



プラットフォーム規制の日米欧比較：競争政策の視点から

(第30回FMMC研究会 2024年2月20日実施)

成城大学社会イノベーション学部 岡田 羊祐

インターネットを軸とするデジタル経済の発展は、急速な技術変化を伴い、それによって複雑な、エコ・システムと言われる生態系を生み出しています。

デジタル・エコ・システムには、さまざまな補完的な技術を組み合わせた、巨大なデジタル・プラットフォームが登場し、膨大なデータ、または人材、技術が集積しつつあります。また、企業や市場の境界を越えた、複雑なビジネスモデルが展開されています。

以下では、このデジタル・エコ・システムにおける技術特性、産業特性を踏まえて、デジタル経済における望ましい競争と規制のあり方について考えます。とりわけ日米欧3極の取り組みを比較して検討し、次に述べる5項目についてお話をします。

最初にデジタル経済を語るキーワードとして、「エコ・システム」を簡単に整理します。その共通理解の下で、デジタル経済の特徴を技術の側面、また市場・産業の側面から簡単にまとめます。

3番目からが本論で「デジタル経済における競争と規制」について考えます。理論編となる部分です。4点目で、日米欧の競争政策・規制政策を、各々の特徴からまとめます。最後に、デジタル経済における競争政策はいかにあるべきかを考えます。

デジタル経済のエコ・システムに関する言葉の定義

まず、「エコ・システム」という言い方を情報

通信技術、デジタル経済の中の文脈で語る時の意味を定めます。情報通信技術はオープンに相互接続された、経済的・社会的システムで、自然の生態系と同様に、そこには適用性、自己組織化、拡張性、持続性といった特性が備えられています。この意味で、デジタル・エコ・システムという言葉が使われていると思います。市場ということにフォーカスするのみでなく、広く社会的な制度に視野を広げて、考えている言葉です。

本来プラットフォームは、ソフトウェアが動作する基盤という意味合いで用いられていた言葉で、「デジタル・プラットフォーム」は、デジタル経済の文脈で、互換可能な補完的なコンポーネントを多数の売手・買手が共有することによって成立するビジネスの場といった意味で使われています。

このような文脈で市場を捉える時、従来型の市場の捉え方ではうまくいかないために、ここでは「システム市場」という言い方をします。補完的な技術や補完的な財・サービス、補完的な市場が、組織的に連結されたような市場を、システム市場と呼びます。

システム市場、あるいは、デジタル・エコ・システムを理解する時のキーワードとして、「モジュール」という言葉が使われます。ここでは簡単に、さまざまな技術から構成されるシステムのインターフェースを標準化することによって、補完的な技術を柔軟に連結することが可能なことと定義します。モジュール化によって、技術の複合

的連関が促されます。PCなどが典型で、モジュールが進むと、コンポーネントを自由に組み合わせたり、個々のモジュールを最新のものと交換して機能・性能を多様化したり、向上させることが可能となります。モジュールは、特にデジタル経済を語る時に、重要な考え方だと思います。これと表裏の話が、「限定合理性」ということになります。

システム市場の情報処理能力が、格段に上がり、人間の認知能力と乖離してきています。デジタル経済でモジュール化を促す基本的な要因でしょう。また、デジタル経済で発展したシステム市場は、認知能力の限界を超えた情報処理能力を最大限に活用する仕組みであると考えられます。

デジタル経済では、多様なビジネスモデルが見られ、この「ビジネスモデル」という言葉が、広く使われるようになったのは、2000年ぐらいからではないかと思います。慶応大学の國領二郎先生の定義を引用させていただいておりますが、ビジネスモデルとは、4つの課題に対するビジネスの設計思想で、①誰にどのような価値を提供するか、②その価値をどのように提供するか、③提供するにあたって必要な経営資源をいかなる誘因のもとに集めるか、④提供した価値に対してどのような収益モデルで対価を得るかの4点です。

①は、基本的なモチベーションに当たるところで、ビジネスの目的、これを規定するもの。②と③が、アーキテクチャーに当たる部分で、どのように提供するのかと、提供するにあたって必要な経営資源をどのように集めるのかという組織のマネジメントやビジネスアーキテクチャーに当たる部分です。④は、収益モデルに当たる部分です。ビジネスモデルを構成する基本的な4要素をうまくまとめています。

このうち収益モデルというのは目に見えるものですので、比較的模倣が容易です。これに対して②と③のビジネスアーキテクチャーは簡単には模倣ができないので、競争優位を築く上で重要なポイントだと考えられます。

また「オープン・アーキテクチャー」という言葉は、モジュールを連結するインターフェースが広く社会的に公開され、広く共有されたビジネスモデルの構造と、そのための設計方法、設計思想のことで、これも國領先生の定義に従っています。

