

データ市場に係る競争政策に関する検討会（第5回）議事要旨

- 1 日 時 令和3年3月17日（火）13：00～14：30
- 2 場 所 オンライン開催
- 3 検討会委員 別紙委員名簿のとおり
- 4 議事次第
 - (1) 開会
 - (2) 討議
 - (3) 閉会
- 5 議事概要

討議において各委員から出された意見等は、以下のとおり。

(1) デジタル・プラットフォーマーに対するルールについて

- 今国会に提出された消費者庁の「取引デジタルプラットフォームを利用する消費者の利益の保護に関する法律案」において、いくつかの努力義務をプラットフォーマーに課していること、官民協議会を組織して、悪質な販売業者等への対応などの各主体が取り組むべき事項等を協議する仕組みとしていることなどは、データ市場を考える際にも参考になるのではないか。

なお、同法律案では、昨年国会で成立した「特定デジタルプラットフォームの透明性及び公正性の向上に関する法律」の規制対象となるプラットフォームの範囲に加えて、B to Cのショッピングモールやオークションサイトのプラットフォームも対象としており、また、対象となる「特定デジタルプラットフォーム」についても、同法では多面市場やネットワーク効果を有するといった点に加え年間の売上高を基準としているのに対し、同法律案では売上高の基準はない。どのような事業者を規制の対象にするかということは難しいところである。
- 競争法のような事後規制のルールに加えて、欧州におけるデジタル市場法案や今後法案が提出されるデータ法のような事前規制のルールというものが
必要か、必要であるとすれば、事前に法律で細かく規定してしまうことはテクノロジーの進歩との関係で難しいので、必要な措置というものを、文脈に合わせた形でいかに迅速に、適時に行っていくことができるのか、そのためのツールをどのように作っていくかということが欧州等において議論されており、我々としても議論する必要があるのではないかと思う。その際には、国内の既存の共同規制に比べて、競争当局を含めた政府の役割が大きなものとなり、迅速かつ適時のレメディの在り方についても必要になってくるのでは

ないかと考えている。

- 両面市場、多面市場という特徴を有するプラットフォームについて、どのように規制の枠を作るのか、どのような範囲を対象とするのかということとは日本でもずっと議論されているところである。また、消費者優越といった競争法上の観点をストレートに持ち込むのは難しいとも言われている。プラットフォーマーはユーザーに ID を発行し、これをプラットフォームと消費者の結節点としてユーザーを特定した上で囲い込んでいくアイデンティティマネージメントを行っているが、この ID をどのように扱い、どの程度の規模で世の中に提供・流通させ、使おうとしているのか、どのように両面市場のもう一方のサービスと紐づけようとしているのかにより着目していくことが必要なのではないか。

- まず、プラットフォーマーに対するルールについては、競争法の観点からアプローチするのであればプラットフォーマーの規模というものを意識しなければならないと思う。例えば、欧州のデジタルサービス法においても、VLOP (Very Large Online Platform) というものを明確に定義して、規模の大きい事業者にはそれなりの規制を施すべきということとなっている。

次に、市場の発展段階ということも意識する必要がある。市場の揺籃期では、プラットフォーマー自身が付加価値のあるサービスをプラットフォーム上で提供することを禁止することは、発展の芽を摘んでしまうというリスクがあるが、他方で、デジタル広告のようにかなり成熟している段階の市場において、なおセルサイド及びバイサイドを一貫して支配し、付加価値のあるサービスの提供を容認していくことは問題があるのではないかと考える。

さらに、プラットフォーマーがデジタル市場で得た資金を、IoT 分野などの別の市場におけるデータの吸い上げのために投入するということは、当該別の市場における既存の市場のプレイヤーにとっては影響が大きいと考えられるところ、この点も多面市場における問題として認識する必要があるのではないか。

