

イノベーションと競争政策に関する検討会（第7回）

議事要旨

日 時：令和6年3月14日（木）10:00～12:00

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：独占禁止法適用に際しての法的枠組み上の基本的考え方に係る具体的な論点の
検討

論点①について

- ・ 資料2の4頁では、マルチホーミングに言及があるが、これは不要であり、市場支配的地位の固定化・拡張の要因として本質的なものは後半のロックイン効果などではないか。マルチホーミング自体に市場支配的地位を弱める効果はなく、むしろマルチホーミングがあることは、市場支配的地位を強めやすい状況を生むとも考えられる。例えば、複占市場において、消費者がそれぞれ不可欠であるため同時に二つの財を選択する場合は、提供する事業者から見れば他方の財に顧客を奪われる脅威がない状態であって、むしろ独占力を行使しやすいと考えられる。
- ・ 資料2の4頁に挙げられている例は必ずしもデジタルプラットフォームに限定する必要はないように思う。マイクロソフトがバンドリングによってネットスケープを web ブラウザ市場から排除することで OS 市場における支配的地位を維持した事例があるが、こうした補完関係にある財のうち支配的地位を有する市場を守るためにもう一方の市場において排除行為を行うといった行為は一般化できるのではないか。
- ・ 資料2の4頁でエコシステムという文言があるが、これを使用する場合には、エコシステムが開放的で自生的・自律的に形成されていくものを指していて、マーケットとは少しニュアンスが異なる点に留意されたい。また、強い補完性が働くという場合、例えばそれを費用の次元で考えれば自然独占性に繋がる話になるし、マーケットパワーの持続可能性にも密接にかかわる観点なので、補完性という文言の内容についてもっとクリアにしてもいいのではないか。資料にある「補完性」は費用面を意識しているのだと理解している。
- ・ 資料2の4頁に関連して、デジタルプラットフォームについてはもっとイノベーションの観点から議論したほうがいい。デジタルプラットフォームはイノベーションを牽引すると同時に市場支配力を行使して競争を歪めている可能性があるという場合に、プラットフォーム自体のイノベーションがどうなるのかという問題と、デジタルプラットフォームのエコシステムに参加している企業のイノベーションがどうなるのかという問題がそれぞれある。そして、例えば現在のプラットフォームの持つ技術の脅威となる者

を排除する行為を問題するなど、もう少しイノベーションに特化した議論をするべき。

- ・ 資料2の3頁の下部に挙げられた例について、供給上必要な資源に制約があるというのはそもそも対抗力たり得る研究開発能力がそもそもないことを指しているとも考えられる。有力なイノベーターの定義はそもそも何なのか、特に「研究開発能力を有する競争者が一定程度残存する」場合についての部分は分かりにくい。
- ・ 確かにボトルネックになるような「製品供給上必要な資源」に制約があるとなると、有力なイノベーターたり得ないように思う。製品市場における地位等は研究開発段階での有力性を必ずしも全て反映するものではないところ、どこまで考慮しながら有力なイノベーターを定義していくのかは難しいが、例えば EU の市場画定告示パラ 92 で示されている事項は参考になるのではないか。
- ・ 資料2の3頁に関して、有力なイノベーターといった場合にも研究開発を主とする者、コーポレート VC 等の投資活動を主とする者も存在するのであり、研究開発市場におけるプレーヤーと製品市場におけるプレーヤーが必ずしも同じではないという点に注意すべきである。報告書にまとめる際には注釈などで付言しておいた方がよい。
- ・ 特にデータ駆動型の社会においては川下・川上に位置するかどうかに関わらず、例えば川下でデータをどれくらい持っているのかが川上での競争力の源泉となる場合があり、今回の議論の特殊性はその点にあると思う。

