

プラットフォーム事業をめぐる競争 政策についての論点整理

一般財団法人情報法制研究所 理事
中央大学総合政策学部教授、大学院総合政策研究科委員長
LINE みらい財団 評議員
実績 寿也

1. はじめに¹⁾

プラットフォーム事業に対する議論が盛り上がっている。新しいプレイヤーの登場によりエコシステムが大きく変貌し、ドミナントプレイヤーの入れ替えが起きつつあることに加え、一部のプラットフォーム事業者が急速に成長したことでグローバル市場における優位性が圧倒的となったことがその背景にある。現時点における業績と将来の成長期待を反映する尺度であるとされる時価総額でみると、2010年からの10年間でGoogleは4.7倍、Facebookは5.5倍、Amazonに至っては14.5倍の成長を記録している。グローバルな検索市場やソーシャル・ネットワーク・サービス市場はそれぞれGoogleとFacebookが独り勝ちの様相を示していることは周知の事実である。Amazonは、米国の電子商取引市場（2019年）において二位のeBayの市場シェア（6.1%）を大きく超える47.0%のシェアを獲得し²⁾、わが国でも、楽天市場の4,804万人を超える5,004万人のオンラインショッピングサービス利用者を抱え、トップシェアを達成している。

情報通信技術の進歩とネットサービスの多様化を背景に、固定事業者と比較して緩やかな法規制の下、モバイル事業者は固定とモバ

イルの回線セットにISP機能を統合した垂直統合型サービスを提供することで、ゆるぎない地位を確立している。その結果、わが国のブロードバンドエコシステムは、モバイル事業者の市場支配力が強まる方向へと進んできた。彼らが行使用する市場支配力の大きさ（より具体的には寡占化にともなう通信料金高止まりへの懸念の強さ）は、これまでの電気通信政策の枠を超える対処が政策的に要請されるほどである。2018年8月の官房長官発言に端を発する携帯料金値下げへの総務省の取組みは記憶に新しい。

GoogleやFacebook、Amazon、Netflix、楽天といったプラットフォーム事業者は、こうしたモバイル事業者に対する対抗勢力であるという見方が可能である。彼らは、利用者が肌身離さず身に付けているスマートフォンあるいは自宅・オフィスのパソコンを通じ、個人の属性や現在位置、ネット利用に関するデータを広範に集積する。そうして構築したビッグデータを最新の人工知能（AI）を駆使して解析し、個々の利用者に対して最適化されたサービスを提供することで、利用者側に高いスイッチングコストが発生する結果、プラットフォーム事業者は大きな市場支配力を享受できる。データポータビリティが保証されない現状では、事業者の変更はサービス品質の低下をもたらす可能性が高いためである。IoT（internet of things）端末の普及等によって利用可能な情報の量・種類が激増したことも、AI技術に優位性をもつプラットフォー

1) 本稿は2020年3月17日に開催予定であった「第一回情報法セミナー in 福岡」に向けた予稿をもとにしている。

2) “These are 2019’s top US retailers by e-commerce sales share” (MarketingCharts, March 5, 2019), <https://www.marketingcharts.com/industries/retail-and-e-commerce-107599>

3) 『アマゾン』の利用者数は5,004万人、『楽天市場』は4,804万人【ニールセン調べ】(Impress Business Media, 2019年6月28日), <https://netshop.impress.co.jp/node/6600>

4) 市場支配力とは、『競争価格』を相当程度上回る販売価格を設定する力(大橋, 2012a, p.47)と定義される。

5) 「携帯料金、『4割下げ余地』」官房長官『業界、競争が働いていない』(日本経済新聞, 2018年8月21日), <https://www.nikkei.com/article/DGXMZ034404810R20C18A8MM8000/>

ム事業者に有利に働く。その結果、大手プラットフォーム事業者は、グローバル市場において他を圧倒するシェアを獲得し、B2C市場およびB2B市場の両面において、モバイル事業者を凌駕するプレゼンスを得るに至っている。

プラットフォーム機能を提供するのは専業事業者に限らない。四大プラットフォーム事業者に名を連ねるAmazonが書籍販売からスタートしたことは周知の事実であり、2017年の時点においても、売り上げの35%（704億ドル）を直販サービスが占めている⁶⁾。iTunesやApp Storeというプラットフォームサービスを提供するAppleはパソコンや携帯端末などの製造業が祖業である。彼らに地位を脅かされつつあるわが国のモバイル事業者側も、プラットフォーム事業者にネットワークインフラを提供する立場を超え、dマーケットやau WALLETT Marketというプラットフォーム事業を展開している。

こうしたプラットフォーム事業者の市場支配力に対して各国の競争当局は監視の度を強め、様々な規律付けを検討している。米国連邦取引委員会は、プラットフォーム事業者の反競争的行為への対処を一つのトピックとして2018年9月より業界ヒアリングを続け、2019年2月26日にテクノロジー市場を監視するタスクフォースを立ち上げた⁷⁾。EUにおいても、2019年6月14日にオンライン・プラットフォーム規則⁹⁾を採択するなど規制の整備が進んでいる。わが国でも、2020年2月10日に、わが国最大のeコマースプラットフォームである「楽天市場」に対し、優越的地位の濫用の容疑で公正取引委員会が立ち入り検査を実施し、2月18日には「特定デジタルプラットフォームの透明性及び公平性の向上に関する法律案」が国会に提出された。

本稿では、そうした状況を評価するための基礎

6) 「変化するAmazon、『マーケットプレイス』へ資源をシフト：時代遅れとなる小売の中間業者」(DIGIDAY, 2019年2月18日)、<https://digiday.jp/platforms/amazon-chasing-growth-shifting-resources-third-party-sellers/>

