



# プラットフォーム型ビジネスの台頭に対応したルール整備の最新動向



総務省 情報流通行政局 情報通信政策課 課長補佐 **岡本 健太**

## 1. はじめに

ICTやデータを活用して第三者に多種多様なサービスの「場」を提供するデジタル・プラットフォームは、革新的なビジネス等を生み出し続けるイノベーションの担い手になっており、その恩恵は中小企業を含む事業者にとっては、市場へのアクセスの可能性を飛躍的に高め、消費者にとっては、その便益向上にもつながるなど、我が国の経済や社会にとって、重要な存在となっている。

一方、複数の利用者層が存在する多面市場を担うデジタル・プラットフォームは、ネットワーク効果、低廉な限界費用、規模の経済等の特性を通じて拡大し、独占化・寡占化が進みやすいとされている。

このような問題が存在する中、欧米各国において、デジタル・プラットフォームを言わば規制のコントロール・ポイント（幾つかに分散して存在する対象の中で、政府による統制を効果的に実現するために規制を及ぼす対象）やゲートキーパーとして捉える動きが見られる。我が国においても、未来投資戦略2018の閣議決定を受け、プラットフォーム型ビジネスに対応したルール整備について検討が行われている。以下では、国内の検討状況を説明する。

## 2. 検討の経緯

平成30年6月に閣議決定された「未来投資戦略2018」において、プラットフォーム型ビジネスの台頭に対応したルール整備について、以下のとおり記載されている。

### 【未来投資戦略2018（抜粋）】\*1

プラットフォームの寡占化が進む中で、新たなプラットフォーム型ビジネスが次々と創出され、活発な競争が行われる環境を整備するため、特定のプラットフォームからいつでもユーザー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開放等を含め、中小企業やベンチャーを含めた公正かつ自

由で透明な競争環境の整備、イノベーション促進のための規制緩和（参入要件の緩和等）、デジタル・プラットフォームの社会的責任、利用者への公正性の確保など、本年中に基本原則を定め、これに沿った具体的措置を早急に進める。

上記閣議決定を受けて、日本国内において、プラットフォーム型ビジネスの台頭に対応したルール整備の検討が本格化した。

## 3. 政府における検討の概要

### (1) 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の設置

総務省、経済産業省及び公正取引委員会は、上記2の閣議決定において、「本年中に基本原則を定め、これに沿った具体的措置を早急に進める」べきものと定められたことを踏まえ、競争政策、情報政策、消費者政策等、多様な知見を有する学識経験者等からなる「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」（以下「本検討会」という。）を同年7月10日に設置し、調査・検討を進めてきた。

### (2) 中間論点整理・基本原則の公表

本検討会において、同年11月5日に中間論点整理（案）を公表し、意見募集を実施するとともに、事業者ヒアリングを実施し、これらを踏まえ、同年12月12日、中間論点整理を取りまとめ、公表した。

上記中間論点整理を踏まえ、総務省、経済産業省及び公正取引委員会において、同年12月18日、「プラットフォーム型ビジネスの台頭に対応したルール整備の基本原則」（以下「基本原則」という。）\*2を策定した。基本原則の概要は以下のとおりである。

\*1 [https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/miraitousi2018\\_zentai.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/miraitousi2018_zentai.pdf)

\*2 [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000590253.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000590253.pdf)



## 【基本原則の概要】\*3

### 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、見直しの要否を含めた制度面の整備について検討を進める。

### 3. デジタル・プラットフォー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。

## (3) 未来投資会議（第23回）における議論

また、平成31年2月13日、未来投資会議（第23回）において、構造改革徹底推進会合会長より、「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する」、「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」及び「データの移転・開放の促進等」の3項目が「デジタル市場のルール整備についての検討項目」として提出された。このうち、ルール整備に関わる「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」及び「データの移転・開放の促進等」の内容は以下のとおりである。

## 【デジタル市場のルール整備についての検討項目（抜粋）】\*4

### 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

#### ①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。

#### ②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

\*3 [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000590254.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000590254.pdf)

\*4 <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/miraitoshikaigi/dai23/siryout2.pdf>



チャー、フリーランス (Gig Economy) 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付け、(b) サービスの押し付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等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and/orガイドライン整備を図る。
- ・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、または、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。

### 3. 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。この際、規制改革推進会議と連携する。

#### (4) 基本原則に基づく具体的検討の概要

##### ア. 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

公正取引委員会は、平成31年1月、基本原則3①を受けてデジタル・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、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、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及びデジタル・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、同年4月17日、上記調査の中間報告\*5を取りまとめ、公表した。同中間報告の概要は以下のとおりである。

#### 【中間報告の概要】\*6

(オンラインモールの利用事業者に対するアンケート結果)

- ・運営事業者により規約を「一方的に変更された」、規約変更の中に「不利益な内容があった」との回答が多かった。
- ・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」との回答が多く、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。
- ・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あった」との回答が一定程度存在し、運営事業者による要請等の根拠に関する説明に「納得できなかった」との回答が多かった。

