

実例から読み解く GAF A 規制

目 次

I. はじめに	IV. GAF A 規制の積み残し課題
II. GAF A 規制の検討状況	V. おわりに
III. 問題事例と規制上の論点	補. GAF A 課税

取締役 隅山 正敏

要 約

I. はじめに

GAF A は、2018 年を中心として様々な問題事例を引き起こし、各国が「GAF A 規制」の検討を行うに至っている。わが国における規制の全体像を国内外における実際の問題事例と対比しながら読み解く。

II. GAF A 規制の検討状況

わが国では産業振興の目的で検討が始まり、消費者・事業者の不安・不満に押されて規制色が強くなっている。産業振興と規制強化の両睨みという立ち位置は欧米での検討状況と対照的である。

III. 問題事例と規制上の論点

1. 対消費者に係る問題事例

個人を識別できないデータ（クッキーなど）を収集した事例ではどうなると保護対象になるか、企業買収に伴い親会社にデータを吸い上げられた事例では利用者の権利をどう保護すべきか、欧州の新規制が適用された事例ではどうすれば有効な同意と言えるのかといった論点が生じている。また、同一事例に対する各国対応が分かれており、どのように法令を執行するかという論点も加わる。

2. 対事業者に係る問題事例

販売業者の有する価格決定権に対して端末メーカーが介入した事例と市場運営者が介入した事例がある。当事者の交渉で決まる取引条件について、交渉力の違いを利用して、他社取引を制限した事例と不合理な条件を押し付けた事例がある。いずれも独禁法を適用して事後的に処理されてきたが、取引条件については新たな事前規制が準備されている。

3. 市場支配に係る問題事例

検索結果を表示する際に自社サービスを優先した事例、基本ソフト供給先に自社アプリのプレインストールを求めた事例では、競合企業を排除したという事実認定に難しさがあるものの独禁法適用で対処されてきた。企業買収事例では、デジタル市場での競争をどう見るかという事実認定の問題と、潜在的な競合企業の買収（競争阻害行為）にどう対処するかという立法的な問題が生じている。

4. その他の問題事例

電子商取引市場では市場運営と商品販売の両方を担う場合の利益相反問題が、情報発信プラットフォームでは発信されるコンテンツに対して運営者がどこまで責任（メディア責任）を負うのかという問題がそれぞれ生じている。

IV. GAF A 規制の積み残し課題

消費者取引における個人情報法と独禁法・通信事業法の重複適用をいつまで続けるのか、情報発信力が強く世論操作に悪用される懸念がある情報発信サービスのメディア責任をどう考えるか、法令を適用して問題を是正する活動を積極的に行うべきか、わが国企業はどのように備えるべきかという課題がある。

V. おわりに

わが国の GAF A 規制は実際に発生した問題事例をほぼカバーしている。海外と比較すると法令の適用（執行）が謙抑的であり、産業振興と問題は正のバランスを改めて検証する必要がある。また、わが国企業の方が規制遵守に向けた課題を多く抱えている可能性が高く、準備が急がれる。

I. はじめに

米国の巨大 IT 企業であるグーグル、アップル、フェイスブック、アマゾンの 4 社は、いずれも世界の時価総額ランキングで上位 6 位以内に入り、それぞれのデジタル市場の牽引者として一括りに「GAFA」と呼ばれている。彼らは時代の先駆者として称賛を浴びる一方で、2018 年を中心として様々な問題事例を引き起こし、各国が競って「GAFA 規制」を検討する状況に至っている。そのうち、わが国における規制の全体像を、国内外における実際の問題事例と対比しながら読み解く。

II. GAFA 規制の検討状況

わが国の GAFA 規制は、検討開始当初こそ「産業振興」に重きが置かれたが、消費者・事業者の不安・不満を受けて規制色を強めつつある。現在は「産業振興」と「弊害防止」の両睨みという立ち位置にあるといえ、過去の問題事例を受けて弊害防止の観点が強める欧米とは温度差が生じている。規制自体は、独占禁止法（独禁法）の運用の強化、独禁法を補完するデジタルプラットフォーム透明化法の制定、個人情報保護法（個情法）の改正、電気通信事業法（通信事業法）の改正を 4 本柱として進められている。

1. 検討の経緯

わが国では、政府が「未来投資戦略 2018」（2018 年 6 月）において「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」を打ち出したことが検討の起点となった。経済産業省・公正取引委員会・総務省は、検討の場として、同年 7 月に「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¹」（検討会）を設置した。検討会は、中間論点整理（2018 年 12 月）において実態調査の実施、専門組織の設置を提言するとともに、規制目的を「取引慣行等の透明性・公正性」に設定した。このうち実態調査を公正取引委員会（公取委、2019 年 1 月開始）が担い、専門組織としてデジタル市場競争本部（競争本部、同年 9 月設置）が設置された。検討会は、最終報告（同年 5 月）において独禁法の運用の強化を基本としつつ新法でこれを補完するという基本線を敷き、その具体化を競争本部に引き継いだ。また、実態調査の結果は競争本部に報告されたが、事業者の懸念を浮き彫りにするものであった。

検討会が敷いた基本線のうち独禁法の運用については、公正取引委員会が 2019 年 12 月に消費者保護に係るガイドラインを策定するとともに、企業買収規制においても企業結合ガイドラインを改正した。また、新法制定については、2020 年 2 月に「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」として閣議決定された。

一方で、個人情報保護委員会は、定例となっている個情法改正に向けた作業（3 年ごとの見直し）を進めており、また、総務省は、他省庁との共同作業と並行して通信事業法の改正作業を進めており、それらの中にデジタル・プラットフォームを意識した検討事項が含まれている。

2. 産業振興か弊害防止か

政府内の検討資料を時系列で並べると、産業振興から出発して、弊害防止の色彩を強めている状況を見て取ることができる。プライバシー保護で一貫する欧州や産業振興から弊害防止に急速にシフトする

¹ <<https://www.jftc.go.jp/soshiki/kyotsukokukai/kenkyukai/platform/index.html>>

米国に比較すると、過剰規制を排しつつ漸進的に規制を整備していく姿勢を窺うことができる。

(1) 未来投資戦略 2018

「未来投資戦略 2018²」は、ルール整備の目的として「新たなプラットフォーム型ビジネスが次々と創出され、活発な競争が行われる環境を整備する」ことを掲げる。産業振興の色彩を前面に押し出しつつも、「プラットフォームの寡占化」「デジタルプラットフォーマーの社会的責任」「利用者への公正性の確保」といった課題に言及している。別の箇所では、一部の企業や国がデータの囲い込みや独占を図る「データ覇権主義」、データを独占する一部の者が社会を支配するという「デジタル専制主義」といった記述もなされており、産業振興に留まらず「弊害防止」にも目を向けている。

(2) 検討会・中間論点整理

検討会が2018年12月12日にとりまとめた中間整理³は、プラットフォーマーは多数の消費者・事業者が参加する市場の設計・運営・管理を担っているものの、その設定したルールは透明性・公正性において問題があると整理した上で、「利用者（消費者・事業者）保護」の観点から規制を検討するよう提案している。なお、企業買収については「潜在的な競争相手の芽を摘むような形の企業結合」に対する懸念に言及する。

(3) 関係省庁「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」

経済産業省・公正取引委員会および総務省は2018年12月18日、検討会の中間論点整理などをふまえて「ルール整備の基本原則」を公表した⁴。そこでは、①プラットフォーム・ビジネスの適切な発展の促進という産業振興に係る原則と、②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、③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といった事業規制に係る原則を併記している。また、企業買収については「データやイノベーションを考慮した企業結合審査」を検討課題として掲げる。

(4) 検討会・最終報告

検討会が2019年5月21日にとりまとめた最終報告「ルール整備に関するオプション」⁵は、プラットフォーマーがもたらし得る「弊害」を具体的に記載している。すなわち、(a)自社プラットフォームにおいて公正な競争を歪める、(b)競合者の排除などで自由な競争の芽を摘む、(c)自社プラットフォームを補完する市場に不公正な方法で進出するという弊害が想定され、「これを迅速に是正し競争を取り戻す」ことが重要であるとしている。

なお、最終報告では「独禁法の運用の強化を基本としつつ新法でこれを補完する」選択肢を提示しているが、新法で補完する必要性について、(イ)独禁法の執行には時間を要する、(イ)市場が大きいだけに対

² <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/miraitousi2018_zentai.pdf>

³ <https://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/h30/dec/181212_1.html>

⁴ <<https://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/h30/dec/181218.html>>

⁵ <https://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/2019/may/190521_1.html>

処が遅れた時の被害が大きく、また、泣き寝入りも多い、(7)競争阻害とは別の観点での対応ができないという3点を掲げる。

《コラム1》両面市場とネットワーク効果

デジタル・プラットフォームを説明する際に「両面市場（多面市場）」と「ネットワーク効果」という用語を用いることが多い。

1. 両面市場（多面市場）

プラットフォームは、無料サービス（オンライン検索、SNS など）を提供して消費者を引き付ける一方で、集めた消費者へのアクセスを提供して事業者（広告主、商品・アプリの販売者など）を引き付けている。この「消費者が集まる場」と「事業者が集まる場」の2つを「両面市場」と呼ぶ。さらに検索やSNSなどに細分化して「多面市場」と呼ぶこともある。

2. ネットワーク効果

消費者が集まれば集まるほど、流通する情報量や交流する相手が増えて利便性が増し、他の消費者が呼び寄せられる（直接ネットワーク効果）。同様に、消費者が集まれば集まるほど、商品・サービスに買い手がつく機会が増大し、事業者が呼び寄せられる（間接ネットワーク効果）。ネットワーク効果が同じ属性の集団の中で働くことを「直接」と、属性をまたがって働くことを「間接」と称する。

《コラム2》デジタル・プラットフォームと市場独占

デジタル・プラットフォームは次のメカニズムを介して独占化・寡占化が進み易いとされている。

1. ネットワーク効果

利用者が増えれば増えるほど事業者や他の利用者を呼び寄せるというネットワーク効果は、先行者有利・追随者不利に働き、独占化に繋がる。

2. 規模の経済

同じコンテンツを複数の人に送信する電子書籍に見られるように、利用者数が増えれば多いほど1人当たりコストが逡減し、かつ、限界なく逡減し続けるため、規模の経済性が働き、独占化に繋がる。

3. スイッチングコスト

電子商取引（EC）市場で見られるように、継続利用のメリット（ポイントの付与、購買履歴の参照など）が増えると、別の市場に切り替えるデメリット（スイッチングコスト）も増え、追随が困難となり、独占化に繋がる。

4. データの利活用

データが集積・利用されればされるほど、新たなビジネスモデルの創出に繋がり、そこで得られるデータが更なる集積・利用を可能にして、独占化に繋がる。

3. 消費者保護に係る独禁法ガイドライン

公正取引委員会は2019年12月17日「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」と題するガイドラインを策

