

# デジタル経済分野事案の競争法執行 とイノベーション

～欧州委員会執行事案を中心に～

令和4年8月19日

中島秀夫

ホワイト&ケース法律事務所

ホワイト&ケース外国法事務弁護士事務所（外国法共同事業）

スペシャルアドバイザー



# 問題意識

## 問題意識

イノベーションがもたらしたデジタル経済の進展、特にオンラインプラットフォームの普及・拡大により、今日、企業、消費者は多大な便益を享受

ただし一方で、巨大なオンラインプラットフォームはその市場支配力を背景として、競争の減少・排除、イノベーションの阻害、中小企業の搾取のみならず個人情報・プライバシーの侵害、消費者に対する詐害行為、経済的格差の拡大、さらには民主主義の危機など様々な問題を惹き起こしているとの指摘

## 問題意識

ここ数年来、米国を含め世界各国で巨大プラットフォームに対し競争法を含め規制を強化すべきとの議論が活発化

巨大プラットフォームに対する規制強化に向けた議論の中では、

- ・ イノベーションの進捗を妨げる巨大なオンラインプラットフォームの反競争的行為を排除・抑止する

とともに、

- ・ 強化される規制が今後のさらなるイノベーションの進展を阻害するものであってはならない

ということが一つの論点

## 問題意識

デジタル経済がもたらす問題への競争政策の対応の中で、イノベーションがこれまでどのように取り扱われてきたか、それが今後のイノベーションにどのような影響を及ぼすかについて、

- ・ EUにおけるオンラインプラットフォームに対する競争法の執行事例をとりあげて検討、
- ・ この分野においてイノベーションを促進していくために競争法の執行が今後目指すべき方向性を模索



# 検討対象と検討手順

## 検討対象

最近のGoogleに関する欧州委員会の三つの決定（支配的企業の濫用を規制するTFEU第102条違反）及び欧州一般裁判所の判決\*をイノベーションに及ぼす影響の観点に焦点を絞り検討。

A. 2017年6月27日 Google Search (Shopping) \*

制裁金 €24億2千万

B. 2018年7月18日 Google Android

制裁金 € 43億4千万

C. 2019年3月20日 Google Search (AdSense)

制裁金 €14億9千万ユーロ

## 検討の手順

1. 「イノベーション」に関するこれまでに議論  
～20世紀初めのシュムペーターの著作等に沿って～
2. デジタル経済分野における競争法執行の課題
3. 競争法執行事例の検討



# イノベーション

## 「イノベーション」

### 「イノベーション」の典型的な二つの類型

#### 1. 「革新的イノベーション」

従来の生産活動の内容・仕組みを大きく変え、場合によっては破壊して全く新たなものを創造（創造的破壊）

#### 2. 「漸進的イノベーション」

従来のものをベースとしてその改善を図る静態的・持続的なもの

## 「イノベーション」

### 「革新的イノベーション」の特徴（競争法執行との関係）

1. 事前の予想が困難
2. 競争特に消費者厚生への影響の見通し困難
3. 独占的利益等の獲得可能性によるインセンティブの確保が必要

## 「イノベーション」

### イノベーションと市場構造、企業規模、競争との関係

- ・ 理論的にも実証的に明確な結論がでていない
- ・ 産業別ないし技術分野ごとのその他の要因も影響

⇒イノベーションの進展は、市場の構造や競争の状況だけでなく、それぞれの産業分野の持つ特性にも依存  
(イノベーション促進のための競争法執行の在り方)

# デジタル経済分野における 競争法執行の課題

## 単独行為に対する競争法の個別事案の執行

- **Effect based approach (影響分析)**
  - cf) **Formed-based approach**
- **予見可能性、迅速性、効果が課題**

## プラットフォームビジネス

ネットワーク効果、著しい規模の経済、相対的に低い  
参入障壁、顕著な先行者利益等の特徴

⇒ 展開の速度と規模が極めて大きくダイナミック

## デジタル経済分野における競争法執行の課題

急速かつ大きく変貌するデジタル経済分野での競争法の執行は、Effect based approachの下、

- ・ 予見可能性、迅速性、効果的措置の課題に加え、
- ・ イノベーションの促進に向けた企業のインセンティブを委縮させないこと

が求められる。



# 競争法執行事例の検討

最近のGoogleに関する欧州委員会の三つの  
決定

## 検討対象（再掲）

最近のGoogleに関する欧州委員会の三つの決定（支配的企業の濫用を規制するTFEU第102条違反）及び欧州一般裁判所の判決\*をイノベーションに及ぼす影響の観点に焦点を絞り検討。

