

デジタル市場競争会議ワーキンググループ（第46回）

1. 開催日時：令和5年2月14日（火）9：30～12：00

2. 開催形式：通信システムを用いた遠隔開催

3. 出席者：

依田 高典 京都大学大学院 経済学研究科 教授

生貝 直人 一橋大学大学院 法学研究科 教授

上野山 勝也 ㈱PKSHA Technology 代表取締役

川濱 昇 京都大学大学院 法学研究科 教授

伊永 大輔 東北大学大学院 法学研究科 教授

増島 雅和 森・濱田松本法律事務所 パートナー弁護士

山田 香織 フレッシュフィールドズブルックハウスデリンガー法律事務所
パートナー弁護士

（デジタル市場競争会議 構成員）

泉水 文雄 神戸大学大学院 法学研究科 教授

（オブザーバー）

小林 慎太郎 ㈱野村総合研究所 ICTメディアコンサルティング部
グループマネージャー

仲上 竜太 （一社）日本スマートフォンセキュリティ協会 技術部会長

日高 正博 一般社団法人 DroidKaigi 代表理事
株式会社メルペイ

増田 悦子 （公社）全国消費生活相談員協会 理事長

4. 議事

（1）これまでの議論を踏まえた論点整理

● 総論について

（2）公正取引委員会からの報告（モバイルOS等に関する実態調査報告書について）

5. 配布資料

資料1 事務局提出資料

資料2 事務局提出資料（非公表）

資料3 公正取引委員会提出資料（モバイルOS等に関する実態調査報告書）

○依田座長

ただいまから、「デジタル市場競争会議ワーキンググループ」を開催いたします。

本日は川本議員、塩野議員、森川議員が御欠席です。増島議員は10時から途中参加の御予定です。デジタル市場競争会議の泉水議員、オブザーバーの小林様、仲上様、日高様、増田様にも御出席いただいております。

それでは、本日の議事や資料の取扱いについて、事務局から御説明をお願いいたします。

○成田審議官

事務局の成田でございます。本日もありがとうございます。

本日でありますけれども、大きく2つ用意させていただいております。前半は、今まで個々の各論について御議論いただいておりますけれども、全体を横串的に議論いただく総論について御説明をさせていただいて、その後、議員の皆様にご議論いただければと思っております。

それから、後半でございますけれども、公正取引委員会から先週公表されましたモバイルOS等に関する実態調査報告書について御説明をいただき、質疑応答のお時間を取らせていただければと思っております。

本日の資料2につきましては、関係者からお聞きしたお話などの機微に関わる情報も含まれておりますので、非公表とさせていただければと思っております。

それから、本日の議事録につきましては、いつもどおり発言者の御確認を経た上で公表する予定でございます。

私からは以上でございます。

○依田座長

それでは、本日の議題に進みます。

まずは、資料を基に事務局から総論関係の論点について、25分ほどで御説明いただき、その後、議員の皆様から御意見や御質問をいただきます。御意見、御質問については、生貝議員から名簿順、その後泉水議員、その後五十音順にオブザーバーの皆様からお願いいたします。

コメントについては範囲も広く、議員の御専門によって御指摘すべき点も多いと思いますので、少し長めにお一人当たり4分程度でお願いできればと思っております。もちろん議員によっては手短にということでも結構でございます。

それでは、事務局から御説明をお願いいたします。

○亀井参事官

おはようございます。今日もよろしくお願いいたします。

資料を共有させていただきます。

本日は各論で御議論いただいている様々な論点がございますけれども、共通して考えるべき論点についてご議論いただきたいと思います。

大きく9つの論点に分けて問題を整理させていただいております。

1点目、市場環境や市場の特性について調査を行い、整理をしていくべきという中間報告の取りまとめに関して、本日のワーキンググループでも公取委よりご説明がございましたけれども、そういった実態調査なども踏まえながら検討を行っていくこととしたいと思っております。

論点2ですけれども、こういったモバイル・エコシステムに対してこういったルールを考えるべきかといった点について、中間報告でお取りまとめいただいたとおり、モバイルOSを提供する事業者が複数のレイヤーにおいて強固な地位を有し、その地位をレバレッジとして他のレイヤーに影響力を行使するなど、エコシステム全体に強力でかつ持続力の強い影響力を及ぼすようになっていること、また、こうして形成されたエコシステムそのものについても高い参入障壁があり、競争圧力がなかなか働きづらいといった特徴などから、市場の競争秩序に委ねているだけではなかなか解決が困難な問題ではないか、という論点です。こうした問題について既存の枠組みが幾つかございますけれども、それとの関係をどう考えるのかということも中間論点整理で論点として取り上げられたところでございます。

まず、事業者と行政が協働して取引を透明化していくといった共同規制の枠組みがデジタルプラットフォーム取引透明化法で採用されているわけですが、各論で御議論いただいているもののうち、幾つかの論点につきましては、こういった手法がふさわしい、採用すべきではないかといった論点もございます。

他方で、デジタルプラットフォーム取引透明化法には、特定の行為を禁止したり、特定の行為を義務づけたりする手当ては特段用意されておりません。各論で御議論いただいている論点の中には、特定の行為を義務づけたり、禁止したりすべきではないかといった論点もございまして、そういったものについてはこういった取引透明化法ではなかなか対応できないと考えられます。こういった点については、取引透明化法とは別の制度が必要なのではないかという論点でございます。

他方、関係する制度として独占禁止法もありますが、独占禁止法は市場への悪影響が生じてから当局が介入を行うという事後対応の枠組みということで、非常に時間がかかり、変化の速いデジタル市場において実際に当局が手当てを行ったときにはもう悪影響の治癒が困難な事態を招いてしまっているという意味で課題があるということで、検討の方向性としては、市場の競争に悪影響を与える危険性の高い行為については事前に何らかの規制を講じていく事前規制の枠組みが必要なのではないかという論点です。

そういった事前規制の枠組みを採用する場合、まず、規制の客体に関してはモバイルOSを握っている事業者がモバイル・エコシステム全体に強い影響力を及ぼしているという特徴を踏まえると、モバイルOSを提供する事業者とすることが考えられるのではないかとございます。

その際、例えばデジタルプラットフォーム取引透明化法では売上高や利用者の数といったものを基準としながら一定規模以上の事業者を対象としていくといったやり方だとか、

欧州のDMAにおいては売上高、アクティブなエンドユーザー、ビジネスユーザーの数といったものを基準としながら一定規模以上の事業者を対象とするやり方など、いろいろございますけれども、こういったものを参考にしながら、一定規模以上のモバイルOSを提供する事業者というものを客体としてはどうかという論点でございます。

次に、規制対象行為に関する論点でございます。一定の競争に悪影響を与えるおそれが高い行為を禁止したり、または一定の行為を義務づけたりすべきではないかと各論で御議論いただいているところでございますけれども、その規律は事業者にとって明確である必要があるのだろうという論点でございます。

例えば、各論26、27で、OS等の機能への同等のアクセスを提供すべきではないかという論点がございますが、同等のアクセスの中身は何なのか、また、この規律の例外を設ける場合、その例外はどのような場合なのかということがはっきり分かる必要があるだろうという点でございます。

そのための方法のひとつとして、法律の文言というのをできるだけ具体的に書いていくということもあろうと思いますし、他には、事業者がこれは法律の適用関係上どうなのかと当局に問い合わせるといった法令の事前確認制度といったものも参考になろうかと思えます。いずれにしましても、規律の内容を明確化していくということが必要ではないか、という論点です。

また、論点によっては一定の作為を義務づけるようなものもございます。例えば各論17でプリインストール、デフォルトの設定の問題で容易に変更できるようにしなさいという規律を入れたらどうかという御議論をいただいているところでございますけれども、容易に変更できるといった内容についても、何をすれば容易に変更できることを満たしているのかといった問題についてはっきり確認できるような仕組みが必要ではなからうかという点でございます。

これについても、例えば今御紹介させていただいたノーアクションレターの手続が参考になるということでしたり、法律上は容易に変更できると書いたとしても、その下位法令の政省令やガイドラインでその中身をより具体的に書いていくといった方法も考えられるというところでございます。

ただ、政省令やガイドラインは一般の人たちに向けて発出される文書なので、特定の事業者の特定のサービスを想定した規定はなかなか難しいのではないかと、という問題が残るという点をどう考えるのかという問題もございます。

以上は事業者に対してどう規定内容の明確化を図っていくのかといった論点でございますけれども、他方で、当局側にも規制対象になる事業者がどういったことを守らなければならないのかということをはっきりさせておくような仕掛けというのが必要ではないかという観点から、DMAの規定を御紹介させていただきたいと思えます。

DMAでは特定のゲートキーパーという規制対象事業者が指定されるわけですがけれども、指定された後に、ゲートキーパーは当局に対してどうやってこの義務を遵守していくのか

という措置を詳細にまとめたレポートというのを当局に提出しなくてはならないとされており、欧州委員会はその後の措置として、当該ゲートキーパーが6条や7条を有効に遵守するために実施する措置を特定するインプリメントアクトというものを当局が採択することができることとされています。こういうことをしながら、事業者と当局がすり合わせを行いながら、あなたの義務はこういう義務ですよということを明確化していくプロセスがDMAには用意されているということでありまして、こういった手続が必要なのかどうか、また、例えばこれを日本の制度に置き換えたときに、ノーアクションレターや政省令、ガイドラインといったものを活用する方法でカバーできるかどうかという部分も考えながら、義務内容を明確化していく手法を考えていくべきではないかということ論点を提起させていただいております。

次に迂回行為への対応です。特定の行為を禁止した場合、形式的には規律を遵守していたとしても、それを実質上潜脱してしまうような迂回的な行為に対して、例えば、独禁法では明文で迂回行為を禁止する規定を置いているところがございますけれども、新しい枠組みにおいてもこういった規定が必要なのではないかという点です。DMAでも同じようなことが規定されているわけですが、新しい枠組みでもこういったところに対する手当ても必要なのではないかということを書かせていただいております。

次は違反行為に対して私人が取りうる措置についてです。規制対象事業者が違反をした場合に、当局がそれを是正していくこととなりますが、それとは別に、その行為によって被害を被る私人に対しても何らかの救済手段を講じておくべきではないかという論点がございます。

例えば独禁法には、第24条に私人の差止請求権というのがございますけれども、このような手法が必要ではないかという点でございます。また、独禁法24条については、著しい損害のおそれという要件があるため利用されていないとの指摘もあり、この点についても御議論いただければと思います。

もう一つが、ADRでございます。事業者間の紛争については裁判手続で決着をつけるのが原則となっておりますけれども、迅速に紛争を解決する手法としてADR制度がございます。新しい枠組みを設ける場合、その枠組みに特有のADR制度を別途設けるかどうかという点が論点となりますが、この論点につきましては、現行の一般的なADR制度の利用を促していくということによいのではないかと、という点を挙げさせていただいております。

次に、当事者間で協議を促すため、例えば対象事業者に対し協議すべきという義務を課すという考え方、あるいは、行政が協議をすべきという勧告をするという考え方、また、当事者間で協議が整わない場合に行政が何らかの裁定という形で介入をするという考え方について、論点を提示させていただいております。まず、協議義務につきましては、様々な紛争が想定される中で、プラットフォーム事業者に一律に法的な義務を課すことは過剰ではないかということ記載しております。

他方、各論1、3、4、5では、プラットフォーム事業者が協議に応じない場合に、行

政が協議に応じるよう勧告するという仕組みについて御議論いただいているところでございます。

他方で、一定の行為が禁止された場合、その禁止行為をプラットフォーム事業者が行っている場合も、事業者間における紛争が生じることが想定されますが、このような場合には、行政庁は勧告といった措置ではなく、当該行為に対する措置命令などで対応するという整理ではどうかと論点整理させていただいております。

