

(パソナ総合研究所 第三回提言)

デジタル・データ・エコノミー時代の競争政策

—テクノロジーの進化とデジタル・データ・エコノミーの流れを妨げるな！—

2019年3月
パソナ総合研究所 運営委員会

(はじめに)

- 我が国は、明治時代の官営事業の民間払下げを契機に近代的産業の著しい発展が始まり、また、戦後も川崎製鉄（現 JFE）による千葉製鉄所の建設やホンダの四輪車製造への参入にみられるように、当局の締めつけをはねのけ、果敢な決断をした当時の民間のベンチャー精神により経済発展を遂げた歴史を持ちます。

現在の時価総額上位を占める通信関連企業も、1980 年代の電電公社の民営化と通信市場の開放という規制改革に伴い、新規参入企業による競争と様々なサービス開発により発展してきたのです。このように規制がある分野こそが、その改革を通じベンチャーの参入を促せば、大きな発展余地があると考えられるのです。
- ここ 10 年のグローバル市場をみると、もともとは書籍の EC から発展したアマゾンや PC から発展したアップルを含む GAF A が世界を席卷し、中国でも BAT（バイドゥー、アリババ、テンセント）といった巨大な I T プラットフォーマーが生まれました。その一方、我が国では、検索・メディアサイトのヤフーや EC での楽天など国内では圧倒的なマーケットシェアを有した企業は生まれても、グローバルなプラットフォームとして発展していく企業はありませんでした。
- 近年、世界では最も成長した IT ユニコーン企業としてウーバーや Airbnb が挙げられ、アジア諸国でも同様のビジネスモデルを採用したベンチャー企業が次々と成長しています。これらの企業は、IT テクノロジーを使い遊休リソースの有効活用を進め、タクシーや宿泊業界というどの地域でも規制のある分野で利用者のニーズを開拓し新たな市場を創出してきました。しかしながら、我が国では、こうした分野でベンチャー企業の発展はみられていません。このままでは、わが国だけが、テクノロジーの進化とそれを活用したビジネスの発展にとり残されることになりかねません。
- パソナ総合研究所では、電力や医療といった規制分野でのベンチャー起業家等が参加して開催した 2018 年 11 月のフォーラムを皮切りに、FinTech 分野の沖田 S B I 大学院大学教授、また米倉法大教授や八田アジア成長研究所理事長を講師とするワークショップを開催し、更なる経済活性化のための規制の在り方やベンチャー振興のための課題について議論を進め、このたび運営委員会により最終的な提言をとりまとめました。
- 既に中国を始め多くのアジア諸国が新しいビジネス分野で我が国を追い抜きつつある今、我が国が取り組むべき課題について提言を世に問いたいと存じます。

(IT プラットフォーマーが生まれぬ土壌)

- 中国では、全人口が 14 億人弱、生産年齢人口が約 9 億人に対し、アリババ、ウィーチャット（テンセント）は、数億人を超えるアクティブユーザー、決済を利用するユーザーも数億人それぞれ有しており、事実上この二社で殆どの中国の成人データを有する超巨大プラットフォームに成長しています。両社はこのデータを活用し、祖

業である EC やゲーム・SNS 事業から、マーケティング、決済、金融・信用調査だけでなく様々な領域の事業会社を通じて事業展開を行うほか、地方政府や地方警察などの業務の一部までも代行するようなサービスを提供しています。

デジタル・データ・エコノミーは、データを大量に集めれば集めるほど、そのデータの緻密な解析と活用を通じ、追加費用が逡減する中で、より利便性の高い多岐に渡るサービスの創出が可能になるという特徴があります。すなわち、強者がより強大な強者になるのは避けられず、自然に寡占ないし独占状態が生まれてくるのです。

- これに対し米国の GAF A は、グローバルにはより多いユーザー数を有しやはり様々な事業に進出していますが、金融などの領域では米国の連邦及び州政府の強い規制もあり、中国のプラットフォーマーのような事業展開は行いえていません。また、ここに来て、EU を中心に個人情報保護の観点から GAF A のようなプラットフォーマーの事業に対する監視が強まり、更にデータ独占による支配的地位を利用した優越的な取引という独占禁止法的観点からの批判も国際的に強まっています。

このように、中国と米国の巨大プラットフォーマーの間でも事業展開に違いが生じつつありますが、その違いを生み出す大きな要因として各国の規制当局のスタンスの違いがあるのは言うまでもありません。

- 翻って、我が国をみれば、前述したようにプラットフォーマーと呼べる企業は生まれていません。この背景には、無論そうしたビジネスモデルを開拓できなかった民間側の問題もありますが、個人情報保護も含め法律上のグレーゾーンについて必要以上に狭くとらえがちな土壌があるのではないのでしょうか？特に、有望な分野とみれば大企業が新規事業として続々と手がけることが多い我が国では、マスコミからの批判のリスクに備え過剰なまでコンプライアンスの縛りを自らにかける傾向があります。

