

## 第2回大阪国際シンポジウム議事概要

- 1 日時 平成30年12月7日(金) 13:00~16:40
- 2 場所 大阪弁護士会館2階ホール(大阪府大阪市北区西天満1-12-5)
- 3 議事次第

- (1) オープニングリマークス(13:00~13:05)  
岡田羊祐 公正取引委員会競争政策研究センター(CPRC) 所長
- (2) 第1部「プラットフォームと競争法」(13:05~15:10)  
モデレーター: Thomas K Cheng 香港大学准教授  
報告者: 泉水文雄 神戸大学教授  
Liyang Hou 上海交通大学教授  
Anne-Sophie Choné-Grimaldi パリ・ナンテール大学教授  
コメンテーター: Antonio Capobianco OECD 競争課 Senior Competition Expert
- パネルディスカッション(14:25~15:10)  
モデレーター: Thomas K Cheng 香港大学准教授  
パネリスト: 報告者及びコメンテーター
- (3) 第2部「個人情報保護と競争政策」(15:20~16:30)  
モデレーター: 公正取引委員会競争政策研究センター(CPRC) 所長  
報告者: 佐脇紀代志 個人情報保護委員会事務局参事官  
杉本武重 バード&バード法律事務所ブリュッセルオフィス・パートナー弁護士  
板倉陽一郎 ひかり総合法律事務所弁護士・理研 AIP センター客員主管研究員  
コメンテーター: 根岸哲 神戸大学特命教授
- (4) クロージングリマークス  
根岸哲 神戸大学特命教授

## 4 パネルディスカッションの概要

パネルディスカッションでは、大要以下のとおり議論が行われた。

(モデレーター) まず泉水教授にお聞きしたい。公正取引委員会において、排除措置命令及び課徴金納付命令を行わず、確約手続を用いていく方向であるとして、その方向は望ましいと考えるか。欧州委員会の Google 事件は終結までに約6年を要したところ、デジタル市場は非常に速く変化しており、できる限り速く事件を終了させることが適切かもしれない

いとは思われるが。

(泉水教授) 例えば, MFN 条項については, 適法にも違法にもなり得るが, どのような反競争効果があるのか, まだ議論が確立していないものの, ネットワーク効果によって急激に反競争効果が大きくなる可能性もある。そのような分野については, 早い段階で確約手続等によって解決するのが適切ではないかと考える。他方, デジタルプラットフォームに関しても, 支配的地位にある事業者が抱き合わせ販売といった古典的な排他的取引を行う場合もあると考えられる。こうした場合においては違法性が明確であり競争への影響も大きいため, デジタルプラットフォームの分野においても確約手続に抛らず排除措置命令や場合によっては私的独占等として課徴金納付命令を行うことが適切である場合があると考えられる。確約手続で終わるのが適切な事例もある一方, 排除措置命令を行い, 場合によっては多額の課徴金を課さなくてはならない事例もあると考えている。

(モデレーター) Choné-Grimaldi 教授にお聞きしたい。講演の中では, 経済的従属性の濫用がいかに関性を持っているかについてお話いただいたが, 経済的従属性の濫用を成立させるためには, 競争が阻害されていることを立証する必要があるという理解でよいか。

(Choné-Grimaldi 教授) そのとおりである。経済的従属性の濫用を立証するためには, 3つの要件が満たされていなければならない。1つ目は, 経済的従属性の存在である。この要件が満たされていることを示すのが一番難しい。2つ目は, その経済的従属性が濫用されていることである。通常, 経済的従属性の濫用が疑われる際には, 何かしらの問題が実際に発生しているため, この要件は比較的立証が容易である。3つ目は, 競争が制限されていることである。経済的従属性の濫用によって競争が制限されていることを示すに当たって, 行為者の市場シェアが余り高くなく, 立証が難しい場合もある。

(モデレーター) 今の話からすると, 競争制限的慣行規制と, ある事業者が他方の事業者に従属していることの濫用規制とはどう違うのか。

(Choné-Grimaldi 教授) 多くの場合, いずれでも, 同様の事実が立証のために必要になる。それら2つの間で異なるのは, どのような基準を満たさなければならないのかという点である。競争制限的慣行の場合, 競争が制限されていることが要件でありこれを満たさなければならないが, 競争制限的慣行ではこれは要件ではない。また, 競争制限的慣行の場合, 競争当局には民事法の執行権限がないところ, 手続面でも大きく異なっている。

