

## 第5章 競争環境の整備

### 第1 デジタル・プラットフォームを巡る取引環境整備

#### 1 デジタル・プラットフォームを巡る取引環境整備に関する検討会

近年、ICTやデータを活用して第三者に多種多様なサービスの「場」を提供するデジタル・プラットフォームは、革新的なビジネス等を生み出し続けるイノベーションの担い手になっており、その恩恵は事業者の市場アクセスや消費者の便益向上につながるなど、我が国の経済や社会にとって、重要な存在となっている。

一方、複数の利用者層が存在する多面市場を担うデジタル・プラットフォームを巡っては、ネットワーク効果、低廉な限界費用、規模の経済等の特性を通じて拡大し、独占化・寡占化が進みやすいと指摘されており、公正かつ自由な競争を活発に行うことができる環境を整えることが必要である。

こうした中、平成30年6月に閣議決定された「未来投資戦略2018」において、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のために、同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ものと定められたことを踏まえ、公正取引委員会、経済産業省及び総務省は、競争政策、情報政策、消費者政策等、多様な知見を有する学識経験者等からなる「デジタル・プラットフォームを巡る取引環境整備に関する検討会」（以下「検討会」という。）を同年7月10日に立ち上げた。検討会において調査・検討を進め、同年11月5日に中間論点整理（案）を公表し、当該案に対して寄せられた意見や検討会において実施した事業者ヒアリングの結果を踏まえ、同年12月12日に中間論点整理を取りまとめるとともに、これを踏まえ、当委員会、経済産業省及び総務省は、同月18日に「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の基本原則」を策定した。

その後、公正取引委員会、経済産業省及び総務省は、検討会の下に学識経験者や実務家からなる「透明性・公正性確保等に向けたワーキング・グループ」及び「データの移転・開放等の在り方に関するワーキング・グループ」を立ち上げた。各ワーキング・グループにおける検討・整理を踏まえて、平成31年4月24日に開催された検討会において議論がなされ、「取引環境の透明性・公正性確保に向けたルール整備の在り方に関するオプション」及び「データの移転・開放等の在り方に関するオプション」が取りまとめられ、令和元年5月21日に公表された。

#### 2 特定デジタルプラットフォームの透明性及び公正性の向上に関する法律の制定

前記「取引環境の透明性・公正性確保に向けたルール整備の在り方に関するオプション」は、デジタル市場のルール整備として、独占禁止法違反の未然防止のための規律の在り方等について言及しており、前記検討会やデジタル市場競争会議（議長：内閣官房長官）等における議論を経て、令和2年2月18日、特定デジタルプラットフォームの提供条件等の開示、経済産業大臣による公正取引委員会への措置請求等に関する規定を含む特定デジタ

プラットフォームの透明性及び公正性の向上に関する法律案が第201回通常国会に提出された。同法律案は、令和2年4月23日に衆議院において、同年5月27日に参議院において、それぞれ可決され、成立し、同年6月3日に公布された（令和2年法律第38号）。この法律は、公布の日から起算して1年を超えない範囲内において政令で定める日から施行することとされている。

## 第2 ガイドライン等の策定・公表等

---

### 1 概説

公正取引委員会は、独占禁止法違反行為の未然防止と事業者及び事業者団体の適切な活動に役立てるため、事業者及び事業者団体の活動の中でどのような行為が実際に独占禁止法違反となるのかを具体的に示したガイドラインを策定・公表している。

令和元年度においては、以下のガイドライン等の策定・公表等に取り組んだ。

### 2 「デジタル・プラットフォーム事業者と個人情報等を提供する消費者との取引における優越的地位の濫用に関する独占禁止法上の考え方」の策定

#### (1) 経緯

公正取引委員会は、平成30年12月18日に取りまとめられた「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の基本原則」において、「サービスの対価として自らに関連するデータを提供する消費者との関係での優越的地位の濫用規制の適用等、デジタル市場における公正かつ自由な競争を確保するための独占禁止法の運用や関連する制度の在り方を検討する」こととされたことを踏まえ、デジタル・プラットフォーム事業者と個人情報等を提供する消費者との取引における優越的地位の濫用規制の考え方を明確化することにより、法運用の透明性を一層確保し、デジタル・プラットフォーム事業者の予見可能性を向上させるため、「デジタル・プラットフォーム事業者と個人情報等を提供する消費者との取引における優越的地位の濫用に関する独占禁止法上の考え方」を策定し、令和元年12月17日に公表した。

#### (2) 内容

公正取引委員会はこれまで優越的地位の濫用規制を事業者間の取引に対して適用してきたところ、本考え方では消費者との取引を対象とした優越的地位の濫用規制の考え方を記載した。具体的には、独占禁止法第2条第9項第5号の規定は優越的地位にある事業者による「取引の相手方（取引する相手方）」に対する行為を対象としているところ、「取引の相手方（取引する相手方）」には消費者も含まれ、デジタル・プラットフォーム事業者が提供するサービスを消費者が利用する際に、その対価として自己の個人情報等を提供していると認められる場合は、消費者はデジタル・プラットフォーム事業者の「取引の相手方（取引する相手方）」に該当することなどを記載した。

その上で、デジタル・プラットフォーム事業者による個人情報等の取得又は利用に係る行為がどのような場合に優越的地位の濫用として問題となるかについて考え方を記載

した。具体的には、どのような場合にデジタル・プラットフォーム事業者が消費者に対して取引上の地位が優越していると認められるかについてやデジタル・プラットフォーム事業者による個人情報等の取得又は利用におけるどのような行為が優越的地位の濫用につながり得る行為であるかなどについて、それぞれ考え方を記載した。

### 3 「企業結合審査に関する独占禁止法の運用指針」及び「企業結合審査の手続に関する対応方針」の改定

#### (1) 経緯

公正取引委員会は、企業結合審査における独占禁止法の適用の考え方を示すものとして「企業結合審査に関する独占禁止法の運用指針」（平成16年5月31日公表。以下「企業結合ガイドライン」という。）を策定し、また、企業結合計画に係る審査の手続を明らかにするものとして「企業結合審査の手続に関する対応方針」（平成23年6月14日公表。以下「企業結合手続対応方針」という。）を策定している。

近年、デジタル分野の企業結合案件に的確に対応する必要性が高まってきていること等から、成長戦略実行計画（令和元年6月21日閣議決定）等を踏まえ、企業結合ガイドライン及び企業結合手続対応方針を改定し、令和元年12月17日に公表した。

#### (2) 主な改定内容

##### ア 企業結合ガイドラインの主な改定内容

デジタル・プラットフォーム事業者が関与するデジタル分野における企業結合について、デジタルサービスの特徴を踏まえた企業結合審査の考え方を明記した。具体的には、デジタルサービスの特徴である多面市場、品質競争、ネットワーク効果、スイッチングコスト等を踏まえた一定の取引分野の画定方法や競争分析の考え方等について明記した。

また、スタートアップ企業のような現時点で規模は小さいもののデータ・知的財産権等の競争上重要な資産を有している企業を買収される場合の考え方について明記した。具体的には、データや知的財産権等の重要な資産を有していたり有望な研究開発を行っているスタートアップ企業等を買収され、潜在的競争が消滅することによる競争への影響等の考え方等について明記した。

##### イ 企業結合手続対応方針の主な改定内容

デジタル・プラットフォーム事業者が、国内売上高が小さいものの、国内の競争に影響があり得るスタートアップ企業等を買収するような企業結合について、届出基準を満たさない場合であっても適切に対応するため、①買収に係る対価の総額が大きく、かつ、②当該企業結合が国内の需要者に影響を与えると見込まれる場合には、資料等の提出を求め、企業結合審査を行う旨を明確化した。

また、買収に係る対価の総額が400億円を超え、かつ、被買収会社の事業拠点が国内に所在する場合など国内の需要者に影響を与えると見込まれる企業結合を計画している会社は、公正取引委員会に相談することが望ましい旨を明記した。

#### 4 「独占禁止法第11条の規定による銀行又は保険会社の議決権の保有等の認可についての考え方」及び「債務の株式化に係る独占禁止法第11条の規定による認可についての考え方」の改定

##### (1) 経緯

独占禁止法第11条は、銀行又は保険会社が他の国内の会社の議決権を5%（保険会社の場合は10%。以下同じ。）を超えて取得し、又は保有（以下「保有等」という。）することを原則として禁止しているが、あらかじめ同条に基づく公正取引委員会の認可を受けた場合等は、5%を超えて保有等することができるとしている。

公正取引委員会は、平成14年11月に「独占禁止法第11条の規定による銀行又は保険会社の議決権の保有等の認可についての考え方」（以下「11条ガイドライン」という。）及び「債務の株式化に係る独占禁止法第11条の規定による認可についての考え方」（以下「債務の株式化ガイドライン」という。）を公表し、認可に係る考え方を明らかにしている。

今般、規制改革実施計画（令和元年6月21日閣議決定）を踏まえ、銀行の事業再生会社の議決権保有に係る認可に関して、11条ガイドライン及び債務の株式化ガイドラインを改定し、令和元年10月15日に公表した。

##### (2) 改定内容

###### ア 11条ガイドラインの改定内容

銀行が事業再生会社の5%超の議決権を保有等することとなる場合において、裁判所の関与があれば、原則として3年（当該事業再生会社が中小企業であれば原則として5年）を限度として認可することとしていたが、本改定により、同様の場合において、銀行等の支援等を織り込んだ合理的な経営改善計画が作成されている場合であって、銀行等以外の第三者が当該計画に関与していれば、原則として3年（当該事業再生会社が中小企業であれば原則として10年）を限度として認可することとした。

###### イ 債務の株式化ガイドラインの改定内容

銀行が、債務の株式化により、事業再生会社の5%超の議決権を保有等することとなる場合において、裁判所の関与等があれば、原則として2年（当該事業再生会社が中小企業である場合は原則として4年）を限度として認可することとしていたが、本改定により、同様の場合において、銀行等の支援等を織り込んだ合理的な経営改善計画が作成されている場合であって、銀行等以外の第三者が当該計画に関与していれば、原則として2年（当該事業再生会社が中小企業である場合は原則として9年）を限度として認可することとした。

#### 5 「適正な電力取引についての指針」の改定

##### (1) 経緯

公正取引委員会は、通商産業省（現経済産業省）と共同して、電力市場における公正かつ有効な競争の観点から、独占禁止法上又は電気事業法上問題となる行為等を明らかにした「適正な電力取引についての指針」を平成11年12月に作成・公表している。

旧一般電気事業者等が保有するベースロード電源を投入し、新電力が年間固定価格で電気を調達するベースロード市場が令和元年7月に創設されること等に伴い、同年5月30日に本指針を改定した。

## (2) 改定内容

### ア ベースロード市場への電力投入の制限

旧一般電気事業者によるベースロード市場への不当な電力投入の制限について、独占禁止法上問題（私的独占，取引拒絶等）となるおそれがあることを新たに記載した。

### イ 不当な交渉機会の義務付け

旧一般電気事業者による小売供給契約における競争制限的な行為（不当な交渉機会の義務付け（注））が独占禁止法上問題（私的独占，拘束条件付取引，排他条件付取引，取引妨害等）となるおそれがあることを新たに記載した。

（注）旧一般電気事業者と需要家との間の小売供給契約において、需要家が他の小売電気事業者との契約に切替えを希望する場合に、当該需要家との間で、自己との交渉をさせ自己が当該需要家の希望する取引条件を提示することができなかつたときのみ解除が可能となる契約を締結すること

## 6 フリーランス等の人材分野に係る独占禁止法上の考え方

公正取引委員会は、競争政策研究センター（CPRC。CPRCについては後記第6章参照）において「人材と競争政策に関する検討会」を開催し、個人が個人として働きやすい環境を実現するために、人材の獲得を巡る競争に対する独占禁止法の適用関係及び適用の考え方を理論的に整理するための検討を行い、平成30年2月15日、「人材と競争政策に関する検討会」報告書を公表した。

公正取引委員会では、同報告書を踏まえ、人材分野に係る独占禁止法上の考え方についての関係各方面に対する周知、様々な分野における競争制限的な行為や慣行の実態把握等を行うとともに、後記(1)及び(2)のとおり、必要に応じて個別分野に即した具体的な考え方を整理し、公表した。

### (1) スポーツ事業分野における移籍制限ルールに関する独占禁止法上の考え方について

#### ア 経緯・背景

公正取引委員会は、スポーツ事業分野において、スポーツ統括団体（注1）が移籍制限ルール（注2）を定めている事例があること等を踏まえて実態把握を行ったところ、スポーツ事業分野における移籍制限ルールについては、人材（選手）の獲得を巡る公正かつ自由な競争という観点からみた場合に、その合理性や必要性について十分に検討した上で設定されたとは言い難いものが多く存在することが認められた。また、スポーツ事業分野では、その活動全般について独占禁止法に対する意識や理解が必ずしも十分でないという実態にあることもうかがわれた。

このため、公正取引委員会は、こうした状況を踏まえ、スポーツ事業分野における移籍制限ルールについて、後記イのとおり、独占禁止法上の考え方を取りまとめ、令和元年6月17日、「スポーツ事業分野における移籍制限ルールに関する独占禁止法上の考え方」を公表した。

(注1) スポーツリーグの運営、競技会の主催等を行っている団体をいう。

(注2) チーム(注3)間における選手の移籍や転職について一定の制約や条件を課すルールをいう。移籍制限ルールには、移籍や転職自体は可能であっても、スポーツ統括団体が開催するスポーツリーグや競技会への出場を認めないなどにより、実質的に移籍や転職を制限する効果を有するものを含み、また、規程等によって明文化されずに、慣習的に行われている事実上のルールも含む。

また、移籍制限ルールは、スポーツ統括団体の下部団体や地域団体が独自に定めている場合や、チーム(事業者)が共同して取り決めている場合も想定される。

(注3) チームが属する会社等を含む。

## イ スポーツ事業分野における移籍制限ルールに関する独占禁止法上の考え方

独占禁止法は、公正かつ自由な競争を維持・促進することにより、消費者利益の確保や経済の活性化を実現しようとするものである。そのことは、スポーツ事業分野についても同様であり、選手獲得におけるチームの自由な活動等が適切に確保されることによって、スポーツファンのみならず消費者全般の利益が達成されるということに留意する必要がある。

その観点からみて、スポーツ統括団体等が定める移籍制限ルールについては、独占禁止法上、以下のように考えることができる。

(7) チームは、スポーツ活動を通じて経済的な活動(事業活動)を行っている側面があり、独占禁止法上の事業者として互いに競争している。

(4) 一般に、競争関係にある複数の事業者が、共同して、人材の移籍や転職を相互に制限・制約する旨を取り決めることは、原則として独占禁止法違反となる(注4)。また、事業者団体が当該取決めを設ける場合も同様である(注5)。

スポーツ事業分野において移籍制限ルールが取り決められる場合は、チーム間の選手獲得競争が停止・抑制され得るとともに、その結果、選手を活用したスポーツ活動を通じた事業活動における競争も停止・抑制され、また、事業活動に必要な選手を確保できず新規参入が阻害されるといった弊害が生じ得ることとなる。

(注4) 独占禁止法第3条(不当な取引制限の禁止)。

(注5) 独占禁止法第8条第1号(事業者団体による競争の実質的制限の禁止)。なお、競争が実質的に制限されるに至らない場合であっても、構成事業者の機能又は活動を不当に制限する場合は、同条第4号に違反することとなる。

(7) 他方、スポーツ事業分野において移籍制限ルールを設ける目的には、主に以下の2点があるとされている。

a 選手の育成費用の回収可能性を確保することにより、選手育成インセンティブを向上させること

b チームの戦力を均衡させることにより、競技(スポーツリーグ、競技会等)としての魅力を維持・向上させること

この点、スポーツ統括団体が(又はチームが共同して)定める移籍制限ルールは、前記a又はbの面で競争を促進する効果を有する場合もあり得る。このため、独占禁止法上、移籍制限ルールについては、前記(4)記載の弊害が生じるからといって直ちに違反と判断されるのではなく、それによって達成しようとする目的が競争を促進する観点からみても合理的か、その目的を達成するための手段として相当かという観点から、様々な要素を総合的に考慮し、移籍制限ルールの合理性・必要性が個別に判断されることとなる。

これらの目的のそれぞれについて、考慮すべき要素及び具体的な着眼点を整理すれば、以下の第1表のとおりとなる。

**第1表 移籍制限ルール合理性・必要性に係る考慮要素**

	<目的a> 選手の育成費用の回収可能性を確保することにより、選手育成インセンティブを向上させること	<目的b> チームの戦力を均衡させることにより、競技としての魅力を維持・向上させること
達成しようとする目的の合理性	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 移籍制限ルールにより達成しようとする目的の合理性</li> <li>○ 設定された目的の達成水準の妥当性</li> </ul>	
	<p style="text-align: center;">具体的着眼点の例</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 育成費用の回収可能性を確保することが、スポーツ活動を通じた事業活動の成否にどの程度不可欠なものか？</li> <li>➢ 回収を想定している費用の額は、育成インセンティブを確保するために必要な水準を超えていないか？</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 競技としての魅力を維持・向上するためには、必ず戦力が均衡していなければならないか？</li> <li>➢ 戦力を均衡させることが、スポーツ活動を通じた事業活動の成否にどの程度不可欠なものか？</li> <li>➢ 達成しようとする戦力均衡の程度は、競技としての魅力を維持・向上するために必要な水準を超えていないか？</li> </ul>
目的を達成する手段としての相当性	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 移籍制限ルールと達成しようとする目的との関連性</li> <li>○ 移籍制限ルールが課す制限・制約が、合理性ある目的の達成のために真に必要な範囲にとどまっているか。</li> <li>○ 目的を達成し得るより制約的でない他の手段の可能性</li> </ul>	
	<p style="text-align: center;">具体的着眼点の例</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 例えば、移籍制限ルールの適用対象選手の範囲や、移籍が制限・制約される期間・条件等（注6）は、育成費用の回収可能性の確保という目的の達成のために真に必要な範囲にとどまっているか？</li> <li>➢ 目的を達成する手段として、より制約的でない他の手段（例：移籍金制度）は採り得ないか？</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 移籍制限ルールによって、弱いチームにおける戦力向上のために採り得る選択肢が狭まるなどして、むしろ戦力差が固定・拡大する可能性も考えられるところ、当該ルールが戦力均衡という目的の達成につながるといえるか？</li> <li>➢ 例えば、移籍制限ルールの適用対象選手の範囲や、移籍が制限・制約される期間・条件等（注6）は、戦力均衡という目的の達成のために真に必要な範囲にとどまっているか？</li> <li>➢ 目的を達成する手段として、より制約的でない他の手段（例：移籍金制度）は採り得ないか？</li> </ul>

