

規制の事前評価書(要旨)

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第四条第一項の事業の区分及び規模を定める政令の一部を改正する政令
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
規制の区分	新設、改正(拡充、緩和)、廃止
担当部局	経済産業省商務情報政策局情報経済課デジタル取引環境整備室
評価実施時期	令和4年5月
規制の目的、内容及び必要性	<p>①規制を実施しない場合の将来予測(ベースライン)</p> <p>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等、急激に成長しやすいという特性がある。現に、本政令改正によって「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」(以下「透明化法」という。)の規律の対象として追加される予定のデジタル広告市場の事業においては、既に市場において支配的な地位が形成され、それにより不透明・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。</p> <p>近年、デジタル広告分野の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。例えば、国内では、2010年に0.8兆円だった市場規模が2020年には2.2兆円まで大きく拡大しており、2019年にはデジタル広告市場の規模がテレビメディア広告費の規模を超えたとの推計があるほか、デジタル広告市場におけるデジタルプラットフォームを数万台単位の広告主及び媒体主(広告枠を販売するウェブサイト等運営事業者。「パブリッシャー」ともいう。)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事業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。</p> <p>この状況で規制の拡充を行わない場合、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及び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。すなわち、デジタル広告市場においては、一部のデジタルプラットフォームが市場支配力を有しており、これを利用する広告主及び媒体主との取引に課題があるところ、これらのデジタルプラットフォーム提供者は、利用事業者(広告主及び媒体主)との関係で強い立場を有しており、状況を放置してはこれらの課題が改善されることは期待できない。</p> <p>この点、政府においても、デジタル市場競争会議(議長:内閣官房長官)が令和3年4月に「デジタル広告市場の競争評価 最終報告」を取りまとめ、変化の激しいデジタル広告市場において、デジタルプラットフォームの透明性及び公正性に関する課題に対処するため、透明化法を適用するとの方向性を示したところである。</p> <p>②課題、課題発生の原因、課題解決手段の検討(新設にあっては、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)</p> <p>[課題及びその発生原因]</p> <p>デジタル広告と従来型の広告では、従来型の広告では主に広告代理店が担っていた広告主と媒体主との間の仲介者の役割について、デジタル広告においてはデジタルプラットフォームが担い、かつ、デジタル技術を用いて瞬時に仲介を行う点が異なる。また、デジタルプラットフォーム提供者が仲介者と媒体主の両方の役割を兼ねる場合がある。令和2年から令和3年にかけて公正取引委員会や内閣官房デジタル市場競争本部事務局が実施した調査によれば、デジタルプラットフォーム提供者によるシステム変更やルール変更が事前に十分な通知や説明なく行われていることや、デジタルプラットフォーム提供者による利益相反・自社優遇のおそれ等の多くの問題が、大規模なデジタル広告分野のデジタルプラットフォームを利用する広告主及び媒体主等から指摘されている。</p> <p>上述の課題の発生原因としては、オンラインモール及びアプリストアと同様に、(1)デジタルプラットフォーム提供者と利用事業者(広告主及び媒体主等)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)このような透明性及び公正性の欠如が、公正な競争を阻害する行為の原因となり得ること、の3点が挙げられる。また、その背景には、市場支配力を有するデジタルプラットフォーム提供者は、利用事業者との関係で強い立場を有しているという取引構造がある。</p> <p>こうした課題の解決には、実効性を持った規律を課す必要があり、そのためには、透明化法の規制の対象となる事業者の範囲として、デジタル広告分野の大規模なデジタルプラットフォームを以下の規制によって定めることにより、デジタル広告分野における大規模なデジタルプラットフォームを運営する事業者に透明化法の規制を適用することが必要である。</p> <p>[規制の内容]</p> <p>本政令により、以下の事業の区分においてそれぞれ以下の事業の規模以上のデジタルプラットフォームを提供する者が透明化法の規制の対象として追加されることとなる。</p> <p>A. デジタルプラットフォーム提供者が消費者等に対して検索サービスやSNS等の場を提供し、当該場において広告主が商品等に係る情報を広告として表示する事業: デジタルプラットフォーム提供者による広告主の商品等に係る情報を広告として表示する役務の提供に係る国内売上額が1,000億円</p> <p>B. 媒体主の広告枠において広告主の広告素材を広告として表示する役務を提供する事業: 媒体主による当該役務の提供に係る国内売上額の合計が500億円</p> <p>[参考: 透明化法により特定デジタルプラットフォーム提供者に生じる義務]</p> <p>A. 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</p> <p>B. 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</p> <p>C. 特定デジタルプラットフォーム提供者への報告義務</p>

