

2019 年 5 月 21 日

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
透明性・公正性確保等に向けたワーキング・グループ

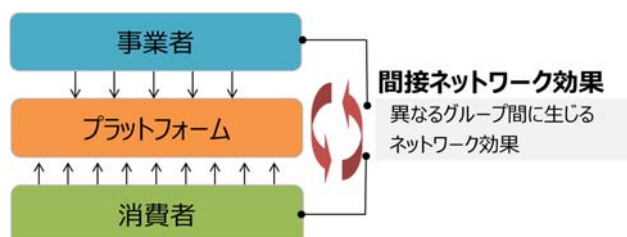
本ワーキング・グループ（以下「WG 1」という。）では、デジタル・プラットフォームを巡る取引環境整備のうち、特にデジタル・プラットフォームと利用者との間の取引の透明性や公正性の確保等に向けたルールの在り方について3回にわたる議論・検討を重ねてきたところであるが、今般、WG 1におけるこれまでの検討内容を踏まえ、今後ルール整備を進めていくに当たっての視点・方向性やオプションを整理した。

なお、本オプションは、限られた機会の中で行われた報告や議論に基づいて、考えられる選択肢を並べたものであるため、本オプションの射程には一定の限界があり、政策の実現に向けてはより詳細な検討が必要である。したがって、本オプションに記載された方策が将来的に全て実行される、あるいは記載のない方策は採られないといった性質のものではない点には留意が必要である。

今後、WG 1での議論も参考に、関係省庁や新たに設置が検討されている専門組織において、デジタル市場のルール整備についての検討が進められることを期待する。

1. 問題の所在**（1）デジタル・プラットフォームの一般的な意義・特性・傾向**

- デジタル・プラットフォームと呼ばれるサービスには、様々なサービスが含まれ、その業種・業態は多岐にわたるが、プラットフォームのもとに、事業者と消費者など異なる複数の利用者層が存在する両面市場（多面市場）を構成する点に特徴がある。



- プラットフォームの両面市場においては、一般に、直接ネットワーク効果に加え、それぞれの利用者層の間において、双方向あるいは一方から他方への間接ネットワーク効果が働くことが認められている。例えば、プラットフォームを利用する消費者数が増加するほど、商品・サービスを提供する事業者にとっての便益（より多くの消費者へのアクセス）が高まる。
- デジタル・プラットフォームは、両面市場に大量に散在する情報を集積して構造化し、取引のマッチング機能を向上させる存在であり、それぞれの利用者層にもたらすメリットは非常に大きい。
 - 中小企業・ベンチャー等にとっては、その資本力や地理的要因にかかわらず、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、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り、事業者の競争を促進しイノベーションを加速する面がある。
 - 消費者にとっても、多数の商品・サービスを選択することができることはもちろん、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。
- 他方、ICTやデータを活用するデジタル・プラットフォームにおいては、特に、次に掲げるような特性・傾向があると指摘されている¹⁾。
 - ① ネットワーク効果が働く両面市場においては、ネットワークの規模が大きいほど、利用者（事業者・消費者）にとっての便益が高まる。この結果、先行してクリティカル・マスを達成した者が、後発の競合先に対して優位性を持続的に獲得しやすい。加えて、オンライン・サービスにおいては、生産コストが低く、また、規模の経済が働き続ける傾向にある。こうしたことから、デジタル分野においては、大手プラットフォーマーへの集中が生じ、寡占・独占が生じやすい。
 - ② ネットワーク効果に伴う先行者優位性に加えて、データの集積・利活用の進展が更なるサービスの拡充をもたらすことなどから、プラットフォームの利用者にはスイッチング・コストが生じ、ロックイン効果が働いて寡占・独占が維持されやすい。
 - ③ 有力なデジタル・プラットフォーマーに対する利用者（事業者・消費者）の依存度の高まりや、取引や利用者（事業者・消費者）に関する情報がプラットフォーマーに集積することによる情報の優位

¹⁾ 公正取引委員会競争政策研究センター「データと競争政策に関する検討会報告書」（2017年6月）においても同様の指摘・検討がなされている。

性が、利用者（事業者・消費者）に対する交渉力の優位性を強める構造にある。

- ④ プラットフォームは、両面市場における需給をつなぐ「場」（エコシステム）であるが、その設計・運営・管理は民間営利企業であるプラットフォームャーが担っている。とりわけデジタル市場のプラットフォームの設計・運営・管理については、本質的に操作性や不透明性が高いとの指摘もある²。それゆえ、前述の情報優位性ともあいまって、利用者（事業者・消費者）や第三者（規制当局等）の側から問題点を立証することには困難性を伴う。

（２）デジタル・プラットフォームを巡る取引慣行に関する問題

- この点、自由競争やイノベーションによって実現されたものである限り、デジタル・プラットフォームャーが高い市場支配力を有するという地位自体が直ちに問題となるわけではない。
- しかしながら、デジタル・プラットフォームャーが、自らの力を濫用し利用者（事業者・消費者）に不当に不利益を課すなど、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ならば、これを迅速に是正し競争を取り戻すことは必要である。
- 特に、デジタル・プラットフォームの競争優位が固定化されると、他に有力な選択肢を持たない利用者（事業者・消費者）が相対的に劣位に立たされ、一方的な不利益を甘受せざるを得ないなど、公正さを欠く取扱いが生じるおそれがある。
 - － とりわけB to Cのプラットフォームに関して言えば、消費者層に対しては、多数の消費者を獲得するための激しいサービス競争を行う反面、事業者層に対しては、そうした「消費者のため」のサービスの負担を過剰に転嫁せしめたり、事業者にとって必要な情報の開示を十分に行わない等のおそれがみられる。
 - － 近時、経済産業省が実施したアンケート調査等においても、オンライン・ショッピング・モールやアプリ・ストアを中心に、多数の小規模

² 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「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」5～6頁参照

事業者がデジタル・プラットフォームを利用して商品・役務を提供しており、市場アクセス等のメリットを感じている一方、契約条件やルールの一方的押し付け・変更、サービスの押し付けや過剰なコスト負担、審査やアカウント停止等に関する不明確性・不合理性、データへのアクセスへの制限等、取引慣行に関する不満の声が多数上がっている³。

