

第２２２回 独占禁止懇話会の議事概要の公表について

令和４年１２月１５日

公正取引委員会

公正取引委員会は、経済社会の変化に即応して競争政策を有効かつ適切に推進するため、広く各界の有識者と意見交換し、併せて競争政策の一層の理解を求めることを目的として、独占禁止懇話会を開催しています。

以下のとおり、第２２２回独占禁止懇話会を開催しました。会員から示された主な意見・質問の概要は別紙のとおりです。

１ 日時 令和４年１１月８日（火）１０時００分～１２時００分

２ 場所 公正取引委員会 大会議室
（一部の会員については、オンライン方式で参加）

３ 議題

- 最近におけるデジタル分野の企業結合審査への対応及び令和３年度における主要な企業結合事例について
- クラウドサービス分野の取引実態に関する報告書について
- クレジットカードの取引に関する実態調査について
- ソフトウェア業の下請取引等に関する実態調査報告書について
- 適正な価格転嫁の実現に向けた取組

４ 議事概要

各議題について、事務総局から説明を行い、会員から、大要別紙のとおり、意見・質問が出された。

参考

独占禁止懇話会の最近の開催状況・配布資料等については下記から御覧ください。

https://www.jftc.go.jp/soshiki/kyotsukoukai/kenkyukai/dk-kondan/kaisai_r2.html

問い合わせ先 公正取引委員会事務総局経済取引局総務課

電話 ０３－３５８１－５４７６（直通）

ホームページ <https://www.jftc.go.jp/>

(「○」は会員の発言、「→」は公正取引委員会の応答)

1 最近におけるデジタル分野の企業結合審査への対応及び令和3年度における主要な企業結合事例について

○ 競争の実質的制限の有無の判断は、集中度とHHIだけで行っているのか。競争の実質的制限の判断基準を教えてください。

→ 競争の実質的制限について、集中度とHHIだけで判断しているわけではなく、様々な要素を総合的に考慮している。一定の取引分野を画定し、企業結合後のHHIとその増分を算出し、これが一定の基準に該当する場合には、通常、競争を実質的に制限することとはならないと判断している。この基準をセーフハーバーと呼んでいるが、セーフハーバー基準に該当しない場合には、当事会社グループの地位、輸入、参入、隣接市場からの競争圧力、需要者からの競争圧力といった要素を検討し、これらを総合的に考慮して競争の実質的制限の有無を判断している。そのため、シェアが高いことだけをもって企業結合が認められないということではなく、様々な要素を検討する。例えば、需要者からの競争圧力についていえば、需要者にとって取引先の変更が容易であって、当事会社グループに対して価格交渉力があるといったような場合には、当事会社が自由に価格をコントロールできないといえる。

○ 第1次審査でも個別案件に係る意見の募集をしているが、どの程度の数の意見が述べられているのか、また、その意見はどのような立場の者から寄せられているのか。

また、内部文書の活用については外国では活発に行われており、我が国でも内部文書の活用の検討を始めたとのことだが、実際の企業結合審査にはどの程度役に立っているのか。

さらに、国内売上高が届出基準に満たない企業結合について、公正取引委員会に相談することが望ましいという指針があるが、当事会社からの相談が多いのか、それとも公正取引委員会が何らかの形で探知して審査を始めたものが多いのか。

→ まず、意見募集については、一般的な傾向として一定数の意見が集まる状況にある。また、競争者や需要者、一般消費者も含めて、幅広い層から回答を得られることが多い。

次に、当委員会の審査で内部文書がどの程度役に立っているのかについて具体的に申し上げることは難しいが、例えば、SNS業界においてどの事業者とどの事業者が競争しているのかの明確な線引きが難しいような際に、当該業種に最も詳しい当事会社の内部文書を確認することによって参考となる情報が得られる場合は多く、少なくともその後の検討及び証拠収集を行っていく上での端緒にはなり得る。もちろん、当該内部文書をそのまま証拠とできるか、できるとしてそのみに依拠してよいかについては案件によって様々だと思うが、企業結合審査において非常に役に立っていると考えている。

最後に、届出要件に満たない案件については、当委員会から接触する場合もあれば、当事会社から接触がある場合もある。

2 クラウドサービス分野の取引実態に関する報告書について

○ クラウドサービスは、サーバーを中心とした設備事業というイメージだったが、説明によると、電子商取引の仲介や検索エンジンサービス提供などのデジタルプラットフォームの典型的なサービスと似ている部分もあるように思えた。この点、資料でも「提供するサービスの幅広さによる競争力」や「間接ネットワーク効果」という、正にデジタルプラットフォームの文脈でよく使われる言葉が用いられており、また、競争制限的な行為についても「自社優遇」、「同等性条件」、「売買データを活用したマーケティング」といったデジタルプラットフォームの文脈で出てくる問題が多いように感じる。そのため、クラウドサービスとデジタルプラットフォームサービスを比較した際の共通点や相違点を教えていただきたい。

