

デジタルプラットフォームを めぐる取引の「透明化」

平山法律事務所
弁護士

平山賢太郎

Kentaro Hirayama

01年東京大学法学部卒業。02年弁護士登録。07～10年公取
委審査官として事件審査、海外競争当局との協議等を担当。
18年より九州大学法学部准教授(独禁法専攻)を兼任。

はじめに

プラットフォーム事業者(日本では「プラットフォーム」と呼ぶこともある)に対する規制のあり方については、「未来投資戦略2018」(2018年6月閣議決定)に端を発し、経済産業省、総務省、公正取引委員会等が研究会を開催するなどして検討を重ねられていたところ、2019年には「デジタル市場競争本部」が設置され(2019年9月閣議決定)、ルール整備が急ピッチで進展した。その最重要の成果とすべきものが、2020年2月18日に閣議決定され、同日第201回通常国会に提出された「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「特定DPF取引透明化法」という)である。

近年、デジタルプラットフォームが国民生活において重要な役割を果たすようになってきている一方で、規約変更や取引停止が行われる際にその理由が示されないため取引の透明性が低いという懸念や、利用者からの要請への対応が不十分であるという

批判が増大している。特定DPF取引透明化法は、これらの懸念等を踏まえ、デジタルプラットフォームにおける取引の「透明性」と「公正性」を向上させるべく必要な措置を講じるための法律であり、今国会において成立すれば今年度中にも施行される見通しであると報道されている。

「特定デジタルプラットフォーム提供者」に対する規制

特定DPF取引透明化法の主な項目と企業実務への影響度は、**図表1**のとおりである。
以下、ポイントを解説する。

1 「特定デジタルプラットフォーム提供者」

(1) 「プラットフォーム」とは

プラットフォームは、商品・サービスの提供者と利用者など、異なる参加者グループの間に介在して両者を仲介または媒介する場であると定義されることが多い。二者以上の参加者グループからなる場合は「**二面市場**」(または**多面市場**)と呼ばれており、

二面市場の特徴は、直接ネットワーク効果および間接ネットワーク効果が生じる点にある。

特定DPF取引透明化法においても、これら2種類のネットワーク効果のあることが「デジタルプラットフォーム」の「該当性の要件」とされている(2条1項)。

(2) 「特定デジタルプラットフォーム提供者」の指定

特定DPF取引透明化法においては、デジタルプラットフォームのうち特に取引の透明性および公正性を高める必要性の高いものを提供する事業者が、政令に基づいて「特定デジタルプラットフォーム提供者」(以下「特定DPF」という)に指定されることとなっている(4条1項)(**図表2**)。

具体的な事業区分および規模^{注2)}は政令において規定されるので、政令の内容を注視する必要があるが、「各種調査で取引実態が明らかとなつている大規模なオンラインモール・アプリストアを当面の対象とする」と説明されている^{注3)}。

デジタルプラットフォームのビジネスモデルは多様であり、かつ変化が激しい。そこで、特定DPF取引透

図表1 特定DPF取引透明化法の主な項目と企業実務への影響度

主な項目	影響度
「特定デジタルプラットフォーム提供者」(特定DPF)の指定	○
取引条件等の情報の開示	◎
手続・体制構築	◎
経済産業大臣への運営状況等報告	△

指定を受けるか否かは、大規模なデジタルプラットフォーム企業にとっては重大な問題となる。公正取引委員会「デジタル市場企画調査室」の新設が注目される。

特定DPFが開示する取引条件が、業界のスタンダードとなる可能性がある。

デジタルプラットフォームの取引先企業に、不正取引を是正する新たな手段が与えられる。

特定DPFには当局対応の負担が生じる。

図表2 「特定デジタルプラットフォーム提供者」(特定DPF)の指定

指定される事業者	取引の透明性および公正性を高める必要性が特に高いものを提供するデジタルプラットフォーム
指定の基準	国民生活および国民経済への影響の大きさ
	当該分野における、一部のデジタルプラットフォームへの利用の集中度
	商品等提供者を保護する必要性
	他の規制や施策による対応状況
事業規模基準	売上額、利用者数等が政令で定める規模以上であること