- 加えて、現時点では問題がなかったとしても、利用者（事業者・消費者）のデジタル・プラットフォームへの依存度が高まった場合に、利用を止められないことを見越して突然値上げをするなど、将来的に取引条件を一方的に不利益変更される懸念も指摘されている。

- こうした状況を踏まえ、公正取引委員会では、2019年1月から、デジタル・プラットフォーマーの取引慣行等に関する実態調査を実施しているが、並行して、WG1において、デジタル・プラットフォーマーを巡る取引慣行の適正化を図るためのルール整備の在り方について、視点や方向性、オプションの整理を進めてきたものである。

2. ルール整備に当たっての基本的な視点

- デジタル・プラットフォームは、これを利用する事業者・消費者に効率性や安全性等の多大な便益をもたらすものであり、今や事業者・消費者の社会経済生活において不可欠な存在となっている。
- こうしたデジタル・プラットフォーム経済が更なる発展を健全に遂げていくためには、消費者との関係はもちろん、事業者との関係も含め、利用者層それぞれとの間で公正な取引慣行を構築することで、社会的信頼を勝ち取っていくことが重要である。
 - 事業者への不当な不利益のおそれ等を解消し公正な取引慣行を実現することは、事業者の活力ある競争を促し、データの自由で円滑な流通を可能とし、商品・役務の提供を受ける消費者にとっても便益を向

³ 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」（2016年。<https://www.meti.go.jp/press/2016/09/20160915001/20160915001-3.pdf>）、経済産業省「オンライン・プラットフォームと事業者の間の取引関係に関する事業者向けアンケート調査」（2018年。https://www.meti.go.jp/shingikai/mono_info_service/digital_platformer/pdf/003_s01_00.pdf）、公正取引委員会「デジタル・プラットフォーマーの取引慣行等に関する実態調査について（中間報告）」（2019年。<https://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/2019/apr/kyokusou/190417batten.pdf>）等

上させることになるし、ひいてはデジタル・プラットフォームの価値や信頼性を向上させることにもなる。

○ 一方、過剰な規制によって未知の新たなイノベーションに対する抑止となることのないようにしなければならない。

- デジタル・プラットフォーマーは、革新的なビジネスや市場を生み出し続けるデジタル・イノベーションの担い手であって、我が国経済にとっても極めて重要な存在となっている。
- この点、デジタル・プラットフォームを巡るビジネスの変化の速度は速く、イノベーションがいつどこで起きるかは予測が困難である。また、デジタル・プラットフォームには、様々なサービスが含まれ、その業種・業態は多岐にわたる。
- それゆえ、対応を徹底しようとするあまり広範かつ詳細な規制を志向すると、包括的で介入的な類の事前規制や柔軟性を欠く硬直的な規制となって、イノベーションを阻害し、サービスの品質向上を妨げ、消費者・事業者双方の便益を低下させるおそれがある。
- また、規制内容が曖昧である場合も、予見可能性を欠きイノベーションに対する萎縮効果を生むおそれがある。

○ 以上を踏まえ、全体として、公正な取引慣行の実現とイノベーションの維持・促進とのバランスのとれたルール整備を進めていくことが、何より重要である。

○ 加えて、次に掲げる視点を持つことも重要と考えられる。

- デジタル・プラットフォームの利用者には、消費者のほか、中小企業・ベンチャー等の小規模事業者が数多く存在する。デジタル・プラットフォームの社会経済生活上の重要性が高まり、また、情報格差や交渉力格差がある中、こうした消費者・事業者は必ずしも常に合理的選択ができるとは限らず（いわゆる「限定合理性」）、合理的選択ができるようにするための事前の予防策が有益となることもあり得る。
- インターネットを介してサービスが提供されるデジタル・プラットフォームにおいては、海外に主な拠点を置いてサービスを提供するデジタル・プラットフォーマーも多く、ルールの実効性の確保や内外のイコール・フッティングの実現が重要な課題となる。
- 変化の激しいデジタル分野においては、ルール整備に当たっても、いわばアジャイル型や多段階型の規制導入も重要な選択肢となり得る。
- デジタル・プラットフォーム側に情報や専門性が偏在する中、ルールを定め、運用していくに当たっては、デジタル・プラットフォーマー

がステークホルダーの意見を聞きつつ自主的に具体的な取組みを進めることが重要であるほか、デジタル・プラットフォーマー自身による行政庁やステークホルダーへの説明や情報開示、専門組織による分析・評価等が大きな意義を持つ。

3. ルール整備の方向性

- 我が国における取引環境に関する規制の法体系を大別すると、次の3つが考えられる。

- (1) 独占的な事業者に対する規制
- (2) 一般的な「業」規制
- (3) 一般法である独占禁止法（とその補完規律）による規制

(1) 独占的な事業者に対する規制

- ここでいう「独占的な事業者に対する規制」とは、いわゆる「不可欠施設」（エッセンシャル・ファシリティ）の運営者に対する寡占・独占規制である。
 - － 線路・通信網・送電網といった公共の用に供する伝統的な「不可欠施設」（エッセンシャル・ファシリティ）の運営者に対しては、免許制、許可制等により新規参入を厳しく制限することで、一定の範囲内での独占や寡占を認める代わりに、価格規制、供給義務、事業の休廃止制限等の厳しい規制が課されていた。
 - － 「不可欠施設」の特性に鑑みた厳しい規制を課すことで、公正な取引環境の実現に対して強い公的コントロールを及ぼすことが可能になる。
 - － 一方、厳しい義務と高い参入障壁による競争の低減により、イノベーションが阻害され、かえって消費者、事業者双方の効用を低下させる場合がある。
- デジタル・プラットフォームについても、寡占・独占が進みやすい、あるいは、大量のデータが集積するといった特徴から、デジタル・プラットフォーム又はその下にある大量のデータを「不可欠施設」（エッセンシャル・ファシリティ）とみて、独占的な事業者に対する規制と同様の規制を行うべきであるとの指摘がされることもある。

