

デジタル・プラットフォームが流通取引慣行に 与える流通政策研究

丸 山 正 博

1. 序論

近時、デジタル・プラットフォーム（以下、法律や政策の正式名称を除きPFと略す）市場やその事業者に対する規制が強まる傾向にある。新ビジネスの隆盛等に対して過度な規制を行えばイノベーションの目を摘むおそれがあるが、PFは情報通信技術を活用した新市場であり中小企業や消費者の国内外の市場へのアクセス容易性を飛躍的に高め社会経済への多大な貢献もしている点で、一層慎重な検討を有する¹。一方で、ネットワーク効果の大きさや限界費用の小ささから寡占化が生じやすいPFに対しては、市場の失敗を解消するという観点からの競争政策が合理的である可能性も高い²。そこで本稿では流通政策の観点から、PFに対するいかなる規制が合理的であるかを検討する。

なお本稿でいう競争政策とは、事業者の公正かつ自由な競争を促進する政府の方策であり、独占禁止法を中心とする。また流通政策とは、生産から消費に至る流通の機能や活動を対象になされる政府の方策のことをいい、競争政策もその一つに含まれる³。以下2章では近時の欧米と日本のPF規制を概観し、3章では2017年以降の日本の競争政策におけるPF規制を考察する。そして4章で1980年代後半の日米構造協議後の独占禁止法上のガ

-
- 1 Stigler (1971) は、効率的資源配分のためになされた政府の規制がかえって被規制側の既得権保護に使われるような「規制の虜」が生じうることを指摘する。
 - 2 Gandal (2002) は、ネットワーク効果に対する政策関与の必要性について指摘する。
 - 3 流通政策は他に、流通活動における調整政策や振興政策を含む。こうした分類からの近時の研究に渡辺 (2016) や大驛 (2019) がある。

イドライン新設や大型小売店出店規制緩和、2000年代後半のメーカーから小売業へのパワーシフトに対応した独占禁止法改正といった流通政策の変化を考察したうえで、PFと小売はともに生産と消費を架橋する機能が共通する点に着目することで、今後のPF規制では、独占禁止法における大規模小売業特殊指定と同様のPF事業者に対する特殊指定が合理的であり、加えて流通・取引慣行ガイドラインかそれに代わる新たなガイドラインでのPF事業に対する言及が合理的であるという結論を導く。

2. PF規制の概要

(1) 欧米のPF規制の動向

EU (Europe Union ; 欧州連合) は2015年5月に「欧州のデジタル単一市場戦略 (A Digital Single Market Strategy for Europe)」を公表し、①域内のデジタル商品・サービスに対する消費者と企業のアクセス改善、②デジタル・ネットワークと革新的サービスの繁栄に適切な条件と公平な競争の場の創出、③デジタル市場の成長可能性の最大化、を提示するとともに、当該分野での競争の公正性の調査を行った⁴。当戦略のもとで、EUは2016年5月に「オンライン・プラットフォームとデジタル単一市場：欧州にとっての機会と挑戦 (Communication on Online Platforms and the Digital Single Market Opportunities and Challenges for Europe)」という文書を公表し、①同等なデジタルサービスの公平な競争条件、②オンライン・プラットフォームによる責任ある行動、③信頼や透明性の増大と公正性の確保、④データ駆動型経済成長のためのオープンで非差別な市場、といったEUにおけるPFの健全な発展を促すための総合的な政策枠組を提示した。

これを受けて2019年4月には、「デジタル単一市場における著作権指令 (Directive (EU) 2019/790 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on copyright and related rights in the Digital Single Market and amending Directives 96/9/EC and 2001/29/EC)」を制定した。当指令

4 この後の一連の流れについては、総務省 (2019) や、岡田他編著 (2020) 第4章に詳しい。

は従来の著作権に関する指令の改正であり、①デジタル化・国際化に対応した著作権規定の見直し、②教育・研究など著作物利用に関わる規定の改善、著作権市場の健全化を主な内容としており、たとえばPF事業者には著作権侵害のコンテンツ削除や、適切な著作権使用料支払いを課せられることが明確になった。また2019年7月には「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 (Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on promoting fairness and transparency for business users of online intermediation services : 以下、透明性規則と略す)」⁵を制定した⁵。当規則はEU域内でサービスを提供するPF事業者を対象として、①契約条件の明確化とサービス停止・終了時の理由の取引参加者への通知、②検索結果の表示順等のランキング決定の主要パラメータの明示、③PF事業者が有するデータへの取引参加者のアクセス可否と条件の明示、④社内の苦情処理制度の確立及び紛争調停者の設置、を義務付けている。

