

経済産業省商務情報政策局情報経済課デジタル取引環境整備室
パブリックコメント担当 御中

「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に基づく
特定デジタルプラットフォームに対する経済産業省大臣による評価（案）」に対する意見

[提出者名]	在日米国商工会議所 (The American Chamber of Commerce in Japan)
[意見 1]	
<p>【該当箇所】 特定デジタルプラットフォームの透明性及び公正性についての評価（案） （総合物販オンラインモール、アプリストア及びデジタル広告分野） 1 頁及び 2 頁、94 頁及び 95 頁 「I はじめに」 「III おわりに」 透明化法の趣旨</p> <p>【意見内容】 共同規制の運用に関する課題 透明化法は、デジタルプラットフォームの透明性及び公正性の向上を図り、公正かつ自由な競争を促進するとともにイノベーションや利便性の向上を図ることを目的とし、その手段としては、国の関与や規制は必要最小限のものとし、目的達成に当たっては事業者による自主的な取組を尊重するものとして（透明化法第 1 条及び第 3 条参照）、「共同規制」のアプローチを採用している。 経済産業省がこの共同規制の中核として位置付けているのは、特定デジタルプラットフォーム提供者の事業の運営状況について、有識者、利用事業者や消費者の意見も聴取した上で、経済産業省において継続的に評価を実施し、その結果を公表することで対象事業者のさらなる自主的な取組を促進する、いわゆる「モニタリング・レビュー」と呼ばれる枠組みである。共同規制は、概して言えば、強制力ある介入方策と比べると、ステークホルダー間での迅速かつ柔軟な対応が容易であり、変化の激しい事業分野に適した規制手法であると考えられる。他方で、仮に恣意的な運用が行われる場合には、対話が行政による過度な働きかけとして機能し、事業者の自由かつ自主的な事業活動を萎縮させることとなりかねないリスクをはらむものでもあるため、運用する規制当局側にも一定の規律が求められるべきである。よって、在日米国商工会議所（ACCJ）は経済産業省に対して以下の規律を導入してモニタリング・レビューの実施及び大臣評価案の作成を行うよう要請する。</p> <p>1. 透明化法の目的及び基本理念と整合した実施の確保 (1) 課題 法の目的や基本理念との整合性ある実施は、モニタリング・レビューが意義ある対話の場となるための大前提である。透明化法は、デジタルプラットフォームの「透明性」や「公正性」の向上をその目的（第 1 条）として掲げており、経済産業大臣による評価も「特定デジタルプラットフォームについての透明性及び公正性について」（法第 9 条第 2 項）実施するものである。第 3 条には、基本理念として、「デジタルプラットフォーム提供者がデジタルプラットフォームの透明性及び公正性の向上のための取組を自主的かつ積極的に行うことを基本とし、国の関与その他の規制を必要最小限のものとする」と掲げている。</p>	

本来、透明化法に基づく共同規制において主に求められていることは、利用者に対する提供条件等の開示等、法律で規定されている特定デジタルプラットフォーム提供者が負う義務についての透明性・公正性についての評価であり、どのように透明性・公正性の向上を図るか、相互理解を促進するための手続・体制をいかに整備するののかについては各社の自主性に委ねられるべきである。この点は、「(大臣)評価は、あくまで、特定デジタルプラットフォーム提供者による自主的かつ積極的な取組を促すべく実施するもの」であり、「(大臣評価中の)『評価できる取組』もあくまで一例であり、当該取組の実施を強制するものではない旨、経済産業省も昨年の大臣評価案についてのパブリックコメント実施時に示しているところである。

その意味で、モニタリング会合の委員・オブザーバー発案による特定の手法が適切であるという前提に立つべきではない。例えば、対外的な説明や第三者の関与などの特定の手法が評価案に記載されているが、特定の手法を求めることは自主性を前提とする法の基本理念の範疇を超える。

また、評価案記載の事項が、透明化法に基づくモニタリング・レビューの目的や手段として合理的かつ「必要最小限のもの」か、明確な説明はなされていない。

さらに、特定デジタルプラットフォーム提供者の自主的かつ積極的な取組を基本理念とし、イノベーションとのバランスを図るという透明化法の精神を踏まえれば、特定デジタルプラットフォーム提供者の営業秘密への配慮は必要不可欠である。特に、法律上は義務付けられていない情報公開の有無のみをもって大臣評価がなされるべきではない。

