

第47回公開セミナー 議事概要
「デジタルプラットフォームの現状と未来」

1 日時 令和2年9月7日（月）18時30分～20時30分

2 会場 オンライン形式による開催

3 プログラム

第1部 講演

松島法明 大阪大学社会経済研究所教授・公正取引委員会競争政策研究センター所長
「プラットフォーム市場の競争構造について」

泉水文雄 神戸大学大学院法学研究科教授・公正取引委員会競争政策研究センター研究顧問

「なぜプラットフォーム市場の取引環境整備が必要なのか」

武田邦宣 大阪大学大学院法学研究科教授・公正取引委員会競争政策研究センター研究顧問

「プラットフォーム市場における競争法上の論点」

第2部 パネルディスカッション・質疑応答

司会： 花木伸行 大阪大学社会経済研究所教授・行動経済学研究センター長

パネリスト：松島法明 大阪大学社会経済研究所教授・公正取引委員会競争政策研究センター所長

泉水文雄 神戸大学大学院法学研究科教授・公正取引委員会競争政策研究センター研究顧問

武田邦宣 大阪大学大学院法学研究科教授・公正取引委員会競争政策研究センター研究顧問

柏渕功 公正取引委員会事務総局経済取引局長

4 講演等の概要

(1) 講演

松島教授、泉水教授、武田教授から、それぞれ講演資料に沿って大要以下のとおり説明がなされた（具体的には講演資料参照）。

ア 松島教授

プラットフォーム事業は、その取引形態自体は不動産仲介業など従前から存在しているが、それをオンライン上で行うとともに、情報通信技術の発達により顧客データの蓄積が容易になったことに大きな特徴がある。

プラットフォーム事業では、ネットワーク効果が強く働くと、多くの顧客を抱えるプラットフォームに他のプラットフォームが対抗しにくくなり、顧客の少ないプラットフォームを利用する便益が相対的に小さくなる。すなわち、ネットワーク効果が市場支配力・独占力の源泉となるため、プラットフォームが顧客や企業を囲い込んでネットワーク効果を強めると、他のプラットフォームは市場に参入しにくく

なり、自己の市場支配力・独占力を強めることになる。特にこのような参入障壁が高まる状況が起こりやすいのは、消費者や企業が単一のプラットフォームしか選択しない場合である。

プラットフォーム間の競争下において実際には複数のプラットフォームが共存しているが、その要因として、消費者のプラットフォームに対する好みが異なり、参加者が複数のプラットフォームを利用できる環境にあることが挙げられ、その場合にはプラットフォームが顧客を囲い込む誘因が低下する。

例えば消費者や企業が利用するプラットフォームのマルチホーミングやデータシェアリングのように、ネットワーク効果を生み出す要素をプラットフォーム間で共有化することにより、プラットフォーム間の格差が縮まり独占化を防ぐことができるのではないかと考えられる。

イ　泉水教授

現在、世界的にデジタルプラットフォームに対するルールの整備が進んでいる。それは、デジタルによるプラットフォームは、従来のタイプとは異なり独占化・寡占化が進みやすい傾向にあるためである。その背景にある特徴として、「①プラットフォームには二面市場の特性があり、直接・間接ネットワークが非常に強く働くこと」、「②限界費用がゼロに近く、供給量の制約がないため、非常に強い経済性が働くこと」、「③データに価値があり、それがスイッチングコストになること」、「④ビッグデータを収集・解析・利用することが固定費となり、他社の新規参入を阻止する効果が発生すること」、「⑤独占・寡占の地位を得た場合に、新規参入者を排除するための費用が大きくはないこと」が挙げられる。

また、競争法上の問題として、「①自らのプラットフォーム上で行われる競争の公正性を歪めること」、「②競合するおそれがあるプラットフォームベンチャーを排除するなどして、プラットフォーム間の競争の芽を摘むこと」、「③自らのプラットフォームと密接な補完関係にある市場へのレバレッジが働き、不公正な方法等で当該市場に進出すること」といった懸念が指摘される。

これらに対応するために、「公正取引委員会において消費者に対する優越的地位の濫用に係るガイドラインの公表」、「競争の前提として市場の透明性・公正性を確保するための法令制定」、「データポータビリティや API の開放など、データの移転・開放ルールの整備」などが図られている。

ウ　武田教授

プラットフォームを運営しつつ、自らもプラットフォームで商品・サービスを提供する事業者は、公正かつ自由な競争を損なうことがないかどうかが問題となる。この2つの役割を担う Amazon を巡っては、米国では「横取り」の観点から、欧州では「自己優遇」の観点から議論されている。

