

デジタル経済における新たな法制度づくりに向けて  
(第二次提言)

令和元年 12 月 12 日  
自由民主党政務調査会

1. これまでの経緯

- (1) 本年 4 月の競争調「第一次提言」においては、EUにおける法的取組みの先行事例も参考にしつつ、我が国が 21 世紀のデータ流通社会のルールメーカーの重要な一角を担う端緒を築くべく、独占禁止法に基づく、公正取引委員会の取組を強力に推進するとともに、その取組を補完する観点から「デジタル・プラットフォーム取引透明化法（仮称）」の策定等を提言した。それを受けて、政府においても、「骨太の方針 2019」において、2020 年の通常国会に法案提出を図ることを明記した。こうした一連の動きは、安倍総理が 1 月にダボス会議で提唱した D F F T と軌を一にするものである。
- (2) また本年 10 月には、公正取引委員会が、オンラインモール・アプリストアの取引慣行等について実態調査の結果を公表したところ、内外の事業者にかかわらず、例えば、下記のような不公正な取引実態が明らかとなった。
- オンラインモール運営事業者が規約を一方的に変更し、全ての利用事業者に対して手数料の引き上げや不要なコミュニケーションツールの利用といった負担を強制した。
  - アプリストア運営事業者が出品の審査において、自身の事業と競合するような内容のアプリの出品を拒否し、事実上競合事業者を市場から排除した。
  - オンラインモール運営事業者が自社や関連会社の直販商品を販売する際に、他社の販売データを一方的に利用するなどの不当な優遇を行っている。
  - アプリストア運営事業者が、ストアにおける決済の方法を自社の提供する手段のみに限定し、高額の手数料を徴収している。
- こうした行為は、P F の市場支配力を固定化させ、公正かつ自由な競争を阻害するものである。また、オンラインモール市場は、売上額 9 兆円・事業者数 99 万社、アプリ市場は売上額 1 兆 7 千億円・事業者数 70 万社以上であり、我が国経済に与える悪影響の大きさも踏まえ、上記の実態は速やかに是正されるべきである。
- (3) こうした経緯・背景を踏まえ、競争政策調査会においては、デジタル・プラットフォーム取引透明化法の策定など、新たな法制度づくりについて、P F や有識者等からのヒアリングを行うなど検討を重ねてきた。以下、新法の枠組みや具体的規律の内容など、デジタル経済における新たな法制度づくりに向けた提言を行う。

## 2. デジタル・プラットフォーム取引透明化法（仮称）の策定

### （1）新法の必要性・妥当性

言うまでもなく、独占禁止法違反行為については、公正取引委員会が個別事案に応じて対応することは必要であるものの、取引実態調査で指摘された問題点は、デジタル市場の複雑性・特殊性もあり、独占禁止法違反を問うことのコストと効果の関係が必ずしも一見明白でない事例が多く含まれている。そのため、問題点解消に向けては、当該市場の透明性・公正性を確保するルールを作ることを基本として対応すべきであり、「骨太の方針 2019」において示された「デジタル・プラットフォーム取引透明化法」制定の方向性が公正取引委員会の実態調査によってもその妥当性が再確認された。

### （2）新法の目的・対象

新法は、P Fとの取引事業者が、実態調査で示されたような競争上不公平な立場に置かれることを防ぐとともに、P Fが既に取り基盤として重要な役割を果たしており、引き続きその健全な競争・発展を促すことが重要であるとの観点から、P Fと事業者間の取引の透明性・公正性を確保することを目的とする。

また、新法の対象については、EU規則では規模を問わず、幅広いP Fを規律の対象としているが、我が国においては、①ネットワーク効果があること、②多面市場であること、③インターネットを通じてサービスを提供していることをもって、P F全般を定義した上で、規律やエンフォースメントの対象としては、取引事業者等への影響の強さといった観点から、一定の規模及び現時点で問題点が明らかとなっているモール及びアプリストアにまずは絞り込んでスタートすることとすべきである。

なお、下請法については、製造等の委託を行う取引関係を対象としており、適用される取引関係は異なるが、今後ビジネスの変化が起きる中で、どのような取引関係となっていくかを注視していくことが必要である。

