

規制の事前評価書

法律又は政令の名称：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
規制の名称：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のための措置の創設
規制の区分：新設、改正（拡充、緩和）、廃止 ※いずれかに○印を付す。
担当部局：経済産業省商務情報政策局情報経済課
評価実施時期：令和2年3月

1 規制の目的、内容及び必要性

① 規制を実施しない場合の将来予測（ベースライン）

「規制の新設又は改廃を行わない場合に生じると予測される状況」について、明確かつ簡潔に記載する。なお、この「予測される状況」は5～10年後のことを想定しているが、課題によっては、現状をベースラインとすることもあり得るので、課題ごとに判断すること。（現状をベースラインとする理由も明記）

デジタルプラットフォームには、一般に、ネットワーク効果が強く働くなど、急激に成長しやすいという特性がある。現に、オンラインモール等の一部の事業においては、既に市場において支配的な地位が形成され、それにより不公正な行為が行われているとの懸念が指摘されている。

近年、デジタルプラットフォームの市場規模は拡大し続けている。たとえばオンラインモールでは2016年には7.4兆円だった市場規模が2018年には8.8兆円、アプリストアでは2016年に1.3兆円だった市場規模が2018年には1.7兆円まで拡大しており、それぞれのデジタルプラットフォームを数十万の出店者等が利用しているとされる。こうした傾向は引き続き変わらないと考えられるところ、それに伴ってデジタルプラットフォーム提供者の自らのデジタルプラットフォームを利用する出店者等に対する影響力はますます増大していくものと考えられる。

この状況で規制の新設を行わない場合、①ネットワーク効果により、デジタルプラットフォーム提供者の競争優位が強化されるとともに、②支配的な地位を形成したデジタルプラットフォーム提供者による透明性や公正性の低い取引がより多くの事業者に対して行われることにより、さらに問題が拡大していく懸念がある。

② 課題、課題発生の原因、課題解決手段の検討（新設にあつては、非規制手段との比較により規制手段を選択することの妥当性）

課題は何か。課題の原因は何か。課題を解決するため「規制」手段を選択した経緯（効果的、合理的手段として、「規制」「非規制」の政策手段をそれぞれ比較検討した結果、「規制」手段を選択したこと）を明確かつ簡潔に記載する。

[課題及びその発生原因]

本法律案の検討に先立ち、公正取引委員会が実施した調査によれば、契約の一方的な変更に伴い経済的な損害を受けた、不要なサービスの購入を強制された等の多くの問題が出店者等から指摘されている。

この主な原因としては、(1)デジタルプラットフォーム提供者と出店者等との間の取引の透明性が欠如しており、予見可能性が低いこと、(2)その取引関係における相互理解を促進するための体制・手続が十分に整備されていないこと、(3)このような透明性や公正性の欠如が、公正な競争を阻害する行為の原因となり得ること、の3点があげられる。

こうした課題は、市場における競争の中で先行して優位を形成したデジタルプラットフォーム提供者の取引慣行によるものであるが、たとえば透明性や公正性を欠く商慣習によって自身の競争優位を固定化することができるのであれば、そうした行為をデジタルプラットフォーム提供者が自主的に取りやめるインセンティブは働かない。このため、課題の解決には、実効性を持った規律として法制度による以下の規制が必要である。

[規制以外の政策手段の内容]

法律を定めることなく、デジタルプラットフォーム提供者による自主的な取組に委ねることも手段として想定される。

しかし、こうした自主規制では、自主的な取組が行われない又は不十分な場合に法的なエンフォースメントを働かせることができず、その実効性は法的には担保されない。とりわけ、一部デジタルプラットフォームへの寡占・独占の傾向があるなか、十分なプラットフォーム間競争が働かない懸念がある本領域では自主規制の効果は十分には期待されないと考えられる。

(参考: 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「取引環境の透明性・公正性確保に向けたルール整備の在り方に関するオプション」

(https://www.meti.go.jp/shingikai/mono_info_service/digital_platformer/004.html))