プラットフォームを運営する事業者が「横取り」を行うことにより、GAFA 等のビ

ビッグテックが参入しそうな分野には最初から参入しないキルゾーンが生じ、ひいてはイノベーションを遅らせること、キラーアクイジションにより仮に参入しても買収されてしまうならば短期の利潤獲得を考えて高価格を付けてしまうこと、市場ではなくビッグテックが市場の勝者を決定してしまうことが問題とされている。

一方、「自己優遇」の観点からは、プラットフォームを運営する事業者は、そこで商品・サービスを提供する他の事業者のデータを収集し分析することができるため、そのデータを利用することによる小売市場の競争に与える影響が指摘されている。また、プラットフォーム上で当該商品を購入することができる事業者を選択できる「Buy Box」で自己や自己に関連する事業者を優遇しているとする不透明さが指摘されている。

(2) 公正取引委員会の取組説明

(講演とパネルディスカッションの間に、粕渕局長から、デジタル分野における公正取引委員会の取組について大要以下のとおり説明がなされた。)

公正取引委員会では、デジタル分野における様々な課題に対応するため、これまで事件審査、企業結合審査、ガイドラインの整備、実態調査等を行ってきている。事件審査については、アマゾンジャパン、Airbnb、楽天に対して審査を実施した。企業結合審査については、エムスリーによる日本アルトマークの株式取得、ヤフーとLINEの経営統合の審査を実施した。ガイドラインの整備については、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ガイドラインを公表するとともに、デジタル分野における企業結合審査の考え方を明らかにすべく企業結合ガイドラインを改正した。実態調査については、オンラインモール及びアプリストアを対象としたデジタルプラットフォーム事業者の取引慣行に関する実態調査や、飲食店ポータルサイトに関する実態調査を実施した上で、現在、デジタル広告の取引実態に関する調査を実施している。

また、デジタル分野における競争政策上の課題はグローバルな問題であり、ICN (International Competition Network)において意見交換を行うなど、様々なネットワークを通じて関係機関と連携を図っている。一方で、デジタル分野における課題に対応するために組織体制の強化も図っており、デジタル分野に関する実態調査や情報収集等を行うデジタル市場企画調査室や、デジタル分野の事件を取り扱う審査部門を設置した。

公正取引委員会としては、このような取組を積極的に進め、消費者の利益にかなうものとなるようにしてまいりたい。

(3) パネルディスカッション・質疑応答

一般参加者から寄せられた質問を司会者が紹介し、それに対してパネリストが回答した。

(花木教授) 「ネットワーク効果を生み出す要素をプラットフォーム間で共有化する

ことにより、独占化を防ぐことができる」との説明があったが、共有化には具体的にどのような方法が考えられるか。例えば、Amazon が有する顧客データ等を共有するということか。

(松島教授) Amazon のケースでは、特定の出品者を自社のプラットフォームにだけ出品させることなどにより、他のプラットフォームの価値を下げることになり競争を阻害してしまうので、出品者が様々なプラットフォームで自由に出品できるようにしてマルチホーミングを促すようなことをするのが、共有化の一つとなる。

(花木教授) 「自己優遇」と「横取り」は、具体的に区別される問題なのか。例えば、Amazon が自己優遇した際、Rain Design が撤退せざるを得なくなったら「自己優遇」も「横取り」も両方問題になるのではないか。

(武田教授) 横取りをして似た商品・サービスを作り、そして Amazon の Buy Box に載せて自己優遇をするという形で両者は連続していると思われる。

(花木教授) 「公正取引委員会の取組が消費者の利益にかなうものとなるようにしていきたい」との説明があったが、具体的な取組があれば御教示いただきたい。

(粕渕局長) 独占禁止法の目的には、一般消費者の利益の確保と国民経済の発展がある。公正取引委員会としては、独占禁止法・競争政策を運用するに当たって一般消費者に資するものであるかどうかを常に意識しながら業務を進めていきたいという趣旨で申し上げた。

(花木教授) プラットフォームを巡り、「自らの競争力を背景として独占化した事業者に対する規制の問題」と、「行為と結果の因果関係が明確でない事象（例えば、スタートアップ企業の買収）の問題」が考えられるが、前者は立法政策の問題、後者は法適用の問題として考えるべきか。

