

オンラインモールにおける事業者間取引（アンケート調査結果）		アプリストアにおける事業者間取引（アンケート調査結果）	
規約変更	■ 運営事業者によって「一方的に変更された」との回答が多く、 <u>規約の変更の中に「不利益な内容があった」との回答も多かった。</u>	規約変更	■ 運営事業者によって「一方的に変更された」との回答が多く、 <u>規約の変更の中に「不利益な内容があった」との回答が一定程度存在。</u>
	■ 運営事業者による <u>出店・出品の不承認が行われた</u> 場合、その理由について「 <u>説明はなかった</u> 」との回答が多かった。 <u>運営事業者の説明に「納得できなかった」との回答も多かった。</u>		■ 運営事業者による <u>アプリの不承認が行われた</u> 場合、その理由について「 <u>説明があった</u> 」との回答が多かったもの、 <u>運営事業者の説明に「納得できなかった」との回答が多かった。</u>
出店・出品審査	■ 運営事業者から、 <u>商品の販売価格又は品揃えに関する「要請や指示を受けたことがある」との回答が一定程度存在。</u>	その他	■ 利用事業者が運営事業者に支払う <u>手数料</u> について、 <u>アプリ利用者から支払われる額の「30%」との回答が多かった。</u>
	■ 運営事業者による要請等の根拠に関する <u>説明に「納得できなかった」との回答が多かった。</u>		■ <u>手数料に関する問題点として「手数料の水準が高額である」を挙げる回答が多かった。</u>
今後の調査・検討の視点			
■ 公正取引委員会は、 <u>運営事業者側の事情も含め、更なる実態の把握を行い、独占禁止法・競争政策上の考え方の整理を進めていく。</u>			
・ <u>プラットフォームを利用せざるを得ない利用事業者に対して、不当な不利益を与えていないか。</u>			
・ <u>運営事業者と利用事業者の立場を兼ねる場合に、自ら販売する商品と競合する商品を販売する利用事業者を不当に排除していないか。</u>			
・ <u>利用事業者の事業活動を不当に拘束していないか。</u>			
・ <u>取引条件の透明性が十分に確保されているか。</u>			
■ 公正取引委員会は、デジタル・プラットフォームによる個人情報や利用データの収集、利用、管理等に懸念を有しているサービス利用者（消費者）が多いなどといった利用者向けアンケート調査結果も踏まえつつ、 <u>対消費者取引に対する優越的地位の濫用の適用の適用の考え方について、引き続き、検討を進めていく。</u>			

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)

公正取引委員会は、平成31年1月に開始した「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」の一環として、①オンラインモール運営事業者の取引実態に関するアンケート調査、②アプリストア運営事業者の取引実態に関するアンケート調査、③デジタル・プラットフォームサービスの利用者（消費者）に対するアンケート調査を実施した。

第1 オンラインモールにおける事業者間取引の実態調査

1 アンケート調査の概要

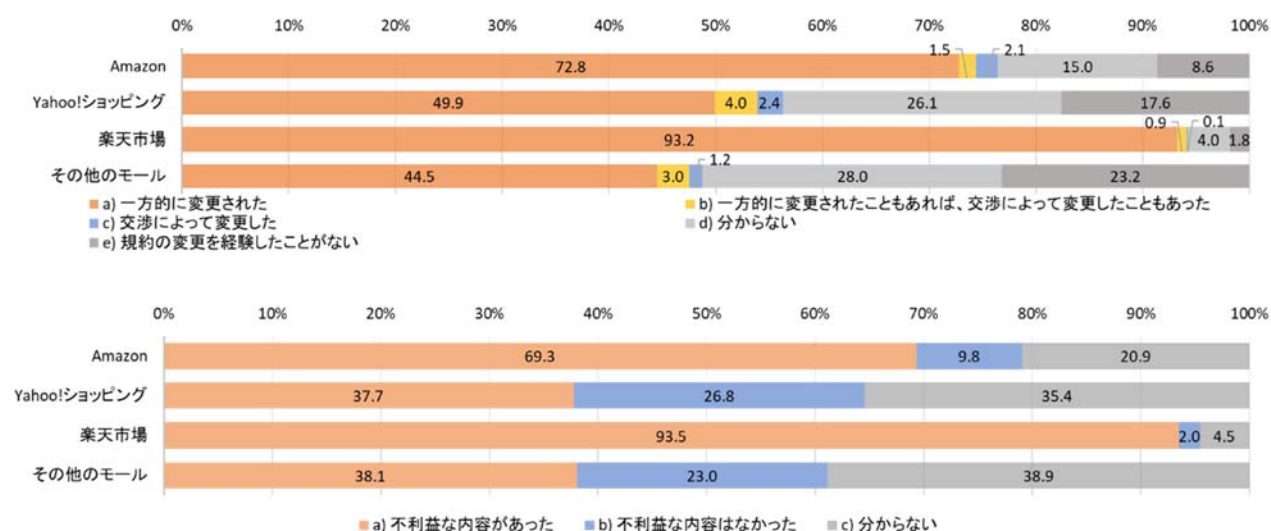
- 調査対象：商品を販売するためにオンラインモールを利用したことがある又は利用の申請をしたことがある事業者（利用事業者）
- 調査方法：オンラインアンケート¹
- 実施期間：平成31年2月27日から同年3月26日まで
- 回答者数：811名

2 アンケート調査結果の概要（詳細は別紙1参照。以下のページ番号は別紙1のもの）

アンケート調査結果によると、利用事業者は、オンラインモールにおける取引実態について、以下のように認識している。

（1）規約の変更

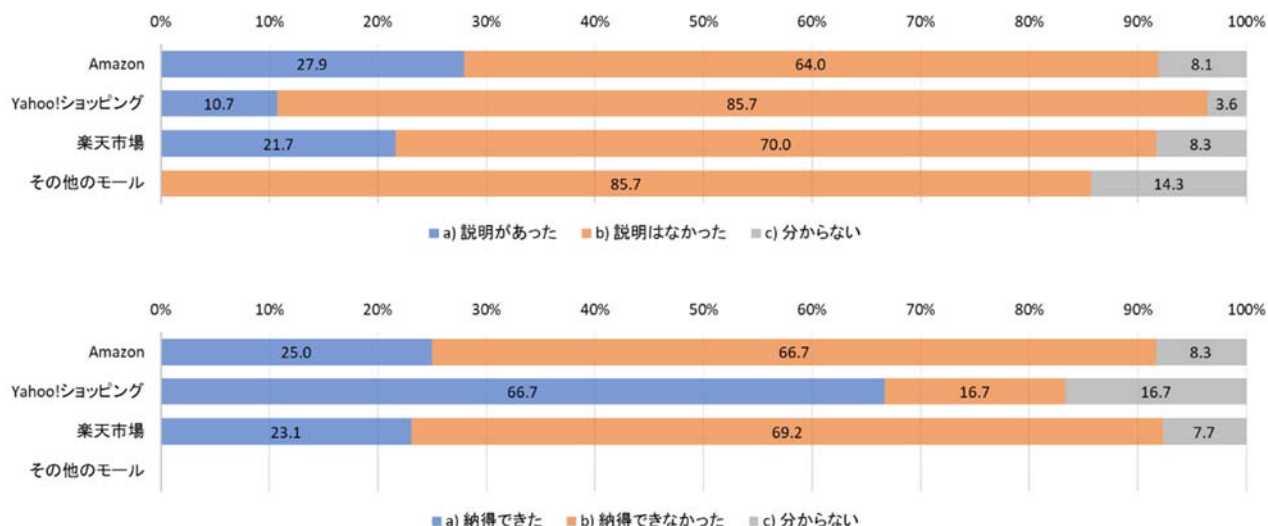
- 規約の変更について、運営事業者によって「一方的に変更された」との回答が多く、規約の変更の中に「不利益な内容があった」との回答も多かった。（P29, 30）



¹ オンラインモールの利用事業者に対し、公正取引委員会のウェブサイト内のリンク先ページから、広く回答を求める方法により実施。

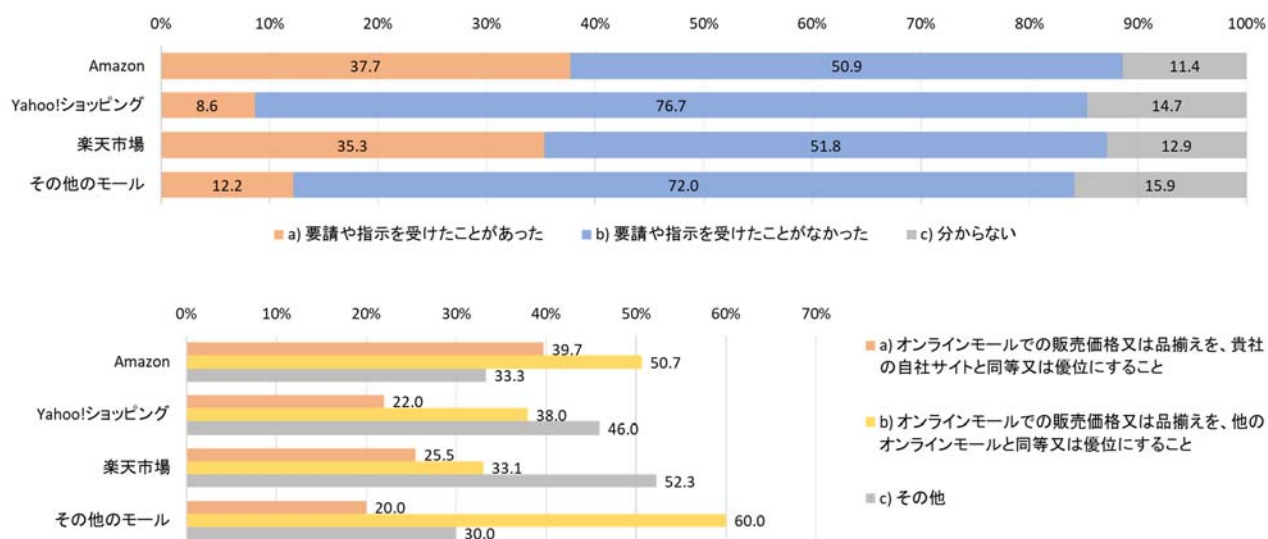
(2) 出店・出品の審査

- 運営事業者による出店・出品の不承認が行われた場合、その理由について「説明はなかった」という回答が多かった。また、運営事業者の説明に「納得できなかった」との回答も多かった。(P12, 14)

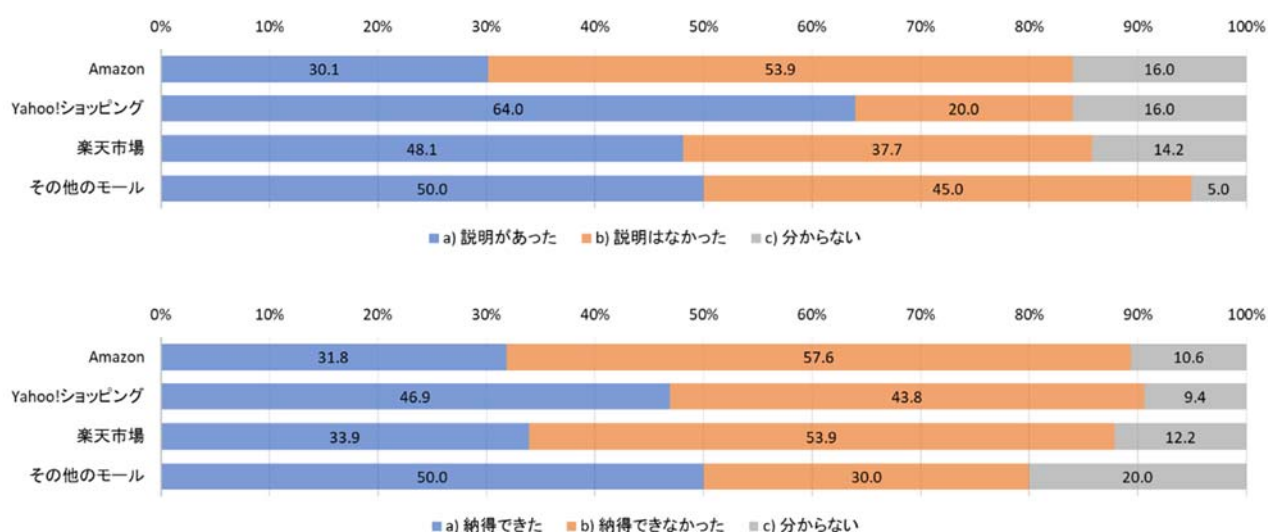


(3) 商品の販売価格又は品揃え

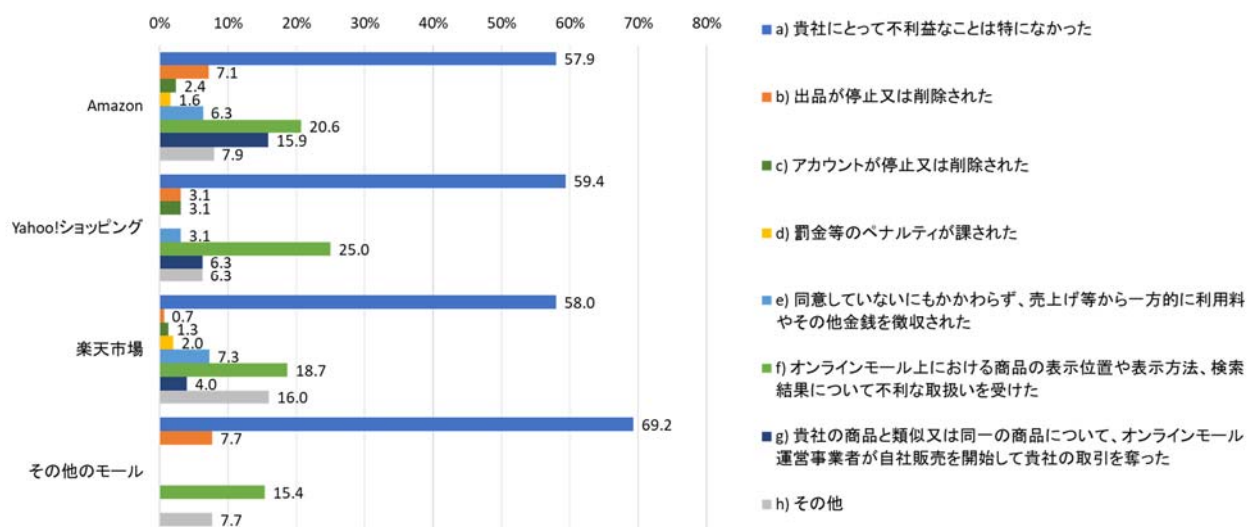
- 運営事業者から、商品の販売価格又は品揃えに関する「要請や指示を受けたことがなかった」との回答が多かったが、「要請や指示を受けたことがあった」との回答も一定程度存在した。(P37, 38)



- 運営事業者による要請や指示があった場合、その根拠について「説明があった」、「説明はなかった」との回答がそれぞれ一定程度存在した。また、運営事業者の説明に「納得できなかった」との回答が多かった。(P39, 40)

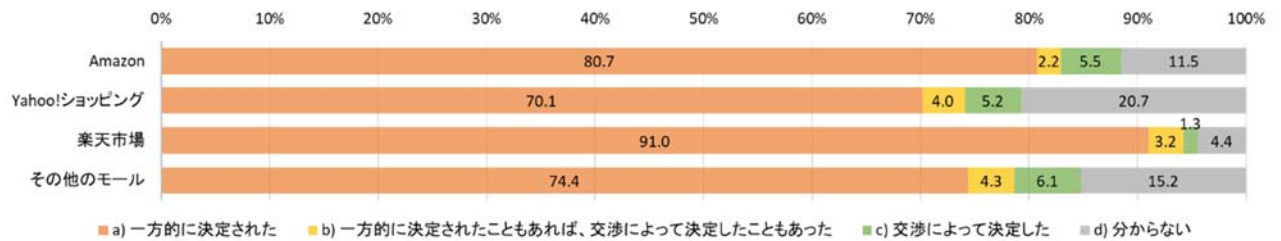


- 要請や指示に従わなかった結果として、「貴社にとって不利益なことは特になかった」との回答が多かった。(P42, 43)

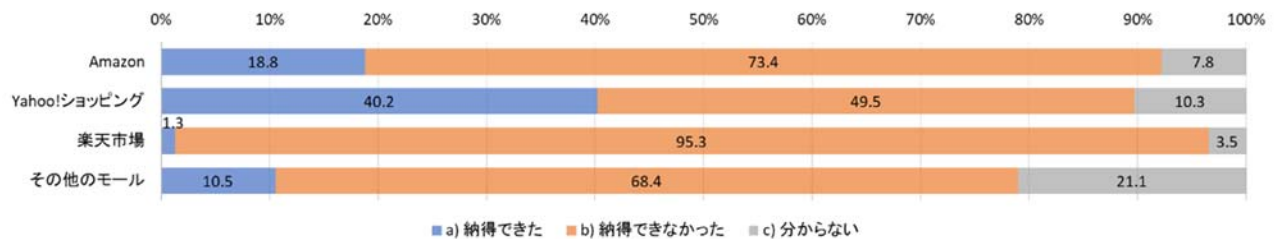
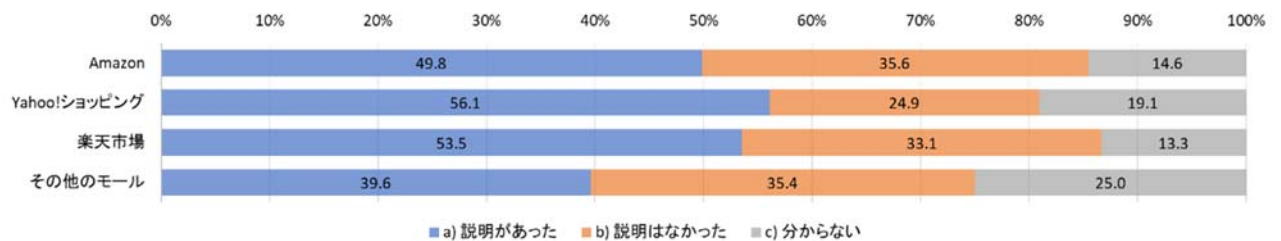