### （3）取引条件等の情報開示

P Fに対し、市場の透明性・公正性を高めるために、まずは、少なくとも、EUのオンライン・透明化規則と同様に、例えば以下のような事項を情報開示させるべきである。

（契約に際して開示する事項）

- 取引拒絶（アカウント停止等）をする場合にあらかじめ通知をする旨とその方法
- P Fの利用に際して、決済サービスその他の当該P F以外のサービスの利用を要請する場合、その旨と理由
- ストア内検索/ランキングの表示順を決定する主要な要素

- P Fが利用者に関するデータを取得・使用する場合、その内容及び取得・使用に関する条件
- 利用者が自分に関するデータを取得・使用できるか否か、できる場合には、その範囲・方法

(実際に特定の行為を行う際に開示する事項)

- 契約の変更や、契約に無い作業等の要請を行う場合、その内容・理由
- 取引拒絶（アカウント停止等）をする場合、その旨及び理由

なお、一昨年5月に民法改正が行われ、こういった場合に定型約款（企業が不特定多数の相手と同じ内容の取引をする場合に示す契約条件）が民事上有効となるかが明らかになった。本デジタル・プラットフォーム取引透明化法はこれとは別に、取引環境の透明化の観点から、公法上、必要な開示を求めるものである。

#### (4) 取引上の不当行為の禁止

その上で、実態調査で明らかとなった問題点を速やかに解消するため、例えば、

- アプリストア運営事業者が、ストアにおける決済の方法を自社の提供する手段のみに限定し、高額の手数料を徴収している
- アプリストア運営事業者が出品の審査において、自身の事業と競合するような内容のアプリの出品を拒否し、事実上競合事業者を市場から排除したなどの「特に公正な競争を阻害するおそれがある行為」については、それを類型化し、P Fに遵守を求めることが考えられる。こうした行為類型の禁止は不公正な取引の是正に効果があると考えられる。他方、デジタル市場における多様なビジネス形態や変化のスピードを踏まえると、一律に「特定の行為類型」についてP Fに遵守を求める規制は、P Fの革新的な取組を阻害する恐れがあるとの指摘もある。このため、上述の行為規制については、真に必要性が高い類型を見極め、P Fの理解も得つつ、具体的規律を検討すべきである。

#### (5) 手続・体制の整備

また、利用事業者に対する適切な対応を確保する観点から、P Fに対して、国が定める指針に基づいて、①運営の基本方針の策定、②利用事業者に対する適切な対応をするための体制整備（例、日本市場向けの責任体制の充実、出店者からの合理的な要請に適切に対応するための体制、紛争処理体制の充実）、③取引の公正さを確保するための手続・プロセスの整備（例、アプリ審査における判断のばらつきや、アカウント停止時の説明不足等を防止する手続の確立）を求めることで、P Fの自主性を尊重しつつ、公正性を確保することを目指すべきである。

なお、当該指針については、P Fが過度に委縮することがないように、具体的な指針を早急に示すべきである。

## (6) モニタリング・レビュー

上述の「情報開示」、「行為規制」、「体制整備等」を遵守させ、市場の透明性・公正性を確保するためには、EU同様にエンフォースメントの仕組みを確保する必要がある。この点、EUにおいては、(8)の通り、団体訴訟、EU政府の一般的調査権限、加盟国による執行措置の三段構えとなっているが、我が国においては、PFの自主性を最大限に尊重し、イノベーションを阻害しないとの観点から、以下のようなモニタリング・レビューを導入すべきである。

- ① PFは、定期的に規定の遵守状況等を、主務官庁(※)にレポート。
- ② 主務官庁は、PF・取引先事業者・学識者等の意見を踏まえて、レビューを実施(主務官庁とPFは対話を行う)。
- ③ 主務官庁は、評価結果を含めた報告書を公表。
- ④ PFは、公表された評価や対話をもとに、運営を改善。

デジタル市場は、上述の通り、ビジネスが多様であり、変化も激しいことから、主務官庁は取引事業者が声を上げづらい状況を是正しつつ、PFと多様な取引事業者や関係団体が相互に情報共有や対話を行う民・民の情報シェアリングの仕組みを構築していくべきである。この際主務官庁は、デジタルの技術やビジネスに詳しい有識者等の意見も踏まえながら、PFに対する批判的な意見のみならず、PFを評価する意見についても公平に聴取することができるよう留意すべきである。その上で、問題が生じた場合には、PFと対話しつつ、透明性・公正性確保に向けた取り組みを促していくことが、現実的かつ建設的な手続である。

