

公正取引委員会
競争政策研究センター

データ市場に係る競争政策に関する検討会 報告書

令和3年6月25日

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5月24日現在]

目次

第1	はじめに	1
第2	データ市場について	3
1	市場の概観	3
	(1) データ利活用の現状	3
	(2) データ利活用の形態	4
	(3) データの分類	7
2	データの特徴	7
	(1) 過去の検討会報告書における指摘	8
	(2) 本検討会における指摘	9
3	各国政府におけるデータ利活用に係る取組	10
	(1) 我が国における取組	10
	(2) 欧州における取組	13
第3	競争政策の観点からの検討	21
1	総論	21
2	産業データに係る検討	25
	(1) 産業データに係る取組の事例	25
	(2) 検討	28
3	パーソナルデータに係る検討	42
	(1) パーソナルデータに係る取組の事例	42
	(2) 検討	46
第4	競争政策の観点から望ましいと考えられる事項	57
1	多くの関係者の参加を得た仕組み構築等の検討	57
2	データへの自由かつ容易なアクセスの確保	57
3	協調領域・競争領域それぞれにおける政府等による取組	58
4	データポータビリティ・インターオペラビリティの確保	58
5	プライバシーに対する懸念への対応	59
6	仲介事業者、デジタル・プラットフォーム事業者に対するルール	59
第5	最後に	62

※ 本報告書は、公正取引委員会競争政策研究センターの下で開催された「データ市場に係る競争政策に関する検討会」における8回に及ぶ議論をまとめたものであり、その議論の内容に関係する機関等における今後の政策立案等の参考とされることを目的としている。

検討の過程では、有識者や関係事業者からの意見も受けつつ、事務局である公正取引委員会事務総局の意見も参考としているが、本報告書は飽くまで本検討会の見解を示すものである。したがって、公正取引委員会の正式な見解を示すものではない。

第1 はじめに

近年、データ¹は、「21世紀の石油」などと呼ばれ、デジタル時代における競争力の源泉であるとの認識が広がりつつある。このような中で、変化の激しいデジタル時代の競争の場は、いわゆるオンライン・プラットフォーム型の事業者が検索やSNS等のサービスを提供する「サイバー空間」から、今や「第2幕」に移りつつあり、サイバー空間で解析したデータを活用して、自動運転、医療・介護、農業等、フィジカル（現実）空間のビジネスの高度化を図る、「サイバーとフィジカルの融合」を競う場に移行するとの見方がなされている²。

世界においては、欧州委員会がデータの重要性に着目した新たな戦略として「欧州データ戦略」³を公表するなど、急速に変化するデジタル時代における競争を念頭に置いて、安全かつ高品質・大量のデータに容易にアクセスできるような場（データスペース）を創出するための取組が進められている。また、我が国政府においても、令和2年10月から、21世紀のデジタル国家にふさわしいデータ活用基盤の構築に向けたデータ戦略を策定するための検討を「データ戦略タスクフォース」⁴において進め、令和3年6月に包括的データ戦略⁵を策定したところである。

こうした状況を踏まえ、競争政策の観点からも、データを活用した事業における競争をより活発にし、イノベーションを推進する方策の検討を進めていくことは、デジタル時代における日本経済の発展を目指す上で大きな意義を有するものと考えられる。

このような認識の下、公正取引委員会競争政策研究センターは、有識者の知見に基づき、我が国におけるデータ市場の実情等を踏まえた上で、競争政策上の諸論点や課題について研究を行うことを目的として、「データ市場に係る競争政策に関する検討会」（以下「本検討会」という。）を開催してきた。

¹ 本報告書では、「データ」とは、客観的な事実を数値や文字、図形、画像、音声等で表したものとする。データは通常、機械的な処理が可能であると考えられる。

² 「デジタル時代の新たなIT政策大綱」（令和元年6月7日高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部・官民データ活用推進戦略会議）

³ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS A European strategy for data, COM/2020/66 final

⁴ 令和2年10月12日デジタル・ガバメント閣僚会議決定

⁵ 「デジタル社会の実現に向けた重点計画」（令和3年6月18日閣議決定）別紙

本報告書は、計8回にわたり本検討会の会合を開催し、主にデータの利活用やそのための仕組みの構築等を検討するに当たり、競争政策の観点からどのようなことが望まれるかという点について検討を行った結果を取りまとめたものである。

(参考) データ市場に係る競争政策に関する検討会 検討経緯

開催日程等	議題	発表者
第1回 (令和2年) 11月20日	○ 「データ市場に係る競争政策に関する検討会」の開催について	
	○ データ市場に係る現状	クロサカ委員
	○ データの特性等について	
第2回 12月21日	○ 「データ市場に係る競争政策に関する検討会」における論点(案)	
	○ データの収集・利活用等に関する競争政策上の考え方について	
	○ 個人情報の活用とプライバシー	松島座長
	○ 欧州におけるデータ関連政策の状況	生貝委員
第3回 (令和3年) 1月19日	○ 船舶IoTデータ共有基盤“IoS-0P”の取組	(株)シップデータセンター
	○ AI・データの利用に関する契約ガイドラインの概要	経済産業省
	○ 農業分野におけるデータ活用について	
第4回 2月9日	○ 「情報銀行」の取組みについて	(一社)日本IT団体連盟
	○ IoTデータに係るルールとプラットフォームの動向	小林委員
	○ 医療分野におけるデータ利活用の取組	
第5回 3月17日	○ 自由討議	—
第6回 4月7日	○ 個人情報保護法改正によるデータ流通への影響	板倉委員
	○ 検討会報告書の方向性等	
第7回 4月30日	○ 検討会報告書(骨子)	—
第8回 5月24日	○ 検討会報告書(案)	—

※ 令和2年12月24日から令和3年3月12日までの間、本検討会における議論に資するため、本検討会における論点に関して、意見・研究成果等の募集を行った。この結果、個人2名、事業者1社、事業者団体3団体から意見・研究成果等の提供があった。

第2 データ市場について

1 市場の概観

(1) データ利活用の現状

これまでは、主にデジタル・プラットフォーム事業者⁶等が、検索サービスや SNS (Social Networking Service)、メールサービス、e コマース等、利便性の高いサービスをオンライン上で個人に提供し、サービスを利用する個人に係るデータを収集して、これをオンライン上の検索連動型広告等に活用するなどといったデータの利活用がみられた。近年では、スマートフォンの普及やセンサー技術、IoT 機器の発展により、フィジカル (現実) 空間のデータ、いわゆるリアルデータを、従来のようなサイバー (仮想) 空間だけでなく、フィジカル (現実) 空間のビジネスにも活用する動きが広まっている。例えば、農業、海運、医療、放送、電力、モビリティ等の分野においては、様々なデータを共有の基盤に集積し、様々な事業者が当該データを新たなビジネス等のために利活用するなど、データから新たな価値を生み出す取組がなされている。さらに、工場やプラントの機械等から生成されるデータについても、データの提供者 (売り手) とデータの利用者 (買い手) をマッチングさせ、取引を成立させる場を提供するデータ取引市場⁷や、個人から委託を受けて個人のデータを管理し、当該データを利用する事業者に提供した際には、その対価として、当該個人に何らかの便益を提供する情報銀行と呼ばれる取組も始まっている。

このように近年、データ取引市場、情報銀行、特定分野におけるデータを集積するプラットフォーム (データ共有基盤) といった仲介者を介したデータの取引

⁶ 本報告書において、「デジタル・プラットフォーム」とは、情報通信技術やデータを活用して第三者にオンラインのサービスの「場」を提供し、そこに異なる複数の利用者層が存在する多面市場を形成し、いわゆる間接ネットワーク効果 (多面市場において、一方の市場におけるサービスにおいて利用者が増えれば増えるほど、他方の市場におけるサービスの効用が高まる効果) が働くという特徴を有するものをいう。また、「デジタル・プラットフォーム事業者」とは、オンライン・ショッピング・モール、インターネット・オークション、オンライン・フリーマーケット、アプリケーション・マーケット、検索サービス、SNS 等で、上記の特徴を有するデジタル・プラットフォームを提供する事業者をいう。(「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独占禁止法上の考え方」(令和元年12月17日公正取引委員会))

⁷ データ取引市場の具体例として、エブリセンスジャパン(株)は、センサーが持つデータと、そのデータを利用して事業開発や新サービス、学術研究に取り組む企業・研究機関が求める情報 (希望条件) をマッチングさせ、データの売買を仲介する IoT 情報流通プラットフォームを運営している(「データ取引市場等 SWG 取りまとめ 概要」[総務省 Web サイト https://www.soumu.go.jp/main_content/000501156.pdf])。

という新たな形でのデータの流通・利活用が現れ始めており、これらの事業には、データの生成者、提供者、利用者、政府、団体等、様々な利害関係者が参加する場合も多い。このような状況も踏まえ、本報告書においては、「データ市場」を、データの生成から利用に至るまでのプロセス（後記（2）図1参照）の各段階において行われる様々なデータに関わる取引の場だけではなく、最終的にデータを活用した商品・サービスがエンドユーザーに提供される場も含めたデータ流通の場と広く解した上で、競争政策上の諸論点や課題について考え方を整理した。

（2）データ利活用の形態

データが生成されてから利用されるまでには、一般的に図1のようなプロセスを経る。

【図1】 デジタルデータの生成から利用までのプロセス



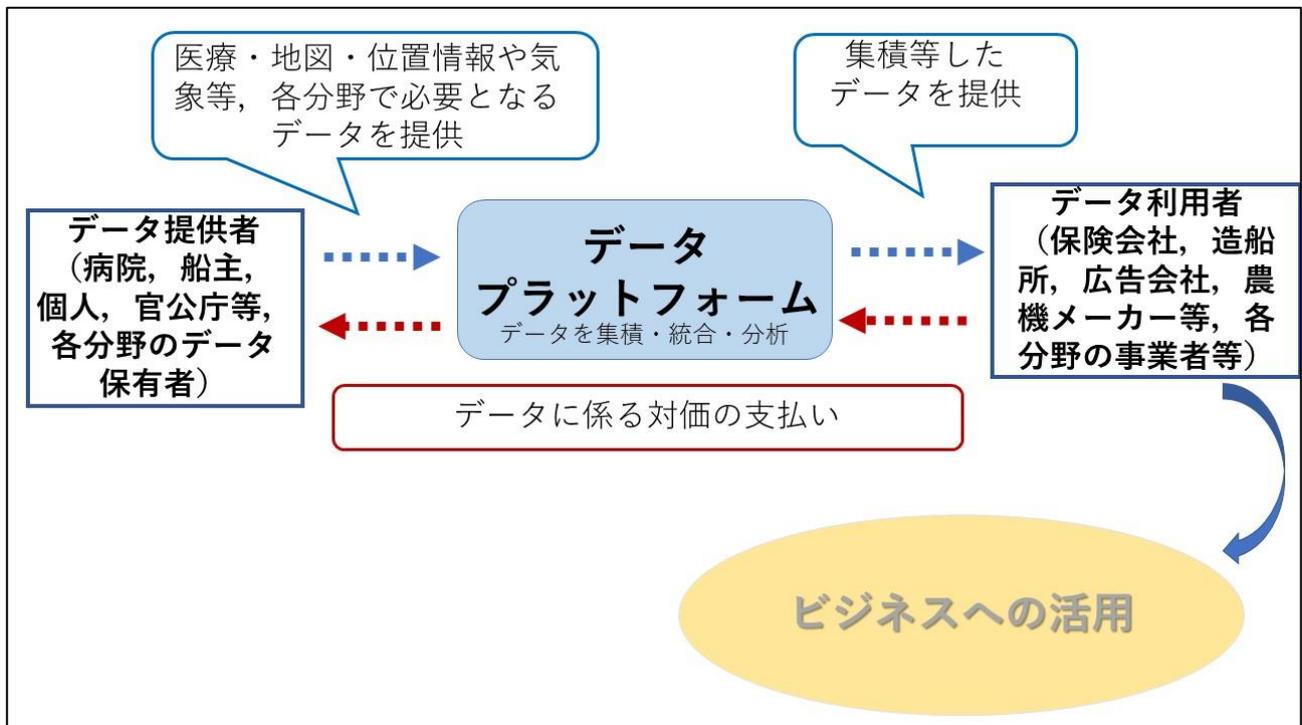
（出典）総務省「令和元年版 情報通信白書」図表2-1-1-1 を参考に事務局作成

そして、個人や事業者のデータを利活用する形態としては、データの収集から、蓄積・加工・分析して、その上でデータを活用した商品・サービスを提供することまでを1事業者単体で行っている場合がある⁸。他方、様々な種類のデータの収集等を単独で行うことは難しい場合もあるため、データの収集・分析等を行うプラットフォームや、データの取引を行うための取引市場等の仕組みを構築して、データを調達し利活用につなげている場合がみられる。このようなプラットフォ

⁸ 例えば、IoT の分野では、A 社の工場内に B 社がセンサーを設置し、そこから収集した製造設備等に係るデータを B 社で分析した上で、B 社が A 社に対して、同社の設備の管理等に役立つサービスを提供する事例がこの場合に該当する。また、デジタル・プラットフォーム事業においては、デジタル・プラットフォーム事業者がその運営する検索サービスを通じて収集したユーザーの検索履歴等に係るデータを分析し、自社のデジタル広告サービスに役立っている事例もこの場合に該当する。

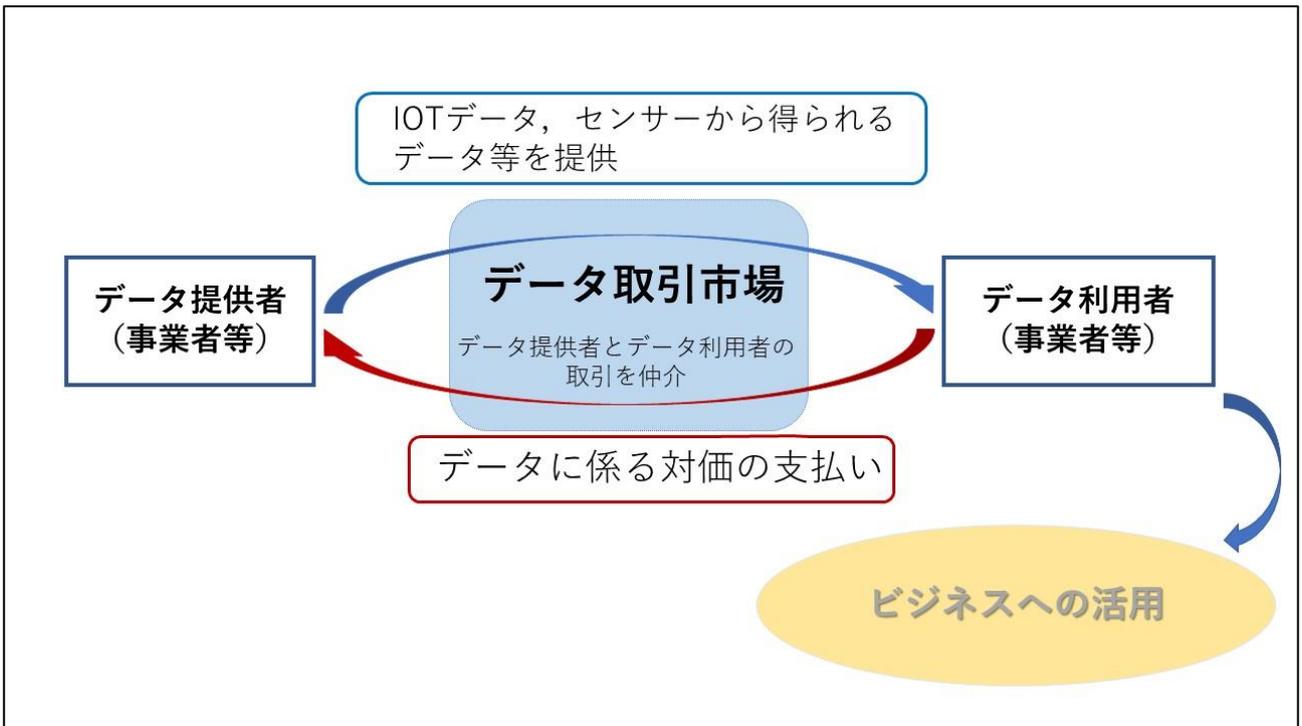
ームや取引市場等においてデータの取引を集約することにより、個別に取引を行うよりも、データの提供者及び利用者双方における取引費用が抑えられるとともに、全体としてみると、プラットフォームにおける一方の側におけるユーザーが増えれば増えるほど、もう一方の側におけるユーザーの便益が高まるという間接ネットワーク効果から、データ流通は活発になると考えられる。以上のようなプラットフォームや取引市場を含め、データ利活用に係る仕組みをいくつか例として図示すると、おおむね以下のようなになる。

