

國學院大學学術情報リポジトリ「K-RAIN」

公共サービスのインフラとしてのデジタルプラットフォーム規制

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 国学院大学法学会 公開日: 2026-04-04 キーワード: 作成者: Busch, Christoph, 川村, 尚子 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.57529/0002002040

公共サービスのインフラとしての デジタルプラットフォーム規制

クリストフ・ブッシュ*

訳 川村 尚子

要 約

アマゾン、グーグルまたはフェイスブックといったデジタルプラットフォーム（以下、「DPF」ということもある；訳者注）は、この数年のうちに、経済および社会のデジタル化において中心的なアクターとなった。オンラインマーケットプレイス、検索エンジンおよびソーシャルネットワークは、多くの人々の日常生活にとってもはやなくてはならないものである。同時に、「巨大プラットフォーム *Super-Platform*」の経済力と社会的影響力に対する批判も大きくなっている（Ezrachi/Stucke 2016: 149）。欧州と米国では、巨大デジタル事業者の制御ないし解体を求める声が増えつつ大きくなっている（Teachout 2020；Pasquale 2018）。

これまで、DPF の勃興は、現在の法政策的な議論では第一に競争法上の問題として議論されてきた。「プラットフォーム・パワー」は、「市場支配力」

* 本稿は、Christoph Busch 教授（ドイツ・オスナブリュック大学）がフリードリヒ・エーベルト財団からの依頼を受けて行った研究成果として公表された論稿（Christoph Busch, “Regulierung Digitaler Plattformen als Infrastrukturen der Daseinsvorsorge”, Friedrich Ebert Stiftung 2021, 04）を日本語に訳出したものである。

と同視された。それに応じて、その解決策は、競争法の範囲内における改革に見いだされることになった。2021年に施行された競争制限禁止法の10度目の改正も、2020年12月に公表された欧州委員会のデジタル市場法 (DMA) 規則提案も、この思考様式に従っており、競争政策上の目的が中心に据えられている。欧州委員会のデジタルサービス法 (DSA) 規則提案 (これも2020年12月に公表された) は、表現の自由と社会的言説に関連するリスクに焦点を当てている (なお、DMA および DSA はいずれも2022年に成立し、2024年から全面適用が開始されている；訳者注)。しかし、実効性の点で、DSA 規則提案は、調整的な自主規制とプラットフォーム運用者による自主監視のモデルに大きく依拠している。国内法レベルでは、独メディア州際協定 (2020年11月発効) が、メディアおよび世論の多様性の保護に焦点を当てているメディア法の枠組みを改訂することで、競争法の改革を補っている。

前述した改正のイニシアティブは、プラットフォーム経済のための規制枠組みの現代化に向けた重要なステップである。しかし、最近の、DPF の市場パワーと意見形成力 (オピニオン・パワー) への政策的議論の集中は、経済と社会の「プラットフォーム化」を競争問題としてしか補足できていないために、狭すぎる。巨大プラットフォームは、我々のデジタル社会の構造にかなり深くまで到達している。アマゾン、グーグルおよびフェイスブックなどのプラットフォームだけでなく、デジタル分野のスタートアップ企業 (巨大なデジタル・コングロマリットに買収されることが多い) も、社会参加と市民に対する基本サービスの供給が重要課題とされる生活領域へとますます浸透している。要するに、DPF は、デジタルな公共サービスのインフラへと発展してきているのである。

こうした背景から、本研究では、最近の規制論議における視点を変化させることを呼びかけている。プラットフォーム規制は、競争政策の問題であるだけでなく、インフラ政策の問題でもある。これに関して、規制枠組みのなかに、DPF のインフラ機能と公共サービス分野において高まりつつある DPF の重要性に対応する特別な規定を定める必要がある。これは、「ブラッ

トフォーム社会」(van Dijck et al. 2018)における公共サービスに対する国家の責務の重要な部分でもある。

この目的を最もよく達成し得る方法に関する社会的・政治的議論は、まだ初期段階にある。本研究では、将来の規制枠組みの発展のためのいくつかの出発点を素描する。

1. 競争法およびメディア法は、プラットフォーム・インフラ法によって補完する必要がある。プラットフォーム・インフラ法は、社会インフラである DPF と、高まりつつある公共サービス分野における DPF の重要性に対処するものである。これに関して、ネットワーク・インフラ規制は、競争政策と他の政策目的（供給の安定、ユニバーサルサービスおよび安価な利用料金など）を兼ね備えており、モデルとして機能し得る。
2. 公共サービスへのアクセスを管理するデジタルインフラ・プラットフォームの責任の一環として、国家は、DPF によるインフラサービスの提供に関して、一般的なアクセス可能性と差別を受けないことを保証しなければならない。すべての利用者が、手に届きやすい条件で、公共サービスを利用できるようにしなければならない。
3. 公共サービスへのアクセスを管理するデジタルインフラ・プラットフォームは、データ保護について特別な責任を負う。この点で、データ収集の自由およびパーソナライズされていないデジタル公共サービスの利用に対する権利が検討されるべきである。
4. 市民間の社会的交流や基本的権利の行使に対する DPF の影響力の強まりを考えると、基本的権利に対するプラットフォーム運用者の責任も拡大していく。とくに、将来のプラットフォーム・インフラ法は、インフラ・プラットフォームへのアクセス請求について、適正手続に関する基本的要件を定めるべきである。
5. プラットフォーム・インフラ法を効果的に実行するには、適切に組織化された枠組みが必要となる。これには、国家レベルでの新たな監視機

関の設置または連邦カルテル庁内の新しい独立した部門の創設のいずれかが必要である。

1. はじめに

デジタル・トランスフォーメーションにおける中心的なアクターであり、また、その発展の最も重要な推進力の1つでもある DPF の急激な成長は、近年の経済・社会の根本的な発展の1つである (BMW 2017)。デジタル市場は、アマゾン、アップル、フェイスブック (現メタ; 訳者注) およびグーグルなどの著名なプラットフォーム経済企業によってますます形成されるようになってきている。また、デジタル媒介者は、社会のその他の分野でも徐々に重要な役割を引き受けようとしている。なかには、我々はすでに新たに出現した「プラットフォーム社会」で生きている、と観察する者もいる (van Dijck et al. 2018; Nash et al. 2017)。

欧州連合では、DPF の規制枠組みの更新の必要性についてはいまや幅広いコンセンサスがある。また、プラットフォーム規制をテーマとする議論は、アメリカ合衆国でも目を引くようになってきている (Khan 2016; Wu 2018)。最近では、プラットフォーム規制に関する正真正銘の「競争的」な考え方が展開されている (Podszun 2020: 60)。数多くの研究が、規制の必要性に関する証拠を提出し、法的枠組みを適合させることを提案している (Schweitzer et al. 2018; Crémer et al. 2019; Furman et al. 2019; Lancieri and Sakowski 2020; Podszun and Marsden 2020)。

特筆すべきは、これらの研究の多くが競争法の適合化に焦点を当てていることである。とくに、その焦点は、市場支配力の濫用に関するルールの現代化にあり、合併規制を改革するための提案によって補完されることもある。近時のドイツ競争制限禁止法をデジタル化するための法律の改正 (GWB-Digitalisierungsgesetz; 2021年1月施行 [10度目の改正]) は、基本的にこのアプローチに従っており、最も重要度の高い市場間競争を保証する事前規

制に向けたいくつかの暫定的な措置を講じている。欧州委員会の DMA 規則提案も、同様の観点から、ゲートキーパーたるプラットフォームにする一連の禁止事項と制限事項を定めている。

既存の競争法の枠組みの改革が必要であることは間違いない。しかし、それだけでは不十分である。巨大 DPF は、市場だけでなく、経済および社会の重要なインフラを管理しており、また、移動、ヘルスケアおよび教育などの公共サービスの分野にも深く踏み込んでいる。デジタル社会の市民にとって不可欠な分野の「プラットフォーム化」が急速に進展することで、公共サービス分野にひずみが生じるかもしれない。国内または地方レベルで公共サービスを提供する者は、DPF にますます依存するようになっている。民主主義制度は、国が提供する公共サービスに対するコントロールを失いつつある。さらに、プラットフォームによって提供されているデジタルサービスのなかには、社会に欠かすことができなくなればなるほど、そのサービス自体がデジタル公共サービスとみなされるものもでてくるだろう。こうした経済と社会の「プラットフォーム化」の広がりには、プラットフォーム規制に関する政策議論ではこれまであまり注目されてこなかった。

こうした背景から、本研究では、最近の規制論議における視点の変化を呼びかけている。プラットフォーム規制は、競争政策の問題であるだけでなく、インフラ政策と公共サービスの問題でもある。したがって、プラットフォーム規制は、プラットフォームを市場のプレイヤーと捉えて、競争制限の経済的効果を扱うだけでなく、デジタル社会における主要インフラとしてのプラットフォームの役割も考慮に入れるべきである。それと同時に、公共サービスの領域において増しつつある DPF の影響について批判的な分析が行われなければならない。それによって、民主的な立法機関が、不可欠な公共サービスに対するコントロールをプラットフォーム経済のプレイヤーに譲り渡してしまわないようにしなければならない。

本研究は、次の 4 つの問いを取り上げる。その構成は大きく 4 つのパートに分けられる。

1. DPF は、どの程度まで、デジタル社会のインフラへと発展しているか。
2. DPF は、特にデジタル公共サービスの分野で、どのような役割を果たしているか。
3. これまでに国内およびヨーロッパレベルで追求されてきた規制戦略は、どの程度まで、DPF のインフラ機能と公共サービスの分野におけるその役割について考慮してきたか。
4. DPF のインフラ機能と重要性が増しつつあるデジタル公共サービス分野での DPF の役割を適切に考慮に入れた将来の規制枠組みはどのようなものか。

2. インフラとしてのデジタルプラットフォーム

デジタル社会における公共サービスインフラの適切な規制枠組み創設のための政策オプションに関する議論の出発点は、経済と社会の中心的なアクターである DPF の台頭に関連する構造的な変化を見直すことである。したがって、以下の節では、デジタル社会の基盤インフラとしての DPF の役割を概観することとする。

この分析は、社会制度のための有形および無形の基盤を包含する、包括的かつ社会的なインフラ概念に基づいている。それに応じて、輸送、通信、エネルギーおよび水を供給するための設備基盤がインフラ概念の学際的な中核を成すものの (van Dörr 2014: 327; Peuker 2020: 238)、ここで用いる概念はこれらに限定されない。それに代えて、「インフラ・プラットフォーム」(van Dijck et al. 2018: 12) の重要性が増している点に焦点を当てる。インフラ・プラットフォームは、デジタル社会における基本的なニーズと社会参加を達成するために欠かすことができないものとなりつつある。

DPF のインフラ機能は特に情報(2.1)、通信(2.2)および商業(2.3)の分野に顕著に表れている。個々のプラットフォームは、分野横断的なデジタル・

エコシステムへと徐々にまとまりつつある(2.4)。これと同時に、巨大デジタル企業がプラットフォーム社会の物理インフラを建設する上でますます重要な役割を果たすようになってきている(2.5)。

2.1 情報インフラ：検索エンジン

デジタル・トランスフォーメーションの主な特徴の1つは、情報と通信の可能性の力強い発展である。ウェブサイトが急増するインターネットは、情報の可能性を爆発的に拡大させ、情報コストを低減させてきた (Schweitzer et al. 2018:15)。インターネット接続は、全住民に対する基本的な情報供給の一部を成している (Bünemann 2018:1)。ほとんど扱いきれない量のインターネット上の情報資源を突きつけられた利用者は、オンラインで利用可能な知識にアクセスするために、情報媒介者に依存している。この文脈においては、グーグルやビングなど、複雑な検索アルゴリズムによって、インターネット上の際限ない情報の多様性を利用できるようにしている検索エンジンが重要な役割を担っている (Hentsch 2015)。同時に、これらのアルゴリズムは、オンライン上の他の提供者によって提供される情報へのアクセスも管理している。

検索エンジン市場は、非常に高い集中の度合いによって特徴づけられる。例えば、ドイツの検索サービスにおけるグーグルの市場シェアは、2003年以降、連続して70%以上を占め、2007年以降はおよそ90%を保っている (Podszun 2020:49)。強い市場ポジションは、グーグルが自らのオファーを継続的に最適化することを可能にする。検索クエリの数は増加していくとともに、生成されたデータは分析されるため、グーグルは、検索結果の質を改善し、洗練させ続けることができる (Krisch and Plank 2018:23)。高い市場の集中度を考えると、米国司法省が、2020年10月に提起したグーグルに対する反トラスト訴訟で指摘しているように、グーグルは、支配的な検索エンジンとして、相当なインフラ・パワーを有しており、インターネットの「ゲートキーパー」となっている (US Department of Justice 2020:3)。

グーグルの検索アルゴリズムは、あるコンテンツがインターネット上で発見され得るかどうかの判断において決定的な役割を果たしている。検索結果の3ページあるいは4ページにしか表示されないコンテンツは、見つけてもらえる可能性が非常に低くなる。「グーグル・ショッピング」事件で欧州委員会が引用した研究によると、検索リストの1ページ目に表示される上位10位までの検索結果は、グーグルの利用者がした全クリック数のうちの約95%を獲得している。検索リストの1ページ目の最上位が全クリック数の35%であるのに対し、2ページ目の最上位はわずか1%にすぎない (European Commission, 27.6.2017, Case 39740, para. 454 et seq.-Google Shopping)。したがって、最初のグーグル検索結果のなかで見つけられない情報は、インターネット利用者の大多数にとって実質的には存在していないに等しいと主張することは、誇張でも何でもない。関心のある利用者の情報が不特定であればあるほど、情報のアウトプットに対する検索エンジンの影響力はより大きくなる。例えば、利用者が検索クエリとして「今日のニュース」と打ち込むと、利用者は、検索エンジンアルゴリズムと検索エンジンによって提供される選択・分類サービスに自らを完全に委ねていることになる (Schulz and Danket 2017: 353)。

デジタル社会の中心的な情報インフラ運用者としてのグーグルの役割は、「グーグル検索」を使った従来のウェブサイト検索をはるかに超えている。例えば、「グーグル・ブックス」は、さまざまな言語で書かれた何百万冊もの本の全テキスト検索を可能にしている。グーグルは、2019年までに、400以上の言語の400万冊以上の本をスキャンしたとしている (Google 2019)。「グーグル・スカラー」は、科学出版物を探すためのリソースとして重要度を増しており、「グーグル・ニュース」は世界中のニュースフォームをまとめているほか、「グーグル・マップス」はあらゆる種類の地理情報を提供している。グーグルが、自らの企業目標は、「世界の情報を体系化し、広く一般にアクセスできるようにし、利便性を高めること」(Google 2020)であると主張するとき、おそらくその自己表現は非常に正確である。このようにし

て、グーグルは、数十億人による世界中の知識へのアクセスを管理しており、また、この機能において、現代民主主義における世論形成と政治的意思決定にとって欠くことのできないものとなっている。また、社会の基礎を成すこうしたサービスの不可欠性は、サービス提供者に、公共の福祉を重視した特定の義務を課すべきだとする国家の主張を正当化することにもなる。

