

2019年5月21日

データの移転・開放等の在り方に関するオプション

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
データの移転・開放等の在り方に関するワーキング・グループ

1. 目的及び経緯

(1) 目的

データの利活用は、現代の経済・社会に直接大きな影響を与え、データの持つ潜在的な価値を最大限に活かすことが、消費者の利益を増加させ、企業にとっても競争力を増すことにつながると考えられる。また、データの価値を最大限に生かすためには、データを可能な限り囲い込まずに、多種多様なサービスの間で流通させることが重要であると考えられる。

そのような中、インターネット上を流通するデータは、デジタル・プラットフォームを經由してやり取りされることが増加しており、個人データを中心とするデータは、デジタル・プラットフォームに集積する傾向にある。デジタル・プラットフォーマーは、それらのデータを活用して自らのサービスの向上を図る一方で、社会全体で見た場合には、データを囲い込むことによって、競争が制限されるおそれや、それにより、データが持つ価値が最大限に活かされない可能性、利用者の選択の機会が確保されないおそれが生じつつある。このため、デジタル・プラットフォームに集積されたデータについて、安全・安心を確保しつつ、自由、円滑、簡易に再利用できるような仕組みが重要となっており、データの移転・開放のための取組を検討することが必要である。

(2) 経緯

2018年7月、経済産業省、公正取引委員会、総務省においては、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を設置し、同年12月に中間論点整理を公表した。また、同月には、同検討会における中間論点整理を踏まえて基本原則を策定した（下図参照）。本ワーキング・グループは、基本原則のうち、「5. データの移転・開放ルールの検討」を受けて、データの移転・開放等の在り方に関する検討を行うため、2019年3月に設置され、三回にわたって議論してきたものである。

なお、このワーキング・グループにおいては、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の下に設置されたものとして、特にイノベーションが絶えず生じる競争環境の整備等の観点を中心に検討¹したもので

¹ データの移転・開放については、この観点のほか、消費者政策の観点や個人情報の保護の観点から

ある。

図：基本原則の概要

<p>1. デジタル・プラットフォームに関する法的評価の視点 検討を進めるに当たっては、デジタル・プラットフォームが、①社会経済に不可欠な基盤を提供している、②多数の消費者（個人）や事業者が参加する場そのものを、設計し運営・管理する存在である、③そのような場合は、本質的に操作性や技術的不透明性がある、といった特性を有し得ることを考慮する。</p> <p>2. プラットフォーム・ビジネスの適切な発展の促進 革新的な技術・企業の育成・参入に加え、プラットフォーム・ビジネスに対応できていない既存の業法について、見直しの可否を含めた制度面の整備について検討を進める。</p> <p>3. デジタル・プラットフォームに関する公正性確保のための透明性の実現 ① 透明性及び公正性を実現するための出発点として、大規模かつ包括的な徹底した調査による取引実態の把握を進める。 ② 各府省の法執行や政策立案を下支えするための、デジタル技術やビジネスを含む多様かつ高度な知見を有する専門組織等の創設に向けた検討を進める。 ③ 例えば、一定の重要なルールや取引条件を開示・明示する等、透明性及び公正性確保の観点からの規律の導入に向けた検討を進める。</p> <p>4. デジタル・プラットフォームに関する公正かつ自由な競争の実現 例えば、データやイノベーションを考慮した企業結合審査や、サービスの対価として自らに関連するデータを提供する消費者との関係での優越的地位の濫用規制の適用等、デジタル市場における公正かつ自由な競争を確保するための独占禁止法の運用や関連する制度の在り方を検討する。</p> <p>5. データの移転・開放ルールの検討 データポータビリティや API 開放について、イノベーションが絶えず生じる競争環境の整備等、様々な観点を考慮して検討を進める。</p> <p>6. バランスのとれた柔軟で実効的なルールの構築 デジタル分野におけるイノベーションにも十分に配慮し、自主規制と法規制を組み合わせさせた共同規制等の柔軟な手法も考慮し、実効的なルールの構築を図る。</p> <p>7. 国際的な法適用の在り方とハーモナイゼーション 我が国の法令の域外適用の在り方や、実効的な適用法令の執行の仕組みの在り方について検討を進める。規律の検討に当たっては国際的なハーモナイゼーションも志向する方向で検討する。</p>
--

2. データに関するデジタル・プラットフォームの課題

(1) デジタル・プラットフォームの特徴

デジタル・プラットフォームは、直接・間接のネットワーク効果²が働く両面市場³という特徴を有する。デジタル・プラットフォームは、媒介するサービスの結果生じるデータや自らが提供するサービスの結果生じるデータを集積し、その集積されたデータを活用し、新たなサービスの提供や既存のサービスの向上等を通じて、より多くの利用者を引きつける。例えば、デジタル・プラットフォームは、消費者に対して「無料」でサービスを提供し、より多くの消費者を引きつけた上で、他の市場に直面する事業者の参加者を促すなど、両面市場におけるネットワーク効果を働かせていることが多い。このようなメカニズムを通じて、デジタル・プラットフォームは、データの集積をもたらし、

の検討も考えられ、それらの観点からの関連法令や政府内の取組の動向を踏まえつつ、全体として調和のある仕組みとなるよう検討する必要がある。

² 直接ネットワーク効果とは、同じネットワークに属する利用者が多ければ多いほど、それだけ利用者の効用が高まる効果であり、間接ネットワーク効果とは、同じネットワークに属する利用者グループが複数存在し、その利用者グループの間で、一方のグループの利用者が増えれば増えるほど、他方のグループの利用者の効用も高まる効果である。