(4) 運営事業者に支払う利用料

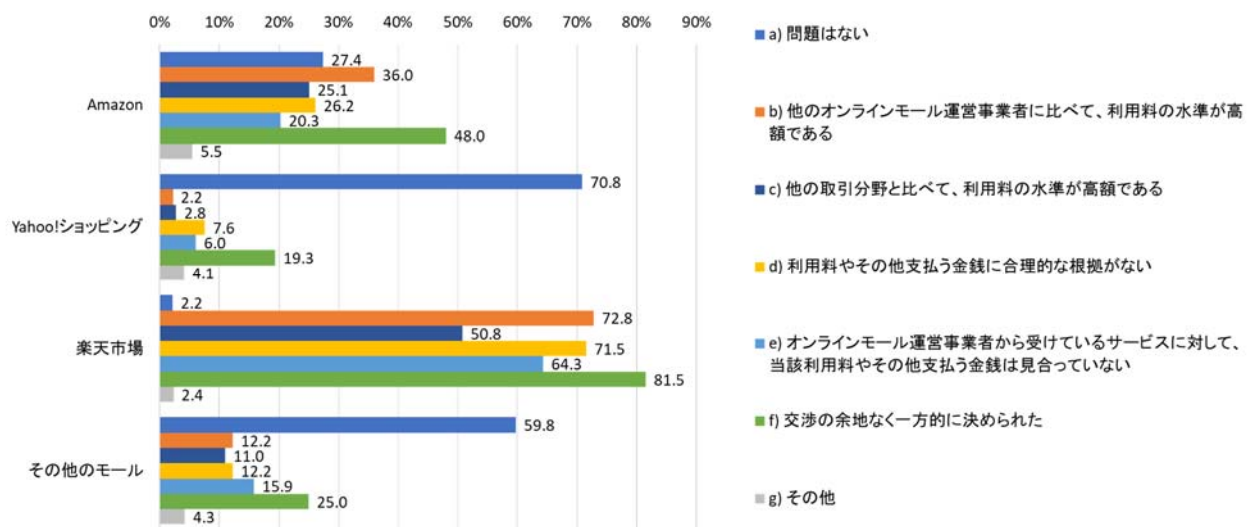
- 利用事業者が運営事業者に支払う利用料について、「一方的に決定された」との回答が多かった。(P52)



- 運営事業者から、不必要・不合理な支払い又は値上げの要求があった場合、その根拠について「説明があった」との回答が多かったものの、運営事業者の説明に「納得できなかった」との回答も多かった。(P55, 56)



- 利用料やその他支払う金銭に問題があるとする理由について、「交渉の余地なく一方的に決められた」、「他のオンラインモール運営事業者に比べて、利用料の水準が高額である」を挙げる回答が多かった。(P59, 60)



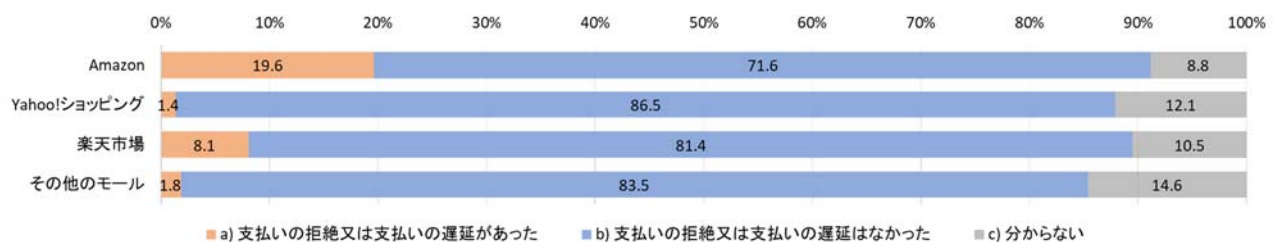
(5) 消費者からの代金支払い・決済関係

- オンラインモールを利用する消費者が代金を支払う際の方法の指定について、「オンラインモール運営事業者が指定した支払方法や決済方法しか利用できなかった」との回答が多かった。(P63)



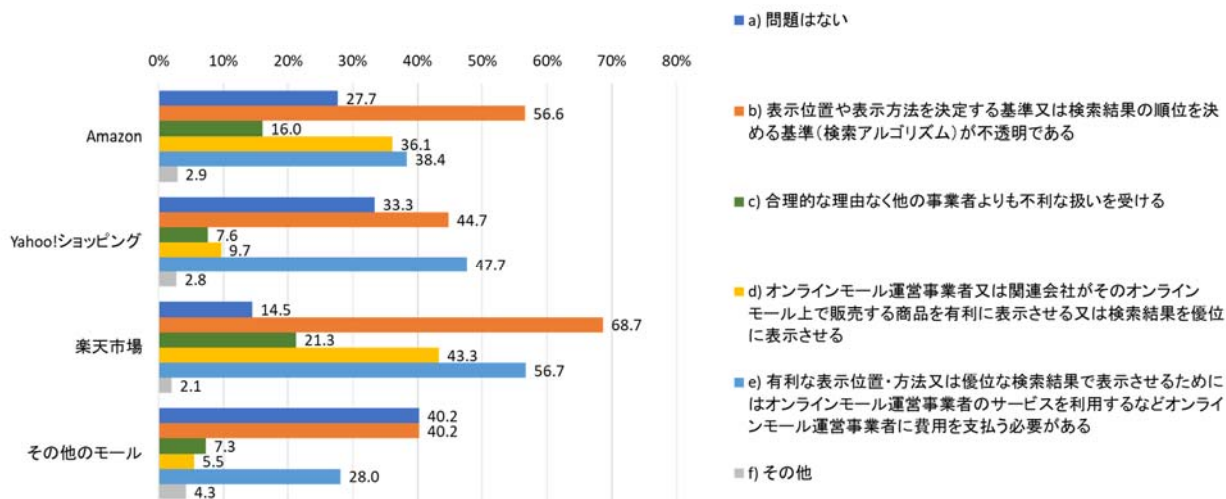
(6) 運営事業者による支払い

- 運営事業者が、利用事業者に代わって消費者から受け取った商品の代金等について、利用事業者に対する「支払いの拒絶又は支払いの遅延はなかった」との回答が多かった。(P67)



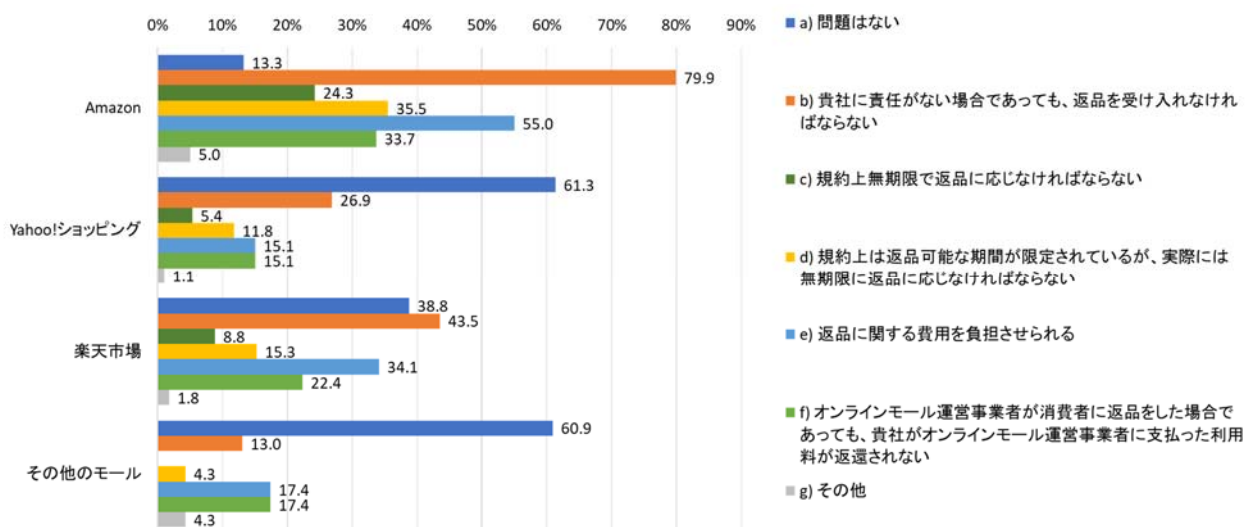
(7) オンラインモールの表示画面・検索結果

- オンラインモール上での商品の表示画面・検索結果について何らかの理由で問題があるとする回答が多く、その理由として、「表示位置や表示方法を決定する基準又は検索結果の順位を決める基準（検索アルゴリズム）が不透明である」、「有利な表示位置・方法又は優位な検索結果で表示させるためにはオンラインモール運営事業者のサービスを利用するなどオンラインモール運営事業者に費用を支払う必要がある」を挙げる回答が多かった。(P69, 70)



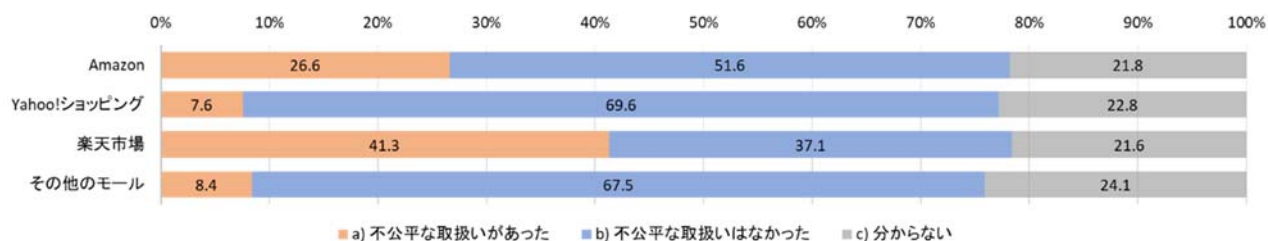
(8) 返品関係

- 運営事業者の返品処理について何らかの理由で問題があるとする回答が多く、その理由として、「貴社に責任がない場合であっても、返品を受け入れなければならない」、「返品に関する費用を負担させられる」を挙げる回答が多かった。(P73, 74)



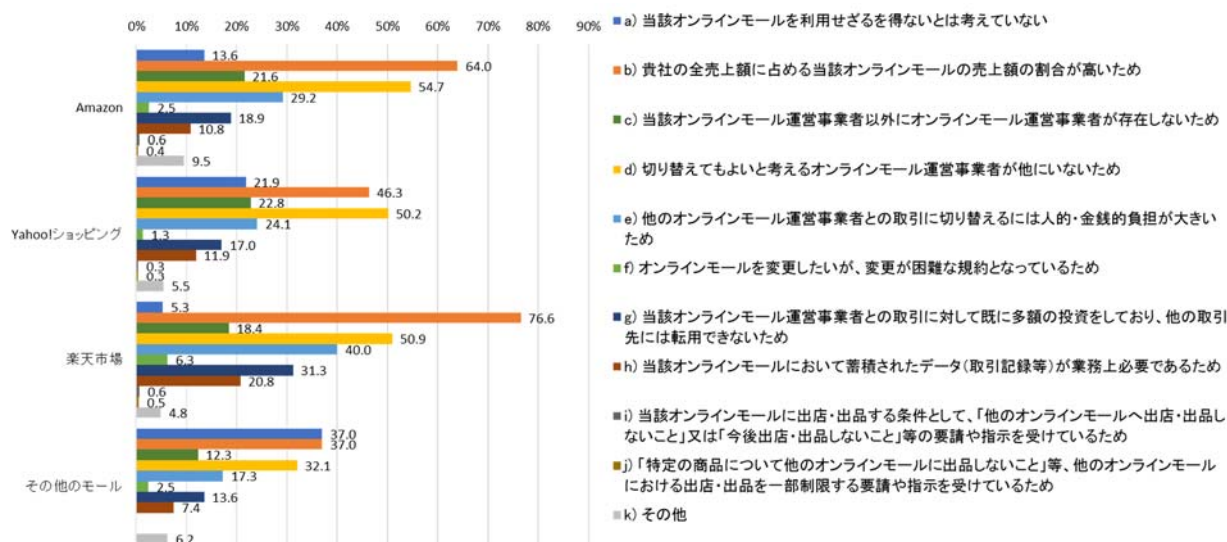
(9) データの取扱い関係

- 消費者の顧客情報や販売データの取扱範囲について、運営事業者と利用事業者との間で「不公平な取扱いがあった」との回答が一定程度存在した。(P78)



(10) 運営事業者との取引全般

- 運営事業者の行為によって、深刻な又はある程度の影響を受けたにもかかわらず、何らかの理由で当該オンラインモールを利用せざるを得ないとする回答が多く、その理由として、「貴社の全売上額に占める当該オンラインモールの売上額の割合が高いため」、「切り替えてもよいと考えるオンラインモール運営事業者が他にいないため」を挙げる回答が多かった。(P83, 84)



3 今後の調査・検討の視点

独占禁止法上は、例えば、①オンラインモール運営事業者が、オンラインモールを利用せざるを得ない利用事業者に対し、規約の一方的変更による利用料の値上げなどによって、不当な不利益を与えていないか、②オンラインモール運営事業者が、運営者と出品者の立場を兼ねる場合に、出店・出品の不承認、オンラインモール運営事業者として収集した消費者の個人情報や販売データの不公平な取扱いなどによって、自ら販売する商品と競合する商品を販売する利用事業者を不当に排除していないか、③オンラインモール運営事業者が、利用事業者に対し、オンラインモールでの販売価格又は品揃えを他のオンラインモールと同等又は優位にするよう求めることなどによって、利用事業者の事業活動を不当に拘束していないか、といった点が論点になり得ると考えられる。

また、競争政策上の観点からは、オンラインモール運営事業者と利用事業者の間における取引条件の透明性が十分に確保されていることが望ましい。そのため、オンラインモール運営事業者による運用や検索アルゴリズムの不透明さなどといった点についても論点になり得ると考えられる。

公正取引委員会は、今後、このような観点から、オンラインモール運営事業者側の事情も含め、更なる実態の把握を行い、独占禁止法・競争政策上の考え方の整理を進めていく。

第2 アプリストアにおける事業者間取引の実態調査

1 アンケート調査の概要

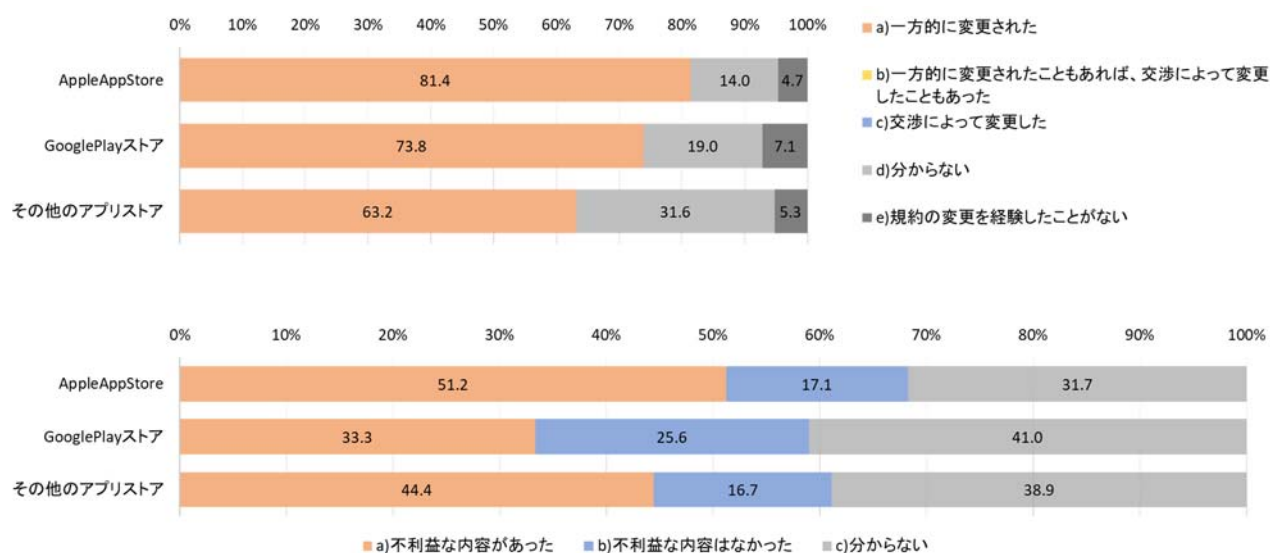
- 調査対象：アプリを提供するためにアプリストアを利用したことがある又は利用の申請をしたことがある事業者（利用事業者）
- 調査方法：オンラインアンケート²
- 実施期間：平成31年2月27日から同年3月26日まで
- 回答者数：56名

