

基礎研 レター

デジタルプラットフォーム透明化 法案の解説

EU 規制と比較しながら

保険研究部 取締役研究理事 松澤 登

(03)3512-1866 matuzawa@nli-research.co.jp

1—はじめに

少し前の話題となるが、楽天市場において、一定金額（通常、税込み 3980 円）以上の購入をすれば、送料無料とするの方針を、楽天が発表したことがあった。この方針に対して出店者側が一方的だと反発し、公正取引委員会が 2 月 28 日に独占禁止法に基づく緊急停止命令の申し立てを東京地裁に対して行った¹。結果的には楽天がこの方針を取り下げたため、案件としては収束した。

楽天の方針が独占禁止法違反になるかどうかは別として、デジタルプラットフォーム事業者が、デジタルの場において出店者に対して大きな影響力を持つことは、この事案からも理解できよう。

以前、基礎研レター「[EUのデジタルプラットフォーム規則](#)」で述べたように、EUは先行して、デジタルプラットフォームに関する規則を導入し、取引関係を透明化することとした（施行は本年 7 月予定）。デジタルプラットフォーム事業者の不正な競争行為を規制する方法としては、独占禁止法（競争法）の適用によることが考えられる。しかし独占禁止法による取引の適正化は、通常は、不正な行為が行われたのちの事後規制となることや、適用要件である公正競争阻害性があるといえるかどうかといった、不正な行為として認定するための壁がある。そのため、デジタルプラットフォーム利用の急速な普遍化とそれに伴うトラブルの多発化という実態に鑑み、まずはデジタルプラットフォームとその利用者の関係を見える化することとしたものである。

日本でも、同様の趣旨から、この通常国会（第 201 回）において「特定デジタルプラットフォームの透明性及び公正性の向上に関する法律案（以下、法という）」が付議されている²。法は、EU規則を参考とするものではあるが、日本流にアレンジしたものである。本稿では、EU規則と比較しつつ、解説を行うこととする。

¹ 公正取引委員会 HP <https://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/2020/feb/200228.html>

² 衆議院を全会一致で通過し、現在参議院で審議中である（5 月 20 日現在）。

2—法の適用対象となる特定デジタルプラットフォーム提供者

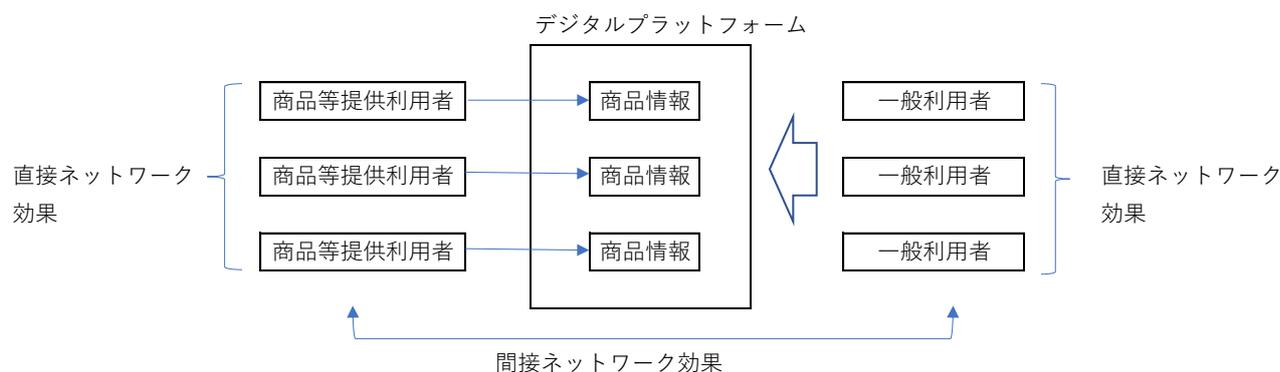
1 | 特定デジタルプラットフォーム提供者

法の適用対象となる特定デジタルプラットフォーム提供者とは、以下の3要件のいずれも満たすデジタルプラットフォームの提供者と定義されている（法第2条）。すなわち、①デジタルプラットフォームであること、②ネットワーク効果を有すること、および③経済産業大臣が指定したものであることである。以下、理解のために法文そのものでなく、わかりやすく言い換えて解説する。

