

情報法というフロンティア

## VII 情報法と 競争法の相互作用

——プラットフォームビジネスに  
対する規制の視点

九州大学准教授・弁護士

平山賢太郎

HIRAYAMA Kentaro

### I はじめに

競争法は、反競争効果をもたらす行為を規制する各国法を指す用語であり、我が国において競争法の中核をなす法律は“独禁法”（私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律〔昭和22年法律第54号〕）である。大学では競争法を“経済法”講義等において学ぶことができる。

情報法と競争法は、プラットフォームビジネスのあり方を検討する文脈において注目され、両法分野の相互作用や役割分担がさかんに議論されるようになってきている。

プラットフォームは、商品・サービスや情報の提供者と利用者等、複数のユーザー群の間に介在して両者を媒介する存在であり、複数のユーザー群からなる場を二面市場（ないし多面市場）と呼ぶ。プラットフォームは新聞業など伝統的産業においてもみられるビジネスモデルであるが、近年急拡大し様々な懸念が提起されるようになってきた“デジタル”分野の電子商店街（オンラインショッピングモール）やソー

シャルネットワーキングサービス（SNS）の多くが二面市場の性格を有していることから、プラットフォームに対する規制のあり方への関心が世界的に高まっている。

二面市場の特徴は“間接ネットワーク効果”が生じる点にある。これは、プラットフォームが取引を行う一方の市場においてユーザー規模が拡大すると他方の市場においてもユーザー規模が拡大するという効果のことをいい、これが生じているプラットフォームは、一方の市場においてディスカウント価格でサービスを提供してユーザーを拡大する一方で、当該ユーザー向けのビジネスを行っている事業者をユーザーとする他方の市場において高価格でサービスを提供することにより、利益を得ることができる<sup>1)</sup>。インターネット検索サービスのプラットフォームが消費者等に対して検索サービスを無料で提供し、他方で検索サービスのウェブサイトに掲載される広告の広告枠を広告主へと有料で販売するのが、典型的な例である。

デジタルプラットフォームは、ユーザーから個人情報、購買履歴等のデータを大量に取得し、これをアルゴリズム等により利活用してサービスを提供することを特徴とするものが多いといわれている。このようなデジタルプラットフォームには、①収集したデータをどのように利活用しているか等、サービスの設計や管理について外部からは分からないことが多く、問題点を把握することが困難である、②インターネットにおいては供給できるサービスの数量に制限がないので、短期間で大量の顧客を獲得し独占が生じやすい、③ユーザーから取得したデータが集積されると、登録ユーザーが別のプラットフォームへ乗り換えづらくなるので、いったん独占を獲得した事業者はこれを維持しやすい、などの特徴があると指摘されている<sup>2)</sup>。

プラットフォームに対する法規制は様々な法分野において検討されているが、そのなかにあつて、公正かつ自由な競争を促進することを目的（独禁1条）とする独禁法は取引の“公正性”を確保するためのツールとして注目されている。他方において、プラットフォームによる

1) 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。

2) 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」（令和元年5月21日）。

データの取得や利活用においては、情報法の観点から個人情報の適正な保護が確保されることも重要であるので、法分野の枠を超えた総合的な検討が求められている。

## II プラットフォームによるデータの利活用

### 1. データの“召し上げ”

SNS、インターネット検索サービス等、個人情報等の取得または利用と引換えに消費者等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プラットフォームによる個人情報等の取得や利活用に対して、懸念が生じている。

公取委は、「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」（令和元年12月17日。「消費者優越ガイドライン」）を公表し、デジタルプラットフォームによる個人情報等の不当な取得や利活用が独禁法（優越的地位濫用の禁止。独禁2条9項5号）による規制の対象であることを明らかにした。これは、個人情報の取得や利活用が個人情報保護法に加えて独禁法によっても規制されることや、個人情報ではない情報の取得や利活用が独禁法によって規制されることを明らかにした点において、注目される。たとえば、いわゆるクッキーの取得や利活用は、これ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による規制の対象とされるほか、個人情報に該当しない場合であっても独禁法による規制の対象とされる<sup>3)</sup>。

ただし、独禁法は公正かつ自由な競争の促進を目的とする法律であるから、同法による規制は個人情報保護法とは異なる観点から行われるものであり、優越的地位濫用規制の範囲は個人情報保護法にはない「優越的地位」要件によって限定されている。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サービスの品質、価格等がある程度自由に左右できる地位にある場合等に限り優越的地位を認定するという考え方を示している。

