

【第2回】

プラットフォームと独禁法(競争法)

九州大学准教授・弁護士 平山賢太郎

1 はじめに

プラットフォームは、成原論文(本連載第1回)において説明されているとおり、情報・商品・サービスの提供者と利用者など二者以上の異なる参加者グループの間に介在し、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。二者以上の異なる参加者グループからなる場合は「二面市場」(ないし多面市場)と呼ばれ、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ことをその特徴とする。2020年通常国会(第201回国会)に提出されている「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」においても、これら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」該当性の要件とされている。

プラットフォームは、新聞業、ショッピングモールなど伝統的産業においてもみられるものであるが、近年急拡大している電子商取引プラットフォームの多くがまさに二面市場の性格を有することから、プラットフォームへの関心が世界的に高まっている¹⁾。また、デジタルプラットフォームについては、①ネットワーク効果が特に強く働くこと、②サービスを供給するためのコストが低く供給量にも制限がないので短期間で大量の顧客を獲得して寡占や独占が生じやすいこと、③データが集積することによりサービスの質が向上していくので顧客が別のプラットフォームへと乗り換えづらくなること(ロックイン効果)、④デジタルプラットフォームの設計や管理は不透明性が高いの

で当局が問題点を立証することに困難を伴うこと等の特徴があることが指摘されており²⁾、これらのことから、企業活動や市民生活に対する影響をめぐる懸念が広がっている。

かかる懸念の広がりに対応して、公取委は、様々な業界について取引慣行の実態を調査しているほか、2019年12月に「デジタル・プラットフォーム事業者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」(消費者優越ガイドライン。2019年12月)策定および「企業結合審査に関する独占禁止法の運用指針」(企業結合ガイドライン)改訂を行い、公取委の考え方を明らかにした。しかし、実態調査はまだ報告書公表に至っていないものが多く、本格的な違反被疑事件審査もいまだ活発であるとは言いがたい。

プラットフォームに対する法規制のあり方は様々な法分野の観点から検討されているが、そのなかにあって独禁法(競争法)は、「公正」な競争の促進を目的として掲げていることから(独禁法1条。欧州連合においても「fair competition」保障の重要性がうたわれている〔欧州機能条約前文〕)、プラットフォームをめぐる対企業・対消費者取引の公正性を確保するためのツールとして注目されている。

2 プラットフォームと不当廉売・優越的地位濫用

典型的なプラットフォームは、2つの異なる市場(ユーザー)と取引を行っているところ、両市

1) 小田切宏之『競争政策論〔第2版〕』(日本評論社、2017年)223頁。

2) デジタルプラットフォームが有するこれらの特徴について、参照、デジタル・プラットフォーマーを巡る取引環境整備に関する検討会「透明性・公正性確保等に向けたワーキング・グループ「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」(2019年5月21日)。

場（市場A及びBと呼ぶこととする）の間に間接ネットワーク効果が存在する場合には、市場Aのユーザー規模が拡大すれば、このユーザー層を対象としてサービス等を提供しようとする企業からなる市場Bのユーザー規模も拡大する。

したがって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る一方で、市場Bにおいてプレミアム価格でサービスや製品を提供することにより収益を得ることができる。市場Aにおけるディスカウントの補填を市場Bのユーザーが行うので、市場Aのユーザーは、躊躇することなくディスカウント価格で製品を購入することができる³⁾。

このような価格その他の取引条件の設定は、市場Aにおいて不当廉売の問題を、市場Bにおいて優越的地位濫用の問題を、それぞれ引き起こす。

たとえば新聞社は、購読者（市場Aのユーザー）に対して新聞を販売し広告主（市場Bのユーザー）に対して広告枠を販売する典型的なプラットフォームであるところ、中部読売新聞社に対する緊急停止命令（東京高決昭和50・4・30判時776号30頁）においては、同社が他の新聞社との業務提携により多額の広告料収入を得て、これを原資として新聞を廉売し、競合する新聞社から同社への購読切り替えが続出したことが問題とされた。東京高裁は、「新聞を発行して顧客を獲得し販路を開拓するには、新聞の公共性に鑑み、新聞に掲載される言論、思想、文化、報道、記事等の程度内容により評価される新聞の価値にしたがい……公正に競争すべき」であると論じて、廉売行為を直ちに停止するよう命じた。