(2)上記の課題に鑑み、ACCJは以下の具体的規律を提言する。

- ・当局は、国の関与が必要かつ最小限かの検証及び対外的な説明を行うこと。各社の自主性を尊重し、特定の取組の実施を事実上強制しないこと。

- ・当局は、特定デジタルプラットフォーム提供者に確認や質問を行う際、透明化法の目的や基本理念と関連を有するののかの十分な説明を行うこと。

- ・当局は、特定デジタルプラットフォーム提供者に対し営業秘密を含みうる情報の開示を求める場合、その必要性やその必要性を裏付ける事実についての十分な説明を行うこと。

2. 客観的事実に基づく対話の前提としての委員・オブザーバーの役割及び選任理由の明確化

(1) 課題

モニタリング・レビューにおける対話は、客観的事実に基づき行われるべきである。初年度公表された「デジタルプラットフォーム利用事業者向けアンケート調査結果(令和4年3月14日)」と同様の調査が今回の大臣評価案公表に当たっては実施・公表されなかった。昨年に比べ、評価根拠となる有用な事実が乏しい中で大臣評価がなされようとしているといえる。経済産業省は、同様の調査がなぜ実施・公表されなかったのか、理由を明らかにするべきであり、客観的に満足しているという声も含めて、総体的にプラットフォーム利用事業者の声を取り入れる方法を検討すべきである。また、客観的事実に基づく対話の前提として、委員・オブザーバーの選任についても、各ステークホルダーの立場のバランスが図られ、それぞれの立場からの専門的知見や多様な経験を踏まえた客観的な意見が適切に評価に参照されるように、透明性ある形で公正になされることが望ましい。さらに、透明化法は本来プラットフォームと利用事業者との間の相互理解の促進を図るものであり、法第1条では「商品等提供利用者等の利益の保護を図る」ことが目的として明記されているところ、現在の会合のメンバー構成は、主に、政策立案を行う審議会の形と同様の学識者を中心に構成されている。このことから、学識的関心に基づく政策論の議論ではなく客観的事実に基づく実務のモニタリングを行う手法として、現在のメンバー構成、審議会類似の手法が適切であるかについても、検討が行われるべきである。

- (2) 上記の課題に鑑み、ACCJ は以下の具体的規律を提言する。
- ・ 当局は、会合の参加者である委員・オブザーバーの秘密保持・利益相反排除への十分な対策を行うとともに、モニタリング・レビューの法的根拠である透明化法第9条4項（「経済産業大臣は…意見を聴くことができる」）の趣旨に立ちかえり、委員・オブザーバーに求められる位置付け・役割を明文化すること。
 - ・ 当局は、委員・オブザーバーの選任理由についての明確化を図り、各ステークホルダーの立場のバランスへの配慮を行うこと。
 - ・ 実務のモニタリングを行う手法として、学識者を中心とした審議会類似の手法が適切であるかについても、検討を行うこと。

3. プロセスの効率化

(1) 課題

ステークホルダーにとってより効率的で実践的な運用を目指すことで、透明化法上の共同規制の目的の達成に向けたより良いステークホルダー間の協働が可能となると考える。そのためには、双方、即ち、委員・オブザーバー及び特定デジタルプラットフォームにとっての不必要な負担をできる限り排除し、相互理解に必要なかつ十分な情報の共有に焦点を当てることが重要である。

(2) 上記の課題に鑑み、ACCJ は以下の具体的規律を提言する。

- ・ 年間を通したスケジュールの提示、また提示するスケジュールが特定デジタルプラットフォーム提供者にとってモニタリング・レビューを通じた自主的な改善に向けた努力の実現に当たり妥当なものであるかの検証。
- ・ レビュー会合における議論の範囲、重点レビュー事項、質問事項の事前提示。過去のモニタリング・レビューにおいて特段指摘がなされなかった事項に対する負担軽減策の実施。
- ・ 行政の頻繁な人事異動の中でも継続性・一貫性あるモニタリング・レビューが行えるような仕組みの導入。

ACCJ は、上述した規律を導入することにより、特定デジタルプラットフォーム提供者による自主的な運営改善と公正な評価のサイクルが十分に活用され、各デジタルプラットフォーム提供者のそれぞれの特徴を活かしてイノベーションを促進しつつ、利用事業者との相互理解が促進され、消費者にとっても安心して安全なプラットフォームサービスが提供されるようになることを望む。

[意見 2]