まず、①デジタルプラットフォームというものは、多数の者が利用することを予定したデジタルの場において、商品等を提供しようとする者（商品等提供利用者。出店者のことを指す）の商品等の情報を表示することを常とする役務（サービス）が、インターネット等を通じて提供されるものをいう（法第2条第1項柱書）。

次に、②ネットワーク効果であるが、商品等提供利用者が増加することとで利便性が増してさらに商品等提供利用者が増す関係にあり、また一般利用者（購買者）が増加して利便性が増すことで一般利用者が増す関係にある（これらを直接ネットワーク効果という）とともに、この二つの効果が相互に関連して商品等提供利用者・一般利用者ともに増加する（これを間接ネットワーク効果という）こととされている（法第2条第1項第1号、第2号）。（ここまで図表1参照）。

【図表1】



そして、このような性格を有するデジタルプラットフォームについて、③売上高の総額、利用者数などの事業規模が政令で定める規模以上のものを、透明性および公正性の確保が特に必要なものとして経済産業大臣が指定することで規制の対象となる。なお、政令で定める規模を超えたデジタルプラットフォーム提供者は、経済産業大臣に届け出をしなければならない（法第4条第2項）。

これらの規制対象には、楽天市場や、Amazon、PayPay モール、メルカリ、Google Play、Apple Store などが該当することになると思われる。

2 | EU規則との比較

まず、日本の法は、EU規則にあるような、検索エンジンを規制対象とはしていない。日本では、2010年にYahoo!検索がGoogle検索を利用するようになって以降、検索エンジンはGoogle一強という時代が続いている。そういう意味ではGoogleを規制するかどうか、という議論になる。この点、検

素エンジンそのものは、現時点において、経済取引に大きな影響を直接的に与えているものではないという価値判断が法の策定にあたってあったのではないかと考える。

もう一つの違いは、EU規則は出店者を事業者(business user)に限定している(第2条(2)(b))が、日本の法では、商品等提供利用者と定義しており(法第5条)、事業として販売を行う者とはされていない。そのため、フリマアプリなど個人売買を仲介するデジタルプラットフォームも、規制対象になると考えられる。

確かに個人売買といっても、個人営業の古物商として販売を行う者と、不用品を単に処分する一般的な利用者との判別はむつかしいので、規制対象を広めにしておくことは、理にかなっている。

特筆すべきは、法案に双方向市場というデジタルプラットフォームの性格が、定義として書き込まれたところだ。これは、いわゆる間接ネットワーク効果の認められる市場とされているものである。具体的には、上述の定義のところで述べた通り、デジタルプラットフォームの購買市場や販売市場でユーザーの増加により市場の利便性が増すことでユーザーが増加し、それらユーザーと取引をしようとする反対側の市場(購買市場に対する販売市場)のユーザーが増加する効果が認められる市場である。

このような市場では、ロックイン効果が生ずる。ロックイン効果とは、商品等提供利用者がデジタルプラットフォームでの取引を繰り返すことで、販路としてのデジタルプラットフォームへの依存度が増し、容易に他のチャンネルにスイッチできなくなる効果である。したがって仮にデジタルプラットフォームから不当な申し出があっても拒絶できないという状況が発生する。

言い換えると、デジタルプラットフォームの定義規定の中に、なぜデジタルプラットフォーム提供者に対して規制が必要となるのかの趣旨が、書き込まれているということができよう。

3—特定デジタルプラットフォーム提供者の開示義務・講ずべき措置

1 | 特定デジタルプラットフォーム提供者の開示義務

特定デジタルプラットフォーム提供者の商品等提供利用者に対する開示義務は、図表2の通りである。

【図表2】

イ	デジタルプラットフォームの利用を拒絶することがある場合は、その判断基準
ロ	デジタルプラットフォーム利用にあたり、商品購入・有償役務を利用すべき時はその内容・理由
ハ	ランキングを決定するにあたっての主要な事項(広告宣伝費支払いが影響する場合はその旨)
ニ	デジタルプラットフォーム提供者が販売データを取得する場合の内容・条件等
ホ	販売データをその商品等提供利用者や、その他の商品等提供利用者が取得する場合等の方法・条件
ヘ	商品等提供利用者からの苦情の申し出・協議申し入れをするための方法 等

