GoogleやFacebookと同じような状況が起きるだろう。オンライン上の世界だけでなく、様々な事業分野において、データを収集した者が競争上優位になるという状況が今まで以上に発生しやすくなるだろう。
 - データは古くなると価値が無くなるため、新しいものに更新する必要がある。未来永劫、価値のあるデータというものはないことから、古いデータを蓄積している企業よりも、新たなデータを収集する能力、それを実現するプラットフォームを有する企業の方が競争上優位である。したがって、データそのものというよりも、データの収集手段の方が競争上重要であろう。
 - データに係るフィードバックループが、プレイヤー毎にどのような形で、どのように働いているのかきめ細やかに把握する必要がある。また、フィードバックループの在り方は権利保護がどのようなものであるかによって影響を受けることから、権利保護状況への目配りが必要である。

問い合わせ先	公正取引委員会事務総局経済取引局経済調査室 電話 03-3581-4919（直通）
ホームページ	http://www.jftc.go.jp/cprc/index.html

- データが市場における重要な投入要素であり、データに希少性があり、かつ、市場における競争制限につながるようなクリティカル・マスが小さい状況下においては、データの囲い込みがある段階で潜在的な競争制限の危険性がある。

独占禁止法は、単に事業者が市場支配力を形成することを問題視するものではなく、問題となるのは正常でない形で市場支配力が形成・維持・強化される場合である。この観点から、例えば、企業結合審査において、クリティカル・マスの存在が想定される場合に、売上高は必ずしも大きくないが、その競争者となり得るデータリッチな事業者を買収して競争の芽を摘むといったことが行われたときに、どのように独占禁止法を適用するのかということが、本検討会の課題である。

- データは競争における重要な投入要素であり、事業者自らがデータを獲得することは、正しい競争手段であるが、他の事業者のデータを獲得することを妨げるような戦略や人為的に市場支配力を獲得するような行為をどのように規制するかが問題となる。

- 5年前や10年前との状況の相違は、データあるいはデータを収集する能力が事業競争力に直結するようになってきていることであろう。データを大量に収集した者が事業競争力を得る、すなわち、データを収集した者がシェアを獲得するという関係が今まで以上に成立している。

そのような中で、既にシェアを獲得した事業者の行為については、従来の議論で足りるため、改めて議論を行う必要はないが、シェアを獲得したわけではないものの、データを大量に収集している段階の事業者の行為について、どのような規制を設けるのか、あるいは規制を設けるべきではないのかという議論が必要であろう。

- データについての市場シェアをどう考えるのかの議論について、対象となるデータやその入手源を分子とした場合に、分母をどう考えるべきなのか。ネットワークでつながった世界では、対象とする地理的範囲、機能、サービスカテゴリー等が複雑にからみ合い、議論が難しいのではないか。

- 市場支配力について、データを利用することで市場支配的な地位を獲得する場合と企業結合規制とでは、評価の方法に違いがあるのではないか。

(2) 無料市場について

- 金銭的対価を伴わない無料市場を「市場」と捉えることについて、我が国において、異論を唱える者は少ない。ただし、米国や欧州においても、無料市場における競争に悪影響があったからといって当局が介入している事例は少なく、無料市場という経済的競争における重要なセグメントであることを認識しつつも、無料市場における競争を制限するような行為に対しどのように介入するか、あるいは無料市場における競争の低下をどのように把握するかに関し、従来、事例では十分に分析されてこなかったという点が問題である。その問題がまさに本検討会で検討している課題であり、その点を精緻化する必要があるのではないか。

○ 無料市場における競争上の弊害は価格引上げではなく、例えば、プライバシー侵害等の形で生じるのであり、これらの形態の消費者被害実態を把握しないことには競争効果の有無を評価できない。このことからプライバシー問題は避けることができないと思われる。侵害問題の実態や可能性を把握する必要がある、またそのための前提として他法令で十分なプライバシー問題への対処ができていないのか、中でもルールが実態として十分か、効果的なサンクションがあるか、エンフォースメントが十分なされているのかを把握しておく必要がある。なお、その上で独占禁止法でも対処すべき役割が残されていないのか検討が必要になることもあり得るのではないか。

○ 無料市場の問題は、多くの場合、無料市場がデータの獲得プロセスに組み込まれていることにより生じている。無料サービスによって他社によるデータ獲得が妨げられる結果、関連する市場において競争の低下を生じている可能性があるということを理解しておく必要がある。

○ ディープラーニングを議論する上で、まず、Google や Facebook をどう考えるかについて考える必要がある。Google や Facebook の独占状態を考える上で重要なことは「無料」が重要なポイントとなっていると考えられる。

例えば、Facebook は、ユーザー 1 人あたり 2 万円の収益があると言われている。そうすると、ユーザーは、Facebook を利用することで少なくとも幾らかの金銭的対価が支払われてもいいはずであるが、Facebook からユーザーに支払われている金銭はない。

