



「デジタル・プラットフォーマー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（案）」に対する意見

2019年9月30日

BSA | The Software Alliance (BSA)¹は、公正取引委員会（以下「貴委員会」といいます。）が2019年8月29日に公表した「デジタル・プラットフォーマー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（案）」（以下「本考え方」といいます。）に対して、以下の通り意見を提出します。私どもは、(1)本考え方と個人情報保護法に基づく既存の義務及び独占禁止法に基づいて貴委員会に付与される権限と個人情報保護委員会に付与された権限との間にそれぞれ重複が生じ得ること、(2)本考え方の対象となる情報の範囲、(3)本考え方の対象となる企業の範囲の各論点について意見を述べます。

BSA 会員企業は、最新のデータ分析、機械学習及びIoT(Internet of Things)等、データ主導イノベーションの最前線にいます。BSA 会員企業は、これまで日本において大規模な投資を行ってきており、その製品及びサービスに対して多くの日本の組織や消費者から信頼を寄せていただき、以って日本経済の一助となっていることを誇りに思っております。

BSA は、本考え方そのもの及びBSA 会員企業やテクノロジー業界全般に対して本考え方が及ぼす潜在的な影響について重大な関心を有しています。BSA 会員企業は、個人情報及び消費者プライバシーの保護に責任をもって取り組んでいます。私どもは、個人情報の収集と利用の透明性を高め、収集と利用に対するガバナンスを提供することによる情報に基づく選択を尊重しかつ可能にし、消費者に個人情報のコントロールを提供し、強固なセキュリティを提供し、適法な事業目的のための個人情報の利用を促進する、思慮深い個人情報保護のアプローチの推進を支持しています。デジタル経済における信頼を推進し、個人情報及び消費者プライバシーを保護するための効果的かつ

¹ BSA | The Software Alliance (BSA | ザ・ソフトウェア・アライアンス) は、政府やグローバル市場において、世界のソフトウェア産業を代表する主唱者です。

BSAの活動には、Adobe, Akamai, Amazon Web Services, Apple, Autodesk, AVEVA, Bentley Systems, Box, Cadence, Cisco, CNC/Mastercam, DataStax, DocuSign, IBM, Informatica, Intel, MathWorks, Microsoft, Okta, Oracle, PTC, Salesforce, ServiceNow, Siemens PLM Software, Sitecore, Slack, Splunk, Symantec, Synopsys, Trend Micro, Trimble Solutions Corporation, Twilio, and Workdayが加盟企業として参加しています。詳しくはウェブサイト (<http://bsa.or.jp>) をご覧ください。

国際的に相互運用可能なアプローチに関する議論に寄与するため、BSA はグローバル・プライバシー・ベスト・プラクティスを開発しました²。

BSA は、サービスと引換えに個人情報等を提供する消費者が不正に扱われないようにするという貴委員会が掲げる目的を支持します。しかしながら、貴委員会における今後の検討のため、本考え方についての意見及び懸念を以下のとおり述べさせていただきます。

1. 個人情報の取得又は利用に関する行為は、個人情報の保護に関する法律により規律されていること

本考え方は、デジタル・プラットフォームによる個人情報の取得及び利用に関する行為に着目して構成されています。しかし、このことは、当該行為が既に個人情報の保護に関する法律（以下「個人情報保護法」といいます。）の対象として規律されていることから、潜在的に、企業、消費者及び規制当局にとって課題を生じさせます。

課題は少なくとも2つあります。

第1に、本考え方に記載されている優越的地位の濫用を構成する可能性のある想定例の多くは、個人情報保護法によって既に禁止されています。例えば、利用目的を消費者に明示せずに個人情報を取得すること（想定例①）は、個人情報保護法第15条及び18条により既に禁止されています。利用目的をできる限り特定する義務は、優越的地位を濫用する可能性のあるデジタル・プラットフォームだけでなく、全ての個人情報取扱事業者に適用されます。同様に、想定例②に記載されている、特定された利用目的の達成に必要な範囲を超えて、消費者の意図に反して個人情報を取得することは、個人情報保護法第16条によって既に禁止されており、これも全ての個人情報取扱事業者に適用されます。

反対に、明示的な同意は、個人情報保護法により個人情報を第三者に提供するための適法な仕組みとして認められているにもかかわらず、本考え方は消費者が「サービスを利用せざるを得ない」場合、明示的な同意が任意ではないとみなされ、よって、独占禁止法の下で無効であるとみなすことを提案しています（想定例⑥（注7））。しかしながら、本考え方は、消費者が当該「サービスを利用せざるを得ない」と言える状況について詳細な説明を行っていないうえ、消費者にとって「代替可能なサービスが存在していたとしても当該デジタル・プラットフォームの提供するサービスの利用を止めることが事実上困難であるという状況」についても優越的地位が認められる場合があるとしています³。その結果、個人データを第三者に提供する際に利用者の明示的な同意を得たことを信頼する全てのサービスプロバイダーにとって、不確実性を生

²BSAグローバル・プライバシー・ベスト・プラクティスについては、https://www.bsa.org/~media/Files/Policy/Data/2018_BSA_Global_Privacy_Best_Practices.pdfをご参照下さい。

³ 本考え方3(2)の箇所(3頁)

じさせます。更には、個人情報保護法第 17 条も、サービスプロバイダーが「偽りその他不正な手段により」個人情報を取得することを防止する仕組みを有しています。

同様の問題は、本考え方における他の想定例においても生じます。そのような重複した義務又は矛盾した要件が企業に課されることになる状況において、どのように「デジタル・プラットフォーマーの予測可能性を向上させる」という本考え方の目的を達成するのか不明確であると考えます。