論点②について

- ・ 長期的影響を定量的に見る場合には、長期的影響を現在価値に割り引いて考えることになるが、余りに長期的影響を割り引いて考えてしまうと（長期的に見ないと結果が出ない）イノベーションが適切に評価されない懸念がある。事業者が長期的影響についてある程度きちんと説明ができ、かつ短期的弊害が受忍できる程度に大きくないのであれば、長期的影響を積極的に評価する可能性もあるのではないか。例えば、共同研究開発を実施することで100の短期的弊害が見込まれる一方で、1000の長期的なプラスが生じる可能性があるが、その確率や現在価値を考慮して10%に割り引かれるような場合には、1000のプラスの影響は期待値としては 1000×0.1 で100となってしまう、定量的には100と100を比べることになる。そして、例えば定量的に等価でも、確実に生ずる100の短期的弊害は無視しにくいと考えられる。他方、これに定性的な評価も加え、その短期的弊害が受忍できる程度に大きくないのであれば、長期的影響を積極的に評価する可能性もあるように思われる。例えば、過去の公取委の相談事例において、レジ袋有料化の一斉導入について消費者の負担が1袋5円程度であることも加味して問題ないと回答されたケースがある。定性的評価として、こうした環境保全を実現するイノベーションのためであるといった社会的メリットについて事業者が説明でき、かつ、短期的弊害について受忍できる大きさにとどまるのであれば、それはやむを得ないという考え方もできるのではないか。

- ・ 長期的利益のディスカウント方法にも課題はあり、その際の機会費用をどう計算するのかについては前提となる予算制約をどう設定するか、医療分野で言えば医療資源の制約だけで考えるのか、エコノミーワイドで考えるのかによって機会費用の概念が違ってくるので、ディスカウントレートを変えるべきだといった難しい話も含んでいる。
- ・ 長期的利益のディスカウンティングについては、そもそも長期と短期をどれくらいのものと想定しているのかにもよるのではないかと。長期的影響といっても、プラダクト to パイプラインの合併を考えたとなると、そこまで長いスパンで見る必要はない一方、パイプライン to パイプラインの合併は5年～10年と超長期ともいえる影響を見る必要が出てくるのであり、こうした超長期の影響にも同じ割引率を掛けてしまうと現在価値がゼロになることもあるだろう。合併の種類によっても割引の仕方を変えた方がよい。
- ・ 民間企業は確度が低いものであってもリスクテイクできるが、競争当局が法執行する場合には、短期的弊害が確実に起こるだろうという状況下であれば、いくらプラスの効果の可能性があったとしてもこの弊害を正当化できるものなのかについて、行為の目的や手段の相当性、他により制限的でない手段が本当はないのか等を踏まえて慎重に検討する必要がある、実際にそのプラスが実現するかはわからないという不確実性も是認できるレベルの説得的な証拠が必要となる。
- ・ 長期的影響（特に正の影響）は法的要件の中で具体的にどこに位置付けられるのかを意識すべきである。独禁法の弊害要件である競争の実質的制限は「特定の事業者がその意思で、ある程度自由に、価格等の各条件を左右することによって市場を支配することができる形態が現れている…」といった定義がされている中で、短期的に競争の実質的制限が生じている以上、将来イノベーションによってプラスになるかもしれないといった長期的な正の影響を読み込む余地はないと思う。公正競争阻害性についてもおそれがあれば独禁法違反になるのであり、これを読み込むことは尚更難しいのではないかと。正当化事由で読み込むということになるかと思うが、目の前に弊害があるのにこれを正当化できるというためにはかなりハードルがある。カルテル・談合をしたにもかかわらずこれを長期的にはイノベーションの可能性があると正当化できるということにはならないように、同じ弊害要件について検討する企業結合規制でもできないのではないかと。その点を整理する必要がある。
- ・ 従来の要件論からの帰結について異論はないが、長期的な正の影響は「公共の利益」や独禁法の目的条項にかかってくるものと思う。もちろんイノベーションならなんでもこれに入るということはできず、長期的に取り組まなければならない社会的価値、例えば環境保全に係るものなどは「公共の利益」や目的条項に当てはまりうると思う。
- ・ （短期的弊害の質（価格なのかそれ以外なのか）によって違いが出てくるのかという質問に対して）一時的に価格が上がるが、その後下がっていく場合は全体として得だからいいでしょうということかと思うが、それは成り立たないような気がしている。短期的には価格が上がるものの、将来的にプライバシーの保護が実現するという話なら正当