- しかしながら、デジタル・プラットフォーマーに対して、少なくとも伝統的な「不可欠施設」の運営者に対する規制のような厳しい規制を新たに導入することは、以下の理由より適切であるとはいえない。
 - デジタル・プラットフォーマーの多くは自由競争とイノベーションによって成長を遂げた民間事業者であり、基本的には政府の保護・監督の下で発展した伝統的な独占的な事業者とはその性格が異なる。
 - デジタル・プラットフォーマーに対しては、参入規制を設けその中で監督を強めるよりは、むしろ競争環境を整備して、デジタル・プラットフォーム間の競争によるイノベーションを促した方が、その効用を最大限に発揮できると考えられる。

※もっとも、デジタル・プラットフォームは線路・通信網・送電網のような複製困難な伝統的な「不可欠施設」とは異なるが、一部の巨大化したデジタル・プラットフォームは、事業者や消費者にとっての効率性や安全性を提供し、その社会経済生活にとって不可欠な存在となりつつあることも確かであり、デジタル時代の新たな「不可欠施設」的側面を有するとの視点自体は、今後の検討に当たっても有意義であると考えられる。

(2) 一般的な「業」規制

- 独占的な事業が認められているわけではない事業についても、経済的利益や生命・身体を守るなどの様々な目的に基づいて、一定の種類の「業」を特定して特別の規制を設けることがある。
 - こうした一般的な業規制においては、通常、許可、届出、登録制の下で、一定の行為義務・禁止行為や体制整備義務などが課されるが、独占的な事業者に対する規制（許可制、免許制の下で、料金などの事業の根幹を直接規制するもの）と比べれば緩やかな規律が多い。
- デジタル・プラットフォームについても、新たに横断的かつ包括的なデジタル・プラットフォーム「業」を創設し、一定の公的監督下に置くとともに、事業者や消費者の保護等の観点から、行為規制やガバナンス規制等を設けるべきであるとの指摘がなされることもある。
- しかしながら、デジタル・プラットフォームは、伝統的な縦型の業に閉じることなく業際的・横断的・複合的にビジネスを行う存在であり、様々なビジネスモデルが含まれ、かつ、破壊的な技術革新によって新たなビジネスモデルが動態的に生み出され続けている。それゆえ、柔軟な改正の難しい法律の形式で規制対象とするべき「業」を特定して適切な規制範囲を確保し続けることには一定の限界があるし、仮に、デジタル・プ

プラットフォーム一般を対象とする包括的な業規制を新たに設けるとすると、かえって事業者や消費者の便益を損ねる可能性がある（積極過誤のリスク）。そのため、新たな業規制的なアプローチに関しては、今後の十分な議論を待つべきものであると考えられる。

※デジタル・プラットフォーム「業」を創設するか否かはともかく、既存の個別の業規制がデジタル・プラットフォームや両面市場の構造・特性に対して有効にアプローチできているかどうか、規制の合理的なイコール・フットイングが図られているかどうか、横断的に乗り入れ可能なデジタル・プラットフォーム特有の性能基準が考えられないか等を検証し、必要な見直しを行っていくことは、もちろん有意義である。

（３）一般法である独占禁止法による規制とその補完規律の整備

- そこで、WG 1では、前記（１）（２）の在り方について検討するのではなく、まず、一般法としての独占禁止法の運用を中心に据えるべきものと考え、その在り方について検討を行った（後記４．（１））。
 - － すなわち、事業を行う者は、自ら属する事業分野に関する規制に加えて、どの主体にも等しく適用される一般法（例えば、独占禁止法、個人情報保護法、消費者契約法）の規制に服する。
 - － WG 1では、前記１のとおり、経済産業省が実施したアンケート調査等も踏まえ、まずはデジタル・プラットフォームの競争優位が固定化されることに伴う不公正取引のおそれを中心的な問題として扱ったが、かかる観点からは公正かつ自由な競争を促進するための一般法である独占禁止法の適用可能性が特に問題となる。
 - － この点、独占禁止法は競争制限的な行為を捉える事後規制であり、デジタル・プラットフォーマーであることをもって当然に規制対象となる業規制とは異なり、競争制限のおそれがある行為だけを対象にする。そのため、過剰規制によってかえって消費者・事業者双方の効用を低下させるリスクを避ける観点からは、ルール整備に当たっては独占禁止法の積極運用を中心に据えることが望ましいと言える。
 - － そこで、デジタル・プラットフォームを巡る取引慣行に対して独占禁止法を迅速かつ適切に積極運用するための方策（仕掛け）の在り方について検討した。
- 他方で、デジタル・プラットフォーマーを巡る取引環境の特徴（プラットフォームを通じて多数の小規模事業者が商品・役務を提供しており、その迅速かつ効果的な救済が必要であること等）を踏まえると、事後規

制である独占禁止法による対応には、なお一定の限界ないし課題もあり得る。そこで、事後規制である独占禁止法の運用と両輪となって、全体として公正な競争環境を実現していくような、独占禁止法を補完する規律の要否や在り方についても検討した（後記4．（2））。

- なお、独占禁止法を迅速かつ適切に積極運用するための方策の在り方や、独占禁止法を補完する規律の要否や在り方についても、最終的には、公正取引委員会による取引実態調査の詳細な結果（どのようなデジタル・プラットフォームにおいてどのような行為が確認されたのか、競争政策上どのように評価されるのか等）を踏まえた分析・検討が必要である⁴。その意味では、WG 1における検討は、暫定的に規制の枠組みを整理したものである点に留意されたい。

4．ルール整備の具体的なオプション

（1）独占禁止法の運用

（ア）独占禁止法における規制

- 独占禁止法は、業種・業態を問わずに適用される一般法であり、その要件は、幅広く不当な行為を読み得るように抽象的に定められている。例えば、「不公正な取引方法」のうち優越的な地位の濫用（同法第2条第9項第5号）には、「相手方に優越していることを利用して」や「正常な商慣習に照らして不当に」という要件がある⁵。

⁴ 分析・検討に当たっては、デジタル・プラットフォームを巡る契約関係やその運用（誰がどのような権利義務・責任を負担しているのか等）についてもみていくことが重要であると考えられる。

⁵ 独占禁止法第2条第9項

この法律において「不公正な取引方法」とは、次の各号のいずれかに該当する行為をいう。

5 自己の取引上の地位が相手方に優越していることを利用して、正常な商慣習に照らして不当に、次のいずれかに該当する行為をすること。

イ 継続して取引する相手方（新たに継続して取引しようとする相手方を含む。ロにおいて同じ。）に対して、当該取引に係る商品又は役務以外の商品又は役務を購入させること。