【図2】 データプラットフォーム



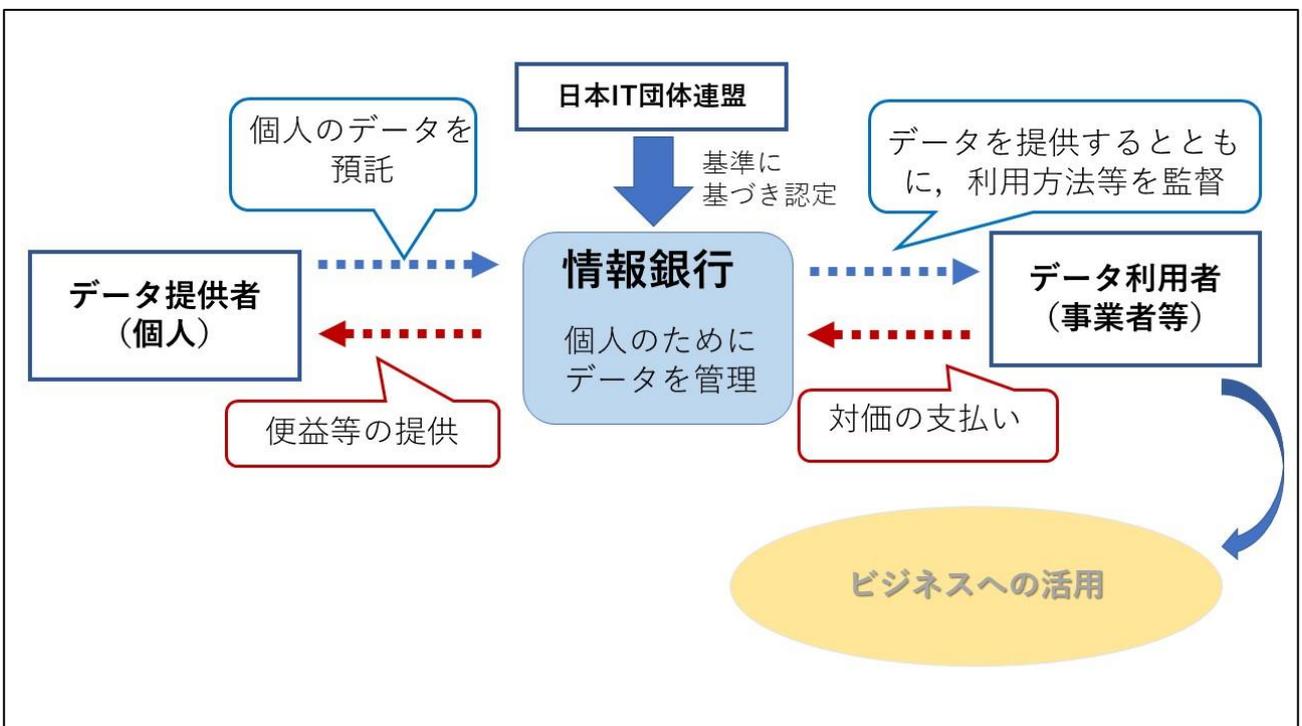
(出典) 事務局作成

【図3】 データ取引市場



(出典) 事務局作成

【図4】 情報銀行



(出典) 事務局作成

(3) データの分類

データの分類としては様々あるが、事業者の事業活動等において生じるデータを産業データ⁹、個人に関するデータをパーソナルデータ¹⁰と呼ぶことがある。産業データとしては、例えば工場やプラント、船舶、車両等の機器から生成され、それらに設置されたセンサーを通じて収集されるデータがあり、パーソナルデータとしては、電子カルテ情報やテレビの視聴履歴、携帯電話等から把握される位置情報、預金口座情報、SNS等のユーザー情報等がある。

データは無体物であり、民法上の所有権等の物権の対象とならず、また、データに係る権利の帰属等について一般的なルールもない。このため、産業データの提供・利用については、知的財産権や不正競争防止法上の営業秘密として保護される場合を除き、当事者間の合意により行われる。一方、パーソナルデータの提供・利用については、当該データに個人情報保護法上の個人情報が含まれる場合には、本人の同意の取得等、個人情報保護法において要請される所要の手続きを経た上で、それ以外の場合には、当該パーソナルデータを保有する事業者等が策定するポリシー等に沿って、個別に利用の有無や利用方法等について同意を取得するなどして行われる。

2 データの特性

前記1のとおり、現在、データの利活用に係る様々な取組が進められているが、データは他の財と異なる特性を有しているといえる。この点については、過去に公正取引委員会競争政策研究センターにおいて開催した検討会の報告書において言及されており、本検討会においても追加的な言及があった。

⁹ 暗黙知（ノウハウ）をデジタル化・構造化したデータ（「知のデジタル化」と呼ばれる。農業やインフラ管理からビジネス等に至る産業や企業が持ち得るパーソナルデータ以外のデータ。）及び「M2Mデータ」（M2M(Machine to Machine)から吐き出されるストリーミングデータ。例えば、工場等の生産現場におけるIoT機器から収集されるデータ、橋梁に設置されたIoT機器からのセンシングデータ（歪み、振動、通行車両の形式・質量など）等が挙げられる。）を併せて「産業データ」と呼ぶとされている（総務省「平成29年版 情報通信白書」）。

¹⁰ 「パーソナルデータ」という言葉には現行法上の定義はないものの、経済産業省「AI・データの利用に関する契約ガイドライン1.1版」（令和元年12月）によると、「個人の属性情報、移動・行動・購買履歴、ウェアラブル機器から収集された個人情報を含み、「特定の個人を識別できないように加工された人流情報、商品情報等も含まれ得る」とされている。そのため、パーソナルデータには「個人情報に加え、個人情報との境界が曖昧なものを含む、個人との関係性が見出される広範囲の情報」が含まれ得る。

(1) 過去の検討会報告書における指摘

「データと競争政策に関する検討会報告書」（平成29年6月6日公正取引委員会競争政策研究センター。以下「データ検討会報告書」という。）及び「業務提携に関する検討会報告書」（令和元年7月10日公正取引委員会競争政策研究センター。以下「業務提携検討会報告書」という。）においては、データについての様々な特性が指摘されているところ、競争政策の観点から、データ市場における競争をより活発にするための検討を行う上では、特に以下の点が重要と考えられる。

〔データ検討会報告書〕

- 複製が技術的に容易
- 一般的には排他的な占有を観念できない
- 一定種類のデータが一定量確保されてはじめて有意義な知識を得ることが可能となる場合がある
- 集積・解析によって、はじめてその利用価値が生じる
- 異なる種類のデータを組み合わせることによって、データの真実性の向上といった様々な相乗効果が認められる場合がある
- ネットワーク効果が発生する商品の使用から得られるデータについては、当該商品の性能向上によって、更に多くの顧客が当該商品を使用するようになる結果、「データの集積→商品の機能向上→更なるデータの集積→更なる機能の向上」というメカニズムが働く可能性がある

〔業務提携検討会報告書〕

- ネットワーク効果及び規模の経済性又は範囲の経済性によって、データの集積が持続的・増幅的に向上する可能性がある
- データの量が増えれば増えるほど、また、その範囲が広がれば広がるほど、それに要する平均費用が著しく低減する可能性がある
- データは無体物でありその帰属・所有権については、考え方はまだ確立されておらず、現状、データが知的財産権として法的に保護されている場合、契約等により、当事者間の利用に係る権利義務が取り決められている場合、事実上、データへのアクセスや利用をコントロールできる地位にある場合、を除けば他者がデータにアクセス・利用することは妨げられない

(2) 本検討会における指摘

いわゆるビッグデータは、「volume (量)」「variety (多様性)」「velocity (速度)」により特徴付けられ¹¹、またこれらの特徴から「value (価値)」¹²が生みだされる¹³として、これらを合わせて「4V」と表現されることがあり、データの価値創出や競争力の指標となると考えられる¹³こともある。

また、データは、公共財¹⁴のように、ある消費者が利用しても他の消費者の消費可能な量が減少しないという非競争性を有するため、経済学的には可能な限り流通させた方が合理的である。

他方、複数の者が保有するデータを組み合わせて利用する場合には、データに含まれる項目や項目の名称等がデータを保有している者によって異なっているとそのまま利用することができないため、形式をそろえるなど、利用できるように加工することが必要となることが多い。

そのほか、パーソナルデータの利用がもたらす効果は置かれている状況によって異なる（文脈依存）ため、注目している市場環境や消費者のパーソナルデータ利用への態度等を考慮する必要がある。

¹¹ OECD 「Data-driven Innovation for Growth and Well-being」 INTERIM SYNTHESIS REPORT (2014年10月) 11頁、OECD 「BIG DATA: BRINGING COMPETITION POLICY TO THE DIGITAL ERA」 Background note by the Secretariat (2016年10月) 5頁

¹² 「デジタルPFによる単独行為に関する競争政策上の論点整理ーイノベーション競争に対するデータ保有の意義」(令和元年12月、甲南大学法科大学院教授・競争政策研究センター客員研究員 土佐和生) 12～17頁。なお、総務省「令和元年版 情報通信白書」では、「volume」「variety」「velocity」に「veracity (正確性)」を加え「4V」と表現している。

¹³ 「企業結合審査に関する独占禁止法の運用指針」(平成16年5月31日公正取引委員会) 第6の2(2)においては、データの競争上の重要性や有力な潜在的競争者となるかの評価に当たっては、①どのような種類のデータを保有・収集しているのか、②どの程度の量のデータを保有しており、日々どの程度広い範囲からどの程度の量のデータを収集しているのか、③どの程度の頻度でデータを収集しているのか、④データが、他方当事会社の商品市場におけるサービス等の向上にどの程度関連するのか、といった点を考慮に入れるとしている。

¹⁴ 公共財とは、ある消費者が利用しても、他の消費者の消費可能な量が減少しない「非競争性」又は対価を払わずに享受する人を排除できない「非排他性」といった性質を持つ財のことである。

3 各国政府におけるデータ利活用に係る取組

世界各国は、デジタル化の進展やイノベーションの推進によるデータ量の増大、AI能力の向上等を背景に、デジタル社会においてデータが国の豊かさや国際競争力の基盤であると捉え、新たなデータ戦略を策定し、強力に推進している。欧米では、包括的かつ具体的なデータ戦略をここ1～2年の間に公表し、これらに沿った施策を強力に推進しているところである。

【図5】世界のデータ戦略

EU：欧州データ戦略 2020年2月	米国：連邦データ戦略 2019年6月	英国：国家データ戦略 2020年9月
<ul style="list-style-type: none">データへのアクセスと利用のための分野横断的ガバナンス枠組データへの投資とインフラの強化個人のエンパワーとスキル・中小企業への投資戦略的分野と公益領域に関わる欧州共通データ空間の構築	<ul style="list-style-type: none">データの価値向上と公共利用を促進する文化の構築データのガバナンス・管理・保護効果的かつ適切なデータ利用の促進 <p>※連邦政府機関の取組みが主な対象</p>	<ul style="list-style-type: none">経済全体でのデータ価値開放成長志向かつ信頼性あるデータレジームの維持政府によるデータ利用の変革データインフラのセキュリティとレジリエンスの確保国際的データ流通の擁護

(出典)「データ戦略タスクフォース第一次とりまとめ」(令和2年12月21日デジタル・ガバメント閣僚会議決定)
図1

近年のデータの利活用に関する各国政府における取組について、我が国及び世界において特に顕著な動きがみられるEUに加え、ドイツ・英国を例にとってみると、以下のとおりである。

(1) 我が国における取組

我が国においては、平成12年に高度情報通信ネットワーク社会形成基本法(以下「IT基本法」という。)が成立し、平成13年1月に高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部が設置され、高度情報通信ネットワーク社会の形成に関する施策が推進されてきたところ、次第にITの利活用に重点を移し、平成25年6月以降は、ビッグデータ・オープンデータの活用等に向けた国家戦略として「世界最先端IT国家創造宣言」が策定されるようになった。また、平成28年12月には、官民データ活用推進基本法が成立し、以降、同法に基づく「官民データ推進

基本計画」と、IT基本法に基づく「世界最先端IT国家創造宣言」（平成30年以降は「世界最先端デジタル国家創造宣言」とが併せて毎年作成されるようになった。

令和元年6月に閣議決定された「世界最先端デジタル国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画」においては、重点分野として、8つの分野（電子行政、健康・医療・介護、観光、金融、農林水産、ものづくり、インフラ・防災等及び移動）が指定されており、情報銀行等の社会実装に向けた取組を進めること等が示されている。

そのほか、前記第1で述べたような変化の中で勝ち抜くための戦略として、平成30年12月、高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部・官民データ活用推進戦略会議により「今後のIT政策の方向性について」が決定されており、さらに、これを深掘りし、わかりやすく提示するために、令和元年6月に「デジタル時代の新たなIT政策大綱」が公表されている。

また、令和2年7月に閣議決定された「統合イノベーション戦略2020」においても、データの信頼性を確保するためのデータの提供主体の真正性・データの信頼性等に関わる共通ルールの整理、データ駆動型社会の先進的なモデルの社会実装としての我が国発の情報銀行やデータ取引市場等の取組の推進、分野間データ連携基盤技術について、分野ごとデータ連携基盤との相互運用性を確保しつつ整備することが目標として挙げられている。

さらに、デジタル社会においてはデータを十分に活用することが不可欠であり、競争力の源泉である一方で、今般のコロナ危機ではデータ活用基盤が官民ともに不十分であることが露呈したことを踏まえ、令和2年10月から、デジタル国家にふさわしいデータ戦略を策定するための検討が「データ戦略タスクフォース」において進められ、令和3年6月に主に下記の内容を含む包括的データ戦略が策定されたところである。

- データ活用原則、データに基づく行政・データエコシステムの構築・データの最大限の利活用といった行政におけるデータ行動原則の構築、プラットフォーム

ームとしての行政が持つべき機能

- トラストの枠組み整備の観点から、認定スキームの創設によるトラスト基盤の構築、トラスト基盤の創設・認定基準・国際的な相互承認等といったトラスト基盤構築に向けた論点整理
- プラットフォームの整備の観点から、データ連携に必要な共通ルール具体化・ツール開発、データ流通を促進・阻害要因を払拭するためのルールの整理、重点的に取り組む分野（健康・医療・介護・教育・防災等）のプラットフォームの構築、及びデータ取引市場のコンセプトの提示
- ベース・レジストリ¹⁵の指定（法人の名称又は商号・所在地・番号、地図情報、法律・政令・省令、支援制度等）、ベース・レジストリの整備に向けた課題の抽出と解決の方向性の検討、及びデータマネジメントの強化・オープンデータの推進

他方、個人情報保護に関する法律（平成15年法律第57号。以下「個人情報保護法」という。）においても、累次の改正により、パーソナルデータの利活用の促進を図るための規定が設けられている。平成27年9月に成立し、平成29年5月に施行された改正個人情報保護法では、個人情報の有用性を確保するために、利活用に資するグレーゾーンの解消を目的とした、個人情報の定義に身体的特徴等が対象となることの明確化、匿名加工情報（特定の個人を識別することができないように個人情報を加工した情報）利活用の規定の新設が盛り込まれている。また、令和2年6月に成立した改正個人情報保護法では、イノベーションを促進する観点から、氏名等を削除した「仮名加工情報」を創設し、内部分析に限定すること等を条件に、開示・利用停止請求への対応等の義務を緩和する規定等が置かれている。

さらに、令和3年5月に成立したデジタル社会の形成を図るための関係法律の

¹⁵ 「データ戦略タスクフォース第一次とりまとめ」では、「公的機関等で登録・公開され、様々な場面で参照される、人、法人、土地、建物、資格等の社会の基本データであり、正確性や最新性が確保された社会の基盤となるデータベース」と定義されている。

整備に関する法律（令和3年法律第37号）においては、官民や地域の枠を超えたデータ利活用の推進等の観点から、①個人情報保護法、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（平成15年法律第58号）、独立行政法人等の保有する個人情報の保護に関する法律（平成15年法律第59号）を1本の法律に統合するとともに、地方公共団体の個人情報保護制度についても統合後の法律において全国的な共通ルールを規定し、全体の所管を個人情報保護委員会に一元化、②医療分野・学術分野の規制を統一するため国公立の病院、大学等には原則として民間の病院、大学等と同等の規律を適用、③学術研究分野を含めたEUのGDPR（General Data Protection Regulation、一般データ保護規則）の十分性認定への対応を目指し、学術研究に係る適用除外制度について、義務ごとの例外規定として精緻化、④個人情報の定義等を国・民間・地方で統一するとともに、行政機関等での匿名加工情報の取扱いに関する規律の明確化といった改正等が盛り込まれている。

そのほか、令和3年2月に施行され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（令和2年法律第38号）においては、大規模なプラットフォーム提供者への情報開示や手続・体制整備を求めており、その一環として商品等提供データの内容や取得・使用に関する条件の開示等を義務付けている。

（2）欧州における取組

EUにおいては¹⁶、まず、2017年1月に公表された「欧州データ経済の構築」（以下「2017年文書」という。）¹⁷において、非パーソナルデータを主に念頭においた機械生成データを中心としたデータの利活用を促進するための取り得る政策オプションとして、「事業者のデータ共有の誘因付けに関するガイダンス」、「信頼できるデータの識別と交換の技術ソリューション開発促進（API等）」、「デ

¹⁶ より詳細な内容については、本検討会第2回会合資料4「欧州におけるデータ関連政策の状況」参照。

¹⁷ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS "BUILDING A EUROPEAN DATA ECONOMY", COM/2017/09 final.

フォルト契約ルール」,「公益及び科学的目的のためのアクセス」,「データ作成者の権利」,「対価に基づく FRAND 条件等でのアクセス」等を提案している。

続いて,2018年4月に公表された「共通欧州データ空間に向けて」¹⁸では,2017年文書の検討事項をより具体化する形でデータ政策の方向性と具体策を提示するとともに,附属文書として,「欧州データ経済における民間部門データ共有に関するガイダンス」¹⁹も公表している。当該附属文書においては,BtoB データ共有の原則として,「透明性」,「共有価値の創造」,「相互の商業的利益の尊重」,「歪みのない競争の確保」及び「最小限のデータロックイン」の5つが挙げられている。

なお,当該文書は,2017年文書において示されたデータ作成者権の提案に関して,「一般に,ステークホルダーは新しい『データ・オーナーシップ』タイプの権利を支持しておらず,事業者間共有における重要な問題はオーナーシップについてではなく,アクセスの構成方法に関するものであることを示す様々な意見提供をしている」と述べており,それ以降は,データ作成者権を始めとするデータへの独占権設定というオプションについての具体的な検討は見られず,様々な主体が保有するデータへのアクセスをいかに拡大するかに焦点が当てられている。

そして,2020年2月に欧州委員会が公表した「欧州データ戦略」では,「データガバナンス法」(2020年11月法案公表)や,「データ法」²⁰(2021年提案予定)構想を始めとした,包括的なデータ法制枠組みの構築に向けた方向性が示されている。そこでは,BtoB, BtoG, GtoB, CtoB等,政府・事業者・個人それぞれの関係性ごとのデータ共有の障壁を取り払い,より多くのデータ流通を実現していくための施策が含まれており,主に下記の3つのアプローチが提示されている。

¹⁸ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS "Towards a common European data space", COM/2018/232 final.

¹⁹ Staff Working Document - Guidance on sharing private sector data in the European data economy.

