

# なぜプラットフォーム市場の取引環境整備が必要なのか

大阪大学社会経済研究所(2020年9月7日)

神戸大学大学院法学研究科教授 泉水文雄

# 今日のお話

政府や世界において、デジタル・プラットフォームをめぐるルール整備が進んでいる。デジタル・プラットフォームは間接ネットワーク効果、無料市場、データ等を特徴とし、寡占、独占に進みやすい。

デジタル・プラットフォームは、エコシステムを自ら設計し、運用し、かつ利用している。

競争政策として、単独行為に係る規制、データの競争上の評価、スタートアップ企業の買収に対する企業結合規制、公平性・透明性促進のための規制策定、経済実態調査、個人データ提供に対する優越的地位の濫用が問題となる。

データ・ポータビリティのあり方は、消費者の権利としてだけでなく、競争政策や競争の基盤・前提として整備が迫られている。

# 経緯

2018年6月に「未来投資戦略2018」を閣議決定。

2018年7月に、経済産業省・公取委・総務省(3省庁)が「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」を設置。

検討会は、11月にパブリックコメント・ヒアリングをし、12月12日に中間論点整理を公表。

3省庁は、12月18日、「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基本原則(案)」を策定し、基本原則として公表。

2019年4月24日、3省庁は、「取引環境の透明性・公正性確保に向けたルール整備の在り方に関するオプション」、「データの移転・開放等の在り方に関するオプション」を公表

# 経緯

2019年12月、公取委は、(1)企業結合ガイドラインを改訂、(2)「デジタル・プラットフォーマー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」を公表。

2019年1月28日、内閣官房のデジタル市場競争会議は、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案(仮称)を決定。

2020年5月、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が成立。

2020年6月16日、内閣官房のデジタル市場競争会議は、「デジタル広告市場の競争評価の中間報告(案)」、「デジタル市場競争に係る中期展望レポート(案)」を公表。

# 経緯

その他、総務省、個人情報保護委員会、消費者委員会、経産省等が、個人情報保護、消費者保護、DX推進等からさまざまな動き。

# デジタル・プラットフォーマーを巡る取引環境整備に関する検討会

別添2

## 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、プラットフォーマー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。
- これを受けて、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・プラットフォーマー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・プラットフォーマーの意義・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・プラットフォーマーが寡占化・独占化する傾向がみられる。

#### 2. デジタル・プラットフォーマーに対する法的評価の視点

巨大デジタル・プラットフォーマー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・プラットフォーマー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れること（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、積極的な責任は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・ポイントとして、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の設計・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ン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、オン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. 国際の観点

- 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。

## プラットフォーマー型ビジネスの台頭に対応したルール整備の基本原則（2018.12）

- 本検討会による中間論点整理を踏まえ、経済産業省・公正取引委員会・総務省において、今後、具体的措置を進めるに当たっての視点や重要論点を掲げた**基本原則（案）**を策定。
- 2018.12.18 三省から**未来投資会議下の構造改革徹底推進会合「第4次産業革命」会合**に対して報告の上、基本原則として公表。

### 【基本原則の概要】

#### 1. デジタル・プラットフォーマーに関する法的評価の視点

検討を進めるに当たっては、デジタル・プラットフォーマーが、①社会経済に不可欠な基盤を提供している、②多数の消費者（個人）や事業者が参加する場そのものを、設計し運営・管理する存在である、③そのような場は、本質的に操作性や技術的不透明性がある、といった特性を有し得ることを考慮する。

#### 2. プラットフォーム・ビジネスの適切な発展の促進

革新的な技術・企業の育成・参入に加え、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、見直しの要否を含めた制度面の整備について検討を進める。

#### 3. デジタル・プラットフォーマーに関する公正性確保のための透明性の実現

- 透明性及び公正性を実現するための出発点として、**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**を進める。
- 各府省の法執行や政策立案を下支えするための、デジタル技術やビジネスを含む**多様かつ高度な知見を有する専門組織等の創設**に向けた検討を進める。
- 例えば、一定の重要なルールや取引条件を開示・明示する等、**透明性及び公正性確保の観点からの規律**の導入に向けた検討を進める。