定・公表した⁶。

そこでは、優越的地位の濫用規制を発動する局面を「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扱いを受けても、当該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」とであると説明する。また、問題となる行為類型として「情報の取得」4 類型と「情報の利用」2 類型を列挙する。そのうち「利用目的外」と「安全管理の不備」は、取得と利用の両方に出てくる。

[優越的地位の濫用となる行為類型]

1. 個人情報等の不当な取得

- ・利用目的を消費者に知らせずに個人情報を取得すること
- ・利用目的の達成に必要な範囲を超えて消費者の意に反して個人情報を取得すること
- ・個人データ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
- ・サービスを継続して利用する消費者に対して、対価として提供を受けた個人情報等とは別に、個人情報等その他の経済上の利益の提供を受けること

2. 個人情報等の不当な利用

- ・利用目的の達成に必要な範囲を超えて消費者の意に反して個人情報を利用すること
- ・個人データ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利用すること

列挙する行為類型は個人情報法の規制対象（取得・利用・安全管理）でもあり、本件ガイドラインも重複適用⁷を排除していない。ただ、市場競争と関係のない問題行為（プライバシー侵害など）に対して本件ガイドラインを適用できないという限界がある一方で、消費者がやむを得ず同意したケースなどを念頭に「他の法令に違反しない場合であっても優越的地位の濫用として問題となり得る」としている。

4. 個人情報保護法の見直し

個人情報保護委員会は2019年12月13日「個人情報保護法 いわゆる3年ごと見直し制度改正大綱」（個人情報改正大綱）を決定・公表した⁸。

そこでは、情報取扱事業者に対する規制として、①情報漏洩時の対応の義務化、②不適正な情報利用の禁止、③事業者が公表すべき事項の拡大を検討課題に掲げた。これらが事業者一般に対する規制であるのに対し、④閲覧履歴の追跡に用いられるクッキーの取扱いの明確化、⑤海外所在事業者への法令適用、⑥データの越境移転といった検討課題は、主としてプラットフォーマーを想定している。

[情報漏洩時の対応の義務化]

重大な情報漏洩事案を明確に定めた上で、規制当局への報告や本人への通知を義務付ける。

[不適正な情報利用の禁止]

違法・不当行為の助長・誘発が懸念される方法により個人情報を利用するなどの問題事例に対処す

⁶ <https://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/2019/dec/191217_dpfgl.html>

⁷ 「行為が他の法令に照らして違反となる場合、当該他の法令に基づく規制が妨げられることはない」と記す。

⁸ <<https://www.ppc.go.jp/news/press/2019/20191213/>>

べく、適正な利用を義務付ける。

[事業者が公表すべき事項の拡大]

事業者が公表すべき事項として、個人情報の取扱体制、講じている措置の内容、データ処理の方法等を追加する。

[クッキーの法的位置づけ]

現行法でも会員情報等と紐付けられたクッキーは個人情報であることを周知する。また、個人情報でないデータに紐付けられたクッキー（非個人情報）を提供し、提供先での紐付けにより個人情報に転化するケース（現行法では想定外）について規制を整備する。

[海外事業者への適用]

情報の取扱いを海外で行う事業者を立入検査・行政処分・罰則の対象にする。

[データの越境移転]

海外事業者に国内データを移転する場合において、移転元事業者に対し、移転先でのデータ取扱いに関する情報の本人提供の充実を求める。

5. デジタルプラットフォーム透明化法案

政府は、2019年12月17日開催のデジタル市場競争会議において議論した「新法の方向性⁹」をたたき台とし、意見募集と内容修正を経て、2020年2月18日に「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¹⁰」を閣議決定した。

新法案は、デジタル物販市場やアプリストアを対象とし、市場運営者に対して、①市場参加者に対する義務、②社内体制を整備する義務、③行政当局に報告する義務をそれぞれ課す。また、市場運営者による義務の履行を確保するために、④行政当局に対する権限の付与を定める。

なお、デジタル広告市場を対象とした新法は、継続検討課題とされた。

[契約条件の開示]

重要な契約条件、例えば契約を変更する際の手続、出品を拒否・停止する際の理由の通知、データの利用範囲、検索結果の表示順位を決定する要素などを出品者に開示すること、これらの条件を変更する際に出品者に事前に通知することを市場運営者に義務付ける。

[所要の体制整備]

出品者対応のための体制、取引の公正性を確保する体制、紛争処理に係る体制などについて行政指針を策定し、指針に準拠した体制の整備を市場運営者に義務付ける。

[行政当局への報告]

市場運営者は、規制の遵守状況とその自己評価を記載した報告書を行政当局に定期的に提出する。

[行政当局への権限付与]

是正勧告、是正命令など行政当局に対して所要の権限を付与する。

⁹ <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/digitalmarket/kyosokaigi/dai2/sankou2.pdf>>

¹⁰ <http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/g20109023.htm>

6. デジタル企業を想定した企業結合ガイドライン

公正取引委員会は2019年12月17日、企業結合がデータの独占等を通じて競争制限に繋がり得ることを反映した「改定企業結合ガイドライン」を公表した¹¹。

そこでは、デジタルサービスの特性を踏まえて、①同業種のデジタル企業が企業結合を行う場合はネットワーク効果やスイッチングコストを勘案する、②データ取引における川上・川下企業が企業結合を行う場合は他社へのデータ供給の拒否の可能性を勘案する、③これら以外のデジタル企業による企業結合であっても参入可能性のある市場の競争者を減らす効果を勘案することを、それぞれ追記する。

【同業種の企業結合】

企業結合が一定の取引分野における競争に及ぼす影響について、当該一定の取引分野におけるネットワーク効果や規模の経済性等を踏まえて判断することがある。

【競争促進要素となる需要者からの競争圧力について】

例えば、ネットワーク効果の存在やスイッチングコスト等のために需要者が当事会社グループから他の供給者への供給先の切替えを行うに当たっての障壁が高い場合などでは、需要者からの競争圧力が働きにくいと考えられる。

【データ取引の川上企業と川下企業の企業結合】

データが市場において取引され得るような場合に、競争上重要なデータを有する川上市場の当事会社と当該データを活用してサービス等を提供する当事会社が垂直的企業結合を行うことにより、データの供給拒否等が行われ、川下市場の閉鎖性・排他性が生じる場合がある。

【将来における潜在的な競争者の買収】

一方当事会社が他方当事会社の市場に参入することが可能であり、実際に参入すれば他方当事会社の有力な競争者になったと見込まれる場合、一方当事会社が具体的な参入計画を有していないとしても、当該企業結合が一方当事会社の新規参入の可能性を消滅させることによって競争に及ぼす影響が大きい。

(注) ガイドラインは水平型企業結合（同業種）、垂直型企業結合（川上・川下）という用語を用いる。

7. 通信事業法の改正

電気通信審議会は、総務省・プラットフォームサービスに関する研究会¹²（2018年10月設置）の検討結果などを踏まえて、通信事業法の改正の方向性を定める答申（電気通信事業分野における競争ルール等の包括的検証¹³、2019年12月17日）を行い、政府は、この答申に基づいて同法改正案を2020年2月28日に閣議決定した。また、同研究会は、法令以外を含む制度全般の整備について検討を続け、2020年2月7日に最終報告書¹⁴をとりまとめた。

審議会答申などによれば、改正法案は、①プラットフォーム事業者（海外事業者を含む）が国内利用者を対象としてメッセージサービスやSNSを提供するときは、通信事業法の適用対象とする、②通信事業法の執行の相手方として、海外事業者に国内の代表者・代理者の設置を義務付ける、③海外事業者

¹¹ <https://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/2019/dec/191217_kiketu.html>

¹² <https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/platform_service/index.html>

¹³ <https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01kiban02_02000324.html>

¹⁴ <https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01kiban18_01000075.html>

に対しては刑事罰に代えて公表措置を講じられるようにするといった内容になるようである¹⁵。

8. 小括

以上を整理すると、消費者との関係を独禁法ガイドライン（上記3.）と個人情報法の見直し（上記4.）と通信事業法の改正（上記7.）で規制し、事業者との関係を独禁法と新法（上記5.）で規制し、プラットフォームによる市場支配を独禁法と企業結合ガイドライン（上記6.）で規制することになる。次章で説明する問題事例を含めて一覧化すると《図表1》のとおりになる。

《図表1》GAFA規制と問題事例の対比表

区分	GAFA規制	問題事例	項番
対消費者	改正個人情報法 改正通信事業法	通信内容の収集	1(1)①
		位置情報の収集	1(1)②
		クッキーの収集	1(1)③
		子供情報の収集	1(1)④
		無断公開	1(3)①
		データ共有	1(3)③
	独禁法ガイドライン	サービス規約押付け	1(4)
	3者の重複適用	自社内データ統合	1(2)①
		企業買収とデータ統合	1(2)②
		欧州GDPR違反	1(2)③
情報流出		1(3)②	
対事業者	独禁法運用強化	価格設定への介入	2(1)
		他社取引の制限	2(2)①
		アプリの販路制限	2(2)②
	新法の制定	取引条件の押付け	2(2)③
市場支配	独禁法運用強化	競合排除	3(1)
	企業結合ガイドライン	企業買収	3(2)
その他	改正通信事業法	フェイクニュース	4(2)④

(出典) SOMPO 未来研究所作成

Ⅲ. 問題事例と規制上の論点

デジタル・プラットフォームは、「消費者を集める場」と「事業者を集める場」を運営し、両者のマッチングにより収益を得ている。また、自らの属する市場において支配的地位を築いている。こうした事業構造を踏まえ、対消費者、対事業者、市場支配に分けて問題事例を概観する。

1. 対消費者に係る問題事例

プラットフォームと消費者の接点は、検索エンジンや SNS サービスの無料での利用、電子商取引（EC）市場への無料アクセスなどである。消費者は、プラットフォーム利用に係る金銭的な負担こそないものの、自らのデータを提供することを通じてプラットフォームの収益化（マネタイズ）に貢献している。したがって、消費者を「無料サービスの一方的な利用者」でなく「サービスと自らのデータと

¹⁵ 執筆時点において法案は公表されていなかった。

を交換する取引の当事者」として捉えることができる。この取引において対価として支払う「データ」については「収集」「利用」「管理」の3つの局面で問題事例が生じている。

(1) 個人情報の収集に係る問題事例

プラットフォーム事業では情報の量が優劣を決するだけに、事業者は、様々な情報を様々な方法で収集しようとする。ただ、収集する情報が法令上の「個人情報」に該当するときは、法令遵守の必要性が生じる。該当の仕方は、収集した情報が単独で「個人情報」に該当するケースと、別に収集した情報と紐付けることにより「個人情報」に該当するケースとに分かれる。

①通信内容の収集

グーグルが地図情報と現地画像を連動させるストリートビュー・サービス（2007年5月開始）に供するために、画像撮影車（ストリートビューカー）を世界的に展開して画像の撮影とWi-Fiアクセスポイント情報の収集を行っていたところ、当該車両がWi-Fiを利用する一般家庭の通信内容まで収集していたことが2010年5月に発覚した。

