

デジタルプラットフォームの 競争政策上の問題

情報通信法学研究会

通信法分科会

大阪大学 武田邦宣

問題の所在

- インターネットやデジタルコンテンツにかかわる産業において、競争法の適用はどうあるべきか。
- Google, Amazon, Apple, Facebookといったオンラインの巨人は、ICT分野での「ゲートキーパー」となるべく、激しく競争する。これらデジタルプラットフォームは、サービス、アプリについてイノベーションの揺籃として機能し、自らもイノベーションで競争する。しかも、ユーザーの利用は無料であることが多い。これらから、競争法規制は不要のように思える。
- しかし他方、デジタルプラットフォームは、幅広いサービスに競争制限効果を及ぼすボトルネックになる。ユーザーは、自ら作成・入力した情報(データ)と引き換えにサービスを利用しており、“無料”ではない(Data is a new currency)。これらから、やはり競争法規制は必要のようにも思える。

プラットフォームの価格設定

- 双方向市場の二市場には、間接ネットワーク効果(正のフィードバック効果)が存在する。プラットフォームは、2つの市場間に生じる同外部性を内部化することで、利益を得る。需要の価格弾力性が大きい需要側に低価格でサービスを提供し、需要の価格弾力性が小さい需要側に高価格でサービスを提供する。これによりプラットフォームは自らの利潤を最大化する。
- 「プラットフォーム」の定義は論者によって異なるが、このような価格構造(price structure)をもって、同定義を行う者が多い。すなわち、一方の市場に対する価格を引き上げ、他方の市場に対する価格を同じだけ引き下げた場合に、取引数量に影響を与える場合に、そのような価格設定を行う者を、プラットフォームと定義する。プラットフォームは双方の需要者を取引に参加させるために、価格構造を設計する必要がある。
- このような価格構造の結果、前者のサービスはしばしば「無料」となる。後者のサービスは限界費用を超えた価格付けとなるが、間接ネットワーク効果による需要増大の利益が大きい場合、必ずしもその効用を害することがない。
- そもそも、オンラインプラットフォームについては、限界費用は極めて小さく、固定費を回収する必要から限界費用を上回る価格設定は不可避であり、市場支配力を評価する指標として適切ではないという問題もある。

無料サービスと市場支配力の弊害

- サービスが無料であるからといって、市場支配力の弊害から解放される訳ではない。また、「無料」だからといって、「一定の取引分野」が画定できない訳ではない。伝統的な市場支配力分析においても、「freemium」戦略、バンドル戦略などについて、不当廉売規制、抱き合わせ規制が検討されてきた。
- 双方向市場における無料サービスの提供については、①競争的価格はマイナスであるべきところ「無料」水準に価格引き上げがなされているという価格競争の側面における弊害のほか、②サービスの品質を悪化させるまたは多様性を消滅させるという、非価格競争の側面における弊害がある。また、③個人データを収集して、幅広い市場で支配的地位を形成するとその将来の弊害をどのように評価するかという問題もある。
- 以上の弊害について、無料であるがゆえに、需要者が弊害に気づき難いという問題がある。特に、②の非価格競争の弊害について、需要者の現状維持バイアスを利用した、品質低下の可能性を指摘するものも存在する。

無料市場とSSNIP基準

- 伝統的な競争法分析は、価格・数量に基づく競争を念頭に、市場シェア分析を道具としてきた。
- A社とB社の合併が問題になったとする。合併会社の市場シェアを分析のスタートとする。市場シェア3%では競争に影響はなさそう。市場シェア100%では競争への影響は必然である(独占)。
- 市場シェア分析が意味を有するためには、正確な市場画定が必要である。独占が成立する範囲で市場を画定し、その範囲でA社とB社の市場シェアを算定して、初めて市場シェアが市場支配力分析に意味を有する。
- このような考えに基づく市場画定の道具が、SSNIP基準である。SSNIP基準は、「小幅であるが有意かつ一時的でない価格引き上げ(small but significant non-transitory increase in price)」を仮定することにより、競争的要因を有する者を識別する。

