

ご議論いただきたい主な論点 (第7回)



【論点①】

イノベーション（研究開発インセンティブ）に対する正負の影響を純粹に比較衡量することは現実的に困難な面もあるところ、実務上の建て付けとしてどのように考えるべきか。

また、将来に向けた不確実性を必然的に伴うイノベーションの特性に鑑み、事実認定や評価の仕方について工夫・整理すべきことがあるか。

（前回の主な議論の結果）

● イノベーションへの正負の影響の評価枠組み

- 独占禁止法上、広く効率性・競争促進効果を評価する枠組み・手順は、（競争制限効果との純粹な比較衡量とはせず）企業行動による競争制限効果が認められる場合を前提に、効率性等も他方で認められるのであれば、各種判断要素を総合的に勘案する際に、その点も加味して競争への影響を判断するもの。
- イノベーション（研究開発インセンティブ）に対する正の影響も効率性・競争促進効果の一つを構成するものであり、基本的に当該評価枠組みを踏襲することが妥当ではないか。

● 不確実性を伴うイノベーションの特性を踏まえた事実認定や評価の仕方に係る工夫・整理

- 影響評価を行う際の競争環境へ与えるイノベーション問題の特性として、例えば以下のような指摘。
 - 重要なテクノロジーが独占・寡占状態になることで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るおそれ。
 - イノベーションへの正の影響がある場合も、その効果として行為者自身の独占力を高める側面がある。
 - 連続的な企業結合など補完的な技術を組み合わせることでいつの間にか独占的な地位を獲得してしまう。
- その他の工夫・整理として、立証責任等の在り方を検討していくべきではないか。（後記論点⑤参照）



(今回さらに御議論いただきたい論点)

【論点①-1】イノベーション問題の特性を踏まえた事実認定・影響評価

- 企業行動がイノベーションに与える影響は正負両面があり得るものの、市場構造、製品・技術特性等に係る特定の状況・条件の下では、企業行動の結果として、負の影響の方が支配的となると評価される場合も想定されるところ、どのような場合が考えられるか。この点、中間報告書では以下の知見が得られている。
 - ・ 製品市場における競争状況として、新規参入等も見込めない安定的な独占状態（や複占状態）となる場合
- 上記は、製品市場における競争可能性（コンテストビリティ）が喪失することで、その下での戦略的效果として、競争者だけでなく行為者においても、正の影響（専有可能性やシナジー）が見込めず、又はあり得たとしても負の影響（競争脱出効果・先取り効果の喪失）が全体として支配的となり得るというメカニズム。この考え方に基づき、同様に競争可能性が喪失する状況・条件を類推的に抽出できるのではないか。
- 例えば、競争可能性の喪失の点で実質的に上記に類似する状況として、中間報告書や諸外国の競争法執行でも着目する「有力なイノベーター（優れた研究開発能力を有する者）の数・構成の変化」の観点から、以下のような場合を指摘できるか。
 - ・ 限られた数の有力なイノベーターが排除又は内部化され、市場支配的企業に対抗し得る研究開発能力を有する競争者（潜在的な者を含む）が存在しなくなる場合
 - ・ 研究開発能力を有する競争者が一定程度残存するとしても、①当該競争者の研究開発や製品供給上必要な資源（例：人材、設備、技術、データ）の利用に現実的制約があり、事業・供給の拡大余力に制限がある場合や、②市場支配的企業が、当該競争者の研究開発や製品供給上必要な投入物や顧客の閉鎖を行える場合（例：研究開発・製品製造上ライセンスされていた競合する複数の特許が市場支配的企業に集約される、顧客に対し排他的取引を課す）



