

デジタル市場競争会議の「モバイル・エコシステムに関する競争評価 中間報告」に対する Centre for Information Policy Leadership のコメント

Centre for Information Policy Leadership (以下「CIPL」)¹は、デジタル市場競争会議（以下「本会議」）の「モバイル・エコシステムに関する競争評価 中間報告」（以下「中間評価」）に対してコメントを提出する機会を歓迎します。日本のデジタル経済において効果的なデータ保護を確保しつつ、デジタル市場における競争促進を本会議が目指していることについて、CIPLは支持します。

CIPLは、これまで度々日本の個人情報保護委員会（「PPC」）と協働してまいりました。これには、例えば、2019年のG20会議のPPCのサイドイベントにおいて、CIPL及び他のステークホルダーが、データ駆動型イノベーション、データ主体の権利、アカウントビリティ、人工知能など、データ保護の重要なテーマについて議論したことを含みます。また、CIPLは、2017年5月に東京でマルチステークホルダー・ワークショップを開催し、日本のデータプライバシー体制と、それが、越境データ移転、イノベーション、プライバシー保護をどのように可能にするかについて議論しました。このワークショップには、PPC、経済産業省及び総務省からの代表者と民間部門の代表者が参加しました。

CIPLは、日本のデジタル市場当局に協力を行うとのコミットメントの下、以下の問題についてより徹底した議論を行うために、日本において同様のワークショップ/ラウンドテーブルを開催し又は本会議との直接の会合を持つことができれば大変幸いです。

欧州連合のDigital Markets Act²(DMA)及びDigital Services Act(DSA)並びに米国のオープン・アプリ・マーケット法（Open App Markets Act）案のアセスメントによってCIPLが精通しているモバイル・エコシステムのレイヤー構造につき、本会議が非常に慎重に検討していることをCIPLは評価します。以下のコメントは、私どもがDMA提案に関与する過程でCIPL会員企業及びその他のステークホルダーから収集した意見を含んでいます。

なお、本意見は、本会議の中間評価における以下の3つのセクションに限定し、CIPL会員企業が提供した中間評価の英訳を理解した上でまとめたものです。

- I.第2.5項 本競争評価における対応策のオプションの検討に当たっての考え方
- II.第1.第1-1項 OS・一部ブラウザ
- II.第1.第1-2項 アプリストア

CIPLは、これらのテーマやその他の中間評価で提起されたテーマについて、上記で提案したとおり、直接の会合やラウンドテーブルを含め、明確化し又は追加情報を提供する用意があります。ご質問は、Bojana Bellamy, President, bbellamy@huntonak.com, Markus Heyder, Vice President & Senior Policy Counselor, mheyder@huntonak.com までご連絡ください。

¹ CIPLは、Hunton Andrews Kurth 法律事務所内のプライバシー及びデータ政策に関するグローバルシンクタンクで、本法律事務所及び世界経済の主要セクターにおけるリーダーである85社を超えるメンバー企業から財政的支援を受けています。CIPLのミッションは、情報化時代である現代において、効果的なプライバシー保護及び個人情報の責任ある利活用双方の実現に向けたソートリーダーシップ（thought leadership）の発揮とベストプラクティス開発です。CIPLの活動は、世界中のビジネスリーダー、プライバシー及びセキュリティ専門家、規制当局、政策立案者間での建設的な協働を促進します。詳細については、CIPLウェブサイト（<http://www.informationpolicycentre.com/>）をご覧ください。本コメントの内容は、個々のCIPL会員企業又はHunton Andrews Kurth 法律事務所の見解を表すものとして解釈されるべきものではありません。

² 本コメントにおけるDMAへの言及は、2022年5月3日発行版に基づきます。

I.第 2.5 項 本競争評価における対応策のオプションの検討に当たっての考え方

抜粋「モバイルエコシステムにおけるあるべき姿（競争環境）の実現に向け、複数のレイヤーで影響力を行使し得るプラットフォーム事業者による一定の行為に対し、現行の法的枠組みの制約にとらわれず、実効的に対応することができる方策を検討することとしている。」「この際には、事前規制の一つの形であるデジタルプラットフォーム取引透明化法における情報開示や手続の公正性の確保、モニタリングといった仕組みの活用可能性も含め、検討を行うこととする。」