³ 利害を異にする2つの利用者グループが仲介者やプラットフォームを通じて相互に作用する市場であり、一方の市場の利用者数が多いほど、他方の市場の利用者の満足度が高くなる間接ネットワーク効果が強く働き、プラットフォームの利用者が急速に拡大すると言われている。

市場の寡占化等を進行する傾向があると指摘されている^{4,5}。

(2) データの集積によって生じる競争促進の観点からの課題

データの集積は、それらのデータの解析等を通じて、デジタル・プラットフォームのサービスの向上をもたらす一方で、特に、公正な競争環境の整備や利用者の選択の機会の確保による競争の促進の観点から、新たな課題を生じている。

① 公正な競争環境の整備

個人・法人を問わず、また、消費者・サービス提供者を問わず、デジタル・プラットフォームの利用者は、無料や知人の紹介等何らかのきっかけにより、デジタル・プラットフォームのサービスを利用し始め、利用し続けることによって、そのデジタル・プラットフォームにデータが蓄積される。利用者は、過去の利用履歴を参照する必要性や、その利用者の嗜好等に合わせたサービスの利便性、他のサービスへの移行に関する煩雑さから、他のサービスに移行しづらくなる（ロックインされる）可能性が生じる。この場合、競合事業者がデジタル・プラットフォームを新たに立ち上げても、既存のデジタル・プラットフォームから利用者の移行が見込まれないため、新たなデジタル・プラットフォームの創出の機会が失われ、競争メカニズムが働きにくくなる結果、多少非効率なサービスであっても残存するおそれがある。さらに、利用者がロックインされる状況が続いた場合には、競争メカニズムが働きにくくなることから、既存のデジタル・プラットフォームに集積された利用者のデータを十分に活用し、新たなサービスを提供しようとするインセンティブが不十分となる。

また、他のサービス提供者が、デジタル・プラットフォームに集積された利用者に関するデータを活用したサービスを提供しようとしても、デジタル・プラットフォームが当該データへのアクセスや開示を認めないことにより、当該他のサービス提供者が市場から排除されたり、新たなサービスの創出が阻害される可能性もある。そもそも、デジタル・プラットフォームには、当該データを他のサービス提供者に積極的に提供するインセンティブはないことから、新たなサービスが創出されず、関連市場を含むイノベーションの創出が阻害されるおそれがある。

⁴ OECD (2014) “Data-driven Innovation for Growth and Well-being” では、供給面においては規模の収穫逓増及び範囲の収穫逓増、需要面においてはネットワーク効果及び両面市場により、データの集中が加速化するとしている。マルチホーミングの場合、プラットフォーム間の競争を促進するような施策が有効となる。

⁵ 利用者が一つのプラットフォームを利用している状況をシングルホーミング、複数のプラットフォームを利用している場合をマルチホーミングという。なお、総務省が2019年3月に行った調査によれば、検索サービス、SNS、オンライン・ショッピング等では、マルチホーミングになっていることが明らかになっている。マルチホーミングの場合、プラットフォーム間の競争を促進するような施策が有効となる。

このように、利用者のロックインや他のサービス提供者に対するデータへのアクセスや開示の拒否は、公正な競争環境を損なうおそれがある。

② 競争促進のための利用者の選択の機会の確保

利用者は、自己に関するデータをデジタル・プラットフォームに提供する場合、データを提供することの実質的コストを必ずしも十分に認識していない可能性がある⁶。また、一度、利用者が特定のデジタル・プラットフォームを利用し、慣れ親しんでしまうと、例えば、意図せざる心理的なスイッチングコストが発生し、利用者はそのデジタル・プラットフォームにロックインされてしまうおそれがある。利用者がロックインされる場合には、当該デジタル・プラットフォーム以外を選択しにくくなることとなり、その結果として、例えば、当該デジタル・プラットフォームにおいて、個人データやプライバシーの保護、セキュリティの観点から利用者の期待に比して十分ではないレベルとなっている場合や、利用者にとって不利な取扱条件に一方的に変更される場合であっても、利用者はそのサービスにとどまらざるを得ず、それらの不利益を甘受せざるを得ない状況も生じ得る。

このようなことから、利用者にとっては選択肢の幅が狭まり、それにより、競争メカニズムが働きにくくなることから、デジタル・プラットフォーム側においても、利用者の選択の機会を確保しようとするインセンティブが不十分になるおそれがある。

(3) 既存法令の適用の限界

これらのデジタル・プラットフォームにおける課題を解決するため、独占禁止法を適用することも考えられるが、データが蓄積されていることや、当該データを他のサービス提供者に提供しないことが直ちに独占禁止法上違法となるわけではない。また、例えば、プラットフォームの一つの特徴である両面市場について、複数の相互に関連した市場をどのように画定するか、ネットワーク効果やデータの集積の競争への影響をどのように評価するかといった課題も指摘されている。

このため、独占禁止法を補完する競争促進のための取組を検討することが必要であり、特に、データの移転・開放に関しては、公正取引委員会競争政策研究センター「データと競争政策に関する検討会 報告書」においても、「独占禁止法上は直ちには問題とならない場合であっても、競争上望ましいと考えられる政策的措置はあり得る」、「SNSなどロックイン効果が発生する可能性があるサービスについては、パーソナル・データのポータビリティが確保されないと、当該サービス市場に関する市場支配力が維持されやすくなるため、何らか

⁶ 人間の合理性が限定的であるとする行動経済学によれば、必ずしも満足を最大化する最適な行動をとるとは限らず、そのような場合、人間は過去の選択を後悔し、原状回復を望む可能性があると考えられている。

