



消費者保護の観点から俯瞰した デジタルプラットフォームに関する関係行政機関の動向

執筆者： 弁護士 茂木 諭
弁護士 木下 聰子

December 2021

In brief

急速に進むデジタル化に伴い、デジタルプラットフォームがいわば社会的に不可欠なインフラとしてその存在意義を増し、これにより集積されるデータの利活用に向けた環境整備等についても官民共に積極的に取り組まれているところです。

他方で、プライバシーに係る問題等、外部からは目視できないデジタル特有の複雑な仕組みから生じる消費者問題も浮き彫りになってきており、これらを解決するための早急な対応が求められています。

当初、デジタルプラットフォーム事業者による責任の所在については消極的な考えがあったものの、現在においては、デジタルプラットフォーム事業者も一定の取組みを行うべき立場にあるという考え方が浸透しつつあるように思われます。それは、法的な対応ないし社会的な要求のみに基づくのではなく、一部の関係事業者自身においても自主的に当該諸問題を踏まえて取り組みつつあることに表れているからです。

関係行政機関においては、ここ数年の間、デジタルプラットフォームに関する課題や対応策について活発に議論・検討がなされてきています。これらの議論・検討は今なお継続されているところですが、複数の省庁が分野・目的を異にして同時並行に動いている一方、実は異なる法領域における検討が交錯しているように見受けられる面もあり、その動向を有機的に把握し、理解することは容易ではありません。

そこで、本稿では導入として、消費者保護の観点から行われてきたデジタルプラットフォームに関する課題等の検討経緯について俯瞰いたします。

以下のとおり、競争政策を所管する行政機関も含まれますが、消費者保護との関係にも若干付言しながら、各行政機関の各動向について概説いたします。

1. 消費者委員会
2. 消費者庁
3. 経済産業省
4. 公正取引委員会
5. 個人情報保護委員会
6. 総務省
7. デジタル市場競争会議
8. デジタル庁(参考)

In detail

1. 消費者委員会

(1) プラットフォームが介在する取引の在り方に関する提言(2019年4月18日)

消費者委員会は、2019年4月18日、その下部組織である「オンラインプラットフォームにおける取引の在り方に関する専門調査会」(以下「本専門調査会」といいます。)による報告書¹の取りまとめを受けて、「プラットフォームが介在する取引の在り方に関する提言²」(以下「本提言」といいます。)を発出しました。

本専門調査会においては、当時プラットフォームが介在する取引そのものを対象とする特別法が存在しなかつたということを前提として既存の個別法に係る規定の整理等がなされ、その上で、プラットフォーム事業者や関係行政機関等が取り組むべき事項の検討がなされました。

その後およそ2年を経て、2021年4月28日、消費者保護政策の観点からデジタルプラットフォームを直接的に規律の対象とする新法(後記2(1)参照)が成立しました。

本提言や本専門調査会の報告書において指摘されていた問題や課題のうち一定の事項については新法により対応がなされています。

他方、例えば論点の一つとして挙げられていた CtoC 取引におけるプラットフォーム事業者の役割等については新法の対象とはならず、今後引き続き議論・検討がなされると考えられます。

したがって、本提言の発出からおよそ3年が経過しようとしているものの、なお残された論点があることを踏まえると、本専門調査会における検討や本提言に立ち返る意義は依然として残されているものと思われます。

(2) 自主規制の実効的な整備・運用の在り方に関する消費者委員会意見(2021年8月19日)

消費者委員会は、2021年8月19日、その下部組織である「消費者法分野におけるルール形成の在り方等検討ワーキング・グループ」(以下「ルール形成 WG」といいます。)による報告書³の取りまとめを受けて、「自主規制の実効的な整備・運用の在り方に関する消費者委員会意見⁴」を発出しました。

