

デジタル・プラットフォーム規制の動向

寺田 眞治 ●一般財団法人日本情報経済社会推進協会主席研究員

**国境を越え大規模展開するデジタル・プラットフォーム事業では、市場
席卷による産業破壊や各国の法制度との摩擦、データ利用の不透明など
多くの問題が生じている。その規制の動向について概観する。**

2018年の新語・流行語大賞にノミネートされた「GAFA」は、2019年にはプラットフォーム規制の主役として、IT業界だけではなくあらゆるメディアで頻繁に目につくこととなった。さらに「BAT」も年末に近づくにつれ、同様の意味合いで露出し始めている。

一般的なメディアの記事は、米国のG=Google、A=Amazon、F=Facebook、A=Appleおよび中国のB=Baidu、A=Alibaba、T=Tencentというビッグテック企業（巨大テクノロジー企業、または巨大IT企業）の主要ビジネスをプラットフォーム事業であるとみなし、規制が検討されているとするものである。しかし、プラットフォーム事業とは何であるのか、その何が問題と考えられているのかといった基本的なところはあまり理解されておらず、単純に海外のビッグテック企業を規制するという誤った認識が広がっている。

■デジタル・プラットフォームとは

プラットフォーム事業については明確に定まった定義はなく、おもにその事業の仕組みの特徴から便宜的にプラットフォーム事業に該当するか否かを判断しているのが現状である。その中でもデジタルとつく場合には、電気通信を利用したデジタルデータを取り扱う事業と考えてよいだろう。

欧米ではオンライン・プラットフォームと呼称されるのが一般的であるが、ほとんど差異はない。

本来のプラットフォームとは、何らかの行為を行う上での基盤や環境という意味で、この基盤や環境を提供するのがプラットフォーム事業である。デジタル・プラットフォーム事業では、通信キャリアやISP、データセンターのような通信環境やデータの保存、配信環境の提供者のように、おもに自らの役務を一方的に提供するタイプのほか、マーケットプレイスや情報銀行のように、物品やサービスを提供したい者とこれを受けたい者とを仲介するような、役務の対象市場が二面的なタイプもある。どちらのタイプも、役務の提供に伴って得たデータ等を元に新たな事業を展開する場合は対象市場が増えることになり、多面的な事業となる。

このような多面的な市場（Multi-Sided Markets；多面市場）では、利用者が増えればこれを対象とする商品やサービスの提供者が増え、提供者の増加に伴って利用が増えるという相乗効果が加速度的に高まっていくことが多く、これをネットワーク効果という。収集したデータ等による新たなビジネスとして代表的なものは、広告やデータ販売等であるが、事業領域の垂直的・水平的拡大に利用されることもある。

プラットフォーム事業の中でもデジタル・プラットフォーム事業に特徴的なことは、技術の急速な進化に伴って、高度で複雑な事業スキームを安価に簡単に構築して活用でき、さらに国境に妨げられることなく高速で大規模に展開でき、また事業展開に伴って得られたデータの利用が簡単であるということである。上記の特徴が市場の多面性やネットワーク効果を助長し、さまざまな問題を起こす原因となる。

ちなみにプラットフォームを提供する事業者が「プラットフォーマー」と表記されることも多いが、これは和製英語であることから、各省庁でも大半が「プラットフォーム事業者」と表記を改めている。

■規制のポイント

ネットワーク効果は、市場の寡占・独占への最短経路であり、多面市場にも波及し、複数の市場における寡占・独占をもたらす。その結果、①既存の事業の駆逐や新たな事業成長の阻害、②国境に妨げられないことから各国別の法制度や商習慣との摩擦、③データ利用の適正性や安全性に対する不信（透明性やアカウントビリティの欠如）など、さまざまな問題を生じさせることにもなる。このことがまさに規制が進められている原因でもある。規制の動機となる視点は複数あり、各国や地域により異なる点も少なくないが、規制の対象となるポイントはほぼ上記のいずれかに含まれる。

当初の規制の動機は、GAFAを代表とする米国のビッグテック企業による市場席巻に対する各国・地域の産業破壊や政治的圧迫への恐怖心や警戒心があったと見てよいだろう。その結果として、産業保護、人権保護、セキュリティ対策、課税の国際的協調といった方向性に進むことになるが、これは結果的にGAFAやデジタル・プラット

