

2018 年 12 月 12 日

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中間論点整理

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

本検討会では、本年 7 月 10 日の第 1 回会合以降、9 回にわたり議論・検討を重ねてきたところであるが、本検討会において実施した事業者ヒアリングや、パブリックコメントを通じて提出された意見を踏まえつつ、これまでの検討内容を整理したものが、本中間論点整理である。

今後、本検討会における議論・検討を踏まえ、経済産業省、公正取引委員会及び総務省におけるデジタル・プラットフォームを巡る公正な取引環境整備についての検討が進められることを期待する。

1. デジタル・プラットフォームの意義・特性

- ICT やデータを活用して第三者に「場」を提供するデジタル・プラットフォーム（オンライン・プラットフォーム）と呼ばれるサービスには、様々なものが含まれる。
 - オンライン・ショッピング・モール、インターネット・オークション、オンライン・フリーマーケット、アプリケーション・マーケット、検索サービス、コンテンツ（映像、動画、音楽、電子書籍等）配信サービス、予約サービス、シェアリングエコノミー・プラットフォーム、ソーシャル・ネットワーキング・サービス（以下「SNS」という。）、動画共有サービス、電子決済サービス 等
- 第四次産業革命下で情報通信技術が急速に発達し、大量のデータが生み出される中、デジタル・プラットフォーム¹が、革新的なビジネスや市場を生み出し続けるイノベーションの担い手となっており、急激な成長を遂げている。デジタル化に伴い産業・ビジネスのレイヤー構造化（階層化）が進む中、レイヤーを押さえることによるプラットフォーム化は全体としては不可逆的な傾向である。

¹ 本論点整理では、デジタル・プラットフォーム（オンライン・プラットフォーム）を運営・提供する事業者（Digital Platform Operator）という意味で「デジタル・プラットフォーム」という用語を用いている。

- 中小企業やスタートアップ企業にとって、こうしたデジタル・プラットフォームは、国際市場を含む市場へのアクセスの可能性を飛躍的に高めるものであり、時として爆発的な成長につながる機会をもたらすものである。
- 消費者にとっても、デジタル・プラットフォームは、多数の商品・サービスを選択することができるのみならず、デジタル・プラットフォーマーが提供する一定の安全・安心な場の下で取引を行うことができるなど、その便益向上につながる存在である。
- デジタル・プラットフォームは、取引秩序において、次のような要素が顕著に現れる点に特徴を持つ。
 - 一般に、プラットフォーム・ビジネスでは、プラットフォームのもとに異なる複数の利用者層が存在する多面市場となり、全体で一つのエコシステムを形成する。
 - こうした多面市場のプラットフォームにおいては、ある利用者層の中での直接ネットワーク効果²が働く（例えば、ある SNS を利用する人が増えるほど、コミュニケーションを図ることのできる対象が増え、当該 SNS の便益が向上する。）のみならず、同様に重要な特徴として、異なる利用者層間での間接ネットワーク効果が働く（例えば、ネットショッピングモールの場合、会員が増えるほど、販売店の収益を得る機会が増える。）ため、独占化、寡占化が進みやすいとされている。
 - ICT 技術を駆使したビジネスにおいては、ハードインフラとは異なり、データの複製に係る限界費用が小さいなど、一般に生産コストが低いとされていたり、規模が拡大し続けても単位当たりのコストの低下が止まらず、規模の経済が働き続けるとされていたりする。
 - また、ネットワーク効果、規模の経済性等を通じて、データが集中することにより、利用者の効用が増加していく一方、利用者のプラットフォーム間におけるスイッチングコストは上昇し、独占化、寡占化が進みやすいとされている。
 - 加えて、データが集積・利活用され、データを基本とするビジネスモデルが構築されると、それによってさらにデータの集積・利活用が進展する、といった競争優位を維持・強化する好循環が生じるともされている（なお、こうしたデータの集積方法として、個人データの収集

² ある人がネットワークに加入することによって、その人の効用を増加させるだけでなく、他の加入者の効用も増加させることを「(正の) ネットワーク効果」という。

と引き換えに財やサービスを無料で提供するというビジネスモデルがとられることがある。)

- このような特性の下で、一部のデジタル・プラットフォーマーが急速に成長して巨大化し、異業種の事業者を買収することなどを通じて、事業活動の領域を拡大してコングロマリット化した企業グループを形成し、寡占化ひいては独占化する傾向がみられる。こうした巨大デジタル・プラットフォーマーは、いまや消費者（個人）や事業者にとって、社会経済上、不可欠ともいえる基盤を提供する存在となっている。
 - 2018年3月末時点の企業時価総額の世界ランキングによると、1位 Apple:約8510億ドル、2位 Alphabet (Google):約7190億ドル、4位 Amazon.com:約7000億ドル、6位 Tencent:約4920億ドル、7位 Alibaba Group:約4670億ドル、8位 Facebook:約4640億ドルであり、デジタル・プラットフォーマーが上位を占めている。
 - 全世界レベルでの統計であるが、Googleでの検索件数は平均約2.3億件/時間(2016年)、Amazonの年間売上高は約1778億ドル(2017年)、Facebookのアクティブユーザーは約22億人(2018年)とされている。

2. デジタル・プラットフォーマーに対する法的評価の視点

- 前記のとおり、デジタル・プラットフォーマーには、様々な業態や類型のものが含まれ、必ずしも確立した定義はない³⁾。
- この点、国際的には、一定の要件の下にこうしたデジタル・プラットフォーマーを切り出して、法的な規律を設けようという動きがある。
 - 欧州委員会が2018年4月に公表した「オンライン仲介サービスのビジネス・ユーザーを対象とする公正性・透明性の促進に関する規則(案)」(以下「EU新レギュレーション案」という。)は、B2Cのプラットフォーマーを想定した「オンライン仲介サービス」⁴⁾に対し、後記の