また、他方の市場（市場B）において収益を確保できるよう取引条件を設定することは、優越的

地位濫用の問題が生じることがある。たとえばラブルズに対する件（公取委審判審決平31・3・28）においては、スーパーマーケット業を営む同社が納入業者から商品を仕入れていたところ、“創業祭”等のセールを実施する際に納入業者に対して協賛金提供を要請するなど一方的に不利益を課していたことが、正常な商慣習に反する優越的地位濫用であるとされた。デジタルプラットフォームである電子商店街運営事業者が、出店企業に対して“送料無料”表示を要請することも、それが「自社の便益を図るため等の目的」⁴⁾で出店企業に不当に不利益を与える場合などには、優越的地位濫用の観点から問題となる。

もっとも、プラットフォームの特質が二面市場性にあることからすると、市場Aまたは市場Bの一方のみを切り出して分析の対象とすることは、二面市場性を前提として両市場において最適価格設定が行われるというプラットフォームの特徴を無視しており適切でないのではないかと、という疑問が生じるだろう⁵⁾。そこで、独禁法の観点からプラットフォームをめぐる取引関係を分析する際には双方の市場を包括した単一の市場を検討対象の「市場」とすべきではないか、議論が続いている。この議論は、とりわけ、双方の市場が相補的で相互依存関係にある場合（クレジットカードにおけるカード利用者と加盟店のように、双方の市場のユーザーの間にプラットフォームを介した取引が存在する場合）に強く妥当する⁶⁾。

3 プラットフォームとビッグデータ

プラットフォーム、とりわけ大量のデータを収集し利活用しているといわれるデジタルプラットフォームをめぐるのは、個人情報などからなるビ

3) 立本博文『プラットフォーム企業のグローバル戦略』（有斐閣、2017年）43頁、Jean-Charles Rochet = Jean Tirole, “Two-Sided Markets: A Progress Report”, RAND Journal of Economics, Volume 37, Number 3 (2006)。

4) 公取委「令和元年11月6日付 事務総長定例会見記録」（公取委ウェブサイト）。

5) 我が国における議論として、参照、小田切宏之『イノベーション時代の競争政策〔初版〕』（有斐閣、2016年）240-242頁。

6) 「取引型」ないし「マッチング型」のプラットフォームと呼ばれる。この考え方を採用した米国判例として、アメリカンエクスプレス事件最高裁判決（Ohio v. American Express Co., 585 U.S. (2018)）がある。なお参照、曾我部真裕 = 林秀弥 = 栗田昌裕『情報法概説〔初版〕』（弘文堂、2016年）94-95頁〔林執筆部分〕。

ビッグデータを収集・蓄積するのみならず、データ解析によりサービスの質をさらに高めることによって、他企業による追従を斥けて拡大や寡占化が急速に進んでしまうのではないかという懸念が生じており、ビッグデータの「不当」な収集や利用を独禁法によって規制すべきであるという議論が広がっている。また、データが新規参入や新サービス開発に不可欠な場合があるという指摘も注目されており、保有データの他社への“開放”（アクセスの付与）をプラットフォームに義務付けるべき場合があるのではないかと議論されている⁷⁾。

ところで、ビッグデータについて検討する際には、同じく情報財であり無体物である知的財産に関する議論が参考となる。知的財産権は独占権であるがデータは独占が不可能であるので性質を異にするといわれることもあるが、①知的財産権は発明等に独占権を付与するにすぎず、商品市場における独占を付与するものではないことや、②データが集積されると商品市場への参入障壁になることもあり得ることにかんがみれば、知的財産権の保有及びデータの保有は、いずれも市場支配力を肯定するものでも否定するものでもなく、両者の相違は相対的なものにすぎない⁸⁾。公取委「データと競争政策に関する検討会」報告書（2017年6月）には、データ収集・利活用について、パテントプールなど知的財産権の利活用と同様の検討が多くみられる。

(1) 個人情報等の“召し上げ”

ソーシャルネットワーキングサービス（SNS）、

電子商店街等を運営するデジタルプラットフォームは、消費者等からデータを取得して集積する方法として、個人情報等の取得と引換えにサービスを無料で提供するというビジネスモデルをとることがあるところ、このような方法により個人情報等が取得されることに対して懸念が生じている⁹⁾。

公取委は、2019年12月、（事業者ではなく）消費者に対する優越的地位濫用行為も「優越的地位濫用」（独禁法2条9項5号）に該当し規制対象となるという、裁判例においてはすでに前提とされていた考え方¹⁰⁾を消費者優越ガイドラインに明記し、デジタルプラットフォームがサービス利用者である消費者から個人情報等の情報を不当に取得したり不当に利用したりする行為が独禁法による規制の対象であることを明らかにした。