2.2 通信インフラ：ソーシャルメディア

同様の発展がデジタル・オピニオン市場においてもみられる。そこでは、フェイスブック（現メタ；訳者注）やツイッター（現エックス；訳者注）などのプラットフォームがデジタル公共のための基盤的な通信インフラへと発展している。プラットフォーム運用者は、アルゴリズムによりキュレートされたニュース・フィードやコンテンツ・モデレーションを通じて、社会的言説や世論形成に影響を与えている（Gillespie 2018；Klonick 2018）。

デジタル・ソーシャルネットワークは、いま社会で成長している部分の中心的な通信と情報のインフラとなっている（Hofmann 2020）。ドイツにいる人々が、情報を交換したり、ニュース、写真またはビデオを消費したりするために、フェイスブック、インスタグラムまたはユーチューブなどのソーシャルネットワークに費やす時間は、一日当たり平均で79分である（Statista 2020）。ソーシャルネットワークは、特に、16歳から19歳のインターネット利用者によって集中的に利用されている。1日の利用時間という点では、この年齢層では、ユーチューブが、平均利用時間150分であり、最も人気のあるソーシャルネットワークであった。同じ年齢層で2番目に高い利用があったのは、平均利用時間72分のインスタグラムであった（Statista 2020）。

これらの数値を踏まえると、メディア系の学者が、フェイスブック、ユーチューブおよびツイッターなどのソーシャルメディアに、「議題設定機能」を次第に認めるようになってきていることは驚くべきことではない（Schmidt et al. 2017）。デジタルな公共領域のキュレーターとしてのソーシャルメディア・プラットフォームは、特定のトピックを議題に設定し、また、トピック

の特定の側面を全面に出すことができ、それによって、特定の解釈の枠組みを提案すること（フレーミング）ができる（Schmidt et al. 2017:12）。こうした世論形成における中心的な役割に加えて、ソーシャルメディアは、社会的な行動空間を構造化するうえでも重要な機能を次第に果たすようになってきた。それゆえ、社会的交流が仮想空間へと移行し続ける社会では、フェイスブックのようなソーシャルメディア・プラットフォームは、市民の関与や社会参加に不可欠なインフラへと発展している。つまり、「インターネットにおける社交の基盤」を生み出している（Dolata 2020:195）。

このことは、ドイツの連邦通常裁判所（BGH）によっても、フェイスブックに対するカルテル違反に関する判決のなかで強調されている。BGHは、「ソーシャルネットワークを有するフェイスブックは、少なくとも多数の消費者にとって、社会生活への参加を相当程度に決定づけており、政治、社会、文化および経済の問題に関する世論形成にとって非常に重要な意味をもつコミュニケーション・プラットフォームを提供している」と強調した（BGH, 23 June 2020, Case KVR 69/19）。したがって、プラットフォームは、プラットフォームの利用条件を定めるに当たって、基本的権利に基づいた特別な責任を負う（Lepsius 2020）。

2.3 商業インフラ：オンラインマーケットプレイスおよびアプリ・ストア

オンライン商業の分野では、DPF およびアプリケーション（以下、「アプリ」という）・ストアが、中心的な市場インフラへと発展している（Kahn 2017:754；Rahman 2018）。これにより、プラットフォーム運用者が管理する「専有市場 *proprietary markets*」（Staab 2019）が形成されている。大規模な小売プラットフォーム（最も傑出しているのがアマゾン）は、手に負えないほど幅広い分野の商品のための「商品検索エンジン」として機能し、ランキングやマッチングアルゴリズムの助けを借りて需要と供給の相互作用をコントロールしている（Cohen 2017；Schweitzer et al. 2018）。これと同時に、アマゾンは、フルフィルメントサービスの提供者として、小売物流管理

の分野で重要なインフラの役割を果たしている。

経済的な観点からは、オンライン取引の「プラットフォーム化」は市場構造の非常にアンビバレントな変化をもたらしている (Busch 2019)。一方で、アマゾンのような取引プラットフォームは、取引コストを低減させ、物品交換の効率性を上げている。他方で、プラットフォーム運用者は、供給者と消費者との間に自らを置き、供給と需要の相互作用を調整することによって、「顧客の橋渡し役」を引き受けている。アルゴリズムシステムを用いた市場行動の管理は、「中央集権的な計画経済の要素」を示している (Podszun 2017:34. また、Schirmmacher 2013 も参照。彼も、情報経済における「デジタル計画経済」に警鐘を鳴らしている)。このように新しい技術によって支えられた中央集権的計画経済においては、プラットフォーム運用者は、市場への参入条件を定める「私的立法者 *private legislator*」(Schweitzer 2019:1) の役割を担っている。

同様に、アップルとグーグルのアプリ・ストアは、スマートフォン（以下、「スマホ」という）のアプリ市場において中心的な地位に就いている (Autoriteit Consument & Markt 2019)。ここでも、デジタル・インフラの管理が中核的な問題となる。例えば、アップルは、iOS のオペレーティング・システム（以下、「OS」という）を使用したデバイス (iPhone, iPad) に関しては、自社のアップル・アップ・ストア以外のアプリ・ストアを一切認めていない。したがって、iOS 用のアプリの販売は、アップル・アップ・ストアを介してのみ可能となる。サイドローディング (アップル・アップ・ストアを経由せずにアプリをダウンロードすること) は、アップルにより法的および技術的手段を用いて禁止されている (Geradin and Katsifis 2020:8)。グーグルの Android 用 OS でさえ、アプリの「サイドロード」をするには、相当な技術的困難を伴う (Autoriteit Consument & Markt 2019:46 f.)。これは、競争上のボトルネックを生じさせる。すなわち、携帯用デバイスのアプリ市場へのアクセスは、アップルとグーグルによって支配されている。iOS デバイスにアクセスするためのゲートキーパーとしての役

割が、アップルに権限のある地位を与えており、例えば、アップルがアプリの売上の30%を手数料として課すことを可能にしている（「アップル税」と批判的に呼ばれている）。競争法に基づくこうしたビジネスモデルの許容可能性については、現在、ゲーム開発業者であるエピック・ゲームズとアップルの間で係争中であり、業界関係者らはその行方を見守っている（Geradin and Katsifis 2020 を参照）。

ここまで簡単に概観した、オンライン小売プラットフォームとアプリ・ストアのゲートキーパーとしての地位から生じる競争法上の問題に加え、巨大マーケットプレイスは、そのインフラとしての役割に起因する特別な責任も負う。例えば、アマゾンのようなプラットフォームは、欧州単一市場内への物品の輸入について基盤インフラを形成しており、製品の安全性と責任の分野で特別な責任を負う（Busch 2019b; 2021）。米国の裁判所には、すでにこのインフラとしての役割から結論を導き出し、アマゾン・マーケットプレイスを介して第三者が提供した欠陥製品について、アマゾンの責任を製造物責任法に基づいて認めたものがある（例えば、Bolger v. Amazon. com, LLC (2020) 53 Cal. App. 5th 431 を参照）。35年以上の歴史を持つ欧州製造物責任指令（85/374/EEC）の早急な改革が必要とされており、欧州の立法者は、この例に倣って、オンラインマーケットプレイス運用者にも責任を負わせるべきである。

2.4 インフラとしてのネットワーク：デジタル・エコシステムと複合企業の権限

上述してきた情報、通信および商業のインフラは、それぞれ無関係に並んで立っているわけではない。むしろ、個々のプラットフォームは、市場横断的なデジタル・エコシステムへとどんどん統合されてきている（Monopolies Commission 2020:35; Hein et al. 2020）。その結果、いくつかのデジタル大企業についてはどの分野に属するかを正確にいうことがほとんど不可能になっている。例えば、アマゾンは、小売プラットフォーム（アマゾン・マーケ

ットプレイス)に加え、動画配信サービス(アマゾン・ビデオ)、音楽配信サービス(アマゾン・ミュージック)、ゲーム(アマゾン・ルナ)、電子書籍リーダーと連携した電子書籍プラットフォーム(アマゾン・キンドル)および食品配達サービス(アマゾン・フレッシュ)を提供している。これらのサービス提供の多くは、顧客ロイヤルティ・プログラムである「アマゾン・プライム」の傘下にまとめられている。

グーグルのデジタル・エコシステムおよびグーグルの親会社「アルファベット」も、膨大な数のサービス(グーグル検索、Gメール、グーグル・ドライブ、グーグル・ドキュメンツ、グーグル・カレンダー、グーグル翻訳を含む)から構成されている。グーグルのエコシステム内に含まれる製品でよく知られているのは、クローム(ウェブブラウザ)、Android スマホ用の OS、ユーチューブ(動画プラットフォーム)およびグーグル・マップス(オンライン地図サービス)である。さらに、さまざまなハードウェア・デバイス(ピクセルフォン、グーグル・ホーム、グーグル・クローム・ブック)もある。また、グーグルは、オンライン広告(グーグル広告、アドセンス)とクラウドコンピューティング(グーグル・クラウド)の分野でも中心的な役割を果たしている。

ビジネスの観点からは、デジタル・エコシステムの開発には多くの利点がある。規模の経済に加え、エコシステムは、市場横断的な成長戦略およびコングロマリット構造の発展に起因する範囲の経済(*economies of scope*)を生み出す(Furman et al. 2019:32)。ここでは、市場横断的な利用者データの収集と分析が重要となる(Crémer et al. 2019:33)。さまざまな市場で、幅広く、異なるサービスを顧客に提供することで、デジタル企業は、顧客に関する大量のデータを収集し、詳細な顧客プロファイルを作るためにそのデータを利用している(Schweitzer et al. 2018:26)。これらのデータプロファイルは、今度は、広告のターゲティングとパーソナライズされたサービスの提供を可能にする。

さまざまなオファーを結び付けることで、エコシステム内のサービスの相

互運用性が確保されるが（例えば、アップルが提供するさまざまな製品とサービス）、他方でそれと同時にエコシステムは外部に向けて閉ざされることになる。顧客の視点からすれば、エコシステム内ですますより多くの商品とサービスを得られるのだから、「壁に囲まれた庭」から離れる必要がない（Staab 2019: 39）。同時に、この戦略は、異なるエコシステム間の切り替えコストを引き上げる。これは、新たな競争相手が市場に参入することを困難にする反競争的なロックイン効果につながる可能性がある。そのようなロックイン戦略が特に有効となるのは、ある製品（アップルのスマートフォンなど）についての決定が、ほとんど必然的に後続の製品（iCloud、iTunes、アップル・ウォッチなど）についての決定につながる場合である（Podszun 2020: 18）。競争政策の観点からすると、これは、プラットフォームにその市場支配力を他の市場に移転させ、その結果として、ほとんど競争の余地のないエコシステムを作り出すことにつながり得る（Monopolies Commission 2020: 31）。

2.5 プラットフォーム社会の物理インフラ

情報、商業および通信のための基盤インフラ提供者としての巨大デジタル企業の中心的役割は、DPFの仮想世界に制限されない。むしろ、デジタル企業の権限は、デジタル社会の重要な物理インフラに対して支配を及ぼすことで増強される。インフラ力の物質的側面は、「データ・クラウド」や「仮想現実」などの用語が用いられるときに見失われやすく、むしろこれまでプラットフォームの政策議論においてはあまり注目されてこなかった。

しかし、実際には、アマゾン、世界最大の電子商取引プラットフォームの1つを運用するだけでなく、アマゾン・ウェブサービス（AWS）により、クラウドコンピューティングサービスの世界市場の30%を保持している。アマゾンのデータセンターは、世界のデジタル・インフラの重要な部分を担っている（Staab 2019: 192）。最大のクラウドコンピューティング提供者のランキング1位と2位を占めるのは、マイクロソフトとグーグルであ

り、これらも多数の大規模データセンターを管理している (Dignan 2020)。大規模データセンター市場における相当な市場の集中度に鑑みれば、盛んに呼び求められているインターネットの分散化にはもはやほとんど道は残されていない。インフラレベルでは、一握りの企業によって管理されている、中央集権化された構造が支配的である。これにより、インターネットの分散化構造が当初防ごうとしていたシステムリスクが生じる。デジタル社会の物理インフラの他の重要な構成要素は、公の議論ではあまり注目されることがない海底ケーブルであり、インターネットの物理的な根幹を成している (Fitzgerald 2018)。この分野において、グーグルやフェイスブックなどの巨大デジタル企業は、投資家としての活動をますます活発化させている (Fitzgerald 2018)。

巨大デジタル企業のインフラ力は、海底ケーブルやデータセンターなどの中枢的なインフラの支配から生じているだけでなく、デジタル社会の分散化された物理インフラ (スマホ、デジタル補助装置、ウェアラブル製品など) にも影響を及ぼしている。ここでは、集中の度合いが一層高まっている。例えば、iOS と Android を有するアップルとグーグルは、スマホの OS 分野において世界規模で複占状態にある (Statista 2020a)。アップルとグーグルは、各々のアプリ・ストアを介して、ほとんど地球規模といえるセンサー・ネットワークへのアクセスを制御している。このネットワークで収集されたデータは、リアルタイムの渋滞予測機能を持つ道路案内サービスや、COVID-19 の追跡アプリの感染リスク診断など、非常にさまざまな方法で利用することができる。上述の例からは、スマホの OS および関連するアプリケーション・プログラミング・インターフェース (APIs) の支配が、プラットフォーム社会におけるインフラの重要な源泉であることが分かる。

3. デジタルプラットフォームと公共サービス

DPF は、デジタル社会の基盤インフラとして、公共サービスのさまざま

な分野で重要な役割を果たすようになりつつある。デジタル社会の基盤インフラとしてのプラットフォーム概念は、最近の社会科学の文献で使用されることが増えており、法律学においてもある程度まで使用されるようになってきているが (Plantin 2018 ; van Dijck et al. 2018 ; Krisch und Plank 2018 ; Dolata 2019 ; Podszun 2020)、公共サービスの主体としての DPF の役割はこれまであまり注目されてこなかった (Schlüter 2017 ; Schallbruch 2020)。しかし、インフラと公共サービスは機能的なレベルで密接に関連している。効率的なインフラは、公共サービスの提供という国家の任務を果たすために不可欠な手段である (Dörr 2014 : 335 ; Hermes 1998も参照)。ドイツの空間計画法 (Raumordnungsgesetz, ROG) では、「公共利益をもつインフラ」という用語が適切に用いられている (ROG 第 2 条第 2 項(2))。この概念は、デジタル空間における「空間の計画」という徐々に重要となりつつある課題に転用され得る。

デジタル・トランスフォーメーションは、インフラと公共サービスの間の機能的な関連性にいくつかの方法で影響を及ぼす。第一に、公共サービスの範囲は、「デジタル公共サービス」の方向に拡大されつつある (3.1)。第二に、デジタル化の傾向が、伝統的な公共サービス分野にみられ、そこでは、DPF はますます重要な役割を果たすようになっている (3.2)。第三に、DPF はその活動をほぼすべての生活領域にまで拡張しているため、アマゾン、グーグルおよびフェイスブックが本当にデジタル社会の基本的サービスとなり、それ故に公共サービスとして考慮することができるのかという疑問が生じる (3.3)。