²⁰ データ法については,2021年5月に,欧州委員会が初期影響評価(Inception Impact Assessment)に係る文書を公表し,意見募集を行っている。

- ① 契約規制も視野に入れたデータ契約の適正化（共同生成データの利用権、公正性や交渉力の不均衡の是正等）
- ② 特定の状況における強制的なデータアクセス法制（一部事業者の独占保有データ等）
- ③ データ共有サービス²¹等提供者の信頼性強化

上記①及び②は、2021年に提案が予定される「データ法」に関係するものであり、「欧州データ戦略」においては、同法に含まれ得る要素として下記のもの
が挙げられている。

- BtoB データの共有をサポートする。特に、共同契約で規定されている共同生成データ（産業環境での IoT データ等）の使用権に関連する問題に対処する。
- 特定の状況における、公正・透明・合理的・比例的・非差別的な条件でのデータアクセスの強制²²。
- GDPR 第20条²³に基づく個人のポータビリティ権の強化、特に機械生成データにアクセスして使用できる者を個人がより強く制御できるようにする²⁴。

また、上記③に関するものとして、2020年11月に「欧州データガバナンス規則（データガバナンス法）」案²⁵が提案された。同規則案は、データに関わる

²¹ 日本におけるデータ取引市場、情報銀行及びデータ共有に係るプラットフォームが相当するものと考えられる。

²² ただし、当該データアクセス権はセクター固有の必要があり、競争法では解決できない、個々のセクターにおける市場の失敗が特定されている又は予測できる場合のみ付与される。

²³ REGULATION (EU) 2016/679 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC

「第20条 データポータビリティの権利

1. データ主体は、(中略) 自己と関係する個人データを、構造化され、一般的に利用され機械可読性のある形式で受け取る権利をもち、また、その個人データの提供を受けた管理者から妨げられることなく、別の管理者に対し、それらの個人データを移行する権利を有する。」

²⁴ 例えば、リアルタイムのデータアクセスやマシンの作成に関するインターフェースの厳しい要件や、特定の製品やサービスからのデータ（スマート家電やウェアラブル端末からのデータ等）に強制される読み取り可能なフォーマットの設定等。

²⁵ Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on European data governance (Data Governance Act), COM/2020/767 final.

具体的な権利・義務には踏み込まず、第3章において、「データ共有サービス²⁶提供者」の信頼性を強化するために、他事業との分離、公正・透明性、安全性、事業継続性、データ提供者の利益保護といった内容を含む規制枠組みを創設するなどしている。

さらに、データ戦略と並行して検討が進められてきた巨大デジタル・プラットフォーム事業者に対する規制に関しては、2020年12月に「デジタルサービス法」²⁷と「デジタル市場法」²⁸という2つの新たな法案が提案されている。

デジタルサービス法案は、2000年の電子商取引指令²⁹を大幅に改正するものであり、媒介サービス事業者やプラットフォーム事業者に一般に適用される規律に加え、EU域内で月間アクティブ利用者4500万人以上を有する「非常に巨大なオンライン・プラットフォーム」(very large online platform。以下「VLOP」という。)事業者に対して追加的に適用される規律を規定している。同法案におけるデータ関係の規制の中には、下記の事項も含まれている。

- 推薦システム：VLOP事業者は、推薦システムに用いられるパラメータ、及びサービスの利用者がそのパラメータに影響を与える方法のオプションの明確な提示を求められ、複数オプションがある場合はそれをいつでも容易に変更できるようにする必要がある(第29条)。
- オンライン広告の透明性：プラットフォーム事業者一般は、(a)表示情報が広告であること、(b)広告主、及び(c)受領者への広告表示を決定する主なパラメータについての情報の提示が求められる(第24条)。さらに、VLOPの追加義

²⁶ 「データ保有法人からデータ利用者へのデータの提供を支援するサービス」(データ交換や共同での利用を支援するプラットフォームやデータベースの構築、データ保有者と利用者を繋ぐ特定のインフラ提供等を含む。),「自らの個人データを提供しようとする個人とデータ利用者を媒介するサービス」及び「複数の個人や中小企業等が共同でデータ提供条件等の交渉を行うデータ共同組合に関わるサービス」の3つが該当することとされている。

²⁷ Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on a Single Market For Digital Services (Digital Services Act) and amending Directive 2000/31/EC (Text with EEA relevance), COM(2020) 825 final.

²⁸ REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on contestable and fair markets in the digital sector (Digital Markets Act) (Text with EEA relevance), COM(2020) 842 final.

²⁹ Directive 2000/31/EC of the European Parliament and of the Council of 8 June 2000 on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market

務として、(a) 広告の内容、(b) 広告主、(c) 広告の表示期間、(d) 広告が特定グループに向けて表示されていたかとそれに用いられる主なパラメータ、及び(e) 広告の表示回数、並びに特定グループごとにターゲット表示された回数の集計を含むレポジトリを整備し、最後の広告表示から少なくとも1年間以上、APIでのアクセスを可能とすることが求められている(第30条)。

また、デジタル市場法案は、(a) 域内市場に重大なインパクトを持ち、(b) ビジネスユーザーがエンドユーザーに到達するために重要なゲートキーパーとして機能する中核プラットフォームサービスを運営し、及び(c) 事業において確固たる地位を享受しているか、近い将来そのような地位を享受することが予想されるという要件を満たした「中核プラットフォームサービス提供者」³⁰(3条1項)である「ゲートキーパー」に対して、一定の義務を課している。ゲートキーパーに対して課されるデータ関係の義務は、以下のものが含まれる。

- 中核プラットフォームサービスから得られる個人データは、本人が特定された選択とGDPR上の同意を行わない限り、当該ゲートキーパーの他のサービスや第三者から得られた個人データと統合してはならず、個人データ統合のために他のサービスにサインインさせてはならない(第5条a号)。
- 広告サービスに関して、広告主とパブリッシャーに対し、要求に応じて、支払い価格情報等を提供しなければならない(同g号)。
- ビジネスユーザーの中核プラットフォームサービス利用に関して生成・提供されたデータ(エンドユーザーに関わるデータを含む)を、当該ビジネスユーザーと競合する形で用いてはならない(第6条1項a号)。
- 広告サービスに関して、効果測定ツールを受け入れなければならない(同g

³⁰ 中核プラットフォームサービスは、「オンライン媒介サービス」、「オンライン検索エンジン」、「オンラインソーシャルネットワークサービス」、「ビデオ共有プラットフォームサービス」等が該当する。また、中核プラットフォームサービス提供者は、以下の条件を全て満たすと必要があるとされている。(第3条2項)

- 欧州域内での過去3年間の年間売上が65億ユーロ以上、又は前年の株式時価総額が650億ユーロ以上、かつ三か国以上のEU加盟国でサービスを提供していること。
- コアプラットフォームサービスの欧州域内での月間平均利用者が4500万人以上、かつ年間のビジネスユーザーが1万社以上であり、この基準を3年間満たすこと。

号)。

- ビジネスユーザー又はエンドユーザーの活動を通じて生成されたデータの効果的なポータビリティを提供し、特にエンドユーザーに関して、継続的かつリアルタイムでのアクセスを含め、GDPR に沿い、データポータビリティの行使を促進するツールを提供しなければならない(同 h 号)。
- ビジネスユーザー又はビジネスユーザーに承認された第三者に対して、中核プラットフォームサービスの利用に関して提供・生成されたデータ(集計・非集計両方)への、継続的かつリアルタイムのアクセスを提供しなければならない(個人データの場合は本人の同意がある場合のみ)(同 i 号)。
- オンライン検索エンジンのサードパーティプロバイダーに対して、要求に応じて、公正で合理的かつ非差別的な条件で、検索に関連するランキング、クエリー、クリック及び表示データへのアクセスを匿名化した形で提供しなければならない(同 j 号)。

また、欧州においては国ごとの取組も行われており、例えば、ドイツでは 2018 年に、デジタル経済の競争法上の問題に対応するための競争法の改正及び欧州レベルでの競争法の在り方を検討するため、経済エネルギー省に「競争法 4.0 委員会」を設立し、2019 年 9 月にデジタル経済に係る最終報告書「A new competition framework for the digital economy Report」を公表した。報告書では、同省大臣に対し 22 の提言を行っているところ、その中にはデータやデジタル・プラットフォーム事業者に関する下記のものが含まれている。

- 全ての公共機関は、標準化されたプラットフォームを経由して、相互利用可能な形式で構成されたデータを提供しなければならない旨を規定するオープンデータ規制を欧州及び EU 加盟国レベルの双方で更に発展させるべき。データ受領者や(受領に要する)費用分担は、分野ごとに規制されるべき。同取組を調整するために、登録者の管理及び標準の維持において責任を有するドイツ連邦及び州の中央機関を、民間事業者の参加も得て、ドイツ国内に設立すべき。

- 公共分野及び公共サービスの提供から得られるデータの収集、使用及び提供に向けた分野横断的な概念並びに枠組みを規定する包括的データ戦略を、欧州及びEU加盟国レベルの双方で策定すべき。
- 欧州委員会及びEU加盟国は、事業者が、①公共サービスの提供を委託されている場合、②ライセンス等の希少な資源の特権的な利用が許されている場合、又は③公的契約を締結している場合、当該事業者に対し、データの利用及び第三者への転送に関する統一基準の下、公共セクターによる利用に向けて事業過程で得られたデータを提供することを義務付けるべき。
- プラットフォーム規制の対象となる支配的なオンライン・プラットフォームが自らのサービスを優遇することについては、客観的に正当化されない限り、禁止されるべき。
- プラットフォーム規制の対象となる市場支配的なオンライン・プラットフォームは、自らのユーザーのために、リアルタイムかつ（プラットフォーム間の）相互利用可能な形式でデータの取扱いを可能とすることを求められるとともに、無料サービスとの相互運用性を保証することを求められる。

また、英国においては、競争当局である競争・市場庁（Competition & Markets Authority, CMA）が、2020年12月に「デジタル市場における競争促進のための新たな規制（A new pro-competition regime for digital markets）」に係る15の提言を行った。同提言は、「戦略的市場地位」（strategic market status, SMS）³¹にある巨大IT企業に対する規制強化に係るものとなっている。その提言の1つは、イノベーションを促進する観点から、競争・市場庁内に設置されるDMU（Digital Markets Unit）に、SMS企業への競争促進的な介入に関する権限を付与すべきというものである。具体的には、SMS企業に対して、相互運用性要件（interoperability requirements）を課すこと、消費者がデータを管理・共有で

³¹ 英国における年間売上高が10億ポンド（約1390億円）超、かつ全世界における年間売上高が250億ポンド（約3兆5000億円）以上であり、オンラインマーケットプレイス、アプリストア、SNS、ウェブブラウザ、オンライン検索エンジン、OS、クラウドサービス等の事業を営むこと等を勘案して検討することとされている。

きるように、第三者によるデータへのアクセスを認めるよう義務付けること等が挙げられている³²。

³² なお、欧州以外における海外政府の取組としては、関連法案が2019年8月に議会で可決されたオーストラリアにおける、消費者データ権（Consumer Data Right, CDR）の導入が挙げられる。消費者データ権は、消費者に対して、製品・サービスの比較・切り替えが容易に行えるように、事業者が保有する自身の情報についてより広範なアクセス及びコントロールを付与するものであり、初めに銀行分野、続いてエネルギー分野に導入され、次に電気通信分野への導入が検討されている。また、同国の競争当局であるオーストラリア競争・消費者委員会（Australian Competition and Consumer Commission, ACCC）は、CDRの主要な監督機関として、関連規則の制定、遵守状況のモニタリング及び執行活動といった役割を担っている。

第3 競争政策の観点からの検討

1 総論

データ市場と競争政策については、これまでも「データと競争政策に関する検討会」等において議論がなされてきたとおり、データの集積・利活用を行うデジタル・プラットフォーム事業者を含めた一部の事業者が、ネットワーク効果及び規模の経済又は範囲の経済により、更に多くのデータを集積し、市場における独占化・寡占化が進みつつあるとの指摘があり、このような事業者が、競争者の事業に不可欠であって代替的なデータの取得が困難なデータへのアクセスを競争者や顧客に認めないことにより、競争者の排除や新規参入の阻害につながるといった競争政策上の懸念がある。

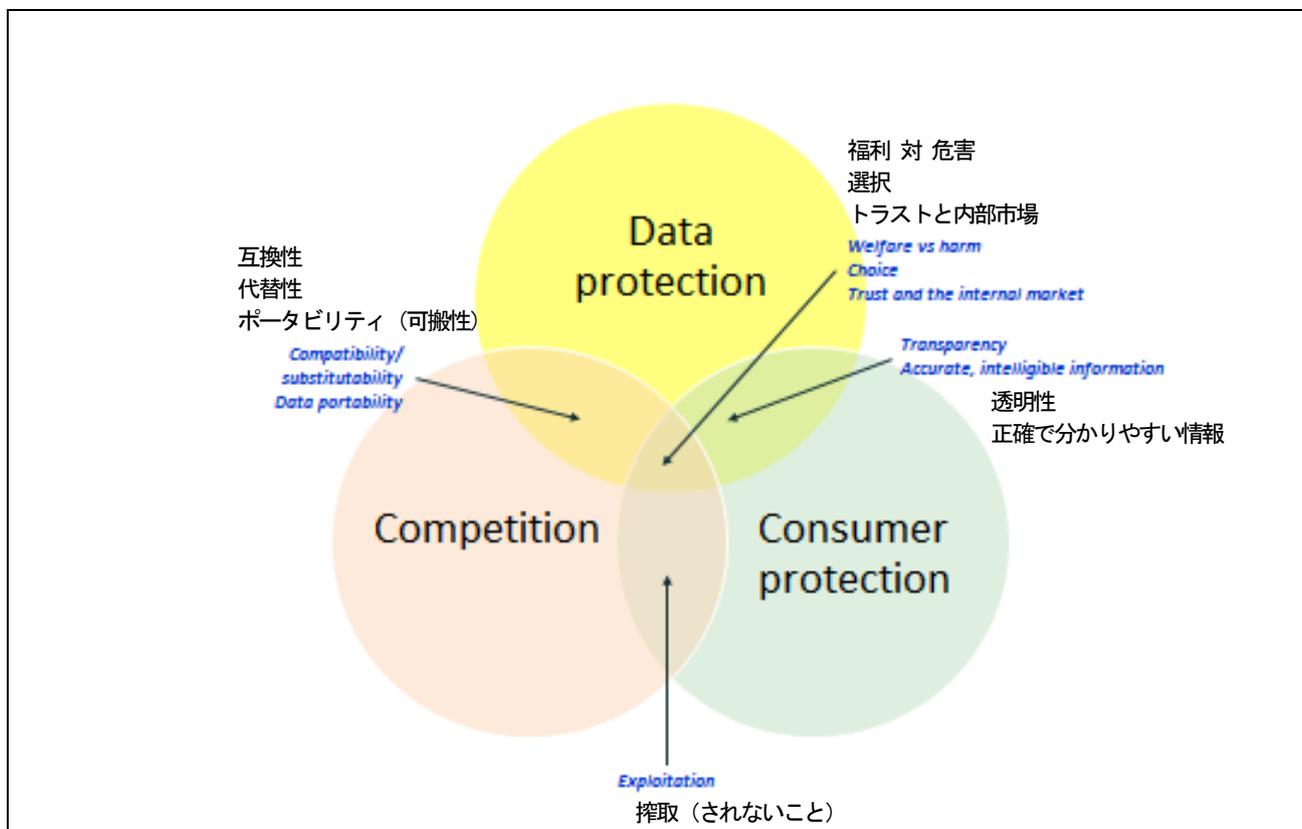
産業データについては、複数の分野において、関係する事業者間でデータを共有する取組が進んでいる一方で、前記第2の2（1）のとおり、データの帰属・所有権については、考え方は確立されておらず、知的財産権として法的に保護されている場合等を除き、個別に事業者間で契約等によりデータに係る権利義務について明確にすることが重要となる。この場合、一方の当事会社が、取引上の優位な力関係を利用して、中小企業等のもう一方の当事会社に対して、不当に不利益を与え得ることについて留意する必要がある。また、複数の事業者間でデータを共有する際に、他の特定の事業者へのデータの提供を拒否等することは、競争者の排除や新規参入の阻害につながる場合がある。他方で、複数事業者間のデータの共有に係る取組に関しては、自社のデータが競争事業者に渡ることに対する懸念から、当該共有事業者間でデータの提供が積極的に行われなことも考えられる。

したがって、今後、産業データの利活用を促していくためには、以上のような視点も踏まえ、データの取引に係る事業者の懸念に対応した仕組み作りを行うことにより、データの流通を活発にするための環境を整備していくことが重要である。

また、パーソナルデータが取り扱われるデータ市場に係る議論を行う際には、「Competition（競争）」、「Data Protection（データ保護）」及び「Consumer Protection（消費者保護）」の3つについて別個に議論するのではなく、三位一体での議論を行

い、3つのバランスを欠かないようにすることが重要である³³。

【図6】データを社会の中で位置付けるための「三位一体」



(出典) European Data Protection Supervisor (EDPS), Privacy and competitiveness in the age of big data, 26 March 2014 (https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/14-03-26_competition_law_big_data_en.pdf) を基に事務局作成

具体的には、これら3つに関する取組を所管する省庁等が、対応が十分になされないような領域が発生しないように連携をするとともに、3つのいずれかにおいて過剰な規制が導入され、他の2つの目的と矛盾が生じないようにする必要がある。なぜなら、これら3つについては、それぞれ対立し得る領域があり、ある1つに対する問題解決策が別の1つについて悪影響を与えることも起こり得るからである。例えば、デジタル広告市場のプラットフォームを提供する巨大デジタル・プラットフォーム事業者が、広告の効果測定を行う事業者に対して、消費者のプライバシー保護を理由に、当該事業において重要な広告配信の効果分析を行うための情報等の

³³ 本検討会第1回会合資料2「データ市場に係る現状—データ市場に係る競争政策に関する検討会・発表資料—」19頁

提供を拒否しているため、このような巨大デジタル・プラットフォーム事業者の地位が更に高まっているという指摘がある。

したがって、これら3つのバランスについて、全てを高水準で維持するのは困難なものであるが、これらのうち複数について、同時に解決することが可能な取組も存在する。例えば、データポータビリティは、消費者が自らの情報を十分にコントロールすることができるようになるという点において、データ保護につながるだけでなく、データの利活用を促し競争を促進することができる。

他方で、データ保護や消費者保護に関する高水準な規制を一律に全ての事業者に課すと、対応できるのは巨大デジタル・プラットフォーム事業者等に限られることとなり得ると考えられるところ、それが巨大デジタル・プラットフォーム事業者による寡占の更なる強化につながるとも考えられる。

そして、新型コロナウイルス感染症拡大以降のニューノーマル等の到来の中で、消費者のプライバシーに対する態度にも変化が生まれてきているところ、競争、データ保護及び消費者保護の3つが対立し得るデータ市場の構造を見極めながら、当該三位一体のフレームワークを意識して取組を進めていく必要があると考えられる。

このような前提の下、本検討会においては、データの利活用やそのための仕組み構築等を検討するに当たり、三位一体のフレームワークも踏まえつつ、競争を促進していく観点から重要なポイントは何かを中心に検討を行った。

