

## イノベーションと競争政策に関する検討会（第6回）

### 議事要旨

日 時：令和5年10月27日（金）10:30～12:30

開催方法：対面・オンライン併用

参加者：岡田座長、池田委員、上武委員、大山委員、滝澤委員、福永委員、松島委員、松田委員

議題：検討会再開後の論点等について

#### 全体について

- ・ 共同研究開発ガイドラインやグリーンガイドラインなど、イノベーションへの影響を評価するために必要な枠組みはすでにある程度そろっているように思うので、今後は経済学的観点からまとめられた中間報告の中で、現行のガイドラインで応用できるものとそのままでは応用できないものはどれなのか、経済学的なご意見を聞きながら検討していきたい。
- ・ 後半の検討会では、前半でまとめた正負の影響メカニズムについて、影響の大きさの順にするなどしてうまくリスト化できると良いのではと思っている。
- ・ どういった技術を検討対象とするかでも状況が異なるので、やはり想定例があった方が議論しやすい。
- ・ イノベーションの定義は様々だが、イノベーションは明日突然生まれるものではなく現時点のテクノロジーを組み合わせながら分岐して広がっていくものであるため、各委員の皆さんが想定しているイノベーションの問題は、投資額も大きい重要なテクノロジーが独占ないし寡占状態になることによってイノベーションの担い手の多様性が失われ、将来的にはイノベーションが狭まってしまうという構造的・長期的な問題も含まれるのだろうと思う。その点を前提に、重要なテクノロジーについてはその特性を何らかの形で定量的・定性的に位置づけて、長期的なイノベーションへの影響を特にしっかりと見ていくということが重要である。その際にはそのテクノロジーがエコシステムの基盤的なものなのか、もっと分岐した先の末端のテクノロジーにすぎないのかも評価の重みづけが変わってくる。

#### 論点①関連

- ・ 競争阻害効果と競争促進効果を見る際、通常、同一市場内で両効果を衡量するものと考えられている。原則としてはそれでよいが、中間報告書で整理したものの中には、外部性があり、集合的に弊害や利益が発生するなど、より大きく弊害や利益を捉える可能性があるものも含まれるので、その辺りをどう考えるべきか、検討する余地もあるのではないかと。EUにおける sustainability agreements の評価における集合的便益

(collective benefits) の勘案などに通ずる論点である。

- ・ 技術評価の難しさに加えて、これを法的にどう評価するかが難しいと思うが、論点①に提案されている手法も結局正負の影響を比較しているように見える。
- ・ 正負の影響の比較衡量についての私の理解は、実務上、例えば企業結合にいう効率性は正当化事由のような位置づけになっており、負の影響が-3、正の影響が+5あれば単純にそれを足して+になるから許容されるというものではなく、ある程度のストーリー性、すなわち、イノベーションには正の影響がある場合でも、その効果として当事会社自身の独占力が高まるのであればそういった事情も考慮するという意味で純粋な比較衡量ではないと考えている。
- ・ ある技術が長期にわたって一つの企業に占有されていき、研究開発に歪みをもたらすというケースの評価は難しい。その技術がどれくらいの市場で活用され得るのかを予測できれば、その市場について評価すればよく、あとはどう定量化するかという話になると思うが、そもそもそれができるような技術特性に詳しい人材を確保することは難しい。ただ、民間事業者であれば投資を決定する際にある程度株主に説明をする必要があると思うので、そういったものも判断材料として使うことはできるのではないかと。
- ・ 当局としては、どういった技術の組み合わせがあるのかなどテクニカルな部分を正確に予測する必要はないが、技術がどのように活用され得るのかを事業者自身がどう認識しているのかをトレースできる範囲で把握する必要はあるだろう。
- ・ 最近是非財務情報や経営戦略等について情報発信している事業者も増えてきているので、判断材料は以前よりも増えているように思う。また、アメリカの合併ガイドラインの草案にも言及があるように、シリアルアクイジション、すなわち、補完的な技術を組み合わせていくことでいつの間にか独占的な地位を獲得してしまうケースに関して、どの時点で当局が介入するのかといった話にも関係すると思う。
- ・ 医療分野では、医薬品や医療技術の開発時や利用時に厳密な費用便益分析が行われる。イノベーションについてはわからないものも多く難しいかもしれないが、長期的影響を捉えるにはそういった分析手法も参考になり得るのではないかと。
- ・ 当事者のイノベーションへの影響だけでなく、当事者の企業行動によって、他の企業のイノベーションが阻害されているのかどうかといった観点も重要と思う。
- ・ 不確実性を伴うイノベーションの影響評価に当たっては、なるべく多くの知見、集合知を公取委の実務に取り込み、動的な観点から事象を捉えることが重要であり、企業のマネジメントという点で経営学的な思考も重要となってくる。