(アプリストアの利用事業者に対するアンケート結果)

- ・運営事業者により規約を「一方的に変更された」との回答が多く、規約変更の中に「不利益な内容があった」との回答が一定程度存在した。
- ・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」との回答が多かった。
- ・利用事業者が運営事業者に支払う手数料について、アプリ利用者から支払われる額の「30%」との回答が多く、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。

イ. 透明性・公正性確保等に向けたワーキング・グループ  
総務省、経済産業省及び公正取引委員会は、基本原則及び未来投資会議における議論を踏まえて、本検討会の下に学識経験者や実務家から成る2つのワーキング・グループを立ち上げた。基本原則3③に関連して「透明性・公正性確保等に向けたワーキング・グループ」(主査:大橋弘東京大学大学院経済学研究科教授。以下「WG1」という。)を設置し、検討を行った。WG1は、同年3月5日から4月18日

\*5 <https://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/2019/apr/kyokusou/190417betten.pdf>

\*6 <https://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/2019/apr/kyokusou/190424gaiyou.pdf>





にかけて、3回の会合を開催し、「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(案)」を取りまとめ、本検討会に報告した。本検討会における議論を踏まえ、「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」\*7が取りまとめられ、公表された。同オプションの概要は以下のとおりである。

**【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の概要】\*8**

(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、一般的な「業」規制ではなく、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公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し、これらを両輪として公正な競争環境等の実現を図るべき。

- ・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として、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、⑤40条調査を含む継続的な市場の実態調査。

(独占禁止法を補完する規律の在り方)

- ・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。
- ・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。
- ・対象とする類型、規模についても検討が必要(オンラインモール、アプリストアを議論の起点とし、ある程度巨大なプラットフォームに限定することが考えられる)。

ウ. 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

また、同様に、基本原則及び未来投資会議における議論を踏まえ、基本原則5に関連して「データの移転・開放に向けたワーキング・グループ」(主査:岡田羊祐一橋大学大学院経済学研究科教授。以下「WG2」という。)を設置し、検討を行った。WG2は、同年3月28日から4月19日にかけて、3回の会合を開催し、「データの移転・開放等の在り方に関するオプション(案)」を取りまとめ、本検討会に報告した。本検討会における議論を踏まえ、「データの移転・開放等の在り方に関するオプション」\*9が取りまとめられ、公表された。同オプションの概要は以下のとおりである。

\*7 [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000620281.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000620281.pdf)  
 \*8 [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000620283.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000620283.pdf)  
 \*9 [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000620282.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000620282.pdf)



### 【データの移転・開放等の在り方に関するオプションの概要】<sup>\*10</sup>

#### (データの移転・開放ルールの内容)

- ・データ移転・開放の手法（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データを再利用できることを原則
- ・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
- ・データの移転・開放の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
- ・データの移転・開放の事業者と利用者間の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

#### (データの移転・開放ルールの対象)

- ・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
- ・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

#### (ルール導入のアプローチ等)

- ・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
- ・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
- ・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

#### エ. 小括

以上の検討状況は、取引環境の透明性・公正性確保に向けたルール整備の在り方に関するオプション及びデータの移転・開放等の在り方に関するオプションの整理であり、上記各オプションの内容は、立法を含むルール整備に向け

て、政府において今後のさらなる検討が行われるものである。また、公正取引委員会の調査についても、上記の調査結果を受けて、直ちに独占禁止法上の措置を講ずることができる状況にまでは至っておらず、今後のさらなる調査が必要としている。

#### (5) 未来投資会議（第28回）における議論

上記3（4）イ及びウの各オプションが公表された後の、令和元年6月5日、未来投資会議（第28回）に提出された「成長戦略実行計画案」<sup>\*11</sup>において、「デジタル市場のルール整備」について記載されている。このうち、プラットフォーム型ビジネスの台頭に対応したルール整備に関する対応の方向性としては、本年2月の未来投資会議（第23回）で提出された「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」、「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」及び「データの移転・開放の促進等」の3つの項目が具体化されている。

特に、デジタル市場の競争状況の評価等を行う専門組織の所掌事務について、①デジタル市場における競争状況の評価、②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、独禁法、個人情報保護などの課題の調査・提言、③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、④G7等の国際的作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ことが記載されている。

## 4. 今後の動向

平成31年3月29日、基本原則3②及び未来投資会議を受けて、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の設置のため、デジタル市場競争評価体制準備室が設置された。今後の具体的施策については、デジタル市場競争評価体制準備室及び今後設置される予定の専門組織を中心として具体的に検討される予定である。

政府では、今後設置される予定の専門組織を中心として、立法を含むルール整備に向けて各オプションの内容を参考としつつ、さらなる調査・検討が行われる予定である。

\*10 [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000620548.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000620548.pdf)

\*11 <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/miraitoshikaigi/dai28/siryoul.pdf>