

独占禁止懇話会第211回会合議事録

1. 日時 平成30年12月7日（金）15：30～17：40
2. 場所 公正取引委員会大会議室
3. 出席者
 - 【会員】伊藤会長，有田会員，依田会員，及川会員，大高会員，川田会員，川濱会員，鬼頭会員，河野会員，高橋会員，土田会員，野原会員，細田会員，山田会員，由布会員，吉田会員，レイク会員
 - 【公正取引委員会】杉本委員長，山本委員，三村委員，青木委員，小島委員
 - 【公正取引委員会事務局】山田事務総長，菅久経済取引局長，東出取引部長，粕淵総括審議官，諏訪園国際審議官，南部審査局長，藤井経済取引局総務課長，塚田調整課長，向井官房参事官，天田審査局企画室長
4. 議題
 - 独占禁止法に導入される確約手続の概要
 - 携帯電話市場における競争政策上の課題について（平成30年度調査）
 - プラットフォーマー型ビジネスの台頭に対応したルール整備に向けた対応について

○伊藤会長 それでは、定刻となりましたので、第211回独占禁止懇話会を開会いたします。

本日はお忙しいところをお集まりいただきまして、ありがとうございます。

それでは、本日の議題の紹介をさせていただきます。本日の議題は3つでございます。1番目は、独占禁止法に導入される確約手続の概要、2番目は、携帯電話市場における競争政策上の課題について（平成30年度調査）、そして3番目は、プラットフォーム型ビジネスの台頭に対応したルール整備に向けた対応についてでございます。

これから3つの議題につきまして、公正取引委員会から説明をしていただき、会員の皆様から御意見を聴取することを予定しております。

本日の議題に入ります前に、新会員の方を御紹介させていただきたいと

思います。御名前を申し上げますので、その際に御起立ください。

ニッセイ情報テクノロジー株式会社代表取締役社長の鬼頭誠司会員でございます。

○鬼頭会員 鬼頭でございます。どうぞよろしくお願いいたします。

○伊藤会長 どうもありがとうございました。

それでは、最初の議題に入りたいと思います。独占禁止法に導入される確約手続の概要につきまして、向井官房参事官及び天田審査局企画室長から説明をお願いします。

○向井官房参事官 官房参事官の向井でございます。

それでは、確約手続についてという資料に基づきまして、まず確約制度の導入の経緯等につきまして、私の方から説明します。

確約手続は、TPP協定及びTPP11協定に基づきまして、導入されました。TPP協定は、まず12か国で平成28年2月に署名が行われました。その協定の中には競争政策章というものがございまして、その中に、こちらに書いておりますとおり、独禁法の違反の疑いについて、公正取引委員会と事業者との間の合意により自主的に解決する制度の導入に関する規定を整備をするというものが盛り込まれていました。

独禁法にはもともとこういう制度がなく、これを国内の法整備をするという観点から、独禁法を含め、関連する法律について改正するTPP整備法案が国会で御審議いただきまして、平成28年12月に公布がされたということでございます。

TPP協定が発効になりましたら、この確約手続が導入されるという流れになっていたのですが、御存じのとおりアメリカがTPPには参加しないこととなり、仕切り直しということで、アメリカを除いた形で再交渉いたしました。TPP11協定が平成30年3月に署名がなされました。このTPP11協定に基づきまして、先ほど申し上げましたTPP整備法につきましても改正をするということになりまして、こちらについては平成30年7月に公布をされました。

このような経緯を経て、確約手続というものの導入がなされたということです。

そして、公正取引委員会は、確約手続の導入に対応して、関係する規定を整備をしております。公正取引委員会の確約手続に関する規則というものと、後半、担当の審査局の天田室長から説明していただきますが、確約手続に関する対応方針というものを策定しています。

ページをめくっていただきまして、中段に書いておりますところが最終的に我々が目指すものでございます。競争上の問題を早期に是正をし、公正取引委員会と事業者が協調的に問題解決を行う領域の拡大を図ることを目的といたしまして、導入されたということです。

確約手続は、TPP11協定の発効日に施行されるということになっておりまして、平成30年12月30日に発効し、確約手続は同日に施行がされるということでございます。

次のページでございます。

具体的な確約手続は、5ページ目にあるフローチャートが、法律に規定されている内容でございます。

まず、公正取引委員会が調査を開始します。そして、調査をした結果、その事案につきまして、公正かつ自由な競争の促進を図る上で必要があると認めるという場合には、独禁法の規定に違反する疑いがある行為の概要、法律・法令の条項を事業者に通知します。通知を受けた事業者は、違反する疑いのある行為に対しまして、どのような是正措置を採るのかということを検討し、事業者が60日以内に確約計画を自主的に作成して、公正取引委員会に申請します。

公正取引委員会は、その申請につきまして、その措置が十分なものなのか、そして事業者が採るといった措置が確実に実施されるのか検討して、妥当だということになりますと、認定します。認定をいたしますと、排除措置命令や課徴金納付命令を行わないという流れになります。

一方で、計画を出していただいたのですが、それが認定基準に合致しないということになりますと、却下をするということになりますと、その後は通常の手続になります。

また、認定をした後に、その事業者が確約計画を履行していないということが分かりますと、認定を取り消しまして、通常の手続に戻ります。通

常の手続に戻りますと、行政処分の流れということになりますので、排除措置命令、課徴金納付命令に向けた手続に入るといった流れとなります。

このような手続は、事業者の予見可能性を高めるということを目的にたしまして、確約手続対応方針というものを公正取引委員会で、パブリックコメントを経て策定したところでございます。具体的な概要は、天田企画室長の方から次ページ以降で説明します。

○天田審査局企画室長 では、続きまして、スライド6ページ以降で確約手続対応方針の概要についてポイントを御説明させていただきたいと思っております。

この対応方針でございますが、今、説明がありましたとおり、平成30年9月26日に公表しております。対応方針の目的は法運用の透明性と事業者の予見可能性を確保することであり、この対応方針は、現時点の公正取引委員会としての確約手続の運用基本方針ということになります。

スライド7ページを御覧ください。まず、確約手続の対象でございますけれども、法律上は全ての行為類型を対象としております。私的独占、不当な取引制限、不公正な取引方法、企業結合、独占禁止法で禁じられている全ての行為類型を対象としておりまして、個別事件ごとに確約手続に付して解決を図ることが適当だと判断したものを対象にしていくということになります。その判断に当たっては、制度趣旨を踏まえることとなります。

どういったものが確約手続の対象になってくるかということなのですが、制度趣旨の一つとして、競争上の問題の早期是正というものがありますので、教科書的にいえば、例えば、その行為が継続されており、競争者が市場からどんどん撤退していく蓋然性が高いようなケースなどに対しまして、この確約手続に付して処理していくことが適当ということが考えられます。いずれにしましても、どういう行為類型であれば確約手続に付されやすいかということには特にありませんので、今回、公表しております対応方針の記載としましては、現時点で確約手続の対象とはしないというものを3つほど明記するという形にしております。

1つ目が、入札談合、それから価格カルテルといった、課徴金対象となるカルテル、ハードコアカルテルです。

2つ目が、これはカルテルには限らないのですが、過去10年以内

に行った違反行為の条項と同一の条項が今回、調査対象となっているような場合です。

3つ目が、刑事告発相当の悪質かつ重大な被疑行為という場合です。

この3つについては、確約手続に付すのではなくて、飽くまでも法的措置を採ることによって厳正に対処すべきものということで位置付けているということになりますので、これ以外のものについて、事案ごとに確約手続で処理すべきかどうかということ判断していくということになります。

続きまして、スライド8ページでございます。8ページは、事業者の側で自主的に作成・申請いただく確約措置の内容の基本的な考え方です。確約措置を内容とする確約計画は公正取引委員会が認定するものであるため、認定する要件を満たす必要があります。したがって、認定要件について説明しますと、競争秩序回復の確保、あるいは将来の不作為、つまり再発防止の確保の観点から、法律で定められております2つの要件、すなわち措置内容の十分性、それから措置実施の確実性の両方を満たしたものを認定するということになりますので、いずれか一方、つまり、措置内容の十分性又は措置実施の確実性のどちらかが欠けているということであれば、認定はできないということになります。

続きまして、スライド9ページになります。他方で、今回の制度は事業者が問題解決措置を自主的に御検討いただくということになりますので、こういった措置を申請すればいいのか分からないということもあろうかと思っておりますので、今回対応方針では、事業者に御検討いただく便宜に資するために、措置として考え得る典型例というものを7つほど記載しております。

措置内容の十分性、措置実施の確実性を満たす措置というのは、これも事案に応じてケース・バイ・ケースということになります。そしてまた、冒頭の説明でもあったとおり、確約手続は、通知してから60日以内に問題解決策を申請いただくという時間的な制限もある制度になりますので、確約手続の進め方として大事なことは、事業者措置内容を検討していただく段階から、事業者と公正取引委員会との間でコミュニケーションを密にしながら進めていくことが非常に重要であると考えておりました、一方通

行でやっているには機能しない仕組みであると認識をしております。

それから、スライド10ページ、11ページでございます。4点ほどポイントを御紹介したいと思います。

1点目は、相談等ということで、今申し上げたコミュニケーションに関することでございます。このコミュニケーションの重要性については、今回対応方針で随所に記載しておりますとおり、迅速な確約手続に係る法運用を可能にする上で、事業者と公正取引委員会の間の意思疎通を密にするということは非常に有益です。具体的には、確約手続自体は、飽くまで公正取引委員会が通知を行うことによってスタートしていく手続なのですが、通知を行う前であっても、事業者の側でこの制度を利用できるかどうかということを経済取引委員会に対し相談することは可能ということも、対応方針に記載させていただいております。

どういった相談が可能かといいますと、調査を受けている事案が確約手続の対象になるかどうか、あるいは、調査を受けている事案について、確約手続に付すことを希望していますといったことを公正取引委員会に対して通知前であっても述べる、相談することができるということを経済取引委員会に記載させていただいております。

通知した後は、当然、どういった措置を経済取引委員会に対して申請すれば措置内容の十分性あるいは措置実施の確実性ということを満たすかどうか、そういった論点について、随時コミュニケーションを取りながら、手続を進めていくということも明らかにさせていただいております。

それから、2点目のポイント、意見募集を書かせていただいております。この意見募集といいますのは、事業者の側から申請された措置の内容について、公正取引委員会の方でその是非を判断する際に、公正取引委員会が必要があると認めた場合には、申請された措置の内容に関しまして、不特定多数の第三者から広く意見募集を行うことがあるということであり、全ての事案について必ず行うというものではありません。必要があると認めた場合について、広く第三者から意見募集を行うことがありますということです。

他方で、競争事業者ですとか取引先事業者から個別にヒアリングやアン

ケートをさせていただくということは、当然でございます。

3点目は、公表に関することです。これは事案の公表に関することとございまして、確約制度の運用の透明性、事業者の予見可能性の確保の観点から、申請いただいて認定した事案については認定後、全ての事案につきまして公表を行うということで考えております。認定した計画の概要、それからもともと問題として指摘させていただいた違反被疑行為の概要、その他必要な事項を公表することになりますが、その他必要な事項としては、認定を受けた事業者名なども公表することとしております。更に、公表する際には、独占禁止法の規定に違反することを認定したものではないということも、必ず付記するというように考えております。