総論としては、まず、データについては前記第2の2のとおり様々な特性が挙げられるが、データ市場における競争を考える上では、そのうち、データの複製は技術的に容易であり、一般的には排他的な占有が観念できず、また、複数の者が利用してもその消費可能な量が減少しないという非競争性を有しているといった点が重要であると考えられる。すなわち、これらの性質からすれば、効率性の観点からはできる限りデータは流通させることが望ましいと考えられ、そのためには、特定の事業者がデータを囲い込んで外に出さないということにならないように、データへのアクセスを自由かつ容易にし、データを活用した事業への新規参入が可能となるような構造とし、その状態を保てるようにすることが重要であると考えられる。

また、類似する内容であるが、データの特性のうち、ネットワーク効果が強く働

くこと、データは組み合わせられてはじめて価値が生じることがあること等を踏まえ、一定の十分なデータの種類・量がそろわないと参入が容易でない状況が生じることとも考えられることから、データへのアクセスの確保といった点は重要と考えられる。

このほか、本検討会では、データ市場においては、大量のデータを集積し利活用するためのプラットフォームを運営する仲介事業者や、オンライン上で人々の社会生活に必要なサービスを提供することにより多くの個人との接点を有し、それらの個人に係るデータを集積する巨大デジタル・プラットフォーム事業者に関して、後記2（2）及び3（2）のとおり、データ市場における競争促進の観点から問題点が指摘され、そのような問題に対しては、既存の独占禁止法に加え、必要に応じてプラスアルファとなるルールについても検討を行うことが考えられるのではないかと指摘があった。

以上の点を踏まえた対応に当たっては、データの集積・利活用それ自体は競争を促進しイノベーションを生み出すものであることを踏まえ、イノベーションを阻害するような過度な介入とはならないように留意がなされることも重要である。

2 産業データに係る検討

前記第2の1(3)のとおり、データの分類としては、大きく産業データとパーソナルデータに分けられるところ、それぞれ考えられる論点も異なる部分があることから、本項において、産業データに係る検討結果等について整理し、後記3において、パーソナルデータに係る検討結果等について整理した。

(1) 産業データに係る取組の事例

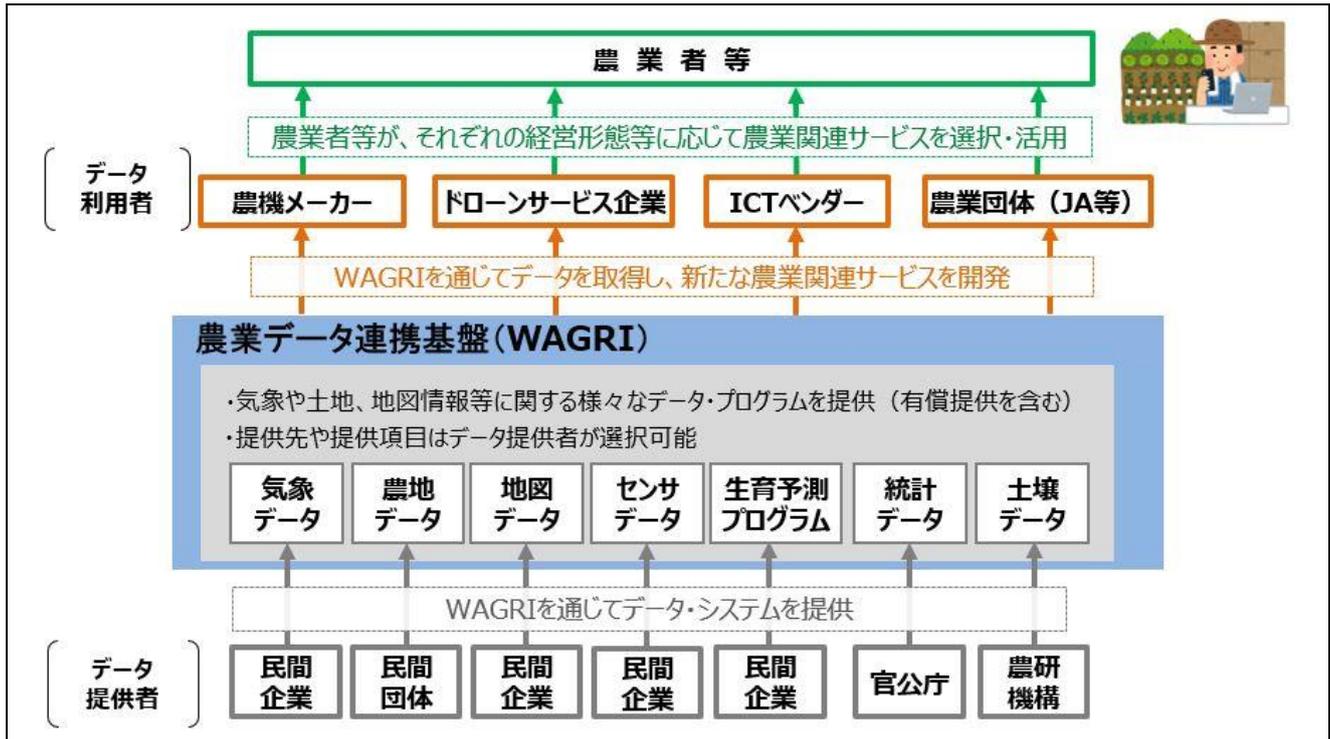
ア 農業分野における取組

農業分野においては、農業関連のデータを連携させる「農業データ連携基盤」(以下「WAGRI」という。)に係る取組が進められている。

同分野においては、データに基づく農業を実践するためには農業ICTの活用が不可欠であるものの、データやサービスの相互連携がなく、様々なデータが散逸していること等から、データを活かしきれていないという課題があった。そこで、農業ICTの抱える課題を解決し、農業の担い手がデータを使って生産性向上や経営改善に挑戦できる環境を生み出すため、データ連携・共有・提供機能を有するデータプラットフォームとしてWAGRIの構築が進められ、平成31年4月から国立研究開発法人農業・食品産業技術総合研究機構を運営主体として運用が開始されている。

農機メーカーやICTベンダーといったデータ利用者は、WAGRIを通じて、民間企業、団体、官公庁等から提供されたデータを参照・取得し、農業者への新たなサービスにいかすことが可能となっている。また、WAGRIの会員企業は、自社で開発したAPIをWAGRIに登録し、他の会員企業へ有償・無償でデータを提供することが可能となっている。

【図7】WAGRI の構造とデータの利用



(出典) 農林水産省 Web サイト「農業データ連携基盤 WAGRI の推進」
<https://www.maff.go.jp/j/kanbo/smart/forum/R2smaforum/oudan/seika85.html>

イ 海運分野における取組

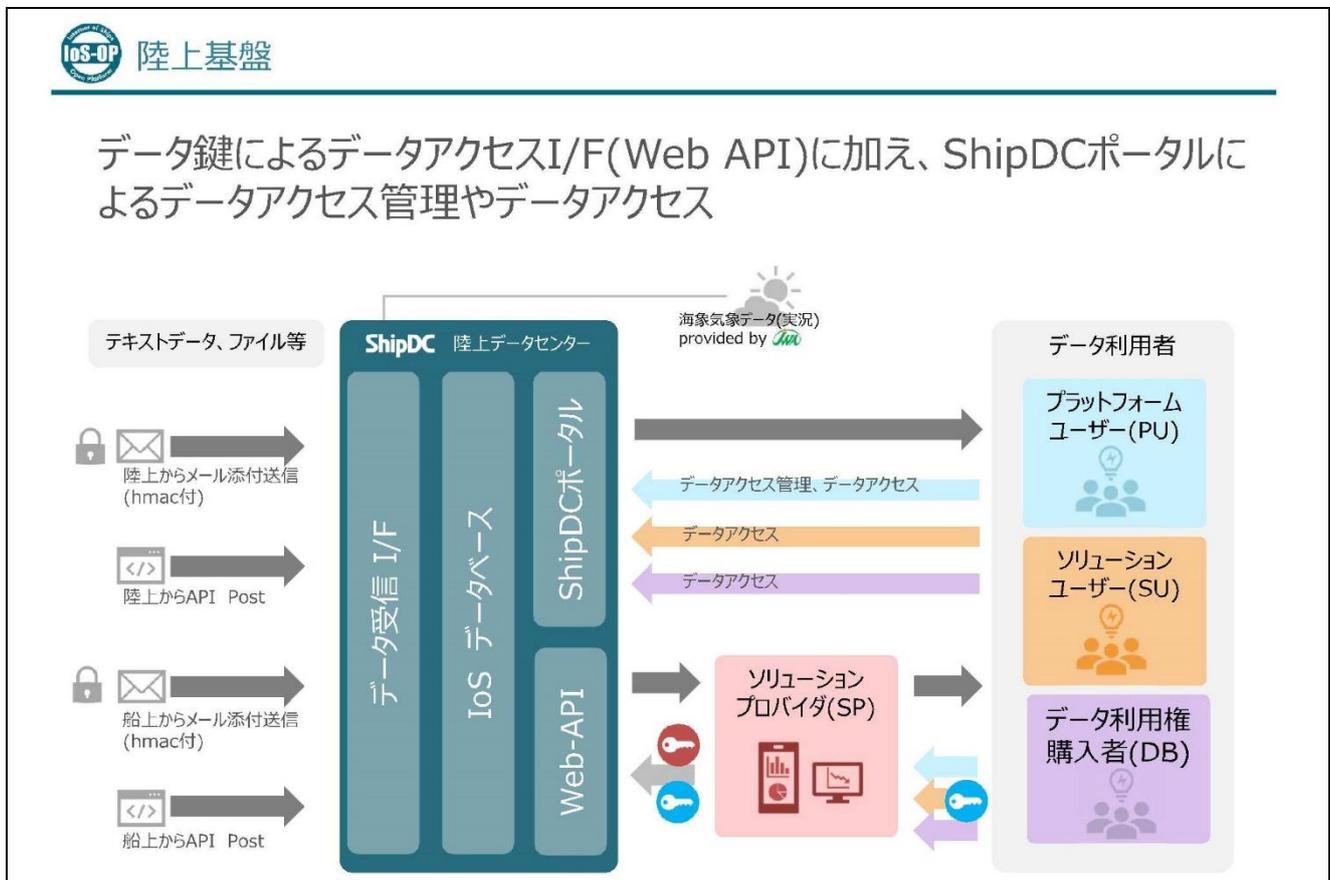
海運分野においては、株式会社シップデータセンターが、海事業界において船舶の運航データを活用するための枠組みとして、船舶 IoT データ共有基盤「IoS オープンプラットフォーム」(Internet of Ships Open Platform。以下「IoS-OP」という。)を構築している。

海事業界においては、ハードウェア中心の変革には限界がある中で、AI・IoT・ビッグデータ等によるデジタル変革が従来にないスピードとインパクトで進展し、ソフトウェアも含めた破壊的イノベーションが出現し始める中、このような流れに遅れることなく、業界における様々な課題に取り組む必要があるという問題意識を有していた。そこで、株式会社シップデータセンターは、利用可能な船舶の運航データを利活用するためのプラットフォームである IoS-OP を構築した。

IoS-OP は、船主、船舶管理会社等から、それぞれ船舶機器のセンサー情報や、船位情報、出入港情報、航続距離等の様々なデータの提供を受け、それらを IoS-

OP のデータプラットフォーム上に収集した上で、データを利用したい造船所や船舶機器メーカー等のデータ利用者が、IoS-OP を通じてデータ提供者にデータの利用料を支払うことにより、当該プラットフォーム上の様々なデータを取得できるようにするものである。これにより、データ利用者である造船所等は、自社が製造した船舶や機器の実海域性能³⁴を把握でき、新たに造船する際の情報として役立てたり、船舶機器の適切なタイミングでのメンテナンスに役立てたりすることができる。

【図8】IoS-OP の構造



(出典) 本検討会第3回会合資料1「船舶IoTデータ共有基盤”IoS-OP”の取組」

また、IoS-OP では、プラットフォームを通じたデータの取引におけるデータフォーマットを定めたり、データ共有時のセキュリティ体制についても整理しているほか、データを提供することによる提供者側の不利益を抑制するために、

³⁴ 船舶が実際に航行する波や風のある中での速力・燃費性能を評価したものをいう。

競争者に係るデータの取得を制限するなど取引上必要となるルールを策定するなどして、プラットフォーム上でのデータ取引を後押しする施策も行っている。

(2) 検討

前記2(1)に挙げた事例のほか、様々な分野で産業データの流通・利活用に係る取組がなされているところ、そのような状況を踏まえ、本検討会において、競争政策の観点から検討した結果を整理すると、以下のとおりである。

ア より多くの関係者の参加を得た仕組み構築等の検討

あるデータの利活用やその仕組み構築等を考える場合、まずは①当該データを生成する事業者、及び②当該データを収集する事業者が存在する。また、③当該データを蓄積する事業者、④それらを加工・分析する事業者が存在するほか、⑤分析等されたデータを利用し商品・サービスを提供する事業者、さらには、⑥当該商品・サービスを利用する顧客事業者も存在する(前記第2の1(2)図1参照)。なお、これら事業者には重複があり得る。

前記第2の2のとおり、データの特性として、データは集積や解析を行うことによってはじめて利用価値が生じること、異なる種類のデータを組み合わせることによって、データの真実性の向上等の様々な相乗効果が認められる場合があること、データの集積が、更なる商品・サービスの品質向上につながったり、新たな需要を生じさせたりして、それが更なるデータの集積につながるといった効果があること等が挙げられる。このため、より幅広い事業者からより幅広くより多くのデータを取得し、集積・解析することで、構築される仕組みの中で流通するデータの質を向上させ、データから事業上のニーズを満たす価値を創出することができるようになり、更にそれによって、より多くの商品・サービスを提供する事業者や当該商品・サービスを利用する事業者の関心を集めることができるようになり、その結果、データの利活用がより活発になると考えられる。反面、データを利活用して新たな商品・サービスを生み出そうとする事業者にとって必要なデータが入手できないような仕組みは、そもそも意

味がない。

このように、データ利活用に係る仕組み構築等に当たっては、データの取引が行われる市場のみならず、データがどのように流通し利活用されるか、川上・川下までを含めた全体像をみて検討を進めることが重要であるが、そのような検討を行うに際しては、当該データ流通や利活用に関わる多くの関係者の参加を得てルール設計等を行うことが望ましいと考えられる。

産業データについては、現状、前記第2の1(3)のとおり、どのようなデータを誰がどのように提供・利用できるかなどが当事者間の合意によって定められることに鑑みると、あらかじめ、新たな商品・サービスを生み出すために必要とされるデータを保有する特定の関係者の合意が得られていない場合、いざ当該データの提供を受けようとしても、当該関係者の意向等によっては提供を受けて利用することができなくなってしまうことも考えられる。そして、その場合、必要なデータが十分に集積されず、上記のような効果が十分に期待できなくなることで、データの利活用が進展しないというような事態に陥ってしまうと考えられる。また、既存の事業者のみで仕組みを構築した場合、競争事業者間での活発な競争を避けるために提供するデータの範囲を限定するなど、新規参入事業者にとって利用しにくいように設計するといったことも可能であると考えられることから、このような観点からも多くの関係者が検討に参加することが望ましい。

以上のとおり、一部の関係者のみでデータ利活用に係る仕組みやルールの構築等を行ったとしても、実際に運用に至った段階において、必要なデータが十分に集積されず、顧客事業者にとって魅力的な商品等の開発・提供が進まなくなるなど、運用段階でのつまずきが生じ得ると考えられる。したがって、データ利活用に係る仕組みの検討に当たっては、そのような事態に陥ることが避けられるよう、あらかじめできるだけ多くの関係者の参加を得て、各々の事業上のニーズを踏まえた上で進めていくことが、データ市場における競争をより活発にする観点からも重要である。

イ データへの自由かつ容易なアクセスの確保

集積等されたデータへのアクセスに関する独占禁止法上の考え方については、データ検討会報告書や業務提携検討会報告書において既に整理されている。一般論として、他の事業者からのアクセスを認めるか、認める場合にどのような条件を設定するかは、基本的には事業者の取引先選択の自由の問題であり、これを認めなかったとしても直ちに独占禁止法上問題となるものではない。一方、特定の技術又は商品・サービスに係る事業活動を行う上で不可欠なデータにアクセスすることができないことにより事業活動が困難となるなどの場合には、独占禁止法上の問題が生じ得る³⁵。

他方で、独占禁止法上の問題の有無に関わらず、前記第2の2のようなデータの特性や、デジタル時代においてデータが果たす役割がますます大きくなっておりデータが競争上の重要な要素となっていることを踏まえれば、基本的にはできる限り多くの事業者が、できる限り幅広くかつ多くのデータを流通させて利活用することが、データ市場における競争を活発にし、イノベーションの促進につながるといえる。

このため、潜在的な新規参入事業者も含め、より多くの事業者が集積等されたデータに自由かつ容易にアクセスできるようになることが、競争政策上望ましいと考えられる。更に付言すれば、例えば、特定のデータを自らが排他的に利用するためにデータ提供者に対し自らとのみデータの取引を義務付けること³⁶は避ける方が、競争政策上望ましいと考えられる。

ただし、経済学的な観点からは、非競合性という特徴を有するデータは、事業者が他者による創造的破壊を恐れて自らはデータを供給せず困り込むインセ

³⁵ なお、提携事業者間でデータを共有・共同収集し、これを集積・解析することにより新たな付加価値を有するデータを創出するといった取組が見られる。このような取組において、創出データを他の事業者にアクセスさせる場合に、当該提携事業者間で当該データをプールした上で、これらを一括で利用させる方法（データプール）も考えられるところ、その場合は、「標準化に伴うパテントプールの形成等に関する独占禁止法上の考え方」（平成17年6月29日公正取引委員会）第3並びにデータ検討会報告書48～50頁及び業務提携検討会報告書別紙5～6が参考となる。

³⁶ 類似の事例として、「スタートアップの取引慣行に関する実態調査報告書」（令和2年11月27日公正取引委員会）【事例26】参照。

ンティブを持つため、社会的に最適な量よりも過少に供給される傾向にある³⁷。したがって、データへの自由かつ容易なアクセスを可能とする仕組みの構築等を検討する上では、事業者が積極的にデータを生成・集積等するためのインセンティブの確保にも留意する必要があると考えられる。