ロ 継続して取引する相手方に対して、自己のために金銭、役務その他の経済上の利益を提供させること。

ハ 取引の相手方からの取引に係る商品の受領を拒み、取引の相手方から取引に係る商品を受領した後当該商品を当該取引の相手方に引き取らせ、取引の相手方に対して取引の対価の支払を遅らせ、若しくはその額を減じ、その他取引の相手方に不利益となるように取引の条件を設定し、若しくは変更し、又は取引を実施すること。

- 優越的地位の濫用を含む不公正な取引方法や私的独占に対しては、公正取引委員会は、排除措置命令を行うほか、一部の行為類型については、課徴金納付命令を行う（同法第3条、第7条、第7条の2、第19条から第20条の6まで）。
- なお、不公正な取引方法や私的独占によって損害を被った者は、加害者の故意又は過失を主張立証して民事損害賠償請求を行うことが可能であるところ（民法第709条）、公正取引委員会による排除措置命令等が確定した場合には、独占禁止法第25条により、故意及び過失の主張立証を要することなく民事損害賠償請求を行うことが可能である。また、不公正な取引方法によって利益を侵害され、又は侵害されるおそれがある者は、独占禁止法第24条により、一定の場合に、利益を侵害する又は侵害するおそれがある事業者等に対し、侵害の停止又は予防を請求（差止請求）することができる。

（イ）独占禁止法による対応上の課題

- デジタル・プラットフォーマーを巡って取沙汰されている取引慣行についても、独占禁止法の不公正な取引方法（優越的地位の濫用等）や私的独占の規制を当てはめる余地がある。
- しかしながら、独占禁止法に基づき排除措置命令や課徴金納付命令を課すためには、厳格な事後規制の執行という性質上、調査に基づき個別に事実認定を行い、競争制限効果を審査し、更に意見聴取を経たうえで、抽象的に定められた要件（「自己の取引上の地位が相手方に優越していること」「不当に」等）への当てはめを行う必要があり、相当程度の時間を要する。
- 特に、デジタル・プラットフォーマーとの取引に関しては、次に掲げる特徴があることから、審査が困難となり一層の時間を要するおそれがある。
 - 技術・ビジネスの変化が激しく、競争環境が頻繁に変わる。
 - 小規模事業者を含む取引先が多数存在する。
 - デジタル・プラットフォームへの依存度が高く、報復を恐れるあまり審査協力に消極的な事業者もいる。
- 一方で、デジタル・プラットフォーマーとの取引に関しては、一般に以下のような特徴があることから、対処が遅れた場合の被害も特別大きなものとなりかねない。また、前記のとおり、ネットワーク効果の働きの

よって、先行してクリティカル・マスを達成した者が後発の競合先に対して持続的に優位性を獲得しやすいため、早期に違反行為をやめさせるという視点も重要である。

- デジタル・プラットフォームを通じて、中小企業やベンチャーを中心とする多数の事業者が多岐にわたる取引を行うようになっている中、個別の取引額は必ずしも多額でないとしても、総体としての取引規模は大きく、また、不公正取引等の影響が極めて広範囲に及ぶ（被害の量の問題）。
- デジタル・プラットフォームに依存する中小企業やベンチャー等にとって、取引を止めたり、プラットフォーマーと事業者との継続的取引関係を悪化させることにもなり得るリスクを負ってまで長期間をかけてプラットフォーマーと争うことが困難であり、いわば泣き寝入り状態となって、不利益を甘んじて受け入れ続けざるを得ないことも多い（被害の質の問題）。

- また、当然のことながら、競争阻害とは別の観点（例えば個人情報保護や消費者保護）から問題のある行為については独占禁止法では対応することができないという限界がある。

（ウ）独占禁止法の迅速かつ適切な執行を可能とする方策

- 前記の課題に対して、まず、迅速な救済を可能とするような、独占禁止法の運用や独占禁止法上の制度整備の在り方に関する検討を行うべきである。
- 例えば、以下のようなオプションが考えられる。これらは必ずしも相互に排他的な選択肢ではないが、同時に全てを必ず行うべき性質のものでもない。あくまで現時点で考えられるオプションの一例に過ぎず、それぞれにメリット・デメリットがあるため、実態に応じて、導入についての可否の検討が必要である。

- ① ガイドラインの制定
 - ② 特殊指定の告示
 - ③ 確約手続の積極活用
 - ④ 事業者団体の組成
 - ⑤ 40条調査を含む継続的な市場の実態調査の実施

- また、このような独占禁止法を迅速かつ適切に執行しやすくするための方策について検討するとともに、これをデジタル分野に実際に有効に用いていくため、必要に応じて、執行者である公正取引委員会のデジタル

時代に即した組織・体制の強化（人材のほか、ITインフラの整備等も含む。）についても検討するべきである。

① ガイドラインの制定

- 特定の事業分野においてみられる行為を類型化し、その競争制限効果等をあらかじめ検証し、違法となる可能性の高い行為としてガイドラインで明示することにより、一定の行為を未然に防止する効果が期待できる。
- こうしたガイドラインは、例えば「流通・取引慣行に関する独占禁止法上の指針」や「フランチャイズ・システムに関する独占禁止法上の考え方について」等、既に多数制定されており、独占禁止法においては一般的な手法であると言える。
- もっとも、ガイドラインは一般的な解釈を示すにとどまるものなので、結局は個別の事案ごとの判断が必要となる。そのため、「原則として違法」などの表現が用いられており、これだけで違法を確定させることができるものではないため、効果は限定的である点には注意が必要である。

② 特殊指定の告示

- 独占禁止法は、一定の行為を不公正な取引方法として告示で指定できるとしている（独占禁止法第2条第9項第6号⁶⁾）が、この指定のうち、「特定の事業分野における特定の取引方法」に関するものが特殊指定であり、現在では新聞、物流、大規模小売の3分野のみが指定されている。特殊指定に際しては、公聴会の開催等の手続に基づく必要がある