デジタル経済の技術特性・産業特性

以上の定義を行った上で、デジタル経済の技術特性と産業特性について、簡単にまとめます。

まず、デジタル経済を取り巻く技術特性の重要なポイントは、いろいろな要素技術が急速かつ持続的に進歩しているところです。

とりわけ重要な要素技術は4つで、半導体、通信、仮想化、人工知能です。この4つは各々独立ではなく、相互補完的な技術で、各々の技術の進化が他方の進化をさらに促していく関係にあります（図表1、6p）。

半導体は重要で、通信、仮想化、人工知能、いずれにおいても必須なキーデバイスです。カスタマイズした半導体が必要になっていますし、通信ネットワークのあり方も変わる時代になっています。

クラウドのような仮想化を活用した、情報ネットワークのリソースを効率化する技術も、広がってきています。LLM（Large Language Models）と言われているような大規模言語モデルを2017年にグーグル等が発表してから、人工知能は大きく発展し、社会へインパクトを与えつつあります。技術がダイナミックに変わっていることは、重要なポイントです。その上で、そのデジタル経済を取りまくマーケットや産業などをどう捉えるべきかが、次のポイントです。

1つ目は、技術が分割化されていて、個々の技術で高い優位性を持ったとしても、その産業や市場でリーダーシップを取れず、要素技術のリーダーシップが必ずしも市場のリーダーシップにつながりません。もう一つはプラットフォームが大きな存在感を持ち、このプラットフォームにデータが集中していく構造があります。プラットフォームは、需要と供給の両面で、規模の経済性が働いて、独占化する傾向を持っています。技術が変わる中で、成熟した公益事業のような捉え方は、必ずしも適切ではなく、産業の特性をどう踏まえてどのような競争政策、規制政策が望ましいのかを考えていきたいと思っております。

このような技術の複合的連関が深まっていくことによって、ビジネスモデルが変わってきています。AIがビジネスモデルで活用されることによって、新しいビジネスアーキテクチャーが見られるようになり、移り変わりが早い世界だということ意識しておく必要があります。

図表 1

2. デジタル経済の技術特性・産業特性

技術特性（要素技術の急速かつ持続的な進歩が起こる）

- ・半導体の集積度や機能の向上（ムーアの法則は（まだ）死なず）
- ・通信速度の増加（4G, 5Gから beyond5G, 6G, NTNの時代へ）
- ・仮想化技術の進歩（クラウドの基盤技術）
- ・人工知能の進化（深層学習、強化学習から自己強化学習へ）

産業特性（需要・供給の両面で著しく規模の経済性が働く）

- ・分割された技術リーダーシップ
⇒要素技術のリーダーシップが必ずしも市場のリーダーシップに繋がらない
- ・プラットフォームへのデータ集中
⇒需要・供給の両面で規模の経済性が働き市場が独占化する傾向

⇒ 技術の複合的連関の深化によってビジネス・モデルのダイナミックな変化が起こる！

⇒ デジタルプラットフォーム（DPF）の市場支配力は、これら補完的技術の深化・発展に合わせたビジネスモデルの継続的なイノベーションによって獲得されてきた！

6

デジタル・プラットフォームの市場支配力は、補完的技術の進化発展に合わせて、ビジネスモデルを継続的にイノベーションしてきた事業者によって獲得されてきたことも、理解しなければならないポイントです。

1999年にBresnahanとGreensteinという人が、分割化されたリーダーシップとして述べているとおり、個々の技術で大きなリーダーシップを取ったとしても、産業、市場でリーダーになれないという状況が、広く見られるようになってきています。知的財産権面から眺めても、例えば、4G、5G、6Gなどの特許が、多くの事業者によって分散して所有されているので、標準必須特許としてパテントプールにまとめていくことが求められています。

プラットフォームへのデータ集中の背景には、デジタル・プラットフォームが需要と供給の両面で規模の経済性が働く、独占的な市場になりやすい傾向があります。

需要サイドの規模の経済性のことを、ネットワーク効果と言います。ネットワーク効果に関しては、電話のネットワークのように加入者が増えることによって電話の価値が上がるのを直接的ネットワーク効果と言います。また、補完的な技術や、補完的な財・サービスなどの値段が下がる

とか、あるいは品質が上がることによって、当該技術あるいは製品の価値が上がる効果も働きます。これを間接的ネットワーク効果と言い、とりわけデジタル経済では、間接的ネットワーク効果が重要とされています。

規模の経済は、供給サイドでも強く働きます。供給サイドでは固定費が大きければ大きいほど、規模の経済性が強く働き、もちろん設備投資による固定費も大きいのですが、供給サイドではデータ収集であるとか、ソフトウェア開発、研究開発投資に関わる固定費もあります。こういったものが大きくなるので、大きな規模の経済性が働く面もあります。需要サイド、供給サイドの規模の経済性が、プラットフォーム市場における独占的な地位を維持する鍵となるといえます。