また、複数当事者が関与して創出されるデータについては、当該データの加工・分析等を行い、そこから得られた分析結果やノウハウを第三者に対するサービス提供に活用するといったいわゆる「横展開」が想定される^{38, 39}。この点について、例えば、ある大企業が、データの加工・分析等を行う中小企業に対して、分析結果等を第三者に対するサービス提供に活用することを一切認めず、当該中小企業による横展開が事実上困難となるといった場合も考えられる。しかしながら、より多くの事業者がデータを活用した事業に参入して競争がより活発に行われるようにする観点からは、上記のような横展開が不当に妨げられない環境となることが望ましいと考えられる。

さらに、データ創出への寄与度は事案により様々であり、誰が「データ・オーナーシップ」⁴⁰を持つべきかということについて一律の基準を設定することは困難である⁴¹。したがって、当事者間の契約による調整に委ねると、取引の力関係を背景に一方当事者が他方当事者からデータのアクセスに係る不当な取決めを強制され、不当な不利益を甘受せざるを得ないという状況も生じ得る⁴²と考えられることから、営業秘密の保護等にも配慮しつつ、このような問題に対

³⁷ [Nonrivalry and the Economics of Data] (Charles I. Jones and Christopher Tonetti, American Economic Review, 2020年9月)

³⁸ 例えば、A社の設備等からデータを取得し、当該データを加工・分析した結果に基づきA社に対するソリューションサービスを提供していたB社が、A社以外の者に対し別のソリューションサービスを提供する際に、当該加工データや分析結果を利用するといったことが考えられる。また、複数の事業者から取得したデータを加工等して、解析用のデータベースや分析モデルを構築し、第三者に対するソリューションサービスとして活用することが考えられる。

³⁹ このような「横展開」に係る契約における考慮要素等については、経済産業省「AI・データの利用に関する契約ガイドライン」データ編第5の2(5)②において示されている。

⁴⁰ いわゆる「データ・オーナーシップ」とは、データに適法にアクセスし、その利用をコントロールできる事実上の地位や契約による債権上の地位を意味するものと考えられる(本検討会第3回会合資料2「AI・データの利用に関する契約ガイドラインの概要」11頁)

⁴¹ 本検討会第3回会合資料2「AI・データの利用に関する契約ガイドラインの概要」11頁

⁴² 類似の事例として、「スタートアップの取引慣行に関する実態調査報告書」【事例18】及び【事例22】参照。

応するための契約ルールの整備等について検討を行うことも考えられる⁴³。

ウ 協調領域・競争領域それぞれにおける政府等の取組

前記(1)イのIoS-OPの事例は、ステークホルダー間でのデータ共有やデータ利用権販売、各種サービスへの提供を可能とするためプラットフォームやルールの整備等のデータ流通に係る部分を協調領域として、また、データを活用したイノベーション、新規サービスの開発等を競争領域として、業界内におけるデータ利活用の促進のために前者についての取組を行っているものである。協調領域と競争領域について、一律に区別をすることは難しいものであると考えられるが、データ利活用を促進する又はデータを活用した事業における新規参入及び競争をより活発にする上では、いずれの領域についても行政府による関与は重要となると考えられる。特に、協調領域については、後記エのように事業者の取組を積極的に後押しすること⁴⁴が求められるのに対し、競争領域については、競争を阻害する行為を規制すること等が求められる。

なお、上記IoS-OPの事例のように、近年、データの共同収集・利活用を目的又は事業活動の基盤とする業務提携が活発に活用されつつある。事業者間の協調領域における取組を行うに当たっては、独占禁止法上の問題が生じることを懸念して事業者が取組を躊躇することもあり得るところ、事業者が安心して取り組めるような環境を整備することも重要である。こうした取組に係る独占禁止法上の問題を検討する上では、業務提携検討会報告書や「共同研究開発に関

⁴³ EUでは、特にBtoBに関しては、より多くの主体が様々なデータにアクセス可能となる枠組みを志向しており、前記第2の3(2)のとおり、「欧州データ戦略」においては、2021年に提案が予定される「データ法」に係るものとして、①契約規制も視野に入れたデータ契約の適正化(共同生成データの利用権、公正性や交渉力の不均衡の是正等)、②特定の状況における強制的なデータアクセス法制(一部事業者の独占保有データ等)といったアプローチが示されている。本検討会においては、我が国においても、①のアプローチに係る契約ルール等の整備についての検討だけでなく、②のアプローチに係る特定の状況における一部事業者に対するデータアクセスの強制についての検討が必要となることあり得るのではないかと指摘があった。

⁴⁴ 後記エに記載するもののほか、例えば、パーソナルデータについては、その適切な利活用を推進する観点から、総務省及び経済産業省が、平成29年11月から、合同で「情報信託機能の認定スキームの在り方に関する検討会」を開催し、情報信託機能を担う者に求められる要件や認定の運用スキーム等認定制度の在り方について検討を行い、平成30年6月に民間団体等による情報銀行の任意の認定の仕組みに関する「情報信託機能の認定に係る指針ver1.0」を取りまとめるなどしている。当該指針は、情報信託機能を提供する「情報銀行」について、民間の団体等による任意の認定の仕組みを有効に機能させるためのものであり、消費者個人を起点としたデータの流通や消費者からの信頼性確保に主眼を置いて作成されている。

する独占禁止法上の指針」(平成5年4月20日公正取引委員会)等における考え方が参考となる。公正取引委員会が、引き続き当該取組についての独占禁止法上の考え方や留意点等を示していくことは、当該取組を促進するために有効であると考えられる。

エ 政府等によるデータ利活用に係る取組の後押し

データ利活用の取組については、政府やその支援を受けた組織等が当該取組を推進したり、支援する例が見られる。

例えば、政府においては、これまで、データの安心・安全かつ公正・自由な流通・活用に向けた取組として、データの不正流通に対する差止制度の創設等を内容とする不正競争防止法等の一部を改正する法律(平成30年法律第33号)の施行や、データ利用に関する契約類型別の契約事項や条件等を網羅的に整理し、AI技術に係る権利関係や責任関係についての交渉ポイントや留意点を示したAI編を追加した「AI・データの利用に関する契約ガイドライン」の公表⁴⁵、協調領域における民間事業者の取組支援等を含む生産性向上特別措置法(平成30年法律第25号)の施行等の取組を進めてきたところである。

個別分野における取組としては、金融の分野において、オープンイノベーション⁴⁶推進の観点から、銀行法等の一部を改正する法律(平成29年法律第49号)により銀行法等が改正され、銀行に対してオープンAPI⁴⁷の導入に向けた体制整備に係る努力義務が課された⁴⁸。この結果、いわゆるフィンテック(FinTech)⁴⁹企業は、安心・安全に個人の預金口座情報等のデータにアクセスし、かかるデータを用いて家計簿サービスや会計サービス等を提供することが可能となっている。

⁴⁵ 「データの利用に関する契約ガイドライン産業保安版(第2版)」(平成31年4月経済産業省)、「農業分野におけるデータ契約ガイドライン」(平成30年12月農林水産省)等、個別の業界における特殊性や課題を反映させた分野別の契約ガイドライン等の策定も進められている。

⁴⁶ 外部から新たな技術やアイデアを募集・集約し、革新的な商品・サービスを開発すること。

⁴⁷ 銀行が外部の事業者等にAPI(Application Programming Interface)を提供し、銀行システムへのアクセスを許諾すること。

⁴⁸ 銀行法等の一部を改正する法律附則第11条

⁴⁹ 金融(Finance)と技術(Technology)を掛け合わせた造語で、ITを活用した革新的な金融サービス事業を指す。

また、経済産業省と総務省は、平成28年1月から「IoT 推進コンソーシアム データ流通促進ワーキンググループ」において、BtoB でのデータ流通取引を検討している事業者を後押しすることを目的として、事業者からの相談事例について検討しているところ、同ワーキンググループ委員からの助言内容等を整理した「新たなデータ流通取引に関する検討事例集」を取りまとめ公表するなどしている⁵⁰。

このほか、近年、国・地方公共団体を含む行政サイドの保有するデータが公共財であるとの認識の下、できる限りオープン化して公表しようというオープンデータの取組が進められている^{51, 52}。

データに係る契約に関するガイドラインや検討事例集の公表等の政府等の後押しについては、それ自体又はそれらに関する関係者間での議論が増えること等を通じて、関係するルールに沿って実務を行うことへのハードルが下がり、取引費用の削減にもつながると考えられることから、新規参入や競争を促進する観点からも有効であると考えられる。

また、オープンデータの取組は、データ流通の始点となり、事業者におけるデータ収集コストの削減に寄与するほか、事業者が独自の分析手法で整理しつつ、自らの保有データと結合させて付加価値向上につなげるなどにより、イノベーションの促進や新規事業の創出を後押しするものであると考えられる。行政府は、サイバー空間における「プラットフォーム中のプラットフォーム」としての役割を求められていることを十分に自覚し、行政機関のデジタル化に留まるのではなく我が国全体の高度化に寄与すべきである⁵³という認識の下、引き続き、オープンデータの取組を推進していくことが重要である。

⁵⁰ 経済産業省は、平成29年3月に「新たなデータ流通取引に関する検討事例集 ver1.0」を、平成30年8月に「新たなデータ流通取引に関する検討事例集 ver2.0」を、令和2年9月に「新たなデータ流通取引に関する検討事例集【第1分冊】」を公表している。

⁵¹ 「世界最先端デジタル国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画」（令和元年6月14日閣議決定）47～49頁

⁵² 例えば、国土交通省においては、現実の都市をサイバー空間に再現する3D都市モデルの整備・活用・オープンデータ化事業「Project PLATEAU」（<https://www.mlit.go.jp/plateau/>）が行われている。都市活動のプラットフォームデータとして3D都市モデルを整備し、そのユースケースを創出し、更にこれをオープンデータとして公開することで、誰もが自由に都市のデータを引き出し、活用できるようにするため、当該取組が進められている。

⁵³ 「データ戦略タスクフォース第一次とりまとめ」

オ データポータビリティの確保

データを大量に集積し、活用している事業者として、デジタル・プラットフォーム事業者が存在している。データを活用して多種多様なサービスの「場」を提供するデジタル・プラットフォーム事業者は、革新的なビジネスを生み出し続けるイノベーションの担い手となっており、その恩恵は、中小企業を含む事業者にとっては市場へのアクセスの可能性を飛躍的に高め、消費者にとっては便益向上につながるなど、我が国の経済や社会にとって重要な存在となっている。

一方、複数の利用者層が存在する多面市場を担うデジタル・プラットフォーム事業者の提供するサービスは、ネットワーク効果、低廉な限界費用、規模の経済等の特性を通じて拡大し、独占化・寡占化が進みやすいとされている。また、ネットワーク効果、規模の経済等を通じて、データが集中することにより、利用者の効用が増加していくとともに、デジタル・プラットフォーム事業者にデータが集積・利活用され、データを基本とするビジネスモデルが構築されると、それによって更にデータの集積・利活用が進展するといった競争優位を維持・強化する循環が生じるとされている。

このような状況の中、データを活用した事業における競争をより活発にするという観点からは、利用者のサービス選択の自由を確保することにより、デジタル・プラットフォーム間の競争を促すことができるよう、他のプラットフォームへの乗り換え（スイッチング）の容易化、異なるプラットフォームを同時に並行利用する環境の整備（マルチホーミング）が重要である。そして、スイッチングやマルチホーミングがしやすいという状況にするために、データポータビリティの確保が重要であると考えられる⁵⁴。

パーソナルデータについては、データ検討会報告書においても、「SNS などロ

⁵⁴ 巨大デジタル・プラットフォーム事業者間で、データを他社のサービスに直接移転できるようにする「Data Transfer Project」と称する自主的な取組が行われている。

ックイン効果が発生する可能性があるサービスについては、パーソナルデータのポータビリティが確保されないと、当該サービス市場に関する市場支配力が維持されやすくなるため、何らかの政策的対応が望ましい」等指摘している^{55,56} ところである。巨大デジタル・プラットフォーム事業者が、各産業におけるリアルデータの収集に進出しており、データ提供者の選択の自由を確保する必要があること等に鑑みれば、競争政策の観点からデータポータビリティの確保が重要であるという点は、産業データについても同様であると考えられる。

この点に関し、EUにおいては、産業データについて、データポータビリティに関する規定を含む「非個人データのEU域内自由流通枠組み規則」が2018年11月に制定され、2019年5月から施行されている^{57,58}。さらに、前記第2の3(2)のとおり、デジタル市場法案においては、中核プラットフォーム事業者が集積・保有するデータへのビジネスユーザー等によるアクセス確保やデータポータビリティの強化を義務付ける条項が含まれている。

カ データポータビリティとインターオペラビリティ

前記オのとおり、競争政策の観点から、データポータビリティの確保は重要であるが、その活用のためには、アイデンティティ・マネジメント⁵⁹に係る技術・システム（ID等の識別子を認証・管理する技術的手段の全般）や、データの取扱い（データ形式、格納方式等）について、異なるシステム間でのインターオペラビリティ（相互運用性）を確保することが肝要となると考えられる。

⁵⁵ 欧州においては、パーソナルデータについて、GDPRにより個人の一般的権利としてデータポータビリティ権を認めており、個人にとって自らのデータをコントロールするという基本的権利を強化するものであるとともに、新興企業や中小企業にとっては、巨大IT企業に支配された市場への参入障壁が低くなり、より多くの消費者を得ることが可能となるものとしても位置付けられている。

⁵⁶ 「デジタル市場における競争に関する調査—多数派スタッフによる報告及び提言—」（2020年10月米国下院反トラスト小委員会）においても、データポータビリティの確保に関する提言がなされている。

⁵⁷ REGULATION (EU) 2018/1807 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND COUNCIL of 14 November 2018 on a framework for the free flow of non-personal data in the European Union

⁵⁸ これにより、事業者がクラウドサービスを使って産業データを保存・処理している場合、当該事業者はクラウド事業者に対し、他のクラウド事業者や自らのシステムへの当該産業データの移行を求めるといったことが可能となっている。ただし、データポータビリティの法的拘束力までは踏み込まず、クラウド事業者、ユーザー及び中小企業・スタートアップ企業の団体の連携による自主的行動規範の策定を促進するものとなっている。

⁵⁹ ユーザーアイデンティティの生成から消去に至るまでの配布、活用、更新等のプロセス管理のことをいう（「クラウドにおけるアイデンティティ管理の課題」（情報処理 Vol. 51 No. 12 Dec. 2010））。

データポータビリティが確保されたとしても、例えば、デジタル・プラットフォーム事業者間のシステムにおける仕様が互いに異なるために、他のデジタル・プラットフォーム上で同じように利用することができないとなると、データの持ち運びを伴うスイッチングは困難になり、また、マルチホーミングは無意味となる。そうなれば当該データを活用した新たな商品・サービスの創出機会を減少させることとなるため、データポータビリティの確保による競争促進効果が減少することとなる。

他方で、その確保の具体的な方策や対象等については、かえって競争を阻害する要因にならないよう、慎重な検討が必要であると考えられる。すなわち、インターオペラビリティの実装に当たっては、そのシステム整備に相応のコストがかかると考えられ、また、求められる水準によっては技術的に困難を極めるという場合もある。したがって、例えば、全ての分野において大小問わず全ての事業者の高い水準のインターオペラビリティやそれを伴うデータポータビリティが義務付けられるとなると、そのための費用負担が参入障壁となり、かえって新規参入の芽を摘んでしまったり、イノベーションやサービス向上のための投資インセンティブを阻害してしまったりする可能性もある。

また、行政がある一定の規律を事前に細かく規定してインターオペラビリティを確保することは、技術的な進歩の早さや分野・事業者等によってシステム構築に係る状況が様々である場合には、現実的に機能し得ない可能性もある。このため、特にインターオペラビリティの確保の具体的な方策や対象等については、それが実現されるとどのような便益が誰にもたらされるのかという点から求められる要件を特定していくという作業を丁寧に行った上で検討する必要があると考えられる。

その上で、例えば、事業者の規模に応じて適用する規律を検討するほか、産業データかパーソナルデータかの区別、あるいは規律を設けようとする分野・市場がどのような段階にあるかの区別によって規律を検討することが考えられる。産業データの利活用は、既に巨大デジタル・プラットフォーム事業者を中心にデータの収集・利活用が広がっているパーソナルデータと比べれば、様々

な取組が始められつつある言わば揺籃期にあるところ、そのような段階にある市場においては、丁寧な検討なくデータポータビリティやインターオペラビリティを義務付けることは、参入コストを高めてしまい、その結果新規参入を断念する事業者が出るなど、かえって市場の発展を阻害してしまうことになる可能性があると考えられる。

キ 仲介事業者の役割

近年、データの流通及び利活用を促進するための仕組みとして、データ取引市場や、我が国発の情報銀行に係る取組が進められている。データ取引市場は、データ提供者とデータ利用者それぞれのニーズをマッチングさせることにより、相対で取引を行う場合よりも効率的にデータの売買取引を可能とする仕組みであり、主に産業データの取引が行われている。また、情報銀行は、データ提供者とデータ利用者を仲介するという点でデータ取引市場と同様であるが、取引の対象は主にパーソナルデータであり、データ提供者である個人の同意に基づき、データを預かり、信頼のおける第三者（データ利用者）⁶⁰に提供し、個人に便益を還元するというビジネスモデルである。

このような情報銀行やデータ取引市場運営事業者といった仲介事業者の存在は、データ提供者及びデータ利用者双方にとって取引費用の削減につながり、データ提供に係る事業やデータを活用した事業における新規参入及び競争を促進するために、重要であると考えられる。また、情報銀行のように、多くの事業者が保有するパーソナルデータが、個人の関与の下で仲介事業者の下に集約されるというビジネスモデルにより、データポータビリティが促進されることも期待できる。そのため、そのような仲介事業者が、後記3（2）アにも記載するようなサービス利用者との接点や信頼を多く得られるようになることで、当該仲介事業者が提供するサービスがデータ流通・利活用のための強固な基盤

⁶⁰ （一社）日本IT団体連盟による情報銀行の認定制度においては、情報銀行が、自身のみならずデータを利用する第三者において情報セキュリティやガバナンスに係る体制が適切なものになっているかどうか監督する義務が定められている。

となり、社会的な意義も大きくなると考えられる。

一方で、このような仲介事業者が提供するデータ流通・利活用のための仲介サービスは、既存のデジタル・プラットフォーム事業者が提供するサービスと同様、規模の経済及びネットワーク効果が働き、独占化・寡占化が進みやすいと考えられる。このため、仲介事業者が提供するサービスへの新規参入及び競争を促進する観点から、データポータビリティ等、スイッチングやマルチホーミングを容易にする仕組みの検討が必要であるとともに、特定の仲介事業者がデータ提供者又は利用者のマルチホーミングを妨げ、新規参入事業者を排除する等の行為が行われていないかを行政側でチェック等していくことも必要となると考えられる。