の政策的対応が望ましい」等と言及されるなど、検討の必要性は高いものと考えられる。

3. データの移転・開放の検討に当たっての基本的な考え方

(1) データの移転・開放の必要性

デジタル・プラットフォームにおけるデータの集積について、競争促進の観点から、公正な競争環境を整備し、利用者の選択の機会を確保するためには、利用者のロックインの状態を解消し、利用者がデジタル・プラットフォームに集積している自己に関するデータを、自ら再利用したり、他のオンラインサービス提供者等に利用させたりできるように、利用者が自律的に選択できる環境を確保することが必要である。このためには、デジタル・プラットフォームに集積された利用者に関するデータについて、競争の促進を図るために必要な場合には、利用者自身を取り戻したり、他のデジタル・プラットフォーマーやオンラインサービス提供者等に複製・移転したり、他のオンラインサービス提供者等による当該データの利用が可能となるよう、利用者の求めに応じてデジタル・プラットフォーマーにおいてAPI⁷を通じてデータを開放したりするなどして、データの移転・開放を可能とすることが重要である。

なお、デジタル・プラットフォーマーに集積された利用者に関するデータを、利用者が他の用途に再利用できるようになると、例えば、公共交通機関等の公共的な事業者が公共目的でそれらのデータを活用できることとなり、スマートシティの形成等による公共性を有するサービスの向上や、究極的には政策形成などにも活用することが可能となってくる。このように、利用者が自己に関するデータを自律的に取り扱えるようになった場合には、デジタル・プラットフォームやオンラインサービスの利用者へのサービスの質の向上のみならず、社会全体のサービスの向上も期待される。

(2) 規律するに当たっての考え方

このような必要性を踏まえつつも、デジタル・プラットフォーマーに対して規律を課すためには、その根拠を検討する必要がある⁸。具体的には、データの移転・開放の規律を検討するに当たり、デジタル・プラットフォーマーがサービスの提供の際に利用者から収集したデータを、いかなる場合に、どのような根拠で、利用者が再利用できるようにすべきか検討していく必要がある。その際、(1) で見たように、競争の促進の観点から、公正な競争環境の整備と利用

⁷ Application Programming Interface の略。プログラムの機能をその他のプログラムでも利用できるようにするためのシステム。

⁸ 検討に当たっては、消費者政策や個人情報の保護、知的財産権、営業秘密等の観点から関連法令によって認められる利用者の権利を踏まえることが重要となる。

者の選択の機会の確保の双方の側面について検討していくことが重要である⁹。

① 公正な競争環境の整備の側面

公正な競争環境の整備の側面については、ネットワーク効果のような外部性が存在し、市場の両面性が生じたり、スイッチングコストのために利用者がロックインされると、デジタル・プラットフォームの独占・寡占状態につながるおそれがあり、社会的厚生を最大化が競争によって実現されないという市場の失敗が起きると言われている。

また、デジタル・プラットフォーマーには、利用者に関するデータを他のサービス提供者に積極的に提供するインセンティブはないことから、データの持つ潜在的な価値を最大限に活かされない可能性が高いと考えられる。

このため、データの移転・開放を含めた独占・寡占状態を改善する方策を、デジタル・プラットフォーマーの投資インセンティブへの影響にも留意しつつ、講ずることにより、他のデジタル・プラットフォーマーやオンラインサービス提供者等による潜在的な参入や新しいサービスの創出を促進し、社会的厚生の改善を図る必要があるという経済的規制の観点が考えられる。

② 競争促進のための利用者の選択の機会の確保の側面

利用者の選択の機会の確保の側面については、利用者がデジタル・プラットフォームに自己に関するデータを提供する際、デジタル・プラットフォーマーとの間に、サービスの内容やデータの分析結果の取扱い等の情報の非対称性が存在するとともに、必ずしも全ての客観的な事実を踏まえた合理的な行動を取るとは限らないと考えられる。

このため、事後的に、提供したデータの取扱いについて、利用者がロックインされた状態からデータを取り戻し、他のサービスへの再利用を可能とする機会を付与することにより、他のデジタル・プラットフォーマーやオンラインサービス提供者等との競争メカニズムを働かせ、社会的厚生の改善を図る必要があるという経済的規制の観点が考えられる。社会的規制の観点からも、例えば、利用者が、安全・安心にデータを再利用できるようにすることにより、期待されるプライバシー保護やセキュリティの水準を満たすサービスを選択できるようにする必要がある¹⁰。

(3) データの移転・開放に関する留意点

⁹ なお、ルールの検討に当たり、これらの二つの側面が、異なる方向性を求める場合が考えられるが、どのようにバランスを取るかについては、個々の論点に応じて検討する必要がある。例えば、後記4(1)移転・開放の方法、(3)⑤データ移転・開放に係る費用負担の検討の注釈11及び21を参照。

¹⁰ この点に関し、英米法における信託義務(fiduciary duty)の法理を拡張し、デジタル・プラットフォーマー等による情報管理に適用しようとする考え方も参考になると考えられる。

一方で、デジタル・プラットフォームにおけるデータの集積は、デジタル・プラットフォームにおいて提供されるサービスの向上を可能としていることに留意する必要がある。そのため、利用者がデジタル・プラットフォームに提供した自己に関するデータを他のデジタル・プラットフォームやサービスに自由に再利用できるようにする場合には、デジタル・プラットフォーマーがサービス向上のための投資インセンティブを過度に失うような形にならないようにする必要がある。データの移転・開放に関する、社内のデータベース整備や移転・開放の手法の整備の負担が大きくなり、既存のサービスの提供中止等が生じるような過度に重い義務を課すことがないようにする必要がある。

また、データが集積しやすいというデジタル・プラットフォームの特徴を踏まえると、デジタル・プラットフォーム上の利用者に関するデータを単に移転等できるようにするのみでは、既にデータが集積しているデジタル・プラットフォームに更にデータが集積してしまう可能性についても留意する必要がある。

