

Ⅶ. プラットフォーム企業の競争法的規制： EU における規制

王 威 駟

(本稿は2021年9月17日日中共同シンポジウム「新技術と法Ⅱ」の発言内容に基づき、2022年1月7日現在の動向を反映したものである)

一. EU のプラットフォーム企業に対する競争法規制

2010年以来、EU とドイツなどの EU 加盟国は、プラットフォーム企業の規制を積極的に推進してきた。近年の代表的な裁判例と調査活動として、欧州委員会の Google Shopping 事件決定 (2017)⁽¹⁾ Google Android 事件決定 (2018)⁽²⁾ や、欧州委員会のアップルアプリストア手数料 (いわゆる「アップル税」) 調査 (2020)⁽³⁾・アマゾンの自己優遇行為に対する調査 (2019)⁽⁴⁾、ドイツ連邦カルテル庁による Facebook のデータ収集に関わる反競争行為に対する処罰決定 (2019)⁽⁵⁾などが挙げられる。

これらの事件・調査活動は、巨大プラットフォームのデータ収集・自己優

(1) Case AT. 39740-Google Search (Shopping).

(2) Case AT. 40099-Google Android.

(3) European Commission, *Antitrust : Commission opens investigations into Apple's App Store rules* https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1073 Last Access : Jan 7, 2022.

(4) European Commission, *Antitrust : Commission opens investigation into possible anti-competitive conduct of Amazon* https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_4291 Last Access : Jan 7, 2022.

(5) Bundeskartellamt, *Bundeskartellamt prohibits Facebook from combining user data from different sources* https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2019/07_02_2019_Facebook.html Last Access : Jan 7, 2022.

遇・決済システム利用強要等の反競争行為を規制することを目的としており、EUの積極的にプラットフォーム企業を規制する姿勢を示している。しかし、注意すべきなのは、これらの事件はいずれも非常に長い時間（数年間）かかり、もしくは2022年1月7日現在に至って調査中・司法機関関係属中であり、最終結果がまだ出ていないことである。

たとえば、2017年のGoogle Shopping事件では、欧州委員会は7年間の調査をかけてGoogleの価格比較サービスGoogle Shoppingが結果において自己優遇をしたと認定し、24億ユーロの制裁金を徴収した。この決定に対し、Googleは不服を表明して一般裁判所（General Court）に訴訟を起こした。2021年11月10日、一般裁判所は欧州委員会の主張を支持した⁽⁶⁾。また、2018年のGoogle Android事件決定に対してGoogleは2021年9月に一般裁判所に訴訟を提起した⁽⁷⁾。

2020年6月に開始したアップル税に対する調査は、2019年3月Spotifyの告発によるものである⁽⁸⁾（楽天も電子書籍ストア手数料の問題で2019年に告発したと報道された⁽⁹⁾）。2021年4月、欧州委員会はAppleの行為が市場支配地位濫用に該当すると発表した⁽¹⁰⁾、2022年1月7日現在に至ってまだ正式な処罰決定が発表されていない。また、2019年7月に欧州委員会はAmazonのオンラインショッピングモールにおける反競争行為に対する調査を開始した⁽¹¹⁾。2020

(6) Judgment in Case T-612/17 Google and Alphabet v Commission (Google Shopping) : 判決において一般裁判所は欧州委員会の認定をほぼ支持したが、欧州委員会の検索エンジン市場に対する反競争効果が存在する判断を否定した。

(7) Reuters, *Google, in fight against record EU fine, slams regulators for ignoring Apple* <https://www.reuters.com/technology/google-fight-against-record-eu-fine-slams-regulators-ignoring-apple-2021-09-27/> Last Access : Jan 7, 2022.

(8) European Commission, *Supra* Note3.

(9) CNN, *European antitrust officials are investigating Apple Pay and the App Store* <https://edition.cnn.com/2020/06/16/tech/apple-eu-antitrust/index.html> Last Access : Jan 7, 2022.

(10) European Commission, *Antitrust : Commission sends Statement of Objections to Apple on App Store rules for music streaming providers* https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_2061 Last Access : Jan 7, 2022.