他方で、申請を却下した場合なのですけれども、その場合には、先ほどスライド5ページのフローチャートのところで説明したとおり、申請を却下した場合には通常の手続に戻り、引き続き事件調査が進んでいきます。そのため申請を却下したとしてもまだ結論が何も出たわけではありませんので、申請を却下したということを公表することはしないということで考えております。

それから、そもそも公正取引委員会の方から通知をしたということについても、公表することは考えておりません。通知をして、この制度を利用するかどうかというのは飽くまで事業者の任意の判断ということになりますので、そこを尊重しまして、通知をしたということも公表することはしないということで考えております。

最後、4点目なのですけれども、確約手続移行後の調査権限の行使ということでございます。確約手続は違反認定をするための制度ではありません。飽くまでも疑いのある行為を排除するための措置を構築するための手続ということになりますので、その趣旨というのを貫徹するために、公正取引委員会が通知を行った後につきましては、通知した事業者に対しまして、立入検査、報告命令あるいは供述聴取といった違反事実があるかないかというのを認定するための調査、これも原則として行わないということも明らかにさせていただいております。これによりまして、制度の円滑な利用が促進されると考えております。

対応方針のポイントとしては、以上になります。

○伊藤会長 どうもありがとうございました。

それでは、ただいまの説明につきまして御質問、御意見などございましたら、御自由に御発言いただきたいと思っております。

○川田会員 どうもありがとうございました。

確約手続の導入につきましては、事業者からすれば、協力型の事件処理の実現ということで、大いに期待しているところでございます。制度の運用に当たりましては、透明性の高いといえますか、予見可能性の高い運用を是非ともお願い申し上げます。企業にとってみれば、やはり事件が発生した場合に、自ら正すということが非常に必要だという認識が高まっておりますので、このような協力型の事件処理というのは、一方通行ではない事件処理として大変重要だと思っております。また、今までどうしても事業者側と公正取引委員会のコミュニケーションの場がなかなかとれないということが多かったかと思うわけでございますが、これを一つの契機としまして、是非この事件処理の在り方につきまして、いろいろな考えをお持ちいただきたいと思っております。

私からは以上でございます。

○伊藤会長 どうぞほかに御質問とか御意見。

○細田会員 細田でございます。

商工会議所では、2018年8月にこの確約手続に関する対応方針に対しまして、意見を申し上げます。9月に公表された方針では商工会議所の意見も一部酌んでいただき有り難うございます。

競争上の問題の早期是正を行う本制度が新たに導入されることは、不当な取引等により苦しむ中小企業を初めとする被害企業にとって、広く社会一般の利益に資すると認識しています。ただ、日本ではこういった制度は初めてですので、川田会員からもご指摘がありましたが、運用の透明性や公正性の確保は是非しっかりとやっていただきたいと思っております。

これに関連して2点、意見を申し上げます。

1点目は、被害企業の多くは中小企業であると考えます。こうした企業は、不公正な取引方法の押し付け、いわゆる「いじめ」を受けていますの

で、そのいじめられている企業にとって大事なことは、法律上いじめる側を罰せられることではなくて、今あるいじめが確約手続によって確実に止まることだと思います。加えて、その後も、仕返しが起きないように、公正取引委員会ですっきりと制度運用の監視をしていただきたいと思います。

それから、被害企業の側も、確約計画の策定において十分意見を述べさせていただけることが重要だと考えております。この確約計画では自社のいじめが止まらないのではないかという場合には、意見を言えるような機会が与えられると大変有り難いと思います。それによって更に実効性が高められると考えます。

2点目は、中小企業が被疑企業になる可能性もあります。大企業は、顧問弁護士がいたり、法務部署があつたりして、十分な対応ができると思うのですが、中小企業はどうしても法務対応力が弱く、経営者や総務が自分の知恵で対応せざるを得ないと思います。先ほどの御説明の中でも、公正取引委員会と十分に相談をしながら意思疎通をとっていくという説明がありました。その点も是非よろしくお願ひしたいと思ひます。

以上でございます。

○伊藤会長 今のは御意見なのか質問なのか。いいですか、特に。

では、土田さん、先に。

○土田会員 7ページを読みますと、結局この確約制度の対象になるのは、主には私的独占と不公正な取引方法なのだろうと思ひます。これは違反認定を伴わないという制度であるだけに、事業者にとつても使いやすいし、公正取引委員会にとつても実は使い勝手がいい制度なのではないかと思ひているところであります。現に、EUやアメリカを見ましても、EUは確約決定制度ですけれども、例えば市場支配的地位濫用で処理されている事件のうち、TFEUの102条ですね、恐らく5割から6割ぐらひはこの確約決定でもって処理されているということだろうと思ひます。アメリカだつて似たような制度ありますけれども、かなりシャーマン法2条については、それは増えていると思ひます。

競争当局と違反被疑行為者、事業者にとつては、使い勝手がいいのだろうと思ひますけれども、競争者とか消費者を含めた取引相手にとつては、

違反認定されないことによるデメリットというのも、決して見逃せないのではないかというふうに思っております。確約手続は12月30日に施行されるということですので、今後どうするか、協調的な法執行というのは使いやすいただに、安易な使い方をするというのは、私は問題ではないかと思っております。

そこでお尋ねしたいのは、こういう私的独占とか不公正な取引方法、単独行為とか一方的行為と言われますけれども、基準がないとおっしゃったのは分かっているのですが、どのような場合であれば、この確約制度でいき、またどのような場合であれば、排除措置命令や課徴金納付命令を出すということにされるのかというのが1つでございます。対応方針を読むと、抽象的・一般的なことは書いてあるのですが、もうちょっと何か振り分けの基準みたいなものがないかということでございます。

それから、もう1点は、返金のことであります。例えば優越的地位濫用が行われたというときには、その違反被疑行為者の側で返金等の措置を確約するというのは有益な措置であるという書き方に対応方針はなっていて、これは事業者はそういうことを確約しなくても十分性あるいは確実性の要件を満たすので、認定するという趣旨なのだろうと思うのです。しかし、返金等の措置がなくても十分と認めていいかというのは、私はちょっと疑問があると思っております。

例えば、大規模小売業者が納入業者に対して協賛金を要求しましたという場合、これは優越的地位濫用に当たる可能性があるわけですが、現在の排除措置命令でさえ返金を命じていないので、ましてや違反認定しない確約制度においては難しいというのは分かります。しかし、違反認定する場合には、優越的地位濫用は課徴金納付命令が出ますので、事業者にとっては、不正・不当な利得に相当するものが一応、国庫に納入されるということになるわけですね。他方、確約制度の場合は、課徴金納付命令が出さないということになりますので、違反被疑行為によって不正・不当な利得が生じた、それに準じた利益が生じたというときには、結局、悪い方をすれば、繰り返し、少し違った行為を行えば、排除措置命令も課徴金納付命令も出ないわけですから、何かそういう繰り返しのおそれがある

のではないかというような気さえしております。

使い勝手のいい制度なだけに、ちょっと運用については慎重にといいたいでしょうか、振り分け基準をはっきりしていくのが重要ではないかというふうに思っております。以上です。

○伊藤会長 今、2つ御質問あったのですけれども、どうですか。お願いします。

○天田審査局企画室長 まず基準の話でございますけれども、独占禁止法に規定する行為全般を確約手続に付するということではなく、対応方針に示している3つの類型について対象とないということが1点であります。こういった場合に確約手続に付すかということですが、制度趣旨を踏まえて個別事案ごとに判断するということになります。制度の趣旨は何だろうと考えていきますと、お配りしている資料でいきますと、スライド4ページでこの確約手続の目的として2つ書かれていまして、1つが競争上の問題の早期是正ということになります。

早期是正という観点からいくと、最初の説明でも一部お話ししましたけれども、例えばということで、排除行為を疑わせるものがあつたとして、公正取引委員会の方で調査を進めていって、それを違反認定するということにどうも大分、時間が掛かる見込みがある一方で、競争者が撤退していく蓋然性がどうも高いたらうというときには、これは早期是正という観点で手続へ付した方がいいだらうという判断になりやすいということになるのだと思います。

あるいは、2つ目のその趣旨として、公正取引委員会と事業者が協調的に問題解決を行っていくということですので、問題を解決する措置を事業者側の知見を組み込んだ方が、競争上の問題の早期是正、競争環境の回復にとって望ましい結果になるのではないかとすることが想定されるような事案ということになります。そういった事案について、この手続に付していくことが適当になっていくのだらうと考えています。

それから、返金の話がございましたけれども、御指摘のあつたとおり、現状の排除措置命令では返金というのはなかなか難しいとは考えられているのですけれども、正に事業者側の知見の活用ということで、従来なかなかその命令主文では命じにくい、あるいは命じることが困難と考えられるよ

うな場合であっても、この措置を使うことによって問題解決が図られるということが期待されるわけです。そのため、対応方針で書いている有益という意味としては、確約手続に付す場合であっても、濫用行為には様々な形がありますので、損害額、実損額、あるいはその濫用行為をした側の利得額というの、計算しやすいものもあれば、しにくいものもあるだろうということ踏まえて、有益であるという書き方をしておりますので、そういう形で御理解いただければというふうに思っております。

○伊藤会長 よろしいですか。はい、どうぞ。

○川瀆会員 私の方からは意見と質問で、意見に関しては、今、土田会員がおっしゃったのとほぼ同趣旨の懸念を持っております。確約手続の導入は早期是正措置という形でプラスの効果は大きいことは確かです。しかし、こういった合意型の解決方法というのは、第三者の利益の保護に関しては欠くことがあるのではないかという懸念があることから、それに関しては慎重に、取り分けパブコメや意見聴取等々はやはり必要なことなのだろうと思えます。特に優越的地位の濫用型の行為や、あるいは競争者に被害が被るようなタイプの行為というのは、どうしてもその関係当事者の保護が、競争秩序の回復に直結するわけですからそれらの意見を聞くことが重要だと思えます。従って、パブコメが必要な場合に関しては、しっかりとやっていただきたいと思えます。もちろん、意見聴取を十分にやっているのだという意見はあるかも知れないけれども、実際、その是正措置の設計段階では効いてくるのではないかなという気がいたします。

それから、もう1点、意見の点で申しますと、土田会員がおっしゃった返金の問題ですけれども、これについて補足的な意見を申し上げます。従来から下請法の場合には勧告で返金をしており、勧告が受入れられなかった場合には一般法たる優越的地位の濫用の規制がなされることになっているわけであり、要するに、これは違反認定なしに問題を解消する制度として設計されております。過去の下請法の規制例から考えていくと、そういった想定被害者、潜在的被害者の救済に役に立つような制度をやって、初めてこの問題の解消になるというような認識というのは、従来の法運用からも受け入れられるべきことなのではないかと考えます。

もう1点、これも質問と関わるのですけれども、今回、パブコメの問題とも関わりますけれども、1つプラスの効果があるなという意見としては、企業結合に関しても今回この確約手続が利用可能となっています。近時、第一次審査の段階でかなり複雑な問題解消措置を設計するという事案が増えていく中、第一次審査ではパブコメがないにもかかわらず、そういう措置を行うことに対する懸念があったところを、今回この確約制度を企業結合にも導入することによって、必要な場合に関してはパブコメができる機会ができたという点では、非常に望ましいのではないかと。これも意見でございます。

