

「デジタル・プラットフォーマー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）」に対する意見

一般社団法人新経済連盟

標記について、以下のとおり意見を提出いたします。

当連盟は、デジタルプラットフォーマーに関する政策提言を今までしてきたところである。プラットフォームは、イノベーションの源泉である。プラットフォーム自体に着目した新たな法規制・ルールには極めて慎重であるべきと訴えてきたところである。

今回の提案は、以下の各論で指摘する通り、疑義が多く、内容の不明確性等からの予見可能性も低く、全体としてイノベーションへの阻害効果・萎縮効果も十分に考えられるものである。したがって、今回の提案には反対する。

1 「デジタル・プラットフォーマー」の定義、対象を「デジタル・プラットフォーマー」に限定する必要性等がそもそもあるのかという問題

(1) 今回のパブリックコメントの提案は、「デジタル・プラットフォーマー」を適用対象としているが、そもそも何が「デジタル・プラットフォーマー」に該当するのかに関する定義そのものが明確とは言い切れない。また、なぜ対象を「デジタル・プラットフォーマー」に限定するのかという根本的な理由も明確とは言い切れない。

(2) 提案1 ページ目によれば、「デジタル・プラットフォーマー」とは、「情報通信技術やデータを活用して第三者にサービスの『場』を提供し、そこに異なる複数の利用者が存在する多面市場を形成する」デジタル・プラットフォームを提供する事業者とされている。しかしながら、具体的に何が「活用」か、サービスの『場』とは何か、「多面市場」とは何か等、定義がはっきりせず、非常にあいまいとなっている。

「サービスの『場』を提供」する者がデジタル・プラットフォーマーであると述べている一方、コンテンツ配信サービスなど、場を提供するのではなく自ら直接消費者にサービスを提供する事業者も例示には含まれており、どのように理解すべきかが不明である。このように、定義自体及びその外延が非常に不明確となっているのは明らかである。

また、逆に、デジタル化・第4次産業革命が進展する中、どのような事業者でも、ここで述べているような性質を有するあるいは有するようにならざるをえなくなっていると言っても過言ではない。例えば、フィンテック・決済関連企業は「デジタル・プラットフォーマー」に該当すると思われるが、デジタル化が進展する中、旧来の「プラットフォーム」であったと考えられる金融機関も「デジタル・プラットフォーマー」と

なりつつある。また、物流データの活用等の進展により、物流・宅配関連企業も「デジタル・プラットフォーマー」となりつつある。そうだとすると、どこで線引きがなされるかが明確でなければ、事業者にとっては予見可能性を著しく欠くことになり適切でない。

- (3) また、提案では、ネットワーク効果等を通じて独占化・寡占化が進みやすいこと、規模の経済等を通じてデータの集積・利活用が進展する好循環が生じることを、「デジタル・プラットフォーマー」を専ら対象とする理由として考えていると見られる。しかしながら、ネットワーク効果等が本当に働くかどうかは市場の状況やサービスの性質等によって様々であると考えられ、「デジタル・プラットフォーム」であるから即このような結果になるかという立論自体には、大いに疑義がある。

他方で、提案で掲げられている「濫用行為となる行為類型」は、オンラインのサービス提供者かオフラインのサービス提供者かや、そもそもサービス提供主体が事業者であるか行政であるかにかかわらず生じ得るものである。ことさら事業者によるオンラインのサービス等に対象をあらかじめ限定しなければならない理由もはっきりしないので不適切である。

- (4) さらに、以上の諸点からすれば、そもそも提案の名称自体に「デジタル・プラットフォーマー」という文言を付すること自体誤解の原因となる可能性があり、不適切である。

2 従来の独占禁止法の解釈・運用を根本的に変更するものであること、他の法令との整合性の確保等という問題について

- (1) 提案は、独占禁止法における優越的地位の濫用規制を事業者間関係 (BtoB) から事業者・消費者間関係 (BtoC) に広げようとするものであり、従来の解釈・運用を根本的に変更しようとするものであると考えられる。