各国当局は直ちに調査を開始したものの最終的な対応は分かれた。フランス・ドイツなどが法令違反を認定して制裁金を課す一方、オーストラリア・イギリスなどが法令違反を認定しつつも行政指導に留めた。わが国では、総務省が電気通信事業法違反（通信の秘密の侵害）に繋がるおそれがあったと認定した上で、再発防止などを求める行政指導を行った（《図表2》）。

《図表2》グーグルのストリートビューカー問題と各国の対応

アメリカ	連邦取引委員会 ¹⁶ が2010年10月27日に是正提案を受け入れて調査を終了。司法省 ¹⁷ も2011年5月27日に是正提案を受け入れて調査を終了。連邦通信委員会 ¹⁸ が2012年4月13日に制裁金2.5万ドル支払を命令。38州司法当局 ¹⁹ が2013年3月12日に和解金700万ドルで合意。
豪州	2010年7月9日に法令違反を認定 ²⁰ 。12月3日に有罪見込が低いとして捜査終了。
イギリス	2010年11月3日に法令違反を認定 ²¹ 。
フランス	2011年3月21日に制裁金10万ユーロ支払を命令 ²²
オランダ	2011年4月19日に是正を命令 ²³
カナダ	2011年5月20日に是正を勧告 ²⁴
日本	総務省が2011年11月11日に行政指導 ²⁵
ドイツ	ハンブルグ市当局が2013年4月22日に制裁金14.5万ユーロ支払を命令 ²⁶
韓国	通信委員会が2014年1月28日に制裁金19.6万ドル支払を命令 ²⁷

(出典) SOMPO 未来研究所作成

¹⁶ <https://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/closing_letters/google-inquiry/101027googleletter.pdf>

¹⁷ <<https://epic.org/privacy/streetview/DOJ-Google-Street-View-Investigation-Letter-05272011.pdf>>

¹⁸ <<https://epic.org/privacy/streetview/FCC-Google-SV-Enforcement.pdf>>

¹⁹ New York State Office of the Attorney General, “A.G. Schneiderman Announces Multistate Settlement with Google for Violating Privacy Rights,”2013/03/12

²⁰ The Guardian, “Google Street View broke Australia’s privacy law,”2010/07/09 など

²¹ Financial Times, “UK regulator says Google broke privacy laws,”2010/11/04 など

²² BBC News, “France fines Google over Street View data blunder,”2011/03/21 など

²³ The Wall Street Journal, “Google faces new demands in Netherlands over street view data,”2011/04/20 など

²⁴ Office of the Privacy Commissioner of Canada, “Google Inc. WiFi Data Collection,” PIPEDA Report of Findings #2011-001

²⁵ <https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01kiban08_02000056.html>

²⁶ Reuters, “German state fines Google for Street View data beach,”2013/04/23 など

²⁷ The Korea Herald, “Google fined W210m for data gathering,”2014/01/28 など

規制を考える上での論点は、収集した情報が「個人情報」に該当し、かつ、同意なき収集であったことは間違いないので、法令違反（無断収集）にどのように対処するのか（法令の執行力）である。

②位置情報の収集

スマホが利用者の位置情報を暗号化しないままその内部に保存していた問題（2011年4月発覚）で韓国放送通信委員会は2011年8月3日、アップルとグーグルが暗号化を施していなかったことが位置情報保護法に違反するとして、その是正を命じた²⁸。更にアップルに対しては、位置情報サービスをOFFに設定した利用者についても位置情報を端末に保存し、自社サーバーに送信していたとして過怠金300万ウォン（2,800ドル）を課した。

位置情報は、単独では個人を識別できず「個人情報」に該当しない。しかし、行動を監視されるという消費者の不安は根強く、わが国でもSuica利用履歴販売問題²⁹（2013年7月）が起きている。ただ、データとして有用であるために、プライバシーに配慮した「安全な利用」を志向する国は多く、わが国でも個情法「匿名加工情報」制度（2017年5月30日施行）が導入された。その意味で規制を考える上での論点は残されていない。

③クッキーの収集

利用者がウェブサイトを訪問した際に端末側とサイト側で記録される閲覧履歴などの情報（クッキー）は、単独では個人を識別できず「個人情報」に該当しないが、ユーザー登録情報と紐付けて本人を識別できるようになれば「個人情報」に該当する。最初にクッキーを収集した事業者（一次収集者）が紐付けられる情報を持ってなくても、他の事業者（二次収集者）にクッキーが渡ったところで「個人情報」に転化するという事態が生じることになる。

第三者の運営するウェブサイトがフェイスブックの「いいね！」ボタンを設置すると、当該サイトの訪問者がフェイスブックの登録ユーザーであるか否かを問わず、また、「いいね！」ボタンを使用したか否かを問わず、クッキーがフェイスブックのサーバーに送信されていたことが2011年9月に発覚した。サイト運営者が「非個人情報」として収集したとしても、フェイスブックに渡ったところで「個人情報」に変わり、無断収集（同意のない二次収集）と評価される余地が生じた。本件について、ベルギー当局は2015年5月にフェイスブック・サイト運営者・利用者それぞれに対する勧告を発表し³⁰、フランス当局は2016年2月に収集データの本国転送の中止を命じ³¹、日本の個人情報保護委員会は2018年10月に本人同意取得の徹底を指導し³²、ドイツ当局は2019年2月に同意なき収集を禁止した³³。なお、欧州司法裁判所は2019年7月、本人同意を取り付ける責任がサイト運営者にもあると判断した³⁴。

²⁸ Reuters, “South Korea fines Apple \$2,855 over location data,” 2011/08/03 など

²⁹ JR 東日本が2013年7月にIC乗車券「Suica」利用履歴を個人を特定できない形で外部企業に販売したのに対し利用者説明がないなどの批判が殺到して販売停止に追い込まれた。

³⁰ <<https://www.dataprotectionauthority.be/news/13-may-belgian-privacy-commission-adopted-first-recommendation-principle-facebook>>

³¹ EURACTIV, “French watchdog orders Facebook to stop illegal data transfers to the US,” 2016/02/09

³² 個人情報保護委員会「個人情報の保護に関する法律に基づく指導について」2018/10/22

³³ The Guardian, “German regulator orders Facebook to restrict data collection,” 2019/02/07

³⁴ Court of Justice of the European Union, “The operator of a website that features a Facebook ‘Like’ button can be a controller jointly with Facebook” 2019/07/29

規制を考える上での論点は、データの二次収集者（一次収集者から提供を受けた者）に渡ったところで「個人情報」に変わる場合にどのように取り扱うべきかである。

④ 子供情報の収集

グーグル傘下のユーチューブは、米国・児童オンラインプライバシー保護法（2000年4月施行）に対応すべく、アプリを一般向けと子供向けに分離した上で子供向けアプリから収集するデータの利用を制限していたが、ログイン状態にある一般向けアプリを通じて子供が子供向け製品の広告を視聴することまでをブロックできていなかった。ユーチューブがこの問題を認識しながら子供の閲覧履歴をターゲティング広告に利用したことは同法に抵触するとして、連邦取引委員会とニューヨーク州司法長官は2019年9月、グーグルとユーチューブに制裁金1.7億ドルを課した³⁵。

規制を考える上での論点は、利用しないと説明してきた個人情報をそうと知りながら利用している（目的外利用）ことは間違いなく、違反行為にどのように対処するのか（法令の執行力）である。

（2）個人情報の利用に係る問題事例

ターゲティング広告においては、利用者のデータを集めれば集めるほど、その嗜好を絞り込んで広告精度を高めることができる。このため、広告事業を営むプラットフォーマーには、様々なサービスを通じて収集したデータを相互に紐付ける（データ統合）インセンティブが働く。このデータ統合を利用者から見ると、好みに合ったサービス利用を実現できる（利便性）一方で、自身の好みを知られているという懸念（プライバシー問題）をもたらす。

① 自社サービス間のデータ統合

1つの企業が複数のサービスを提供している場合、あるサービスで収集したデータを別のサービスに転用することは、利用者の「想定内」に収まることが多いであろう。しかし、検索サービスやSNSサービスで収集したデータを統合して、異分野とも言えるターゲティング広告に転用すると、話が別になる。

グーグルが2012年1月24日に製品・サービス別に分かれていた60以上のプライバシーポリシーを一本化するとともに、別々に収集した個人データを統合して利用者サービスを強化すると発表した³⁶ことに対して、各国当局は、様々な懸念を表明し、決着まで3年余りを要する事態に陥った。欧州連合（EU）作業部会が2012年10月16日にとりまとめた勧告書³⁷を例にとると、第1にデータ利用の目的や利用するデータの種類を中心に情報提供が不十分であること、第2にデータ統合に対して利用者の意向を反映する機会がないことを指摘している。特にデータ統合については、利用者のプロファイリング（属性や嗜好を推論すること）の精度を高め、利便性の向上とプライバシーへの踏込みの両方をもたらすだけに、その重大性に鑑みて、改めて同意を取り付ける、拒否権（オプトアウト）の機会を付与するなどの慎重な手続を求めた。

³⁵ FTC, "Google and YouTube Will Pay Record \$170 Million for Alleged Violations of Children's Privacy Law," 2019/9/4

³⁶ <<https://googleblog.blogspot.com/2012/01/updating-our-privacy-policies-and-terms.html>>

³⁷ ARTICLE 29 Data Protection Working Party, "Letter to Mr. Page," 2012/10/16

各国当局の対応は、警告、是正命令、制裁金賦課に分かれた。米国では司法長官会議が懸念事項を通知し、日本では総務省と経産省が連名で法令遵守を要請するに止めた一方で、EU では調査に乗り出した6か国がいずれも是正命令を発出し、うち2か国（スペインとフランス）が制裁金を課すなど積極的な介入が行われた（《図表3》）。

規制を考える上での論点は、利用目的の事後的変更はどこまで許されるのか、変更時に求めるべき手続として何があるのかである。

《図表3》グーグルのプライバシーポリシー変更と各国の対応

アメリカ	全米司法長官会議 ³⁸ が2012年2月22日に公開質問状を送付
日本	総務省 ³⁹ と経産省が2012年2月29日に個人情報法と電気通信事業法の遵守を通知
フランス	EU作業部会リーダーとして2012年10月16日に勧告書を発表。2013年6月20日にポリシー改定を命令 ⁴⁰ 。2014年1月9日に制裁金15万ユーロ支払を命令 ⁴¹ 。
イギリス	2013年7月4日にポリシー改定を命令 ⁴²
オランダ	2013年11月11日に報告書とりまとめ ⁴³ 。2014年12月15日にポリシー改定を命令。
スペイン	2013年12月19日に制裁金90万ユーロ支払を命令 ⁴⁴
イタリア	2014年7月10日にポリシー改定を命令 ⁴⁵
ドイツ	ハンブルク市当局が2014年9月30日に利用者への機会付与を命令 ⁴⁶