#### 論点②関連

- ・ 論点②についてⅠ・Ⅱのケースが挙げられているが、より難しい状況として、短期的にはむしろ競争促進的である一方で長期的にはイノベーションに悪影響があるようなケースについて可能であれば検討したほうがよいのではないかと。

- ・ 御指摘のあった、短期的には競争促進である一方で長期的には悪影響があるようなケースは多く想定できると思う。例えば菅政権下で携帯料金が高いということで値下げが図られたが、こういった動きは短期的には競争促進的である一方、その結果イノベーションへの投資が減退する可能性も指摘し得る。
- ・ 効率性の話も大事だが、せっかく本検討会の成果を海外にも発信するのであれば、過少規制の観点、すなわち当局が実行できていなかったグーグル／ダブルクリック、フェイスブック／インスタグラム・ワッツアップといった企業結合事例を事前規制できるのかという論点について検討する意義がある。放置すると政府の規模を超えるようなビッグテックが生まれることは我々も経験済みであり、多少過大規制になってもよいため、政策的判断で企業結合を認める範囲を狭めるなど過少規制にならないような議論をしていきたいと思う。
- ・ 短期と長期で競争促進効果と競争制限効果とに評価が分かれていた場合、基本的には長期の影響を重視した方がよいのではないか。例えば、論点②のⅠに関して、不当廉売によって一時的には価格が下がって良いように思えるものの、最終的には競争が減殺されるという場合には全体としてマイナス評価をすることに余り異論はないだろう。
- ・ 論点②のⅡにおける短期的弊害とは、例えばイノベーションによって生産性が向上した結果価格が上昇するような場合を指していると思うが、それを解消することまで求めるとイノベーションへのインセンティブを消してしまうという懸念がある。解消まで求めるのは行き過ぎであるように思う。また、短期的弊害によって将来的に参入が減ってしまう等の可能性に鑑みると、短期的弊害の残存可能性はしっかりと評価する必要がある。
- ・ 将来の不確実な事象をどう評価するかという点は、余りにも現在価値に割り引いてしまうとプラスに評価できるものがほとんどなくなってしまう懸念がある。
- ・ 短期と長期のトレードオフについては、現在の市場と将来の関連市場との関連性をどこまで明確に定義できるのかという論点にも関わるように思う。例えば、医薬品分野は比較的その関連性が明確になっているが、そのほかの分野でどこまでその関連性の立証を求められるのかという問題もある。
- ・ 時間軸が長いと現在と将来で需要者が異なるケースも想定される。ヨーロッパでは水平的協力協定ガイドラインのサステナビリティ協定の章にあるように、需要者が重なり合う範囲で評価の対象に入れるような議論もあるが、現在の需要者が十分に利益を得られるという立証を事業者側に求めるくらいことは必要ではないか。
- ・ 水平型の合併事例は基本的に短期的には競争が減ることになるので、いずれも論点②Ⅱの具体例に当てはまる。
- ・ 短期的弊害がある場合に長期的影響を踏まえて全体としてプラスと評価するためには、その長期的な正の影響が短期的弊害を出してでも達成すべきものであること、さらには短期的弊害がなければ長期的な正の影響が達成できないとの厳格な因果関係にある

ということが必要である。

#### 論点③関連

(要件②—実現可能性関連)