また、新しい事業領域で成功者が生まれたとしても、ライバル企業やマスコミがそこにあるグレーゾーンの問題を指摘すれば、規制当局が早急に権限を行使して咎めることを良しとする土壌が国民の間に存在するのではないのでしょうか？

- 政府は特区に加え、サンドボックスの導入やスーパーシティ構想を進めていますが、民泊事業への自治体による上乗せ規制の例をみても、規制に守られている団体が地域で大きな政治力を持つ現状の下で大きな変化を期待するのは容易ではありません。

(遅れを逆手にとった逆転の可能性)

- デジタルデータの活用で我が国は出遅れましたが、一方では遅れたがゆえに最新のテクノロジーを一気に導入し、新興国のような Leapfrogging (カエル跳び型) の成長を遂げる余地も残されています。例えば、電力では自由化が遅れたため、最新のスマートメーターが各家庭に備えつけられた結果、古い欧州のメーターと異なりリアルタイムでの使用データの収集が可能になりました。今後ガスや水道にもスマートメーターが設置されれば、各家庭のエネルギー等の大量の使用データがリアルタイムで収

集・解析することが可能になり、スマートシティの実現にとどまらず、各家庭の警備や見守りなどの分野で新サービスの提供も期待できるでしょう。

- FinTech の分野でも、少し前まで仮想通貨市場の隆盛から我が国は規制が緩い‘Crypto Heaven’などと呼ばれましたが、キャッシュレスの普及の低さに見られるように本来のビジネス分野での活用は進んでいません。他方、中国で普及した簡易な QR コード方式に比べ、Suica などの非接触型 IC カード（モバイル型を含む）は技術的に優れ高い利便性があります。政府は消費税対策の一環としてキャッシュレス普及に向けた取組を推進しますが、当面 QR コード方式を入れるとしても、いずれ非接触型の普及を一気に進めれば、より高度なインフラを整備することも夢ではありません。

また、マイナス金利の厳しい経営環境の下、銀行などは業務の合理化に加え、従来のビジネスモデルの見直しに着手せざるを得なくなっています。国際的にみてオーバースペックな ATM の見直しだけでなく、ブロックチェーン技術など IT テクノロジーの活用で業務の合理化と新サービスの開発が急ピッチで進むことが期待されます。そのため、法改正で認められた金融機関による IT 企業の買収だけでなく、IT 企業による金融業界への参入も大胆に行われる仕組みも必要でしょう。

- 医療分野の電子化では、カルテは低いものの、レセプト（件数ベース）ではオンライン率で 76%、他の手段を含めた電子化全体で 98%に達しました。わが国の医療は、国民皆保険制度の下、医療機関への診療報酬と患者の治療費が均一の公定価格とされると共に、諸外国にはみられない広い範囲の診療行為が社会保険の対象とされることに特徴があります。このため、混合診療が認められず独自の診療サービスが発展しにくいとの問題はあるものの、国民が受けた診療に関するデータのほとんどが医療機関ないし保険者側に記録されているのです。皆保険制度がなく、診療報酬も自由に設定される米国では、軍人・退役軍人を対象にする保険制度のみが広い範囲での個人の医療情報を網羅的に有することが出来るのに対し、我が国では一定の仕組みさえ整えれば、一気に国民全体の個人の医療情報データを集積できる可能性があります。

（逆転に向けた鍵は？－ 個人情報取扱いと競争政策 一）

- デジタル・データ・エコノミーの恩恵を受けるには、個人情報を大量に集積して解析できる枠組みが不可欠です。例えば、医療に関する個人データの場合、個人が受診したそれぞれの医療機関等にカルテ、レセプトが、また保険者にもレセプトは残りますが、保存期間は法律上通常 5 年間と短い上、各医療機関に分散しています。また、診療を受けた個人が過去のデータを改めて入手しようとしても、それぞれの機関に場合により情報公開請求の手続きを求められるなど大変な手間とコストを要するのです。他の分野でも大なり小なり個人情報は様々な機関に点在し、個人情報を提供したはずの本人ですらどこにどんな情報があるか分からないのが実情です。また、公立病院などでは、独自の情報保護の規制がかかるケースもあります。

- こうした問題を克服し個人データの大量の集積を目指す大前提として、個人情報第一義的にはその個人のものとする情報オーナーシップを明らかにし、それに立って、機微情報（現要配慮情報）である医療情報も、その個人が容易に保有でき、本人の同意によりその情報を第三者に提供できるような法制度を整備する必要があります。