無料市場とSSNIP基準

- しかし間接ネットワーク効果を考慮せずにSSNIP基準を適用するならば、狭すぎる市場が画定される可能性がある。間接ネットワーク効果を考慮すれば、価格引き上げに伴う需要の減少分が思いのほか大きく、より広く市場を画定すべきであったと言える場合がある。
- これとは反対に、SSNIP基準の適用により、広すぎる市場が画定される可能性もある。「無料」市場におけるSSNIP基準の適用である。米国における最近の判例には、P2Pサービスにかかる市場画定において、需要の交差価格弾力性に注目すべきとした上で、「極めて僅かな料金が請求されるだけで」、ユーザーが移動する可能性が残るとしたものがある。
- たしかに、行動経済学の知見を基に「無料」が有する需要の吸引力が指摘されており(補論)、僅少な価格引き上げに伴う需要の変化分は大きいそうである。しかし、0円にSSNIP基準を適用しても0円のままという問題のほか、双方向市場における独占者は、独占価格として「無料」価格を設定しており、いわゆるゼロファンファラシーの問題(独占が成立する範囲で市場を画定するつもりが、独占を前提にしてSSNIP基準を適用する結果、広すぎる市場を画定してしまう)を回避できないという問題がある。

SSNIP基準の修正(1)

- 0円という価格のみに注目した分析は、問題の行為に競争制限効果はない、または消費者厚生を改善しているといった単純な結論に至りやすい。そこで、SSNIP基準適用の問題を認識して、次のような提案がなされている。
- 第一に、双方向市場における2つの市場の価格を足し合わせた上で、SSNIP基準を適用すべきとするものである。たとえばクレジットカードのプラットフォームが、需要者を異にする2つの市場で活動している訳ではなく、カード利用者に対してクレジットカードによる決済サービスを提供する市場で競争していると観念する。インターチェンジフィーをはじめとする様々な費用も、結局のところ、カード利用者が、それを負担するというのである。
- しかし同修正が可能となるのは、プラットフォームが取引を媒介する機能を果たす場合、すなわち市場の二面に存在するユーザー間に「取引」が存在する場合に限られる(マッチング型プラットフォーム)。ユーザー間に取引が成立しない場合(オーディエンス型プラットフォーム)、費用転嫁の可能性が存在しないからである。

SSNIP基準の修正(2)

- 第二に、価格の変化を仮定するSSNIP基準とは異なり、品質の変化を仮定するものである(SSNDQ基準)。価格引き上げではなく、品質の低下を仮定して、独占が成立する範囲で市場を画定しようとする。
- しかし同方法には、品質の定量化が難しいとの問題がある。品質競争の側面は多様であり、その評価は主観的なものにならざるを得ない。たとえば自動車の品質といっても、加速、燃費、環境負荷など、さまざまに存在し、それら複雑なパラメーターを評価することは、主観的なものにならざるを得ない。
- もっぱら価格に関心を有し、品質を二次的なものと認識する消費者には、そもそも品質を評価する知識がない場合もある。

SSNIP基準の修正(3)

- 第三に、ユーザーが負担する「費用」の上昇を仮定すべきとするものである(SSNIC基準)。その具体的内容については、「関心」を指摘するものと、「プライバシー」を指摘するものがある。
- 前者は、「関心(attention)」を費用と捉える。Evansは、プラットフォーム事業者は、他の市場の活動に必要な投入財を求めて競争している。そして、それはユーザーの「関心」とする。ユーザーの関心は時間に制約を受け、プラットフォーム事業者は、ユーザーの限られた「時間」を求めて競争している。関心を振り分けるための時間の有限性が、活発な競争の原動力である。
- このような考えを前提にすれば、たとえば広告の時間が5%増加することによる、需要の代替性を検討した上で、市場を画定することになる。
- なお、Evansは、「関心」を求めた競争は、商品、サービスの枠を超えて、プラットフォーム間、チャンネル間において、極めて活発に展開されているとする。Evansは、プラットフォーム間のサービスを超えた競争の結果が、無料サービスの提供である。特定ユーザーを対象にした価値あるコンテンツを提供できるプラットフォームのみが、有料にて同サービスを供給できる。「関心」を求めた活発な競争に注目することなく、「サービス」の機能のみに注目することでは狭い市場が確定されてしまい、過剰規制の恐れがあるとする。

SSNIP基準の修正(3・続)

