

デジタル市場の構造的変化が デジタル政策に及ぼす影響

2022年1月25日

林 秀弥（名古屋大学）

花原克年（KDDI総合研究所）

Society5.0：デジタル市場の第1世代と第2世代

- **第1世代**：アナログ情報をデジタル化する、いわば「局所的な」**デジタルイゼーション (Digitization)** の時代。ここでは、「情報通信産業」のデジタル化が主に念頭に置かれ、それ以外の産業では、いわば効率化のツールとして、「自らが保有する」データの利活用を行って自社の事業のデジタル化を進める（という程度の話）。
- **第2世代**：ICT分野だけでなく、「**産業構造自体**」をデジタル化する時代。政府が今「データ駆動社会におけるデジタル政策」というときはこの第2世代を指す。第2世代では、産業構造全体のデジタルによって「リアルのフィジカル空間」と「デジタルのサイバー空間」の双方のデータ・情報を融合・連結して多様なサービスを展開する「**サイバー・フィジカルシステム (=CPS)**」が基本となる。

第2世代のデジタル市場において必要な視点

- 脱「規制の断片化」(fragmentation)
- 集团的消費者利益への配慮
- 成長戦略としての周波数政策

脱・規制の断片化 (fragmentation)

- DPF事業者は、単なる取引等の媒介者であるにとどまらず、全体の取引システムから最も収益を享受している存在。
- またその市場支配力を背景に、多数の消費者（個人）や事業者が参加する市場そのものを設計し運営・管理する存在ともなっている。
- DPFの設計者であるDPF事業者の責任を正面から正当化しようとしたのがEUのデジタルマーケット法（DMA）。DMAは、基本的に、GKに対するデューディリジェンス的な要素の強い法制であるが、その一方で、その違反に対しては厳しい制裁規定を備えている。
- わが国でもDPF規制について、いわゆるソフトローに期待する意見は根強いわけだが、しかし、ソフトローは厳格なエンフォースメントを伴うハードローが外枠にあってこそ機能する。それがないと、単なる規律の形骸化と弱体化を招くだけかもしれない。わが国においてDPFのビジネスモデルに即して実効的な法規整を行うためには、規制の「断片化 (fragmentation)」の弊害を避けなければならない。
- この点これまでも業法的規制から機能横断的規制への転換の必要性はしばしば指摘されてきたところでもある。わが国のあるべきデジタル市場規整を考えるにあたって、DMAの背景にある思想は参照に値する。

欧州デジタル政策（1）電子通信コード（業法的規制）

- 2002年の制定以来、数次にわたり改正、実近では2018年に改正。
- 対象は「電気通信」（telecommunications）より幅広く、将来の技術進歩を見込んで「電子」（electronic communications）とし、対象を徐々に拡大。
2018年改正では、“interpersonal communications”サービスに“number independent”（番号に依存しない対人通信サービス）が加わり、WhatsAppなどOTTが規制対象に。
- 「ネットワーク」と「サービス」を区分し（垂直統合による独占・寡占化の防止）、それぞれについて、オープンかつ効率的なアクセスを実現し、公正競争を確保する。
- そのため、SMP（Significant Market Power）を有する事業者に事前規制を課す。2009年の改定では、垂直統合された事業について、競争の効果が上がらない場合、機能分離させる義務を課す権限が各国内監督庁に付与されるなど、公正競争確保のためのルール整備を継続。一方、競争状況が確認されたサービス市場については事前規制の対象から外している。
- 2009年改正以降、利用者保護の規定が増加
（今後、エンドユーザ権利に係るレビューを予定）

欧州デジタル政策（2） 欧州データ戦略

- 欧州データ戦略（2020年）は、欧州の基本的価値や理念に基づき、すべてのEU市民のよりよい意思決定を可能にし、データの単一市場である「欧州データ空間」の創出を目標に、企業や個人が自身の生成するデータを管理できる環境を維持しつつ、社会と経済においてより多くのデータが利用可能になるとする。
- 目標に向けての課題として、**市場支配力**を有する少数のオンラインPFが大量のデータを蓄積し、自らルール設定を行っている ⇒ **欧州の価値観に基づくルール策定の必要性**
 - 1) 競争法に基づく**事後規制** ⇒ **水平的なサービス展開**から市場画定の困難さなどの限界も、また**業法的規制にもなじまない**
 - 2) **機能横断的事前規制**の導入 ⇒ デジタルマーケット法（DMA）案
デジタルサービス法（DSA）案

欧州デジタル政策（3）DMAとDSA（機能横断的規制）

1) デジタルマーケット法（DMA）案

ゲートキーパーの指定	①域内市場での大きな影響力（年間売上65億ユーロ以上等）、②ゲートキーパー機能（月間のアクティブ利用者4500万人以上かつ同ビジネス利用社1万社以上）、③強固かつ持続的な地位の享受、を満たす中核PFサービス提供事業者
目的	ゲートキーパーが、ビジネスユーザーに不公平な競争条件を課すことを防ぎ、開かれたデジタルサービス市場を実現し、またイノベーションや中小企業の成長に配慮する
義務行為	自社以外の決済機能の利用を認めること、PFを利用するビジネスユーザーに対し、活動により生まれたデータを提供すること、等
禁止行為	ビジネスユーザーから得たデータを当該事業者との競合に利用すること、IDとプラットフォームサービスの抱き合わせ、等
罰則	制裁金：上限 前年度の全世界売上高の10% 違反是正まで：上限 前年度の1日当たり平均売上高の5%を1日単位で
体系的違反：構造措置	5年間3回違反＋ゲートキーパー機能がさらに強化された場合：構造措置＝事業分割命令
企業結合	ゲートキーパー指定企業に対し、デジタル企業買収の告知義務