A. 2017年6月27日 Google Search (Shopping)

制裁金 €24億2千万

B. 2018年7月18日 Google Android

制裁金 € 43億4千万

C. 2019年3月20日 Google Search (AdSense)

制裁金 €14億9千万ユーロ

## Google Search (Shopping)

Googleは、一般インターネット検索における支配的地位を濫用することで、自社の比較ショッピングサービスに違法な優位性を与えている。同社は自らのサービスを推進し、競合サービスを格下げした。それは他の企業が能率競争を行い革新 (innovate) する機会を否定し、欧州の消費者は真のサービスを選択できずイノベーションの恩恵を十分に受けられなかった

(Vestager委員の声明)

## Google Search (Shopping)

### 基本的考え方（1）

支配的企業は、能率競争の範囲外の行為によって、域内市場における歪んでいない真の競争を損なってはならないという特別な責任を負う。歪められていない競争は、様々な企業の間で機会の平等が確保されている場合にのみ保証される。支配的企業の特別な責任の範囲は、事案の具体的な状況に照らして検討しなければならない

（委員会決定）

## Google Search (Shopping)

### 基本的考え方（1）－2

市場の支配それ自体はEU競争法のもとで問題ではない。しかし、すでに1つの事業者によって支配されている市場では、能率競争を確保するために格別な警戒が必要だ。また、この優位性が他の市場での能率競争に影響を与えることも避けなければならない

EUの競争法が支配的な地位にある企業に特別な責任（special responsibility）を課しているのはそのためだ。彼らは、自分たちが支配している市場や他の市場での競争を妨げるために、自らの支配的地位を濫用することはできない。すなわち、一つの市場での力を濫用してその他のいかなる市場でも優位に立つことは許されない

（Vestager委員の声明）

## Google Search (Shopping)

### 基本的考え方（2）

条約第102条およびEEA協定第54条は、直接的に消費者に損害を与える行為だけでなく、効率競争の構造への影響を通じて間接的に消費者に損害を与える濫用行為を禁止している

濫用という概念は、支配的地位にある企業による、当該企業の存在そのものの結果競争の程度が弱くなっている市場の構造に影響を及ぼすような行為に関する客観的な概念であり、通常 of 能率競争の場合とは異なる方法を通じて、市場になお存在する競争の程度の維持ないしその拡大を妨げる効果を持つものである

（委員会決定）

## Google Search (Shopping)

### 基本的考え方（3）

条約第102条とEEA協定第54条は、支配的企業がその立場を強化するおそれの行為を禁止しているだけでなく、特定の市場における支配的企業  
がその立場を隣接する別の市場に拡大するおそれのある行為も禁止して  
いる。したがって、支配的企業の濫用行為が、支配的地位にある市場と  
は異なる市場に弊害を及ぼすという事実は、条約第102条やEEA協定第  
54条の適用を妨げるものではない。支配性、濫用行為、その影響がすべ  
て同じ市場にあることは必要ではない

（委員会決定）

## Google Search (Shopping)

### 基本的考え方（４）

支配的企業の行為の影響について、条約第 102 条及び EEA 協定第 54 条は、競争を制限するおそれのある行為、又はそのような効果をもたらすことのできる行為を、その成否にかかわらず禁止している。すなわち、競合他社が市場へのアクセスを不可能にする場合だけでなく、支配的企業の行為が市場へのアクセスをより困難にし、市場における競争の構造を阻害するおそれがある場合にも禁止される

（委員会決定）



## Google Search (Shopping)

### 濫用行為

Google は EEA の一般検索サービスの関連市場において、自社の比較ショッピングサービスを、競合する比較ショッピングサービスと比較して、一般検索結果ページにおいてより有利に位置づけ表示することにより、関連市場で濫用行為を行っている

(委員会決定要約)

## Google Search (Shopping)

### 濫用行為の反競争的効果

本件行為は比較ショッピングの国内市場および一般検索サービスの各国市場において以下のような反競争的影響及ぼすことが可能である、またはその可能性が高い

第一に、Googleの行動は競合する比較ショッピングサービスを締め出す (foreclose) ことが可能 (has the potential to foreclose) であり、それは小売業者にとっての手数料の上昇、消費者にとっての価格上昇、そしてイノベーションの減少につながる可能性がある (may lead to)

第二に、Googleの行動は、消費者が最も妥当な比較ショッピングサービスにアクセスする能力を低下させる可能性が高い

(委員会決定要約、決定)

## Google Search (Shopping)

### 反競争的効果の立証

欧州委員会は、本件行為が、特定の競合する比較ショッピングサービスを終えさせるという実際の効果を持つことを立証する必要はない。むしろ、欧州委員会は本件行為がそのような効果を持つことが可能である (is capable of having)、またはその可能性が高い(likely to have)ことを立証すれば十分である