（注6）移籍制限ルールがもたらす弊害の程度は、実質的に評価される必要がある。例えば、移籍を一定期間制限・制約することについては、当該期間の外形的な長さのみならず、競技の実態（例：選手寿命の長さ、移籍・獲得ニーズの多寡、当該期間の長さがチームの選手獲得意欲を減退させる程度）を踏まえた実質的な影響度合いを考慮することとなる。

㊦ スポーツ事業分野における移籍制限ルールは多種多様であり、独占禁止法上問題となるかどうかについては、具体的なルールの内容や実態に即して個別に判断されるものである。

しかしながら、少なくとも、移籍や転職を無期限に制限・制約するルール（例：移籍を一切禁止するもの、現所属チームの了承がない限り移籍を無期限に認めないもの、移籍自体は可能であってもスポーツ統括団体が開催するスポーツリーグや競

技会への出場を無期限に認めないもの)については、前記(ウ)記載の考慮要素に照らして、その合理性・必要性が十分に認められるものとは言い難いと考えられる。

#### ウ スポーツ統括団体等における自主的な取組

公正取引委員会では、独占禁止法違反行為の未然防止及び独占禁止法に対する意識や理解の向上に資する観点から、各スポーツ統括団体等において、現行又は検討中の移籍制限ルールについて自主的な見直しを行い、必要に応じて改定を行うなどの取組を期待する。

公正取引委員会としては、スポーツ事業分野に限らず、様々な分野で行われている人材獲得競争等に関し、引き続き、独占禁止法上の考え方についての関係各方面への周知や、競争制限的な行為や慣行の実態把握に努めていくこととする。また、独占禁止法に違反する行為が認められた場合には厳正に対処することとする。

### (2) 芸能分野において独占禁止法上問題となり得る行為の想定例について

公正取引委員会は、令和元年9月25日、「芸能分野において独占禁止法上問題となり得る行為の想定例」を公表するとともに、これらも活用しつつ、芸能事務所・団体等に対する周知活動を行ったほか、芸能事務所団体によるモデル契約書等の改訂に関する助言といった取引慣行改善に向けた自主的な取組の支援、主要な芸能事務所団体に対する契約・取引慣行の適正化の要請等を行った。

「芸能分野において独占禁止法上問題となり得る行為の想定例」においては、芸能事務所と芸能人との間のいわゆる所属契約や取引慣行について、独占禁止法上問題となり得る行為として、例えば、以下のものが想定されるとしている。

#### ア 芸能人の移籍・独立に関するもの

- (ア) 所属事務所が、契約終了後は一定期間芸能活動を行えない旨の義務を課し、又は移籍・独立した場合には芸能活動を妨害する旨示唆して、移籍・独立を諦めさせること（優越的地位の濫用等）
- (イ) 契約満了時に芸能人が契約更新を拒否する場合でも、所属事務所のみ判断により、契約を一方的に更新できる旨の条項を契約に盛り込み、これを行使すること（優越的地位の濫用等）
- (ウ) 前所属事務所が、出演先（テレビ局等）や移籍先に圧力を掛け、独立・移籍した芸能人の芸能活動を妨害すること（取引妨害、取引拒絶等）

#### イ 芸能人の待遇に関するもの

- (ア) 所属事務所が、芸能人と十分な協議を行わずに一方的に著しく低い報酬での取引を要請すること（優越的地位の濫用）
- (イ) 芸能人に属する各種権利（氏名肖像権、芸能活動に伴う知的財産権等）を芸能事務所に譲渡・帰属させているにもかかわらず、当該権利に対する対価を支払わないこと（優越的地位の濫用）



### ウ 競争政策上望ましくないもの

契約等を書面によらず口頭で行うことは、直ちに独占禁止法上問題となるものではないものの、優越的地位の濫用等の独占禁止法上問題となる行為を誘発する原因となり得るため、競争政策上望ましくない。

## 第3 実態調査等

### 1 デジタル・プラットフォームの取引慣行等に関する実態調査（オンラインモール・アプリストアにおける事業者間取引）

#### (1) 調査趣旨等

平成30年6月に閣議決定された「未来投資戦略2018」において、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のために、同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こととされた。これを踏まえ、公正取引委員会、経済産業省及び総務省は、「デジタル・プラットフォームを巡る取引環境整備に関する検討会」を同年7月に立ち上げ、当該検討会において取りまとめた中間論点整理（同年12月12日公表）を踏まえ、「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の基本原則」（同月18日公表）を策定した。

当該基本原則において、「透明性及び公正性を実現するための出発点として、大規模かつ包括的な徹底した調査による取引実態の把握を進める」とされていることも踏まえ、まずは特に問題点の指摘が多いオンラインモール及びアプリストアにおける取引に係る独占禁止法・競争政策上問題となるおそれのある取引慣行等の有無を明らかにするため、本実態調査を実施することとした。

#### ア 調査対象

今回の調査は、オンラインモール運営事業者又はアプリストア運営事業者（以下「オンラインモール運営事業者」及び「アプリストア運営事業者」を「運営事業者」という。）が、オンラインモール又はアプリストアを利用して出品する事業者（以下「利用事業者」という。）との間で行う取引を対象とした。

#### イ 調査方法

##### (7) 情報提供窓口を通じた調査

公正取引委員会は、平成31年1月23日、デジタル・プラットフォームに関する取引慣行等に関する情報を幅広く収集・把握するため、公正取引委員会のウェブサイト上に情報提供窓口を設置したところ、以下のとおり、合計914件の情報提供を受けた（令和元年9月30日時点）。

a オンラインモールに関する情報	795件
b アプリストアに関する情報	20件
c その他の情報	99件

##### (4) 利用事業者及び消費者向けアンケート調査

公正取引委員会は、平成31年2月から同年3月にかけて、①利用事業者に対するオンラインモール運営事業者の取引実態に関するアンケート調査、②利用事業者に対するアプリストア運営事業者の取引実態に関するアンケート調査及び③デジタル・プラットフォームサービスの利用者（消費者）に対するアンケート調査を実施し、その結果を取りまとめ、同年4月17日に中間報告として公表した。

(ウ) 聴取調査

公正取引委員会は、前記(ア)及び(イ)に加え、運営事業者の取引実態に関する情報を収集・把握するため、以下のとおり、合計93名に聴取調査を実施した（令和元年9月30日時点）。

- a オンラインモール運営事業者 5名
- b オンラインモール利用事業者 42名
- c アプリストア運営事業者 3名
- d アプリストア利用事業者 43名

(2) 市場の概要

ア オンラインモール市場の概要

(ア) 消費者向けeコマースの市場規模

オンラインモール市場は消費者向けeコマース市場に含まれるところ、我が国における消費者向けeコマースの市場規模は次のとおり。

第2表 消費者向けeコマースの市場規模

年	売上高
平成28年	15兆1358億円
平成29年	16兆5054億円
平成30年	17兆9845億円

出所：経済産業省「平成30年度 我が国におけるデータ駆動型社会に係る基盤整備（電子商取引に関する市場調査）報告書」を基に公正取引委員会作成

(イ) 取引関係

a オンラインモール運営事業者と利用事業者の間の取引

オンラインモール運営事業者は、利用事業者がオンラインモールに出店・出品するためのシステムを構築・提供しており、オンラインモールへの出店・出品に係る取決めを利用事業者との間で締結している。オンラインモール運営事業者は、出店・出品を開始するための初期手数料、定額の月額手数料、売上金に応じた販売手数料等、何らかの手数料を利用事業者から徴収するビジネスモデルを一般的に採用している。

b オンラインモール運営事業者と消費者との間の取引

オンラインモール運営事業者は、オンラインモール上で消費者と利用事業者が行う商品の売買等を仲介するためのサービスを構築・提供している。当該サービ

スを提供・利用するに当たり、オンラインモール運営事業者と消費者は、オンラインモールの利用に係る規約を締結している。

(ウ) 競争環境

オンラインモール市場はその両面市場としての性格から、利用事業者がどのオンラインモールに出店・出品するかという、利用事業者の獲得を巡る競争に加え、もう一方で、消費者がどのオンラインモールで商品を購入するかという、消費者の獲得を巡る競争がオンラインモール運営事業者間に存在する。

また、消費者がどの利用事業者から商品を購入するかという、消費者の獲得を巡る競争が利用事業者間に存在する。そして、オンラインモールによっては、オンラインモール運営事業者自ら又はその関連会社が利用事業者の出品する商品と競合する商品を販売する場合があります、そのような場合にはオンラインモール運営事業者又はその関連会社と利用事業者との間においても競争が行われる。

イ アプリストア市場の概要

(7) アプリストアの市場規模

我が国におけるアプリストアの市場規模は次表のとおり。

第3表 アプリストアの市場規模

年	売上高
平成28年	1兆2726億7230万円
平成29年	1兆5299億8000万円
平成30年	1兆6627億1150万円

出所：アップアニー調査情報

(イ) 取引関係

a アプリストア運営事業者と利用事業者の間の取引

アプリストア運営事業者は、利用事業者がアプリストアでアプリを配信するためのシステムを構築・提供しており、利用事業者との間でアプリストアの利用に係る規約を締結している。アプリストア運営事業者は、利用事業者が配信を希望するとしてアップロードしたアプリを審査している。消費者は、この審査で承認されたアプリのみをダウンロードすることができる。

またアプリストア運営事業者は、アカウント登録手数料のほか、アプリストアを通じて販売されたアプリの売上額又はアプリ内で販売されたデジタル・コンテンツの売上額に応じた手数料を利用事業者から徴収するビジネスモデルを一般的に採用している。利用事業者がアプリストアを通じてアプリを販売する場合又はアプリ内でデジタル・コンテンツを販売する場合は、アプリストア運営事業者が提供する決済機能（以下「アプリ内課金」という。）を利用することとなる。

**b アプリストア運営事業者と消費者の間の取引**

アプリストア運営事業者は、アプリストア上で消費者と利用事業者が行うアプリ又はアプリ内で提供されるデジタル・コンテンツの売買等を仲介するためのサービスを構築・提供している。当該サービスを提供・利用するに当たり、アプリストア運営事業者と消費者は、アプリストアの利用に係る規約を締結している。

**㊦ 競争環境**

アプリストア市場もその両面市場としての性格から、利用事業者がどのアプリストアからアプリを配信するかという、利用事業者の獲得を巡る競争に加え、もう一方で、消費者がどのアプリストアでアプリを購入するかという、消費者の獲得を巡る競争がアプリストア運営事業者間に存在する。

また、消費者がどの利用事業者のアプリを購入するかという、消費者の獲得を巡る競争が利用事業者間に存在する。そして、アプリストアによっては、アプリストア運営事業者自ら又はその関連会社が利用事業者の配信するアプリと競合するアプリを配信する場合があります。そのような場合にはアプリストア運営事業者又はその関連会社と利用事業者との間においても競争が行われる。

**(3) 運営事業者の取引上の地位**

**ア 市場における有力な地位**

デジタル・プラットフォームには、利用する消費者が多ければ多いほど利用事業者も集まり、また、利用事業者が多ければ多いほど消費者が集まるといった間接ネットワーク効果が働くことを踏まえると、利用事業者や消費者が集中しているデジタル・プラットフォームの運営事業者は、現時点の市場において有力な地位を占めている蓋然性が高いものの、仮にそうでなくとも、その地位が急速に高まる場合がある。

後記(4)のウでは「取引先の事業活動を制限し得る行為」を取り上げるが、このような行為を市場において有力な地位を占める運営事業者が行う場合、不公正な取引方法として独占禁止法上問題となるおそれがある。

**イ 独占・寡占的な地位**

市場における有力な地位から更に市場シェアが拡大し、その順位が高まる場合には、デジタル・プラットフォームの品質、商品の品揃え、手数料等を巡る競争に際し、競争者の牽制力が弱くなると考えられる。後記(4)のイでは「競合事業者を排除し得る行為」を取り上げるが、独占・寡占的な地位を占める運営事業者がこのような行為を行う場合、私的独占として独占禁止法上問題となるおそれがある。

また、運営事業者はデジタル・プラットフォームという取引の場を提供すると同時に、自ら又はその関連会社が消費者に対して商品を直接販売する場合もある。その場合、直接販売の割合は運営事業者によって様々であるが、当該商品を巡って利用事業者と競合することとなる。運営事業者が自らのデジタル・プラットフォームで商品の

販売も行う場合に、当該デジタル・プラットフォームが一つの市場として成立すれば、運営事業者は当該デジタル・プラットフォーム市場において独占・寡占的な地位を占める蓋然性が高いと考えられる。

#### ウ 優越的地位

自己の取引上の地位が相手方に優越している一方の当事者が、取引の相手方に対し、その地位を利用して、正常な商慣習に照らして不当に不利益を与えることは、当該取引の相手方の自由かつ自主的な判断による取引を阻害するとともに、当該取引の相手方はその競争者との関係において競争上不利となる一方で、行為者はその競争者との関係において競争上有利となるおそれがあるものである。このような行為は、公正な競争を阻害するおそれがあることから、不公正な取引方法（優越的地位の濫用）として、独占禁止法上問題となるおそれがある。

後記(4)のアでは「取引先に不利益を与え得る行為」を取り上げるが、運営事業者と利用事業者との取引においては、運営事業者の地位が優越する場合がある。これは、利用事業者によっては運営事業者との取引停止が事業経営上大きな支障を来すため、運営事業者の要請等が自己にとって著しく不利益なものであっても、これを受け入れざるを得ないような場合である。その判断に当たっては、利用事業者の運営事業者に対する取引依存度、運営事業者の市場における地位、利用事業者の取引先変更可能性、その他運営事業者と取引することの必要性を示す具体的事実を総合的に考慮することとなる。

ここで挙げた運営事業者の市場における地位は、更にデジタル・プラットフォームの特徴も考慮に入れる必要がある。つまり、両面市場であるデジタル・プラットフォームには間接ネットワーク効果が働くため、利用事業者や消費者が集中しやすく、有力な地位にある運営事業者は、より多くの取引の相手方に対して優越した地位にあると認められる蓋然性が高い。

### (4) 取引実態と評価

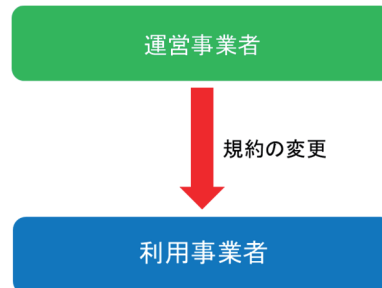
#### ア 取引先に不利益を与え得る行為

##### (7) 規約変更による取引条件の変更

オンラインモール利用事業者からは、規約の変更に対して同意を求められることなく一方的な変更によって、①手数料を引き上げられた、②新しい決済システムを導入された、③不要なコミュニケーションツールの利用を強制された、またアプリストア利用事業者からは、アプリストア運営事業者によって規約を一方的に変更され、変更不同意とアプリストア上のサービスを制限されるため同意せざるを得ないという指摘が寄せられた。

一方、オンラインモール運営事業者からは、①手数料の値上げはサービスの維持・向上を図る必要性、サービスに必要なコストの変動等様々な観点から検討している、②新しい決済システムの導入は決済可能な決済手段の増加、決済関連業務の負担軽減、不正注文の対策強化等を目的としている、③コミュニケーションツール

の導入は消費者と利用事業者の双方の希望に応えることを目的としている、またアプリストア運営事業者からは、全ての利用事業者と交渉することは不可能であり、また、規模の大小を問わずあらゆる利用事業者は公平な条件で取引できるという指摘が寄せられた。



運営事業者が規約を変更し、①利用事業者が運営事業者に支払う手数料を引き上げる、②新しいサービスの利用を義務化してその利用手数料を設定すること等がある。このような規約の変更により、自己の取引上の地位が利用事業者に優越している運営事業者が、正常な商慣習に照らして不当に、利用事業者に不利益を及ぼす場合には独占禁止法上問題（優越的地位の濫用）となるおそれがある。

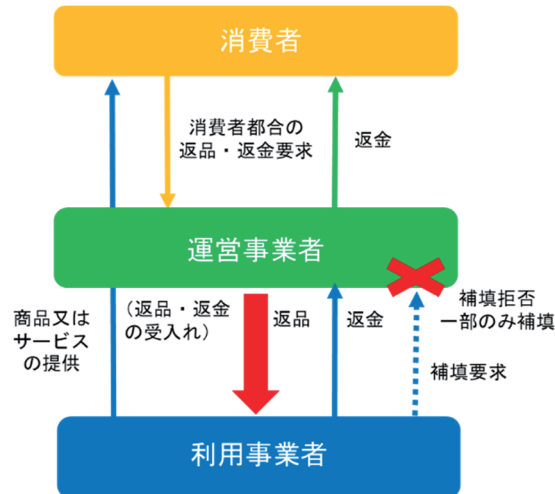
その判断に当たっては、①規約変更によって利用事業者が被る不利益の内容、②規約を変更する合理的な理由の有無、③規約変更によって取引条件を改定する通知から実施までの期間、④新規システム等を導入する利益がないにもかかわらず、デジタル・プラットフォームの利用を継続するためにその導入等に伴う不利益を受け入れざるを得ない利用事業者の数等を考慮することになる。