当事者間で協議がまとまらない場合に行政が何らかの裁定をするという制度もあり得るところでありますけれども、そこまでは必要ないのではないかと整理をさせていただいております。

以上が私人間の紛争解決手法として手当てをすべき論点です。

次に、正当化事由についてです。ある一定の行為が禁止された場合であっても例外的にその行為が許容される場合があり得るかという論点でございます。各論で御議論いただいておりますが、正当化事由を仮に置いていくとしても、競争に悪影響を与える可能性が高い行為であっても例外的に義務が免除される事由ということですので、非常に限定的であるべきなのだろうというのが基本的な考え方であります。

例えば行為が端末の基本的な機能を維持する上で必要不可欠であるなど、特段の必要性が認められること、また、他により制限的な方法がないことなどが求められるのではないかと論点です。

次に、先ほどの規制対象行為の明確化と同じく、どういった場合に正当化事由が認められるのかということについても、明確に規定していく必要があるということでございます。

次に、こうした正当化事由について、その事由の存在を誰がどういうふうに説明するのかという論点ですが、この正当化事由は、一般的にその事由があることについてプラットフォーム事業者側がよく承知をしていることですので、プラットフォーム事業者がその根拠となる事実について説明をする義務があるのではないかと論点でございます。

次に、国際的なルール整備と平仄を合わせながら検討していく必要があること。また、執行機関について海外の当局の執行体制をご説明させていただいております。

ステークホルダーからの情報収集をしながら検討するという点につきましては、このWGにも様々な有識者の方々に集まっておりますし、また、事業者や有識者からのヒアリングも実施するなどしてきているということでございます。

次に、実効性確保措置に関する論点です。違反行為に対しては、例えば独禁法の排除措置命令など違反行為を是正する命令を当局が出せる手当てを用意しておくべきという点です。

DMAにおいても、違反行為に対して当局が是正命令を出す仕組みがあります。ゲートキーパーが違反行為を行っている場合には、当局がその行為を停止する旨を命じます。さらにその行為が、例えば組織的に行っているとか、そのことによってそのゲートキーパーの地位がさらに強化されているとか、非常に悪質性が高いという場合には、ゲートキーパー

に対して特定の行動的措置や構造的措置を課すという強い権限を当局に与えています。

次に、緊急停止命令です。当局が違反行為の是正・停止を命ずるまでになお一定の期間を要すると思われます。デジタル市場においては、その間に競争秩序に重大かつ回復しがたい損害を与えられる可能性が高いことから、即時に是正を図るべき要請がより一層高いと思われます。そこで、DMAの暫定措置や独禁法の緊急停止命令類似の制度を設けることが必要かという論点です。

次に、課徴金等の金銭的な処分についてです。競争をゆがめる行為によって利益を得ることに対し、課徴金等の金銭的なサンクションが必要ではないか、という論点です。独禁法でも、また、DMAでも採用されているところでありますけれども、新しい枠組みでもこういった課徴金のような制度、金銭的な不利益を課していくような制度が必要ではないかという点です。

また、課徴金という制度とは別の制度として違反行為の是正を速やかに図ることを目的として、違反した場合に日ごとに金額を加算する履行強制金という制度や、事業者が違反被疑事実を認めた場合には経済的不利益を一部減額する和解のような制度を設けるかどうかについても御議論いただければと思います。

他方で、罰金といった刑事罰については、課徴金等との関係性の整理などもあり、金銭的不利益を課した上に更に罰金という制度を設ける必要まではないのではないかと考えられますが、ご意見をいただければと思います。

次に、確約手続についてです。独禁法でも、また、DMAでも、事業者と当局とがすり合わせを行いながら、違反のおそれがある行為の是正を求めていく確約手続がありますが、確約手続と同等の制度を設ける必要があるのではないかと考えられます。

他方、独禁法の確約手続は、確約手続きにおいて事業者が約束した計画に違反した場合の措置が弱いという指摘もあり、例えば履行強制金など、不遵守の場合の実効性確保手段についてもご議論いただければと思います。

その他、新たな規制になじむ実効性確保措置について、例えば当局に一般的な公表権を認めるという手法についても御意見をいただけたらと思います。

最後に、当局の調査権限に関する論点です。行政庁が新たな規制を執行していくにあたり、様々な情報収集の権限が必要になってまいります。一つは立入検査といった違反行為に対する調査権限、また、資料の提出や報告を求める権限、対象事業者の従業員から供述を得る権限などが考えられますが、こうした点についてご意見を頂ければと思います。

また、デジタル分野の経済実態を適切に把握したうえで、追加的な適用対象者や規律対象分野の指定が必要になると考えられるため、特定の被疑事実を前提としない一般的な市場調査の権限が必要かどうか、についてもご議論いただければと思います。

次に、第三者による規制当局への通報についての論点です。義務違反がある場合に、速やかな調査が求められることから、対象者を限定せず、通報を認めるべきではないか、という論点です。独占禁止法の申告制度類似の制度を設ける必要が考えられるが、どうか。

その際、通報を行った者に対する不当な不利益行為を禁止する観点から、報復を禁じる規定も必要ではないか。更に、プラットフォーム事業者との秘密保持契約を理由として通報の制限や妨害がなされないように、当局の第三者に対する報告徴収権限についても認めるべきではないか、といった点についてご議論いただければと思います。

最後に、先ほどの正当化事由のところでも若干触れさせていただきましたけれども、事業者による説明義務についてです。新しい規制では一定の行為の義務を課すことを御検討いただいているところですが、当該義務を具体的にどのような形で遵守しているのか、又は、遵守する予定であるのかについて、把握が困難な場合が想定されます。そのため、DMAではゲートキーパーの指定を受けた事業者に対して法的な義務の遵守について説明責任を課したり、どのように遵守していくのかをレポートする義務を課したりしています。こういったDMAの規定も参考にしながら、事業者に新しい規制に基づく取組についての説明責任を課し、当局の執行に活かすとともに、事業者側にも自ら規律を守ることにつなげ、違反行為の未然防止を図ることとしてはどうか、という点についてもご議論いただければと思います。

説明は以上でございます。

○依田座長

どうもありがとうございました。

それでは、議員の皆様から御意見、御質問をお願いいたします。その上で、3人ずつ程度に区切って、必要に応じて事務局から回答をお願いいたします。

それでは、生貝議員からお願いいたします。

○生貝議員

どうもありがとうございました。

まず、私からは最後に御説明いただいたところのそれぞれの説明義務というのをどのように遵守しているのかというところの報告というのが極めて重要だと思っております、やはり事業者様が非常に複雑なエコシステムの中で何をやられているのかということを確認に理解して把握する必要というのが当局の側にある。そのために説明義務としてどのような項目、事項、詳細さを求めるかといったことも、ある種の透明化法で運用している報告書も参考になる部分はあるかと思うのですが、重要なところかなと思われました。

そして、その上でまさしく義務の具体化ということがDMAで規定されているように、ある種の御説明といったものに基づいてより具体化、特定をしていくプロセスが御紹介されていますけれども、やはりこれは非常に規律全体としてエコシステム全体を大きく変える可能性のあるものであり、当然そこには競争促進効果とセキュリティーやプライバシーの問題をどのように担保するかといった我が国の文脈に即した対応というのが必要になってくるところ、法的な措置として私自身にこれというものが明確にあるわけではないのですが、事業者様の取る措置を必要に応じてまさに欧州のインプリメンティングアクトのような形で具体的に特定する。それはそこで生じ得る弊害などに対処するようなこと

も含めたことを指定できるような仕組みというのが望ましいのかなと考えたところであり
ます。

それから、全体的に実効性の担保措置というところについては、いろいろな形で諸外国
の制度なども確認して参照しているような中でもいずれも必要な内容だと思いますところ、
デジタル市場法でいうところの第28条のコンプライアンス機能のような仕組みをどう考
えるか。これはゲートキーパーの中にデジタル市場法の遵守状況というものを、業務その
ものからは独立した立場からコンプライアンスに責任を持つ立場という規定でありますけ
れども、ある種の内部の監査を担当するような立場であり、恐らく当局とのコンタクトポ
イントといった役割も果たすのだろう。恐らく、本当にこれを具体的にまさに先ほど申し
上げたような点も含めてどのような取組をするのか特定して、そしてそれを実際に実行し
ていくといった中ですと、非常に当局等との間での密接なやり取りというものが重要にな
る。これは別の分野でも日本の法に対応するための代理人といった仕組みは、透明化法で
も類似の仕組みが置かれているところでありましてけれども、まさに当局とのコンタクトポ
イントも含めたある種の代理人的な役割をどう考えていくのかといった意味でも28条の
ような仕組みをどう考えていくのかというのは一つの手になるのかなと思いました。

ひとまず以上でございます。

○依田座長

ありがとうございました。

続きまして、上野山議員、お願いいたします。

○上野山議員

ありがとうございます。私からは論点3の規制対象及び規制対象行為の検討に絡んだお
話を少しさせていただければと思います。

特にモバイル・エコシステムは今、時事刻々と変化しておるのですけれども、この領域
は非常にここ半年でモバイル・エコシステムの地図が書き換わる予兆が出てきておるので、
そこをちょっとアップデートさせていただくとともに、射程を何点かの観点で再検討する
とよりよいのではないかなという話でございます。

最近だとChatGPTを始めとする大規模言語モデルのようなAIをどう捉えるのかという論
点は一旦議論してもいいのかなと思っております。これが何なのかというところの技術的
及び産業構造的な御説明を少しだけさせていただきますと、ここは本会議体でもボイスア
シスタントという領域でかなり深めて議論しておったところの一つのパーツの部分になり
ます。ボイスアシスタントの部分の対話AIと呼ばれる分野のコンポーネントの性能が非
連続に向上してきているということです。これは以前、北野議員もおっしゃられていた、
この部分はどういう変化があるのか、ないのかという議論がまさに急速に変化しておる
ということです。

イメージで言うと、インターネット上にある全てのドキュメントをニューラルネットワ
ークモデルである種圧縮・抽象化したようなモデルです。インプットに言葉を入れると、

人が話すような振る舞いを見せるようなものになっています。今、この2023年の点で見るとそこまでの規模にはまだなっていないですけれども、1～2年で非常に大きな振る舞いを見せる可能性が高いので、一定考慮しておく必要があると思います。

アメリカのVC界隈だと、この領域というのはある種今後AppStore的に振る舞う可能性が高いよね、この上にアプリケーションがたくさん芽生えてくるよねという議論をまさにしておるところなので、モバイル・エコシステムのそう遠くない未来を考えても非常に大きな論点になってくると思います。

私からは以上でございます。

○依田座長

ありがとうございました。

続きまして、川濱議員、お願いいたします。

○川濱議員

どうもありがとうございます。とにかく非常に的確におまとめいただきありがとうございます。全体としての方向性には異論はございません。

それから、今、上野山議員から重要な御指摘があったかと思いますが、恐らく我々がいま検討しているものは当面の課題であって、次にまたバージョンアップしなくてはならないということであろうし、また、重要なポイントとして考えていたボイスの辺りが今後さらに展開していくかも分からないということから、現時点でどうするかの問題というのとはともかくとして、これは恐らく継続的に監視が必要だし、問題点の洗い出しをはっきりさせる必要があるだろうなと感じました。

確かに年が明けた頃から、いわゆる人文系の研究者の間でもChatGPTを利用したお話がいろいろなところで出回っていきまして、こんな短期間に急速に普及するとは思わなかったようなものが出てきた。また、同時に、ビッグテックの中にMicrosoftが入るかどうかということ自身が議員から話題になっていましたけれども、やはりビッグ4でなくてビッグ5なのではないかということの認識を新たにいたしました。