上記と併行してEUは2016年4月には、GDPR (General Data Protection Regulation : 一般データ保護規則) を制定した。これは、個人情報やプライバシーの保護に関して従来の「EUデータ保護指令 (Data Protection Directive 95)」が加盟各国での個人データ規制を生じさせたことと比較して、域内での統一的規制となることで前述のデジタル単一市場戦略と親和的であることに加え、個人データの管理権限が当該個人にあることを明確化してそれを保有する企業に説明責任を課す、域内に拠点がない事業者でも在EUの個人情報を処理する場合は規制対象となる、という点で従来よりも厳格な規定となった。GDPR違反での巨額の制裁金支払いが科される事案もあり、たとえば2019年にフランスのデータ保護当局がGoogleに対して、個人情報取扱いの利用者への説明が透明性を欠き、広告表示についても適切な方法での同意を欠くとして5,000万ユーロ、2020年にアイルランドのデータ保護当局がTwitterに対して、利用者のツイートの非公開設定が解除される欠陥について期限内の当局への報告義務を欠いたとして45万

5 カライスコス・寺川・馬場 (2020) が当規則を全訳している。

ユーロの支払い命令を下した。これらの規制強化はEUが、GAFA（Google, Amazon, Facebook, Apple）をはじめとする米国の大手PF事業者のEU市場での強大化を牽制するとともに、EU域内PF事業者の育成や、EU域外事業者をも規制対象とし得ることでグローバルのPF市場に対するEUの政策浸透を意図していると考えられる。

一方、GAFAをはじめとする多くの巨大PF事業者が国内に存在する米国は、市場の成長を妨げるとしてPF規制に消極的であったが、2016年大統領選挙でのフェイクニュースやフェイスブック社の個人情報流出の多発からPF事業者への警戒感が高まった。米国連邦議会下院反トラスト小委員会は2020年10月に、「デジタル市場における競争に関する調査(Investigation of Competition in Digital Markets)」報告書を公表したが、具体的な法規制は未策定である。

（2）EU規制強化への日本の呼応

日本でも2018年6月以降、PF事業者に対する政策関与が各省庁で進展した⁶。これらは、EUのPFに対する規制強化が影響していると考えられる。

2018年6月に閣議決定した「未来投資戦略2018」は、PFビジネスの台頭に対応したルール整備として「公正かつ自由で透明な競争環境の整備」という競争政策への言及を行った。そして翌2019年6月に閣議決定した「成長戦略フォローアップ」では法案提出などPF事業者への対応を具体的に提示した。内閣官房長官を本部長とするデジタル市場競争本部のもとに設置されたデジタル市場競争会議が、特定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、PF取引透明化法と略す）案の検討のほか、2020年6月に「デジタル広告市場の競争評価中間報告」を公表し、企業の影響力などを理由に広告価格の決定過程や収益配分の不透明性や、広告効果に関するわかりやすい情報開示の必要性を指摘した。

この間、経済産業省・公正取引委員会（以下、公取委と略す）・総務省が設置した「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

6 生貝他（2020）が各検討会の委員を務める学識経験者による一連の動向を概説する。

検討会」は2018年12月に中間論点整理を公表した。これを受けて3省が同月「プラットフォーム型ビジネスの台頭に対応したルール整備の基本原則」を公表し、①PF事業者に関する法的評価の視点、②PFビジネスの適切な発展の促進、③PF事業者に関する公正性確保のための透明性の実現、④PF事業者に関する公正かつ自由な競争の実現、⑤データの移転・開放ルールの検討、⑥バランスのとれた柔軟で実効的なルールの構築、⑦国際的な法適用の在り方とハーモナイゼーション、という7つの原則を提示した。また2019年5月には同検討会に置かれたワーキング・グループが、今後の政策の方向性を示す「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（以下、透明性確保に向けたオプションと略す）」と「データの移転・開放等の在り方に関するオプション」の2点を公表した。こうした検討を踏まえて、2020年5月には、PF取引透明化法が成立した。同法は、EUの透明性規則の影響を受けており、適用対象となる経済産業相の指定を受けた「特定デジタルプラットフォーム提供者」に対して、出店者に契約解除時はその判断基準を明かすことや、契約変更時は事前に知らせることを義務づけ、こうした取り組みの状況の経済産業相への年に1回の報告を義務付けている。