取引の公正性・透明性を高め、公正な競争環境を確保するためには、運営事業者は規約の変更の際して、①利用事業者に変更内容を事前に通知して十分に説明する、②規約変更について利用事業者から合理的な意見が寄せられた場合には当該意見をできる限り考慮する、③規約変更の通知から適用されるまでの期間を十分に設けることが必要である。

#### (4) 消費者に対する返品・返金の際の対応

オンラインモール利用事業者からは、①悪質な返品であっても受入れをオンラインモール運営事業者によって事実上強制されている、②返品に伴い損失を被っても補填を十分に受けられない、またアプリストア利用事業者からは、①一定期間内であれば無条件で返金に応じてしまう、②消費者がアイテムを使った後でも返金に応じてしまい損害が生じるという指摘が寄せられた。

一方、オンラインモール運営事業者からは、①返品に関する規約に即した対応をしており利用事業者は異議を申し立てることも可能である、②規約に基づき同一商品の売上高相当額を利用事業者に補填している、またアプリストア運営事業者からは、①消費者及び利用事業者を保護する目的で一定期間内の払戻請求を認めている、②規約に基づき返金を実施しているという指摘が寄せられた。



運営事業者は、消費者から購入した商品の返品・返金の要請を受けた場合に、それに伴う損失の負担を利用事業者に求めることがある。このような返品・返金に伴う損失の負担を求めることにより、自己の取引上の地位が利用事業者に優越している運営事業者が、正常な商慣習に照らして不当に、利用事業者に不利益を及ぼす場合には、独占禁止法上問題（優越的地位の濫用）となるおそれがある。

その判断に当たっては、①返品・返金の受入れにより利用事業者が負担する損失の内容、②利用事業者に瑕疵がないにもかかわらず、運営事業者が返品・返金を受け入れ、それに伴う損失を利用事業者に一方的に負担させていないかなど、返品・返金の受入れに係る基準の合理性の有無、③プラットフォームの利用を継続するために返品・返金に伴う損失を受け入れざるを得ない利用事業者の数等を考慮することとなる。

取引の公正性・透明性を高め、公正な競争環境を確保するためには、運営事業者はどのような場合にどのような条件で返品・返金を行うのかについて書面に定めておくことが必要である。また、当該基準が悪用されるおそれがあるなどの理由から詳細な条件の明文化が難しい場合には、公正かつ独立して当事者間の紛争解決を図る第三者を定めることも検討する必要がある。

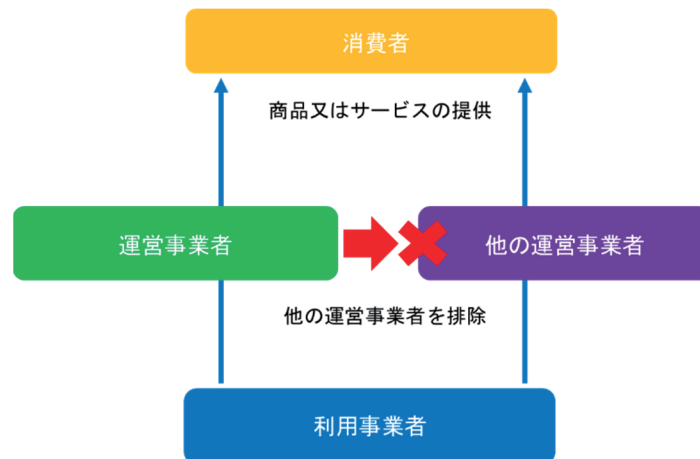
## イ 競合事業者を排除し得る行為

### (7) 他のアプリストア等の利用制限

アプリストア利用事業者からは、①消費者が、特定のOSを開発したアプリストア運営事業者以外の第三者のアプリストアを当該OS上にダウンロードすることを制限されている、②消費者が、ウェブサイトを通じてアプリをダウンロードしようとする時警告画面が表示される、③アプリストアに類似する機能を備えたアプリの提供や異なるアプリ間での仮想通貨の移動を制限されている、④他のアプリストアの名称を表示することを制限されているという指摘が寄せられた。

一方、アプリストア運営事業者からは、①ウェブアプリについては制限を加えていないが、OSの安全性を確保し消費者体験の毀損を防ぐため第三者の運営する

アプリストアを消費者がダウンロードすることは禁止している、②消費者がアプリをダウンロードする際に表示される警告文は、消費者の安全性を確保するためのものである、③アプリの品質の確保や不正行為のリスク回避のため、アプリストアに類似する機能を備えたアプリの提供や異なるアプリ間での仮想通貨の移動は認めていない、④アプリ内の広告もアプリの一部であるため他のアプリストアの名称を表示することは規約上認められないという指摘が寄せられた。



アプリストア運営事業者が、自ら運営するアプリストア外でアプリをダウンロードする方法を制限するなどの行為について、それがアプリの安全性確保による消費者の保護という正当な目的を達成するために必要不可欠な手段であれば、消費者にとっても利益となるものである。

しかし、アプリストア外におけるアプリのダウンロードの制限等が、自ら運営するアプリストアと競合するサービスを提供する者と利用事業者及び消費者との間の取引を不当に妨害するために行われる場合には、独占禁止法上問題（競争者に対する取引妨害等）となるおそれがある。このような行為を防止することにより、アプリストア運営事業者間における競争が活発となれば、高いと指摘されることもあるアプリストア運営事業者の手数料の低下につながることも期待できる。

取引の公正性・透明性を高め、公正な競争環境を確保するためには、運営事業者は、アプリの安全性確保による消費者の保護という正当な目的を達成するために、アプリストア外におけるアプリのダウンロードの制限等に比べ、より制限的でない他の手段がないか検討することが必要である。

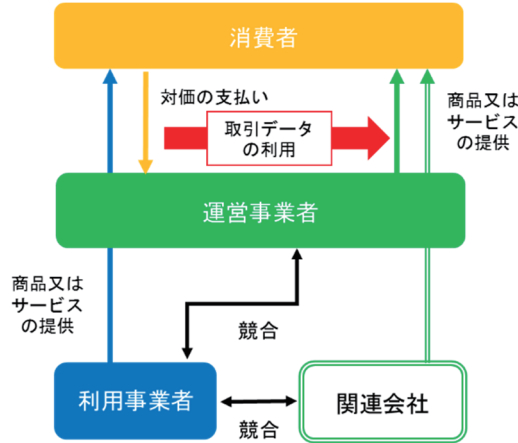
#### (4) 取引データを利用した運営事業者の直接販売

オンラインモール利用事業者からは、オンラインモール運営事業者が自らの立場を利用して利用事業者の取引データを得た上で同種の商品を後追的に販売している、アプリストア利用事業者からは、アプリストア運営事業者は自らの立場を利用して利用事業者が配信するアプリのユーザー情報を得た上で自ら提供するアプリの販促活動に利用することができるという指摘が寄せられた。

一方、オンラインモール運営事業者からは、利用事業者の個別の取引データを自



社の直接販売に利用することはない、またアプリストア運営事業者からは、おすすめアプリの選定にユーザー情報を用いることはあるが、自ら提供するアプリの販促活動に用いることはないという指摘が寄せられた。



運営事業者自ら又はその関連会社が商品をデジタル・プラットフォーム上で販売する場合、当該商品と同種の商品を販売する利用事業者と競争することとなる。デジタル・プラットフォームを運営・管理するという運営事業者の立場上、競争する利用事業者がデジタル・プラットフォーム上で行った取引に係る販売情報、顧客情報等の取引データも技術的には入手が可能である。

この場合に、運営事業者としての立場を利用して得た競争する利用事業者の販売情報、顧客情報等の取引データを自ら又はその関連会社による販売活動を有利に行うために利用し、競争する利用事業者と消費者との取引を不当に妨害すれば、独占禁止法上問題（競争者に対する取引妨害等）となるおそれがある。

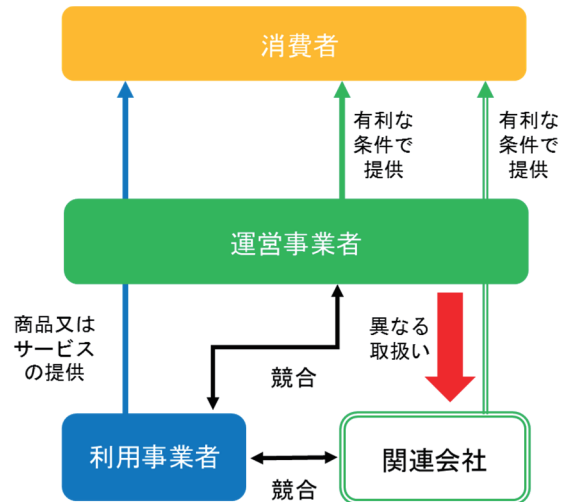
取引の公正性・透明性を高め、公正な競争環境を確保するためには、運営事業者は、デジタル・プラットフォームの運営・管理を通じて得られる販売情報、顧客情報等の取引データについて、①自ら又はその関連会社による利用の有無、②仮に利用する場合は、その目的、範囲、当該データにアクセスする条件等について、利用事業者や消費者に明示することが必要である。

(ウ) 自己又は自己の関連会社と異なる取扱い

オンラインモール利用事業者からは、①オンラインモール運営事業者自ら又は関連会社の販売する商品が検索結果の上位に表示される、②決済方法等においてオンラインモール運営事業者の関連会社が優遇されている、③オンラインモール運営事業者自ら又は関連会社が商品を直接販売する場合には手数料が課されない、またアプリストア利用事業者からは、①検索結果や②手数料について、アプリストア運営事業者より不利な立場に置かれているという指摘が寄せられた。

一方、オンラインモール運営事業者からは、①検索アルゴリズムは全ての利用事業者の商品に対して公平に評価を行うものである、②決済方法について自社又は関連会社であるかで異なる扱いをしていない、③自社又は関連会社には手数料を全額

免除又は一部軽減しているが、オンラインモールのマーケティングを自社負担で行い利用事業者の利益にもつながっており、手数料負担の有無だけで比較するのは適切ではない、またアプリストア運営事業者からは、①検索順位やお勧めアプリの表示において自社に対する結果を優遇することはない、②自社に手数料は課していないが収益の一部はアプリストアの運営等に再投資しているという指摘が寄せられた。



運営事業者自ら又はその関連会社がデジタル・プラットフォーム上で商品を販売する場合がある。その場合に、自ら又はその関連会社と利用事業者の間において、デジタル・プラットフォームを利用する手数料や表示の方法等を不公正に取り扱う、検索アルゴリズムを恣意的に操作して自ら又はその関連会社が販売する商品を上位に表示して有利に扱うなどにより、競争する利用事業者と消費者の間の取引を不当に妨害する場合には、独占禁止法上問題（競争者に対する取引妨害等）となるおそれがある。

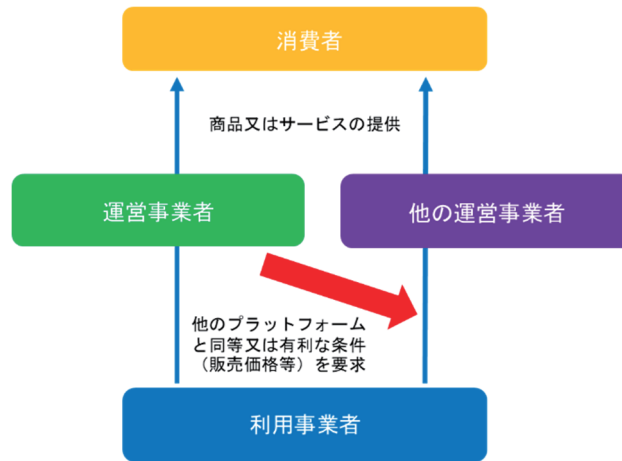
取引の公正性・透明性を高め、公正な競争環境を確保するためには、運営事業者は、①検索順位を決定する主なパラメータとそのウェイトを明らかにする、②検索順位の上位を広告枠や自社関連商品とする場合には、消費者に誤認を与えないよう、その旨を明らかにする、③自ら又はその関連会社と利用事業者との間で、手数料や表示の方法等について公平に取り扱う、④異なる条件とする場合には、その内容及び理由を利用事業者及び消費者の双方に明示することが必要である。

## ウ 取引先の事業活動を制限し得る行為

### (7) 最恵国待遇条項（MFN条項）

オンラインモール利用事業者からは、ある運営事業者のオンラインモールでの価格等を他のオンラインモール等と同等あるいはそれよりも優位に設定するよう要請を受けた、またアプリストア利用事業者からは、アプリ外での販売価格をアプリ内での販売価格以上とするよう制限されているという指摘が寄せられた。

一方、オンラインモール運営事業者からは、販売価格や品揃えを強制することはない、またアプリストア運営事業者からは、販売価格について指示をすることはないという指摘が寄せられた。



運営事業者が利用事業者に対してMFN条項を設定する場合、利用事業者は当該デジタル・プラットフォーム外での販売における値引きや品揃えの拡充に制限を受けることとなるため、価格や品揃えに係る競争が減少する。

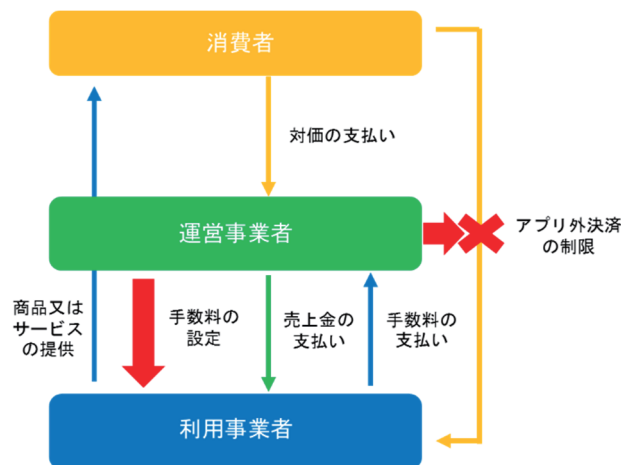
また、他の運営事業者にとっては、自らのデジタル・プラットフォームにおける販売価格や品揃えの差別化を図ることができなくなるため、①低い手数料により新規参入しようとする事業者の新規参入が阻害されたり、②品揃えの豊富さを巡って競争するインセンティブが減少したりすることとなる。

このように、運営事業者が利用事業者に対してMFN条項を設定すると、利用事業者間やデジタル・プラットフォーム間の競争を阻害し、価格や品揃えの充実を巡る競争による利益を消費者が享受できなくなるおそれがある。特に、市場における有力な運営事業者が単独で、又は複数の運営事業者が並行的にMFN条項を設けることにより、価格維持効果や市場閉鎖効果が生じる場合には、独占禁止法上問題（拘束条件付取引）となるおそれがある。

#### (イ) アプリ内課金手数料の設定とアプリ外決済の制限

アプリストア利用事業者からは、①アプリ内で決済できる唯一の方法がアプリストア運営事業者の提供する決済方法だけである、②アプリ外決済に誘導する行為が禁止されている、③知的財産権が絡むコンテンツの場合は権利料が発生するため、アプリストア運営事業者に支払う手数料を考慮すると事業活動の継続が困難となっているという指摘が寄せられた。

一方、アプリストア運営事業者からは、①消費者の利便性や詐欺防止も考慮してアプリ内課金を求めている、②アプリ内にウェブサイトへのリンクを提供すること等を禁止しているのはアプリ内課金の回避によって手数料の支払から逃れることを防ぐことを意図したものである、③手数料はアプリストアの運営に必要な費用であるという指摘が寄せられた。



アプリストア運営事業者は、消費者保護等の観点から、アプリストアから配信されるアプリの安全性を審査しており、アプリストアの運営・管理やアプリの審査に要するコストを回収するために、アプリ内課金に対して一定の手数料を徴収している。アプリ内課金に係る手数料を設定すること自体が直ちに独占禁止法上問題となるものではない。

アプリの利用に関して消費者が支払を行う場合にアプリ内課金しか認めず、アプリ外決済を制限することは、独占禁止法上問題となり得る。例えば、音楽や映像コンテンツはウェブサイト等アプリ以外の媒体でも配信されており、消費者が当該コンテンツを配信する事業者のウェブサイト等を訪れて決済することがある。この場合、同様のコンテンツがアプリでも配信されていたとしても、消費者がアプリ内課金ではなく、アプリ外決済を利用するという選択は自由でなければならない。また、アプリ内課金には相当の手数料が課せられるため、価格設定に一定の制約が生じるが、アプリ外決済にはその制約が及ばず、価格を押し下げる効果が生じるため、アプリ外決済の提供は結果として消費者の利益となるものである。

したがって、アプリストア運営事業者が、アプリ外決済を禁止してアプリ内課金の利用を不当に強制する、アプリ外決済の価格を拘束する、又はアプリ外決済に係る情報提供を不当に妨げることは、独占禁止法上問題（拘束条件付取引）となるおそれがある。また、自己又は自己の関連会社と異なる取扱い又は販売促進活動の制限を手数料の設定と並行して行うことにより、競合するアプリを配信する利用事業者が排除されたり、新規参入の阻止によりアプリ又はデジタル・コンテンツの価格が維持されたりすることがあれば、独占禁止法上問題（競争者に対する取引妨害等）となるおそれがある。

取引の公正性・透明性を高め、公正な競争環境を確保するためには、アプリストア運営事業者は、自ら又は関連会社が配信するアプリと競合するアプリを配信する利用事業者を排除したり、新規参入を阻止したりすることがないよう、手数料を合理的な根拠に基づいた水準に定めるといった対応が必要である。