なお、当該レビューについては、PFからの報告が形式的なものに留まることなく実態が伴ったものとするのが重要である一方、PFにとって過重な負担とならないように留意が必要である。

(※) 主務官庁については、事業者間の取引環境のルール整備を所管する経済産業省を中心に、公正取引委員会・総務省が連携する方向で調整中。

## (7) その他のエンフォースメント

勿論、主務官庁は、PFによる「情報開示」、「行為規制」、「体制整備等」についての違反が明らかとなった場合には、勧告・公表を通じた社会的制裁、措置命令などを含め、内容に応じて適切なエンフォースメント措置をとることができるようにすべきである。

また、上述のプロセスの過程で、独占禁止法違反にあたる事実があると考えられる場合、主務大臣は公正取引委員会へ独占禁止法の措置請求を行うこととする。

#### (8) EU規則等国際的動向との関係

上述の新法における規律と、EUのオンライン透明化規則を比較すると、「行為規制」・「体制整備等」の規定や、モニタリング・レビューについては、EU規則には含まれていないが、

- ① 実態調査等で問題点が明らかになっている中で、早急に市場の透明性・公正性を確保することが求められていること、
- ② 我が国においては、独占禁止法に基づく課徴金額が小さいため、「伝家の宝刀」としての独占禁止法の抑止力が効きづらいこと、
- ③ EUにおいては、EU政府（DGコネクト）に一般的な調査権限を持たせると共に、PFに対する高い抑止効果を発揮する団体訴訟による対応を可能とした上で、更に行政的にエンフォースメントについてその態様を加盟国の個々の判断に委ねる三段構えの対応がとられていること

などから、新法に当該規定を含めるべきである。

なお、米国においても、PFの市場支配力の高まりに対する懸念が高まっていることを踏まえると、今後、規制やルールの在り方について国際的な競争が激化することが想定され、我が国が他に先んじて、エンフォースメントを含めた枠組みを提示することは有意義である。

#### (9) 内外無差別・執行について

我が国においては、外国事業者のみならず、国内にも有力なPFが存在している現状に鑑み、新法の規律は国内外の事業者に公平に適用・執行されることが当然に求められる。

この点、電気通信事業法や旅行業法などの業法規制については、主に国内事業者を規制対象とする法枠組であるため、海外事業者に国内法が適用されないことが問題となり得る。

その一方、独占禁止法などの規制は、国内外の事業者に公平に適用される。勿論、その場合であっても、適用された法律を実際にどこまで執行できるかという問題は残るが、独占禁止法等の事例では、海外事業者に法適用する場合であっても、国内に何らかのプレゼンスがあることから、これまでのところ法執行できないという事例はない。

なお、本法も独占禁止法同様の規制枠組だが、法執行を容易にするため、外国事業者に対する公示・送達や代理人等の対応者の設置など、実効性を確保するための措置を整備すべきである。

#### (10) 個人情報保護との関係

個人情報については、個人情報保護法によって保護されるものであり、新法が施行されたとしても保護の内容が変わるものではない。

### 3. 公正取引委員会の抜本的体制強化

独占禁止法を執行する公正取引委員会においては、伝統的にカルテルや入札談合などの調査に力点が置かれてきたが、変化の速いデジタル資本主義の時代に適切に独占禁止法を運用するためには、デジタル分野における不公正な取引方法（例：拘束条件付取引・排他条件付取引）への調査を実効的なものとするため、下記のように抜本的な体制強化を進めるべきである。

- ▶ Ph.D を持つ職員を増員する、デジタル経済に深い知見を持った専門家や有識者を雇用するなど、高度に経済学的なアプローチによる議論に耐えうる人員を増強する。
- ▶ 複雑かつ変化の早いデジタルな取引を理解できるよう、最先端の知見を持った職員を育成するとともに、デジタル市場競争本部などの他の組織の知見も積極的に受け入れ、常に知識をアップデートする。
- ▶ EU や米国を含む G7 の競争当局と、デジタル経済における考え方や実態調査の成果を議論・深化させるとともに、執行においても一層の協力を進めるなど、積極的に国際協力を進めると共に、密な連携に耐えうる体制を整備する。
- ▶ デジタル・プラットフォームによる競争を阻害する悪質な行為に厳正に対処するためデジタル分野に特化した審査チームを新設するなど、デジタル時代にふさわしい当局の体制のあり方を検討するべきである。