総務省が設置した「プラットフォームサービスに関する研究会」は2020年2月に最終報告書を公表し、①国外PF事業者を通信の秘密の保護を含む電気通信事業法の規制対象とする、②フェイクニュース対策としては表現の自由の重要性から民間部門における自主規制の実施を図る、③安全・安心なデータ流通を支える基盤としてタイムスタンプ等のトラストサービスの普及を促すという方向性を提示した。これを受けて同年5月には電気通信事業法及び日本電信電話株式会社等に関する法律（以下、電気通信事業法等と略す）が改正され、外国法人の登録・届出等における国内代表者・代理人の指定義務と、同法に違反した場合の公表制度とが設けられた。また同年6月には個人情報保護に関する法律（以下、個人情報保護法と略す）も改正され、ウェブサイトの閲覧履歴を記録したクッキーなど同法で定める個人情報には該当しないデータでも企業が個人と照合して利用する

場合は本人の同意を得ることを義務付け、一定以上の個人情報情報を漏洩し個人の権利に害を与える恐れがある場合等は、速やかに個人情報保護委員会への報告と本人への通知を義務付けた。一方で、データ活用の利便性向上の観点から、個人を識別できないよう氏名削除等のデータを加工した「仮名加工情報」は社内での分析などに使う場合に限って本人からの開示や利用停止請求の対象外とすることを定めている。

公取委は2019年10月に、オンラインモール及びアプリストアにおける取引に係る独占禁止法・競争政策上問題となるおそれのある取引慣行等の有無を明らかにするために行った「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（オンラインモール・アプリストアにおける事業者間取引）」の結果を公表した⁷。また同年12月には「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（以下、PFと消費者との取引に関する考え方と略す）」を策定した。

消費者委員会は2019年4月に「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報告書」を公表し、PF事業者の取り組みとして①出店・出品審査、モニタリングの実施、②各種取組に関する消費者への情報提供、③分かりやすい財・サービスに係る表示、④安心、安全な取引環境を整備するための公正な利用規約の制定と明示、⑤適切な評価システムの提供、⑥安全な決済システムと複数の決済手段の提供、⑦消費者トラブルへの対応と消費生活センターとの連携、⑧保険、補償制度の導入、を指摘した。また消費者庁が設置した「消費者のデジタル化への対応に関する検討会」は2020年7月に報告書を公表し、PFの台頭を含めたデジタル化のもとの消費者のなすべき行動を指摘した⁸。なお国民生活センター(2019)はPFにおけるトラブル事例をオンライン・ショッピング・モール、インターネットオークションおよびオンライン・フリーマーケット、

7 公正取引委員会(2019)

8 同庁は2019年12月に「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」を設置し、2020年12月時点では論点整理を公表している。

シェアリングエコノミー・プラットフォーム、検索サービスおよびSNS (Social Network Service) 等という取引形態ごとに分類して示している⁹。消費者が参加するPFにおいてさまざまなトラブルが生じていることが示されており、今後の対策の必要性が示唆される。

3. 競争政策における日本のPF規制

(1) 流通・取引慣行ガイドラインの2017年改正

独占禁止法やそのガイドラインに関して電子商取引やPFへの言及がはじめてなされたのは、以上の規制強化に先立って2017年6月に改正された「流通・取引慣行に関する独占禁止法上の指針（以下、流通・取引慣行ガイドラインと略す）」においてである¹⁰。1989年から翌年にかけて行われた日米構造問題協議が排他的取引慣行や系列関係といった日本の流通・取引慣行の問題点を指摘して独占禁止法の規制強化や公取委の機能強化を提言したことで、公取委は1991年に流通・取引慣行ガイドラインを公表したが、その後の種々の環境変化に対応する形で四半世紀を経てはじめて大幅に改正された。

しかし同改正における電子商取引分野への言及は、①インターネットを利用した取引が実店舗と比較して取引相手が広がるなど事業者にも顧客にも有用な手段である、②インターネットを利用した取引か実店舗における取引かで垂直的制限行為の違法性判断基準の考え方は異ならない、③PF事業者間の競合状況や、ネットワーク効果等を踏まえたPF事業者の市場における地位等が違法性判断の具体的な考慮事項となる旨が明記されるにとどまるといった抑制的なものであった。