今回の総論に関しては、法的に実装できるような形で非常によく考えられているなという印象を受けました。特に5ページから6ページの作為義務における事業者の義務の明確化や、それをインプリメンティングアクトと同様な方向でつukれないかということに関して、現行法でできる措置とその問題点も踏まえながら考えていく必要があるという指摘は重要です。私は結果としてこの方向での法的な対応はできると思いますけれども、この問題点を挙げられていることから、今後現実の法に落とし込むときに非常に有益な注意喚起だと思います。

手続の問題のところ、既に御指摘があったように民事訴訟がどの程度現実的に利用できるかどうかに関しては、もちろん一般的ないろいろな議論があるかも知れませんが、差止請求に関する要件の緩和というのは、これを考える上では非常に重要なポイントで、可能であればそれはそういった形で入れたいというのは賛成いたします。

それから、課徴金制度に関して、抜本的に改めてというのは、今回、おっしゃるようなレベルで課徴金を取るということから、金額のベンチマークとして想定されてきた、行為による利得等々という方式以外のものを提唱し、正当化する必要があります。実際、諸外国の立法例から見ても、このようなサンクションが少なかったら実効性がないところ、多くの国ではその他の競争法違反に対するサンクションはかなり高額になっている。それらの点から考えて、行為と比例した形でこのような制裁金を取るということ自身は正当化されることだろうと思いますし、また、履行確保金の形のようなものは、現行の日本法にもそのプロトタイプがあるわけなのだから、当然導入していくべきだろうという意見には全く賛成です。

さらに、ちょっと厄介なのは確約手続の部分のところです。独禁法の確約手続ではサンクションが弱いことから手当てが必要だということからは全く同意見です。このような形で確約手続のような迅速な形での問題解決の手法を新たに導入することが必要だという立場には賛成です。しかし、これは独占禁止法の制度をひな形として、そのまま持つていくのでは難しい。かなり、改善する必要があるのだろう。これは今までの研究会等でも発言したことでございますけれども、EUの手続と異なって、日本の確約手続は命令の形態を取っていないために、その内容に対する当事者に対する義務づけが入っていない。だから、義務づけがないためにサンクション、要するに違反したところで課徴金を取るという立て付けにはなっていないということが問題というところがある。

だけれども、これは義務づけがそもそもできるかできないかということ、義務づけができるような形で書き改めることは十分に検討可能だと思いますし、そうすることによって課徴金にするのか、履行確保金にするのかは別にして、サンクションをつけることはできるだろうとは思っています。

何が言いたいかといいますと、書くときに確約手続の用意と書いてしまうと、それに対してサンクションは取れませんねという形で終わってしまうことから、確約手続のような迅速な解決手段は必要であるけれども、その実効性確保のためにその義務づけ等々に関して法的な整備をする必要があるのではないかと。当然、そのようなものに対する違法に対してはサンクションを加えるという形で書いておいたほうが、今後の実装を考える上では有益なのではないかと。

これは新型コロナの特措法をつくったときにいろいろな形でサンクションを入れるときに、従来の立て付けではサンクションが入らなかったところ、いろいろとサンクションが入るような形での義務づけなどを工夫して入れたという経緯があるので、ここでもそのひと工夫はあるのだろうとは思いますが、その工夫をしてもらいたいということも書いておいたほうが、今後これを法的に実装する上では有効なのではないかなと思います。

それから、正当化事由に関する立証責任等々の問題に関しては、証明責任の問題というのは極度に訴訟法上のテクニカルな問題なので注意が必要です。通常は裁判官は実体規定に基づいて判断してくれることから、ここに書いてある説明責任のような形で実体規定を

書いていくことは、つまり、先ほど御説明がありましたいわゆるプラットフォーム事業者側に対して情報が偏在している等々の理由から様々な形で説明義務や説明責任を負ってもらうということをちゃんと明確に書いておれば、おのずから裁判所が判断してくれるだろうという形でやったほうがよくて、例えば立証責任という言葉で使うと、そこだけでいろいろな人が様々な議論をして、議論に手間がかかる割には、それによって得られる実益が乏しいように思います。立証責任は最終的に裁判官がノンリケットになったときの、要するにどちらか分からなかったときにどちらを勝たせていますかということなのだを割り切って、むしろ積極的にこういう義務が課されていたら、その積極的な義務を守っていない以上、おのずから裁判官の判断する方向が出てくるという形で書きぶりを変えるほうがよくて、あまりテクニカルなところにこだわるよりは安全ではないかなという印象を受けました。

したがって、全体としてこれに関する方向性に全く異論はございませんが、以上、コメントいたしました。

○依田座長

どうもありがとうございます。

ここままで事務局から御回答等はございますか。

○亀井参事官

ありがとうございます。

私からは特にございません。

○依田座長

承知しました。

では、一旦進めまして、また後ほど事務局から何かありましたら、お願いいたします。

上野山議員から非常に重要な問題提起で、最近のChatGPTの急速な普及や発展があって、モバイル・エコシステム全体がまた早晩変わるかもしれないという可能性について議論がありましたので、そういったところにも何か知見がありましたら、何か御意見があったら、お願いします。

では、続きまして、伊永議員、お願いいたします。

○伊永議員

ありがとうございます。

本日の会議は法制度との接点を中心ですので、法律家の話が長くなる傾向にありますので、かぶらない範囲に限定してお話をしたいと思います。これまでの議員の方々のお話には全面的に賛成です。

今回、なるべく幅広いメニューをそろえて全方位的な対応を取ることだと思えますけれども、このメニューをそろえるというのにはいろいろなパターンがあるとは思いますが、どんなパターンにでも対応できるように幅広くそろえるという内容になっていると思っていて、これに全面的に賛成するものです。

中でも論点3のお話ですけれども、まず、対象となる事業者を選定する基準についてです。この基準は、売上額だけではなくて、アクティブユーザーや強固で持続的な地位というのがDMAで定められている3つ基準について、3つとも見るようにしたらどうかという点なのですけれども、これに私は比較的賛成なのですが、どういう事業者にどういう内容を課すのか、つまり課すべき義務の内容に応じて絞り込む事業者というのが決まるのではないかとも思います。義務の内容が厳しい内容であれば、それはそれなりの事業者に絞り込まなくてはいけないということとセットだと思いますので、課すべき義務内容との兼ね合いということに応じて絞り込む内容を決めればいいのではないかなと思っています。

もっとも、基本的には売上額だけではなくてアクティブユーザーも見るという2面市場の特徴をとらえつつ、それからエントリーバリアの話で、要は放っておいても参入ができなくて競争ができないということを前提に法的な規制をかけて競争環境を整える必要性が要件ということだと思いますので、この3つの側面から絞り込みをかけるということに賛成します。

次に、迂回措置の話ですけれども、迂回禁止は包括的に定めるというDMAの13条に倣った対応がいいのではないかなと思います。個別の規定で幾分か泳げる余地をつくっておくということもまた非常に重要だと思うのですけれども、それに加えて何が起こるか分かりませんので、包括規定も別個用意しておくというのがいいと思っています。

第3に、民事差止の話ですけれども、著しい損害と書かれている独禁法の規定がなぜそうなっているかという点なのですが、これは高度の違法性を求めるということで、要は損害賠償請求で解決できるのであれば、損害賠償請求のほうを使ってもらい、それでは解決できないものに限って差止請求していくということではないかと思います。こういうエンフォースメントの中の優先順位がある場合に高度の違法性の話が出てくるのではないかと思いますけれども、今回に限って言えば、損害賠償で補償を待っていたら潰れてしまう、もしくは参入ができないままであるということが通常になるのではないかなと思いますので、高度の違法性に関する条文上の制約を外していくのは一つの選択肢として十分あり得ると思います。

第4に、独禁法の規定で最近加わったものとして秘密保持命令というのがありますが、独禁法80条から82条あたりなのですが、差し止めは民々同士の訴訟で、行政機関と違って証拠収集に限りがありますので、日本では米国のディスカバリーほどの力がないうけですけれども、それをできるようにする規定です。相手方から証拠を収集するためには秘密保持命令という形で秘密情報が第三者に漏れないように裁判所が命じておくという規定も用意されていて、こうした情報開示権限がないと民事差止訴訟も十分に機能しないと思っていますので、この辺りの独禁法の条文は参考にしていただければと思います。

それから第5として、論点4は川濱議員が言われたことに賛成です。条文にするかどうかという話で言えば、明確性や法的安定性の話がありますので、解釈でも十分対応できると思いますけれども、きちんと条文に反映させるというのも一つの手だと思います。

第6に、論点8については、措置命令を打っていくというのが重要な点かと思います。措置命令を前提に緊急停止命令という押さえをつくっておくというのも賛成です。措置命令を行う際には、正当化事由の検討であるとか、問題解消措置の設計が入ってくると思いますので、それにはそれなりの時間がかかるということを考えますと、その命令までの期間、競争者が市場から退出しないように緊急停止命令というのが活用できる余地はあるかなと思っています。

第7に、課徴金、履行強制金、それから刑罰の話ですけれども、これは川濱議員の御発言とかぶりますけれども、何らかの最終的な強制力というのがないと、法が法たり得ないということではないかと思います。

そのための手法をどれにするかということなのですが、刑罰はなかなか謙抑性が高くして手続も厳格なため執行しづらいということを考えると、行政が課すことができるという意味では課徴金や履行強制金というのを中心に考えざるを得ないと思うのです。しかしながら、課徴金に関しては、義務的賦課ということに今のところ全ての課徴金制度はなっており、これはつまり、命ずるかどうか、それから幾らの額になるかというどちらについても裁量がほぼないという制度になっていますので、そうすると非常に使いづらいし、場合によっては課徴金を課してまで防ぐようなものではないものにも課すということになると、正常な事業活動にも萎縮効果が生じてしまうおそれがあるわけです。本来だったらそこまで攻めてビジネスをやってもよかったにもかかわらず、適法であるにもかかわらず、課徴金がかかるかもしれないので萎縮してグレーゾーンには踏み込まないということになってしまうと本末転倒なのではないかと危惧しています。

そういう意味では、裁量型にできればいいと思いますけれども、そうでなければ、義務的賦課の課徴金というのはもろ刃の剣というところがあります。また、訴訟の呼び水にもなり得ますので、株主代表訴訟などで金銭的な損害を会社に与えた責任を問われる可能性がありますと、違反認定を争う抗告訴訟が増えることも考えられます。このように、訴訟の呼び水になったり萎縮効果が生じたりするというのも踏まえて課徴金制度を設けるかどうかを検討すべきかなと思っています。

このように考えますと、措置命令に違反した場合、それから確約に違反した場合に、履行強制金を課していくというものが一番萎縮効果が少ないのかなと思います。もしこれが設けられるのであれば、設けたらいかがかなと思いました。

最後に、ChatGPTのお話がありましたので、質問なのですが、前回の発言と重なるのですが、DMAでバーチャルアシスタントが規制対象となるコアプラットフォームになるように議会のほうで修正が入りましたけれども、このバーチャルアシスタントの中にChatGPTのようなものも含まれるかどうかというのをもし御存じでしたら、教えていただければと思います。

私からは以上になります。長くてすみません。

○依田座長

ありがとうございました。

続きまして、増島議員、お願いいたします。

○増島議員

ありがとうございます。

長くなってしまうので、かぶらない範囲でということで申し上げます。ほとんど皆様とあまり変わらない部分が多いのですけれども、論点3の部分については、できる範囲でつくるとなるとこのぐらいになりますねということだと理解いたしましたので、これはこの形でやむを得ないかなという感じはしております。