ク 仲介事業者に対するルール

データ市場においては、データの非競合性から、より多くの量・種類のデータを流通させることが重要であるところ、前記（１）イの IoS-OP の例のように、産業データについて分野ごとに大量のデータを集積する仕組みとしてプラットフォームを構築し、そこで多数のデータ生成者からデータの提供を受けて集積し、データの利用者との間の取引を媒介するといった仕組みを構築する仲介事業者が存在しており、データの利活用を活発にする上で一定の役割を担っていると考えられる。このようなプラットフォームを構築する場合、例えば、データを収集して他の事業者におけるデータの利活用に供するという仲介事業者としての役割から、その提供するサービスに付加価値を付けないといったやり方があり得る。

そのような方針は、当該事業者がデータ共有を仲介する役割を担うことを踏まえると、競争促進の観点から評価できる部分はある一方で、より多くのデータを集積して流通させるという観点からすれば、自社のサービスにある程度付加価値を付けることが望ましい場合もあると考えられる。特に、当該仲介事業者が事業創造直後の段階、すなわち揺籃期にある場合等においては、より多くのユーザーを取り込み自社のサービスが利用されるようにするために、付加価値

を付けて、ユーザーに大きな便益をもたらすことで、より多くのデータ提供者からデータを収集することにつながり、それによってデータの流通が活発になるということも考えられる。

一方で、このようなプラットフォームは、前記キで述べたような規模の経済及びネットワーク効果が働き、独占化・寡占化が進みやすいといった特性を踏まえると、プラットフォーム事業と付加価値サービスを一体として提供することを通じて、市場支配力を獲得するまで成長すること等によって、競争政策の観点から弊害が生じてしまう場合もあり、留意が必要であると考えられる。

このようなプラットフォームの運営に関する競争政策上の問題については、従来の独占禁止法の枠組みで規制できるものもあり、データ検討会報告書においては、競争者や顧客によるアクセスを正当な理由なく認めないなどのデータの不当な囲い込みは独占禁止法上問題となり得るとするなど、データ取引における独占禁止法上の考え方について整理しているが、データ市場における競争を促進するという観点からは、今後、以下のように、一定の条件を満たすことを前提として、必要な対応を検討していくことが考えられる。

具体的には、仲介事業者としての役割に鑑み、仲介事業者がその運営するプラットフォームに関連して、揺籃期・成熟期といった市場の状況に応じた対応を行い、特に成熟期において、仲介事業者が市場支配力を獲得し、競争者の排除や新規参入の阻害につながるといった競争政策上の懸念がある場合には、付加価値を付けたサービスの提供について一定の責任を課すこと等を検討することも考えられる。

また、データへのアクセスの確保という観点からは、全ての事業者がデータの利活用に参入できる状態を保つ必要があり、競争が阻害されることが考えられる場合には、新しく立ち上げられたベンチャー企業や他業界からの新規参入者のアクセスを公平な条件で確保する必要があると考えられる。

そのほか、データの円滑な流通の活発化といった点から、まずは業界ごとの自主的な取組として、例えば、プラットフォーム間でのデータ連携を可能とするようなAPIの開放等のインターオペラビリティの実装、プラットフォームに

において事業者が共同でデータを集積する場合も含めた公正な契約ルールの策定等を進めることが考えられる。

これらの対応を行うに当たっては、今後、必要に応じて、政府等による追加的な規制を行うことも考えられるところ、そのアプローチとしては、公平性等の観点から、規制の大枠を法律で定めつつ、詳細を事業者の自主的取組に委ねる規制（いわゆる共同規制）のやり方に加え、中立的な第三者が介入するといったやり方による「事前規制」⁶¹も考えられる。

また、仲介事業者に対するルールの具体例として、EUにおける、前記第2の3（2）のデータガバナンス法案では、データを集積し取引を媒介する仲介事業者について、データ流通を支援する媒介者として、「① データ保有法人によるデータ利用者へのデータ提供を支援するサービス（二者間・多者間のデータ交換、データ交換や共同での利用を支援するプラットフォームやデータベースの構築、データ保有者と利用者を繋ぐ特定のインフラ提供等を含む）」、「② 自らの個人データを提供しようとする個人とデータ利用者を媒介するサービス（GDPR 上の権利行使支援を含む）」、及び「③ 複数の個人や中小企業等が共同でデータ提供条件等の交渉を行うデータ協同組合（data cooperatives）に関わるサービス」の提供者については、他事業との分離、公正・透明性、安全性、事業継続性、データ提供者の利益保護に係る事項を盛り込む規制枠組みを創設することが規定されている。

以上の EU の例にみられるようなものも含め、規制の要否を検討するに当たっては、競争政策の観点からは、データ市場における競争を促進する、すなわち、より多くのデータを流通させ、データを活用した事業における新規参入を活発にし、イノベーションを促進する効果をもたらすようなものとするべきである。

⁶¹ 前記第2の3（2）の欧州におけるデジタル市場法等の規制に関して、競争法による事後的な規制を補完する事前（ex-ante）の規制として位置付けられることもあることを踏まえ、このような表現を用いている。以下同じ。

3 パーソナルデータに係る検討

本項においては、パーソナルデータに係る本検討会における検討結果等について整理する。

(1) パーソナルデータに係る取組の事例

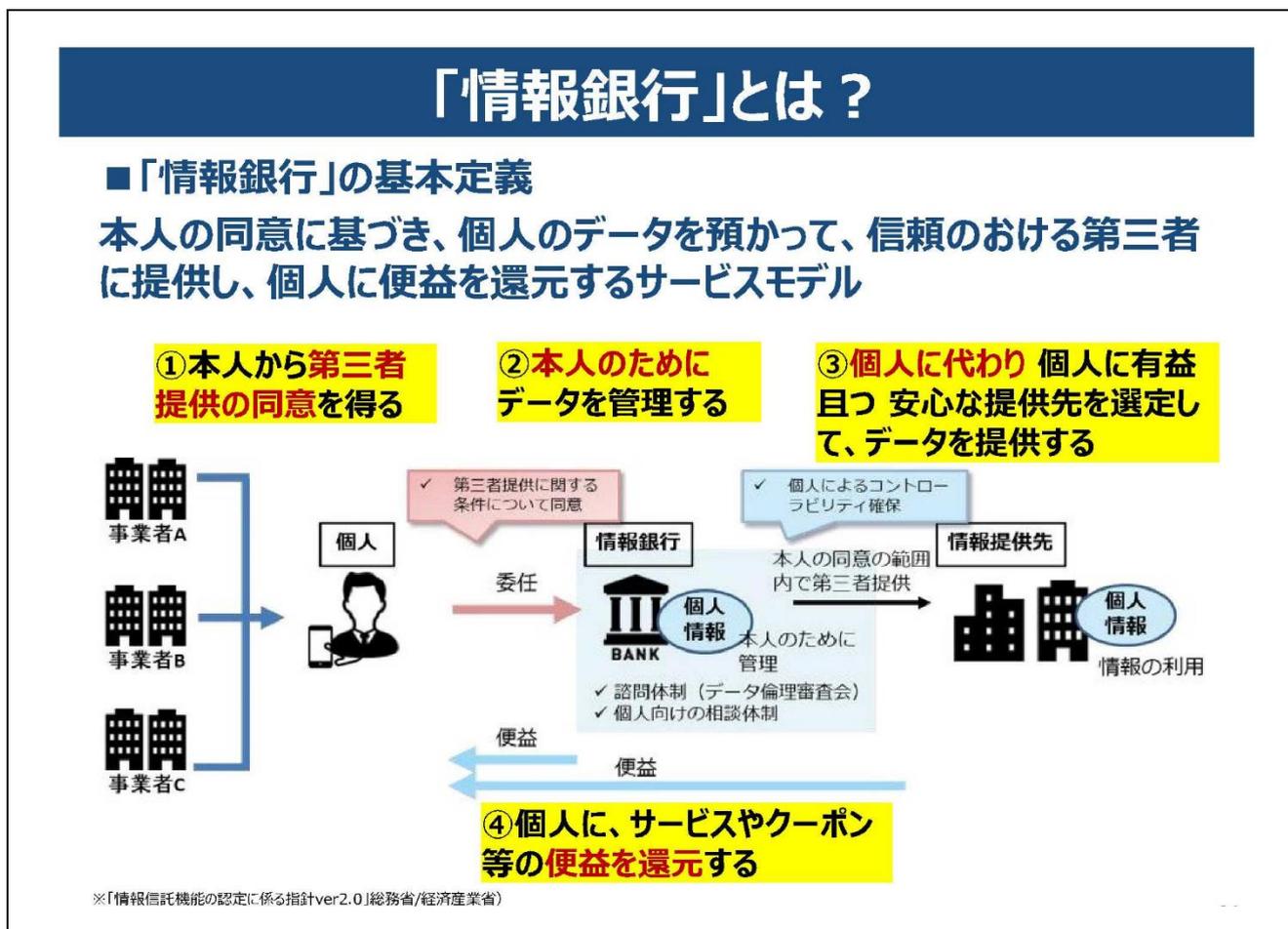
ア 情報銀行に係る取組

データの利活用を進めていくに当たり、パーソナルデータを管理する新たな事業形態として、個人の情報を第三者に提供する不安等を低減させ、データ流通・活用を推進し、経済発展と社会的課題の解決に寄与するため、個人からの委託を受けて個人のデータを管理し、本人の同意の範囲内で第三者に提供する「情報銀行」が有効ではないかといった議論⁶²から、平成30年8月に、一般社団法人日本IT団体連盟による認定事業が開始された。

情報銀行の認定事業は、「情報信託機能の認定に係る指針」（総務省・経済産業省）及び同連盟が策定した情報セキュリティ対策やプライバシー保護対策等に関する認定基準に適合していることを示すためのものであり、情報銀行の事業を行うために同連盟の認定が必要というわけではないものの、安心・安全な「情報銀行」として、個人のパーソナルデータを信頼して託せられるサービス・事業者であることをアピールすることを可能とするものである。

⁶² データ流通環境整備検討会「AI、IoT時代におけるデータ活用WG中間とりまとめ」（平成29年2月）等

【図9】情報銀行の構造



(出典) 本検討会第4回会合資料1 「「情報銀行」の取組みについて」

現在、情報銀行の認定を受けて事業を行っている事業者はまだ多くはないが、具体的な事例としては、データ提供者である個人が情報銀行に居住地・家族構成・趣味・興味関心・外出履歴・購入履歴等の様々なパーソナルデータを預けることで、データ利用者である事業者から、個人の日々の暮らしや行動にマッチしたサービスやクーポン等の便益を受け取るなどの事例がみられる。

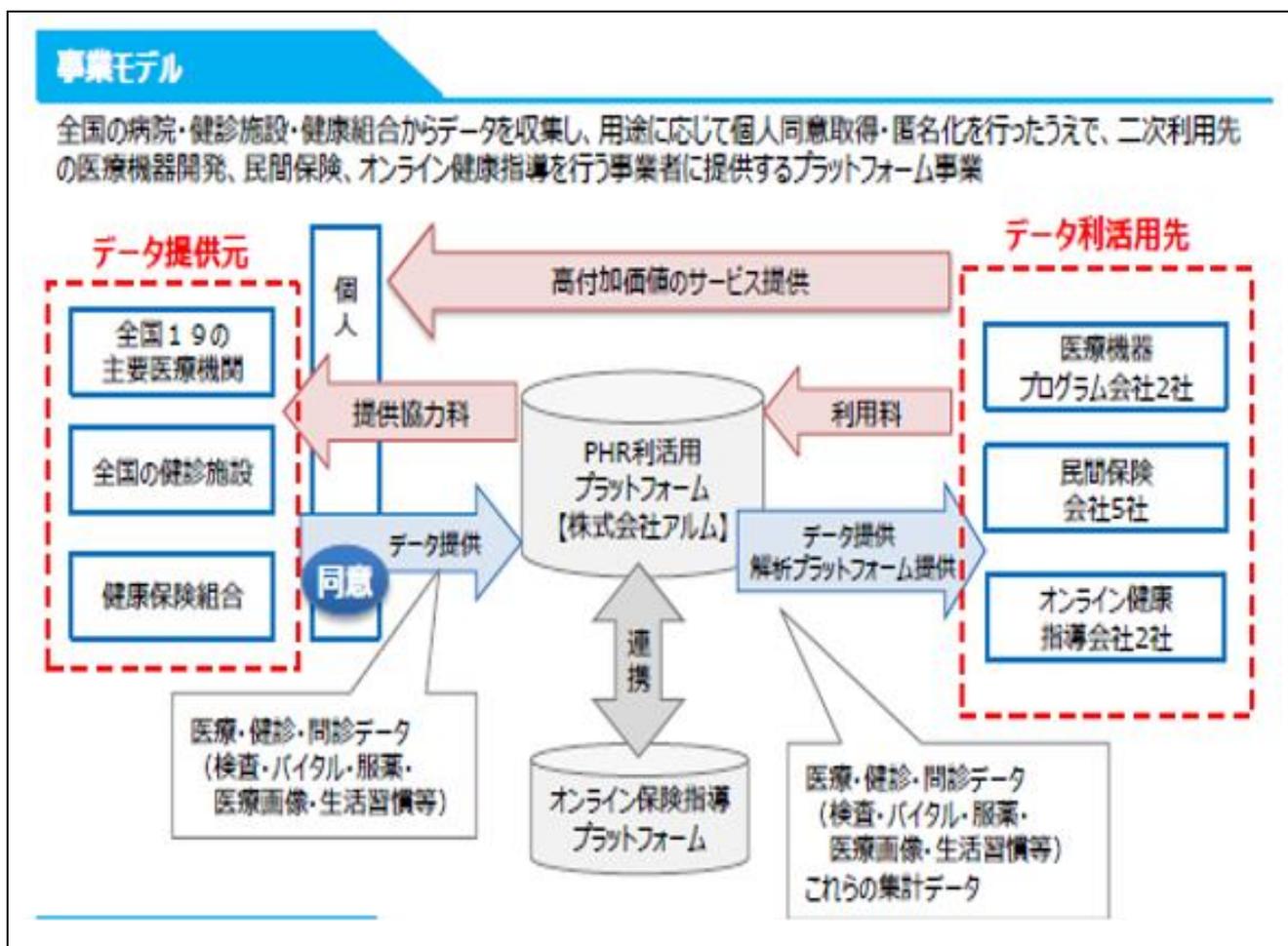
イ 医療分野における取組

医療分野では、例えば、学校法人慈恵大学及び株式会社アルムが、医療データや個人のウェアラブルデータを活用し、PHR⁶³ (Personal Health Record) 二

⁶³ 「成長戦略フォローアップ」(令和元年6月21日閣議決定)では、「個人の健康状態や服薬履歴等を本人や家族が把握、日常生活改善や健康増進につなげるための仕組み」と定義されている。

次利用基盤事業を行っている。この事業は、データ提供者である全国の病院・健康施設・健康組合等の医療データや個人の持つウェアラブルデータをデータプラットフォーム上に集約し、PHRとして統合し、匿名加工や個人の同意取得等を行った上で、データ利用者である医療機器開発会社・民間保険会社・オンライン健康指導を行う事業者等に提供するものである。これにより、医療保険に入れなかった疾病者等の個別のニーズに対応した保険商品を提供したり、医療・健康・問診データに基づく個別の利用者に寄り添ったオンライン健康指導をすることを可能にするものである。

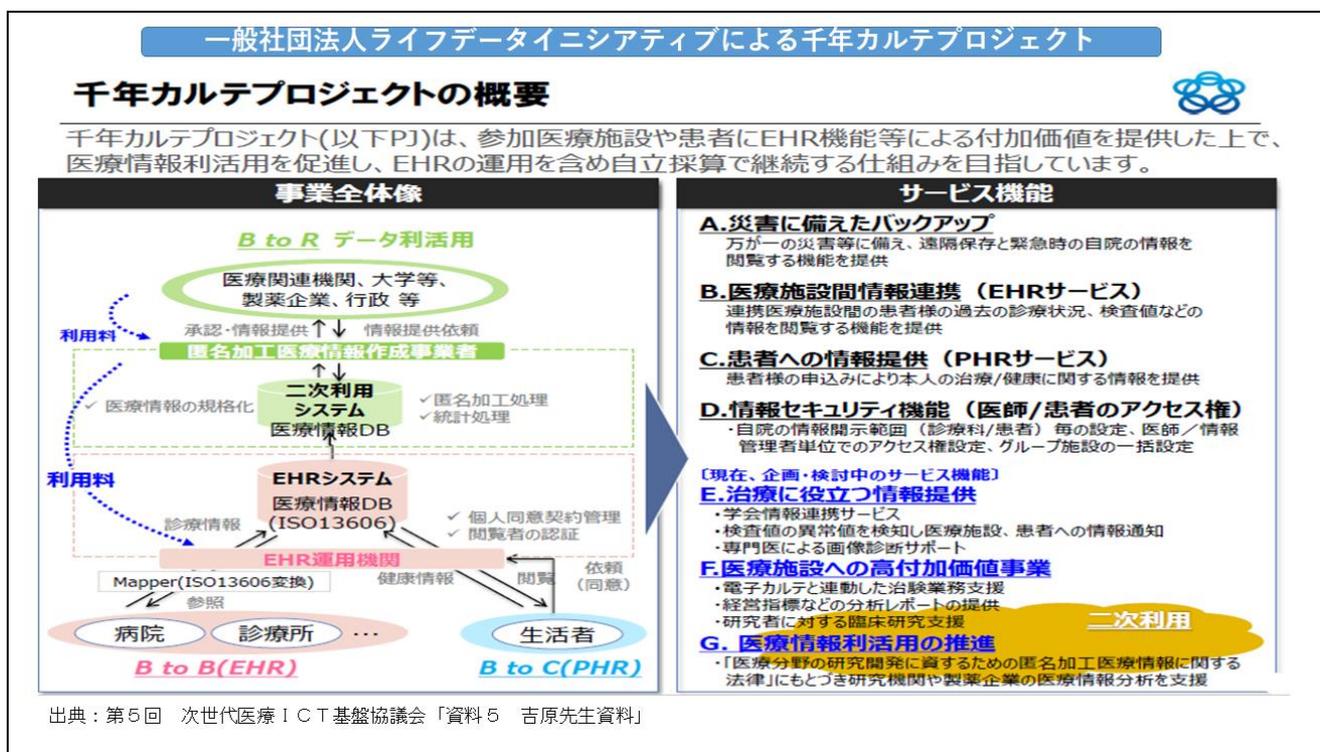
【図10】PHR 二次利用基盤の構造



(出典) 本検討会第4回会合資料3「医療分野におけるデータ利活用の取組」

また、一般社団法人ライフデータイニシアティブは、参加医療施設や患者に EHR⁶⁴ (Electronic Health Record) 機能等による付加価値を提供した上で、医療データ利活用を促進する千年カルテプロジェクトの取組を行っている。これは、病院や診療所等が有する患者の過去の診察状況、検査値等の情報をデータプラットフォームである EHR システム上に収集し、更に二次利用システム上で医療データを匿名化・統計化した上で、医療関連機関や大学、製薬会社等に提供し、災害に備えた医療データのバックアップや医療施設間のデータ連携を可能とするものである。

