

デジタル経済における公平・公正なルールづくりに向けて (第一次提言)

平成31年4月23日
自由民主党政務調査会

「令和」の時代に向かう今、我々は、IoT、AI、ビッグデータ等に象徴される21世紀型資本主義とどのように向き合うかが問われている。その中で、デジタル・プラットフォーマーは、21世紀型デジタル資本主義を象徴する存在となっている。プラットフォーマーを通じて、消費者は飛躍的な利便性の向上を享受でき、事業者は海外を含む大きな市場にアクセスできる。他方で、プラットフォーマーは、独占化しやすく、その独占的な地位が濫用されれば、消費者や事業者に悪影響を及ぼすとの懸念が国際的にも指摘されており、世界的にも公平・公正なルールづくりが進められている。

我が国としても、イノベーションを促進する観点から、デジタル・プラットフォーマーの持つ利点を最大限引き出しつつ、その問題点を適切に解決するルールを整備していく必要がある。

こうした観点から、競争政策調査会では、本年2月8日に岸田文雄政調会長から当調査会に指示のあった5原則に基づき、有識者、GAFA、国内オンラインモール事業者、プラットフォーマーとの取引事業者など、幅広い関係者から精力的にヒアリングを行いつつ、検討を進めてきた。

以下、デジタル・プラットフォーマーを取り巻く課題と、その対応策について提言する。

記

1. GAFAをめぐる課題

有識者・GAFAに対するヒアリングを通じて、デジタル・プラットフォーマーの取引実態等に関して、以下のような課題が確認された。

- 事業者との契約に関する透明性の確保や、事業者との取引慣行の適正性の確保が必要。オンラインでは、プラットフォーマーに情報ひいては交渉上の優位性があるため、中小企業が劣位に置かれがちであり、また問題の立証が困難との問題がある。
- 消費者との関係において、個人情報の収集・保管・利用に関して不透明・不公正な取り扱いが行われないようにすべき。デジタルの世界で

は、消費者が得る情報をゲートキーパーであるプラットフォーマーがコントロールすることが可能。十分な情報の下で、消費者自らの意思に基づく自由な選択が確保されていることは、競争政策の前提であり、民主主義基盤の前提でもある。

- ▶ 個人情報保護法・電気通信事業法などにおいて、国内事業者と海外事業者との間で異なる取り扱いとなっており、早急に競争環境のイコールフットイングを実現すべき。
- ▶ 合併を通じた支配力・独占力形成に対する新たな審査基準や体制の整備が必要。デジタル・プラットフォーマーのサービスは、投入財としてのデータの重要性が高いなどの特徴がある。

2. 公正取引委員会による独占禁止法の迅速・確実な執行

- (1) 上記の様々な課題に対して、公正な取引環境を確保する手段として、まずは、現行の独占禁止法を厳格に適用していくことが極めて有益であり、現行の独占禁止法の枠組みを用いて公正取引委員会が法執行することにより相当程度、公正な取引環境の確保が可能である。

事実、平成29年6月のアマゾン社との間の価格及び品揃えの同等性条件の審査、平成29年8月のアマゾンサービスズインターナショナル社との間の電子書籍関連契約の審査、平成30年7月のアップル社のiPhone販売に関する審査、など、取組を加速している。

今後は、経済産業省によるアンケート調査結果¹や公正取引委員会による実態調査²等で、オンライン・プラットフォームと事業者との間の取引関係について様々な課題が指摘をされていること等を踏まえ、公正取引委員会は、より一層前広に個別案件の審査などを実施することで、不公正な取引に対する牽制効果を発揮すべきである。

- (2) 他方で、上記のような取組については、現在までのところ、法的措置によることなくプラットフォーマー側の自主的な改善措置によって表に現れない形で審査が終了するものが大半となっている。

現行の独占禁止法に基づく公正取引委員会の取組をより一層実効的なものとし、革新的なサービスの提供者であるデジタル・プラットフォーマーに対して予見可能性を確保させると同時に、透明・公正な取

¹ 経済産業省による NTT データ経営研究所への委託調査事業 (2018 年 10 月)「オンライン・プラットフォームと事業者との間の取引関係に関する事業者向けアンケート調査」

² 公正取引委員会による「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 4 月)

引を実現するためには、独占禁止法の執行方針をより明確化し、随時改善していくことが不可欠である。

この点、「流通・取引慣行に関する独占禁止法上の指針」では、「プラットフォーム事業者が行う垂直的制限行為による競争への影響については、プラットフォーム事業者間の状況や、ネットワーク効果等を踏まえたプラットフォーム事業者の市場における地位等を考慮する必要がある」との記載があるのみとなっている。

今後は、現在、公正取引委員会が行っている実態調査等を踏まえて必要に応じて、機動的に「流通・取引慣行に関する独占禁止法上の指針」あるいはプラットフォームに特化した新たな指針において、より具体的な行為を記載していくことが望ましい。