³⁾ 本検討会において実施した事業者ヒアリングにおいて、デジタル・プラットフォーマーから、デジタル・プラットフォーマーは多種多様であり、一般化して議論を進めることにより、予期しない弊害を生む可能性があるのではないかという旨の意見が出された。また、中間論点整理(案)について実施したパブリックコメント手続においても、弊害の内容に応じて対象となるデジタル・プラットフォーマーの定義を明確にし、過剰な規制とならないようにすべきである旨の意見が出された。

⁴⁾ EU新レギュレーション案において、「オンライン仲介サービス」とは、「最終的な取引の成否にかかわらず、ビジネス・ユーザーが消費者に商品又はサービスを提供し、ビジネス・ユーザーと消費者との間の直接取引の開始を容易とするものであること」等のいくつかの要件を全て満たすサービスを意味するものと定義されている。

とおり事業者との関係で公正性・透明性の観点からの規律を課すこととしている。また、欧州委員会は、消費者との関係でも、2018年4月に「消費者のためのニューディール」パッケージを公表し、「オンライン・マーケットプレイス」⁵⁾に対し、消費者への一定の情報提供義務等を課している。

- 中国で2018年8月に可決された「中華人民共和国電子商務法」は、「電子商務プラットフォーム経営者」や「プラットフォーム内経営者」⁶⁾の義務や責任を定めている。

- 日本では、従前は、デジタル・プラットフォーマーは単なる「場の提供者」であるから積極的な責任を負わないと解する向きが強かった⁷⁾。
- もっとも、詐欺的取引に対するインターネット・オークション運営者の責任が問題となった裁判例（名古屋地裁平成20年3月28日判決、名古屋高裁平成20年11月11日判決）は、一般論として、運営者は利用者に対して「欠陥のないシステムを構築して本件サービスを提供すべき義務」を負っているとして、運営者の義務の具体的内容として「サービス提供当時におけるインターネット・オークションを巡る社会情勢、関連法規、システムの技術水準、システムの構築及び維持管理に要する費用、システム導入による効果、システム利用者の利便性等を総合考慮して判断されるべきである」と述べている。こうしたことにも鑑みると、デジタル・プラットフォーマーに対する法的な規律の是非等を検討するに当たっては、現時点での社会情勢や技術水準、利用者の利便性等を考慮する必要がある。
- 現在、世界的に、デジタル・プラットフォーマーをいわば規制のコントロール・ポイント（いくつか分散して存在する対象の中で、政府による統制を効果的に実現するために規制を及ぼす対象）やゲートキーパーとして捉える動きがみられる。
 - Uberを巡って、米国では、州レベルで、これをTransportation Network Companyとして位置付けを明確化し、免許制を導入し当局の管理下に

⁵⁾ EU「消費者のためのニューディール」パッケージにおいて、「オンライン・マーケットプレイス」とは、「消費者がオンライン・マーケットプレイスのオンライン・インターフェイス上で事業者及び消費者とオンライン契約を結ぶことを可能にするサービス提供者を意味する」と定義されている。

⁶⁾ 中華人民共和国電子商務法において、「電子商務プラットフォーム経営者」とは「電子商務取引において取引相手及び関連する主体にインターネット経営の場所、取引マッチング、情報提供などのサービスなどを提供する法人、非法人組織」と定義されている。

⁷⁾ 「電子商取引及び情報財取引等に関する準則」I-6参照。

置くとともに、ドライバー等に対する管理責任を負わせる動きが見られる。

- EU を中心に、著作権侵害コンテンツ、テロ関連コンテンツへの対策義務をデジタル・プラットフォーマーに課す動きがみられる。
- こうした動きは、プラットフォーム・ビジネスを業規制の体系に取り込み、その遂行については認めつつ、安全管理等の観点からプラットフォーマーをコントロール・ポイントとして一定の責任を負わせる動きとみることができる。

- とりわけ、巨大化し社会経済に不可欠な基盤を提供するデジタル・プラットフォームを巡っては、いわゆるエッセンシャル・ファシリティの法理やパブリック・ユーティリティの法理等を援用して一定の責任や規律の根拠付けを試みる見解も説かれつつある。
- また、デジタル・プラットフォームは、そのプラットフォームに消費者（個人）や事業者が参加する際のルールやシステムを、契約（約款）とも融合させつつ、設計・運営している（デジタル化の進展に伴い、人々の行動を規律する「法」や「市場」といった要素のうち、いわゆる「コード／アーキテクチャ」⁸の重要性が大きく拡大しているとされるが、デジタル・プラットフォームは、その私的な設計者と捉えることもできる）。なお、プラットフォームを通じて締結される利用者間の契約も、こうしたプラットフォームの設計の在り方に依存する。
- その結果、特に巨大デジタル・プラットフォームは、単なる取引等の媒介者であるにとどまらず、市場支配力を背景に、多数の消費者（個人）や事業者が参加する市場そのものを設計し運営・管理する存在となっているものと見ることもできる。しかし、証券取引所（金融商品取引法）や卸売市場（卸売市場法）とは異なり、そうした設計・運営・管理の在り方について特段の業法による規制は受けていない。
- 加えて、現代のデジタル・プラットフォームは、AI 技術等によるアルゴリズムをルールやシステムの重要な要素とし、これを用いた分析（プロファイリング）の下でプラットフォームを設計・運営している。こうした市場は、市場支配力を背景としてデジタル・プラットフォームが