### 2. データの“囲い込み”

プラットフォームがユーザーから取得して保有するデータが、他の事業者がサービスを開発して提供するために不可欠な場合がある。

たとえば、ホテルや飲食店は、空室や空席の情報を複数の予約サイト（プラットフォーム）に掲載することがあるので、重複予約（ダブルブッキング）が生じてしまうことのないように予約情報をリアルタイムに管理する必要が生じるが、この作業はホテルや飲食店にとって大きな負担となる。そこで予約管理代行サービスが広く用いられているところ、予約管理代行業者にとっては、様々な予約サイトにおける予約やキャンセルの情報へリアルタイムにアクセスできることが、予約管理代行サービスを提供するため欠かせない<sup>4)</sup>。

しかし、予約情報は予約サイト運営者がユーザーからの予約受付等を通じて収集し保有する情報であり、予約サイト運営者は漏洩事故が生じないように多大な費用を投じてセキュリティを確保しているため、予約情報を外部業者に対して開放することに慎重な姿勢をとることもあるだろう（囲い込み）。そこで、競争法の観点から、予約管理代行業者に対するデータ提供を予約サイト運営者に義務付けるべき場合があるか、データ提供拒絶を規制すべき場合があるか、また望ましいデータ開放のあり方はどのようなものかが議論されている。

ここでは、そもそも予約情報というデータが誰のものであるのが論点となるだろう。すなわち、予約サイトをめぐっては、①ホテルや飲食店にとって自社保有情報である予約情報等の管理について、予約管理代行業者がホテルや飲食店から正当に委託を受けているにすぎないようにもみえるが、他方では、②予約サイト運営企業が消費者等から取得した自社保有情報に予約管理代行業者がただ乗りし、予約サイト運営者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

3) 公取委「独占禁止懇話会第214回会合議事概要について」（令和2年1月10日）。

4) 予約管理代行業者は、顧客であるホテルや飲食店か

ら予約サイトへログインするための情報（パスワード等）を預かってログインし予約情報等を取得する方法（いわゆるスクレイピング）等を用いている。

し、逆に、望むかもしれない。

このことを情報法の観点からみると、欧州のGDPR（一般データ保護規則）は、個人に対し、自己に関するデータを他の事業者に移転する権利（いわゆるデータポータビリティ権）を保障している。そして、データポータビリティ権の確立により、データの流通が容易になりデータ取引が可能になる。次に、このことを競争法の観点からみると、競争法は取引行為を検討対象としてその公正性を検討するので、データをめぐる取引が生まれることによって、取引の公正性を確保するため競争法を適用するという道が開かれることになる。こうして、情報法の分野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、競争法をより容易に適用するための基盤・前提の整備につながるといえる<sup>5)</sup>。

### 3. データの“買収”

デジタルプラットフォームはデータ収集にしのぎを削っているといわれているところ、その方法として、データを保有している企業を買収して保有データの規模を一挙に拡大することが考えられる。

しかし、データ獲得のための企業買収を認めることは、サービスの革新性との関連を見出しがたい、通常の競争プロセスを逸脱した人為的な手段による市場支配力（独占）の獲得やその濫用を許すことにつながってしまうのではないか、という懸念を生じる。また、企業買収によって取得したデジタルプラットフォームの利用規約を、二社が提供するサービスの内容を統合するに際して消費者の不利に一方的に変更するようなことがあれば、個人情報保護法の趣旨に反するものとして問題視されるべきであるし、競争法の観点からは企業買収がサービスの質の低下という反競争的な結果をもたらしたと評価され、買収の正当性に疑いを生じることとなる。

公取委は、所定の基準を超える大規模な企業買収案件について、当事会社に届出を義務付けることにより買収完了前に審査を行うこととしているところ（事前届出制度）、最近改訂された企業結合ガイドライン（令和元年12月17日）

は、「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。しかし、この考え方は抽象的に一般論を示すにとどまっており、具体的な検討は事案ごとの分析に委ねられている。

実際には、企業買収の計画を当事会社が公取委その他各国競争当局へ届け出る時点では、企業買収によって獲得するデータを利活用するサービスは開発途上である場合が少なくないであろう。したがって、企業買収が将来の競争へもたらす影響がどのようなものとなるのか、具体的に予測することは公取委にとって容易なことではないかもしれない。我が国では、デジタルプラットフォームを運営する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（令和元年12月23日）、公取委その他各国競争当局による承認を得て統合を完了することを予定しているところ、ユーザーの購買履歴データが利活用されているとみられるQRコード決済分野など、様々なサービスに関する審査結果がどのようなものとなるか注目されている。