- 独禁法の上にさらにルールを加えるのであれば、なるべく経済活動を阻害せずに問題がある部分にだけステップインするというのが重要である。その場合に、データの囲い込みやアクセス拒絶といった行為にどのように対処するか、どのように取引を行いやすくする仕組みを作っていくかという部分を考えていくのが重要である。

ただし、プラットフォーマーの規制に関して、行政側の負担軽減という観点

を除けば、必ずしも規模によって区別する合理的な理由はないのではないか。小さい市場であったとしても、囲い込みやアクセス拒絶により新たな産業の芽をつぶす可能性があれば、規模の大小とは関係なく経済的に非効率であるし、小さい市場からより大きな市場が育つ可能性も考えられる。市場の発展段階による区別についても、揺籃期の市場に大きな事業者が別会社を作って参入してくることはあり得るところ、その場合に囲い込みやアクセス拒絶の問題が生じても全く規制しないというのは、問題ではないか。

また、プラットフォームが特定の市場で得た資金をしばらくは赤字であったとしても別の市場で投入するという自体は、どの事業でもあることであり、それ自体に問題はないが、そこでデータが関連してくるところが違いなのかもしれないと思った。他方で、儲かっている市場で収集したデータの基盤を使って別の市場に参入する場合に、参入する市場で他の事業者よりも極めて低いコストでの参入やオペレートをすることができ、それが競争や消費者の厚生にとって良いのであれば、そういった点も含めて議論する必要がある。

- プラットフォーマーが特定の市場で得た資源を他の市場で投入することが問題となるのは、ID と顧客データベースが一体不可分となっているような場合であると考えられる。ID と顧客データベースが一体であること自体は問題ではないが、そのようなデータを他の市場で投入できてしまうと、ネットワーク効果も働き、既存の事業者とは競争のベースが全く違うものになってしまう。そのため、ID 及びそれと一体となって管理されているデータのポータビリティや公平なアクセスを確保することが重要である。
- 欧米では、デジタルプラットフォームが行っている事業の周辺にはキルゾーンと言われる領域が広がっており、ベンチャー企業が新しい技術を持って隣接市場に参入すると、プラットフォームにすぐに真似をされたり、取込まれてしまうことが議論されている。実証まではされていないが、キルゾーンでは投資がされにくくなると言われており、米国下院報告書ではこのような議論を参考に政策を打ち出そうとしている。
- 欧州での規制は、市場規模を問題として、巨大プラットフォーム企業を対象として規制をしようとしているのだと思う。また、データを統合していくのは、様々な消費者にリーチしている巨大プラットフォーム固有の問題となると思うので、規制の対象は巨大プラットフォームにおのずと絞ることになると思う。

- 揺籃期や成熟期といったフェーズを見ておくことは重要だと思う。例えば、産業データについては、現在は、まだパイを奪い合っているようなフェーズにあり、その後は、パイを広げていくようなフェーズになり、最終的に成熟していくとも思われるが、巨大 IT 企業のような別の領域で成熟した企業も入ってきている状況である。このように、業界の状況をフェーズで見えていきながら、どのような企業が参入してきているのかという情報収集をしていくことが重要と考えるところ、一律に規制の対象を区切るのは難しいのではないか。

- プラットフォーマーの規制については、規制対象を規模で区切るべき問題と、シチュエーションで区切るべき問題の両方があり、その両方について考える必要がある。欧州のデジタル市場法案では、ユーザー数 4500 万以上といった形でゲートキーパーというものを定義して、それに対して様々な事前規制を課す形となっている。スイッチングを容易にするためのデータポータビリティのための仕組みの整備や、ユーザーデータの統合の抑止といった事項については、規模の大きな事業者に適用すべきものと考えられる。一方で、機器の保守点検サービス、健康管理サービスなど、リアルデータへのアクセスが認められないと市場参入が困難になったりする場合には、規模の大きな事業者のみを規制しても、問題は十分には解決されないという観点から、今後提案予定のデータ法においては、ゲートキーパーの問題とは切り分けて取り扱おうとしており、このような2つの軸で考えていくことが重要である。