(3) また、デジタル・プラットフォームと消費者との関係については、個人情報の保護に関する一般法である個人情報保護法で適切に規律していくことが重要である。これに加えて、独占禁止法の観点からも個人情報の収集・保管・利用に関して一方的に不当に不利益な取扱いが行われないようにすべきである。このため、これまで企業間取引に適用されていた現行独占禁止法の優越的地位の濫用規制の適用について、対消費者取引に適用する際の基本的な考え方の整理（判断基準や執行上の課題の洗い出し）を本夏までに実施し、執行可能な体制を整えるべきである。

(4) 更に、デジタル・プラットフォームが買収を通じて巨大な独占力を構築し、競争の芽を摘む行為を防ぐべきである。デジタル・プラットフォームのサービスは、多面市場であること、価格ではなく主として品質を手段として競争していること、ネットワーク効果が働くこと、データを投入財としてサービスの向上を図っていることといった特徴があるが、これらの特徴をどのように考慮して一定の取引分野を画定し競争の実質的制限の有無を認定するのかについて、現在の企業結合審査基準では必ずしも明示されていない。このため、データの価値などデジタル・プラットフォームが企業を買収する場合の考慮事項を整理して、事業者の予測可能性の観点から、企業結合審査基準を本年中に改正するとともに、デジタル・プラットフォームが関与する企業結合審査に対応する審査体制を整えるべきである。

また、諸外国の議論も踏まえながら、ベンチャー企業などの小規模な企業を買収する場合における有効な実態把握の方法として、届出基

準の在り方などの課題についても、現状の分析と対応のオプションを検討すべきである。

3. デジタル・プラットフォーマーに対する新たなルール整備

(1) 上記2. の公正取引委員会による取組を強力に推進しつつ、その取組を補完し、側面支援する観点から、デジタル・プラットフォーマー取引透明化法（仮称）の策定を検討すべきである。

新法は、デジタル・プラットフォーマーと事業者等の取引が、①複数の利用者層が存在する多面市場である、②デジタル取引に係る専門的な知見が必要とされる、③画一的・統一的な取引条件が志向される、④プラットフォームに自己の利用データが蓄積され便利になるため、利用者が他のプラットフォームに移るのをためらう（スイッチング・コストが高い）など、伝統的な取引と異なる要素も多いことを踏まえ、公正で透明な市場を確保する上で、公正取引委員会の取組を補完するものとすべきである。

(2) その際、イノベーションの過剰な抑止とならないよう、包括的で介入的な事前規制ではなく、独占禁止法違反に対する牽制効果をもち、中小・ベンチャーの合理的な選択を促す規律であるべきである。そのため、詳細かつ形式的な行為規制ではなく、以下に例示するとおり、①独禁法違反の未然防止類型、②中小・ベンチャーの合理的選択を促す効果類型、③中小・ベンチャーのスイッチング・コストを下げるための類型の3要素に該当する開示義務を中心に設計すべきである。

なお、これらの義務に対しては、その義務が適切に履行されるよう相応のエンフォースメントを設けることが必要であるが、その検討においては、EUにおけるプラットフォーマー規制には、行政処分が盛り込まれていないことにも留意が必要である。

- 事業者に対する透明性の確保（例：重要な契約条件・運用ルールの明確化、変更の際の事前通知）、
- 事業者との取引慣行の適正化（例：最恵国待遇条項の制限）、
- 事業者が自らの商品・サービスを提供する際の公正性の確保
- 検索サービスにおけるパラメーターやアルゴリズムの開示
- プライバシーポリシーの明示
- データアクセスの向上（例：顧客データへのアクセスに対する不合理な制限の禁止）、
- 苦情への適切な対応など迅速な救済手段

4. 専門組織の創設

デジタル・プラットフォーマーの実態や諸外国の動向等を適時正確に把握できるよう、特定省庁に閉じない形で運営されるとともに、デジタル技術を含む多様かつ高度な知見を有する専門家で構成され、デジタル市場における技術・ビジネスを踏まえた競争状況を評価できる高度な専門的組織を早期に創設すべきである。

当該組織は、独占禁止法や個人情報保護法等の関係法令に基づく調査結果等の報告を聴取するとともに、デジタル市場に関する基本方針の企画・総合調整や、欧米諸国をはじめとする各国の当局との協力・連携を進めるべきである。

更に、当該組織は、下記5.「イノベーション促進」の観点から、データフォーマットの標準化・共通化、データクレンジングの方針、データポータビリティやAPI開放、所謂「一国二制度」への対応などの方針について、省庁横断的に推進していくことが求められる。

5. イノベーション促進

(1) 21世紀型のデジタル資本主義において、幅広い国民が成長の果実を受けするためには、何よりも我が国が世界に先駆けてイノベーションを生み出すことが重要である。

上記のデジタル・プラットフォーマーに関するルール整備も、あくまでデジタル経済におけるプラットフォーマーの取引の公正性・透明性を確保することで、競争を促すためのものであり、GAFANAなど特定のプラットフォーマーを規制することを目的とすべきではない。