(11) European Commission, *Antitrust : Commission opens investigation into possible anti-competitive conduct of Amazon* <https://ec.europa.eu/>

年11月、欧州委員会は Amazon の自己優遇行為を問題視すると発表した⁽¹²⁾。

ドイツの Facebook 事件も、2019年の連邦カルテル庁の決定に対して、デュッセルドルフ高裁・連邦最高裁の意見が分かれ、Facebook のデータ収集問題が GDPR の問題かどうかについて、欧州司法裁判所 (ECJ) の先行裁定手続 (preliminary ruling procedure) に係属中となっている⁽¹³⁾。

これらの事件は、いずれもプラットフォーム企業の技術的特徴 (アルゴリズム、データ収集)、関連市場の画定、市場支配地位の認定、個人情報保護法と競争法の競合などの問題と関わっている。それらの問題に直面する EU は積極的に GAF A を代表とするプラットフォーム企業を規制してきたが、非常に長い時間がかかってしまい、多くの論点をクリアしなければならない状況になっている。

二. 構造上の問題に挑む：EU のゲートキーパー規制

以上のように、プラットフォームに対する競争法規制は非常に時間かかるだけでなく、多くの論点に関わり、困難である。

EU はこれらを「構造上の問題」にまとめている。具体的には、EU は「構造上の問題」を①構造的競争リスク (structural risks for competition) と②構造的競争不足 (a structural lack of competition) という2つの問題に分けており、これを解決しようとしている。欧州委員会の発表によれば、前者というのは、ネットワーク産業等において、事業者はティッピングなどの手法で市場を支配する地位を手に入れて競争秩序を破壊する問題である。典型例として、プラットフォーム事業者は、自社プラットフォームの利用者数を増やしてユーザーのデータを占有し、ドミナントな地位に立ち、市場への新規参入を困難にさせることが挙げられる。後者は、市場は高度集中、新規参入困難、データの

commission/presscorner/detail/en/IP_19_4291 Last Access : Jan 7, 2022.

(12) European Commission, *Antitrust : Commission sends Statement of Objections to Amazon for the use of non-public independent seller data and opens second investigation into its e-commerce business practices* https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2077 Last Access : Jan 7, 2022.

(13) Case C-252/21 : Request for a preliminary ruling from the Oberlandesgericht Düsseldorf (Germany) lodged on 22 April 2021-Facebook Inc. and Others v Bundeskartellamt.

収集が困難もしくはデータにアクセスできない等構造上の原因で、競争的機能が働かない現象、すなわち構造的市場の失敗（structural market failure）である。とくに、寡占市場において、事業者らはアルゴリズム等の技術的な手段を利用し、市場透明度を高めて市場の競争機能を損なう傾向が各産業でみられていると指摘されている⁽¹⁴⁾。

2020年6月、欧州委員会はこれらの問題を解決する新しい競争法ツール（New Competition Tool, NCT）を設計していると発表した⁽¹⁵⁾。2020年12月、NCTの成果として、「ゲートキーパー」と呼ばれる巨大プラットフォーム企業の反競争行為を規制するデジタル市場法（DMA）草案が欧州委員会に公開された⁽¹⁶⁾。同時に、デジタルサービス提供者全体を規制対象とするデジタルサービス法（DSA）草案も発表された⁽¹⁷⁾。

DMAの最大な特徴は、「ゲートキーパー」に該当するプラットフォームを規制対象とし、関連市場や市場支配地位の認定の作業を省略して、所定の義務不履行・規定違反すればただちに規制を発動できる仕組みである。そして、欧州委員会草案によれば、ゲートキーパー企業は、5年間3回以上にDMA違反してその地位を強化した場合、企業分割などの強力な構造上のエンフォースメントの発動が可能である。

具体的な適用対象は、「ゲートキーパー」に該当する「コアプラットフォームサービス（Core Platform Services, CPS）」を提供する事業者である。「コアプラットフォームサービス」という表現について、「コア＝核心的＝ごく一部

(14) European Commission, *Antitrust : Commission consults stakeholders on a possible new competition tool* https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_977 Last Access : Jan 7, 2022.

(15) *Id.*

(16) Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on contestable and fair markets in the digital sector (Digital Markets Act) COM/2020/842 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?qid=1608116887159&uri=COM%3A2020%3A842%3AFIN> Last Access : Jan 7, 2022.