CIPL 提言-1：競争に悪影響を及ぼす可能性のある行動を規制する場合、当該規制が、正当なセキュリティやプライバシーに関する懸念に対処するために設計されたもの等他の法的枠組みと一貫性を保つように注意すること。

CIPL は、デジタル経済では、競争、イノベーション、公共の安全及び利益、消費者及びデータ保護など、データに関連する全ての利益を考慮した規制的アプローチが必要であると指摘しています。競争法とデータ保護法の関係はまだ発展途上であり、この2つの規制分野は異なる権利及び利益の保護を意図していることを認識し、両者の水平的相互作用及び重なり合う分野をケースバイケースで論点毎に検討し、両者のバランスを確保することが重要です。言い換えれば、一方の規制分野が他方より体系的に優先されるべきであるとか、競争リスク分析がデータ保護リスク分析より優先されるべき（またはその逆）であるという事前判断や仮定を避けることが重要です。

効果的なデータ保護は、デジタル経済における効果的な競争及び経済成長を妨げる根拠として使われるべきではありませんが、消費者の法的権利も、市場競争の改善を優先して妥協したり低下させたりするべきものではありません。また、競争の問題のみに対処するよう設計された特定の解決策へと急いで突き進むのではなく、データに関連する全ての権利を検討するバランスのとれた慎重なアプローチを推奨します。例えば、特定の情報にアクセスする権利（これは透明性及びイノベーションを促進すると言われていています）は、意図せずして内在する営業秘密や専有のアルゴリズムを公開してしまうリスク及びデータ保護の権利やセキュリティの義務を犠牲にするリスクとのバランスをとる必要があります。バランスのとれた規制体制にするためには、関連法に規定される全ての関連する権利及び義務を考慮する必要があります。

さらに、本会議は、モバイル・エコシステムのリーディング・アクター³の観点（又は潜在的な影響）のみからではなく、幅広いレンズで規制問題をとらえるべきです。いかなる規制措置も、個人ユーザー/消費者、データ受領者及びその他のビジネスパートナーを含む、データサプライチェーンとエコシステムのすべての関係者に影響を与えることとなります。このアプローチには、規模の大小にかかわらず、共有する側と受領する側の双方の組織への配慮とこれらとの協議が必要となります。特に、特定の行為の利益と競争への影響をどのように比較検討するか、また、それがどのように解決策の設計に反映されるかに、本会議は細心の注意を払う必要があります。

³ 本コメントにおいて、「モバイル・エコシステム・リーディング・アクター」は、欧州連合の Digital Markets Act における「ゲートキーパー」と同様の概念を指しています。一方、「モバイル・エコシステム・アクター」という概念は、ゲートキーパーとして機能する組織やその他のビジネスユーザーを含む、デジタル経済におけるすべての市場プレーヤーを指します。

CIPL 提言-2：モバイル・エコシステムの競争環境を促進するために設計された新しいフレームワークを導入する一方、政府の介入から生じる課題も認識すること。

現行の競争法は、デジタル市場における新たな競争問題の全てに対処するには不十分であることを認識し、CIPLは将来を見据えた改革を支持します。そのような改革は、全ての関係者に対して施行及び執行に関する確実性を提供するために新しい規制の期待を明確に示し、かつ、時間の経過に伴う技術や企業行動の変化を予測して十分柔軟であるべきです。