2 アンケート調査結果の概要（詳細は別紙2参照。以下のページ番号は別紙2のもの）

アンケート調査結果によると、利用事業者は、アプリストアにおける取引実態について、以下のように認識している。

（1）規約の変更

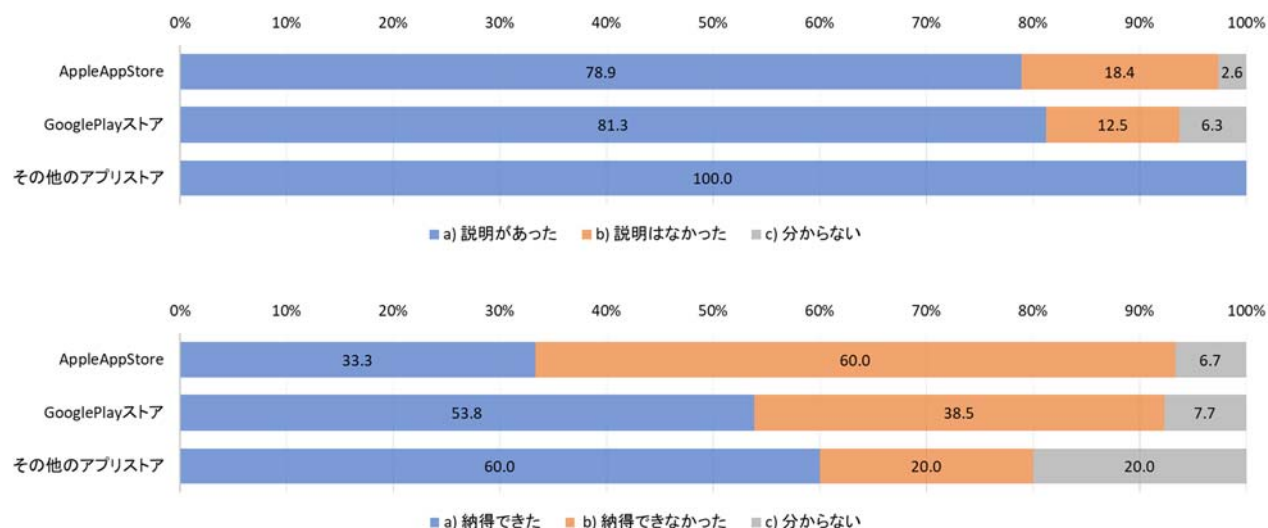
- 規約の変更について、運営事業者によって「一方的に変更された」との回答が多く、規約の変更の中に「不利益な内容があった」との回答が一定程度存在した。（P39, 40）



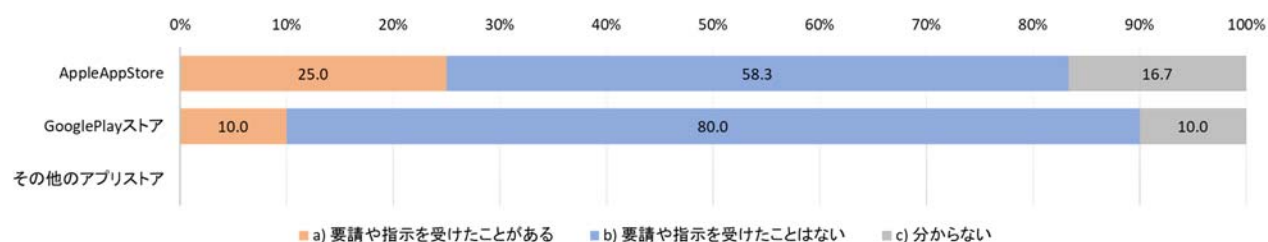
² アプリストアの利用事業者に対し、公正取引委員会のウェブサイト内のリンク先ページから、広く回答を求める方法により実施。

(2) アプリの審査

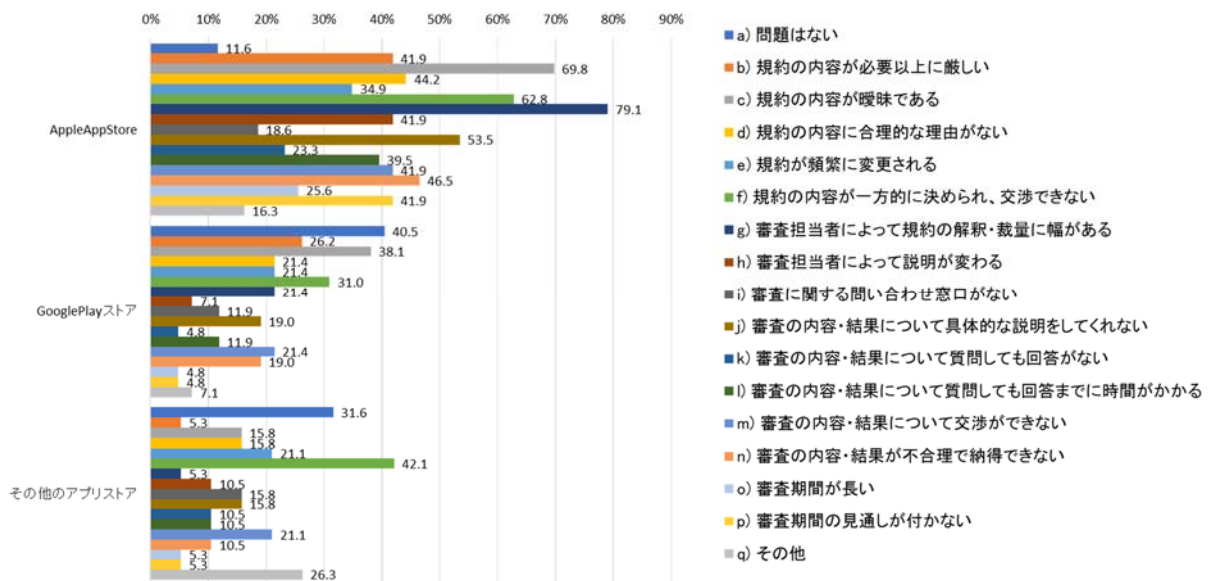
- 運営事業者によるアプリの不承認が行われた場合、その理由について「説明があった」との回答が多かったものの、運営事業者の説明に「納得できなかった」との回答も多かった。(P12, 15)



- 運営事業者が自ら提供するアプリと機能が類似するアプリを申請した場合に、運営事業者から、そのアプリを承認する条件として、運営事業者のアプリと類似する機能の一部又は全部を機能させないようにする旨の「要請や指示を受けたことがある」との回答が存在した。(P30)

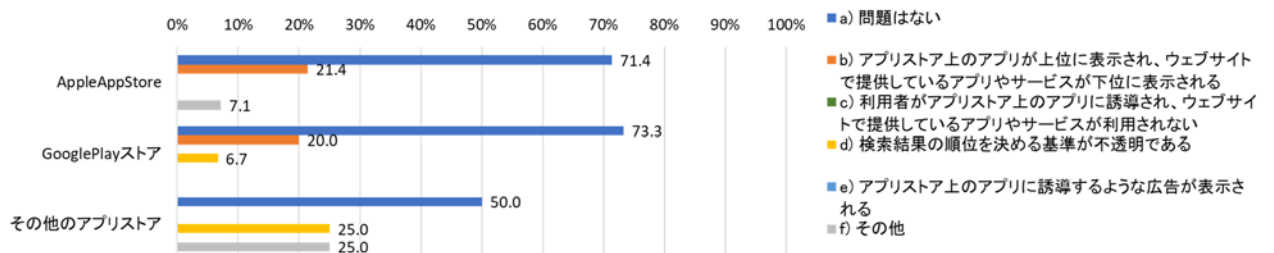


- アプリの審査について何らかの理由で問題があるとする回答が多く、その理由として、「規約の内容が曖昧である」、「審査担当者によって規約の解釈・裁量に幅がある」を挙げる回答が多かった。(P37, 38)



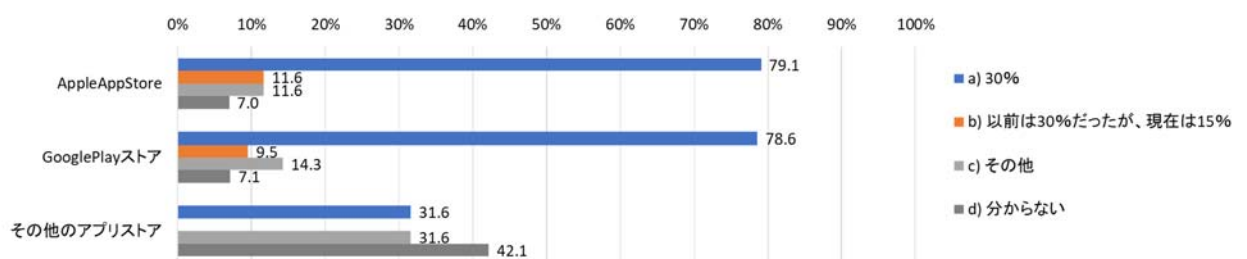
(3) アプリストアを経由しないアプリやサービスの提供

- 利用事業者がアプリストア上で提供しているアプリと同じ又は類似の内容のアプリやサービスを、ウェブサイトを通じて利用者に提供している場合、そのアプリやサービスをブラウザで検索した場合の検索結果について「問題はない」との回答が多かった。(P56)

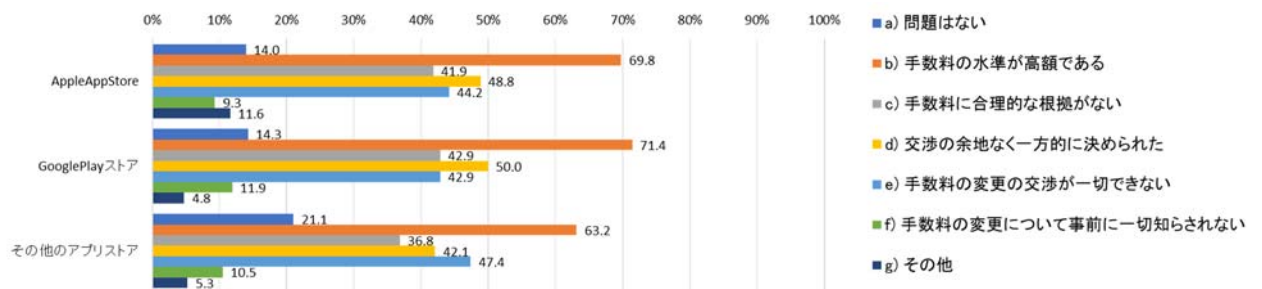


(4) 運営事業者に支払う手数料

- 利用事業者が運営事業者に支払う手数料について、エンドユーザーであるアプリ利用者から支払われる額の「30%」との回答が多かった。(P46)



- 手数料について何らかの理由で問題があるとする回答が多く、その理由として、「手数料の水準が高額である」、「交渉の余地なく一方的に決められた」を挙げる回答が多かった。(P47)



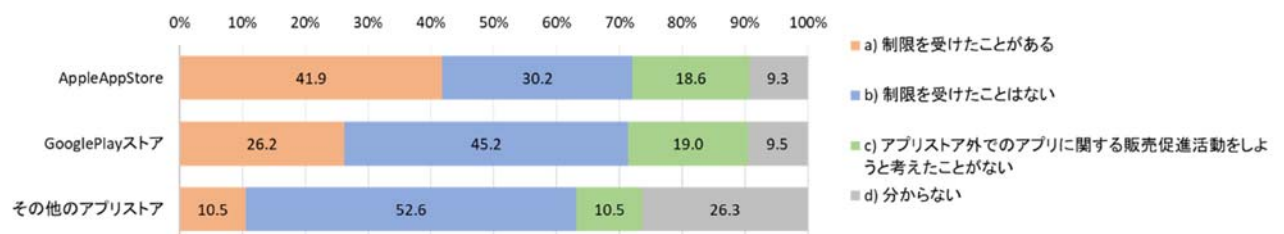
(5) アプリ利用者が支払う料金の決済方法

- アプリ利用者が支払う料金の決済方法について何らかの理由で問題があるとする回答が多く、その理由として、「アプリストア運営事業者自らが提供する決済手段しか利用できず、それ以外の決済手段をアプリ内で利用することが認められていない」、「決済用のウェブページのリンクをアプリ内に掲示できない」を挙げる回答が多かった。(P51)



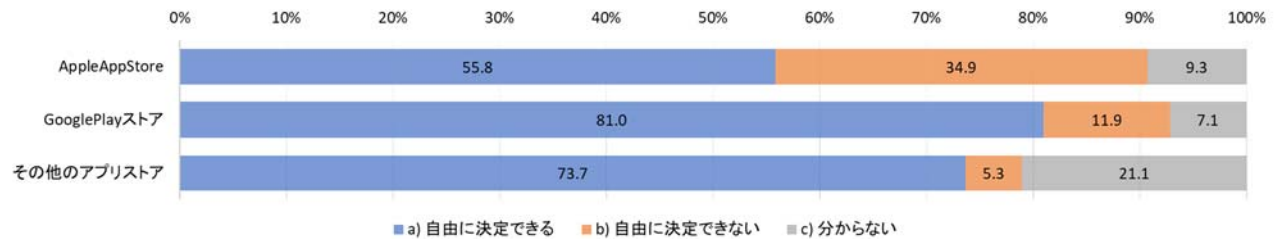
(6) アプリストア外での販売促進活動の制限

- アプリストア外でのアプリに関する販売促進活動について、運営事業者から「制限を受けたことがある」との回答が一定程度存在した。(P53)



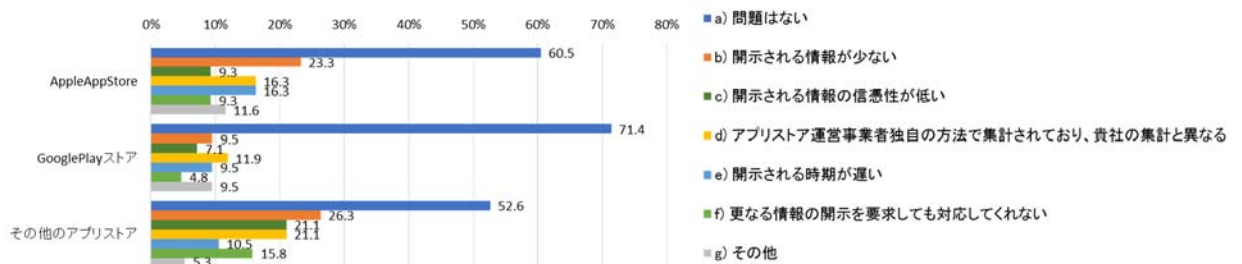
(7) アプリ又はアプリ内で利用するコンテンツ等の販売価格

- アプリ利用者に対するアプリの販売価格又はアプリ内で用いるコンテンツ等の販売価格について、「自由に決定できる」との回答が多かったが、「自由に決定できない」との回答も一定程度存在した。(P59)

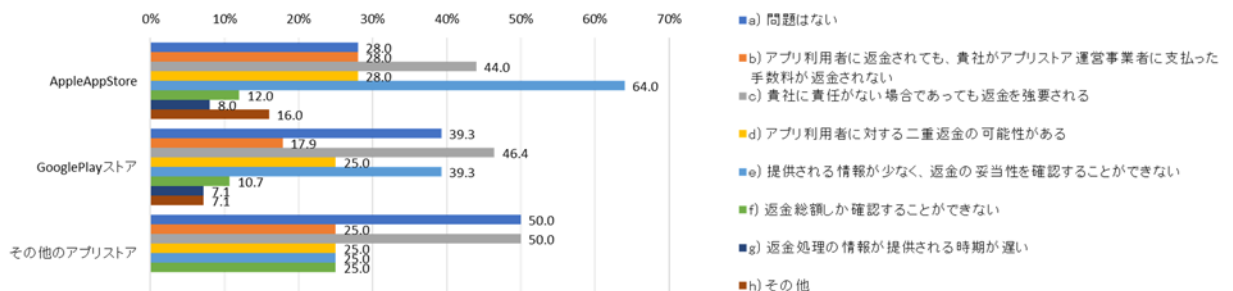


(8) 売上・返金情報

- 運営事業者から開示されるアプリの売上情報について、「問題はない」との回答が多かった。一方、問題があるとする理由について、「開示される情報が少ない」を挙げる回答が存在した。(P70)