この点に関してもう1点質問なのですけれども、これは今回は違法の認定はしないということになっており、従来から問題解消措置のときには、第二次審査の場合であっても違法であるということの確認はしていませんけれども、違法であることを強く疑わせる事情を書いた後で、問題解消措置の設計というのが第二次審査の場合の標準的な対応であったかと思うのですが、今回その違法の事実が認定がないということから、従来、第二次審査の場合に書かれていたようなタイプの公表文に劣るような水準の違反事実の認定の仕方、被疑事実の認定の仕方というのになるおそれはあるのではないかと思うのですけれども、その点はどうかという点でございます。

これは、この問題の運用に当たって違反事実がある被疑違反事業者の違反事実を指摘した上で運用することになっているわけなのだから、その段階で公取がどこまで十分に、違反であるかどうかは別にして、競争上の害に関してかなりよく調べた上でやるということが、この制度が透明に運用されるための前提条件であろうと。要するに、被疑違反事業者にとっても、自分が行ったことがどのようなものなのだということの評価というのは重要なことから、それは多分、今後も丁寧に、今後この運用に当たって丁寧に書いていかれるところなのだろうと思いますけれども、それは当然、企業結合に関しても、従来程度の詳細な審査あるいはそれに関する公表は続くと考えてよろしいのでしょうかという点でございます。

○菅久経済取引局長 ありがとうございます。今、直接担当の課長がこの席におりませんので、代わって御説明いたしますが、実際の事案ごとにやってみない

と分からないというところが、企業結合の審査結果についての公表ということだと理解してお答えいたしますけれども、企業結合の審査結果は、その企業結合の案件によって公表の程度は今でも大分異なります。事案の問題が大きければ詳しく公表しておりますし、そうでなければそうでもないという、そういう状況でございますので、今後同じように、企業結合については、ほとんどは確約というよりは、今の従来の手続で処理されていくと思っておりますけれども、これが確約手続に乗った場合にも、同じように事案の問題点が大きければより詳しく、そうでなければ短くということになっていくのではないかと考えております。

○伊藤会長 ほかにどなたか御質問。

はい、どうぞ。

○及川会員 自白中心で取調べに随分時間が掛かるという声がいまだに聞こえていますので、中小企業の方は早期解決するという観点も大変期待をしております。施行日が決まっているということなので、是非早目にこういう確約制度ができたというPRをしたいと思っております。早目にチラシ等を頂ければ、中央会としても、こういう制度は使われることが重要だと思っておりますので、PRをさせていただきますので、広報の方をよろしく願います。

あと1点、確認なのです。12月30日から施行ということで4ページに書いていただいているのですけれども、その流れを5ページで確約手続の流れというところで見ただけの場合、12月30日になると、この独禁法の規定に違反する疑いのある行為の概要、法令の条項を通知できるとあります。12月30日が施行日なのか、確約手続はどこからスタートなのか、少し分からないところがありますので、そういう理解でよろしいのかどうか教えてください。以上です。

○天田審査局企画室長 確約手続の通知は、意見聴取のための行うまでの間に行うということが前提としてあります。その上で、施行日との関係ですが、施行日以降に確約手続の通知ができるということになりますので、施行した後公正取引委員会が調査開始した事案はもちろんなのですけれども、施行日前に既に調査中の事案であってもまだ意見聴取通知を行っていないものについても、確約手続の通知はできる、つまり、確約手続の対象になると

いうことでございます。

○及川会員 ありがとうございます。

○伊藤会長 ほかに。

○河野会員 御説明ありがとうございました。

私たち消費者から見て、この確約手続の導入というのは、これまで公正取引委員会の担当者の方にも御負担が掛かっていた様々な業務に関して、少し間口が広がるということで、上手に運用していただきたいというふうに思ったところです。目標としていらっしゃいます早期是正とそれから協調的解決については、やはり5ページのところで示していただきましたこの流れの中で、認定に至っても、そこがゴールではないということで、是非的確な対応をお願いしたいと思います。認定に至ったところで、実効性はどうか担保されるのか、それから効果はどうか確認されるのかというところまで、ある程度配慮をしていただいた上で、この制度の効果に期待したいと思います。恐らく、事例を積み上げていらっしゃって、よりこの新しい手続の持つ意味というのが明確になってくると思いますけれども、今後に期待していきたいというふうに思っています。

○伊藤会長 ほかに何か御意見あるいは御質問、よろしいですか。

それでは、次の議題の2、携帯電話市場における競争政策上の課題につきまして、平成30年度調査でございますけれども、塚田調整課長から説明をお願いしたいと思います。

○塚田調整課長 調整課長の塚田でございます。それでは、本日、携帯電話市場における競争政策上の課題について御説明いたします。

本日は、まず、今年6月に私どもが公表いたしました報告書の概要について御説明いたしまして、その後、その報告書公表後の動きについても御報告したいと考えております。

携帯電話市場における実態調査につきましては、我々は平成28年度にも行っておりますけれども、その後も消費支出におけるモバイルの通信費の割合が増加傾向にあるということ、それから、移動系通信の契約回線数に占めるシェアが約90%であるMNO、これはNTTドコモとKDDIとソフトバンクの3グループになりますけれども、これが実質的に3グループ

に収れんして寡占化している、シェア90%を占めていると指摘されるなど、携帯電話市場の競争が依然として十分ではない状況にあると考えられることから、平成28年度調査のフォローアップという形で平成30年度の調査を行ったものです。

調査におきましては、MNO、それからMVNOという、MNOに回線を借りるなどして事業活動を行っている携帯電話事業者でありますとか、端末事業者、中古端末販売事業者、販売代理店等の関係事業者に対してヒアリングを行うと共に、行動経済学の観点も含めまして、消費者に対してウェブアンケートを実施しております。また、有識者からも御意見を聴取するという事で、携帯電話分野に関する意見交換会を開催いたしまして、携帯電話市場における競争政策上の課題について意見交換を行っていただいたというところでございます。

それでは、中身に入ってまいります。本日幾つか資料をお配りしておりますけれども、この横長のカラーの1枚紙を基に説明させていただきたいと思っております。

報告書の内容は大きく三つに分かれております。1つ目は、資料の一番上の通信役務市場の競争というタイトルの青い枠の中に記載している内容です。これは、携帯電話市場における取引慣行について検討を行いまして、競争政策上の考え方を示したものです。これは独禁法違反を認定することを目的としたものではなくて、携帯電話市場における活発な競争を阻害する要因となっていると考えられる行為、そして場合によっては独禁法上問題となり得る行為を具体的に示すことによって、関係者に対して自主的な改善を求めるものです。それから、2つ目は、資料の左下の緑色の枠で囲ってありますけれども、消費者の選択を機能させるための望ましい対応、それから3つ目は、右下のMVNOの競争環境を確保するために望まれる制度上の対応です。順次御説明いたします。

まず、一番上の通信役務市場の競争でありますけれども、枠の一番左上のところに、通信と端末のセット販売を取り上げています。通信と端末、実際、MNOはそのセットで販売をしておりますけれども、セット販売そのものが直ちに独禁法違反になるというものではございません。また、そ

の端末の代金を通信料金から割り引く端末購入補助という取引慣行がありますけれども、これもそれ自体は独禁法上問題となるというわけではありません。

しかしながら、MNO3社は、周波数の割当て等の規制を背景としまして、これまで移動体通信について圧倒的なシェアを有しています。同時に、通信契約と端末を一体として販売することで、端末についても販売シェアで9割を占めているという状況にあります。ほとんどの国民はMNOで端末を入手しております、MNOでしか入手できない端末も存在します。今回の報告書では、MNOが月々の通信料金から端末代金を大幅に割り引いて販売することは、およそMNOのみが当該販売方法をとることができる状況を踏まえ、MNOとの通信契約を誘引し、結果として他の事業者の事業活動を困難にさせる場合には、独禁法上問題となるおそれがあるという考え方を示しております。

また、セット販売につきましては、値引き前の端末本来の価格として表示された価格が、その価格で販売された実績がないなど、根拠のない価格である場合には、そのような価格からの値引き額や値引き率を強調するなど、消費者を誤認させるような表示であれば、景品表示法上も問題となるおそれがあると指摘しております。

それから、この青い枠の右半分を御覧いただければと思いますけれども、これはいずれもユーザーが通信会社を変更するに当たってのコスト、すなわちスイッチングコストを高めて通信会社の変更を生じにくくしていると考えられる行為です。これらの行為については、通信会社が既存の顧客を囲い込む効果を持っており、これらの行為によって、新規参入者を含む他の事業者が市場に参入することが難しくなったり、又は市場から排除されたりすることとなる場合には、独禁法上問題となるおそれがあると考えられます。

まず、一番上の期間拘束・自動更新付契約、いわゆる2年縛りの問題でありますけれども、2年間の通信契約の継続利用を条件として月々の通信料金を割引するいわゆる2年縛りにおいては、2年間の契約期間中に契約を解除する場合に9,500円の契約解除料を支払う必要があり、また、契約期

間を終えると、利用者からの申出がない限り自動的に継続されるものとなっています。契約解除料については、スイッチングコストとなるため、必要最小限とすることが望ましいという考え方を示しております。

また、今回実施した消費者アンケートの結果では、多くの利用者が受けているはずの契約更新期間の通知について、60%以上の消費者が「通知を受けていない」又は「覚えていない」と回答しています。これらの消費者は、2年間の期間終了後、気付かないうちにまた2年縛りのサイクルに入っていると考えられます。このような2年縛りのプログラムは、消費者が期間拘束のないプランに変更したり、あるいは他の通信会社へ乗り換えたりする行為を抑制しているのではないかと考えられます。

次に、将来的な端末の下取りや同じプログラムへの加入等を前提としたプログラム、いわゆる4年縛りについてでありますけれども、MNOのうちKDDIとソフトバンクの2社は、昨年7月以降、端末を4年間、48か月の割賦払いとして一定期間経過後、それまで使っていた端末を下取りに出すこと、機種変更後の新しい端末についても同じプログラムに加入することなどを条件に、最大2年分の端末の残債を免除するプログラムを導入しています。

4年間の割賦契約自体が独禁法上問題になるわけではありませんが、一度この4年縛りのプログラムに加入してしまいますと、プログラムから離脱する場合の負担が非常に大きくなります。このため、その利用者による他の通信会社への乗換えが実質的に困難になる。4年縛りと言っていますけれども、半永久縛りになってしまうおそれがあるということでもあります。

また、4年縛りは、消費者に対して、あたかも端末を半額で購入できるかのような印象を与えているというふうにも考えられ、4年縛りのプログラムの表記や店舗での実際の説明ぶりによっては、利用者がプログラムのメリット・デメリットを正確に理解しないままに契約してしまうというおそれがあります。

さらに、4年縛りは将来の端末の下取りを条件としているため、4年縛りを利用している消費者は、その4年縛りのプログラムから抜けられない限り、使用した端末をMNOに下取りされることとなりますけれども、このこと

は4年縛りの下で利用者が使用する端末について、将来、中古市場に流通する機会を減少させる可能性があると考えられます。

利用者のスイッチングコストを高める行為としましては、今御説明しました2年縛り、4年縛りのほか、SIMロックでありますとか、あるいは解約の際の様々な手数料の徴収などがありますけれども、取り分けこれらの行為が組み合わされる場合には、それぞれの行為に基づき発生する競争者排除効果が累積的に増幅されて、独禁法上問題となるおそれが一層高まるということになると考えられます。