まず、イについてだが、デジタルプラットフォーム提供者には、取引の自由があるため、誰と取引するのかわからないのか、何をどう取引するのは本来自由である。不適正な販売を行う商品提供利用者

のアカウントを停止するなど、取引停止が積極的に求められる場合もある。他方、たとえばデジタルプラットフォーム提供者が自社や関連会社で提供する商品がある場合に、その商品と競合する別の商品の販売停止を求めるケースなどは、独占禁止法上問題となるおそれがある（単独の取引拒絶、一般指定³第2項）。したがって、どのような場合に利用拒絶を行うのか明示させることが必要となる。

次に、ロであるが、典型的な事例として、デジタルプラットフォーム提供者が、自社の指定する決済サービスの利用を求めることがある。このことはデジタルプラットフォーム提供者が、エスクローサービス（商品が問題なく届いたことを確認したうえで支払を完了させるサービス）を提供するなど合理性がある場合がある。

他方、商品提供者が従来から利用してきた決済サービスで何ら支障がないのに、手数料の高い自社の展開する決済サービスを抱き合わせるなど独占禁止法上問題となるおそれがある場合もある（抱き合わせ販売または拘束条件付き取引、一般指定第10項、第12項）ため、明示させることとした。

ハのランキングであるが、ランキングは商品提供者の販売動向に大きな影響を与える。したがってランキングの算定方法や実際の算出は、デジタルプラットフォーム提供者が自由に定められるものとしても、そのルールが透明性を持った公正なものである必要がある。特に、広告宣伝費を支払っている商品等提供利用者を、外部からはわからないように優遇するようなものは、不公正なものと考えられる。このような事情を踏まえ、開示が求められる。

ニ、ホの販売データを誰が取得するのかの開示であるが、販売データは本来商品等提供利用者に帰属するものと考えられる。しかし、デジタルプラットフォーム提供者によっては、販売データの顧客情報を商品等提供利用者には提供しないというところもある。デジタルプラットフォーム提供者からは、顧客情報を開示しないことでトラブル回避の意味がある等の説明がなされる。

問題となるのは、販売データを利用して、デジタルプラットフォーム提供者自身や、その関連会社による販売に活用するといった行為である、これは独占禁止法上も問題になりうる行為である（取引妨害、一般指定第14項）。

また、ヘにある通り、苦情や紛争の窓口を商品等提供利用者に対して明確化しておくことも求められる。

他方、デジタルプラットフォーム提供者がその一般利用者（＝購入者）に対して、開示すべき情報は図表3の通りである（法第5条第2項第2号）。

【図表3】

イ	ランキングを決定するにあたっての主要な事項（広告宣伝費支払いが影響する場合はその旨）
ロ	利用者の検索、閲覧、購入履歴をデジタルプラットフォーム提供者が利用する場合の内容、条件等

イのランキングについては商品等提供利用者で述べたところが一般利用者にとっても当てはまる。

³ 一般指定とは、独占禁止法第2条第9項第5号に基づいて、公正競争阻害性があるとして、不公正な取引方法として問題とされる行為を公正取引委員会が定めたものである。

特に、高評価と信じて購入したものが、広告宣伝費により特別扱いされているような場合も考えるため、その旨を開示することが必要となる⁴。

ロの購買履歴であるが、デジタルプラットフォーム提供者にとって、一般利用者の閲覧履歴や購買履歴は競争力の源泉である。他方、購買情報等個人データの不適正な取得については、独占禁止法上、優越的地位の濫用となり、問題があるというのが公正取引委員会の見解である（独占禁止法第2条第9項第5号、第19条）。法では、適切な開示を事前に行わせることで、独占禁止法の問題が生じないようにするものと思われる。