化されるのではないか。他方、価格は変わらないが、誰かが排除されてライセンスが受けられなくなるといったような弊害がある場合に、それによって将来的に新しい技術が生まれるというようなことがあるのならその排除は正当化されるという議論もあり得ないわけではないのではないか。要するに、短期的に生じるものとその後長期的に生じるものの組み合わせによるのではないかと思う。

- ・ 想定するイノベーションが今の製品市場において見えているイノベーションのことだとするならば、一般的には、その企業でなければ実現できないイノベーションというのはあまりなく、一度市場を独占しなければ実現できないイノベーションというのも想定しにくい。事業者がこれを主張してくる際には相当疑うべきである。
- ・ 資料2の7頁論点③Ⅱにあるように、プライバシー等の社会的利益があると正当化しやすい。また、品質向上が例に挙げられているが、その内容の性質によって判断が変わってくるように思う。例えば同じエンジン性能の向上であっても、それが出力改善なのか排出ガス削減なのかによって異なってくるだろう。
- ・ 短期的弊害を受ける消費者と長期的利益を受ける消費者が異なる場合も考えられるが、そういった場合に短期的弊害を正当化できるのかという点も問題になろうかと思う。
- ・ イノベーションがもたらす社会的外部性については、現在の競争法上の基本的考え方では、弊害を受ける需要者と利益を受ける需要者が一致する必要がある、とされている。その例外がどういう場合にどの程度認められるかが問題になる。

論点③について

- ・ 不確実性という文言の定義に関連するが、例えば、実験が成功しなければ損害だけが残るというもののばかりではなく、その過程である程度の成果が得られる場合もあるのであり、0か1かという形で結果が生じるわけではない点に留意すべきである。
- ・ 将来の不確実性について、例えば試作品が完成し、その後大量生産の段階に移って収益が見込めるようになるところ、当初はこの段階で評価すれば足りると思っていたが、検討会で検討を進める中で、分からないものが分かるようになった段階で評価するのはイノベーションの可能性を潰しかねないと思うようになった。不確実性についてもどの時間軸で評価するかが検討されるべきだろう。また、1社の研究開発活動として考えると、10回チャレンジして1回しか成功しないからダメなプロジェクトだと評価するのか、社会全体で見て10社がチャレンジして1社でも成功するのであればこの研究開発活動は残しておいた方がいいということになるのかというように、不確実性を考える上では、個社ごとに考えるのか、社会全体で考えるのかによっても変わってくるのではないか。
- ・ 長期とはどれくらいまでなのかについては具体的に何年なのかは簡単に決められないと思うが、欧米の対応を踏まえると、日本の実務は従来のように短いタイムラインで考えていいのかという点は疑問である。検討会ではそういうことについて問題提起し

たい。

- ・ 当初は不確実なものは評価の対象にいれなくてよいと一律に考えていたが、他の委員からも御指摘があったとおり、不確実性といっても、研究開発がうまくいかず成果がゼロになってしまうという技術的な不確実性なのか、それなりに収益に繋げることはできるがその規模が見通しにくいという意味での市場環境的な不確実性なのか、また、マクロ経済環境を含むそもそも予測できないイベントに関する不確実性なのか、これら不確実性のタイプを整理しておくのは報告書として余分な議論に広がりすぎないようにする観点からも意義があるように思う。
- ・ 不確実性の内容について整理することに賛成である。そもそも成果が出るのかという技術的不確実性と成果の収益がどれほど見込めるのかというマーケットの不確実性を高・低の2×2で整理することも一つの手ではないか。