### 4. その他

#### (1) 消費者に対する優越的地位の濫用に関する独占禁止法の考え方

本年8月29日からの約1か月間、公正取引委員会は、「デジタル・プラットフォームと個人情報等を提供する消費者との取引における優越的地位の濫用に関する独占禁止法上の考え方（案）」についてのパブリックコメントの募集を行った。本ガイドライン案については、一次提言を踏まえて作成されたものだが、規制の内容について、過剰なものとならないか不安視する声もあることから、ガイドライン案の趣旨（個人情報等の「等」の内容、優越的地位の判断基準等）をより明確化した成案の作成に努めるべきである。また、成案公表後も、ガイドラインの周知に引き続き努めるべきである。

#### (2) 企業結合審査ガイドライン・手続指針

本年10月4日からの約1か月間、公正取引委員会は、「企業結合審査に関する独占禁止法の運用指針」及び「企業結合審査の手続に関する対応方針」の改定案についてのパブリックコメントの募集を行った。本改定案については、一次提言を踏まえて作成されたものだが、以下のような点に留意して、成案作り等を進めるべきである。

- ▶ 買収により競争の芽が摘まれることとならないようにする観点から、届出基準にかかわらずに審査すべき案件に対応すること

- 買収額400億円以上等の要件を満たす事案の相談は法律上の義務付けではなく、あくまで任意であることから、事業者に過剰な負担とならないように運用すること
- 新たな届出を義務付けた場合の企業負担の増加等を考慮し、当面は公正取引委員会手続指針にそった運用を行うことが適当（届出基準について当面法改正はしないことが適当。）。
- （ガイドラインによる明確化に加え、）実際に審査を行った個別事案の考え方を公表することによっても、独占禁止法上の考え方の明確化に努め、事業者の予見可能性を高めること

### （3）確約手続の活用

独占禁止法の違反行為に対しては、排除措置命令や課徴金納付命令などの厳正な対処が抑止力の観点から重要であることは論を待たないが、競争上の問題の解消を迅速に行うことも重要であり、確約手続の積極的な活用も含めて、事案に応じた適切な対応に努めるべきである

（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

○令和元年8月29日（木）

- 議題：① デジタル・プラットフォーマーとの個人情報等を提供する消費者との取引における優越的地位の濫用に関する独占禁止法上の考え方（案）について  
② 企業結合ガイドライン及び企業結合手続対応指針の見直しの検討状況について  
③ 製造業のノウハウ・知的財産権を対象とした優越的地位の濫用行為等に関する実態調査報告書について

公取委から説明

○令和元年10月4日（金）

- 議題：① デジタル市場競争本部及びデジタル市場競争会議について  
② 企業結合ガイドライン等の改正案について

内閣官房デジタル市場競争本部事務局、公取委から説明

○令和元年10月31日（木）

- 議題：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報告書（オンラインモール・アプリストアにおける事業者間取引）について

公取委から説明

○令和元年11月6日（水）

- 議題：デジタル・プラットフォーマー取引透明化について

有識者ヒアリング：伊永大輔 広島修道大学教授

○令和元年11月8日（金）

- 議題：① デジタル広告業界の歴史と示唆

- ② デジタル広告について

政府対応：内閣官房デジタル市場競争本部事務局から説明

有識者ヒアリング：石原靖士（株）オプトホールディングス執行役員

○令和元年11月12日（火）

- 議題：① 米国下院公聴会ヒアリングについて

- ② デジタル・プラットフォーマー取引透明化法案に対する見解について

ヒアリング：Google社、Apple社

○令和元年11月13日（水）

議題：チャイナイノベーションの実像～DXでリードする中国の戦略と背景

有識者ヒアリング：李智慧 野村総合研究所未来創発センターグローバル産業・経営研究室

○令和元年11月21日（木）

議題：デジタル・プラットフォーマーの取引透明化と共同規制(co-regulation)

有識者ヒアリング：生貝直人 東洋大学経済学部総合政策学科准教授

○令和元年11月29日（金）

議題：①GAFAに関する米国議会・当局の動き、および取引透明化法案について

②デジタル・プラットフォーマー取引透明化法案の主な論点について

政府対応：内閣官房デジタル市場競争本部事務局から説明

有識者ヒアリング：山田香織 フレッシュフィールズブルックハウスデリンガー法律事務所 パートナー弁護士

○令和元年12月10日（火）

議題：競争政策調査会 第二次提言（案）