そのほか、デジタルプラットフォーム提供者が、商品等提供利用者に対して一定の行為を行うときの開示義務（図表4）、同様に一定の重要な行為を行うときの事前開示義務（図表5）が定められている（法第5条第3項、第4項）。

【図表4】

一 あらかじめ定められた提供条件によらない取引を実施する場合の内容及び理由
二 継続利用している商品等提供利用者へのデジタルプラットフォーム提供の拒絶する内容と理由

【図表5】

一 デジタルプラットフォーム提供条件を変更する場合の内容および理由
二 継続利用している商品等提供利用者へのデジタルプラットフォーム提供の全部拒絶する旨と理由

特定デジタルプラットフォーム提供者が、取引条件を変更する場合や取引を拒絶しようとする場合には、商品等提供利用者に対して、事前告知して内容と理由を明確にする必要があるとの趣旨である。

上述した例で説明するとすれば、たとえば従来は、決済サービスの選択は商品等提供利用者の自由であったとする。しかし、特定デジタルプラットフォーム提供者が新たに決済サービスを始めるため、その利用を求めることをデジタルプラットフォーム利用の条件とし、その条件を満たさない商品等提供利用者との取引を拒絶するようなケースである。このような場合は、商品等提供利用者事前に告知するとともにその理由を開示する必要があることとなる。

これらの開示義務についてデジタルプラットフォーム提供者が遵守していないときには、経済産業大臣は開示するよう勧告、さらには措置命令を出すことができる（法第6条第1項、第4項）。経済産業大臣は一定の場合には総務大臣と協議しなければならない（同条第2項、第5項）。また、勧告、命令を行った場合にはその旨を公表しなければならない（同条第3項、第6項）。

2 | 特定デジタルプラットフォーム提供者の講ずべき措置

法には、特定デジタルプラットフォーム提供者が、商品等提供利用者との相互理解のための必要な措置を講ずべき旨が定められている（法第7条第1項）。経済産業大臣はそのために必要となる指針を策定する（法第7条第2項）。指針には以下が定められる（図表6）。

⁴ 景品表示法の優良誤認表示に該当するおそれもある（第5条第1項）。

【図表 6】

一	デジタルプラットフォーム提供者と商品等提供利用者間の相互理解促進のための基本的事項
二	デジタルプラットフォームの提供が公正に行われるための体制・手続きの整備
三	商品等提供利用者からの苦情処理および紛争解決のための体制・手続きの整備
四	デジタルプラットフォーム提供者と商品等提供利用者等との間の緊密な連絡のための国内管理者選任
五	商品等提供利用者の意見を十分に考慮するために必要な措置

指針には特定デジタルプラットフォーム提供者は、商品等提供利用者との間で認識のずれ違いが起これないようにするための必要な措置が定められることとなるが、重要なのは、三の紛争解決の措置であろう。特定デジタルプラットフォーム提供者が必要な措置を講じない場合は、経済産業大臣は是正勧告することができる。

3 | EU 規則との比較

まず、特定デジタルプラットフォーム提供者による開示義務は、EU規則とそう変わらないものと思われる。ただしEU規則にあって、日本の法に定められていない項目がある。その一つは最恵国待遇である。最恵国待遇とは、商品等提供利用者は、特定デジタルプラットフォームでの販売価格を、ほかの販路での販売価格よりも、安い価格にしなければならないとするものである（規則第 10 条第 1 項）。

また、差別化された取り扱いの開示義務も法にはない。EU規則では、デジタルプラットフォーム提供者自身あるいは関連会社の提供する商品等の取り扱いについて、一般的な取り扱いと異なることとする場合は、その旨と根拠等を開示しなければならない（規則第 7 条（1））とされている。現時点でこれらについて情報は見当たらないが、政令等で開示項目として指定される可能性はある。

他方、特定デジタルプラットフォーム提供者による、相互理解のために講ずべき措置規定は、日本独特の制度と思われる。EU規則では手厚い紛争解決制度（苦情解決、調停、代表者による訴訟制度）が用意されている一方で、そもそも紛争にならないように相互理解を促進する旨の具体的規定は見当たらない。

相互理解に関する措置については、行政がバックアップするような規定になっている。次項で述べる行政の関与規定も含め、行政が手厚く関与する規制の在り方は日本特有のものと考えられる。