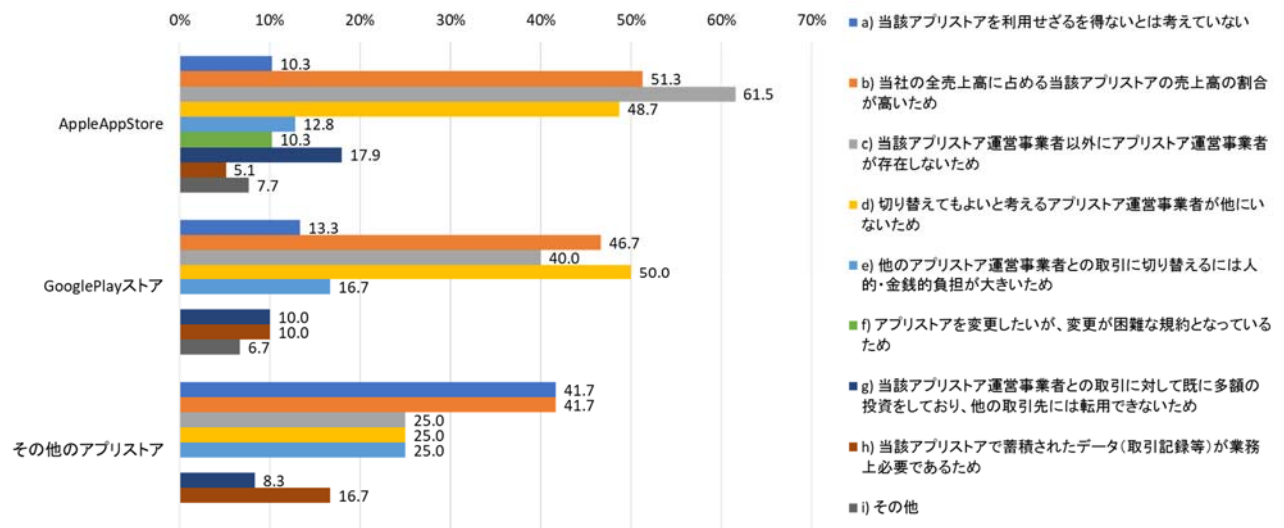


- 運営事業者の返金処理や返金情報の開示について何らかの理由で問題があるとする回答が多く、その理由として、「提供される情報が少なく、返金の妥当性を確認することができない」、「貴社に責任がない場合であっても返金を強要される」を挙げる回答が多かった。(P74)



(9) 運営事業者との取引全般

- 運営事業者の行為によって、深刻な又はある程度の影響を受けたにもかかわらず、何らかの理由で当該アプリストアを利用せざるを得ないとする回答が多く、その理由として、「当該アプリストア運営事業者以外にアプリストア運営事業者が存在しないため」、「当社の全売上高に占める当該アプリストアの売上高の割合が高いため」を挙げる回答が多かった。(P76, 77)



3 今後の調査・検討の視点

独占禁止法上は、例えば、①アプリストア運営事業者が、アプリストアを利用せざるを得ない利用事業者に対し、規約の一方的変更などによって、不当な不利益を与えていないか、②アプリストア運営事業者が、運営事業者とアプリ配信事業者としての立場を兼ねる場合に、アプリの不承認などによって、自ら配信するアプリと競合するアプリを配信する利用事業者を不当に排除していないか、③アプリストア運営事業者が、アプリストアを経由しないアプリやサービスの提供を制限するなどして、利用事業者の事業活動を不当に拘束していないか、といった点が論点になり得ると考えられる。

また、競争政策上の観点からは、アプリストア運営事業者と利用事業者の間における取引条件の透明性が十分に確保されていることが望ましい。そのため、アプリストア運営事業者による運用の不透明さなどといった点についても論点になり得ると考えられる。

公正取引委員会は、今後、このような観点から、アプリストア運営事業者側の事情も含め、更なる実態の把握を行い、独占禁止法・競争政策上の考え方の整理を進めていく。

第3 デジタル・プラットフォームサービスの利用者（消費者）の認識

1 アンケート調査の概要

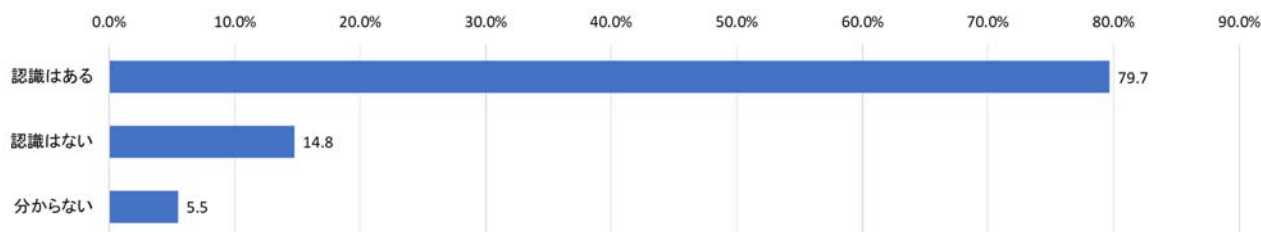
- 調査対象：デジタル・プラットフォームサービスの利用者（消費者）
- 調査方法：委託調査
- 実施期間：平成31年3月15日から同月18日まで
- 回答者数：2,000名

2 アンケート調査結果の概要（詳細は別紙3参照。以下のページ番号は別紙3のもの）

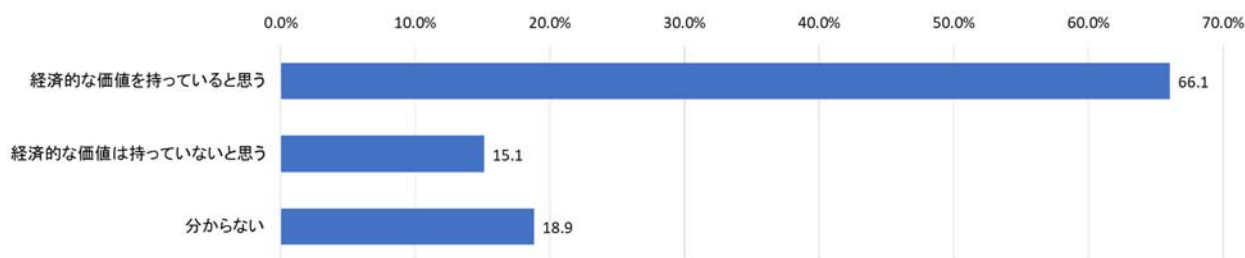
アンケート調査結果によると、デジタル・プラットフォームサービスの利用者（消費者）の認識は、以下のとおりである。

（1）個人情報や利用データの経済的価値

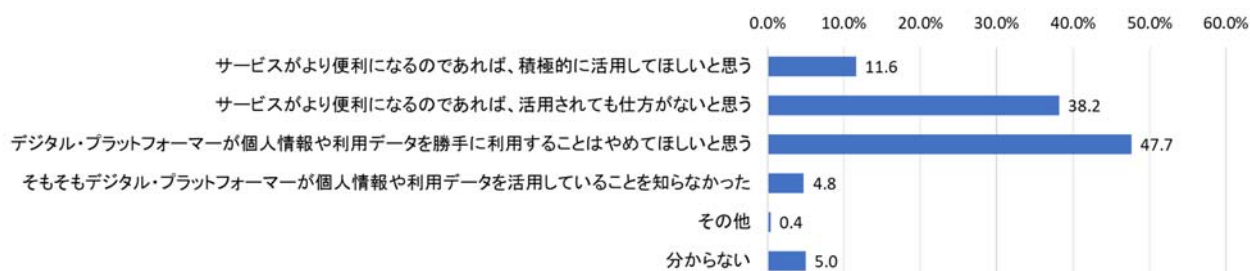
- 無料のデジタル・プラットフォームサービスを利用する代わりに自身の個人情報や利用データを提供しているという認識について、「認識はある」との回答が「79.7%」。(P6)



- 自身の個人情報や利用データの経済的な価値について、「経済的な価値を持っていると思う」との回答が「66.1%」。(P7)

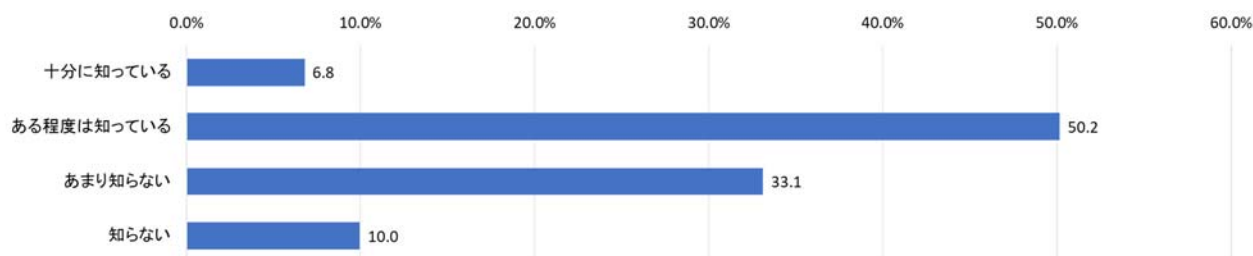


- デジタル・プラットフォーマーが自身の個人情報や利用データを活用することについて、「デジタル・プラットフォーマーが個人情報や利用データを勝手に利用することはやめてほしいと思う」との回答が「47.7%」。(P8)

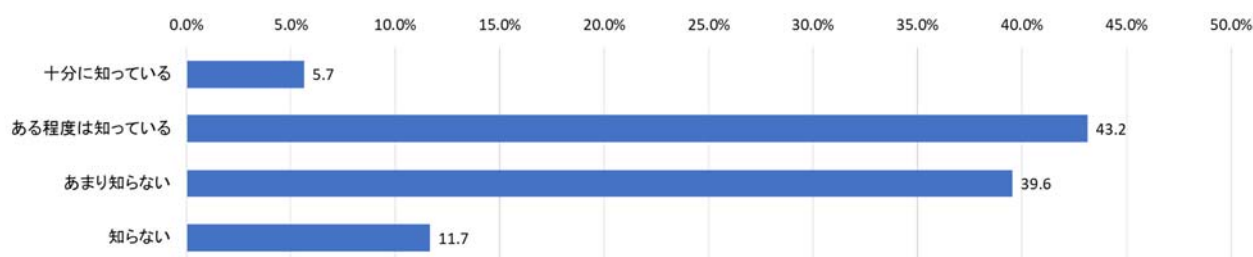


(2) 個人情報や利用データの収集等

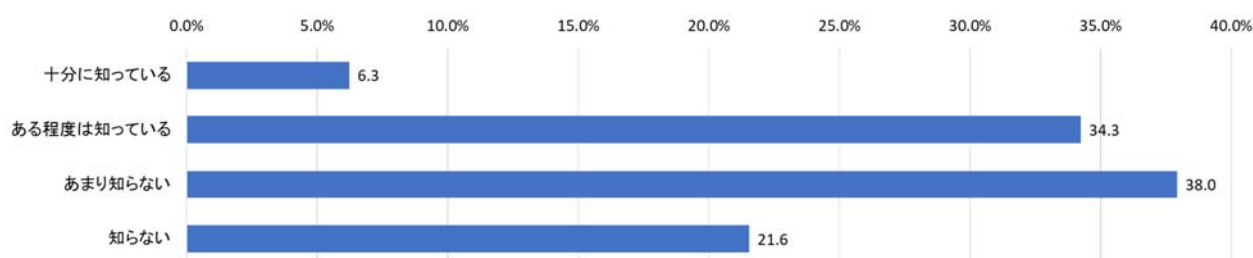
- デジタル・プラットフォーマーがどのような個人情報や利用データを収集しているかについて、「十分に知っている」・「ある程度は知っている」との回答が「57.0%」, 「あまり知らない」・「知らない」との回答が「43.1%」。(P10)



- 自身の入力した情報等がデジタル・プラットフォーマーにどのように利用されているかについて、「十分に知っている」・「ある程度は知っている」との回答が「48.9%」, 「あまり知らない」・「知らない」との回答が「51.3%」。(P11)

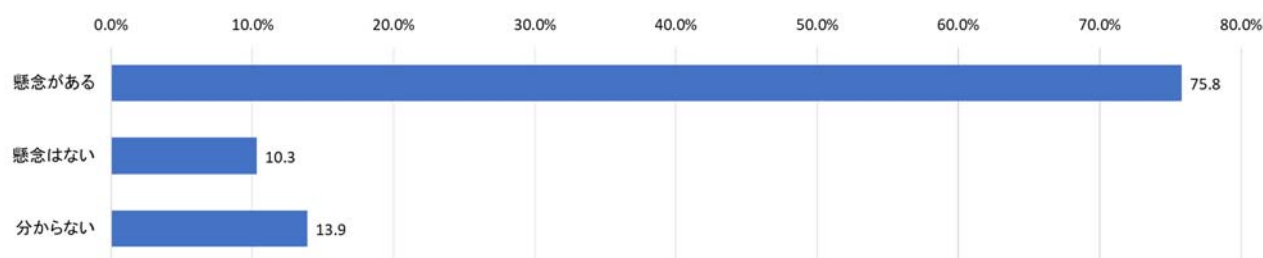


- 自身の入力した情報等をデジタル・プラットフォーマーが誰と共有しているかについて、「あまり知らない」・「知らない」との回答が「59.6%」。(P12)

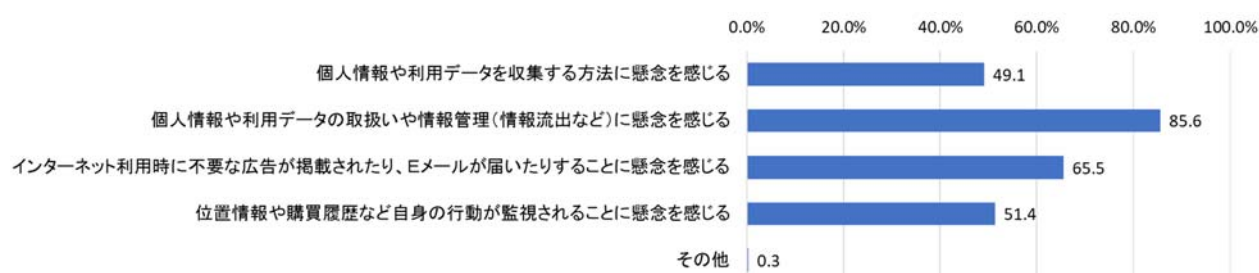


(3) 利用者の懸念

- デジタル・プラットフォーマーによる個人情報や利用データの収集, 利用, 管理等について、「懸念がある」との回答が「75.8%」。(P13)



- 具体的な懸念として、「個人情報や利用データの取扱いや情報管理（情報流出など）に懸念を感じる」との回答が「85.6%」。(P14)



- デジタル・プラットフォームサービスを利用している中で、個人情報や利用データの収集、利用、管理等について、具体的に、「不利益を受けたと感じたことはない」との回答が「66.8%」, 「不利益を受けたと感じたことがある」との回答が「15.1%」。(P16)



3 今後の対応

デジタル・プラットフォームサービスの利用者の多くは、無料のデジタル・プラットフォームサービスを一方的に受けているだけではなく、自らも経済的な価値のある個人情報や利用データを提供しているという認識を持っていると考えられる。

また、デジタル・プラットフォーマーによる個人情報や利用データの収集、利用、管理等について、懸念を有しているサービス利用者が多く、不利益を受けたと感じたことがある者も存在するところ、デジタル・プラットフォーマーがデータの収集、利用、管理等によって、サービス利用者に不利益を与える場合があると考えられる。

公正取引委員会としては、このようなサービス利用者の認識も踏まえつつ、対消費者取引に対する優越的地位の濫用の適用の考え方について、引き続き、検討を進めていく。

- デジタル・プラットフォームは、「両面市場」を構成し、事業者・消費者双方の便益を大きく向上させている。一方、寡占・独占が生じやすい等の特性があり、その競争優位を背景に、契約条件やルールの一方向的押し付け・変更、サービスの押し付けや過剰なコスト負担等、取引慣行の不透明・不公正を巡る問題も指摘されている。
- そこで、「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」及びその下のワーキング・グループにおいて、学識経験者・実務家による議論がなされ、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・公正性の確保等に向けたルール整備のオプションが整理されたもの。
- 今後は、本オプションを参考に、公正取引委員会による実態調査の結果も踏まえ、政府においてより詳細な検討を進める。

基本的な視点

- 自由競争やイノベーションによって実現された地位（市場支配力）自体ではなく、競争優位にある力を濫用して公正な競争を歪める等の行為が問題。デジタル・プラットフォーム経済の健全な発展のためには、利用者との関係はもちろん、事業者との関係も含め、公正な取引慣行の実現が必要。
- 一方、包括的で介入的な規制、硬直的な規制によって、未知のイノベーションを阻害し、利用者の便益を低下させることは避ける必要。変化の早いデジタル市場における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が何より重要。

ルール整備の方向性とオプション

- 過剰規制回避の観点からは、独占的な事業者に対する規制（伝統的な「不可欠施設」の運営者に対して課されていた免許制等の厳しい規制）、一般的な「業」規制（デジタル・プラットフォーム「業」の創設）ではなく、競争制限のおそれがある行為を事後規制として捉える独占禁止法の積極運用を中心に据えることが望ましい。
- デジタル・プラットフォームを巡る競争優位性に伴う不正取引のおそれについても、独占禁止法の規制の適用による対応は可能。
- 一方、変化が激しく、依存度の高い中小企業・ベンチャー・小規模事業者が存在する中、厳格な事後規制の執行である独占禁止法には、その性質上、迅速かつ効果的な救済や透明性を実現するための明示・開示の義務付け等には限界があり得る。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を検討するとともに、独占禁止法を補完してデジタル市場の透明性・公正性を促進する規律を検討するべき。