## (5) 今後の取組

デジタル・プラットフォームにおける競争を促進し、消費者利益の向上を図るために、独占禁止法上問題となる具体的な案件に接した場合には、公正取引委員会として引き続き厳正・的確に対処していく。

さらに、本報告書では様々な問題を取り上げた。その中でも、特に運営事業者が、①どのように規約を変更しているのか、②利用事業者の取引データを自らの直接販売に利用していないか及び③検索アルゴリズムを操作すること等により自己又は自己の関連会社を優遇していないかという点については、デジタル・プラットフォームに特徴的な問題も含んでおり、その市場の構造や技術の水準も刻々と移り変わるため、引き続き注視していく。

デジタル・プラットフォームを巡る競争環境の整備のためには独占禁止法の執行だけでなく、業法による適切な規制、データの移転・開放を実現する仕組みの導入、個人情報保護の適切な保護等様々な観点から検討・対応していく必要がある。公正取引委員会は、新しく設置されたデジタル市場競争会議における検討への参画や関係省庁との連携・協力を積極的に取り組み、競争環境の整備を図っていく。

## 2 デジタル広告の取引実態に関する中間報告

公正取引委員会は、前記のオンラインモール・アプリストアにおける事業者間取引に関する実態調査に続き、デジタル・プラットフォーム事業者の取引実態の把握に努めるため、デジタル広告分野についての実態調査を行うこととし、同分野に関し、事業者向けアンケート調査並びに検索サービス及びソーシャル・ネットワーキング・サービス（SNS）等の利用者向け（消費者向け）アンケート調査を実施し、令和2年4月28日、中間報告を取りまとめ公表した。

## 3 小売全面自由化後の都市ガス事業分野における実態調査

### (1) 調査趣旨・調査方法

都市ガス事業分野については、平成29年4月の小売全面自由化により、一定の保安基準等を満たし、経済産業大臣による登録を受けたガス小売事業者であれば、本業の業種や地域にかかわらず自由に新規参入することが可能となった。

公正取引委員会は、小売全面自由化後の都市ガス小売分野の競争状況を把握するとともに、都市ガス小売分野への新規参入やガス小売事業者間の公正かつ有効な競争を確保する観点から、都市ガス事業分野全般にわたって制度や取引慣行についての課題を把握するため、調査を実施した。

調査は、旧一般ガス事業者（注1）、卸売事業者、旧一般電気事業者（注2）を含む小売分野への新規参入者、需要家等に対してヒアリング（43事業者）及びアンケート（262事業者）により実施した。

（注1）ガス事業法上、平成29年4月の小売全面自由化以前に、許可を受けた地域において、独占的に導管網の維持及び運用から都市ガスの小売供給に至るまで一体的に行っていた事業者。

（注2）電気事業法上、平成28年4月の小売全面自由化以前に、許可を受けた地域において、独占的に電気の発電、送配電及び小売の各事業を一体的に行っていた事業者。

## (2) 都市ガス事業分野の競争状況

### ア 東京ガス、東邦ガス、大阪ガス及び西部ガスの各供給区域並びに周辺の中小旧一般ガス事業者の各供給区域

#### (7) 一般家庭向け

小売全面自由化後、東京ガスの供給区域においては、旧一般電気事業者、LPガス事業者、新電力、他地域の旧一般ガス事業者の関連会社等、多様な事業者が参入している。東邦ガス、大阪ガス及び西部ガスの各供給区域においては、参入事業者数は東京ガスの供給区域に比べて少ないものの、旧一般電気事業者を含め複数事業者の新規参入がそれぞれみられる（参入予定を含む。）。

一方、東京ガスの周辺の中小旧一般ガス事業者（注3）の供給区域においては、参入事業者数は東京ガスの供給区域に比べて少ない。東邦ガス、大阪ガス及び西部ガスの周辺の中小旧一般ガス事業者の供給区域への参入は一部を除いてみられない。

（注3）以下、大手の旧一般ガス事業者（東京ガス、大阪ガス、東邦ガス及び西部ガス）又は準大手の旧一般ガス事業者（北海道ガス、仙台市ガス局、静岡ガス、広島ガス及び日本ガス）が維持及び運用する導管に接続された中小旧一般ガス事業者のことを当該大手又は準大手の旧一般ガス事業者の「周辺の中小旧一般ガス事業者」という。

#### (4) 大口需要家向け

小売全面自由化以前から旧一般電気事業者が参入しているほか、東京ガス、大阪ガス、東邦ガス及び西部ガスの供給区域並びに周辺の中小旧一般ガス事業者の供給区域の一部では、LPガス事業者や石油販売事業者も参入している。

#### (5) ガス小売事業者による卸調達の状況

東京ガス、大阪ガス、東邦ガス及び西部ガスは、LNG基地と導管を維持及び運用し、製造した都市ガスを自社の小売供給に使用しているほか、周辺の中小旧一般ガス事業者に卸供給を行っている。また、一部の中小旧一般ガス事業者に対しては、旧一般電気事業者も卸供給を行っており、中小旧一般ガス事業者にとって選択可能な卸売事業者は1～2事業者程度である。

他方、新規参入者に対しては、東京ガスの供給区域では東京電力グループが、東京ガスの周辺の中小旧一般ガス事業者の供給区域では東京電力グループ又は東京ガスが、それぞれ卸供給を行っているが、他に新規参入者に対し卸供給を行っている事業者はみられない。

また、東邦ガス、大阪ガス及び西部ガスの各供給区域並びに周辺の中小旧一般ガス事業者の供給区域においては、新規参入者にとっての卸調達先は、当該旧一般ガス事業者又は旧一般電気事業者のみとみられる。

### イ 北海道ガス、仙台市ガス局、静岡ガス、広島ガス及び日本ガスの各供給区域並びに周辺の中小旧一般ガス事業者の各供給区域

#### (7) 一般家庭向け及び大口需要家向け

一般家庭向けについては、小売全面自由化後も新規参入はみられない。また、大口需要家向けについても、ごく一部の供給区域を除き、新規参入はみられない。

#### (4) ガス小売事業者による卸調達状況

北海道ガス、仙台市ガス局、静岡ガス、広島ガス及び日本ガスは、製造したガスを自社の小売供給に使用しているほか、周辺の中小旧一般ガス事業者に対し卸供給を行っている。しかし、当該中小旧一般ガス事業者にとっては、前記の旧一般ガス事業者以外の事業者からは、導管の接続がなく、導管による卸調達をすることができない。

### (3) 課題と望ましい対応等

#### ア 新規参入促進の観点からの課題と望ましい対応等

##### (7) 卸売分野

###### a 課題

###### (a) 卸売事業者の事業構造と卸供給のインセンティブ

卸売事業者が、自社で小売部門も有している場合（旧一般ガス事業者等）には、自社の小売部門と競合する新規参入者に対して、積極的に卸供給するインセンティブを持つことは必ずしも期待しにくい場合もあると考えられる。

複数の新規参入者からは、卸売事業者との協議において、当該事業者の小売部門と競合関係にある自社に対して卸供給を行うことについて難色が示され、結果的に卸調達が実現しなかったことがある旨の指摘がみられた。

###### (b) 卸供給条件の透明性

卸供給条件については、現在特段の規律を課している規制は存在せず、事業者間の相対により決定され、通常、当該条件が公開されることはない。

卸売事業者と卸供給に係る協議をしようとする新規参入者にとっては、参入先における卸売事業者の選択肢が限られる中、他の卸売事業者の条件と比較することにより、卸供給条件の適正性について確認することが難しくなっていると考えられる。その結果、新規参入者は、卸売事業者との協議に当たっての交渉力も弱くならざるを得ないと考えられる。

###### (c) 卸価格

旧一般ガス事業者の卸売事業者が、卸価格を大口需要家向けの自社の小売価格と同水準で設定している場合があるとの指摘がみられた。

仮にそのような条件で新規参入者が卸調達を受ける場合、当該新規参入者は、卸売事業者の小売部門の営業地域において、競争的な水準で大口需要家向けの小売価格を設定できなくなるおそれがあり、結果、新規参入を断念したり、既に参入している新規参入者の事業活動が困難になったりするおそれもある。新規参入者からは、そのような価格条件により、大口需要家向けの小売事業への参入を断念し、家庭用等向けの小売事業に参入したり、自社と資本関係のある大口需要家向けに限って小売事業を行ったりしているとの指摘があった。

###### b 望ましい対応及び独占禁止法上の考え方

経済産業省において、旧一般ガス事業者であった卸売事業者による新規参入者

に対する自主的な卸供給に係る取組の検討が進んでおり、当面、その取組が適切に機能し、十分な数量の都市ガスが適切な価格で新規参入者に卸供給されることが期待される。それだけでは効果が不十分である場合には、経済産業省の取組と併せて、例えば、以下の仕組みも検討することが考えられる。

**(a) 相対取引の実績に係る情報の積極的な公開**

これまで基本的に公開されることのなかった事業者間の相対取引の卸供給条件に関しては、中立的な立場の行政機関等が、過去の実績について、事業者間において競争制限的行為が誘発されないように留意しつつ、定期的に公開することが考えられる。例えば、卸供給先地域や卸供給量といった事業実態に応じて複数の卸売事業者をグループ化した上で、卸供給条件（卸供給量、契約期間等）の差異に応じた卸価格の傾向について示すことが考えられる。これにより、新規参入者にとって卸供給条件の適正性を確認しやすくし、卸売事業者に対して協議を持ち掛けやすくなるほか、新規参入者から卸売事業者への競争圧力も働きやすくなり、卸売事業者間の競争が促進することも期待される。

**(b) 卸取引所の創設**

複数の卸売事業者及びガス小売事業者が存在する地域にあつては、卸取引所を創設することにより、当該取引所を通じて新規参入者も都市ガスを卸調達できるようにすることが考えられる。卸取引所の創設により、これまでは相対であつた卸供給に係る取引の匿名化や、前記(a)以上に新規参入者にとっての取引条件の透明性が高まることにより、新規参入者が卸調達しやすくなることが期待される。また、前記(a)と同様に、卸売事業者間の競争を促進する効果も期待できる。

なお、卸取引所が適切に機能するためには、卸売事業者により十分な量の都市ガスが適切な価格で卸取引所に供出されることが必要である。

例えば、卸取引所の参加者が限られる地域にあつては、卸取引所が適切に機能しない場合もあり得ることから、代わりとなる仕組みとして、卸売事業者による一定量の卸供給に係る入札の実施等により、既存の卸供給先だけでなく、新規参入者にとつても卸調達の機会の拡大が図られることが望ましい。

**(c) 相対取引に対する内外無差別規制の導入**

前記(a)及び(b)を実施してもなお効果が不十分である場合には、自社で小売部門を有する卸売事業者に対して、自社の小売部門と他のガス小売事業者との間で、合理的な範囲を超えて卸供給条件を差別的に取り扱うことを禁止するための行為規制を課し、新規参入者が適切な条件で卸調達を受けられる実効性のある環境を整備することも考えられる。

なお、卸売事業者が、新規参入者を排除すること以外に合理的な理由がないにもかかわらず、新規参入者が他の卸売事業者から卸供給を受けることが事実上できない状況において、例えば、自社小売部門の営業地域における大口需要家に小売供給しようとする新規参入者に対して、自社小売部門による大口需要家向けの小売価格と同水準に卸価格を設定することや、大口需要家に対する小



売販売への新規参入を検討しているガス小売事業者に対して、家庭用等の需要家向けの割高な小売価格しか設定できないような水準で卸価格を設定することなどにより、自己から卸供給を受けることを断念せざるを得なくさせ、新規参入者の事業活動を困難にさせるおそれがある場合には、独占禁止法上問題（私的独占，取引拒絶等）となるおそれがある。

(イ) 製造分野（LNG基地の第三者利用）

a 課題

新規参入者が自社でLNGを調達できる場合、LNG基地事業者のLNG基地において、自社が調達したLNGを原料として都市ガスの製造を委託することができれば、卸調達と同様に、重要な都市ガスの調達手段となり得る。しかし、新規参入者によるLNG基地の利用申請実績はわずかであり、また、大半の事業者が今後も利用する予定はないとのことであった。その背景として、新規参入者からは、LNG船1隻分のLNGから製造される都市ガスの量は、新規参入者が見込んでいる小売需要の規模に比べて過大であり、LNGの輸入や基地利用は現実的でないと意見があった。

また、新規参入者からは、基地利用を検討したが、基地利用料金が高く、競争的な小売価格を設定することができないため、検討を断念したという意見や、基地利用料金の設定水準の透明化を求める意見のほか、LNG基地の設備の余力に係る情報開示について公開されている情報だけでは、自社が実際に利用できる設備の容量を具体的に把握できないとの指摘があった。

b 望ましい対応及び独占禁止法上の考え方

LNG基地事業者が設定する基地利用料金の水準や設備の余力に係る情報開示の内容について、合理的な範囲を超えて新規参入者によるLNG基地の継続的な利用を妨げるものとなっていないか、また、LNG基地事業者が小売部門を有する場合には、当該小売部門と新規参入者との間の有効な小売競争を妨げていないかどうかという点につき、中立的な立場の行政機関等における検証も必要であると考えられる。

併せて、特に基地利用料金の負担について、当該検証の実効性を高める観点から、必要に応じて、LNG基地事業者のガス製造部門と小売部門との間における会計分離を行うことも考えられる。

なお、LNG基地事業者が、基地利用を検討している新規参入者に対して、必要な情報を不当に開示せず、又は、合理的には説明できない過大な費用負担を課すといった行為によって、基地の利用を事実上拒絶し、新規参入者の事業活動を困難にさせるおそれがある場合には、独占禁止法上問題（私的独占，取引拒絶等）となるおそれがある。

(ウ) その他

a 課題

(a) スイッチングに係る負担

需要家が取引先事業者の変更（スイッチング）を行う場合、新たに小売供給を行うガス小売事業者から一般ガス導管事業者に対して、託送供給の申込みなどのスイッチングに必要な手続を進めるため、スイッチングする需要家を特定するための情報（氏名、住所、お客様番号、供給地点番号等）が提供される必要がある。

この点、新規参入者からはガス小売事業者と一般ガス導管事業者との間の需要家に係る情報のやり取りの方法が必ずしもシステム化されておらず、FAX、郵送、電話のみでしか受け付けられないというケースがあるため、新規参入者が多数の需要家のスイッチング手続を行う際には作業が煩雑になり、そのような一般ガス導管事業者の供給区域への参入は躊躇するという意見があった。また、システム化されている場合でも、一般ガス導管事業者ごとに仕様が異なるため、新規参入者は参入先の供給区域ごとに、その供給区域の一般ガス導管事業者のシステムに適合したシステムを開発する必要があり、システムを参入のたびに逐一開発することはコスト面で現実的ではないという意見もあった。

**(b) 1 需要場所に供給するガス小売事業者数**

多くの託送供給約款においては、一般ガス導管事業者が託送供給を引き受けるための条件の一つとして「1 需要場所につき、1 ガス小売事業者であること」を求める規定が定められている。

新規参入者からは、需要家が工場等において複数の消費機器を使用している場合、いずれかの消費機器に対する小売供給であれば、需要家に対して競争的な条件を提案することが可能であるにもかかわらず、託送供給約款上の制約により供給できず、顧客獲得の機会が失われているという意見があった。また、このような託送供給約款上の制約により、需要家においても、消費機器ごとに最も条件のよいガス小売事業者から都市ガスの小売供給を受け、需要家にとって最適な料金メニューの組合せを選択することができなくなっているのではないかと意見もあった。

**b 望ましい対応及び独占禁止法上の考え方**

**(a) スイッチング手続の統一・効率化**

新規参入者にとって、スイッチング手続の煩雑さは、一般ガス導管事業者の供給区域への参入に当たっての障壁となり得る。したがって、ガス小売事業者と一般ガス導管事業者との間で行うスイッチング手続や共有する需要家の情報の内容とその共有方法について、早期に統一的なスイッチングシステムが確立されることが望ましい。

経済産業省においては、ガス導管事業者のスイッチングに係る業務の標準化のためのマニュアル公表・周知を行っているが、今後、着実に事業者において当該取組が具体化されるよう、経済産業省によるフォローアップが行われることが重要である。

**(b) 1 需要場所に供給するガス小売事業者の数**

一般ガス導管事業者が、既に1のガス小売事業者から都市ガスの供給を受けている需要場所についての他のガス小売事業者による託送供給の依頼に対して、技術面や保安面の問題が生じず、当該託送供給を行うことが可能な状況であるにもかかわらず、不当にこれを拒否し、他のガス小売事業者の事業活動を困難にさせるおそれがある場合には、独占禁止法上問題（私的独占、取引拒絶等）となるおそれがある。

旧一般ガス事業者の導管部門は、新規参入者等のガス小売事業者の意向を踏まえ、その託送供給約款の運用について可能な限り柔軟に対応し、必要に応じて、託送供給約款の規定の見直しについても検討することが望ましい。

## イ 新規参入促進の観点からの課題と望ましい対応等

### (7) 中途解約補償料付きの長期契約

#### a 課題

工場等の大口需要家との都市ガスの小売供給契約は、3年ないし15年にわたる複数年契約が設定され、併せて、契約期間中に解約した場合の解約補償料が設定されていることが多い。

新規参入者からは、当該補償料が高額であるため、新規参入者が当該需要家に対して既存の契約よりも低い価格での提案を行ったとしても、需要家が新規参入者にスイッチングすることはあまり期待できないとの意見があった。

また、前記に加え、新規参入者からは、旧一般ガス事業者は、大口需要家との契約において、「尺取営業」や「包括営業」と呼ばれる営業方法を採用しているとの指摘があった。新規参入者からは、尺取営業や包括営業により、新規参入者が大口需要家に対して営業を行う機会を得られなくなるとの意見があった。