- 後者は、「プライバシー」を費用と考える。デジタルプラットフォームのビジネスモデルの一つは、ターゲット広告である。ユーザーは、個人データ(プライバシー)と引き換えに、無料サービスを利用する。このようなビジネスモデルは、伝統的なメディアのビジネスモデルと大きく異なる。個人データが「新たな貨幣」と呼ばれるゆえんである。
- このような考えを前提にすれば、たとえば個人データの提供量が5%増加することによる、需要の代替性を検討した上で、市場を画定することになる。
- たしかに、市場支配力の弊害として、これら「関心」や「プライバシー」の費用が大きくなる場合がある。たとえば、競争減少と広告量増大の関係を示す実証分析が存在する。また、検索エンジンやSNSなどの競争において、プライバシー保護を重視したサービスが登場していることは、プライバシーを費用と考える需要者の存在を示している。
- しかし、「費用」としてのプライバシーの問題が、プライバシー保護という先に見たサービスの「品質」問題と同じになるように、関心やプライバシーを費用と考えたSSNIP基準の適用については、いずれも費用の定量化が困難であり、そもそも需要者が関心やプライバシーの拠出を費用と認識しない問題が指摘されている。
- Facebook/WhatsApp事件決定に関して、欧州委員会スタッフは、プライバシー保護に関心をもってサービス選択を行なうユーザーが増加しつつあるものの、プライバシー保護の水準を中心に競争がなされるまでに至っていないと述べる。また、サービスの多くは経験財であり、経路依存性によって、必ずしも市場機能が十分には発揮されないとの問題もある。

無料市場に関する競争法実務(1)

- 無料サービスにかかる市場画定について、実務はどうか。欧米における競争法実務は、そもそも「無料」市場を画定することを回避するようであり、少なくとも一貫性を欠くと指摘されている。
- たとえば米国には、「検索市場(search market)」を独占するために検索結果を操作したとの原告の主張について、グーグルが検索サービスを有料で提供しておらず、また競争者も同サービスを有料で提供していないとして検索市場の成立を認めなかった事例がある。
- また欧州でも、委員会が、双方向市場における無料サービスの提供について、「有償の取引関係(trade relationship)」が必要として、当該無料サービスについて関連市場を画定することを回避する傾向が指摘されている。たとえばメディア産業について、視聴者側の市場を画定するのは有料放送の場合のみである。

無料市場に関する競争法実務(2)

- 無料サービスの画定に慎重な実務については、有料サービスへの注目によって、プラットフォームの競争問題は解決できると考えられていたと指摘される。しかし視聴者側から利益を得るか、広告側から利益を得るか、またはそれらの組み合わせで利益を得るかは、事業者のビジネスモデルによる。
- 有料放送と無料放送のように、有料サービスと無料サービスが需要者にとって代替性を有することはあるし、代替性を有さない場合もある。プログラムやコンテンツによって差別化される場合のほか、広告量に応じて差別化される場合も存在しよう。広告を好まない需要者が存在するからである。このような差別化の程度が、別市場の画定につながり、また市場分析に影響を及ぼすことはある。
- しかしながら、単に「無料」を理由に、市場を画定できず、また競争制限的でないとは判断することは、過少規制の問題を引き起こす。プラットフォームは双方向市場で競争しており、間接ネットワーク効果を前提にそれぞれの市場における競争制限を検討すべきである。

デジタルプラットフォーム間の競争

- 上で見たSSNIP基準の修正は、価格および品質に現れる市場支配力を前提にする。しかし、そもそもプラットフォームの競争優位性がイノベーションやデータの集積により決定付けられるのであれば、SSNIP基準やSSNIP基準の修正では対応できない。
- SSNIP基準は、一面市場における価格市場を念頭に置くが、そもそもデジタルプラットフォームはそのような特性を備えることがない。デジタルプラットフォームに対する競争法規制の問題は、伝統的な市場支配力分析の限界問題との性質を有する。
- 以上から、市場画定や市場シェア算定に拘泥せず、競争制限行為に直接注目する分析手法、また競争上のボトルネックに直接注目する分析手法が検討される。前者はイノベーション活動の阻害行為に注目し、後者はデータ集積に注目するものである。以下、それぞれを検討する。

イノベーション(1)

- デジタルプラットフォームの特徴の一つは、継起的イノベーションである。それらは、価格・数量ではなく、イノベーションに基づく競争を行なう。
- Microsoft/Skype事件決定では、サービスが無料で提供されていることから、商品の品質が重要な競争パラメーターであり、とりわけイノベーションが市場の原動力とする。
- Facebook/WhatsApp事件決定でも、競争は、機能、ユーザー数、クールさ、料金に基づきなされ、多くのサービスが無料であることから、機能が競争の中心的手段とする。