7) Hearings on competition and consumer protection in the 21st century (<https://www.ftc.gov/policy/hearings-competition-consumer-protection>)

8) “FTC’s Bureau of Competition launches task force to monitor technology markets” (FTC, February 26, 2019), <https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2019/02/ftcs-bureau-competition-launches-task-force-monitor-technology>

9) “Regulation (EU) 2019/1150 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on promoting fairness and transparency for business users of online intermediation services”, OJ L 186, 11.7.2019, p. 57-79, <http://data.europa.eu/eli/reg/2019/1150/oj>

資料として、プラットフォーム事業の経済的特徴と、それが競争規制に及ぼすインパクトについて重要なものを整理する。次節では、まず、プラットフォーム事業の経済的特徴についてまとめる。第三節ではプラットフォーム事業の登場が競争政策にもたらしたチャレンジについて、第四節は個人データ利活用に関する政府の取り組みについて議論する。第五節は全体のまとめである。

2. プラットフォーム事業の経済的インパクト

プラットフォームという名詞は多義的である。本稿の対象となるプラットフォームは特にオンライン・プラットフォーム (online platform) と称されるもので、OECD (2019) では「a digital service that facilitates interactions between two or more distinct but interdependent sets of users (whether firms or individuals) who interact through the service via the Internet (複数以上の独立したユーザー間の相互作用を、インターネット上で展開するサービスを介して支援するデジタルサービス)」(p.20) として定義されている。

複数以上の独立ユーザーを相手とし、その相互作用を支援するということは、プラットフォーム事業が「両面市場 (two-sided market) 性」(Rochet and Tirole, 2003, 2006) と呼ばれる特徴を有し、ユーザー間の取引費用の削減をビジネスの主要要素にしていることを意味している。この点では、プラットフォーム事業が果たす本質的機能は、「認証 (authentication)」、「認可 (authorization)」、「決済 (accounting)」の頭文字を連ねた3Aとしてまとめることができる。3A機能に特に着目して議論する場合は、「両面市場プラットフォーム (two-sided platform)」(Evans and Schmalensee, 2007) や、EUのオンライン・プラットフォーム規則のように「オンライン仲介サービス (online intermediation services)」という呼称が用いられることがある。また、プラットフォーム事業のもう一つの特徴は、こうした3A機能をインターネット上で提供することである (オンライン性)。このことは、本事業が、急速に進歩する情報通信技術の恩恵を十二分に受ける地位にあることを意味し、ビジネスモデルや提供サービスの量や質が急速に変化する可能性を示唆している。

このため、プラットフォーム事業は、いくつか

10) もしくは、多面市場 (multi-sided market) 性。

のユニークな経済的特性を持つ。両面市場性がもたらすものは、第一に、価格とコストの乖離である。事業者は、間接ネットワーク効果が機能する複数市場を通じて利潤最大化を目指し、各市場の限界費用水準とは独立して価格を決定する。すなわち、ある市場では限界費用以上の価格を、別の市場では限界費用以下の価格を設定し、前者から後者へ内部相互補助を行うことで利潤最大化を実現する。この場合、限界費用がゼロだからといって当該市場の料金がゼロになるとは限らないし、価格がゼロだからといって限界費用がゼロであるわけでもない。また、条件によっては、一方の市場において利用者にマイナス価格、すなわち利用補助金を与えることが最適となる。なお、補助する側と、補助される側は、ネットワーク効果の観点からみた各グループの相対的な希少性によって決定される。

第二に、両面市場で機能する正のネットワーク効果（直接効果、間接効果を問わず）は、市場シェアに関して正のフィードバックループを生み出し、自然独占の源泉となる。すなわち、ある時点で他より大きな市場シェアを得た事業者が、競争を通じて他事業者の顧客を奪ってその規模をますます大きくし、最終的には市場全体を席捲する。また、クリティカルマスの存在により新規に市場参入を試みる事業者は大きな障壁に直面することになるため、一旦、独占に達した事業者は安定した市場支配を享受できる可能性がある。さらに、市場支配の安定化がもたらされた場合は、支配的プラットフォーム事業者の内部効率化インセンティブは過少となり、いわゆる X 非効率性が生まれる可能性もある。なお、プラットフォーム事業者の自然独占の安定性については、利用者に複数のプラットフォーム事業者の利用を許容するか否かに大きく依存することが、大木（2018）によって平易に解説されている。すなわち、利用者が一つのプラットフォームを選択して契約を結ぶシングルホーミング（single-homing）の場合、クリティカルマスの獲得には既存事業者の利用者を自社サービスに乗り換えさせることが必須となるため、参入障壁の克服は困難であり、市場の集中は不可避となる。それに対して、複数のプラットフォームと同時に契約することが通常となるマルチホーミング（multi-homing）のケースでは、参入障壁の克服は比較的容易で、後発企業でも市場シェアの獲得は可能である。

第三に、プラットフォーム事業のもうひとつの特徴であるオンライン性、すなわち、情報通信技術の活用余地は、従来の取引仲介サービスに必要

であったコストの大幅な削減を可能にし、経済全体の効率性を改善する。加えて、固定費メインの費用構造により、規模拡大に対する限界費用を極小（場合によってはゼロ）にする効果を持つため、圧倒的な規模の経済性をもたらす。さらに、多くのプラットフォーム事業は、同一の情報システムの上で、利用者間の取引費用を削減する目的で様々なサービスを束ねて提供するので、範囲の経済性も享受する。これらは、自然独占をもたらす生産サイドの要因である。