⁸ 一般に、「コード／アーキテクチャ」とは、サイバースペースにおいて「何らかの主体の行為を制約し、または可能にする物理的・技術的構造」といった意味で用いられるが、本論点整理では、文脈により、デジタル・プラットフォームに関する法的構造である契約（利用規約）などを含む意味で用いている。

その在り方を容易に変更等でき、また、パラメータの設定等によって実際には偏った情報をあたかも中立的なものであるかのように示すことも可能であるなど、本質的に操作性が高く、かつ、不透明であるとも指摘されている⁹。

- 以上のとおり、巨大デジタル・プラットフォーマーには特に次の特徴があり、これを前提に、それぞれの局面でどのような観点、どのような手段で取引環境整備を図っていくかが問題となる。
 - 社会経済に不可欠な基盤を提供している。
 - 多数の消費者（個人）や事業者が参加する市場そのものを設計・運営・管理する存在である。
 - 当該市場は操作性や不透明性が高い。
- なお、以上の観点を踏まえつつ、具体的な規律の在り方を検討するにあたっては、デジタル・プラットフォームには様々な類型・ビジネスが含まれることから、マッチング型プラットフォーム・ビジネスか非マッチング型プラットフォーム・ビジネスか¹⁰、収益構造その他のビジネスモデルがどのようなものであるか、プラットフォーム利用者間の取引がB2CかC2Cか、個別の取引等のみならずエコシステム全体の観点からガバナンスを構築すべきか等の観点で分析していくことも有用である。

3. イノベーションの担い手として負うべき責任の設計（業法の在り方等）

- 前記1のような、レイヤー構造化によるプラットフォーム化傾向の不可逆性やデジタル・プラットフォーマーの意義に鑑みると、我が国のプラットフォーム・ビジネスの更なる発展を促していくことは極めて重要である。そのためには、革新的な技術・企業の育成・誘致に加え、以下に述

⁹ 中間論点整理（案）について実施したパブリックコメント手続においては、デジタル・プラットフォーマーの一方的な判断によって表現・言論や商業活動が制限されることを懸念する旨の意見も出された。

¹⁰ 一般には、オンライン・ショッピング・モールやアプリケーション・マーケットなど、利用者間の取引を仲介・媒介するプラットフォームを「(狭義の) マッチング型プラットフォーム」と呼び、ソーシャル・ネットワーキング・サービスや動画共有サービスなどのプラットフォームを「非マッチング型プラットフォーム」と呼ぶことが多い。もっとも、プラットフォームに大量の情報が蓄積されるという点や、非マッチング型プラットフォームであっても、例えば利用者から情報を取得して広告を配信する場合には、取引行為に係る情報の仲介・媒介の場を提供しているともいえる点など、両者の区別は流動的であり、共通要素があるといった指摘もある。

べるような業法の見直し等、制度面から参入障壁の適切な緩和を検討することも必要である。

- デジタル・プラットフォーマーは、ビッグデータ解析、IoT、AI等の情報通信技術を活用して、顧客や商品・役務の分析・最適化を図り、消費者（個人）と消費者（個人）、消費者（個人）と事業者、事業者と事業者とをつなぎ合わせることを、そのサービスの中心としている。高度な情報通信技術を有する企業が、異業種へ参入したり、複数の業種の機能・サービスを統合して顧客に提供することも想定される。
- 従来の業法は、既存の事業モデルを前提に、縦割りのバリューチェーンの最終主体を主な対象として、一定の信頼があるとみなし得る主体を許認可等により選定し、これに取引ルールや安全基準等の行為規範を課すものであったとみることもできる。これに対して、プラットフォーム・ビジネスは、こうした従来の業法が想定していた「業」の形態には必ずしも当てはまらない。よって、プラットフォーム・ビジネスの登場（例：民泊、ライドシェア、ソーシャルレンディング等のプラットフォーム）が必ずしも想定されていなかった業種における業法においては、以下のような事象が発生している。
 - 既存の業法がプラットフォーム・ビジネスを営む上での障害となっているという事象
 - 既存の業法がプラットフォーム・ビジネスに対して適切なコントロールを及ぼすことができず、守るべき社会的利益・価値（消費者保護、安全確保等）が法で担保されていないという事象
- そこで、我が国におけるプラットフォーム・ビジネスの適切な発展を促進するため、各領域において守るべき具体的な社会的利益・価値（消費者保護・救済手段、安全・衛生、公正競争の確保等）に立ち返りつつ、特に以下の観点を考慮して、このような業法の見直しの要否を個別に検討していくことが必要ではないか（なお、見直しの検討に当たっては、レギュラトリー・サンドボックスの制度を活用することも考えられる）。
 - 既存の業法が、デジタル化の進展を含む現在の社会情勢に照らして、守るべき社会的利益・価値の観点から、適切な規制を及ぼしているのか（従前の規制内容が現在もなお合理性を有するものであるのかどうか、既存の規制で捉えられていない法的侵害事象等が生じていないか、等）。
 - デジタル・プラットフォーマーと消費者（個人）・事業者との間で、どのように役割を分担するのが適切か（デジタル・プラットフォーマー

を一定のコントロール・ポイントとすることにより、効果的な消費者保護や安全確保等を図ることも可能ではないか)。

- 従来型のビジネスを営む事業者（既存事業者）とデジタル・プラットフォームとの間で競争条件の同等性が確保されているか（例えば、既存事業者が業法の在り方によって有利又は不利となっていないか）、海外事業者との間で競争条件の同等性が確保されているか（例えば、日本の法規制が国内事業者のみに適用されることとなっていないか）。
- デジタル・プラットフォーム等のデジタル市場の主体に対する信頼確保のため、認証や監査等の手法を効果的に活用する制度設計の余地はないか^[11]。
- 制度設計の手法としては、強制力を伴う法規制だけでなく、自主規制と法規制を組み合わせた柔軟な手法である共同規制の方法も取り入れることを検討してはどうか。