(出典) SOMPO 未来研究所作成

②企業買収に伴うデータ統合

上記①で問題となったデータ統合が、企業買収を契機として行われた事例がある。フェイスブックが2014年10月に買収した、メッセージ交換サービスのワッツアップ (WhatsApp) は、2016年8月に利用規約とプライバシーポリシーを改定し、自社サービスの利用者に関するデータをフェイスブックに移転することとした⁴⁷。このときは、利用者に対して「新ポリシーに同意する機会」を提供したため、利用者がどこまで同意したのか（同意の射程）、利用者が同意する意思を真に有していたのか（同意の有効性）、利用者のデータ支配権に反していないのか（権利の保護）が論点になった。具体的には、新ポリシーへの同意がデータ統合への同意まで意味するのか、同意しなければサービス利用を継続できないと誤解させて得た同意は有効なのか、フェイスブックを利用していない（データ統合のメリットを受けない、同意する筈のない）利用者の権利を保護できないのかという問題が提起された。

本件に関する各国当局の対応も様々に分かれた。イタリアとスペインが制裁金を課し、ドイツとフラ

³⁸ <<https://www.naag.org/naag/policy/2012-sign-on-archive.php>>

³⁹ <https://www.soumu.go.jp/menu_kyotsuu/important/kinkyu02_000117.html>

⁴⁰ CNet, “France orders Google to change its privacy policies,”2013/06/20 など

⁴¹ Reuters, “France fines Google over data privacy,”2014/01/09 など

⁴² Google, “Data Protection Act 1998 Undertaking,”2015/01/30

⁴³ Dutch Data Protection Authority, “Report of Definitive Findings,”2013/11/11

⁴⁴ Reuters, “Spain privacy watchdog fines Google for breaking data law,”2013/12/20 など

⁴⁵ Garante, “Decision Setting forth Measures Google Inc. Is Required,”2014/07/10

⁴⁶ Techcrunch, “Germany Warns Google Over User Profiling Privacy Violations,”2014/10/01 など

⁴⁷ <<https://blog.whatsapp.com/10000627/Looking-ahead-for-WhatsApp>>

ンスが命令・警告を発するという強制的な措置を講じる一方で、イギリスは、企業側が是正を約束し、当局側がその履行を監視するという自主性を加味した措置を講じている。なお、日本では、ワッツアップの普及が進んでいなかったこともあり、特段の対応がなされていない（《図表4》）。

本件の最終決着に至る前である2019年1月に、フェイスブックが自社サービスであるメッセージャーと傘下企業であるインスタグラム・ワッツアップのサービスを統合するためにデータ共有を開始すると報じられ、本件を含めた新たな展開に繋がっている。

規制を考える上での論点は、上記①「利用目的の事後的変更」に加えて、企業買収を承認する際に「データの共同利用」まで審査すべきかである。

《図表4》ワッツアップ利用者データのフェイスブック移転と各国の対応

ドイツ	ハンブルグ市当局が2016年9月27日にデータ移転の中止を命令 ⁴⁸
イギリス	2016年11月7日にデータ移転の一時停止で合意。2018年3月14日にワッツアップの是正約束を受け入れて調査を終了 ⁴⁹ 。
イタリア	同意が必須だと誤解させたとして2017年5月4日にワッツアップに制裁金300万ユーロ支払を命令 ⁵⁰
フランス	2017年12月18日にデータ移転が法令違反であると警告 ⁵¹
スペイン	2018年3月15日にワッツアップとフェイスブックに制裁金各30万ユーロ支払命令 ⁵²

(出典) SOMPO 未来研究所作成

③欧州一般データ保護規則違反

利用目的（プライバシーポリシー）に対する「同意の取り付け方」は、上記①の事例で顕在化したのが、その後も議論が収まることのないまま、欧州の一般データ保護規則（GDPR）の適用が2018年5月25日から開始されて問題が再燃した。

フランス当局は2019年1月、GDPR違反を理由としてグーグルに制裁金5,000万ユーロを課した⁵³。本件において、当局は、情報提供義務と法的根拠確保義務の2つの義務違反を認定している。情報提供については、利用目的を過度に曖昧に記載し、かつ、複数の文書に分散して記載したことが「理解可能性」と「アクセス容易性」の要件に欠けるとした。法的根拠（legal basis）については、①同意の有効性を裏付けるだけの情報が提供されていない、②チェック済みの同意欄を設置するだけでは利用者の「積極的行動」を確認できない、③利用目的毎に同意を取り付ける形式になっていないという3点を指摘している。これらの要件を全て満たして初めて「有効な同意」と言い得ることになる。

規制を考える上での論点は、利用目的に対する「同意」についてその「有効性」を判定する基準を設けるべきかである。

⁴⁸ Reuters, “German regulator orders Facebook to delete WhatsApp user data,” 2016/09/27 など

⁴⁹ ICO blog, “A win for the data protection of UK consumers” 2018/03/14

⁵⁰ Competition Policy International, “Italy: Regulator fines WhatsApp €3m for data sharing” 2017/05/06 など

⁵¹ CNIL “Data transfer from WHATSAPP to FACEBOOK: CNIL publicly serves formal notice for lack of legal basis” 2017/12/18

⁵² Bloomberg Big Law Business “Facebook, WhatsApp Fined by Spain for Failure to Obtain Consent” 2018/03/17 など

⁵³ <<https://www.cnil.fr/en/cnils-restricted-committee-imposes-financial-penalty-50-million-euros-against-google-llc>>

(3) 個人情報の管理に係る問題事例

プラットフォーム事業が扱う情報の量は膨大であり、1つのミスが桁違いの被害者を生むだけに、高度な情報管理体制を構築する必要がある。この情報管理を巡る問題事例として、無断公開、情報流出、他社とのデータ共有がある。

①無断公開

他社サービスに追従する場合において、先行社に追い付き追い越すために装備した「武器」がかえって物議を醸すことがある。ソーシャル・ネットワーキング・サービス（SNS）の台頭を受けて、グーグルは、SNS サービス「Google Buzz」を 2010 年 2 月に開始したが、その際、通信相手上位 40 名分をフォロワーとして自動的に公開する仕組みを採用した。これに対して、アメリカではプライバシー保護団体が行政当局に調査を要請し⁵⁴、カナダでは行政当局が法令違反の懸念を表明する⁵⁵事態に発展した。なお、グーグルが機能停止やサービス終了を早々に決定し、事態の進展を食い止めた。

規制を考える上での論点は、事業者には報告・公表義務を課す「情報事故」において「無断公開」がどのように取り扱われるかである。

②情報流出

社内管理の不備や外部からの攻撃により情報流出に遭遇するという点において、プラットフォームと一般企業とに相違はない。しかし、アプリを開発する外部者（企業・個人）が存在し、かつ、彼らとデータを共有しているという状況が新たな類型の情報流出をもたらす。フェイスブック上で作動する性格診断アプリの開発者がアプリで収集したデータをデータ分析会社に横流しし、受け取った会社が選挙コンサルティングに活用していたことが 2018 年 3 月に発覚した。本件では、アプリ利用者（約 30 万人）だけでなくその友だちの情報（フェイスブック保有情報）まで流出し、被害者数は 8,700 万人にまで膨らんだ。また、フェイスブックが情報の横流しに気付き、2015 年にデータ分析会社にデータ削除を要求したにも拘らず、削除の確認を怠り、被害規模を拡大させてしまった点にも批判が集まった。

各国当局の対応は、制裁金賦課と行政指導に分かれた。前者で言えば、イギリス情報保護当局⁵⁶が 2018 年 10 月に制裁金 50 万ポンドを、イタリア情報保護当局⁵⁷が 2019 年 6 月に制裁金 100 万ユーロを、米連邦取引委員会⁵⁸と米連邦証券取引委員会⁵⁹が 2019 年 7 月にそれぞれ制裁金 50 億ドルと 1 億ドルを課した。一方、わが国では個人情報保護委員会⁶⁰が 2018 年 10 月に行政指導を行った。

規制を考える上での論点は、悪質な情報流出に対して法令をどのように執行していくか（法令の執行力）である。

⁵⁴ BBC News, "Google Buzz breaks privacy laws says US watchdog," 2010/02/17 など

⁵⁵ CBC News, "Privacy watchdog rebukes Google for Buzz," 2010/02/17 など

⁵⁶ <<https://ico.org.uk/facebook-fine-20181025>>

⁵⁷ ABC News, "Italy's privacy watchdog fines Facebook 1 million euros," 2019/06/29 など

⁵⁸ <<https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2019/07/ftc-imposes-5-billion-penalty-sweeping-new-privacy-restrictions>>

⁵⁹ <<https://www.sec.gov/news/press-release/2019-140>> 制裁理由は情報流出そのものでなくリスク開示の不備である。

⁶⁰ <<https://www.ppc.go.jp/news/press/2018/20181022/>>

③外部とのデータ共有

利用者データを外部者と共有するケースは多い。フェイスブックが利用者データを広告主に提供していた問題では、米連邦取引委員会は、プライバシー保護団体の申立（2009年12月）を受けて調査し、2011年11月に和解した⁶¹（最終承認は翌年8月）。和解では、プライバシー設定の範囲を超えるデータ共有につき事前通知と同意取付けを義務付けた。

上記②の事例に際して、フェイスブックは2015年、アプリ開発者が友だちデータにアクセスできないようにシステム手当を実施したが、2018年12月にイギリス下院委員会⁶²が外部提供を継続している可能性を指摘し、米紙⁶³がデータ提供先150社のリストを報じるなど、問題が再燃している。各国当局の動きや最終判断に関する続報がなく、外部提供が制限される「個人データ」まで共有されていたのか、今後事態が動くのかは不明である。

規制を考える上での論点は、個人情報情報を外部に提供する場合にどのような手続が必要かである。

（4）サービス利用約款に係る問題事例

消費者の投稿を発信するサイトが投稿者の著作権を侵害する不公正約款を使用している点が問題となった事例がある。韓国の公正取引委員会⁶⁴は2019年3月、グーグルに対して約款の是正を勧告した。問題となったのはユーチューブの利用約款で、運営者が広範囲にコンテンツを利用できるよう許諾を押し付けた、投稿者がコンテンツを削除した後も運営者利用を可能にしていたなどの点が不公正であると認定した。

わが国では、事業者が消費者に対して「不合理」な内容の取引条件を課す事態に対して、消費者契約法と改正民法（債権法）が用意されており、規制面で言えば、デジタル・プラットフォーム事業に対して規制を追加する必要があるのかという点が問題となる。

（5）その他の問題事例

情報端末の不具合ではいくつか制裁金事例が出ている。 아이폰が突然のシャットダウンに見舞われた問題について、オーストラリア連邦裁判所は2018年6月、以前に第三者による修理を受けていた機器を無償修理の対象から除外したことが消費者法に抵触するとして罰金900万豪ドルを課した⁶⁵。

アイフォンの新モデルを発売した際に旧モデルの動作速度を意図的に落としていた問題について、イタリア当局は2018年10月、発生原因を利用者に十分に周知していなかったとして制裁金1,000万ユーロを課し⁶⁶、フランス当局は2020年2月、利用者説明が不十分であったとして制裁金2,500万ユーロを課した⁶⁷。

⁶¹ <<https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2011/11/facebook-settles-ftc-charges-it-deceived-consumers-failing-keep>>