3.1 デジタル社会の公共サービス

「公共サービス」という用語は、政治的および法的文脈で常に統一的に使用されているわけではないが、人々が日常生活のなかで依拠している非常に広範囲のサービスが含まれる。本質的には、「公共社会によって確保されるべき必要不可欠な財とサービスの供給」(Schumidt 2003 : 225) を指す。視

点次第ではあるが、これらの基本サービスには、水およびエネルギーの供給のほか、教育、文化およびヘルスケアが含まれる。公共部門がこれらのサービス自体を提供しない場合には、国家には、公的監視のもと、民間のアクターによってこれらのサービスが確実に提供されるようにする責任がある (Schuppert 1995 ; Kühling 2004 : 557 ff.)。これが意味するところは、国家は、私人による基本財と公共サービスの適切な供給を確保するために必要となる法的小および経済的な枠組みを創設しなければならない、ということである。公共サービスを保証すべき国家の責任は、さまざまな方法で果たし得る。本質的な要素は、国家の「インフラ責任」(Hermes 1998) である。これには、国家規模の (物理的な) インフラを確保することに加え、適切な規制枠組みを創設することも含まれる。

デジタル社会における国家の役割と公共サービスの概念は、不変なものではなく、発展の余地があり、社会技術的な変化に左右されるものである (Dörr 2014 ; 334)。その 1 つの例が、国家のインフラ責任に「デジタル公共サービス」(Lühr 2020) がどの程度まで含まれるかという問いに関する近時の議論である。「デジタル公共サービス」の用語は、行政サービスのデジタル化だけを指すのではなく、デジタル・インフラ (例えば、超高速インターネット接続) の拡大や、「インターネットにアクセスする権利」(von Lewinski 2011 ; Lush/Schulz 2009) を市民は有するののかというよく議論される問題も指す。また、デジタル公共サービスに関する議論は、伝統的な公共サービス (例えば、移動、教育およびヘルスケア) のデジタル・トランスフォーメーションにも関わる (Schallbruch 2020 : 157)。

この関連において、DPF は重要な役割を果たす。今日、私人によって運用されている DPF は、市民がさまざまな分野の公共サービスにアクセスすることを可能にするインフラを提供している。プラットフォーム経済の立役者は、公共サービスの範囲へとますます進出しており、国家および地方自治体に対しても影響力を持つようになってきている。公共サービスの提供への私人の関与は、特に新しい現象というわけではない (Schmidt 2003)。しかし、

公共サービスの「プラットフォーム化」は、私人の関与を新たなレベルに引き上げ、公共サービスの公的な提供者が自ら抜け出すのが非常に困難な依存関係を生み出す。

3.2 公共サービスの提供におけるアクターとしてのプラットフォーム

この節では、さまざまな公共サービス分野における「プラットフォーム化」の影響を、移動サービス(3.2.1)、ヘルスケア(3.2.2)および教育(3.2.3)の分野の例を用いて素描したい。

3.2.1 移 動

公共サービスに対する DPF の破壊的な影響力が非常に明確な形で観察される領域の1つが都市の移動サービス分野である。プラットフォームを基礎とするデジタル移動サービスの運用者は、自らのやり方を市場に押し付けている。この関連で、ドイツ旅客運送法 (Personenbeförderungsgesetz, PBefG) の最近の改正は、この傾向をさらに推し進めるものである。地域の公共交通に期待される効果はやや矛盾している。一方で、ライドシェア事業者と革新的なプーリング・モデルは、移動サービスの選択肢を拡大し、既存の公共交通網のギャップを埋めることができるだろう (Haucap et al. 2015)。さらに、プラットフォームを基礎とするオンデマンド型の移動サービスは、都市の自動車交通を減らす潜在的可能性を有している。他方で、そのようなサービスが既存の移動サービスにとって代わるリスクがある。この観点からは、ウーバーなどのライドシェア事業者は、タクシーだけでなく、公共交通サービスと競合する。

いくつかの国では、プラットフォームを基礎とするライドシェアリング・サービスが公共交通システムに統合されるようになってきている。例えば、米国の多くの都市では、ウーバーのアプリを介して公共交通機関のチケットの予約ができるようになってきている (Conger 2019)。中には、ライドシェア・プラットフォームが公共交通サービスに部分的に置き換わっている都市

もある。この場合、市が乗車に対して補助金を出すため、乗客はバス券と同額を支払うだけでよい。ドイツでも、ライドシェアリング・サービスを公共交通機関のシステムに統合したり、または、双方のタイプの輸送間の連絡を改善したりすることが検討されている (Daskalakis et al. 2019)。これに向けた最初の一步が、ドイツ旅客運送法の近時の改正であり (2021年 3 月に採択)、「一括オンデマンド型運送サービス」(PBefG 第50条)である。しかし、中期的にみたとき、民間の輸送事業者によって魅力的な路線や運行時刻が提供され、採算性の低い接続だけが公共交通に残されることになれば、プラットフォームを基礎とするライドシェアリング・サービスは公共交通の経済的基盤を損う危険性がある。

地域の公共交通に関する規制枠組みの将来的な発展は、地域の公共交通機関の機能と競争力を維持し、地方自治体が公共交通に対するコントロールを失わないことを保証するものでなければならない。また、移動サービスへのアクセスのしやすさなど、強行的な質基準も保証されなければならない (PBefG 第64c条)。地域の移動が公共サービスであることを考えると、適切な価格政策にも注意を払う必要がある。この観点からは、改正ドイツ旅客運送法が、地方自治体に対し、ライドシェアリング・サービスの最低運賃を定めることを認めたことは (PBefG 第51a条(2))、歓迎されるべきである。これとの関連で、ライドシェア事業者のウーバーが「変動価格制」を価格に適用している点については批判的にみるべきである。変動価格制の結果、需要が高い場合には、運転者の運賃が、通常運賃の何倍にもなることがある。純粹に経済的な観点からは、需要と供給の動的な相互作用に基づくこのような価格戦略は効率的であるように思われる (Haucap et al. 2015)。しかし、ライドシェアリング・サービスが多様な公共交通機関の枠組みに統合される場合には、こうした動的な価格戦略は、相当な制限を設けた場合に限り可能となる。いずれにしても、緊急事態 (例えば、悪天候) における特に急激な価格の上昇を避けるために、上限を設定する必要があるだろう (Monopolies Commission 2015:374)。PBefG 新51a条(2)は、地方自治体に、プラットフォ

ームを基礎とする移動サービスの最高運賃を定めることを認めているが、これは上述のような制限のための法的根拠を提供するものである。

3.2.2 ヘルスケア

将来、DPF がより重要な役割を果たすようになっていくであろう、その他の公共サービス分野は、公共ヘルスケアである。ヘルスケアのデジタル化が続けば、スマホのアプリやウェアラブル製品（アップル・ウォッチ、フィットビット、アマゾン・ハロなど）の助けを借りて集められた健康データの分析は、さらに重要性を増していくだろう（BMBF 2020）。最近のグーグルによるフィットビット（スマートウォッチと運動記録機能のメーカー）の買収は、主要プラットフォームが、データを活用した健康サービス分野にも、いかに強力で押し寄せているかを示している（Osterloh 2019）。プライバシーの危険性に関する警告にもかかわらず、欧州委員会は、2020年12月に、フィットビットの買収を承認した（European Commission 2020c）。買収の過程で把握されたデータの利用条件が十分であるかどうかは不確かである。2020年8月に、アマゾンも「アマゾン・ハロ」と呼ばれる自社製フィットネス・リストバンドを公表した。この製品は、肌の温度を計測するだけでなく、着用者の声を分析してその者の感情を認識することが想定されている（Hemmersmeier 2019）。

健康アプリとウェアラブル製品が医療の向上に貢献することは間違いない。将来、すべての診察のために診療所に行く必要はもはやなくなっているかもしれない。代わりに、ウェアラブル製品が慢性疾患や治療方法をデジタルで監視するために用いられるようになるだろう（Böning et al. 2019）。ドイツの「デジタル・ケア〔看護〕法」（2019年12月に施行）はこれに向けた第一歩であり、例えば、患者が定期的に薬を摂取するのを補助したり、血糖値を記録したりするために、医師が、健康アプリを処方することを認めている（BMG 2020）。健康アプリにかかる費用は公的医療保険の対象となる予定である。その結果、スマホ・アプリとウェアラブル製品は、分散型の電子

ヘルス〔ケア〕のインフラにとって不可欠な部分となるだろう。

こうした発展は、患者の看護にとって明らかな利点を有するが、新たなリスクを生じさせてもいる。スマホ・アプリとウェアラブル製品をヘルスケア・インフラに統合することを通じて、一般的な医療の提供が支配的なデジタル企業に依存する度合いがますます高まることになる。このことがより明確となったのは、2020年の夏に、ドイツ連邦政府がCovid-19の追跡アプリを導入しようとした際に、そのアプリが米国企業2社（アップルとグーグル）のサポートに依存していることに気づいたときであった（Ramge ad Mayer-Schönberger 2020）。この2つのデジタル企業は、iOSとAndroidシステムにより全世界的にスマホのOS市場を複占しており（Statista 2020a）、数百万台のスマホへのアクセスを支配している。一方で、アップル・アップ・ストアとグーグル・プレイ・ストアは、アップルとグーグルによりiOSとAndroidスマホにどのアプリをインストールできるかがコントロールされているので、競争上のボトルネックとなっている。他方で、アップルとグーグルは、追跡アプリとスマホの間のインターフェイスを制御しており、それによってCovid-19の追跡アプリの技術的基盤も管理している。アップルとグーグルが提供するインターフェイスは、Bluetoothアプリが円滑に機能するのに必須のものである。

米国企業2社は、COVID-19の追跡アプリの設計方法に影響を与えるために、その権力的地位を行使した。当初予定されていた、接触者のIDを中央のデータベースに保存する「中央集権型モデル」は、データ保護に対する懸念があるとして、アップルによって阻止された（Hurtz 2020）。その結果、「分散型モデル」を選択せざるを得なくなったのである。専門家の間では、この2つのモデルのどちらが、疫学的観点とデータ保護の観点の両方からみて望ましいとされるかについては争いがあった（European Parliament 2020; Köver 2020）。しかし、データ保護と健康保護のバランスは、一米国企業によって決定されるべきではなく、むしろ政治的に議論がされたうえで、民主的に選ばれた立法機関によって決定されるべき政治的問題である。

3.2.3 教 育

DPF は、初等中等教育および大学レベルの教育の分野でも重要性を増している (Jude et al. 2020)。例えば、グーグルは、2014年以降、幅広いクラウド型ソフトウェア・ツール「教育のためのグーグル・ワークスペース」を提供しており、初等中等学校および大学で教える際には無料で使用することができる。これには、協働作業や意思疎通のためのアプリが含まれる (例えば、Gメール、グーグル・ドキュメント、グーグル・カレンダー、グーグル・クラスルームなど)。オンライン学習プラットフォーム「グーグル・クラスルーム」は、一種のデジタル教室を利用者に提供するもので、生徒と教員はそこで互いに意思疎通を図りながら、学校の課題に取り組むことができる。学習プラットフォームは、ビデオ会議サービス「グーグル・ミート」にも接続されている。グーグル自らの情報によれば、2020年4月時点で、グーグル・クラスルームの学習プラットフォームは世界で100万人以上の生徒によって利用されている (Google 2020a)。初等中等学校および大学におけるデジタル学習プラットフォームの利用は、COVID-19 のパンデミックにより、さらに増加していくことが予想される。

学生と学校向けのグーグルの無償サービスは、いくぶんアンビバレントなところがある (Hulverscheidt 2017)。一方で、このようなサービスは、デジタル教育のインフラの発展に重要な貢献をするものである。他方で、教育におけるデジタル学習プラットフォームの利用が許されるのは、それが適用されるデータ保護要件を満たしている場合に限られる (LfDI Rheinland-Pfalz 2020)。この点で、多少、懐疑的に見た方がよい。米国では、「グーグル・クラスルーム」は、生徒のGメール・アカウントからデータを集めていたこと——そのデータはクラスルームのアプリ以外の広告目的で使用される可能性がある——が発覚して以降、批判にさらされている。このことが報道されてからは、こうした慣行は廃止された (Barr 2014)。データ保護とは別に、グーグル・クラスルームを利用するために、教員や生徒がグーグルの利用者アカウントを設定する必要があることも問題を含んでいるようにみなされる可

能性がある。グーグル・クラスルームを利用しようとするだけで、グーグルのエコシステムを使用するきっかけを与えることになるからだ。生徒がグーグルの様々なサービスの利用に慣れると、ロックイン効果がすぐに発生し、後で他の提供者に乗り換えることが難しくなる可能性がある。教員たちが、特定のデジタル・クラスルームのシステムが有する具体的な技術要件に教材を適合させている場合、同様のロックイン効果が教育機関側にも生じる可能性がある。

さらにより問題があるのは、デジタル教育プラットフォームを介して伝達されるコンテンツに対しプラットフォーム運用者が影響を及ぼす潜在的可能性があることである。最近の報道からも分かるように、このことは単なる倫理的リスクにとどまらない。一部の報道によると、ヨーロッパの多くの大学でも使用されているビデオ会議プラットフォームのズームは、2020年10月に、ニューヨーク大学が企画した中東紛争に関するウェビナーの開催を阻止した。物議を醸す講演者が登場する予定だったという (Lytvynenko 2020)。当該イベントの具体的な内容をどのように考えるかは別として、民間のプラットフォーム運用者が大学のイベントの可否を決定することは、学問の自由の観点から見たときに非常に問題である。

3.3 公共サービスの提供者としてのデジタルプラットフォーム

DPF がほぼすべての生活領域にここまで深く影響力を拡大していることを考えると、グーグル、フェイスブックおよびアマゾンのサービスが、デジタル社会に必要な不可欠なものとなって、公共サービスとしてみなされるようになるのではないかという疑問が生じてくる。上述の通り (前記 2 を参照)、グーグルのような検索エンジンとフェイスブックのような通信プラットフォームは、今日においては、社会参加を保証するために不可欠なものとなっている (Schlüter 2017)。BGH は、最近、フェイスブックの反トラスト法違反事件の判決において、社会参加におけるソーシャルネットワークの重要な役割について強調した。判決において、BGH は、「シャルネットワ

ークを有するフェイスブックは、少なくとも多数の消費者にとって、社会生活への参加を相当程度に決定づけており、それゆえに、消費者がフェイスブックなしに社会生活に参加することを期待することはできないのである」と強調した (BGH, decision of 23.6.2020, KVR 26/19, para. 102)。