注1) プラットフォームが二つの異なる市場(ユーザー)と取引を行っている場合において、市場Aのユーザー規模が拡大すれば市場Bのユーザー規模も拡大するという効果を「間接ネットワーク効果」と呼ぶ。間接ネットワーク効果が存在する場合には、プラットフォームは市場Aにおいてディスカウント価格でサービスや製品を提供してユーザーの拡大を図り、他方で、(市場Aのユーザー向けに商品や広告を提供しようとして)市場Bに集まったユーザーに対して、市場Aのユーザー向けに商品や広告を販売する場や市場Aのユーザー向けに表示される広告枠などをプレミアム価格で提供することにより、収益を得ることができる(平山賢太郎「プラットフォームと独禁法(競争法)」法学セミナー2020年5月号参照)。

注2) 商品等の売上額の総額、利用者の数その他の当該事業の規模を示す指標が用いられることとされているが、具体的な基準値は政令において定めるものとされている。

注3) 第2回デジタル市場競争会議 配布資料「デジタル・プラットフォーム取引透明化法案(仮称)の方向性」(2019年12月)(以下「2019年12月資料」という)(<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/digitalmarket/kyosokaigi/dai2/sankou2.pdf>)。公正取引委員会は、オンラインモール・アプリストアに関して実態調査を行い、「デジタル・プラットフォーム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)」(2019年10月)(以下「オンラインモール実態調査報告書」という)(<https://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/2019/oct/191031b.pdf>)を公表し、この分野における取引の実態を明らかにした。

注4) 前掲注3)2019年12月資料参照。

明化法が施行された後も、対象分野追加の検討や施策の見直し等を行うため、行政庁がデジタルプラットフォームについて調査することが予定されている^{注4)}。これに対応したものと思われる注目すべき動向が、公正取引委員会による「デジタル市場企画調査室」の新設である(2020年

4月1日)。今後は、公正取引委員会の専任部署においてデジタルプラットフォームに関する専門的な情報収集や実態調査が行われ、調査結果が特定DPFの追加指定において参考とされることが想定される。したがって、デジタルプラットフォームを営む事業者

は、公正取引委員会の実態調査に対して細心の注意を払って対応し、業界の実態を公正取引委員会に対して正確に説明する必要がある。なお、特定DPFの指定を行うため必要な限度において、経済産業大臣はその職員に立入検査等の調査をさせることができる(12条1項)。違

法行為の疑いの有無にかかわらず立入検査が行われることは、独禁法違反被疑事件における立入検査(独禁法47条。なお40条も参照)等と比較すると違和感もあるが、特定DPF指定に抵抗して書面報告等を一切拒絶するような事業者については、例外的ではあれ立入検査の必要性が肯定されることもあるだろう。当局対応において留意が必要である。

2 特定DPFに対する規制

(1) 取引条件等の情報の開示

デジタルプラットフォームをめぐる取引に対しては、規約その他の取引条件が容易に理解し難い場合や、取引条件の変更や取引拒絶の際に理由が示されない場合には取引の「透明性」の観点から問題である旨の指摘がみられる^{注5)}。

そこで、特定DPF取引透明化法は、特定DPFに対して契約条件の開示や変更時の事前通知等を義務付けることとし、利用者の理解の増進を図られるようにした(5条)。

開示すべき情報は、デジタルプラットフォームが提供される相手方が①商品販売を目的でデジタル

プラットフォームを利用する者(商品等提供利用者)か、②それ以外の者(一般利用者)であるかによって異なる。一般消費者は②に含まれる。

特定DPFによって開示される取引条件は、事実上、それぞれの特定DPFが属する業界における「業界標準」とみられることとなる可能性がある。したがって、特定DPFに指定されることを免れたデジタルプラットフォームやそれらの取引先企業も、特定DPFが開示した契約条件等の情報を入手する機会があれば内容を検討する必要があるだろう。