一方、同改正では、「第1部3(3)垂直的制限行為によって生じうる競争促進効果」において、「垂直的制限行為によって、新商品の販売が促進される、新規参入が容易になる、品質やサービスが向上するなどの場合には、競争促進的な効果が認められ得る。(中略)流通業者は、他の流通業者

9 木下(2020)が消費者トラブルの状況を考察している。

10 改正担当者らによる佐久間(2018)が詳細を解説している。

がある事業者の商品について販売前に実施する販売促進活動によって需要が喚起されている場合、自ら販売促進活動を行うことなく当該商品を販売することができる。(中略)このような状態は、「フリーライダー問題」と称され」と指摘する。また、「第1部第2-5選択的流通」において、「自社の商品の取扱いを認めた流通業者以外の流通業者への転売を禁止する(中略)「選択的流通」は競争促進効果を生じる場合があるが、(中略)それなりの合理的な理由に基づくものと認められ(中略)る場合には、たとえ事業者が選択的流通を採用した結果として、特定の安売り業者等が基準を満たさず、当該商品を取り扱うことができなかつたとしても、通常、問題とはならない」と指摘する。これらフリーライダー対策や、選択的流通が競争促進的に作用する場合が流通・取引慣行ガイドラインに追加されたため、垂直的制限行為における適法性の広がりが見込まれた。前述のような電子商取引と他の取引形態とを区別しない記述を合わせて考えると、同改正はPFに対する規制強化という特徴を有するものではなかつた。

(2) 2018年までの公取委のPFに対する審査の状況

一方で、公取委は流通・取引慣行ガイドラインの改正と前後して、PF事業者に対する3件の審査状況を公表していた。第一は、アマゾンジャパンに対する、改正ガイドラインが取り上げていない価格等の均等条項の事案である。これは当社がAmazonマーケットプレイスの出品者との契約に際し、①出品する商品の販売価格及び販売条件について、当該出品者の販売経路で販売する同一商品の価格及び販売条件のうち最も有利なものと同等とする条件(価格等の同等性条件)と、②出品者が他の販売経路で販売する全商品について、色やサイズ等の全バリエーションをマーケットプレイスに出品する条件(品揃えの同等性条件)を定めていたものである。出品者の事業活動を制限している疑いで、公取委が審査を行ったが、同社の自主的な対応を受けて、2017年6月に審査を終了した。

第二は、Amazonサイト上で電子書籍の配信事業を行うアマゾン・サービス・インターナショナル・インク(ASII)に対する、出版社及び流通業

者との電子書籍関連契約における価格等の均等条項の事案である。これは当社が出版社等に対し、Amazonサイト上で配信される電子書籍について①小売価格、②出版社等のASIIに対する卸売価格、③販売促進用の価格、④品揃え、⑤定額配信やレンタルなどのビジネスモデル、⑥操作性などの機能を含む事項について、他のPFとの同等性を義務付けていたものである。これも出品者の事業活動を制限している疑いで公取委が審査を行ったが、同社の自主的な対応を受けて、2017年8月に審査を終了した。

第三は、ブリーダーと一般消費者との犬や猫の取引を仲介する「みんなのブリーダー」の運営者である、みんなのペットオンライン(株)に対するものである。これは同社が、申請したブリーダーに対して①成約手数料の値引き、②犬・猫の検索結果の上位表示等の特典を与える「プレミアムパートナー制度」の利用ブリーダーに対して、他のペット仲介サイトへの情報提供をしないよう要求したものである。一般指定第11項（排他条件付取引）（仲介サイトの運営事業者間の公正な競争を阻害する）違反の疑いで公取委が審査したが、当社がプレミアムパートナー制度を取りやめたことをもって2018年5月に審査を終了した。

いずれもPF事業者の対応により、公取委は処分を見送ったが、PF事業者に対する競争政策の適用強化を示唆するものであった。この後、前章で述べた政府レベルでのPF規制強化の方針が打ち出されることとなった。

（3）優越的地位の濫用ガイドライン優越的地位の濫用に関する消費者との取引への言及

2020年12月時点で存在するもう一つの競争政策上の明示的なPF規制が、「PFと消費者との取引に関する考え方」である。独占禁止法が従来、消費者との取引を対象外としていたわけではないとしても、流通過程の末端に位置する消費者との取引に対して独占禁止法が適用されると明示したガイドラインはこれが初めてである¹¹。もっとも当「考え方」は取引相手をPF