フォーム事業者だけを対象とすることはできず、既存の事業者にも大きな影響を及ぼすこととなっている。以下、規制の内容について概観する。

(1) 既存産業の保護

これは、各国・地域における既存あるいは今後発展が見込まれるデジタル産業の保護であり、市場への参入規制や活動規制となる。必ずしもデジタル・プラットフォーム事業のみをターゲットとしているわけではないが、デジタル事業の多くがプラットフォーム上で成立し大きな影響を受けることから、巨大なデジタル・プラットフォーム事業の海外からの流入阻止は喫緊の目的となる。中国、ロシアや独裁的な政治体制の国家、新興国に特に顕著で、市場参入の際の資本規制や現地での設備投資、雇用の強制、データローカライゼーション等がおもな内容となる。一方で先進国においても、保護主義的、国家統制的な国においては、信頼に欠けるとして、参入阻止の傾向が強まっている。わが国においてもDFFT (Data Free Flow with Trust) の基本理念のもと、この傾向が強まりつつある。

(2) 市場寡占・独占の弊害への対応

デジタル・プラットフォーム事業者の市場の寡占・独占は競争的な市場環境を損ない、結果的に消費者に不利益を与える可能性が高くなるとして、一定の規制を課すというものである。

競争的な市場環境の促進策としては、事業者間の公正な取引を監視し、寡占・独占的な事業者による優越的地位の濫用を禁止するものが代表的である。また、BtoC市場においては、情報の質や量、交渉力において事業者と消費者の間に格差があるとして、消費者に対する優越的地位の濫用を禁止する消費者保護のための規制が考えられる。

これらの規制もデジタル・プラットフォーム事業にのみ限られるものではなく、既存の法制度の対象を拡大するものである。

(3) 法制度や商習慣との摩擦への対応

2019年に特に顕著になったのは課税に対する規制である。インターネットによる事業は国境を越えるため、事業展開する国や地域に本社や事業所等の恒久施設を置かなくても実現できる。そのため、実際に事業が行われている国や地域での事業活動に伴う税収入が失われるという問題が生じている。さらに事業拠点を課税率の低い国に置けば、事業者はより大きな利益を得ることも可能であり、このような租税回避も大きな問題となっている。この問題は一国だけのものではなく国際的な課題であるため、OECD（経済協力開発機構）において公平かつ公正な課税についての議論が進められており、2020年末の実現が目指されている。

これ以外では、各国・地域ごとに異なるプライバシー保護やセキュリティに関する法制度も大きな問題となっているが、こちらはデータ利用に関する課題に含まれるため、次項で説明する。

(4) データ利用の適正性・安全性への対応

デジタル・プラットフォーム事業の特徴として、プラットフォームを通じて流通するデータを利用した新たな事業の創出がある。BtoCにおける利用者のパーソナルデータを利用したターゲティング広告やレコメンドに注目が集まっているが、プラットフォーム上を流通するデータはこれに限られない。端末内のデータのみならず通信中のデータや端末のセンサーを通じたデータ等、国家や社会の安全にまで影響を与えるようなデータが日々大量に流通している。

適正なパーソナルデータ利用についての規制では、EUにおいてGoogleやFacebookが巨額の

課徴金を課されたことが話題となったが、これはGDPR（General Data Protection Regulation；一般データ保護規則）というEUのローカルな法制度に基づくものである。世界各地でプライバシー保護の機運が高まっており、同様の問題が頻発することが予想されるが、実態としてはデジタル・プラットフォーム事業のみに対する規制ではなく、パーソナルデータを扱う事業者すべてに係るものである。事業の規模によって制裁の大きさが変わるため、巨大企業であるGAFAが目立つが、GDPRにおける制裁は現地の中小事業者も多数受けている。

また、データ利用については、国家の安全保障や企業の秘密情報保護等についても規制が強化されており、セキュリティに関する制度化が急速に進められている。特にクラウドは、防衛、エネルギー、交通、医療など、広く国家、社会、国民の安全・安心を支えるデータ流通のプラットフォームであることから、セキュリティ対策は喫緊の重要課題となっており、日本においても2020年秋の運用開始を目指した制度化が進められている。一部の国や地域では、重要データの国外移転禁止や国外事業者の参入制限などが実施されている。

端末内のデータや通信上のデータの保護についても、EUで審議中のeプライバシー規則（ePrivacy Regulation）が話題になるが、わが国においても電気通信事業法の改正が検討されている。

2018年に施行された中国のサイバーセキュリティ法は、パーソナルデータも重要データと位置づけ、重要データを扱うすべての事業者（端末製造販売事業、通信事業、配信事業、企業の情報システムなども含む）のデータ流通全般に規制がかかるものである。