#### b 独占禁止法上の考え方

ガス小売事業者が、契約期間や契約期間中に解約した場合の解約補償料の設定をどのように行うかは、原則としてガス小売事業者の自主的な経営判断に委ねられている。しかしながら、ガス小売事業者が、不当に高い補償料の設定をすることや、不当に高い補償料の設定と長期契約や尺取営業・包括営業といった契約形態を組み合わせることにより、需要家による新規参入者へのスイッチングを不当に妨げ、新規参入者の事業活動を困難にさせるおそれがある場合には、独占禁止法上問題（私的独占、取引妨害等）となるおそれがある。

### (4) 消費機器のメンテナンス契約

#### a 課題

ガスヒートポンプやガスコージェネレーションシステムといった都市ガスの消費機器を購入した大口需要家は、通常、都市ガスの小売供給契約とは別に、これらの消費機器について複数年にわたるメンテナンス契約を締結することとなる。

新規参入者からは、需要家が旧一般ガス事業者のガス小売事業者に対し、都市ガスの小売供給契約を解約し、メンテナンス契約のみ継続したい旨申し出ても、メンテナンス契約のみ継続することには応じないという事例があったとの指摘や

需要家が強く要請しメンテナンス契約のみ継続することとなった場合でも、以後、需要家が払い込むメンテナンス料金が最大で1.5倍程度高くなったとの指摘がみられた。

**b 独占禁止法上の考え方**

旧一般ガス事業者が、新規参入者から都市ガスの小売供給を受けようとし、かつ、機器のメンテナンス契約の継続を希望する需要家に対して、当該メンテナンス契約の継続を拒否する若しくは拒否を示唆すること又は契約条件を不利に扱い若しくは不利に扱うことを示唆することにより、都市ガスの小売供給について需要家が新規参入者にスイッチングすることを不当に妨げ、新規参入者の事業活動を困難にさせるおそれがある場合には、独占禁止法上問題（私的独占、取引妨害等）となるおそれがある。

**(ウ) 導管敷設工事**

**a 課題**

都市ガスの小売供給開始に当たって、需要家の敷地内に導管を敷設するための内管工事が必要となる場合、当該需要家の負担により、ガス小売事業者を通じて一般ガス導管事業者の内管工事が依頼される。

新規参入者からは、同規模の内管工事について、一般ガス導管事業者の同一社内の小売部門から依頼された場合の方が、その他のガス小売事業者から依頼された場合よりも、一般ガス導管事業者が提示した見積金額が4割程度安かったとの指摘や数千万円程度の規模の内管工事について、一般ガス導管事業者の同一社内的小売部門が供給する需要家の場合には工事費の分割払いを認めているが、新規参入者が供給する需要家の場合には一括払いのみとされ、需要家にとって大きな負担が生じたとの指摘があった。

**b 望ましい対応及び独占禁止法上の考え方**

旧一般ガス事業者の導管部門においては、託送供給業務だけでなく、導管の工事、維持に係る業務においても中立性が徹底されるべきである。

旧一般ガス事業者が、自社の小売部門以外のガス小売事業者から小売供給を受けようとする需要家から導管敷設等の内管工事に係る依頼を受けた際の工事費用や費用の支払方法といった取引条件において、自社の小売部門が供給する需要家と比べ不当に不利なものとする事により、自社の小売部門以外のガス小売事業者の事業活動を困難にするおそれがある場合には、独占禁止法上問題（私的独占、差別取扱い等）となるおそれがある。

また、中立性確保の観点から、旧一般ガス事業者の導管部門が、自社が実施する導管の内管工事に係る取引条件（工事額等）の目安について、より積極的に公開する仕組みを設けることなども考えられる。

**(イ) 託送料金水準**

**a 課題**

新規参入を促進する観点からは、新規参入者が負担する託送料金が、既存事業者と小売分野で同等に競争できないような水準であってはならず、そのような観

点からは、旧一般ガス事業者の独占部門である導管部門から自由化部門である小売部門への内部補助を防止することも重要である。

小売全面自由化後の託送料金の認可に当たっては、一部の費目について、ヤードスティック方式（相対比較）による査定が行われた。このため、現状認可されている託送料金原価については、仮に個別査定が行われていれば、事業者ごとの原価設定方法の適正性についてより厳密に確認することができたと考えられるため、託送料金原価の更なる効率化の余地があった可能性がある。また、旧一般ガス事業者の導管部門と小売部門との間の共通費用についても、事業者により導管部門に配賦された費用のうち、ヤードスティック方式による査定に係るものについて、個別査定が行われることにより、当該配賦方法が適切であったか、より厳密に確認することができたと考えられる。

#### b 望ましい対応

引き続き、経済産業省による旧一般ガス事業者の導管部門の託送収支等の事後評価は厳密に行われる必要がある。

なお、経済産業省においては、今後、全ての託送料金の費目について個別査定を行うこととしており、それにより託送料金の低減が図られることが期待される。

#### (4) 結語

都市ガス事業分野は、小売全面自由化後も依然として、新規参入に必要な都市ガスの調達環境については課題が残り、また、仮に新規参入したとしても、既存事業者と取引している大口需要家との契約を得ることが困難となるなど、ガス小売事業者間における公正かつ有効な競争が十分に確保されていないおそれがある。

公正取引委員会は、ガス小売事業者による都市ガスの調達や需要家の獲得を不当に妨げる行為に対しては、独占禁止法を厳正に執行していくことにより、小売全面自由化後の都市ガス事業分野における競争を促進していく。

また、都市ガス事業分野の競争環境の整備には、制度面での対応も欠かせないと考えられることから、今後の都市ガス事業分野における制度改革の議論を注視するとともに、経済産業省に対する働きかけ及び連携を引き続き行っていくこととする。

## 4 飲食店ポータルサイトに関する取引実態調査

### (1) 調査趣旨

近年、我が国における外食産業の市場規模は拡大傾向にあり、インターネットやスマートフォンの普及により、消費者の行動様式や飲食店の営業活動も変化してきている。その中で、飲食店ポータルサイトは、消費者と飲食店をつなぐプラットフォームとして機能しており、我々の社会生活に強い影響力を持ち、その影響力は拡大している。

一方、公正取引委員会では、これまで、経済のデジタル化の進展に対する対応として、デジタル・プラットフォーマーについての分野における競争環境の整備に力を注いできている。

公正取引委員会は、このようなデジタル分野への取組の中で、飲食店ポータルサイト

に関する取引実態調査を実施した。

## (2) 調査対象等

飲食店ポータルサイト17名、全国の飲食店から抽出した飲食店1万3000店及び飲食店ポータルサイトに掲載されている飲食店から抽出した飲食店8,000店に対して、書面又はウェブアンケートによる報告依頼を実施した（順に、回答者数16名、回収率約94%。回答者数1,091名、回収率約8%。回答者数491名、回収率約6%）。また、飲食店ポータルサイトを利用している消費者に対してウェブアンケートを実施し、1万名から回答を得た。さらに、飲食店ポータルサイト17名、飲食店等24名、予約管理システム提供事業者5名に対して、ヒアリング調査を実施した。

## (3) 飲食店ポータルサイトの概要

### ア 市場規模

外食市場においては、一般的に約80万店の飲食店があるといわれており、国内外食産業の市場規模の拡大に伴い、飲食店ポータルサイトの延べ加盟店舗数も、2017年3月末において約57万店、2018年3月末において約63万店、2019年3月末において約69万店と拡大傾向にある。

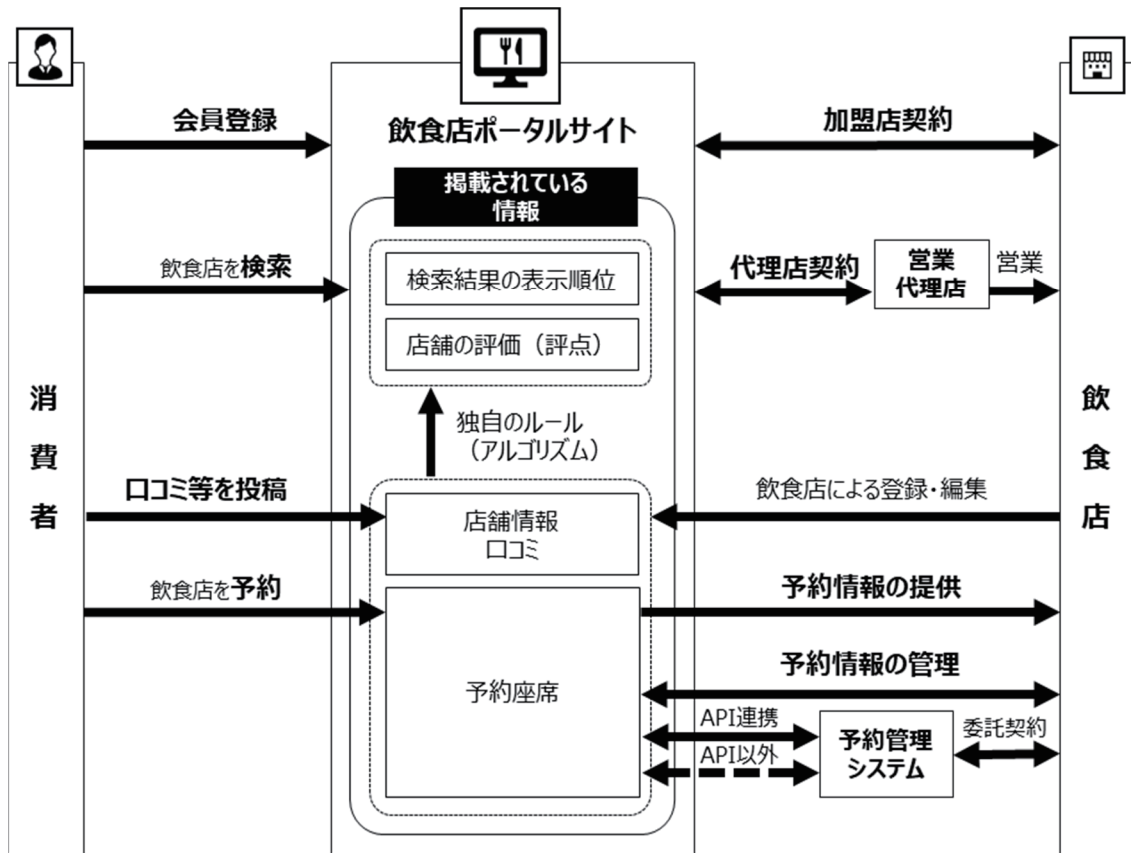
また、インターネット予約によって来店した消費者に提供された飲食サービスの規模も、2014年には約1764億円であったのが、2018年には約6375億円に拡大しており、それと同時に、飲食店ポータルサイトを通じたインターネット予約が可能な延べ飲食店舗数も2017年の約15万店が2019年には約20万店に拡大している。

### イ 飲食店ポータルサイトの特徴

飲食店ポータルサイトは、インターネットを介して、飲食店や消費者といった異なる層が存在する両面市場で活動しており、一方の利用者が増えれば、他方の利用者の効用が上がるという間接ネットワーク効果を有するという特徴等に鑑みると、飲食店ポータルサイトは、デジタル・プラットフォーマーの特徴を有していると考えられる。

(4) 飲食店ポータルサイトに係る取引について（第1図）

第1図 飲食店ポータルサイトに係る取引の流れの概要（イメージ）



ア 飲食店ポータルサイトと飲食店の取引関係

多くの飲食店ポータルサイトは、加盟店に対して、店舗情報掲載サービスとインターネット予約サービスの2つのサービスを提供しており、飲食店は、通常、飲食店ポータルサイトと加盟店契約を締結することにより、これらのサービスを利用している。

店舗情報掲載サービスには、飲食店の店名、住所、営業時間等といった店舗情報の掲載のほか、飲食店ポータルサイト内で検索結果の表示順位、店舗の評価（評点）や口コミといった店舗情報と併せて表示される情報の掲載等が含まれる。

検索結果の表示順位については、一般的に、より高額な手数料を支払えば、店舗情報を、他の飲食店よりもより上位の順位に掲載できる場合が多く、広告枠の取引と類似の側面を有しているともいえる。

インターネット予約サービスとは、飲食店ポータルサイトに店舗情報を掲載している飲食店について、消費者が、飲食店ポータルサイト上から、座席や料理のコース等を予約することが可能なサービスである。一般的に、飲食店は、予約が成立し実際に来店した人数等に応じて飲食店ポータルサイトに手数料を支払う場合が多く、人手不足等により予約に係る業務の負担が増大する中、飲食店による、インターネット予約

サービスの利用は拡大している。

第2図 それぞれの契約プランによるサービスの主な違い（イメージ）

機能	契約プラン	加盟店以外（注）	無料加盟店	
			低額プラン	高額プラン
自店舗が編集・掲載できる情報	できない	少ない	多い	多い
インターネット予約	できない	できない	できる	できる
自店舗が掲載できる写真等の画像の多さ	できない	少ない	多い	最も多い
自店舗が編集できる店舗紹介文やコース料理等の情報量の多さ	できない	少ない	多い	最も多い
特集ページや特別広告枠等への掲載	できない	できない	できる	できる
飲食店ポータルサイト上において表示される順位	最も下位	下位	中位	上位
店舗の評価（評点）及び口コミ	掲載される	掲載される	掲載される	掲載される

（注）消費者の投稿等によって掲載される店舗のことで、飲食店ポータルサイトとの間に加盟店契約は存在しない。

### イ 飲食店ポータルサイトと消費者の取引関係

飲食店ポータルサイトは、消費者に対して、飲食店の店舗情報の検索サービス及びインターネット予約サービスを提供している。一般に、消費者は、これらのサービスを会員登録することなく無料で利用できることが多い。

なお、消費者は、インターネット予約サービスを利用する場合、飲食店ポータルサイトの会員登録時又は飲食店の予約時に予約者名、電話番号及びメールアドレス等の個人情報を飲食店ポータルサイトに登録する必要がある。

### ウ インターネット予約の管理に係る取引関係

飲食店の中には、より集客力を高めるために複数の飲食店ポータルサイトを利用している店舗がある。そのような店舗は、各飲食店ポータルサイトによって、予約のシステムが独立していることから、複数の飲食店ポータルサイトごとに予約情報の管理を行う必要があり、例えば、予約情報を手作業で予約台帳に転記することや、飲食店ポータルサイトに提供している予約可能な座席数（以下「予約在庫」という。）の調整等、管理コストの増加につながっている場合がある。

このため、飲食店は、このような予約情報の管理コストを減少させ、管理を容易にするために、予約管理システムを利用することがある（第3図）。

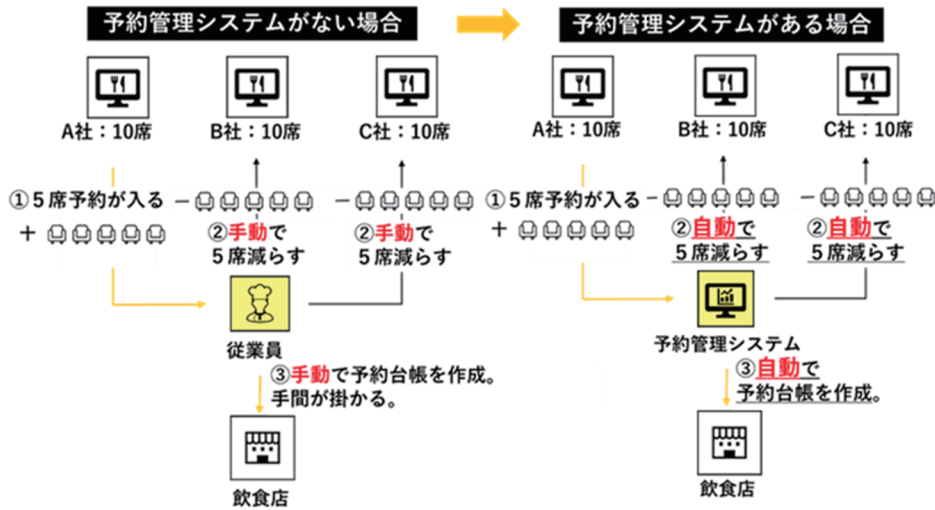
サービスの性質上、予約管理システム提供事業者は、飲食店に代わって、飲食店



ポータルサイトの予約管理画面にアクセスする必要があるが、当該アクセスに当たっては、契約を締結してAPI（Application Programming Interface）による連携を行う場合と契約を締結せずにアクセスする場合がある。

APIによる連携の方がより安定的にシステムを運用できることから、予約管理システム提供事業者と飲食店にとっては、APIによる連携を希望するケースが多い一方、飲食店ポータルサイトにとっては、API連携には一定の開発コストが発生すること等から、慎重に検討したいといった意見もあった。

第3図 飲食店が予約管理システムを導入していない場合、導入している場合（総座席数10席の飲食店が10席の予約在庫を出す場合）のイメージ



- ・ 手動で予約在庫を調整するため、時間が掛かり、ミスが生じることがある。
- ・ 例えば、A社から5席の予約が入ったときに、飲食店はB社及びC社の座席を5席ずつ減らす必要があるが、手動で減らす間に、B社及びC社から6席以上の予約が入ってしまう、本来は5席減らすところを4席にしてしまうなどによって、ダブルブッキング等が生じる可能性がある。
- ・ 飲食店によっては、ミスを避けるため、あえて、A社に3席、B社に3席、C社に4席を配置するなど、各飲食店ポータルサイトに全席を出さないこともある（飲食店の機会損失の発生）。
- ・ 予約台帳を手動で作成するため、作業の人的コストがかかる。