(17) Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on a Single Market For Digital Services (Digital Services Act) and amending Directive 2000/31/EC COM/2020/825 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=COM%3A2020%3A825%3AFIN> Last Access : Jan7, 2022.

の「カテゴリーのサービス」に適用するのではなく、「仲介、検索、SNS、動画配信、SMS、OS、クラウド、広告」を含む非常に広い適用範囲が規定されている。

ゲートキーパー企業の認定は、売上高、ユーザー数、持続性という三つの要件で判断することとなる。

また、市場や技術の変化によってゲートキーパーに認定されたプラットフォームはゲートキーパーでなくなることもあり得るため、DMA は市場調査の手法を活用して情勢の変更などによりゲートキーパー認定を見直すことがあると規定している。

ゲートキーパーの義務と禁止行為、すなわち、ゲートキーパーに認定された企業は、何をしなければならないか、そして何をしてはならないかについては、DMA の 5 条と 6 条に規定されている。インターオペラビリティの確保、アルゴリズム・推薦システム透明化、ビジネスユーザーがプラットフォーム外でエンドユーザーに宣伝・締約することを認めるなどの義務と、プレインストールしたアプリ・ソフトのアンインストールの禁止、ビジネスユーザーから収集したデータを利用してビジネスユーザーと競争（自己優遇）などの禁止事項が挙げられている。そして、5 条と 6 条以外に、DMA は 12 条に M&A 計画の事前通知義務、13 条にプロファイリング技術に関する独立監査実施義務などの義務を規定している。

「ゲートキーパー」に認定された企業が DMA に規定された義務違反・禁止事項実施した場合、規制当局は関連市場画定、市場支配地位認定などの煩瑣な作業を省略して、直ちに規制を発動することができる。また、前述したように、制裁金のほか、ゲートキーパー企業は 5 年間少なくとも 3 回に DMA 違反と認定された場合、当該ゲートキーパーは体系的違反 (systematic infringement) に認定されて、欧州委員会は比例原則に基づき、事業分割のような強力的な救済措置を講じることができる。このように、DMA は関連市場画定、市場支配地位認定などの作業を省略し、構造措置で規制の実効性を確保することにより、いままで反競争行為をより迅速かつ的確的に規制することを目標としている。

三. EU アプローチの影響

世界的にみれば、EU のような一部の大手プラットフォームを適用対象とし

て、特殊の義務を規定する規制アプローチが広がっている。

ドイツでは、改正競争制限防止法（GWB）が2021年1月に発効し、DMAと似たような条項、19a条を導入した⁽¹⁸⁾。アメリカの場合、2021年6月に下院で提出された一連の大手プラットフォーム企業規制法案には、DMAと類似する法案が含まれている⁽¹⁹⁾。日本でも巨大IT取引透明化法⁽²⁰⁾が2021年4月に発効した。

中国では、10月29日にスーパープラットフォーム（アクティブユーザー5億以上、2種類以上の業務を営み、時価総額が10000億人民元以上、非常に強いプラットフォーム利用者のエンドユーザーとのつながりを制限する能力を有すること）を定義してその義務（公平な競争を行う、プラットフォーム利用者を平等取扱、エコシステムを開放など）を規定したが、エンフォースメントが別途規定されていない⁽²¹⁾。また、2021年11月1日に発効した中国個人情報保護法58条も、ゲートキーパープラットフォーム企業の特権の義務（コンプライアンス体制の構築、プラットフォーム規則の透明性確保、違法コンテンツ・サービスプロバイダーに対するサービス提供中止、個人情報保護に関する社会的責任報告書の公開）を規定している⁽²²⁾。

(18) Bundeskartellamt, *Amendment of the German Act against Restraints of Competition* https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2021/19_01_2021_GWB%20Novelle.html Last Access : Jan 7, 2022.

(19) *American Innovation and Choice Online Act* <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/2992/text>, *Platform Competition and Opportunity Act of 2021* <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3826/text>, *The Ending Platform Monopolies Act* <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3825/text>, *The Augmenting Compatibility and Competition by Enabling Service Switching (ACCESS) Act of 2021* <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3849/text>, *The Merger Filing Fee Modernization Act of 2021* <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/228/text> Last Access : Jan 7, 2022.