[規制の内容]

- ① 特定デジタルプラットフォーム提供者の指定
- ② 利用者に対する特定デジタルプラットフォームの提供条件等の開示義務
- ③ 特定デジタルプラットフォームの改善のための措置を講じる義務
- ④ 特定デジタルプラットフォーム提供者の報告義務

2 直接的な費用の把握

③ 「遵守費用」は金銭価値化（少なくとも定量化は必須）

「遵守費用」、「行政費用」について、それぞれ定量化又は金銭価値化した上で推計することが求められる。しかし、全てにおいて金銭価値化するなどは困難なことから、規制を導入した場合に、国民が当該規制を遵守するため負担することとなる「遵守費用」については、特別な理由がない限り金銭価値化を行い、少なくとも定量化して明示する。

【遵守費用】

① 特定デジタルプラットフォーム提供者の指定

自身の運営するデジタルプラットフォームが政令で定める規模に当てはまる場合に、その規模を届け出る費用が想定されるが、その費用については対応する事業者の事務処理に係る費用によるため、定量的な推計は困難である。ただし、本規制は定められた一つの指標を届け出るのみのものであり、また既に指定された特定デジタルプラットフォーム提供者に対しては適用されないため、事業者の追加的な遵守費用は小さいものと考えられる。

② 利用者に対する特定デジタルプラットフォームの提供条件等の開示義務

開示義務を実際に履行する際の事務的な費用が想定されるが、その費用については、既に行われている情報開示の程度等にもよるものであり、定量的な推計は困難である。

ただし、本規制は利用規約の内容を改定することや、既に行っている提供条件の変更の通知の期間・内容を変更するといった程度の対応を求めるものであることに加え、既に EU で先行して成立し 2020 年夏に施行予定の「オンライン仲介サービスのビジネスユーザーを対象とする公正性・透明性の促進に関する規則（以下「P2B 規則）」と同様の義務を課すものが多く、開示義務の対象となる特定デジタルプラットフォーム提供者に指定される見込みの企業の多くはグローバルに事業展開していることから、同程度の対応を既に義務付けられていることになるので、事業者にとり過大な負担にはならないものと考えられる。

③ 特定デジタルプラットフォームの改善のための措置を講じる義務

本規制で要求される手続・体制の整備の費用が想定されるが、その費用については、既に行われている手続・体制の整備の程度等にもよるものであり、定量的な推計は困難である。

ただし、本規制で求められるのは既に各社に存在する苦情処理窓口等の機能を拡充する等の対応であり、ユーザーの苦情処理システムの設置は既に P2B 規則でもグローバルで求められている対応であることから、②同様に事業者にとり過大な負担にはならないものと考えられる。

④ 特定デジタルプラットフォーム提供者への報告義務

本規制で要求される報告書の提出にかかる遵守費用が想定されるが、その費用については、対応する事業者の事務処理に係る費用によるものであり、定量的な推計は困難である。

ただし、本規制では年に一度定められた事項の報告を求めるのみであることから、事業者にとり過大な負担にはならないものと考えられる。

【行政費用】

① 経済産業大臣による特定デジタルプラットフォーム提供者の指定

規制を執行するにあたって、特定デジタルプラットフォーム提供者の規模を確認するための調査費用が想定される。

② 利用者に対する特定デジタルプラットフォームの提供条件等の開示義務

規制を執行するための人員の確保等の費用が想定される。なお、デジタルプラットフォーム提供者と利用者間の取引の透明性の確保等への体制整備として、令和2年度に「デジタル取引環境整備室（仮称）」が設置される予定である。

③ 特定デジタルプラットフォームの改善のための措置を講じる義務

規制を執行するための人員の確保等の費用が想定される。なお、デジタルプラットフォーム提供者と利用者間の取引の透明性の確保等への体制整備として、令和2年度に「デジタル取引環境整備室（仮称）」が設置される予定である。