それから、青い枠の左の中ほどですけれども、中古端末の流通については、MNOが下取りした端末について、その販売先の事業者に対して国内市場への販売を制限することは、MVNOやその利用者がMNOによるセット販売でしか販売されていない端末を入手することができなくなることによってMVNOを排除する効果を持つ場合には、独禁法上問題となるおそれがあるなどとしています。

また、その下のMVNOとの取引における差別取扱いでありますけれども、MNOが特定のMVNOに対してのみ著しく有利な価格条件で接続することなどによって、そのMVNO以外のMVNOの事業活動を困難にするときは、独禁法上問題となるおそれがあるとしております。

続きまして、報告書の内容の2つ目、この紙の左下でありますけれども、消費者の選択を機能させるための望ましい対応について御説明いたします。

市場において事業者の十分な競争が行われるためには、消費者による合理的な商品・役務の選択が適切に機能することが重要な要素であると考えています。しかしながら、我が国における携帯電話の契約は、様々な割引がある一方で、割引を受けるための条件が細かくされているなど、複雑で消費者がその内容を完全に理解するのは難しいということが指摘されています。そこで、携帯電話市場の消費者がどのような選好を有しているか、実際に選択とのかい離があるとすれば、なぜそれは生じているのかということを検討するために、消費者に対するアンケートを実施しています。

消費者アンケートの結果については、本日、時間の関係で割愛いたしますが、消費者アンケートの結果を踏まえまして、報告書では、消費

者が現在よりも自らにとって合理的な選択をしやすくなる環境を整えるという観点から、MNO各社がとるべき望ましい対応として、次の3点を提言しております。

第一に、期間拘束契約をする場合には、当該期間において利用者が支払う通信役務と端末代金の費用総額の目安を消費者に示すということ、第二に、契約の複雑さをもたらしている通信と端末のセット販売、2年縛りなどの販売方法を改善すること、第三に、各消費者の利用状況を踏まえて、定期的に消費者に最も適した契約プランを提示することです。

報告書の内容、3点目でありますけれども、MVNOの競争環境を確保するために望まれる制度上の対応であります。

携帯電話市場においてMNO間の競争が必ずしも十分でない中で、サービスを安価に提供するMVNOの存在によって競争が生じており、消費者の選択肢の充実にもつながっているという点があります。MVNOは、MNOの通信回線網を借り受けてサービスを提供しているため、MVNOがMNOの通信回線網を借り受ける際の接続条件あるいは接続料といったものは、MVNOの事業活動にとって重要な要素となっています。

そこで、報告書では、MNOが接続料を引き下げ、MVNOとの取引に積極的に取り組むインセンティブを持つような制度設計が必要であるとして、電気通信事業を所管する総務省に対し、望ましい対応、具体的には携帯電話の周波数の割当てに当たって、MVNOの普及促進にどれだけ貢献してきたかを考慮要素とすること、また、接続料の算定根拠について一層の透明性を確保することなどについて提言をしております。

以上が今年6月に公表した報告書の概要でございます。

私どもは、報告書の公表後、MNO3社に対して報告書の内容を説明して、対応を検討するよう求めております。

続きまして、報告書公表後の状況、取り分け今回の報告書で指摘した事項についての事業者、それから他省庁の動きなどについて御報告したいと思っております。

まず、事業者の動きでありますけれども、報告書公表後の8月上旬になりますけれども、KDDIとソフトバンクの2社が相次いで4年縛りの見

直しを表明しております。具体的には、その残債免除の条件として幾つか条件があるのですが、そのうちの4年縛りのプログラムに再加入するという条件を求めないということとしています。しかしながら、依然として機種変更すること、それから、機種変更した後、古い端末をMNOに対して下取りに出すということが残債免除の条件として残っております。

すなわち、その残債免除のためには機種変更して新たな端末を購入することが必要となりますけれども、ここでMNOはセット販売をしており、端末のみの販売を行っていないということですので、端末を購入すると必然的に通信契約もくっついてくるため、当該MNOが提供する通信の契約の継続も必要になるというわけであります。そうすると、残債免除のためには、結局、従来と同じMNO、KDDIであればKDDI、ソフトバンクであればソフトバンクと通信の契約を継続しなければならない。このタイミングでは、ほかのMNOですとかMVNOに乗り換えることができないということになります。このタイミングで乗り換えた場合には、残債の免除がされずに、残りの携帯電話の端末の代金を支払わなければならないということになります。

つまり、KDDIとソフトバンクが表明した再加入条件の撤廃によって、利用者が他社に乗り換えやすくなるというわけではないと考えています。利用者から見ると、同じMNOとの取引の中で選択肢が増えた、つまり4年縛りのプログラムにもう1回加入する以外の選択肢も増えたということにすぎない。したがって、その再加入条件の撤廃というのは、利用者のスイッチングコストを低下させて競争を活発にさせるという効果を生じさせるものではないというふうに考えられます。

次に、総務省による包括的な見直しについて御報告いたします。

8月23日に総務省は情報通信審議会に対しまして、電気通信事業分野における競争ルール等の包括的検証について諮問しております。この諮問を受けまして、情報通信審議会は諮問事項に応じて複数の会議体を設置しまして、現在検討を進めているところであります。このうち2つの会議体には当委員会もオブザーバーとして出席しておりまして、必要に応じて発言をするなどしております。

具体的にどの会議体かと申しますと、1つはモバイル市場の競争環境に関する研究会で、これはモバイル市場における競争促進を通じたサービスの多様化とか料金の低廉化の方策等について検討を行う会議であります。それから、もう1つが、ICTサービス安心・安全研究会の下に設けられた消費者保護ルールの検証に関するワーキンググループという会議体であります。この会議体は、電気通信サービスの今後の消費者保護の在り方について検討を行う会議体であります。

2つの会議体では、今年の10月以降議論が行われまして、先月11月26日に開催されたこの2つの会合の合同会合において、モバイルサービス等の適正化に向けた緊急提言（案）が取りまとめられたところであります。2つの会議体の連名によるものでありまして、競争環境の整備とそれから消費者保護の両方の観点からの提言（案）となっております。この緊急提言（案）については、12月18日を期限として意見募集が行われているところであります。この寄せられた意見を踏まえて、来年1月に緊急提言の最終的な取りまとめが行われる予定であります。したがって、今回、資料としてお付けしました緊急提言（案）というのは、これはまだ最終版ではございません。今後、意見募集の結果なども踏まえて最終的に取りまとめられるものでありますけれども、内容について簡単に御紹介いたします。

緊急提言（案）に関する資料のうち、この横使いの概要と書いてある紙、こちらの資料の2ページ、1枚おめくりいただきまして、スライド2を御覧いただければと思います。ここで私どもの報告書の中で取り上げた論点がどのような形で提言（案）の中に含まれているかについて御説明したいと思います。

まず、通信と端末のセット販売につきましては、資料ですと、四角が幾つかありますうちの一番上のところの通信料金と端末料金の完全分離というところでありまして、主な問題点として、この会議の中で指摘されたものとしましては、同じデータの通信容量等のプランであるにもかかわらず、購入する端末によってその通信料金が異なるという不公平であるとか、あるいは、通信料金の割引等が特定の端末の利用者に限定されるであるという不公平があるということが指摘されています。

それから、その割引等を受けるために通信役務の継続利用が求められる場合があり、利用者を過度に拘束しているのではないかという問題点があります。

それから、3点目として、利用者が料金プランを正確に理解した上で、他の料金プランと比較することが困難となり、自らのニーズに沿って合理的な選択を行うことができない、それから、4年縛りの利用者を囲い込んでいるのではないかといったような問題点があります。

それらの問題点を解消することが適当として、提言としては、端末購入を条件とする通信料金の割引を廃止することによって、それらの問題点を解消することが適当としております。また、先ほど申し上げたとおり、4年縛りの問題点についても、通信と端末のセット販売と関連して言及しておりまして、先ほど述べたような問題点がありますことから、4年縛りについても抜本的に見直すことが必要であるとしております。

それから、当委員会の報告書で指摘しましたいわゆる2年縛り、期間拘束付通信契約につきましては、その下の枠の行き過ぎた期間拘束のところでも取り上げられております。ここでも問題点として挙げられておりますのは、期間拘束なしの料金プランについて、その料金が高かったり、継続的に同じ事業者と契約しているにもかかわらず長期契約者割引を受けられなかったりするなど、利用者にとって実質的な選択肢となっていないということ、それから、違約金9,500円について算定根拠が明らかになっておらず、また、その水準が高いことが事業者乗換えの妨げとなっているのではないかということ、さらに、期間拘束とその自動更新により、事業者乗換えのスウィッチングコストが高くなっているのではないかというような指摘がございました。

この期間拘束なしの料金プランが実質的な選択肢となっていないという点でございますけれども、すみません、たびたび資料が飛んで恐縮でありますけれども、本日お配りした資料のうち、携帯電話市場における競争政策上の課題という私どもの報告書でありますけれども、こちらの資料で、全24ページありますが、7ページを御覧ください。7ページには図が載っておりまして、MNO各社の利用期間拘束及びその自動更新に伴う契約の

現状とありますところ、この中で2年縛りの料金は2,700円ということが一番安くなっているのですけれども、期間拘束なしですと、例えばNTTドコモ、KDDI、ソフトバンクも、最初から期間拘束なしですと4,200円になります。最初、2年契約、2年縛りをして、その次も更新をして2年縛りにまた入るとまた2,700円ですけれども、そうでない期間拘束なしのプランになると、3,000円になったりするというので、期間拘束なしのプランが期間拘束のプランに対して価格が高くなっているということで、期間拘束の方に誘導しているわけでありまして、これは期間拘束なしのプランが実質的な選択肢になっていないのではないかという問題点があるというわけでありまして。

このようなことから、主な提言としましては、期間拘束のない契約の料金等が期間拘束のある契約の料金等に比べて著しく劣り、実質的な選択肢となっておらず、それについての合理的な理由がない場合には、見直しを求められるとしております。

それから、解約に係る違約金の水準については、合理的な算定根拠に基づき設定されるべきものであって、その水準が著しく高い場合には見直しを求められるとしております。

それから、期間拘束の自動更新については、自動更新の選択を変更するかどうかについて節目節目で利用者の意思を確認すると共に、自動更新の有無によって料金に差を設けないことが求められるとしております。

また、通常の提供条件の説明によって利用者が理解することができないような過度に複雑な料金プラン、あるいはその合理性を欠く料金プランについては、利用者の正確な理解を妨げると共に、料金プランの相互の比較を困難として、利用者の合理的な選択を阻害するために見直しが必要であるとしております。

これ以外にも、私どもの報告書では接続料制度について提言をしておりますけれども、この接続料に関しましては、今後モバイル市場の競争環境に関する研究会で議論される予定と聞いております。

このほか、11月19日の規制改革推進会議の第4次答申が取りまとめられましたけれども、このモバイル市場における適正な競争環境の整備という

項目の中で、当委員会に対しては、総務省と共にMNOが下取りした利用者の端末の流通、中古端末の流通が不当に制限されていないかなど、端末流通自体について調査すべきなどの考え方が示されたところでもあります。この答申を踏まえて、必要な調査を行っていきたいと考えています。

携帯電話市場における競争環境の整備につきましては、電気通信事業法を所管する総務省、それから消費者政策を担当している消費者庁といった関係省庁との連携が非常に重要であると考えております。公正取引委員会を含めて、各省庁、それぞれ役割はおのずと異なるものの、それぞれができることをしていくということが重要であると考えておまして、特に今年8月以降の総務省、消費者庁、当委員会の3省庁による情報交換会を開催するなどして、連携を密にしております。引き続き関係省庁とも緊密に連携して、携帯電話市場における競争環境の整備に努めてまいりたいと考えております。