その上で、大量の個人情報の集積を可能にするためのプラットフォームを作り、関係機関や個人アカウントのあるネットワークと接続する仕組みを構築すべきです。既に一部でリリースのあった個人データ銀行のような構想も後押しする必要がありますが、その際には、個人情報の第三者への提供と非個人化された情報の流通につき明確なルールを定め、グレーゾーンについては実際に被害が生じた場合に民事上で解決し、当局が裁量的に介入しないことが望まれます。こうした情報の流通がクロスボーダーとなる場合には、日本政府が提唱する DFFT（Data Free Flow with Trust）の枠組みを検討する中で取扱いを決めていけば良いでしょう。

- また、既に述べたようにデジタル・データ・エコノミーは、その特性上利便性を高め最適化するには、独占や寡占状態をむしろ作り上げることも必要になってきます。個人データ銀行が設立されても乱立すればその特性を発揮できず、かつての国内検索サイトと同様先細りになりかねません。

我が国はしばしば指摘されるように、有望な分野とみれば右へ倣えで多くの大企業が参入する一方、容易には撤退しないため、多くの分野で国内市場に多数の企業が蠢く傾向がみられます。その背景には、上手くいかない事業領域でも従業員の雇用問題等から撤退の決断を行わない経営者とそれに異を唱えない株主の問題があると言われています。隣国の韓国では 90 年代後半の IMF ショックの際に政府が財閥の統廃合を断行し、基本的に一つの産業に一つないし二つの企業しか参入させない状態を作り、その企業がグローバル市場で戦うという構造を作り上げ成功しました。

GAF A は韓国の例とは異なり政府の政策で現在の状態を築いたわけではありません。しかしながら、我が国のように徒な乱立の起こり易い国では、独占や寡占が効率性を生むデジタル・データ・エコノミーの分野では、むしろ寡占を後押しするような政策をとることが必要かもしれません。九州の地銀の統合が独禁法の問題で費やしたような長い時間は、この分野では許されないのではないのでしょうか？

（政府への提言① －医療情報の集約も可能な個人データ銀行を推進！－）

- 現在我々の個人情報は、ネット上で GAF A のサービスを使用する際に必ずしもその個人情報保護ポリシーを理解しないままかなりの部分の提供に同意し、また GAF A 相互間で共有されたりしています。無料サービスに慣れてしまった大部分の人にとって今更 GAF A から脱退することは現実的でなく、今後網羅的な分野で GAF A に対抗し得るプラットフォーマーが生まれるのは現実的には難しいでしょう。

- 従って、GAFA のサービスの射程にない要配慮情報である医療情報といった特定分野で個人データ銀行のような機関に情報が集積される仕組みを作るべきです。そのため、まず情報オーナーシップが個人にあることを明らかにした上で、一定の安全性が確保された機関を認定し、本人の指示で医療情報の提供が医療機関からデータ銀行に自動的に可能になるよう個人情報保護法を含めた制度改正を行うべきです。

また、一つの機関に大量の情報集積がなされ長期保有が可能になるよう、情報提供者に負担がかからない程度に利用料に上限規制をかけた上で、参加者は少数に制限すべきでしょう。併せて、データ銀行からヘルスケアビジネスのため非個人化された情報が円滑に提供され、活用されていくことが重要です。このため、少なくとも個人データ銀行が加工して流通する非個人化情報は、非個人化のレベルを当局が過度に規制せず、問題が生ずれば個別に解決するような運用も重要です。

(政府提言② – デジタル・データ・エコノミーに相応しい産業・競争政策を！ –)

- 他の有望分野は決済情報の分野ですが、現在のようにポイントを提供する業者が乱立する中キャッシュレス化を推進しても、データの集積と解析は困難です。今後キャッシュレスを集中的に進める一定期間は、業者の統合を促進する政策を推進すべきです。M&A の優遇や一定の要件を満たす少数の業者に限ったポイントの補助をするなどを検討すべきでしょう。

また、銀行による IT 企業の買収や IT 企業による決済を取り扱う金融業への参入も大胆に規制緩和する制度を推進し、銀行がメガに集約されたように少数の企業に集約される体制を作り上げるべきです。このため、情報の集中がなされるよう政府が指定する分野について業者を集中させるため独禁法の適用を一定期間緩和し、その後情報の不当な独占がなされないよう、新規事業分野への参入規制や支配的地位の濫用など行為規制のみに集中することが必要と考えます。

こうした施策のため、独禁法の改正も躊躇うべきではありません。

(政府提言③ – デジタル・データ・エコノミーに向けた司令塔たる本格的組織を！ –)