ルール形成 WG では、消費者取引分野においても自主規制を有効に活用すべき分野があるという考え方の下、様々な事業者団体等へのヒアリングを重ね、自主規制の望ましい整備・運用の在り方について検討がなされました。当該検討の中では、自主規制の整備が求められる新しい取引分野として、ターゲティング広告や CtoC 取引が取り上げられています。両分野いずれにおいても、消費者が事業者の取組みを評価し、選択できるよう、積極的な情報開示を促すことが必要であるということが示されています。

デジタルプラットフォームの仕組みは日々発展・更新し続けるものであることからすると、法改正による対応では柔軟で迅速にキャッチできない側面があります。

この点、2021年7月30日、経済産業省により、多様なステークホルダーが迅速にルールや制度をアップデートし続ける「アジャイル・ガバナンス」の実践が必要であることが示されたところです⁵。

その意味でも、ルール形成 WG において自主規制の在り方が分析検討された意義及びその参考可能性は大きいものと考えられます⁶。

¹ https://www.cao.go.jp/consumer/iinkaikouhyou/2019/houkoku/201904_online_pf_houkoku.html

² https://www.cao.go.jp/consumer/iinkaikouhyou/2019/20190418_teigen.html

³ https://www.cao.go.jp/consumer/iinkaikouhyou/2021/houkoku/202108_torihiki_rule_houkoku.html

⁴ https://www.cao.go.jp/consumer/iinkaikouhyou/2021/0819_iken2.html

⁵ 「GOVERNANCE INNOVATION Ver.2: アジャイル・ガバナンスのデザインと実装に向けて」報告書
(<https://www.meti.go.jp/press/2021/07/20210730005/20210730005.html>)

2. 消費者庁

(1) 取引デジタルプラットフォームを利用する消費者の利益の保護に関する法律 (2021年4月28日成立、同年5月10日公布、未施行)

消費者庁では、2019年12月から2021年1月まで、「デジタル・プラットフォーム企業が介在する消費者取引における環境整備等に関する検討会⁷」においてデジタル・プラットフォーム企業の役割等について消費者保護政策の観点から検討がなされ、2021年4月28日、デジタルプラットフォームを直接的に規律する「取引デジタルプラットフォームを利用する消費者の利益の保護に関する法律」(以下「取引DPF法」といいます。)が成立しました。

取引DPF法は、デジタルプラットフォームを利用して行われるBtoC型の通信販売取引の適正化等を図ることをその目的とします。その規制の対象は、「取引デジタルプラットフォーム⁸」として定義され、オンラインモールやオークションサイトがこれに該当することになりますが、後述の透明化法のように規模要件はないため、オンラインモールやオークションサイト一般に広く取引DPF法の規律が適用されることとなります。

取引DPF法による取引デジタルプラットフォーム提供者に対する主な規律は以下の通りです。

① 以下の措置を講ずる努力義務

- 消費者が販売業者等と円滑に連絡することができるようにするための措置
- 表示に関する苦情に係る事情の調査その他必要な措置
- 販売業者等の特定に資する情報の提供

② 出品停止等要請への対応

③ 販売業者等情報の開示請求への対応義務

④ 官民協議会への参加

今後、取引DPF法に係る政令及び内閣府令が制定・公布され、2022年5月を目指して、取引DPF法が施行されることが予定されています⁹。

なお、衆議院及び参議院での附帯決議においてはCtoC取引の「場」となるデジタルプラットフォームの提供者の役割について検討を行うこと等が含まれており、また、取引DPF法附則第3条によれば施行後3年を目指して見直しが行われることとなっています。この点、消費者庁は、CtoC取引における取引デジタルプラットフォームの役割の在り方に関する調査等を中心に市場の実態把握を行うことを予定しています¹⁰。

(2) 取引デジタルプラットフォーム官民協議会準備会(2021年11月2日第一回開催)