(20) 「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」

(21) 国家市場監督管理総局, 关于对《互联网平台分类分级指南(征求意见稿)》《互联网平台落实主体责任指南(征求意见稿)》公开征求意见的公告 https://www.samr.gov.cn/hd/zjdc/202110/t20211027_336137.html (最終アクセス: 2022年1月7日)

(22) 中国個人情報保護法の日本語訳について、三浦法律事務所「中国最新法令

具体的に見てみると、DMA と類似する制度を導入している諸法域では、DMA の「競争上の構造的問題」を解決しようとする目的とするものがあれば、単純に大手プラットフォーム企業に特殊の義務を賦課することを目的とするものもある。

前者の代表は、ドイツである。ドイツ改正競争法19a 条は、「市場全体の競争に最も重要な意味（“paramount cross-market significance”）を持つ企業」を規制対象としている。また、19a 条により、連邦カルテル庁は、自社の戦略的地位及び資源獲得のため、市場間競争に重要な影響（paramount significance）を与える事業者による自己優遇などの特定の行為を禁止することができる」と規定している。実際、ドイツ改正競争法施行後、ドイツ連邦カルテル庁は19a 条調査を展開した。2022年1月5日、連邦カルテル庁は Google に対する調査結果を発表した⁽²³⁾。発表によれば、Google が市場間競争に重要な影響を与える事業者に該当すると認定し、5年間19a 条に規定した諸義務を遵守しなければならない。また、アメリカ下院に提出された一連の法案も、ゲートキーパープラットフォームの自己優遇、スタートアップ企業買収、データ収集などの問題を規制することを目標としている。

後者、すなわち単純に大手プラットフォーム企業に特殊の義務を賦課することを目的とする代表は、日本の巨大 IT 取引透明化法である。日本の巨大 IT 取引透明化法は外見上、DMA の構造的措置を参考にしたものであるが、反競争行為を直接に関与せずにプラットフォーム規制の構造的問題の解決を目的とするものではない。また、強力なエンフォースメントが設けられておらず、取引条件の公開と透明化のみを中心とするこの法律自体の実効性も問われる。

四. DMA の論点と展望

欧州アプローチの特徴はゲートキーパー条項を通じて大型プラットフォーム

UPDATE Vol.4 : 「中国個人情報保護法」の全文和訳 参照。 <https://note.com/miuraandpartners/n/8b3c8d7dddc> (最終アクセス : 2022年1月7日)

(23) Bundeskartellamt, Alphabet/Google subject to new abuse control applicable to large digital companies-Bundeskartellamt determines “paramount significance across markets” https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2022/05_01_2022_Google_19a.html?nn=3591568
Last Access : Jan 7, 2022.

企業を規制するという外見上のものだけでなく、関連市場画定・市場支配地位の認定作業を省略することにより、競争上の構造的問題を迅速かつ的確に規制することでもある。

もっとも、DMAの実効性をいかに保障されるのかが問題となる。企業分割のような強力な措置は結局ほとんどに発動されるかどうかは疑わしく、事業分割のエンフォースメントは産業全体に対する影響が大きいため、宣言的なものであるという見方も成立できると考えられる。

実効性以外に、法的安定性・透明性の保障も重要な課題となる。すなわち、ゲートキーパーが客観的に認定されることと、企業分割などのエンフォースメントが比例原則の下で最後の手段として運用されることがいかに保障されるかが問題となっている。

また、ゲートキーパーの認定についても、まだ検討すべきところが多く存在している。たとえば、ゲートキーパーの認定要件には「過去3年間EU市場内の売上高が65億ユーロ以上、または、平均時価総額が650億ユーロ以上で3つの加盟国でサービス提供していること」という売上高要件が存在しているが、これにより企業がベルギー、オランダ、ルクセンブルク（いわゆる「Benelux」）3国で活動する場合、ゲートキーパーに認定されるが、ドイツで活動すればゲートキーパー認定されない可能性があるという懸念が存在している。そして、恣意的に企業をゲートキーパーに認定すべきではないという懸念が存在する一方、ある企業をゲートキーパーの認定から外すべきかどうかを判断する際に、その中小企業の意見も聴取する必要性やそのヒアリング手続なども課題になると指摘された⁽²⁴⁾。

欧州議会とEU理事会の欧州委員会DMA草案に対する修正意見⁽²⁵⁾からみれば

(24) BEREC (Body of European Regulators for Electronic Communications) のセミナー「BEREC Workshop on Market Entry in the context of the Digital Markets Act (DMA)」においてこれらの問題点が指摘された。BEREC, *BEREC Workshop on Market Entry in the context of the Digital Markets Act (DMA)* https://www.youtube.com/watch?v=qpHp66_ihWI Last Access : Jan 7, 2022.