第四に、インターネットを活用することは、プラットフォーム機能の利用に地理的な限界が存在しないことと（ほぼ）同義である。このことは、ローカル企業のグローバル市場への参入障壁を大幅に引き下げ、同時に、消費者にとっても財・サービスの選択範囲が飛躍的に拡大することを意味する。参入障壁の低下は、市場のコンテストビリティ性を増すことを通じて競争圧力の増加につながり、プラットフォームの上で展開される取引行為における資源配分効率性を改善する。一方、選択範囲の拡大はプラットフォームユーザーの効用改善の可能性をもたらし、全体の経済厚生にとってプラスとなる。

なお、取引費用の削減は、新技術の導入だけではなく、プラットフォーム事業が収集する膨大な個人データの活用にも由来する。無料サービスの提供と引き換えにユーザーに関するデータを大量に収集し、AIを活用して、仲介サービスの最適化を実現することが可能になっている。

こうした点を考慮すると、プラットフォーム事業がもたらす経済効果は多岐にわたる（図表 1）。

マクロ経済へのインパクト	<ul style="list-style-type: none"> プラットフォーム事業者は、情報交換を容易かつ迅速にすることで、イノベーションと生産性向上に貢献する。 イノベーション促進、生産性改善、小売事業者の市場アクセスの改善、および市場競争活性化により経済成長が実現する。 多国籍企業による国境を越えた商取引が増大するとともに、それ以外の企業も海外市場への展開を進める。
他事業者へのインパクト	<ul style="list-style-type: none"> プラットフォーム事業者はロジスティクスおよび決済手続きを単純化し費用削減を可能にする。さらに、取引事業者との情報交換を容易とし、ターゲティング広告を実現する。 新規事業者がプラットフォームを活用すれば、オンライン市場への参入が容易になり、グローバル市場から収入を得る道を得られる。さらに、小規模事業者にとっては新たな資金調達の手段となる。これらを通じ起業家精神が発揚される。 一方、プラットフォーム事業者の参入により、多くの企業が市場退出を余儀なくされたり、事業に支障が生じる。
消費者へのインパクト	<ul style="list-style-type: none"> プラットフォームを利用することで、消費者は財・サービスを取得する新しい選択肢を得る。さらに、遠隔地の売り手から商品を購入することが容易になる。
公共サービスへのインパクト	<ul style="list-style-type: none"> プラットフォーム事業者は公共放送、自警団、郵便局、図書館、および公共会議スペースの代替として機能し、これまで公共サービスが果たしてきた役割の見直し（中止・修正など）を余儀なくさせる。
資源配分へのインパクト	<ul style="list-style-type: none"> プラットフォーム事業者は取引費用を低廉化し、今まではなかった形の取引を可能とするため、市場をより効率的なものとする。

出典：OECD（2019, Chap.3）およびDuch-Brown（2017）を基に筆者作成。

図表1 プラットフォーム事業の経済効果

3. 競争政策への影響

プラットフォーム事業については、取引費用の最小化を通じて経済に様々なメリットをもたらすことが期待される一方、事業規模が巨大であるが故の「独占の社会的コスト」には強い懸念が生じている。

独占事業者がもたらす社会的コストについては、過少生産に由来する短期的な効率性損失（死重損失）、自らの独占的地位維持のためのレントシーキングのコスト、競争圧力の欠如がもたらす経営スラック（X非効率性）、さらには、技術開発やイノベーションへの資源投入が過少となることによる社会的な機会損失が挙げられる（大橋，2012a, 2013）。こうした影響が、問題となっているプラットフォーム市場にとどまらず、独占力レバレッジを通じてコンテンツ生産や端末製造などの隣接市場へと波及していくことも懸念される。

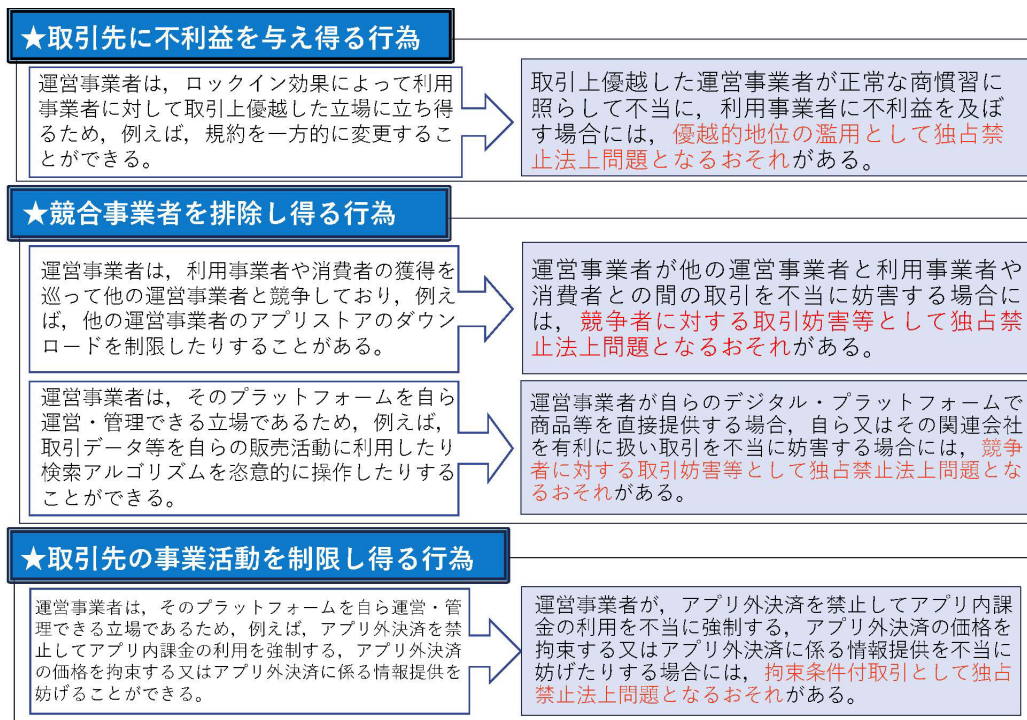
独占的なプラットフォーム事業について、近年注目を集めているのは、隣接市場との間のB2B取引における不公正取引（UTPs：“unfair” trading practices）である。Duch-Brown（2017）は、主要なUTPsとして、①不公正な取引条件の強要、②取引拒絶、もしくは、アクセス条件の一方的変更、③自社サービスの不当な優遇、④不公正な最恵国条項の挿入、および⑤不透明取引の五つを列挙している。UTPsが存在することで、プラットフォームによる仲介機能の効率性が損なわれる結果、市場取引の不確実性が増大し、取引費用が嵩み、新規参入が阻害されることにより、B2C市場