独禁法

【独占禁止法の迅速かつ適切な執行を可能とする方策のオプション】

- 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

独禁法の補完規律

- 包括的で介入的な類の事前規制ではなく、以下の観点から、一定の開示・明示義務を中心に設計。
 - ① 独占禁止法違反の未然防止のための規律
 - ② 利用者の合理的選択を促すための規律
 - ③ 利用者のスイッチング・コストを下げるための規律
- 自主規制、法規制、共同規制の中から、自主性・柔軟性と実効性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。
※対話を通じたルール設計（プラットフォームから行政やステークホルダーへの積極的な説明等）、自主的取組を評価し促進する措置も重要。
- 民事措置のみならず、行政措置も含めたエンフォースメントの検討が必要。
※市場への情報提供（公表等）を通じて行動変容を促す方法も検討に値する。
- 対象とする類型、規模についても検討が必要。
※オンライン・ショッピングモール、アプリ・ストアを議論の起点とする。ある程度巨大なプラットフォームに限定することを検討。

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「WG1」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、WG1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。

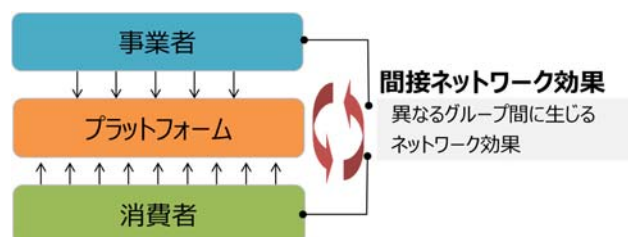
なお、本オプションは、限られた機会の中で行われた報告や議論に基づいて、考えられる選択肢を並べたものであるため、本オプションの射程には一定の限界があり、政策の実現に向けてはより詳細な検討が必要である。したがって、本オプションに記載された方策が将来的に全て実行される、あるいは記載のない方策は採られないといった性質のものではない点には留意が必要である。

今後、WG1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/190417betten.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に

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、プラットフォーム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ム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、導入についての当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。

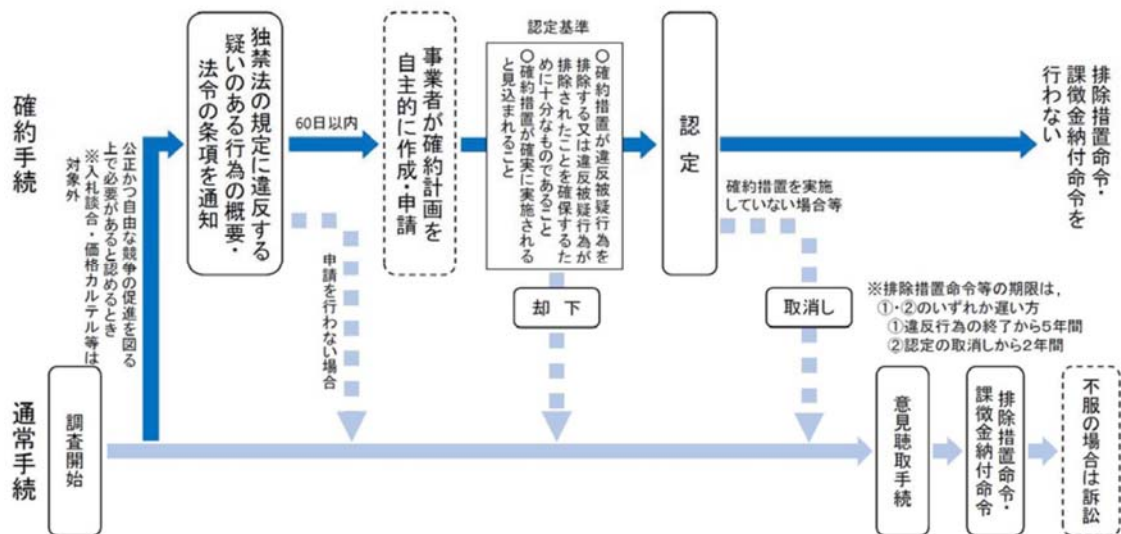
ヘ 自己又は自己が株主若しくは役員である会社と国内において競争関係にある他の事業者とその取引の相手方との取引を不当に妨害し、又は当該事業者が会社である場合において、その会社の株主若しくは役員をその会社の不利益となる行為をするように、不当に誘引し、唆し、若しくは強制すること

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、法律の授権の範囲内において、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、と、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に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るべきである。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・コストを下げるときの規律

- 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・プラットフォーマー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・プラットフォーマー自身によるベスト・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・プラットフォーマーに対する開示・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

データの移転・開放等の在り方に関するオプション（概要）

独禁懇213-4-3

経済産業省、公正取引委員会、総務省

- データの移転・開放等の在り方に関するワーキング・グループでは、イノベーションが絶えず生じる競争環境の整備等の観点を中心に、データの移転・開放のルールについてオプションを整理。今後は、本オプションを参考に、政府においてより詳細な検討を進める。

【データの移転・開放のルールの種類】

データの開示（ダウンロード）	データの直接移転	データへのアクセス（API開放）

【ルール導入に当たっての論点・方向性】

1. データの移転・開放ルールの内容

- (1) 手法（開示、直接移転、アクセス（API開放））については、最低限いずれかの方法により再利用できることを原則
- (2) 可能な限り、データの移転・開放の対象や取扱条件の明確化や、利用者が簡易に指示できる操作性を確保
- (3) 実効性を高めるため、データの相互運用性（移転するデータ形式の規格の公開等）を確保
- (4) コスト分担については、イノベーションやサービス向上のための投資インセンティブを阻害しないこと等も勘案し検討

2. データの移転・開放ルールの対象

- (1) データの移転・開放ルールが課せられるデジタル・プラットフォーム等は、利用者のロックインの程度や市場の状況等を踏まえて限定
- (2) データの移転・開放を求めることができる利用者（消費者、事業者）は、幅広く対象

3. ルール導入のアプローチ等

- (1) ルールの策定・執行のためのアプローチとしては、法規制、自主規制、共同規制が考えられるが、技術の変化のスピードへの対応等も考慮
- (2) 海外へのデータ移転に係るセーフガードの在り方等については、国際合意等にも留意
- (3) 執行については、モニタリングを的確に実施する仕組みとともに、苦情処理の仕組み等を活用した適切な執行を確保する仕組みを検討

データの移転・開放等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
データの移転・開放等の在り方に関するワーキング・グループ

1. 目的及び経緯

(1) 目的

データの利活用は、現代の経済・社会に直接大きな影響を与え、データの持つ潜在的な価値を最大限に活かすことが、消費者の利益を増加させ、企業にとっても競争力を増すことにつながると考えられる。また、データの価値を最大限に生かすためには、データを可能な限り囲い込まずに、多種多様なサービスの間で流通させることが重要であると考えられる。

そのような中、インターネット上を流通するデータは、デジタル・プラットフォームを経由してやり取りされることが増加しており、個人データを中心とするデータは、デジタル・プラットフォームに集積する傾向にある。デジタル・プラットフォーマーは、それらのデータを活用して自らのサービスの向上を図る一方で、社会全体で見た場合には、データを囲い込むことによって、競争が制限されるおそれや、それにより、データが持つ価値が最大限に活かされない可能性、利用者の選択の機会が確保されないおそれが生じつつある。このため、デジタル・プラットフォームに集積されたデータについて、安全・安心を確保しつつ、自由、円滑、簡易に再利用できるような仕組みが重要となっており、データの移転・開放のための取組を検討することが必要である。

(2) 経緯

2018 年 7 月、経済産業省、公正取引委員会、総務省においては、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を設置し、同年 12 月に中間論点整理を公表した。また、同月には、同検討会における中間論点整理を踏まえて基本原則を策定した（下図参照）。本ワーキング・グループは、基本原則のうち、「5. データの移転・開放ルールの検討」を受けて、データの移転・開放等の在り方に関する検討を行うため、2019 年 3 月に設置され、三回にわたって議論してきたものである。

なお、このワーキング・グループにおいては、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の下に設置されたものとして、特にイノベーションが絶えず生じる競争環境の整備等の観点を中心に検討¹したもので

¹ データの移転・開放については、この観点のほか、消費者政策の観点や個人情報の保護の観点から

ある。

図：基本原則の概要

1. デジタル・プラットフォーム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・プラットフォームが、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そのような場合は、 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、見直しの可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・プラットフォームに関する公正性確保のための透明性の実現 ① 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。 ② 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。 ③ 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・プラットフォーム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。

2. データに関するデジタル・プラットフォームの課題

（1）デジタル・プラットフォームの特徴

デジタル・プラットフォームは、直接・間接のネットワーク効果²が働く両面市場³という特徴を有する。デジタル・プラットフォームは、媒介するサービスの結果生じるデータや自らが提供するサービスの結果生じるデータを集積し、その集積されたデータを活用し、新たなサービスの提供や既存のサービスの向上等を通じて、より多くの利用者を引きつける。例えば、デジタル・プラットフォームは、消費者に対して「無料」でサービスを提供し、より多くの消費者を引きつけた上で、他の市場に直面する事業者の参加者を促すなど、両面市場におけるネットワーク効果を働かせていることが多い。このようなメカニズムを通じて、デジタル・プラットフォームは、データの集積をもたらし、

の検討も考えられ、それらの観点からの関連法令や政府内の取組の動向を踏まえつつ、全体として調和のある仕組みとなるよう検討する必要がある。

² 直接ネットワーク効果とは、同じネットワークに属する利用者が多ければ多いほど、それだけ利用者の効用が高まる効果であり、間接ネットワーク効果とは、同じネットワークに属する利用者グループが複数存在し、その利用者グループの間で、一方のグループの利用者が増えれば増えるほど、他方のグループの利用者の効用も高まる効果である。

³ 利害を異にする2つの利用者グループが仲介者やプラットフォームを通じて相互に作用する市場であり、一方の市場の利用者数が多いほど、他方の市場の利用者の満足度が高くなる間接ネットワーク効果が強く働き、プラットフォームの利用者が急速に拡大すると言われている。

市場の寡占化等を進行する傾向があると指摘されている^{4,5}。

(2) データの集積によって生じる競争促進の観点からの課題

データの集積は、それらのデータの解析等を通じて、デジタル・プラットフォームのサービスの向上をもたらす一方で、特に、公正な競争環境の整備や利用者の選択の機会の確保による競争の促進の観点から、新たな課題を生じている。

① 公正な競争環境の整備

個人・法人を問わず、また、消費者・サービス提供者を問わず、デジタル・プラットフォームの利用者は、無料や知人の紹介等何らかのきっかけにより、デジタル・プラットフォームのサービスを利用し始め、利用し続けることによって、そのデジタル・プラットフォームにデータが蓄積される。利用者は、過去の利用履歴を参照する必要性や、その利用者の嗜好等に合わせたサービスの利便性、他のサービスへの移行に関する煩雑さから、他のサービスに移行しづらくなる（ロックインされる）可能性が生じる。この場合、競合事業者がデジタル・プラットフォームを新たに立ち上げて、既存のデジタル・プラットフォームから利用者の移行が見込まれないため、新たなデジタル・プラットフォームの創出の機会が失われ、競争メカニズムが働きにくくなる結果、多少非効率なサービスであっても残存するおそれがある。さらに、利用者がロックインされる状況が続いた場合には、競争メカニズムが働きにくくなることから、既存のデジタル・プラットフォームに集積された利用者のデータを十分に活用し、新たなサービスを提供しようとするインセンティブが不十分となる。

また、他のサービス提供者が、デジタル・プラットフォームに集積された利用者に関するデータを活用したサービスを提供しようとしても、デジタル・プラットフォーマーが当該データへのアクセスや開示を認めないことにより、当該他のサービス提供者が市場から排除されたり、新たなサービスの創出が阻害される可能性もある。そもそも、デジタル・プラットフォーマーには、当該データを他のサービス提供者に積極的に提供するインセンティブはないことから、新たなサービスが創出されず、関連市場を含むイノベーションの創出が阻害されるおそれがある。

⁴ OECD (2014) “Data-driven Innovation for Growth and Well-being” では、供給面においては規模の収穫逓増及び範囲の収穫逓増、需要面においてはネットワーク効果及び両面市場により、データの集中が加速化するとしている。マルチホーミングの場合、プラットフォーム間の競争を促進するような施策が有効となる。

⁵ 利用者が一つのプラットフォームを利用している状況をシングルホーミング、複数のプラットフォームを利用している場合をマルチホーミングという。なお、総務省が2019年3月に行った調査によれば、検索サービス、SNS、オンライン・ショッピング等では、マルチホーミングになっていることが明らかになっている。マルチホーミングの場合、プラットフォーム間の競争を促進するような施策が有効となる。

このように、利用者のロックインや他のサービス提供者に対するデータへのアクセスや開示の拒否は、公正な競争環境を損なうおそれがある。

② 競争促進のための利用者の選択の機会の確保

利用者は、自己に関するデータをデジタル・プラットフォームに提供する場合、データを提供することの実質的コストを必ずしも十分に認識していない可能性がある⁶。また、一度、利用者が特定のデジタル・プラットフォームを利用し、慣れ親しんでしまうと、例えば、意図せざる心理的なスイッチングコストが発生し、利用者はそのデジタル・プラットフォームにロックインされてしまうおそれがある。利用者がロックインされる場合には、当該デジタル・プラットフォーム以外を選択しにくくなることとなり、その結果として、例えば、当該デジタル・プラットフォームにおいて、個人データやプライバシーの保護、セキュリティの観点から利用者の期待に比して十分ではないレベルとなっている場合や、利用者にとって不利な取扱条件に一方的に変更される場合であっても、利用者はそのサービスにとどまらざるを得ず、それらの不利益を甘受せざるを得ない状況も生じ得る。

このようなことから、利用者にとっては選択肢の幅が狭まり、それにより、競争メカニズムが働きにくくなることから、デジタル・プラットフォーム側においても、利用者の選択の機会を確保しようとするインセンティブが不十分になるおそれがある。

(3) 既存法令の適用の限界

これらのデジタル・プラットフォームにおける課題を解決するため、独占禁止法を適用することも考えられるが、データが蓄積されていることや、当該データを他のサービス提供者に提供しないことが直ちに独占禁止法上違法となるわけではない。また、例えば、プラットフォームの一つの特徴である両面市場について、複数の相互に関連した市場をどのように画定するか、ネットワーク効果やデータの集積の競争への影響をどのように評価するかといった課題も指摘されている。

このため、独占禁止法を補完する競争促進のための取組を検討することが必要であり、特に、データの移転・開放に関しては、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」においても、「独占禁止法上は直ちには問題とならない場合であっても、競争上望ましいと考えられる政策的措置はあり得る」、「SNSなどロックイン効果が発生する可能性があるサービスについては、パーソナル・データのポータビリティが確保されないと、当該サービス市場に関する市場支配力が維持されやすくなるため、何らか

⁶ 人間の合理性が限定的であると考えられる行動経済学によれば、必ずしも満足を最大化する最適な行動をとるとは限らず、そのような場合、人間は過去の選択を後悔し、原状回復を望む可能性があると考えられている。

の政策的対応が望ましい」等と言及されるなど、検討の必要性は高いものと考えられる。

3. データの移転・開放の検討に当たっての基本的な考え方

(1) データの移転・開放の必要性

デジタル・プラットフォームにおけるデータの集積について、競争促進の観点から、公正な競争環境を整備し、利用者の選択の機会を確保するためには、利用者のロックインの状態を解消し、利用者がデジタル・プラットフォームに集積している自己に関するデータを、自ら再利用したり、他のオンラインサービス提供者等に利用させたりできるよう、利用者が自律的に選択できる環境を確保することが必要である。このためには、デジタル・プラットフォームに集積された利用者に関するデータについて、競争の促進を図るために必要な場合には、利用者自身が取り戻したり、他のデジタル・プラットフォーマーやオンラインサービス提供者等に複製・移転したり、他のオンラインサービス提供者等による当該データの利用が可能となるよう、利用者の求めに応じてデジタル・プラットフォーマーにおいてAPI⁷を通じてデータを開放したりするなどして、データの移転・開放を可能とすることが重要である。

なお、デジタル・プラットフォーマーに集積された利用者に関するデータを、利用者が他の用途に再利用できるようになると、例えば、公共交通機関等の公共的な事業者が公共目的でそれらのデータを活用できることとなり、スマートシティの形成等による公共性を有するサービスの向上や、究極的には政策形成などにも活用することが可能となってくる。このように、利用者が自己に関するデータを自律的に取り扱えるようになった場合には、デジタル・プラットフォームやオンラインサービスの利用者へのサービスの質の向上のみならず、社会全体のサービスの向上も期待される。

(2) 規律するに当たっての考え方

このような必要性を踏まえつつも、デジタル・プラットフォーマーに対して規律を課すためには、その根拠を検討する必要がある⁸。具体的には、データの移転・開放の規律を検討するに当たり、デジタル・プラットフォーマーがサービスの提供の際に利用者から収集したデータを、いかなる場合に、どのような根拠で、利用者が再利用できるようにすべきか検討していく必要がある。その際、(1) で見たように、競争の促進の観点から、公正な競争環境の整備と利用

⁷ Application Programming Interface の略。プログラムの機能をその他のプログラムでも利用できるようにするためのシステム。

⁸ 検討に当たっては、消費者政策や個人情報の保護、知的財産権、営業秘密等の観点から関連法令によって認められる利用者の権利を踏まえることが重要となる。

者の選択の機会の確保の双方の側面について検討していくことが重要である⁹。

① 公正な競争環境の整備の側面

公正な競争環境の整備の側面については、ネットワーク効果のような外部性が存在し、市場の両面性が生じたり、スイッチングコストのために利用者がロックインされると、デジタル・プラットフォームの独占・寡占状態につながるおそれがあり、社会的厚生を最大化が競争によって実現されないという市場の失敗が起きると言われている。