### 4. アルゴリズムの“透明性”

プラットフォームに対する規制のあり方の検討は、未来投資戦略（平成30年6月15日閣議決定）によって本格化し、経産省、総務省、公取委等の研究会やデジタル市場競争本部（令和元年9月27日閣議決定により設置）における検討を経たのち、公取委による上記のガイドライン制定や改訂のほか、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（「特定DPF取引透明化法」。令和2年6月3日公布）に結実した。

特定DPF取引透明化法は、デジタルプラットフォームが規約変更や取引停止を行う際にその理由を十分に示していないのではないかという懸念や、利用者からの要請への対応が不十分であるという批判をふまえて、取引の透明性と公正性の向上を図るべく必要な措置を講じるため制定された法律である。デジタルプラットフォームのうち特に取引の透明性及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、同法に

5) 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」公正取引821号（2019年）11頁。

よる規制対象である「特定デジタルプラットフォーム提供者」(以下「特定DPF」)に指定されることとなっており<sup>6)</sup>、公取委のデジタル市場企画調査室(令和2年4月1日新設)による業界実態調査の結果等に基づいて追加指定が行われていくとみられている。

同法は、特定DPFに契約条件の開示、変更時の事前通知等を義務付けることにより(5条)、利用者による理解が増進されることを企図している。

契約条件開示について、データの適正な利活用を確保する観点から注目されるのが、電子商店街、ホテル・飲食店予約サイト等における商品掲載順序決定基準の開示である。

商品掲載順序は、最適な商品を短時間で効率的に検索して発見したいと考えるユーザーにとって重要であるし、また商品を上位に掲載して売上を向上させたいと考える商品等提供者にとっても重要であるが、商品掲載順序の決定基準が不透明であり差別的取扱い(独禁2条9項6号イ)等の観点から問題があるのではないかと指摘されている。

他方において、デジタルプラットフォーム各社は、ユーザーの登録情報、注文履歴その他の様々なデータをアルゴリズムによって分析し最適な商品掲載順序を決定することをめぐって活発に競争しているので、仮にアルゴリズム自体の全面的な開示を同法によって強制すれば各社から競争力の源泉を奪い、かえって競争の芽を摘むこととなりかねない。それゆえ、同法は特定DPFに対してアルゴリズム自体の開示を求めることはせず、商品掲載順序決定に用いられる主要な基準を開示するよう求めるにとどめている(5条2項1号ハ)。

なお、同法は公取委ではなく経済産業大臣を主務大臣とする法律であるが、独禁法が禁止する不公正取引方法に該当する行為があると経済産業大臣が認める場合には、公取委に対して措置を求めるものとされている。

### Ⅲ 競争法解釈における“公正性”

プラットフォーム、とりわけデジタルプラッ

トフォームによるデータの取得や利活用その他の行為は、独禁法、個人情報保護法、特定DPF取引透明化法等、様々な法律による規制の対象とされている。

独禁法は、特別の適用除外法が設けられている場合を除いてあらゆる業界の様々な取引に適用されるので、たとえば個人情報保護法によって違法とされることのない行為に対しても、独禁法の目的である公正かつ自由な競争促進の観点から規制が行われることはあり得る。しかし、独禁法の過剰な執行はイノベーションの抑圧につながりかねず、また、個人情報保護法が規制範囲を慎重に検討して設定した趣旨を没却してしまうおそれもある。

我が国においては、デジタルプラットフォームの行為への独禁法の適用について検討する際に、市場における競争を減殺する効果(市場から競争者を排除する効果等)を要件とする規定(排他条件付取引〔一般指定11項〕等)を用いることなく、競争減殺効果が必ずしも厳密には要求されず“不公正”な競争手段が用いられたことを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る。この傾向は、公取委の「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」(令和元年10月31日)において一層顕著となっている。

しかし、このような法解釈や法執行には、競争減殺効果の分析がおろそかになるおそれや、“不公正さ”の解釈次第で過剰執行の懸念が増大するおそれがつきまとう。競争の“公正さ”は独禁法の目的(同法1条)に掲げられた重要な理念ではあるが、“公正さ”をデジタルプラットフォーム規制の柱に据えるのだとすれば、その内容について国民、事業者、裁判所、公取委等が共通の理解に達することが重要であり、具体的な事案の分析を通じて議論を深化させていくことが望まれる。この検討においては、個人情報保護法その他の法令を遵守しているか否かという事実も重要な考慮要素とされると考えられるが、具体的な基準づくりは今後の議論に委ねられている。

(ひらやま・けんたろう) 

6) デジタル市場競争会議の第3回会議資料(令和2年1月)には、「各種調査で取引実態が明らかとなっている大

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」旨の説明がみられる。