(委員会決定)

## Google Search (Shopping)

### 客観的正当化事由・効率性（1）

支配的企業は、条約第102条およびEEA協定第54条に基づく禁止の対象となる行為を正当化する事由を提供することができる。そのためには、その行為が客観的に必要であること、あるいはもたらされる排除的效果が、消費者にも利益をもたらす効率性向上の利益によって相殺され、ないし凌駕される可能性 (may be counterbalanced, outweighed even) があることを立証することとなる

(委員会決定)

## Google Search (Shopping)

### 客観的正当化事由・効率性（２）

決定は、Googleがその行為が効率性の実現に不可欠であり、かつ、同程度の効率性を生み出すことができるより競争制限的でない代替手段が存在しないことを証明する検証可能な証拠を提供していないと結論付けている。また、Googleは当該行為によってもたらされる可能性のある効率性が、影響を受ける市場における競争及び消費者厚生に対する可能性のある悪影響を上回ることを示す論拠又は証拠を提供していない

（委員会決定要約）

EUにおける支配的企業の濫用規制執行の基本的枠組

## EUにおける支配的企業の濫用規制（TFEU第102条）執行の基本的枠組

支配的企業は支配的地位にある市場だけでなくその他のどの市場においても市場における能率競争を阻害してはならない特別の責任を負うとの考え方の下、

## EUにおける支配的企業の濫用規制執行の基本的枠組

### 1. 立証責任の配分

支配的企業の濫用行為の反競争的効果の立証責任は当局側、

これを相殺ないし上回る効率性の向上（競争促進的効果）という正当化事由の存在の立証責任は支配的企業が負う

## 2. 当局による濫用行為の反競争的効果の立証

- ・ 実際の排他的効果を特定するまでの必要はなく具体的な状況の下で行為が競争を制限することができることを示せば足りる

すなわち、

- ・ 消費者に及ぼす影響について選択肢の減少等を通じた一般的な弊害のおそれの認定で足り、消費者への実際の弊害は具体的に認定される必要はない



### 3. 支配的企業による効率性向上の立証（1）

- a. 効率性向上が当該行為によってもたらされること、
- b. 当該行為が効率性向上に必要であったこと、
- c. 競争に及ぼす影響がより少ない代替手段が存在しないこと、
- d. 当該行為が競争の要素を完全に排除するものではないこと、

### 3. 支配的企業による効率性向上の立証（2）

e. 効率性の向上が関連市場における競争及び消費者の厚生に及ぼす可能性のある悪影響を打ち消すものであること

について、曖昧で一般的で理論的な議論を超えて展開することが必要。

## EUにおける支配的企業の濫用規制執行の基本的枠組

要すれば、

- ・ 支配的地位にある企業の反競争的効果の立証責任は当局側、これを相殺ないし上回る効率性の向上という正当化事由の存在の立証責任は支配的企業が負うという立証負担の配分の下、
- ・ 当局による反競争的効果の立証は、実際の（排他的）効果を特定するまでの必要はなく具体的な状況の下で行為が競争を制限することができることを示せば足りるとする一方、
- ・ 支配的地位なる企業の効率性向上の立証は、曖昧で一般的で理論的な議論の展開では足りずより具体的に呈示することが必要

## 欧州委員会決定におけるイノベーション

本件行動は、競合する比較ショッピングサービスの革新へのインセンティブ (incentives to innovate) を低下させる可能性が高い(is like to reduce)。競合する比較ショッピングサービスは、革新的なサービスの開発、既存サービスの関連性の向上、新しいタイプのサービスの創造に投資するインセンティブを有するが、それは、自社のサービスが Google の比較ショッピングサービスに対抗するのに十分な量のユーザー数（トラフィック）を引き寄せることができると合理的に期待できる場合に限られる

(Google Search (Shopping)委員会決定)

## 欧州委員会決定におけるイノベーション

Googleの検索アプリの抱き合わせ行為は、競合する一般検索サービスがサービスの改善に必要な収益やデータを含む検索クエリを獲得することをより困難にすることにより、アルゴリズムやユーザーエクスペリエンス設計のイノベーションなどの革新的な機能 (innovative features)の開発に投資しようとする競合一般検索サービスのインセンティブを減少させる。例えば、ある特定の言語または特定のユーザーグループを対象としてより焦点を絞ったサービスを提供し、ユーザーエクスペリエンスを向上させるために重要である検索サービスは、Googleの行為の結果として、それらの革新的な機能に関する研究開発に投資することを可能にする規模とユーザーへのアクセスを達成することができないかもしれない

(Google Android委員会決定)