また、デジタル・プラットフォーマーには、利用者に関するデータを他のサービス提供者に積極的に提供するインセンティブはないことから、データの持つ潜在的な価値を最大限に活かされない可能性が高いと考えられる。

このため、データの移転・開放を含めた独占・寡占状態を改善する方策を、デジタル・プラットフォーマーの投資インセンティブへの影響にも留意しつつ、講ずることにより、他のデジタル・プラットフォーマーやオンラインサービス提供者等による潜在的な参入や新しいサービスの創出を促進し、社会的厚生の改善を図る必要があるという経済的規制の観点が考えられる。

② 競争促進のための利用者の選択の機会の確保の側面

利用者の選択の機会の確保の側面については、利用者がデジタル・プラットフォームに自己に関するデータを提供する際、デジタル・プラットフォーマーとの間に、サービスの内容やデータの分析結果の取扱い等の情報の非対称性が存在するとともに、必ずしも全ての客観的な事実を踏まえた合理的な行動を取るとは限らないと考えられる。

このため、事後的に、提供したデータの取扱いについて、利用者がロックインされた状態からデータを取り戻し、他のサービスへの再利用を可能とする機会を付与することにより、他のデジタル・プラットフォーマーやオンラインサービス提供者等との競争メカニズムを働かせ、社会的厚生の改善を図る必要があるという経済的規制の観点が考えられる。社会的規制の観点からも、例えば、利用者が、安全・安心にデータを再利用できるようにすることにより、期待されるプライバシー保護やセキュリティの水準を満たすサービスを選択できるようにする必要がある¹⁰。

(3) データの移転・開放に関する留意点

⁹ なお、ルールの検討に当たり、これらの二つの側面が、異なる方向性を求める場合が考えられるが、どのようにバランスを取るかについては、個々の論点に応じて検討する必要がある。例えば、後記4(1)移転・開放の方法、(3)⑤データ移転・開放に係る費用負担の検討の注釈11及び21を参照。

¹⁰ この点に関し、英米法における信託義務(fiduciary duty)の法理を拡張し、デジタル・プラットフォーマー等による情報管理に適用しようとする考え方も参考になると考えられる。

一方で、デジタル・プラットフォームにおけるデータの集積は、デジタル・プラットフォームにおいて提供されるサービスの向上を可能としていることに留意する必要がある。そのため、利用者がデジタル・プラットフォームに提供した自己に関するデータを他のデジタル・プラットフォームやサービスに自由に再利用できるようにする場合には、デジタル・プラットフォーマーがサービス向上のための投資インセンティブを過度に失うような形にならないようにする必要がある。データの移転・開放に関する、社内のデータベース整備や移転・開放の手法の整備の負担が大きくなり、既存のサービスの提供中止等が生じるような過度に重い義務を課すことがないようにする必要がある。

また、データが集積しやすいというデジタル・プラットフォームの特徴を踏まえると、デジタル・プラットフォーム上の利用者に関するデータを単に移転等できるようにするのみでは、既にデータが集積しているデジタル・プラットフォームに更にデータが集積してしまう可能性についても留意する必要がある。

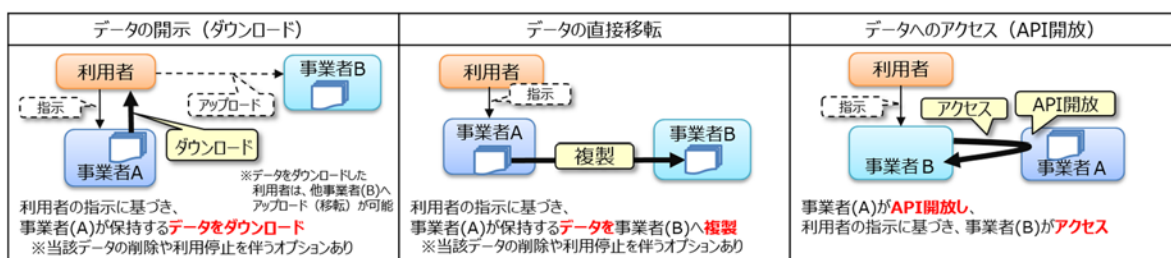
4. データの移転・開放のためのルールに関する論点及び方向性

2. で述べたデータに関するデジタル・プラットフォーマーの課題を解決するためには、デジタル・プラットフォームに集積した利用者に関するデータの移転・開放を可能とすることが必要となるが、その際には、どのような移転・開放の方法があるか、誰が移転・開放ルールの対象となるか、どのようなルールの内容となるか、どのようなアプローチがあるか、3. で述べた基本的な考え方に則って、検討していく必要がある。

ここで、デジタル・プラットフォーマーは、特定の分野にとどまらず様々なサービスを提供することがあり、また、そのビジネスモデルも多様である。データの移転・開放ルールを検討するに当たっては、デジタル・プラットフォーマー全般に共通した規律と、デジタル・プラットフォーマーの個別サービスに対応した規律が必要と考えられる。ただし、個別サービスに対応した規律については、それぞれのサービスによって生じている弊害等を踏まえて、今後検討することとし、ここでは、デジタル・プラットフォーマー全般に共通した規律として、いかなる場合に、どのように求めるべきか検討することとする。

(1) 移転・開放の方法

データの移転・開放の方法としては、下図のとおり、データの開示、データの直接移転、データへのアクセスといったものが考えられる。



データの移転・開放の方法について、一律に規定することも考えられる。しかしながら、それぞれの方法ごとに、利用者の利便性やデジタル・プラットフォーマーの負担、データの特性、安全性の確保等、様々な論点が考えられるところ、必ずしも具体的な手法をあらかじめ特定することなく、利用者が何らかの方法により、自己に関するデータを再利用できるようにすることが肝要である¹¹。今後、具体的なサービスの内容やデータの特性、問題等に応じて、適切な手法を併せて検討することも考えられる。

なお、データを移転した場合に、元データの削除や利用停止を求めるかについても論点となり得るが、競争促進の観点からは、データの持つ非競合性や、サービスの改善等があった場合に、元のサービスに戻ることも容易にすることが競争の促進につながり得るなどの要素に鑑みると、必ずしも削除や利用停止まで求める必要がないとも考えられるが、関連法令の動向や移転・開放に関する具体的な措置等を踏まえて、総合的に検討すべきである。

（２）移転・開放の対象の範囲

データの移転・開放は、デジタル・プラットフォーマー全般に共通して取り組まれることが望ましいが、一方、一定の義務を課す場合には、投資インセンティブやイノベーションへの悪影響等も考慮すれば、競争の促進のために必要な場合に限定することが考えられる。以下では、その特定に当たっての考え方を、サービス、事業者及びデータの範囲について整理する¹²。あわせて、データの移転・開放を求めることができる利用者についても検討する。

① 移転・開放の対象となるデジタル・プラットフォームのサービス等の範囲の考え方

¹¹ ３．（２）「規律するに当たっての考え方」における「競争促進のための利用者の選択の機会の確保の側面」を強調する場合には、あらゆる手法を可能とすることが望ましいが、「公正な競争環境の整備の側面」を併せて考えれば、デジタル・プラットフォーマーの負担を踏まえ、このようにバランスを取ることが望ましいと考えられる。

¹² なお、ここでの範囲の特定は、「全般に共通した規律」に係るものである。これは、その範囲の特定が、市場の状況に応じた不断の見直しによって行われるものであって、全てのデジタル・プラットフォーマーがモニタリングの対象となり得るためである。一方、サービスの特性上構造的な課題を有するデジタル・プラットフォーマーに対する規律は、「個別サービスに対応した規律」であって、これについては、別途検討する必要がある。

イ) サービスの範囲

デジタル・プラットフォームにおいては、SNSやメッセージ配信サービス、検索サービス、オンライン・ショッピング、アプリストア、動画共有サービス、VODサービス、シェアリング・エコノミーといった消費者向けサービスに加え、クラウドサービスを始めとする事業者向けのサービスなど、様々なサービスが提供されている。2. で述べたデータに関するデジタル・プラットフォーマーの課題を解決することが規律の目的であることを踏まえれば、データの移転・開放を可能とすることを求めるサービスの範囲としては、例えば、以下の要素を考慮して特定することが考えられ、今後、具体的に検討する必要がある。

- ・「公正な競争環境の整備」の観点から、そのサービスに係るデータの移転・開放を認めることで、潜在的競争を促進し、そのデータを活用した多種多様なサービスの創出等の競争の活性化が見込まれるもの
- ・「競争促進のための利用者の選択の機会の確保」の観点から、そのサービスに係るデータの移転・開放を認めることで、利用者に他の選択肢が提供されることとなり、プライバシーの保護やセキュリティ確保等も考慮したサービスの質の競争の活性化が見込まれるもの

また、データの移転・開放は、グローバルに事業展開するデジタル・プラットフォームを含めて求めるものであるため、国内外の競争政策や個人データの保護に関する政策、個別分野における規制等に関わる議論や、事業者の自主的な取組、データ利活用やセキュリティ対策、APIに関わる標準化の動向等を踏まえながら、検討を深めていくことが必要となる。

ロ) デジタル・プラットフォーマーの範囲

デジタル・プラットフォーマーは、規模や提供するサービスの範囲などの面において、様々な主体が存在する。すべてのデジタル・プラットフォーマーを移転・開放ルールの対象とすることも考えられるが、ネットワーク効果による市場支配力の強化、サンクコストの大きさによる市場参入の困難性、デジタル・プラットフォーマーの投資インセンティブに与える悪影響等¹³を考慮して、データの移転・開放の対象をデジタル・プラットフォーマー全事業者に求めるのではなく、限定することが考えられる。

その点、限定する方法として、利用者数（アカウント数）、売上高、シェア

¹³ 移転等が可能となることにより、むしろ限られたデータしか保有していないデジタル・プラットフォーマーから、既にデータが集積しているデジタル・プラットフォームに更にデータが集積するという可能性や、ネットワーク効果を考慮した場合、あるデジタル・プラットフォーマーが一定以上の市場支配力を有すると、そのネットワーク効果は強化され、ロックインの程度がより大きくなり、市場の競争が制限されるおそれが高まることが考えられる。その結果、市場参入のための障壁が高まることも考えられる。一方、スタートアップ等の小規模事業者は、データを集積している場合でも、十分な収益を上げる状況になく、事業基盤も脆弱であり、さらなるデータの移転・開放に関する負担に耐え切れず、事業の発展・維持の足かせとなることも想定できる。

などの形式的な基準を用いて、スタートアップ等の小規模事業者を外すことは重要と考えられるが、変化が著しい市場であること、デジタル・プラットフォーマーのビジネスモデルの多様性等を踏まえれば、一義的に決めるのは難しいのではないかと考えられる。また、デジタル・プラットフォーマーに十分に活用されていないデータを他のオンラインサービス提供者等に活用させることで競争を促進するという趣旨を踏まえれば、単に小規模事業者を外すというよりは、消費者や他のオンラインサービス提供者等と比較して、一定以上の力を有する者に限定するということが考えられる。

そこで、「公正な競争環境の整備」及び「競争促進のための利用者の選択の機会の確保」の観点から、以下の要素を考慮して総合的に判断する基準について検討を進めることが考えられる¹⁴。

- ・ デジタル・プラットフォーマーの市場支配力の有無（例えば、利用者数（アカウント数）、売上高、保有する情報の種類・内容）
- ・ デジタル・プラットフォーマーによる利用者のロックインの程度（例えば、スイッチングコストの大きさ、他の事業者への自主的なデータの移転・開放の取組の状況）
- ・ 変化が著しい市場であるため、柔軟かつ迅速に対応できる仕組みを作るという観点（例えば、諸外国の状況や事業者の動向）

また、このように総合的に判断する基準とする場合には、規制の客体が不明確になるおそれがあるため、規制の透明性を高める観点から、基準に該当する事業者を明確にする仕組み（指定等）が必要となることが考えられる。この仕組みの導入に当たっては、予測可能性及び公平性を確保するため、可能な限り明確な判断基準を定め、恣意的な判断とならないようにすることが重要と考えられる。

なお、イ）及びロ）により、サービス（市場）の範囲を特定し、対象となるデジタル・プラットフォーマーを特定したとしても、当該デジタル・プラットフォーマーが提供する全てのサービスが規律の対象となるのではなく、特定されたサービス及びその特定されたサービスがレバレッジとして機能するサービスの範囲に限られるのが合理的と考えられる。

ハ）データの範囲

移転・開放の対象となるデータの種類については、利用者から収集等したものであれば、個人データと非個人データ（デジタルコンテンツや法人デー

¹⁴ 諸外国では、例えば、仏国のデジタル共和国法第 48 条に基づく消費者法典における「データの回収とポータビリティ」権の導入（2016 年 10 月公布）や、英国のデジタル競争専門家パネルによるレポート “Unlocking digital competition”（2019 年 3 月）、欧州委員会競争総局の委託によるレポート “Competition policy for the digital era”（2019 年 4 月）をはじめとして、一定以上の規模や市場支配力を有するデジタル・プラットフォーマー等を対象としたデータ移転・開放ルールを導入や、導入に向けた検討が行われている。

タ等)を区別する必要はなく、広く対象とする必要があると考えられる¹⁵。しかしながら、2.で述べたデータに関するデジタル・プラットフォーマーの課題を解決することが規律の目的であることを踏まえれば、サービスの範囲の限定と同様に、データの範囲としては、対象となるデジタル・プラットフォーマーが保有するもののうち、例えば、以下の要素を考慮して特定することが考えられ、今後、具体的に検討する必要があると考えられる。

- ・「公正な競争環境の整備」の観点から、その(サービスに係る)データの移転・開放を認めることで、潜在的競争を促進し、そのデータを活用したサービス等の競争の活性化が見込まれるもの(例えば、当該データの不可欠性や代替不可能性等の観点)
- ・「競争促進のための利用者の選択の機会の確保」の観点から、その(サービスに係る)データの移転・開放を認めることで、利用者に他の選択肢が提供されることとなり、プライバシーの保護やセキュリティ確保等も考慮したサービスの質の競争の活性化が見込まれるもの

その際、サービス提供者自身の取引実績といった顧客データや消費者によるレビュー等については、他者の個人情報やプライバシーの保護に留意する必要がある、海外の事例も参考にしつつ、競争の促進の観点から、どのような場合が対象となり得るかを含めて、慎重に検討することが必要である。また、デジタル・プラットフォーマーの投資インセンティブに与える悪影響等を考えれば、サービス提供の(向上の)ために相当程度に高度化したもの(解析等によって生み出されたデータ等)を除く等の措置の必要性も考えられる。

なお、「透明性・公正性確保等に向けたワーキング・グループ」においても、データの移転・開放について、取引の透明性・公正性の観点から検討されており、デジタル・プラットフォーム上のサービスについては、サービスの提供者及び消費者の両面から、スイッチングコストを下げていくことが、競争の促進の観点から重要であると考えられる。

② 移転・開放を求めることができる利用者の範囲の考え方

データの移転・開放を可能とすることを求める根拠の一つとして、利用者の保護を考えた場合、例えば、個人に限定し、法人を含まないことも考えられる。また、伝統的な消費者法の観点を踏まえ、オンライン市場等を想定した場合、消費者たる個人に限定し、提供者を含まないことも考えられる。しかしながら、デジタル・プラットフォーム上で、個人や法人を区別しづらくなってきている状況や、シェアリングやプロシューマという概念が出てきている中で、サービスの提供者と消費者の区別も付けづらくなってきている。

このため、利用者がロックインされた状態から原状回復することを選択肢

¹⁵ ただし、個人データについては、個人情報やプライバシーの保護等の観点からの規律等に影響を与えないように配慮する必要があるものと考えられる。

の一つとすることが望ましいことも踏まえれば、個人・法人、サービス提供者・消費者の区別なく、幅広く対象とすることが考えられる。ただし、（特に法人の）サービス提供者がデジタル・プラットフォームを利用している場合については、消費者が利用している場合¹⁶とは異なる扱いとなる可能性があることについても留意する必要があると考えられる。

（３）競争の促進のための移転・開放ルールの内容

（１）で特定した範囲において、具体的にどのようなデータの移転・開放を求めるかについては、利用者が安心して、簡便にデータを再利用できることが重要であり、以下では、「公正な競争環境の整備」及び「競争促進のための利用者の選択の機会の確保」の観点から、ルールの内容について整理する。

① 移転・開放に関する取扱条件の明確化及び表示の適正化

データの移転・開放のルールとして一律の規定がない場合には、個別の契約又は約款に応じて、データの移転・開放が行われることとなる。この場合、デジタル・プラットフォーマーと利用者との力関係やロックインの状況によって、利用者は、デジタル・プラットフォーマーが提示する対象や取扱条件を受け入れざるを得なくなる。

このため、データの移転・開放に関する公正性を確保するため、データの移転・開放を求めることに加えて、少なくとも、データの移転・開放の対象や取扱条件の明確化による透明性の確保についても、検討すべきと考えられる。