さらに、流通するデータの中には嘘や偽りのものも含まれ、米国やEUの選挙に影響を与えたとされる、いわゆるフェイクニュース（欧米で

はdisinformationと呼ばれる)が問題視されている。SNSや検索のプラットフォーム上での対策を求める法整備が各国で進んでいるが、表現の自由との折り合いが課題となっている。根本的には発信者とそれを助長するビジネスモデルの根絶が必要であるが、もはやサイバー戦争の一環であったり、犯罪が国際ネットワーク化したりするなど、一国だけでは対応できない状況になりつつある。

■国内外のイコールフットイング

ここまで見てきたように、デジタル・プラットフォームに関する規制は国や地域ごとに個別に進められてきた。各国の既存の法制度では対応できなかったことが背景にあることは、前項の(3)にて述べたが、事業環境について国内外での差異がないようにしようとすると、多くの問題が発生する。各国・地域の法制度を海外事業者課そうとすると、法執行の実効性が確保できるかが問題となる。また、規制内容がそもそも保護主義的なものではないか、他国の利益と相反するものではないか等が問われる場合もある。

抜本的な解決策は、グローバルで統一した制度とすることであるが、そのための国際協調が進んでいるのは税制度くらいである。セキュリティについても技術的な側面に限ればISO(国際標準化機構)の国際標準規格への準拠が潮流として顕著になりつつあるが、採用を法的に裏付ける制度の確立は遅れており、また各国・地域ごとに異なるものとなっている。

一方で、プライバシー保護は各国・地域の文化、宗教、歴史的背景などの相違点を吸収できず、乱立の様相がある。フェイクニュースにいたっては、そもそもサイバー戦争におけるプロパガンダとして位置づけられている側面もあり、国際的な協調は極めて困難である。

安全保障や産業保護の観点で見ると、政治・経

済の対立がそのまま反映されることとなり、いくつかの陣営に収束する可能性が高い。わが国のDFFTの理念も、信頼できる国家間でのデータの自由流通であり、言い換えればグローバル全域での協調をうたったものではない。

■日本の規制動向

デジタル・プラットフォーム事業に対する懸念はわが国においても同様である。一般的な動機のイメージは、GAFAにより、産業やデータが支配されるのではないかというプリミティブな恐怖により惹起されたと言ってよいだろう。

産業界の要請などにより各省庁や団体などで個別に議論されてはいたが、わが国の方針として明確化されたのは、2018年6月に閣議決定された「未来投資戦略2018」¹である。その後一斉に始まった各省庁における検討の起点となっている。その概要²は、「プラットフォーマー型ビジネスの台頭に対応したルール整備が必要」であるとするもので、同年中に基本原則(データポータビリティの確保、API開放、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等)を策定するというものである。

同年12月には「基本原則」³として以下が公表された。①デジタル・プラットフォーマーに関する法的評価の視点、②プラットフォーム・ビジネスの適切な発展の促進、③デジタル・プラットフォーマーに関する公正性確保のための透明性の実現、④デジタル・プラットフォーマーに関する公正かつ自由な競争の実現、⑤データの移転・開放ルールの検討、⑥バランスのとれた柔軟で実効的なルールの構築、⑦国際的な法適用の在り方とハーモナイゼーション。

さらに、2019年2月には「デジタル市場のルール整備についての検討項目」が提示され⁴、そのひとつ、司令塔となるデジタル市場競争本部⁵が

2019年9月に設置された。

前述の「基本原則」を取りまとめた経済産業省、公正取引委員会、総務省の合同による「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」⁶では、その後も2つのワーキンググループを設置し、2019年4月に報告書を発表している。ここではさまざまな論点における規制の方向性について、新たな規制法の制定、既存の業法の拡張、ガイドラインによる規律、自主規制の推進等のオプションについて議論がされている。

また、公正取引委員会は「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」⁷、総務省は「デジタル・プラットフォームの利用状況及び意識に関する調査」⁸の報告を行っており、デジタル・プラットフォーム事業者の企業間取引、および消費者との取引の実態が明らかにされた。前者では、ECプラットフォームやアプリマーケットにおける取引事業者への優越的な地位の濫用の恐れ、後者では利用者のプライバシー保護に対する不信が指摘されている。ただし、必ずしもGAFAだけではなく、むしろ国内事業者に対して厳しい目を向けられる結果となっているものもある。

このような経緯を経て、2019年末には各省庁の取りまとめが発表されている。執筆時点では大半が意見募集中で、どのように反映されるかは定まっていないが、ここでは主要なものについて概要を紹介する。