⁶² 日本経済新聞2018年12月6日付け夕刊「英議会が内部資料を公開」

⁶³ The New York Times, “As Facebook raised a privacy wall, it carved an opening for tech giants,”2018/12/18 など

⁶⁴ 中央日報日本語版「韓国、世界で初めてYouTube 約款是正を勧告」2019/03/14 など

⁶⁵ BBC News, “Apple fined for misleading customers in Australia,”2018/06/19 など

⁶⁶ Reuters, “Italian watchdog fines Apple, Samsung over software updates,”2018/10/24 など

⁶⁷ Business Insider, “France just fined Apple \$27 million for intentionally slowing down iPhones,”2020/02/07 など

(6) 規制の検討状況

消費者との間の問題事例から浮かび上がる規制を考える上での論点は、個人情報関係が①クッキーの取扱い、②同意の有効性、③利用目的の事後的変更、④外部者とのデータ共有、⑤情報事故の取扱い、⑥法令の執行力という 6 項目であり、その他の論点として⑦不公正約款がある（《図表 5》）。これらについて、規制の現状と見直しの検討状況を概観する。

《図表 5》消費者との間の問題事例と規制上の論点

問題事例	クッキー	同意効力	目的変更	外部共有	情報事故	法令執行	約款規制
通信内容の収集						○	
位置情報の収集							
クッキーの収集	○						
子供情報の収集						○	
自社内のデータ統合			○			○	
企業買収とデータ統合			○	○		○	
欧州GDPR違反		○					
無断公開					○		
情報流出						○	
データ共有				○			
不公正約款							○

(出典) SOMPO 未来研究所作成

①クッキーの取扱い

本件については、個人情報改正大綱（上記Ⅱ－4 参照）において「端末識別子」の一種として採り上げられ、次のような整理がなされている。

- (a) 端末識別子等であっても、会員情報等と紐付けられ特定の個人を識別できるような場合は、現状でも「個人情報」に該当するので、周知徹底を図る。
- (b) 事業者自らは非個人情報を収集・分析して顧客に提供するが、顧客に渡った後に他の情報と照合されて「個人情報」に変わる事例（データマネジメント・プラットフォーム）が生じており、提供先において個人データになることが明らかな情報について、第三者提供の制限を課す。

総務省研究会の最終報告書（上記Ⅱ－7 参照）においては「端末情報」の一種として採り上げられ、「欧州での議論等も参考にしつつ、引き続き検討を深める」とする。

②同意の有効性

問題事例においては利用目的に対する同意が論点になっている。これについて現行の個人情報法は、目的外利用（法 16 条 1 項）と第三者提供（法 23 条 1 項）について本人同意を求めるが、利用目的を設定・変更する際の同意を必要としていない（法 18 条 1 項）。また、同意の有効性を裏付けるだけの情報が提供されているか、当該情報が一般人にも分かり易く記述されアクセス可能な形で提供されているか、知らないうちに同意したことになってないかといった「有効性」基準は設定されていない。この点について、個人情報改正大綱は検討課題として掲げていない。

独禁法ガイドラインでは次のような解説がなされ、本件への対応が意識されているようである。

- (a) 利用目的の説明が曖昧である、難解な専門用語によるものである、利用目的の説明文の掲載場所が容易に認識できない、分散している、他のサービスの利用に関する説明と明確に区別されていないこと等により、一般的な消費者が利用目的を理解することが困難な状況において、消費者の個人情報を取得する場合には、利用目的を消費者に知らせずに個人情報を取得したと判断される場合がある。
- (b) 消費者が、サービスを利用せざるを得ないことから、利用目的の達成に必要な範囲を超える個人情報の取得にやむを得ず同意した場合、当該同意は消費者の意に反するものと判断される場合がある。総務省研究会の最終報告書においては、いわゆる「同意疲れ」が生じているという認識を示した上で「有効な同意の取得やその際の説明の在り方について、さらに検討を深める」とする。

③利用目的の事後的変更

問題事例においては取得時に説明していなかったサービスへの転用が論点になっている。これについて現行の個情法は、利用目的の変更を、従前のものと相当の関連性を有すると合理的に認められる範囲でのみ可能とし（法 15 条 2 項）、手続として本人通知または公表を課している（法 18 条 3 項）。

個情法改正大綱は、利用目的に係る検討課題を掲げていないが、個人情報の利用について「個人情報取扱事業者は、適正とは認めがたい方法による、個人情報の利用を行ってはならない旨を明確化する」ことを掲げており、問題事例を「不適正な利用」として禁止することを可能としている。

独禁法ガイドラインでは「商品の販売を利用目的に掲げて取得した個人情報を、同意なくターゲティング広告に利用すること」を問題類型として例示しており、本件への対応が意識されているようである。

④外部とのデータ共有

問題事例は、共有先がグループ内企業である場合（企業買収とデータ統合に係る事例）とグループ外企業である場合（外部とのデータ共有に係る事例）に分かれる。現行の個情法は、これらを「共同利用」（法 23 条 4 項 3 号）と位置付け、共同利用者の範囲やそれぞれの利用目的などについて周知措置を講じることを義務付けている。なお、個情法改正大綱も独禁法ガイドラインも共同利用のあり方に言及していない。

⑤情報事故の取扱い

問題事例においては「情報流出」と「無断公開」が論点になっている。現行の個情法は、情報に関する事故（情報事故）を「個人データの漏洩・滅失・棄損」と定義するものの、事故発生時の取扱い（当局報告・事案の公表など）を法定せず、当局ガイドライン⁶⁸に委ねている。これに対して個情法改正大綱は、情報事故発生時の当局報告と本人通知を法令上の義務に格上げするとしている。実際に改正されると「情報流出（漏洩）」事例に対する当局関与の早期化⁶⁹に繋がるとする。なお、「無断公開」については、「漏洩」類型の一つとして処理されるものと思われる。

⁶⁸ <<https://www.ppc.go.jp/files/pdf/iinkaikokuzi01.pdf>>

⁶⁹ アマゾン通販サイトで2019年9月に発生した情報事故では事故報告を受けた個人情報保護委員会が翌月に再発防止等を求めており<https://www.ppc.go.jp/files/pdf/191011_houdou.pdf>、実務的には早期対応を実現している。

⑥法令の執行力

問題事例における各国当局の対応をみると、確約手続（事業者が是正内容を約束して当局がその実行を監視する）や（行政判断による）制裁金の賦課など、積極的に権限を行使して問題解決を図っている。わが国においては、現行の個情法が助言（法 33 条）、勧告・命令（法 34 条）、罰金（法 56-59 条）という多様な制裁手段を定めているものの、制度面での課題（確約手続がない、行政判断で発動できる制裁金賦課がない、裁判所判断を要する罰金の上限が 50 万円に留まる）や適用面での課題（勧告の発動が 1 件⁷⁰に留まる）がある。個情法改正大綱は、罰金の引上げを検討課題として掲げるものの、その他の論点について言及はない。

一方、現行の独禁法は、強制的な措置として是正命令（排除措置命令）と課徴金納付命令があり、事業者の自主性を尊重した確約手続（2018 年 12 月 30 日施行）も導入された。

総務省研究会の最終報告書においては、海外事業者に刑事罰を適用することは困難であるという認識を示した上で「刑事罰に代替する担保措置として、法令違反行為に関する公表など一定の措置を講ずることが適当である」とする。

⑦不公正約款

消費者取引における不公正約款は、消費者契約法と改正民法（債権法）により規制される。消費者契約法⁷¹は、不当な条項を無効にする、消費者団体による差止請求を認めるというものである。一方、改正民法（債権法）⁷²は、相手方の利益を一方的に害する条項の効力発生を認めない、事後的な変更が可能な範囲を制限するという「約款規制」を設ける。デジタル・プラットフォーマーに限った規制ではないものの、規制の枠組みとしては十分なものであり、問題事例への実際の適用（法令執行）が今後の課題である。

⑧対消費者規制の小括

規制を考える上での論点のうち「クッキーの取扱い」「同意の有効性」「利用目的の事後的変更」については、個情法・通信事業法の改正と独禁法ガイドラインの制定という具合に手段を異にするものの、新たな規制の枠組みが導入される。他方で「情報事故」については、新たな枠組みの導入はなく、実際の問題事例に適切に対処できるのか不明である。また、「不公正約款」については、消費者契約法と改正民法（債権法）が用意されており、法令適用による問題は正の積み重ねが今後の課題である。

なお、消費者との間の問題事例に対しては、個情法と通信事業法・独禁法とが重複して適用されるが、(a)個情法は一般法として幅広く適用される、(b)通信事業法・独禁法は適用範囲が限定されるものの、同意の有効性など規制を上乗せする部分があるという点を指摘できる。また「法令の執行力」に見られるように当局の執り得る手段に差異があり、問題事例の是正を整合的に行えるのかという問題に繋がる。

⁷⁰ 就職支援サイト運営者が個人データを無断で顧客企業に提供した事案。同一事案に対して 2 回の勧告を行っている <<https://www.ppc.go.jp/news/press/2019/20190826/>、<https://www.ppc.go.jp/news/press/2019/20191204/>>。

⁷¹ 詳細は消費者庁 HP <https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/consumer_contract_act/> 参照。

⁷² 改正民法（債権法）は 2020 年 4 月 1 日に施行される。

2. 対事業者に係る問題事例

プラットフォームは、集めた消費者に対するアクセスを外部の事業者（商品販売者・広告主など）に開放して収益を得ている（マネタイズ）。集めた消費者の数に比例してプラットフォームの交渉力が強まり、外部の事業者に対して、消費者向け価格の設定に介入する、不合理な取引条件を押し付けるといった問題行為を起こすようになる。

(1) 価格設定への介入に係る問題事例

事業者は消費者との取引価格（小売価格）を自由に決めることができ、そこにプラットフォームが介入することは、優越的地位の有無に拘わらず、独禁法上の問題を引き起こす。問題事例は、自社製品の高値販売を維持するために介入するケースと、自社が運営する市場の競争力を維持するために安値販売に誘導するケースとに分かれる。なお、価格設定への介入は、プラットフォームに特有の事象ではなく、規制面での追加的措置を要するものではない。

① 自社製品の販売価格への介入

メーカーは小売店向け価格（卸売価格）を、小売店は消費者向け価格（小売価格）をそれぞれ自由に決定することができ、自由な価格決定が健全な価格競争をもたらす。たとえメーカーであっても小売価格（再販売価格）に介入することは許されず、その介入は独禁法違反（再販売価格の拘束）になる。メーカーとしての立場にあるのはアップルだけであり、問題事例も同社に関するものになる。取引の相手方は、通常の小売店というより、端末販売と通信サービス提供をセットで行う通信事業者であることが多い。わが国に限っても、パソコン販売価格への介入（デスクトップ型 iMac とノート型 iBook、小売店との取引、2000 年 10 月⁷³）、 아이폰販売価格への介入（通信事業者との取引、2018 年 7 月⁷⁴）が摘発されている。 아이폰販売価格への介入は海外でも顕在化している（《図表 6》）。