取引DPF法第6条においては、取引デジタルプラットフォームを利用する消費者の利益の保護のための取組を効果的かつ円滑に行うため、関係行政機関や消費者団体・事業者団体等から成る「取引デジタルプラットフォーム官民協議会」(以下「官民協議会」といいます。)を組織することとされています。これを受けて、官民協議会を組織するための準備として、2021年11月2日、第一回「取引デジタルプラットフォーム官民協議会準備会¹¹」(以下「本準備会」といいます。)が開催されました。今後のスケジュール案によれば、本準備会では、取引DPF法に係る内閣府令等の具体案について意見交換がなされ、官民協議会の運営方法等について意見交換がなされる予定です。

⁶ この点、ルール形成WGの報告書の参考資料(リンク先は脚注3参照)のうち参考資料4は、異なる分野・業種における自主規制を比較したものであり、今後自主規制を構築していくにあたり非常に参考になると思われます。

⁷ https://www.caa.go.jp/about_us/about_plans_and_status/digital_platform/

⁸ 定義の詳細については、取引DPF法第2条第1項参照。

⁹ 取引デジタルプラットフォーム提供者が講すべき措置に係る指針等の具体案については、2021年内を目指して公表される予定であったところ、2021年12月14日後述の取引デジタルプラットフォーム官民協議会準備会において、消費者庁が指針案を示した旨の報道がされました(なお、本稿執筆時点では報道ベースにとどまり、未だ関連資料は公表されておりません。)。

¹⁰ 2021年11月19日開催第359回消費者委員会本会議、資料1-6参照。

(https://www.cao.go.jp/consumer/iinkai/2021/359/doc/20211119_shiryou1_6.pdf)

¹¹ https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_policy/meeting_materials/review_meeting_005/

3. 経済産業省

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 (2020年5月27日成立、同年6月3日公布、2021年2月1日施行)

2020年5月27日、「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」(以下「透明化法」といいます。)が成立し、2021年2月1日から施行されています。透明化法の成立に至るまでは、内閣に設置されたデジタル市場競争本部下にあるデジタル市場競争会議において検討がなされてきました。

透明化法における規律の対象は、デジタルプラットフォームのうち、特に取引の透明性・公正性を高める必要性の高いプラットフォームを提供する事業者として指定された「特定デジタルプラットフォーム提供者¹²」です。

透明化法は、競争政策の観点から制定された法律であり、出店者等の「商品等提供利用者¹³」の利益を保護することを目的とします。

一方で、透明化法においては、商品等提供利用者のほか、消費者等の「一般利用者¹⁴」に対して開示すべき提供条件も定められています¹⁵。かかる規制は、一般利用者との取引関係における透明性を向上させることができ、一般利用者の自主的・合理的な選択を促し、その結果として商品等提供利用者との取引関係の改善につながり得るという考えに基づいています。

さらに、透明化法では、特定デジタルプラットフォーム提供者により提出された報告書等に関して、取引先事業者や学識者等のほか消費者の意見も聴取し、関係者間での課題共有や相互理解を促すこととされています¹⁶。

以上の点を踏まえると、透明化法はあくまで競争政策を主眼として立法されたものではありますが、消費者保護という観点からもその規律について留意する必要があります。

4. 公正取引委員会

(1) 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(2019年12月17日)

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¹⁷」(以下「本ガイドライン」といいます。)を公表しました。

本ガイドラインでは、個人から収集するデータは経済的価値を有するという考え方の下、「取引の相手方(取引する相手方)¹⁸」には消費者も含まれるということが明示されました。また、これを踏まえて、優越的地位の濫用となるものとして、以下のような行為類型が挙げられています。

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

¹² 透明化法第2条第6項、第4条第1項、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第四条第一項の事業の区分及び規模を定める政令参照。

¹³ 透明化法第2条第3項参照。

¹⁴ 透明化法第2条第4項参照。

¹⁵ 透明化法第5条第2項第2号参照。

¹⁶ 透明化法第9条第4項参照。

¹⁷ https://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/2019/dec/191217_dpfql.html