における価格高騰と選択肢減少がもたらされる可能性を指摘している。同様の点は、公正取引委員会（2019a）でも懸念されている（図表2）。

こうした問題の発生を抑止するため、各国の競争当局はさまざまな方策を検討している。競争当局が直面する諸課題については、APEC経済委員会が、以下の通りリストアップしている（APEC Economic Committee, 2019）。

1. 市場画定と市場構造の定義方法
2. 市場支配力および動的な競争環境の評価方法
3. 関連市場の特定と地理的範囲の限定
4. プラットフォーム事業者の市場支配拡大に対する事後的介入方法
5. 合併事例におけるネットワーク効果の理解
6. B2C市場における取引の透明性・公正性の確保
7. プラットフォーム事業者の活動を支えるインフラ設備の拡充
8. イノベーション親和的な規制による競争環境の公平性維持
9. 産業別規制との整合性の確保
10. イノベーション支援、プライバシー保護、消費者トラスト確保の間のバランス確保

市場メカニズムによる資源配分効率性の実現を基本戦略とする伝統的アプローチに従うとすれば、規律付けの対象となるのは、一定以上の市場支配力を有するプラットフォーム事業者が反競争的な行為をするケースに限定される。そのため、規律



出典：公正取引委員会資料（<https://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/2019/oct/191031c.pdf>）より抜粋。

図表2 公正取引委員会（2019a）の問題意識

施行にあたっては、まず「一定以上の市場支配力を有するプラットフォーム事業者」の確定が必要となる。この点については、「集中度やマーケット・シェアが十分に小さければ市場支配力は発生し得ないため、集中度やマーケット・シェアが一定水準よりも低いのであれば市場支配力は存在しないと推定することには十分な合理性があり、各国の競争当局はそのような立場を採用している」（泉田他, 2006, p.13）。なお、ハーバード学派が主張するSCPパラダイムは、対象市場で観察される高い集中度やマーケット・シェアが市場支配力の存在を推定させると主張したが、その後、シカゴ学派等による理論修正が行われた結果、「高い集中度とマーケット・シェアの存在が市場支配力を生む」という前提は現在採用されていない。市場支配力を直接計測することが可能であれば、市場を画定するという作業はそもそも不要であるが、多くの場合、そういった直接的アプローチは困難を極めるのが実情である。そのため、市場画定後、市場シェア等を計測し、対象事業者の目星をつけたのち、実際の市場支配力の行使状況を複数の観点から間接的に評価することになる。APEC経済委員会のリストのうち、「1. 1. 市場画定と市場構造の定義方法」および「2. 市場支配力および動的な競争環境の評価方法」、「3. 関連市場の特定と地理的範囲の限定」は、まさにこうした作業課題に対応する。

以下、作業課題に関連する問題点を指摘する。

3.1. 市場の画定

市場画定について、大橋（2012b）は、①価格分析、②SSNIPテスト、③自然実験という三つの手法を挙げている。①は、対象となる複数商品の間の価格の相関関係が一定以上であるか否かをベースに市場画定を行う手法である。②は、一定の市場における仮想的な独占事業者を想定し、「小幅ではあるが、実質的かつ一時的でない価格引上げ」（SSNIP: small but significant non-transitory increase in prices）を行った場合、利潤が減少しないのであれば、当該市場を対象として画定する手法である。他方、手法③では、人為的ではなく、自然に作り出された疑似的な実験環境を利用して市場画定を実施する。

両面市場性というプラットフォーム事業の特徴は、こうした市場画定作業にとって大きな障害となる。価格とコストの乖離、とりわけ、ゼロ価格の存在は、手法①および②においてキーとなる「価格変化率」の想定を不可能にする。加えて、プラッ

11) (<https://www.jftc.go.jp/dk/kiketsu/guideline/guideline/shishin.html>)で採用されている。同指針では、『「小幅ではあるが実質的であり、かつ一時的ではない価格引上げ」とは、通常、引上げの幅については5%から10%程度であり、期間については1年程度のものを指すが、この数値はあくまで目安であり、個々の事案ごとに検討されるものである。』（p.11）とされている。

トフォーム事業は複数市場間の取引関係が収益の根源であるため、市場支配力判定の前提となる市場画定には事業全体を視野に入れる必要がある。そのため、例えば Emch and Thompson (2006) では、事業者が直面するすべての市場を一括して扱い、各市場に課される料金の合計を基準として用いることが提案されている。プラットフォーム事業者は事業継続のために事業全体では費用を上回る収入を得る必要があるため、料金の合計は必ず非負の値をとるからである。