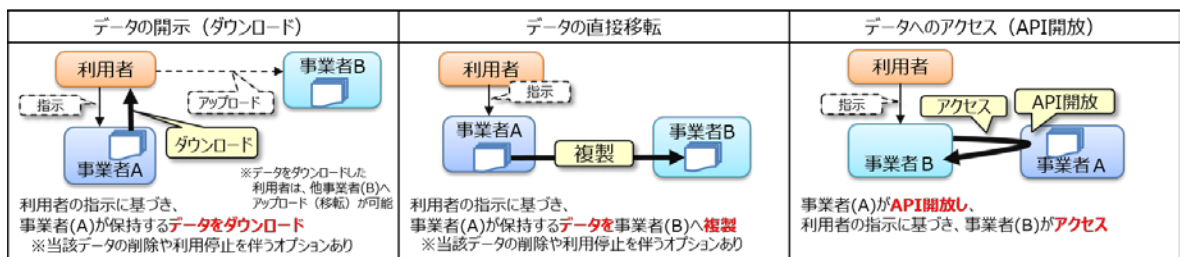
4. データの移転・開放のためのルールに関する論点及び方向性

2. で述べたデータに関するデジタル・プラットフォーマーの課題を解決するためには、デジタル・プラットフォームに集積した利用者に関するデータの移転・開放を可能とすることが必要となるが、その際には、どのような移転・開放の方法があるか、誰が移転・開放ルールの対象となるか、どのようなルールの内容となるか、どのようなアプローチがあるか、3. で述べた基本的な考え方に則って、検討していく必要がある。

ここで、デジタル・プラットフォーマーは、特定の分野にとどまらず様々なサービスを提供することがあり、また、そのビジネスモデルも多様である。データの移転・開放ルールを検討するに当たっては、デジタル・プラットフォーマー全般に共通した規律と、デジタル・プラットフォーマーの個別サービスに対応した規律が必要と考えられる。ただし、個別サービスに対応した規律については、それぞれのサービスによって生じている弊害等を踏まえて、今後検討することとし、ここでは、デジタル・プラットフォーマー全般に共通した規律として、いかなる場合に、どのように求めるべきか検討することとする。

(1) 移転・開放の方法

データの移転・開放の方法としては、下図のとおり、データの開示、データの直接移転、データへのアクセスといったものが考えられる。



データの移転・開放の方法について、一律に規定することも考えられる。しかしながら、それぞれの方法ごとに、利用者の利便性やデジタル・プラットフォーマーの負担、データの特長、安全性の確保等、様々な論点が考えられるところ、必ずしも具体的な手法をあらかじめ特定することなく、利用者が何らかの方法により、自己に関するデータを再利用できるようにすることが肝要である¹¹。今後、具体的なサービスの内容やデータの特長、問題等に応じて、適切な手法を併せて検討することも考えられる。

なお、データを移転した場合に、元データの削除や利用停止を求めるかについても論点となり得るが、競争促進の観点からは、データの持つ非競合性や、サービスの改善等があった場合に、元のサービスに戻ることも容易にすることが競争の促進につながり得るなどの要素に鑑みると、必ずしも削除や利用停止まで求める必要がないとも考えられるが、関連法令の動向や移転・開放に関する具体的な措置等を踏まえて、総合的に検討すべきである。

（2）移転・開放の対象の範囲

データの移転・開放は、デジタル・プラットフォーマー全般に共通して取り組まれることが望ましいが、一方、一定の義務を課す場合には、投資インセンティブやイノベーションへの悪影響等も考慮すれば、競争の促進のために必要な場合に限定することが考えられる。以下では、その特定に当たっての考え方を、サービス、事業者及びデータの範囲について整理する¹²。あわせて、データの移転・開放を求めることができる利用者についても検討する。

① 移転・開放の対象となるデジタル・プラットフォームのサービス等の範囲の考え方

¹¹ 3.（2）「規律するに当たっての考え方」における「競争促進のための利用者の選択の機会の確保の側面」を強調する場合には、あらゆる手法を可能とすることが望ましいが、「公正な競争環境の整備の側面」を併せて考えれば、デジタル・プラットフォーマーの負担を踏まえ、このようにバランスを取ることが望ましいと考えられる。

¹² なお、ここでの範囲の特定は、「全般に共通した規律」に係るものである。これは、その範囲の特定が、市場の状況に応じた不断の見直しによって行われるものであって、全てのデジタル・プラットフォーマーがモニタリングの対象となり得るためである。一方、サービスの特性上構造的な課題を有するデジタル・プラットフォーマーに対する規律は、「個別サービスに対応した規律」であって、これについては、別途検討する必要がある。

イ) サービスの範囲

デジタル・プラットフォームにおいては、SNSやメッセージ配信サービス、検索サービス、オンライン・ショッピング、アプリストア、動画共有サービス、VODサービス、シェアリング・エコノミーといった消費者向けサービスに加え、クラウドサービスを始めとする事業者向けのサービスなど、様々なサービスが提供されている。2. で述べたデータに関するデジタル・プラットフォームの課題を解決することが規律の目的であることを踏まえれば、データの移転・開放を可能とすることを求めるサービスの範囲としては、例えば、以下の要素を考慮して特定することが考えられ、今後、具体的に検討する必要がある。

- ・「公正な競争環境の整備」の観点から、そのサービスに係るデータの移転・開放を認めることで、潜在的競争を促進し、そのデータを活用した多種多様なサービスの創出等の競争の活性化が見込まれるもの
- ・「競争促進のための利用者の選択の機会の確保」の観点から、そのサービスに係るデータの移転・開放を認めることで、利用者に他の選択肢が提供されることとなり、プライバシーの保護やセキュリティ確保等も考慮したサービスの質の競争の活性化が見込まれるもの