- データを集めるという話になると、規模の大きい事業者でなければできないので、おのずとそのような事業者を規制することになるのではないか。また、従来においてもデータの取引拒絶といった問題は規模の大小関係なく規制の運用がなされていたので、従来の独禁法の運用通りに規制が行えると思う。さらに、プラットフォーム全体の問題として、規模をどのように測るのかということは運用上も問題になると思う。多面市場という性質からは、一方の市場にどれだけリーチしているかだけで評価することはできない。また、仮に各側における市場占有率などを組み合わせて用いて測ることになるとしても、どのように市場占有率を扱うのか考えることも必要になると思う。

- 情報銀行のようにユーザーの情報をビジネスに利用する場面と、B to Bでビジネス上のデータをプーリングして利用する場面とでは、市場支配力の評価指標も異なってくるのではないか。例えば、無料でアプリを利用できる代わりにデータを収集するというビジネスモデルの場合、アプリの売上額では

市場支配力の指標としてうまく機能しない。この場合、ネットワーク効果を考慮し、アクティブユーザー数などに着目して市場支配力を見ていく必要があると考えられる。

(2) より多くのデータを流通させるための仕組みづくり等について

- パーソナルデータを有している事業者が倒産した場合に、データが財産として扱われていないが故に適切に処理がなされていないという問題がある。そのため、政府などが、データを有する事業者の市場からの撤退について、何らかのルールを提案するという考えられるのではないかと。
- データの流通のための仕組みづくり、競争領域と協調領域における取組、インターオペラビリティの確保などについては、事業開発を促進する、あるいは、逆にイノベーションを阻害しないようにするためにはどうしたらよいかという視点で考える必要がある。そのため、政府としては、現在どういう状況にあるのかということを中心に情報収集していきながら迅速に対応していくしかないのではないかと。例えば、事業から撤退する際のルールについても、厳格にルールを明示すると、新規参入時のハードルとなり得るところ、バランスが重要なのではないかと。
- 産業データについて、仕組みづくりの議論をする際にあらゆるステークホルダーを巻き込んでルールメイキングをし、実際にデータに対して自由及び公平な条件でアクセス可能にすることは、とても大事なポイントである。また、特許の世界では、標準必須特許に関して FRAND のようなアクセスを確保するためのルールがあるが、データについても、標準必須データのようなものがあるのであれば、同様のルールの枠組みはあっても良いのではないかと。また、米国の連邦取引委員会では、パーソナルデータについて、汎用性と継続性という要件を念頭に ID の重要性を評価していたかと思う。プラットフォームが有している ID はまさに両方の要件を満たしていて、かつ一体的に管理されているデータが存在しているので、今後はそのデータへのアクセスをどのように確保し、どのように市場に流れるようにしていくかということが重要である。
- データポータビリティは、インターオペラビリティの確保が活用のキモではあるが、スイッチング及びマルチホーミングがしやすいという状況にするという点で重要である。日本において競争法の観点からデータポータビリティが重要であるという前向きな指摘があると良い。欧州では巨大 IT に対して

ガバナンスを効かせなければならないという危機感から GDPR にデータポータビリティが盛り込まれたし、米国でも下院議院報告書で提唱されたデータポータビリティについては共和党も賛成している。日本でも、改正個人情報保護法において少しは対応がなされたとは思いますが、まだ同等のデータポータビリティといえるものにはなっていないので、この検討会でデータポータビリティの導入を後押しするような指摘をしてもよいのではないかと考える。