(1) 公正取引委員会

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」⁹が発表されている。これまで、独占禁止法は企業間取引を対象としていたが、消費者との取引においても適応が可能と表明している。

特に「消費者がデジタル・プラットフォーム事業者から不利益な取り扱いを受けても、消費者が当該デジタル・プラットフォーム事業者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」を優先的に審査するとしている。

また、デジタル・プラットフォーム事業者の企業結合に関しても対応できるようにガイドライン、手続対応方針を改定している¹⁰。

(2) 経済産業省

2019年12月「デジタル・プラットフォーム取引透明化法案（仮称）」の意見募集¹¹が始まった。これは、特に大手のオンラインモール、スマートフォンのアプリストアを対象としたもので、以下がおもな内容である。①取引条件等の情報の開示の義務化、②運営における公正性確保（事業者対応体制、手続とプロセス、紛争処理体制の整備）、③運営状況のレポートとモニタリング・レビュー。

2020年度の法制化が目指されているが、海外事業者の国内代理人の設置、不当行為の類型、独禁法との関係など、まだ検討事項が多く残されている。

(3) 総務省

総務省では情報通信審議会において「電気通信事業分野における競争ルール等の包括的検証」が行われ、2019年12月に最終答申¹²が発表されている。また「プラットフォームサービスに関する研究会」¹³が設置され、2019年12月20日から最終報告案に対する意見募集が始められている。

前者は後者の研究会を含む電気通信事業に関するさまざまな課題について取りまとめるものであることから、デジタル・プラットフォーム事業に関しては後者の研究会がより詳細なものとなる。

①プラットフォームサービスにおける利用者情報の適切な取り扱いの確保、②フェイクニュースや偽情報に係る政策対応、③トラストサービス（送信元のなりすましやデータ改ざんの防止等の仕組み）について具体的な制度の在り方、について各施策の方向性を整理したものとなる。

①は、電気通信事業法の今後の改正に向けたもので、EUで審議中のeプライバシー規則のように、端末内の情報について、通信の秘密、プライバシーの保護の観点から、取り扱いの規制が強化される方向性にある。また②のフェイクニュースについても、デジタル・プラットフォーム事業の主要タイプの一つであるSNS、検索、キュレーションメディアなどについて公正公平を求めるものである。表現の自由を守る関係から政府の関与は自主規制や研究などに関する支援にとどめられているが、自助努力に対する圧力は高まっている。

③のトラストサービスは特に企業間取引や個人の本人確認や認証という観点で、デジタル・プラットフォーム事業における信頼性確保のためにも今後重要になってくるものである。EUではすでにeIDAS規則として法制度化されているものの日本では対応が遅れており、これを進めるための契機といった位置づけである。

いずれも来年度以降の具体化に向けて方向性が示されたものである。

(4) 内閣官房（デジタル市場競争本部）

2019年12月に「デジタル広告市場の競争評価を行うに当たっての論点に対する提案公募」¹⁴が始まっている。デジタル・プラットフォーム事業の多くが広告収入に頼っているなか、膨大な閲覧数や利用者数をベースにした市場の寡占・独占、および利用者データの取得・利用に関するプライバシー侵害の懸念が問題視されている。

(5) 消費者庁

2019年12月から「デジタル・プラットフォーム企業が介在する消費者取引における環境整備等に関する検討会」¹⁵が始まっている。EC、CtoCのマーケット等における消費者保護が検討の主眼であるが、ここでも利用者データの取得と利用に関するプライバシー懸念についても提起されている。

(6) その他

直接的な規制ではないが、個人情報保護委員会は「個人情報保護法のいわゆる3年ごと見直しにおける制度改正大綱」¹⁶について12月13日から意見募集を始めている。利用者の権利の拡大などデジタル・プラットフォーム事業者の個人情報利用による広告、データ販売などについて規制が強化される方向性となっている。

以上のように、多数の省庁が管掌する領域における既存の法律の改正や新法の制定、あるいはガイドライン策定を検討している。議論が進むに従い、実際の規制対象となるのはGAFAだけではなく、国内外を問わずオンライン事業を展開する企業全般であることも明らかになってきた。つまり、デジタル・プラットフォーム規制は、社会のDX（デジタル・トランスフォーメーション）に対応した新たなルール策定の端緒であると見ることもできるであろう。

一方で、これらの規制の多くは国際協調をうたいつつもドメスティックな傾向が強く、海外事業者への法執行の可能性、グローバルでのデータ流通を阻害するおそれという大きな問題を抱えている。今後はOECD（経済協力開発機構）やG20、APEC（アジア太平洋経済協力）といった経済・政治の国際舞台でも議論が活発化することになるであろう。