(i) 商品等提供利用者に対する開示

商品等提供利用者に対して特定DPFが開示すべき事項は以下のとおりである。

- ・ 取引拒絶をすることがある場合における、拒絶するか否かの判断基準
- ・ 特定DPFの利用にあたって他の商品の購入等を要請する場合における、その内容および理由
- ・ 商品掲載順位の決定に用いられる主要な基準(特定DPFに対する広告宣伝費用などの支

払いが掲載順位に影響する場合)には、その旨)

- ・ 特定DPFが商品等提供利用者の売上額データなどを取得・使用する場合における、取得するデータの内容及び取得・使用に関する条件
- ・ 契約条件変更や契約にない取引(作業要請等)を行う場合における、その内容と理由
- ・ 継続的取引を拒絶する場合における、その内容と理由
- ・ 特定DPFに対する苦情申出や協議申入れの方法
- ・ その他(経済産業省令により指定)

- ・ 契約条件変更や契約にない取引(作業要請等)を行う場合における、その内容と理由
- ・ 継続的取引を拒絶する場合における、その内容と理由
- ・ 特定DPFに対する苦情申出や協議申入れの方法
- ・ その他(経済産業省令により指定)

(ii) 一般利用者に対する開示

一般利用者に対して特定DPFが開示すべき事項は以下のとおりである。

- ・ 商品掲載順位の決定に用いられる主要な基準(特定DPFに対する広告宣伝費用などの支払いが掲載順位に影響する場合)には、その旨)
- ・ 特定DPFが一般利用者の商品購入データ、商品検索・閲覧

データなどを取得・使用する場合における、取得するデータの内容及び取得・使用に関する条件

- ・ その他(経済産業省令により指定)

これらのうち、特に注目しておきたいのは商品掲載順位決定の主要基準である。商品掲載順位は、評価の高い商品を短時間で効率的に検索して発見したいと考える一般利用者にとって重要であるし、また商品が上位に掲載されていなければ消費者から選択されないと考える商品等提供利用者にとっても重要である。しかし、商品掲載順位は実際のところ商品に対する評価の高さに基づいて決定されているとは限らないうえ、そもそも決定方法が不透明であるという問題が、商品等提供利用者として消費者の双方から指摘されていた。特定DPF取引透明化法は、この問題に対処しようとするものであるといえる。

他方において、デジタルプラットフォーム各社はそれぞれアルゴリズムを用いて売上情報その他のビッグデータを分析し活用するなどし

て商品掲載順位を決定することによって、利用者の獲得や利益の増大をめぐって競争している。したがって、アルゴリズムそれ自体の全面的な開示を強制すれば競争力の源泉を奪ってしまい、かえって、デジタルプラットフォームによる自由な競争の芽を摘むことにつながりかねない。

それゆえ、特定DPF取引透明化法は特定DPFにアルゴリズムの開示を求めるものではないと説明されている。^{注6)}

(2) 自主的な手続・体制の整備

特定DPFは、商品等提供利用者との間の取引関係における相互理解の促進を図るため、必要な措置を講じなければならない(7条1項)。

経済産業大臣が、措置の適切かつ有効な実施に資するために必要な指針を定めるものとされている。指針案は公表されていないが、以下の項目が指針に盛り込まれることが想定されている(7条2項)。^{注7)}

- ・商品等提供利用者に適切な対応をするための体制整備
- ・商品等提供利用者との間の取引の公正さを確保するための手続や体制の整備

・紛争に関する処理体制等の整備

これらのうち、紛争処理体制が整備されることよって、商品等提供利用者が特定DPFに対して苦情申出や協議申入れを行う機会が整うことが期待される。特定DPFから不正取引による被害を受けたと感じる商品等提供事業者は、公正取引委員会へ申告(独禁法45条)を行うほか特定DPFへ直接に申入れを行うことも可能となり、選択肢が増えるといえるだろう。