欧州デジタル政策（４）DMAとDSA（機能横断的規制）

２）デジタルサービス法（DSA）案

対象	義務行為
媒介サービス事業者	EU域内での連絡先・法定代理人の指名、等
PF事業者	同上＋違法コンテンツ対応、オンライン広告に対する透明性の確保、等
非常に巨大なPF事業者*	同上＋recommendシステムの基準の明確化、等

* EU域内で月間のアクティブ利用者4500万人以上（全人口の約10%）

※ 制裁金：上限 前年度の全世界売上高の6%

設備ベースの規制からサービスベースの規制に転換を

- 規制の断片化を克服するという意味では、**利用者情報の適切な取扱い促進に向けた規律整備**（総務省「電気通信事業ガバナンス検討会」での議論）が進むこと自体は評価すべき。
- **すべての電気通信事業者**（三号事業者を含む）に対して、安全管理措置等、利用者情報の適正な取扱いを確保する措置を義務づけようとすることも評価。
- ただ「利用者への影響度が大きい事業者」（1,000万人（国内消費者の約1割）以上の利用者を有する電気通信事業者）に対してのみ、業務規程策定等の追加的な規律（具体的には①電気通信役務利用者情報統括管理者の選任、②業務規程の策定、③情報取扱い方針の策定及び公表、④情報取扱い評価の実施）を義務化し、**その他の電気通信事業者については努力義務とするのはいかなるものか。**

⇒規律適用の在り方は、利用者利益の保護観点からは、利用者1000万人以上の閾値で区切るのではなく、それ以下の電気通信事業者へも非対称性なく規律適用されるのが適切ではないか。「**取扱い方針の策定・公表**」のような話は、**ユーザー数1000万人以上の大企業であろうとなかろうと、ユーザー保護の見地からは、努力義務に留めておく必要はないのではないか。**（むしろ消費者からは、自分の情報がどのように取り扱われているのかその方針さえ分からないというのは、かなり不安になるのではないか）。

(出典)電気通信事業ガバナンス検討会第12回(11/26)総務省資料

● 電気通信事業を取り巻く状況の変化に伴い、**情報の漏えい・不適正な取扱い等や通信サービスの停止**が生じた場合には、多様な個人的法益・社会的法益・国家的法益の侵害につながるおそれ。

- 1. 個人的法益**
- ✓ 情報漏えい等の防止によるユーザのプライバシーの保護
 - ✓ 通信サービスの円滑な提供を通じた、ユーザの利便性の確保
 - ✓ ユーザによる自由な情報発信や知る権利の保障

- 2. 社会的法益**
- ✓ 多様な社会経済活動や国民生活の確保、ひいてはデジタル社会の実現
 - ✓ サイバー犯罪による経済的損失の防止
 - ✓ 健全な言論環境の確保（社会の分断の回避）
 - ✓ 通信サービスに係る制度そのものに対する信頼の維持

- 3. 国家的法益**
- ✓ 健全な民主主義システムの確保
 - ✓ 要人に関する情報の悪用の防止
 - ✓ 機密データ等の窃取の防止
 - ✓ サイバー攻撃による政府機関や重要インフラの機能停止の防止

● 上記の保護法益を確保するためには、**情報の漏えい・不適正な取扱い等や通信サービス停止のリスクに適切に対処することが急務。**

⇒ 情報の漏えい・不適正な取扱い等や通信サービス停止のリスクに適切に対処するために、**リスク管理^(※)を強化することが必要。**

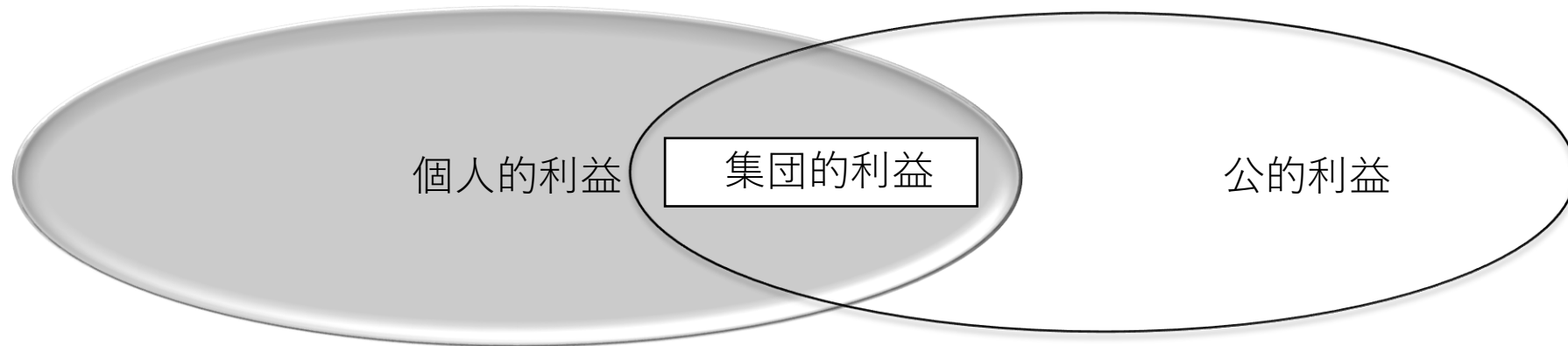
(※)リスク管理:リスクを把握・評価・分析することにより、情報の安全管理や通信設備の安全・信頼性確保等のための具体的な対策を措置