次の4の正当化事由のところは、先ほどの川濱議員の御見解に賛成いたします。

最後が、実効性の確保措置については、ここに書いていただいたものはいいですが、これをどういうふうに機能させるかということも考えると、ルールをつくる側と運用する側は別で、つくるほうはつくるのがマンドートになっているということだと思っているので、運用側を十分に予期してつくるというのは難しい面もあるのですけれども、このエンフォースメントをどういうふうにしていくのかというのはこのデジタルの世界においては非常に大事で、なぜなら後ろ側が見えない中で、要するに事業者が何をやっているかよく分からないところにエンフォースをしなくてはいけないという話になるので、萎縮を発生させないようにしつつ、正しい行動をしてもらおう誘因づけをしなければいけないというコンセプトで制度を設計しなくてはいけないというのが現状のガバナンスイノベーションで議論している内容になっているという状態になっております。

デジタル時代のエンフォースメント手法の在り方やパターンというのは結構分析されておりまして、各国同じ課題を抱えつつ、新たなエンフォースメント手段を開発しているという状態にあると思っております。そこでの一つの方法をガバナンスイノベーションの研究会では分析して研究をしているのですけれども、大きな方向性として見ているのは、まずトリガーのところを重くしてはいけないということです。厳格責任という言葉で言っているのですけれども、トリガーつまり行使要件は重くしないですぐ引けるようにしておいて、その上で、要するに正当だとか、悪いということを行政が立証しないとトリガーが引けないようなルールにすると、このデジタルの世界ではエンフォースメントはそもそもトリガーしないというコンセプトになっているので、そこをなるべく下げるようにするというのが一つ。

もう一つは、そこでトリガーを下げた結果出せるものというのが正しい行為を誘引するようなものでなければいけないということなので、まず割と大きなサンクションを課す。金銭であれば、大きな金銭の賦課というのをまず課すようなポジションを行政が取れるようにするのです。ただ、これは金をたくさん取るということが目的ではなくて、よい方向に誘引をすることが目的なので、その取った手段に対して、今度は責任というのを応答責任と捉えた上で、我々はちゃんとやっていますなのか、もしくはこれからこういう形でやっていきますということをお約束させる。お約束をすると、払わなくてはならない金銭が

減額されたり、免除されるというメカニズムを意図的につくって運用するというをやっているのですという分析結果になっています。

法制度がどういう国をベースにしますかという話では全然なくて、デジタルという空間の中で行われているビジネスに対して正しいエンフォースメント、正しい法が執行されて、その結果正義が果たされる、もしくは事業者側に正しいことをしてもらうための仕組みというのを発明・開発しなければいけないという観点から、そんな議論がグローバルではされているわけですがけれども、本来、今回のモバイル・エコシステムという世界観というのはまさにこの文脈にぴたっとはまる課題感になってくるので、そういうものを新たに開発していきますというコンセプトでエンフォースメントを設計していくというのはあり得る姿なのではないかと考えています。

透明化法のときも、翻ってみれば共同規制という新たな規制方法がある意味開発をしたわけでありまして、それは一応法制として成立して、運用がされているという成功体験のある会議体であるということもありますので、エンフォースメントのところも、デジタルのエンフォースメントはどうあるべきかという観点で、既存の制度を切り貼りするという発想というよりは、もちろん何かを使うのは構わないのですけれども、もう少し後ろ側の考え方、哲学みたいなところからつくっていただくといいのだろうなと感じている次第でありますし、事務局さんのほうにも置かれて今やっているこのガバナンスイノベーションのエンフォースメントの議論というのを、もしよろしければ一度連携を受けていただいて、こういう方向性というのがあり得るのだなというのは少し見ていただくとありがたいのかなと個人的には思いました。

以上です。ありがとうございました。

○依田座長

ありがとうございました。

続きまして、山田議員、お願いいたします。

○山田議員

ありがとうございます。

4つ、それぞれ短くお話しできればと思うのですけれども、1つは範囲、それから執行方法ということで、それから3つ目は適正手続、4つ目は当局のスキルとか捜査手法の辺りをお話ししたいです。

まず、範囲なのですけれども、欧州はもちろんいろいろなものをカバーしようとしている。彼らは結局BtoBの分野でも50%超えますよというプラットフォームが実は結構あることを把握できていて、捜査案件なども彼らはやっているのです、それもキャッチできるようにということで割と広く捉えられる立てつけ。それに対して日本では今回モバイルOSということでさらに限定しているというのが違いであって、新しいプラットフォームが出てくるという可能性もある中で、それをどう捉えるのか。何か新しく出てきたときに変えるということが不可能になっていなければ、それでいいという考え方もあると思いますし、

一方で、業界ではもうこのプラットフォームだよねというのが確立しているものは存在して、独禁法の業界だとみんなもう分かっているものがあるのに、そこがウオッチされない制度でいいのか。ただ、広げ過ぎると果てしないから、今回絞るという発想もあるのかなと。どちらでも私自身の答えがあるわけではないのですけれども、以上が範囲に関するコメントで、それはもう政府の決めの話なのかなと思いました。

2つ目の執行の話なのですが、これは結局もともと独禁法のドミナンス規制をセルフプレファレンスまで広げる、ある特定のプレーヤーについては違法となる基準をある意味広げるということなのだと思うのですが、弁護士の業務の性質上いろいろな案件のライフサイクルを日常業務で見ていると、最初はこういうプロジェクトをやりたいけれども違法になりますかと御相談いただいて、さらに逆側で、こういうことをやられているけれども当局に文句を言っているのか、さらに当局が捜査を始めて、さらに決定が終わった後に訴訟になってというライフサイクルでいろいろな壁にぶち当たった実際の経験を踏まえると、やはりこの新しいシステムを動かすのにはかなり最初は物すごくギアがかかるだろうと思う。

その観点から申し上げますと、先ほど訴訟と申し上げましたけれども、本当にここに穴がある。例えばドミナンスだったら、As efficient competitorなどという基準があったりすると、経済分析などで本当に黒だったのかどうかということで、今も御案内のとおり数件欧州でドミナンスで黒とされた案件が、アビュースかどうかというところも含めて根本的なところプラス手続面で適正手続がなかったということでどんどんひっくり返されている。3～4年、もっとひどいと10年以上かかって最後にひっくり返っているような案件もあるので、それを考えると、この業界でそんな長いタイムスパンで法的な結論が出て会社にとっては意味がないというか、どうなのだろうと思ってしまうわけなのです。

そういう意味では、ノーアクションレターというお話があって、本来ドミナンスのものについて違法となる基準を広げるという法律になりますので、今はドミナンスですらすごく微妙で、ここはどうなのだろうみたいな、80%までエクスクルードしていたら駄目なのか、100%まででないとか駄目なのかという微妙な事前のアセスメントを弁護士事務所や会社の中でやっているのには限界があるというのが実感です。そのアセスメントが外れて当局に捜査されるなどということは結構ありますので、そのずれを事前に防いで、かつ、訴訟みたいな長いプロセスを初めからある程度交通整理するという意味でのノーアクションレターはいいのですが、今、例えば公取の相談指導室に御相談すると、3～4か月かかる。実際、このデジタルの分野で新しいプロジェクトをやりますと言うと、マネジメントは今週決めますからみたいなタイムラインなので、その3～4か月の相談手続なんてやっていて間に合うのかと。

先ほどの議論でADRなどもありましたけれども、訴訟に何十億円のお金がかかるような世界なので、とりあえず法律事務所の費用を払ってくれるファンドがつかますかみたいな話

だったりするので、私のここの意見としては、いろいろな手続をつくっておいて、要するに使う側としてどれが使い勝手がいいかというオプションをそろえておく。オプションとしていないというのは駄目だと思うのですね。だから今、いろいろなものを盛り込んでいただいていますけれども、これを全部盛り込んで、使えるなら使える。その意味では私訴でやるというオプションも入ってくるということなのですからけれども、今ですら独禁法の話に関するプライベートリティグーションは日本では全然進まない。だから、そこは可能性としては低いのだと思いますけれども、オプションとしてはとにかく盛り込んでおく。

あとは適正手続。今は全部欧州で引っかかっている案件については、要するに捜査をされて罰金などを課されるのであれば、その反論する機会ですら逆になぜ当局が黒だと思ったのかという思考回路を全部開示した上で反論させる機会を与えなくてはいけない。それがあある意味法人の人権みたいな発想で欧米のシステムができていの中で、日本だけやらないというオプションはやはりないと思うのですね。だから、和解の仕方でもそれが開示できるものをつくらなくてはいけないし、その辺りをきちんとできる当局というのが次にお話する4つ目の点、当局のスキルというところにもつながってくるのだと思うのですけれども、それを全部きちんとやって、適正手続で突かれて全部案件がぼしゃることにならないプロセスをできる当局のスキルというのは相当高いものがあるのですね。だから、そこを政府としても増強しなくてはいけない。

最後に当局の能力という点、今、例えば公取の捜査案件などだと、全部自白に頼っているのですね。供述調書を取って、何十回と関係人を呼んで、それはデジタルの分野ではシリコンバレーから人を呼ぶのですかという話になって、英語でインタビューするのですかと。結局できないので、霞ヶ関が持っている今のスキルセットでは本来の正式調査はほぼ不可能になってくる。であれば、やはり書面でここまでの線でも黒にできるという発想に転換していかないといけない。これは今の霞ヶ関の各省庁の捜査の体制からはかなり大きな話だと思うのですね。検察庁からの出向者がみんなトレーニングして、とにかく供述で自白させるという歴史的なアプローチからの転換が不可欠で、この法律を始めるに当たって霞ヶ関内のインフラの整備をかなり覚悟を決めてやらないと駄目なのだろうと思う。

長くなりましたが、以上です。

○依田座長

ありがとうございました。

お時間も押しておりますので、一とおり皆様から意見を聞きたいと思います。特に今回はかなり法律的な議論も中心になっていくので、法律の先生方からは十分に御意見いただいていければと思います。

続きまして、泉水議員、お願いします。

○泉水議員

ありがとうございます。

お時間をいただけるということでしたが、もう大分皆さんも話されましたので、ほとん

どお話しすることはないのですけれども、ちょっと簡単にお話ししたいと思います。

今回のものについては、全体については全く異論はありませんで、賛成したいと思いません。それを前提として若干のことを述べたいと思うのですが、もう既に皆さんがおっしゃっていることばかりなので簡単に述べたいと思います。

一つは、6ページの迂回行為の禁止のところについては、結論としてはDMAの13条のような形での書き方がいいのではないかなと思っています。資料では独禁法17条の脱法行為の禁止の規定に言及されていましたが、独禁法17条の脱法行為という要件は結構きついと思うのですね。つまり、立証のハードルがかなり高いと思うので、それには限らないような行為も迂回行為として規制したほうがいいと思いますので、そういう意味で言えば、あまり独禁法17条は参考にしないほうがいいのかという印象を持っています。

それから8ページの差止請求のときの独禁法24条の著しい損害のところですが、これについては伊永先生もおっしゃったとおりですし、立法の経緯を考えても非常に慎重につくろうとした結果、慎重につくり過ぎたという面があるという経緯があると思います。例えば特許法や不正競争防止法上の差止請求などにはこんな要件はないというところがありますので、そういう意味ではなくせるなら著しい損害という要件ではないほうがいいと思いますし、ただ、そうしたらそんなに執行が強くなるかという、そういうわけでもないと思うのですけれども、あまり24条は参考にしないほうがいいのかと思っております。