その間、CIPLは、本会議が以下の原則を考慮するよう推奨します。

- データの範囲 特にデータ開示要求に関しては、要求される開示は、競争を可能にするために不可欠なデータに限定されるべきである（もちろん、他の法律に従って開示可能なデータもある）。競争上の価値がほとんどないデータや、商業上機微な取引情報又は専有のアルゴリズムを含むデータは、情報開示義務の範囲に含むべきではない。
- データ保護規則及び原則 競争の枠組みは、個人情報保護に関する法律 (APPI) に基づく既存のデータ保護規則及び原則と連携し、これを補完するものでなければならない。モバイル・エコシステムのリーディング・アクターは、新しい競争フレームワークの下で義務を果たしながら、APPI を遵守できるようにすべきである。さらに、規制の重複や依存関係のある分野に対処するために、競争規制当局とデータ保護規制当局間での規制に関する協力の要件を組み込むべきである。競争法とデータ保護の規制当局は、法的確実性を有し、シームレスな権利保護が可能であり、ビジネスとイノベーションを支援する効果的なデジタル規制の枠組みを策定し維持するために、協力し、知識を共有する必要がある。
- リスク評価と責任分担 当該アプローチは、モバイル・エコシステムの各プレイヤーのリスク要因と予防手段を考慮すべきであり、規制対象組織のコンプライアンスに対するリスクベースのアプローチを可能にする必要がある。例えば、規制対象組織は、新たな競争要件に従ってデータへのアクセスを提供することによるリスクと悪影響を事前に評価できるべきであり、データ受領者は、関連するリスク軽減措置を実施することが求められるべきである。データに対するコントロールに基づく責任の分配については、慎重な考慮が必要である。規制対象組織は、開示後のデータ受領者の行為に対して責任を負うべきではなく、その後のデータ誤用に対する責任はデータ受領者のみが負うべきである。また、転送中のデータに対する責任も慎重に検討し、配分しなければならない。新しい目的は規制対象組織にとって予見できず、よって、同意ではカバーできないので、転送された（個人）データの目的制限を考慮する必要がある。
- 規制のインセンティブ 規制対象組織が新たな要求事項へのコンプライアンスを向上させ、基本的なコンプライアンスを超えて新体制を誠実に支持することを奨励するために、規制当局は、新たな規制枠組みの目的を達成する組織に対して褒賞やインセンティブを提供したり、承認や認定を可能にすることを検討してもよいかもしれない。このような「グッドアクター」の認定は、独立した機関による認証を通じて達成することができる。また、このような認定は、組織が新しい要件に推定的に適合していることを証明するためのメカニズムにもなる。もちろん、このような認定は、（日本が参加している）APEC 越境プライバシィ（CBPR）体制やその他相互の

十分性に基づく認定等他の認定手段から独立しており、これを損なうものではない。

- 市場参加者にとっての確実性 枠組みは、競争上の解決策によって規制されていない他の市場参加者が、データ保護法や他の法律に従って商業活動を行う上で支障がないような確実性を提供しなければならない。

II.第1.第1-1項 OS・一部ブラウザ

抜粋「ブラウザを提供する事業者による一方的なルール設定・変更が行われるおそれへの対応として、・・・以下のとおり・・・対応パッケージを整備することが考えられるのではないか。」「a. ルール変更に対応する十分な時間を確保した上での事前告知の実施、b. ルール変更に関する適切な情報開示、c. デベロッパからの問い合わせに関する手続・体制の整備、d. 運営状況の政府への報告と、政府によるモニタリング・レビューの実施、e. (ルール策定・変更による影響を受ける事業者に、深刻かつ差し迫った損害を与えるおそれがある場合) 規制当局が介する必要な協働プロセス(協議)や差し止め等」

CIPL 提言 - 3: 新しい枠組みの導入前後に、(国内及びグローバルの) 規制当局と規制対象事業者間の建設的な関与を促進すること。競争に重大な損害を与える場合における規制対象事業者に対する暫定的な懲罰的措置の実施だけでなく、規制対象事業者又はその他の市場参加者に対する法的義務から生じるあらゆる重大な損害に対処することを可能にする執行上の救済措置を認めること。

日本及び世界の市場参加者と各セクターの規制当局が継続的に規制に関する対話をすることは、誇張してもし過ぎることがないほど重要です。マルチステークホルダーの関与は、規制の一貫性を確保し、法域を横断してベストプラクティスを構築するために不可欠です。CIPLは、EDPSの[デジタルクリアリングハウス](#)や英国の[デジタル規制協力フォーラム](#)のようなイニシアティブが、デジタルサービス特有の課題に対処するための効果的かつ行動主導型の規制協力イニシアティブへの重要なステップとして、更に進化することを支持します。このようなイニシアティブは、透明性が高く、協議型で、全参加者の高いレベルでの参加が得られる場合に最も効果的です。