#### 4. デジタル・プラットフォーマーに関する公正かつ自由な競争の実現

例えば、データやイノベーションを考慮した企業結合審査や、サービスの対価として自らに関連するデータを提供する消費者との関係での優越的地位の濫用規制の適用等、**デジタル市場における公正かつ自由な競争を確保するための独占禁止法の運用**や関連する制度の在り方を検討する。

#### 5. 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**について、イノベーションが絶えず生じる競争環境の整備等、様々な観点を考慮して検討を進める。

#### 6. バランスのとれた柔軟で実効的なルールの構築

デジタル分野におけるイノベーションにも十分に配慮し、自主規制と法規制を組み合わせた**共同規制等の柔軟な手法**も考慮し、実効的なルールの構築を図る。

#### 7. 国際的な法適用の在り方とハーモナイゼーション

我が国の法令の**域外適用**の在り方や、**実効的な適用法令の執行の仕組み**の在り方について検討を進める。規律の検討に当たっては国際的なハーモナイゼーションも志向する方向で検討する。

# デジタル・プラットフォームと競争政策

なぜデジタル・プラットフォームなのか？

百貨店も、そしてスーパーマーケットさえ、プラットフォームではないか、なぜ今さら  
とりあげるのか、何が新しいのか？

デジタル・プラットフォームは寡占化、独占化が進みやすいといわれる。なぜ寡占  
化、独占化が進みやすいのか？

# なぜデジタル・プラットフォームなのか？

第1に、プラットフォームは二面市場(two-sided market)(多面市場)の性質を持つ。  
そして、直接ネットワーク効果だけでなく間接ネットワーク効果が強く働く。一方の市場には無料市場が生じる等する。

第2に、限界費用がゼロに近いことが多く、供給量の制約がなく、規模の経済性がきわめて大きい。

短い時間で顧客を大量に獲得できて、独占を獲得しやすい。

第3に、データが価値を持ち、スイッチングコストを高める。

データが集中すると、利用者にとってプラットフォーム間のスイッチングコストが高くなり、独占化、寡占化になりやすい。

# なぜデジタル・プラットフォームなのか？

第4に、デジタル・プラットフォームはしばしばビッグデータを収集・解析・利用する。ネットワーク効果、規模の経済性はきわめて大きく、固定費用は高いために、固定費用に投資できない新規参入者等は参入を阻止されやすい。

他方、データポータビリティが高いならば、あるいは高くすれば、参入障壁は低くなる。

たとえ独占市場であったとしてもコンテストブルな市場であることもありうる。

第5に、寡占化や独占化が進み支配的地位を獲得すると、その地位を維持する利益が新規参入者を排除するための費用を上回ることが起こる。

強大なプラットフォームがスタートアップ企業を買収することが起きる。

他方、スタートアップ企業への投資のインセンティブを与えていたる面もありうる。

さらに所得分配の問題(貧富の格差の拡大)も…

# 取引型と非取引型のプラットフォーム

取引型(あるいはマッチング型)と非取引型(非マッチング型)というプラットフォームの区別がある。

Uber、Airbnb、男女の出会い系サービスは、供給者と需要者の間の取引を仲介する取引型である。

グーグルの検索と広告とは、非取引型である。

取引型と非取引型の区別が意味を持つ場面がある。

たとえば、Uber、Airbnbでは、プラットフォームは契約を仲介するにすぎない。民事責任では、契約不履行、顧客に損害等が生じたときにこれらプラットフォームが法的責任を負わせるべきではないかなど。

競争法については、次ページ。

# 取引型と非取引型のプラットフォーム

競争法では、取引型プラットフォームでは二面市場について1つの市場を画定することがある (Ohio v. American Express Co., 138 S.Ct. 2274 (2018) (クレジットカード利用者の市場と加盟店の市場))。

取引型プラットフォームでは、とりわけ二面市場での市場画定、無料市場での市場画定(SSNIPテストが使えない)、「競争を実質的制限に制限することとなる」(競争の実質的制限)の判断、効率性、競争促進効果等について、一方の市場での効果が他方の市場へ及ぼす効果をどのように考慮するかが問題になる。