データの移転・開放については、現在、一部のデジタル・プラットフォーマーにおいて自主的に取り組んでおり¹⁷、このような自主的な取組は、競争の促進や利用者の安全・安心の確保の観点から、前向きに評価できるものであるが、義務付けられた取組ではないため、対象や取扱条件の一方的な変更（APIの変更等）があったとしても、利用者は受け入れざるを得なくなる¹⁸。このため、自主的な取組を注視しつつも、いかなる場合にデータの移転・開放を可能とすべきか検討するとともに、個別の契約や約款において、データの移転・開放の対象や取扱条件を含む内容を可能な限り透明化することの確保の在り方についても検討することが必要である。

また、取扱条件の明示に加え、その内容が利用者にとって分かりづらいものであったり、利用者にとって誤解を招くような表示となったりすることのないよう、取扱条件の表示の適正化についても検討することが重要であると

¹⁶ 消費者の場合には、消費者政策の観点や個人情報の保護の観点からの関連法令における取扱いを踏まえる必要がある。

¹⁷ Facebook、Google、Microsoft、Twitter の４社は、2018年７月に、データを他社のサービスに直接移転できるようにする取組である「Data Transfer Project」を発表している。

¹⁸ 具体的には、一方的な変更のほか、例えば、データの利用目的や提供先事業者等による不合理な差別、現実に再利用が困難な方法での提供、高額な費用負担等の不当な取扱条件の設定がなされる場合には、利用者によるデータの再利用を通じた競争の促進につながらないおそれがある。

考えられる。その際、デジタル・プラットフォームにおける自己に関するデータの取扱いについて、利用者の理解を深める取組を併せて行うことも重要となると考えられる。

② 移転・開放に関する簡便な操作性の確保

データの移転・開放が可能となったとしても、実際に活用されなければ、競争の促進にも利用者の保護にもつながらないため、利用者がデータを簡易に移転できるようにすることが重要である。例えば、利用者がデータの移転を決意したとしても、そのページを見つけるのに手間がかかったり、実行するまでに多数のクリックが必要になると、途中で断念してしまうことも考えられる¹⁹。

このため、データを利用者が随意に移転を実現できるよう、アクセスの容易性及簡便な操作性を確保することが必要である。同時に、利用者に対して、その活用によるメリット等について理解を深める取組を行うことも考えられる。

③ データの移転先の安全性の確保

データの移転・開放について、安全性及び信頼性が確保されないまま、行われる場合には、データの漏えいのリスクが高まり、データの移転・開放が躊躇されるおそれがある。

このため、データの移転・開放の際に、例えば、APIの開放による利用者を経由しない形での移転など、データの安全性をどのように確保するのかについて検討する必要がある²⁰。また、データの受け手の体制整備や通信の安全性について、例えば、利用者にとってセンシティブなデータを受け取る場合等、データの種別を踏まえつつ、最低限の体制整備を求めることの有無について検討する必要があると考えられる。さらに、データの受け手については、データの安全性の観点のほかに、利用者の保護の観点から本人及びデータの受け手の同一性・権限の確認等の必要な措置について検討することも考えられる。特に、データの受け手が本人になり得ることを踏まえると、一般的なデータの利用・保持等に当たっての、利用者本人への啓発を行っていくことも必要と思われる。

④ データ移転・開放の相互運用性の確保

¹⁹ また、メールアドレスを電子商取引等のアカウントのIDとする場合が多々あるが、この場合、仮にメールアドレスを他のメールアドレスのアカウントに移行させたとしても、電子商取引等のアカウントのIDについて、移行前のメールアドレスに紐付いたIDから移行後のメールアドレスに全て変更することが煩雑であるため、データの移転を躊躇することも考えられる。

²⁰ 例えば、情報の取扱いについて、情報セキュリティに係る体制整備が確認されている情報銀行を活用することも考えられる。

デジタル・プラットフォーマーによってデータの移転や開放が行われたとしても、データの相互運用性（interoperability）が確保されない限り、移転による競争促進効果が減少してしまう。

このため、データの相互運用性を確保するための取組が必要である。ただし、デジタル・プラットフォーム上のサービスのイノベーションのスピードが速いことから、規律としては、例えば、フォーマットについては、仕様の標準を法令により事前に細かく定めるのは困難であるため、民間団体による標準の策定を促しその標準を活用することや、データを必要とする第三者がデータの変換プログラムを作ることができるよう、移転するデータの形式の規格を公開するなど、最低限利用可能となるようにすることが考えられる。

⑤ データ移転・開放に係る費用負担の検討

コスト負担については、デジタル・プラットフォーマーによるイノベーションやサービス向上のための投資インセンティブを過度に阻害しないことを踏まえれば、デジタル・プラットフォーマーと利用者（利用者から指定を受けたデータの移転先を含む。）とでの分担について、慎重に検討する必要があると考えられる²¹。また、コスト負担を求める場合であっても、利用者についての公平な取扱いや合理的な設定の在り方についても検討する必要があると考えられる。

5. データの移転・開放を実現するためのアプローチの選択肢の整理

4. で述べたデータの移転・開放を可能とするためには、実現のためのアプローチが複数存在しており、選択肢として、以下のものが考えられる。

（１）アプローチの選択肢

① 法規制

法規制としては、新たに立法措置を伴うものと、既存の法制度に基づくガイドラインの策定の大きく2つが考えられる。

新たな立法措置としては、4. で述べたデータの移転・開放を可能とするための詳細な運用ルールや技術標準について、具体的な規律を法令により義務付ける方法がある。この場合には、全ての規律が法的拘束力を有し、規律内容を確実に執行することが可能となるが、その一方、イノベーションのスピードが速く、技術的な面での規律を設ける必要があるデータの移転・開放ルールについて、詳細な運用ルールや技術標準を全て法令で規定することは、規

²¹ 3.（２）「規律するに当たっての考え方」における「競争促進のための利用者の選択の機会の確保の側面」を強調する場合には、利用者負担がないことが望ましいが、「公正な競争環境の整備の側面」を併せて考えれば、コスト分担について、慎重に検討する必要があると考えられる。

定の困難さ、執行の困難さから現実的ではない上、法律が技術を固定化してしまうおそれがある。

既存の法制度に基づくガイドラインの策定については、新たな立法措置と比較して、迅速に対応できるという利点がある一方、現行の法律の範囲内での対応が原則となる。例えば、独占禁止法や個人情報保護法に基づくガイドラインが電気通信事業分野や金融分野等では策定されているが、デジタル・プラットフォーマーに対するデータの移転・開放については、具体的にガイドラインによってどのような規律が可能となるのかについて、慎重に検討する必要がある。

② 自主規制（自主的に行動規範や民間ガイドラインを策定）

イノベーションのスピードや技術の変化に柔軟に対応するためには、自主規制は有効な手段となり得る。その一方、自主規制は拘束力に問題があるほか、一部の者において自発的に対応したとしても、デジタル・プラットフォーマーに関する課題が全般的に解決するものとはならない。そこで、自主的に行動規範や民間ガイドラインを策定する業界団体のような組織ができ、多くのデジタル・プラットフォーマーが参画するようになれば、一つの選択肢となり得る。ただし、その業界団体に所属しない者が出てきた場合に所属する者と扱いが異なり得ることについて対応が必要となる点や、新規参入を阻止したり、消費者にとって不利な自主規制となるおそれがある点に留意する必要がある。

また、自主規制とする場合であっても、十分な自主規制が早期に制定されると見込まれない場合のほか、運用状況を十分注視して、自主規制では不十分と認められる場合には、政府が法規制を検討し、講ずることをコミットすることによって、自主規制の実効性を確保することが必須である。

③ 法規制と行動規範や民間ガイドラインの組み合わせ（共同規制）

上記の法規制と自主規制の課題を解決する方法としては、基本的な枠組は法規制とし、技術的な側面や詳細な運用ルールなどについては、ステークホルダー²²自身が行動規範や民間ガイドラインなどの形で策定する、いわゆる共同規制の仕組みが考えられる²³。

共同規制は、技術的な詳細や運用ルールについて、諸外国や国際機関等で策定された適切なルールを機動的に活用することも可能になるため、国際的整合性の確保や、国際的に事業展開を行うデジタル・プラットフォーマーによる実

²² ステークホルダーとしては、デジタル・プラットフォーマーのみならず、デジタル・プラットフォームを利用する幅広い業界・業種の団体や消費者の団体等が考えられる。

²³ データの直接移転やAPI開放を求める場合には、デジタル・プラットフォーマーと他のオンラインサービス提供者等がデータを直接やり取りするため、ステークホルダーがAPIの仕様や、データのフォーマットなど技術的な観点でルールを策定することが考えられる。

効的な遵守を促すという利点もある。

また、共同規制においては、ステークホルダーによるルール of 策定・運用に政府が関与することにより、当該ルールの適切性や実効性を担保することが可能となる場合もあり得る。この場合、政府による規制とステークホルダー間の合意が相互補完的な役割を果たすこととなることから、政府とステークホルダーとの間の対話が重要になる。

なお、共同規制においては、法執行の実効性確保の観点から、共同規制の適切な枠組みを検討することが重要である。その際、関連する法令も含めた法規制としての規律の範囲やステークホルダー間で定める範囲とのバランスが、市場の態様によって異なる点を十分考慮する必要がある。

(2) アプローチの検討に当たっての視点

アプローチの検討に当たっては、それぞれのメリット・デメリットを踏まえ、データの移転・開放ルールの必要性として掲げた公正な競争環境の整備及び利用者の選択の機会の確保による競争の促進の観点から、検討すべきである。その際には、以下の視点に留意すべきである。

① 国内外の事業者のイコールフットイング

上記のいずれのアプローチを採る場合でも、国内事業者と海外事業者に等しくルールが適用されることが重要であり、海外の事業者に対するルールの適用の実効性をどのように担保すべきかという点について検討する必要がある。

② 適切なエンフォースメントの仕組み

共通の前提として、技術進化や市場・競争状況の変化、デジタル・プラットフォームによるルールの運用状況を適時に把握するため、専門的な観点から、継続的にモニタリングを行う体制の整備が必要となる。

また、データの移転・開放ルールが規定されたとしても、そのルールが適切に遵守されない限り、その効果は失われてしまう。適切に遵守されるためには、デジタル・プラットフォームにおいて、利用者の苦情等処理する仕組みが必要である。特に、デジタル・プラットフォームと消費者又は中小企業との力関係を踏まえると、十分な処理が期待できるとは限らない。このため、デジタル・プラットフォームにおける適切な苦情処理等を確保するため、中小企業の団体や消費者団体を通じたデジタル・プラットフォームに対する苦情申立の仕組みやADRの活用等の円滑な問題解決のための仕組みについても検討することが必要である。

6. 公共性のあるサービスで利用されるデータの移転・開放に係る課題

医療・金融を含めて公共性のあるサービスに関連して収集されるデータは、匿名加工されたものであってもニーズが高く、その移転・開放のアクセスの方法について検討する必要がある。

まず、データの移転・開放を行うためには、その前提として、データの電子化に取り組む必要があるが、諸外国の事例を見る限り、政府による積極的な取組が有効である。特に対象となる業種が、政府が法令等で規制している分野の場合には、政府がイニシアティブを取って、取り組むことが重要である。

その際、例えば、医療分野や金融分野など、参入に一定の規制がある分野については、関連事業者が加入している業界団体が既に存在している場合が多く、データの移転・開放ルールのアプローチとして、業界共通の自主規制や、法規制と行動規範・民間ガイドラインを組み合わせた共同規制的なアプローチをとりやすいと考えられる。

これらの分野のデータについては、多種多様なイノベーションの創出が期待される一方、移転先で適切に取り扱われるかといった不安や懸念がないとは言えない。このため、これらの分野のデータの利活用について、イノベーションの創出とのバランスを図りつつ、データ流通に係るセーフガードの在り方等について、その必要性を含めて検討することが必要である。その際、海外に移転する場合については、国際合意等を踏まえ、検討することが必要である。

また、移転・開放を求める対象となるデータについては、当該分野におけるデータの性質・公益性等に応じて、必ずしも全てのデータを利用者に開示することを求めるのではなく、適用除外を置く必要性が生じ得ることについて留意する必要がある。

なお、医療・金融分野のほか、国・地方公共団体の公的機関や公益事業体が保有するデータについても、円滑に利用できるようにすることによって、多種多様なサービスの創出や的確な政策形成につながり得るものである。このような観点から、公的機関や公益事業体が保有するデータの開放について、他者の権利を侵害しないこと等に留意した上で、その促進を図る施策を検討することも望ましいと考えられる。

7. 今後の課題

今般、デジタル・プラットフォームに集積している利用者に関するデータの移転・開放について、その必要性、ルールの検討に当たっての視点、実現するための手法の選択肢を検討してきた。データは、経済成長にとって必要不可欠なものとなっており、適切な移転・開放ルールを策定・運用することにより、データの価値が最大限活用され、イノベーションの促進や安全・安心な社会の構築につながることを期待している。

ただし、多くのものが方向性を示すにとどまるものであり、多くの事項について、

引き続き検討することとしている。検討に当たっては、個人情報保護に関する法律を始めとする関連する法令や政府内における取組の動向を踏まえることが必要であり、諸外国の動向等を注視しつつ、関連する法令等との関係を含め、総合的に検討する必要がある。また、ルール具体化に当たっては、ステークホルダーの意見も十分に考慮しながら進めることが重要である。さらに、国際的なルール作りにおいては、外国政府と連携するとともに、日本の関係者がステークホルダーとして積極的な役割を果たせるような取組を行うことも重要である。

本ワーキング・グループは、移転・開放ルールを検討してきたが、データの有効活用のためには、単にデータの移転・開放ルールを求めるだけでなく、データの有効活用による情報銀行等の新しいビジネスや、イノベーションを振興する施策も必要である。今後は、振興策についても検討されることが期待される。

今後とも、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・プラットフォーマーを巡る取引環境の整備について検討が進められることが期待される。

以上

1 令和元年6月21日「成長戦略実行計画」(抜粋)

第2章 Society5.0の実現**1. デジタル市場のルール整備****(2) 対応の方向性****①内閣官房にデジタル市場の競争状況の評価等を行う専門組織を設置**

国際的データ流通の枠組み構築に当たっては、その前提として、国内におけるデータの収集・保管・管理・流通等について、強固かつ明確な枠組みを構築していく必要がある。具体的には、データセキュリティに資する研究開発、データ・フォーマットの共通化・汎用化、データクレンジングの推進、データ流通の際のプライバシーやセキュリティの確保、Society5.0におけるサイバーセキュリティ・フレームワークの推進、産業競争力強化の観点から機微技術から一般技術情報までデータの種類や構造に応じた戦略的管理、データポータビリティやAPI開放などの方針作成、など課題は省庁横断的に多岐にわたる。

このため、省庁横断的に多様かつ高度な知見を有する専門家で構成される、国内外のデータ・デジタル市場に関する専門組織（「デジタル市場競争本部」(仮称)）を早期に創設する。同組織には、データポータビリティやAPI開放をはじめとする上述のデータ利活用に係る多岐の課題への対応を通じたイノベーション促進のための権限とともに、グローバルなデジタル・プラットフォーム企業がせめぎあうデジタル市場を俯瞰・評価し、競争・イノベーションを促進する観点から、独占禁止法などの関係法令に基づく調査結果等の報告を聴取する権限、デジタル市場に関する基本方針の企画・総合調整の権限、各国の競争当局との協力・連携の権限を付与する。

具体的には、所掌事務として、(a) デジタル市場における競争状況の評価、(b) 様々なプラットフォームビジネスについてのルール整備、独占禁止法、個人情報保護などの課題の調査・提言、(c) 中小企業・ベンチャーなどを含めたデジタル市場の活性化に向けた提言、(d) G7、G20等の国際的枠組みにおけるデジタル市場の競争評価に関するルールづくりへの参画等、とする。

専門組織は、法学、経済学、情報工学、システム論等の専門家を集め、事務局については、公正取引委員会事務総局、デジタル関係の政策を担当する経済産業省、総務省などの知見のある行政官を広く募る。

デジタル市場競争本部(仮称)は、IT総合戦略本部・サイバーセキュリティ戦略本部や各省庁との密接な連携の下、データ駆動社会における戦略的枠組みを構築していく。

また、内閣官房の下、サービス視点の業務改革を意識した政府情報システムの年間を通じたプロジェクト管理や政府のデジタルインフラに係る予算の一括要求・一括計上を順次開始する。

②デジタル・プラットフォーム企業と利用者間の取引の透明性・公正性の確保のためのルール整備

（企業結合）

デジタル市場においては、企業の市場シェアが小さくても、データの独占により競争阻害が生じるおそれがある。独禁当局は、デジタル市場についての知見が弱いこともあり、十分な勘案ができていないとの指摘がある。このため、データの価値評価を含めた企業結合審査のためのガイドライン and/or 法制整備を図る。その際、イノベーションを阻害することのないよう留意する。

（取引慣行等の透明性・公正性）

デジタル・プラットフォーム企業は、中小企業・ベンチャー、フリーランス（ギグ・エコノミー）にとって、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。他方、デジタル・プラットフォーム企業と利用者間の取引において、(a) 契約条件やルールの一方的押しつけ、(b) サービスの押しつけや過剰なコスト負担、(c) データへのアクセスの過度な制限などの問題が生じるおそれがある。