消費者優越ガイドラインは、個人情報の取得や利活用について個人情報保護法による規制に加えて独禁法による規制が行われることを明らかにしたほか¹¹⁾、個人情報ではない情報の取得や利活用に対しても独禁法の観点からの規制は行われ得ることを明示した点において注目される。たとえば、クッキーの取得や利活用は、クッキーが個人情報に該当する場合には個人情報保護法及び独禁法の双方による規制の対象となるほか、個人情報に該当しない場合であっても独禁法の観点から優越的地位濫用として問題とされることがあり得る¹²⁾。

しかし、独禁法の適用可能性について検討する際には、優越的地位濫用規制の範囲が個人情報保護法にはない「優越的地位」要件によって大幅に

7) 欧州における議論の例として、欧州委員会「European strategy for data」（2020年2月19日）がある。

8) 平山賢太郎「ビッグデータ濫用に対する独禁法による規制についての一試論——知的財産権濫用規制をめぐる議論からの示唆」志林116巻2・3号合併号（2019年）127頁以下。

9) 消費者優越ガイドライン「はじめに」。

10) 太陽電池グレードポリシリコン事件・東京地判平成28・10・6金商1515号42頁。

11) 個人情報保護法と独禁法との適用関係について、個人情報保護委員会「『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）』に対する当委員会の考え方について」（2019年8月29日）は、「個人情報保護政策の観点からの当不当については、当委員会が個人情報保護法に基づき評価し、必要な法執行を行う」旨の意見を公表した。

12) 公取委「独占禁止懇話会第214回会合議事概要について」（2020年1月10日）。なお、プラットフォームが個人情報等の利用目的を偽って消費者から個人情報を取得することは、「ぎまんの顧客誘引」（一般指定8項）等にも該当し得る（泉水文雄「デジタル・プラットフォームのルール整備と競争政策」公取821号〔2019年〕10頁）。

[表] 個人情報保護法と独禁法との比較

	個人情報保護法	独禁法 (優越的地位濫用)
対象となる情報	「個人情報」(個人情報保護法2条1項)	「個人情報」および「個人情報以外の個人に関する情報」
対象となる企業	「個人情報取扱事業者」(同条5項)	優越的地位にある事業者
違反に対する措置	行政指導(勸告等)が原則	行政処分(排除措置命令)による是正も可能

限定されることに留意する必要がある。

消費者優越ガイドラインは、デジタルプラットフォームが消費者に対して優越的地位にある場合として、①一般的な消費者にとって代替可能なサービスが存在しない場合や、②代替可能なサービスが存在していたとしても当該プラットフォーム事業者が提供するサービスの利用を止めることが事実上困難な場合などを掲げているが、これらの要件を公取委や民事訴訟原告(消費者等)が立証することは必ずしも容易なことではない。独禁法による規制の範囲を正しく理解することが重要である。

(2) データの“囲い込み”——データは誰のものか

プラットフォームが消費者等から取得し保有する情報が、他の企業が事業を開始し拡大するため不可欠ないし重要なデータである場合がある。

たとえば、ホテルや飲食店が複数のポータルサイト(ホテル・レストラン予約サイトなど)に空室・空席情報を掲載することが増えており、予約情報を一元的に管理することの重要性が増しているといわれているところ、ポータルサイトが消費者等から予約を受け付けることによって日々取得する予約情報は、ホテルやレストランに対して予約管理(空室管理)業務等の代行サービスを提供

している企業にとって不可欠な情報であろう。また、銀行が保有する預金者毎の取引情報(口座残高、振込履歴等)は、家計簿アプリやクラウド会計サービスを当該預金者へ提供している企業にとって必要な情報であろう。

これらの情報は、予約管理代行サービス、家計簿アプリ等の新たなサービスを提供する企業にとって、新規サービスの開発にとって欠かせないものである一方、これらの情報を保有するホテル・飲食店ポータルサイト、銀行等は漏洩事故防止のため多大な費用を投じてセキュリティを確保していることが多いので、第三者に対してデータへのアクセスを開放することに対して慎重な姿勢をとることが予想される。そこで、新規サービス提供企業に対するデータ提供をポータルサイト等に義務付けるべき場合はあるか、またデータ提供拒絶(あるいはデータ提供に際して競争制限的な条件を課すこと)を不公正取引として規制すべき場合があるかが問題となる¹³⁾。