4. 公正性確保のための透明性の実現

(1) 透明性及び公正性実現の必要性

- デジタル・プラットフォームが設計・運営・管理するプラットフォームのルール（コード／アーキテクチャ）の透明性及び公正性に関し、以下のような問題があるのではないか。

[事業者の観点]

- 事業者（特に中小企業）との関係において、プラットフォームのルールの不透明さは不公正な取引慣行の温床となるおそれがあるのではないか。
 - ・ 日本の優越的地位の濫用規制や流通・取引慣行ガイドラインの背景にも、取引慣行の不透明性は不公正取引や、ひいては市場への反競争的效果につながるという基本認識がある。
- 現に、巨大デジタル・プラットフォームと事業者との間の取引慣行上の問題の存在が指摘されている^[12]。

¹¹ デジタル市場で拡大するシェアリング・エコノミーに関しては、一般社団法人シェアリングエコノミー協会が、安全性及び信頼性の確保に取り組むシェアリング・エコノミー事業者を認証する制度を設けている。

¹² 中間論点整理（案）について実施したパブリックコメント手続においても、契約やサービスの一方向的な変更・解約、過大なペナルティ、手数料の負担等の問題が指摘され、そうした取引慣行の改善が必要である旨、約款の外部への開示やモニタリングの枠組み等を検討すべきである旨、プラットフォームを利用する個人事業主や中小企業を保護する制度設計が必要である旨の意見が出された。

- ・ EUでは、B2B取引関係に関する大規模なアンケート調査を実施したところ、多数の事業者が、オンライン・プラットフォームとの間でトラブルを経験したり、取引慣行に問題があると認識したりしているとの結果が得られた。
 - ・ 我が国では、2016年に経済産業省と公正取引委員会が共同して「オンライン関連事業に関する共同ヒアリング調査」を実施し、コンテンツ関係を含む電子商取引等の事業を営む事業者に対するヒアリング等を行った。その結果、一部のデジタル・プラットフォームによる、決済手段に対する拘束、硬直的な価格体系、アプリ間で共通の仮想通貨の禁止、自らの提供するアプリと競合するアプリの排除、販売や返金処理等に関する情報提供の少なさ、不透明な審査基準とその運用、アプリストアを経由しないサービス提供の制限、過度に広範な秘密保持契約の締結等の取引実態が確認された（経済産業省「第四次産業革命に向けた横断的制度改革研究会 報告書」）。
 - ・ また、経済産業省が2018年10月に行った事業者向けWEBアンケート調査では、デジタル・プラットフォームの利用により多くの事業者が新規顧客の獲得やコスト削減等においてメリットを感じている一方、多くの事業者が運営や契約・取引慣行について不満があると回答している。
 - ・ ただし、こうした調査においては、秘密保持契約等を理由に調査対象の事業者から詳細な情報提供を断られ、取引慣行における問題点を十分に把握できない場面もあった。
- － こうした状況を踏まえると、事業者とデジタル・プラットフォームの関係について、透明性及び公正性を確保する必要があるのではないか。

[消費者（個人）の観点]

- － 消費者（個人）との関係においても、不透明さは不公正な取引慣行の温床や権利侵害の原因となるおそれがあるのではないか。
- － 近年、IoTの普及やAI関連技術の高度化を背景として、データの重要性が高まり、データを事業活動に生かしていくことが重要となっている。こうした中で、デジタル・プラットフォームがプラットフォームを利用する消費者（個人）から収集するデータは、事業活動上、金銭と同様に経済的価値を有すると考えられる。
- － 加えて、パーソナル・データの取扱いやプロファイリング等の在り方によっては、プライバシーの侵害や、差別につながるなど、消費者（個

人)の人格的利益を損なうおそれもある¹³。また、信用情報のプロファイリング等により、消費者(個人)が経済的不利益を被る可能性もある。デジタル・プラットフォーマーと消費者(個人)との間で求められる関係性については、パーソナル・データ自体の有する経済的価値の観点と同様に、こうした消費者(個人)の人格的利益及び経済的利益へのリスクの観点からも、検討することが重要である。

- これらを踏まえると、デジタル・プラットフォーマーと消費者(個人)との関係においても、透明性及び公正性が求められるのではないか。
- また、消費者(個人)の救済手段について、個々の被害額自体は多額に至らないなど、個々の消費者(個人)による法的な権利行使に期待できない場合もあること等も勘案し、実効性ある救済手段の確保が課題である。

[規制者の観点]

- 規制者が、デジタル・プラットフォーマーを巡る不公正な取引関係に対し、適切に法執行を行い、あるいは法改正等の必要な政策手段を検討していく前提として、デジタル・プラットフォーマーを巡る取引慣行等の実態を明らかにすることが必要ではないか。
- また、プラットフォームのルール(コード/アーキテクチャ)を理解するための専門知識・能力が必要となりつつあるのではないか。
- 事業者と消費者(個人)を含めてプラットフォームの利用者として捉え、取引の透明性及び公正性の観点から利用者保護について検討してもよいのではないか。

