

「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中間論点整理（案）」 に関する意見（パブリック・コメント）

公益社団法人 経済同友会
代表幹事 小林 喜光

第4次産業革命の進展に伴い、多種類・高品質のデータを大量に蓄積することで価値を創出する構造が生まれた。ネットワーク効果により独占・寡占化したデジタル・プラットフォーマーが大きな影響力を持ち、その圧倒的競争優位を再生産、再強化するサイクルに入りつつある。このような「メガプラットフォーマー」は米国と中国にしか存在せず、その他の国・地域を中心にメガプラットフォーマーにどのように対峙していくかが課題となっている。

これまではイノベーションを主導し新たな価値や利便性を実現してきたメガプラットフォーマーであるが、

- ・その圧倒的な市場支配力や資金力で競争制限、競争排除を行うことで、新たなイノベーションの芽を摘んでしまう危険性
- ・消費者が事実上の選択肢を失い、個人データの利用許諾を含めて極めて不利な立場に追い込まれ、ひいてはそこからさまざまな権利侵害が生じるリスク
- ・質量的な実体性を伴わないデジタル情報・デジタルデータを用いて、国境を越えて利益創出を行う企業群が不当に課税を逃れる問題
- ・従来の業種区分を超えた新しいビジネスモデルがプラットフォーム上で一気に大きく展開されることで、従来型の業法が機能しなくなる問題

などが顕在化しつつあり、シリコンバレーにおいても、多くのIT系ベンチャー企業にとって、メガプラットフォーマーに買収されることがゴールになっている現状を憂う声が出始めている。

こうした中、国としての動きに目を転じると、米国は、安全保障とセキュリティの観点から徹底したデータ管理を行う一方、個人データの取り扱いについては企業の自主規制に任せ、特段の事情があれば競争法上の問題として対応している。他方、中国は徹底したデータの越境移転規制を行い、EUは個人データに厳格な規制を導入した。こうした構図の中、日本はデジタル市場における戦略とルール形成という観点でも、かなり出遅れた状況にある。

また、メガプラットフォーマーは、その意思の有無に関係なく、機能上、政治的にも大きな影響力を持ち、世界中で民主的な意思決定過程に影響を与えている。こうした問題や個人の権利侵害が起き得る状況下で、競争法、個人情報保護法、知的財産権法、国際税法、個別業法にまたがってどのような整合的ルールを作り、かつ運用していくかが喫緊の課題となっている。

こうした現状を踏まえ、「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中間論点整理（案）」に対し、論点3～7について以下の通り意見を述べる。

3. イノベーションの担い手として負うべき責任の設計(業法の在り方等)

- 我が国におけるプラットフォーム・ビジネスの適切な発展を促進するため、各領域において守るべき具体的な社会的利益・価値（消費者保護・救済手段の確保、安全・衛生確保、公正競争確保等）に立ち返りつつ、業法の見直しの可否を個別に検討していくことが必要ではないか。

意見

縦割りの個別業法規制は、プラットフォーマーにとっても規制当局にとってもコストが大きいことから、執行の実効性を含め、早期に見直しが必要である。政府は、安全保障と国民のプライバシー保護に責任を負うと同時に、民間セクターの創意工夫を阻害しない制度設計とすべきである。

なお、技術革新とビジネスモデルの変化のスピードや、ルールのグローバルな調和の必要性を考慮すれば、自主規制と法規制が相互に補完することにより、問題解決や権利の保護を図る共同規制の活用も検討すべきである。その際、データ利活用促進および蓄積、管理、削除、廃棄といったデータ収集後の各プロセスについて、産業育成、税制、プライバシー保護、エネルギー・環境問題を含む横断的観点から、自主規制と法規制を適切に組み合わせて対応する必要がある。

また、デジタル・プラットフォーマーをコントロール・ポイントとすることや、日本市場で大きな利益を上げる一方、納税はしていないプラットフォーマーが存在する実態を踏まえ、デジタル課税のあり方についても議論を深めるべきである。

4. 公正性確保のための透明性の実現

- デジタル・プラットフォームを巡る取引慣行について、透明性及び公正性を実現するための議論の出発点として、関係者を対象に、大規模かつ包括的な徹底した調査を行うべきではないか。
- 法学のみならず、経済学、情報処理、システム工学等の知識・能力も有する、一定の継続性のある専門組織等を創設し、各府省の法執行や政策立案の下支えを行えるようにすることを検討してはどうか。
- デジタル・プラットフォームと利用者間の取引慣行等における透明性及び公正性確保の観点からの規律の導入を検討してはどうか。