市場画定の手段として、価格水準の仮想的な変化ではなく、サービス提供品質の仮想的な変化を用いる手法も提案されている。これは、SSNDQ (small but significant non-transitory decrease in quality) テストと呼ばれ、「小幅ではあるが、実質的かつ一時的でない品質低下」による利潤変化に着目する。ただし、本手法の適用は必要となる品質データ入手の面で大きな困難に直面することが OECD (2018a) で指摘されており、導入にはハードルが高い。また、「品質」の定義自体は困難である。

3.2. 市場支配力の評価

市場支配力については、価格が限界費用と乖離する割合（ラーナー指数）によって評価されることが多い。¹²⁾ 限界費用を超える水準に価格を設定してもなお、利潤が最大化されているということは、市場を支配する力があるとみなされるというロジックが背景にある。しかしながら、価格とコストが乖離する両面市場の下では、本手法をそのまま適用することは意味をなさない。また、ラーナー指数は、不完全競争理論を用いて需要の価格弾力性から推定できるが、ゼロ価格が設定されている場合は適用が難しい。¹³⁾ 双方向に間接ネットワーク効果が機能する場合、プラットフォーム事業者が一つの市場に限定した形で市場支配力を確立することは不可能であるため (OECD, 2018b)、市場支配力の計測は事業者が直面しているすべての市場を同時に考慮する必要がある。¹⁴⁾

12) ラーナー指数は市場支配力を測定する完璧な指標ではない。関連する経済理論上および実務上の問題点については泉田他 (2006) に平易に解説されている。

13) 具体的には、ゼロ価格では市場シェアの計測が困難になり (Evans, 2011)、市場シェアを需要の価格弾力性で除することで求められるケールノー・ナッシュ・モデルの下でのラーナー指数の推定も難しくなる。また、需要が不連続に変化するペニーギャップの存在も市場シェアの推定を困難にする。

14) こういった問題点に対しては現在、様々な解決策が検討されており、例えば OECD (2018b, Chap. 4) では、合併審査で

市場支配力の存在自体だけでは競争法上の問題とはならない。当局の介入には、市場支配力の具体的な濫用が必要である。平均費用水準以下の低価格を設定することで、競合他社を市場退出に追い込み、独占状況を確立し、その後に高価格を設定し、利潤最大化を目指すという「略奪価格設定 (predatory pricing)」もしくは「bargain then rip-off 戦略」と称される行為はそうした濫用の典型である。ここで注意すべきは、従来の評価基準では、略奪価格に該当する水準の低料金（場合によってはゼロ）が設定されていたとしても、両面市場の下では効率的水準である可能性が残るという点である。つまり、コスト割れの低廉な料金であることのみに着目して是正措置を行った場合、かえって資源配分の効率性を損なう。この点に関し、Behringer and Filistrucchi (2015) は、略奪価格に関する伝統的な判別法である Areeda-Turner テストを修正し、両面市場の不可欠な要素である間接ネットワーク効果を考慮しつつ、関連するすべての市場を視野に入れて適正料金水準を判断する新テストを提案している。

3.3. 非対称な競争環境

プラットフォーム事業者自らが取引対象となる財・サービスの提供主体を兼ねる、あるいは、子会社やグループ企業などの提携主体に財・サービスの提供を行わせ自身のプラットフォーム機能を活用させる場合がある。Netflix によるオリジナルコンテンツの提供や、Amazon の直販事業、Apple による自社アプリ展開などその具体例は多い。この状況では、プラットフォーム事業者による市場支配力の濫用は非提携主体への不公平な取扱いという形をとる。¹⁵⁾ この問題は、電気通信事業における非対称競争の問題と酷似しており、同様の解決を指向するとすれば、プラットフォーム利用条件の合理性・透明性確保、さらには利用条件の約款化などが具体的な方策となる。ただし、公益事業特権や周波数免許などの特権的地位とは無縁で

活用可能な UPPI (upward pricing pressure index) と GUPPI (generalized upward pricing pressure index) といった指数が提案されている。

15) 利用条件を競争阻害的にすることがプラットフォーム事業者にとって合理的結論になるとは限らないことは、Farrell and Weiser (2003) が主張する ICE (internalizing complementary efficiencies: 補完財効率性の内部化) の考え方で明らかにされている。一方で、ICE 原則には重大な例外もあり、それに該当するために反競争的行為が発生する場合は、競争当局の事後的介入が必須となる。

あり、かつ、純粋な民間ビジネスであるプラットフォーム事業に対して電気通信事業の場合と同様の要請を行うことは適切とは限らない。プラットフォーム事業を公益事業と考え、伝統的な法規制の網をかけるというドラスティックな方法も想定しうるが、事業者の試行錯誤を通じて市場が大きく成長しつつある今日では、政策担当者側の情報の非対称性の問題により、効率的な帰結を生むことは期待できない。

両面市場の枠組みでは、無料サービスが提供されている市場で不当な取扱いが行われているか否かを判定するためには、他の関連市場の状況を考慮する必要がある。Ratliff and Rubinfeld (2014) は、問題行為が関連市場における相手方の行動を制約しているのではない限り、市場支配力濫用と見なすべきではないと論じている。