もう一つデジタル経済を特徴づける重要な市場構造上の特徴に、ビジネスモデルの多様性があります。とりわけデジタル経済を特徴づけるビジネスモデルとして、「水平分離型」という言葉が使われます。

これは、モジュール化された個別の構成要素に応じて、プラットフォームが機能的に分離されたビジネスモデルのことを言います。これに対して従来の古い、例えば電話ネットワークのようなものは、個々の構成要素を垂直統合したような「垂

□ 財団事業報告

直囲い込み型」ビジネスモデルで、エンド・ツー・エンドで、一気通貫でサービスを提供するモデルです。

一方、デジタル・エコ・システムでは、モジュールがキーワードになり、水平分離された個別の構成要素がモジュール化された形で連結されていく水平分離型の市場構造が典型的に見られます。とりわけデジタル・プラットフォームのビジネスアーキテクチャーは、この水平分離型が重要で、「分散から集中へ、所有から利用へ」をキーワードにして移行してきました。例えば、クラウドビジネスは、分散化したネットワークから集中化したネットワークへ、また、オン・プレミスで自己設備の所有から外部設備を利用するクラウドへと移行してきました。その際にモジュールを連携するインターフェースが、特定のプラットフォームに占有化される場合もあれば、社会に広く公開される場合もあるでしょう。最近の巨大なプラットフォーム事業者のビジネスドメインは、水平・垂直の両面に拡大しており、垂直合併とか混合合併が広く増加している傾向にあります。

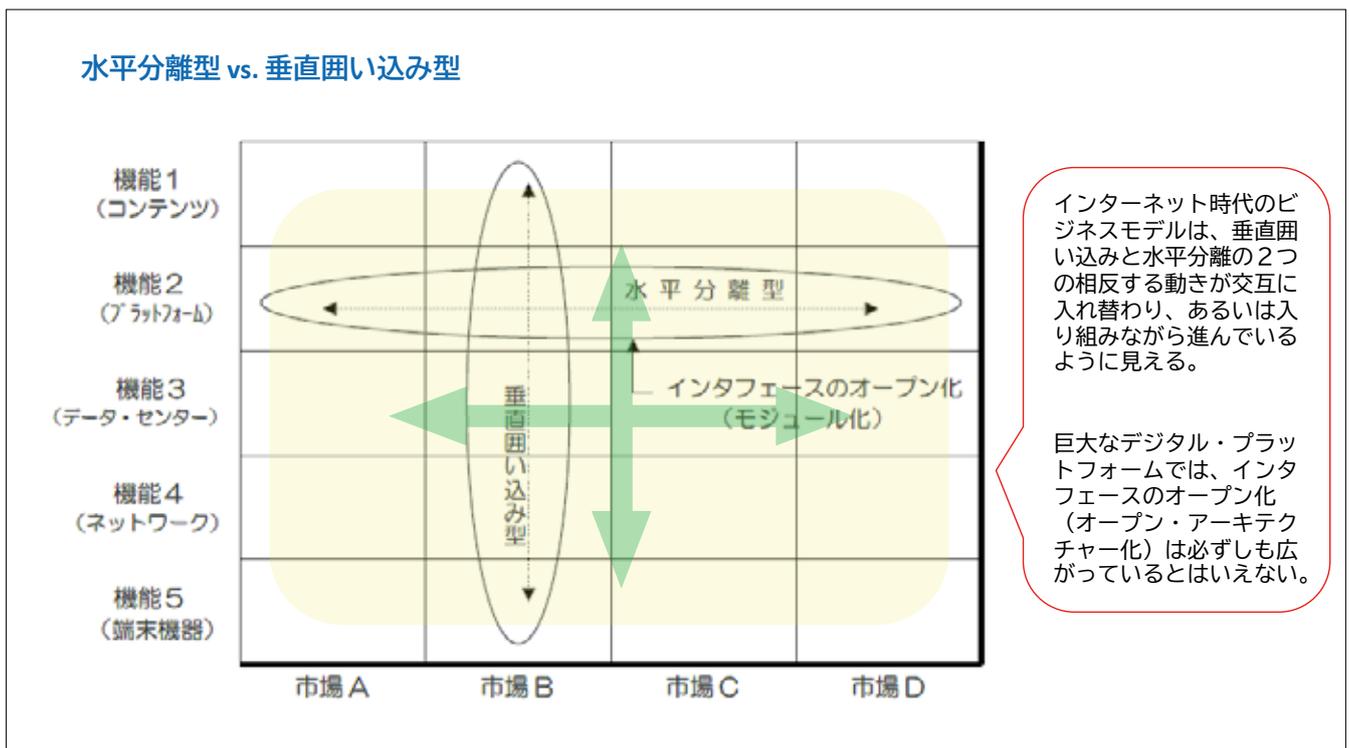
このことは、(図表2, 10p) で示すような感じになります。市場ABCDと横軸にあって、機能が1から5まで分かれているという仮定です。水平分離型は個々の機能、例えばプラットフォーム