- また、市場特性や製品・技術特性によっては、企業行動の結果、経路依存的に市場支配力の獲得・強化が促され、製品市場における競争可能性の喪失につながりやすい傾向があると考えられるところ、ネットワーク効果を始めとしてそうした特性が特に顕著な分野の典型例として、例えばデジタル分野に関して以下のような場合を指摘できるか。
 - デジタルプラットフォーム（デジタルエコシステム）において、強力なネットワーク効果等の特性の下に、製品市場における市場支配的企業の地位の固定化・拡張が生じる場合（いわゆる包囲戦略・モート戦略）
 - 特に、例えば以下の状況が付加される場合にはその傾向は更に高まり得る。
 - ① 関係する製品・技術の間により強い補完性が生じる場合
 - ② 多面市場の一方市場において無料（又はユーザーに著しく有利な条件）で製品が提供される場合
 - ③ マルチホーミングが選択しにくく、ユーザーのロックイン効果やスイッチングコストが大きい場合
 - デジタルプラットフォーム（デジタルエコシステム）において、単発の行為ではなく、複数の行為（単独行為、企業結合等）がエコシステム全体において複合的・相乗的に市場閉鎖効果を増強し、製品市場における市場支配的企業の地位の固定化・拡張が生じる場合
- 製品市場における競争可能性の喪失に着目した同様の類推により、他にどのような場合が指摘できるか。また、別途の視点から負の影響が支配的となる場合としてどのようなものが考えられるか。



【論点②】

企業行動による競争への影響について、短期的影響（価格・供給量等の静態的な競争）と長期的影響（技術革新・市場創出等につながる動態的な競争）との間での全体としての影響評価において、

- I. 短期的には特段の悪影響は認められないが、長期的にはイノベーション減退のおそれがある場合
- II. 短期的な競争に悪影響が生じる一方、長期的にはイノベーションを促進する可能性もある場合に短期的影響と長期的影響の関係をどのように取り扱うべきか。

(前回の主な議論の結果)

- イノベーションによる長期的な利益の影響評価の必要性
 - 短期的な競争への弊害とは、例えば短期的には価格が上昇するような場合もあると思うが、その価格上昇について競争当局が介入しすぎる場合、事業者の長期的な品質向上を目指したイノベーションへのインセンティブを失わせるという懸念がある。
- (何らかのイノベーションによる長期的な利益の影響評価の必要を前提とした上で) 短期的な弊害と長期的な利益の影響評価の関係の整理の必要性
 - 短期的な弊害によって市場支配力が形成されることによって、将来的に市場への新規参入が減ってしまい長期的な競争への弊害が生じるといった可能性も考えられる。そのため、短期的な弊害がどの程度、長期的に残存していく可能性があるかはしっかりと評価する必要がある。
 - 短期的な弊害がある場合に長期的なイノベーションによる正の効果を踏まえて全体として市場への影響が正と評価する（長期的な影響を重視する）ためには、足元の競争に対する負の影響を看過する以上、その長期的な正の影響が短期的な弊害を出してでも達成すべきものであることや、短期的な弊害が長期的な正の影響の達成に必要なことも必要となるのではないか。



(今回さらに御議論いただきたい論点)

【論点②-1】イノベーションによる長期的な利益の影響評価の必要性

- 現状、イノベーションによる利益を事前に評価する方法や指針が存在しないため、評価することが困難な状況。
 - ・ イノベーションに係る定量的、客観的な指標を得ることが困難ところ、どのような指標によって、イノベーションによる長期的な利益を定量的・客観的に評価できるのか。
 - ・ あるいは、現実的な運用を踏まえると、定性的な評価にならざるを得ないか（定性的であったとしても評価することに意味はあるか。）。

【論点②-2】短期的な弊害と長期的な利益の影響評価の関係の整理の必要性

- 独占禁止法の適用における基本的な考え方としては、ある企業行動が短期的な弊害（競争制限効果）と長期的な利益（競争促進効果）を併せて持つ場合、当該行動の目的の合理性及び手段の相当性（より制限的でない他の代替的手段があるか等）を勘案しつつ、当該競争制限効果と競争促進効果を総合的に考慮して、当該行動が独占禁止法上問題となるか否かを判断することとなる。
- ただし、上記論点②-1のとおり、イノベーションによる長期的な利益の影響評価方法について確立していないため、長期的な利益の影響が積極的に評価されづらい状況。
- 長期的な利益をより積極的に評価できる状況・条件について、基本的な方向性を整理する必要。
 - ・ 前回の議論等をベースにすると以下のような状況・条件があげられた。
 - ①長期的な利益についてはどのような状況・条件が必要か。
ex:利益はどの程度の大きさか、利益を享受できる範囲はどの程度か、利益が実現する可能性はどの程度か等
 - ②短期的な弊害についてはどのような状況・条件が必要か。
ex: どの程度の弊害であれば許容されるか、利益の発生ために弊害が必要不可欠か等