11 公正取引委員会(2002)の「消費者取引問題研究会報告書」では優越的地位の濫用規制を消費者取引に適用するか否かについて明確な結論を出していない。一方、白石

事業者に限定しているのも、PF以外の事業者と消費者との取引についても独占禁止法が適用される可能性があるかまでを明確にしているわけではない。

優越的地位の濫用は独占禁止法第2条9項5号の規定により不公正な取引方法の一類型として規制される。「PFと消費者との取引に関する考え方」は、PF事業者が提供するPFにおける個人情報等の取得または当該取得した個人情報等の利用においていかなる行為が優越的地位の濫用になるかを整理しているにとどまる。したがって、当「考え方」は、独占禁止法における新たな解釈基準というよりは、PF事業者の予見可能性を向上させる目的にとどまる点で、他の多くのガイドラインと同様の性質を有する¹²。しかし当考え方は、2010年に策定された「優越的地位の濫用に関する独占禁止法上の考え方」と同様に優越的地位の濫用を対象にしている点、消費者を対象にしている点が特徴的である¹³。

(4) 2019年に公表された「オプション」

2020年12月時点では、流通・取引慣行ガイドライン、PFと消費者との取引に関する考え方のほかには、独占禁止法上のPFに対する規定は存在しない。しかし、2019年5月に公表された「取引環境の透明性に関するオプション」では、独占禁止法の迅速かつ適切な執行を可能とする方策として、ガイドラインの制定、特殊指定の告示、確約手続きの積極活用、事業

(2017)は「優越的地位濫用において公取委は、「相手方」に消費者を含むことを公認したことは過去になかったように思われる」と述べた上で「「相手方」には消費者をも含むと解される」と指摘する。また川上(2020)も「公正取引委員会は、これまで優越的地位の濫用規制を事業者間取引に対して適用してきたが、本考え方は、対消費者取引を対象とした優越的地位の濫用規制の考え方を示す」と述べる。

12 白石(2006)380頁は、独占禁止法のガイドラインを規範定立型と、業界啓蒙型に分けたうえで、規範を明確なものとする前者の代表例として流通・取引慣行ガイドラインを挙げる一方、後者は「当該分野の関係者には注目され(中略)るが、どの業界や文脈にもあてはまる一般的基準という観点からは、さほどの新味がない場合が多」いと指摘する。

13 林(2019)の①課徴金の算定、②公正取引委員会と個人情報保護委員会がどのように事実認定を行い執行のすみ分けないし連携を図るかという対消費者取引において優越的地位の濫用規制を適用する場合の課題を指摘する。

者団体の組成、独占禁止法40条調査を含む継続的な市場の実態調査の実施といった選択肢を一例として示したうえで、それぞれの効果や限界について述べている。

「取引環境の透明性に関するオプション」では、このうち特殊指定の長所として行為要件がより具体的に記載される傾向があるために迅速な執行に資すると指摘する。一方で事業環境の変化の激しいPF分野でいかに十分かつ適切な範囲の規制が実現できるか、PFに関して特定の事業分野をどのように考え、対象となるPFの規模の限定を含め、その定義を過不足なく行うことができるかという問題点も指摘する。PFの事業構造は取引参加者の金銭的対価を主力とする形態のほか、広告収入を主力とするものなど多岐にわたる¹⁴。その点で規模の限定は単純化できるものではない。

しかし後述する大規模小売業特殊指定では、特殊指定の対象となりうる大規模小売業者を売上高または店舗面積のいずれかで定めている。したがってPF事業者に関してもたとえば、売上高やPF内での取引参加者間の流通総額、PF内の取引参加者数といった複数の要件を定めることで、特殊指定の対象を確定することが可能であると考ええる。

4. 1990年代以降の流通政策の変遷からみる今後のPF流通政策の検討

(1) 日米構造協議による流通政策の変化

今日までの国内の流通活動に重要な影響を及ぼした政策にかつての大規模小売店舗法（以下、大店法と略す）と流通・取引慣行ガイドラインの二点があるが、1980年代後半以降の前者の運用見直しや廃止、後者の策定には海外とくに米国の影響が大きい。