なお、通信事業者との取引においては、小売価格への介入のほかに、端末購入者に対する補助を義務付けたこと、広告費・端末修理費の一部負担を求めたことも問題視された。

《図表 6》 아이폰販売を巡る各国の対応

台湾	販売プランの事前承認を義務付けたなどとして 2013 年 12 月に制裁金 7,000 万円 ⁷⁵
フランス	契約外の販売プランの提供を禁じたなどとして 2016 年 4 月に提訴 ⁷⁶
ロシア	合意した価格での販売を要求したなどとして 2017 年 3 月に法令違反を認定 ⁷⁷

(出典) SOMPO 未来研究所作成

② 電子商取引 (EC) 市場での販売価格への介入

EC 市場運営者は、他の EC 市場との競争に勝ち残るために条件の最も良い商品を確認する必要がある

⁷³ 日本経済新聞 2000 年 10 月 4 日付け朝刊「公取委、アップルに警告」

⁷⁴ <https://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/h30/jul/180711_01.html>

⁷⁵ Reuters, "Taiwan's Fair Trade Commission fines Apple for price restrictions," 2013/12/26 など

⁷⁶ 9to5Mac, "France competition watchdog says Apple owes carriers 48.5M euros," 2016/04/05 など

⁷⁷ Financial Times, "Apple found guilty of price-fixing in Russia over iPhone prices," 2017/03/15 など

り、販売者（出品者）に対する取引条件の拘束を起し易くなっている。初期に問題となった価格均衡条項（price parity policy）は、出品者が同じ商品を様々な販売経路を用いて様々な価格で販売している場合において自社市場での販売価格を最も安いものに設定するよう義務付ける。続いて問題となった最恵待遇条項（most favored treatment clause）は、価格以外の取引条件（品揃えなど）でも最も有利なものを提供するよう義務付ける。

本件に対して、ドイツ当局⁷⁸とイギリス当局⁷⁹はアマゾンの価格均衡条項について調査を開始し、同社の当該条項撤廃の申し出を受けて2013年11月に調査を終了した。欧州委員会⁸⁰はアマゾンの電子書籍販売における最恵待遇条項について2015年6月に調査を開始し、同社の運用面での改善提案を受けて2017年5月に調査を終了した。本件では、競合企業（EC市場運営者）が電子書籍の作成・販売促進・配信などにおいて画期的な方法を編み出しても、出版社経由でその情報がアマゾンに渡り、アマゾンによる追隨に繋がる点が問題視された。わが国の公正取引委員会⁸¹はアマゾンの最恵待遇条項について2016年8月に調査を開始し、同社の是正提案を受けて2017年6月に調査を終了した。本件では、出品者の事業活動を制約すること、取引条件が横並びとなり市場運営者間の競争が行われなくなること、ひいては市場運営者のイノベーション・新規参入が行われなくなることが問題視された。

最恵待遇条項自体は、他の企業でも一般的に用いられていることから、一方当事者が圧倒的な市場支配力を有する場合に限り、その利用が制限されるのであろう。

（２）取引条件に係る問題事例

プラットフォームと事業者は、交渉により両者の間の取引条件を設定する。自社優位の取引条件を相手方に呑ませる行為は、それだけであれば、何ら法令に抵触するものではない。しかし、交渉力が対等でなく、取引条件が合理的な範囲を逸脱すると、独禁法（優越的地位の濫用）上の問題となる。

なお、価格設定への介入（上記（１）参照）が相手の有する権利に制限を課すという一方的な行為であるのに対し、ここでいう取引条件の押付けは、両者が交渉して取り決めるという双方向の行為の中で発生する。

①広告事業における他社取引の制限

グーグルは、検索結果を表示する際に、併せて関連性の深い広告（検索連動型広告）を配信する事業を営んでおり、当該事業は、広告主から配信を請け負うサービス（AdWords）と外部サイトに配信するサービス（AdSense）に分かれる。同社は、自社サービスの排他的な利用を確保するために、広告主とサイト運営者に対して競合サービスの利用を制限していた。2006年から2009年までは、競合サービスの利用を禁止するという拘束力の強い方法を用いており、2009年に当該条項を撤廃したものの、AdSenseサービスにおいて自社配信広告を優先的に表示するよう義務付けた。2013年にAdWordsサー

⁷⁸ Bundeskartellamt, “Amazon abandons price parity clauses for good,” 2013/11/26

⁷⁹ Office of Fair Trading, “Investigation into suspected anti-competitive arrangements by Amazon” Case Reference CE/9692/12

⁸⁰ European Commission, “Antitrust: Commission accepts commitments from Amazon on e-books,” 2017/05/04

⁸¹ <<https://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/h29/jun/170601.html>>

ビスに係るその他の制限が是正され、以降は AdSense 調査だけが継続された。

本件に対して、米連邦取引委員会⁸²⁾は 2011 年 6 月に調査を開始し、2013 年 1 月にグーグルの改善提案を受け入れて調査を終了した。欧州委員会⁸³⁾は 2010 年 11 月に開始した調査の中で本件問題を把握し、2013 年 4 月にグーグルの改善提案を受け入れて和解に傾いたが、反対論に押されて調査続行に切り替え、2019 年 3 月に制裁金 14 億 9,000 万ユーロを課すに至っている。カナダ当局⁸⁴⁾は 2013 年に調査を開始し、2016 年 4 月にグーグルの改善提案を受け入れて調査を終了した。韓国当局⁸⁵⁾は 2007 年 2 月に AdSense 利用約款のうち片務的な条項の是正を命じた。

②アプリストアにおける開発・販売の制限

スマホ上で作動するアプリの販路（アプリストア）が制限されているため、アプリ開発者とストア運営者の交渉力較差は、他の取引に比べて開いており、ストア運営者による取引条件の強要が起き易い。

具体的な事例としては、アプリ開発に際して所定の言語・ツールを使用するよう押し付けた事例（欧州委員会⁸⁶⁾がアップルへの調査を 2010 年 4 月開始）、小売価格への介入、収集データの利用、契約内容の一方的な変更（フランス政府⁸⁷⁾がアップルとグーグルに 2018 年 3 月指摘）、自社アプリ提供開始と同時に競合する他社アプリの販売を停止した事例（ロシア当局⁸⁸⁾がアップルへの調査を 2019 年 8 月開始）といった事案が見られる。

③電子商取引（EC）市場における取引条件の押付け

市場の運営者が参加者に対して不合理な運営ルールを押し付けると、一般的には、参加者はその市場からの撤退を選択し、そうした参加者の選択が不合理なルールの淘汰に繋がる。ところが、圧倒的な販売力を誇る市場になると、参加者が市場撤退を選択できなくなり、不合理であると認識しつつルールを受け入れる（泣き寝入り）事態が生じる。運営者と参加者の交渉力に大きな較差があり、取引条件が合理的な範囲を逸脱すると、独禁法（優越的地位の濫用）上の問題となる。

最初に動いたフランス当局は、(a)アマゾンが取引条件を一方的に変更できること、(b)アマゾンが出店者アカウントを一方的に閉鎖できること、(c)アマゾンが不合理な返品まで受け付けて出店者に負担を強いること、(d)出店者に対する責任を制限していることなどを問題視した。当局は 2017 年 12 月に優越的地位の濫用を理由としてアマゾンに提訴し、パリ商業裁判所は 2019 年 9 月、アマゾンに対して罰金 400 万ユーロを課すとともに取引条件の是正を命じた⁸⁹⁾。続いて動いたドイツ当局は、出品者アカウントの一方的な閉鎖、出品者に対する責任の制限の他に、出品者の用いる製品情報・商品説明・画像などをアマゾンが自由に使用することができるという使用許諾条項を問題視した。当局は 2018 年 11 月に調

⁸²⁾ FTC, "Google agrees to change its business practices to resolve FTC competition concerns," 2013/01/03

⁸³⁾ European Commission, "Antitrust: Commission fines Google 1.49 billion euros for abusive practices," 2019/03/20

⁸⁴⁾ The Wall Street Journal, "Canada drops Google antitrust probe," 2016/04/19 など

⁸⁵⁾ HANKYOREH, "S. Korean watchdog orders Google to fix unfair contract clauses," 2007/02/26 など

⁸⁶⁾ The Wall Street Journal, "EU ends Apple antitrust probe," 2010/09/27 など

⁸⁷⁾ Reuters, "France to sue Google, Apple over developer contracts" 2018/03/14 など

⁸⁸⁾ TechCrunch, "Apple is under antitrust probe in Russia," 2019/08/08 など

⁸⁹⁾ Simmons & Simmons, "Amazon fined 4 m euros for unbalanced clauses," 2019/09/09 など

査に着手し、2019年7月にアマゾンの改善提案を受け入れて調査を終了した⁹⁰。2国の他にも、オーストリア、イタリア、欧州委員会が調査に乗り出している。

その他に、値引き販売時の差額補填を求めた事例（日本⁹¹、2018年3月調査開始）、ポイント還元サービス開始時に財源負担を求めた事例（日本⁹²、2019年2月調査開始）、自社配送サービスの利用を押し付けた事例（イタリア⁹³、2019年4月調査開始）がある。

（3）規制の検討状況

問題事例は、個別の販売契約に基づいて実行されているもの（上記（1）①）と約款・利用規約に基づいて実行されているもの（それ以外）とに分けられる。いずれも独禁法の適用により是正を行うことが可能であるが、約款・利用規約については、多数の事業者との取引条件を均質に定めていることから、個別の取引規模が小さく是正より泣き寝入りを選びがちになる、被害者数が多く迅速な救済を求められるという状況が発生し、事後是正（独禁法）より事前規制（約款規制）が望まれる。また、市場の透明性は事前規制でしか実現できないという点もあり、販売者保護のための新法（上記Ⅱ-5参照）が検討されている。

検討されている新法では、プラットフォームマーがその活動実態を自己評価して当局に報告し、当局がその報告などに基づいて必要な介入を行うこととしており、規制の枠組みとしては十分なものと考えられる。問題事例への適用の積み重ねが今後の課題である。

3. 市場支配に係る問題事例

GAF Aは、企業間競争を勝ち抜いて多くのデジタル市場で支配的地位を確立している。競争を勝ち抜くために、競合企業を圧倒する、それを傘下に収めるという2つの手段を用いており、それぞれにおける問題事例を概観する。

（1）市場支配を利用した競合排除

企業間競争に勝ち残るためには、創意工夫を凝らして自社優位を確立することが王道となるが、手っ取り早く競合企業を排除しようとする、独禁法上の問題を引き起こす。特に、新たな市場が立ち上がろうとする場合、あるいは成長途上にある市場で先行企業を追い越そうとする場合に、競合排除の誘惑が強くなる。こうした競合企業の排除は、プラットフォームマーに特有の問題でなく、規制面での追加的措置を要するものではない。

①価格比較サービスにおける問題事例（後追い参入事例）

グーグルは2002年、価格比較サービス（フルーグル、現在のグーグル・ショッピング）を開始した

⁹⁰ Reuters, "Amazon appeases German Watchdog, but EU opens new probe," 2019/07/16 など