それから、15ページの辺りから実効性確保手段について書かれています。これも全く賛成なのですけれども、一つは、皆さんもおっしゃっているとおりだし、今回の資料にも出てきていますけれども、刑事罰は使わないほうがいい、あるいは使うべきでない。刑事罰ではなくて、課徴金のような金銭的不利益処分に一本化するというのがいいと思います。これもお話があったと思いますけれども、刑事罰と金銭的不利益処分を両方課すと、一見執行が強くなるように見えるのですけれども、独禁法に出てきているように、刑事罰があるために金銭的不利益処分の制度設計が非常に難しくなって、非常に謙抑的に設計しなくてはいけなくなるというところが出てきていますので、刑事罰はなし。そもそも刑事罰を科したとしても、独禁法は我が国の法体系の中では数少ない法人処罰制度がある制度ではありますが、それでも刑事罰の上限は5億円ですので、法人についてはほとんど意味はないと思いますので、そうであれば、金銭的不利益処分に一本化するというのが戦略として妥当であろうというか、それしかないと思っております。

それから、課徴金というのか、金銭的不利益処分というのか分かりませんが、それについて導入する場合に、伊永先生がおっしゃったように、全てに高い課徴金を課するのが妥当かどうかというのは、禁止要件に関する実体要件というか、禁止される行為が何かを特定しないと、課徴金がかかり過ぎて適法行為のインセンティブが減少するかどうかはちょっと分からないので、そういった実体行為の要件をどうするかとも関係すると思うのですけれども、仮に全てに課徴金を課するのが妥当でないとするならば、伊永先生もおっしゃっていましたが、2つの選択肢があって、一つは裁量型の課徴金制度で、それが難しいのであ

れば、行為類型に分けて課徴金制度を詳細に設計していくという方法がある。多分後者になるのだらうと思うのですが、他方では、裁量型課徴金についても、今見たとおり、刑事罰と一緒にあるために裁量というのが非常にない制度設計が独禁法では求められていて、それがほかの制度、金商法も含めて他の課徴金制度の設計も非常に複雑というか、難しくなっているという状況があると思います。

なので、課徴金という言葉は使わないでほかの金銭的不利益処分としたほうがひょっとしたら使い勝手がいいのではないかという気もするのですが、他方では、長い一定の歴史のある制度の固まった課徴金制度のほう立法としては策定しやすいかもしれない。両方の面があると思うのですが、その辺りは考えたほうがいいかなと思っています。

それから、サンクションとしては措置命令と、そういう意味では金銭的不利益処分ということになると思うのですが、例えば措置命令違反に対する実効性確保手段として、皆さんがおっしゃったように命令に対する違反についての履行強制金といった制度というのを設ける。刑事罰を導入しないのであれば、いずれにせよそちらの方向で履行強制金という形で命令違反に対する実効性確保手段というのを設計していくのかなという気がいたします。

関連して、確約についても皆さんのおっしゃったとおりなのですが、日本の独禁法の中に導入された確約制度というのは、国際条約にこういう制度を設けようとかかれていて、それを国内法化したという経緯があることも関係するのだと思うのですが、少なくとも国内において研究会などを開いたりしてオープンに議論をしてつくられたものでないという面もあって、日本が独禁法に導入した確約というのは、皆さんのおっしゃったとおり、特に確約違反に対するサンクションがないという点が一番大きいと思うのですが、なかなか制度設計としてこれでいいのかというところがあると思いますので、川濱先生もおっしゃったように、確約という言葉に限定しないで、あるいは確約という言葉を使わないで確約に類似の制度を設計したほうがいいのではないかという気がします。確約という言葉はちょっと色がついてしまったので、別の制度のほうがいいのかなと思います。その上で、確約違反に対しては履行強制金を、あるいは課徴金でもいいと思いますが、課すという制度設計があるのかなと思っています。

最後に、生貝先生がおっしゃったのですが、透明化法は管理人という概念が導入されていますが、当初はたしか代理人を想定していたと思うのですが、国内代理人という形で置いておくほうが法執行としては適切かなと思っています。特に電気通信事業法では国内代理人という言葉になっていると思いますし、その登録も求められていたと思いますので、この辺りは電気通信事業法の制度設計のほうが参考になるのかなと思っています。

私からは以上です。

○依田座長

ありがとうございました。

続きまして、小林様、お願いいたします。

○小林オブザーバー

ありがとうございます。

私からは、データの取得・利活用を一つのユースケースにして、今回の検討いただいた内容を当てはめて、どこの規律が実際にどう効いてくるのかというのを少し考えてみました。

論点3の5ページにありますDMAによる規定のインプリメンティングアクトの部分というのが、データの取得・利活用で問題となったデータの保護なり情報遮断みたいなことを実際にどのように守るのかということについては基準がないわけで、そういったものについては、事業者の方から実際にこういうことをするのですということを表明してもらって、それについてウオッチしていくというふうに、行為というものを特定するに当たって事業者のほうから宣言してもらおうというのが有効なのではないかということで、ここが重要になってくると思いました。

ここに関連するところで言うと、論点4の正当化事由の説明責任を事業者に課すというのが12ページになりますけれども、③のところセットになってくると思っております。これまではセキュリティー、プライバシーを理由にデータの提供というものについてはかなり後ろ向きだったところ、この正当化事由というものを自分たちで説明するに当たってはこういう行為をするのですということを定義してもらって、それについての遵守を自ら履行いただくということかなと。

その際には、論点9になるのですかね、19ページに挙げられている事業者による説明義務ということで、公表をしてくださいということが重要になってきますので、このようにまず自ら正当化事由について説明するという観点からインプリメンティングアクトのような形で自社の行為を明確化してもらって、それに対して履行しているということを説明してもらおうというお話かなと思いました。

その上で、その行為をちゃんと守っているかどうかというのを確実に監督していくという意味で、私は世界的なトレンドでいくと、課徴金というのは大手のプラットフォーム事業者に対しては不可欠なのではないかなと。いずれの国でも、我が国よりもはるかに高い制裁金を課すことができる仕組みになっていることを考えると、ここは今の日本に欠けているピースなのかなということで、この制度については考えていく。現状の延長でできなかったとしても何か工夫の余地があって、日本でも導入できるといいなと思うところです。あと、確約手続については、これも事前レクのとときに確認したのですけれども、米国のFTCでは、違反があったときに、その矯正の際にちゃんとこういうことをやるのですと新しく宣言してもらった内容については、外部監査を定期的に行うということを行って、それも確約手続に含まれる。これまで、いずれの手続についても個社で宣言しているものに対してのものでしたので、そこに第三者の目で実際に履行できているかどうかというのを監査するという仕組みを入れるというのは有効なのかなと思っておりまして、この確約手続のスコープの中でも対応可能だということなので、実際の運用の話になってくるのかも

しれないですが、そういう部分を取り入れていかれるといいのではないかなと思います。
以上です。

○依田座長

ありがとうございました。

続きまして、仲上様、お願いいたします。

○仲上オブザーバー

JSSECの仲上でございます。

今回は法制的な面での確認をいただいているところで先生方のお話を聞かせていただいているところですので、特にセキュリティー的な観点でのお話というところはないのですが、全体的な総論の内容ということで、やはりGoogleにしてもAppleにしても、そこに対しての規制をかけていくという観点では、技術的には製品への反映とかエコシステムへの反映というのが当然あるものだと思うのですが、今、開発は全て国際的に連携された中で行われているので、法制度が各国でばらばらな内容になってしまうと、つくる側、それから日本だけが後進になってしまうということにならないような形でまず規制をかけていく必要があると考えておまして、そういう意味ではDMA等を御参照いただいているかと思うので、そういったところとの比較で、抜け漏れとか、不一致なところがないかということ、それから日本独自のところが整理されているとよいのではないかと思った次第でございます。

以上でございます。

○依田座長

ありがとうございました。

続きまして、日高様、お願いいたします。

○日高オブザーバー

主にエンジニアの技術的な観点でのコメントになってまいりますが、1つ目が、論点3で出ていました規制対象の部分でモバイルOSと書いていただいているかなと思います。この部分に関しては、現状カバーしている範囲としては適切であるかなとは思いますが、方向性はこれでいいと思うのですが、アプリストアやWebブラウザ等のGoogle、Appleの例を見ても、ある程度各レイヤーにまたがっていて、一概にWindowsやMacといったOSと表現すると、若干カバー範囲が小さくなってしまいうのかなというのは技術的な背景から感じております。

先ほども他の委員よりコメントにありましたChatGPTなどのいわゆるOpenAIの面に関しても、例えば検索に統合して直接アプリケーションをダウンロードできる個人ごとに最適化する用途であったり、いろいろな今ある技術的要素やユースケースと組み合わせて使ってデジタル市場の多くのシェアを狙うのは技術的には十分可能ですので、ある程度の技術的なレイヤーをカバーできるような考え方とするのがよいかなと思っています。

あとは論点5の部分に関して、これは論点8の実効性確保というところにもつながって

くると思うのですが、デジタル領域の主に技術的な領域におきましては、地域特有のものというのはかなり少ないというのが現代の傾向になっていきますので、その他ルールの検討等を十分にさせていただいた上で、日本で実効性があるようなものをつくっていただければというところは思っています。

その他の項目に関しては、皆様の意見におおむね賛同という形です。

以上となります。

○依田座長

ありがとうございました。

最後になりますが、増田様、お願いいたします。

○増田オブザーバー

全相協の増田でございます。

御提案に全体的に異存はございません。

幾つか意見なのですが、まず、確約手続を導入する場合がありますけれども、課徴金ということになりますと、恐らく公表ということだろうと思うのですが、違反行為の結果が出ない段階での対応といったところを消費者が知ることができるように、独禁法と同様に公表するというをさせていただければと考えております。

あと、19ページにあります第三者による規制当局への通報という点ですが、通報する者は限定しないということですが、この中に消費者も想定されているのかどうかということです。想定されている場合に、消費者に広報というのが必要だと考えています。各論のほうで示された義務がありますので、それらを示して消費者に選択の自由があるということを周知すると同時に、それがしにくい状況があるということに気がついた場合に通報ができるという仕組みが重要ではないかと思えます。

もう一点、最後の事業者による説明義務は、生貝先生からも御指摘がありましたけれども、定期的に自己点検して報告する義務で、それを評価していただいて、それはとても効果的だと思いますので、その評価を透明化法と同様に公表ということが考えられるのかどうかということを検討していただければと思います。

以上です。

○依田座長

ありがとうございました。

ここまでで事務局から何かリプライ、御回答はございますでしょうか。

○成田審議官

ありがとうございます。

多岐にわたり、本当に参考になる意見を頂戴いたしまして、本当にありがとうございます。

一つ一つお答えするのは、ちょっと時間の関係もありますので、大体関連しているそれぞれの視点をまとめながら私のほうでお答えできるところはお答えしたいと思いますが、

まず、ちょうど私が御説明しようかなと思っていたストーリーを小林様にきれいにお話しいただいたので、まさに小林様がおっしゃったとおりですけれども、今回、お示しした一個一個の論点ということで並んでいますけれども、それぞれに連動していると思っておりまして、増島先生からの御指摘もありましたように、特にこれは根本的なところでどうやってうまく機能するような仕掛けにするか、事業者側の方々にもインセンティブをうまく植えつけられるような形の仕組みができるかというところが一貫通したテーマなのだろうなと思っております。

そういう意味で、御指摘があったように、どういう行為をすればいいのかという論点3であったりとか、正当化事由というのもそれと裏腹の問題ですし、それを実効性確保するかという最後のところの話も一貫通で同じことをやろうとしているということだと思っています。