Facebook も当初のビジネスモデルとして、サービスの提供と収益化の手段が確立していなかったために、無料でサービスを提供することが当然であった。Google の検索エンジンも同様で、検索エンジンと検索連動型広告に結びつけることで高収益を上げている。つまり、データは、最初はデータそのものに価値が出るかどうかかわからないが、収益化の手段と結びついた瞬間に価値を持ち、その状況においては、当初の契約がユーザーにとって非常に不利な契約になってしまっている状況が発生しているのではないか。

データの議論は、データ単独の議論というよりは、ビジネスの全体として考えるべきであろう。データが収益化の手段と結びついた時に、本来、データの提供者が得るべき利益の配分に照らし、それが適切な契約なのかという視点を持つ必要がある。

データの価値について、社会が自分のデータに価値があると気が付き始めた時に、社会的常識に照らして、利益配分がおかしいという議論があってもいいのではないか。

(3) データへのアクセスについて

○ 多くの事例では、データが不可欠というだけではなく、そのデータの獲得プロセスや他者の利用を妨げるプロセスの中で、ある種の人為的な行為が行われている場合に、問題とされているのではないか。データの特性に起因して後発事業者によるアクセスが不可能な場合がどれくらいあるのか、大前提の理解として重要である。後発事業者であってもアクセスが可

能であるにもかかわらず、アクセスを妨げるような人為性があるような場合には伝統的な独占禁止法の道具が使いやすい。

正当な投資の成果として獲得したデータ等、正常な競争プロセスを経て獲得したデータを自らが利用することは許されるが、相手方から必要な限度を超えてデータを獲得する場合など、獲得プロセスがデータの囲い込みとなっている時には、データへのアクセスを認めるべきということになると考えられる。

少なくとも、例えば、データの生成者自身に対してデータへのアクセスを認めない、又は、データの活用を認めないことで、データを用いた新たな取引を始められない状況が作られてしまうことは競争法上問題があり、これらは、データの囲い込みが妥当か否かを判断する際のベースラインとなるのではないか。

例えば、市場支配的な事業者が、他の事業者のデータを利用した製品について当該他の事業者と共同開発を行う場合に、正当な理由なく自らと競合する可能性のある第三者にはデータの利用を認めないことを内容とする拘束条件を相手方に課すことは、それによって対抗軸の新規参入が阻害されるような場合には、独占禁止法上問題とすることは可能であろう。このような事例は、現実には事実認定が難しいと思うが潜在的には問題となるのではないか。

- ある事業上、重要かつ必須なデータを後発事業者も利用可能できれば、競争は一見、活発化する。この点からは、データの必須性に応じた不可欠施設の法理の適用がデータへのアクセスの論点に対する最も簡単な解のようにも考えられる。しかし、一方で、希少なデータといっても、技術的優位性を確保するためのデータ収集は競争的な行為にほかならない。

不可欠施設の法理を適用するにしても、本当に必須性があるものと、そうでないものの識別が必要であり、必須性があると評価できる場合についての絞りが必要である。不可欠施設の法理の適用事例のある欧州においても、これまで無条件のアクセス義務が認められてきているのは、自然独占性あるいは、法的独占性に依拠して行われているのが通例である。これは、そのような前提が無い場合については、技術的優位性を確保するための競争的なデータ収集との識別が困難だからである。

そもそも我が国では、不可欠施設の法理を明示的に適用した審判決があるかないかもはっきりとしない。NTT東日本の私的独占事件でも事業法上のアクセス義務が課されていたため、通常は不可欠施設の法理が適用された事例とは考えられていない。EUでも不可欠施設の法理の適用事例は、かなり限定されている。米国では、不可欠施設の法理について判断されていない。

- 消費者データと生産者データという対比で見た場合、消費者データは、世の中に大量に存在するが、入手源を他者に依存するのに対し、生産者データの入手源は、各現場にそれぞれ存在する。例えば、トマトについての生産者データの場合、生産者の許諾さえ得れば、トマトが育つ場所から色々なデータを収集することができる。

なお、データを活用する方法やノウハウは、消費者データと生産者データとで決定的に差があり、切り分けて考える必要があるだろう。

- ディープラーニングに必要なデータに関して、後発であることが理由で後発事業者が先発事業者と比べてデータにアクセスできなくなることは余り無いと考えられる。データに係る先発事業者の競争上の優位性は、データを先んじて収集することができるため、結果的に次のバージョンアップを市場に出す時期が早くなり、製品の競争優位性が保たれるということであろう。

ただし、年間で撮影される数が限られる医療画像のような供給に限りのあるデータを必要とするディープラーニングにおいては、製品市場での先発事業者の地位が確立した後は、後発事業者はデータにアクセスできなくなるという可能性はある。