他方において、申告を受けた公正取引委員会が事件調査に着手することを躊躇し、当事者間で協議することを促すようになるかもしれない。特定DPF関連事案に関する公正取引委員会による申告受付の今後の運用が注目される。

(3) 運営状況の報告と自己評価

特定DPFは、取引条件の開示状況、苦情処理等の状況、商品等提供利用者との相互理解の促進を図るために講じた措置(自主的な手続・体制の整備)等およびこれらの事項についての自己評価を記した報告書を、毎年度、経済産業大臣に提出しなけれ

ばならない(9条1項)。

経済産業大臣は、提出された報告書に基づいて特定DPFの運営状況を評価し、評価結果を公表する。この評価を行うにあたっては、利用者(商品等提供利用者および一般利用者)またはその組織する団体、学識経験者等の意見を聴取することができる。とされており、経済産業省が意見聴取先をどのように選定するのかが注目される。

(4) 「不当行為」の規制

特定DPF取引透明化法においては、特定DPF以上の規制を課すこととされた一方で、「取引上の不当行為」の禁止は見送られた。^{注8)}

不当行為の例として想定されていた行為には、①競合商品の拒絶、②自社サービスなどの利用強制、③自社の商品を有利に表示すること、④利用者の事業運営に重大な支障が生じる一方的な不利益変更があった。しかし、これらの行為を禁止することには革新的(イノベティブ)な取組みを阻害するおそれがあるという指摘を踏まえ、規制内容から外されたようである。

これらの行為は、特定DPF取引透明化法による禁止の対象とはなら

なかったものの、独禁法19条(不正な取引方法の禁止)に違反することはない。経済産業大臣は、特定DPFの行為が独禁法19条違反であると認める場合には、同法に基づいて適当な措置をとるよう公正取引委員会に要求することができる(措置請求(13条1項)。後記II2(1)参照)。

特定DPFの義務と利用者等からのアクションをまとめたものが表3である。

注5) 前掲注3) オンラインモール実態調査報告書などがこのことを指摘している。

注6) この旨説明している資料として、第3回デジタル市場競争会議 配布資料「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の概要」(2020年1月)(以下「2020年1月資料」という)(<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/digitalmarket/kyosokaigi/dai3/siryou1.pdf>)がある。また、特定DPFの指定が現時点では予定されていない飲食店ポータルサイト分野について、公正取引委員会「飲食店ポータルサイトに関する取引実態調査報告書」(2020年3月)(<https://www.iftc.go.jp/houdou/pressrelease/2020/mar/200318-2.pdf>)49頁が、いわゆるグルメサイトにおける飲食店の表示順位に関して同様の見解を示している。

注7) 前掲注6)2020年1月資料参照。

注8) 不当行為規制が検討されていたことを示す資料として、2019年12月資料参照。

図表3 特定DPFの義務と利用者等からのアクション

		特定DPFが負う義務	利用者等からのアクション
取引条件等開示	商品等提供利用者	<ul style="list-style-type: none"> 取引拒絶を行う場合の基準 購入要請の内容と理由 商品掲載順位の主要な決定基準 取得するデータの内容と使用条件 契約変更等の内容と理由 苦情申出や協議申入れの方法 	経済産業大臣への申出
	一般利用者	<ul style="list-style-type: none"> 商品掲載順位の主要な決定基準 取得するデータの内容と使用条件 	
自主的手続・体制整備		<ul style="list-style-type: none"> 商品等提供利用者との間の相互理解の促進を図るため必要な措置 	
経済産業大臣への運営状況報告		<ul style="list-style-type: none"> 取引条件開示の状況、苦情処理の状況、自主的手続・体制整備の状況および自己評価を記した報告書の経済産業大臣への提出 	意見聴取手続における意見提出

II エンフォースメント

1 経済産業大臣によるエンフォースメント

(1) 勧告・命令

経済産業大臣は、特定DPFが前記の取引条件開示をしていないと認めるときは、当該特定DPFに対し、速やかに開示その他の必要な措置をとるべき旨の勧告をすることができ、全件公表される（6条）。自主的手続・体制整備についても同様である（8条）。経済産業大臣はその職員に立入検査等の調査をさせることができる（12条2項）。