また、データの移転・開放は、グローバルに事業展開するデジタル・プラットフォームを含めて求めるものであるため、国内外の競争政策や個人データの保護に関する政策、個別分野における規制等に関わる議論や、事業者の自主的な取組、データ利活用やセキュリティ対策、APIに関わる標準化の動向等を踏まえながら、検討を深めていくことが必要となる。

ロ) デジタル・プラットフォームの範囲

デジタル・プラットフォームは、規模や提供するサービスの範囲などの面において、様々な主体が存在する。すべてのデジタル・プラットフォームを移転・開放ルールの対象とすることも考えられるが、ネットワーク効果による市場支配力の強化、サンクコストの大きさによる市場参入の困難性、デジタル・プラットフォームの投資インセンティブに与える悪影響等¹³を考慮して、データの移転・開放の対象をデジタル・プラットフォーム全事業者に求めるのではなく、限定することが考えられる。

その点、限定する方法として、利用者数（アカウント数）、売上高、シェア

¹³ 移転等が可能となることにより、むしろ限られたデータしか保有していないデジタル・プラットフォームから、既にデータが集積しているデジタル・プラットフォームに更にデータが集積するという可能性や、ネットワーク効果を考慮した場合、あるデジタル・プラットフォームが一定以上の市場支配力を有すると、そのネットワーク効果は強化され、ロックインの程度がより大きくなり、市場の競争が制限されるおそれが高まることが考えられる。その結果、市場参入のための障壁が高まることも考えられる。一方、スタートアップ等の小規模事業者は、データを集積している場合でも、十分な収益を上げる状況になく、事業基盤も脆弱であり、さらなるデータの移転・開放に関する負担に耐え切れず、事業の発展・維持の足かせとなることも想定できる。

などの形式的な基準を用いて、スタートアップ等の小規模事業者を外すことは重要と考えられるが、変化が著しい市場であること、デジタル・プラットフォームのビジネスモデルの多様性等を踏まえれば、一義的に決めるのは難しいのではないかと考えられる。また、デジタル・プラットフォームに十分に活用されていないデータを他のオンラインサービス提供者等に活用させることで競争を促進するという趣旨を踏まえれば、単に小規模事業者を外すというよりは、消費者や他のオンラインサービス提供者等と比較して、一定以上の力を有する者に限定するということが考えられる。

そこで、「公正な競争環境の整備」及び「競争促進のための利用者の選択の機会の確保」の観点から、以下の要素を考慮して総合的に判断する基準について検討を進めることが考えられる¹⁴。

- ・ デジタル・プラットフォームの市場支配力の有無（例えば、利用者数（アカウント数）、売上高、保有する情報の種類・内容）
- ・ デジタル・プラットフォームによる利用者のロックインの程度（例えば、スイッチングコストの大きさ、他の事業者への自主的なデータの移転・開放の取組の状況）
- ・ 変化が著しい市場であるため、柔軟かつ迅速に対応できる仕組みを作るという観点（例えば、諸外国の状況や事業者の動向）

また、このように総合的に判断する基準とする場合には、規制の客体が不明確になるおそれがあるため、規制の透明性を高める観点から、基準に該当する事業者を明確にする仕組み（指定等）が必要となることが考えられる。この仕組みの導入に当たっては、予測可能性及び公平性を確保するため、可能な限り明確な判断基準を定め、恣意的な判断とならないようにすることが重要と考えられる。

なお、イ）及びロ）により、サービス（市場）の範囲を特定し、対象となるデジタル・プラットフォームを特定したとしても、当該デジタル・プラットフォームが提供する全てのサービスが規律の対象となるのではなく、特定されたサービス及びその特定されたサービスがレバレッジとして機能するサービスの範囲に限られるのが合理的と考えられる。

ハ) データの範囲

移転・開放の対象となるデータの種類については、利用者から収集等したものであれば、個人データと非個人データ（デジタルコンテンツや法人デー

¹⁴ 諸外国では、例えば、仏国のデジタル共和国法第 48 条に基づく消費者法典における「データの回収とポータビリティ」権の導入（2016 年 10 月公布）や、英国のデジタル競争専門家パネルによるレポート “Unlocking digital competition”（2019 年 3 月）、欧州委員会競争総局の委託によるレポート “Competition policy for the digital era”（2019 年 4 月）をはじめとして、一定以上の規模や市場支配力を有するデジタル・プラットフォーム等を対象としたデータ移転・開放ルールを導入や、導入に向けた検討が行われている。

タ等)を区別する必要はなく、広く対象とする必要があると考えられる¹⁵。しかしながら、2.で述べたデータに関するデジタル・プラットフォーマーの課題を解決することが規律の目的であることを踏まえれば、サービスの範囲の限定と同様に、データの範囲としては、対象となるデジタル・プラットフォーマーが保有するもののうち、例えば、以下の要素を考慮して特定することが考えられ、今後、具体的に検討する必要があると考えられる。

- ・「公正な競争環境の整備」の観点から、その(サービスに係る)データの移転・開放を認めることで、潜在的競争を促進し、そのデータを活用したサービス等の競争の活性化が見込まれるもの(例えば、当該データの不可欠性や代替不可能性等の観点)
- ・「競争促進のための利用者の選択の機会の確保」の観点から、その(サービスに係る)データの移転・開放を認めることで、利用者に他の選択肢が提供されることとなり、プライバシーの保護やセキュリティ確保等も考慮したサービスの質の競争の活性化が見込まれるもの