3.4. 優越的地位の濫用

ユーザーへの行動制約が、市場支配力、特に取引における「優越的地位の濫用¹⁶⁾」と見なされる場合もある。ただし、これに関して明確な判断基準は見出されておらず、ケースバイケースの判断が必要である(OECD, 2018b)。B2C市場におけるプラットフォーム事業者の優越的地位は、市場占有率の高さとともに、個人個人に向けて最適化されたサービスがもたらすスイッチングコストの高さに由来している。そのため、「未来投資戦略2018」(未来投資会議, 2018)では、「特定のプラットフォームからいつでもユーザーが移籍できるデータポータビリティやオープンに接続されることが可能なAPI開放等」についての基本原則作成が提言され、2019年12月18日発表の「プラットフォーム型ビジネスの台頭に対応したルール整備の基本原則」(経済産業省・公正取引委員会・総務省, 2019)に反映された。

これに加え、同基本原則では、優越的地位の濫用に関する独禁法規制の適用について予見可能性を向上させるべきことが定められ、「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」(公正取引委員会, 2019b)

16) 公正取引委員会のウェブサイト (<https://www.jftc.go.jp/shitauke/kousyukai/gaiyou.html>) によれば、優越的地位の濫用とは「自己の取引上の地位が相手方に優越している一方の当事者が、取引の相手方に対し、その地位を利用して、正常な商慣習に照らし不当に不利益を与える行為」とされ、不正取引の一類型とされている。

へ反映されている。さらに、2020年2月18日には「特定デジタルプラットフォームの透明性及び公平性の向上に関する法律案」が閣議決定され、国会に提出された。同法案では、プラットフォーム事業の透明性と公正性の向上を図るため、取引条件などの情報の開示、運営における公正性確保、運営状況の報告と評価等の措置を講じるとともに、一定規模を超える事業者を「特定デジタルプラットフォーム提供者」に指定し、契約条件の開示や変更時の事前通知等を義務付け、モニタリングの対象とした。

4. データ利活用政策への影響

プラットフォーム事業が実施している個人データの収集・活用の適正化も競争当局にとって大きなチャレンジである。GoogleやFacebook、Amazon、Netflix、楽天に代表される巨大なプラットフォーム事業者は、一般利用者に対して無料で様々なサービスを提供しているが、その際、必要不可欠な生産要素として、膨大かつ詳細な情報を収集している。そのプロセスが優越的地位の濫用に該当する場合、あるいは、データ源もしくはデータベースへのアクセスの独占につながる場合は、競争政策の観点から問題となりうる。

特に、後者については産業政策の観点からも議論の対象となりうる。社会経済活動全般においてAIの活用が進みつつある今日、優良データへのアクセスはサービス品質向上に直結する。ディープラーニングによって鍛えられるAIの能力は、アルゴリズム設計の良し悪しとともに、どういった品質のデータをどれだけ大量に投入したかによって大きく左右される。AIの活用は社会経済のあらゆる局面でメリットをもたらすことが期待されるため、様々なデータを適切に収集・活用し、さらに、その活用の門戸を他事業者に対しても開放していくことは、長期的な社会厚生観点から重要である。この点については、一般社団法人AIデータ活用コンソーシアムが立ち上がるなど、民間事業者による自発的対応が進んでいるが、取り組みが経済全体にもたらす波及効果(外部経済)の大きさや、先行者利得を享受している事業者の協調インセンティブの少なさを考慮した場合、政策的関与は必須である。

情報処理推進機構(2020)によれば、データ流通に関するこれまでの政策的関与は、取り扱うデータの性質に応じてアプローチに違いが観察され、

市場メカニズムの活用を基本に据えつつ最小限の政策介入を指向している。具体的には、ステークホルダーにとって問題点の所在と対処法が比較的明確なパーソナルデータや特定産業のデータについては取引ルールの整備を行い、市場プレイヤー自身による問題解決に期待する一方、産業の垣根を超えるため民間主導による対処が難しい問題については政府自身がキープレイヤーとなって対応する必要がある。より大きな視点が必要とされるグローバル市場を舞台とするデータの越境流通については、政府の関与はさらに強く、国際機関等を舞台に、個人データを対象とするGDPR（General Data Protection Regulation）やCBPR（Cross-Border Privacy Rules）への対応を基本としつつ、プライバシーやセキュリティに関する信頼を確保しながら、データの自由な流通の実現を目指すDFFT（data free flow with trust）が志向されている。

こういった形にせよデータ利活用について一定の手続き的要件を課すことは、プラットフォーム事業者にとってはコスト上昇を意味する。その結果、生産要素としてのデータの投入量が減少しサービス品質が低下することで、利用者の利便性を損なう可能性が生まれる。特に、プライバシーにかかわる情報については、一般利用者の表明選好（SP：stated preference）と顕示選好（RP：revealed preference）との間に大きな乖離（プライバシー・パラドックス¹⁷⁾）が観察されるため、オプトイン手続きの義務付けを行うと、情報利用が過度に制約されかねない。取引ルールの整備においては、徒にエンドユーザーの合理的意思決定を前提とすることなく、経済厚生を最大化とプライバシー保護の両者のバランスをとる制度設計を試みる必要がある。この点については、過度なパターナリズムを避ける観点からも、事業者側からの関連情報の開示を進めるとともに、利用者教育の一層の徹底が要請されよう。

この問題については、個人情報保護法制および競争政策の主管庁である公正取引委員会（2019b）のみならず総務省でも検討が進められている。2019年12月17日に提出された情報通信審議会最終答申（情報通信審議会，2019）では、「自由なデータ流通の確保を通じ、プラットフォーム機能によるユーザー便益の最適化が図られること」、「利用者が安心してサービスを利用できるよう、利用者情報の適切な取扱いを確保すること」、「自由な事業環境の実現を通じたイノベーション促進とプ