¹⁸ 私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律第2条第9項第5号。

- 自己の提供するサービスを継続して利用する消費者に対して、消費者がサービスを利用するための対価として提供している個人情報等とは別に、個人情報等その他の経済上の利益を提供させること。

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

本ガイドラインに基づく取組みについては、個人情報保護委員会と必要な範囲で連携を図ることとされ、個人情報保護委員会は、本ガイドライン案が公表されたと同時に、2019年8月29日付でその考え方を公表しています¹⁹。

本ガイドラインについては、個人情報保護法²⁰とのすみ分け等、実際の適用場面がなお定かでない面があり、今後の運用状況を注視する必要があります。

(2) デジタル・プラットフォーマーの取引慣行等に関する実態調査報告書

デジタル広告分野の取引実態に関する最終報告書(2021年2月17日)

公正取引委員会は、デジタル広告の取引実態に関する調査を実施し、2021年2月17日、「デジタル広告分野の取引実態に関する最終報告書」(以下「デジタル広告最終報告書」といいます。)を公表しました。

デジタル広告最終報告書においては、実態調査の結果問題となり得る行為の例として、対消費者との関係では、下記2点を挙げています。これらは優越的地位の濫用となるおそれがあると示され、各々以下の対応が望まれています。

- ① 利用目的を知らせずに個人情報を取得する行為
(例:プライバシーポリシーの不明確さ)
→取得する情報とその利用目的の対応を明確にすることが望ましい。
- ② 利用目的の達成に必要な範囲を超えて個人情報を利用する行為
(例:オプトアウト後のユーザー情報利用)
→情報利用についての明確な説明をすることが望ましい。

デジタル広告最終報告書は、デジタル市場競争会議ワーキンググループ²¹において報告がなされており、また、後述の「デジタル広告市場の競争評価 最終報告」においても言及されています。

(3) データ市場に係る競争政策に関する検討会／報告書(2021年6月25日)

公正取引委員会は、2021年6月25日、データ市場に係る競争政策に関する検討会の報告書(以下「データ市場報告書」といいます。)を公表しました。

データ市場報告書は、データに係る取引の場だけではなく、データを活用した商品・サービスがユーザーに提供される場も含めたデータ流通の場を「データ市場」と解した上で、競争政策上の課題等を整理したものです。

その課題の一つとしてプライバシーに対する懸念が挙げられており、パーソナルデータの取扱いについての説明の質を高め、適切に同意を取得すること等が重要であるとされています。

¹⁹ <https://www.ppc.go.jp/news/press/2019/20190829/>

²⁰ 個人情報の保護に関する法律。

²¹ 同ワーキンググループ第20回(https://www.kantei.go.jp/jp/singi/digitalmarket/kyosokaigi_wg/dai20/index.html)。

5. 個人情報保護委員会

令和 2 年改正個人情報保護法

(2020 年 6 月 5 日成立、同月 12 日公布、2022 年 4 月 1 日全面施行)

2020 年 6 月 5 日、「個人情報の保護に関する法律等の一部を改正する法律」(以下「令和 2 年改正個人情報法」といいます。)が成立し、2022 年 4 月 1 日から全面施行されます。令和 2 年改正個人情報法を踏まえた各種ガイドラインの改正も既に行われているところです。

令和 2 年改正個人情報法においては、利用停止・消去等の個人の請求権についての要件が緩和されたほか、「個人関連情報²²」の第三者提供の制限、すなわち、提供元では個人データに該当しないものの、提供先において個人データとなることが想定される情報の第三者提供について、本人同意が得られていること等が義務付けられます²³。

6. 総務省

(1) プラットフォームサービスに関する研究会／中間とりまとめ(2021 年 9 月 15 日公表)

総務省の「プラットフォームサービスに関する研究会²⁴」(以下「本研究会」といいます。)は、2020 年 2 月 7 日、最終報告書²⁵を公表しました。本研究会では大きく、プラットフォームサービスに係る以下の事項が検討されてきました。