イノベーション(2)

- イノベーションに基づく競争が行なわれる市場では、市場画定・市場シェア算定という伝統的な市場支配力分析がうまく機能しない。仮定的独占者テストによって需要の代替性を計測しても、プロセスイノベーション、プロダクトイノベーションによりそれが大きく変化する可能性があるからである。一時的な独占はイノベーションへの正当な報酬であり、継起的イノベーションの原動力との評価もある。
- 市場画定・市場シェア算定分析がこのようなダイナミックな競争分析に適合しないことから、それら伝統的分析手法を離れて、競争制限効果に直接注目することが考えられる。
- イノベーションが活発な市場では、競争回避は問題にならず、競争者排除が問題である。したがってデジタルプラットフォーム市場では、「イノベーションの排除」に直接注目することがよいのではないか。
- 具体的には、①問題の行為がイノベーション活動について当事者が有するインセンティブを毀損することがないか、②問題の行為により当事者が競争者によるイノベーション活動を阻害する能力・インセンティブを有することにならないを、事例ごとに見る。

データ市場(1)

- デジタルプラットフォームについて、イノベーションと共に、事業者の競争上の地位を決定付けるのは、データである。スマホ、スマートメーター、ウェアラブル機器、さらには「モノのインターネット (Internet of Things)」を通して、広く大量にデータが収集され、それが多くのサービス市場における競争上の地位に影響を与える。
- 広告市場についても、データがターゲット広告の精度を高め、事業者の競争上の地位を決する。また3Dプリンターやロボティクスの進展は、サービス市場だけではなく、商品市場への影響をも内包させる。データは、大量、高速、多種、高価値であるほど大きな価値を有し、そのようなデータはしばしば「ビッグデータ」と呼ばれる。データを求めた取引も多いという。
- そこで、デジタルプラットフォームにおける投入財としてのデータの価値に注目して、「データ市場」を画定すべきとの意見がある。データ市場の画定により、デジタルプラットフォーム間の競争を適切に把握できるというのである。

データ市場(2)

- 「データ市場」を正面から画定した事例はないが、データの保持に起因する競争戦略上の地位に関心を示す事例が現れている。
- Facebook/WhatsApp事件決定では、データ収集におけるFacebook社の地位に言及する。異なるサービス市場におけるデータを組み合わせることにより、ターゲット広告の精度を高め、それによる競争者排除の可能性を検討する。
- ヤフー/一休企業結合事例では、「本件行為後、一休のオンライン旅行予約サービス業・オンライン飲食店予約サービス業において、ヤフーがインターネット広告業等の事業活動を通じて得た消費者の購買行動等に関する情報を利用することが可能となることにより、当事会社の事業能力が向上する可能性がある」とする。
- その上で、「当事会社以外の事業者も、様々な方法により、消費者の購買行動等に関する情報を得ることができるものと考えられる」ことなどから、問題なしとする。

おわりに

- デジタルプラットフォームが提供する「無料サービス」、
「イノベーション」は、それら伝統的な競争法分析に大きな
課題を提示している。
- また競争上のボトルネックとしての「データ」の価値をど
のように評価するのかという問題もある。情報処理可能な
データの飛躍的増大(ビッグデータ)、コンピュータの計算
能力の向上、人工知能(AI)の技術革新から、データとの
接点やデータの利活用を巡る競争が激しさを増している。
- 競争法と「プライバシー」保護との関係も、重要な論点で
ある。ここでは、①プライバシー保護の程度をサービスの品
質としてどのように評価されるのか、②プライバシー保護
の公的規制の枠組みでの競争をどのように評価するのかと
いう問題がある(Microsoft/LinkedIn事件決定)。

補論：無料の顧客誘引効果

- 近年、行動経済学の立場から、「無料」の顧客誘引効果を指摘する議論がある（zero price effect）。
- 「2つ買えば半額」と「1つ買えば1つ無料」では、後者の方が売り上げは大きい。
- アマゾンが欧州で「配送料無料」を導入したところ、誤ってフランスでは10セントの配送料を請求するとの表示をした。フランス以外の加盟国でアマゾンは売り上げを大きく伸ばしたのに対して、フランスでは売り上げがあまり変わらなかった。
- 「無料」はなぜ強い顧客誘引効果を有するのか。①無料は需要者に特別な満足感を与える、②無料の場合に商品選択の意思決定は容易であるといった説明がなされている。