【図 1 1】千年カルテプロジェクトの構造



(出典) 本検討会第4回会合資料3「医療分野におけるデータ利活用の取組」

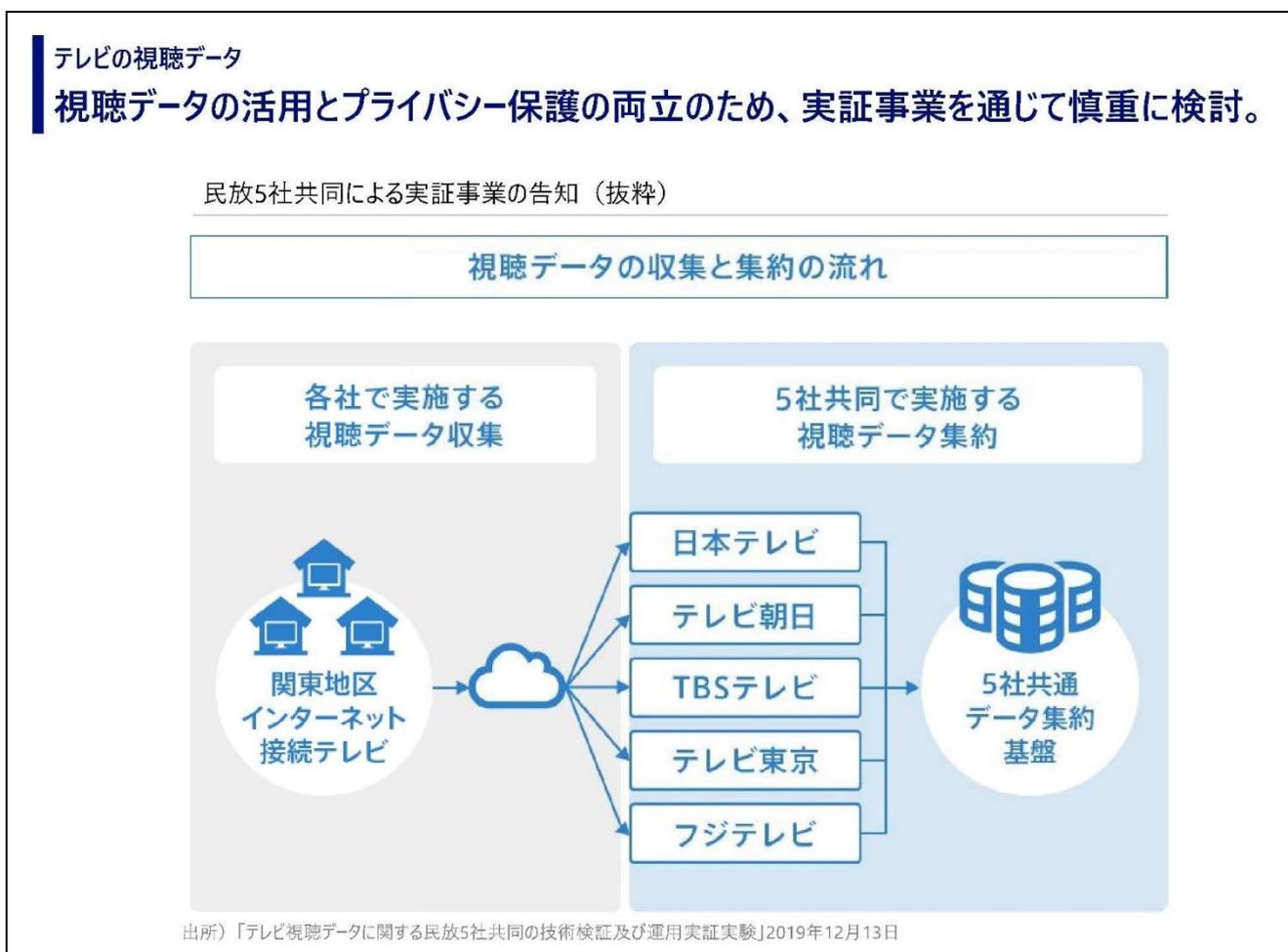
ウ 放送分野における取組

放送分野では、平成29年に「放送受信者等の個人情報の保護に関する指針」(総務省)が改正されたことを受けて、民放5社共同で、個人のテレビの視聴

⁶⁴ 電子健康記録を指し、全国の医療機関の診療データを集積し、診療データを患者に開示したり、複数の医療機関が連携して診療するものをいう。

データを活用する取組が進められている。この取組は、関東地区におけるインターネットに接続しているデータ提供者となる個人のテレビの視聴履歴や視聴者属性等の視聴データを、民放5社で運営する共通のデータプラットフォーム上に収集し、これをデータ利用者である民放各社や広告会社等に提供することにより、視聴者の望む番組作りや、ニーズに合った広告の配信等にいかすものである。

【図12】テレビの視聴データ活用の構造



(出典) 本検討会第4回会合資料2「IoTデータに係るルールとプラットフォームの動向」

(2) 検討

前記(1)で挙げた事例のほか、様々な分野でパーソナルデータの流通・活用に係る取組がなされているところ、そのような状況を踏まえ、本検討会において、競争政策の観点から検討した結果を整理すると、データ市場における競争を活発

にするために、潜在的な新規参入事業者も含め、より多くの事業者に集積等されたデータに自由かつ容易にアクセスできるようになることが望ましいといった点や、データポータビリティの確保が重要であるといった点を始め、前記2（2）における整理がおおむねいずれも当てはまるものと考えられる。その上で、パーソナルデータについて特記すべき事項として、以下の点が挙げられる。

ア 個人の安心・信頼を得るためのより丁寧な検討

パーソナルデータについても、データ利活用に係る仕組み構築等を行うに当たっては、できるだけ多くの関係者の参加を得て各々のニーズに対応できるようにすることが望ましい⁶⁵という点は、産業データと同様である。加えて、特に、パーソナルデータについては、今後、個人の生活に密着したデータが活用可能となることますます増えると予想されるため、そのようなデータが、「信頼性のある自由なデータ流通（DFFT）」⁶⁶の考え方も踏まえながら、個人の安心・信頼を得られるような形で利活用に供することが可能になることが、データの流通量の増大につながると考えられる。

現在、パーソナルデータの利活用については、デジタル・プラットフォーム事業者と消費者との接点及び消費者の信頼が集中している⁶⁷状況にあると考えられるが、今後、デジタル・プラットフォーム事業者以外の事業者も含めて、個人の安心・信頼を得られるような形でパーソナルデータの提供を受けられるように、より丁寧な検討を行って仕組みを構築していくことが、データを活用した事業における新規参入及び競争をより活発にする観点からも望ましいと考

⁶⁵ なお、「消費者による情報銀行への評価決定要因の実証分析」（総務省 学術雑誌『情報通信政策研究』第4巻第1号）によれば、消費者に対するアンケート調査結果において、情報銀行を使ってみようとする理由として「より便利なサービスを受けられそうだから」という便益を期待するものが多いとされている。このような消費者の期待に応え得るサービスを見出す上でも、できるだけ多くの関係者の参加を得ることが望ましいと考えられる。

⁶⁶ プライバシー、データ保護、知的財産権及びセキュリティに関する課題に対処することでデータの自由な流通を更に促進し、消費者及びビジネスの信頼を強化するという、「信頼」と「自由な流通」の相乗効果を提唱した概念であり、G20大阪サミット2019の首脳宣言にも盛り込まれたものである。

⁶⁷ このほか、規制当局などの第三者によるチェックについても、デジタル・プラットフォーム事業者に集中していると考えられる。

えられる。

この点、前記（１）アのとおり、情報銀行の認定制度における認定基準の検討や、本検討会において参考にしたそのほかの取組事例⁶⁸をみても、仕組み作り
に際して、幅広い関係者を交えて丁寧に検討したり、政府等も関与をして検討
したりするなどしており、このような取組は、安心感・信頼性を高め有効であ
ると考えられる。

なお、令和３年４月に成立した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（令和３年法律第３２号）においては、国の行
政機関、デジタル・プラットフォーム事業者からなる団体、消費者団体等によ
り構成される官民協議会を組織し、デジタル・プラットフォームを利用する消
費者の利益の保護のための取組を効果的かつ円滑に行うため、必要な情報交換
や協議を行うこととされている。このように、政府等が関与しながら幅広い関
係者を巻き込むような枠組みとしていることは、より丁寧な検討を行って仕組
み構築等を進める上で参考となると考えられる。

イ 事業撤退まで見据えた仕組み・ルールの検討

データを活用した事業への参入に当たっては、できるだけ長期的な事業継続
を前提に検討を行うとともに、当該事業から撤退する場面まで想定しておくこ
とが、データを活用した事業に対する社会的な信頼を得られるようにし、デー
タ流通を促進するために重要である。この点は、産業データについても同様で
あると考えられるが、パーソナルデータについては、前記アのとおり、より丁
寧な検討を行って仕組みを構築していくことが望ましいという意味において、
特に重要であると考えられる。

事業者は、事業戦略の見直しや市場環境の変化等によりデータを活用した事
業から撤退するという事も生じ得るが、撤退することとなった場合において
も、サービスを利用していた個人が、当該サービスに提供していたデータが使

⁶⁸ 「モバイル空間統計による社会・産業の発展に関する研究会」、「スマートハウス・ビル標準・事業促進検討会」及
び「視聴関連情報の取扱いに関する協議会」による取組事例がある。

用できなくなるなどの不利益を被ることにならないよう、事業撤退に関する何らかのルールを事前に策定しておくことが望ましいと考えられる。

また、そのようなルールを設ける場合においても、前記アと同様、必要に応じて政府等も含め幅広い関係者の参加を得るような枠組みで事業のリスクを考慮して検討を行うことが望ましいと考えられる。

他方で、事業形成段階から事業撤退を見据えて厳格すぎるルールを求めると、その分コストが増え、新規事業創出に当たってのハードルが高くなり、新規参入を阻害する要因にもなり得るところ、新規参入の促進という点にも留意しながら検討を行うことが考えられる。

ウ プライバシーに対する懸念への対応

前記アのとおり、事業者が個人の安心・信頼を得られるような形でパーソナルデータの提供を受けられるようになることが、データを活用した事業における新規参入及び競争をより活発にする観点からも望ましいが、事業者が個人の安心・信頼を得られるような形でパーソナルデータの提供を受けられるようにするという観点からは、パーソナルデータの取扱いについての説明の質を高め、適切に本人の同意を取得していくこと等が重要であると考えられる⁶⁹。

この点に関し、デジタル・プラットフォーム事業者とパーソナルデータを提供する消費者との取引については、消費者に対して優越した地位にあるデジタル・プラットフォーム事業者による個人情報等の取得又は利用に関する行為⁷⁰が、正常な商慣習に照らして不当に不利益を与えることとなる場合には、優越的地位の濫用として問題となるとされている^{71, 72}。反面、消費者から個人情報保

⁶⁹ 事業者から個人に対するパーソナルデータの利用目的の通知・公表や、第三者提供に係る同意の取得等は、個人情報保護法等において求められている事項であり、個人情報保護法等の遵守の観点から当然重要である。

⁷⁰ 「利用目的の達成に必要な範囲を超えて、消費者の意に反して個人情報を取得すること」、「利用目的の達成に必要な範囲を超えて、消費者の意に反して個人情報を利用すること」等。

⁷¹ 「「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独占禁止法上の考え方」のポイント」（令和元年12月17日公正取引委員会）8頁

⁷² 「「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独占禁止法上の考え方（案）」に対する当委員会の考え方について」（令和元年8月個人情報保護委員会）においては、

護法上適法とされるプロセスを経て同意を得ている場合、通常、優越的地位の濫用として問題となるものではないと考えられる⁷³。

一方で、インターネット環境の進化に伴って多様なサービスが展開される中、より多くの情報が消費者から取得され、また、その活用の方法が複雑かつ多岐にわたるようになり、その結果、同意取得時の説明も複雑で分かりにくくなるといった問題がある。さらに、累次の同意取得が繰り返され、かえって消費者の理解が不十分となる、いわゆる「同意疲れ」も生じていると指摘されている。このような中、消費者から収集されたデータは、事業者において集約・統合され、かつ、その処理がブラックボックス化することによって、深刻なプライバシー上の懸念を生んでいる⁷⁴。特に、デジタル・プラットフォーム事業者等により、様々なデータが個人にほぼ固定的に付与される識別子で名寄せされ統合されるが、消費者側としては、気付かぬうちに、また、同意があっても実質的に理解しているかには懸念がある中で、統合が行われてしまっている状況にある⁷⁵。

したがって、このような状況を踏まえ、競争政策の観点からは、事業者がより個人の安心・信頼を得られるような形でパーソナルデータの提供を受けられ

消費者に対して優越的地位を有するデジタル・プラットフォーム事業者に対する個人情報保護委員会の対応について、以下の考え方が示されている。

1. デジタル・プラットフォーム事業者による個人情報の取扱に関する個人情報保護政策の観点からの不当については、個人情報保護委員会が個人情報保護法に基づき評価し、必要な法執行を行う。
2. 上記の場合において、個人情報保護委員会が、個人情報保護政策の観点からの不当とは別に、消費者に対し優越的地位にあると評価され得るデジタル・プラットフォーム事業者による個人情報の不当な取得や不当な利用が疑われる事実を知ったときは、個人情報保護委員会は公正取引委員会と必要な範囲で連携を図る。
3. なお、公正取引委員会において個人情報の取扱に関連し、デジタル・プラットフォーム事業者による消費者に対する優越的地位の濫用に該当し得る事実を知ったときは、個人情報保護政策の観点からの評価も要することから、個人情報保護委員会と必要な範囲で連携が速やかに図られるよう、個人情報保護委員会として公正取引委員会に対し要請する。

⁷³ 「原案に対する意見の概要及びそれに対する考え方（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独占禁止法上の考え方）」（令和元年12月17日公正取引委員会 No. 140 及びNo. 181 の「考え方」欄）

⁷⁴ 令和2年改正個人情報保護法では、「個人関連情報（生存する個人に関する情報であって、個人情報、仮名加工情報及び匿名加工情報のいずれにも該当しないもの）」を新たに定義し、個人関連情報を第三者に提供することで、提供先において個人データとして取得されることが想定されるときは、当該提供先の事業者においては、事前に本人の同意を得ること等が必要となる改正もなされた。

⁷⁵ 「デジタル広告市場の競争評価 最終報告」（令和3年4月デジタル市場競争会議）

るようにするために、「データ・フィデューシャリー・デューティ」の考え方⁷⁶によるプラスアルファのルール等について検討していくことも考えられる。

具体的には、例えば、パーソナルデータの提供を受けたり管理したりする事業者に対し、多くのステークホルダーの参加を得ながら、個人から個別具体的にオプトイン方式で同意を取得した上で行うべき事項やオプトアウト方式で行ってもよい事項を峻別する⁷⁷とともに、包括的又は個別具体的に同意を取得した後も同意の撤回が可能となる仕組みをデザインすること等により、透明性及び公正性を確保していくことを当該事業者が負う義務として求めていくことが考えられるとの指摘があった。

エ データポータビリティの仕組みにおける仲介事業者の位置付け

前記2（2）オのとおり、パーソナルデータも含め、データポータビリティを確保することが、競争政策の観点から重要である⁷⁸。また、前記2（2）キのとおり、仲介事業者の役割が、データを活用した事業等における新規参入及び

⁷⁶ 消費者とパーソナルデータを取得・利用する事業者との間には、情報の非対称性とそれによる依存関係が生じており、消費者が事業者によるパーソナルデータの取得・利用を完全に認識・コントロールすることは困難であるという実態に鑑みて、事業者側には、消費者に不利益をもたらさないよう配慮・取扱いを行う「データ・フィデューシャリー・デューティ」を負っている関係にあるとの考え方が、海外では浸透しつつある（「デジタル広告市場の競争評価 最終報告」189頁）。

「フィデューシャリー・デューティ」は、欧米において弁護士や医師、金融機関等に使われてきた概念であり、「弁護士には、依頼人のためにベストを尽くして訴訟遂行する義務があり、医師には、ベストを尽くして患者の健康回復に努める義務があり、資産の運用管理を受任した金融機関には、ベストを尽くして投資収益をあげる義務がある」（「フィデューシャリー・デューティとは何か」（月刊資本市場 2016.7 No. 371））とされている。

信頼関係について、金融機関、医師、弁護士の場合は、基本的には、サービスを提供する相手方である顧客との関係で生じているのに対し（それ以外の者との関係を否定している趣旨ではない）、ここでいう信頼関係は、契約ではなく、一方が相手方を信頼したことに伴う関係からくるものと考えられる。したがって、例えば、無料の検索サービス提供事業者と消費者との関係であれば、無料で検索サービスの提供を受ける代わりに、消費者がデータを提供するに際して、消費者は、サービス提供事業者に対して、自らにとっての不利益がもたらされることはないだろうとの信頼を与えているという関係と考えられる。（「デジタル広告市場の競争評価 中間報告」（令和2年6月デジタル市場競争会議）74頁）

⁷⁷ 前記（1）ウのテレビ視聴データの活用に関する取組においても、「視聴関連情報の取扱いに関する協議会」において「オプトアウト方式で取得する非特定視聴履歴の取扱いに関するプラクティス」を取りまとめるなど、マルチステークホルダー間で視聴データ活用のためのルール作りが進められている。

⁷⁸ 本検討会では、我が国においては、令和2年6月に成立した改正個人情報保護法において、本人からの開示請求に対しては、電磁的記録の提供その他請求者が指定した方法で開示することの義務付け等が盛り込まれたことから、個人のデータへのアクセスという観点からは進展が見られたと評価できる一方、データポータビリティの確保という点では、前記脚注23のEUのGDPRにおけるデータポータビリティ権の規定と比較すると、十分とは言えない状況であるという指摘もあった。