第 2 の課題は、個人情報保護法並びに関連する政令、委員会規則、通知及び個人情報の取扱いに関するガイドラインにおいて注意深く規定された内容の一部について、本考え方が何ら示していない点です。例えば、本考え方は、デジタル・プラットフォーマーが消費者の明示的な同意を得た場合は問題がない旨記載していますが、個人情報取扱事業者が個人情報を取得又は利用するための個人情報保護法によって認められる同意以外の法的根拠について明示していません。

また、企業と消費者の間の取引に直接適用される本考え方を策定することは、市場における不確実性を更に高め、個人情報保護法や消費者契約法等既存の消費者を保護する法令の適用に混乱を来たし、消費者に関連する革新的な製品又はサービスの開発及び利用を妨げる可能性があります。

以上をまとめますと、私どもは、本考え方が、企業及び消費者の個人情報の取扱いに関する権利及び義務を明確にするのではなく、むしろ複雑にさせる可能性があると考えます。また、企業が適切かつ合法的に個人情報を取扱っているか否かについての決定は、個人情報保護法が定める権限に基づき個人情報保護委員会に第一義的に委ねられるべきであると考えます。

2. 対象となる情報の範囲

本考え方は、個人情報保護法第 2 条第 1 項により定義される「個人情報」に関する行為のみならず、「個人情報等」を定義してこれに着目しています。ところで、本考え方も指摘するように、デジタル・プラットフォーマーは、イノベーションに投資を行い、大小その規模を問わず日本企業に新たな経済的機会を提供することによって、日本社会及び経済にとって大きな便益をもたらしています。実際、BSA 会員企業が提供する企業向けソフトウェア・ソリューションも、世界経済を変革させています。

そして、ソフトウェア産業は、経済発展、雇用創出、イノベーション推進のために、データに依存しています⁴。世界経済を動かしているデータの多くは、個人情報ではありません。BSA は、前述のとおり、堅牢に個人情報を保護し、またその他の方法を通じ

⁴ BSA のレポート「データは何をもたらすのか」(https://bsa.or.jp/wp-content/uploads/BSA_Data_Report_JP.pdf)をご参照ください。

て、デジタル経済における信頼を推進していかなければならないという目標を共有していますが、非個人情報にも同様に保護を拡張することは、消費者保護又はプライバシーの強化というメリットがないばかりか、重大なマイナスの結果をもたらす可能性があることを懸念します。

現在の個人情報保護委員会の責任範囲を超えてどのような新しい監督機能を貴委員会が実施するという提案なのか本考え方では明確ではありませんが、独占禁止法執行の観点から「個人情報以外の情報」の取得・利用に関してどのように精査するのかにつき、今後貴委員会において注意深く検討いただけるようお願い致します。BSA は、本考え方において「個人情報以外の情報」の記載を削除するか、又は、本考え方の対象であって貴委員会による精査に服するのは具体的にどのような情報の企業による取扱いについてであるのかにつき、関心を有するステークホルダーが本考え方の策定に際して十分な意見表明を行える程度に詳細な説明を追記することを求めます。

3. 対象となる企業の範囲

本考え方は、「個人情報等」の取得又は利用と引換えに財やサービスを無料で提供するデジタル・プラットフォーマーが消費者の「個人情報等」を取得又は利用することに関する懸念を指摘しています。そして、当該懸念は、デジタル・プラットフォーマーが、独占禁止法上、優越的地位の濫用による不公正な取引方法に該当する行為を行う可能性があるとの理由に基づいています。

しかしながら、本考え方におけるデジタル・プラットフォーマーの定義は広きに失し、個人情報等の取得又は利用の態様に関わらず、広範囲の企業の行為を包含してしまう可能性があると考えます。

この点、クラウド・コンピューティング等企業向けソフトウェア・ソリューションは、日本の消費者及び企業に経済的機会を生み出し、日本の経済成長や雇用創出を推進し、データ分析、機械学習、サイバーセキュリティ、インフラストラクチャーの保護といった世界水準のソリューションを提供するために重要なものです。本考え方が、これらのサービスを提供する企業を主眼にしているとは思いませんが、意図せずこれらの企業が本考え方におけるデジタル・プラットフォーマーとみなされることがあり得ると考えます。

前述の2つの問題に加え、いかなる事業を行う企業が本考え方の範囲内であるのかにつき、より明確に本考え方に記載することを我々は提案します。例えば、クラウドコンピューティング・サービスプロバイダー等企業向けソリューションは本考え方の範囲外であることを明示的に説明し、デジタル・プラットフォームの定義⁵の範囲を狭めることで、より明確になり得ると考えます。

⁵ 本考え方中「デジタル・プラットフォーム」の定義の箇所 (1 頁)

結語

デジタル・プラットフォーマーが競争及び消費者保護に対して与える影響による諸課題への対処は、必ずしも日本独自の問題ではありません。BSA は、これまで、関連する問題について、各利害のバランスをとるような方向で、世界中の政府、政策立案者及び業界団体と議論を行ってきました。法的及び政策の枠組みのベストプラクティスに関して世界各国の規制当局と密に協働してきた私どもの経験では、最も成功する規律は、比例的で、原則に基づき、結果に重点を置いたものであって、過度に規範的なものではありません。従って、データプライバシー及び消費者保護に関連する規律は、規制当局、消費者、テクノロジー・プロバイダー、データを管理する第三者及びイノベーターの各権利、ニーズ及び責任のバランスをとったものとすべきです。

BSA は、本件重要事項に関して日本政府及び貴委員会と更に議論を行うこと、また、日本政府その他の利害関係者と共にデジタル・プラットフォーマーに関する効果的でバランスのとれた政策の策定に協力していただけることを願っています。

以上