

EUにおけるオンラインプラットフォームサービスに対する 規制の方向性と課題からみる日本への示唆

寺田麻佑¹³ 板倉陽一郎²³

2018年4月にプラットフォームに対する新規規則案を公表した欧州委員会は、その後、2019年2月14日に、欧州におけるオンラインプラットフォームの取引慣行の公平性を高めるための新規規則に関して、欧州議会そして欧州連合理事会と欧州委員会の政治的合意が整ったと発表した。今後は、EUにおけるGAF Aに対する規制が強化されることが見込まれている。翻って日本においても、プラットフォームに対する規制の検討が進められている。それでは、以下においては、プラットフォーム規制を巡る議論に関するEUにおける進展を紹介することとしたい。本論考においては、EUの規制の動向を検討したうえで、日本の状況も踏まえながら、日本への示唆を考察する。

Implications for Japan from the Perspective of Issues and Challenges of Regulatory Direction of Online Platform Services in EU

MAYU TERADA¹³ YOICHIRO ITAKURA²³

The European Commission has announced a new draft rule for platformers in April 2018, then, on 14 February 2019, the European Parliament announced the discussed new rules to increase the fairness of online platform trading practices in Europe. It was announced that a political agreement was reached between the European Council and the European Commission. It is now expected that EU's regulation on GAF A will be strengthened in the future. On the other hand, regulatory measures on platformers is currently discussed in Japan as well. In this paper, the progress in the EU regulation regarding the platform regulation is discussed, comparing the discussion and progress of Japan's proposed regulation for online platform services. Then the implications for Japan is considered.

1. 問題の所在—プラットフォーム規制の嚆矢

情報化や電子化がますます進展している現在、プライベートセクターによる独自のソフトローの形成がますます進んでいる、ということもできる状況が顕在化している。

それはたとえば、AmazonやFacebookの利用規約の変更や、Google Mailの利用方法の変更などが、それらのサービスを日々利用する消費者にとって大きな影響を与えることも意味しているし、それらのサービスを誰かが「利用できなくなる」ことが社会に対する大きな影響を与えることによる間接的なルール形成といった形においてもみることができる。つい先日の2019年4月18日にも、Facebookにおいて、イギリスの極右政党や、関係する個人の利用が禁止されたということがニュースとなっていた^[1]。その具体的内容は、「イギリス国民党と、元党首のニック・グリフィン氏、ブリテン・ファーストと、ポール・ゴールディング党首、ジェイダ・フランセン副党首、イングランド防衛同盟

と、創設者のポール・レイ氏、欧州からの難民排除を訴える宗教団体『国際templ騎士団』と、プロト、モーターのジョン・ドウソン氏、イギリス国民戦線と、トニー・マーティン党首』などが含まれていたという。Facebookの説明は、これらの団体や個人が「暴力的・憎悪的な目標」を公然と掲げていたため、今回の措置をとったということであり、Facebook社はその声明において、「Facebookには、その人が誰であるかを理由に憎悪を拡散したり、攻撃したり、排除を求めたりする個人や団体の居場所はない」と公表している。

もちろん、Facebookは私企業であり、かかる姿勢はリベラルで多様性に親和的な企業であることの現れであり、社会にとっては、極右政党の表現場所が一つなくなったという意味において、こういったFacebook社の決断は、おそらく、Facebook社が考える方向性のポジティブな影響がでることなのであろう。

しかし、このことはとりもなおさず、たとえばネットワーク中立性規制がそれほど上手く機能しない状況になった場合などにおいてインターネット世界がFacebookのみになってしまう（一時期インドにおいてはそのような状況が実際に生じていた）場合などにおいて、もちろん極右政党の存在の当否はさておき、意見表明の場としてのパブリックスペースの存在としての存在がもしかしたらFacebook

1 国際基督教大学教養学部准教授

Associate Professor of Law, College of Liberal Arts, International Christian University

2 弁護士・ひかり総合法律事務所

Attorney at Law, Hikari Sogoh Law Offices

3 理化学研究所革新知能統合研究センター (AIP)

RIKENAIP

にも生じてくるかもしれない（もしくは何らかの行政による介入が可能かもしれない）、といった問題を惹起する。

国家という存在ではない非国家によるソフトローの存在感の強化は、これまでも論じられてきており、特に、非国家法（ソフトロー）の重要性が拡大していることについて、また、情報通信関係分野において確立されていくソフトロー、すなわち私的な団体によるルールメイキングのデファクトルール化とそれによる強制力の獲得などについても、指摘がなされていた[2]。