また、クラウドサービスモデルによる3つの分類があるところ、この報告書では IaaS と PaaS の2つは調べた一方で、SaaS は対象になっていない。SaaS は利用者がインフラからアプリケーションまで全部依存することになると思われ、その依存性の中で優越的地位の濫用等が生じ得るように思うが、なぜ取り上げなかったのか。

→ 2点目の質問について、本件調査では、サーバーやストレージといったいわゆるインフラ部分と SaaS と IaaS の中間にあるいわゆるミドルウェアリソース部分がクラウドサービス事業者の事業活動の基盤になっているという点に着目し、IaaS と PaaS という2つのクラウドサービスを主な対象としている。他方で、ソフトウェア、アプリケーションといった SaaS に関しても競争上の問題は起こり得ることから、報告書においてもワープロソフトとウェブ会議システムといった異なるソフトウェアやアプリケーションの抱き合わせ販売について取り上げるなどしている。

その上で1点目の質問のクラウドサービスとデジタルプラットフォームサービスとの異同については、クラウドサービスのインフラ部分は設備事業という性質が大きいためサービス等の「場」を提供するデジタルプラットフォームサービスとは異なるが、他方で、インフラの提供においては規模の経済のようなデジタルプラットフォームサービスと同じ特徴もみられる。また、自社優遇に関連して、クラウド提供事業者が運営するマーケットプレイスにおいてサードパーティーのものを含めてソフトウェアの提供が行われており、こういった点はアプリストアやオンラインモールといったいわゆるデジタルプラットフォームサービスの一つとみることができるのではないかと考えている。

○ クラウドサービスの末端は消費者が利用するものと考えられ、個人情報も多く存在していると思われる。事業者間の契約で個人情報の使用範囲は守られていると思うが、今後も漏えいや不適切な利用などがなく、安心して個人情報の提供が行える環境を強化していただきたい。

また、価格面について、先日、為替の影響を理由に一部の大手プラットフォーム事業者がアプリ事業者に対して、短期間に一斉に値上げを行ったという報道があった。こういった動きが消費者の負担として跳ね返ってくるといことも考えられ、このような場合に優越的地位の濫用等が起こらないようにも注意していただきたい。

→ 本件は主にビジネスユーザー向けのクラウドサービスについて行った調査であるため、消費者との取引に着目した調査を行っていないが、クラウド上に保存されたデータにクラウド

提供事業者がアクセスして、自社の事業に活用するといった懸念がユーザー側から聞かれたところであり、こういった不当な使用があった場合には独占禁止法上問題となるおそれがあると整理しているところである。この点、御指摘の消費者との取引の観点では、過去に実施したデジタル広告の取引実態調査の中で、令和元年に策定したガイドラインに沿って、優越的地位の濫用の観点からの考え方をまとめている。

また、価格面の御指摘はアプリストアに関するものだと思うが、当委員会でも３年ほど前にアプリストアに関する実態調査を実施し、また、現在もスマートフォンのモバイル OS とアプリストアも含めたいわゆるモバイルエコシステムを通じた競争上の問題について実態調査を進めているところであり、引き続きよく注視してまいりたい。

○ クラウドサービスがいわゆるデジタルプラットフォームサービスに値するかどうかについては、以前から関心を持っていたところ、キーポイントは間接ネットワーク効果がどの程度強い点という点であり、例えばデジタルプラットフォーム取引透明化法やその定義を準用している取引デジタルプラットフォーム消費者利益保護法は、間接ネットワーク効果が働く両面市場かどうかをもってデジタルプラットフォームの定義としている。このような他法令の定義とすり合わせをしておく整理がよくなるのではないか。

→ クラウドサービスのインフラ部分の提供については、デジタルプラットフォーム取引透明化法等における定義には該当しにくいと考えているが、他方で、欧州のデジタル市場法ではクラウドサービスも規制対象であるコアプラットフォームサービスの一つと位置付けられている。引き続き、関係府省とも連携しながら、競争上の問題に対応してまいりたい。