そして、事業者・消費者間には「デジタル・プラットフォーマーが提供するサービスを利用する際に、その対価として自己の個人情報等を提供していると認められる場合」があること、すなわち両者が有償の取引関係に立っていると考えられる場合があることをその理由付けにしていると考えられる。

しかしながら、「取引」とは、「商人間又は商人と一般人との間において営利目的で行われる売買行為」(有斐閣「法律用語辞典」内閣法制局法令用語研究会編)を意味するとされている。このようなサービス利用行為が文言上も「取引」に含まれるのか疑問がある。さらに、このような個人情報等の提供を事業者・消費者間の有償の取引関係と見た場合、民法や各種消費者保護法制との関係で整合性がとられているのかが極めて疑問である(例えば、オンラインサービス提供に際し個人情報等を取得している場合には無料であっても特定商取引に関する法律が適用されると考えるのか)。

また、ここでいう「対価として自己の個人情報等を提供していると認められる場合」

について、事業者が消費者にサービスを提供するに当たって不可避免的に必要とする情報（例えば、消費者に商品を配送するに当たっての氏名、住所、年齢別にコンテンツを出し分けて提供するに当たっての年齢等）や、サービスの利用に当たって自動的に発生する情報（例えば、消費者のウェブサイト閲覧履歴等）を事業者が取得（自動的にサーバに蓄積される場合も含む）する場合は、少なくともその本来的な用途に利用されている限り消費者が一方的に便益を受けているだけであって、そもそも消費者が「取引の対価」としてこれら情報を提供していると考えるのは相当に無理がある。また、他の用途に用いる場合であっても、これに該当するか否か不明確であり、具体的に何がこのような場合に該当するかが不明であり不適切である。

- (2) 個人情報等は分析に有用となる程度に多数存在し、かつそれが的確に分析されることにより、はじめて経済的価値を有するものになると考えられる。必ずしも個々の個人情報等自体にとたに経済的価値があるとは言えないと考えられる。仮に、事業者が収益を得るために個人情報等が必要となる場合には当該個人情報等に経済的価値があるとする考え方に立つのであれば、およそ個人情報等を取得する事業者はすべて提案の対象としなければならないことになり、結局何を問題にしているのか不明であり不適切である。
- (3) そもそも、「優越的地位の濫用となる行為類型」に挙げられているデジタル・プラットフォームの行為が、どのような市場においてどのように「公正な競争を阻害する」ことになるのかの説明がなされておらず、考え方が整理されていない。「デジタル・プラットフォームが（中略）消費者に対し（中略）正常な商慣習に照らして不当に不利益を与えることは（中略）競争者との関係において競争上有利となるおそれがある」との記述があるが、なぜそうなるのか（むしろ、そうした事業者は競争上不利になるのではないか）、従来の解釈・運用を根本的に変更するのであれば考え方を整理し説明すべきであるがなされておらず不適切である。事業者による個人情報の適切な取扱いを目的とし、不当な取得や不当な利用を防止するのであれば、競争環境への影響の有無にかかわらず、個人情報保護法の枠内で対応する方が適切であると考え。この点、海外においても、個人情報保護法制において対応することが基本であり、競争法によって対応している例はほぼ存在していないと認識している。
- (4) そのほか、個人情報保護法との関係においても、提案は対象を「消費者の属性、行動等、当該消費者個人と関係するすべての情報を含む」個人情報等を対象としているが、個人情報保護法が対象とする「個人情報」の範囲を超えて対象としなければならない理由ばかりか、具体的に「等」とは何であり、どの範囲までがこれに含まれるかがはっきりせず、対象とする「取引」の外延が不明瞭であることと相まって、事業者にとって著しく予見可能性を欠くものとなっており極めて問題である。

3 「デジタル・プラットフォームが消費者に対して優越的な地位にある場合」について

(1)提案では、「消費者がデジタル・プラットフォーマーから不利益な取扱いを受けても、消費者が当該デジタル・プラットフォーマーの提供するサービスを利用するためにはこれを受け入れざるを得ないような場合」に、デジタル・プラットフォーマーが消費者に対して優越した地位にあるとしている。