このことは、伝統的な国家の在り方が大きく変容しうることを意味していると同時に、特に近年力を増すオンラインプラットフォームを含めたプライベートセクターによる、独自の枠組みやソフトローの形成を通して、究極的にはそれらの枠組みを含めたオンラインプラットフォームが疑似的な国家の様相を呈することがあるとも指摘されている[3]。

このような状況に対して、公益的必要性がある場合にはそれらプラットフォームや巨大な非国家主体に対する規制を考える必要が、近年検討されはじめている[4]。

本稿は、以上の状況認識をもとに、オンラインプラットフォームに関する具体的な規則案を検討している EU の状況を踏まえ、日本における検討状況もみながら、規制の在り方について、EU の規制の在り方を踏まえて問題点と課題について検討をおこなうものである。

2. プラットフォーマーに関するEUの規制動向

2.1 プラットフォーマーとは

オンラインプラットフォームサービスとは、オンラインにおけるショッピングモールや、インターネットオークションや、オンラインフリーマーケットや、アプリケーション、シェアリングエコノミー、ネットワークング・サービス（SNS）、電子決済サービスなどを含む概念である[5]。

2.2 EUにおけるプラットフォームを巡る規制の動向

オンラインプラットフォームの取引慣行の公平性を高めるためのプラットフォーム透明性公正性規則案は、2018年4月にプラットフォームに対する新規規則案として欧州委員会によって公表され、その後、2019年2月14日に、当該新規規則に関して、欧州議会そして欧州連合理事会と欧州委員会の政治的合意が整ったと発表した[6]。そして、当該規則案は、2019年4月17日に欧州議会の採択がなされている[7]。そして、今後は、ますますEUにおけるGAFAに対する規制が強化されることが見込まれている。それでは、以下においては、まず、プラットフォーム規制を巡る議論に関するEUにおける進展を紹介することとしたい。

2.3 EUの規則案について

EUにおける個人による消費の約60%はプラットフォームを通じて行われていると推定されているところ、欧州委員会の新規則案は、プラットフォーム運用上の透明性の向

上、プラットフォーム利用者による意見表明システムの確立をおこなうことによって、(GAFAによる)寡占化が進むインターネット市場において、公正な競争が確保されるようにすることを目的としている[8]。

2.3.1 規則案の内容

規則案の内容は、以下の通りである、

まず、規制対象は、EU域内の消費者向けにプラットフォームを提供する企業とされている。この規制対象については、当該プラットフォーム企業の本社の所在地がどこにあるかは関係なく、EU内に所在する消費者に商品やサービスを提供する事業者がプラットフォームを提供する企業が対象となるということとなる。

次に、プラットフォームの利用条件について、曖昧なものではなく明確なものである必要があり、事業者が容易に利用可能なものでなければならないとされ、その要件を満たさない利用条件は、無効とされることとなる。(Article 3)。

また、プラットフォームは、利用条件を変更する場合、事前に事業者へ通知しなければならないとされ、少なくとも15日以上合理的かつ相応な期間より前にしなければならない。

さらに、プラットフォームはプラットフォームの提供を停止・中止する場合に、理由を事前に事業者へ通知しなければならないとされる。

また、プラットフォームは、検索ランキングなどで商品やサービスなどの順位付けを行う場合には、利用条件にその基準を開示する必要がある。

加えて、プラットフォームがプラットフォームを通じて自身の商品やサービスを提供し、かつ他の商品等と異なる有利な取扱いをする場合、その取扱いの差異を利用条件に明記しなければならない。

そして、プラットフォームは自らのデータ・ポリシーを決定し、明示する必要がある、さらに、事業者またはその顧客からどのような情報を収集するか、事業者はどの情報にどのような条件でアクセスできるか、事業者はプラットフォームが集計した情報にアクセスできるか、できるとすればどのような条件で可能かなどを通知しなければならない。

また、事業者に対し、自らが提供するプラットフォーム以外の方法による商品、サービスの提供条件を制限する場合、制限する理由を示さなければならない。そして、理由については、プラットフォームサービスの利用条件に明記するとともに、簡単に閲覧可能できる状態で公表しなければならない。

また、プラットフォームを利用する事業者の苦情を受け付ける社内システムを用意しなければならない。かかる苦情の受付システムは、事業者が容易に利用できるものでなければならないとされている。また、プラットフォームは、この受付システムの機能や有効性に関する報告書（苦

情件数、苦情内容、苦情処理期間などの情報を含む)を毎年作成し、公表しなければならない。ただし、本規制の対象は50人以上を雇用し、年間売上高が1,000万ユーロを超える規模のプラットフォームに限られる。(Article 9)