(モデレーター) Hou 教授に2点質問がある。まず、中国では相対的な市場支配力の濫用に対処するための改正法案が国会に提出されたものの、最終的には採択されなかったとの話があったが、その決定は正しいと思うか。また、プラットフォーマーの行為については、effect-based approach に基づき判断していく必要があるという指摘があったところ、中国の事例において、排他的取引にはどのような競争促進的効果があると考えているか。

(Hou 教授) まず1点目の質問について、相対的な市場支配力の濫用に対処する法案に関して指摘された大きな問題点は、相対的な市場支配力の濫用と支配的地位の濫用との線引きが難しいということであった。私としては、最終的に、相対的な市場支配力の濫用規制の中国への導入を先延ばしにできたことは良かったと思う。フランス、ドイツ、日本や韓国といった多くの国で相対的な市場支配力の濫用が禁止されているが、これらの国における実際の執行状況を見てみると、執行件数は限定的であり、相対的な市場支配力の濫用は非常に多くの議論を含んだものであると考える。中国は競争法が施行されてまだ10年程度であり、議論の多い本規制を法定化するにはまだ早いのではないかと思う。2点目の質問について、排他的取引の競争促進効果は2つ考えられる。1つは、自らの商品・役務を独自かつ魅力的なものにできるということ、もう1つは、フリーライダー問題を抑止できることである。中国のオンラインプラットフォーム上で最も重要なのは、プラットフォーム間でのフリーライドを抑止することである。また、インターネット市場というのは勝者が全てを獲得してしまうという特有の性質があり、排他的取引がある程度可能となることによって、規模の小さな事業者が一部のユーザーに対して独自のサービスを提供するプラットフォームを提供できるようになるだろう。そういった意味では、排他的取引は、小規模のインターネット企業が、大手のプラットフォーマーに対して対抗する上で効果的な戦略になるかもしれない。

(モデレーター) 支配的地位の濫用と相対的な市場支配力の濫用との線引きが曖昧であるため、中国では相対的な市場支配力を規制するのは時期尚早ということであった。もしその支配的地位の濫用と相対的な市場支配力の濫用との間に線引きができれば規制の導入は可能ということか。また、プラットフォーマーが市場支配的地位を濫用し、競争者間の競争を制限することはどこの業界でも起こりうることであり、プラットフォームに特有ではないと思うが、なぜプラットフォームのみに焦点を当てた規制が必要となるのか。

(Hou 教授) 単一プラットフォーム条項を禁止し、プラットフォーム間での競争を維持していくことは、オンラインにおける競争において、2つの理由から非常に重要である。1つ目は、インターネット業界は勝者が全てを獲得していく性質があり、ネットワーク効果が顕著である。例えば、検索エンジンではほぼ Google だけが生き残っている。このとき、マルチホーミングがネットワーク効果を抑制できる唯一の方法である。これは、最大手だけでなく、より小さな規模のインターネット企業が生き残るための方法になる。また、Choné-Grimaldi 教授によれば、市場にそれほど効率の良くない競合他社がいることにも意味があるという点もある。必ずしも効率の良いライバルだけが必要なわけではなく、効率の悪いライバルも必要である。特にインターネット業界のイノベーションは非常にダイナミックで、場合によっては、イノベーションが思わぬところから生まれることもある。ほとんどの場合は非常に大きな企業、例えば、Google のような企業がイノベーションを生むのだが、全く思いもしないような小さな企業からイノベーションが生まれることもある。このため、市場構造の多様性を維持していく、つまり、大規模なインターネット企業と小規模なインターネット企業が共存できる環境を残していくことが必要だろう。今後、市場構造がより効率的になる可能性もあるだろうが、現段階で、中国政府による単一プラットフォーム条項を禁止するといった戦略は、本質的に間違っているわけではなく、良い面もあると思う。