取引条件開示に関する勧告を受けた特定DPFが正当な理由がなく措置をとらなかった場合には、経済産業大臣は当該特定DPFに対して当該措置をとるよう命じることができる（6条4項）。

(2) 報告書の評価

前記のとおり、特定DPFは報告書を毎年度経済産業大臣に提出しなければならず、提出を受けた経済産業大臣が評価を行う。

(3) 利用者からの申出

特定DPFの利用者は、特定DPFが前記の取引条件情報開示や自主的手続・体制整備を講じていないと認める場合、経済産業大臣に対してその旨を申し出て、適切な措置をとるべきことを求めることができる（10条1項）。

独禁法においては何人も独禁法違反の疑いある行為を公正取引委員会に対して申告することができる（独禁法45条）、特定DPF取引透明化法における申出制度はこれに類似する制度であるといえる。

2 公正取引委員会、総務省等との連携

特定DPF取引透明化法の主務大臣は「取引ルールを所管する」^{注9}経済産業大臣であるが、さまざまな局面において他省庁との協議等が行われることとされている。

(1) 公正取引委員会との連携

経済産業大臣は、透明性および公正性を阻害する特定DPFの行為が独禁法19条（不公正な取引方法の禁止）に違反する場合には、前記I2(4)のとおり、独禁法に基づいて適当な

措置をとるよう公正取引委員会に要求することができる(措置請求(13条))。特に、多数の商品等提供利用者に対して当該行為が行われているなどの重大事案においては、措置請求をすることができるにとどまらず、するものとする⁹⁾とされている。

また、経済産業大臣は、自主的手続・体制整備に関する指針を制定する際に公正取引委員会に協議しなければならぬ(7条4項)。

(2) 総務省その他諸官庁との連携

経済産業大臣は、「データの流通等に関する事項」^{注10)}については総務大臣に協議しなければならない(取引条件開示対象事項の省令による指定や変更(5条5項)、自主的手続・体制整備に関する指針の制定(7条4項)、特定DPFを指定するための資料提出等要求(15条2項)、情報の電磁的流通に関わる内容の勧告(6条2項、8条2項、10条4項))。

自主的手続・体制整備に関する指針制定および特定DPF指定のための資料提出等要求については、各事業を所管する大臣への協議も義務付けられている。

III 今後の展望

特定DPF取引透明化法は、政府が重要課題として取り組んできたデジタルプラットフォーム規制の検討の集大成といえるべき新法である。この検討の過程においては、デジタルプラットフォームをめぐるさまざまな懸念に対し、取引条件開示を中核とする具体的な手当てがなされることとなった一方で、デジタルプラットフォームが革新的なサービスを提供して消費者その他の利用者の利便性を向上する側面にも目配りがされ、最終的に不当行為規制は見送られた。特定DPF取引透明化法は、一部の利害関係者の利益のみに偏ることのない、バランスのとれた規制枠組みを構築することに一応成功したといえるだろう。

ただし、特定DPF取引透明化法に基づく規制内容の詳細は、政令、省令、指針および施行後の運用に委ねられている。たしかに、競争が激しく関連市場の状況が急速に変化していくことがデジタルプラットフォームをめぐる取引の特徴であるとすれ

ば、政令、指針等による柔軟な対応の必要性は高い。しかし、恣意的な運用が行われることは望ましいことではないから、政令等の制定および改定の際には消費者その他の利用者がそれぞれの立場から詳細に検討を行い、意見を提出するなどして、経済産業省の動向を継続的にモニタリングしていくことが重要である。

デジタルプラットフォームとの取引関係を有する企業等は、今後公表される政令、指針等の内容を随時チェックしながら、利用者に対して堂々と開示できる公正な取引条件を定めることによって、特定DPF取引透明化法の施行に備えることが重要である。

BLJ

注9) 前掲注6)2020年1月資料参照。

注10) 前掲注6)2020年1月資料参照。