同様に、グーグル・マップスとアップル・マップスなどのデジタル地図サービスも、基本的なデジタル・インフラに不可欠な部分となっている。これらのサービスは、デジタル世界と物理世界を結びつけ、さまざまなスマートシティサービスの基礎となる地理的データを提供している (McQuire 2019)。もしグーグルが一夜にして検索エンジンと地図サービスを停止したらどうなるかを想像してみしてほしい。このような仮説を考えると、これらのプラットフォームがいかに我々のデジタルな日常生活と密接に絡み合っているかがよくわかる (Podszun 2020: 48)。連邦市民保護・災害援助局 (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, BBK) が提供するドイツ国家緊急警報アプリ「NINA」でも、グーグル・マップスとアップル・マップスの地図サービスが使用されている。BBK のウェブサイトで説明されている通り、「ほとんどの利用者は、グーグルとアップル社製の OS を使った地図アプリに慣れ親しんでいる。さらに、グーグルとアップルは、多くの利用者が事件の発生時に同時に利用することができる強力な地図アプリを提供している」(BBK 2020)。

おそらくオンライン小売プラットフォームも、必要不可欠なデジタル・インフラに数えることができるだろう。2020年の春、COVID-19 のパンデミックの最初の数週間において、アマゾンなどの電子商取引プラットフォームが、住民に必要な物資を供給する上で重要な役割を果たしたことが明らかとなった (Bensinger 2020)。同時に、危機の際にどの商品を「必需品」とみなし、優先的に提供するかを民間のプラットフォーム運用者が決定することの問題性も明らかになった (Emont 2020; Dannemann/Busch/Schulte-Nölke 2020)。

不可欠であるがゆえに、突き詰めるとシステム上重要となるインフラとし

での DPF の役割は、現在、ヨーロッパの立法者によっても、ネットワークおよび情報システムの安全性に関する指令(EU)2016/1148 (NIS 指令)において、正式に認識されるようになった。NIS 指令は、欧州連合全域のネットワークと情報システムについて共通する高度の安全性を確保するための手段に関するものである。同指令は、サイバーセキュリティに関する統一的な最低基準と、サイバーセキュリティに問題が生じた場合の報告義務を定めており、指令の重大なインフラのリストには、検索エンジン、オンラインマーケットプレイスおよびクラウドコンピューティングサービスが明示的に定められている (Annex III Directive (EU)2016/1148)。

このような背景から、巨大 DPF が、デジタル社会の機能にとってある種のシステム的な重要性を有していると言っても過言ではないだろう。DPF は、例えば、ID 管理の分野などにおいて、国家のような役割を担っている場合もある。例えば、利用者がフェイスブックのアカウントを使って、他のサービスにログインすることは、いまやごく一般的な慣行となっており、「ソーシャルログイン」として一般に知られている。この場合、フェイスブックのアカウントは、フェイスブックによって発行されるデジタル ID カードのようなものとして機能している。こうしたデジタル ID カードの発行者は、民主的な統制から大きく逃れることができるため、これはむしろ問題である (Dolata 2019: 199)。

4. 近時の規制戦略

近時、国内およびヨーロッパの両レベルで、DPF の規制枠組みの更新を目的とする多くの立法提案が議論されている。ドイツの法政策的議論は、競争制限禁止法 (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, GWB) の改正 (2021年 1 月発効)、いわゆる「GWB デジタル化法」(第10次 GWB 改正とも呼ばれている) に焦点を当てている。将来の規制枠組みに関する他の重要な構成要素は、ドイツ・メディア州際協定 (2020年11月発効) である。ヨーロ

ッパレベルでは、2020年12月に、DMA 規則提案と DSA 規則提案が、デジタルサービス法パッケージとして、欧州委員会によって公表された。

GWB デジタル化法は、基本的には、競争法に基づく市場支配力の濫用に関するルールの強化を目的としている。さらに、既存の競争法上の手段は、事案ごとの事後規制に焦点を当てており、より事前規制に近い改正法によって補完されることになる。実際に、第10次 GWB 改正は、プラットフォーム市場の市場構造と関連した事前規制に向けた第一歩だといえることができる。また、ヨーロッパレベルでは、DMA 規則提案は、市場支配力の濫用に関する競争法ルールを、ゲートキーパーであるプラットフォームに対する事前規制によって補うことを目的としている。他方で、予定では、DSA 規則提案は、オンライン媒介者の責任ルールに焦点をあて、かつ、媒介サービス提供者の種類と規模を考慮に入れた、DPF およびその他のオンライン媒介者の非対称なデューデリジェンス制度を導入することになっている。

以下の節では、ドイツにおける最近のプラットフォーム規制をめぐる改正の取組み(4.1)とヨーロッパレベルにおける取組み(4.2)について簡単に概観する。これらがどこまで DPF のインフラ機能を考慮に入れているかが分析されることになる。なお、ここで注記しておくべきは、GWB デジタル化法においても、欧州委員会のデジタルパッケージ法提案においても、公共サービス分野におけるプラットフォームの主要な役割は十分には考慮されていないということである。これは驚くべきことではない。これらの改正プロジェクトは、第一に、競争法の観点からプラットフォーム規制を取り扱っているからである。しかし、同時に、このことから、経済と社会の「プラットフォーム化」の基本的な視点が近時の政策議論において大きく無視されていることが分かる。

4.1 ドイツにおけるプラットフォーム規制

4.1.1 市場支配力の濫用に関する法律の現代化

ドイツでは、法改正の政策的な焦点は、これまで競争法の調整にあり、と

りわけ市場支配力の濫用に関するルールの現代化にあった。実質的には、この改正は、デジタル市場における支配力を奪う手段として競争に焦点を当てている (Schweitzer 2020: 44)。競争法の改正に向けた最初の第一歩は、ドイツ独占委員会 (*Monopolkommission*) の勧告 (Monopolkommission 2015) に基づき、DPF の市場支配力によりよく対処することを目指した 2017 年の第 9 次 GWB 改正の一環として、すでに踏み出されていた (Kersting/ Podszun 2017)。改正法は、「無償」サービス (例えば、ソーシャルメディアや検索エンジン) の場合 (GWB 第 18 条第 2a 項) にも、「市場」が存在することを明確にした。これに加えて、多面市場とネットワークにおける市場支配力を評価するための多数の新しい基準が GWB のなかに定められた。さらに、競争に関連するデータへのアクセスが市場支配力を考慮するための基準に明示的に含まれた (GWB 第 18 条第 3a 項(4))。

第 10 次 GWB 改正 (2021 年 1 月発効) は、競争法分野におけるさらなる変更を定めている。この改正は、ドイツ経済・エネルギー省 (BMWi) が委託した「市場支配力の濫用に関する法律の現代化」(Schweitzer et al. 2018) に関する研究、および、同じく BMWi が任命した「競争法委員会 4.0」(BMWi 2019) の最終報告書のなかでなされた数多くの提案を採用している。

新しい特徴の 1 つは、プラットフォームに特化した市場支配性の概念の導入であり、DPF の「仲介力」が考慮されている (GWB 第 18 条第 3b 項)。これは、競争法の観点から、特徴的なプラットフォームの仲介・管理機能をよりよく取り扱うことを可能にするものとされている。また、プラットフォームのインフラ機能は、「基本設備」原則を改訂することで考慮されるものとされている。この新しい規定は、特に、プラットフォームおよびアプリケーション・プログラミング・インターフェイス (APIs) もデジタル市場における基本設備になり得ることを明確にしている。これらの基本設備へのアクセス許可を拒否することは、市場支配的地位の濫用に当たる可能性がある。また、改正法は、競争関連データへのアクセス許可の否定も市場支配的地位の濫用に当たる可能性があることを明確にしている。相対的市場支配力

の濫用に関する規定（GWB 20条）も改正されている。これにより、競争当局は、市場支配的とされるレベルよりも低い場合にも、措置を講じることができるようになる。これらの改正の目的は、何よりもまず、プラットフォーム市場が、長期的にみて、プラットフォームの市場支配力にもはや抵抗することができないような市場構造へと「傾く」ことを防ぐことにある（GWB 第20条第3a 項）。

さらに、連邦カルテル庁のもとでの行政手続を迅速化するために、競争法の手続規定が改正される予定であり、これによって、連邦カルテル庁は、デジタル市場の動的な展開により迅速に対応することができるようになるだろう。しかし、市場で強い地位を持つデジタル・コングロマリットによる、いわゆる「キラー買収」を防止するために、合併規制のルールも更新すべきかどうかという非常に話題になった問題は、第10次 GWB 改正では取り上げられなかった。

4.1.2 競争法から規制へ

第10次 GWB 改正は、市場支配力の濫用を抑制するための既存の競争法上の手段を強化するだけでなく、競争に関して「優越的で市場横断的な重要性」をもつ巨大デジタル企業を特にターゲットとした新しい規制手段を導入している（GWB 第19a条）。この新规定により、連邦カルテル庁は、特定の市場で支配的地位を有するだけでなく、より幅広い市場に事業活動を拡大することができ、それにより巨大プラットフォームのエコシステムを作り出すことが可能な巨大 DPF をより効果的に規制することができるようになった。

市場支配力の濫用規制に関する GWB の他の規定とは異なり、GWB 第19a条は、市場横断的アプローチを適用した介入のための閾値を定める。個々の市場における支配的地位は必須要件ではなく、それ以外のいくつかの兆候（特に、垂直統合、財政力および競争関連データへのアクセスなど）の1つに過ぎない。特に、市場横断的アプローチは、複合企業構造と、巨大 DPF のビジネスモデルの1つの特徴でもあるデジタル・エコシステムを考慮に入

れたものである。

連邦カルテル庁は、ある事業が優越的で市場横断的な重要性をもつと判断する場合には、当該事業が、特に競争を害する特定の慣行に携わることを予防的に禁止することができる。予防的に禁止できる行為には、特に、自社サービスの優先的取り扱い、製品およびサービスの相互運用性またはデータポータビリティを阻害すること、プラットフォームで収集したデータを使用して競争事業者の事業活動を阻害することが含まれる (GWB 第19a条第2項)。

GWB 第19a条は、実質的には、競争法と、市場の機能性に対して特別な責任を負う巨大 DPF に関する規制 (カルテル法類似の規制) のハイブリッド型規制を導入するものである (Podszun 2020 : 70 ; Monopolies Commission 2015 : 163 も参照)。これは、「デジタル市場で中心的な戦略的地位を占める」企業に対する事前規制に向けた第一歩である (Bundesrat Printed Paper 568/20, p.80)。この点で、このアプローチは、ネットワーク産業規制と一定の類似性を示している (詳細については、以下5.2を参照)。

4.1.3 メディア州際協定

DPF のための将来の規制枠組みのもう 1 つの重要な要素は、メディア州際協定であり (Medienstaatsvertrag, MStV)、2020年11月に発効し、放送州際協定と置き換えられた。MStV の規定は、プラットフォーム社会におけるメディアの状況の構造的な変化に対応している。GWB の改正とは対照的に、その焦点は、競争政策の問題ではなく、むしろメディア政策に置かれている。この点で、MStV は、メディアおよび世論の多様性を保護することを目的としている (Müller-Terpitz 2020 ; Liesem 2020)。

グーグル、フェイスブックおよびその他の DPF の情報媒介者としての役割は、MStV 第91条以下 (「メディア媒介者」に関する特別な規定を含む。) で扱われている。「メディア媒介者」という用語は、第三者の報道コンテンツを、集約し、選択し、および一般的にアクセス可能な方法で媒介するオンライン・サービスであって、媒介者自らの [サービス] 提供に統合されてい

ないものを対象とする (MStV 第 2 条第16号⁽¹⁾)。メディア媒介者に関する規定は、インターネット検索エンジンおよびソーシャルネットワークにも適用される。

デジタル・インフラの問題に関する本研究の目的からすれば、MStV 第93条および第94条が特に興味深い。これらは、メディア媒介者の透明性に関する要件と差別禁止に関する要件を定めているからである。これらの規定は、一定程度の市場支配力を有するプラットフォームにのみ適用される。MStV 第91条第 2 項(1)に定める基準によれば、透明性要件と差別の禁止が適用されるのは、6 カ月間で少なくとも平均100万人以上のドイツの利用者に到達するメディア媒介者に限られる。

MStV 第93条の透明性要件によれば、メディア媒介者は、プラットフォームへのコンテンツの取込みと保存の基準並びに「コンテンツの集約、選択および表示のための中核的基準およびその重み付け (使用するアルゴリズムの機能に関する情報を含む)」に関する情報を分かりやすい言語で公開しなければならない。基準の変更も、遅滞なく、公開されなければならない。したがって、MStV 第93条は、実質的には、当該プラットフォームで用いられているランキング・アルゴリズムに関するアルゴリズムの透明性要件を定めている。

さらに、MStV 第94条は、メディア媒介者による差別の禁止を定めており、MStV 第93条の透明性要件に関連づけられている。この規定に基づき差別が存在するとされるのは、「客観的に正当化できない理由により、特定の提供に有利または不利になるように、第93条第 1 項から第 3 項に従って公表された基準から組織的に逸脱している」場合、または、「これらの基準が、直接的または間接的に不公平な方法で、提供を組織的に妨げるものである」

(1) ビデオ・オン・デマンド・プラットフォーム (ネットフリック、アップル TV+、アマゾン・プライム・ビデオなど) など、異なるメディアの提供を組み合わせる独自の提供を行うプラットフォームは、メディア州際協定によって「メディアプラットフォーム」と定義されている (MStV 第 2 条14号)。これらのプラットフォームについて、MStV 第78条以下は、特、アクセス要件および透明性要件を定めている。

場合である。これらの規定は、州メディア当局の情報・調査権限によって補完される (MStV 第95条および第56条)。

4.2 ヨーロッパレベルでのプラットフォーム規制

欧州委員会は、当初は DPF に関する規制抑制の戦略をとっていたが、2019年に、P2B 規則(EU)2019/1150 を制定し、EU のプラットフォーム規制に向けた最初の重要な一歩を踏み出した (Busch 2019a)。しかし、P2B 規則は、より包括的なヨーロッパの規制構築物の最初の建造物でしかない (4.2.1を参照)。ドイツにおける改革の取組みと並行して、近時、ヨーロッパレベルでも、DPF の規制枠組みの現代化に向けた動きが始まっている。欧州委員会は、2020年12月に、「デジタルサービス法パッケージ」の一部として、立法提案を公表した (4.2.2および4.2.3を参照)。

4.2.1 P2B 規則

P2B 規則 (2020年 7月から適用開始) は、DPF 事業者がビジネス利用者との関係で遵守しなければならない公正性と透明性に関するルールを列挙している (Busch 2019a)。同規則は、非常に広範な適用範囲を有している (第 1 条)。特に、オンライン小売プラットフォーム事業者と、消費者に商品を提供する第三者事業者との間の関係に適用される。また、アプリ・ストア、サービス・プラットフォーム (ホテル予約サイトなど) およびオンライン比較プラットフォームも適用対象としている。P2B 規則のなかには、インターネット検索エンジン (グーグル、ビングなど) を適用対象とする規定もある。P2B 規則の適用に一定レベルの市場支配力は要求されない点を指摘しておくことは重要である。

