

2021年10月21日

内閣府 知的財産戦略推進事務局 御中

検討会委員 増 島 雅 和

第4回 プラットフォームにおけるデータ取扱いルールの実装に関する検討会  
事務局説明資料について

所用により検討会当日の参加ができませんので、第4回検討会における検討事項（Step5-6：PFのガバナンスメカニズム（特にルール実装における国の役割）、Step6：ルールの再実装）について、事務局作成資料（19頁-22頁）につきコメント差し上げます。

1. PFのガバナンスメカニズムについて

1.1 参加資格要件の柔軟化

- 取引参加の資格審査から運用状況までの過程をコントロールするメカニズムについて、日本のシステムはとかくフロントエンドを厳格化して参加要件を厳しくする一方で、いったん入ってしまうとそのあとのモニタリングがおろそかになっているという単線的・形式的・硬直的なガバナンスメカニズムを敷きがちです。
- 参加要件（入口要件）を厳しくするのは、まだ事業も行っておらずサービスの市場ニーズへの合致（product market fit）も証明されていないプロジェクトに対して過度な負担をかけ、事業計画の立案を困難にし、結果として市場参加者を減らすという致命的な欠点があります。こうした問題を解消するために、新規参入者に対して一部のルールの遵守につき猶予期間を提供するオンランプ制度、参加要件の充足を一定期間免除する代わりに他のより制限的ではない個別条件を遵守することをPFと約定することで柔軟な参画を許容する制度、などの工夫を講じることが考えられます。
- 上記の一部免除制度を置いた場合、その後のモニタリングは、免除事由の解消に向けた事業展開の状況をモニタリングの中心に添えて、フォローアップしていくという措置とあわせて制度設計していくことが必要です。
- PFにとって参加者を増やしていくことはクリティカルに重要なので、PFのガバナンスメカニズムとして、参加資格要件の柔軟化のためのメカニズムを置くことが可能であり、さらにはPFを成立させるためにそのようなメカニズムを置くことが推奨されるものであることを明記いただきたく存じます。
- そのうえで、「この入り口だけハードルが高く、入ってからはフォローされない」という大学入学方式のガバナンスメカニズムが、日本のあらゆる業法上の許認可要件や取引所の審査体制などにはびこっている我が国の形式主義・硬直主義の悪癖であり、イ

ノベーションを妨げる要因の一つであるという視点を、今後の他の政策にも反映していただくよう事務局の皆さまにお願い申し上げます。

## 1.2 ガバナンスメカニズムの担い手について

- ガバナンスボディについて、PFの運営との独立性(ペーパー上は中立性とありますが、これは海外における independent ということであると理解しました)を確保することを必須要件とするかについては、以下の通り考えます。
- そもそもガバナンスメカニズムの担い手について、PFの運営の話とは別の議論をすることの根拠は、ガバナンスメカニズムの公正性と透明性を確保し、もってPFに対する参加者と社会に対する信頼を獲得しようという意図に基づくものです。公正性と透明性を確保し信頼を獲得するための方法として、独立したガバナンスボディが存在することは望ましくかつ重要なことでありますが、それ故にこれを必要とまで言うか(すなわち要件化するかどうか)がここでの問題の焦点と承知いたしました。
- この点は、趣旨とするところの「信頼」獲得が何に向けられたものであるかということと、PFのインセンティブを踏まえたルール形成の視点が重要と考えます。仮に独立したガバナンスボディは必須ではないとルール形成した場合、PFのうち信頼を重視する運営主体は独立したガバナンスボディを設ける一方で、商業上の効率性を重視する運営主体は独立したガバナンスボディを設けずに今般の基準を遵守したPFであり信頼できるのであると喧伝することになります。ここには基準に対するフリーライド(ないし基準によって確保しようとする信頼に対するフリーライド)が発生している点に注目すべきと考えます。
- 信頼とは公共財の面があり、個々の事業者がある仕組みを整えることによって当該事業者に対して信頼が蓄積されるということを超えて、ある制度の上で事業を行う業態全体(本件ではデータプラットフォーム事業という業態自体)に対する信頼をどのように構築するかという視点が重要です。
- 今回、我々が検討しているのは、これまでデータプラットフォームになかなかデータが集まらずエコシステムを構築するに至れていないという現状を改善するために、データプラットフォーム事業という新たな業態に対して信頼を付与するための方法論ということになりますが、「日本のデータプラットフォーム事業には独立したガバナンスボディが備えられている」という形で「制度」として位置付けることができることは、これによる追加コスト増といった負担面(こちらについては後述)を考慮しても、大きな価値があります。信頼の獲得がエコシステムを回すための核であるとするのであれば、「独立したガバナンスボディが存在すること」を制度要件とすることは理に適っていると考えます<sup>1</sup>。