ただし、非取引型プラットフォームにあっても、反競争効果、競争促進効果は両方の市場の間で影響し合し、市場画定で解決できてもわざか。

グーグルで検索し、検索のデータを利用してターゲッティング広告をするなど。

# 競争法：一般的問題

①自らのプラットフォーム上で行われる公正な競争を歪めたり、②自らの競争者となるおそれのあるプラットフォームベンチャーを不当に排除するなどにより、プラットフォーム間の自由な競争の芽を摘んだり、③自らのプラットフォームと密接な補完関係にある市場等への進出・拡大を図る際に、不公正な方法によって進出・拡大を行ったりすることが懸念。

単独行為では、EUのGoogleに対する3つの支配的地位の濫用事件（武田報告参照）が、②③に対応。

日本でも、他のプラットフォームを排除する排他条件付取引の事例は多数あり（ただし、確約・確約類似手続による）。

# EU、米国等

## EU等

ドイツのFacebook事件決定は、GDPR違反の個人情報の集積により支配的地位を濫用と認定。個人情報保護法等と競争法の協働。連邦最高裁決定は競争法の考え方からに変更しつつ決定を支持(2020)。

MFN条項(松島報告参照)をめぐる日本、EU等の動き。とくに、ドイツでの、narrow MFN条項をめぐる動き(フリーライドを理由に適法と判示)。日本ではアマゾン事件はwide MFN、楽天の確約はnarrowも禁止か。

企業結合では、届出基準はドイツ、オーストリアの法改正、考慮要素はドイツ法改正。日本では、対応方針で対応。

# EU、米国等

米国でも様々な動き。ごく最近の報道でも…

アップルとフォーサイト

アップルのアプリストアの30%手数料問題。決済手段のイニシアティブをめぐる問題(?)。

アップルとFacebook

アップルの個人情報保護の強化がターゲティング広告の質の劣化へ(?)。

# 企業結合規制

スタートアップ企業の買収、データの競争上の評価方法。世界で取り組まれている難しい課題といえる。

公取委は、2019年12月に「企業結合ガイドライン」を改訂し、デジタル・プラットフォームに係る審査方針を具体化。

対応方針で対価が500億円超は相談が望まれるとする。

# 消費者に対する優越的地位の濫用

2019年12月、公取委は、プラットフォームと消費者、個人情報の取得・利用の関係での優越的地位の濫用の規制の適用について、「デジタル・プラットフォーム事業者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」を公表。

# 取引透明化法

プラットフォームは、設計・管理・運営を自ら担い、操作性、不透明性が高いという指摘がある。そこで、透明性・公正性の方策が課題とされている。

EUでは「オンライン仲介サービスのビジネス・ユーザにとっての公正性・透明性の促進に関する規則」を施行(2020年7月)。

「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」を制定(2020年5月)

競争の前提としての市場の透明性・公正性を確保。

EUでは競争総局の担当ではないが、日本では優越的地位の濫用等により一定の範囲で競争法の対応が可能と考えられる。

# データの移転・開放ルール

データ・ポータビリティ、APIの開放等。

GDPR(EU一般データ保護規則)、個人情報保護法によるデータ・ポータビリティ。

GDPR、個人情報保護法による権利の確立は競争の選定の整備。権利が確立すれば、その権利をめぐる取引や市場が成立し、競争法が適用できるようになる。競争法も無関心ではいられない。

しかし、①収集・匿名化・分析されたデータ、②継続的アクセス、即時アクセス、③非個人データ等は保護の対象外。

個人情報保護法改正でも対応しているが…

# データの移転・開放ルール

競争法で、さらにポータビリティの対象を拡大できるか。たとえば、エッセンシャルファシリティ理論はあるが、仮に有効であっても適用範囲は限定的。

データ・ポータビリティが確保されると、支配的なプラットフォームにデータが集中し、新規参入者等にとり参入障壁になりかねない。そこで、非対称規制の必要性。

他方、過度な規制は、データへの投資やイノベーションのインセンティブを損なう危険。

競争法によるルール整備よりも、銀行、医療などの個別分野ごとの対応が現実的であろう。立法が先行したフィンテックでのオープンAPI等。