その際、サービス提供者自身の取引実績といった顧客データや消費者によるレビュー等については、他者の個人情報やプライバシーの保護に留意する必要があり、海外の事例も参考にしつつ、競争の促進の観点から、どのような場合が対象となり得るかを含めて、慎重に検討することが必要である。また、デジタル・プラットフォーマーの投資インセンティブに与える悪影響等を考えれば、サービス提供の(向上の)ために相当程度に高度化したもの(解析等によって生み出されたデータ等)を除く等の措置の必要性も考えられる。

なお、「透明性・公正性確保等に向けたワーキング・グループ」においても、データの移転・開放について、取引の透明性・公正性の観点から検討されており、デジタル・プラットフォーム上のサービスについては、サービスの提供者及び消費者の両面から、スイッチングコストを下げていくことが、競争の促進の観点から重要であると考えられる。

② 移転・開放を求めることができる利用者の範囲の考え方

データの移転・開放を可能とすることを求める根拠の一つとして、利用者の保護を考えた場合、例えば、個人に限定し、法人を含まないことも考えられる。また、伝統的な消費者法の観点を踏まえ、オンライン市場等を想定した場合、消費者たる個人に限定し、提供者を含まないことも考えられる。しかしながら、デジタル・プラットフォーム上で、個人や法人を区別しづらくなってきている状況や、シェアリングやプロシューマという概念が出てきている中で、サービスの提供者と消費者の区別も付けづらくなってきている。

このため、利用者がロックインされた状態から原状回復することを選択肢

¹⁵ ただし、個人データについては、個人情報やプライバシーの保護等の観点からの規律等に影響を与えないように配慮する必要があるものと考えられる。

の一つとすることが望ましいことも踏まえれば、個人・法人、サービス提供者・消費者の区別なく、幅広く対象とすることが考えられる。ただし、(特に法人の) サービス提供者がデジタル・プラットフォームを利用している場合については、消費者が利用している場合¹⁶とは異なる扱いとなる可能性があることについても留意する必要があると考えられる。

(3) 競争の促進のための移転・開放ルールの内容

(1) で特定した範囲において、具体的にどのようなデータの移転・開放を求めるかについては、利用者が安心して、簡便にデータを再利用できることが重要であり、以下では、「公正な競争環境の整備」及び「競争促進のための利用者の選択の機会の確保」の観点から、ルールの内容について整理する。

① 移転・開放に関する取扱条件の明確化及び表示の適正化

データの移転・開放のルールとして一律の規定がない場合には、個別の契約又は約款に応じて、データの移転・開放が行われることとなる。この場合、デジタル・プラットフォーマーと利用者との力関係やロックインの状況によって、利用者は、デジタル・プラットフォーマーが提示する対象や取扱条件を受け入れざるを得なくなる。

このため、データの移転・開放に関する公正性を確保するため、データの移転・開放を求めることに加えて、少なくとも、データの移転・開放の対象や取扱条件の明確化による透明性の確保についても、検討すべきと考えられる。

データの移転・開放については、現在、一部のデジタル・プラットフォーマーにおいて自主的に取り組んでおり¹⁷、このような自主的な取組は、競争の促進や利用者の安全・安心の確保の観点から、前向きに評価できるものであるが、義務付けられた取組ではないため、対象や取扱条件の一方的な変更(APIの変更等)があったとしても、利用者は受け入れざるを得なくなる¹⁸。このため、自主的な取組を注視しつつも、いかなる場合にデータの移転・開放を可能とすべきか検討するとともに、個別の契約や約款において、データの移転・開放の対象や取扱条件を含む内容を可能な限り透明化することの確保の在り方についても検討することが必要である。

また、取扱条件の明示に加え、その内容が利用者にとって分かりづらいものであったり、利用者にとって誤解を招くような表示となったりすることのないよう、取扱条件の表示の適正化についても検討することが重要であると

¹⁶ 消費者の場合には、消費者政策の観点や個人情報の保護の観点からの関連法令における取扱いを踏まえる必要がある。

¹⁷ Facebook、Google、Microsoft、Twitterの4社は、2018年7月に、データを他社のサービスに直接移転できるようにする取組である「Data Transfer Project」を発表している。

¹⁸ 具体的には、一方的な変更のほか、例えば、データの利用目的や提供先事業者等による不合理な差別、現実に再利用が困難な方法での提供、高額な費用負担等の不当な取扱条件の設定がなされる場合には、利用者によるデータの再利用を通じた競争の促進につながらないおそれがある。

考えられる。その際、デジタル・プラットフォームにおける自己に関するデータの取扱いについて、利用者の理解を深める取組を併せて行うことも重要となると考えられる。

② 移転・開放に関する簡便な操作性の確保

データの移転・開放が可能となったとしても、実際に活用されなければ、競争の促進にも利用者の保護にもつながらないため、利用者がデータを簡易に移転できるようにすることが重要である。例えば、利用者がデータの移転を決意したとしても、そのページを見つけるのに手間がかかったり、実行するまでに多数のクリックが必要になると、途中で断念してしまうことも考えられる¹⁹。

このため、データを利用者が随意に移転を実現できるよう、アクセスの容易性や簡便な操作性を確保することが必要である。同時に、利用者に対して、その活用によるメリット等について理解を深める取組を行うことも考えられる。

③ データの移転先の安全性の確保

データの移転・開放について、安全性及び信頼性が確保されないまま、行われる場合には、データの漏えいのリスクが高まり、データの移転・開放が躊躇されるおそれがある。

このため、データの移転・開放の際に、例えば、APIの開放による利用者を経由しない形での移転など、データの安全性をどのように確保するのかについて検討する必要がある²⁰。また、データの受け手の体制整備や通信の安全性について、例えば、利用者にとってセンシティブなデータを受け取る場合等、データの種別を踏まえつつ、最低限の体制整備を求めることの有無について検討する必要があると考えられる。さらに、データの受け手については、データの安全性の観点のほかに、利用者の保護の観点から本人及びデータの受け手の同一性・権限の確認等の必要な措置について検討することも考えられる。特に、データの受け手が本人になり得ることを踏まえると、一般的なデータの利用・保持等に当たっての、利用者本人への啓発を行っていくことも必要と思われる。