【論点③】

イノベーションがもたらす長期的効率性の存在を論証するための要件をどのように考えるべきか。

特に、以下のような場合についてどのように取り扱うべきか。

I. イノベーションの成果・利益が（需要者還元されず）事業者内部での更なる研究開発への再投資に用いられる場合

II. イノベーションの結果が需要者利益の点で外形上は肯定的に見えない場合（例：品質向上に伴い価格が上昇する、技術進展に伴い従来は不可能であったプライバシー等に深く関わる機能や需要弾力的な価格設定等が実装される）

III. 技術特性として製品との距離が遠く、研究開発の成果が需要者への具体的還元には直ちにはつながらない場合

（前回の主な議論の結果）

● 効率性の向上の評価における実現可能性の判断に関する検討の必要性

- ・ 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で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。

● 効率性の向上の評価における実現可能性の判断に資する事業者からの情報提供として考えられるものの整理の必要性

- ・ 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。



【論点③】

イノベーションがもたらす長期的効率性の存在を論証するための要件をどのように考えるべきか。

特に、以下のような場合についてどのように取り扱うべきか。

I. イノベーションの成果・利益が（需要者還元されず）事業者内部での更なる研究開発への再投資に用いられる場合

II. イノベーションの結果が需要者利益の点で外形上は肯定的に見えない場合（例：品質向上に伴い価格が上昇する、技術進展に伴い従来は不可能であったプライバシー等に深く関わる機能や需要弾力的な価格設定等が実装される）

III. 技術特性として製品との距離が遠く、研究開発の成果が需要者への具体的還元には直ちにはつながらない場合

（前回の主な議論の結果）

● 効率性の向上の評価における消費者厚生増大に関する検討の必要性

- 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で、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。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。
- 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。



(今回さらに御議論いただきたい論点)

【論点③ー1】 効率性の向上の評価における実現可能性の判断に関する検討の必要性

- 企業結合審査において企業行動による効率性の向上が実現可能であると当局に認められるためには、実現可能性が高くなければならないところ、イノベーションの源泉である研究開発が産業によっては長期化・複雑化し、その成果の実現可能性を取り巻く環境が変化。
 - 研究開発における技術の高度化・複雑化、市場環境の不確実性、マクロショックにより、研究開発の成果の実現についての見通しが悪化。
 - 研究開発への投資がより早い段階から行われるようになり、投資時点では短期的な研究開発の成果の実現可能性が低く、成果の実現が長期化。
- 実現可能性の評価に当たっては、基本的には研究開発の成果が確実に発生すると見込まれるかについて当局が判断すると考えられている一方、企業の研究開発活動を取り巻く環境の変化により、短期的には確実な研究開発の成果が見込めなくとも、長期的に見ると研究開発の成果が確実に発生すると見込まれることが考えられる。
 - 近年の研究開発を取り巻く環境に変化が生じていることについて実現可能性の評価において考慮すべきか。
 - 考慮すべき場合、企業による研究開発の成果が確実になるまでの期間が長期化していることを踏まえて、実現可能性について当局はどのように判断すべきか。

【論点③－２】効率性の向上の評価における実現可能性の判断に資する事業者からの情報提供として考えられるものの整理の必要性

- イノベーションの観点から、研究開発の成果が確実に実現可能であることを示すことができる資料をできる限り事業者が当局に提供することになるところ、近年研究開発の状況に変化が生じ、不確実性が高まることで研究開発の成果の実現可能性も変化。
 - ・ 事業者が実現可能性を示すための要素についてどのようなものが考えられるか。
(例：成功確率、成果の大きさ、リードタイム、必要なコストと投資能力、研究開発体制)
 - ・ 企業として、上記要素を基に研究開発の成果が確実に実現可能であることをより説得的に説明したり、証明度を高めたりするためにどのような工夫があり得るか。
(例：客観的な外部データを基にした資料、過去の自社のデータを基にした資料、既存の類似技術の研究開発における状況を比較参照した資料)