⁶⁾ 独占禁止法第2条第9項

この法律において「不公正な取引方法」とは、次の各号のいずれかに該当する行為をいう。

6 前各号に掲げるもののほか、次のいずれかに該当する行為であつて、公正な競争を阻害するおそれがあるもののうち、公正取引委員会が指定するもの

イ 不当に他の事業者を差別的に取り扱うこと。

ロ 不当な対価をもつて取引すること。

ハ 不当に競争者の顧客を自己と取引するように誘引し、又は強制すること。

ニ 相手方の事業活動を不当に拘束する条件をもつて取引すること。

ホ 自己の取引上の地位を不当に利用して相手方と取引すること。

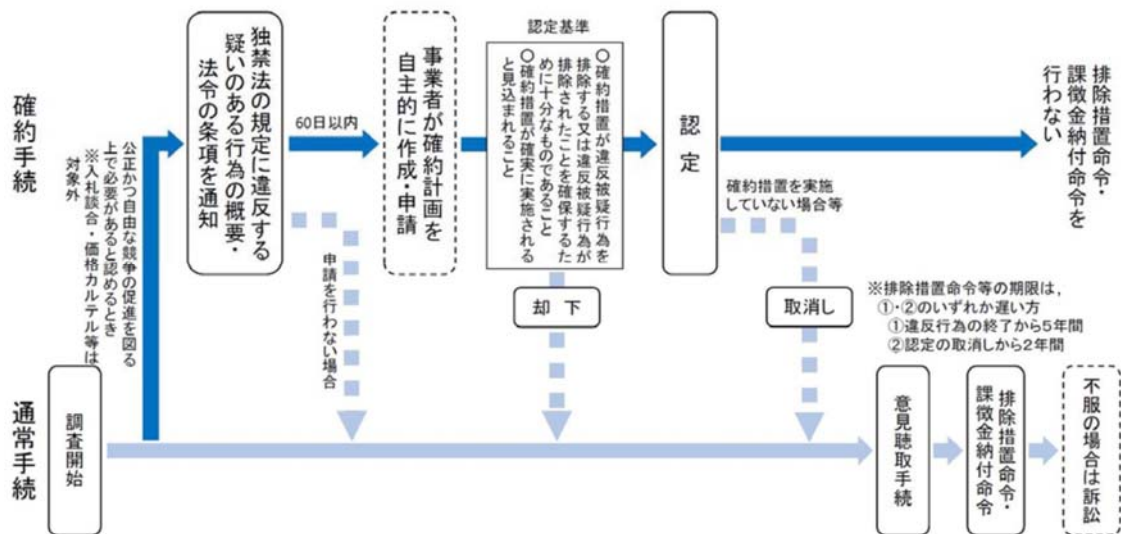
ヘ 自己又は自己が株主若しくは役員である会社と国内において競争関係にある他の事業者とその取引の相手方との取引を不当に妨害し、又は当該事業者が会社である場合において、その会社の株主若しくは役員をその会社の不利益となる行為をするように、不当に誘引し、唆し、若しくは強制すること

る（独占禁止法第 7 1 条）。特殊指定で指定された行為に違反した場合には、排除措置命令の対象となるが、課徴金納付命令の対象とはならない。

- 特殊指定は、指定された行為があったという事実を認定することができれば不公正な取引方法として違法となるよう、行為要件がより具体的に記載される傾向がある。それゆえ、特殊指定は、迅速な執行に資すると考えられる。
- 他方、法律の授權の範囲内において、どのような行為であれば、当該行為が事実として存在するだけで違法と評価できるのか、どこまで具体化して書かなければならないか等の検討が必要である。また、前記のとおり、指定や変更には一定の手続を経る必要がある。それゆえ、事業環境の変化の激しいデジタル・プラットフォーム分野において、いかに十分かつ適切な範囲の規制が実現できるかが課題となり得る。また、デジタル・プラットフォームに関して、「特定の事業分野」をどのように考えるか、対象となるデジタル・プラットフォーマーの規模の限定を含め、その定義を過不足なく行うことができるのかも問題となる。

③ 確約手続の積極活用

- 確約手続は、競争上の問題の早期是正、公正取引委員会と事業者が協調的に問題解決を行う領域の拡大に資するものとして、2018 年 12 月に導入されたものであり、独占禁止法違反の疑いを公正取引委員会と事業者との間の合意により解決する仕組みである（独占禁止法第 4 8 条の 2 以下から第 4 8 条の 9 まで）。



- この手続によれば、公正取引委員会が独占禁止法違反行為の認定をすることなく、事業者による違反被疑行為の是正を促すことが可能であるため、問題の迅速な解決に資するものであり、変化の激しいデジタル分野においてこれを積極的に活用することはオプションのひとつとなり得るものと考えられる。
- 他方、仮に確約手続で全てを解決しようとする、違反行為が認定されないことから、違反行為の有無が明確には示されず、違反行為に対する処分が行われないことにより、処分に係る先例の蓄積によるルール形成が十分になされないおそれがある（ただし、報道発表等の運用によって一定のルール形成は可能であるとの理解もある）。また、排除措置命令等が行われないため独占禁止法第25条に基づく民事損害賠償請求の特則が利用できないこと等にも留意が必要である（ただし、確約手続において被害者に対し「金銭的価値の回復」を行う余地はある）。

④ 事業者団体の組成

- デジタル・プラットフォーマーによる事業者層に対する不公正取引が容易に可能となってしまう背景には、前記のとおり、事業者の中には小規模な者も多く、取引依存度が高いために報復を恐れて声をあげられないという理由があることも考えられる。

- そこで、デジタル・プラットフォームを利用する事業者を組織化することで事業者側の交渉力を高めることにより、公正な取引環境の実現を促すことが可能となる可能性がある。
- しかしながら、デジタル・プラットフォーム上には業種や地域等の共通点のない多数の事業者が参加している中で、どのように組織化していけばよいのか（組織化への制度的メリットを与えて誘導するなどの手段を講ずる必要があるか）など、実現可能性については引き続き検討が必要と思われる。

⑤ 40 条調査を含む継続的な市場の実態調査の実施

- 事業者からの告発が困難な状況の中では、公正取引委員会側が積極的に実態調査を行い、問題のある行為を能動的に把握することが望まれる。
- さらに、デジタル・プラットフォーマーについては、次々に新しいサービスが生まれており、その外縁が広がり続けているため、常に最新の情報を入手し続けないと実態判断を誤るおそれがある。
- そのため、必要に応じた独占禁止法第 40 条に基づく調査も視野に入れて継続的に実態調査を実施することも選択肢として考えられ、これにより違法行為の牽制や、迅速な自主的な解決の促進につながることもあり得る。
- また、継続的に調査を行うことで情報を更新することにより、時宜に応じたガイドラインの改正等にも資するものと考えられる。