④ 特定デジタルプラットフォーム提供者への報告義務

規制を執行するための人員の確保の費用、及び報告書の内容の評価を行う際の事務費用等が想定される。

④ 規制緩和の場合、モニタリングの必要性など、「行政費用」の増加の可能性に留意

規制緩和については、単に「緩和することで費用が発生しない」とするのではなく、緩和したことで悪影響が発生していないか等の観点から、行政としてモニタリングを行う必要が生じる場合があることから、当該規制緩和を検証し、必要に応じ「行政費用」として記載することが求められる。

（規制の緩和ではないため該当せず。）

3 直接的な効果（便益）の把握

⑤ 効果の項目の把握と主要な項目の定量化は可能な限り必要

規制の導入に伴い発生する費用を正当化するために効果を把握することは必須である。定性的に記載することは最低限であるが、可能な限り、規制により「何がどの程度どうなるのか」、つまり定量的に記載することが求められる。

本規制の導入により、現状特定デジタルプラットフォーム提供者と出店者等の間で行われている透明性や公正性の低い取引が是正されることが予想される。

その取引には様々な類型が存在し、それによる出店者等への経済的な損失も個別の事案ごとに異なるため定量的に便益を示すことは困難であるが、たとえば公正取引委員会が2019年10月に結果公表した「オンラインモール・アプリストアにおける取引の実態調査」によれば、契約の一方的な変更に伴い経済的な損害を受けた、不要なサービスの購入を強制された等の問題が出店者等から指摘されており、その効果は広範な事業者に及び、それぞれの影響も大きいものと思われるため、一定程度の効果が期待される。

⑥ 可能であれば便益（金銭価値化）を把握

把握（推定）された効果について、可能な場合は金銭価値化して「便益」を把握することが望ましい。

特定デジタルプラットフォーム提供者と出店者等との間で行われている取引には様々な類型が存在する上、同じ行為（例えば契約の変更）であっても、それによる出店者等への経済的な損失は出店者等ごとに異なるため、本法律案による取引の透明性及び公正性の向上の便益を金銭価値化することは困難である。

⑦ 規制緩和の場合は、それにより削減される遵守費用額を便益として推計

規制の導入に伴い要していた遵守費用は、緩和により消滅又は低減されると思われるが、これは緩和によりもたらされる結果（効果）であることから、緩和により削減される遵守費用額は便益として推計する必要がある。また、緩和の場合、規制が導入され事実が発生していることから、費用については定性的ではなく金銭価値化しての把握が強く求められている。

（規制の緩和ではないため該当せず。）

4 副次的な影響及び波及的な影響の把握

⑧ 当該規制による負の影響も含めた「副次的な影響及び波及的な影響」を把握することが必要

副次的な影響及び波及的な影響を把握し、記載する。

※ 波及的な影響のうち競争状況への影響については、「競争評価チェックリスト」の結果を活用して把握する。

当該規制は指定を受けた特定デジタルプラットフォーム提供者に対して、提供条件等の開示や手続・体制の整備を求めるものだが、特定デジタルプラットフォーム提供者は既に一定規模以上のものに限られ、また規律の内容も特定デジタルプラットフォーム提供者の事業活動の内容そのものに対して制限を設けるものではないことから、競争に負の影響は生じないものと想定される。

むしろ指定を受けたデジタルプラットフォームの取組が評価・公表されることから、これらの執行を通じてベストプラクティスが広まることにより、特定デジタルプラットフォーム提供者以外のプラットフォーム提供者が行う取引についても透明性及び公正性が向上することが期待される。

5 費用と効果（便益）の関係

- ⑨ 明らかとなった費用と効果（便益）の関係を分析し、効果（便益）が費用を正当化できるか検証

上記2～4を踏まえ、費用と効果（便益）の関係を分析し記載する。分析方法は以下のとおり。

- ① 効果（便益）が複数案間でほぼ同一と予測される場合や、明らかに効果（便益）の方が費用より大きい場合等に、効果（便益）の詳細な分析を行わず、費用の大きさ及び負担先を中心に分析する費用分析
- ② 一定の定量化された効果を達成するために必要な費用を推計して、費用と効果の関係を分析する費用効果分析
- ③ 金銭価値化した費用と便益を推計して、費用と便益の関係を分析する費用便益分析