④ データ移転・開放の相互運用性の確保

¹⁹ また、メールアドレスを電子商取引等のアカウントのIDとする場合が多々あるが、この場合、仮にメールアドレスを他のメールアドレスのアカウントに移行させたとしても、電子商取引等のアカウントのIDについて、移行前のメールアドレスに紐付いたIDから移行後のメールアドレスに全て変更することが煩雑であるため、データの移転を躊躇することも考えられる。

²⁰ 例えば、情報の取扱いについて、情報セキュリティに係る体制整備が確認されている情報銀行を活用することも考えられる。

デジタル・プラットフォーマーによってデータの移転や開放が行われたとしても、データの相互運用性（interoperability）が確保されない限り、移転による競争促進効果が減少してしまう。

このため、データの相互運用性を確保するための取組が必要である。ただし、デジタル・プラットフォーム上のサービスのイノベーションのスピードが速いことから、規律としては、例えば、フォーマットについては、仕様の標準を法令により事前に細かく定めるのは困難であるため、民間団体による標準の策定を促しその標準を活用することや、データを必要とする第三者がデータの変換プログラムを作ることができるよう、移転するデータの形式の規格を公開するなど、最低限利用可能となるようにすることが考えられる。

⑤ データ移転・開放に係る費用負担の検討

コスト負担については、デジタル・プラットフォーマーによるイノベーションやサービス向上のための投資インセンティブを過度に阻害しないことを踏まえれば、デジタル・プラットフォーマーと利用者（利用者から指定を受けたデータの移転先を含む。）とでの分担について、慎重に検討する必要があると考えられる²¹。また、コスト負担を求める場合であっても、利用者についての公平な取扱いや合理的な設定の在り方についても検討する必要があると考えられる。

5. データの移転・開放を実現するためのアプローチの選択肢の整理

4. で述べたデータの移転・開放を可能とするためには、実現のためのアプローチが複数存在しており、選択肢として、以下のものが考えられる。

（1）アプローチの選択肢

① 法規制

法規制としては、新たに立法措置を伴うものと、既存の法制度に基づくガイドラインの策定の大きく2つが考えられる。

新たな立法措置としては、4. で述べたデータの移転・開放を可能とするための詳細な運用ルールや技術標準について、具体的な規律を法令により義務付ける方法がある。この場合には、全ての規律が法的拘束力を有し、規律内容を確実に執行することが可能となるが、その一方、イノベーションのスピードが速く、技術的な面での規律を設ける必要があるデータの移転・開放ルールについて、詳細な運用ルールや技術標準を全て法令で規定することは、規

²¹ 3.（2）「規律するに当たっての考え方」における「競争促進のための利用者の選択の機会の確保の側面」を強調する場合には、利用者負担がないことが望ましいが、「公正な競争環境の整備の側面」を併せて考えれば、コスト分担について、慎重に検討する必要があると考えられる。

定の困難さ、執行の困難さから現実的ではない上、法律が技術を固定化してしまうおそれがある。

既存の法制度に基づくガイドラインの策定については、新たな立法措置と比較して、迅速に対応できるという利点がある一方、現行の法律の範囲内での対応が原則となる。例えば、独占禁止法や個人情報保護法に基づくガイドラインが電気通信事業分野や金融分野等では策定されているが、デジタル・プラットフォーマーに対するデータの移転・開放については、具体的にガイドラインによってどのような規律が可能となるのかについて、慎重に検討する必要がある。

② 自主規制（自主的に行動規範や民間ガイドラインを策定）

イノベーションのスピードや技術の変化に柔軟に対応するためには、自主規制は有効な手段となり得る。その一方、自主規制は拘束力に問題があるほか、一部の者において自発的に対応したとしても、デジタル・プラットフォーマーに関する課題が全般的に解決するものとはならない。そこで、自主的に行動規範や民間ガイドラインを策定する業界団体のような組織ができ、多くのデジタル・プラットフォーマーが参画するようになれば、一つの選択肢となり得る。ただし、その業界団体に所属しない者が出てきた場合に所属する者と扱いが異なり得ることについて対応が必要となる点や、新規参入を阻止したり、消費者にとって不利な自主規制となるおそれがある点に留意する必要がある。

また、自主規制とする場合であっても、十分な自主規制が早期に制定されると見込まれない場合のほか、運用状況を十分注視して、自主規制では不十分と認められる場合には、政府が法規制を検討し、講ずることをコミットすることによって、自主規制の実効性を確保することが必須である。

③ 法規制と行動規範や民間ガイドラインの組み合わせ（共同規制）

上記の法規制と自主規制の課題を解決する方法としては、基本的な枠組は法規制とし、技術的な側面や詳細な運用ルールなどについては、ステークホルダー²²自身が行動規範や民間ガイドラインなどの形で策定する、いわゆる共同規制の仕組みが考えられる²³。

共同規制は、技術的な詳細や運用ルールについて、諸外国や国際機関等で策定された適切なルールを機動的に活用することも可能になるため、国際的整合性の確保や、国際的に事業展開を行うデジタル・プラットフォーマーによる実

²² ステークホルダーとしては、デジタル・プラットフォーマーのみならず、デジタル・プラットフォームを利用する幅広い業界・業種の団体や消費者の団体等が考えられる。

²³ データの直接移転やAPI開放を求める場合には、デジタル・プラットフォーマーと他のオンラインサービス提供者等がデータを直接やり取りするため、ステークホルダーがAPIの仕様や、データのフォーマットなど技術的な観点でルールを策定することが考えられる。