このため、デジタル市場に特有に生じる取引慣行等の透明性および公正性確保のための法制及びガイドラインの整備を図る。このため、2020 年の通常国会に法案（「デジタル・プラットフォーマー取引透明化法」（仮称））の提出を図る。

一方で、ルール整備が第 4 次産業革命のデジタルイノベーションを阻害することのないよう、当初は comply or explain（従うか、又は、従わない理由を説明する）といった自主性を尊重したルールを検討する。

具体的には、契約条件や取引拒絶事由の明確化・開示、ランキング（商品検索結果の表示順）の明示、デジタル・プラットフォーム企業が自身の商品・役務提供を優遇する場合の開示、最恵国待遇条項（取引先の中で最も有利な取引条件を求めること等）を求める際の開示、あるいは苦情処理システムの整備義務といった項目について検討を行う。

④データの移転・開放の促進等

金融分野、医療分野、といった具体的分野ごとにデータポータビリティ・API 開放について具体的制度設計の検討を行う。また、レガシー規制などについて、デジタル市場に即したルールの整備を図る。

第4章 人口減少下での地方施策の強化

1. 地域のインフラ維持と競争政策

(2) 対応の方向性

①乗合バス（及び乗合バスと競合する地域交通機関）

典型的な例として、街の中心部等においては、複数の乗合バス事業者あるいは乗合バス事業者と競合する地域交通機関が乗り入れ、過剰に頻度の高い運行が行われている。

これらの事業者間で共同経営等を認めることで、頻度の高い運行について便数の適正化を図りつつ、その収入の調整を行い、低需要地区をはじめバスネットワークを維持することができれば、広範囲の住民全体の利便性が確保され、ひいては競争政策の最終目的である一般消費者の利益確保が図られる。

乗合バス等については、従来より、地域公共交通活性化再生法に基づき協議会が設置され、地域公共交通網形成計画の策定と実施が行われてきた。しかしながら、同協議会の下であっても、具体的な運賃・料金、運行回数、路線等を事業者間で協議することは独占禁止法に抵触するおそれがあるとされ、計画の策定・実施に障害があるとの指摘もあった。このため、こうした協議会等の枠組みに基づく、乗合バス事業者の路線、運行間隔、運賃等についての共同経営等の独占禁止法の適用除外を図り、事業者や地域にとって明確な枠組みを整備する必要がある。具体的には、

(a) バス事業者等の間で運賃プールなど共同経営等を認めることにより、低需要地区をはじめバスネットワークを維持すること、(b) このため、低需要地区をはじめバスネットワークのサービス維持を共同経営等の認可の条件とし、認可後に条件が満たされない場合、共同経営等の認可取消し等を可能とすること、(c) 関係事業者側にとって、これらのルールの予見可能性が確保されていること、が必要である。

この際、事業者間で、連携した取組を行うことによって、基盤的な運行サービス提供がネットワークとして確保されることが可能となる地域を対象とした地域公共交通活性化再生法に基づく協議会が設置されることを前提にする。

その上で、対象とすべき区域、地域全体の利便性維持・向上の計画、確保すべきサービス内容の目標を複数の事業者間で設定することにより、多様な地域の実情に応じて、地域住民の利便性が確保される制度とする。

計画の対象とする区域は、事業者間で便数の適正化等を図る区域のみならず、それにより運行が確保される山間部等の不採算路線を含んだネットワーク全体の区域とし、共同経営等の認可要件としては、周辺部の不採算路線を含むネットワーク域内全体でみて、事業収支が赤字で、共同経営等を行わない場合、周辺部の運行サービス提供が困難になると予測される場合などとする。

②地域銀行

地域銀行は、地域において重要な役割を担っており、人口減少社会においても、そのサービスを適切な形で維持する必要がある。

地域銀行の業績悪化の状態が今後継続すれば、貸出金が減少するなど、悪影響が広範な預金者や債務者（借り手）に及ぶ。特に、地域金融においては、金融機関が債務者との信頼関係を構築し、これを基礎に与信判断や経営支援を行っているため、十分な金融仲介機能が発揮できなくなるおそれがある。

このため、業績悪化により当該銀行が業務改善を求められており、この状態が継続すれば、当該地域における円滑な金融仲介に支障を及ぼすおそれがある場合に限定して、早期の業務改善のために、マーケットシェアが高くなっても、特例的に経営統合が認められるようにする。

すなわち、

- (a) 経営統合を行おうとする金融機関が金融庁に対して、特例法に基づく独占禁止法適用除外の申請を行う。申請があった場合、金融庁は、特例法の以下の要件に該当するかについて確認し、その要件該当性について公正取引委員会に協議を行う（申請が行われない場合は、通常の独占禁止法に基づき、審査が行われる）。
- (b) 申請案件が以下の i) ～ iv) について主に金融庁、v) について主に公正取引委員会が審査を行い、いずれの要件も満たされる場合には、適用除外の認可を行う。
 - i) 人口減少等により、地域において中小企業等の顧客向け貸出・手数料事業に対する持続的な需要の減少が見込まれる状況にあり、その結果、地銀が将来にわたって当該地域における当該事業の提供を持続的に行うことが困難となるおそれのある地域であること。
 - ii) 申請者の地銀が継続的に、当該事業からの収益で、当該事業のネットワークを持続するための経費等を賄えないこと。
 - iii) 経営統合により相当の経営改善や機能維持が認められること。
 - iv) 上記 iii) の結果生じる余力に応じた地域経済への貢献が見込まれること。
 - v) 経営統合が（競争を減らしても）利用者（一般消費者）の利益に資すること。
- (c) 金融庁は、i) ～ iv) の要件を満たす場合には、公正取引委員会に協議を行い、v) の要件該当性を含めた公正取引委員会の意見を尊重する。
- (d) 認可後に、上記 i) ～ v) の要件に適合するものでなくなると認められるときは、金融庁は地銀に対して是正を命じる。また、公正取引委員会は、金融庁に対して措置を講ずることを求めることができる。

③特例法の対象範囲の限定

特例法の対象範囲については、地域における基盤的サービスの提供を担っており、経営統合や共同経営による経営力強化の効果が大きいことが見込まれ、かつ主務官庁が経営統合や共同経営を実施した後の行動を監視・監督できる分野に限定することが必要であり、当面、上記２分野に限定する。本施策については、10年間の時限措置とする。

また、2020年の通常国会に特例法の法案提出を図る。

④その他

金融分野については、利用者の利便や地域経済の維持・発展を図る観点から、新たなテクノロジーを活用した異業種を含む新規参入を促進するための規制改革などの他の政策手段についても併せて検討する。

今後、県域を越えた地域金融の金融行政の在り方については、将来的に、独占禁止法との関係も含めて、検討を行うこととする。

2 令和元年6月21日「成長戦略フォローアップ」(抜粋)

I. Society5.0の実現

1. デジタル市場のルール整備

(2) 新たに講ずべき具体的施策

i) デジタル市場のルール整備

インターネットにおける新しい石油、デジタル世界における新たな通貨とも呼ばれるデータに注目が集まっている。デジタル・プラットフォーム企業は、これを巧みに活用し、利用者や事業者に便利で有益なサービスや世界市場へのアクセスを提供する等、デジタル時代に欠かすことのできない存在となっている。

一方で、デジタル・プラットフォーム企業は独占化・寡占化が進みやすいという特徴を有しており、取引環境の透明化・公正性の確保に向け、公正かつ自由な競争を促進することが求められている。デジタル・プラットフォーム企業を巡る取引環境の整備については、国際的にも取組が進められているところであり、我が国としても、早急にその立ち位置を示しつつ、デジタル市場のルール整備を図るとともに、成長の原動力として次世代のデジタル・プラットフォーム企業を我が国から育てていく。また、その際には、これまでの旧態依然とした規制をデジタル時代に合わせた合理的なものとなるよう、見直しを進めていくことが重要となる。

① デジタル・プラットフォーム企業への対応

・グローバルで変化の激しいデジタル市場における市場競争の評価等を行うため、省庁横断的に多様かつ高度な知見を有する専門家で構成される、国内外のデータ・デジタル市場に関する専門組織（「デジタル市場競争本部」(仮称)）を早期に創設する。同組織には、データポータビリティやAPI開放をはじめとするデータ利活用に係る多岐の課題への対応を通じたイノベーション促進のための権限とともに、グローバルなデジタル・プラットフォーム企業がせめぎあうデジタル市場を俯瞰・評価し、競争・イノベーションを促進する観点から、独占禁止法などの関係法令に基づく調査結果等の報告を聴取する権限、デジタル市場に関する基本方針の企画・総合調整の権限、各国の競争当局との協力・連携の権限を付与する。

具体的には、所掌事務として、(a) デジタル市場における競争状況の評価、(b) 様々なプラットフォームビジネスについてのルール整備、独占禁止法、個人情報保護などの課題の調査・提言、(c) 中小企業・ベンチャーなどを含めたデジタル市場の活性化に向けた提言、(d) G7、G20などの国際的枠組みにおけるデジタル市場の競争評価に関するルールづくりへの参画等とする。

専門組織は、法学、経済学、情報工学、システム論等の専門家を集め、事務局については、公正取引委員会事務総局、デジタル関係の政策を担当する経済産業省、総務省等の知見のある行政官を広く募る。

デジタル市場競争本部(仮称)は、IT総合戦略本部・サイバーセキュリティ戦略本部や各省庁との密接な連携の下、データ駆動社会における戦略的枠組みを構築して

いく。

- ・デジタル市場においては、企業の市場シェアが小さくても、データの集積により競争阻害が生じるおそれがあることを踏まえ、企業買収によるデータ集積に起因する競争阻害を防止するため、デジタル市場におけるデータ集積等を考慮した審査の諸点に係る企業結合審査上の考え方について整理を行い、当該審査基準を2019年中に改正するとともに、売上を基準とした届出基準の在り方についても2019年度内に検討する。

- ・デジタル・プラットフォーム企業は、中小企業・ベンチャー、フリーランス（ギグ・エコノミー）にとって、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。他方、デジタル・プラットフォーム企業と利用者間の取引において、(a) 契約条件やルールの一方的押しつけ、(b) サービスの押しつけや過剰なコスト負担、(c) データへのアクセスの過度な制限などの問題が生じるおそれがある。

このため、デジタル市場に特有に生じる取引慣行等の透明性及び公正性確保のための法制並びにガイドラインの整備を図る。このため、2020年の通常国会に法案（「デジタル・プラットフォーマー取引透明化法」（仮称））の提出を図る。

一方で、ルール整備が第4次産業革命のデジタルイノベーションを阻害することのないよう、当初はcomply or explain（従うか、又は、従わない理由を説明する）といった自主性を尊重したルールを検討する。

具体的には、契約条件や取引拒絶事由の明確化・開示、ランキング（商品検索結果の表示順）の明示、デジタル・プラットフォーム企業が自身の商品・役務提供を優遇する場合の開示、最恵国待遇条項（取引先の中で最も有利な取引条件を求めると等）を求める際の開示、あるいは苦情処理システムの整備義務といった項目について検討を行う。

- ・デジタル・プラットフォーム企業からいつでもユーザーや利用事業者が移籍できるデータポータビリティや、オープンに接続されることが可能なAPI開放に向けた課題の整理を2019年度中に行う。加えて、医療、金融、クラウドといった個別分野については、上記の課題の整理も踏まえた上で、分野ごとの固有の問題にも十分留意しつつ、検討を進める。

- ・現行の独占禁止法の優越的地位の濫用規制をデジタル・プラットフォーム企業による対消費者取引に適用する際の考え方の整理を2019年夏までに行い、執行可能な体制を整備する。

- ・あわせて、デジタル資本主義時代に適切に対応し、国際協力の強化や公正透明な競争環境を実現するため、公正取引委員会の体制の整備・強化及び基盤整備を図る。

III. 人口減少下での地方施策の強化

1. 地域のインフラ維持と競争政策

(2) 新たに講ずべき具体的施策

① 乗合バス（及び乗合バスと競合する地域交通機関）

典型的な例として、街の中心部等においては、複数の乗合バス事業者あるいは乗合バス事業者と競合する地域交通機関が乗り入れ、過剰に頻度の高い運行が行われている。

これらの事業者間で共同経営等を認めることで、頻度の高い運行について便数の適正化を図りつつ、その収入の調整を行い、低需要地区をはじめバスネットワークを維持することができれば、広範囲の住民全体の利便性が確保され、ひいては競争政策の最終目的である一般消費者の利益確保が図られる。

乗合バス等については、従来より、地域公共交通活性化再生法に基づき協議会が設置され、地域公共交通網形成計画の策定と実施が行われてきた。しかしながら、同協議会の下であっても、具体的な運賃・料金、運行回数、路線等を事業者間で協議することは独占禁止法に抵触するおそれがあるとされ、計画の策定・実施に障害があるとの指摘もあった。このため、こうした協議会等の枠組みに基づく、乗合バス事業者の路線、運行間隔、運賃等についての共同経営等の独占禁止法の適用除外を図り、事業者や地域にとって明確な枠組みを整備する必要がある。具体的には、

(a) バス事業者等の間で運賃プールなど共同経営等を認めることにより、低需要地区をはじめバスネットワークを維持すること、(b) このため、低需要地区をはじめバスネットワークのサービス維持を共同経営等の認可の条件とし、認可後に条件が満たされない場合、共同経営等の認可取消し等を可能とすること、(c) 関係事業者側にとって、これらのルールの予見可能性が確保されていること、が必要である。

この際、事業者間で、連携した取組を行うことによって、基盤的な運行サービス提供がネットワークとして確保されることが可能となる地域を対象とした地域公共交通活性化再生法に基づく協議会が設置されることを前提にする。

その上で、対象とすべき区域、地域全体の利便性維持・向上の計画、確保すべきサービス内容の目標を複数の事業者間で設定することにより、多様な地域の実情に応じて、地域住民の利便性が確保される制度とする。

計画の対象とする区域は、事業者間で便数の適正化等を図る区域のみならず、それにより運行が確保される山間部等の不採算路線を含んだネットワーク全体の区域とし、共同経営等の認可要件としては、周辺部の不採算路線を含むネットワーク域内全体でみて、事業収支が赤字で、共同経営等を行わない場合、周辺部の運行サービス提供が困難になると予測される場合などとする。

② 地域銀行

地域銀行は、地域において重要な役割を担っており、人口減少社会においても、そのサービスを適切な形で維持する必要がある。

地域銀行の業績悪化の状態が今後継続すれば、貸出金が減少するなど、悪影響が広範な預金者や債務者（借り手）に及ぶ。特に、地域金融においては、金融機関が債務者との信頼関係を構築し、これを基礎に与信判断や経営支援を行っているため、十分な金融仲介機能が発揮できなくなるおそれがある。

このため、業績悪化により当該銀行が業務改善を求められており、この状態が継続すれば、当該地域における円滑な金融仲介に支障を及ぼすおそれがある場合に限定して、早期の業務改善のために、マーケットシェアが高くなっても、特例的に経営統合が認められるようにする。

すなわち、

- (a) 経営統合を行おうとする金融機関が金融庁に対して、特例法に基づく独占禁止法適用除外の申請を行う。申請があった場合、金融庁は、特例法の以下の要件に該当するかについて確認し、その要件該当性について公正取引委員会に協議を行う（申請が行われない場合は、通常の独占禁止法に基づき、審査が行われる）。
- (b) 申請案件が以下の i) ～ iv) について主に金融庁、v) について主に公正取引委員会が審査を行い、いずれの要件も満たされる場合には、適用除外の認可を行う。
 - i) 人口減少等により、地域において中小企業等の顧客向け貸出・手数料事業に対する持続的な需要の減少が見込まれる状況にあり、その結果、地銀が将来にわたって当該地域における当該事業の提供を持続的に行うことが困難となるおそれのある地域であること。
 - ii) 申請者の地銀が継続的に、当該事業からの収益で、当該事業のネットワークを持続するための経費等を賄えないこと。
 - iii) 経営統合により相当の経営改善や機能維持が認められること。
 - iv) 上記 iii) の結果生じる余力に応じた地域経済への貢献が見込まれること。
 - v) 経営統合が（競争を減らしても）利用者（一般消費者）の利益に資すること。
- (c) 金融庁は、i) ～ iv) の要件を満たす場合には、公正取引委員会に協議を行い、v) の要件該当性を含めた公正取引委員会の意見を尊重する。
- (d) 認可後に、上記 i) ～ v) の要件に適合するものでなくなると認められるときは、金融庁は地銀に対して是正を命じる。また、公正取引委員会は、金融庁に対して措置を講ずることを求めることができる。

③ 特例の対象範囲の限定

本施策の対象範囲については、地域における基盤的サービスの提供を担っており、経営統合や共同経営による経営力強化の効果が大きいことが見込まれ、かつ主務官庁が経営統合や共同経営を実施した後の行動を監視・監督できる分野に限定することが必要であり、当面、上記２分野に限定する。本施策については、10年間の時限措置とする。

また、2020年の通常国会に特例法の法案提出を図る。

④ その他

金融分野については、利用者の利便や地域経済の維持・発展を図る観点から、新たなテクノロジーを活用した異業種を含む新規参入を促進するための規制改革などの他の政策手段についても併せて検討する。

今後、県域を越えた地域金融の金融行政の在り方については、将来的に、独占禁止法との関係も含めて、検討を行うこととする。