③、⑤で述べたとおり、本規制において生じる費用負担は小さいものであるのに対して、その便益は多くの商品等提供利用者に及び効果も大きいと考えられることから、費用は正当化されるものと考えられる。

6 代替案との比較

- ⑩ 代替案は規制のオプション比較であり、各規制案を費用・効果（便益）の観点から比較考量し、採用案の妥当性を説明

代替案とは、「非規制手段」や現状を指すものではなく、規制内容のオプション（度合い）を差し、そのオプションとの比較により導入しようとする規制案の妥当性を説明する。

デジタルプラットフォームの取引の透明性・公正性の向上を図るにあたっては、下請法等に見られるように、特定デジタルプラットフォーム提供者による一定の不公正な行為を禁止する条項を設けることも考えられるが、本規制ではそうした禁止行為は設けず、デジタルプラットフォームの自主的な取組を基本とする仕組みを採用している。

デジタルプラットフォームには強いネットワーク効果によって急速に拡大する特性がある一方、ネットワーク効果が逆に作用し急速に衰退する可能性もある。このため、デジタルプラットフォーム提供者は、比較的他のサービスに移りやすい消費者等からの評判に敏感であるため、特定の行為を禁止するといった強い規制を課すよりも、デジタルプラットフォームの自主的な取組を行政庁が継続的に監視・評価する仕組み（モニタリング・レビュー）といった、自主的な取組が不十分な場合にレピュテーションリスクを発生させるような仕組みが有効に機能すると考えられる。

従って、特定デジタルプラットフォームの不公正な行為を防止するにあたって、一定の禁止行為を設けてそれを取り締まることは、同様の目的を上記の自主的な取組を促す措置のみで達成することが可能であることから、執行に必要な行政費用に比して便益が少ないものと判断される。

このため本規制では、デジタルプラットフォーム提供者が上記モニタリング・レビューのような仕組みの運用を通じ、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、国の関与や規制を最小限としつつ、課題の解決を図ることとしているものである。

7 その他の関連事項

⑪ 評価の活用状況等の明記

規制の検討段階やコンサルテーション段階で、事前評価を実施し、審議会や利害関係者からの情報収集などで当該評価を利用した場合は、その内容や結果について記載する。また、評価に用いたデータや文献等に関する情報について記載する。

内閣官房が主催する「デジタル市場競争会議」及びその下に設置された「デジタル市場競争会議ワーキンググループ」において、これまで計7回デジタルプラットフォームの透明性及び公正性を確保するための措置に関する審議が行われ、本法律案の措置事項が妥当とされた。

<デジタル市場競争会議：

<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/digitalmarket/kyosokaigi/index.html>>

8 事後評価の実施時期等

⑫ 事後評価の実施時期の明記

事後評価については、規制導入から一定期間経過後に、行われることが望ましい。導入した規制について、費用、効果（便益）及び間接的な影響の面から検証する時期を事前評価の時点で明確にしておくことが望ましい。

なお、実施時期については、規制改革実施計画（平成26年6月24日閣議決定）を踏まえることとする。

当該規制については、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附則第2項において、法施行後3年経過時に見直す旨が規定されているため、施行から3年後に事後評価を実施する。

⑬ 事後評価の際、費用、効果（便益）及び間接的な影響を把握するための指標等をあらかじめ明確にする。

事後評価の際、どのように費用、効果（便益）及び間接的な影響を把握するのか、その把握に当たって必要となる指標を事前評価の時点で明確にしておくことが望ましい。規制内容によっては、事後評価までの間、モニタリングを行い、その結果を基に事後評価を行うことが必要となるものもあることに留意が必要

本規制においては、モニタリング・レビューの中で規制対象となる各社の義務の履行状況や苦情の処理状況等をもと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評価を行うこととしている。このため、事後評価の際も、同様の指標を用いる。