効的な遵守を促すという利点もある。

また、共同規制においては、ステークホルダーによるルールの策定・運用に政府が関与することにより、当該ルールの適切性や実効性を担保することが可能となる場合もあり得る。この場合、政府による規制とステークホルダー間の合意が相互補完的な役割を果たすこととなることから、政府とステークホルダーとの間の対話が重要になる。

なお、共同規制においては、法執行の実効性確保の観点から、共同規制の適切な枠組みを検討することが重要である。その際、関連する法令も含めた法規制としての規律の範囲やステークホルダー間で定める範囲とのバランスが、市場の態様によって異なる点を十分考慮する必要がある。

(2) アプローチの検討に当たっての視点

アプローチの検討に当たっては、それぞれのメリット・デメリットを踏まえ、データの移転・開放ルールの必要性として掲げた公正な競争環境の整備及び利用者の選択の機会の確保による競争の促進の観点から、検討すべきである。 その際には、以下の視点に留意すべきである。

① 国内外の事業者のイコールフットイング

上記のいずれのアプローチを採る場合でも、国内事業者と海外事業者に等しくルールが適用されることが重要であり、海外の事業者に対するルールの適用の実効性をどのように担保すべきかという点について検討する必要がある。

② 適切なエンフォースメントの仕組み

共通の前提として、技術進化や市場・競争状況の変化、デジタル・プラットフォームによるルールの運用状況を適時に把握するため、専門的な観点から、継続的にモニタリングを行う体制の整備が必要となる。

また、データの移転・開放ルールが規定されたとしても、そのルールが適切に遵守されない限り、その効果は失われてしまう。適切に遵守されるためには、デジタル・プラットフォームにおいて、利用者の苦情等処理する仕組みが必要である。特に、デジタル・プラットフォームと消費者又は中小企業との力関係を踏まえると、十分な処理が期待できるとは限らない。このため、デジタル・プラットフォームにおける適切な苦情処理等を確保するため、中小企業の団体や消費者団体を通じたデジタル・プラットフォームに対する苦情申立の仕組みやADRの活用等の円滑な問題解決のための仕組みについても検討することが必要である。

6. 公共性のあるサービスで利用されるデータの移転・開放に係る課題

医療・金融を含めて公共性のあるサービスに関連して収集されるデータは、匿名加工されたものであってもニーズが高く、その移転・開放のアクセスの方法について検討する必要がある。

まず、データの移転・開放を行うためには、その前提として、データの電子化に取り組む必要があるが、諸外国の事例を見る限り、政府による積極的な取組が有効である。特に対象となる業種が、政府が法令等で規制している分野の場合には、政府がイニシアティブを取って、取り組むことが重要である。

その際、例えば、医療分野や金融分野など、参入に一定の規制がある分野については、関連事業者が加入している業界団体が既に存在している場合が多く、データの移転・開放ルールのアプローチとして、業界共通の自主規制や、法規制と行動規範・民間ガイドラインを組み合わせた共同規制的なアプローチをとりやすいと考えられる。

これらの分野のデータについては、多種多様なイノベーションの創出が期待される一方、移転先で適切に取り扱われるかといった不安や懸念がないとは言えない。このため、これらの分野のデータの利活用について、イノベーションの創出とのバランスを図りつつ、データ流通に係るセーフガードの在り方等について、その必要性を含めて検討することが必要である。その際、海外に移転する場合については、国際合意等を踏まえ、検討することが必要である。

また、移転・開放を求める対象となるデータについては、当該分野におけるデータの性質・公益性等に応じて、必ずしも全てのデータを利用者に開示することを求めるのではなく、適用除外を置く必要性が生じ得ることについて留意する必要がある。

なお、医療・金融分野のほか、国・地方公共団体の公的機関や公益事業体が保有するデータについても、円滑に利用できるようにすることによって、多種多様なサービスの創出や的確な政策形成につながり得るものである。このような観点から、公的機関や公益事業体が保有するデータの開放について、他者の権利を侵害しないこと等に留意した上で、その促進を図る施策を検討することも望ましいと考えられる。

7. 今後の課題

今般、デジタル・プラットフォームに集積している利用者に関するデータの移転・開放について、その必要性、ルールの検討に当たっての視点、実現するための手法の選択肢を検討してきた。データは、経済成長にとって必要不可欠なものとなっており、適切な移転・開放ルールを策定・運用することにより、データの価値が最大限活用され、イノベーションの促進や安全・安心な社会の構築につながることを期待している。

ただし、多くのものが方向性を示すにとどまるものであり、多くの事項について、

引き続き検討することとしている。検討に当たっては、個人情報の保護に関する法律を始めとする関連する法令や政府内における取組の動向を踏まえることが必要であり、諸外国の動向等を注視しつつ、関連する法令等との関係を含め、総合的に検討する必要がある。また、ルールの具体化に当たっては、ステークホルダーの意見も十分に考慮しながら進めることが重要である。さらに、国際的なルール作りにおいては、外国政府と連携するとともに、日本の関係者がステークホルダーとして積極的な役割を果たせるような取組を行うことも重要である。

本ワーキング・グループは、移転・開放ルールを検討してきたが、データの有効活用のためには、単にデータの移転・開放ルールを求めるだけでなく、データの有効活用による情報銀行等の新しいビジネスや、イノベーションを振興する施策も必要である。今後は、振興策についても検討されることが期待される。

今後とも、関係省庁や新たに設置が検討されている専門組織において、デジタル・プラットフォームを巡る取引環境の整備について検討が進められることが期待される。

以上