(2) 透明性及び公正性を実現するための取組の在り方

- デジタル・プラットフォーマーを巡る取引慣行について、透明性及び公正性を実現するための議論の出発点として、関係者を対象に、大規模かつ包括的な徹底した調査を行うべきではないか。
 - 前記(1)のとおり、秘密保持契約等を理由に調査対象の事業者から情報提供を断られるなど、強制力を伴わない調査には限界が伴うことも想定されるため、調査を実施するにあたって、必要に応じて、独占禁止法40条の一般調査権(強制調査権限)も活用してはどうか。

¹³ 個人情報保護委員会は、2018年10月22日、ソーシャルプラグインに関してフェイスブックインクに対して指導を行った(<https://www.ppc.go.jp/news/press/2018/20181022/>)。

- 加えて、法学のみならず、経済学、情報処理、システム工学等の知識・能力も有する、一定の継続性のある専門組織等を創設し、各府省の法執行や政策立案の下支えを行えるようにすることを検討してはどうか。
 - 当該専門組織等は、デジタル・プラットフォーマーによるルール（コード／アーキテクチャ）の設計・運営・管理の在り方（契約分析等を含む。）について、継続的に調査・分析を行い、関係省庁や規制当局に対して報告することが考えられる。
 - また、一般的な法解釈や必要な立法措置について提言を行ったり、個別事案について違法が疑われる事実を得た場合に、規制当局に対して情報提供等を行ったりすることとしてはどうか。

- デジタル・プラットフォーマーと利用者間の取引慣行等における透明性及び公正性確保の観点からの規律の導入を検討してはどうか。
 - 独占禁止法を補完するものとして、デジタル・プラットフォーマーに対し、そのルール（コード／アーキテクチャ）のうち重要な部分に関して、事業者への明示・開示を義務付けることが考えられる。
 - 規律の内容、手段及び対象となるデジタル・プラットフォーマーの範囲については、ビジネスの変化の速さ、負担の大きさ、新規参入の阻害のおそれ、知的財産権、営業秘密やノウハウへの配慮等も考慮して、インカメラ手続等も含めて、検討すべきではないか¹⁴。
 - デジタル分野におけるイノベーションが絶えず生じる競争環境を実現するため、技術やビジネスの変化の速さにも対応できる柔軟な枠組みという観点から、ルールの内容や、自主規制と法規制を組み合わせた柔軟な手法である共同規制を含めたルールの在り方等について、イノベーションとのバランスを考慮しつつ、検討すべきではないか¹⁵。

¹⁴ 本検討会において実施した事業者ヒアリングにおいて、デジタル・プラットフォーマーから、イノベーションの促進、国内外等でのフェアな競争条件の確保、消費者利便性の向上・消費者保護のバランスが取れた施策を目指すべきとされ、規律の内容等については、イノベーションの阻害等の影響に留意して、慎重に検討すべきであるという旨の意見が出された。また、中間論点整理（案）について実施したパブリックコメント手続においても、過剰な規制によってイノベーションを阻害することのないようにすべきである旨、中長期的な視野と、自由と規制のバランスとが重要である旨の意見が出された。

¹⁵ 本検討会において実施した事業者ヒアリングにおいて、デジタル・プラットフォーマーの利用者から、共同規制が上手く機能するための仕組みとして、法制度によって、民間の動きに対するインセンティブを確保しつつ、エンフォースメントを働かせることが望ましいという旨の意見が出された。また、中間論点整理（案）について実施したパブリックコメント手続においては、共同規制の活用も検討すべきである旨、企業の自主的取組が積極的に評価されるようなインセンティブの仕組みが必要である旨、自主的取組に参加しないデジタル・プラットフォーマーに対する実効性や平等性の担保が重要である旨の意見が出された。

- デジタル・プラットフォーマーとプラットフォームの利用者との間で生じる問題を利用者が自ら解決できるようにするための実効的な紛争解決手段の導入を検討してはどうか。
- 実効的な情報開示を担保するための仕組みについても検討してはどうか。

5. デジタル市場における公正かつ自由な競争の実現

- デジタル・プラットフォーマーが社会経済にとって不可欠なものとなる一方、その特性から巨大化し、寡占化・独占化を果たす傾向にあることから、事後規制としての競争法の執行はますます重要性を持つものと考えられる。
- もっとも、デジタル・プラットフォーマーを巡っては、従来の競争法の規律（ツール）を適用できるのかどうか、適用が不可能ないし困難である場面があるとすれば何をどのように見直すべきなのか（例えば、競争法、消費者法、データ・プライバシー保護法のいずれをどのように見直すべきなのか、それ以外の規制措置等が必要となるのか）等を巡って、国際的に議論が起こっている。
- 我が国においても、デジタル市場における「公正かつ自由な競争」を実現すべく、以下の観点も考慮しつつ、検討すべきではないか¹⁶。
 - デジタル・プラットフォーマーが社会経済に不可欠な基盤を提供することを根拠として、何らかの責任を負うことはあるか。
 - ・ いわゆるエッセンシャル・ファシリティの法理は援用できるか。あるいは、パブリック・ユーティリティの法理等に遡って考えることはできるか。
 - デジタル・プラットフォーマーが、市場支配力を背景に市場を設計し運営・管理していることを、どのように評価するか。
 - アルゴリズムを用いた分析（プロファイリング）がなされるなど、本質的に市場操作性が高く、かつ、不透明であることを、どのように評価するか。
 - デジタル・プラットフォーマーが製造業等のオフライン上の分野にも事業領域を拡大している中で、デジタル・プラットフォーマーの行動

¹⁶ 中間論点整理（案）について実施したパブリックコメント手続においては、デジタル・プラットフォーマーは激しい競争環境に晒されていることに留意が必要である旨の意見が出された。