【該当箇所】

46頁、51頁、52頁、53頁、55頁、95頁等
他の政策議論への部分的言及

【意見内容】

他の規制や政策議論との重複の回避

透明化法は内閣官房により実施されている（かつ米国企業のみをターゲットとする）

「モバイル OS にかかる競争評価」の議論とは切り離して検討が行われるべきところ、委員の重複等種々の理由により、評価案において内閣官房の議論が部分的かつ誤解を与えかねない態様で引用されている。これにより、モニタリング・レビューが他の規制の方向性を後押しする形で運用されるリスクが顕在化している。

部分的に引用されている「モバイル・エコシステムに関する競争評価最終報告」に対しては多数のパブリックコメントが提出されており、内閣官房はパブリックコメントを精査し、政策の方向性への反映を検討している状況にある中、多数のパブリックコメント

の紹介や評価を行うことなく、最終報告のみを引用する姿勢は、政府によるパブリックコメント手続の軽視を示すものであり、当該報告に関連する引用の削除を求める。

また、このように、他の政策議論が進行する中、別の目的を達成するためにモニタリング・レビューのスキームが安易に利用されないよう、委員の重複を避けることを含め、十分な切り分けが行われるべきである。同様の理由から、「モバイル・エコシステムに関する競争評価最終報告」の引用を、強制力ある介入方策の検討の根拠を示すために使うことは適切ではない。よって、合理的な根拠なく、強制力ある介入方策の検討を本評価案に含めるべきではない。

本評価案は、共同規制のメリットを最大限に実現できるような内容にすべきである。本評価案に「強制力ある介入方策の検討」を含めることは透明化法の趣旨を没却するものであり、根拠にも欠ける以上、ACCJはかかる方向性を削除することを求める。

[意見 3]

【該当箇所】

51頁 脚注67

【意見内容】

他の規制や政策議論の不適切な引用例

評価案は、脚注 67 において、モバイル・エコシステム最終報告において記載されるアンケート結果を引用している。しかし、経済産業省自身が 2021 年 12 月に利用事業者向けに実施し、モニタリング会合でも使用されたアンケート調査結果を用いるべきである。評価案において経済産業省でのアンケート結果を他の政策議論でのアンケート結果に置き換える合理的な理由はない。例えば、経済産業省のアンケート結果では、App Store の利用事業者の 75.2% が「対価に見合ったサービスを受けている」又は「対価に関する運営事業者からの説明に納得している」と回答している（アンケート結果 13 頁）。

また、モバイル・エコシステム最終報告中に記載されるアンケート結果では、59.29% のデベロッパが 0%（手数料を支払っていない）と回答しているにもかかわらず、本評価案では、単に「なお、手数料を支払っていない利用事業者も一定程度存在する。」として、マイナーな一部の利用事業者が手数料を支払っていないかのような書きぶりであり、実際には過半数を超える約 6 割が支払っていないとの回答であったことを過少に表現している。

このような他の政策議論の過程でのアンケート結果の一部のみを切り出して使用し、特定プラットフォーム提供者に不利なように記載することは公平な評価とは言えない。他の政策議論の過程の資料の一部の切り取り部分は削除するか、または、少なくとも経済産業省が行ったアンケート結果と併記し、不公平な資料の取捨選択は差し控えるべきである。

[意見 4]

【該当箇所】

2頁-94頁

「II 評価」方向性及び施策の記載

【意見内容】

透明化法が対象とするデジタルプラットフォームは多面市場であり、特定デジタルプラットフォーム提供者は、利用事業者や一般消費者のほか様々なステークホルダーを考慮しながら複雑・多様な事業を運営している。このため、利用事業者に対する一定の行為は、悪意ある利用者から消費者を守るための行為であることが多くある。利用事業者の利益のみを考慮した開示が求められた場合、悪意ある利用者に悪用されるおそれがある。

たり、一般消費者に弊害が生じる場合もあり、開示を求める場合にはそうした悪用リスク等に対する配慮も不可欠である。また、特定デジタルプラットフォーム提供者それぞれのビジネスモデルや目指す方向性も様々であることから、特定デジタルプラットフォーム提供者に対して本評価案に記載される「評価できる取組」そのものを実施することが求められているものではなく、それぞれの事業運営の実態に応じた適切かつ有効な措置を自主的かつ積極的に講じることが期待されていることを明記すべきである。従って、その旨を本評価案に追記し、また、特定デジタルプラットフォーム提供者の自主性及び自律性に配慮するという透明化法の目的に沿った内容とし、誘導的なものとならないようにすることを求める。