直接的な費用の把握	費用の要素
(遵守費用)	<p>③「遵守費用」は金銭価値化(少なくとも定量化は必須)</p> <p>〔遵守費用について〕</p> <p><① 特定デジタルプラットフォーム提供者の指定></p> <p>本規制は、透明化法の規律の対象となる特定デジタルプラットフォーム提供者の指定のための事業の区分及び規模を定めるものである。これにより、デジタルプラットフォーム提供者には、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範囲に該当する場合には、その規模を届け出る費用が発生することが想定されるが、1件当たりの規模に関する届出に要すると見込まれる人員数及び作業時間の算出に当たって必要となる時給及び工数については、事業者にとっては競争上の機微な情報に該当し、開示が困難である。したがって、その費用については、定量的な推計が困難である。</p> <p>なお、公正取引委員会や内閣官房デジタル市場競争本部事務局が実施した調査を踏まえると、本政令による規制により特定デジタルプラットフォーム提供者として新たに指定される事業者は、少なくとも延べ2社以上であることが予想される。</p> <p>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、事業者の追加的な遵守費用は小さいものと考えられる。</p> <p>また、本規制が定められることにより、指定を受け特定デジタルプラットフォーム提供者となる事業者については、透明化法の規律の対象となることとなり、透明化法における規制の遵守費用が発生する。具体的には、「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」、「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」、「特定デジタルプラットフォーム提供者の報告義務」である。それぞれの義務における遵守費用は、下記のとおりである。</p> <p><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></p> <p>透明化法において要求される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、定量的な推計は困難である。理由は以下のとおり。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 開示義務を履行する際に要する1事業者当たり発生すると見込まれる追加費用の算出に当たって必要となる時給及び工数については、事業者にとっては競争上の機微な情報に該当し、開示が難しいため、「人員数、作業時間」を推計することは難しく、ひいては「見込まれる追加費用(単価)」を推計することは難しい。また、どのような事業区分・事業規模のデジタルプラットフォームが規律の対象として定められるかについては本政令改正において定められるものであり、当該事業区分・事業規模の指標により、指定される事業者数は異なるため、現時点でそれを推計することは難しい。 ● また、開示義務の履行にあたって必要となる費用は、たとえば <ul style="list-style-type: none"> A. 現状の利用規約等に記載されている事項に新たに追加すべき事項がどの程度あるか B. 契約変更や取引拒絶といった行為を行う際に事前に開示すべき事項については、当該行為を当該事業者がどの程度行うか <p>等の事項に依存するが、こうした事項は特定デジタルプラットフォーム提供者の事業の状況によって異なり、今後の予測も難しいため、対応に係る費用を推計することは難しい。</p> <p>ただし、透明化法における規制は、各社において既に実施している実務をベースとし、必要に応じて利用規約の内容を一部改定することや、既に行っている提供条件の変更の通知の期間・内容の実務を必要に応じて変更するといった対応を求めるものであるため、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。</p> <p><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></p> <p>透明化法で要求される手続・体制の整備の費用が想定されるが、その費用については、定量的な推計は困難である。理由は以下のとおり。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 体制等の整備義務の履行に要する費用の算出に当たって必要となる時給及び工数については、事業者にとっては競争上の機微な情報に該当し、開示が難しいため、「人員数、作業時間」を推計することは難しく、ひいては「体制等の整備義務の履行に要する費用」を推計することは難しい。また、どのような事業区分・事業規模のデジタルプラットフォームが規律の対象として定められるかについては本政令改正において定められるものであり、当該事業区分・事業規模の指標により、指定される事業者数は異なるため、現時点でそれを推計することは難しい。 ● また、体制等義務の履行にあたって必要となる費用は、たとえば <ul style="list-style-type: none"> A. 当該特定デジタルプラットフォームにおいて、どの程度の意見や苦情が寄せられることが想定されるか B. 現状整備している体制等に加えて、追加で講ずべき措置がどの程度あるか C. 現状、国内において必要な業務の管理を行う者を設けているかどうか <p>等の事項に依存するが、こうした事項は特定デジタルプラットフォーム提供者の事業の状況によって異なり、今後の予測も難しいため、対応に係る費用を推計することは難しい。</p> <p>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るため、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。</p> <p><④ 特定デジタルプラットフォーム提供者への報告義務></p> <p>透明化法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、定量的な推計が困難である。理由は以下のとおり。