御説明は以上です。

○伊藤会長 どうもありがとうございました。

それでは、ただいまの説明につきまして、御質問あるいは御意見などがございましたら、御自由に発言していただきたいと思っております。

○依田会員 どうもありがとうございました。

大変これは難しい問題だと思っております。単に携帯電話だけではなくて、今後こういう行動経済学的な観点を使ったときに、どういうふうに競争政策の中で生かしていくかという、恐らく我が国の中でも最初の試みだと思っております。正直に言うと、書かれていることはよく理解できるのですが、やや行き過ぎているところもあると思っております。今回の公正取引委員会の調査で、そうした消費者選好について、事前にどの程度のお客様が合理的な判断をされていて、また、他方で、逆にどの程度のお客様が、実際分かったと言いながら全然分かっていないのかという分布を調べた上で、こうしたセット販売なり期間拘束についての競争法上の競争阻害性を持つおそれというのを問題提起されています。全てのお客様がそういう弱者だけではなく、ある程度例えば違約金9,500円を分かった上で、こちらの方がお得だからと2年縛り、場合によっては4年縛りを望んで選んでいる

方もおられると思うので、余りにも消費者を一方的に、弱者で合理的な選択をとれてないという一面的な立場に立ってしまうと、ある意味パターンリズム、温情主義的な形で、逆に言うと、そういうことに過剰な事業者の経済取引について、自由な経済取引を委縮させる方向に行きかねないとも思っています。今回のような、今までやや超法規的に出てきたものが、こういう問題提起に基づいて、そういう現業をあずかる官公庁が、例えば禁止行為を定めたりとか、今までなかった業務改善命令を定めてしまうことが本当にいいかどうかというのは、もう少し慎重であった方がいいのではないかと、個人的には思っています。

もう1つの問題は、質問で教えてもらいたいのですが、独占禁止法上問題となる、まだおそれなのですが、そのおそれという判断をする前提条件に当たって、消費者選好に対する事前調査をしっかりと行った上で提起をされています。今回の公取の独占禁止法上のおそれの中に、前提条件となる消費者選好で、過半を超える6割、7割のお客様は、実態として自分が結んでいる契約を理解されていないというのも事実です。そうした消費者選好、限定合理的な消費者選好を前提として、独占禁止法上のおそれという判断をしているのでしょうか。そこは関係なく、こうした例えばセット販売や期間拘束は独占禁止法上の侵害する問題となるおそれがあると判断しているのですか。

一方で、消費者が合理的なお客様もおられます、他方で、多くのお客様は限定合理です。そういうときにどういうふうな見方を持って独占禁止法上違反するおそれがあるというのを判断するのかというのを、今後いろいろと詰めていく問題ではあるとは思いますが、今のところどういう考え方になっていますでしょうか。

○塚田調整課長 ありがとうございます。

御指摘のとおり今後詰めていく問題かと思えますけれども、やはりここで問題としている行為は、他者排除行為でありますので、基本的には、そういった行為が他の事業者の事業活動を排除するかどうかというところで見ているところであります。ただ、その判断に当たりますと、例えば消費者の行動によっては他者の事業活動を排除しやすくなるということも当

然あろうかとも考えておりますので、それはその1つの考慮要素にはなり得るだろうと考えております。

○伊藤会長 ほかにどなたか。

○河野会員 消費者側から見ると、この携帯電話の問題というのは、公正取引委員会が2年前にも同じ趣旨の指針を公表してくださっていて、2年たっても事態の改善が図られておらず、再度の見解表明ということで、今回は非常に詳細に分析してくださったというふうに思っております。この問題はやはり圧倒的な情報量と交渉力の差、利用者側とそれから事業者側において、これが顕著に出ている問題だというふうに思っています。消費者からすると、料金が高いと思っても、高いのが妥当なのかどうかということの判断もなかなかできにくい。また、プランが複雑で、それこそ何が通信費で何が機材費なのかもよく分からないけれども、こちらの方がお得ですよということで、そちらの方に流れてしまいます。説明はされるけれども、説明の中身というよりは、最終的には月々幾らぐらい払いますよというところでしか判断できないような状況で、それを合理的と言われれば、そうですけれども、そこでしか判断が付かないような状況にあります。消費者側も勉強しなければいけないとは思っておりますけれども、そもそも現在の業態は、消費者側が不利な立場に置かれているというふうに思っております。

今回は、公正取引委員会、それから総務省も巻き込んだ形での取組なのですけれども、政府の方が料金が高過ぎると言ってもこれが変わっていかないという、この取組の効果が表れないのは、なぜだろうというふうに毎回思っています。私たちも今回のこの方向性というのをしっかりと学んで、消費者側もそれなりのリテラシーを高めていかなければいけないというふうに思っているところでございます。是非、公正取引委員会においては、市場の番人として消費者に代わってこういうふうな警告を社会に発していただきたいというのが、強いお願いです。

今後に向かって、私はよく詳しいことが分からないのですけれども、新規に、大手の事業者として、名前を出しますけれども、楽天が次年度参入という話を聞いておりますけれども、参入するに当たって、やはりインフラを余り持ってないということで、今の大手3社のうちのKDDIと提携

するというふうな情報も流れてきているのですけれども、こういうふうな新たな参入があれば競争がもう少し働くのかなと思いつつ、でも、やはりインフラを持っているところと一緒に事業をやらないと成り立っていかないのかなというふうにも思っていて、こういった傾向が消費者にとってどういうふうな方向性を示しているのかというのを教えていただければというふうに思っています。

○塚田調整課長 御指摘のとおり、楽天が今度、第四のMNOとして新規参入するというわけでありましてけれども、現在、MNO 3社の90%の寡占になっておりますので、それに対して新規参入が行われて、競争が活発になっていくであろうということは期待されております。

KDDIとも提携しているということでありましてけれども、やはり新規参入ですと、いきなり全てのインフラ設備を準備するということは、なかなか難しいというのが一般論としてあろうかと思えます。そういったときに、既存の事業者のインフラを当然活用して、借り受けてやっていくということはあるかと思えますけれども、そういう中でも、新規参入した楽天も含めて、MNO、それからMVNOが活発に競争していくということを期待しております。

○伊藤会長 ほかに。どうぞ、はい。

○高橋会員 私は十数年前から情報通信審議会の委員等として、SIMロック解除に取り組んできました。端末とのセット販売の問題もありまして、15年たってもまだここまでかというのは非常に残念に思うところなのですが、通信と端末のセット販売が景表法に抵触するおそれがあると、ここら辺まではしっかり言えているのですけれども、基本的な問題が全然解決していないと思えます。

消費者から見ると、普通の消費財にせよ複雑な金融商品にせよ、それぞれ製造者の責任と販売者の責任などが、ちゃんと分かれていますね。例えば携帯でいえば、端末の故障のサポートはメーカーがしっかり行いますし、販売に関しては、今は携帯代理店とかいわゆる小売をする人たちが責任をもって行うし、通信の障害に関しては通信キャリアがしっかり対応します、というのが普通になればいいのですけれども、公正取引委員会で

も2年前の調査のときから、MNOや端末メーカーとの取引慣行の是正に取り組むというふうにはしているのですが、もっと突っ込んだ本質的な取組をしないと、なかなか解決しないのかなというふうに思っています。

キャリアが端末を販売するから手厚いサポートが受けられると、それだけを知らされている消費者は、では面倒なことは嫌だから、それを選びましょうということになります。ほかの選択肢もいろいろありますが、そのほかの選択肢が選びにくいのはなぜなのか。15年前にやはり海外と日本の余りの違いについて、海外旅行した人が何で日本の端末はSIMロックされているのかということに気が付いたときから、この問題というのは出てきているのですけれども、大手メーカーがキャリアに売ってもらわないといけない状況なのか、キャリアが強い大手メーカーのを売らせていただかないといけない状況なのか、非常に複雑な問題があると思うのです。これを解きほぐしていくことが、消費者にとっての公正な取引につながっていくと思いますので、その辺り、踏み込みが足りないと言うと大変失礼なのですけれども、今後のやり方として少し御意見を伺っておきたいというふうに思います。

○塚田調整課長 御指摘の点でありますけれども、現在、端末もほとんどキャリア経由で販売店を通じて売られていますが、今回の緊急提言（案）の中では、端末と通信の完全分離ということが提言（案）の内容の中に含まれております。これはまだ最終的な取りまとめは済んでおりませんが、仮にこれが実現するとすれば、端末をどこか非常に安いところで買って、それでキャリアと契約するというようなやり方もだんだんできてくるのではないかと考えられます。そうすると、中古端末などの重要性もまた上がってくるのではないかとということで、今後の制度の見直しによって徐々に解決していくのではないかとこのように考えております。

○伊藤会長 よろしいですか。

ほかにどなたかございますか。よろしいですか。

それでは、次のテーマ、プラットフォーム型ビジネスの台頭に対応したルール整備に向けた対応につきまして、藤井経済取引局総務課長から説明をお願いしたいと思います。

○藤井経済取引局総務課長 私からは、お手元の資料の211-3を御覧ください。

まず、1枚おめくりいただきまして、「デジタル・プラットフォーマーを巡る取引環境整備に関する検討会」における検討についてという見出しのページがございますけれども、まず経緯から申し上げますと、今年の6月に未来投資戦略というものが出まして、これがこのページの2つ目の「こうした中」というパラの2行目ぐらいから書いてございますが、この中で、プラットフォーマー型ビジネスの台頭に対応したルール整備のために、本年中に基本原則を定め、これに沿った具体的措置を早急に進めるべきという内容が閣議決定されたということでございます。

これを受けまして、このパラの一番上にございますように、経済産業省、公正取引委員会、総務省で有識者検討会というものを今年の7月以降開催しておりまして、その検討した結果をまとめまして、中間論点整理（案）ということで、11月5日に公表させていただいております。この検討は、先ほど申し上げました3省庁のほかに、オブザーバーとして個人情報保護委員会、消費者庁にも参加させていただいております。

裏側がその検討会の名簿でございまして、その次のページ、1と書いてあるところからがその具体的な中間論点整理（案）の本体でございまして、これについて、まず紹介させていただければと思います。

まず、1のところですが、デジタル・プラットフォーマーの意義・特性と書いておりまして、最初の丸のところですが、一言でこのデジタル・プラットフォームと申しまして、いろいろなものがありますということを書いております。ここに例示しておりますように、ショッピングモールであるとか、インターネット・オークションであるとか、アプリマーケット、検索サービス、動画などのコンテンツの配信サービス、予約サービス、それからソーシャルネットワーキングサービス、動画共有サービス、電子決済サービスなど、いろいろなものがプラットフォームを介してサービスが提供されているということでございます。

1枚おめくりいただきまして、2ページでございまして、こういったデジタル・プラットフォーマーというものがどういう特性を持つかということですが、一番上のところにございますように、まず中小企業やス

スタートアップ企業にとって、こういったプラットフォームを使うことによって、市場へのアクセス、これは国際市場も含まれますけれども、そういったアクセスが容易になるというメリットであったり、消費者にとっても多様なサービスが提供され、その取引が安全・安心な環境で行うことができるといった、いろいろな便益の向上につながる存在であるというふうにも見ることができるということかと思えます。