1985年に米国の主導によるドル高是正のプラザ合意が急速な円高を進めたが、日米貿易摩擦の改善は進まなかった。米国通商代表部は、1986年に日本に対して非関税障壁の存在を主張し、流通分野では大店法や種々の取引慣行が輸入拡大を阻害しているとして改善を求めた。1986年4月に当

14 松本（2020）のように、前者をマッチング取引、後者を非マッチング取引として分類することができる。

時の中曽根康弘首相の私的諮問機関である「国際協調のための経済構造調整研究会」がまとめた報告書（いわゆる前川レポート）は内需拡大、国際的に調和のとれた産業構造への転換、市場アクセスの改善と製品輸入の促進、等の提言により経常収支の均衡を目指した。とくに製品輸入の促進に関しては「流通構造の合理化の促進、流通・販売に係る諸規制の見直しを行うとともに、不公正な取引の防止等独禁法の厳正な運用」を行うといった言及がなされた。これに続いて、経済審議会は1987年4月に「経済構造調整特別部会報告—構造調整の指針」を建議し、流通業界も規制緩和において例外ではないことを宣言した。1989年6月には、産業構造審議会流通部会と中小企業政策審議会流通小委員会の合同会議が「90年代の流通ビジョン」を答申した。

そして貿易不均衡の解消を強く要求する米国との間で日米構造協議が1989年から始まった。大店法は海外製品をより多く取り扱うであろう大型小売店の出店を規制することで日本の輸入拡大を妨げる点、外資系小売企業の日本出店を困難にする点で非関税障壁となっていた。そのために1990年6月の日米構造協議最終報告は、流通分野における対応策の一つが、大店法の規制緩和であり、同法の運用適正化措置、法律改正、大店法改正後の見直しという三段階の大店法の規制緩和方針を提示した。大店法の規制緩和は、1985年の商業統計から小売店舗数が減少に転じたことで、同法の存在が中小小売店の保護よりも既存大型小売店の権益確保を生じさせているという批判的な国内世論の高まりも一因であるが、こうした外圧の影響をより強く受けている。

また日米構造協議を含む一連の米国の圧力に関して、流通分野でのもう一つの対応策が商慣行の改善である。具体的には、同最終報告書は商慣行について、「消費財の流通分野におけるメーカー等による流通業者に対する及び流通業者によるメーカー等に対するマーケティング政策に関し、対象となる事業者の行為の競争政策上のメリット・デメリットを十分踏まえた上で、独占禁止法の運用に関するガイドライン作成する必要」を提言し、これを受けて公取委は1991年に流通・取引慣行ガイドラインを策定し

た。また当時の通商産業省が1990年6月に所管分野におけるレポート、返品、希望小売価格・建値、派遣店員など広範な分野における商慣行改善指針を公表したほか、農林水産省、厚生省（当時）、国税庁なども同年に、各所管分野を対象にした取引慣行の改善を目的とした方策を公表した。

（2）製販間のパワーシフトによる流通政策の変化

大店法の廃止は大規模小売店の出店を増やし、大手小売業の小売販売総額に占めるシェア上昇につながった。また1990年代以降の景気低迷は多くの消費財分野の市場成熟化やコモディティ化と相まって製品売上を低迷させた。さらに1980年代半ばから本格化したPOS（Point of Sales）システムによる大手小売業の情報力の向上が、消費財流通における、メーカーから小売業へのパワーシフトを生じさせた。こうした市場環境の変化への競争政策上の対応が大規模小売業特殊指定と、優越的地位の濫用規定の新設である。

独占禁止法が定める、不公正な取引方法に含まれる小売業の企業活動に対する規制は、バイイングパワーを背景にした優越的地位の濫用や不当廉売がある。前者については、公取委は当時の一般指定第14項で規制するとともに、1954年に百貨店業特殊指定を告示していた。また1991年制定の流通・取引慣行ガイドラインでは第2部第5で小売業の納入業者に対する優越的地位の濫用行為の類型として押しつけ販売、返品、従業員等の派遣要請、多頻度小口配送の要請を挙げていた。こうした規定のもとで2004年から2005年にかけて公取委は、百貨店業特殊指定違反として、小売業7社に対して排除勧告を出した。

しかし大手小売業へのパワーシフトの進展に対応するために、公取委は百貨店業特殊指定を全面的に見直し、2005年5月に大規模小売業特殊指定を告示した¹⁵。同時に、流通・取引慣行ガイドラインにおける優越的地位の