（２）独占禁止法を補完する規律

（ア）独占禁止法を補完する規律の必要性

- 以上のとおり、まずは独占禁止法による対応を中心に据え、個別事案について迅速かつ適切な執行を進めていくことが基本である。
- 他方、前記のとおり、独占禁止法は、その性質上、個別事案について、調査に基づき詳細な事実認定を行い、競争制限効果を審査し、更に意見聴取を経たうえで、抽象的に定められた要件への当てはめが必要であるため、相当程度の時間を要するのは当然である。しかし、デジタル・プラットフォーム上でのビジネスに依存し、十分な経営資源を持たない中

小企業・ベンチャーからすると、迅速かつ実効的な救済が受けられない可能性がある。

- また、迅速かつ実効的な救済の観点からすると、前記の独占禁止法の迅速かつ適切な執行を可能とする各方策にも、なお一定の限界ないし課題があり得る。
- さらに、中間論点整理でも指摘されたとおり、デジタル・プラットフォームを巡る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ところ、事後規制である独占禁止法では、透明性の実現を図るための明確化や開示を促すことはできても義務付けることは基本的に困難である。
- そこで、独占禁止法の迅速かつ適切な執行を可能とする方策についての検討と併せ、独占禁止法を補完するため、デジタル市場の透明化・公正化を促進する規律の要否や内容について実態を踏まえた検討を行い、事後規制である独占禁止法の運用と両輪となって、全体として公正な競争環境を実現していくような制度設計も今後の検討に当たって選択肢の一つとなり得る。

(イ) 規律の在り方

- 仮に独占禁止法の補完規律を導入するとしても、規制による積極過誤のリスクを回避し、イノベーションに対する過剰な抑止とならないようにするためには、包括的で介入的な類の事前規制ではなく、以下の観点を中心に設計すべきである。⁷

- ① 独占禁止法違反の未然防止のための規律
- ② 利用者（特に中小企業・ベンチャー企業等）の合理的選択を促すための規律
- ③ 利用者（特に中小企業・ベンチャー企業等）のスイッチング・コストを下げるための規律

⁷ 以下の観点については、事業者のみならず、消費者についても問題となり得る。例えば、消費者の意思決定の合理性には認識能力の限界等による限定があること（限定合理性）は広く知られており、その合理的選択を促すことは重要である。そうした限定合理性等は、消費者のみならず事業者（特に中小企業・ベンチャー企業等）を中心とする事業者の意思決定においても問題となる場合があり得ること等も踏まえ、特にデジタル・プラットフォームを利用する事業者との関係に焦点を当てて議論を行ったが、当然、消費者に対する関係で今後の検討が不要であることを意味するものではない。

① 独占禁止法違反の未然防止のための規律

- 具体的な独占禁止法違反となる行為が行われる懸念が高い場合に、これを未然に防ぐ効果（牽制効果）が期待できる規律（例えば、不合理な最恵国待遇条項が設けられないようにするためのルール）であれば、予防的にこれを規制することは競争の維持に資するものである。
- かかる観点からは、例えば以下のような問題について、開示・明示義務あるいは行為義務・禁止行為等を設けるかどうか、今後の検討事項となり得る。
 - ・ 契約・利用規約や運用ルールの変更に関する問題（十分な事前告知や協議がないまま負担の増加を一方向的に押し付けられる 等）
 - ・ 顧客への返品・返金に関する問題（プラットフォームの判断で返品・返金となされ、理由の如何を問わず事業者の負担とされる 等）
 - ・ アカウント停止、審査拒絶に関する問題（アカウント停止や審査拒絶についてその理由が明らかでなく、あるいは恣意的である 等）
 - ・ プラットフォーマー自身のサービスとの競合に関する問題（プラットフォーム自身もサービスを提供している場合に当該サービスについて一定の優遇的取扱いがなされている 等）

② 利用者（特に中小企業・ベンチャー企業等）の合理的選択を促すための規律

- ユーザーの自主的・合理的な選択を促す効果が期待できるような、重要な取引条件の透明化を図ることは、競争の前提条件の確保に資するものである。
- かかる観点からは、例えば以下のような問題について、開示・明示義務あるいは行為義務・禁止行為等を設けるかどうか、今後の検討事項となり得る。
 - ・ 契約・利用規約や審査基準等の不明確さに関する問題（審査基準について十分な開示が受けられていない 等）
 - ・ 検索結果・ランキングの透明性に関する問題（売上を大きく左右するような検索結果の表示順が、主にどのような要素を考慮して決まっているのかが不明である 等。ただし、一口に検索と言っても、モール／ストア内検索から一般検索エンジンまで様々なものが含まれ、それぞれ課題も異なり得る。また、アルゴリズムの内容自体は、営業秘密に該当する可能性がある上、それを明ら

にすることによってSEO⁸⁾の悪用等につながることも懸念されるため、技術・ビジネスの実態や国際動向も踏まえ、バランスをとって慎重に検討していくことが重要である⁹⁾。

③ 利用者（特に中小企業・ベンチャー企業等）のスイッチング・コストを下げるための規律

- デジタル・プラットフォーマーが事業者に対して不利益を強要しようとした場合に、事業者が他のプラットフォームにスイッチング可能な状況であれば、事業者はこれに対抗することが可能である。そこで、事業者のスイッチング・コストを低下させるための規律も有益である。
- かかる観点からは、例えば以下のような問題について、開示・明示義務あるいは行為義務・禁止行為等を設けるかどうか、今後の検討事項となり得る。
 - ・ プラットフォーマーの有するデータへのアクセスと利用に関する問題（事業者によるプラットフォーマーの有する顧客データ等へのアクセスが不当に限定されており、他のプラットフォームに移ろうとすると顧客基盤を失う 等）

（ウ）規律のフレームワーク

- 独占禁止法の補完規律を導入する場合のフレームワークとしては、以下のオプションが考えられる。いずれのオプションをとるべきかは、**自主性・柔軟性と実効性とのトレードオフ関係**に留意しつつ、検討していくことが必要である。