競争を促進するために重要であると考えられる。

その上で、特にパーソナルデータについては、データポータビリティを個人が完全にコントロールすることは困難であると考えられることから、データポータビリティの実効性を確保するため、データポータビリティの仕組みにおいて、仲介事業者をどのように位置付けるかという点についても検討していくことが考えられる。

具体的には、例えば、一定の要件を満たし認定を受けた仲介事業者が、個人に代わってデータポータビリティを実現するといった仕組みとすること等が考えられる。

オ デジタル・プラットフォーム事業者に対するルール

デジタル・プラットフォーム事業者は、前記脚注54のように、当該事業者間で連携した取組を進めたり、下記のとおりクッキー⁷⁹の利用制限に係る自主ルールを策定するなどして、プライバシー保護等の法規制に対応しつつ、集積したデータを利活用して、自社のサービス等に役立てている。また、最近では、デジタル・プラットフォーム事業者は、各産業におけるリアルデータの収集といったオンライン以外の分野にも進出するなどの動きもみられる。さらに、ウェアラブル端末やスマートホーム関連製品といった個人・家庭向けのIoT機器によるパーソナルデータの収集も、今後ますます活発になっていくことが見込まれる。このようなデジタル・プラットフォーム事業者については、前記ウのプライバシーに係る問題も含め、データ市場における競争を促進する観点から、様々な問題が指摘されている又は今後生じることが懸念されるところ、行政において市場の状況を注視していくとともに、状況に応じて必要な対応を迅速に検討していくことが考えられる。

例えば、デジタル・プラットフォーム事業者が、自社のサービス内において

⁷⁹ クッキーとは、ユーザーがウェブサイトを訪れたときに、当該ウェブサイトのウェブサーバー等から発行され、ユーザーのウェブブラウザに自動的に保存されるユーザーデータのこと。クッキーは、ユーザーを識別し、ユーザーが訪問したウェブサイトのURLやログイン情報といったデータを記録するために用いられている。（「デジタル広告分野の取引実態に関する最終報告書」（令和3年2月17日公正取引委員会）93頁及び94頁）

ユーザーが生成・提供したデータについて、ユーザーごとに発行する ID と当該ユーザーのデータが一体不可分となっている場合に、デジタル・プラットフォーム事業者がかかるユーザーデータを用いて新たな市場に参入しようとすることも考えられるところ、それにより、規模の経済や範囲の経済の効果が働き、既存の事業者よりも競争条件が極めて有利なものとなり得る⁸⁰。このように、ID を通じてユーザーのデータを囲い込み、様々な分野で利用することによって、デジタル・プラットフォーム事業者は、新たに参入する市場においても市場支配力を得ることにつながり得るところ、このようなデータの囲い込みを防ぎ、デジタル・プラットフォーム事業者からのスイッチングを可能とするため、ユーザーに対するデータポータビリティの提供や、他の事業者へデータを移管するためのインターオペラビリティの実装のほか、ユーザーや他の事業者からのデータへの公平なアクセスを可能とすることについて検討することが考えられる。

また、デジタル・プラットフォーム事業者が保有するデータへのアクセスについては、検索サービスを提供する事業者にとっては、検索に関するランキング、クエリー、クリックや表示データが重要となり、また、オンライン広告に係る広告仲介事業を行う事業者にとっては、ユーザーの閲覧履歴等の情報を含むクッキーの情報が重要となる。特に、クッキーのうち、ターゲティング広告等に利用されるサードパーティクッキー⁸¹については、ユーザーのプライバシー保護の観点から、近年、ウェブブラウザの提供事業者による利用制限の動きが進んでいる。これにより、サードパーティクッキーを利用してユーザーデータを入手していた広告仲介事業者の事業活動に大きな影響が出ることが予想さ

⁸⁰ 本検討会では、デジタル・プラットフォーム事業者が、既存のデータベースを用いて低いコストで別の市場に参入することにより、参入先の市場における競争が活発になったり、消費者が低価格で財や役務を受けられるようになるといった、競争政策上プラスの影響も考えられるのではないかという意見もあった。

⁸¹ サードパーティクッキーとは、ユーザーが訪れているウェブサイト以外のウェブサーバーから発行されるクッキー情報のことで、複数のウェブサイトにもたがってユーザーデータを収集することができるため、ユーザーの興味や関心、属性等に応じた広告を表示するターゲティングに利用されている。ユーザーが訪れているウェブサイトのウェブサーバーから発行されるクッキー情報は、ファーストパーティクッキーであり、検索サービスやショッピングサービスを提供するデジタル・プラットフォーム事業者は、サードパーティクッキーによらずとも、ファーストパーティクッキー等により、引き続きターゲティング広告を実施することが可能。（「デジタル広告分野の取引実態に関する最終報告書」93頁、94頁及び97頁）

れる。したがって、デジタル・プラットフォーム事業者が保有するこれらのデータについて、プライバシー面に配慮した上で、他の事業者がアクセスできるようなルールを検討することも必要ではないかとの指摘もあった。

そのほか、前記2（2）クのとおり、事業の揺籃期においては、仲介事業者がデータ提供を促し流通を活発にするために、その提供するサービスに付加価値を付けてユーザーに大きな便益をもたらすことは競争促進につながる一方、デジタル広告市場等ある程度発展を遂げた市場において、デジタル・プラットフォーム事業者が、セルサイド（売り手側）とバイサイド（買い手側）を媒介するプラットフォームサービスを提供しつつ、自社においても当該プラットフォーム上で付加価値のあるサービスを提供することについては一定の責任を課すなど、競争政策上の対応を検討することも考えられる。

以上のような問題については、既存の独占禁止法による事後的な規制のみでは十分に対応できない場合もあると考えられることから、必要に応じてプラスアルファとなる「事前規制」を検討することも考えられる。

この点、EUにおいては、デジタル市場における競争という視点から、特に巨大デジタル・プラットフォーム事業者を対象として、データの取扱いに関する事項も含む「事前規制」を導入する流れがみられる。

例えば、前記第2の3（2）のとおり、EUのデジタル市場法案においては、中核プラットフォームサービス提供者で基準を満たす事業者を「ゲートキーパー」と定義し、規制対象とした上で、ゲートキーパーに対しては、「中核プラットフォームサービスから得られる個人データと、ゲートキーパーが行う他のサービス等から得られた個人データとの統合の禁止」、「ビジネスユーザーの中核プラットフォームサービス利用に関して生成・提供されたデータの利用禁止」、「データポータビリティの提供義務」、「第三者によるデータへの継続的かつリアルタイムのアクセスの提供義務」、「オンライン検索エンジンのサードパーティプロバイダーに対する検索に関連するランキング等のデータの提供義務」等を課しているほか、ゲートキーパーが他のデジタル企業を買収する場合、既存の競争法の規定に関わらず、欧州委員会に事前通知すること等が定められてい

る。また、同法に違反した場合には、問題解消措置を求めたり、事業や資産の売却等の措置を課す権限を欧州委員会に与えており、かかる義務が不履行の場合には、制裁金を科すことも可能となっている。

英国においても、前記第2の3（2）のとおり、デジタル・プラットフォーム事業者への新たな規制について、その保有するデータへのアクセス確保に係る内容を含む提言が、競争・市場庁によりなされている。

以上のような海外の動向も踏まえ、我が国においてもデータ市場における競争を促進する観点から、デジタル・プラットフォーム事業者に対するルールについて検討することが考えられる⁸²が、このような「事前規制」の設計に当たっては、前記2（2）クのとおり、より多くのデータを流通させ、新規参入を活発にし、イノベーションを促進する効果をもたらすものとするべきであり、新規参入の芽を摘んだり、イノベーションを低下させたりすることが生じないよう留意する必要がある。

また、必要な問題解消措置を適時に迅速に行うために適切なツールを用いることや、できる限り経済活動を阻害せずに、問題がある部分にだけ介入するということも重要である。変化の激しい市場を対象とすることから、柔軟・迅速に対応できるよう、まずは業界ごとの自主的な取組として、データポータビリティやインターオペラビリティ等についてのルール策定等を進め、行政は必要な場合に必要な形で介入するという規制の在り方も検討に値すると考えられる。

そして、その場合の規制の対象についても、全てのデジタル・プラットフォーム事業者を対象とするか、特定のデジタル・プラットフォーム事業者を対象とするか十分に検討する必要があると考えられる。すなわち、EUや英国の場合と同様、特定の規制については、特定の事業者にデータが集中することによる市場の競争への影響を考慮し、一定の規模以上のデジタル・プラットフォーム事業者を対象とすることが考えられるが、事業者の規模を測定する基準については、プラットフォームサービスの多面市場という性質から、一方の市場の

⁸² 本検討会では、外国事業者への対応や国際的なデータポータビリティの確保等のため、独占禁止法の執行も含めたデータ市場に係る規制を行うに当たっては、国際協調を進めていくことが必要であるとの指摘があった。

みの市場占有率だけで評価することは適切ではないと考えられる。また、市場占有率の計測についても、市場における売上額のみを指標とするのではなく、アクティブユーザー数や ID 数等に注目することが考えられる。

第4 競争政策の観点から望ましいと考えられる事項

前記第3の2（2）及び3（2）における検討内容を整理すると、データの利活用やそのためのプラットフォームに係る仕組みの構築等を検討するに当たり、競争政策の観点から望ましいと考えられる事項は、下記1～6のとおりである。

1 多くの関係者の参加を得た仕組み構築等の検討

産業データ、パーソナルデータを問わず、複数の事業者等が参画するデータ利活用に係る仕組みの構築等に当たっては、実際に運用に至った段階において、必要なデータが十分に集積されず、顧客事業者にとって魅力的な商品等の開発・提供が進まなくなるなどのつまずきが生じるといった事態に陥ることを避けるなどの観点から、当該関連市場における多くの関係者の参加を得て、各々のニーズも踏まえた上でルール設計等を行うことが望ましい。

特に、パーソナルデータについては、「信頼性のある自由なデータ流通（DFFT）」の考え方も踏まえながら、個人の安心・信頼を得られるような形で利活用に供することができるようになることが、データの流通量の増大につながると考えられる。加えて、今後、消費者との接点及び消費者の信頼が集中しているデジタル・プラットフォーム事業者以外の事業者も含めて、個人の安心・信頼を得られるような形でパーソナルデータの提供を受けられるように、政府等も関与して、より丁寧な検討を行って仕組みを構築していくことが、データを活用した事業における新規参入及び競争をより活発にする観点からも望ましいと考えられる。

また、データを活用した事業に係る仕組みやルールについて検討を行うに際しては、新規参入の促進という点にも留意しながら、撤退することとなった場合に当該サービスの利用者が不利益を被ることにならないよう、事業撤退に関する何らかのルールを事前に策定しておくことが望ましいと考えられる。

2 データへの自由かつ容易なアクセスの確保

データを活用した事業における新規参入及び競争を促進するといった観点から、事業者が積極的にデータを生成・集積等するためのインセンティブの確保にも留意

しつつ、例えば、データ分析によって得られたノウハウ等の幅広い事業者間での活用が不当に妨げられることがなく、潜在的な新規参入事業者も含め、より多くの事業者が集積等されたデータに自由かつ容易にアクセスできるようになることが望ましい。加えて、同様の観点から、一方当事者が他方当事者からデータのアクセスに係る不当な取決めを強制されるという問題に対応するための契約ルールの整備等について検討を行うことも考えられる。

3 協調領域・競争領域それぞれにおける政府等による取組

関係事業者間で協調領域と競争領域を整理した上で、データ利活用に係る取組が行われている例があるところ、データを活用した事業における新規参入及び競争を促進するといった観点から、協調領域については、事業者の取組を後押しすることが求められるのに対し、競争領域については、競争を阻害する行為を規制すること等が求められる。

協調領域については、関連の制度改正・契約事項や条件等を網羅的に整理したガイドラインの作成や検討事例集の公表等の政府等の後押しが、取引費用削減にもつながると考えられることから、新規参入や競争を促進する観点からも有効である。また、行政保有データのオープン化等の取組についても、イノベーションの促進や新規事業の創出を後押しするものであり、当該取組を推進していくことが重要である。

なお、協調領域における取組を行うに当たっては、独占禁止法上の問題が生じることを懸念して、事業者が取組を躊躇することもあり得るところ、公正取引委員会が、引き続き独占禁止法上の考え方や留意点等を示していくことは、当該取組を促進するために有効である。

4 データポータビリティ・インターオペラビリティの確保

産業データ、パーソナルデータともに、スイッチングやマルチホーミングがしやすいという状況にするために、データポータビリティの確保が重要である。特にパーソナルデータについては、データポータビリティの実効性を確保するため、例え

ば、仲介事業者が個人に代わってデータポータビリティを実現することが可能な仕組みとするなど、仲介事業者をどのように位置付けるかという点についても検討していくことが肝要である。

さらに、データポータビリティの活用のためには、アイデンティティ・マネジメントに係る技術・システムやデータの取扱いについて、異なるシステム間でのインターオペラビリティの確保が肝要となる。他方で、確保の具体的な方策や対象等については、コストやイノベーションの観点も踏まえ、かえって競争を阻害する要因にならないよう、例えば、事業者の規模、産業データかパーソナルデータか、及び規律を設けようとする分野・市場がどのような段階にあるかを区別して規律を検討するなど、丁寧な検討が必要である。

5 プライバシーに対する懸念への対応

事業者が個人の安心・信頼を得られるような形でパーソナルデータの提供を受けられるようにすることは、データを活用した事業における新規参入及び競争をより活発にする観点からも望ましい。そのため、個人情報保護法等の遵守の観点に加え、競争政策上の観点からも、事業者が、個人の安心・信頼を得られるようにパーソナルデータの取扱いについての説明の質を高め、適切に本人の同意を取得していくこと等が重要である。

一方で、特に、デジタル・プラットフォーム事業者等により、消費者側が気付かない又は理解しているかに懸念がある中で、様々なデータが個人にほぼ固定的に付与される識別子で名寄せされ、統合されるといったような状況にある。このような状況を踏まえ、事業者がより個人の安心・信頼を得られるような形でパーソナルデータの提供を受けられるようにするために、個人に不利益をもたらさないよう配慮・取扱いを行う「データ・フィデューシャリー・デューティ」の考え方によるプラスアルファのルール等について検討していくことも考えられる。

6 仲介事業者、デジタル・プラットフォーム事業者に対するルール

データ取引市場や情報銀行等を運営する仲介事業者が提供する新たなデータ流

通・利活用のプラットフォームサービスについては、そのサービスの構造上、独占化・寡占化が進みやすいと考えられるため、データポータビリティ等の仕組みの検討に加え、新規参入事業者を排除する等の行為が行われていないかを行政側でチェック等していくことも必要となる。

また、仲介事業者が、自社のサービスにある程度付加価値を付けることでデータの流通が活発になることも考えられるが、プラットフォーム事業と付加価値サービスを一体として提供することを通じて市場支配力を獲得するまで成長すること等によって、競争政策の観点から弊害が生じてしまう場合もあることに留意が必要である。このようなプラットフォームの運営に関する競争政策上の問題については、必要に応じ、独占禁止法の枠組みに加えて、特にある程度市場として発展を遂げた段階においては付加価値を付けたサービスの提供について一定の責任を課すことや、新しく立ち上げられたベンチャー企業や他業界からの新規参入者のアクセスを公平な条件で確保する、公正な契約ルールを策定するといった点に関して、「事前規制」も含めた対応について検討を行うことも考えられる。

他方、データ市場における競争を促進するという観点からは、デジタル・プラットフォーム事業者によるデータの囲い込みに対して、データポータビリティやインターオペラビリティの確保に加えて、ユーザーや他の事業者からのデータへの公平なアクセスを可能とすることについて検討することが考えられる。また、デジタル広告市場等ある程度市場として発展を遂げた段階において、デジタル・プラットフォーム事業者が、プラットフォームサービスを提供しつつ、自社においても付加価値のあるサービスを提供することについては、上記仲介事業者に対するルールと同様の観点から、競争政策上の対応を検討することも考えられる。そして、このようなデジタル・プラットフォーム事業者に対して、既存の独占禁止法による事後的な規制のみでは十分に対応できない場合もあると考えられることから、必要に応じてプラスアルファとなる「事前規制」を検討することも考えられる。

このような「事前規制」は、競争の観点からすれば、より多くのデータを流通させ、新規参入を活発にし、イノベーションを促進する効果をもたらすものであるべきである。また、必要な措置を適時に迅速に行うために適切なツールを用いる必要

性や、なるべく経済活動を阻害せずに問題がある部分にだけ踏み込むことも重要である。まずは業界ごとの自主的な取組として、インターオペラビリティやデータポータビリティのルールを策定してもらい、行政は必要な場合に必要な形で介入するという在り方も検討に値すると考えられる。

その場合の規制の対象についても十分検討が必要であるが、特定の規模の大きな事業者データが集中することによる市場の競争への影響を考慮すると、一定の規模以上のデジタル・プラットフォーム事業者が対象となるのではないかと考えられる。

第5 最後に

データの利活用は我が国の社会経済的発展にとって極めて重要であり、今般の新型コロナウイルス感染症の感染拡大下において、国民の生命を守り経済を再生するという目的が加わったこともあり、ますますその重要性は高まっている。

我が国においては、関係省庁や業界において、これまでもデータの流通・利活用の促進のために様々な取組が行われてきているところであるが、今後もデータを活用した事業における競争をより活発にするための方策を含め、様々な取組を引き続き行っていく必要がある。

本報告書は、本検討会における議論を踏まえ、最近の国内外の政府や民間企業・団体によるデータ流通・利活用の促進に係る取組状況及び課題を整理するとともに、主にデータの利活用やそのためのプラットフォームに係る仕組みの構築等を検討するに当たって、競争政策の観点からどのようなことが望まれるかという点について検討を行った結果を取りまとめたものである。

データの流通・利活用の促進をめぐる問題の全体的な解決は、前述のとおり、独占禁止法だけでなく、個人情報保護法、消費者保護法、各種の事業法等における規制並びに政府等による後押しとなるような施策とも併せて議論を行い、バランスを取りながら実現されるべきものである。また、データの囲い込みの防止等の目的を達成するためには、従来の規制でカバーできない部分について、新たに「事前規制」を導入することも考えられる。

今後、データの流通・利活用をめぐる諸問題に対して、本報告書における提言も参考として、関係各省庁や業界において、積極的な取組がなされることを期待したい。

以上