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 「事業者当たりの報告書の作成及び提出に要する費用の算出に当たって必要となる時給及び工数については、事業者にとっては競争上の機微な情報に該当し、開示が難しいため、「人員数、作業時間」を推計することは難しく、ひいては「報告書の作成及び提出に要する費用」を推計することは難しい。また、どのような事業区分・事業規模のデジタルプラットフォームが規律の対象として定められるかについては本政令改正において定められるものであり、当該事業区分・事業規模の指標により、指定される事業者数は異なるため、現時点でそれを推計することは難しい。 ● また、報告義務の履行にあたって必要となる費用は、たとえば <ul style="list-style-type: none"> A. 当該特定デジタルプラットフォームにおいて処理した苦情や紛争の件数や、その性質 B. 契約変更や取引拒絶といった、開示義務に係る行為を当該事業者がどの程度行うか C. 体制等の整備を当該事業者がどの程度行うか <p>等の事項に依存するが、こうした事項は特定デジタルプラットフォーム提供者の事業の状況によって異なり、今後の予測も難しいため、対応に係る費用を推計することは難しい。</p> <p>ただし、透明化法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。</p> <p>〔行政費用について〕</p> <p><① 特定デジタルプラットフォーム提供者の指定></p> <p>特定デジタルプラットフォーム提供者として指定される事業者は、法の施行後、法に基づく手続を経て確定されるものであるから、事前に当該事業者の総数を予測することは困難である。したがって、1件当たりの行政費用の単価のみを概算する。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 「届出の受理や審査業務の1件当たり」に要すると見込まれる人員数、作業時間については、下記の通り概算する。 2,600円(※1)(時給)×4人(人員数)×3時間(作業時間)=31,200円 (※1) 約2,600円=「国家公務員給与の実態」より、国家公務員のうち行政職俸給表(一)が適用される本省省職員員の平均給与月額)408,868円÷(8時間×20日)(以下、同じ) ● 「特定デジタルプラットフォーム提供者の指定に係る業務の1件当たり」に要すると見込まれる人員数、作業時間については、下記の通り概算する。 2,600円(※1)(時給)×4人(人員数)×8時間(作業時間)=83,200円 <p>他方で、公正取引委員会や内閣官房デジタル市場競争本部事務局が実施した調査を踏まえると、本政令による規制により特定デジタルプラットフォーム提供者として新たに指定される事業者は、少なくとも延べ2社以上であることが予想される。この点を踏まえると、行政費用の総額として、届出の受理や審査業務については少なくとも約62,400円が、特定デジタルプラットフォーム提供者の指定に係る業務については少なくとも約166,400円が、それぞれ見込まれることとなる。</p> <p><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>及び<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></p> <ul style="list-style-type: none"> ● 「デジタル取引環境整備室に配置される人員の年間人件費」について、デジタル取引環境整備室に2021年度6月現在配置されている定員は、4名(管理職及び通一勤務の職員を除く)であるため、年間人件費については、下記の通り概算する。 4,906,000(※2)円(人件費単価)×4人(人員数)=19,624,000円 (※2) 約4,906,000円=「国家公務員給与の実態」より、国家公務員のうち行政職俸給表(一)が適用される本省省職員員の平均給与月額)408,868円×12ヶ月 <p>ただし、「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」及び「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」は、事業者側が対応すべき措置であり、これら単体で行政側に費用を生じさせるものではない。</p> <p><④ 特定デジタルプラットフォーム提供者への報告義務></p> <p>上記①と同様の理由により、1件当たりの行政費用の単価のみを概算する。 2,600円(※1)(時給)×4人(人員数)×40時間(作業時間)=416,000円</p> <p>他方で、公正取引委員会や内閣官房デジタル市場競争本部事務局が実施した調査を踏まえると、本政令による規制により特定デジタルプラットフォーム提供者として新たに指定される事業者は、少なくとも延べ2社以上であることが予想される。この点を踏まえると、行政費用の総額として、少なくとも約832,000円が見込まれることとなる。</p>
(行政費用)	<p>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(規制の緩和ではないため該当せず。)</p>

直接的な効果(便益)の把握	便益の要素
	<p>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 本規制の導入及びこれに伴う透明化法の規制の適用により、特定デジタルプラットフォーム提供者と利用事業者等の間で行われている、現状においては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、それによる広告主及び媒体主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、例えば、公正取引委員会が2021年2月に結果公表した「デジタル・プラットフォーム事業者の取引慣行等に関する実態調査(デジタル広告分野)」によれば、本規制において透明化法の規律の対象となるデジタル広告分野の大規模なデジタルプラットフォームについて、デジタルプラットフォーム提供者によるシステム変更やルール変更が事前に十分な通知や説明なく行われていることや、デジタルプラットフォーム提供者による利益相反・自社優遇のおそれがあること等の問題が、広告主及び媒体主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。