そういう意味で、これは生貝様、それから最後のほうで小林様からもお話がありましたけれども、あるいは増田様からもお話がありましたように、まずこの資料の最後に書いている事業者の方々にそれぞれの規律に対して何をやっていくのかということと彼らにまず説明をしてもらい、それをきちんと公表ということも含めてできるような仕掛けというのが、事業者への動機づけの出発点として有効になり得るのではないかなと考えておりますし、それが行為の特定にもなりますし、正当化事由にも連動していますし、最終的に執行当局からしても執行がしやすい地合ができるという意味で、かなりこの部分がいろいろな今日御議論いただいたところで共通して一つのソリューションになり得る。

これは増島先生がおっしゃったように、透明化法がまさにそういう思想で設計されていて、透明化法を皆さんと一緒につくっていただいたときにどういう設計にしたらいいかという議論と共通している。日本もそういう意味でのルール設計でさらにこの議論を通じて貢献できればと思っておりますけれども、いずれにしてもそこがかなり重要なところかなと事務局としては思っているというのがまず一つであります。

それから、個別のそれぞれのスキームについて、課徴金の問題であるとか、差止めの要件の問題であるとか、大変参考になる御意見をいただきましたので、その辺はぜひこの後の検討に反映させて、もちろん法制局との議論というのは大変になってくるわけですが、あと確約のところの仕掛けづくりも含めて、参考にさせていただければなと思っております。

それから、資料になかった点で御指摘のあった代理人の話も、そういう意味で抜け落ちていたのですけれども大事な話であります。透明化法のご指摘があったと思うのですけれども、代理人になると権限を持たせなくてはいけないという意味で、最終的に管理人ということになったのですけれども、電気通信事業法の話もございましたので、その辺りにどう対処できるかというのを考えていければと思っております。

それから、御質問のあったバーチャルアシスタントにChatGPTが入るのかというのは、これはまだEUに聞いておりませんので、どこかで確認できればと思っております。

それから、1点目の議論に戻って恐縮ですけれども、DMAのインプリメンテイングアクトという仕掛けそのものをつくる必要があるかどうかというのはよく検討していきたいなと思っております、つまり、資料にも書きましたように、政令、省令、ガイドライン、あるいはノーアクションレターでできるのか、あるいは、ちょっとこれを言うとまた議論が混乱してしまうかもしれないですけれども、確約手続ではないのですけれども、確定するようなプロセスみたいなものが何かあったほうがいいのかとか、これはDMAの今後の詳細の議論をよく見ながら設計を考えていきたいなと思っております。

それから、日高様から御指摘のあったブラウザやアプリストアのところが抜けないかというところは、我々の捉え方としては、OSをやっている人たちがブラウザを提供しているとか、OSをやっている人たちがアプリストアをやっているという捉まえ方でアプリストアやブラウザなども捉えていったらどうかと。加えて、検索というのもGoogleのエコシステムがかなりインセンティブの源泉になっていますので、検索なども捉えていくということであればと思っておりますので、そこは抜け落ちがないようにしたいと思っております。

最後に上野山さんからいただきましたChatGPT等の今のAIをめぐる動きが、おっしゃるようにモバイル・エコシステムだけではなくてデジタル市場全体が変わり得るインパクトのある動きなのだろうと我々も認識をしておりますけれども、まだちょっとどう見えるか分からないということで、今回の御議論させていただいているモバイル・エコシステムは、一つの面だけではなくていろいろ折り重なって構造としてかなり強固なものになっているということを捉えて、そういうものについては、先ほど山田先生からの話もあったように、我々の政策のアプローチとしては特別にそういう特徴を持って強い影響力を持つに至っているものについて取り上げて、そういうものについてはなかなか競争では治癒し得ないということを考えて、少し包括した形で記述を入れたらどうかという議論をしておりますので、おっしゃっていたChatGPTのようなもの、あるいは今のAIをめぐる変化がアプリストア的なゲートウェイ的な影響力まで持ち得ることになっていくのかどうかという辺りをよく見ながら考えていければと思っておりますので、引き続き最新の動き、あるいはマーケットの動向についてはまた教えていただければと思っております。

漏れている部分がたくさんあるかもしれませんが、私からは以上でございます。

○依田座長

ありがとうございました。

では、お時間も押しておりますので、次の課題に進みます。次の課題は、公正取引委員会からモバイルOS等に関する実態調査報告書について30分ほどで御説明をいただいて、その後、もしお時間が残っているようであれば、質疑応答いたします。

では、公正取引委員会の事務局からの御説明をお願いいたします。

○公取委デジタル室

公正取引委員会のデジタル市場企画調査室長の稲葉と申します。本日はどうぞよろしく

お願いいたします。

それでは、私から早速、先週2月9日になりますが、公正取引委員会が公表いたしました「モバイルOS等の実態調査報告書」について説明をさせていただきたいと思っております。本日のワーキング前半部分の総論の御議論の中でも、今後、我々のこの実態調査の結果を踏まえてさらに検討されていくといったお話もありましたし、また、これまでのワーキングの中でも特に事業者向けのアンケート調査や消費者向けのアンケート調査といったアンケートの調査結果を踏まえてさらに検討を深めていくとされていた論点も幾つかあったと認識しておりますので、本日はこのアンケート調査の結果も可能な限り御紹介しながら、我々の調査結果について説明をさせていただきます。

まず、スライドの1ページ目になりますが、今回の調査の趣旨ですが、こちらのワーキングで御議論いただいているものと全く同じ問題意識を持ちまして、このデジタル社会において強い顧客接点を持っているスマホの上に形成されたモバイル・エコシステムにおいて、競争上のどういった問題があるのかということ、我々競争当局の立場として、市場における競争の状況を分析・評価しまして、また、それに基づいて今後の必要な対応について提言をまとめております。

調査の対象としましては、スライドの4ページ目になりますが、御案内のとおりこの4つのレイヤーから成りますいわゆるモバイル・エコシステムを調査の対象としておりまして、調査の大きな視点として2つございます。

1つ目が、下から2つ目のモバイルOS、それからその上のアプリストアをはじめとしますアプリ流通サービス、この2つの市場における競争の状況はどのようになっているのかという点。結論から申し上げますと、様々な観点から評価・検証しておりますが、Apple、Googleによる寡占的な状態で、この2つの市場においては十分な競争が働いていないという評価を公正取引委員会としてもしております。

それから、調査の2つ目の大きな視点としまして、一番上のアプリ市場は、Google、Appleが提供するアプリのほかにも、その他ベンダーとありますように、サードパーティーのアプリベンダーが提供する多くのアプリが提供される中でGoogle、Appleとの間で一定の競争が行われていますが、こういった中で、先ほどの十分な競争が働いていないという評価をいたしました例えばアプリ流通サービス市場におけるAppStoreを運営しているという立場を利用して、競合するアプリ、それからこれはアプリ市場だけではなくて例えばスマートウォッチなどのその他の周辺市場も含めて調査・検証しておりますが、そういった競合するアプリや製品、サービスを排除するいわゆる自社優遇によって競合他社を排除しているといった問題があるかどうかといった観点から調査をしております。

1つ目のOSとストアの競争状況の評価に関して簡単に幾つか御紹介いたしますと、まずOSは、現在国内で販売されているスマホのOSというのは基本的にAppleとGoogleが提供しているiOSとAndroidの端末に限られるということで、本日の総論の資料にもありましたが、シェアを見てもみますと、この2社で大体半々程度という状況になっております。

それから、アプリストアに関しましては、よく御案内のとおりかと思いますが、AppleのiPhoneのほうでは、Appleが運営しているAppStore以外のアプリストアが利用できないという状況になっております。

他方で、Android端末ではGoogleが運営していますGoogle Play以外のアプリストアも利用できるという状況にはなっておりますが、我々の消費者向けのアンケート結果を見ますと、特にダウンロード数をベースにしたシェアを出してみたところ、Google Playが97%を超えているという状況でして、圧倒的に他のアプリストアを大きく上回っているような利用状況となっております。

それから、ストア、OSにおける競争の状況についての評価というのを様々な観点からしておりますが、1つだけ御紹介させていただくと、OSについて、ストアも同じようなことが言えるのですが、消費者によるスイッチングという観点について御紹介させていただくと、様々なスイッチングコストが生じておまして、ロックイン効果が働いているということで、併せて関連する消費者向けのアンケート結果も御紹介させていただきますと、現在使用しているスマホの前に直近で使用していたスマホについて、iPhoneユーザーとAndroid端末のユーザーそれぞれに確認したところ、約8割が同じOSが搭載されたスマホを利用していたという調査結果になっております。

また、これはロックイン効果をはかるという観点から、d)のオレンジ色の初めてスマホを買ったという人を除いて見ますと、iOSで88%、Android端末で約97%が同じOSが搭載されたスマホを利用していたという状況になっております。

また、次回スマホを買い替える場合にどういったスマホに買い替えますかという質問についても、iPhoneのユーザーで8割、Android端末で6割のユーザーが同じOSが搭載されたスマホを選ぶと回答しております。

その理由についてですが、御覧いただいているとおり、最も多いのが下から3番目、i)のところにあります現在使用中のOSに使い慣れているというものとか、2つ上のg)Gにありますように、OSが変わってしまうとデータの移し替えなどに手間がかかるということで、こういった消費者アンケートの結果を見ても様々なスイッチングコストが生じていて、ロックイン効果が働いているということが言えるのではないかと考えております。

それから、先ほど調査の視点としてこのスライドで2つ目ということで一番上のアプリ、それからスマートウォッチなどのその他の周辺市場も含めまして、下のアプリストアを運営する、またはOSを提供するという立場を利用して、いわゆる自社優遇行為によって競合他社が排除されてしまうといった問題について、幾つか自社優遇行為を分類して考え方をまとめております。

まず、御覧いただいております資料の16ページ目になりますが、1つ目としてOS提供事業者としての立場を利用したものであるということで、このワーキングでも同じような問題について御議論されていると認識しておりますが、例えばスマホの機能へのアクセスを制限す

るとか、OSのアップデート情報を他社に先駆けて自社のアプリ開発部門にいち早くアクセスさせたりするといった問題について、公取としての評価を行っております。

例えばここにありますように、消費者の声を聞いてみますと、スマートウォッチを買うならスマートフォンと連携しやすいものを選びたいという声が総じて大きかったわけですが、こちらについても消費者向けのアンケート結果を御覧いただきますと、こちらはiPhoneのユーザーでApple Watchを所有している、もしくは今スマートウォッチを使っていないのだけれども、今後購入する場合にApple Watchを購入したいとしているユーザーの人たちにその理由を聞いたものですが、最も多いのがa)のiPhoneとの組合せのほう初期設定が簡単でスムーズだからというもので、約8割のユーザーがこれを選択しており、また、その1つ下のiPhoneとApple Watchの組合せのほうが通信の接続やデータの同期が安定するというユーザーも4割程度という状況になっております。

同じようにAndroid端末と同じくGoogleが提供しますWear OSが搭載されたスマートウォッチについても同様の観点から聞いた調査になりますが、同じように初期設定が簡単でスムーズとか、同期が安定するといったものを選択するユーザーが多い傾向にありまして、ここにまとめておりますように、ユーザーがアプリとか、また、今回はスマートウォッチの消費者アンケートですが、そういったものを選択する際には、スマホとの相性といったところが非常に重視されているということが言えるのではないかと思います。

それから、その横の事業者、これはアプリのベンダーの声ですけれども、サードパーティーのベンダーに比べてGoogle、Appleのほうがスマホの機能へのアクセスが容易なのではないかといった声が多く聞かれたところでして、こちらの事業者向けのアンケートを見てみますと、サードパーティーのベンダーの方たちに、Apple、Googleが提供するアプリのほうがサードパーティーが提供しているアプリと比較して競争上の条件が有利であると感じるケースについて、どういった場合にそういったことを感じるかということを確認したアンケート調査になりますが、OSの機能へのアクセス、それからOSのアップデートというところに関連して申し上げますと、上から2つ目にありますが、半数以上のベンダーが一番上の他の事業者のアプリよりGoogle、AppleのほうがOS諸機能へのアクセスが容易・円滑なのでアプリの機能性が高くなるというものを選択しております。