が競争に与える影響について、オンライン上の競争事業者との関係だけを捉えるのではなく、オフライン上の競争事業者も含めた関係を考える必要があるか。

- デジタル市場における「公正かつ自由な競争」の実現のための具体的論点としては、例えば、以下のようなものが考えられる。
- 想定されるデジタル・プラットフォーマーによる反競争行為の多くは、現行の独占禁止法によって規制可能との考えが有力であるが、法運用のレベルでは、複数の相互関連した市場を個別に画定するか、1つの市場として画定するかや、プラットフォームに関する市場は多面市場であり、ある市場で行われた行為が異なる市場へ及ぼす効果、ネットワーク効果やデータ集積の競争への影響をどのように評価するかなどが複雑であるといった指摘や、プラットフォームに関する市場概念が曖昧であるといった指摘がある。また、データの集積・利活用それ自体が直ちに独占禁止法上も問題となるものではないものの、不当な手段でデータ収集が行われたり、同じ価格アルゴリズムを事業者間で共有すること等によって価格決定に関する協調行為が行われたりする等、競争に悪影響を与える場合には、独占禁止法上問題となることのあるとの指摘もあるところ、競争法の運用の見直しや後述するデータの移転・開放ルールの在り方の検討を含め、競争政策の強化の検討や、これらの論点に対する競争法上の更なる議論をする必要があるのではないか。
- デジタル・プラットフォーマーが潜在的な競争相手の芽を摘むような形の企業結合については、どのように考えるか。
 - 例えばドイツやオーストリアでは、企業結合規制の事前届出基準について、当事者の売上高のみではなく、企業の買収価値に基づく基準が設けられた。
 - 企業結合によって競争に影響を与え得る要因として、データの集積のほか、研究開発投資（例えば、AI等に関する特許等の知的財産）の集積、有能な人材（研究者）やノウハウの集積なども考えられるところ、これらが競争に与える影響をどのように評価するか。
 - 欧米における、FacebookとWhatsAppの企業結合事案や、オンライン企業であるAmazonとオフライン企業であるWhole Foodsの企業結合事案では、より詳細な検討が必要だったという指摘もされており、デジタル・プラットフォーマーが、企業結合時点では潜在的な競争関係すらないものの、何らかに関連し得る事業を行う事業者を買収している場合があり、これに関して、デジタル・プラットフォーマーが

関与する企業結合における水平型、垂直型及び混合型企業結合の審査の在り方について検討する必要はないか。

- デジタル・プラットフォーマーに対して事業者と同様に事業活動上、経済的価値を有していると考えられるデータを提供し続けている消費者との関係では、優越的地位の濫用規制を適用することを考える必要もあるのではないか。
- 違反行為の抑止のための適切なエンフォースメントについて、例えば課徴金などの制度の在り方を検討していくことも必要ではないか。

6. データの移転・開放ルールの検討

- 世界的に、データポータビリティや API 開放といったデータの移転・開放ルールの構築が進んでいる。
 - EU の GDPR (General Data Protection Regulation) は、パーソナル・データに関し、個人の一般的権利としてデータポータビリティ権を認めしたが、これは個人にとって自らのデータをコントロールするという基本的権利を強化するものであるとともに、新興企業や中小企業にとっては、デジタル・ジャイアンツに支配された市場への参入障壁が低くなり、より多くの消費者を得ることが可能となるものとしても位置付けられている。また、欧州委員会は、2017 年 9 月に「非パーソナル・データの自由な流通の枠組みに関する規則 (案)」を公表し、非パーソナル・データのデータポータビリティに関する自主的行動規範の策定を促進することとしている。
 - 米国では、My Data Initiative の下で、分野別 (医療、電力、金融等) に、個人が自らのパーソナル・データに電子的にアクセスして再利用するための仕組みが構築されている。
 - 英国でも、もともと midata プロジェクトの下で、エネルギー、金融、モバイル、クレジットという特定分野を対象として、個人がパーソナル・データを電子的に取得できる仕組みの構築が進んでいた。
 - 我が国でも、改正銀行法等に基づき、金融分野において Fintech 事業者に対する銀行の API 開放が進んでいるほか、電力分野ではスマートメーターのデータ標準化や消費者への開示が進むなど、分野別に取り組が行われている。
 - こうした事業者に対するデータの開放は、接続事業者によるイノベーションを加速させ、新たなサービスの開発に資するものである。

- こうしたデータポータビリティや API 開放といったデータの移転・開放ルール¹⁷の在り方は、データ駆動型社会における消費者政策のみならず、競争政策や競争基盤の整備としても一定の意義を持つことから、ルールの要否・その内容を検討していくべきではないか¹⁷。
 - 前提として、欧州で認められている情報の自己コントロール権のように、個人のデータの管理やアクセスに係る権利を認めることの意義について、検討してはどうか。
 - データを集中的に蓄積し、かつ、社会経済に不可欠な基盤を提供するようなデジタル・プラットフォーマーや、相互運用性が高い分野については、イノベーションが絶えず生じる競争環境を整備する観点が必要ではないか。

7. 国際的観点

(1) 法適用の平等性及び法執行の実効性

- デジタル化の進展によりますます取引の国際化が進む中、一部の法令が日本に拠点を置く事業者のみに適用されること、また、海外に拠点を置く事業者に対する法執行が事実上困難なことが、より大きな問題となっている。
- イコールフットイングの観点から、また、国内の消費者保護の観点から、同様の事業を行っている国内事業者と海外事業者とが同等のルールに服するよう、日本の法令の域外適用の在り方等を検討すべきではないか。
- 海外事業者に対する実効的な適用法令の執行の仕組みの在り方についても検討を進める必要があるのではないかと¹⁸。