15 特殊指定は2006年に4つを廃止し、2020年12月現在、新聞業における特定の不公正な取引方法（新聞特殊指定）、特定荷主が物品の運送又は保管を委託する場合の特定の不公正な取引方法（物流特殊指定）、大規模小売業者による納入業者との取引における特定の不公正な取引方法（大規模小売業告示）の3つが存在する。

重複箇所を修正・削除した。大規模小売業特殊指定は、対象となる大規模小売業者を売上高または店舗面積のいずれかで定めるとともに、禁止される行為類型を定めている¹⁶。

さらに2009年の独占禁止法改正で、優越的地位の濫用規定は一般指定に代わって第2条9項5号に法定化されるとともに、課徴金の適用対象（同法20条の6）となった。また小売業界に対する啓蒙を目的として、2010年11月には「優越的地位の濫用に関する独占禁止法の考え方」というガイドラインを公表した。

（3）二つの変化からみた今後のPF流通政策のあり方

前2節で考察した二つの流通政策の変化のうち、1980年代後半の変化は、米国を中心とする外圧への対応という受動的な性質をもつとともに、大規模小売店の既得権解消やメーカー主導の流通系列化のもとでの不透明な商慣行に対する競争政策の整備といった、国内の取引関係や競争関係の透明化という性質をもつ。また2000年代後半の変化は、メーカーから大手小売業へのパワーシフトといった、国内の競争関係の変化への対応という性質をもつ。

一方、PFに関わる流通政策を検討する上では、PF市場の寡占化が進みやすい、インターネット上の取引ゆえに国際的な競争や法規制の域外適用の可能性も広がるというグローバル対応の必要性が高まっている点で、かつてと状況が異なる。また近時の日本のPF規制はEUの規制強化を反映しているものの、その対応を余儀なくされているというよりは、米国を中心とする海外PF事業者に対して、国内PF市場における消費者を含む取引参加者を保護し、PF事業者の競争環境を確保するための主体的な対応という性質を有する¹⁷。しかし近時のPFに対する規制のあり方を検討するにあたっては、①海外の動向に対応した国内の政策変更、②市場環境とくに交渉力等

16 政策立案担当者による解説書が粕淵（2005）である。

17 別所（2020）は、たとえば海外PF事業者日本の電気通信事業法が適用されない等の問題を、国内PF事業者の立場から考察する。

のパワー関係に即した政策変更という点で前2節で考察した変化と共通点がある。またPFは売買取引においては情報の仲介のみを行い取引関係には立たない点で小売業とは異なるが、寡占化やシェア上昇による上位集中化や、生産と消費との間の隔たりを架橋する流通機能という点では大手小売業との類似点も存在する¹⁸。

これらのことから競争政策におけるPFに対する競争政策においては、「取引環境の透明性に関するオプション」が指摘する中では特殊指定を行うべきであると考え。特殊指定には対象の限定が容易ではない、課徴金の対象とならないといった課題もある。しかし、対象の限定は流通総額や顧客数といった客観的基準を複数設けることで可能である。違反行為に対する制裁としては、PF事業者の多くが事業規模が大きく成長性が高いものの課徴金という金銭の抑止力の強さは無視し得ない。しかし、むしろ特殊指定の利点である、外形的基準で違反行為の認定が容易となるという迅速性が、変化の激しいインターネットやPF市場に対して合理的に作用すると考える。そして、PFが流通機能を担うという特徴を重視するのであれば、2017年に続く流通・取引慣行ガイドラインの大幅な改正によってPFに対する言及を加え、もしPFが場の提供が中心であり小売のような所有権移転を行わない点を重視するのであれば、流通・取引慣行ガイドラインとは異なる新たなガイドラインを設けるべきであると考え。

5. 結語

2018年以降活発化した日本におけるPF規制は完成したものではなく、今後のあり方が検討中であるものも多い。とくにPFはネットワーク効果や限界費用の特徴から市場の失敗が生じやすいために、公正かつ自由な競争促進という観点からは独占禁止法上のPF規制のあり方は重要である。2019