(泉水先生) スタートアップ企業へのキラーアクイジションによる買収をどのように評価し規制するかという問題は、まさに法解釈の問題であると考えられる。他方、競争力を背景に独占化したこと自体は、少なくとも独占禁止法上は基本的に問題とはされないので、法解釈の問題ではなく、それを規制するのであれば立法政策の問題であると考えられる。ただ、いわゆる独占的状態のように独占そのものを非難して規制することはあまりなく、一般に競争上非難される何らかの行為を問題にすることが多く、法解釈の問題として少なくとも公正取引委員会では検討してきたと思われる。一方で、それでは十分に対応できなければ、立法政策の問題として検討されることになると思われる。

(花木教授) なぜデジタルプラットフォームが問題なのかという点について、限界費用がゼロに近くビッグデータの囲い込みが生じやすいことのほかに、昨今は様々な分野でデジタルの形態を取っているためにデジタルプラットフォームがあら

ゆる産業や隣接市場を飲み込んでいくことに問題があるのではないか。また、その場合、伝統的な抱き合わせ、不当廉売、他社排除、ビッグテックによる市場支配等を食い止めることができないと思われるが、どのような問題意識を持っているか。

(松島教授) データを使って販売促進や新製品販売が容易に行えるようになり、様々な市場で収集したデータを統合して新しい産業を興すことができる。例えば、グーグルがスマートウォッチで健康状態を測って身体情報を収集し、それをテコにして保険市場で個々の消費者に合った商品を提供することで顧客を囲い込みやすくなってくる。そのようになると、独占力の源泉として様々な市場のデータを収集できる企業等を買収するなどして、そのデータを応用できそうな市場に参入しようとする可能性は十分にある。データを利用して、需要の状況や顧客の趣味・嗜好などを分析して様々な市場に参入し、その結果 GAFA のような大きな企業にたどり着くような状況が起こりかねないので、何らかの対策が必要である。しかし、その対策の仕方についてまだ研究者の間でもよく分かっていないのが現状だと思われる。

(武田教授) 個々の行動や嗜好に合わせたターゲット戦略を広大に行うマスパーソナライゼーションがビッグテックの強みではないかと思われる。また、スタートアップ企業が出現し、その際にファンディングが必要になるが、そこを握られることによる競争への影響が指摘されている。このように、これまでデータに関心が寄せられていたが、マネーへの関心も必要ではないかと思われる。

(泉水教授) 確かにこのような形で様々な分野に拡大し、そして新しい競争上の問題が起こることは間違いないだろう。しかし、排他的取引や抱き合わせやレバレッジといった競争法の分析ツールの基本部分は変わらないのではないか。レバレッジが働く根底にはデータが元になっているという特徴があり、分析方法は変わってはくるが、競争政策上何が問題かというと、ドラスティックに従来の排他的取引や抱き合わせやレバレッジとは別のものが出現しているのではなく、それらを応用するものになるだろう。

(粕渕局長) デジタルプラットフォーム事業者による異業種への参入の問題については、合併や買収を行う場合に企業結合の問題もある。公正取引委員会としては、企業結合ガイドラインを見直し、このようなデジタルプラットフォームの特性に関する問題にも対処できるようにするために考え方を明らかにしており、引き続き注視してまいりたい。

(花木教授) 競争法において、事業を営む個人は消費者としての保護を受けられない法制度になっているが、プラットフォーム上で個人が活動する場合には法人並みの保護で十分な側面と消費者として保護すべき側面があると思われ、日本や諸外国の法令ではこの問題がどのように扱われているのか。

(泉水教授) 事業を営む個人といつても様々であり、零細事業者やフリーランスを典

型とするような消費者に近い事業者や、あるいは消費者そのものに対して独占禁止法の保護がどうなっているかということについては、確かにこれまでなかなか規制する枠組みがなかったように思われる。しかし、最近は、消費者を巡る競争が阻害されているような問題について、優越的地位の濫用規制の発動が注目されている。デジタルプラットフォームによる消費者に対する個人情報の不当な取得や利用について、公正取引委員会がガイドラインを公表した。また、公正取引委員会競争政策研究センターが公表した報告書の中で、フリーランスに対して優越的地位の濫用規制が適用されることが明確にされている。このように、個人に着目して競争政策が考慮されるようになってきている。

(粕渕局長) フリーランスを巡っては、公正取引委員会としてもこれまで競争政策の観点から考え方を整理するなどしているとともに、政府全体でもフリーランスに対する取組を検討しているところであり、今後その結果が示されるのではないかと思われる。

以上