- ・ 自動で予約在庫を調整するため、迅速化、ミスの減少につながる。
- ・ 例えば、A社から5席の予約が入ったときに、自動でB社及びC社の座席を5席ずつ減らすため、ダブルブッキング等の防止につながる。
- ・ 飲食店は各飲食店ポータルサイトに全席を出すことが可能となる（飲食店の機会損失の減少）。
- ・ 予約台帳を自動で作成するため、作業の人的コストが減少する。

(5) 飲食店ポータルサイトに係る取引における公正な競争の促進

ア 飲食店ポータルサイトの取引上の地位

(7) 実態

消費者アンケートによると、消費者が飲食店を選ぶ際に「必ず」利用する、「大体」利用する、と回答したのが約54%となるなど、消費者が飲食店ポータルサイト

を参考にしていることが分かった。

また、飲食店アンケートによると、集客を目的とした様々なサービスの中で、約63%の飲食店が飲食店ポータルサイトを利用していると回答し、飲食店ポータルサイトの影響力について、約57%の飲食店が「非常に大きい」又は「大きい」と回答するなど、飲食店ポータルサイトの飲食店に対する影響力は大きいことがうかがえる。

さらに、加盟店アンケートによると、約30%の加盟店が契約している飲食店ポータルサイトの変更は困難と認識しており、飲食店ヒアリングにおいても、予約の8割以上を特定の飲食店ポータルサイトに頼っている店舗もあるなど、飲食店ポータルサイトを変更することは困難との意見があった。

#### (4) 独占禁止法上の考え方

優越的地位にあるかどうかの判断に当たっては、個々の飲食店ポータルサイトの市場における地位、飲食店が加盟している飲食店ポータルサイトに対する取引依存度、加盟店にとっての取引先の変更可能性等、個々の取引内容を踏まえる必要があるため、一概に判断することはできないものの、アンケート及びヒアリングの結果を踏まえると、飲食店ポータルサイトの中には、飲食店に対して取引上、優越的地位にあるといえる飲食店ポータルサイトが存在する可能性は高いと考えられる。

### イ 飲食店ポータルサイトと飲食店等の契約や取引慣行

#### (7) 一方的な契約内容の変更

##### a 実態

加盟店アンケートによると、約11%の加盟店が、同意なく一方的に契約内容を変更されたことがあると回答し、このうち、約69%の加盟店はその変更により、不利益を被ったと回答している。

また、飲食店ポータルサイトの中には、契約内容の変更について包括同意条項を設定している飲食店ポータルサイトもいた。

##### b 独占禁止法上の考え方及び望ましい対応

契約内容の変更に際し、自己の取引上の地位が飲食店に対して優越している飲食店ポータルサイトが、飲食店との協議を重ねることなく、一方的に契約内容の変更を行うことで、飲食店に対して、正常な商慣習に照らして不当に不利益を与える場合は、独占禁止法上問題（優越的地位の濫用）となるおそれがある。

また、包括同意条項によって、契約内容の変更が飲食店にとって不利益になるときであっても、受け入れざるを得ない状況がより発生しやすくなる。

この点を踏まえると、飲食店ポータルサイトは、包括同意条項を設定していたとしても、飲食店に不利益を与えるおそれがあり、協議を必要とするような契約変更については、変更に当たり、根拠を示しつつ、改定までの期間を十分に設けた上で、飲食店から、十分に意見の聞取りを行い、飲食店からの意見が寄せられる場合には、その意見について、できる限り考慮することが望ましい。

#### (4) クーポン等の割引情報の同等性条項

**a 実態**

飲食店ポータルサイトの多くは、消費者が飲食店に対して支払う料金を割り引くクーポンや提供する料理の品数を増やすクーポン等といった実質的な割引情報を掲載している。

このクーポン等の割引情報は、消費者への訴求効果も高く、飲食店ポータルサイトの中には、他の飲食店ポータルサイトに掲載している割引情報と同等以上の条件のものの掲載を飲食店に対して求める同等性条項を契約で規定しているものもあり、加盟店アンケートによると、約15%の加盟店が他の飲食店ポータルサイト同等以上の割引情報を求められたことがあると回答している。

**b 独占禁止法上の考え方**

同等性条項が存在する場合、飲食店にとっては、同等性条項を設けている全ての飲食店ポータルサイトに同等以上の割引情報を掲載しなければならない、割引率の高いクーポン等を掲載するインセンティブが減少することになる。また、他の飲食店ポータルサイトにとっては、クーポン等の割引情報の内容で差別化を図ることが困難になり、飲食店との取引条件について競争するインセンティブが減少することになる。

特に、市場における有力な飲食店ポータルサイトが単独で、又は複数の飲食店ポータルサイトが並行的に同等性条項を設けることにより、価格維持効果や市場閉鎖効果が生じる場合には、独占禁止法上問題（拘束条件付取引）となるおそれがある。

**(ウ) 飲食店の予約情報の提供制限****a 実態**

予約情報は、個人情報に該当するため、飲食店ポータルサイトには、個人情報保護法に則り、適切な管理が求められる。他方、飲食店にとっては、消費者の来店に直接的に関連する情報であり、予約内容等に変更があったときの連絡手段や割引情報等の提供によるリピーター獲得のための手段として、メールアドレスを活用したいといった意見があり、加盟店アンケートによると、約13%が予約情報の提供を十分に受けられていないことがあると回答している。

**b 競争政策上の考え方及び望ましい対応**

飲食店ポータルサイトは、消費者が自らのサイトを通じて飲食店の予約をする場合に必要となる個人情報については、可能な限り飲食店の意見も十分に聞いた上で、消費者が提供に同意する範囲内で予約情報を飲食店と共有することにより、飲食店の自由な営業活動を促進することが望ましい。

**(イ) 飲食店ポータルサイトと営業代理店との契約や取引慣行****a 実態**

一部の飲食店ポータルサイトは、営業活動を営業代理店に委託している場合があるところ、営業代理店からは、飲食店ポータルサイトとの取引関係等について、飲食店ポータルサイトよりも弱い立場にあるといった意見があった。

**b 独占禁止法上の考え方**

取引上の地位が営業代理店に対して優越している飲食店ポータルサイトが、例えば、営業代理店との間で十分に協議することなく、達成が厳しいと考えられるノルマを一方的に設定し、それを達成できなかった場合に営業代理店に対して支払うべき手数料を減額するなど、正常な商慣習に照らして不当に、不利益を一方的に押し付ける場合、独占禁止法上問題（優越的地位の濫用）となるおそれがある。

## ウ 飲食店ポータルサイトに掲載される情報について

### (7) 検索結果の表示順位及び店舗の評価（評点）について

#### a 実態

##### (a) 検索結果の表示順位

店舗情報掲載サービスに手数料を設けている飲食店ポータルサイトの多くが、低額な手数料を支払うプランを契約している飲食店よりも、より高額な手数料を支払うプランを契約している飲食店を上位に表示するようにしている。

その上で、同内容のプランを契約している飲食店同士の表示順位については、飲食店ポータルサイトの独自のルール（アルゴリズム）を組み合わせることによって決められている。

表示順位については、消費者アンケートにおいて、約59%の消費者が、多くても、飲食店ポータルサイトに表示された検索結果ページの3ページ目までしか閲覧しないと回答しており、より上位に表示されないと、その飲食店の情報は閲覧されにくくなる。そのため、加盟店アンケートでは、約92%の加盟店が表示順位を上昇させたいと回答している。

しかしながら、約32%の加盟店は、飲食店ポータルサイトの表示順位や店舗の評価（評点）について不満や疑問を感じたことがあると回答しており、消費者アンケートでも、約89%の消費者が、表示順位がどのように決定されているかを知らない飲食店ポータルサイトがあると回答するなど、表示順位の決定方法が不透明な状況となっている。

##### (b) 店舗の評価（評点）

飲食店ポータルサイトの中には、掲載している飲食店について、比較可能な点数や星の数、格付といった店舗の評価（評点）を付しているものがある。この店舗の評価（評点）は、飲食店ポータルサイトの独自のルール（アルゴリズム）によって算出される場合がある。

店舗の評価（評点）については、消費者アンケートにおいて約83%の消費者が飲食店の選択において参考にしており、加盟店アンケートでは、約94%の加盟店が店舗の評価（評点）を上昇させたいと回答している。

しかしながら、約32%の加盟店は、飲食店ポータルサイトの表示順位や店舗の評価（評点）について不満や疑問を感じたことがあると回答しており、飲食店に対するヒアリングにおいても、ある日を境に点数が下がって理由も分からない、有料加盟店をやめたら点数が大きく下がった、といった店舗の評価（評

点)の決定に不公正や不透明な部分を感じるといった意見があった。

また、消費者に対するアンケートでも、約91%の消費者が店舗の評価(評点)がどのように決定されているかを知らない飲食店ポータルサイトがあると回答しており、店舗の評価(評点)の決定方法が不透明な状況となっている。

#### b 独占禁止法上の考え方

飲食店ポータルサイトが、ある飲食店の表示順位や店舗の評価(評点)を落とすことが、直ちに独占禁止法上問題となるものではない。

しかし、例えば、市場において有力な地位を占める飲食店ポータルサイトが、表示順位や店舗の評価(評点)の決定について、合理的な理由なく、恣意的にルール(アルゴリズム)を設定・運用すること等により、特定の飲食店の表示順位や店舗の評価(評点)を落とすなど、他の飲食店と異なる取扱いをする場合であって、当該行為によって、特定の飲食店が競争上著しく不利になり、当該飲食店の競争機能に直接かつ重大な影響を及ぼし、飲食店間の公正な競争秩序に悪影響を及ぼす場合等には、独占禁止法上問題(差別取扱い)となるおそれがある。

また、例えば、飲食店に対して優越的地位にある飲食店ポータルサイトが、正当な理由なく、通常ルール(アルゴリズム)の設定・運用を超え、特定の飲食店のみ適用されるようなルール(アルゴリズム)を恣意的に設定・運用等をし、当該飲食店の表示順位や店舗の評価(評点)を落とすことにより、当該飲食店に対し、自らの飲食店ポータルサイトにとって都合のよい契約プランに変更させるなど、正常な商慣習に照らして不当に不利益を与える場合、当該行為は独占禁止法上問題(優越的地位の濫用)となるおそれがある。

#### c 望ましい対応

表示順位や店舗の評価(評点)の取扱いが著しく不透明な状況を改善することは、独占禁止法上の懸念を減少させることになるため、公正かつ自由な競争環境を確保する観点から望ましい。

このため、飲食店ポータルサイトは、表示順位や店舗の評価(評点)に関する重要な要素について、飲食店及び消費者に対して、可能な限り明らかにするなど、表示順位や店舗の評価(評点)の取扱いについて、透明性を確保することが望ましい。

また、飲食店ポータルサイトは、表示順位や店舗の評価(評点)の取扱いについて、例えば、第三者がチェックするなどの手続や体制を構築するなどによって公正性を確保することが望ましい。

### (4) 契約プランと表示順位(高額プランへの誘導及び低額プランへの切替え制限)

#### a 実態

飲食店ポータルサイトは、これまでよりも、より上位に表示される、より高額な新プランを提供する場合がある。

この場合、従来の契約プランの表示順位は下がり、広告効果が薄れることとなるため、飲食店の中には、より高額な新プランに変更せざるを得ないといった意見や広告効果が薄れるなら、より低額なプランへ変更したいが、契約期間中の低

額なプランへの変更は認めていない飲食店ポータルサイトもあり、自由に変更できないといった意見があった。

**b 競争政策上の考え方及び望ましい対応**

より上位に表示される、より高額な新プランの提供は、最も上位に表示されるために加盟店となっていた飲食店にとっては、従来の契約プランの契約時の前提を崩すおそれがある。

そのため、飲食店との新規契約時又は契約更新時に当たり、飲食店ポータルサイトが、表示順位等の広告効果に大きな影響を与えるような、より高額なプランを新たに提供しようと考えている場合には、そのプランの内容、提供時期等も含めて、飲食店に対して十分な説明を行うとともに、その説明に当たっては、飲食店が十分に判断できるよう、可能な限り時間的な余裕をもって行うことが望ましい。また、低額プランへの変更について、可能な限り飲食店の要望に応えることが望ましい。

**(ウ) 飲食店舗情報の掲載や口コミについて**

**a 実態**

飲食店ポータルサイトの中には、消費者が、飲食店の店名、住所、営業時間、飲食店で提供しているメニュー等の基本的な店舗情報や口コミを投稿できる機能を有しているものがある。

しかし、消費者が投稿した店舗情報の中には、正確でないものもあり、飲食店アンケートによると、約29%の飲食店が、飲食店情報を無断で掲載されることによって不利益を被ったことがあると回答しており、そのうち、約54%の飲食店が、飲食店ポータルサイトに対して削除・修正を求めたと回答している。

飲食店ポータルサイトに削除・修正を求めた飲食店のうち、少なくとも約29%の飲食店が、削除・修正を拒否されたと回答しており、中には、「会員になることを勧められた（会員でないと修正できない旨を説明された）」と回答している飲食店が約5%存在した。

**b 独占禁止法上の考え方**

飲食店ポータルサイトが、店舗情報や口コミについて、飲食店からの依頼に応じて修正・削除しないことが直ちに独占禁止法違反となるものではない。

しかし、例えば、市場において有力な地位を占める飲食店ポータルサイトが、基本的な店舗情報や、事実と異なり、飲食店の営業活動に大きな影響を及ぼすような口コミについて、加盟店でない飲食店といった特定の飲食店からの修正依頼には対応しないなど、加盟店と異なる取扱いをする場合であって、当該行為によって、特定の飲食店が競争上著しく不利になるなど飲食店間の公正な競争秩序に悪影響を及ぼす場合等には、独占禁止法上問題（差別取扱い）となるおそれがある。

また、通常、飲食店ポータルサイト間の加盟店獲得競争は、提供するサービスの質や料金等によって行われると考えられるところ、基本的な店舗情報や口コミについて、事実と異なる情報があった場合に、当該情報の修正に応じる条件とし

て、自己の飲食店ポータルサイトの加盟店になることを義務付けること等により、飲食店に対し、不当に、自己の加盟店となるよう取引を強制するような場合は、独占禁止法上問題（抱き合わせ販売等）となるおそれがある。

### c 望ましい対応

飲食店ポータルサイトは、消費者が投稿できるような情報について、客観的に正確でないと判断できる場合には、特段の条件なく、加盟店でない飲食店からの削除・修正要望にも応じるなど、掲載される情報の正確性の向上に努めることが望ましい。

また、店舗情報の掲載や口コミの削除・修正について、飲食店と投稿者間において問題が生じる場合、飲食店ポータルサイトは、例えば、事実関係を専門的かつ迅速に調査する職員を配置するなど、紛争処理体制の整備を行うことが望ましい。

## エ インターネット予約

### (7) 飲食店の座席の確保

#### a 実態

飲食店にとって、自らの座席は有限のため、どの飲食店ポータルサイトにどの程度の予約在庫を配分するかも含め、より効果的に座席を配分するインセンティブを持つと考えられる。他方、飲食店ポータルサイトにとっては、インターネット予約に伴う手数料収入が重要となっており、飲食店の座席を自らのサイトに予約在庫として登録してもらいインセンティブを持っていると考えられる。

このような状況の中で、飲食店ポータルサイトは、飲食店に対し、自らのサイトに予約在庫を出してもらうように要請することがある。また、飲食店ヒアリングによると、飲食店ポータルサイトの中には、表示順位を決定する要素として、予約在庫を自らのサイトに登録しているか否かを考慮することがあるため、表示順位を上げるためには、飲食店ポータルサイトに予約在庫を提供せざるを得ない場合もあるとの意見があり、加盟店アンケートにおいては、約7%の加盟店が飲食店ポータルサイトから、一定以上の予約在庫を提供するよう強制されたことがあると回答し、約8%の加盟店が予約在庫の数によって表示順位が下がるなどの不利益提示を受けたことがあると回答している。

#### b 独占禁止法上の考え方

飲食店ポータルサイトが、表示順位を決定する要素として予約在庫の登録の有無を考慮する場合、強制の意図がなくとも、表示順位を梃子として、間接的に飲食店の座席を囲い込んでいるという考え方もある。

このため、市場において有力な地位を占める飲食店ポータルサイトが飲食店に対して、他の飲食店ポータルサイトに比べて、自社に提供する予約在庫について有利になるよう、より多くの座席を求める場合等であって、他の飲食店ポータルサイトと飲食店との取引機会を減少させるなど、それにより市場閉鎖効果が生じる場合には、独占禁止法上問題（拘束条件付取引）となるおそれがある。また、

競争を実質的に制限するような場合は、独占禁止法上問題（私的独占）となるおそれがある。

(4) 予約管理システムについて

a 実態

予約管理システムを利用した場合、どの飲食店ポータルサイトにも全ての座席を出すことが容易になるため、前記のように、特定の飲食店ポータルサイトに対してのみ予約在庫を割り振る可能性は減少する。そのため、予約管理システムを利用したい飲食店が、自由に予約管理システムを利用できる状況を確保することが競争政策上重要となる。

しかし、加盟店アンケートでは、約60%の加盟店が、予約管理システムを現在利用又は過去利用していたと回答しており、そのうち約13%が、飲食店ポータルサイトから予約管理システムとの契約や利用を控えるよう求められた経験があると回答しており、そのうち約29%の飲食店が実際に予約管理システムの利用や提供事業者との契約を控えていると回答している。その上で、加盟店アンケートにおいては、約68%の飲食店が、飲食店ポータルサイトと予約管理システムとの間で「正式連携した方がいい」と回答している。

消費者アンケートにおいては、約66%の消費者が飲食店ポータルサイトごとに予約在庫数が異なることを知らないと回答しており、約51%の消費者はインターネット予約できなかった場合、その飲食店の利用をあきらめると回答している。