P2B 規則は、実質的には、3つの規制分野に関わる。(1)特定の不公正な慣行 (利用者アカウントの停止や事前通知のない約款の変更など) の禁止。(2)ランキングおよび特定のビジネス慣行 (データ収集、データの利用、自社製品の優先的取扱い、パリティ条項 [最安値提供を約束させる条項] など)

に関する透明性。(3)効果的な紛争解決手段(苦情管理体制、調停など)。欧州議会によって提案された、より踏み込んだ規制提案(ヨーロッパ全域でのパリティ条項の禁止やデータアクセス権を含む)は、P2B規則の最終文書には入らなかった。

4.2.2 デジタル市場法

2020年12月15日に公表されたデジタル市場法(DMA)規則提案(COM(2020)842)は、既存のEU競争法のルールを、デジタル「ゲートキーパー」に関する新しい事前規制によって補完することを目的としている。これを実現するために、DMA提案は、欧州委員会を代理して準備された報告書「デジタル時代のための競争政策」(Cremer et al. 2019)の助言に従っている。さらに、2020年9月に公表された「オンラインプラットフォーム経済に関するEU監視局」に関する研究によって、準備作業が行われた。DMA提案第1条第1項で強調されているように、同規則の主な目的は、「デジタル分野における競争力のある公正な市場」を保証することである。この目的のために、DMAは、巨大デジタル企業に対する禁止事項と制限事項を列挙している。

新しい行為規範は、デジタル・ゲートキーパーによって提供される特定の中核的なプラットフォームサービス(オンライン検索エンジン、オンライン・ソーシャルネットワークサービス、オンライン媒介サービス、動画配信プラットフォーム、OS、クラウドコンピューティングサービスを含む)に適用されるものとされている。DMA提案第3条第1項によると、以下の3つの基準を満たすプラットフォームサービスの提供者だけが「ゲートキーパー」に該当することになる。(1)当該事業者は、インターネット市場に重大な影響力を有していなければならない。欧州経済領域(EEA)における年間売上高が少なくとも65億円以上であるか、または平均株価が少なくとも650億円以上である場合には、この要件を満たすものと推定される。さらに、当該事業者は、少なくとも3カ国以上の加盟国において中核的プラットフォーム

サービスを提供していなければならない。また、(2)当該事業者は、媒介者として強い地位を保持していなければならない（「重要なゲートウェイ」）。これは、大勢の利用者が当該プラットフォームを介して繋がっていることを意味する。プラットフォームが、EU 域内において、少なくとも月間4500万人以上のアクティブ最終利用者または年間1万人以上のビジネス利用者を有する場合には、この要件を満たすものと推定される。最後に、(3)プラットフォーム事業者の強い地位は、一定期間以上継続していなければならない（「固定された持続的な地位」）。過去3年間の各会計年度において、最初の2つの要件を満たす場合には、この要件を満たすものと推定される。

プラットフォームは、上記の基準を満たす場合には、欧州委員会に対してこれを通知する義務を負う。DMA 提案第3条により詳細に定められた（多くの例外を含む）審査手続の後に、欧州委員会が当該プラットフォームを「ゲートキーパー」に指定すると、当該プラットフォームは、特別な事前規制の枠組みに服することが確定するため、DMA 提案第5条と第6条に列挙された義務に従わなければならない。これらの規定は、ゲートキーパーであるプラットフォームについて、18以上の禁止事項と制限事項を定めている。特に、利用者の明示的な同意がない限り、他のプラットフォームサービスの利用者データを組み合わせることが禁止される（DMA 提案第5条(a)）。その結果、フェイスブックが行っているインスタグラム、ワッツアップおよびフェイスブックの利用者データを結び付ける慣行は違法となるだろう。ドイツの連邦カルテル庁は、2019年に、そのような慣行を認めるフェイスブックの利用規約（約款）の使用をすでに禁止していた（BKartA, decision of 6.2.2019, B6-22/16-Facebook）。また、DMA は、ゲートキーパーに対し、それらの利用者の相互運用性を保証し（DMA 提案第6条(f)）、効果的な利用者データの可搬性（DMA 提案第6条(h)）を保証するよう求めている。さらに、ゲートキーパーは、ビジネス利用者にも、プラットフォーム上の活動によって生成されるデータへのアクセスを許可しなければならない（DMA 提案第6条(i)）。また、ゲートキーパーは、ランキングにおいて自社

製品を優先的に取り扱うことも禁止されている (DMA 提案第 6 条(d))。これらの要件は、明らかに P2B 規則を超えている。というのも、P2B 規則は、データ・アクセスと自社の優先的取扱いについてしか透明性を要求していないからである (Busch 2019a)。

ゲートキーパーの義務を効果的に実行するために、DMA は、広範な調査権限および暫定措置を含む数多くの手段を定めている。DMA 違反の場合には、欧州委員会は、当該事業者の全世界の年間売上高の10%を上限とする罰則金を課することができる (DMA 提案第26条第 1 項)。組織的な違反の場合には、最終手段として、ゲートキーパーを解体することさえ可能である (DMA 提案第16条第 1 項)。

事前規制に関するかなり野心的な提案に比して、その他の分野では、DMA 提案は、期待される水準を下回っている。例えば、欧州委員会が当初計画していた「新しい競争ツール」の導入は、かなり弱められた形でしか維持されていない。当初、欧州委員会は、具体的な事案とは関係なく市場調査を実施し、市場支配力の閾値を下回る場合でも市場に介入できるようになることが想定されていた (European Commission 2020 ; Käseberg 2020)。これは、既存の競争法のルールでは改善できない構造的な競争問題、特に市場の「傾斜」リスクを早期に効果的に解決するための手段として意図されたものであった (European Commission 2020a)。しかし、DMA 提案は、現在、ゲートキーパーの資格の指定に関連する「市場調査」(DMA 提案第15条)についてしか調査権限を定めていない。

4.2.3 デジタルサービス法

2020年12月15日に公表されたデジタルサービス法 (DSA) 規則提案 (COM(2020)825) は、「デジタルサービス法パッケージ」の 2 本目の柱である (European Commission 2020b)。一方で、DSA 提案は、オンライン媒介サービスの責任ルールの改正を目的としている。この責任ルールは、現在も、20年前に採択された電子商取引指令 (2000/31/EC) によって規律され

ている。これに関し、DSA 提案は、電子商取引指令第14条のホスティングサービス提供者の免責を引き継いでいる。この DSA 提案の規定によると、ホスティングサービス提供者（プラットフォームを含む）が利用者によって投稿されたオンライン上の違法コンテンツについて責任を負わなくて済むのは、当該違法コンテンツを現に知らなかったか、またはその認識を得た後、迅速に当該コンテンツを削除した場合に限られる（DSA 提案第 5 条第 1 項）。また、電子商取引指令第15条の規定も——それによるとプラットフォーム運用者は一般的な監視義務を負わないのであるが——新しい提案に含まれている（DSA 提案第 7 条）。

プラットフォームの責任に関する規定は、包括的なデューデリジェンス義務の一覧によって補完されており、これらの義務は、媒介サービス提供者をその規模とリスクのレベルに応じて区別している。特に、すべてのプラットフォームが、利用者に違法コンテンツの通報を可能にする、容易にアクセスができかつ利用者にとって使いやすい通知・行為体制を構築する義務を負う。これによって、違法コンテンツをプラットフォームから削除することが可能となる（DSA 提案第14条）。同時に、すべてのプラットフォームは、利用者に対して、コンテンツの削除または利用者のアカウント停止を決定した理由を説明する文書を提供しなければならない（DSA 提案第15条）。利用者は、内部苦情処理手順の枠内で、プラットフォームの決定に対して抗議することができる（DSA 提案第17条）。プラットフォーム事業者の苦情に対する決定については、法廷外紛争解決手続において争うことができる（DSA 提案第18条）。さらに、オンラインマーケットプレイスの運用者は、マーケットプレイスを介して商品またはサービスを提供する取引事業者の身元を確認する義務を負う（DSA 提案第22条）。この規定は、違法な製品の売主の追跡を容易にするものとされている。

EU 域内において少なくとも月間4500万人以上のアクティブ利用者を有する、したがって EU の総人口の10%以上に到達するプラットフォーム（「巨大オンラインプラットフォーム」）については、DSA 提案第25条以下に「シ

「システムリスク」に関する追加的な義務が定められている。このようなシステムリスクには、違法コンテンツの拡散およびプラットフォーム利用者の基本的権利に対する脅威（例えば、表現および情報の自由の制限や差別の危険など）が含まれる。これらのリスクと戦うために、欧州委員会の提案は、調整的な自主規制モデルに依拠している。巨大オンラインプラットフォームは、毎年システムリスクの自己評価を実施し（DSA 提案第26条）、そのようなリスクを軽減する措置を講じるものとされている（DSA 提案第27条）。これらの規定は、特に、レコメンド・システムのアルゴリズムとオンライン広告に関する透明性要件によって補完される（DSA 提案第29条、第30条）。

また、DSA 提案には、デューデリジェンス規定の実行に関して詳細な規定を定める章がある（DSA 提案第38条以下）。特に、同提案は、加盟国に対して、ある官庁を、DSA 提案の執行に責任を負う「デジタルサービス調整局」に指定することを求めている。さらに、「欧州デジタルサービス協議会」は、各デジタルサービス調整局の代表によって構成されるが、国境を超えて DSA 提案を執行する際に、加盟各国の当局間の連携を改善することが期待されている（DSA 提案第47条以下）。また、DSA 提案は、巨大オンラインプラットフォームを監視するために、欧州委員会に、特別な調査権限を付与している（DSA 提案第51条）。

欧州委員会の提案に対する最初の評価においては、次の2点が際立っている。第一に、欧州委員会は、プラットフォーム事業者の自主的な監視に大きな自信を持っているようである。第二に、同提案は、プラットフォームとその利用者との関係における手続的公正性（「デュー・プロセス」）に焦点を当てている。P2B 規則も、苦情処理と法廷外紛争手続に関する詳細な規定を定めており、この点でモデルとして機能しているようである。どうもヨーロッパのプラットフォーム規制においては、実質的なデュー・デリジェンス義務よりもむしろ公正なプラットフォーム手続を重視する「手続的転回」が生じているようである（Busch 2020a）。

しかし、適正手続要件がプラットフォーム利用者の適切な保護にとって十分であるかは疑わしい。例えば、欠陥製造物によって損害が発生した事案などにおいては、手続的ルールは、責任ルールを通じた保護にとって代わることはできない。この点で、欧州委員会の提案は、欧州議会の要求を満たしていない。欧州議会は、2020年10月に、すでにある立場をとることを決定し、DPF の責任（賠償責任も含む）についてより野心的なルールを求めている（European Parliament 2020）。

5. プラットフォーム社会におけるインフラ規制： 将来の規制枠組みの概略

5.1 「プラットフォーム化」—単なる競争問題ではない

ドイツおよびヨーロッパレベルにおける最近の規制戦略の概観からは、DPF の台頭は、現在進行している政策的議論においては主として競争政策の問題として捉えられていることが分かる。「プラットフォーム・パワー」は、「市場支配力」と同視されている。その結果、解決策は、既存の競争法の枠組みを改革することに見いだされる。ドイツ競争制限禁止法および EU の DMA 提案はいずれもこの思考様式に従っている。第10次 GWB 改正との関連におけるゲートキーパー・プラットフォームの事前規制の導入（GWB 第19a条）は、基本的には歓迎されるべきものではあるが、規制目的を競争政策に限定していることに変わりない。新規定は、連邦カルテル庁の工具箱を拡大するだけで、プラットフォーム・パワーに対処するための枠組みについての考え方を変更するものではない。こうした競争法アプローチは、メディア州際協定におけるメディア法改革によって補完されている。この改革は、DPF の世論に対する影響力の行使に焦点を当てている。

しかし、DPF の「市場支配力」と「意見形成力」への規制論議の集中は、狭きに失する。経済と社会の「プラットフォーム化」は、単なる競争法上の問題として理解されうるに過ぎない。主要プラットフォームの影響はい

まや我々のデジタル社会のインフラの非常に深い部分にまで達している。アマゾン、グーグルおよびフェイスブックなどのプラットフォームだけでなく、デジタル・スタートアップ企業（その多くが後に巨大デジタル・コングロマリットに買収される）も、社会参加、民主主義および全市民に向けた基本サービスの提供が問題となる生活領域にまで手を広げている。こうした社会政治的なインフラ問題は、ドイツおよびヨーロッパレベルの競争法の枠組みの改革に向けた最近の取組みでは、適切に対処されていない。ドイツのメディア州際協定の例が示しているように、競争法の枠組みは、その他の重要な規制目的も考慮に入れた追加的な規制によって補完される必要がある。

メディア州際協定は、プラットフォームの「意見形成力」を取り上げ、メディアと世論の多様性を保護することを目的としてはいるものの、これまでのところ、DPFの有する「インフラ力」(van Dijck et al. 2019:9)に対する具体的な規制を欠いている。この点で、プラットフォーム社会のために生じつつある規制枠組みには、埋める必要のある顕著な間隙がある。競争法とメディア法は、社会インフラおよび公共サービス分野で重要性が増しつつある主体としてのDPFを対象とする、新しいタイプの「プラットフォーム・インフラ法」によって補完される必要がある。

そのようなプラットフォーム関連インフラ法の整備は、国家のインフラ責任の一部でもある。インフラ政策に関する憲法上の命令は、国家に対して、インフラサービスを提供するための適切な規制枠組みの整備を義務づけるものである (Dörr 2014:337)。これは、プラットフォーム社会の公共サービス分野における国家の責任の中で欠くことができない部分である。

この目的を最もよく達成する方法に関する社会的および政治的議論は、さまざまな面でまだ非常に初期の段階にある。この点で、本研究の最終章では、最近の規制枠組みのさらなる発展に向けたあり得るいくつかの出発点を特定したいと思う。そのために、最近のドイツおよびヨーロッパレベルの規制に向けた取組みにおいて、まだ十分に対処されていない問題領域に主として焦点をあてたい。

5.2 モデルとしてのネットワーク産業規制

ネットワーク・インフラ（例えば、電気通信、エネルギー）の規制は、市場支配力および意見形成力に加えて、DPF のインフラ・パワーと公共サービス分野で成長しつつあるその重要性をも考慮に入れたプラットフォーム・インフラ法のための考え得るモデルの 1 つになり得る（Rahman 2018；Krisch and Plank 2018；Bostoen 2020）。本研究第 1 章および第 2 章で述べたデジタル社会の基盤インフラとしてのプラットフォームの役割と公共サービス分野で大きくなりつつあるその重要性を考えると、ネットワーク・インフラとの類似性は明らかであるように思われる。プラットフォームを基礎とするインフラサービス（例えば、オンライン検索エンジンおよびデジタル地図サービス）は、「一般に不可欠とみなされる」サービス（ドイツ郵政法第 11 条第 1 項(3)）、または「その提供が基本サービスとして公衆に不可欠なものとなった」サービス（ドイツ電気通信法第 78 条第 1 項）になりつつある。この観点からは、グーグル検索やグーグル・マップスなどのサービスは、立法者がユニバーサルサービス義務を課しているサービスへと近づいている。