後者の問題に関し、Airbnb Japan株式会社らに対する件(公取委審査打切公表2018年10月10日)において公取委は、民泊サービス仲介プラットフォームを運営する同社らが、代行サービス(物件所有者から委託を受けて、民泊サービス仲介サイトへ民泊サービス情報を掲載し、予約管理を行い、清掃や宿泊者からの問い合わせ対応等を代行するサービス)を提供する企業に対して、他の民泊サービス仲介プラットフォームへ物件情報を掲載しないよう制限を課していたと認定し、かかる制限は他の民泊サービス仲介プラットフォームを市場から排除することにつながる懸念があると指摘した。

予約管理等のサービス業者、家計簿アプリ提供業者等は、顧客であるホテル、レストラン等からポータルサイトへのログイン情報(パスワード)等を預かってログインし、予約情報等を取得している場合が少なくない(いわゆるスクレイピング)。

13) 単独の事業者(典型的には、市場において支配的地位にある事業者)がデータへの競合他社によるアクセスを拒絶することは、①データを利用した商品の市場における競争者を排除する目的以外には合理的な目的が想定されない場合や、②競争者や顧客に対してデータにアクセスさせる義務がある場合には、独禁法上の問題が生じ得ると考えられている(参照、公取委「『データと競争政策に関する検討会』報告書」〔2017年6月6日〕)。

これは、①ホテルやレストランにとって自社保有情報である予約情報等について、代行サービス業者に管理業務を委託しているにすぎないようにもみえるが、他方では、②ポータルサイト運営企業が消費者等から取得した自社保有情報である予約情報に代行サービス業者がただ乗りして、ポータルサイトのビジネスを不当に侵害しているようにもみえる。また、そもそも③予約情報は予約を行った消費者にとっても自身の情報であって、他社に利活用されることを望まないかもしれないし、逆に、望むかもしれない。

ここでは、「予約情報は誰のものか」という問題が、プラットフォーム（ポータルサイト）の行為の公正性をめぐる検討に影響をもたらすだろう¹⁴。公取委も、複数の実態調査において、この点に注目して検討を進めているようである。

(3) 企業買収によるデータの“結合”

デジタルプラットフォーム等、様々な企業がデータ収集にしのぎを削っているところ、データ収集の方法としては、サービスを提供することを通じて顧客から収集するほか、データをすでに収集し保有している企業を買収することも考えられる。しかし、企業買収（企業結合）によって保有データの量が一挙に増大する場合には、サービスの革新性や優位性とは関係のない人為的な手段によって一挙に市場支配力が獲得されてしまうのではないか、またその力が濫用されてしまうのではないか、という懸念が生じ得る。そこで、企業買収によるデータ集積をどのように分析し、上記の懸念にどう対応すべきかが問われることとなる。

しかし、企業買収が計画されて公取委その他各国当局に対して当事会社が届出を行う時点では、データを活用して開発されるサービスが開発途上

にある場合も少なくないであろう。したがって、将来の競争へもたらされる悪影響がどのようなものであり、またどの程度のものとなるのか、具体的に明らかにすることは当局にとっても当事会社にとっても（そして同業他社や顧客にとっても）困難な場合が多いように思われる。独禁法の観点から企業買収を禁止すべき場合が存在するのか、また、企業買収を承認するにあたって競争確保のため当事会社にどのような措置を求めるべきか、各国において議論されているが、先例はいまなお乏しい。

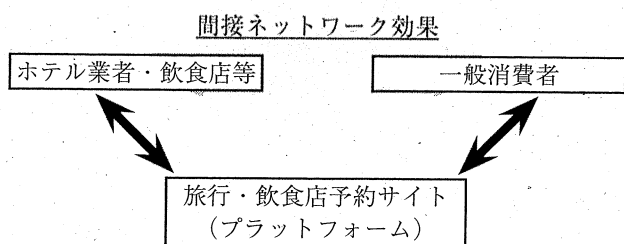
公取委は、改訂企業結合ガイドライン（2019年12月）において、「プラットフォームを通じた多面市場において、……いわゆる間接ネットワーク効果が働く場合……には、当該間接ネットワーク効果も踏まえて企業結合が競争に与える影響について判断する」という考え方を示したが、一般論を示すにとどまっており、具体的な検討方法は個々の事案における分析に委ねられている。

ヤフーによる一休の株式取得案件¹⁵では、データ集積と利活用による競争への影響について、ヤフーがインターネット広告業等の事業活動を通じて得た消費者の購買行動等に関する情報が、一休のオンライン旅行・飲食店予約サービス業において利用されることによって、統合会社の事業能力が向上するか否か、という二面市場の特性に着目した検討が行われたが、問題なしとされた。デジタルプラットフォームをめぐっては、Zホールディングス（ヤフー）とLINEが経営統合に最終合意した旨公表しており（2019年12月23日）、公取委が改訂企業結合ガイドラインに基づいて行う審査の帰趨が注目されている。