飲食店ポータルサイトと予約管理システムとの連携については、飲食店が自ら契約している飲食店ポータルサイトに同じ数の予約在庫を出しやすくなるという点において、消費者がインターネット予約できる座席が増えることになり、有益であると考えられる。消費者アンケートにおいて、飲食店ポータルサイトと予約管理システムの連携について、約79%の消費者が「連携したほうがいい」と回答している。

また、飲食店に対するヒアリングでは、API連携が行われることで飲食店の負担は更に減少するといった意見があったが、このAPI連携について、飲食店ポータルサイトの中には、アクセスの集中による負荷や開発コストを理由に挙げ、慎重な立場の意見を述べる者がいた。

b 独占禁止法上の考え方

予約管理システム提供事業者が、飲食店ポータルサイトからアクセスを遮断された場合、その予約管理システム提供事業者は、他の予約管理システム提供事業者と比べて競争上著しく不利になる可能性がある。また、予約管理システムを利用できなくなった飲食店は、予約管理に係る負担が増加することにより、より多くの飲食店ポータルサイトとの取引を行いにくくなる可能性がある。

これらを踏まえると、市場において有力な地位を占める飲食店ポータルサイトが、合理的な理由なく、予約管理システム提供事業者からのアクセスを遮断し、それにより公正な競争秩序に悪影響を及ぼす場合には、独占禁止法上問題（取引妨害）となるおそれがある。



また、API連携に当たって、市場において有力な地位を占める飲食店ポータルサイトが特定の予約管理システム提供事業者を著しく不利に扱い、当該行為により、当該予約管理システム提供事業者が市場から排除されるなど、予約管理システム提供事業者間の公正な競争秩序に悪影響を及ぼす場合等には、独占禁止法上問題（差別取扱い）となるおそれがある。

#### c. 望ましい対応

独占禁止法違反行為を未然に防止するために、飲食店ポータルサイトは予約管理システム提供事業者からのアクセスについて、合理的な理由がない限り、技術的に遮断しないことが望ましい。

また、アクセスに当たっては、飲食店ポータルサイトと予約管理システム提供事業者との間で、予約管理システムがより機能しやすいと考えられるAPI連携を行うことが望ましい。

### オ 飲食店ポータルサイトと一般的な検索エンジンを提供する事業者の関係について

#### (7) 実態

消費者がインターネットで飲食店を検索する際に、一般的な検索エンジンと飲食店ポータルサイトをどのように利用しているのか、実態を調査したところ、今回の消費者アンケートの結果では、消費者の約85%が一般的な検索エンジンを利用して、飲食店情報にアクセスしていることが判明した。

また、飲食店ポータルサイト及び飲食店からのヒアリングにおいても、今後、飲食店ポータルサイト市場において一般的な検索エンジンの提供事業者の存在は大きくなっていくとの意見があった。

#### (4) 独占禁止法上の考え方

一般的な検索エンジンを提供している事業者が、飲食店ポータルサイトの競争者と評価できる場合には、一般的な検索エンジンの提供事業者の本調査における全ての検討及び考え方を適用する余地はあり得るといえる。

また、市場において有力な地位を占める一般的な検索エンジンの提供事業者が、飲食店ポータルサイトと競合するサービスを提供する際に、一般的な検索エンジンの市場における大きなシェア等を背景として、自社サービスを有利に表示するなどにより、競合する飲食店ポータルサイトが市場から排除されるなど、公正な競争秩序に悪影響を及ぼす場合等には、独占禁止法上問題（取引妨害）となるおそれがある。また、競争を実質的に制限するような場合は、独占禁止法上問題（私的独占）となるおそれがある。

#### (6) 公正取引委員会の今後の取組

消費者のインターネット予約の利用拡大等に伴い、飲食店と消費者の間をつなぐプラットフォームとしての飲食店ポータルサイトの役割も、ますます大きくなると考えられる。加えて、一般的な検索エンジンを提供している事業者の存在感が増していくに伴い、飲食店ポータルサイト市場の競争状況も変化していくと考えられることから、飲

食店ポータルサイトを取り巻く競争環境の変化について、引き続き注視していく。

さらに、飲食店ポータルサイトだけに限らず、本報告書と同様の論点を有すると考えられるポータルサイトについては、本報告書において提言した考え方が参考となる場合もある。

公正取引委員会は、本調査報告書における提言について、飲食店ポータルサイト等が積極的に取り組むことによって、公正かつ自由な競争環境が整備され、その結果、飲食店ポータルサイトや飲食店等の間の競争が促進され、ひいては消費者利益の向上が実現されることを期待するとともに、独占禁止法上問題となる具体的な案件に接した場合には、引き続き厳正・的確に対処していく。

## 5 家計簿サービス等に関する実態調査

### (1) 調査趣旨・調査方法

昨今、金融分野においては、フィンテック（注1）を活用する事業者（以下「フィンテック企業」という。）が参入し、個人向けの家計簿サービス及び中小企業や個人事業主向けの会計サービスを提供する事例がみられる。これらのサービスは、新たなテクノロジーを活用することにより利用者の金融資産の管理を容易にするとともに、金融資産の保有状況等について分析等を行い、利用者のニーズに合わせてアドバイスを行うなど、利用者に新たな価値を提供するサービスである。

これらの分野において活発な競争が行われることにより、利用者の利便性の向上や銀行が保有する口座情報をはじめとする様々なデータを用いた新たなサービスの創出が期待される。しかし、フィンテック企業の新規参入や参入後の事業活動を妨げるような要因があれば、期待される利便性向上等の効果が限定的になるおそれがある。

公正取引委員会は、フィンテックを活用して提供される家計簿サービス及び会計サービス（以下「家計簿サービス等」という。）について実態調査を実施し、広く同分野における取引の実態等を把握するとともに、競争環境整備の観点から、独占禁止法上及び競争政策上の論点整理を行うこととした。

本調査は、銀行、電子決済等代行業者、システムベンダー等に対して、ヒアリング（42者）及び書面調査（205者）により行った。また、家計簿サービスを利用している消費者2,000名に対し、ウェブ調査を実施した。

（注1）金融（Finance）と技術（Technology）を組み合わせた造語であり、金融サービスと情報技術を結び付けることにより創出された新しい金融サービスを指す。

### (2) 家計簿サービス等の概要及びその取引の基本構造

#### ア 家計簿サービス等の概要

家計簿サービスとは、スマートフォンやタブレット等にダウンロードしたアプリケーション上で複数の銀行の預金口座やクレジットカード等の収支の状況を自動で記録し、家計簿を作成するサービスである。

多くの家計簿サービスでは無料のものと有料のものがそれぞれ提供されており、有料サービスには、例えば、作成した家計簿の情報を基に家計状況を分析し、家計の改善点を指摘する機能等がある。消費者アンケート（以下、アンケート及びヒアリング

とは公正取引委員会が実施したものをいう。)によれば、家計簿サービスの利用者のうち約9割が無料サービスを利用しており、また、6割以上の利用者が、そもそも「自分の情報を参照する」ものであることから、無料であるべきと認識している。

また、会計サービスとは、中小企業や個人事業主が行う会計業務や確定申告をサポートするサービスである。基本的な機能は家計簿サービスと同様であり、中小企業等の預金口座等の情報を利用して、預金口座における入出金の動き等を会計帳簿に自動的に仕分したり、決算書類を自動的に作成したりするものである。

預金口座の入出金に係るデータは、銀行等の融資手続に用いられることもあり、サービスを利用している中小企業等が融資を受ける場合に、従来必要とされてきた銀行等に対する財務状況に係る書類の提出等を省略し、融資の手続に要する期間を短縮することができる。

## イ 口座情報の取得

家計簿サービス等を提供する事業者は、そのサービスを提供するために、利用者の銀行口座の情報を取得することが必要となる。銀行が保有する口座情報は、預金、融資、為替等の業務処理機能を担っている勘定系システムにおいて管理されており、その取得のためには、同システムにアクセスする必要がある。

この点、家計簿サービス等を提供する事業者は、従前、インターネットバンキングサービス（以下「IBサービス」という。）に係るパスワード等を利用者から受け取り、利用者に代わって情報を取得するいわゆる「スクレイピング」によりサービスを提供していた。また、同サービスを提供する事業者は法律に基づく登録等を受ける必要はなく、自由に事業を行うことができた。

スクレイピングに係る情報セキュリティ上の課題等を踏まえ、利用者保護を確保しつつ、家計簿サービス等を提供する事業者を含めたフィンテック企業とのオープン・イノベーションを進めていくための制度的枠組みを整備するため、平成29年に銀行法（昭和56年法律第59号）が改正（注2）された。その結果、家計簿サービス等を提供する事業者は、その業を行うために、「電子決済等代行業者」としての登録を受けるとともに、銀行と電子決済等代行業に係る契約を締結することが義務付けられた。この契約には、電子決済等代行業に関し、利用者に損害が生じた場合における両者間の賠償責任の分担に関する事項等について定めることとされている。さらに、銀行法の改正前から家計簿サービス等を提供していた事業者が、引き続き業を行うためには、令和2年5月31日まで（注3）に契約を締結する（注4）こととされている。

また、銀行は、電子決済等代行業者がスクレイピングによらずに口座情報を取得できるようにするための体制整備に努めること（注5）とされ、電子決済等代行業者による口座情報の取得に当たっては、原則としてAPI（注6）という技術が用いられることとなった。

なお、従前、スクレイピングで取得できた情報は、IBサービスで取得できる情報全てであり、普通預金口座のほか、外貨預金口座や投資信託口座等の情報を取得することが可能な場合もあったが、銀行法においては、API接続によって取得できる情

報の範囲は特段規定されていないため、どのような情報へのアクセスを認めるかは各銀行の判断に委ねられている。

(注2) 銀行法等の一部を改正する法律(平成29年法律第49号。以下「銀行法等改正法」という。)

(注3) 令和2年4月14日、金融庁は、銀行及び電子決済等代行業者の双方が同年5月31日までに契約を締結する意向を示していたにもかかわらず、新型コロナウイルス感染症まん延の影響により、実際の契約の締結が同日までに間に合わないものについては、契約締結期限を同年9月30日まで延長することを発表した([https://www.fsa.go.jp/ordinary/coronavirus202001/press\\_20200414.html](https://www.fsa.go.jp/ordinary/coronavirus202001/press_20200414.html))。

(注4) 銀行法等改正法附則第2条第4項

(注5) 銀行法等改正法附則第11条

(注6) Application Programming Interfaceの略称。なお、APIはその機能により、振込など口座情報を更新するための「更新系API」と残高照会など口座情報を参照するための「参照系API」とがある。以下、5において「API」とは参照系APIを指すこととする。

## ウ API接続のためのシステム

### (7) 銀行におけるAPI接続基盤整備

電子決済等代行業者がAPI接続を行うためには、API接続基盤と呼ばれるシステムを銀行が整備する必要がある。通常、その整備及び運用をソフトウェアやハードウェアの開発・保守等を行うシステムベンダー(注7)に委託する。

(注7) 銀行システムを手掛けるシステムベンダーとしては、国内大手のITシステム企業、コンピュータ関連企業等がいる。

#### (i) 勘定系システム

勘定系システムは、銀行における基幹的なシステムであり、いわゆる都市銀行では初期投資額は数百～数千億円規模、運営費も年間数百億円となるなど、その整備及び運用には多額の投資を必要とする。いわゆる地方銀行及び第二地方銀行においては、1990年代後半以降、主にコスト削減の観点から、複数の銀行が共同でシステムの整備及び運用の全てを単一のシステムベンダーに委託し、同一の勘定系システムを共同利用する動きがみられる。この、システムの共同化は、システムの運営・改修に要する費用やシステムに関する知見を有する人員の手当てを複数の銀行で負担することで、人件費を含めたシステム経費を削減できるといったメリットがある。

なお、勘定系システムを単独で利用しているか共同化しているかにかかわらず、変更費用が高額である等の理由から、銀行が勘定系システムのシステムベンダーを変更することは少ない(注8)。

(注8) 銀行向けアンケートによると、勘定系システムのシステムベンダーを変更したことがある銀行(共同化への参加や経営統合を理由としている銀行は除く。)は1割程度であった。

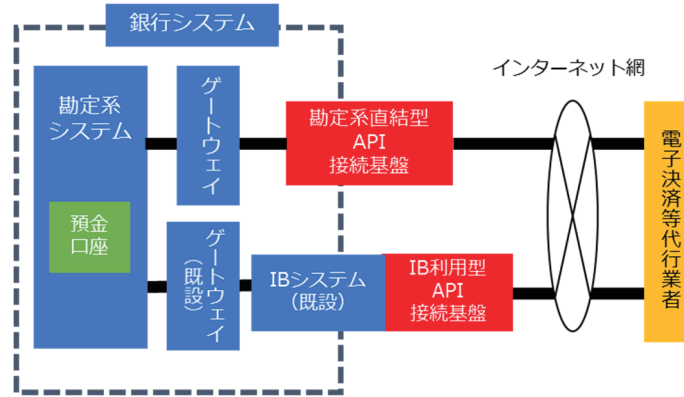
#### (ii) 勘定系システムとの接続方式

API接続基盤を勘定系システムに接続する方式は大別すると2通りがある。一つは、ゲートウェイ(注9)と呼ばれるシステムを新たに構築し、両者を直接接続するもの(以下「勘定系直結型」という。)であり、もう一つは既存のインターネットバンキングシステム(注10)(以下「IBシステム」という。)にAPI接続基盤を整備し、勘定系システムとIBシステムとの間に既に構築されているゲートウェイやIBシステムが持つ本人認証機能を利用するもの(以下「IB利用型」という。)である(第4図参照)。

(注9) 勘定系システムとAPI接続基盤との情報のやり取りを行うためのシステムであり、APIア

ダブタや内部APIと呼ばれることもある。  
 (注10) 銀行の利用者に対し、IBサービスを提供するために必要となるシステム。銀行及びシステムベンダーからのヒアリングによれば、勘定系システムと同様、初期費用や顧客への影響に鑑み、IBシステムのシステムベンダーを変更することは少ないとの指摘があった。

第4図 API接続の概念図（上：勘定系直結型，下：IB利用型）



【出典】 事業者からのヒアリング等を踏まえ公正取引委員会において作成

勘定系直結型の場合には、ゲートウェイの構築が必要となるため、IB利用型と比較すると、API接続基盤整備の工期は長期化するとともに初期費用は大きくなるが、IBサービスの利用者に限らず、当該銀行に預金口座を開設している全ての者がAPI接続を用いたサービスを受けられる等のメリットがある。

IB利用型の場合、既設のゲートウェイや本人認証機能を活用するため、勘定系直結型と比較してシステム上の改修作業が少なく、その分初期費用も低く抑えられる。他方で、IBシステムを利用するため、IBシステムのランニングコストが、1アクセスごと又は一定期間におけるアクセス数に応じて課金される従量制（注11）や月間の上限アクセス数に応じた料金体系となっている場合には、API接続によるアクセス数が増加するほど、銀行がシステムベンダーに支払う金額は大きくなる。また、IB利用型については、IBサービスの利用者のみがAPI接続によるサービスを利用することができる（注12）。

なお、銀行向けアンケートによればAPI接続基盤を整備済み又は整備することが決まっている銀行のうち、法人口座用で8割以上、個人口座用で6割以上がIB利用型を選択していた。

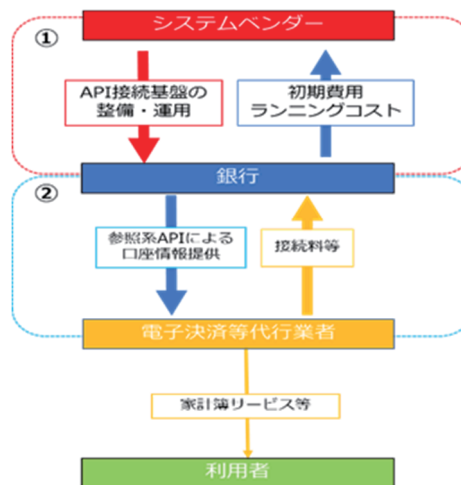
（注11）特に、地方銀行及び第二地方銀行において、このような料金体系となっている例がみられる。

（注12）銀行からのヒアリングによれば、IBサービスの加入率は10%～40%程度となっている。

## エ 家計簿サービス等の提供に係る取引の概要

電子決済等代行業者がAPI接続を行うためには、前記ウのとおり、銀行がAPI接続基盤を整備する必要があることから、家計簿サービス等の提供に係る取引は、①API接続基盤の整備及び運用に係る銀行とシステムベンダー間の取引、②口座情報の取得に係る銀行と電子決済等代行業者間の取引の2つの取引を考慮する必要がある（第5図参照）。

第5図 家計簿サービス等に係る取引構造



【出典】事業者からのヒアリング等を踏まえ公正取引委員会において作成

#### (7) 銀行とシステムベンダー間の取引

API接続基盤については、接続する先の勘定系システム又はIBシステムを整備したシステムベンダー（以下「既存ベンダー」という。）以外のシステムベンダー（以下「他社ベンダー」という。）であっても整備することが技術的に可能である。銀行向けアンケートによれば、現に、API接続基盤の整備に当たって、法人口座、個人口座ともに約7割の銀行がシステム整備の委託先として複数のシステムベンダーについて検討していた。

しかし、実際に、他社ベンダーにAPI接続基盤の整備を委託した銀行は、法人口座で8行、個人口座で17行と少なく、多くの銀行は、料金が低廉であることを主たる理由として既存ベンダーを選択している。

また、他社ベンダーがAPI接続基盤の整備を行う場合、他社ベンダーは、API接続基盤の接続先である既存ベンダーが整備したシステムの仕様を把握する必要があり、銀行は、既存ベンダーに仕様を公開するよう依頼する必要がある。