さらに、プラットフォーム・インフラサービスの多くの例において、一連のエネルギー法や電気通信法に従った規制要件を満たしている可能性がある。ドイツ電気通信法第 10 条 2 項によると、規制介入が正当化されるのは、次のような市場においてである。すなわち、「長期的に有効な競争に向かわず、一般競争法の適用だけでは、問題となっている市場の失敗に対処するのに十分でない、重大かつ持続的な参入障壁によって特徴づけられる」市場である。電気通信法第 10 条第 2 項で言及された 3 つの基準は、多くのプラットフォーム市場において満たされている可能性がある（Podszun 2020: 47 を参照）。

ネットワーク産業規制に範を求めることを支持するさらなる論拠としては、ネットワーク規制が競争目的に限定されず、より広範なアプローチをとっていることが挙げられる。競争法が市場における競争機能の保護に主として焦点を当てているのに対し、ネットワーク規制は、競争保護と供給確保と

いう政策目的を兼ね備えており、他の政策目的（サイバーセキュリティやデータ保護など）を考慮に入れることを可能にするだろう。

5.3 プラットフォーム・インフラ法の人的範囲

プラットフォーム・インフラ法を適用すべきはどのプラットフォームであるかを明確にしておく必要がある。競争法に基づく市場支配力の濫用規制は、市場における市場支配的地位の存在と結び付けられているが、これとは対照的に、ここで概説している規制モデルは、個々のプラットフォームのインフラ機能と関連づけられている。プラットフォームが公共サービス分野に属する基本的な財やサービスのための基盤インフラを提供しているかどうかが決定的な問題である。これに該当するかもしれない例として、例えば、インターネット検索エンジンについてはグーグル検索、地図サービスについてはグーグル・マップス、重要なソーシャルネットワークについてはフェイスブックなどが挙げられるだろう。

プラットフォームを公共サービスの基盤インフラに分類することは、固定的なものではなく、公共サービスの個々の分野の発展に応じて変化し得る。ヘルスケア分野はその1例である。公的医療において分散型インフラにウェアラブル製品と健康アプリが統合されるようになり、ウェアラブル製品と健康アプリに関するプラットフォーム運用者は、ある意味でインフラ提供者の役割を担うようになってきている。移動手段プラットフォームについても、それが公共交通サービスの不可欠な部分へと変わっていけば、同じことがいえるだろう。

また、公共サービスを利用するための基盤インフラ提供者としてのプラットフォームの機能に、インフラ規制を結び付けることは、規制要件が主としてプラットフォームの規模ではなく、むしろ公共サービスとの関連におけるインフラ機能に依存することを意味する。例えば、公共交通サービスの枠組みに統合されている場合には、小規模プラットフォームであっても、バリアフリーの移動サービスを提供する義務を負うことになるだろう。

5.4 デジタル公共サービスへの公正なアクセスの保証

多くの DPF がデジタル社会の基盤インフラとなるという推定から出発するとき、どのような条件に基づいて市民が当該プラットフォームにアクセスできるかを決定する余地は、個々のプラットフォーム運用者にはもはや認められない。公共サービスは、一般の人々の手に届きやすく、かつ、一般的にアクセス可能なものでなければならない (Dörr 2014:339)。ネットワーク産業の分野では、合理的な条件による全国的なサービスの提供は、基本的には、2つの規制手段によって保証されている。すなわち、ユニバーサルサービス概念と利用者料金規制である。これらの手段は、——必要な調整をしたうえで——デジタルインフラ・プラットフォームの規制にも応用することができるだろう。

5.4.1 ユニバーサルサービス義務

電気通信分野における規制の本質的側面は、ドイツ憲法87f条に定める電気通信サービスの全国的な提供の保証にある。特に、コストを理由に地方がネットワークから遮断されるようなことがあってはならないとされている。これが、ドイツ電気通信法第78条以下に基づくユニバーサルサービス制度の目的である (Kühling 2004:583 ff.; Fetzer 2013:264 ff.)。このアプローチは、デジタルインフラ・プラットフォームにも、変更すべきところを変更したうえで、転用することができる。例えば、仮にグーグル・マップスが、公共交通サービスの情報を地図サービスに組み込んだり、COVID-19の危険性がある区域を表示したりしることによってインフラ機能を有しているとすれば (Donath 2020)、グーグル・マップスは、当該情報が一部地域や都市部でのみ利用可能とならないようにする必要がある。既存の公共交通サービスに統合されている移動プラットフォームも同様である。プラットフォームを基礎とする移動サービスが、プラットフォーム運用者の観点からみて特に収益性の高い個別地域に限定されてしまうならば、ユニバーサルサービス概念との両立は非常に困難となるだろう。さらに、プラットフォームを基礎

とするサービスが公共サービスを構成する場合には、そのようなサービスがバリアフリーであり、かつさまざまな属性のグループが平等に利用できるように保証しなければならないだろう。したがって、最近改正されたドイツ旅客運送法に定めるライドシェアリング・サービスのアクセシビリティ要件 (PBefG 第64c条) は、歓迎されるべきである。また、この分野の規制法令の必要性は、ライドシェア事業者リフトに対する係属中の訴訟によっても例証されている。この訴訟は、2020年11月に、米カリフォルニア州の米国連邦裁判所において米国人障害者法の違反を理由に〔本案の審理〕が認められた。同訴訟では、リフトがサンフランシスコにおいて十分な数の車椅子対応車両を提供していないことが問題視されている (Flood 2020)。

また、プラットフォームを基礎とするサービスの個人化が進むことで、ユニバーサルサービス概念に対する新たな挑戦が生じるかもしれない。サービスの個人化は、特定の地理上の区域ではなく、特定の属性グループに関して、公共サービスの提供に間隙をもたらす恐れがある (Schweitzer 2006:64)。例えば、インフラ的機能を果たす健康アプリが、広告主にとって興味深いデータプロファイルを有する人々にしか提供されないような場合には、規制の必要性が生じ得る。このようなビジネスモデルを、ヘルスケア分野の公共サービスの利用に関する差別禁止モデルと両立させるのは非常に困難であろう。この点で、ガスや電気の供給網へのアクセス権を利用者に認めているドイツのエネルギー産業法 (Energiewirtschaftsgesetz, EnWG) 第17条第1項をモデルとして、合理的で、差別的でなくかつ透明性のある条件に基づいてアクセスを提供すべきプラットフォーム運用者の義務を検討することができるかもしれない。

5.4.2 データおよび料金規制

ネットワーク産業分野における競争の保護と供給の確保を意図した、もう1つの規制手段は、利用者料金規制である。料金規制は、一方で供給側のネットワークアクセス料金 (全販売料金) に、他方で需要側の小売料金に適用

することができる (Kuhling 2004:284 f.)。これに関して、小売料金規制は、社会的に許容可能な価格と供給条件を保証することに資する。

一見すると、多くのプラットフォームは金銭的な反対給付なしにサービスを提供しているため、料金規制を行うのは難しいように思われるかもしれない。しかし、グーグルやフェイスブックなどのプラットフォームサービスは利用者にとって「無償」であるわけではない。利用者は、金銭給付に代えて、自己の個人データや (個人化された) 広告に注意を払うことで、支払いをしているのである。このことは、これらの場合に料金規制が不要であることを意味するものではない。単に焦点が変わるだけである。利用者が支払う料金がデータ形で提供される場合、料金規制は、実際にはデータ保護法によるデータの利用規制を意味する。この意味で、データ保護法は、DPF の収益化モデルに影響を及ぼす。

したがって、公共サービスへのアクセスを管理するデジタルインフラ・プラットフォームは、データ保護について特別な責任を負う。実際に、我々のデジタル社会がうまく機能するのに必要となる基盤的なサービスが個人データを開示することによってしか利用できないとすれば、公共サービス概念と矛盾しないのだろうかという疑問が湧いてくるだろう。この観点からすると、特定のプラットフォームを基礎とする公共サービスが、グーグルやフェイスブックの利用者アカウントを有している市民にしか利用できなくなると、問題を孕むことになるだろう。

EU デジタル基本権憲章 (*Charter of Digital Fundamental Rights of the European Union*) 第10条第3項に基づいて、デジタル公共サービスを個人化されずに使用する権利を主張することが考えられるかもしれない。「データ収集のない製品への権利」という考え方はこれと似た概念であり、一部の法学者によって提唱されている (Becker 2017; Eskens 2019)。もう1つの選択肢は、公共サービスとの関連におけるデータの収集と利用については、より厳格なデータ保護体制を課すことであろう。

利用者が使用しているデジタル・インフラに対して金銭的な対価を支払っ

ている場合には、別の料金規制の形が考えられるだろう。例えば、そのような規制としては、動的価格（ライドシェアリング・サービスの変動価格など）の計算に上限を設けたり、パーソナライズド・プライシングに関して公益指向の制限を定めたりすることが挙げられる。

5.5 インフラ・プラットフォームと基本的権利

市民がどのようにに社会生活を経験し、その基本的な権利を行使していくかということに関して、DPF の影響力が強まるほど、プラットフォーム運用者の基本的権利に対する責任も重くなる (Wagner 2020)。このことは、欧州委員会が提案した DSA 規則提案のなかで——かなり目立たない場所にはあるが——認められている。この点で、DSA 提案第12条第2項は、プラットフォーム運用者に対して、自らのサービスに何等かの制限（例えば、コンテンツの削除や利用者アカウントの停止）を課す場合には、真摯に、客観的にかつ相当な方法で行為することを求めており、また、プラットフォーム利用者の基本的権利を十分に尊重することも求めている。民間のインフラ・プラットフォーム運用者については、公共サービスの領域で中心的役割を果たすことが推測されるため、上記原則は特に重要である。この観点から、インフラ・プラットフォームの運用者に対して、国家に課されるのと同様の基本的権利に向けられた義務を課すことが考えられるかもしれない。

こうしたアプローチは、ドイツ連邦憲法裁判所 (BVerfG) の先例に沿うものである。2011年の段階で、連邦憲法裁判所は、民間事業者が「公衆通信の条件を決定し、その結果、以前は公共サービス（郵便および電気通信サービスの確保など）の提供義務の一環として国家に割り当てられていた機能を果たす」ことを条件として、公共団体と同等の基本権保護義務を負うことを認めた (BVerfG, 22 February 2011, 1 BvR 699/06, BVerfG 128, 226, para. 59-Fraport)。2018年の「スタジオ禁止」判決は、この判例をさらに発展させ、「状況の必然性、関係者間の不均衡、特定のサービスの社会的意義または片側の社会的権力は、私人の基本権保護義務の強度についても決定的な役

割を果たし得る」ことを明確にした (BVerfG, 11 April 2018, 1 BvR 3080/9, BVerfGE 148, 267, para. 33-Stadionverbot)。

こうした考慮は、利用者の視点からみて実行可能な代替手段がないものに関して、特別な社会的、政治的、および経済的意義を有するデジタルインフラの運用者にも妥当するだろう (Schweitzer 2020:5; また、Michl 2019 も参照)。(取引事業者との関係における) アマゾン、フェイスブックまたはグーグルのようなプラットフォームが負うそのような強化された基本権保護義務の輪郭をどのようにしてさらに特定していくかを決定するのは、主として裁判所になるだろう。これに関して、2020年6月に、BGHは、フェイスブックに対する反トラスト訴訟の判決において、情報に基づいた自己決定という基本的権利が通信プラットフォームの利用規約のために制限されていることを明らかにした (BGH, 23 June 2020, KVR 26/19 para. 124; また、Lepsius 2020:567 も参照)。デジタルインフラ・プラットフォームの基本権保護義務は、言論や交流のためのデジタル空間へのアクセス請求権の根拠にもなり得るかもしれない。

さらに、基本的な手続的権利と適正手続の考慮は、実体的な基本権の実現のためにさらに重要な役割を果たすようになるだろう。プラットフォーム運用者は、彼ら自身が創造した仮想空間における私的立法者として行動するだけでなく (Schweitzer 2019)、さまざまなプラットフォーム利用者間の紛争の裁定において司法的な役割も果たすようになってきている。こうした「プラットフォームの手続」では、適正手続という基本原則が遵守されなければならない (van Loo 2020)。このことは、プラットフォーム運用者が自らのために、例えば、商品をリストから外したり、プラットフォームの利用者アカウントを停止したりする場合には、なおさら妥当する。プラットフォームの利用者および運用者に法的確実性を与えるために、法律によってそのような「プラットフォーム手続」に関する基本的要件を定めることが望ましい。欧州委員会の DSA 規則提案は、デュー・プロセスに特に重点を置いており、このアプローチに従っているものと思われる (DSA 提案第17条を参照)。

5.6 競争政策に関係しない目的に対する責任

デジタル社会の基盤インフラとみなし得る DPF の運用者は、競争および供給の安定についてのみ特別な責任を負うわけではない。インフラ・プラットフォームは、競争とは関係しない他の政策目標の実現に対しても法的および社会的に突出した責任を負う。これまで、プラットフォーム規制のこのような側面は、主としてデータ保護とサイバーセキュリティの観点から議論されてきた (Podszun 2020:81 を参照)。

サイバーセキュリティの確保に関する DPF の特別な責任は、NIS 指令 (EU)2016/1148 (NIS 指令) によっても認められてきた。NIS 指令は、サイバーセキュリティ分野における統一的な最低基準と、サイバーセキュリティに関わる事故が生じた場合の検索エンジン、オンラインマーケットプレイスおよびクラウドサービスの報告義務を定めている (前記3.3を参照)。しかし、これに関して、さらなる規制法令の必要性がすでに存在している。例えば、NIS 指令の適用範囲は、他のデジタルサービス、特に、ソーシャルメディア・プラットフォームにも拡張するべきである (VZBV 2020 を参照)。また、デジタル・インフラの動的な発展に照らせば、サイバーセキュリティ規制が、デジタル補助装置、スマートホーム・アプリおよびウェアラブル製品に関してさらに発展させる必要があるかどうかとも検討されるべきである。

しかし、DPF の責任は、データ保護とサイバーセキュリティの問題に限定されない。ますます大きくなりつつある DPF の重要性は、競争とは関係のない他の政策目標に関しても考慮されるべきである。このことは、例えば、共有財 (common goods) を指向した住宅政策の実施に当てはまる。例えば、地方自治体は、住宅の不正利用の禁止を実行する際に、エアビーアンドビーなどのプラットフォームの協力を頼っている。この文脈においては、プラットフォームは、短期賃貸に関する規制要件の実行において地方自治体を補助する「規制仲介者」として重要な役割を果たしている (Busch 2020)。さらに、サプライチェーンにおける協力義務および計画段階のドイツのサプライチェーン法に関する最近の議論では、アマゾンのようなオンラ