- データポータビリティの仕組みづくりという点で言うと、政府が無理に標準などを決めてしまうと、新規参入コストが上がってしまい、結果として消費者の厚生が下がってしまうと指摘する論文もある。実際、GDPR において技術的に可能な時にだけデータを直接移転させる義務を負わせるとしたのは、このような指摘の影響も大きかったと思う。
- データポータビリティとインターオペラビリティは2段階に考えればよいのではないかと考える。欧州では、2段階目のインターオペラビリティの確保が上手くいっていないので、データポータビリティもあまり機能していないという構図になっているが、制度としては確立している。データポータビリティの推進自体に反作用はあまりないと思うが、インターオペラビリティについては、政府が積極的に関与して推進していくことは慎重に検討すべきところがある。両者をセットで確立する必要まではないのではないかと考える。
- GDPR や個人情報保護法のように、大小問わずすべての業界・企業に義務が課せられるような法律においてインターオペラビリティを含むデータポータビリティを義務付けることは非常に困難である。その上で、相互運用可能な仕組みをどうやって作るのかという議論が業界ごとで段々進んでいることも踏まえ、業界ごとにインターオペラビリティにまで踏み込んだ介入がどこまで可能なのかということ、すなわち、適時のレメディ的な措置として当局が必要な時にインターオペラビリティを求めることができる体制や法的枠組みをどのように構築していくかということを検討することが極めて重要である。
そのような分野別のアプローチに加え、欧州のデジタル市場法において、巨大なゲートキーパー企業を対象にインターオペラビリティに近いようなデータポータビリティを求める枠組みが設けられているように、事業者の規模という観点からのアプローチも重要である。
- インターオペラビリティを確保する仕組みについては、欧州のように、政府が関与し、API の開放などを義務付けても良いのではないかと考える。一方

で、インターオペラビリティの確保やそのための標準化の議論は、相当に時間のかかる作業になるので、じっくり取組んでいくことが必要である。

- インターオペラビリティは、技術的にも非常に難しい問題であるため、具体的にどういうデータの利用を想定していて、インターオペラビリティが実現されることによりどのような便益がもたらされるのかというところから逆算して、何が要件となるのかということを検討していく必要がある。すなわち、何を実現したいのかということによって、技術的な可能性と運用面での可能性を特定した上で検討していかないと、規制の必要性や競争への影響などを判断することはできないと考える。
- 競争領域・協調領域は、明確に線引きできるようなものではない。また、政府は、協調領域においては、その取組を後押しするポジティブな介入をすべきであるが、競争領域については、やってはいけないことを明確にして禁止するなど、ネガティブな介入をしなければならないと考える。すなわち、どちらの領域でも政府の介入自体は期待されており、競争領域であるから何ら介入が必要ないということにはならない。
- データは他人が使っても役に立つというノンライバルな性質があるため、経済学的に考えると過小供給される傾向にあるものである。これは、知財も同様であるが、データについては知財と異なり、データを創る上で、積極的に他人が使ったときに価値が生じるというインセンティブがない。データ流通を促進するための仕組みに加え、データを創るインセンティブが働く仕組みについても検討していく必要があるのではないかと考える。
- 企業におけるデータの活用という観点からすると、従来の公正取引委員会のガイドラインなどとの関連付けをすると、一定程度役に立つのではないかと考える。

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。)

データ市場に係る競争政策に関する検討会 委員名簿

生貝 直人 一橋大学大学院法学研究科 准教授

板倉 陽一郎 ひかり総合法律事務所 弁護士

クロサカ タツヤ 株式会社企 代表取締役

小林 慎太郎 株式会社野村総合研究所
ICTメディア・サービス産業コンサルティング部
パブリックポリシーグループマネージャー
／上級コンサルタント

伊永 大輔 東京都立大学大学院法学政治学研究科 教授

座長 松島 法明 大阪大学社会経済研究所 教授
(競争政策研究センター所長)

森川 博之 東京大学大学院工学系研究科 教授

渡辺 安虎 東京大学大学院経済学研究科 教授
東京大学エコノミックコンサルティング株式会社
取締役

[五十音順, 敬称略, 役職は令和3年4月1日現在]