論点④について

- ・ 研究開発競争の場合そのものを一定の取引分野とみるにはやはり法改正が必要と思うが、あくまで製品市場を見るという現行法の建て付けにおいても、製品市場を抽象化することで事実上同じことが可能であると思う。例えば、AI 技術を活用した数種の製品という抽象的市場を画定できるのであれば研究開発の早い段階で評価をすることができる。そしてこうした抽象的な市場を画定したとしても法適用上問題はなく、措置後想定していた市場と若干違う市場が実現したとしてもそれはその時の判断ということで問題はないのではないか。
- ・ 財市場と関連づけられるものについては他の委員の御指摘どおり評価対象となると思うが、反対に製品市場と関連できないものについては競争法の評価対象外と考えてよい。
- ・ 技術そのものが取引の対象となる場合については技術取引市場を直接とらえることができるので、この市場の評価を通じて研究開発競争への影響を捉えることもできるのではないか。また、そこまで厳格な市場画定を独禁法が求めているかというところではないと思う。
- ・ 農薬メーカーにおける農薬の研究開発などはともかく、AI のような他の技術との組み合わせが無限に広がり得るようなケースは、事業者側が関連しうるあらゆる市場を取り上げて正の影響を主張してきた場合に、当局としてどのような製品でその技術が実際に使用されるのかを判断するのかについては課題がのこるのではないか。
- ・ ある一つの市場において独禁法上問題があることを取り上げればよく、別の市場における問題をもって当該問題を正当化することはできないので、当局としては、関連するすべての市場について検討する必要はなく、汎用的技術であっても法適用上の問題は生じないのではないか。

論点⑤について

- ・ いくつかアプローチがあるが、例えば、リバースペイメントの例で、特許権侵害を訴えている側がなぜか大金を払って和解に持ち込もうとしているであるとか、フェイスブックがインスタグラムを買収した際に単に写真を並べられるようになるだけと説明していたにもかかわらず実はインスタグラムによるイノベーションを脅威に感じていたため高額な買収額となっていたといったことであるとか、直接的に立証できなくても、そうした不自然さなどの間接的な事実によってイノベーションへの悪影響の存在を公取委が立証できれば、あとは事業者側が問題ないことを説明するというようなことをガイドラインに書き込むことで、事実上の立証責任の転換は可能なのではないかと。
- ・ 例えば共同出資して研究開発をしようという計画について、公取委から独禁法上問題があると指摘されれば、当該計画が将来イノベーションを起こすものであることについて、事業者の方から証拠提出をしてくるはずであり、実務上立証に何か問題が生じるようには思われな。しかし、今まではこういった証拠提出の在り方について明示してこなかったことから、これをガイドライン等に記載することには意義があるのではないかと。
- ・ 日本と海外両方の案件に携わってきたが、海外当局への対応には経済分析の結果をしっかりと提出しているケースが多い半面、公取委への対応となるとしっかりとした経済分析結果を提出しないで済ませているケースが多い印象がある。その要因としては、ガイドライン等の記載ぶりもあると思うので、資料提出についてガイドラインなどに記載することには意義があると思う。また、EU やアメリカのように証拠提出させる仕組みが充実していない面もあるのではないかと。
- ・ 現在の実務においても、企業結合審査の2次審査における報告等要請など事業者側に資料提出させる仕組みは十分ある。ただし、提出された証拠に基づいても将来のプラスの効果の発生について確たる判断が困難な場合に行為を止めろと公取委がいえるのかというのがこの論点と理解している。
- ・ 立証責任の転換について、イノベーションの問題だけでなく、独禁法全体の問題としてあるべき形を整理したいという問題意識はある。しかし、全体の枠組みとして大阪バス協会審決が生きている中で、今回のイノベーションへの影響の評価に限定して転換することは難しいと思う。また、他法令でも立証責任等に関する類似の法的手当てがなされている例もあるが、例えばもとより納税義務を負っている者への立証責任の転換の議論は独禁法とは前提が異なる、といった相違点があることにも留意する必要がある。

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