ライバシー保護のバランスを確保すること」という三つの基本的視点が提示されている。同様の問題は欧米でも検討が進み、いくつかは既に先行実施されており、例えばEU域内ではGDPR制定以降、プラットフォーム事業者の個人データ利用が厳しく監視されている。2019年1月21日には、不十分な透明性、利用者同意の取得プロセスにおける不備等を理由に、フランスのデータ保護当局であるCNILがGoogleに5,000万ユーロ（約62億円）の制裁金を科した¹⁸⁾。ドイツ連邦カルテル庁の場合は、2019年2月7日、Facebookに対し自社SNS以外のサイトとの個人データ統合を禁じる命令を発した¹⁹⁾。一方、近年EUを離脱した英国では、2019年3月に専門家委員会が政策レポート（Digital Competition Expert Panel, 2019）を公表し、デジタル市場ではユーザー自身による個人データ移転を可能にすべきであることや、デジタル市場における競争を促進するために、プライバシー問題には十分配慮しつつも、個人データのオープン利用を推進すべきことを提言しており、利活用を重視する姿勢が垣間見え、他のヨーロッパ諸国とはやや規制のスタンスが異なる。

5. まとめ

プラットフォーム事業がブロードバンドエコシステムにおける存在感を増し、市場競争を歪める可能性が指摘される今日、公正で透明性の高い市場環境を整えるのは、市場経済を標榜する国としては当然であり、そのために必要な規制枠組みを導入することに躊躇う理由はない。

ただし、規制の設計が適切ではない場合、短期的な資源配分効率性が損なわれるばかりか、設備投資やイノベーションへの資源配分が非効率になることを通じて長期的な生産効率改善が過少となる。GAFAをはじめとする大手プラットフォーム事業者は2019年度の研究開発投資として日本の民間企業全体の半分強の水準となる8.1兆円を費やしていると報道されており²⁰⁾、グローバル経済の生産性改善に大きな貢献をしているものとみられる。

18) <https://www.cnil.fr/en/cnils-restricted-committee-imposes-financial-penalty-50-million-euros-against-google-llc>

19) Facebookの訴えにより、その後、本命令は裁判所で覆された。現在、カルテル庁が上訴中である。

20) 「企業のイノベーション指数 首位はアマゾン、19年度」（日本経済新聞電子版，2020年3月20日）、<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO57029770Z10C20A3EA4000/>

17) 詳細は、Radin（2001）、Schwartz（2000）、Norberg et al.（2007）などを参照されたい。

不適切な規制によりこのメカニズムが阻害されるようなことがあれば大きな損失である。

そのためには、問題の所在を明らかにし、適切な規制水準を見極めることが必須であり、政策担当者には実証的なデータに対して強固な理論的考察を行うことを基礎とした EBPM (evidence-based policy making) の実施が期待される。

プラットフォーム事業は今後の国際競争力を支える基盤産業である。そのため、政策担当者には産業政策の視点も要求される。短期的な効率性を重視した行動規制や構造規制は、長期的観点から見た場合、プラットフォーム事業者の国際競争力を削ぐ可能性がある。また、次世代の Google や Facebook の登場を支援するといった経済全般の長期的効率性改善を期待する観点からは、既存のプラットフォーム事業者によるスタートアップ事業者の買収に一定の制約を課すことも要請される。

国際社会における規制のハーモナイゼーションを進めるとともに、規制執行面での国際協力の水準を高めていく努力も重要である。各国の既存仲介事業者が果たしてきた機能がグローバルなプラットフォーム事業者によって代替されつつある点に注目すると、プラットフォーム事業への規制が各国で異なることは、事業者にとってローカル市場への対応コストが高むことを意味し、利用者が得られる便益に負の影響を与える。また、事業者による regulatory shopping、すなわち、自社にとって都合がよい規制を行う政府を選択することが可能となるため、本社機能の誘致をめぐる過度な制度間競争（いわゆる「底辺への競争 (race to the bottom)」）が惹起され、国民利益が損なわれる。

同様に、税務当局にとっては、課税の公平性も論点となる。この点に関しては、EU の議論が一步先んじており、欧州委員会は 2018 年 3 月 21 日に発出した資料²¹⁾でグローバルなネット企業に対する課税の問題点を指摘しており、課税強化を主張している。OECD でも 2020 年内に国際的な課税ルールの確立を目指し、議論が進んでいる²²⁾。

最後に、市場環境の急速な変化に対応するため、プラットフォーム規制には柔軟さが要請されることを指摘しておく。情報の非対称性に苛まれる政策担当者の机上で行う政策決定のみに依存している場合、日進月歩で進歩する情報通信技術の恩恵を享受することが望めず、長期的な社会厚生最大化が期待できない。この点については、政策デザインのプロセス

において民間の知見を大いに活用する共同規制²³⁾のアプローチが参考になる。さらに、各事業者が民間事業者であることを考えれば、サービスの利用者側からの適切な選択圧力が機能することも、資源配分最適化のためには重要である。その観点からは、利用者のプラットフォーム・リテラシーを向上することも重要な政策手段となりうる。

21) "Questions and answers on a fair and efficient tax system in the EU for the digital single market," https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_18_2141

22) <http://www.oecd.org/tax/beps/>

23) 例えば、欧州委員会は共同規制について「Co-regulation has the advantage of guaranteeing a predictable legal framework while simultaneously giving sufficient flexibility to industry to shape and decide on their voluntary commitments, respecting the speed of innovation.」(EC, 2018, p.45) と評価している。

参考文献

APEC Economic Committee (2019) “Competition policy for regulating online platforms in the APEC region,” <https://www.apec.org/Publications/2019/08/Competition-Policy-for-Regulating-Online-Platforms-in-the-APEC-Region>

Behringer, S., and Filistrucchi, L (2015) “Areeda-Turner in two-sided markets,” *Review of Industrial Organisation*, 46(3), 287–306.