(2) 国際的なルールメイキング

¹⁷ 本検討会において実施した事業者ヒアリングにおいて、デジタル・プラットフォーマーから、データポータビリティ等のデータの移転ルールについては、企業が独自に持つデータの重要性が増す中、データの移転が自由になり過ぎることによる産業（企業）への影響や、コストをかけてデータを収集した者への配慮等にも留意して、慎重に検討すべきであるという旨の意見が出された。また、中間論点整理（案）について実施したパブリックコメント手続においては、顧客がより高い価値を感じるプラットフォームが登場すればデータを自由に移行できるデータポータビリティは基本条件である旨、個人のデータの管理やアクセスに係る権利の検討は重要である一方、研究開発への投資インセンティブや制度導入に伴うシステム設計変更等の負担等に対する配慮も必要である旨の意見が出された。

¹⁸ 本検討会において実施した事業者ヒアリングにおいて、デジタル・プラットフォーマーから、国内外等での公正な競争条件を確保するため、海外企業にも等しく法適用し、実際に執行がされる仕組みが必要であるという旨の意見が出された。

- デジタル・プラットフォーマーがグローバルな活動を行っていることを考えると、デジタル・プラットフォーマーの規律の在り方についても国際的なハーモナイゼーションを志向する必要はないか。
 - 競争法執行のこれまでの経験では、国際的なハーモナイゼーションが、関連当局間において実効的な国際執行協力をする前提になっている。グローバルに事業活動を展開するデジタル・プラットフォームに対する競争法執行においては国際執行協力が重要になると思われることからすると、ルールメイキング段階においても、当然ながら我が国の競争環境についての実情や法制度も踏まえる必要はあるものの、そうした経験・知見を踏まえ、基本的には、国際的なハーモナイゼーションを志向する方向で、我が国の立ち位置を決定することが望ましいのではないか。
 - EU では、デジタル単一市場を作るという政策目標の下で、EU 新レギュレーション案によって透明性・公正性を確保した上で、新たに「オンライン・プラットフォーム経済監視委員会」を設立し、デジタル・プラットフォーマーの経済活動を分析・監視する方針である。
 - 米国では、巨大なデータ市場を背景に、事前規制の少ない自由市場の中でイノベーティブなデジタル・プラットフォーマーが成長を遂げた。
 - これらに対して、中国では、同じく巨大なデータ市場が存在するものの、それが閉鎖的であり、その下で強い競争力を蓄えたデジタル・プラットフォーマーが成長を遂げている。こうした企業による他市場への進出が公正なものといえるかについて国際的に議論していくことも必要ではないか。

- こうした諸外国の動向等を踏まえ、国際的なハーモナイゼーションを志向した実効的なデジタル・プラットフォーマーの規律の在り方について、自主規制と法規制を組み合わせた柔軟な手法である共同規制を含め、国際的に連携して検討していくことが必要ではないか。

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 中間論点整理の概要

経済産業省 / 公正取引委員会 / 総務省

- 『未来投資戦略2018』において、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ために、「本年中に基本原則を定め、これに沿った具体的措置を早急に進める」旨を策定。
- これを受け、競争政策、情報政策、消費者政策などの知見を有する学識経験者等からなる検討会が、デジタル・プラットフォームを取り巻く課題や対応について検討し、中間論点整理を公表。
- 本中間論点整理を踏まえ、経済産業省、公正取引委員会、総務省等の関係省庁において、基本原則の策定及び具体的措置の実施を早急に進める。

【主な論点】

1. デジタル・プラットフォームの意義・特性

デジタル・プラットフォームは、利用者である事業者（中小企業等）や消費者に様々なメリットをもたらす一方、ネットワーク効果等により、一部のデジタル・プラットフォームが寡占化・独占化する傾向がみられる。

2. デジタル・プラットフォームに対する法的評価の視点

巨大デジタル・プラットフォームに対する世界的な規制の動向を踏まえ、取引環境整備の在り方について検討する必要があるのではないか。

3. イノベーションの担い手として負うべき責任の設計（業法の在り方等）

プラットフォーム・ビジネスに対応できていない既存の業法について、業法の見直しの要否を個別に検討していくことが必要ではないか。

4. 公正性確保のための透明性の実現

取引慣行について透明性・公正性を実現するため、大規模かつ包括的な徹底した調査による取引実態の把握に加え、継続的な調査・分析を行う専門組織等の創設や、透明性・公正性確保の観点からの規律の導入を検討してはどうか。

5. デジタル市場における公正かつ自由な競争の実現

競争法の重要性の高まりを踏まえ、デジタル市場における公正かつ自由な競争の具体的な論点（多面市場におけるネットワーク効果の評価、潜在的な競争相手の芽を摘むような形の企業結合等）について検討する必要があるのではないか。

6. データの移転・開放ルールの検討

データポータビリティやAPI開放といったデータの移転・開放ルールの要否・その内容を検討していくべきではないか。

7. 国際の観点

デジタル・プラットフォームを巡るルールの国際的なハーモナイゼーション、域外適用の在り方や実効的な執行の在り方について検討していくべきではないか。

中間論点整理のポイント①

1. デジタル・プラットフォーマーの意義・特性

- デジタル・プラットフォームには、オンライン・ショッピング・モール、アプリ・マーケット、検索サービス、SNS等、様々なサービスが存在。
- デジタル・プラットフォームは、事業者の市場へのアクセスを高め、消費者の便益も向上させている。
- デジタル・プラットフォームは、ネットワーク効果(*)、低廉な限界費用、規模の経済性等の特性を通じて、独占化・寡占化が進みやすいとされている。