こういった問題について、独禁法上の考え方としてまとめておりますように、こういった行為によって競合他社の取引機会を減少させる、また、そういった事業者を市場から排除するといった効果が生じるような行為については独禁法上問題となるおそれがあるということで独禁法上の考え方をまとめております。

2つ目の自社優遇行為として、先ほどはOS提供事業者としての立場を利用したものでしたが、今度はストアの運営事業者としての立場を利用したものでして、こちらも同じようにアプリのベンダーからは様々な観点でGoogle、Appleのほうが有利な状況にあるのではないかと、先ほどと同じ事業者向けのアンケートの結果を見てみますと、上から5番目のアプリストアにおける表示、例えばランキング、おすすめ、広告枠などにおい

てGoogle、Appleのほうが優遇されていると考えているベンダーは約3割、手数料負担がないので他の事業者のアプリと比べて安い価格を設定できると考えるベンダーは3割いることが分かります。そのほかにも、上から3番目になりますが、Google、Appleに関しては審査を経る必要がないといったこともサードパーティーのベンダーと比較して有利な点ではないかといった声が聞かれているところです。こういった問題についても同様に独禁法上の考え方をまとめております。

続いて、自社優遇の3つ目として、今度はデータの流用に関する問題でして、事業者の声を聞いてみますと、Google、Appleはサードパーティーベンダーが提供しているアプリから位置情報や購買の履歴といったデータ、それからアプリの審査を行うという立場を利用して、新しいアプリの機能に関する情報をいち早く得られる立場にありますので、そういったものを得た上で自身のアプリ開発のために取得・利用しているのではないかとといった指摘も聞かれるところです。

こういった問題について、このアンケート調査では、そのようなことを思った具体的な経験があるとしたベンダーは5%、具体的な経験はないがそう思ったことがあるというベンダーが17%、合わせると2割強のベンダーが何らかのこういったデータが流用されているのではないかと懸念を持っております。

実際に先ほどと同じアンケート調査でGoogle、Appleのほうの方が有利に感じるというのはどういった場合にそういったことを感じますかという調査の結果を見ましても、例えば下から6番目のアプリのユーザーから得られるデータのみならず、自社OSのユーザーから得られる位置情報などのデータも利用できるということを挙げているベンダーの人たちが半数程度いたという状況になっております。

それから、自社優遇の最後としまして、消費者の合理的な選択に影響を与えるということで、いわゆるプリインストールやデフォルト設定の問題についても考え方を整理しておりますが、消費者がサービスや商品を選択するときに、プリインストール、デフォルト設定というのは消費者の選択における非常に重要な要素になっているということが我々のアンケート調査からも見て取れるのではないかと思います。

例えばこの点、消費者向けのアンケートのアプリのストアのプリインストールについて見てみますと、Googleに関して、Google Playを最も使っているといったユーザーに対してどうしてそれ以外のストアをあまり使わないのかということ聞いたアンケートですが、一番上の8割以上のユーザーが回答していますように、Google Playは最初から端末に入っていたということを挙げています。

それから、今のはアプリストアについてですけれども、次にブラウザについて、最もよく使っているブラウザを利用している理由は何かということ聞いた質問になりますが、こちらは7割弱のユーザーが最初からそのブラウザがスマホにインストールされていたということを挙げておまして、また、ブラウザをそもそも1つしか使っていないというユーザーについて、どうしてそのブラウザを使っている、それ以外のブラウザを利用しない

のかという理由を聞いたものですが、ほかのブラウザにこういった特徴や利点があるのか知らないということを挙げるユーザーが6割程度いたという状況になっております。

同様に、検索エンジンについて見ても、変更したことがあるかどうかということで、検索エンジンを変更したことがあるというユーザーは2割前後程度しかいなかったという状況で、変更したことがない理由としては、約半数が別の検索エンジンへの変更が手間だということを挙げております。

同じようなデフォルトの問題として、最後にボイスアシスタントについても同様に聞いていますが、iPhoneユーザーでSiriを使っている人、それからAndroid端末でGoogle Assistantを使っている人についてその理由を聞いたところ、6割から7割のユーザーの人たちがそのボイスアシスタントが最初から搭載されていたということを理由に挙げています。

同じく事業者向けのアンケートを見ても、どういう場合にサードパーティーのアプリがGoogle、Appleが提供するアプリと比較して不利であると思うか、Google、Appleのほうがどういう場合に有利であると感じるかという先ほど来御覧いただいている調査結果ですが、最も多くのサードパーティーベンダーが上から4つ目のプリインストールされているところをこのアンケート調査で回答しているという状況でございます。これについても同様に独禁法上の考え方を整理しております。

それからもう一点、今、自社優遇について幾つか分類して御紹介をしましたが、手数料の問題についても、我々の調査を通じてアプリのベンダーからは非常に根強い不満の声が多く聞かれたところでした。こちらについて中ほどに独禁法上の考え方として書いてございますように、例えば①にあるように、高額な手数料がコストとなってアプリの価格にそのコストが上乗せされることによってそのアプリやコンテンツの価格も高額になってしまうということで消費者との取引が妨害されて、そのアプリベンダーの取引機会が減少してしまうといった場合には独禁法上問題となるという考え方を示しております。同時に、一番下にありますように、そもそも先ほど申し上げたようにこのアプリストアの市場においては競争が十分に働いていないという状況ですので、手数料の水準が市場機能、競争によって低下することは期待できないということで、後で詳しく御説明しますが、例えばアプリをダウンロードするために必要な代替的な流通経路を確保するといった、より競争を活性化させていくための対応が重要になってくるのではないかとということで考え方を整理しております。

ここから具体的なルール整備も見据えた競争政策上の観点からの提言になりますが、先ほど来申し上げていますアプリストアを中心とするアプリ流通サービス市場、それからモバイルOS市場の2つの市場については、そもそも競争が十分に働いていないということで、市場への参入の余地を拡大するといった方策などによって競争を活性化させていくといった対応が必要ではないかという点。

それからもう一つ、アプリ市場、それからスマートウォッチなどを含めた周辺市場につ

いては一定の競争が行われているという状況がありますので、仮にそういった競争制限的な行為が行われた場合には、先ほど御紹介したような独禁法上問題となるおそれがあるという考え方を整理しているように、独禁法の執行によってこの違反行為を排除するといったこともできるのですが、「しかし」というところに書いてございますように、また、このワーキングでも昨年から御議論いただいておりますように、この独禁法の執行によって正式に処分をして違反行為を排除するといったことをしようとすると、市場画定や競争上の弊害の立証に非常に時間がかかるという点。

また、このモバイル・エコシステムに関しては特にセキュリティーの確保やプライバシー保護といった観点の検証も必要になってくるわけですが、それには多大な検証作業を要するというので、独禁法を執行しようとすると最終的な結論を得るまでに相当の時間を要するという点なので、こういった問題行為を未然に防止するとともに、問題となり得る行為の改善を促すような方向で独禁法の執行による対応を補完していくという対応が有効なのではないかということです。

具体的には、一番下に3つ挙げていますように、1つ目が自社優遇行為を防止するという観点、2つ目が競争が十分行われていないOS市場、それからアプリストアを中心とするアプリ流通サービス市場における健全な競争環境を確保するという視点、3つ目としてルールメイキングに係る公正さを確保するといった3つの視点からの対応が必要なのではないかということで、2つ目の矢羽根のところに書いていますように、その実効性を確保するために必要な範囲で法律による制度整備により担保することが有効なのではないかということで、今般、提言をさせていただきます。

先ほど挙げた自社優遇行為の防止、競争環境確保、ルールメイキングの公正さの確保の3つについて、各論を幾つか御紹介させていただくと、まず1つ目の自社優遇行為の防止は先ほど4つの観点から分類をして御紹介しましたが、それぞれについて自社優遇行為が行われないようにイコールフットイングを確保していくという視点が重要なのではないかと、(1)にありますように、OSの機能、それからアップデート情報へのアクセスに関しては、例えば①にあるように、自社と同様の機能にアクセスを許可するといったこと。

それから2番目に、アプリのストアを運営する立場を利用した自社優遇行為の防止のためには、ここに挙げていますような様々な観点からイコールフットイングの確保が重要ではないかということで、特に④に挙げていますように、GoogleやAppleが提供するアプリ内課金システム以外のシステムの利用ができるようにし、それが併用または選択可能にするといったことが重要ではないかということでまとめております。

この点に関連して、事業者向けのアンケート結果について簡単に御紹介いたしますと、まず、サードパーティーのベンダーの回答者のうち手数料を負担している人たちはどれぐらいかということで、今回のこの調査に御回答いただいた方たちの中では、一番左のピンク色のところが30%、その隣のブルーのところが15%ということですが、手数料を負担

していたというのが4割強ぐらいになっているところです。そして、この手数料の負担をしているというベンダーの方たちに、先ほどのアプリ内課金の決済方法について、ほかの決済方法を使うことができるようになったら、そういったほかの決済方法も使ってみたいですかということ聞いたアンケートになりますが、結果としては6割のベンダーがほかの決済方法も使ってみたいと。その理由として最も多かったのが、一番上の9割のベンダーが手数料を低く抑えたいためだということをお返答しております。

こういったことを踏まえましても、先ほどのアプリ内課金システムの拘束というものを禁止するなり、そういったことによって他の決済手段を使えるようにしていくといったことが重要なのではないかと考えております。

3点目として、今度はデータの流用に関することですが、1つ目に書いてございますように、こういったデータに関しては競合する自社のアプリなどの開発には利用しないといったこと。

それから、最後の4番目になりますが、消費者におけるアプリ、サービスの選択に係るイコールフットィングということで、これは先ほどのプリインストールやデフォルト設定に関連したものになりますが、1つ目にございますように、消費者が必要に応じて、また、その希望に応じてアプリを切り替えるということについて制限を行わない、また、より消費者が自主的かつ合理的に選択をしていくことができるようにという観点から、アプリの選択画面の表示といったことも重要なのではないかと②のところに書いてございます。

この点については、消費者アンケートのほうでも、まずブラウザについて、例えばスマホを購入して最初にスマホが起動したときに幾つかのブラウザとその特徴が表示されて、その中からホーム画面に設置されるブラウザを自分で選択できるという画面が表示されることを望むかどうかということで、半数弱の消費者の人たちがそういった選択画面が表示されるほうがよいと回答しております。

同様に、検索エンジンについても選択画面が表示されて、自分でその特徴を理解した上で選べるようになるという回答しているユーザーがこちらでも4割から4割強程度いたという状況になっておりますので、こういったことを踏まえましても、選択画面の表示というのは一つの有効な手段になってくるのではないかと考えております。

それから、2つ目のそもそも競争が十分に働いていないOS市場、それからアプリ流通サービス市場における健全な競争環境の確保ということで、1つだけ御紹介いたしますと、潜在的な参入圧力を向上させるということで③のところに書いてありますが、セキュリティー確保、プライバシー保護といった観点から問題がない場合には、自社のアプリストアを経由するか否かを問わずアプリストアを含むアプリをダウンロード可能にするということで、アプリのダウンロードについて代替的な流通経路を確保していくことが重要ではないかと考えております。