その次の丸のところでございますけれども、こういった特徴があるのではないかということを書いております。

最初のところですが、多面市場で全体として一つのエコシステムになっているようなものもありますということでございます。

それから、2つ目のところでございますが、まず、直接のネットワーク効果というのが働くだけではなくて、その多面市場というものを全体で見て間接のネットワーク効果も働くということで、そういったことで集中につながりやすいところもあるということでございます。

その次のところにも書いてございますが、限界費用も小さいということで、これも規模の経済が非常に働きやすいということが言われております。

それから、その次のところで、データが集中すると、利用者の効用が増加するということもあり、これは、もちろんいいことなのですが、一方でスイッチングコストの上昇につながるという、客観的に見てそういうところがあるということかと思えます。

それから、最後の一番下のところですが、こうしたことを踏まえると、競争優位というのが維持・強化していく循環が生じやすいところがあるということかと思えます。

最後の2ページから3ページにかけて括弧書きで書いていますけれども、データの集積が重要ということで、個人データの収集をしているわけですが、これが個人が情報を提供するのに対して、財やサービスを無料で提供するというような形でビジネスモデルになっているということもあるということが指摘されております。

その次でございます。3ページ一番上の丸でございますが、これまでの経緯からしますと、一部のプラットフォーマーは、異業種の事業者を買

収してコングロマリット化するというようなところもございます。こういったことによって、不可欠とも言える基盤を提供しているのではないかと
いった見方があるということでございます。

以上が1でございますして、次に2の法的評価の視点、デジタル・プラットフォームフォーマーというのをどういうふうに考えるのかというところで、評価の視点というのを整理しておりますけれども、まず2つ目の丸にござい
ますように、国際的にもそのプラットフォームに対して法的な規律を設ける必要があるのではないかと
いうような動きがあります。ヨーロッパが特にそういった動きがあるということで、3ページ
の一番下に書いてありますけれども、欧州委員会では新レギュレーション案というものを、公平性・
透明性の観点からの規律として検討しているということでございます。

それから、1枚おめくりいただきまして、4ページでございます。

4ページ一番下の丸でございますけれども、プラットフォームを規制のコントロールポイントやゲートキーパーとして捉えるような動きもあり、
例えばUberにドライバーに対する管理責任を負わせるといったようなことが書かれております。

それから、5ページを御覧いただきたいのですが、5ページの最初の丸のところですが、プラットフォームもいろいろござい
ますけれども、こういったものについて、エッセンシャル・ファシリティとかパブリック・ユーティリティの考え方を援用するということも考えられる
のではないかと
いったような御意見もあるということでございます。

それから、その2つ下、下から2つ目の丸ですが、こういったデジタル・プラットフォームというのは、ある種の市場を作っている、市場
を自分で構築しているという見方もでき、例えば、イメージとしては、卸売市場とか証券取引所みたいなものがリアルなところではあるわけですが、
そういったところと違って、特段、業法による規制は受けていないといった指摘があるということでございます。

それから、最後のところですが、アルゴリズムとかプロファイリングについてどういう設計になっているのかというところが、ある意味、
自分で設定できますので、そういったことについて、6ページ一番上に

ありますように、操作性が高い、不透明なのではないかというような指摘もあるということでございます。

それから、次に、3のところでございます。

イノベーションの担い手として負うべき責任の設計ということでございますけれども、最初の丸のところで書かせていただいておりますのが業法との関係ですけれども、我が国のプラットフォームビジネスの発展を促していくということは重要であるという中で、業法の見直しと、規制緩和みたいなことも考える必要があるのではないかとということが、最初の丸で書いてございます。

それから、3つ目の一番下の丸でございますけれども、従来の業法というのは既存の事業モデルを前提にして作られておりますので、一番下から2行目ぐらいからですけれども、プラットフォームビジネスというのが、こうした業法の想定した業の形態に必ずしも当てはまらないというような状況が生じてきているのではないかとということでございます。

7ページの横の棒になっているところで2つ書いてありますけれども、既存の業法がプラットフォームビジネスを営む上での障害になっているということがあるのではないかとということと、もう1つは、逆に、既存の業法ではプラットフォームビジネスに対して適切なコントロールを及ぼすことができなくなっているということがあるのではないかとといった観点もあるのではないかとということが指摘されております。

それを受けて、その次の丸のところですが、4行目ぐらいからですけれども、業法については個別に見直しが必要かどうかということを考えていくことも重要ではないかとということでございます。

それから、7ページ一番下の横棒のところですが、従来型のビジネスを営む事業者とプラットフォームでその法律の適用が違うということになると、競争条件の同等性が確保できないのではないかとといった指摘も書いてございます。

それから、8ページでございます。

8ページの4のところは、取引の公正性を確保するために、透明性を実現する必要があるのではないかとという観点から整理されております。

まず、(1)のところですが、プラットフォームに関して、まずプラットフォームは、利用者としては、事業者が使う場合もあれば、消費者が使う場合もあるのですけれども、対事業者ということであると、プラットフォームのルールが不透明であり、それが不公正な取引慣行の温床になるおそれがあるのではないかとといった指摘がございます。事業者の観点というところの下に書いてあります。

その下の棒のところ、実際に過去のいろいろな調査などで、プラットフォームを利用している事業者から、取引慣行に問題があるのではないかとといった指摘が出ていますということが記載されております。

具体的には、その一番下のポツのところにありますけれども、幾つか例示がありますが、決済手段が拘束されているとか、価格体系が硬直的であるとか、例えばアプリですと、競合するアプリを排除しているのではないとか、それから8ページから9ページにかけて、その審査基準が不透明なのではないかということがございます。

それから、9ページの2行目に書いていますけれども、秘密保持契約が広範に課せられるというようなことも、言われているということがございます。

それに関連して、9ページの上から2つ目のポツで、「ただし」で始まっているところですが、秘密保持契約を理由に、調査対象の事業者から詳細な情報提供を断られ、取引慣行における問題点を十分に把握できない場面があったということを書いております。

それから、次に消費者の観点ということがございますけれども、こちらでも最初の文章は事業者と同じで、不透明ということになると、不公正な取引慣行の温床になるおそれがあるのではないかということを書いております。

次の横棒のところですが、データの重要性が高まって、データを事業活動に活かしていくということが重要になると、その2行ぐらい後に、消費者から収集するデータというのが、事業活動上、金銭と同様に経済的価値を有するということございまして、ある種の取引になっているのではないかと、無償だとしても取引になっているのではないかということござい

ざいます。

一番下のところに書いてございますが、これらを踏まえると、プラットフォームと消費者の関係においても、透明性・公正性が求められるのではないかとございます。

次の10ページでございます。

具体的には（２）を御覧いただきたいのですが、透明性・公正性を実現するための取組の在り方ということで、最初の丸のところでございますけれども、デジタル・プラットフォームを巡る取引慣行について、透明性及び公正性を実現するための議論の出発点として、関係者を対象に大規模かつ包括的な徹底した調査を行うべきではないかということが論点として挙げられております。

それに関連して、先ほども少し申しましたけれども、秘密保持契約というものがその実態把握の障害になっているのであれば、必要に応じて独禁法40条の権限を活用するという事も考えられるのではないかとございます。

それから、11ページを御覧いただきたいのですが、5の公正かつ自由な競争の再定義と書かれているところでございますが、最初の丸でございますけれども、このプラットフォームに関連して、事後規制としての競争法の執行というのが、ますます重要性を持つと考えられるというふうに書いております。

次の丸は、国際的にも競争法の適用についていろいろ議論がありますということを書かせていただいております。

3つ目の丸が、我が国においても以下のような論点があるのではないかとございまして、12ページを御覧いただきたいのですが、ただ、基本的な考え方としては、真ん中ぐらいの上から2つ目の丸になりますけれども、真ん中ぐらいのところ、想定されるデジタル・プラットフォームによる反競争行為の多くは、現行の独禁法によって規制可能と考えられるとございます。ただ、法運用という観点からは、先ほども多面市場というようなことを申し上げましたけれども、複数の相互関連した市場を個別に画定するのか、一つの市場として画定するかとか、

それからネットワーク効果、データ集積の競争といったものをどういうふうに評価していくのかといったようなことについて、検討する必要があるのではないかということを書いております。

それから、12ページの一番下ですけれども、先ほども異業種の吸収合併を繰り返してというようなものもあるという話を申し上げましたけれども、デジタル・プラットフォーマーが潜在的な競争相手の芽を摘むような形で企業結合を行うことについてどう考えるかということでございまして、13ページの方に、ほかの国でこういう動きもありますよということを書いております。

それから、13ページの真ん中ぐらいの丸のところでございますけれども、プラットフォーマーに対して、事業者と同様に消費者もある意味取引をしているのではないかということでございまして、そうだとすると、継続的に取引をしている消費者に対する優越的地位の濫用みたいなものというのを、考えなければいけないこともあるのではないかということを書いております。

それから、6のところですが、データの移転・開放ルールの検討ということでございまして、こちら世界的にデータポータビリティとかAPI開放といったデータ移転・開放ルールの検討というのが進んでいるということで、その例として、その下にEUのGDPR、これはパーソナルデータを個人の一般的権利としてデータポータビリティ権を認めるというものがあります。

これは、個人のある種の権利というのを認めるということにとどまらず、その2行ぐらい下にありますけれども、新興企業とか中小企業にとって、もう既に力をかなり付けたデジタル・プラットフォーマーに対して、そういった市場に対して参入するのを容易にする部分もあるのではないかというところを書いております。

それから、次の14ページを御覧いただきたいのですが、真ん中ぐらいの丸のところでございます。こうしたデータポータビリティとかAPI開放といったデータの移転・開放ルールの在り方については、そういった意味で、消費者政策のみならず、競争政策とか競争基盤の整備としても

一定の意義を持つのではないかといったようなことを書いております。

それから、最後が国際の視点ということで、(1)のところは、海外に拠点を置く事業者に対する法執行というのがしっかりとされることが重要だろうと。法律が同じだとしても、實際上その法執行というところで国内にはしっかりとやるのだけれども、海外に拠点があるとしっかりとできないということになるとすれば、ある意味、不平等というか不公平になりかねないというところがあるということで、指摘しているのが(1)の部分です。

あと、(2)の方が最後の15ページでございますけれども、最初の丸の3行のところに書いてありますように、このデジタル・プラットフォーマーというのは、基本的には国境に関係なくグローバルに活動しておりますので、そういったプラットフォーマーに対する規律というものを考えるのであれば、国際的なハーモナイゼーションというものを志向する必要があるのではないかとということでございます。

以上が論点整理の内容でございますが、これは11月5日にこういう形で公表すると同時に、パブリックコメントにかけておりまして、12月4日までですので、数日前に終わったということになっております。

また、パブコメにかけている間にこの検討会で事業者からのヒアリングというのを2回行ってございまして、プラットフォーマーの4社にも来ていただいて、話を聞いております。大ざっぱに申しますと、プラットフォーマーといってもみんないろいろ違うので一括りにしないでほしいというようなこととか、過剰な規制になるとイノベーションを阻害するというようなことを話していったということでございます。

今後ですけれども、この(案)となっているものについて、近日中に案が取れたものを出したいというふうに考えております。最初に申しましたように、未来投資戦略の中で年内に基本原則をというふうになっておりますので、この案がとれたものができた後に、政府として今度は基本原則をどうするかということを考えていくということになります。