## 欧州委員会決定におけるイノベーション

GSAのAll Sites Direct Partnersとの排他的条項により、オンライン検索  
広告仲介サービスの競合プロバイダーは、革新的なサービスの開発、既  
存サービスの関連性の向上、新しいタイプのサービスの創出に投資する  
ことが妨げられた。クエリ件数の多さのため、All Sites Direct Partners  
へのアクセスはオンライン検索広告仲介サービスの競合プロバイダーに  
とって、規模を拡大し、広告主を引きつけ、Googleと競争する上で特に  
重要だ

(Google Search (AdSense)委員会決定)

## 欧州委員会決定におけるイノベーション

Googleの濫用行為が抑止・減少させた、ないしそのおそれ・可能性があるとされたイノベーションは、Googleの競合企業や取引先企業が関連市場で提供する既存のサービスの改善が主

「革新的サービスの開発」への投資にも言及されてもいるが、いずれも関連市場におけるGoogleとの競争が減少したことによりGoogleの競合企業が妨げられた（ないしその可能性があった）もの

新たな市場を求めての「革新的イノベーション」というよりは、基本的には「漸進的イノベーション」の範囲内のものを指向したものといえるのではないか

## 基本的枠組のオンラインプラットフォーム分野へ適用

TFEU第102条の執行が、基本的枠組の下で、オンラインプラットフォームの分野で行われた場合のイノベーションにもたらす意味

1. Google事案に関する欧州委員会の決定が保護しようとしたイノベーションは、Googleの競合企業や取引先企業が関連市場において提供するサービスの質の改善など「漸進的イノベーション」（静的効率性）が主体



## 基本的枠組のオンラインプラットフォーム分野へ適用

TFEU第102条の執行が、基本的枠組の下で、オンラインプラットフォームの分野で行われた場合のイノベーションにもたらす意味

2. 正当化事由としての効率性向上について、支配的地位による競争の悪影響を効率性が凌駕することを立証することは、現実には困難。そもそも「革新的イノベーション」による効率性を事前にかかなりの確率をもって予見・立証することは、支配的企業にとっても、競争当局にとっても、「革新的」という特質上難しい

基本的枠組のオンラインプラットフォーム分野へ適用

TFEU第102条の執行が、基本的枠組の下で、オンラインプラットフォームの分野で行われた場合のイノベーションにもたらす意味

3. したがって、支配的企業の特別責任理論の下、立証責任の配分、立証すべき内容を定める基本的枠組の下でのTFEU第102条の執行は、

- ・ 反競争的効果と効率性の向上との比較衡量を事実上回避、
- ・ 競合企業や取引先企業にとってより有利な競争環境を確保することによる「漸進的イノベーション」を重視

基本的枠組のオンラインプラットフォーム分野へ適用

「漸進的イノベーション」に重点を置く競争法の過剰な執行は、

- ・ 能率競争により得た支配力を企業が将来に向けて革新的なイノベーションのために活用しようとする上で制約し、
- ・ 企業等が「革新的イノベーション」をもたらすための研究開発に従事しようとするインセンティブを委縮させる

おそれがあるのではないか

## オンラインプラットフォーム分野での競争法の執行

オンラインプラットフォームは「革新的イノベーション」による効率性の向上を通して経済社会、消費者厚生に顕著な便益をもたらす

今後ともその進展を促すためには

この分野での競争法の執行は、「革新的イノベーション」の促進と「漸進的イノベーション」の促進との間で適切なバランスをとることが重要

## オンラインプラットフォーム分野での競争法の執行

競争当局は、二つのイノベーションの間のバランスをとるに当たって、

- ・ 支配的企業が競合企業の「漸進的イノベーション」の機会をなくす行為を市場の状況に応じて効果的に排除しつつ、
- ・ 少なくとも「革新的イノベーション」への企業のインセンティブを過度にそぐこととならないような

多様性と柔軟性のある競争法執行が求められるのではないか

# 競争当局が今後目指すべき方向性

競争当局が今後目指すべき方向性

## 競争当局による多様性と柔軟性のある対応

### 1. 実態調査報告書・ガイドラインの作成

- ・ 広く企業の自主的な改善を促す
- ・ 法執行の予見可能性を高める

(事後的な個別事例の法執行よりも広範で効率的な効果が期待)

競争当局が今後目指すべき方向性

## 競争当局による多様性と柔軟性のある対応（2）

### 2. 個別事案の法執行の措置内容の多様化・迅速化

- ・ 確約などの活用
- ・ 金銭的不利益処分の裁量的賦課



ご清聴ありがとうございました。

中島秀夫

ホワイト&ケース法律事務所  
ホワイト&ケース外国法事務弁護士事務所  
(外国法共同事業)

[hideo.nakajima@whitecase.com](mailto:hideo.nakajima@whitecase.com)