<sup>1</sup> ある仕組みを制度とすることによって、業態全体の信頼を確保し正のネットワーク効果を働かせようという試みに、銀行業や保険業の自己資本制度を中心としたブルーデンシャル規制があります。これらは利

- そのうえで、独立したガバナンスボディをどのように実装するかは、各事業者がある程度柔軟に決めてよいことにするのがよいのではないかと思います。ガバナンスボディの設定と運用は、個々の事業者の事業モデルに照らして、信頼の獲得という趣旨を果たすものとして相当であれば足りるとすることで、個々の事業者は、ガバナンスボディの設定・運用にかかる負担を勘案しながら仕組みをデザインすることができます。
- 今般のルール形成において、独立したガバナンスボディが満たすべき最低要件、クライテリアを具体的にどのように定めるのかは、まさに試行錯誤の領域になると考えます。しばしば、「小さく生んで大きく育てる」という逃げ口上のもと、初めに厳格なものを設けて後から緩和すればよいという発想でルールを整備しようという発想でルール整備をする官庁がありますが、これは問題を起こしたくないという感情から目先のみ解決すればよい保身の発想にほかなりませんので、そのような気持ちになるところをぐっとこらえて、試行錯誤なのであるから問題が起こったら対処すればよいという鷹揚なスタンスで構えていただく必要があります。くれぐれも初めから高いハードルを設けるようなことはされないよう、お願い申し上げます。
- なお、独立したガバナンスボディを柔軟に設計することができるとした場合、必ずアカウントビリティの議論とセットで行っていただく必要があります。独立したガバナンスボディがいったいどのように構成されているのか、どのような仕組みのもとで機能しているのかといった仕組みに対するアカウントビリティと、ガバナンスボディの活動に対するアカウントビリティ（定期的な報告）の2つから構成されます。自ら守るべきルールを設計することができるとした場合、組織はインテグリティを確保するためそのルールを守ることが求められ、これこそがコンプライアンスということになりますが、このコンプライアンスは、自らが設定したルールを遵守していることについてアカウントブルであることと同義であるためです。

### 1.3 実効性確保に向けた国の関与について

- データ取引 PF は、データを集中化して需要と供給をマッチングすることにより、そのマッチングの制度を高め、集中化しない場合に比べて経済効用を高めることを狙うものです。ここには正のネットワーク効果を用いてデータから取り出すことができる経済価値をスクイーズするという発想がありますが、正のネットワーク効果が発生する

---

用者から預かった金銭を 100%保全することなく自らの投資・資産運用に流用することを認めることによって、社会全体の資金効率性を高めること（正のネットワーク効果）を狙う業態ですが、そもそも人々が資金を預けてくれなければネットワーク効果が働きません。そこで、この正の循環を回すために制度としてプルーデンシャル規制を課すことによって、銀行業・保険業を営む事業者であれば誰でも自己資本規制を遵守していると社会からの信頼を獲得し、そのうえで個々の事業者の特性に応じた競争をさせることで利用者の獲得を競うという仕組みとしています。銀行業・保険業が取り扱うのは究極的には金融データであることからして、これらの業態をガバナンスする制度が導入している知恵は、データ取引 PF にも応用が効くものと考えます。