に特化した事業者が、いろいろな市場にわたってサービスを提供するビジネスモデルです。一方、特定の市場Bだけに特化して、エンドエンドでサービスを提供している場合は垂直統合型、あるいは垂直囲い込み型といえます。インターネットのビジネスモデルは、水平分離型が特徴で、インターフェースのオープン化、モジュール化が、梃子となって進んできたといえます。

巨大プラットフォームでは、このインターフェースのモジュール化を軸に事業を展開してきてはいますが、同時にこの水平分離と垂直囲い込みが、相互に入れ替わって入り組みながら進むような面もあると思います。巨大プラットフォームは、面的にビジネスドメインを広げる方向へと拡大しつつあると言えるのかもしれませんが。そうなってくると、個々のプラットフォームは自分のネットワークを必ずしもオープン化しない傾向も見られています。

少しまとめると、インターフェースが広く公開されるオープン・アーキテクチャー、これはデータの共有化を通じてデジタル経済全体の効率化、最適化を促す。そういう意味では望ましい動きと言え、クラウドコンピューティングが、オープン・アーキテクチャーの普及を促すと期待されてきました。しかし、他方で、デジタル・プラットフォー

図表2



ムの要素技術の高度化とともに、ネットワークの分散化や分断化という逆向きの動きも見られます。膨大なデータのトラフィック制御では、エッジ・コンピューティングと言われているネットワーク構造の分散化が優位を持つ場合もあるでしょう。

近年、個人情報保護とかセキュリティが厳しく言われるようになってきて、これを理由としてAPI (Application Programming Interface) の開放をむしろ抑制する。ソフトウェアやデータの共有が困難となる状況も増えています。

さらに、巨大なデジタル・プラットフォームのビジネスドメインは、垂直合併、混合合併等を通じて、面的に拡大している傾向があります。データの可搬性、ポータビリティが十分でないまま、プラットフォーム相互のビジネスドメインが抵触する事態も生じています。分かりやすい例では、デジタル広告です。GAF Aと言われている巨大プラットフォームが、デジタル広告で大きなシェアを高めていく面があります。

ネットワークの分断化は、巨大プラットフォーム同士の競争という、新しい状況をもたらしています。そのことは同時に、利用者によるデータ移行のスイッチング・コストを高め、デジタル・プラットフォームへのロック・インを強化しています。

デジタル経済における競争と規制

上述のように、デジタル経済の顕著な特徴は、イノベーションのスピードが速いということ。そして、製品開発と研究開発は並行して進行し、新機能や新サービスを継続的に行うことが成功の鍵という特徴を持っています。プラットフォーム事業者たちは、そのために多角的な競争を展開しています。

4つのキーワードで示すと、「市場における競争」vs.「市場をめざす競争」、もう一グループとして「注目を集める競争」vs.「意思決定の枠組みを巡る競争」、ユーザーのログインの時間とかIDを囲い込む、集める競争です。ユーザー自身の意思決定の枠組みに働きかける競争、心理学用語でフレミングって言いますが、このような面での競争も行われていると思います。いわゆる競争法の領域にとどまらない政策課題、法的課題というものを生んでいます。

デジタル・プラットフォームに対して、国際的に規制を強化する動きが強まる背景を考えると、インターネットのエコ・システムでは、プラットフォームへのデータ集中が進んでおり、市場の独占化、寡占化の懸念が高まっています。また、プラットフォーム事業者を、従来の通商法とか競争法の規律だけでは十分に制御できないのではないかと懸念も生まれています。競争法は、基本的には事後的な規制ですが、事前的な規制をもっと導入すべきという動きが強まっています。また、国家主権を超越する政治的影響力や、個人情報保護といった基本的人権に関わる課題の議論も高まっています。

そういう意味で、このデジタル・プラットフォームに対して、さまざまな法令に基づく違反、違法性を問う訴訟が起きています。さらにプラットフォームへの規律を強化するための立法、指針、ガイダンスが策定されているのが、現在の状況です。

こういった政策課題を考える時には、入り組んだトレードオフに対する目配りも必要です。とりわけここで注目したいのは、3つのトレードオフです (図表3、14p)。

1つは、デジタル化による自動化が進んで生産性が向上するという、プラスの面がありますが、それが、所得分配の不平等化を強めているのではないか。あるいは労働分配率の低下をもたらしているのではないか、という議論があります。

2点目は、プラットフォームへデータ・技術・人材が集中することによって、研究開発を行う主体自身がプラットフォームに集中し、研究開発の多様性の確保という面では、むしろマイナスではないだろうか、という議論があります。