※ ある人がネットワークに加入することによって、その人の効用を増加させるだけでなく、他の加入者の効用も増加させること（例：SNS等）

2. デジタル・プラットフォーマーに対する法的評価の視点

- 日本では、従前、単なる場の提供者（媒介者）であるから、積極的な責任を負わないと解する向きが強かった。
- 近年、世界的に、一定の規律を設けようという動きがある。
 - 利用者の安全管理や消費者保護等の観点（業法的観点）から、デジタル・プラットフォーマーを規制のコントロール・ポイント（政府による統制を効果的に実現するために規制を及ぼす対象）と捉え、一定の責任を負わせる（米・EU等）。
 - デジタル・プラットフォームの公正性・透明性を確保する観点から、一定の要件を満たすB2Cのデジタル・プラットフォーマーに、検索ランキングを決定する主要パラメータや、オンライン仲介サービスの有するデータへのアクセス条件等の情報開示等の義務を課す（EU「オンライン仲介サービスのビジネス・ユーザーを対象とする公正性・透明性の促進に関する規則（案）」）
- 巨大デジタル・プラットフォーマーの以下の特徴を踏まえ、取引環境整備の在り方を検討する必要があるのではないか。
 - ① デジタル・プラットフォーマーは、社会経済に不可欠な基盤を提供。
 - ② 多数の消費者（データ提供者）や事業者が参加する市場そのものを、設計・運営・管理。
 - ③ 当該市場は、アルゴリズムによるプロファイリング等を通じて操作性や技術的不透明性が高いとの指摘。

中間論点整理のポイント②

3. イノベーションの担い手として負うべき責任の設計（業法の在り方等）

- 既存の業法がプラットフォーム・ビジネスを営む上での障害となっている可能性。
- 既存の業法がプラットフォーム・ビジネスに対して適切なコントロールを及ぼすことができていない可能性。
- 以下の観点から、**プラットフォーム・ビジネスの登場が必ずしも想定されていなかった業種における業法について見直しの要否を個別に検討**していくことが必要ではないか。
 - 既存の業法が、**守るべき社会的利益・価値**の観点から、適切な規制を及ぼしているか。
 - デジタル・プラットフォーマーを**一定のコントロール・ポイント**とすることで、効果的な消費者保護や安全確保を図れるのではないか。
 - 既存事業者と新規事業者、国内事業者と海外事業者の間で、**競争条件の同等性**が確保されているか。
 - **信頼確保のため認証や監査等の手法**を効果的に活用する制度設計の余地はないか。
 - **柔軟な共同規制**の方法も取り入れることを検討してはどうか。

4. 公正性確保のための透明性の実現

- デジタル・プラットフォーマーとその利用者（事業者及び消費者（個人））を巡る**取引実態が不透明**であり、**不公正な取引慣行の温床や権利侵害の原因**となるおそれがあるのではないか。
- 透明性・公正性を実現するための議論の出発点として、**大規模・包括的な徹底した調査**を行うべきではないか。
 - 独占禁止法40条の一般調査権（強制調査権限）を活用してはどうか。
- **一定の継続性のある専門組織等を創設**し、各府省の法執行や政策立案の下支えを行えるようにすることを検討してはどうか。
 - 当該専門組織等は、法学、経済学、情報処理、システム工学等の専門家により構成してはどうか。
 - デジタル・プラットフォーマーによるルール設計・運営・管理の在り方について、継続的に調査・分析。立法提言や規制当局への情報提供も行うこととしてはどうか。
- 独禁法を補完するものとして、**重要な取引条件の開示・明示を義務付けるなど、取引慣行等における規律の導入**を検討してはどうか。

中間論点整理のポイント③

5. デジタル市場における公正かつ自由な競争の実現

- デジタル市場における「公正かつ自由な競争」を実現すべく、以下の観点も踏まえ、検討すべきではないか。
 - デジタル・プラットフォーマーが社会経済に不可欠な基盤を提供していること
 - アルゴリズムを用いた分析（プロファイリング）がなされるなど、本質的に市場操作性が高く（市場を設計し、運営・管理）、かつ、不透明である傾向があること
 - デジタル・プラットフォーマーが製造業等のオフライン上の分野にも事業領域を拡大している中で、デジタル・プラットフォーマーの行動が競争に与える影響について、オンライン上のみならず、オフライン上の競争事業者も含めた関係を考える余地があること
- 例えば、以下のような論点についてどう考えるか。
 - **多面市場におけるネットワーク効果やデータ集積等**が競争へ及ぼす影響をどのように評価するか。
 - デジタル・プラットフォーマーが**潜在的な競争相手の芽を摘むような形の企業結合**について、どのように考えるか。
 - 経済的価値を有していると考えられるデータを提供し続けている**消費者との関係で、優越的地位の濫用規制を適用**することを考える必要もあるのではないか。
 - **違反行為の抑止のための適切なエンフォースメント**について、例えば課徴金などの制度の在り方を検討していくことも必要ではないか。

6. データの移転・開放ルールの検討

データポータビリティや**API開放**といったデータの移転・開放ルールの在り方は、データ駆動型社会における消費者政策のみならず、競争政策や競争基盤の整備としても一定の意義を持つことから、ルールの要否・その内容を検討していくべきではないか。

- EUのGDPRや米国では、個人が一定のパーソナル・データについて電子的にアクセスできる仕組みが構築されている。

7. 国際的観点

- デジタル・プラットフォーマーがグローバルな活動を行っていることを考えると、デジタル・プラットフォーマーの規律の在り方についても**国際的なハーモナイゼーション**を志向する必要はないか。
- **海外事業者への適用法令の実効的な執行**の仕組みの在り方について、検討を進める必要があるのではないか。