○ 欧州はもう少し踏み込んだ形の政策になっている印象を持っている。具体的には、一つのクラウドサービスから他に移る際に、全てをフリーにするわけではなく、特定のクラウドサービスへの互換性を強めたり、壁を作るといったこともできるようであり、欧州のクラウド提供者を保護するために当該事業者への乗換えを簡単にするという視点であると認識している。その場合、例えば米国の事業者から欧州の事業者への乗換えはできるが、他の米国の事業者には乗換えができないとすると、踏み込んだ競争政策といえるのではないかと思う。日本の場合、どの事業者に対してもスイッチングが簡単になるようにするという方針にとどまるべきと考えているのか。

→ 主に経済安全保障の観点からの御指摘と理解するが、当委員会のような競争当局としては一義的には競争政策の観点から調査・提言を行っている。政府内では経済安全保障の観点からもクラウドサービスに関して議論がされていることは承知しており、引き続き関係府省とも連携してまいりたいが、スイッチングコストを下げたクラウドサービスを切り替えやすくするという当委員会の提言については、経済安全保障の観点から各事業者において対応の必要が生じた場合に対応しやすくなることにも資すると認識している。

○ 一般の企業ではスキルを持った人材を探すことはハードルが高く、それだけのスキルを持った人材は賃金が高い海外企業に行ってしまう状況にある。そのため、なるべく自社育成を

しなければいけないが、関係府省に対し、データ人材の育成や今話題のリスクリングといった観点で背中を押すような御提言をしていただけると有り難い。

また、最近の世界経済の縮小の動きがあり、それに伴って GAFA 全体でもサービスの縮小の動きが出ている。こういった今までと違った動きが今後の競争政策にどのように影響するとお考えなのか、御意見を伺いたい。

→ まず、人材育成の点は正に御指摘のとおりであり、過去に当委員会が行政庁におけるベンダーロックインの問題を調査した際も、人材や体制面の対応も必要であるといったことを提言したところである。デジタル人材は日本全体で非常に不足しており、各企業での対応も難しい面があると思うが、まずリテラシーを高めた上で対応していくという観点が重要であり、関係府省とも引き続き連携しながら進めてまいりたい。

また、GAFA は一部のサービスを縮小する一方で他のサービスを拡大することもあるため、引き続きデジタルプラットフォームが経済に与える影響が非常に大きいという状況は大きく変わらないと思われ、これからも競争上の問題が生じないか注視してまいりたい。

3 クレジットカードの取引に関する実態調査について

○ キャッシュレス決済拡大のネックの一つは加盟店手数料が高いことであり、その一因としてインターチェンジフィーが高いことが挙げられ、その一因が標準料率が公開されていないという関係性にあるため、今回の調査が行われたものと理解している。標準料率の公開は一步前進だとは思いますが、それだけで加盟店手数料が下がるのか。例えば、カテゴリー2の国際ブランドは標準料率を設定していないと思うが、一般にはカテゴリー2の特定の国際ブランドの加盟店手数料は高いといわれている。また、イシュアとアクワイアラが同じクレジットカード会社である場合には、インターチェンジフィーは発生しない。このような状況で、標準料率と加盟店手数料のつながりがよく分からないと感じる。

また、標準料率の公開を義務付けている国が欧州を中心にあると思うが、米国はそのような義務付けがないにもかかわらず標準料率が公開されており、さらに、欧州や米国以外でも60を超える国で国際ブランドの標準料率が公開されているとのことであり、その経緯を御教示いただきたい。

→ カテゴリー2に該当する特定の国際ブランドの加盟店手数料が高いという指摘が一般的になされている点は承知しているが、カテゴリー2の国際ブランドについては国際ブランド自身がアクワイアラを兼ねており、イシュアと個別に交渉して手数料を決定しているため、標準料率を設定する必要がない。このようなカテゴリー2の国際ブランドに対しては、今後、平均料率の公開を求めていくことになる。また、イシュアとアクワイアラが同一の場合であるオンアス取引では、インターチェンジフィーは発生しないが、今回の調査によると、アクワイアラは、イシュアとアクワイアラが異なるオフアス取引とオンアス取引の場合で分けて加盟店手数料を設定していないため、インターチェンジフィーの公開による効果がオフアス取引の方で働くことで、オンアス取引の加盟店手数料も下がるのではないかと考えている。そして、なぜインターチェンジフィーを公開したら加盟店手数料が下がるのかという点につ

いては、加盟店とアクワイアラの間で交渉が行われて決定されるべき部分と、国際ブランドとクレジットカード会社の間で交渉がなされるべき部分を明確に分けることによって、双方の交渉が促進するのではないかというのが基本的な考え方である。