それらに加えて、プラットフォームは事業者との間で紛争が生じた場合、調停に応じなければならないとされる。そして、そのための調停人を利用条件で特定しておかなければならない。なお、利用しやすく、公平かつ有効な調停を可能にするため、調停人となる者には一定の基準が定められている。(Article 10)

また、業界団体単位でプラットフォームを提訴できる団体訴訟制度の導入も明示されている。

2.3.2 検討

上記の規則案の内容は、プラットフォームに対してこれまで以上に厳しい規則を定めているということができる。もっとも、年間売上高が1000万ユーロ以上というように基準を挙げている部分もあるため、対象となるのはGAFとその同規模もしくは少し小さいくらいの大規模事業者であるということもできる。

しかし、かかる規制はかなり厳しいものであることも事実である。たとえば、例えば、特定の事業者の商品やサービスを検索対象から除外する場合、プラットフォームは除外する旨を決定した後に遅滞なく、書面でその理由を事業者へ通知しなければならないとされるが、そのような通知が今回のFacebookによってなされたのかについても、本件の規則発行後であったらならば問題となった可能性がある。

このような細かな規制を実効性をもって実施していくとすれば、様々なサービスとがEU圏内において遮断等される可能性もあるため、今後の状況の注視が必要である。

3. 日本の状況

3.1 政府における検討経緯

まず、2018年6月の閣議決定において、「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。」として、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が未来投資戦略2018として決定された[9]。

これをうけて、2018年7月から、経済産業省・公正取引委員会・総務省において、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が設置され、デジタル・プラットフォームを取り巻く課題や対応について、論点整理が実施され、2018年の11月に、同検討会による中間論点整理(案)が公表された[10]。

3.2 その後の検討

その後、2019年2月13日に開催された未来投資会議において、構造改革徹底推進会合より報告がなされ、「デジタル市場のルール整備」について議論が行われ、その際に、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も議論されている。

具体的には、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として、

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、十分な勘案が出来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・ベンチャー、フリーランス(Gig Economy)にとり、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向的押しつけ、(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およ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。

といったことが決定された[11]。

3.3 具体的提案内容

具体的提案内容は、以下の通りである。

1. 取引慣行の透明性や公正性確保に向けたルール整備
○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向的押しつけ、(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および公正性確保のための法制 and/or ガイドラインの整備を図ることが必要ではないか。

○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ことが必要ではないか。

□「透明性・公正性確保等に向けたワーキング・グループ」を新たに設置し、集中的に検討を実施する。

□同 WG では、主に、取引慣行の透明性・公正性確保のための規律の要否・内容・制度設計等について、現行法の運用強化(ガイドラインの整備)や法制(新法・法改正)も含むオプションを整理し、本検討会に報告する。

・整理に当たっては、公正取引委員会による実態調査で判明した事実関係を踏まえる。

・独占禁止法等の事後規制とのバランスも考慮しつつ、全体として、イノベーションに配慮した、柔軟かつ自主性を尊重した規律の在り方を模索する。

□必要に応じて、消費者との関係での問題も議論する。

2. データ等の独占による競争阻害への対応

○デジタル市場においては、企業の売上等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。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、十分な勘案が出来ていないとの指摘がある。

○米欧では、データ価値評価を含む企業結合審査手法の開発に着手。我が国も、米欧と連携しつつ、適切なデータ価値評価を含む企業結合審査手法の開発に取り組む必要あり。

□データ等の集積を考慮した企業結合審査の運用等、デジタル市場における独占禁止法の在り方について、公正取引委員会を中心に検討を進め、本検討会に報告する。

3. 専門的知見によるスピーディーな対応に向けた新しい体制の整備

○グローバルで変化が激しいデジタル市場における市場競争状況の評価等については、在来の競争当局の有する情報・ノウハウだけでは対応が困難。また、縦割りの業所管的発想でも対応が困難。

○内閣官房にデジタル市場に関する競争政策の立案・調整を行う専門組織の設置を検討すべきではないか。

○なお、EU は、2015 年、デジタル単一市場戦略の下、プラットフォーム取引の公正性への対策を指示。2018 年 10 月、「オンライン・プラットフォーム経済監視委員会」を

設立。

□高い専門的知見をもってデジタル・プラットフォームを中心とするデジタル市場を継続的に監視・観察し、法執行や政策等を調整・下支えするための、新しい体制の整備を進める。