- ・ 当局が評価の仕方を明らかにすること自体が事業者へのインセンティブに影響を与えるという点も考慮に入れて検討を進める必要がある。例えば、実現可能性について、確実なものに限定すると、事業者の研究開発活動が確実に短期的な成果を目指すものになってしまい、かえってイノベーションに悪影響が生じる可能性があるのではないかと。
- ・ 事業者は研究開発の成果を過大に報告することもあるので、実現可能性の判断は難しい。例えば環境分野においては気温上昇など客観的な指標があるが、イノベーションについては、成果を客観的に評価できる第三者がいないケースが多く、的確な評価は難しいのではないかと。
- ・ 実現可能性について、スタートアップなどの場合はより評価が難しい。ベンチャーキャピタルや金融機関などからこういった評価を受けて資金調達を受けたのかといった情報をどれだけ収集できるかが重要になってくる。

(要件③—需要者厚生増大関連)

- ・ Iの再投資については、外部からの資金調達が難しい中では内部留保という形で研究開発資金を調達するのが選択しやすい方法であり、なかなかそれを止めるのも難しいのではないかと。IIは政府でもまさにこうした点が重要視される動きがある中、なかなか結論が出しにくい問題であると思う。IIIは、リアルアクイジションといったものをどうとらえていけばいいのかという評価のタイミング・時間軸の取り方にかかわる論点なのではないかと。
- ・ Iについて、企業内で再投資されることについては全く問題ないように思う。最終的に商品もしくは中間財が開発されれば、それは消費者の利益につながるのだから、将来的にも需要者に全く還元がない状態というのは余り想定されないのではないかと。イノベーションの成果が需要者に還元されないという状況は、そもそもイノベーションが起こったとは言えないのではないかと。
- ・ IやIIは仮にイノベーションによる利益が需要者に還元されていない状況なのであれば、正にそれは独占力が行使されている状態であって、独禁法上監視が必要な市場ということになるのではないかと。IIIは論点④にも関わる問題であり、そもそも基礎研究のように市場の取引が観念されない程度まで離れてしまえば独禁法の範疇に含まれないことになるのではないかと。

#### 論点④関連

- ・ 競争の実質的制限との関係をどう捉えるかという観点も重要ではないかと。研究開発活動への影響が小さいものでも、その小さな差が将来的な製品化の段階では大きな差を生

むものと考えられる。その点では、製品市場における影響を見た方が、影響が分かりやすく評価しやすいので、製品市場を観念することについて異論はない。一度得られた市場におけるアドバンテージを埋め合わせすることは難しくなるので、過少規制にならないよう注意すべき。

- ・ イノベーションの特性を踏まえると、不確実性と時間軸の問題は重要であり、市場として現在の製品市場を捉えることで足りるのか、将来の不確実性がある市場を捉えることができるのかについてはいろいろと工夫がいるように思う。
- ・ イノベーション市場そのものを捉えるにはやはり法改正が必要になってしまうが、そこまでは必要ないように思う。やはり製品市場に紐づけて考えた方がよく、例えば、EUのダイナミックコンペティションの考え方のように、現行法の「一定の取引分野」には動態的な競争も含まれると解釈することで、現行の枠組みでも十分解釈し得ると考えている。この点、企業結合については「競争を実質的に制限することとなる」場合に規制されるが、従来のようにこれを2～3年のタイムフレームで見るのではなく、より長期的な時間軸で見ていくといった議論も可能ではないか。
- ・ 法改正をしなくても現行法の解釈で十分対応できると考える。ただし、事務局が例示しているような将来市場を仮想する方法もあると思うが、余りにも予測に基づくものと市場画定自体もしにくく、事業者側も反論がしにくくなる懸念がある。イノベーションの議論においてはやはりコングロマリット型・エコシステム型のビジネスモデルを持つ事業者が主に想定されることを踏まえると、製品・サービス一つ一つを捉えるのではなく、そのビジネスの束を「一定の取引分野」と捉える方法はあるのではないか。
- ・ 日本の独禁法2条4項において、「競争」とは、商品又は役務を供給する又は供給を受けることと定義されており、これを行っている場を市場と捉えるが、ここには潜在的な競争も含むのであり、それがどの範囲まで認められるのかということだと思う。