3点目は、データ集中が起きると、サービスの品質が上がりますが、一方で、プライバシーやセキュリティの確保に対するリスクを高めるという面があります。

こういったトレードオフを、適切にバランスさせる政策が求められています。競争政策の視点では、トレードオフに、どんな作用を働きかけるのかということが問われます。これは複雑で、簡単に答えが出てきませんが、3つのトレードオフへのインパクトを頭に入れながら、競争政策のあり方を考えなければいけません。また、プラットフォーム事業者の政治的・社会的支配力についても、頭の片隅に置かなければならず、多角的なト

図表3

プラットフォームへのデータ集中がもたらす3つのトレードオフ

①自動化等による生産性向上	vs.	所得分配の不平等（労働分配率の低下）
②データ・技術・人材の集中	vs.	研究開発の多様性の確保
③サービス品質の向上	vs.	プライバシー保護、セキュリティ確保

⇒これらのトレードオフを適切にバランスさせる政策が求められている！

⇒競争政策の視点：競争とイノベーションのトレードオフをいかにバランスさせるか？

▶さらに付言すれば、データ集中は、経済的な市場支配力のみならず、プラットフォーム事業者の**政治的・社会的支配力**も高める点に注意すべき

⇒ 3番目のトレードオフと関連（プライバシー、セキュリティ）

レードオフを考えていく必要に迫られています。

競争政策の側面から見た場合、トレードオフをどう考えるかには、イノベーションのインセンティブが、キーワードになります。データ集中が起こることによって、イノベーションが促される面もありますが、それはいつも正しいとは限りません。そのため、イノベーションにも、多様性、多元性が必要ではないかという議論もあり得ます。

独占的なプラットフォームをいかにして、潜在的な競争圧力の下に服させるか。これは「コンテストابل」と経済学で言い、競争可能な状態をいかに維持するかということが問われます。独占への傾向があり、独占化したプラットフォームが生まれることは致し方ない面がありますが、いかに市場の規律、競争的な規律を与えていくかを問われます。

ただし、規制を強め過ぎると、デジタル経済のイノベーションを阻害するかもしれません。日本円で何兆円という研究開発投資を、巨大プラットフォーム事業者は毎年行っており、大きなイノベーションの担い手であることは疑いようありません。過剰規制によってイノベーションを阻害しないことも考慮する必要があります。

イノベーションの担い手は誰かという問いは、経済学では、「シュンペーター仮説」と呼んでい

ます。シュンペーターは『経済発展の理論』と『資本主義・社会主義・民主主義』で、相矛盾することを言っており、想定している経済が違うと思っています。

『経済発展の理論』では、いわゆる小規模企業、個人発明家、アントレプレナーの役割を重視する議論がされます。一方、アメリカに渡った後、シュンペーターが書いた『資本主義・社会主義・民主主義』では、巨大な企業が20世紀初頭にイノベーションを主導する状況が生まれており、そういうことを強く意識しています。

市場集中、市場の支配力、市場独占に関心が高まっているのかについて、デジタル経済に即して考えます。

経済学的に考えてみると、米国でも2017年のオバマ政権のもとで出たレポート以来、市場集中が進んでいるとか、企業の収益率が拡大しているのではないかと、労働分配率が低下しているのではないかと議論が盛んにされるようになってきています。

こういった点を、個別産業のミクロ的な視点だけから論じているだけでは、十分に説明できず、経済全体、マクロ経済、二国間あるいは国際的なマクロ経済的な視点によって、捉えるべきポイントが出てきているのではないかと議論も高

図表4

4. 日米欧における競争政策・規制政策の展望

欧州委員会の動き

2017.6. Google Shoppingのサイトで自己の価格比較サービスを優先した行為を競争法違反と認定、制裁金 €2.42bn

2018.7. Google Android OSのプレインストールを強制した行為を違法と認定、EC制裁金€4.34bn

2019.3. Google AdSense が競合他社の配信する広告掲載を禁止した行為、また競合する広告掲載の承認に拘束条件を課した行為を競争法違反と認定、制裁金 €1.49bn

2020.7. オンライン仲介サービスの公正性・透明性の促進規則（P2B規則）

2022.11. デジタルサービス法（DSA: Digital Service Act）成立

2023.5. デジタル市場法（DMA: Digital Market Act）施行

2023.12 包括的AI規制法案に合意

▶ 欧州委員会はデジタルプラットフォームに対する競争法違反を問う訴訟を続けており巨額の制裁金を課す判決も相次いでいる

▶ しかし、訴訟による市場支配力の乱用への抑止力は不十分とみて、厳格な規律を課す指令や規則を続々と施行している

責任論」とよんだりします。

こういう考え方にはメリットもあるわけですが、一方で欧州型の厳格かつ包括的な規制をデジタル経済に執行しようとする、これには相当なコストを要するといった面も、注意しなければいけません。例えば、規制をする側にも、規制される側にもさまざまな専門知識を持つスタッフが大量に必要になってしまいます。コンプライアンスのために、膨大な要員が必要になってきます。