- ① 利用者情報の適切な取扱いの確保
- ② フェイクニュースや偽情報への対応
- ③ トラストサービスの在り方

このうち上記①の利用者情報の適切な取扱いの確保については、「プラットフォームサービスに係る利用者情報の取扱いに関するワーキング・グループ」(以下「利用者情報 WG」といいます。)を立ち上げた上で引き続き検討がなされ、別途、本研究会本体により検討がなされていたインターネット上の違法有害情報への対応とともに、2021 年 9 月 15 日、中間とりまとめ²⁶(以下「本中間とりまとめ」といいます。)が公表されました。

本中間とりまとめの中で、利用者情報の適切な取扱いの確保については、今後の対応の方向性として、電気通信事業法等における制度化の妥当性等について検討を進めることのほか、「電気通信事業における個人情報保護に関するガイドライン」(以下「電気通信事業 GL」といいます。)における対応を行う旨が示されました。

これを受け、利用者情報 WG において引き続き電気通信事業 GL 改正に向けた検討が行われています。²⁷

今後の予定としては、年内に改正案をパブリックコメントにかけ、2022 年 4 月に改正された電気通信事業 GL が施行されるようです²⁸。

なお、本研究会における検討は、後述のデジタル市場競争会議による最終報告で言及された課題⑩への対応につながるものと考えられます。

²² 生存する個人に関する情報であって、個人情報、仮名加工情報及び匿名加工情報のいずれにも該当しないもの(令和 3 年 5 月 12 日成立の「デジタル社会の形成を図るための関係法律の整備に関する法律」に基づく一部改正後の個人情報の保護に関する法律(以下「令和 3 年改正個人情報法」といいます。)第 2 条第 7 項)。例えば、cookie 等。

²³ 令和 3 年改正個人情報法第 31 条。

²⁴ https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/platform_service/index.html

²⁵ https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01kiban18_01000075.html

²⁶ https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01kiban18_01000128.html

²⁷ 2021 年 11 月 2 日の会議においては、その骨子案が、同年 12 月 1 日の会議においては、電気通信事業 GL の改正案が議事の一つとして挙げられています(なお、本稿時点では当該改正案は公表されておりません。)。

²⁸ 利用者情報 WG 第 7 回資料 1 参照。

(https://www.soumu.go.jp/main_content/000776305.pdf)

7. デジタル市場競争会議

デジタル広告市場の競争評価 最終報告(2021年4月27日)

内閣のデジタル競争本部下にあるデジタル市場競争会議は、2021年4月27日、「デジタル広告市場の競争評価 最終報告²⁹」(以下「本最終報告」といいます。)を公表しました。

本最終報告においては、デジタル広告市場について、透明性やデータ囲込等の10項目の課題が挙げられ、そのうち、課題⑩として、パーソナルデータの取得・利用に係る懸念が含まれています。具体的には、ターゲティング広告のためにプラットフォーム事業者などが取得・利用するパーソナル・データの扱いにつき、以下の問題提起がなされています。

- ① データの取得・利用に関する透明性や同意のコントロールの実効性が適切に担保されているか
- ② ユーザーの認知限界を踏まえ、事業者側に適切な配慮や取扱いが行われているか

上記への対応の方向性の一つとして、以下の点について、総務省の電気通信事業 GL の見直しにより対応するということが挙げられており、見直しに当たっては個人情報保護委員会や業界団体とも連携するとされています。

- 取得する情報の内容、取得・使用の条件の開示
- ターゲティング広告を実施する旨及び事前の設定の機会やオプトアウト機会の提供についての開示
- 消費者がデータの取得・利用を拒否した場合の、サービスを利用するオプションの提供の可否の開示
- データ・ポータビリティの可否・方法の開示

8. 【参考】デジタル庁

プラットフォームにおけるデータ取扱いルールの実装ガイダンス(案)(2021年12月3日公示)