#### 論点⑤・⑥関連

- ・ 中間報告書において経済学的に整理した内容をベースとして、立証責任の転換は検討すべきと考える。
- ・ 水平的合併によって長期的に正の影響があるのであれば、それは当事会社が立証すべきと思う。そして、その主張を認めるかどうかという基準はやはり厳格であるべきで、特に市場支配力の高い企業による合併の場合はなおさらである。なお、当事会社が一番技術に詳しいので、運用上の負担の観点からも適切ではないか。
- ・ 将来の不確実性についてはグリーン分野における議論が参考になると考えられるところ、そうした議論との整合性も図っていく必要がある。
- ・ 立証上の取扱いについては、より具体的立証方法をどうするか、証拠提出責任を認めるかといった形で整理することはあり得ると思う。
- ・ 立証責任を事業者側に転換するためには、相当程度頑強な理論に基づくことが必要で

ある。

- ・ 立証責任の転換が日本で確立されていないのは、裁判例の不足に加え、正当化事由が争点になった事例（大阪バス協会事件・審判審決平成7年7月10日）において、正当化事由については、事業者側が争点形成なり主張なりをする必要があるものの、最終的な立証責任は公取委にあるとの判断枠組みが示されており、その後も基本的にこの判断枠組みに沿って考えられているためと考えられる。
- ・ イノベーションへの弊害と正当化事由は分けて議論すべきであり、欧米の HHI の議論のように一定程度寡占化が進む業界については弊害も事業者側に転換するという方策もないわけではないが、立証責任の転換の落としどころとしては、事業者にとってプラスである正当化事由に関するものだけを事業者に転換するにとどめるのがよいのではないか。
- ・ 最近の経済学の論文で構造的推定に関して HHI の変動分に着目したものがあり、寡占化が進む業界において事業者側に立証責任を転換することを検討する際の手掛かりはあるように思う。また、当局と事業者において情報やリソースの非対称性があるので、アメリカのハート・スコット・ロディノ法の改正のように事業者側の情報提供義務を拡大する方法もあると思う。企業結合については当局が持ち合わせていない情報を事前に出してもらうという方策も考えられる。
- ・ アメリカ企業結合ガイドライン草案は、HHI 等の基準を高めることで長期的な影響も含めた立証責任を事業者側に転換することを狙っていると考えているので、参考にはなるのではないか。
- ・ 事業者に対して性善説すぎるのもよくないのではないかと思う。フェイスブックがインスタグラムを買収した事例などを想定すると、不確実性を伴うイノベーションの長期的効率性の立証は事業者側が負うべきであり、また、その立証には短期的な弊害を覆すことができるだけの証拠が必要である旨を明確にする必要がある。
- ・ 例えば事業者が何かを見通してあらかじめ技術者を囲い込んでいるような場合、その見通しそのものがイノベーションの源泉とも言えることからそれを当事者に開示させるのには相当ハードルが高いように思う。

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。）

## イノベーションと競争政策に関する検討会

### 委員名簿

- ※ 池田 毅 池田・染谷法律事務所 代表パートナー弁護士
- 上武 康亮 イェール大学経営大学院マーケティング学科准教授
- 大山 睦 一橋大学大学院経営管理研究科教授  
一橋大学 イノベーション研究センター教授
- 座長 岡田 羊祐 成城大学社会イノベーション学部教授
- ※ 滝澤 紗矢子 東京大学大学院法学政治学研究科教授
- 福永 啓太 アリックスパートナーズ・アジア・エルエルシー  
ディレクター
- 松島 法明 大阪大学社会経済研究所教授
- ※ 松田 世理奈 阿部・井窪・片山法律事務所 パートナー弁護士
- 宮井 雅明 立命館大学法学部教授

(五十音順、敬称略、役職は令和5年10月27日現在。)

(※) これまではオブザーバーとして参加いただいていた委員