ビジネスモデルが多様になっており、それに伴って規制のルールも複雑になっていかざるを得ないという面もあります。規制コストが肥大化することは、プラットフォーム・ビジネスへの参入障壁となる危険があり、注意しなければいけないと思います。

次に、米国では、競争政策を所管するのは連邦取引委員会（FTC）と司法省（DOJ）で、ここでも2019年から、いわゆるGAFAへの監視が強まっています。上下両院ともに超党派で監視を強化すべきだという動きが起きています。

基本的には米国ではいろんな訴訟が今に至るまで続いているといえます（図表5、20p）。FTCがフェイスブック（メタ）とアマゾンをも所管して調査、DOJがグーグルとアップルの調査を所管するという合意が2019年にされて、現在まで、各々

所管の範囲で訴訟が提起されています。

もう一つ注目すべきなのは、2023年の7月に「合併ガイドライン草案」が、公表されました。何千件というパブコメが寄せられた結果、大幅な修正がされて、2023年12月に確定版が公表されました。米国の合併ガイドラインの強化、合併規制の強化は注目すべき動きだと思っています。

2021年バイデン政権は、FTCの委員長にコロンビア大学の先生だったリナ・カーン、司法省の司法次官補にグーグルの裁判で名を馳せた弁護士ジョナサン・カーターを任命しました。彼らは、反トラスト法の起草時の理念に返る新ブランド派と呼ばれる規制強硬派の位置に立つ人たちといえます。民主主義の擁護とか、中小企業・労働者の保護とか、貧富の格差の阻止なども競争政策の目的に位置づけるべきだとしています。また、市場メカニズムの規律を必ずしも信頼していなくて、市場集中や競争減殺が生じたことからただちに違法性を推定すべきだという考えです。企業分割、中小企業の保護、これによって価格が上がって、消費者が損害を被ることもあるかもしれないが、それも是認されることがあり得るというスタンスになります。

規制強行派の主導する訴訟が、繰り返し提起され続けているという流れですが、最近の司法判断

図表5

米国議会、連邦取引委員会（FTC）および司法省（DOJ）の動き

- 2019.6. 上下両院によるGAFA（Google、Apple、Facebook、Amazon）への公聴会開始
- 2020.10. 下院調査報告書（*Investigation of Competition in Digital Markets*）公表
- 2020.10. DOJ、Googleの検索技術の独占行為を反トラスト法違反として提訴
- 2020.12. FTCおよび46州司法長官がフェイスブック（現メタ）によるインスタグラム、ワッツアップ買収によるSNSの独占化を反トラスト法違反として提訴（継続中）
- 2021.7. 大統領令（Executive Order）により競争政策の抜本的強化を表明
- 2023.1. DOJ、アルファベット傘下のグーグルによるインターネット広告技術の独占行為を反トラスト法違反で提訴
- 2023.6. FTC、オンラインモールにおけるアマゾンの行為が反トラスト法に違反するとして提訴
- 2023.7. FTCおよびDOJ、合併ガイドライン草案を公表
- 2023.12. FTCおよびDOJ、合併ガイドラインを公表

- ▶ 米国では規制強化が超党派で主張されているものの、具体的措置を巡って政府や議会内で異論も多く、立法による規制強化が実現するかは予断を許さない状況にある。
- ▶ 上下両院による超党派の公聴会（2019.6）を受けて、FTCがフェイスブックとアマゾン、DOJがグーグルとアップルの調査を管轄する合意がなされ、この合意を受けて現在まで活発な訴訟が提起されている。しかし、裁判所はFTCやDOJの判断を支持しているとはいえない。

を見る限り、これらの考え方を必ずしも裁判所は支持していないと思います。消費者厚生を重視する伝統的なシカゴ学派の規範が、裁判所に深く浸透しているのではないかと推測します。米国では司法の独立性が高く、ここに影響が及ぶことは、そう簡単にはいかないというのが、現状だと思います。

最後に、日本のことも少し見ると、早くから規制の動きはありました。首相官邸にデジタル市場競争本部が設置され、総務省と経産省と公正取引委員会（公取委）で「デジタル・プラットフォームを巡る取引環境整備に関する検討会」も行われていました。また2019年には公取委でガイドラインの改定も行われ、プラットフォームを意識した改定も行われています。さらに、2021年には、いわゆる透明化法といわれる、デジタル・プラットフォームの規制・規律を与える法律も施行されています（図表6，22p）。

これは、日本流の独特の規制の仕組みで、私も関わっていますが、一定の成果はありつつも、限界も見えてきていると感じています。

共同規制と言われているものは、利害関係者の相互理解を深めるための「情報開示」がキーワードになり、これを通じて自主規制を促して問題解決を図ります。共同規制は、事前規制とも事後規