参考として、デジタル庁に設置されたデジタル社会推進会議・データ戦略推進ワーキンググループ下にある「プラットフォームにおけるデータ取扱いルールの実装に関するサブワーキンググループ」において、「プラットフォームにおけるデータ取扱いルールの実装ガイダンス ver1.0 案」(以下「本ガイダンス案」といいます。)が作成され、意見募集にかけられたところです³⁰³¹

本ガイダンス案は、健康・医療・介護分野等の重点的に取り組むべき分野に係る関係省庁とデジタル庁が協力して構築するプラットフォーム、および分野間データ連携を目指すプラットフォームであるDATA-EXがその対象とされています。

その狙いの一つとして、パーソナルデータの適切な取扱いへの不安等のデータ流通の阻害要因(=リスク)を特定し、これを払拭するためのデータ取扱いルールをプラットフォームに実装できるようになることが挙げられています。

本ガイダンス案によれば、「本ガイダンスは上記以外の民間の PF³²に関しては何ら拘束力のあるものではないが、記載内容は民間の PF においてデータ取扱いルールを実装する際にも参考となる。本ガイダンスの改定の際に参考となるフィードバックを得るためにも、民間の PF における積極的な活用が期待される。」と示されています。

したがって、本ガイダンス案は上記分野以外の民間のプラットフォームには直接的に関連しないものの、参考として、今後の動向についても注視していく必要があると思われます。

²⁹ 概要につき <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/digitalmarket/kyosokaigi/dai5/siryou2s.pdf>
報告書本体につき <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/digitalmarket/kyosokaigi/dai5/siryou3s.pdf>

³⁰ なお、意見募集に係る受付の締切は、2021年12月16日です。

³¹ <https://public-comment.e-gov.go.jp/servlet/Public?CLASSNAME=PCMMSTDETAIL&id=095211250&Mode=0>

³² プラットフォーム。

The takeaway

以上とのおり、デジタルプラットフォームに関連する制度整備については、複数の関係行政機関において引き続き検討がなされており、今後もその動向を注視していく必要があります。とりわけパーソナル・データの取得・利用に関しては、競争政策の観点及び消費者保護政策の観点の双方から検討がなされており、対応の方向性等について全体を俯瞰しながらフォローしていく必要があると考えられます。

なお、今後新たな動向がありましたら、改めてニュースレターを発行いたします。

Let's talk

より詳しい情報、または個別案件への取り組みにつきましては、当法人の貴社担当者もしくは下記までお問い合わせください。

PwC 弁護士法人
第一東京弁護士会所属

〒100-0004 東京都千代田区大手町 1-1-1 大手町パークビルディング

電話 : 03-6212-8001

Email: jp_tax_legal-mbx@pwc.com

www.pwc.com/jp/legal

- PwC ネットワークは、世界 100 カ国に約 3,700 名の弁護士を擁しており、幅広いリーガルサービスを提供しています。PwC 弁護士法人も、グローバルネットワークを有効に活用した法務サービスを提供し、PwC Japan グループ全体のクライアントのニーズに応えていきます。
- PwC Japan グループは、PwC ネットワークの各法人が提供するコンサルティング、会計監査、および税務などの業務とともに、PwC 弁護士法人から、法務サービスを、企業の皆様に提供します。

パートナー 弁護士
茂木 諭

弁護士
木下 聰子

本書は法的助言を目的とするものではなく、プロフェッショナルによるコンサルティングの代替となるものではありません。個別の案件については各案件の状況に応じて弁護士・税理士の助言を求めて頂く必要があります。また、本書における意見に亘る部分は筆者らの個人的見解であり、当弁護士法人の見解ではありません。

© 2021 PwC Legal Japan. All rights reserved.
PwC refers to the PwC network member firms and/or their specified subsidiaries in Japan, and may sometimes refer to the PwC network. Each of such firms and subsidiaries is a separate legal entity. Please see www.pwc.com/structure for further details.