⁹¹ 日本経済新聞 2018/03/15 付け「アマゾンに立ち入り検査」

⁹² <<https://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/2019/apr/190411.html>>

⁹³ Reuters, "Italy's competition watchdog launches probe into five Amazon companies," 2019/04/16 など

が、先行他社の提供する同種サービスを切り崩すには至らなかった。そこで2008年から、(a)検索結果を表示する際に自社の価格比較サービスへのリンクを併せて表示する、(b)競合サービスに投稿されたユーザー・レビューなどのコンテンツを無断で転用するという措置を講じて自社サービスの普及を図った。その結果、例えばイギリスではグーグルのサービスの利用が45倍に急増する一方で、競合サービスの利用が85%低下した。

本件について欧州委員会⁹⁴は2010年11月に調査を開始し、2013年4月にグーグルの是正提案を受け入れようと試みたが、反対論に押されて審査続行となり、2017年6月に制裁金24.2億ユーロを課すに至っている。同じ事例について、米連邦取引委員会⁹⁵は2011年6月に調査を開始し、法令違反がなかったとして2013年1月に調査を終了した。判断の分かれ目は、価格比較サービスの中だけの「競争」を見るのか、アマゾンやイーベイなどの小売プラットフォームを含めた「競争」を見るのかという点にあったようである。

②スマホ・アプリにおける問題事例（新規参入事例）

情報端末の主役がパソコンからスマホにシフトした2010年前後、スマホの基本ソフト（OS）で大きなシェアを握ったグーグルは、スマホ製造業者に対して自社製の検索エンジンや閲覧ブラウザをプレインストールするよう働きかけた。このプレインストールは、パソコン向けの検索エンジンで競合していた他社がスマホ市場に参入する際の大きな障壁となった。

競合企業が最初に動いたのが韓国である。パソコン検索市場の9割を押さえていた韓国企業の申立を受けて、韓国当局⁹⁶は2011年9月に立入検査を行ったが、2013年7月に調査終了が報じられた。有力なポータルサイト運営会社を有するロシアでも調査が開始され、ロシア当局⁹⁷は2015年9月にグーグルに是正を命じた。一方、欧州委員会⁹⁸は2015年4月に調査を開始し、2018年7月に制裁金43.4億ユーロを課した。

（2）企業買収による市場支配

プラットフォーマーは、一般企業と同様、新技術や新サービスを取り込むために企業買収（M&A）を駆使している。ただ、スタートアップ段階での買収（いわゆる青田買い）が多いこと、事業分野が異なることなどから当局審査に至る事例（《図表7》）は多くない。そうした中、取り込んだ新技術・新サービスが市場支配に繋がる事例が出現するに至り、当局による企業買収審査に対して新たなアプローチを求める声が高まっている。

グーグルがデータ分析会社ルッカーを買収した事例において、英当局（CMA）⁹⁹は、本件が競合企業同士の結合（水平型企業結合）と川上・川下企業の結合（垂直型企業結合）の両面を有すると認定した。すなわち、両社はビジネス・インテリジェンス・ツールの供給において競合関係にあり、また、グーグ

⁹⁴ European Commission, "Antitrust: Commission fines Google 2.42 billion euros for abusing dominance,"2017/06/27

⁹⁵ FTC, "Statement of the Federal Trade Commission regarding Google's search practices,"2013/01/03

⁹⁶ NBC News, "South Korea's fair trade commission clears Google after 2-year probe,"2013/07/18 など

⁹⁷ Recode, "Russia to Google: Unbundle Android or else,"2015/10/05

⁹⁸ European Commission, "Antitrust: Commission fines Google 4.34 billion euros for illegal practices,"2018/07/18

⁹⁹ CMA, "Completed acquisition by Google LLC of Looker Data Sciences, Inc."2020/02/13

《図表 7》 企業買収に係る主な当局審査事例

買収企業	被買収企業	本拠	業種	買収発表	買収金額	審査主体
グーグル	ダブルクリック	米	ネット広告	2007/04	31.0	取引委・欧州委
	アドモブ	米	ネット広告	2009/11	7.5	取引委
	ITAソフトウェア	米	フライト検索	2010/07	6.8	司法省
	アドメルド	米	広告最適化	2011/06	4.0	司法省
	モトローラモビリティ	米	モバイル機器	2011/08	125.0	司法省・欧州委
	ルッカー	英	データ分析	2019/06	26.0	英当局
アップル	ビーツ	米	音楽配信	2014/05	30.0	取引委
	シャザム	英	音楽アプリ	2017/12	4.0	欧州委
フェイスブック	インスタグラム	米	写真共有	2012/04	7.2	取引委
	ワッツアップ	米	メッセージ	2014/02	218.0	取引委・欧州委
アマゾン	ホールフーズ	米	食品スーパー	2017/06	137.0	取引委

(注) 米国審査は連邦取引委員会 (Federal Trade Commission) と司法省 (Department of Justice) とが分担している。

(出典) SOMPO 未来研究所作成

ルの作り出すデータをルッカーが分析するという点で川上・川下関係にあると認定した上で、それぞれが市場競争に与える影響を分析し、本件買収を承認した。なお、この事例では、買収発表 (2019 年 6 月) から当局承認 (2020 年 2 月) まで 8 か月を要している。

当局審査事例から浮かび上がる特徴として、①欧州当局は米国企業同士の買収であっても積極的に介入している、②GAF A の買収活動の活発さに比して米国当局の露出が少ない、③米欧がともに審査する事例では審査期間が長くなる、④少額事例でも審査対象になり得る、といった点を挙げるができる。

米連邦取引委員会は 2020 年 2 月 11 日、アルファベット (グーグル)、アマゾン、アップル、フェイスブック、マイクロソフトの 5 社の過去の買収事案を調査すると発表した¹⁰⁰。調査のために 2010 年 1 月から 2019 年 12 月までに実行した企業買収事案のうち当局に報告しなかったものに関する資料の提出を 5 社に命じた。将来における潜在的な競合企業の買収 (potentially anticompetitive acquisitions of nascent or potential competitors) などを調べて事前届出制のあり方を検討するとする。

(3) 規制の検討状況

市場支配を利用した競合排除 (上記 (1) 参照) については、事実認定の難しさという問題があるものの、従前から独禁法の適用で対処してきており、追加的な規制を要するものではない。企業買収による市場支配 (上記 (2) 参照) についても、基本的な状況は同様であるものの、デジタル分野に特有の判断要素を追加する必要があるということで、企業結合ガイドラインの見直し (上記 II-6 参照) が行われている。そこでは、グーグル/ルッカー買収事例で見られた「水平型企业結合」と「垂直型企业結合」だけでなく、米国で関心の高まっている「将来の潜在的な競合企業の買収」までカバーしている。市場支配に係る規制の枠組みとして抜け漏れはなさそうであり、問題事例への適用の積み重ねが今後の課題である。

¹⁰⁰ FTC press release, "FTC to Examine Past Acquisitions by Large Technology Companies" 2020/02/11

4. その他の問題事例

デジタル・プラットフォーマーは、その営む事業の特性に応じて追加的な責任を負担することがある。電子商取引（EC）市場・アプリ市場では市場運営者としての責任が、情報発信ビジネスでは発信された情報の内容（コンテンツ）を管理すべき責任がそれぞれ議論されている。

（1）市場運営者としての責任

電子商取引（EC）市場・アプリ販売市場に係るデジタル・プラットフォーマーは、市場の設計・運営・管理を担うだけでなく、決済サービスや配送サービスなどの基盤業務を通じて購入者の属性・嗜好を含む膨大なデータまで収集しており、「場を提供している」に過ぎない市場の運営者とは大きく異なる。こうした「特殊性」を勘案した責任のあり方が議論されている。

①消費者（購入者）に対する責任

アプリを購入した消費者が開発会社でなくアプリストア運営者を訴えることができるかという点が問題となった事例がある。アプリ購入者が2011年に、アップルの徴収する仲介手数料の分だけアプリが高止まりしていると主張してアップルに対し損害賠償を求める訴訟を提起したのに対し、アップルは、自社は仲介者に過ぎずアプリ価格に責任を負えないとして争っていた。米連邦最高裁¹⁰¹は2019年5月、訴訟として成立するという判断を下し、下級審における審理が続行されることになった。

電子商取引（EC）市場で商品を購入した消費者が販売会社でなく市場運営者を訴えることができるかという点が問題となった事例がある。商品の欠陥により失明した購入者が連絡をとれなくなった販売会社に代わりアマゾンに訴えた損害賠償請求訴訟において、米連邦控訴裁¹⁰²は2019年7月、アマゾンがペンシルベニア州法にいう「販売者」に該当し販売者責任を負い得ると判断して、審理が継続されることになった。

わが国でも、新聞広告を見て取引を行った消費者が広告を掲載した新聞社の責任を問えるのかという訴訟事案¹⁰³が少なからず存在し、規制の整備より訴訟による解決が適合しているように思われる。

②公正性に係る責任

電子商取引（EC）市場の運営者は、売買の執行や代金の決済などの基盤サービスを提供することを通じて取引データを蓄積する一方で、出品者に還元するデータはその一部に留まり、構造的に情報較差が生じる。これに加えて市場運営者が自らの商品を販売する場合、他の出品者の取引データを利用して自社取扱商品の品揃えを増やす、品質向上を図るといった「利益相反」が発生し易くなる。

この「二重の立場（dual role）」に立つのはアマゾンであり、優越的地位の濫用（上記2（2）③参照）に関する欧州各国の調査の際に、合わせて調査対象になっている。中でも、欧州委員会が2019年7月に開始した調査において、主な着眼点の1つに挙げられており、どのような判断が下されるのか注目される。

¹⁰¹ <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/587/17-204/>>

¹⁰² Reuters, "Amazon can be held liable for third-party seller products: U.S. appeals court," 2019/07/04

¹⁰³ 棚村政行「メディアの媒体責任」早稲田法学 80 巻 3 号 63 頁。

(2) メディアとしての責任

デジタル・プラットフォームの中には、事業者や消費者に情報発信の場を提供するものがある。こうしたプラットフォームでは、その影響力が強くなるほど悪意ある情報発信者まで引き寄せてしまい、虚偽・違法な内容（コンテンツ）の情報が発信される事態を招く。そこで、プラットフォームマーは問題のあるコンテンツを管理する責任¹⁰⁴を負うのかという議論がなされている。コンテンツの管理は表現の自由を侵害する「検閲」に類するという意見がある一方で、掲載サイトがコンテンツの信頼度を裏打ちしているので一定の管理者責任はあるという意見もある。

①違法広告

米国・司法省は、インターネット賭博禁止法の制定（2006年10月）を機に、賭博サイトの摘発を推し進める一方で、ポータルサイトが賭博サイトの広告を掲載していることにも問題意識を持った。本件について同省は2007年12月、ポータルサイト3社（マイクロソフト・グーグル・ヤフー）と和解金支払いで合意した¹⁰⁵。