(Capobianco 氏) いくつかコメントしたい。まず、泉水教授の確約手続についてのコメントは非常に興味深かった。法執行には非常に時間がかかるころ、市場が非常に速く動いている中で、どのように合理化するのかは非常に難しい。一般的に、日本だけに限らず、他の競争当局も同様だが、特に複雑な事件に関して、確約手続に頼りすぎている部分がある。もちろん、確約手続によれば問題に早く対処でき、事件の精査が不要になり得る一方で、機会を逸している部分もあるだろう。第1に、確約に至る意思決定の背後の議論が開示されず、ガイダンスが示されないのは問題であろう。第2に、余りにも確約手続で終了する事件が多くなると、民事訴訟の原告としては非常に難しい状況になってしまう。当局による法執行と民事訴訟による執行のバランスを取ることが重要である。第3に、確約手続を使う際の利点として、自主規制を促すという効果がある。プラットフォーム又はインターネットに規制を設けるべきか否かという議論があるが、競争当局にとって執行が非常に難しい。しかし、確約手続を用いることにより、事業者側が自主規制を行うことで解決

できる。勝者が全て獲得してしまうという点は確かにそのとおりであり、規制が必要な面はあるが、市場というのは急速に変化していくものであるところ、競争当局は、次の世代のサービスが生まれることを阻害しないようにしなければならない。

(モデレーター) Choné-Grimaldi 教授と泉水教授に伺いたい。プラットフォームに特有の論点はあると思うか。プラットフォームは、商品・サービスの供給者に対して市場へのアクセスをコントロールするゲートキーパーであるといえるが、同様の意味において、スーパーマーケットもゲートキーパーであるといえる。そして、ネットワーク効果という点についても、プラットフォームもスーパーマーケットも同じで、扱っている品目が多ければ消費者の便益が増す。プラットフォームというのは本当に特別なもので、特に注意を払う必要があるものなのだろうか。

(Choné-Grimaldi 教授) プラットフォームに特有なものがあるかどうかについては、「Winner takes all」を除いて、他に何か存在するかは不確かである。他方で、常に「Winner takes all」のような状況が生じるわけでもなく、ケースバイケースである。また、「Winner takes all」それ自体が問題ではなく、許容できることもあるだろう。ただ、レバレッジ効果については、十分に注意をしなければならない。プラットフォーム市場において特有なことがあるとすれば、非常に巨大で財力のあるプラットフォーマーが出現してくることである。この状況は危険な側面をはらんでいると思う。例えば、スーパーマーケットであれば、小売以外の事業は通常営んでいないが、Google や Amazon は非常に多くの、そして幅広い事業を営んでいる。レバレッジ効果には、危険な面があるため、十分に注意をしなければならないと考える。

(泉水教授) 日本では、大分大山農協事件という事件があり、この事件で問題とされたのは、農作物を販売するプラットフォームであったが、農家がプラットフォームに農作物を供給する市場と、消費者がプラットフォームを利用して農作物を購入する市場の二面市場になっていた。このプラットフォームが、デジタルプラットフォームと異なる点として、1点目は、デジタルプラットフォームでは、直接又は間接のネットワーク効果がそれぞれ非常に大きく働く点、さらに限界費用が非常に低い場合があるという点である。特にプラットフォームについては、仲介型と非仲介型があるところ、仲介型については、ネットワーク効果とレバレッジ効果がかなり強く働くという面があるだろう。2点目は、データが非常に重要であるという点である。プラットフォーマーは、大量に顧客からデータを集め、そのデータを利用してサービスを提供する。例えば、

Google は顧客の検索履歴等を使って広告に利用するという意味においては、非仲介型プラットフォームである。この場合、膨大な顧客の検索履歴をうまく利用することで、非常に優れた広告ができるという強みがあり、場合によってはレバレッジ効果が働くという面もあるだろう。

(Hou 教授) Choné-Grimaldi 教授及び泉水教授が指摘した以外に、プラットフォームの特徴として2点指摘したい。まず1点目は、非常に事業規模が大きいという点である。2点目としては、歴史的に見ても大きなオンラインプラットフォームが出てきたが、同じくプラットフォーマーである電気通信会社は、ボトルネックを支配しているものの、電気通信会社は政府によって作られた後民営化されたという歴史的な経緯があるため、ネットワーク中立性といった多くの責任ないし規制を負っている。一方で、オンラインプラットフォームは民間企業であり、電気通信会社と同じように規制をかけることはできない。したがって、オンラインプラットフォームに対しては特別な注意を払う必要がある。