Digital Competition Expert Panel (2019) “Unlocking digital competition: Report of the Digital Competition Expert Panel,” https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/785547/unlocking_digital_competition_furman_review_web.pdf

Duch-Brown, N. (2017) “The competitive landscape of online platforms,” JRC Digital Economy Working Paper 2017-04, <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/competitive-landscape-online-platforms>

Emch, E. and Thompson, T.S. (2006) “Market definition and market power in payment card networks,” *Review of Network Economics*, 5(1), 45–60.

European Commission (2018) “Impact assessment, accompanying the document proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on promoting fairness and transparency for business users of online intermediation services,” Commission Staff Working Document, SWD 138 final.

Evans, D.S. and Schmalensee, R. (2007) “Industrial organization of markets with two-sided platforms,” *Competition Policy International*, 3(1), 151–179.

Evans, D. (2011), “The antitrust economics of free,” John M. Olin Program in Law and Economics Working Paper No. 555.

Farrell, J. and Weiser, P.J. (2003) “Modularity, vertical integration, and open access policies: Towards a convergence of antitrust and regulation in the Internet age,” *Harvard Journal of Law and Technology*, 17(1), 85–134.

泉田成美・石垣浩晶・木村友二・五十嵐俊子 (2006) 「商品差別化と合併の経済分析」競争政策研究センター共同研究報告書, CR05-06.

情報通信審議会 (2019) 「電気通信事業分野における競争ルール等の包括的検証 最終答申 平成30年8月23日付け諮問第25号」 https://www.soumu.go.jp/main_content/000659635.pdf

情報処理推進機構 AI 白書編集委員会(編) (2020) 『AI 白書 2020』角川アスキー総合研究所.

経済産業省・公正取引委員会・総務省 (2019) 「プラットフォーム型ビジネスの台頭に対応したルール整備の基本原則」 <https://www.meti.go.jp/press/2018/12/20181218003/20181218003-1.pdf>

公正取引委員会 (2019a) 「デジタル・プラットフォームの取引慣行等に関する実態調査報告書 (オンラインモール・アプリストアにおける事業者間取引)」 https://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/2019/oct/191031_2.html

公正取引委員会 (2019b) 「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」 https://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/2019/dec/191217_dpfgl.html

未来投資会議 (2018) 「未来投資戦略 2018—『Society 5.0』『データ駆動型社会』への変革—」 https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/miraitousi2018_zentai.pdf

Norberg, P.A., Horne, D.R., and Horne, D.A. (2007) “The Privacy Paradox: Personal Information Disclosure Intentions versus Behaviors,” *The Journal of Consumer Affairs*, 41(1), 100–126.

OECD (2018a) “Quality considerations in digital zero price markets,” Background note by the Secretariat, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP\(2018\)14/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP(2018)14/en/pdf)

OECD (2018b) “Rethinking antitrust tools for multi-sided platforms,” <http://www.oecd.org/daf/competition/Rethinking-antitrust-tools-for-multi-sided-platforms-2018.pdf>

OECD (2019) “An Introduction to online platforms and their role in the digital transformation,” OECD publishing (DOI:<https://doi.org/10.1787/53e5f593-en>).

大橋弘 (2012a) 「経済学と競争政策 (第1回) 産業組織と競争政策」『公正取引』, (739), 43–48.

大橋弘 (2012b) 「経済学と競争政策 (第2回) 市場支配力と市場画定」『公正取引』(740), 60–65.

大橋弘 (2013) 「経済学と競争政策 (第6回) イノベーションと市場構造」『公正取引』(748), 48–54.

大木良子 (2018) 「情報通信市場と競争 2 オンラインプラットフォームと競争」『季刊 Nextcom』, 33, 12–21.

Radin, T. (2001) “The privacy paradox: E-commerce and personal information on the Internet,” *Business and Professional Ethics Journal*, 20(3–4), 145–170.

Ratliff, J. and Rubinfeld, D. (2014), “Is there a market for organic search engine results and can their manipulation give rise to antitrust liability?,” *Journal of Competition Law and Economics*, 10(3), 517–541.

Rochet, J. and Tirole, J. (2006) “Two-sided markets: A progress report,” *The Rand Journal of Economics*, 37(3), 645–667.

Rochet, J. and Tirole, J. (2003) “Platform competition in two-sided markets,” *Journal of the European Economic Association*, 1(4), 990–1029.

Schwartz, J. (2000) “Opting in’: A privacy paradox,” *The Washington Post*, 3 Sep, 2000, H.1.



一般財団法人情報法制研究所 理事
中央大学総合政策学部教授、大学院総合政策研究科委員長
LINE みらい財団 評議員

実積 寿也 (じつづみ としや)

郵政省、長崎大学経済学部、日本郵政公社、九州大学大学院経済学研究院を経て2017年より現職。情報通信エコシステムの事象について主として経済学の観点からアプローチ。現在の研究テーマは、ネット中立性、AI、OTTビジネス、プラットフォーム規制。著書に、『ネットワーク中立性の経済学：通信品質をめぐる分析』（勁草書房、2013年）、『OTT産業をめぐる政策分析：ネット中立性、個人情報、メディア』（共著、勁草書房、2018年）、『通信産業の経済学 R1』（九州大学出版会、2019年）などがある。