- ①自主規制
 - ②法規制
 - ③共同規制

⁸ SEO（Search Engine Optimization）とは、検索結果やランキングにおいて特定のウェブサイトや商品・サービスが上位に表示されるよう、サイトやコンテンツ構成の変更等を図ることである。SEOを利用することで消費者へのアクセス等を向上させることができる一方、悪意のある者が濫用することにより、例えば、マルウェアやコンピュータ・ウイルスが仕込まれた不正なウェブサイトや詐欺的な商品・サービスが上位に表示される等の懸念も指摘されている。

⁹ なお、EUの新レギュレーション案においても、議論の結果、暫定合意版では、オンライン仲介サービスの提供者は、ランキングを決定づける“主要な”パラメータと、当該主要なパラメータが他のパラメータよりも相対的に重要である理由を、契約条件（利用規約）において明らかにしなければならないものとされている（Article 5）。

① 自主規制

- 法律を定めることなく、単独又は複数のデジタル・プラットフォームによる自主的な取組に委ねるものである。
- こうした自主規制は、自主性・柔軟性が高く、デジタル・プラットフォームを過度に規制することによるイノベーション阻害の恐れは低い。また、デジタル・プラットフォーム上での公正な取引慣行を実現することが、消費者の便益を向上させ、ひいてはデジタル・プラットフォームの価値や信頼性を向上させることにつながり得ることからすれば、デジタル・プラットフォーム自身によるベスト・プラクティスの積み重ねを巡るプラットフォーム間競争に委ねるという考え方もあり得るところである。
- 他方、自主的な取組が行われなかった場合、又は、不十分な場合に、法的なエンフォースメントを働かせることができず、その実効性は法的には担保されない。とりわけ、デジタル・プラットフォームへの寡占・独占傾向があるなか、十分なプラットフォーム間競争が働かない懸念があること、デジタル・プラットフォームを巡っては伝統的に我が国において自主規制に関する重要な役割を担ってきた業界団体が十分に組成・機能していない状況にあることも踏まえる必要がある。

② 法規制

- 法律によって、デジタル・プラットフォームに対する開示・明示義務あるいは行為義務・禁止行為等を課すものである。
- 法規制の中でも、(ア) 法律で具体的かつ形式的な行為義務を課すもの、(イ) 緩やかな開示義務・説明義務を中心とする法的義務を課すもの、など、バリエーションがあり得る。
- (ア) は、迅速な認定と法執行が可能であり、非常に高い実効性を確保することも可能である一方、自主性・柔軟性には欠ける。
 - この点、我が国においては、下請取引における独占禁止法の補完法として、下請法（下請代金支払遅延等防止法）が存在している。下請法は、下請取引の性質上、優越的地位の濫用の審査に時間がかかると問題解決の時機を逸したり、継続的取引関係をむしろ悪化させる要因となったりする場合もあること、下請事業者による親事業者の違反行為の申告が余り期待できないことなどを考慮し、対象となる主体や義務・禁止事項等について具体的かつ形式的な規制を導入

し、独占禁止法の違反事件処理手続とは別の簡易な手続とし、一方、行政処分までは行わないものとして導入したものである。

- こうした下請法の趣旨（下請事業者の特性に応じた簡易迅速な救済の必要性）については、デジタル・プラットフォーマーを巡る取引環境においても参考になる部分は大きい。デジタル・プラットフォームを巡るビジネスの変化の速度や、デジタル・プラットフォームには様々なサービスが含まれ得ることに鑑みると、具体的かつ形式的な行為規制を課すことは、規制の陳腐化を招き¹⁰、あるいはイノベーションを阻害するおそれもある。

- （イ）は、性質上、いったん定めた後の変更には相応の期間を要することから、ビジネスや取引環境の変化にも対応できる柔軟性と、明確性や実効性のバランスの観点から、どのような内容を定められるかが重要である。

③ 共同規制

- いわゆる共同規制は、自主規制の自主性・柔軟性を活かしつつその限界を政府が補完するものであり、例えば、法律で抽象的な規範・原則を定めつつ、その具体化に際しては自主的取組を尊重する仕組みがその典型である。
- この点、我が国における共同規制的なアプローチの一つとして、景品表示法（不当景品類及び不当表示防止法）に基づく公正競争規約の制度がある。
 - 同法は、不当な顧客誘引を禁止し一般消費者の利益を保護するため、①不当な表示と②過大な景品類の提供を禁止するものであるが、業界ルールの自主的な策定を促すため、公正競争規約の制度を法定している（31条）。これは、事業者又は事業者団体が公正競争規約を設定し、公正取引委員会及び消費者庁長官の認定を受けた場合、参加事業者は、規約の内容を遵守している限り、通常、景品表示法や関係法令上問題とされることがないという制度である。
 - ただし、公正競争規約への参加・脱退は原則自由でなければならず、不参加の事業者に対しては義務付けができない点に課題が残る。

¹⁰ 法律による規制の陳腐化を回避するための方策としては、いわゆる見直し条項（例えば「この法律の施行後〇年を目途として、～について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」といった条項）を設けることも考えられる。ただし、見直し期間はある程度中期的に定めざるを得ず、都度、法改正のプロセスを経なければならないなど、一定の限界はあるものと思われる。

- 共同規制は、自主規制の限界を政府が補完するものであるから、法規制（またはその可能性）による実効性の担保の必要性に留意する必要がある。また、デジタル・プラットフォーム側に情報や専門性が偏在し、例えば、透明性確保のために一定の明示・開示を義務づけるほか、抽象的な行動規範を定め、その具体化に当たっては自主的な取組を尊重しつつ、それが行動規範の要求を満たすものであることを積極的に行政庁やステークホルダーに説明してもらうなど、対話を通じて取引の透明性・公正性を高めていくようなルール設計も考えられる。
- 両面市場におけるネットワーク効果によって競争力が高まることから、デジタル・プラットフォーマーにとって、自ら透明性・公正性を高め、事業者・消費者からの信頼を高め、プラットフォームを利用する価値を高めていくことは重要である。実際、ルールを分かりやすく表示したり、苦情や紛争に適切に対応するための体制整備に自主的に取り組んでいるとしているデジタル・プラットフォーマーも存在する。そこで、そうしたデジタル・プラットフォーマーによる自主的な取組を評価し促していくような措置も重要である。
- なお、前記2. のとおり、海外に主な拠点を置いてサービスを提供するデジタル・プラットフォーマーも多いことに鑑みれば、共同規制の枠組みにおいても、国際的なルール設計に取り組むことは重要である。