しかしながら、そもそも消費者側は当該サービスを利用するか否か決定する自由を有しているものと考えられ、そのような場合も上記の場合に含まれるのだとしたら、それをもってデジタル・プラットフォーマーが消費者に対して優越した地位にあるとは言えないと考える。消費者があるサービスの利用自体を選択する自由があるのであれば、当該サービスを利用するため一定の条件を受け入れるのはむしろ自然なことと考えられる。

この点、「消費者にとって、代替可能なサービスが存在しない場合」、「代替可能なサービスが存在していたとしても当該デジタル・プラットフォーマーの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」との記述があるが、デジタル・プラットフォーマーの提供するサービスのうち具体的にどのようなものがこれに該当するのか明らかではない。具体的にどのような状況であれば「サービスの利用を止めることが事実上困難な場合」に該当すると言えるか線引きが極めて不明確であることから、その具体的な構成要件を明らかにしなければ事業者にとって著しく予見可能性を欠くこととなる。

なお、ここに掲げられているような「場合」は、むしろデジタル・プラットフォーマーのサービスとして想定されているもの以外の、例えばライフライン関係サービスや行政サービスの方がより合致するのではないか。

(2)上記3で掲げている「場合」について、「当該デジタル・プラットフォーマーが、その意思で、ある程度自由に、価格、品質、数量、その他各般の取引条件を左右することができる地位にある場合」とあるが、これが誰と誰の、具体的に何についての取引条件を意味しているのか、ある程度というのはどのような程度なのか、不明確である。

提案でも書かれているように、プラットフォーマーはサービスの「場」を提供し、そこに異なる複数の利用者が存在していることが通常であるが、ここでいう取引条件というのは、その異なる複数の利用者間の取引のことを指しており、プラットフォーマーが商品価格、品質等を「ある程度」左右できる状態を指しているのか。仮にそうであるとすれば、そのような場合は通常想定し難く、またそのような場合でもなぜプラットフォーマーが消費者に対して優越的地位にあることになるのか、全く不明であり、不適切である。

4 「優越的地位の濫用となる行為類型」について

(1)「優越的地位の濫用となる行為類型」の一つに、「個人情報 の安全管理のために必要かつ適切な措置を講じずに、個人情報を取得すること」が掲げられているが、ここでいう「必要かつ適切な措置」とは、個人情報保護法第20条の「必要かつ適切な措置」と同

内容と考えてよいのか不明である。仮にそうであるとすれば、個人情報保護法とは別に提案でこのことを定める必要性は見いだせない。他方、仮に個人情報保護法とは異なる内容であれば、それは提案が他の法令との間で整合性がないということになり、不適切であると考えられる。

(2)「優越的地位の濫用となる行為類型」の一つに、「自己の提供するサービスを継続して利用する消費者に対し、消費者がサービスを利用するための対価として提供している個人情報等とは別に、個人情報等の経済上の利益を提供させること」が掲げられているが、ここでいう「継続して利用」とは具体的にどのような場合を指しているのか（例えばサブスクリプションサービスのようなものを利用している場合を指しているのか）不明である。また、事業者と消費者の取引関係全体を考慮し、結果的に消費者が得ることとなる利益（例えば、事業者が得た「経済上の利益」を原資として、サービスの改善や値引きが行われることも考えられる。）も考慮する必要があるのではないかと考えるので、原案は不適切である。

なお、サービスの利用に当たって自動的に発生する情報を事業者が取得する場合は「提供」に該当するか否か不明確であることは、すでに述べたとおりである。

5 考え方案の不明確性に起因する事業者の萎縮、国内外のイコールフットィング確保の必要性について

上記のとおり、提案は多くの箇所で事業者の予見可能性を欠くものとなっている。このような状態では、データ利活用を通じたイノベーションが活発に行われ、経済成長の原動力となっている分野において、事業者にデータの利活用を委縮させるおそれがあり、成長戦略に逆行するものとなりかねない。

加えて、越境経済が進展する中、日本においてサービスを提供する外国企業に対してもこの提案が等しく適用されることが明記され実施も確実に担保されることが提案の前提にならないと検討することが不適切である。そうでなければ、上記の萎縮効果は国内企業にのみ及ぶこととなるおそれも否定できない。

以上