あと、先ほど実態調査が必要ではないかというのが途中にあったかと思っておりますけれども、これに関連して、公正取引委員会としては恐らく来年から実態調査をするということになると思います。そういう方向で今、検討

を進めているという状況でございます。

以上です。

○伊藤会長 どうもありがとうございました。

それでは、ただいまの御説明につきまして、御質問あるいは御意見などございましたら、自由に御発言いただきたいと思えます。

はい、どうぞ。

○細田会員 デジタル・プラットフォーマーが国境を越えた商売をしていく中で、今後、非常に重要性を増していくことについて、よく認識をしているつもりです。ここでもルールをきちんと整備していくことは非常に重要と思えます。

ただ、今もいろいろな指摘があった中で、今年中にその大きな方針を決めてしまうことについて、拙速性と言うべきなのか、非常に疑問を感じます。つい最近も、いろいろな法律の問題で与野党もめたりとかしましたよね。そんなようなことにならないように、是非していただきたいと思えます。

特に中小企業の、私どもなんかの商売でもそうですけれども、実際にこのようなプラットフォームを利用させていただいておまして、そういう意味では、商売の上では非常に便利に使わせていただいています。それが更に進んでくれば、当然お客様の顧客データを、全部そちらの市場の方で管理されてしまうようなことも起きますし、また、我々の商売自体も、市場のルールが全然違うところでもって規制されてしまうというふうなこともなりかねませんので、その辺はよく、ものすごく多くの問題点を指摘されてきましたので、それを十分に検討し、次の未来につながるルールをきちんと作っていただきたいと思えます。今回のパブリックコメントのみで決めていくのは、ちょっと乱暴かなという気もしますので、その辺は是非よろしく願いしたいと思えます。

○藤井経済取引局総務課長 説明のところでもう少し補足しておいた方が良かったのかもしれないのですけれども、確かに年内に基本原則とされています。そして、今、この紹介したものが論点整理ということで、論点を提示しているだけのものについて、では方向性を出せるのかというふうにお感じにな

られるというのは、非常にごもつともだと思います。

ここは、今後の政府内の作業なので、なかなか確たることは申し上げづらいのですけれども、こういった論点を提示しているものをこの12月に出して、年内の基本原則というのは、それについては答えはこうですというようなものが出るというふうには考えてなくて、ここで挙げられたような論点というのを、今後検討していく方向性を確認するということになるのかなというふうに思います。

あと、最初にこの中でプラットフォーマーのメリットみたいなところを述べていて、そこは確かにあっさりと終わっていて、その後ずっと問題点の指摘が続いているような形になっているのですけれども、どうしてもこれはペーパーの性質上、そっちの方を書いていくことにはなるのですけれども、やはりそのメリットのところというのは、ある意味、2本の柱のうち的一方ぐらいのものだとは思っておりまして、イノベーションの阻害になってはいけないというところは、徹底しないといけないのかなというふうに思います。

○レイク会員 更に問題を複雑にするつもりはないのですが、公正かつ自由な競争の再定義、11ページから15ページまで、国際的なハーモナイゼーション、国際的な連携ということも書かれているのを読んで感じましたので、一言だけ。

特にデジタル・プラットフォームを考えると、国際的な連携の中で国家資本主義とどう向き合うのか、そして、更にそういう意味では、国家安全保障戦略という側面も必ず要素として出てくるのだと思いますし、最近のグローバル化に逆行するいろいろな議論の中で、必ず経済ルール、グローバルなルールがそれぞれの国の安全保障の視点との関係で逆行する方向の議論になっている部分も見られていることを考えますと、特にデジタル・プラットフォームの部分ではそれが重要な課題に必ずなるのだと思われまますし、G20議長国で日本政府も来年大変な、皆様いろいろなお仕事をなさるのだと思うので、この3つの経産省、公正取引委員会の皆様、総務省の皆様だけの課題というか、それをお聞きするのは酷なのかもしれませんけれども、来年に向けてまたこの基本方針を考える上で、他国は必ずそ

れも要素に入れてくるのだらうというふうに私は思いますので、それも継続して検証の中に入れることが、もしかしたら準備をする上では必要なのではないかとは思いますが。

○伊藤会長 御意見ということですね。

ほかにどなたか御質問とか御意見とか。

○土田会員 この案は、要するに中間論点整理ということですので、大きな論点としてどういうものがあるかとか、基本的な方向性としてこれでいいかというような検討なのだらうと思うのですね。ここは独占禁止懇話会ですので、独占禁止法ないしは競争政策に係る部分についてだけ意見を述べさせていただきますしたいと思います。11ページ以下ということになるかと思えます。

このデジタル・プラットフォームとかデジタル市場という言葉が使われておりますけれども、どういう問題がそもそもあるのかということが出発点で、これは来年、公取委におかれてはということでしょうか、調査されるということですが、既に経産省と公取委の合同の調査も行われていて、8ページから9ページにかけて、具体的な問題があり得るといのが出ているわけですね。だから、ある程度はその問題状況というのが分かってきつつあるという状況なのではないかと思うのです。

意見ないしは質問、どっちになるか分かりませんが、そういう実態調査も重要ですが、何か問題が実態においてあるということになったときに、独占禁止法の今までのツールでもって対応できるのかどうかという検討も必要なのではないかと思います。実態調査が終わってから検討するのだというのでは、ちょっと遅いのではないかという気がするのですね。

確かに、今までの独禁法の規定でもって対応できる部分はあるかと思えますけれども、対応できない部分も何かあるような気がします。例えば12ページに、消費者とユーザーとの関係ですが、不当な手段でデータ収集が行われるというおそれも何か外国などでは言われているということだらうと思うのですね。そうしたときにこれは、現在の独禁法の規律でもって対応できるのかということですが、具体的に一つの例でいえば、もし対応できないのだとすれば、どうするかということも、考えておいた方がいい

いのではないかという気がします。

これは単独行為、先ほど出ました不公正な取引方法とか私的独占の問題になるのだろうと思いますけれども、もし対応できないのだとすれば、不公正な取引方法の一般指定、これは法律改正は要らないわけですから、公正取引委員会において追加とか改正とかいうことでできるわけですから、現在の一般指定では対応できないのであれば、少し新しい類型を機動的に追加するというのも考えてみたらどうかというふうに思います。

人材検報告書が、今年の3月でしたか、出たところで、一般指定8項は、その役務提供を受ける側が欺瞞的顧客誘引をするということについては、場合によっては一般指定8項を適用できないのだという話があって、あのときは一般指定の改定もせよという個別的な意見を出された方もあったと思うのですね。そういう若干積み残しになっているような問題もあろうかと思しますので、デジタル・プラットフォーム絡みの何か問題があるのであれば、そして現行の独禁法で規制できないのだとすれば、少し立法論的な対応を考えた方がいいのではないかと思います。

それから、もう一つ、11ページに事後規制としての競争法の執行ということが書いてあって、企業結合を除けば、独禁法というのは基本的に事後規制になるわけですが、例えばアマゾンジャパンのケースですね、アマゾンジャパンの最恵国待遇条項、あれは確約制度でもないし、自主的に措置をとったので、審査・調査打ち切りということだったので、しょうがないのかもしれないのですが、例えばMFN条項がなくなった後で、どういうふうにとどのような変化が生じたのかというような、自主的な措置が十分な効果を上げているのかどうかというような事後検証も、必要なのではないかというふうに思います。

今のところは意見でございます。以上です。

○伊藤会長 何かありますか。

○藤井経済取引局総務課長 では、簡単に。

まず1点目は、実態調査をして法改正をするのかしないのかということだけではなくて、すぐに一般指定とか法改正ではないような形で対応できるところもあるのではないかということだと思しますので、その点に関し

では今、先生もおっしゃっていましたように、対応できるところは、対応の仕方がいいかどうかというのかもしれないですけども、今、Amazonの話もありましたし、できるところはやっているのかなとは思っております。

その上で、一般論なのですけれども、実態調査でいろいろ実態を把握するというので、もちろんそれ以前に明らかに何かやった方がいいというのがあれば、そのときにそれはどういう方法がいいのか、今、一般指定というふうなお話もあったのですけれども、そういう具体的なものがあれば、それがどういう方法で実現できるのかというのは考えることになるのかなとは思っています。

一方で、論点整理で挙がっている、そのデータがちょっと搾取されるといっても、競争法的な観点のレベルにまでいっているのかどうかとか、なかなかまだ判断しかねる部分もあるので、現時点で具体的に問題があるのかは私は若干疑問を持っていて、やはり実態調査をした方がよいというふうに思っております。

それから、2点目でございますが、事後規制というだけではなくて、そういった形でできないかということかと思えます。そういったところは公正取引委員会の、従来からの対応としては、先ほどの携帯電話のように、業界としてどういう問題があるかというようなことについて、独禁法違反事件として調べるわけではないのですけれども、実態調査をして提言をするというようなことはやっていて、そういうものを今後も活用するのかなと思えます。プラットフォーマーになってくると個社でというのが現実的になかなかやりにくく、何か怪しい行為があつて、その後、ではどうなっているかというのを調べて公表するというのができるのかどうかというのは、これまでも多分例がないと思うので、業界全般の調査というのは比較的今までもやっているのですけれども、ただ、一方で、こういうプラットフォーマーになってしまうと業界というのが多分ないので、そこをどうするかというのは今後考えないといけないのかなと。でも、ある意味、今回やろうとしている実態調査がその一環になるのかなとは思っています。

○野原会員 私はこれまで20年以上、正にデジタル・プラットフォーマーに当たるビ

ジネスの最新動向について調査し、国内に提案・提言をしてきましたので、その立場から少しコメントさせていただきたいと思います。

基本的に、今回のアウトプットはかなり適切に実態を評価しておられますし、多様な課題についても適切に取りまとめられていると思います。そういう意味で、今回の中間論点整理の案については、基本的に賛同します。

しかし、留意しながら進めていただきたいと思うことが3点あります。

まず1点目は、イノベーションを阻害しないことが極めて重要だということです。ここではG A F Aと言われるような、既に巨大企業となった各ビジネスがイメージされているようですが、それだけではなく、今後も新しい革新的サービスがプラットフォームビジネスとして次々と現れるという状況の中で、どの段階で何を想定してルール整備をするのかが、とても難しいと思います。

言うまでもなく、初期のイノベーションの変革期には創造性を促すことが必要で、制度的にちょっとグレーな部分に突っ込んでいく事業者が出てくるわけで、どうやってうまく社会と折り合わせていくのかということも大変重要なテーマだと思います。そうしたことも十分に踏まえて検討していただきたい。

2点目は、法規制についての国際的動向をしっかりウォッチし、それに遅れないように速やかにルール作りをしていただきたいということです。

3点目は、国家資本主義とどう向き合うかというコメントが先ほどありましたけれども、最近それもやはり重要だなと感じています。サイバーセキュリティ対策に関する事等、その点も踏まえて御検討いただきたいと思います。