● また、これらのリスクに対するユーザの不安・懸念等も高まっており、**事業者によるリスクへの対処状況等について、ユーザからの情報開示や説明への期待**に向けた対応も求められる。

⇒ **利用者利益を保護する観点から、情報の漏えい・不適正な取扱い等や通信サービス停止のリスクへの対処状況についてのユーザへの説明・情報開示の推進が必要。**

● **リスク管理を適切に機能させるための体制の整備、ユーザへの説明・情報開示などによるアカウントビリティ・透明性の確保などを通じて、情報の漏えい・不適正な取扱い等や通信サービス停止のリスクを低減させ、上記保護法益の確保を実現する観点から、「電気通信事業ガバナンス」の在り方を検討する必要がある。**

利用者保護の視点：集团的消費者利益



- 個人的利益を束にした利益であるが、多数の被害者が「広く浅く」存在する。なお「個人的利益に繋留」されている利益

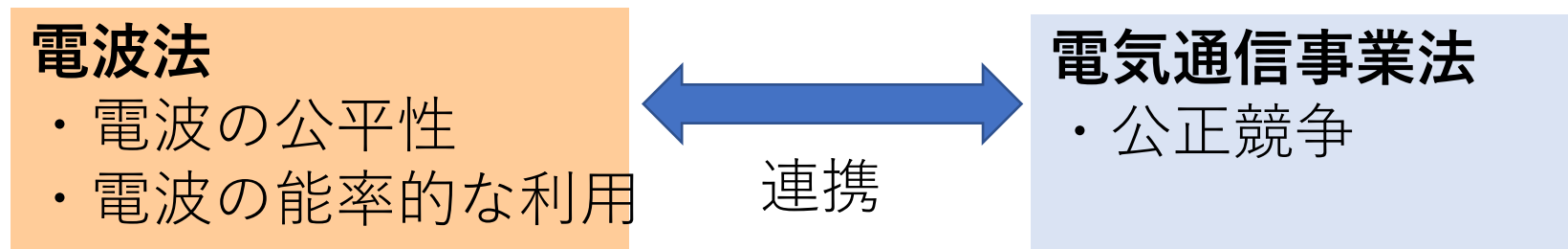
「広く浅く」 広がる消費者被害（リスク）に配慮を

- 被害者個人に自己の権利の実現を求めることは効率的ではない。
- ICTの高度化によって利益を享受できる人とそうではない人の存在
- <古典的役割分担論>
- 個人的利益→民事手続、公的利益→監督官庁による法執行・行政訴訟
- 行政的手法・行政訴訟における一般的・事前的制御と私人間の損害賠償訴訟における事後的・個別的救済

⇒古典的役割分担論だけでは足りない「マルチステークホルダーガバナンス」の必要性（デジタル5原則にいう「官民連携」）

周波数政策：電波法と電気通信事業法のリンク（連携）論

- 電気通信事業法は公正競争の観点について主に見るとともに、電波法は周波数の有効利用と公平性の観点について主に見ている。移動通信システム向け周波数が移動通信事業者の事業の根幹にも直結する重要な位置付けであることを踏まえ、**今後の電波政策において電気通信事業法に基づく競争政策とのリンクを十分考慮していくことが重要。**
- 競争政策と電波政策で十分に連携を図っていくことが適当であることが情報通信審議会答申及び電波政策ビジョン懇談会最終報告書等においても示されている。これらの提言も踏まえ、**電波法は電気通信事業法と必要に応じて連携していくことが重要。**
- 2015年改正電気通信事業法で盛り込まれたように、電気通信事業の登録の更新を受けず登録を抹消又は拒否された場合には、開設計画の認定又は無線局免許を取り消すことを可能とすることにより、**連携を図る事例が既に存在。**



周波数政策

- 周波数政策は競争政策ひいては成長戦略の一つであることを正面から認めて、連携論を法制度の面からバックアップすべきではないか。
- 少なくとも電波の「有効」利用とは、技術的視点だけでなく、経済的・社会的視点も含めて「有効」に利用されるよう判断すべきもの。
- 電波の「有効」利用を図る観点から、競争促進的な視点に立った措置を講ずることは、電波法上も必要。