制とも言えない曖昧なもので、この情報開示を通じて自主規制を促すアレンジが日本でされた背景には、日本が独自に置かれた状況があったのだと思います。ただし、これでは不十分だという根強い批判もあり、内閣官房では「モバイル・エコシステムに関する競争評価の最終報告書」に基づいて、事前規制を導入するための立法の策定について検討が進められている段階です。

ただ、公取委もあまり訴訟がない、あっても確約と言われている和解がほとんどという状況でしたが、2023年10月にグーグル検索への審査を開始すると公表されたので、訴訟に一步踏み込むのではないかといえます。

欧米と比べて独禁法の事件審査、訴訟は圧倒的に少ないですし、行政機関の規模も、欧米と比べて小さい。また、エコノミストとか、ロイヤーという専門家層の厚みも薄い。こういう状況で、日本では、行政機関が事前規制や訴訟を仕掛けることが、あまりなかったという背景があります。

共同規制にもメリットがあって、技術変化が早いため市場の実態について十分な知識、情報を得ることは難しい。この中で、日本では、透明化のために、プラットフォームの協力と自主的な行動変容を促すことに、力点を置いてきたということです。

図表6

日本政府の動き

2019.9 デジタル市場競争本部の設置（内閣官房）

2019.12 「デジタル・プラットフォーム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」公表（公取委）

2019.12 「企業結合審査に関する独占禁止法の運用指針」の改定（公取委）

2021.2 「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」（透明化法）施行

透明化法によって、欧州の厳格な事前規制でもなく米国の活発な訴訟に見られる事後規制でもない、日本独自の**共同規制**（利害関係者の相互理解を深めるための情報開示等を通じて自主規制を促し問題解決を図る手法）を採用

2023.6. 内閣官房デジタル市場競争会議、「モバイル・エコシステムに関する競争評価の最終報告」を公表

2023.10. 公取委、グーグル検索の 안드로이드 端末への搭載の許諾契約が独禁法違反に当たらないか審査を開始すると発表

まとめると、欧米日で、各々かなり違いがあることがうかがわれます。国や地域の置かれた状況によって最適解、規制のあり方が異なると感じています。各国地域の規制環境に特有の違いがある。各々の市民に固有の価値観があるということです（図表7，24p）。

欧州は強制力のある事前規制、米国は時間と費用のかかる訴訟、日本ではそのどちらでもない官民連携という独特のフレームで運用されていると思います。

デジタル経済の競争政策のあり方

さてこのデジタル経済で、競争政策がいかにあるべきかでは、私は、4つの視点が大事だと考えます（図表8，25p）。

1つ目は、マーケットを見る場合、市場の画定、市場の定義が競争法では重要なステップになり、ここが従来型の市場の定義ではうまくいかず、この市場の定義を柔軟化することが必要だと思います。米国の「合併ガイドライン」の改定では、これが柔軟な定義になっており、これは日本も取り入れるべき、参照すべき重要な改正だったと感じています。

2つ目は、市場競争の多元化に対応しなければ

いけない。いわゆる価格競争、数量競争だけにフォーカスした需要の価格弾力性に立脚した市場の定義によって、価格競争、数量競争へのインパクトを考えるアプローチだけではうまくいかないことを考えていかなければいけない。

3つ目は、デジタル経済は、我々の個人情報を、ある意味、活発に活用するビジネスモデルであり、競争政策には、個人情報をめぐる競争への対応が、求められています。

最後に、日米欧の比較で浮かび上がったことで、事後的な法執行と事前的な抑止のバランスをうまく取ることも必要です。

こういう4つの視点から、競争政策のあり方を考える必要があると感じています。

1点目は、市場の定義の柔軟化です。プラットフォームは水平、垂直、相互へ面的に広がっています。水平のみでなく、垂直的な市場の連鎖を競争法の射程にきちんと取り入れていく必要があるということになります。

米国の「合併ガイドライン」では、このhorizontal、verticalという言葉がなくなり、related market（関連市場）という言い方をして、水平、垂直を明確に区別しないような市場の定義をしています。これは明らかにデジタル・プラットフォームを意識した変更だと思います。このような市場

図表7

独占規制:日米欧の比較			
	欧州	米国	日本
断続性判	市場支配的地位の乱用	独占化による消費者の損害	市場支配力の形成・維持・強化(競争の実質的制限)
立法思想	ドイツ源流の「オールド・リベラリズム」 競争当局に影響力を持つ	「新ブランドイス派」 民主主義の擁護や労働者保護、貧富の格差阻止など多元的価値の実現を反トラスト法の目的に掲げる。消費者厚生基準を批判	官民連携? 指針(ガイドライン)を示したうえで、自主規制と情報開示を通じて企業に行動変容を促す
特徴	事前規制 強力な制裁や排除命令を伴う法執行を目指す	事後規制 訴訟による抑止力に依拠。積極的な独占規制や企業結合規制を是認	共同規制 利害関係者の相互理解を重視。簡素なルールで効率的な法執行の強制力に乏しい
論点	規制コストが高い。複雑な事前規制はビジネスの参入障壁にも	「シカゴ学派」が浸透する裁判所は新ブランドイス派に懐疑的。他方で訴訟による判断は時間と費用がかかる	企業の協力を得られるかがカギ