以上は必ず負の効用が生じます。負の効用は、ネットワーク効果が十分に大きく発揮されることになった段階で顕在化し、社会にとっての問題として認知されることとなるのは、古くはモビリティネットワーク（自動車社会）から最近ではインターネットによるソーシャルネットワークに至るまでこれまで繰り返してきたことです。

- 負の効用による問題をいかに管理するかという課題がここに生じます。上記の通り、ネットワーク効果が十分に大きく発揮され経済価値を大きく取り出せるようになった段階では、データ取引 PF はすでに大きく収益を上げていますので、負の効用を内部化するためにデータ取引 PF 自身にそのコストを転嫁することは合理的ですが、これをまだ正のネットワーク効果による経済的効用を十分にスクイーズできていない段階で求めるのは下策です。なぜなら、その費用内部化を経済的効用を十分に生み出せていない段階から事業計画に織り込まなければならないため、結果としてそのような事業が生まれなくなってしまうためです。ここに政府が関与する必然性があります。
- 政府の関与は、市場の立ち上げにあたり、ロジカルには事業者本来負担してもらいべきコストを、その市場の立ち上げが日本全体の国益にかなう場合に、その一部を負担するという形で立ち現れますが、これは補助金という形にとどまりません。社会から生まれた付加価値を補助金という形で分配することも一つの方法ではありますが、いまデータ取引 PF で行われなければならないのは、データプラットフォーム事業全体の信頼を確保するためのディシプリンの付与であり、ディシプリンが信頼に足りるものであることを確保するためにディシプリンの実効性の確保です。ここに政府がどのように機能を提供することができるかということを考える必要があります。
- 政府は行政という制度により、公正性や中立性、透明性といった価値を体現しているとみなされており、このリソースをどのようにデータプラットフォーム事業に提供していくのがよいかということがここでの検討事項です。民間事業者との特性の相違に着目して、適材適所、餅は餅屋を実現するために政府が行うことができることは何かということを考えるべきです。
- ガバナンスを確保するために政府が行うことができる事項として、たとえば以下のものが考えられます。
  - ✓ 事業者に対して正のインセンティブを提供するもの
    - 政府による認定制度（お墨付き）による他との差別化
    - 認定の取消し制度の充実と適正な運用により、インセンティブの効果を強化することができる
    - そのためには認定の仕組みとモニタリング、取消しのための適正手続の整備に投資しなければならない
  - ✓ 事業者に対して負のインセンティブを提供するもの
    - ① 政府による公表、勧告
    - ② 政府による不利益処分（報告命令、業務改善命令、業務停止命令）

③ 政府による金銭的ペナルティの賦課

※ ②③は法律の手当てが必須、①についても保守的に見れば何らかの法律上の手当てが必要になると思われる。

✓ モニタリング機能の支援

① 各 PF が構築したモニタリングの仕組みを回すためのプロセスに政府が関与（例：各事業者のモニタリングプロセスをベリファイする仕組みを設ける）

② 常時モニタリングのための技術基盤を開発し、各 PF に実装させる（例：各 PF の情報システムに API を接続させ、政府側のデータ分析専門官がモニタリングを代替支援する）