18 丸山(2017)247頁は、PFの間接ネットワーク効果に関して、ウェブサイト利用者の利用料金がゼロで、広告主の利用料金が大きいことを、「ロスリーダーと収益源とをうまく組み合わせることが必要です。それはスーパーマーケットで用いられている粗利益率の低い商品で客寄せして、粗利益率の高い商品で利益を稼ぐ」手法に似ていると指摘する。

年に公表された取引環境の透明性に関するオプションでは、その具体的施策が複数の選択肢で列挙されているにとどまるが、1980年代後半や2000年代後半の流通環境の変化に対応した流通・取引慣行ガイドラインの策定や大規模小売業特殊指定と同様に、PFに関する特殊指定を行うとともに、流通・取引慣行ガイドラインの2017年改正に続く大幅な改正か、新たなガイドラインを設けることで、規範定立を図るべきであると考えている。

謝辞

本研究はJSPS科研費 JP20K01982（研究課題「オンラインプラットフォームが流通取引慣行に与える流通政策研究」）の助成を受けている。

参考文献

- Gandal, Neil(2002)“Compatibility, Standardization, and Network Effects: Some Policy Implications”, *Oxford Review of Economic Policy*, 18(1), pp. 80-91
- Shleifer, Andrei(2005)“Understanding Regulation”, *European Financial Management*, 11 (4), pp.439-451
- Stigler, George J.(1971)“The Theory of Economic Regulation”, *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1), pp.3-21
- 生貝直人・宍戸常寿・林秀弥・山本龍彦・森亮二・井上由里子（2020）「座談会 プラットフォーマーの法律問題：政府におけるプラットフォーム事業者規制の検討を踏まえて」*Law & technology*, 87号1-26頁
- 岩本諭(2020)「デジタルプラットフォームと競争法：消費者の権利の視点からの課題整理」『現代消費者法』46号42-50頁, 民事法研究会
- 大驛潤(2019)『流通政策の理路』千倉書房
- 岡田淳・中野玲也・古市啓・羽深宏樹編著(2020)『プラットフォームビジネスの法務』商事法務
- 粕淵功(2005)『大規模小売業告示の解説』商事法務
- カライスコス＝アントニオス・寺川永・馬場圭太訳（2020）「ビジネス・

- ユーザーのためのオンライン仲介サービスの公正性及び透明性の促進に関する欧州議会及び理事会規則(Regulation (EU) 2019/1150) : 概説および条文訳 『NBL』 1163号34-46頁, 商事法務
- 川上一郎(2020) 「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」について 『公正取引』 833号38-45頁, 公正取引協会
- 北島洋平・安平武彦・岡本健太・佐久間弘明(2020) 「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の概要」 『公正取引』 837号, 53-60頁, 公正取引協会
- 木下聡子(2020) 「デジタルプラットフォームビジネスをめぐる消費者トラブルと利用の実情」 『現代消費者法』 46号1-23頁, 民事法研究会
- 公正取引委員会(2019) 「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 (オンラインモール・アプリストアにおける事業者間取引) 」
- 国民生活センター(2019) 「デジタル・プラットフォームに関するトラブル」 http://www.kokusen.go.jp/soudan_now/data/degitalplatform.html
- 佐久間正哉編著(2018) 『流通・取引慣行ガイドライン』 商事法務
- 白石忠志(2006) 『独占禁止法』 有斐閣
- 白石忠志(2017) 「プラットフォーム等の問題を検討するにあたって」 『ジュリスト』 1508号14-15頁, 有斐閣
- 総務省(2019) 『情報通信白書平成30年版』
- 土田和博(2019) 「デジタルプラットフォームと独占禁止法・総論」 『法律時報』 91巻3号54-58頁
- 林秀弥(2019) 「デジタル・プラットフォーマーと消費者:優越的地位の濫用規制を中心に」 『公正取引』 828号87-93頁, 公正取引協会
- 藤井康次郎・角田龍哉(2020) 「プラットフォーム事業者側の視点」 『ジュリスト』 1545号33-38頁, 有斐閣
- 別所直哉 「プラットフォーム規制とイノベーション」 『ジュリスト』 1545号39-44頁, 有斐閣

松本恒雄(2020)「安全で信頼できるプラットフォームのために」『情報法制研究』7号1-2頁

丸山雅祥(2017)『経営の経済学 第3版』有斐閣

森亮二(2020)「プラットフォームの法的責任と法規制の全体像」『ジュリスト』1545号14-20頁, 有斐閣

渡辺達朗(2016)『流通政策入門 (第4版)』