4——特定デジタルプラットフォーム提供者への行政の関与

1 | 特定デジタルプラットフォーム提供者からの報告及び利用者からの申し出

特定デジタルプラットフォーム提供者は毎年度、事業の概要、苦情処理・紛争解決、開示の状況、商品等提供利用者との相互理解のための措置等について経済産業大臣に報告を行わなければならない（法第 9 条第 1 項）。経済産業大臣は、透明性や公正性について評価を行う（同条第 2 項）。

また、利用者（商品等提供利用者および購入者）は、取引条件等の開示が行われていない、あるいは商品等提供利用者との相互理解のために講ずべき措置が行われていないと認めるときは、適正な措

置をとるように経済産業大臣に求めることができる（法第 10 条）。

2 | 経済産業大臣による報告徴求および検査

経済産業大臣は以下の場合、特定デジタルプラットフォーム提供者から報告を求め、事業場に立ち入り、帳簿その他の物件を検査させることができる（法第 12 条第 1 項、第 2 項）。これらの権限を行使できるのは、①特定デジタルプラットフォーム提供者の指定（法第 4 条第 1 項）、および指定取消し（規模が政令で定める基準未滿となるか、事業停止により取消しとなる。法第 11 条）に必要な場合、②特定デジタルプラットフォーム提供者が開示すべき事項を開示していないため、勧告等を行う場合（法第 6 条第 1 項、第 4 項）、③相互理解のため必要な措置を講ずべき旨の勧告を行う場合（法第 8 条第 1 項）、および④特定デジタルプラットフォーム提供者が、第 10 条による申し出を行った利用者に対して不利益な取り扱いを行った場合に、その不利益な取り扱いをやめるべきことを勧告する場合（法第 10 条第 3 項）である。

3 | 公正取引委員会への措置請求

経済産業大臣は、特定デジタルプラットフォーム提供者の透明性および公正性を阻害する行為があり、それが独占禁止法に違反すると認めるときは、公正取引委員会に適切な措置を求めることができる。さらに、その行為が多数の商品等提供利用者に対して行われているか、商品等提供利用者にとっての不利益の程度が大きい場合等には、措置を求めなければならない（法第 12 条）。

5—おわりに

特定デジタルプラットフォーム提供者は、日系企業よりも海外企業に大きなものが多く、海外に所在する企業に対して、法をどう執行するのかが特に問題となる。

このことに関係する規定がいくつかある。まず、特定デジタルプラットフォーム提供者と商品等提供利用者との相互理解のための措置（法第 8 条）において、日本における緊密な連絡を行う業務管理者を設置すること（法第 8 条第 3 項第 4 号）が特定デジタルプラットフォーム提供者には求められる。

また、経済産業大臣が特定デジタルプラットフォーム提供者に対して行う通知や勧告等の送達（通知）については、民事訴訟法第 108 条の外国においてすべき送達の規定が準用され、企業所在地国の大使に囑託して行うこととなる（法第 20 条）。また、送達ができないときは、経済産業省の掲示板に掲示することで、送達されたとみなす公示送達の手続きが定められている（法第 21 条）。

特定デジタルプラットフォーム提供者の適正な取引慣行のルール化は急務である。他方、日系企業のみ規制が強いというのでは国際競争力に悪影響を及ぼす。

法の条文を見る限りでは、日系企業にのみ著しく不利になるようなものは見当たらない。あとは監督権限の行使がどう行われるか、という点は注意深く見ていく必要があると思われる。監督権の行使は国内企業に対して執行しやすく、海外企業に対して執行しにくい。

国内外のデジタルプラットフォーム間の平等な競争条件は確保されなければならない。かといって、このことは海外でも行われているからという理由で、商品等提供利用者等に対する不透明な取引を国内で容認してもよいということではない。しかしながら、現実問題として、不透明な取引が海外企業

である巨大デジタルプラットフォームも含めて行われている場合において、そのような取引を行う海外企業に日本からだけの要請で是正を求めていくのは無理があるかもしれない。その意味では国際的な協調が強く求められるものとする。