1. 未来投資戦略2018 ―「Society 5.0」「データ駆動型社会」への変革― (2018年6月、首相官邸)
https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/miraitousi2018_zentai.pdf
2. 未来投資戦略2018概要 (2018年6月、首相官邸)
https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/miraitousi2018_gaiyou.pdf
3. プラットフォーマー型ビジネスの台頭に対応したルール整備の基本原則を策定しました (2018年12月、経済産業省公正取引委員会総務省同時発表)
<https://www.meti.go.jp/press/2018/12/20181218003/20181218003.html>
4. デジタル市場のルール整備についての検討項目 (2019年2月未来投資会議)
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/miraitoshikaigi/dai23/siryou2.pdf>
5. デジタル市場競争本部の設置について (2019年9月、首相官邸)
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/digitalmarket/konkyo.html>
6. 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
 経済産業省
https://www.meti.go.jp/shingikai/mono_info_service/digital_platformer/index.html
 公正取引委員会
<https://www.jftc.go.jp/soshiki/kyotsukoukai/kenkyukai/platform/index.html>
 総務省
https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/digital_platformer/index.html
7. 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 (オンラインモール・アプリストアにおける事業者間取引) について (2019年10月、公正取引委員会)
https://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/2019/oct/191031_2.html
8. デジタル・プラットフォームの利用状況及び意識に関する調査結果について (2019年4月、総務省)
https://www.meti.go.jp/shingikai/mono_info_service/digital_platformer/pdf/004_02_02.pdf
9. 「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」の公表について (2019年12月、公正取引委員会)
https://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/2019/dec/191217_dpfgl.html
10. 「企業結合審査に関する独占禁止法の運用指針」及び「企業結合審査の手続に関する対応方針」の改定について (2019年12月、公正取引委員会)
https://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/2019/dec/191217_kiketu.html
11. 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
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/digitalmarket/kyosokaiagi/dai2/sankou2.pdf>
12. 電気通信事業分野における競争ルール等の包括的検証最終答申 (案) 概要 (2019年12月、情報通信審議会)
https://www.soumu.go.jp/main_content/000660002.pdf
13. プラットフォームサービスに関する研究会
https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/platform_service/index.html
14. デジタル広告市場の競争評価に関する論点と今後の取組 (2019年12月、内閣官房)
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/digitalmarket/kyosokaiagi/dai2/sankou5.pdf>
15. デジタル・プラットフォーム企業が介在する消費者取引における環境整備等に関する検討会
https://www.caa.go.jp/about_us/about/plans_and_status/digital_platform/
16. 個人情報保護法いわゆる3年ごと見直し制度改正大綱 (2019年12月、個人情報保護委員会)
<https://www.ppc.go.jp/files/pdf/seidokaiseitaiko.pdf>



1996, 1997, 1998, 1999, 2000, ...

[インターネット白書ARCHIVES] ご利用上の注意

このファイルは、株式会社インプレスR&Dが1996年～2020年までに発行したインターネットの年鑑『インターネット白書』の誌面をPDF化し、「インターネット白書 ARCHIVES」として以下のウェブサイトで公開しているものです。

<https://IWParchives.jp/>

このファイルをご利用いただくにあたり、下記の注意事項を必ずお読みください。

- 記載されている内容(技術解説、データ、URL、名称など)は発行当時のものです。
- 収録されている内容は著作権法上の保護を受けています。著作権はそれぞれの記事の著作者(執筆者、写真・図の作成者、編集部など)が保持しています。
- 著作者から許諾が得られなかった著作物は掲載されていない場合があります。
- このファイルの内容を改変したり、商用目的として再利用したりすることはできません。あくまで個人や企業の非商用利用での閲覧、複製、送信に限られます。
- 収録されている内容を何らかの媒体に引用としてご利用される際は、出典として媒体名および年号、該当ページ番号、発行元(株式会社インプレスR&D)などの情報をご明記ください。
- オリジナルの発行時点では、株式会社インプレスR&D(初期は株式会社インプレス)と著作権者は内容が正確なものであるように最大限に努めました。すべての情報が完全に正確であることは保証できません。このファイルの内容に起因する直接的および間接的な損害に対して、一切の責任を負いません。お客様個人の責任においてご利用ください。

お問い合わせ先

株式会社インプレス R&D

✉ iwp-info@impress.co.jp

©1996-2021 Impress R&D