以上、3点コメントしました。

○伊藤会長 時間が迫っているので、恐縮ですが、まとめて少しずつ短時間でお話しされて、必要に応じて後で議論していただくということで。

では、お願いいたします、そちらから。

○依田会員 どうもありがとうございます。手短かにコメントだけで。

やはり相手が非常に今度強いものですから、理論武装というのが大変で、1点だけ手短かに言うと、この中であるエッセンシャル・ファシリティとパ

ブリック・ユーティリティのこの法理を適用できるかというところ、援用できるかというところは、厳しいと思っています。歴史的に見て、このエッセンシャル・ファシリティとかパブリック・ユーティリティは鉄道とか電話とか電力に限られていて、それがもし適用されたら、複製可能な設備、ボトルネック設備に対して、シャーマン法2条に基づいて供用義務が発生するので、さすがにこれは適用が無理だとは思っています。最初から書かない方がいいのではないかなという意見を僕は持っています。

簡単に言うと、この義務が課せられる代わりに公益事業特権が与えられて、道路を掘るとか管路・洞道を作るとかいううまみも公益事業体はあったので、それを受け入れて、自然独占的な企業としてやってきたけれども、GAFAは全然それにそぐわずに、それをやったら私有財産の侵害になると思いますので、僕は適用できないと思っています。

あと、もう1点、回答は要らないのですがけれども、対消費者について優越的地位の濫用という概念が本当に成立するかどうかというのは、またよく御検討いただきたいと思います。

以上です。

○伊藤会長 どうぞ、続けて。

○及川会員 8ページに、事業者の観点で、特に中小企業ということを入れていただきまして、ありがとうございます。ただ、つい最近まで大型店と中小あるいは商店街との対立があるなどと言っていたのが本当に様変わりしている中で、もっと中小企業のところが大きな論点であるということ、もう少し出していただかないといけないのではないかと思います。ルールの不透明さは取引慣行の温床になるおそれがあるということですが、もっと中小企業にとってはこの問題は切実だと感じています。

○伊藤会長 はい、どうぞ。

○川濱会員 すみません、私も手短かに。

この問題は、ともかく独禁法だけではなくて、消費者法、あるいは個人情報問題としては憲法の問題も含めて、それぞれが相互に連動し合っており、しかもこれは恐らく多面市場と同じくポジティブフィードバックで、一つの問題の悪化が他方の悪化という形で、その点で相互連関する重要な

問題になると。また、これもプラットフォームがイノベーションを支える
言わばそのエンジンになっているということも否定できない中で、要する
に過剰規制が問題になっていることも、これはこの検討会でも共通の理解
になっていたと私は理解しています。

ただ、一つ問題なのは、その中で巨大化されたプラットフォームに対す
る規制と、それからまだ萌芽的なプラットフォームの規制と、それらを全
て同じように語られることが少なからず誤解を招いているように思います。
それらの問題が全く無関係でない形で起きているというのが、この論点整
理を複雑にしているのだらうと思います。その点で、確かにこれはいきなり
答えを出すことはできないし、国際的なハーモナイゼーションといつて
も、各国とも今、模索段階なので、この論点の整理に必要な形でまた今後
模索されていくことなのだろうなと思います。

その点で、この10ページに書いてあるとおり、日本の独禁法の問題に関
しても興味深いものだと思います。特に日本の場合は優越的地位の濫用規
制があるということから、ヨーロッパで問題になっているタイプの慣行は
日本でも競争法できちっと対処できるようになっています。しかし、問題
はアンケートなど不満は出ているけれども具体的な実態がどうなっている
かに関しては、まだ全く分からないことだと思います。そこで40条調査の
活用、さらにこれらの問題に関しては、単に公取の調査だけではなく、情
報技術の専門家なんかを併せた形での観察、これもEUやあるいは連邦取
引委員会なんかをやっていることなので、それらの陣容をちゃんと整えな
いと、多分この国際的なハーモナイゼーションの中で一定のプレゼンスを
持てないのではないかという点が懸念されるところだと思います。

それから、もう1点、先ほども土田会員がおっしゃっていた独禁法のル
ープホールがあるのではないかという問題点に関して言いますと、先ほど
これも既に御説明の中であったと思うのですが、対消費者の問題とし
て、優越的地位濫用は、恐らく現行法で優越的地位濫用の対象として消
費者が入ることに対して明文上の妨げはないとは思いますが、しかし、これ
もプラットフォームを典型として、最近のデジタル化された市場では注目
すべき問題が発生していると思います。例えば、従来、拘束条件的取引で

は、競争排除効果なり競争回避効果が生じるためには、対事業者の拘束であることが典型であり、わが国は諸外国と異なって拘束対象を事業者取引に限定しています。これは、従来、対消費者で広範に実効的に拘束するということが基本的に困難であったので、対消費者拘束による反競争効果の出現というのはなかったことに対応しています。しかし、近時、データプラットフォームを典型に、デジタル市場においては対消費者拘束が実効性を持つことになったがゆえに、それを通じた反競争効果が生じる場合があります。ところが我が国の独禁法は、対消費者の拘束って、事業活動の拘束の相手方に対する拘束条件取引の中には直ちに入るわけではないと。

差別なんかを通じて事実上の拘束があった場合に、その差別の部分で、要するに場合であれば事業者であることが必要でないから、そこで何とか、差別の場合も事業者、対価の場合であれば事業者である必要はないけれども、それ以外の差別及び事業活動の拘束に関しては正に消費者の場合が入っていないというのが、これは土田会員がおっしゃった、現在、デジタル化することによって直面している、あるいは従来だったらできなかった反競争行為の典型になるのではないかなという点で、これは、これに関して今後の対応を考えておられるかのという点で、この点に関しては質問でございます。

○伊藤会長 次はどなたですか。

○河野会員 この問題に関しましては、技術の進展がいつの間にか社会構造を変えるほど進んでいるということで、一般人が追い付けない速さで進んでいて、私たち消費者は否応なく巻き込まれているという状況です。表面上のベネフィットは当然感じている一方、リスクに関してはやはり余り見えてこないというところでは、個人的な情報が収集されているだろうと思いつつながら、一見すると無料で便利に利用できるというところで、私たちは真実に気が付いていないという自覚を持っています。

それで、今現在、消費者委員会において、やはり同様にオンラインプラットフォームにおける取引の在り方に関する専門調査会というのが開かれていまして、そこでこういった場面場面における消費者保護の検討がされています。是非そういったところの検討結果等も取り入れていただいて、

更に何が適切なのかということを決めていただければと思います。

一口にプラットフォームと言っても、B to Cもあれば、C to Cも最近たくさん出てきましたし、それからシェアリングサービス等もございません。非常に複雑になってきているし、本当にイノベーションという言葉で言えば進んでいると思いますので、是非、消費者を置いていかない形で、消費者のリテラシーも高めるという形で、コミュニケーションをとっていただければというお願いでございます。

○伊藤会長 こちらでどなたでしょう。では、はい。

○由布会員 これはお願いといいますか、コメントが1点だけです。

私は、独禁法、競争法を専門分野とする弁護士でございますけれども、それと同時にEU法の法規制をずっと長く専門としてまいりました。このEUは、プラットフォームに対してもかなり、一番先頭を突っ走っているというか、いろいろな法規制、次々と御意見、それから法案が出てまいります。いつも強く感じておりますのは、その一番基準になるところにあるのは、個人の情報に関するプライバシーの尊重ということです。

これは皆様先ほどからおっしゃっているように、ちょっと競争法ということだけではくくれないところがございます。今後、この問題、プラットフォームの問題に国際連携は大変重要だと思いますし、いろいろな仕事を担当させていただく上でも、こちらの国ではどうなっている、あちらの国ではどうなっていると、国際的にこういうことが強調されているというようなところが非常に重要ですが、恐らく、特にEUとの国際連携をお考えになるときに、表面上、経済法の問題であるようであっても、通奏低音のように、どこかで個人のプライバシー保護の視点がぴょこっと出てくるような場面というのが恐らく出てくると思いますので、できればそちらにも御留意なさって連携のプランというのを進めていただければ、非常に後々使いやすいものになるのではないかと思います。よろしく申し上げます。

○伊藤会長 では、どうぞ。

○吉田会員 すみません。大変素朴な疑問でいつも感じているところなのですが、こちらの懇話会の話題ではもしかしたらないかもしれないのですけれども、こういったプラットフォームの話というのは、非常に先ほどから大変い

ろいろなものがあって一つにはとてもくくれないということなのですが、今後の進め方の流れとして教えていただきたいのは、プラットフォーマー全般として、例えば今のプライバシーの話とか、あるいは透明性を高めるとか、あるいは競争、要するに他社排除しないとかというようなことを全般的にルールを作っていくという形なのか、あるいは、やはりUberだったら従来であれば国土交通省とか、そういうふうな形で、Uberというか、タクシーの感覚でいくとそういうふうになってしまうのですけれども、その業法的なものを修正して、それも適用して、両方で行くのかというふうなことで、どういう流れをお考えなのかなというのが、すごくいつも気になっているところなので、もし可能でしたら教えていただきたいです。以上です。

○伊藤会長 たくさん出ました。では、コンパクトにお答えください。

○藤井経済取引局総務課長 依田先生から、エッセンシャル・ファシリティ、パブリック・ユーティリティというのは難しいのではないかとこのところございまして、こちらにつきましては、検討会としてこれはこれに該当するという総意となっているわけではなく、飽くまでも論点として、こういう考え方、自然で考えるというのもあるのではないかとこのこと書いているということだと理解しております。

それから、川濱先生のループホールがあるのではないかとこのところについては、恐らく先生は、今、明らかに文言上ちょっとループホールがあるのではないかとこの御指摘かとは思いますが、そこも実際にその穴を埋める必要があるかという実態もある程度考えながらなのかなというふうにも思います。

それから、最後のどういうふうに進めるのかというところでございますけれども、ここは多分、今の段階では全く方向性はなくて、論点を提示しているだけです。ただ、可能性として、いろいろ今、御質問の中でもあったような形で、一律の事前規制みたいなものになじむものがあれば、そういうこともあるのかもしれませんが、あと、既存の業法を手直ししていくということのできる部分があれば、そういうふうにしていくと思いますし、そもそもそういうのが必要なのかどうかというところから考えていくのだ

ろうと思います。

○伊藤会長 まだいろいろ御発言したいこともたくさんあると思いますが、時間がちょっと超過していますので、恐縮です、本日の議論をこの辺りで終了させていただきたいと思います。

最後に、杉本委員長の方からよろしくお願いします。

○杉本委員長 どうも非常に熱心な議論をありがとうございました。非常に有益な御議論を頂いたのだと思っております。

私どもの問題意識は今、経済社会は急速に変化していて、その中身のうち大きなものは国際化ということとデジタル化だと思っております。経済社会がこういう大きな変化を遂げる中で、競争政策としてそれにどう対応していくかというのが、我々に突き付けられた重要な課題だと思っております。

今日は確約制度、それから携帯電話の話、それからプラットフォームビジネスの話と御議論を頂いたわけですが、それぞれやはり国際化にどう対応していくか、それからデジタル社会に対してどう対応していくかということの課題でありまして、正に我々が今、検討していくべき課題でございます。そこに対してどういうふうに、正に議論を熟成させていくといいですか、議論を展開させていく上で非常に御参考になる意見を頂いたのだと思っております。

こうした検討は非常に重要であると思っておりますし、社会自体において競争政策が果たす役割というのは、そういう意味で非常に重要になってきているかと思っておりますので、その点についてまた皆様方のいろいろな御意見を伺いたいと思っておりますのでございます。

今日はありがとうございました。

○伊藤会長 どうもありがとうございました。

それでは、今回はこれで閉会とさせていただきたいと思います。

どうも長時間、御議論ありがとうございました。