インマーケットプレイスは、第三者販売事業者が環境基準と人権基準を満たしていることについて責任を負うかという問題も生じている。

5.7 アルゴリズムの透明性

DPF の選択・選別機能は基本的にはアルゴリズムによって統制されたシステムを介して実行されている。インターネット検索エンジンによって表示される結果や、ソーシャルメディア・プラットフォームのニュースフィードおよびオンライン小売プラットフォーム上の個人化された製品のおすすめなどもそうである。したがって、よく耳にするアルゴリズムの透明性に対する主張は、DPF にとって特に重要である (AlgorithmWatch 2020 を参照)。

もっとも最近の規制レイヤーには、例えば、オンライン仲介サービスと検索エンジンに関する P2B 規則やメディア媒介者に関するドイツ州際メディア協定のように、DPF によって使用されるアルゴリズム・システムの透明性に関する—あまりうまく調整されていない—規制が含まれる。2019年に改正された EU 消費者権利指令も、オンラインマーケットプレイス上の事業者ランキングと製品ランキングについて、透明性要件を定めている。こうした個別規制は、重複と矛盾を回避するために、相互に、よりうまく調整されるべきである。DSA 提案は、レコメンド・システムについての透明性要件 (DSA 提案第29条第 1 項) を定めることでむしろこの問題を悪化させている。同条項は、既存の規制と一部重複している。

さらに、例えば、グーグル・マップスやウエイズなどの道路案内システムは、これまで上記のようなアルゴリズムの透明性に関する規制の対象外であった。これについて、規制の隙間を埋める必要がある。道路案内サービスを規制対象に含めることは、これらのシステムで使用されるアルゴリズムが交通インフラの利用に多大な影響を与えるため、より緊急性が高い (Van der Graaf 2018)。この点で、これらのシステム設計は、公共的価値と高い関連性を有している。

5.8 インフラ・プラットフォームに関する規制の概観

上述してきた将来のプラットフォーム・インフラ法の実質的側面に加えて、インフラに関連するプラットフォーム規制の組織的枠組みに関する問題もある。こうした組織的側面は DSA 提案では重要な役割を果たしている (DSA 提案第38条以下)。しかし、DSA 提案は、公共サービスの問題に十分に対応していないため、巨大オンラインプラットフォームに関して欧州委員会がもつ新たな調査権限は、インフラの観点から説得力のある回答を提供してはくれない。公共デジタルインフラに関しては、国内レベルの組織的枠組みが必要であるように思われる。

こうした考慮は、2017年にドイツ経済・エネルギー省 (BMWi) によって公表されたデジタルプラットフォーム白書で示された提案と関連する。同白書では、プラットフォーム経済における市場監視と法の執行に関して、連邦ネットワーク庁と連邦カルテル庁の既存の権限を補完するために、デジタル庁を設置することが提案されている (BMWi 2017:97 ff.; また、Fetzer 2017 も参照)。また、2018年3月の連立政権合意には、「プラットフォーム規制または市場監視」の課題のために、デジタル庁を設立する可能性を検討する義務も盛り込まれた (CDU、CSU および SPD 2018:61)。

新たな当局を設置する代わりに、連邦カルテル庁内に、DPF のインフラ面に関する特別な専門知識を提供する部署を新設することも考えられる。この点、第9次 GWB 改正との関連で2017年に創設された連邦カルテル庁の消費者保護に関する新部門がモデルとなり得るだろう。

6. 結 語

デジタル社会における基本インフラの運用者および公共サービスの提供者に適用されるルールは、市場原理と自主規制だけに委ねられるべきではない。この点で、最近のドイツおよびヨーロッパレベルにおける競争法改革は、プラットフォーム経済における機能的な競争を確保するために必要な第

一步ではある。しかし、競争政策だけに焦点をあてる規制アプローチは狭すぎるのである。公共サービスのさまざまな分野で DPF が果たしている中核的な役割に鑑みれば、プラットフォーム社会における公共サービスへの公正なアクセスを保証するには、より広範な規制が必要である。

近時のパンデミックは、システム・インフラの役割を担うところまで成長しているプラットフォームがあることを非常に明確にした。この役割には、プラットフォーム運用者の特別な法的責任と社会的責任が伴う。公益のために行動すべきプラットフォームの責任は、法律に明記されるべきである。この点で、近時のパンデミックは「意識の転換点」(Käseberg 2020) として機能し、新たに出現しつつあるプラットフォーム社会において、国家と市場とのあいだの関係を再定義することにつながるかもしれない。

【参考文献一覧】

- Algorithm Watch 2020 : Putting Meaningful Transparency at the Heart of the Digital Services Act Why Data Access for Research Matters & How We Can Make it Happen, <https://algorithmwatch.org/call-for-binding-transparency-rules-for-online-platforms/> (25.11.2020).
- Autoriteit Consument & Markt 2019 : Market Study Into Mobile App Stores, Case No. : ACM/18/032693, <https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/market-study-into-mobile-app-stores.pdf> (24.10.2020).
- Barr, Alistair 2016 : Google Stops Scanning Student Gmail Accounts for Ads, in : The Wall Street Journal, 30.4.2016, <https://www.wsj.com/articles/BL-DGB-34747> (24.10.2020).
- BBK (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe) 2020 : Warum wird Google Maps bzw. Apple Maps benutzt?, https://www.kritis.bund.de/SharedDocs/FAQs/BBK/DE/NINA20_FAQ/FAQ34.html (24.10.2020).
- Becker, Maximilian 2017 : Ein Recht auf datenerhebungsfreie Produkte, in : Juristenzeitung 2017, S. 170-181. Bensinger, Greg 2020 : We Need Amazon During the Coronavirus : That's a Problem, in : New York Times, 31.3.2020, <https://www.nytimes.com/2020/03/31/opinion/covid-delivery-amazon.html> (19.7.2020).
- BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung) 2020 : Digitalisierung in der Medizin, <https://www.bmbf.de/de/digitalisierung-in-der-medizin2897.html>

- (19.7.2020). BMG 2020 : Ärzte sollen Apps verschreiben können, <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/digitale-versorgung-gesetz.html> (24.10.2020).
- BMWi (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) 2017 : Weißbuch Digitale Plattformen, Berlin.
- BMWi 2019 : Ein neuer Wettbewerbsrahmen für die Digitalwirtschaft, Bericht der Kommission Wettbewerbsrecht 4.0, Berlin.
- Böning, Sarah-Lena ; Maier-Rigaud, Remi ; Micken, Simon 2019 : Gefährdet die Nutzung von Gesundheits-Apps und Wearables die solidarische Krankenversicherung? Eine bevölkerungsrepräsentative Bestandsaufnahme der Solidaritätseinstellungen, Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO-Diskurs 13 (2019), Bonn.
- Bostoen, Friso 2020 : Regulating Online Platforms : Lessons From 100 Years of Telecommunications Regulation, <https://www.semanticscholar.org/paper/Regulating-Online-Platforms%3A-Lessons-from-100-years-Bostoen/bb2dec90174de6efcc1c29850ad253d3c494a159> (24.10.2020).
- Bünemann, Jakob 2018 : Regulierung von Suchmaschinen : Eine Untersuchung des kartellrechtlichen Status quo sowie der Notwendigkeit und der Verfassungsmäßigkeit potentieller Maßnahmen de lege ferenda, Münster.
- Busch, Christoph 2019 : Der Mittelstand in der Plattformökonomie, Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO direkt 8 (2019), Bonn.
- Busch, Christoph 2019a : Mehr Fairness und Transparenz in der Plattformökonomie? Die neue P2B-Verordnung im Überblick, GRUR, S. 788-796.
- Busch, Christoph 2019b : Effektiver Verbraucherschutz im Online-Handel : Verantwortung und Haftung von Internetplattformen, https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2020/02/12/vzbv_gutachten_verbraucherrechtliche_plattformhaftung.pdf (25.11.2020).
- Busch, Christoph 2020 : Self-Regulation and Regulatory Intermediation in the Platform Economy, in : Cantero Gamito/Micklitz (Hrsg.) : The Role of the EU in Transnational Legal Ordering : Standards, Contracts and Codes, Edward Elgar, Cheltenham 2019, S. 115-134.
- Busch, Christoph 2020a : The P2B Regulation (EU) 2019/1150 : Towards a „Procedural Turn“ in EU Platform Regulation?, in : Journal of European Consumer and Market Law 133 (2020), <https://ssrn.com/abstract=3686103> (19.1.2021).
- CDU ; CSU ; SPD 2018 : Ein neuer Aufbruch für Europa : Eine neue Dynamik für Deutschland : Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode.

- Cohen, Julie 2017 : Law for the Platform Economy, in : University of California Davis Law Review 133 (2017), S. 133-204.
- Conger, Kate 2019 : Uber Wants to Sell You Train Tickets : And Be Your Bus Service, Too, in : New York Times, 7. 8. 2019, <https://www.nytimes.com/2019/08/07/technology/uber-train-bus-public-transit.html> (19. 7. 2020).
- Crémer, Jacques ; de Montjoye, Yves-Alexandre ; Schweitzer, Heike 2019 : Competition Policy for the Digital Era, Final Report, Brüssel, <http://ec.europa.eu/competition/publications/reports/kd0419345enn.pdf> (24. 10. 2020)
- Dannemann, Gerhard ; Busch, Christoph ; Schulte-Nölke, Hans 2020 : Digital Platforms and COVID-19, in : E. Hondius et al. (Hrsg.) : Coronavirus and the Law in Europe, Intersentia, Cambridge, <https://www.intersentiaonline.com/publication/coronavirus-and-the-law-in-europe/51> (17. 12. 2020).
- Daskalakis, Maria et al. 2019 : Ländliche Mobilität vernetzen : Rideshar im ländlichen Raum und dessen Integration in den öffentlichen Nahverkehr, Oekom.
- Dignan, Larry 2020 : Top Cloud Providers in 2020 : AWS, Microsoft Azure, and Google Cloud, Hybrid, SaaS Players, in : ZDNet.com, 1. 10. 2020, <https://www.zdnet.com/article/the-top-cloud-providers-of-2020-aws-microsoftazure-google-cloud-hybrid-saas/> (18. 10. 2020).
- Dolata, Ulrich 2019 : Plattform-Regulierung : Koordination von Märkten und Kuratierung von Sozialität im Internet, in : Berliner Journal für Soziologie 29 (2019), S. 179-206. Donath, Andreas 2020 : Google Maps erhält Corona-Layer, <https://www.golem.de/news/risikogebiete-google-maps-kriegt-corona-layer-2009-151077.html> (24. 10. 2020).
- Dörr, Oliver 2014 : Die Anforderungen an ein zukunftsfähiges Infrastrukturrecht, Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer, Bd. 73 (2014), S. 323-367.
- Emont, Jon 2020 : Amazon Prioritizes Medical Supplies, Household Staples From Merchants Amid Coronavirus, in : The Wall Street Journal, 17. 3. 2020, <https://www.wsj.com/articles/amazon-prioritizes-medical-supplieshousehold-staples-from-merchants-amid-coronavirus-11584447888> (24. 10. 2020).
- Eskens, Sarah 2019 : A Right to Reset Your User Profile and More : GDPR Rights for Personalized News Consumers, in : International Data Privacy Law 9 (2019), S. 153-172.
- Europäisches Parlament 2020 : EU muss Maßstäbe bei Regeln für Online Plattformen setzen, <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20201016IPR89543/> (24. 10. 2020).
- European Parliament 2020 : National COVID-19 Contact Tracing Apps, PE

652.711.

- European Commission 2020 : Digital Services Act Package : Ex Ante Regulatory Instrument for Large Online Platforms with Significant Network Effects Acting as Gate-Keepers in the European Union's Internal Market, Ref. Ares (2020) 2877647.
- European Commission 2020a : New Competition Tool („NCT“), Ref. Ares (2020) 2877634.
- European Commission 2020b : Digital Services Act Package : Deepening the Internal Market and Clarifying Responsibilities for Digital Services, Ref. Ares (2020) 2877686.
- European Commission 2020c : Commission Clears Acquisition of Fitbit by Google, Subject to Conditions, IP/20/2484.
- Ezrachi, Ariel ; Stucke, Maurice E. 2016 : Virtual Competition : The Promise and Perils of the Algorithm-Driven Economy, Cambridge.
- Fehling, Michael 2010 : Instrumente und Verfahren, in : Fehling/Ruffert (Hrsg.) : Regulierungsrecht, Tübingen, S. 1.087-1.147.
- Fetzer, Tomas 2013 : Staat und Wettbewerb auf dynamischen Märkten, Tübingen.
- Fetzer, Thomas 2017 : Bausteine für einen sektorenübergreifenden institutionellen Ordnungsrahmen für die Digitale Wirtschaft, in : ZEW Discussion Paper 18-026, <http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp18026.pdf> (25.11.2020).
- FitzGerald, Drew 2018 : Google Plans to Expand Huge Undersea Cables to Boost Cloud Business, in : Wall Street Journal, 16.1.2018, <https://www.wsj.com/articles/google-plans-to-expand-huge-undersea-cables-to-boost-cloud-business-1516098601> (19.7.2020).
- Flood, Brian 2020 : Lyft Loses Bid to Escape California Wheelchair Access Lawsuit, in : Bloomberg Law, 4.11.2020, <https://news.bloomberglaw.com/class-action/lyft-loses-bid-to-escape-california-wheelchair-access-lawsuit> (25.11.2020).
- Furman, Jason et al. 2019 : Unlocking Digital Competition, Report of the Competition Expert Panel, <https://www.gov.uk/government/publications/unlocking-digital-competition-report-of-the-digital-competition-expertpanel> (24.10.2020).
- Geradin, Damien ; Katsifis, Dimitrios 2020 : The Antitrust Case Against the Apple App Store, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3583029> (24.10.2020).
- Gillespie, Tarleton 2018 : Custodians of the Internet : Platforms, Content Moderation, and the Hidden Decisions That Shape Social Media, New Haven; London.
- Golland, Alexander 2019 : Datenschutzregulierung als Eingriff in Wertschöpfungs-

- modelle, in : Ochs et al. (Hrsg.) : Die Zukunft der Datenökonomie : Medienkulturen im digitalen Zeitalter, Wiesbaden. Google 2019 : 15 Years of Google Books, <https://www.blog.google/products/search/15-years-google-books/> (24.10.2020).
- Google 2020 : Die Grundpfeiler der Google-Suche, <https://www.google.com/intl/de/search/howsearchworks/mission/> (10.10.2020).
- Google 2020a : New Meet Features to Improve Distance Learning, <https://blog.google/outreach-initiatives/education/meet-for-edu/> (24.10.2020).
- Haucap, Justus et al. 2015 : Chancen der Digitalisierung auf Märkten für urbane Mobilität : Das Beispiel Uber, DICE Ordnungspolitische Perspektiven Nr. 73, Düsseldorf.
- Hein, Andreas et al. 2020 : Digital Platform Ecosystems, *Electronic Markets* (2020) 30, S. 87-98, <https://doi.org/10.1007/s12525-019-00377-4> (24.10.2020).
- Hemmersmeier, Jana 2020 : Amazon Fitnessarmband Halo : Die Vermessung des Kunden, in : Spiegel Online, 28.8.2020, <https://www.spiegel.de/netzwelt/gadgets/fitnessarmband-halo-von-amazon-die-vermessung-des-kunden-a-344d307e-4ee8-4157-940d-fa9839828d4d> (12.10.2020).
- Hentsch, Christian-Henner 2015 : Suchmaschinenneutralität-aber wie?, *Multimedia und Recht* 434.
- Hermes, Georg 1998 : Staatliche Infrastrukturverantwortung, Tübingen.
- Hofmann, Jeanette 2020 : Digitale Kommunikationsinfrastrukturen, in : T. Klenk et al. (Hrsg.) : *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung*, Berlin S. 1-11.
- Hulverscheidt, Claus 2017 : Google drängt in die Klassenzimmer, in : *Sueddeutsche.de*, 16.6.2017, <https://www.sueddeutsche.de/bildung/digitaleslernen-klick-ins-klassenzimmer-1.3544183> (24.10.2020).
- Hurtz, Simon 2020 : Corona-Tracing per App : „Apple hat eine zentrale Lösung blockiert“, in : *Sueddeutsche.de*, 27.4.2020, <https://www.sueddeutsche.de/digital/corona-app-tracing-apple-1.4890126> (18.10.2020).
- Jude, Nina ; Ziehm, Jeanette ; Goldhammer, Frank ; Drachsler, Hendrik ; Hasselhorn, Marcus 2020 : Digitalisierung an Schulen-eine Bestandsaufnahme, Frankfurt am Main, https://www.pedocs.de/volltexte/2020/20522/pdf/Jude_et_al_2020_Digitalisierung_an_Schulen.pdf (24.10.2020).
- Käseberg, Thorsten 2020 : Wettbewerbspolitik in der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im Zeichen von Digitalisierung, Systemwettbewerb und Corona-Folgen-Bewältigung, *NZKart* 2020, S. 457-45.
- Kersting, Christian ; Podszun, Rupperecht 2017 : Die 9. GWB-Novelle, München.