</p> <p>また、本規制は、特定デジタルプラットフォーム提供者に対し、一般利用者(消費者)に、特定デジタルプラットフォーム提供者が商品等購入データを取得又は利用する場合における、当該商品等購入データの内容及びその取得又は使用に関する条件を開示するよう義務付けている。 当該開示により、消費者はより合理的な行動・選択を行うための情報を入手できるようになる。具体的には、デジタル広告の配信において、自身の閲覧データ等がどのような条件で収集・利用されているか認識できるようになる。 但し、本規制では、他方、当該開示義務は、広告主及び媒体主等を保護するために必要な範囲に限定して、デジタルプラットフォームの一般利用者(消費者)に関する規律を設けるものであり、一般利用者(消費者)を保護する趣旨で規律を課すものではない。</p> <p>⑥可能であれば便益(金銭価値化)を把握 特定デジタルプラットフォーム提供者と広告主及び媒体主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、それによる広告主及び媒体主等への経済的な損失は広告主及び媒体主等ごとに異なるため、本規制の導入及びこれに伴う透明化法の規制の適用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。</p> <p>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(規制の緩和ではないため該当せず。)</p>
副次的な影響及び波及的な影響の把握	<p>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 本規制は、透明化法の規律の対象となる事業者の範囲を定めるものであり、当該範囲に該当する事業者に対して指定がなされた場合には、本規制に伴う透明化法の規制の適用により、当該事業者の提供条件等の開示や手続・体制の整備が求められることとなるが、特定デジタルプラットフォーム提供者は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。</p>
費用と効果(便益)の関係	<p>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 ③及び⑤の回答で述べたとおり、本規制の導入及びこれに伴う透明化法の適用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、その便益は多くの広告主及び媒体主等にも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。</p>
代替案との比較	<p>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 デジタルプラットフォームを提供する事業を許可制にする規制手法も想定され得るが、行政及び事業者への負担や、規制とイノベーションの両立という観点から、現行の規制を執行する方が妥当である。以下、詳細を説明する。 行政が、我が国でデジタルプラットフォームを提供する事業を営む、規模の大小を問わないあらゆる事業者から、申請を受け付け、許可の判断を行い、営業の許可を与えた事業者のみを監督対象にするという手法が考えられる。当該手法のメリットとしては、すべてのデジタルプラットフォーム提供者について、取引上の透明性及び公正性を一定程度担保出来る点が挙げられる。他方、すべてのデジタルプラットフォーム提供者からの申請内容を審査し、多数のデジタルプラットフォーム提供者に対して規制を執行するとすると、莫大な行政費用が生じるため、現実的な枠組みとは評価し難い。また、規制の対象となる、無数のデジタルプラットフォーム提供者にも、負担が生じる。特に、中小規模のデジタルプラットフォーム提供者にとって、法で定める義務を履行するために体制を整備することは過大な負担となると考えられる。他方、現行の規制は、特定分野の大規模なデジタルプラットフォーム提供社だけに規制対象を限定するスキームであり、行政及び事業者の負担は、許可制に比べれば僅少であると評価出来る。 なお、本政令改正は、法律の規制対象となる特定デジタルプラットフォーム提供者の、事業の区分及び規模を定めるものである。②に記載したとおり、法律の規制対象となる者の範囲は拡大されるものの、本政令は、規制内容そのものを定めるものではない。</p>
その他の関連事項	<p>⑪評価の活用状況等の明記 内閣官房が事務局を務める「デジタル市場競争会議」において、本規制においてデジタル広告分野の大規模なデジタルプラットフォームを規律の対象に追加する方針が決定され、その後、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」においても、本規制の措置に関する議論が行われ、本政令改正案の方向性が妥当とされた。 <デジタル市場競争会議: https://www.kantei.go.jp/jp/singi/digitalmarket/kyosokaigi/index.html> なお、上記会議や法制局説明において、費用や効果、評価書⑬において示した「各社の義務の履行状況や苦情の処理状況等」自体について定量化して議論・説明したことはない。</p>
事後評価の実施時期等	<p>⑫事後評価の実施時期の明記 本規制の内容については、透明化法の国会審議における附帯決議にて、特定デジタルプラットフォーム提供者の対象範囲については適時に調査を実施し、必要とされる見直しの検討を行うこととされたことから、適時にその影響を評価する予定である。 また、透明化法については、透明化法附則第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年後にも、事後評価を実施する。</p> <p>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。 透明化法においては、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、本規制の事後評価の際も、同様の指標を用いる。他にも、「特定デジタルプラットフォーム提供者として指定したデジタルプラットフォーム提供者の数」等の指標を用いる予定。</p>
備考	