③ 通報窓口の設置（例：取引参加者や PF の内部者からの通報を受け付け、通報を契機とした調査を行うことができるようにする）

④ 紛争解決手段の提供（例：ODR 制度の整備、ODR 事業者への経済支援等）

## 2. ルールの再実装について

- ルールの再実装の仕組み化のために第一に持たなければならない認識は「やりっぱなしにしないこと」です。作ったら終わりにしないために最も重要なのが、仕組みを作った政府側が常に最新状況に関する情報を得られるようにしておくことです。
- 政府側の情報のアップデートのために必要な点としてまず指摘しておきたいのが、上記 1.3 で説明したモニタリングのための政府の関わり設計が、政府の情報感度を大きく左右するという点です。モニタリングは、単にデータ取引 PF がルールに従っているかどうかを監視するというのみに意味があるわけではありません。モニタリングの過程で得られる情報や知見こそが、環境の変化やルールの過不足を認識するための端緒となり、ルールの再実装の必要性を検討する起点となります。したがって、やりっぱなしを排しルールの再実装を掛け声倒れに終わらせないために、いかにモニタリングの深度を深く設計することができるかということを考えていただく必要があります。言い換えると、政府によるモニタリングの設計は、ルールの再実装の仕組みを実効的に回すことができるために、どのような情報をどのような頻度で入手することができるようにしておくべきか、ということ踏まえて設計していただく必要があるということです。
- 第二に、上記の受動的な情報入手に加えて、いかに能動的に政府が情報を入手するかということを考える必要があります。これは政府が、データプラットフォーム事業に対してどのようにエンゲージするのかという課題です。データ取引市場を立ち上げてこれを透明性をもって公正に運営させることについては、政府と民間が共通のゴールとして掲げることができるテーマとなりますので、そのために政府がどのようにデータプラットフォーム事業を後押しすることができるのかということを常に考え、新たな施策を打っていくという仕組みを持つことが重要です。このような施策が成功した

マーケットの例として、同様にプラットフォームの事業構造を持つシェアリングエコノミーの例があります。これはシェアリングエコノミー事業者の団体と政府が共通の目線に立ち、様々な施策を政府と民間団体が一緒になって考え、実行するということが一定程度実現することができた事例かと思えます。プラットフォームはその性質上、初期にニワトリタマゴ問題（提供者がいないと利用者が増えず、利用者が増えないとPFに魅力がなくて提供者を引き付けられない）を抱え、収益が出るようになるためにはこれを乗り越える必要がありますが、データプラットフォーム事業者の団体と政府がこの壁を乗り越えるためお互いに得意分野でリソースを出し合うという構えで、政府によるデータプラットフォーム事業への積極的なエンゲージメント策を講ずるとよいというメッセージを、検討会報告書が想定する主要読者である政府担当者に発信していただきたいと思えます。

- ガイダンスに例示しておくべき事項が何かということ自体、何が正しいかわからない中での例示なので、ガイダンスに記載されるべきことは、なにが着眼点になるかということを含めてダイナミックに見直していくことができるための仕組みであり、それを回していくために必要となるプロセスや政府の姿勢といったものであるはずであると考える次第です。
- 再実装の記述パート自体がスタティックなものになっては腰砕けですので、再実装の記載がスタティックなルールベースのものにならないよう、きちんとプロセスベースで、ダイナミックな動きができることを確保するような記載としていただきますようお願いいたします。
- 国際的なデータ連携についても、現時点で各国のデータ施策は区々であり混沌としているところがあります。そのなかで我々が持つておかなければならないのは、確固とした原則と、その原則に従って柔軟かつ積極的に動くことができることにあります。我が国は信頼ある自由なデータ流通（DFFT）という理念を打ち立てて世界に発信した当事国であり、この理念から導き出される原則論を、（各国の国益に基づく戦略的な競争の面をほらみながらも）価値観を同じくする様々な国との共創のなかで生み出していく責任を世界に対して負っています。今回のデータ PF のルール形成における原則（P7に記載された着眼点）は、Society5.0をデータの文脈からとらえた包括的データ戦略のMVV(mission vision value)から導かれており、その背後にはDFFTという骨格があるわけですから、これらの記述を軸に置くべきです。特に、中途半端な「べき論」を書いて、これに縛られて新たな状況に対応できなかつたり、本来対応すべき行動を行わないことの原因にその記載が用いられることのないよう、十分に留意する必要があるとともに、できれば以上のことを明記して、想定読者である政策担当者に対して高い目線を維持して事に当たるよう、促す内容としていただければ幸いです。

以上