- Khan, Lina M. 2017 : Amazon's Antitrust Paradox, in : Yale Law Journal 126(3), <https://www.yalelawjournal.org/note/amazons-antitrust-paradox> (19.1.2021).
- Klonick, Kate 2018 : The New Governors : The People, Rules, and Processes Governing Online Speech, in : Harvard Law Review 131 (2018), S. 1. 598-1. 670.
- Köver, Chris 2020 : Zentrale vs. dezentrale Corona-Tracing-Apps : Welche Technologie bietet den besseren Datenschutz?, in : Netzpolitik.org, 8.4.2020, <https://netzpolitik.org/2020/welche-technologie-bietet-den-besseren-datenschutz/> (24.10.2020).
- Krisch, Astrid ; Plank, Leonhard 2018 : Internet-Plattformen als Infrastrukturen des Digitalen Zeitalters, Dezember 2018, <https://wien.arbeiterkammer.at/service/studien/digitalerwandel/Internet-Plattformen.pdf> (24.10.2020).
- Kühling, Jürgen 2004 : Sektorspezifische Regulierung in den Netzwirtschaften, München.
- Lancieri, Filippo ; Sakowski, Patricia Morita 2020 : Sakowski, Competition in Digital Markets : A Review of Expert Reports, Stigler Center for the Study of the Economy and the State University of Chicago Booth School of Business, Working Paper Series No. 303, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3681322> (25.11.2020).
- Lepsius, Oliver 2020 : Der Facebook-Beschluss des BGH aus der Sicht des Verfassungsrechts, in : Wirtschaft und Wettbewerb 2020, S. 566-569.
- LfDI Rheinland-Pfalz 2020 : Anforderungen für den schulischen Einsatz von Google Classroom, <https://www.datenschutz.rlp.de/fileadmin/lfdi/Dokumente/Orientierungshilfen/anforderungen-google-classroom.pdf> (24.10.2020).
- Liesem, Kerstin 2020 : Neulandvermessung-Die Regulierung von Medienintermediären im neuen Medienstaatsvertrag, in : Zeitschrift für Urheber und Medienrecht 2020, S. 377-38.
- Luch, Anika ; Schulz, Sönke 2009 : eDaseinsvorsorge : Neuorientierung des überkommenen (Rechts-) Begriffs „Daseinsvorsorge“ im Zuge technischer Entwicklungen?, in : MMR 2009, S. 19-24. Lytvynenko, Jane 2020 : Zoom Deleted Events Discussing Zoom „Censorship“, in : Buzzfeednews.com, (24.10.2020), <https://www.buzzfeednews.com/article/janelytvynenko/zoom-deleted-events-censorship> (24.10.2020).
- McQuire, Scott 2019 : One Map to Rule Them All? Google Maps as Digital Technical Object, in : Communication and the Public 4(2), S. 150-165.
- Michl, Fabian 2019 : Situativ staatsgleiche Grundrechtsbindung privater Akteure, in : JZ 2018, S. 910-918.

- Monopolkommission 2015 : Sondergutachten 68 : Herausforderung digitale Märkte, https://www.monopolkommission.de/images/PDF/SG/SG68/S68_volltext.pdf (19.1.2021).
- Monopolkommission 2020 : Hauptgutachten XXIII, Wettbewerb 2020, https://www.monopolkommission.de/images/HG23/HGXXIII_Gesamt.pdf (19.1.2021).
- Müller-Terpitz, Ralf 2020 : Internet-Kommunikationsdienste wie Facebook, Google & Co. –Regulierungs-und/oder Kartellrecht?, in : Kühling und Zimmer (Hrsg.) : Neue Gemeinwohlherausforderungen : Konsequenzen für Wettbewerbsrecht und Regulierung, Baden-Baden, S. 177–196.
- Nash, Victoria ; Bright, Jonathon ; Margetts, Helen ; Lehdonvirta, Vili 2017 : Public Policy in the Platform Society, in : Policy and Internet 9(3–4), S. 368–373.
- Osterloh, Rick 2019 : Helping More People with Wearables : Google to Acquire Fitbit, <https://blog.google/products/hardware/agreement-with-fitbit> (19.7.2020).
- Pasquale, Frank 2018 : Digitaler Kapitalismus : Wie zähmen wir die Tech Giganten?, WISO direkt 05 (2018), Bonn.
- Peuker, Enrico 2020 : Verfassungswandel durch Digitalisierung, Tübingen. Plantin, Jean-Christophe et al. 2018 : Infrastructure Studies Meet Platform Studies in the Age of Google and Facebook, New Media & Society 20 (2018), S. 293–310.
- Podszun, Rupperecht 2017 : Innovation, Vielfalt & faire Wahlmöglichkeiten : Neue Regeln für die digitale Wirtschaft, München.
- Podszun, Rupperecht 2020 : Empfiehlt sich eine stärkere Regulierung von Online-Plattformen und anderen Digitalunternehmen?, München.
- Rahman, K. Sabeel 2018 : Infrastructural Regulation and the New Utilities, in : Yale Journal on Regulation 35 (2018), S. 911–939.
- Ramge, Thomas ; Mayer-Schönberger, Viktor 2020 : Machtmaschinen : Warum Datenmonopole unsere Zukunft gefährden und wie wir sie brechen, Hamburg.
- Schallbruch, Martin 2020 : „Wir brauchen eine Plattformökonomie, die zum Gemeinwohl beiträgt!“, in : Lühr (Hrsg.) : Digitale Daseinsvorsorge : Bremer Gespräche zur digitalen Staatskunst, Bremen.
- Schirmacher, Frank 2013 : Das ist Googles Wille : Die neue digitale Planwirtschaft, in : FAZ. net, 26.4.2013, <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/digitales-denken/das-ist-googles-wille-die-neue-digitale-planwirtschaft-12162503.html> (24.10.2020).

- Schlüter, Bernd 2017 : Digitale Plattformen—ein neues Handlungsfeld für die Daseinsverantwortung des Staates, Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO direkt 09 (2017), Bonn.
- Schmidt, Reiner 2003 : Die Liberalisierung der Daseinsvorsorge, in : Der Staat 42 (2003), S. 225-247.
- Schulz, Wolfgang ; Dankert, Kevin 2017 : Informationsintermediäre : Anknüpfungspunkte für rechtliche Regulierung, in : Informatik-Spektrum 40.4 (2017), S. 351-354.
- Schuppert, Gunnar Folke 1995 : Rückzug des Staates, in : Die Öffentliche Verwaltung 1995, S. 761-770.
- Schweitzer, Heike 2019 : Digitale Plattformen als private Gesetzgeber : Ein Perspektivwechsel für die europäische „Plattform-Regulierung“, in : ZeuP 2019, S. 1-12.
- Schweitzer, Heike 2020 : Gemeinwohl und Wettbewerb unter Bedingungen der Digitalisierung : Zur Rolle des Marktes und zum Beitrag des Staates, in : Kühling und Zimmer (Hrsg.) : Neue Gemeinwohlherausforderungen : Konsequenzen für Wettbewerbsrecht und Regulierung, Baden-Baden, S. 41-66.
- Schweitzer, Heike ; Haucap, Justus ; Kerber, Wolfgang ; Welker, Robert, 2018 : Modernisierung der Missbrauchsaufsicht für marktmächtige Unternehmen, Baden-Baden.
- Staab, Philipp 2019 : Digitaler Kapitalismus : Markt und Herrschaft in der Ökonomie der Unknappheit, Berlin.
- Statista 2020 : Tägliche Verweildauer auf Social Networks weltweit nach Ländern 2019, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/160137/umfrage/verweildauer-auf-social-networks-pro-tag-nach-laendern/> (10.10.2020).
- Statista 2020a : Das Smartphone—Duopol, <https://de.statista.com/infografik/3271/marktanteile-smartphone-betriebssystem/> (18.10.2020).
- Teachout, Zephyr 2020 : Break'em up ... Recovering Our Freedom from Big Ag, Big Tech, and Big Money, New York.
- US Department of Justice 2020 : United States of America et al. v. Google LLC., Case Number 1 : 20-cv.03010, Complaint, <https://www.justice.gov/opa/press-release/file/1328941/download> (24.10.2020).
- Van der Graaf, Shenja 2018 : In Waze We Trust : Algorithmic Governance of the Public Sphere, in : Media and Communication 6.4 (2018), S. 153-162.
- Van Dijck, José ; Poell, Thomas ; de Waal, Martijn 2018 : The Platform Society : Public Values in a Connective World, Oxford.
- Van Dijck, José ; Nieborg, David ; Poell, Thomas 2019 : Reframing Platform Pow-

- er, in : Internet Policy Review 8(2), DOI : 10.14763/2019.2.1414.
- Van Loo, Rory 2020 : Federal Rules of Platform Procedure (April 15, 2020), in : University of Chicago Law Review, Forthcoming, Boston University School of Law, Law and Economics Research Paper, <https://ssrn.com/abstract=3576562> (24.10.2020).
- Voelsen, Daniel 2019 : Risse im Fundament des Internets : Die Zukunft der Netz-Infrastruktur und die globale Internet Governance, SWP-Studie 12 (2019), Berlin, <https://doi.org/10.18449/2019S12> (19.1.2021).
- Von Lewinski, Kai 2011 : Recht auf Internet, in : Rechtswissenschaft 2011, S. 70-94.
- VZBV 2020 : Vernetzte Geräte und digitale Dienste sicher gestalten, https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2020/10/13/20-10_09_vzbv_stn_cybersicherheit_v_diensten_und_vernetzten_geraeten.pdf (24.10.2020).
- Wagner, Gerhard 2020 : Haftung von Plattformen für Rechtsverletzungen (Teil 1), GRUR 2020, S. 329-338 ; (Teil 2) GRUR 2020, S. 447-457.
- Wu, Tim 2018 : The Curse of Bigness : Antitrust in the New Gilded Age, New York.

【はしがき】

大規模なデジタルプラットフォームに対する規制は、勢いを増し続けている。ドイツの立法者は、最近、ドイツ競争制限禁止法をデジタル化するための法律によって、プラットフォームの競争法上の規制改革を行った。市場支配力を有する DPF の特徴をよりよく捉えることを可能にするために、プラットフォームの「仲介力 *Intermediationsmacht*」と「市場全体における重要性 *marktübergreifende Bedeutung*」という法的評価のための新たな類型が今後盛り込まれることになる。さらに、市場支配力の濫用に関して新たな要件が導入された。ヨーロッパレベルでも、プラットフォーム規制は現在その根本から発展させられている。デジタル市場法 (DMA) 規則提案およびデジタルサービス法 (DSA) 規則提案 (2020年12月) は、競争法と事前規制のハイブリッドな規制に向けた第一歩であり、非常に厳格な行為規制が巨大 DPF に課されることになるだろう。

国内とヨーロッパの両レベルでの改正プロジェクトは、プラットフォーム経済の法的枠組みの現代化に向けた重要なステップであることに疑いの余地はない。しかし、それだけで十分なのだろうか。目を引くのは、最近の規制アプローチが、主として、競争法の観点から構想されていることである。特に、プラットフォームの市場支配力を制限し、機能的な競争を確保することが主な目的とされている。しかし、プラットフォームの力は、競争法上の問題をはるかに超えている。巨大DPFは、この間に、我々の社会にとって欠くことのできないデジタル・インフラとなっている。巨大DPFは、社会参加、民主主義および全住民に向けた基本サービスの供給が重要課題とされる生活領域にさらに足を踏み入れるようになっている。例えば、市場支配力を有するあるオンライン検索エンジンは、10億もの人々による世界中の知識へのアクセスをコントロールすることができ、世論形成および現代民主主義における政治的意思決定に欠かせないものとなっている。また、市民の民主主義の参加には、支配的なソーシャルメディア・プラットフォームへのアクセスが不可欠である。オンライン小売プラットフォームは、商業及び基本財の供給にとって中核的なインフラへと発展しつつある。

巨大デジタルプラットフォームは、そのサービスによって、ますます「不可欠なデジタルサービス」の一部に属するようになっており、また、伝統的な公共サービス (*services of general interest*) の領域へとさらにその触手を伸ばしている。このような考え方をさらに推し進めると、競争政策の観点からのDPFに関する議論は狭きに失することがただちに明らかとなるだろう。DPFによって行使される構造的な力に鑑みれば、次の疑問についても議論がなされるべきである。すなわち、国家は、「プラットフォーム社会」において、公共サービスについてどのような責任を負っているのだろうか。新しいデジタル社会の基盤インフラへの公平なアクセスと全市民の参加はいかにして確保することができるのだろうか。オンラインプラットフォームにはどのような種類の非競争的義務を課すべきだろうか。どの規制アプローチがインフラ機能を持つプラットフォームにとって適切なのだろうか。

これらの疑問について法政策の観点から議論するために、フリードリッヒ・エーベルト財団は、クリストフ・ブッシュ教授（オスナブリュック大学）に、競争法を超えて、プラットフォームのインフラ力に対応する新たなプラットフォーム規制アプローチの模索を依頼した。本報告書は、その成果を提供するものである。ぜひご一読いただきたい。

ロベルト・フィリップ

フリードリッヒ・エーベルト財団

中小企業及び消費者政策研究所所長