CIPLは、他のモバイル・エコシステム参加者への深刻かつ差し迫った損害を回避するために、適切な場合には、リーディング・アクターに対して暫定的な懲罰措置を策定しようとする本会議の努力は正当なものであると認識しています。法的確実性を確保し、全当事者の事業継続を支援するためには、事前に開示された基準に基づく透明性のある方法により、規制対象組織と他の市場参加者の双方が当該措置について事前に協議し、かつ、措置が意図した結果を確実にもたらすよう定期的に見直すことが必要です。

また、例えば、規制対象組織や第三者(特に中小企業や消費者を含む他の市場参加者)の経済的存続を脅かすような場合、特定の義務の全部又は一部の停止又は変更の可能性を認めるよう、CIPLは本会議に推奨します。このような停止や変更は、関連した競合する利益及び権利(他の規制分野に基づく場合もある)と新しいアプローチの目的との間における公正なバランスを確保するために、本会議が定める条件及び義務に従って実施することもできます。

II. 第 1. 第 1-2 項 アプリストア

抜粋-1：「一定規模以上の OS を提供する事業者がアプリストアを提供する場合、ユーザーが①サードパーティのアプリストアをインストールでき、それをデフォルトとして選択できるようにする、②ブラウザを使ってアプリを直接ダウンロードできるようにする、③プリインストールされているアプリストアを非表示又はアンインストールできるようにする、義務を課す規律を導入することが考えられるのではないか。」

抜粋-2：「サイドローディングによるアプリの配信を事実上制限するような警告表示、複雑な手順等の行為一般を禁止する必要があるのではないか。また、エンドユーザーの判断力を低下させたり、誤認されるような表記やデザインなど多様な行為によって、サイドローディングが事実上制限されることもあることから、サイドローディングに関してユーザーにとって不利な決定に誘導するような行為も禁止する必要があるのではないか。」

CIPL 提言- 4: 個人の選択の最適化と市場アクセスの改善は重要な政策目標だが、解決策の設計はプライバシー及びセキュリティに関する法律と整合的であること。

CIPL は、デジタル市場におけるオープンな競争による消費者利益と、規制対象組織や他の市場参加者に予測可能で公正な取引環境を提供する必要性のバランスをとるという競争当局の役割を認識しています。解決策を設計する場合、競争当局は、サイドローディングに関する決定を行う際の実務的な影響を含むあらゆる側面を慎重に検討すべきです。これは、当該慣行に関わる競合する正当な権利の徹底的な分析を開始することから始めるべきであり、また、学際的な専門家を含めて行うべきです。責任あるアプリ開発者が顧客に到達するための手段を正当に改善することも可能ですが、設計プロセスの一環として様々な問題を考慮する必要があります。

例えば、競争当局は、（例えば、米国で提案されているオープン・アプリ・マーケットツ法のように）ユーザーのプライバシー、セキュリティ、詐欺防止又はデジタルセーフティなどの対抗的利益に服することを条件としてサイドローディングの解決策を行うべきかを検討すべきです。また、アプリストアのオーナーとアプリ開発者の双方に必要な法的確実性を提供する方法でプライバシー及びセキュリティを含む競合する正当な権利の両立やコスト/便益の評価を運用していく方法について、検討する必要があります。同様に、アプリストアのオーナー、デバイスメーカー、ユーザーが、例えば合意されたセキュリティプロトコルを介して、悪意あるアプリ（国家主導のサイバー攻撃やなりすまし詐欺など）からユーザーを保護する方法についても検討する必要があります。

競争当局は、データプライバシー又はセキュリティの侵害が発生した場合、他のどのような法律（例：コンテンツモデレーション法）が関係する可能性があるか、また、サイドローディングによる侵害の場合にアプリストア及びデバイスメーカーが当該法律に基づく責任を負う可能性を検討するため他の主務官庁とどのように連携するかも検討する必要があります。最後に、サイドローディングがデジタルエコシステム全体及び消費者に及ぼす潜在的な長期的影響についても、正と負の両面から検討する必要があります。