【論点③－３】効率性の向上の評価における需要者厚生を増大に関する検討の必要性

- 企業結合審査における効率性の向上の評価に当たっては、企業行動による効率性の向上によって需要者の厚生が増大することが要件であるところ、研究開発によるイノベーションの結果、必ずしも商品価格の低下、供給量の増加といった形で需要者厚生を増大につなぐとは限らない。
- 研究開発成果による（価格の上昇を伴う）品質向上・新製品・選択肢拡大等は基本的に需要者厚生を増大につなぐと考えられる。その他どのようなものが需要者厚生を増大につなぐと考えられるか。
(例)
 - ・ 事業者内の研究開発への再投資に用いられ、最終的には新製品等につながる場合
 - ・ 活用方法によっては消費者に不利益をもたらす可能性はあるが、研究開発による技術進歩自体は品質向上につながる場合
 - ・ 研究開発の成果が直ちには製品に活用されないが、当該成果を活用して将来的には品質の向上や商品バラエティの増加等につながる場合

【論点④】

それ自体で取引が観念されない研究開発競争について、独占禁止法上の「一定の取引分野」との関係をどのように捉え、また、どのように法適用すべきか。研究開発競争が行われている場自体を「一定の取引分野」と捉えることが困難な場合、例えば、将来生じ得る何らかの仮想的な製品市場に投影する形で当該市場に影響を及ぼすものとして捉えるといった解釈的対応は可能か。

(前回の主な議論の結果)

- 研究開発競争を直接市場として捉えるためには独占禁止法の法改正が必要
 - ・ 独占禁止法は「一定の取引分野」における「競争」への影響を評価することとしており、独占禁止法上の「競争」の定義を踏まえつつ、研究開発競争には「取引」が観念できないことを考慮すると、現行の独占禁止法では研究開発競争が行われる場そのものを市場と捉えることは難しく、研究開発競争を直接捉えるには法改正が必要となる。
- 将来の商品等市場を仮想・画定することによって研究開発競争への影響を評価することは可能であり、法改正までは不要
 - ・ 研究開発競争への影響は、将来的に生まれるであろう何らかの商品又は役務の取引市場を仮想し、画定した上で、その将来の取引市場への影響の一部として評価することで足りる。
 - ・ したがって法改正も必要ない。

(今回さらに御議論いただきたい論点)

【論点④－１】 研究開発競争を直接市場として捉えることの問題点等

- 前回の議論において、既に法改正の必要はないとの見解で各委員の意見は一致している。法改正に係るコスト等を踏まえると、現行法の解釈によって研究開発競争への影響も直接的かつ早い段階で捉えることができる以上そのコストをかける程ではないとの判断が根底にあると考えられるところ、法改正の必要性をより積極的に否定する根拠はあるか。
- 例えば、そもそも研究開発競争を直接捉えることに弊害はないか。

【論点④－２】 将来の商品等市場を仮想することの限界と解決策

- 将来の商品等市場を仮想して画定するには、当然将来予測に基づくこととなるため、その取引市場の外延を明確にすることが困難な場合もあるという課題があるのではないか。
- 上記課題を解決する手段はないか。例えば、市場画定の程度はどこまで厳格なものが必要なのかについて検討するのはどうか。

【論点⑤】

イノベーションへの影響の評価について、将来の不確実な予測を伴うという特性を立証上どのように取り扱うべきか。

(前回の主な議論の結果)

● 何らかの立証負担の軽減策の必要性

- 原則として公取委に課せられている立証の負担（特に、必要な情報が事業者側に偏在しているであろう長期的な正の影響についての立証負担）を何らかの形で軽減する方策を検討しておく必要がある。ただし、実現するには、頑強な理由が必要である。

● 立証負担の軽減策の具体的手法

- 立証責任の転換のほか、事業者側の証拠提出責任や情報開示義務の拡大というアプローチもあるのではないか。

(今回さらに御議論いただきたい論点)

【論点⑤－１】立証負担の軽減策のさらなる具体化

- 立証負担の軽減策として、前回挙げられたもの以外にも具体的に何かがあるか。
- その方策をとる根拠や参考になる考え方等
 - 前回挙げられた、立証責任の転換、事業者側の証拠提出責任や情報開示義務の拡大を正当化する根拠、参考になる事例や考え方等
 - その他挙げられる方策を正当化する根拠、参考になる事例や考え方等