三極の規制比較から示唆されるポイント

デジタルプラットフォームに対する規制は、国や地域によって最適解が異なるのではないかと

各国・地域の規制環境には特有の違いがあり、各々の市民に固有の価値観があると思われるためである。

欧州のように強制力のある規制に偏ることなく、また米国のように時間と費用のかかる訴訟にも頼らない日本流の透明化法の規制フレームはユニークである。

しかし、どこまで共同規制が実効性をもつかは今後のデジタルプラットフォームの行動変容にかかっている。

岡田羊祐「巨大テック向けルール、日米欧でなぜ違う：『規制観』比較」Nikkei Digital Eyes (2023年11月14日)
岡田羊祐「デジタル経済における競争政策の展望」『公正取引』880号(2024年2月号)

図表8

5. デジタル経済における競争政策はいかにあるべきか?

4つの視点:

- (1) 市場の定義の柔軟化
- (2) 市場競争の多元化への対応
- (3) 個人情報をめぐる競争への対応
- (4) 事後的法執行と事前的抑止のバランス

の定義の柔軟化は、有意義だと思います。

よく多面市場と言われており、複数の市場、補完的な市場がネットワーク効果によって連結される構造があり、市場では価格がゼロ以下となるようなサービスも行われています。従来型の需要の価格弾力性に依拠した市場の定義では、競争の実態が十分把握できなくなっています。市場の境界にこだわることなく、個々の行為によって消費者が実際にどのような損害を受けるのかというメカニズムを明らかにすることによって、競争侵害を柔軟に認定する手法が必要になっていると思います。

2つ目、市場競争が多元化すると、ビジネスモデルが日々革新されながら展開されており、ソフトウェア、個人情報などのデータをめぐる競争が激しさを増しています。こういう市場を目指す競争、イノベーション競争の枠組みに、競争政策がどのように向き合うべきかが、問われています。この点は、現在の競争法の執行の枠組みの中では

十分とらえきれていない面を明確化していくことが求められています。

3つ目が個人情報をめぐる競争で、デジタル・プラットフォームでは個人情報に関わる大量のデータを収集活用して、プロファイリングをして、情報操作をして、ユーザーの意思決定に作用する「ユーザーの注目を集める競争」とか「意思決定の枠組みに働きかける競争」が行われています。それがユーザーに不利益をもたらすようなパターンあり得るかもしれない。そうした懸念も高まっています。個人情報保護の強化と競争政策の連携が、必要になっています。

事業者に重い責任を課するという欧州型の考え方があり、一方で、fiduciary duty (信認義務: お医者さんや弁護士と同じように、特別な責任を負わせるべきだという考え方)があります。欧州型だと、DSAやDMAのような厳しい事前規制を課すべきだということになります。

保護の強化と政策の連携への対応が求められていますが、どのようにモニターして、責任を負わせて、罰則を科すかというルール作りは容易ではありません。EUでは、複雑で膨大な規則、ガイドラインなどのルール作りが必要になっています。これは、先ほど述べたように、プラットフォーム・ビジネスへの参入障壁となってしまう危険が

あります。

4点目は、事後的な執行と事前抑止のバランスで、共同規制の考え方には、それなりのメリットはあると考えます。しかし、批判もあるので、日本は、この立ち位置を修正する方向へ動きつつあるという状況だとみています。

簡潔にまとめると、デジタル経済のエコ・システムは、半導体、情報通信、仮想化、人工知能などの要素技術が相互補完的かつ急速に進化している。個々の要素技術のリーダーシップが必ずしも市場のリーダーシップにつながらない。市場のリーダーシップを取るためには、ビジネスモデルの継続的なイノベーションが必要となります。

デジタル経済ではプラットフォームへのデータ集中が、市場支配力の源泉である。それは補完的

な技術の進化、発展に合わせたビジネスモデルの持続的なイノベーションによって、獲得されてきました。この面はもちろんポジティブに評価すべき面があるといえます。

一方で、その市場支配力が強くなりすぎているのではないかという議論をしてきました。望ましい競争政策のカギとなるのが、市場の定義の柔軟化、市場競争の多元化への対応、個人情報保護への対応、事後規制と事前規制のバランスという、4つの視点が重要になるという結論になります。

もう一つ加えると、これら複雑な政策課題の適切なバランスを図るためには、補完的制度や国・地域の市民の持つ社会的価値観の違いに応じて、異なる競争政策の枠組みが求められます。