意見

エビデンスに基づく政策立案を行うため、速やかに調査を実施し、かつ継続的にフォローできる体制を整備すべきである。なお、秘密保持契約等を理由に十分な情報収集が行えない場合は、調査対象事業者を保護する観点から、独占禁止法第 40 条の強制調査権限の活用も一案である。

なお、本件への対応にあたり、法学のみならず、経済学、情報処理、システム工学等について高い専門性を有する人材が必要であることは、中間論点整理（案）が指摘している通りであり、その体制の在り方については、後述する政策立案・執行体制で述べる。

また、規律の検討に際しては、実効的な情報開示の担保、紛争解決手段の導入に加え、イノベーションの促進という観点を軸に、技術革新およびビジネスの変化の速さ、事業者の予見可能性を考慮した制度設計・執行体制とすべきである。

5. 公正かつ自由な競争の再定義

- デジタル市場における「公正かつ自由な競争」の在り方について、競争法の運用の見直しやデータの移転・開放ルールの在り方の検討を含め、競争政策の強化の検討や、これらの論点に対する競争法上の更なる議論をする必要があるのではないか。

6. データの移転・開放ルールの検討

- データポータビリティや API 開放といったデータの移転・開放ルールの在り方は、データ駆動型社会における消費者政策のみならず、競争政策や競争基盤の整備としても一定の意義を持つことから、ルールの要否・その内容を検討していくべきではないか。

意見

特に、独占・寡占化したメガプラットフォーマーを念頭に、データの移転・開放ルールのあり方や、市場確定や企業結合規制におけるデータ価値の考慮など、国際的に議論されつつあるデジタル市場における競争法・競争政策のあり方について、速やかに議論を深め、実装すべきである。

イノベーションの促進には、新規参入可能な市場環境が重要であり、競争排他的な行為は制限すべきである。当初はイノベーターであったプレイヤーが、独占的・寡占的地位が強くなりすぎると、新規参入を目指す企業に対し競争制限的・排他的行為を行うようになることは経済の自然な流れであり、プラットフォーム型ビジネスに関する事前規制の合理化を図るとともに、独占・寡占等による弊害に対しては、徹底した事後規制のエンフォースメントが必要である。

短期的に寡占的な勝者の事業活動の自由を制限することで、中長期的にイノベーションを生み出すエコシステムが構築される側面もあり、ルール設計に際しては、長期的な視野と、自由と規制のバランスが重要である。

7. 国際の観点

- 同様の事業を行っている国内事業者と海外事業者とが同等のルールに服するよう、日本の法令の域外適用の在り方等を検討すべきではないか。また、海外事業者に対する実効的な適用法令の執行の仕組みの在り方についても検討を進める必要があるのではないか。
- 国際的なハーモナイゼーションを志向した実効的なデジタル・プラットフォーマーの規律の在り方について、自主規制と法規制を組み合わせた柔軟な手法である共同規制を含め、国際的に連携して検討していくことが必要ではないか。

意見

課税や通信の秘密を含め、ルールの適用に際し、国内・国外事業者間のイコール・フットイングを実現する必要がある。また、国外事業者に対する法令執行の実効性を担保するためにも、国内への何らかの拠点設置を事業者に義務づけることを検討すべきである。

政府は、議長国を務める 2019 年の G20 に向け、日本に蓄積されたリアルデータをいかに競争力につなげるかという観点を踏まえつつ、産官学連携して速やかに議論を深めるべきである。国際的なルールの調和を図る観点では、自主規制と法規制を組み合わせた共同規制の活用が必要である。

論点の追加：常設の組織体の設置

意見

デジタル・プラットフォーマーへの対応は、一過性で終わる課題ではなく、状況は刻々と変化する。技術的なブレークスルーや新たな破壊的ビジネスモデルが生まれ続け、また国際的な政治情勢、利害損得も変化し続ける。加えて本件は、さまざまな領域にまたがるダイナミックかつ総合的な政策課題であり、従来から関連法制度にかかわる政策を担っている個々の政策当局では、組織能力的にも厳しい。

幅広い専門性と国際性、現実のルール形成・交渉（含む国際ルール）過程に通じ、長期にわたりルール形成・運用・検証・修正を主導できる組織体が不可欠である。新たな事象が発生する都度、各府省が集まり政策調整して対応する体制ではスピードに欠けるため、府省横断的な専門性の高い行政組織を常設すべきである。

また、法学、経済学、情報処理、システム工学等の専門性の高い職員で組織することはいうまでもないが、技術革新等の速さを鑑み、前述の府省横断的な組織を補完する第三者的な専門家や専門組織の創設や活用も検討すべきである。

以上