- データへのアクセスには、データの入手源へのアクセスと、加工したデータへのアクセスの2通りが考えられるが、これらは区別して議論すべき。

データの加工には、投資が必要であることから、独占禁止法上の検討においては、当該投資へのインセンティブを考慮する必要がある。

- データへのアクセスの検討では、データの収集、利用に対する事業者の投資インセンティブを損なわないよう留意することが重要である。

- データへのアクセスの議論においては、行政上の措置の扱いが切り離せないだろう。排除措置命令をどう考えるかについて、例えば、排除措置として、新規に取引をさせる場合と、既存に取引があった場合に取引を再開させる場合とでは、異なる考え方が必要であろう。

データの搾取においても、プライバシーポリシーの変更を求めるといったことも考えられるが、行政処分であるため、比例原則も考慮する必要がある。そうすると、どの事業者も似たり寄つたりのプライバシーポリシーの中、特定の者だけのプライバシーポリシーの変更を求めることはあり得るのかという問題もある。

- 生産行為により生じるデータは、何かしらの権利保護がないと利活用が進まないと考えられる。

- 公共性を有するデータは、共有すべきである。

(4) データの「搾取」について

- 搾取によるデータの囲い込みにつながると評価されるような取引については、搾取それ自体の不当性に着目するより、取引条件、換言すれば、相手方に対する拘束条件によって市場支配力が強化されることの不当性に着目する方が、通常の独占禁止法の枠組みの中で理解しやすい。データの囲い込みのバックグラウンドで理解するのが適当ではないか。

- 搾取を通じたデータの獲得プロセスについて、搾取的手段を用いて競争者を排除していれば不当と評価される競争者排除の観点からの議論は必要だ。もっとも、消費者に対する搾取

がそれ自体として独占禁止法違反とならないのかどうかは、かねてから議論されてきた重要な問題であり、データについては消費者からプライバシーを侵害するような形で不当に情報を収集することについて独占禁止法上問題となるのかという観点も非常に重要な問題設定であり、議論に値する。

- 優越的地位の濫用が想定される場面としては、例えば、大企業が中小企業と共同開発をしようという場合に、大企業から中小企業に対して次々とデータの提出を求められ、その都度、データを出していたら、半年経ったところで、中小企業は大企業から取引しないとわれ、データを取られただけに終わるといったケースが挙げられる。実際に、このようなケースは数多く発生している。

大企業が中小企業との関係で、優越的地位にあるかどうかは、両者の相対的な関係によるが、これから共同開発を始めようとする段階では、既存の取引関係がなく優越的な地位にあるという評価は難しい。しかし、大企業は中小企業に対して、優越的地位に類するような事実上の支配的な影響力があるため、優越的地位の濫用規制やその他の独占禁止法に基づく規制を適用できないのかという問題意識がある。

- データの搾取について、優越的地位の濫用という点、まず、事業者間の関係として優越的な地位の有無についての議論に終始し、実際には、優越的な地位にはないということで独占禁止法上の優越的地位の問題にされないということも考えられる。そうすると、問題の本質が捕捉できないのではないかと。データにしろ、ノウハウにしろ、契約上の権利関係が重要であり、全てを独占禁止法で解決することは難しいように思われる。

(5) その他

- 事業者における人工知能の運用イメージは、大企業、特に製造業において、機械学習を使える高度な人材、高性能な計算機及びデータを準備する環境が整い、その中で得られたデータをその事業者が学習させることで学習済みモデルを作り、それらの学習モデルをコピーして販売していくということが理想的な事業モデルである。

しかし、大企業1社において全てを行うことが難しい場合も多く、大企業とベンチャー企業が組むことが現実的である。その意味では、データを収集する事業者、シミュレーターやロボットを作るといった事業者、これらの事業者を水平的に束ねるような事業者が現れ、大企業をトップとするような下請構造に近い形になっていくのではないかと。

以上

(文責：公正取引委員会事務総局 速報のため事後修正の可能性あり。)

データと競争政策に関する検討会委員名簿

宇都宮 秀樹 森・濱田松本法律事務所 弁護士

川濱 昇 京都大学大学院法学研究科教授

座長 後藤 晃 東京大学名誉教授

鮫島 正洋 内田・鮫島法律事務所 弁護士

土佐 和生 甲南大学法科大学院教授

中林 純 近畿大学経済学部准教授
(競争政策研究センター主任研究官)

西岡 靖之 法政大学デザイン工学部教授

松尾 豊 東京大学大学院工学系研究科特任准教授

森 亮二 英知法律事務所 弁護士

和久井 理子 大阪市立大学大学院法学研究科特任教授
(競争政策研究センター主任研究官)

(オブザーバー)

内閣官房 情報通信技術 (IT) 総合戦略室

内閣府 知的財産戦略推進事務局

個人情報保護委員会事務局

総務省

経済産業省

[五十音順, 敬称略, 役職は平成29年3月3日現在]