こちらに関連する消費者向けのアンケートを御紹介しますと、そもそも今、iPhoneで

はAppStoreしか使えないわけですが、仮にそれ以外のストアも使えるようになった場合、どういった条件であれば使ってみたいかという質問について、安いならということも挙げるユーザーも多かったのですが、セキュリティーが守られるなら利用したいというユーザーが最も多かったということから、このワーキングでも御議論いただいていると承知していますが、このセキュリティー確保、プライバシー保護といった要請とのバランスをしっかりと取りつつ、こういった代替的な流通経路を設けていくという観点が重要ではないかと考えております。

それから、最後になりますが、3点目のルールメイキングに係る公正さの確保については、ルール、特に規約の変更について事前に通知するとか、十分な説明を行う、また、十分な猶予期間を設けた上で新しいルールを適用していくといったことが重要なのではないかと考えております。

以上、こういった提言を我々公正取引委員会として今回まとめさせていただいたところですが、今後、このデジタル市場競争会議のほうでも具体的なルール整備に向けた検討がさらに深められていくということかと理解しておりますので、我々公正取引委員会としても引き続きよく連携させていただきたいと思っております。

説明は以上になります。

○依田座長

どうもありがとうございました。

お時間が限られておりますが、どなたかただいまの公取様の御発表に御質問があれば、挙手をお願いできますか。

私のほうから、3月10日の公取様の懇談会でも似たようなこととお話しさせていただこうとは思いますが、今日も増島議員が哲学という言葉を使われまして、あと、小林様がプライバシー、セキュリティーの観点から競争政策にどうつなぐかということ論じられていたのですが、その観点は非常に重要で、競争政策の起点になる消費者主権という問題と、あと消費者政策側で位置づけをされていたプライバシー権というのをつなぐような新しい競争政策というのをバックボーンとして考案していただきたいなと思っております。公取様でサードパーティー事業者アンケートと消費者アンケートを非常に織り交ぜながら迫ろうとしていたのはまさにその現れであったなと高く評価しております。

競争当局が競争政策の観点から事業者としてAppleやGoogleを指定して、またそれがモバイルOSというレイヤーでその禁止行為を定めて事前規制を設けるとするのは、従来型の独禁政策でもなければいわゆる公益事業規制でもない、新しい第3の経済政策となっていくかと思っております。

それを進めるときに一番重要な点は、我々のデジタル市場競争会議も公取様のほうも、国民視点で理解を得ることで、この自社優遇問題がApple、Googleと国内のサードパーティーの対立問題になってしまっていて、消費者から見ると関係ない、望んでいるわけではないという非当事者意識を持たせないことが重要だと思っております。

今日も何度か議員の先生がみんなおっしゃったように、エンフォースメント能力を高めて、立証責任のボールというものをApple、Google様のような事業者側のほうに持たせるためにも、新しい強いバックボーンがないと、そんな立証責任は我々は追い切れないということ返されてくると思っております。

近年、基本権としての自己情報コントロール権の立場からもう少し派生していった、適正な自己情報の取扱いを受ける権利のような見解が学会から出ていて、限定合理的な考え方で事前同意が形骸化してしまいがちな中において、適正な取扱いを受ける権利を消費者側が持つ。それに対してプラットフォーム側がデータ、プライバシーの適正利用に対して公的な説明責任を負うということバックボーンとして持つことが必要ではないかなとは思っております。

Google、Appleというのは自社の立場を擁護するためにプライバシー、セキュリティの確保が重要だという形で言い逃れをしてくるので、そういう形の逃げ道を許さないことも重要なことと思っております。

今日、上野山議員が出してくれたように、ChatGPTのようなひょっとしたら従来のモバイルOSレイヤーの覇権を揺るがすような技術が出てきたときに、キラーアプリケーション等を通じてそのイノベーションの芽がつかれないような観点を持って、サードパーティーの積極的な競争参加が最終的には消費者利益にかなうのだという強いロジックをぜひ公取様に進めていただきたいと思うし、今日の御発表はそういった趣旨にかなっていたなと心強く思いましたので、ぜひ今後もその方向で進めていただければと思います。

ちょっと長く話してしまったのですが、先生方、議員方のほうで公取様の御発表に対して何か御意見はございませんか。

小林様、お願いいたします。

○小林オブザーバー

今、依田座長からもお話があった、セキュリティなりプライバシーの確保というのはとても重要で、実は昨日も曾我部先生と話をしていたのですけれども、欧州ではそれを基本的には守ってもらう、保護するというを前提にプライバシーバイデザインのような議論も出てきていると受け止めております。

その上で、今回、公取様の御発表でとても印象的だったのが、報告書別紙2の消費者アンケートで出てきている12ページに、iOSユーザーにどのようなアプリストアだったら使いたいですかというところで一番高かったのがセキュリティが守られるなら利用したいというところだったというのは、価格よりもこちらを消費者自身が重視しているのだというところで、改めてこの部分が重要だということを数字上でお示しされたのはすごくすばらしいデータだなと思いました。

もしあればなのですけれども、これはiOSユーザーだけなのですけれども、同じようにAndroidユーザーにもこの質問をされているのであれば、ちょっと今見た限りでは見当たらなかったもので、そこについて、もし数字があるのでしたら、御案内いただけないでしよ

うか。

○依田座長

お願いいたします。

○公取委デジタル室

御質問どうもありがとうございました。

結論から申し上げますと、Androidユーザーに対して同じような質問を行っておりません
でして、こちらはあくまでも今現状、アプリストアが1択になってしまっているiPhone
のユーザーに対して質問をしたというものになってございます。

○依田座長

ありがとうございました。

いかがでございましょう。時間がもう5分程度残っておりますのでぎりぎりまで質疑応
答を続けられればと思いますが、議員の皆様、何か御意見がございましたら、感想でも結
構ですので、どうぞお願いします。

増島様、お願いいたします。

○増島議員

純粋な感想になるのですけれども、我々は、OSレイヤー全体だったつもりではあった
のですが、モバイルOSについて非常にインテンシブに検討してまいったわけですけれど
も、調査など、いろいろなところでなかなか情報が取れるファンクションというのは必ず
しも十分ではないという中で、公取さんがこういう形で機能を果たしていただいて、同じ
方向を向いていただいて、立派な報告書を書いていただいたのは本当にありがたいことだ
と思っております。

同時に、制度をつくるに当たってこういう対策が取りたいなと思うものがあるのですけ
れども、公取さんのところでこれをやっていただくには結構現実問題として難しいとい
うのもいっぱい見えているみたいなのがあって、こういうものがどうにかなるようなメカ
ニズムもぜひ公取さんと一緒にであればできたりしないのかなと少し夢を見てしまった
という感想を持ちました。

ありがとうございます。

○依田座長

どうぞお時間の許す限りで、ほかの議員の皆様、何かございましたら、挙手をお願いし
ます。

山田様、どうぞ。

○山田議員

ありがとうございます。

大きな質問ではないのですけれども、欧州はモバイルOSに絞っていないのですけれども、
新しい法制で完全にDGCompがやっていて、今、人も集めているという状況にあるわけな
のですけれども、この新しいモバイルOSの運用に対して、公取のほうで運用にどのぐら

い限界があるのかとか、その辺の体制みたいなことで今の時点で何かコメントがあれば、伺いたいなと思いました。

○公取委デジタル室

まさに新しいルールがつくられた場合に、それをどの当局ないし機関が担っていくかということも含めて、これからこのワーキングで御議論いただくという段階にあるとは承知していますが、その上でということになりますけれども、仮に公正取引委員会でこういった新しいルールを担ってそれを運用していくという場合には、キャパシティーの問題というのは少なからずあるかと思っております、それは山田先生から御指摘いただいたような数の問題、量的な問題もそうですし、また、同時に質的な面でのキャパシティーの強化というのにも必要になっていくのではないかと思っております。

これまでもデジタル市場企画調査室においてデジタルアナリストということで、非常勤ではありますが、デジタル分野の専門家が組織の一員として一緒に協働していくことは既にやってきているところでありますが、特にこのモバイル・エコシステムに関しては、セキュリティー、プライバシーなど、先ほども多くの先生から御指摘がありましたが、そういった点の検証なども必要になってくるということを考えますと、そういった分野の知見なども今後組織として十分に確保していくといったことで、質、量の両面からキャパシティーの強化ということが必要になっていくのではないかなと思っております。

○依田座長

ありがとうございました。

では、今手が挙がっている伊永議員、川濱議員までといたします。

伊永議員、どうぞお願いします。

○伊永議員

ありがとうございます。

今回の実態報告書は我々が想定していたとおりの内容になっておりますので、それに関してはあまり質問はないのですが、一点、モバイル・エコシステムとクラウドとの関係をお聞きします。

これまで公正取引委員会はクラウドに関する報告書も出されておりますし、今回、モバイル・エコシステムにおけるスイッチングの難しさ、AppleとGoogle間の切換えの問題ですけれども、その際に、ユーザーが使っているクラウドというのも一因になっているような気もしましたので、その辺りのモバイル・エコシステムにおけるクラウドとの関係について現在分かるようなことがあれば、教えていただければと思います。

以上です。

○公取委デジタル室

御質問ありがとうございました。

端的に申し上げますと、我々はあまりその関係は今回の調査とこれまでの調査も含めて

あまり調べていないということで、昨年公表したクラウドの実態調査はどちらかというところビジネスユーザーを主に対象にして調査をしていたものであるのに対して、今般のモバイル・エコシステムのほうは、一般の消費者、ユーザーを対象にしているということもありまして、そのクラウドとのつながりというのは、今回の調査ではあまり調査をしてこなかったという状況でございます。

○伊永議員

ありがとうございました。

もし可能であれば、引き続きその辺りも調査対象の中に入れていただければと思います。

○依田座長

ありがとうございます。

川濱先生、先ほど手が挙がっておられましたので、よかったら最後にお問い合わせできますか。

○川濱議員

私は質問というよりも感想という形で言いたいと思います。

この前、別の機会に詳しい報告を読みましたが、我々のワーキングとの関係で言いますと、もう既に皆様が進んでお分かりのように、我々が考えている方向に関してそれをサポートするエビデンスをたくさん調査していただいたという印象でございます。

同時にもう一つ重要なのは、競争政策の観点からで、独禁法の観点からの問題というのは独禁法を粛々と適用すればいいだけの話ですけれども、当然のことながら、独禁法の中にも競争政策みたいなものがビルトインされていて、独占状態の規定というのはまさに状況が悪化した場合における追加的な改善措置だろう。

今回の問題の御指摘というのは、まさに今の市場の状況では何らかの積極的な是正措置なしには改善できないというところがあるのだろう。AppStoreの大々的なアプリ流通経路の設定の問題というのは、違反行為かどうかということの側面とともに、そのような措置を講じるならば、現在我々が考えている大きな弊害が是正されるという点において、また、独占状態の規定があるように悪化した状況下においてはそのような是正措置を国家が取ることができるということから、そのような形での視点というのもあり得るといって読ませていただきました。

この問題というのはまさに公正取引委員会の目から見ても追加的な措置が必要であるということの具体的な証拠を集めていただいたのだなという形で理解いたしました。

もちろんこれに対してさらに御質問をし出すと切りがないところがありますので、雑駁な感想ですけれども、そういった印象でございます。どうもありがとうございました。

○依田座長

どうもありがとうございました。

では、お時間になりましたので、今日の御議論はここまでいたします。

最後に、事務局から御連絡をお願いいたします。

○成田審議官

本日も長時間御議論いただきまして、ありがとうございました。

この後、次回の御予定もいただいておりますけれども、なるべく早く御連絡できればと思いますので、追って御連絡いたします。

私からは以上でございます。

○依田座長

ありがとうございます。

それでは、以上をもちまして、本日のワーキングを終了いたします。どうもありがとうございました。