・例えば、(a)デジタル市場の競争評価や(b)不公正取引の調査を行う定常的な専門組織が必要ではないか。

・欧州、米国等の関係機関との協力・連携関係の構築も重要ではないか。

□6 月へ向けて、新しい体制の在り方に関し、政府内で取り纏めを行う。なお、取り纏めについては、WG1 でも議論の上、本検討会に報告する。

4. データの移転・開放等の在り方に関する検討

□「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」を新たに設置し、透明性・公正性確保等に向けたワーキング・グループの検討状況を踏まえつつ、検討を開始する。

□同 WG では、デジタル・プラットフォーム分野におけるデータの移転・開放等の在り方について、データのアクセスや移転が競争促進につながるような個別分野を参考に、競争促進的観点から政策課題の抽出を行い、本検討会に報告する。

・検討に際しては、デジタル・プラットフォーム分野のほか、クラウド分野や金融分野、医療分野等をケーススタディとして取り上げつつ、一般論としてのデータ移転・開放ルールの論点整理を合わせて行う。

4. まとめ

日本における規制の方向性が法律制定となるのか、公正取引委員会の独禁法の域外適用となるのかについては定かではないが、欧州の規制をかなり意識しているものということができ、今後の国際ルール形成への参画も意識しているものということができる。しかし、規制が強すぎると欧州において GAF A 等からの反発も予想されるところ、消費者の利便性への問題も生じることが考えられるため、今後の注視が必要である。

参考文献

- 1 Ivana Kottasová, Facebook bans British far-right groups and their leaders, CNN Business, April 18, 2019, at <https://edition.cnn.com/2019/04/18/tech/facebook-uk-far-right-ban/index.html>. (2019 年 4 月 24 日最終閲覧)
- 2 中里実「情報、法、国家—電子社会における国家の役割」原田尚彦先生古稀記念『法治国家と行政訴訟』(有斐閣, 2004 年) 605 頁, 同「国家による介入とその手法—国家, 市場, 法の関係」中山信弘編集代表中里実編『政府規制とソフトロー』(有斐閣, 2008 年) 11-31 (24-31) 頁。
- 3 同上。
- 4 多賀谷一照「情報通信と行政法理論」行政法研究 2 2 号 (20

18年) 13頁は、私的自治行政にして公益的必要性にもとづいて規制することが情報化社会において必要であるとする。

5 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(案)」2018年11月5日、1頁。

6 European Commission - Press release

Digital Single Market: EU negotiators agree to set up new European rules to improve fairness of online platforms' trading practices
Strasbourg, 14 February 2019.

7 European Commission - Press release

Digital Single Market: EU negotiators agree to set up new European rules to improve fairness of online platforms' trading practices
Strasbourg, 14 February 2019. European Parliament, see,

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625134/EPRS_BRI\(2018\)625134_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625134/EPRS_BRI(2018)625134_EN.pdf). この文書のなかにおいて、Amazon、eBay、そして Google search が名指しされている。

8 See,

<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EN/COM-2018-238-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>. (2019年4月24日最終閲覧)

9 未来投資戦略2018を受けて、安倍首相からは、「本日は、最初にデジタル市場のルール整備について議論を行いました。世界で流通するデータの量は近年急増しています。デジタル・プラットフォーム企業は、中小・小規模事業者、ベンチャーや個人の利用者にとって、国際市場などへのアクセスの可能性を飛躍的に高めます。一方、利用者にとって、個別交渉が困難、規約が一方的に変更される、利用料が高い、といった声も聞かれます。

このため、取引慣行の透明性や公正性確保に向けた、法制又はガイドラインの整備を図る必要があります。また、デジタル市場においては、データの独占による競争阻害が生じる恐れがあり、これについても同様の対応が求められます。デジタル市場の競争政策の調整等を行うためには、高い専門的知見が求められるとともに、加速度的な変化を遂げつつある中でスピーディな対応が可能となるよう、縦割りの省庁的発想を脱した、新しい体制の整備を進めたいと考えます。

・・・(中略)・・・

これらの諸点について、今年の夏取りまとめる成長戦略の実行計画において、方針を決定したいと考えています。茂木大臣を始め、・・・(中略)・・・関係者において、具体的な検討を進めていただくようお願いいたします。」との発言がなされたと記録されている。前掲注(5)検討会資料参照。

10 前掲注(5)を参照。

11 その他、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する

・グローバルで変化が激しいデジタル市場における市場競争状況の評価については、在来の競争当局のノウハウだけでは対応が困難。また、縦割りの業所管的発想でも対応が困難。

・所掌事務は、

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(専門組織は、法学、経済学、情報工学、システム論)について、また、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。といったことも記述されている。