14) 欧州のGDPR（一般データ保護規則）は、個人の一般的な権利としてデータポータビリティの権利を定め、自己に関するデータを他の事業者に移転できる権利を保障している。データポータビリティに係る権利が確立されると、データの流通が容易になりデータ取引が可能になるので、かかる取引に独禁法を適用する道が開かれることになる。かかる意味において、データ開放に関するルールが確立されることは、独禁法をより容易に適用するための基盤・前提を整備することになるといえる。泉水・前掲注12）11頁。

15) 公取委「平成27年度における主要な企業結合事例」における「事例8 ヤフー(株)による(株)一休の株式取得」。なお参照、平山賢太郎「企業結合規制の最新動向」曹時89巻1号（2017年）47頁。

[図] ヤフー一休事案における間接ネットワーク効果



4 おわりに——競争減殺と「公正性」

プラットフォーム、とりわけデジタルプラットフォームの行為に対して独禁法による規制の強化を求める声広がる一方で、独禁法の適用範囲の広さに対する懸念や、過剰な独禁法執行が革新的なサービスの提供を萎縮させかねないという懸念がみられるようになってきている¹⁶⁾。

しかし、独禁法の適用範囲は、適用除外法なき限りすべての業界の様々な取引に及ぶので、個人情報保護法が規制の対象とする行為に対して（競争秩序維持の観点から）規制が行われることは、消費者優越ガイドラインにおいてその旨が明確化される前においても想定できることであった。また、個人情報保護法と独禁法との間には、行政処分の発動例があるのは独禁法のみであるなど執行面において顕著な差異があるし、プラットフォームに適用され得るその他の法律には、独禁法であれば可能な域外適用が認められていないものが少なくない。したがって、法執行の間隙を埋めるツールとして独禁法を活用することは積極的に検討されてよいだろう。

しかし、独禁法の過剰な執行はプラットフォームによるイノベーションの抑圧につながりかねない。一気に独占や寡占を獲得しやすいことや、不

透明性が高いので当局による問題点の立証に困難が伴うことなど、デジタルプラットフォームに対する積極的な法執行の必要性の根拠となる前記の指摘も重要ではあるが、バランスのとれた適正な法執行のあり方を検討することが必要である。

この点に関して、欧州においては、反競争効果の立証責任を当局から被疑事業者へと転換することなどが議論されており¹⁷⁾、これは我が国においても検討されてよいことであるように感じられる。

これに対して、我が国においては、デジタルプラットフォームの行為を検討する際に、競争減殺効果（市場から競争者等を排除する効果）の立証を要件とする規定（排他条件付取引、拘束条件付取引等）を用いることなく、競争減殺効果が必ずしも要求されず“不公正”な競争手段が用いられたことさえ立証すれば足りるものとして運用されている規定（競争者取引妨害〔一般指定14項〕）が用いられることがあり¹⁸⁾、この傾向は「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」（2019年10月）において一層顕著となっている。これは、立証の困難性という前記の課題に対する1つの解決策であるといえることができるだろう。

しかし、このような法解釈や法執行の姿勢には、市場における競争に対する影響の分析がおろそかにされてしまうおそれがあり、さらに、“不公正”の解釈次第で過剰執行の懸念が増大するおそれもある。競争の“公正さ”は独禁法1条に掲げられた重要な理念ではあるが、消費者にメリットをもたらすイノベーションが萎縮してしまうことのないよう、プラットフォームビジネスの“公正さ”について具体的な事案を通じて議論を深化させていくことが重要である。

（ひらやま・けんたろう）

16) 企業、弁護士等による意見の例として、消費者優越ガイドライン策定時のパブリックコメントの結果を取りまとめた公取委「原案に対する意見の概要及びそれに対する考え方」（2019年12月17日）がある。

17) Montjoye, Yves-Alexandre de; Schweitzer, Heike; Cr mer, Jacques “Competition policy for the digital era” (2019) 4頁。

18) 適用法条として競争者取引妨害（一般指定14項）が用いられた例として、ディー・エヌ・エーに対する件（公取委排除措置命令平成23・6・9）がある。公取委の審査担当官は、競争減殺効果も認められると論じつつ「DeNAの採った今回の手段が公正な競争を阻害するおそれを生じさせた側面が特に大きく、その点に注目して、取引妨害が適用された」と説明している（大胡勝＝今野淳志＝増田達郎「担当官解説」公取733号〔2011年〕95頁）。