②忘れられる権利

検索エンジンに個人名を入力すると過去の不名誉な新聞記事へのリンクが表示されるという問題について、欧州司法裁判所は2014年5月13日、検索エンジン運営者（グーグル）が当該リンクの表示を削除すべき義務を負うという判断を示した¹⁰⁶。当時、法制化が議論されていた「忘れられる権利¹⁰⁷」に関する先駆的な判断と位置付けられる本件裁定は、リンク元の運営者とは別の独立した責任を検索エンジン運営者に課したと評されている。検索エンジン運営者はその後、削除請求手続や請求対応要領を改善したが、削除の是非の判断が難しく、微妙な事例では引き続き裁判所判断を仰いでいる。

③違法コンテンツ

法令に抵触するコンテンツへの対応では、小さな問題事例の積み重ねが立法措置に繋がっている。

ドイツでは、違法コンテンツを列挙してその対応状況の報告・公表をSNS事業者に義務付けるSNS法が2017年6月に成立した。違法コンテンツにはヘイトスピーチなどが含まれるが、いずれも既に刑法において刑事罰の対象とされている。事業者には報告義務を課すに過ぎないが、「過剰削除」の懸念など立法過程では様々な議論が交わされたようである¹⁰⁸。

欧州連合では、テロリストコンテンツについてインターネット事業者に対しコンテンツ削除義務・苦情処理体制の整備義務・対応状況の報告義務を課す「テロリストコンテンツ防止規則¹⁰⁹」が2019年4

¹⁰⁴ インターネットサービス提供者については違法・有害情報を媒介した場合の損害賠償責任を一定範囲に留める立法措置が各国で講じられており、わが国でもプロバイダ責任制限法（2002年5月施行）がある。本文にいう「管理責任」も損害賠償責任以外のものとなる。

¹⁰⁵ Reuters, "Microsoft, Google and Yahoo settle gambling claims," 2007/12/20 など

¹⁰⁶ Court of Justice of the European Union, "An internet search engine operator is responsible for the processing that it carries out of personal data which appear on web pages published by third parties," 2014/05/13

¹⁰⁷ EU 一般データ保護規則（GDPR）では「消去権：right to erasure」として法制化された。

¹⁰⁸ 神足祐太郎「ドイツのSNS法」国立国会図書館・調査と情報 1019号。

¹⁰⁹ 正式名称は「Regulation on tackling the dissemination of terrorist content online」。

月に欧州議会で可決された。規則が施行されると、監督当局の削除命令に対して1時間以内に対応しなければならなくなる。

わが国では、政府や地方自治体に体制整備を義務付ける「ヘイトスピーチ解消法¹¹⁰」が整備されている。

④フェイクニュース

2016年米国大統領選挙において「ローマ法王がトランプ氏支持を表明」や「クリントン氏捜査中のFBI捜査官が無理心中」といった虚偽のニュースがソーシャルメディア上で大規模に拡散したことを契機として「フェイクニュース」という言葉が「世論操作」に関連付けられて注目された。本件についても立法措置を講じる国が出てきている。フランスでは「情報操作との闘いに関する法律¹¹¹」が2018年12月に成立し、シンガポールでは「フェイクニュース対策法¹¹²」が2019年5月に成立し、マレーシア・台湾・ロシアなども追随している。基本的には、政府が「世論操作」として認定したコンテンツについて、プラットフォームに削除義務を負わせることを内容とする。

(3) 規制の検討状況

市場運営者としての責任のうち消費者（購入者）に対する責任については、規制の整備より訴訟による解決が適合しているように思われる。また、公正性に係る責任については、各国とも独禁法の適用を視野に入れており、新たな規制が必要となる状況にはない。

メディアとしての責任のうち「忘れられる権利」については、表現の自由との兼ね合いもあり、各国とも裁判所判断に委ねている。それ以外のメディア責任については、個別立法で対処する国が主流となっている。わが国では、「フェイクニュース」問題について、総務省研究会の最終報告書（上記Ⅱ-7参照）が、結論的には継続検討としたものの、①自主的スキームの尊重、②わが国での実態の把握、③多様なステークホルダーの協力、④プラットフォーム事業者による対応、⑤行動ターゲティングを悪用した偽情報発信への対応、⑥ファクトチェックの推進などの検討課題を洗い出しており、今後の検討が期待される。

IV. GAFA 規制の積み残し課題

前章では、実際に起きた問題事例を「対消費者」「対事業者」「市場支配」「その他」の4つに区分して概観し、かつ、区分ごとに「規制の検討状況と積み残し課題」を整理した。これら区分のうち「対事業者」と「市場支配」については、現行の枠組みに新たな枠組みを追加して制度面で抜け漏れのない形となっている。やや課題の残る「対消費者」と「その他」について説明を補足するとともに、全体に共通する「法令適用をどこまで積極的に行うか」「わが国企業はどう備えるべきか」を説明する。

¹¹⁰ <http://www.moj.go.jp/JINKEN/jinken04_00108.html>

¹¹¹ 安藤英梨香「情報操作との闘いに関する法律」国立国会図書館・外国の立法 No.279-1、18頁など

¹¹² 三菱総合研究所「英国及び東南アジアにおけるフェイクニュース及び偽情報への対策状況」2019/07/22など

1. 消費者取引に関する枠組み

消費者取引に関する枠組みについては、個人情報法と独禁法の重複適用が本当に必要なのかという点が問題となる。個人情報法が、欧州の一般データ保護規則（GDPR）のように、事業者に対して詳細な規制を課し、行政当局による法令執行も積極的になれば、独禁法適用の必要性がなくなるからである。

しかし、わが国は、プライバシー偏重というより産業振興との両立を志向しており、個人情報法がGDPR化することは想定されない。そうであれば、「優越的地位」が認められるケースに限り独禁法を「上乗せ規制」として適用するという枠組みが必要とされる。尤も、国際的に活動する大手企業は、GDPR遵守にも対応しており、「個人情報法のGDPR化」が全く見通せない訳でもない。

2. 偽情報対応に係る積み残し課題

その他の問題事例においては、総務省研究会が積み残し課題とした「偽情報への対応」が大きな問題である。わが国において規制を必要とする問題事例が発生している訳ではないが、海外において実際に発生した問題（特に国政選挙に対する外国の介入）の重みを考えると、取り返しのつかない結果が発生する前に議論を深めておくことが重要であろう。

3. 法令の適用（執行）に係る積み残し課題

GAFa がその事業をグローバルに展開していることから、各地で同じ問題が同時に発生するという事例が少なからず存在する。そうした問題事例における各国当局の対応を比較すると、わが国当局の謙抑的な姿勢が浮かび上がる。勿論、同じ問題だといっても各国への影響が異なる以上、対処の仕方も異なってくるという事情もあろう。また、他国の指摘を受けた GAFa がグローバルに是正措置を講じるため、待っていれば是正されるという期待もあろう。ただ、産業振興と問題是正のバランスを改めて検証する必要はありそうである。

4. 日本企業にとっての課題

GAFa は、前章で紹介した問題事例において各国当局と協議を重ね、相応の是正措置を講じてきており、わが国における GAFa 規制についてもその多くをクリアできるようになっているものと思われる。その意味でわが国企業の方が対応すべき事項を多く抱えている可能性が高く、準備が急がれる。ただ、わが国企業が欧州 GDPR の適用開始に向けて遵守体制を整備したように、国内企業といえどもグローバル水準を満たす必要性はますます高まっており、乗り越えなければならない壁でもある。

V. おわりに

現在検討され、実施されたわが国の GAFa 規制は、細かな積み残し課題を抱えながらも、実際に発生した問題事例の殆どをカバーできるものと言える。ただ、海外との比較で言えば、法令の適用（執行）が謙抑的であり、産業振興と問題是正のバランスを改めて検証する必要がある。また、わが国企業の方が規制遵守に向けた課題を多く抱えている可能性が高く、準備が急がれる。

《補論》GAFA 課税

GAFA 規制と並行して、経済協力開発機構（OECD）を舞台に GAFA 課税も議論されている。

1. 問題の所在

多国籍企業による過度な租税回避について 2012 年 6 月から各国当局の議論が開始され、積み残し課題である法人課税のあり方が現在議論されている。経済協力開発機構（OECD）は 2015 年 10 月、租税回避額を 1,000～2,400 億ドルと試算し¹¹³、欧州委員会は 2018 年 3 月、デジタル企業の税負担率（9.5%）が伝統的ビジネス（23.2%）の半分以下であると試算している¹¹⁴。

2. 問題の発生原因

GAFA が消費者データを収益（マネタイズ）に変えているのに消費者の所在国に税収を落としていないことが最大の問題である。発生原因として、課税サイドでは「モノの交易」を前提とする課税原則¹¹⁵が「情報の交易」に対応できていないこと、企業サイドでは収益源である「無形資産」の特性として収益の生まれる場所・タイミングを操作できることを挙げることができる。

3. 検討状況

OECD は 2012 年 6 月に租税回避問題¹¹⁶の検討に着手し、2015 年 10 月に最終報告¹¹⁷をとりまとめたが、「デジタル経済下の法人課税のあり方」を積み残した。この課題について、欧州委員会は 2017 年 9 月に検討を開始したが、2019 年 3 月に合意を断念し¹¹⁸、各国¹¹⁹が独自税制を導入する状況に陥っている。一方、OECD は 2019 年 10 月に市中協議案¹²⁰を公表し、2020 年 1 月に関係国による大筋合意を発表¹²¹した。

4. 具体的内容

現在の OECD 枠組み案は、消費者向けビジネスを営む企業を対象とし、利益率 10%を超える部分の利益を「税源」として消費国に配分するというものである。また、各国共通の最低法人税率を定め、それを下回る課税しか行わない国があれば差分を本社所在国が課税するという租税回避防止提案を伴う。デジタル企業に特化した枠組みを諦め、代わりに「結局はどこかで課税される」という状況を作り出すことに主眼を置き、企業サイドの利益操作を無意味化しようとする試みであると解される。

¹¹³ OECD, “BEPS final report,” 2015/10/05

¹¹⁴ European Commission, “Questions and Answers on a Fair and Efficient Tax System in the EU for the Digital Single Market,” 2018/03/21

¹¹⁵ 1940 年代から海外企業は恒久的施設（PE: Permanent Establishment）を有しない限り課税されないという課税原則が存在し、2003 年には電子商取引についてサーバーを PE として取り扱うことになった（OECD モデル租税条約）が、逆にサーバーを設置しない限り課税されない状況が発生した。

¹¹⁶ BEPS（Base Erosion and Profit Shifting：税源浸食と利益移転）プロジェクトと呼ばれている。

¹¹⁷ 脚注 113 参照

¹¹⁸ 日本経済新聞 2019/03/12 付け「EU、デジタル課税を断念、財務相理事会」など

¹¹⁹ 関係法成立はフランス（徴税停止中）・イタリア（2020 年 1 月開始）、イギリス・スペインで法案準備中

¹²⁰ OECD, “Secretariat proposal for a unified approach under pillar one,” 2019/10/09

¹²¹ OECD, “International community makes important progress on the tax challenges of digitalisation” 2019/01/29