11

（エ）エンフォースメント

- 前記のとおり、インターネットを介してサービスが提供されるデジタル・プラットフォームにおいては、海外事業者も多く、ルールの実効性の確保や内外のイコール・フッティングの実現が重要な課題となる。
- 規律のエンフォースメントとしては、行政処分等の行政措置、民事訴訟やADR等の民事措置、刑事罰等の刑事措置がある。
 - 例えばEU新レギュレーション案では、プラットフォーマーによる内部紛争処理システムの構築義務、仲裁制度の活用、事業者による団体訴訟の創設などを通じて、民事措置を強化している。また、民事措置以外の行政措置や刑事措置等のエンフォースメントについては、各国レベルで定めるべきものとされている。

¹¹ 他方、このことは、仮に我が国における特有の事情があるならば、それを踏まえたルール整備の可能性を否定するものではない。

- 我が国においても、実効的な民事解決の措置の検討は重要であるが、他方、民事措置のみに委ねていたのでは十分な救済が図られないのではないかとの意見もあるところであり¹²、行政措置の在り方（改善を求める措置、体制整備を求める措置等）を含めた検討も考えられる。
- なお、規律の内容についてイノベーションに配慮し一定の自主性と柔軟性を確保すべきであるとしても、規律の違反があった場合の制裁を弱めるべきことにはならず、実効性を十分に担保できるような程度の措置である必要がある。
- また、海外に拠点を置くデジタル・プラットフォーマーに対する実効性確保の在り方（例えば、代理人の設置その他の日本市場に対応する体制の構築義務等）についても、検討課題である。

○ デジタル・プラットフォーマーにとっては、常に事業者・消費者から選択され利用され続けることに強い関心があるといえる。そこで、デジタル・プラットフォーマーに一定の行為を求めるに当たっても、市場への情報提供（公表等）により、その評価を通じて行動変容を促すような方法も、併せて検討に値する。

（オ）規律の対象

○ デジタル・プラットフォームは、一般に両面市場を構成する等の共通の特性や問題構造を含み得るものであるが、実際には様々なサービスが含まれ、その業種・業態・契約は多岐にわたる。したがって、独占禁止法の補完規律を導入するにしても、具体的に我が国において生じている問題事象を踏まえて、規律の対象とすべきプラットフォーマーを慎重に定めていくことが必要である。

○ 規律の対象とするプラットフォームの類型については、以下のような選択肢が考えられる。

- ① マッチング型プラットフォームのうち、特にB to Cのオンライン・ショッピング・モール及びアプリ・ストアを対象とする
 - ② B to Cのマッチング型プラットフォーム一般を対象とする
 - ③ C to Cのマッチング型プラットフォーム一般を対象とする

¹² 海外法人からプラットフォーム・サービスが提供されている場合には、日本国内の裁判所に民事訴訟を提起しようとしても、訴状の国際送達等が必要となり、迅速な救済が図られないことが懸念される。また、契約（利用規約）において日本以外の国に所在する裁判所が裁判管轄として定められている場合には、日本国内の裁判所に民事訴訟が提起できない可能性がある。

④ マatching型プラットフォームに加えて非Matching型プラットフォームを対象とする

- また、これらの類型の中でも、ある程度巨大なプラットフォーマーに対象を限定すべきかどうか、検討が必要である¹³。
 - － その際、限定を設けずに重い義務を課すと、規模の小さいデジタル・プラットフォーマーにとっての負担が重くなり、かえってプラットフォーム間の競争を阻害するおそれがある。それゆえ、義務の内容とのバランスも考慮する必要がある。
 - － また、対象を限定する場合、どのような基準をもって限定することが妥当か、法技術面も含めて検討が必要である。
- これらについては、最終的には、公正取引委員会が実施中の取引実態調査の結果（どのような業態・大きさのプラットフォームについて取引慣行上の問題が確認されたのか）を踏まえた検討が必要であるが、経済産業省や公正取引委員会の行った調査結果を踏まえると、現時点においては、差し当たり①を議論の起点として検討を進めることも一案であると思われる。
- もっとも、このことは①以外の類型について規律を設けることが不要であることを意味するものではなく、他の業態・ビジネスモデルについても積極的に調査を行い、その結果を踏まえて必要に応じて柔軟に検討対象に含めることも検討する余地がある¹⁴ ¹⁵。

¹³ 法規制等が適用される対象者を限定する方法のほか、一つの法規制等の中で、広く共通に適用される条項と特定の対象者に対してのみ適用される条項とを分ける二階建ての方法も考えられる。

¹⁴ 公正取引委員会が2019年4月17日に公表した「デジタル・プラットフォーマーの取引慣行等に関する実態調査について（中間報告）」によれば、デジタル・プラットフォーマーが「個人情報や利用データを勝手に利用することはやめてほしいと思う」との回答が47.7%である等の結果が示されている。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「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中間論点整理」14頁では、「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と指摘している。

¹⁵ その他、総務省の「プラットフォームサービスに関する研究会」が、通信の秘密やプライバシーの問題を検討しており、中間報告書が公表されている。

http://www.soumu.go.jp/main_content/000613197.pdf

5. 更なる検討課題

- EUでは、新レギュレーション案によってプラットフォームと事業者間の取引慣行の透明化・公正化を図るとともに、諸分野の専門家からなる「オンライン・プラットフォーム経済監視委員会」(Expert group for the Observatory on the Online Platform Economy)を設立し、契約や自主規制の分析など取引慣行を巡る専門的な調査分析を行い、欧州委員会への助言等を行うこととしている。我が国においても、デジタル市場の競争評価等を行う専門組織・専門チームの設置が予定されているところ、そうした専門組織が取引慣行の透明化・公正化に当たって果たす機能や役割についても検討していくことが必要である。
- プラットフォーマーを巡る消費者側のデータポータビリティを高めることは、事業者側のスイッチング・コストを低下させることにもつながり得ることも踏まえて、制度設計の検討が必要である。

以 上