次に、海外の事情については詳しく把握できていないが、標準料率の公開が行われている多くの国において法律上の義務付けがあると理解している。米国は御指摘のとおりそのような規制がないにもかかわらず公開がされているが、その事情等については把握していない。

- キャッシュレス決済が増加していく中で、クレジットカードの利用も当然増加している。手数料は加盟店の負担になっているが、間接的に消費者にも影響しているものと思っている。そのため、このような調査を通じてクレジットカードの手数料の問題が注目され、競争が働くようにするということは非常に重要だと思う。引き続き利用が増えていくと思われるため、クレジットカードの手数料に着目した調査、研究、監視等を今後も是非行っていただきたい。
- また、クレジットカードの利用の中で心配されているのが情報の管理・抜き取りであり、情報保護の取組や啓発について、是非消費者庁とも連携して進めていただきたい。
- 今後もクレジットカードの取引について、加盟店手数料や取引高などについてしっかり監視してまいりたい。

4 ソフトウェア業の下請取引等に関する実態調査報告書について

- 多重下請構造がソフトウェア業以外の業種にも存在しており、今後、これらも点検をしていくという方向性について大変心強く思っている。大幅な円安によって国内へ製造拠点を戻そうという相談が、中小企業の中でも出てきている。ただ、経営者の中には、以前、日本で製造していた時と同じような下請構造の中に入ることを前提に、いい品質の製品をスピーディに安く届けことが自社の強みだと発言をする者がおり、大変気になっている。自社でデジタルデータを持っていないために、なかなか自社の力が発揮できないのではないかと考えており、円安で国内へ回帰した際に、多重下請構造に組み入れられることなく、新しい成長が日本で行えるようにできればと考えている。これからの中小企業経営は、自社の実力をデータで把握するという、いわゆる「データドリブン経営」が大切であり、このようなメッセージも是非、下請取引の実態調査と合わせてPRをしていただけると有り難い。
- 中小企業の生産性向上は取引適正化の取組とも表裏一体だと思っており、御指摘の点も踏まえて引き続き中小企業庁とも連携を取りつつ、取り組んでまいりたい。

5 適正な価格転嫁の実現に向けた取組

- 現在の物価の上昇に伴う労務費、原材料費、エネルギーコストの上昇が適切に価格転嫁されることは大切であり、しっかり取り組んでいただきたいが、それに便乗した不当な値上げも十分に注視していただきたい。

6 その他

○ プロパンガスの無償配管問題は、不公正な取引として独占禁止法上の問題があるのではないかと考えており、実態の解明を含めて取り組んでいただきたい。特に賃貸住宅において、建設時に建設会社、不動産会社、オーナー等がプロパンガス業者にガス事業とは直接関係ないものも含めた過大な投資を要請し、それが後々ガス料金に上乗せされる事例が、北海道の消費者団体等の調査により明らかになっている。この点については、経済産業省と国土交通省で取組が始まっていると承知しているが、事業者間の力関係や業界内の暗黙のルールが影響していると考えられ、このような不公正な取引によって生じる経済的な負担が最終的にはガス料金に含められ、料金の不透明性にもつながっている。これは消費者保護の観点から非常に問題だと思うので、是非、公正取引の観点から注視していただきたい。

また、電力について、特定の大手電力事業者において、発電会社の卸電力を自社系列の電力小売事業者に独占的に利用させており、他の新電力事業者との間で不公正な条件になっていないか調査が必要ではないかと思う。2016年に電力小売が自由化され、多くの事業者が参入して自由競争が起き、多様な電力サービスが展開されていたところだが、2021年以降、卸電力市場の価格が高騰して多くの新電力事業者の経営が厳しくなり、撤退している。発電所の大半は大手の電力事業者が所有しているところ、発送電分離の前提で自社の小売部門を優遇せずに電力小売事業者を平等に扱うこととされているが、実際には子会社優遇の形で卸を行っている事例もあり、競争条件を大きくゆがめている可能性があるのではと懸念している。電力の自由競争が阻害されることによって、最終的には消費者に不利益が生じる可能性があると思われるため、何らかの形での調査を検討いただきたく思う。

→ プロパンガスについては、平成11年に実態調査を行い、当委員会でも関心を持って対応してきており、今後も十分に注視してまいりたい。

また、電力市場について、極めて重要なインフラであり、かつ、消費者に対する影響も非常に大きいため、従前から実態調査の実施やガイドラインの作成などの対応をしてきている。昨今の状況も踏まえて、問題意識を持ってよく注視、監視していきたい。

以上

(文責：公正取引委員会事務総局)