- デジタル・データ・エコノミー時代を勝ち抜くための規制改革は上述したように個人情報保護法や独禁法をはじめ、各省庁が所管する様々な法律を見直すことが必要になってきます。同時に、関連分野でのベンチャー支援のため様々な予算や税制上の措置なども必要になるでしょう。

こうした政策を大胆に進めるには、これまでのように内閣官房に担当大臣を配置し少数のスタッフがサポートするような体制では不十分です。この分野で最新の制度やビジネス上の知見を持つ専門家をスタッフとして政府内外から集め、必要に応じ一括法の起案も出来るような強力な司令塔となる組織を時限付きで設置することも検討すべきです。

デジタル・データ・エコノミー時代の世界の動き

- ①世界を席卷するプラットフォームのGAFA
- ②中国では、成人人口（9億人）の殆どをユーザーとするアリババ、テンセントという超巨大プラットフォームが台頭し、マーケティング、決済、金融・信用調査から地方政府の業務まで広範に事業展開
- ③タクシードライバーや宿泊といった規制分野でUberやAirbnbのようなITエコノミーが誕生し、アジアでも同様の企業が成長



世界から取り残される日本

- ・本格的プラットフォームが生まれない
- ・他国でできるビジネスモデルが規制で展開できていない



逆転に向けた鍵

- ・国民皆保険で集まる医療情報を含めた個人データの取扱
- ・乱立を防ぎ、データの集中を図る政策



政府のとるべき政策

- ①**医療情報の集約も可能な個人データ銀行を推進する制度改革**
情報オナーシップが個人にあると明確化し、本人の指示で医療情報を各医療機関・組合から認定された個人データ銀行に提供される制度を法改正を含めて構築。そこから非個人化情報をヘルスケアビジネスに円滑に提供できる運用を実施
- ②**デジタル・データ・エコノミーに相応しい産業・競争政策を**
キャッシュレス化分野など政府の提案する分野は業者を集中するよう政策を推進。銀行によるIT企業のM&A及びIT企業による金融への参入を大幅規制緩和
- ③**デジタル・データ・エコノミーに向けた司令塔たる本格的組織を設置**
単なる担当大臣でなく、政府内で法改正や予算権限を有する強力な組織を時限的に設置



デジタル・データ・エコノミーの特徴

- ・大量のデータが集積されるほど、追加コストが通減する中、データの解析により新たなサービスの開拓が可能
- ↓
- 勝者が益々強くなり、独占、寡占が生まれ易い状況



日本の経済社会の土壌（規制以外のもの）

- ・法律のグレーゾーンを狭く捉え、すぐに問題視するマスコミと、当局の権限行使を期待する風潮
- ・風評を恐れ過度にコンプライアンスに囚われる大企業
- ・右へ倣えで参入し、不採算でも撤退しない企業行動から乱立しがちな市場構造



(参考)

(会合開催経緯)

- ① 2018年11月27日 パソナ総研第3回PIフォーラム「ベンチャーと規制改革」
パネリスト：ENECHANGE 株式会社 代表取締役会長 城口 洋平氏
株式会社 MICIN 代表取締役社長 原 聖吾 氏
BEENEXT PTE LTD. Founder & Managing Partner 佐藤 輝英氏
モデレータ：パソナ総合研究所長 竹中 平蔵
- ② 2018年12月25日 ワークショップ
SBI Ripple Asia 代表取締役/SBI 大学院大学教授 沖田 貴史氏
「Fintech における課題及び政策の方向性 –Game Changer としての FinTech–」
- ③ 2019年1月18日 ワークショップ
法政大学経営大学院 イノベーションマネジメント研究科教授 米倉 誠一郎氏
「日本の創造的対応を求めて”規制緩和はイノベーションを誘発する“」
- ④ 2019年2月1日 ワークショップ
アジア成長研究所 理事長 八田 達夫氏 「規制改革を妨げる地方振興策」

(ワークショップ参加者)

今村 竜夫 (パソナグループ)、江口 武也 (パソナグループ)、加藤 遼 (パソナ)、
亀井 諭 (JOB HUB)、亀田 隆明 (パソナ)、瀬田 千恵子 (パソナグループ)、
副島 智子 (パソナ)、瀧本 健太 (エコ LOVE)、玉井 龍馬 (パソナグループ)、
千野 智也 (パソナ)、辻 麻梨菜 (ベネフィットワン)、中野 弘基 (パソナテック)、
水野 康之 (キャプラン)、山瀬 正嗣 (パソナ)

(パソナ総合研究所)

所長 竹中 平蔵、事務局長 上斗米 明、神野 翔

株式会社パソナグループ パソナ総合研究所
〒100-8228 東京都千代田区2-6-2
<https://www.pasonagroup.co.jp/pi/>