(Capobianco 氏) プラットフォームについては、規模とデータが重要になるだろう。大手銀行であれば、「Too big to fail」の問題が考えられるが、例えば、Amazon クラウドが事業として成り立たなくなったと仮定すると、Amazon は経済社会に対して色々なテクノロジーを提供するという形で貢献しており、同社がそうしたテクノロジーを供給できなくなることによるシステム効果が存在することから、Amazon に対しても大手銀行と同じような配慮が必要になるかもしれない。

(モデレーター) これまでの議論において、プラットフォームには事業規模が巨大であるとか、データを有しているなどといった異なる側面があるということであった。ここで、プラットフォーマーが市場支配力を有しているというためには市場シェアがどの程度の水準である必要があるのかという議論に移りたい。転換点 (Tipping point) となる市場シェアが低ければ、市場シェアが低くても市場支配力を有していると評価できる場合があるのではないかと考えられる。また、従来型の市場においては、競争が行われている場合以上の価格が維持できることが市場支配力を有すると判断する際の基準であると理解しているが、実際にはそうした基準によって市場支配力は測定されることはほとんどなく、基本的には市場シェアや市場構造を考慮してきたと承知している。そうであれば、プラットフォームはサービスを無償で提供しているということが、プラットフォームの市場支配力を評価する上で問題を引き起こし得るのではないか。

(Capobianco 氏) ここで大きな問題となるのは、客観的に測定できる要素が存

在しないということである。つまり、価格自体が存在していなければ、競争当局も事業者も、どのような場合に規制を適用すればよいのかが分からない。この場合、客観的な要素ではなく質的な要素に基づき判断をすることになるが、その際、どのように質を評価すればよいのかが難しい。例えば、プライバシー権も質的な要素になり得るが、どのくらい削減されたのかとか、どのくらい濫用されたのかを測定するのは難しい。

(Choné-Grimaldi 教授)：問題となるのは市場画定であると考えている。市場画定の方法として、SSNIP テストがあるが、例えば、Twitter と Facebook と LinkedIn が同じ市場に含まれるのかどうか、SSNIP テストにより画定しようとした際、それらのサービスはいずれも無償で提供されているものであり、価格引上げを想定できないため、SSNIP テストが意味をなさない。

(泉水教授) 市場をどう画定するかという問題と、市場支配力をどう測定するかという2つの問題点が提示されたところ、市場画定について一般的に言われている問題は、例えば、価格引上げではなく、質の低下を測定できないかということである。例えば、市場支配力が増せば、広告を以前よりも多く出す、又は顧客に対して自らの個人情報をもっと多く提供させるなどしてサービスの質を低下させることができる。ただし、実際にはそうした質の低下を測定するのは難しいのではないかと思われる。市場支配力の測定については、例えば、日本では企業結合について売上高を用いた届出基準を設定しているところ、こうした従来の届出基準では適切に捉えきれない事例が多数存在するだろう。では、どのように市場支配力を測定するのかとなると、プラットフォームごとや事業ごとに、それぞれ測定方法は違い、ケースバイケースで判断すべきではないかと思われる。

(Hou 教授) 市場支配力の評価に関しては、他の産業において評価の要素となる価格以外の要素をオンラインプラットフォームにおける市場支配力の評価に当たって活かすこともできるのではないか。ただ、オフライン業界とオンライン業界には、市場支配力の評価においてイノベーションをどう考慮するかという点に大きな違いが存在する。オフライン業界でもイノベーションは当然重要であるが、オンライン業界ではイノベーションの重要性がより大きい。通常、市場支配力の有無を評価するに当たってイノベーションの影響を考慮する期間は、1年から最大でも5年程度であるが、オンライン業界において市場支配力を評価する際には、イノベーションの影響をそのような期間で考慮するのは長すぎ

と思われる。オンライン業界は非常に変化が早いところ、イノベーションの影響を常に考慮に入れた上で、市場支配力を評価することが必要だろう。また、オンライン業界においては、市場自体が成熟するまで、競争当局は介入するのを待つべきではないかと考える。

以上