(25) European Parliament, *Digital Markets Act : Parliament ready to start negotiations with Council* <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20211210IPR19211/digital-markets-act-parliament-ready-to-start-negotiations-with-council> Last Access : Jan 7, 2022.

Council of the European Union, *Regulating 'big tech' : Council agrees on*

ば、コアプラットフォームサービスの範囲、ゲートキーパー企業の認定要件、体系的違反の要件、加盟国との協力体制なども課題となり、交渉中の最終版の条文でこれらの論点がいかに反映されたかを検証する必要性が生じている。

五. EU アプローチへの評価：DMA は万能薬になるか？

前述したように、少なくとも現在では EU とアメリカのプラットフォーム企業規制アプローチが DMA に接近していると思われる。そして、DMA の形式、すなわちゲートキーパーを適用対象とする規制は一種のトレンドとなっているように見える。最終的に DMA は一種のグローバルスタンダードになるか、そして各国は DMA のような規制アプローチを積極的に受け入れるべきなのかという質問に直面することになる。

DMA はまだ施行していないため、これら問題を答えるには時期尚早であると考えられる。日本の場合、DMA と類似した規制ツールは独占禁止法に 9 条の事業分割条項が規定されている。しかし、独禁法 9 条を DMA のように具体的な事件で運用するのは非常に困難であると考えられる。仮に透明化法の独占禁止法関連条項が有効に運用され、もしくは独禁法自体が適切に運用されれば、わざわざ独禁法 9 条を運用する、もしくは DMA のような法律を作る必要がないと思われる。反面、既存のツールで迅速かつ的確な規制を発動できない場合、専門なプラットフォーム立法という手段を検討しなければならないことになる。

そもそも、構造的問題を有効に解決するには、DMA のような規制ツールだけでなく、規制当局の技術に対する理解も求められる。しかし、規制当局は人員、技術、予算などの制約で、プラットフォーム企業の仕組み、アルゴリズムなど技術的問題を明らかにするのは困難である。その結果、研究者や他国の競争当局は一番肝心なところを解明できず、長期的な規制活動に悪影響を与えるおそれがあると考えられる。いかに DMA のような強力なツールを手に入れたとしても、競争当局と研究者は技術の進歩に追従できなければ、将来的にアルゴリズムの進化に追いつけないことになるであろう。

この技術上の限界に対して競争当局がやるべきことは、自身のデジタル化で

enhancing competition in the digital sphere <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/11/25/regulating-big-tech-council-agrees-on-enhancing-competition-in-the-digital-sphere/> Last Access : Jan 7, 2022.

あると考える。すなわち、技術と対抗できるのは技術しかないため、競争当局もデータ・アルゴリズムなどの技術的手段を手に入れなければ、いずれ巨大プラットフォーム企業と対抗できなくなる。この点について、イギリスのCMAはDaTA Unitを設立し、すでに各分野のIT人材を募集して規制活動のデジタル化を推進している⁽²⁶⁾。

しかし、これはDMAに意味がないということではない。DMAは、煩瑣な市場画定・支配地位の認定作業を省略してより効率的に大手プラットフォーム企業の明らかな反競争行為を規制できることを期待することができる。そして、DMAの運用から得た知見・経験を生かして規制活動をアップデートし、デジタル化の実現までの時間稼ぎになると考える。その意味では、DMAの形式にこだわる必要はないが、巨大プラットフォーム企業の反競争行為をいかに迅速かつ的確に規制するかが、各法域にとっての重要な課題になる。

【付記】本研究はJSPS 科研費（若手研究）20K13386の助成を受けたものである。

(26) CMA, *The CMA DaTA unit—we're growing!* <https://competitionandmarkets.blog.gov.uk/2019/05/28/the-cma-data-unit-were-growing/> Last Access : Jan 7, 2022.