また、経済社会のデジタル化が、世界を便利で革新的なサービスが溢れ、イノベーションが次々生み出される「ユートピア」とするのか、国家が全面に出て監視社会を強く意識する「ディストピア」となるのか、世界的に大きな岐路に立っており、その意味でも、安倍総理がダボス会議で表明された通り、我が国としてDFFT（データ・フリー・フロー・ウィズ・トラスト）をリードしていくことが重要である。

(2) このため、当面は、富の源泉であるデータが、個人情報の保護に配慮しながら、企業や組織を超えて自由に流通する基盤を整備することが極めて重要になる。

特に、我が国として、①ものづくりの強みが活かしやすいモビリティ分野、②国民皆保険という世界に誇る制度基盤を持つヘルスケア分野、③キャッシュレスが進み決済データの活用が期待される金融分野

などにおいて、いち早くリアルデータ流通のルール整備を進める必要がある。

このため、上述の新たに設置する専門組織を中心に、国際的なルール整備と整合的に、データのポータビリティやAPI開放を確立する枠組みの検討を進めるべきである。

6. 内外のイコールフティング確保

個人情報保護法・電気通信事業法・旅館業法など、いくつかの業法について、国内事業者と海外事業者間で適用に差があり、競争環境の不公平性が指摘されている。

こうした状況に対し、国内法令の域外適用をデフォルト化する一括法を整備すべきとの意見もあるが、当面は、海外事業者に対する国内への代理人の設置を進め、課徴金を始めとした罰則を適用する等、実効性のある規律の検討を進めることで、内外事業者の競争環境のイコールフティングを早急に実現すべきである。

7. デジタル時代に即した公正取引委員会の体制の整備

(1) 変化の速いデジタル資本主義の時代に適切に対応し公正透明な取引環境を実現するためには、定期的なセクター別調査や個別の事案の審査を通じて把握した実態に基づいて、不断の努力の下に迅速かつ柔軟に競争政策を見直していく必要がある。

そのため、公正取引委員会内の政策部門に、デジタル市場についての専門部門を新設し、実務経験者や専門的知見を有する学識経験者も参画させて、法執行部門を下支えしていくべきである。

(2) さらに、デジタル・プラットフォーマーが世界中で同様のビジネスを展開していることを踏まえれば、国際的な議論と協力も必要である。

そこで、公正取引委員会は、EUや米国を含むG7の競争当局が行う実態調査の成果や考え方の整理を共有するなど、積極的に国際協力を進めていくとともに、密な連携に耐えうる体制を整備すべきである。

(3) また、取引のデジタル化やグローバル化により、全容の把握がますます困難となっていく中で、審査が迅速・確実に行われるよう、審査実務を担う人材の育成や、担当者に対する組織的な支援体制の強化、さらには執行部門の増強も必要である。

以上

競争政策調査会（デジタル・プラットフォーマー関連）の開催実績

○平成30年12月12日（水）

議題：デジタル・プラットフォーマーに関するルールの検討
公取委、経産省から説明

○平成31年1月31日（木）

議題：デジタル・プラットフォーマーを巡る状況について
政府対応：再生事務局、公取委、経産省から説明
有識者ヒアリング：大橋 弘 東京大教授「デジタル・プラットフォーマーの論点」

○平成31年2月6日（水）

議題：プラットフォーム・ビジネスを巡る国内外の課題と対応
有識者ヒアリング：多田 英明 東洋大教授「プラットフォーム・ビジネスを巡る国内外の課題と対応」
山本 龍彦 慶應大教授「プラットフォーム・ビジネスと個人情報」

○平成31年2月8日（金）

議題：プラットフォーム・ビジネスを巡る諸外国の対応状況
公取委から説明
岸田政調会長指示（5原則）

○平成31年2月14日（木）

議題：イノベーションと競争政策
有識者ヒアリング：岡田 羊祐 一橋大教授「プラットフォームへのデータ・技術・人材の集中をどう考えるべきか」
小川 紘一 東京大教授「我が国のデジタルイノベーションをどう方向付けるか」

○平成31年2月27日（水）

議題：プラットフォーマーと競争政策
有識者ヒアリング：別所 直哉 日本 IT 団体連盟専務理事

○平成31年3月1日（金）

議題：デジタル・プラットフォーマーに係る取引上の論点について

有識者ヒアリング：森 亮二 英知法律事務所 弁護士

事業者ヒアリング：岸原 孝昌 モバイル・コンテンツフォーラム 専務理事

○平成31年3月6日（水）

議題：透明性・公正性を確保するための取組及び個人データの取り扱いについて

事業者ヒアリング：楽天(株)、ヤフー(株)

○平成31年3月15日（金）

議題：透明性・公正性を確保するための取組及び個人データの取り扱いについて

事業者ヒアリング：Apple、Amazon

○平成31年3月20日（水）

議題：透明性・公正性を確保するための取組及び個人データの取り扱いについて

事業者ヒアリング：Google

○平成31年3月22日（金）

議題：透明性・公正性を確保するための取組及び個人データの取り扱いについて

事業者ヒアリング：Facebook

○平成31年4月18日（木）

議題：デジタル経済における公平公正なルールづくりに向けて