#### (4) 銀行と電子決済等代行業者間の取引

電子決済等代行業者がある銀行と契約締結に至らず接続ができない場合、当該銀行の口座情報を取得できなくなるため、当該銀行の利用者は、そのような家計簿サービス等を利用しない可能性がある。そのため、電子決済等代行業者にとって、家計簿サービス等の利用者に占めるシェアが大きいような銀行と接続することは、その事業を継続する上で重要であると考えられる。

なお、消費者向けアンケートによれば、利用者が家計簿サービスに登録している銀行の割合について、1割を超える銀行が複数存在し、最も割合の大きい銀行は約2割となっている。

銀行向けアンケートによれば、多くの銀行が電子決済等代行業者との接続にメリットを感じており、具体的には、電子決済等代行業者との協業による新規サービス

スの創出による自行利用者の利便性向上、それに伴う自行の新規利用者の獲得等を挙げている。

### (3) 家計簿サービス等の分野における取引の状況

#### ア 契約交渉の状況

本調査を開始した当初における銀行と電子決済等代行業者の間のAPI接続に向けた契約交渉の状況は、金融庁の調査（注13）によれば、令和元年9月末時点で、6割弱の銀行が契約の締結に至っておらず、また、契約の締結に至った銀行においても、契約を締結した電子決済等代行業者は4社以下の銀行がほとんどであった。

銀行向け及び電子決済等代行業者向けアンケートによれば、契約交渉に当たり懸念となっている主な事項として、双方から、①接続料の水準、②取得データの二次利用に関する取決め等が挙げられた。

（注13）「銀行と電子決済等代行業者との間の契約締結等の状況について」（令和元年11月15日）

#### (7) 接続料の水準

##### a 銀行における考え方

銀行は、API接続基盤の整備及び運用のためにシステムベンダーに対して支払う費用を基にしつつ、API接続が自行にもたらすメリット等を勘案して、電子決済等代行業者に対して求める接続料の水準を決定している。

##### (a) 電子決済等代行業者に求める接続料の水準

銀行向けアンケートによれば、ほとんど全ての銀行は、API接続基盤の整備及び運用に要する費用を一方が全て負担するのではなく、双方で負担し合うべきとの考え方を採っている。

具体的な負担割合は、電子決済等代行業者ごとに、銀行へのメリット等の個別事情を勘案して決定されることが多い。例えば、電子決済等代行業者に自行のIBサービスに関するアプリの開発を委託するといった相互協力の一環として、接続料を無料としている例や家計簿サービス等のアプリケーション上における銀行の広告掲載等により、銀行が接続料を減額した例もみられる。

##### (b) 銀行とシステムベンダーとの取引の状況

API接続基盤の整備及び運用には、銀行において一定程度の費用の負担が生じるものの、銀行向けアンケートによれば、API接続基盤の整備及び運用に係るシステムベンダーとの交渉課題について、「特になし」又は「無回答」が多く、費用も含め特段の問題意識を有していないと考えられる銀行が多い。他方で、システムベンダーに支払う費用水準について問題意識を有する銀行も一定程度存在する。

なお、銀行からのヒアリングにおいては、今後の状況の変化に応じて他社ベンダーを含め委託先のシステムベンダーを再検討する可能性やランニングコストの値下げ交渉を行う必要があるといった意見も聞かれた。この点、他社ベンダーに委託する場合、他社ベンダーに対する既存のシステムの仕様の公開や、ゲートウェイの構築など、既存ベンダーの協力を得ることが不可欠であり、こ

のような協力が得られないときには、他社ベンダーへの切替えが困難となる。

加えて、システムベンダー向けアンケートによれば、既存ベンダーからの協力が得られず新規案件を受注することができなかつた旨の回答があり、システムベンダーからのヒアリングによれば、API接続基盤の整備及び運用を自社に委託することを検討していた銀行が、既存ベンダーから、他社ベンダーのAPI接続基盤を整備する場合、当該既存ベンダーによるIBシステムの提供を停止することを示唆されたと当該銀行から聞いたといった事例もあった。

また、銀行からのヒアリングによれば、システムベンダーとの料金交渉については、自行のシステムに関して十分な知識を有するシステム要員が不足していることから、見積りの精査を十分に行うことができず、対等に交渉を行うことが困難であるといった意見が聞かれた。さらに、API接続基盤の整備及び運用に要する費用を抑えるために、当面の制度対応として、取得できる情報を普通預金口座の残高や入出金のみ限定するなど、必要最低限の機能のAPI接続基盤を整備したとする銀行もあり、今後API接続基盤の機能拡張に際し、追加的な費用が発生することを懸念する旨の意見も聞かれた。

**b 電子決済等代行業者における考え方**

電子決済等代行業者からのヒアリングによれば、銀行においてAPI接続基盤に係るコストが発生していることを踏まえると、電子決済等代行業者においても一定の費用負担は受け入れざるを得ないとの意見が多く聞かれた。一方、具体的な接続料の水準については、家計簿サービスは原則無料で提供していることや多数の銀行と接続する必要があること等から、最大でも初期費用として100万円以内、月額固定費用として10万円以内程度の費用負担を希望しており、また、費用が際限なく増加することとなる従量制は受け入れがたいなどの意見があった。

**c 契約交渉における歩み寄り**

銀行と電子決済等代行業者が交渉を重ねることにより、相互のコスト構造についての理解が進み、接続料の相場観も醸成されつつある。それに伴い、例えば、銀行が電子決済等代行業者との協業により得られるメリットを認め、接続料の水準を引き下げたり、電子決済等代行業者においても、銀行側のランニングコスト軽減のため、一定期間におけるAPIアクセス数を自社のシステムにおいて制限したりするなど、契約締結に向けた歩み寄りがみられている。

**(イ) 口座情報の二次利用**

電子決済等代行業者は、預金者の承諾を得るなど個人情報保護法制の遵守を前提としつつ、当該銀行や他の企業に銀行から取得した口座情報を基に作成したデータを提供する事業を行っている場合がある。

**a 銀行における考え方**

銀行法上、電子決済等代行業者は、銀行との間の契約において「電子決済等代行業者が取得した利用者に関する情報の適正な取扱い及び安全管理のために行う措置」について取り決めることとなっており、この「利用者に関する情報」は「加工した情報も含まれる」との見解（注14）が金融庁から示されている。また、



銀行向けアンケートによれば、一部の銀行は口座情報は銀行のものであるとの認識を持っており、二次利用先の情報漏洩リスクも含めて銀行において管理すべきとの考えを有している銀行もあった。

これらの考え方を背景に、複数の銀行は、口座情報の二次利用について慎重な姿勢を示している。銀行及び電子決済等代行業者からのヒアリングによれば、一部の銀行が、電子決済等代行業者に対し、口座情報の二次利用に際し、その提供先や内容について銀行の事前承諾を得ることを求めている事例もあった。

(注14)「銀行法施行令等の一部を改正する政令等(案)(注15)」に対するパブリックコメントの結果等について(コメントの概要及びコメントに対する金融庁の考え方 NO.171)  
(<https://www.fsa.go.jp/news/30/ginkou/20180530/01.pdf>)

(注15) 銀行法等改正法の施行に伴い整備されたもの

#### b 電子決済等代行業者における考え方

電子決済等代行業者からのヒアリングによれば、第三者にデータを提供する都度、銀行ごとに承諾を得ることは実務上困難であるほか、そもそも口座情報は利用者のものであり、情報の移転については利用者の承諾を得るなど、個人情報保護法制を遵守していれば問題なく、銀行の承諾を得る必要はないのではないかとの意見があった。

なお、電子決済等代行業者からのヒアリングによれば、我が国では預金口座等の情報に係る権利、すなわち、預金口座等の情報が誰のものかという点が明確化されておらず(注16)、銀行と電子決済等代行業者(利用者)の間において、その利活用の在り方に関する認識の相違が生じやすいとの意見もあった。

この点、銀行向けアンケートにおいては、前記 a のとおり、2割近い銀行が「銀行口座情報は銀行に帰属する」と回答している一方で、3割近い銀行が「銀行口座情報は顧客に帰属する」と回答し、さらには「わからない」としている銀行も2割程度あった。

(注16) EUでは、「一般データ保護規則」(General Data Protection Regulation [GDPR], 2016年)において、口座情報を含む個人情報を第三者に移転させる権利等、個人情報に係る一般的な権利が明確化されている。

#### c 契約交渉における歩み寄り

銀行と電子決済等代行業者が交渉を重ねることにより、口座情報の取扱いについて共通認識が醸成されていること、また、電子決済等代行業者との間で、二次利用先において口座情報の漏洩等が発生した場合の責任を負うべき範囲について明確にすることにより、銀行において、情報の二次利用について制限を課さなくなっているといった意見が電子決済等代行業者から聞かれるなど、契約締結に向けた歩み寄りがみられている。

### イ 契約交渉の進展

交渉が進むにつれて前記アに挙げたような懸念点は解消されつつあり、令和2年1月以降における電子決済等代行業者からのヒアリングにおいては、契約締結期限の同年5月末までに、一部を除き事業継続に必要な銀行との契約が見込めるようになったとの声も聞かれた。

また、金融庁の調査（注17）によれば、令和元年9月末時点と同年12月末時点とを比べると、例えば、1社以上の電子決済等代行業者と契約締結済みの銀行が57行から79行に増加しており、また、令和2年1月末時点においては、おおむね全ての銀行が5以上の電子決済等代行業者と契約締結する意向を示している。

（注17）「銀行と電子決済等代行業者との間の契約締結等の状況について」（令和2年2月25日）

#### ウ 再交渉の可能性

銀行と電子決済等代行業者との契約は1年更新であることが多く、電子決済等代行業者からのヒアリングによれば、多くの銀行から、今般の条件は、契約締結期限を前提とした暫定的なものであり、今後契約更新の際に、契約内容を見直す可能性について示唆されている者もいる。特に、API接続基盤等のランニングコストが従量制となっている銀行においては、APIによるアクセス数の状況次第ではその負担額が当初の想定より増加する可能性もあり、その場合、接続料等の契約条件の見直しの意向が強く働くことが考えられる。

#### (4) 家計簿サービス等の分野に関する競争政策上・独占禁止法上の考え方

調査により把握した家計簿サービス等における取引の基本的構造及び取引状況を踏まえ、銀行と電子決済等代行業者及び銀行とシステムベンダーの間の取引それぞれについて、以下のとおり、競争政策上・独占禁止法上の考え方を整理した。

##### ア 銀行と電子決済等代行業者の取引

###### (7) 競争政策上の考え方

家計簿サービス等の分野におけるイノベーションの促進等のため、セキュリティの確保に配慮しつつ、銀行が保有する預金口座等の情報が広く利活用されることが重要である。現時点においては、銀行法に基づく銀行と電子決済等代行業者の間の契約を通じて、家計簿サービス等における預金口座等の情報に対するアクセス（情報の取得のほか、取得情報の加工や、加工したものを含む情報の第三者への提供等を含む。以下同じ。）は確保される見込みである。

他方で、今後、両者の取引において何らかの問題が生じた場合には、必要に応じ、預金口座等の情報に対するアクセスを確保するために必要な方策を検討することも考えられる。

また、API接続により取得できる情報の範囲を限定している銀行においては、今後、利用者のニーズやコスト負担等を踏まえつつ、必要に応じ、API接続により取得できる情報の範囲を拡大することが望ましい。

###### (4) 独占禁止法上の考え方

銀行の取引上の地位が電子決済等代行業者に優越している場合に、銀行が、契約の見直しを行い、電子決済等代行業者に、正常な商慣習に照らし不当に不利益を与える場合には、独占禁止法上問題（優越的地位の濫用）となるおそれがある。

また、銀行が今後家計簿サービス等の提供を開始した場合において、競争者を市場から排除するなど不当な目的を達成するための手段として、電子決済等代行業者

との取引を拒絶したり、情報の取扱いを制限したりする場合には、独占禁止法上問題（単独の直接取引拒絶，取引妨害）となるおそれがある。

さらに、市場において有力な銀行が、合理的な理由なく、同一の役務に係る取引条件等について一部の電子決済等代行業者に対してのみ差別的な取扱いをする場合には、独占禁止法上問題（差別対価，差別取扱い）となるおそれがある。

## イ 銀行とシステムベンダーの取引

### (7) 競争政策上の考え方

銀行が、今後新たにAPI接続基盤を整備する場合等、システムの調達を行うに当たっては、調達方法に十分な競争性が確保されることが望ましい。例えば、複数のシステムベンダーから見積りをとることにより、システムベンダー間で価格等の条件について競争させることは、より有利な条件を提示する他社ベンダーの受注の機会を増加させるとともに、既存ベンダーに対しても費用の引下げやサービス水準の向上を促す効果を有することから、銀行に対してもメリットをもたらす。

また、銀行がシステムの調達業務を適切に行うためには、システムベンダーと対等に交渉を行うことができるように、システムベンダーとの間におけるシステムに関する情報の非対称性、すなわちシステムに対する知識の差の解消に向けた取組を行うことも考えられる。例えば、銀行において人材の確保や育成等を通じたシステムに関する知見や専門性の確保を図ることが考えられる。

### (4) 独占禁止法上の考え方

市場において有力な既存ベンダーが、合理的な理由がないにもかかわらず、他社ベンダーに対する仕様の公開を拒むなどして、他社ベンダーが銀行からAPI接続基盤の整備を受託することを不当に妨害する場合には、独占禁止法上問題（取引妨害）となるおそれがある。

また、市場において有力な既存ベンダーが、既に提供しているIBシステム等のその他の銀行システムの受託を停止すること若しくは値上げすること又はそれらを示唆することにより、自己からAPI接続基盤の整備の提供を受けることを強要し、不当に、銀行が他社ベンダーに委託できないようにする場合には、独占禁止法上問題（抱き合わせ販売，排他条件付取引等）となるおそれがある。

## (5) 今後の取組

本調査において把握した取引実態によれば、銀行と電子決済等代行業者の間の契約はまとまりつつあり、引き続き、電子決済等代行業者において家計簿サービス等の提供が継続されることが見込まれる。今後とも、銀行において独占禁止法との関係に留意しつつ、取引条件の設定が行われることが期待される。

公正取引委員会としては、銀行と電子決済等代行業者の取引及び銀行とシステムベンダーの取引について、独占禁止法上問題となる具体的な案件に接した場合には、厳正・的確に対処していくとともに、引き続き、家計簿サービス等の分野における公正かつ自由な競争を促進するため、これらの取引の状況について注視していく。

## 6 QRコード等を用いたキャッシュレス決済に関する実態調査

### (1) 調査趣旨・調査方法

昨今、金融分野においては、フィンテックを活用する事業者が参入し、決済（注1）等の金融サービスを提供する事例がみられる。このような新たなテクノロジーを活用した新規参入は、事業者間の競争を活性化し、利用者の選択肢の増加、利便性の向上、利用価格の低下等につながることを期待される。

また、決済分野に係る政策的関心は国内外において高まっており、国内では、キャッシュレス決済（注2）の推進を目的として、「キャッシュレス・ポイント還元事業」が行われているほか、諸外国においても、英国、カナダ、豪州等の競争当局において決済分野に関する実態調査が行われ、競争政策の観点からの提言が相次いで公表されている。

とりわけ、キャッシュレス決済の中でも現在急速に広まりつつあるのは、スマートフォン上の決済アプリを利用してQRコードやバーコードを読み取ることにより決済を行うコード決済である。

このような内外情勢を踏まえ、公正取引委員会はQRコード等を用いたキャッシュレス決済分野における競争政策上の課題を把握するため実態調査を行うこととした。

本調査は、銀行、資金移動業者、リテール決済インフラ等に対して、ヒアリング（55者）及び書面調査（206者）により行った。また、コード決済を利用している消費者4,000名に対し、ウェブ調査を実施した。

（注1）資金など金銭的価値の受渡しを行うことによって、当事者間の金銭上の債権・債務関係を解消することを指す。

（注2）物理的な現金（紙幣・硬貨）以外の決済手段を利用して決済を行うことを指す。

### (2) コード決済及びその取引の基本構造

#### ア 取引規模及び利用状況

国内のコード決済に係る市場規模は令和元年の0.5兆円から、令和7年には9.7兆円に達すると推計され、今後も増加していくことが見込まれている。また、消費者向けアンケート（以下、アンケート及びヒアリングとは公正取引委員会が実施したものをいう。）においては、回答者の3割超がコード決済を利用していると回答し、コード決済の利用者の65%以上がコード決済（複数の種類のコード決済を利用している場合は最も頻繁に利用しているもの）を1週間に1回程度以上利用すると回答している。

#### イ コード決済における決済手段

コード決済を提供する事業者（以下「コード決済事業者」という。）は、決済アプリを通じて利用者にコード決済を提供しており、利用者はスマートフォン上の決済アプリにおいて、自身のアカウントを開設してコード決済を利用している。

コード決済を行う際にやり取りされる金銭的価値としては、コード決済事業者が決済アプリ上で管理するアカウントの残高（以下「アカウント残高」という。）が主に用いられている。利用者が商品を購入する際には、コード決済事業者が利用者のアカウント残高から、商品の対価に相当する金額を差し引き、コード決済事業者が加盟店

に対して売上金の立替払を行う形で決済が行われることが多い。このため、利用者がコード決済を利用する前には、あらかじめ利用者のアカウント残高を増加させること（以下「チャージ」という。）が必要となる。

このほか、アカウント残高を利用しない支払の方法として、利用者がコードを利用して決済を指示することにより、直接利用者の銀行口座から引き落としが行われる場合や、クレジットカード等の利用として扱われる場合（以下、銀行口座やクレジットカード等との「連携」という。）がある（以下、利用者がコード決済の支払の際に金銭的価値として用いるアカウント残高、銀行口座の預金残高、クレジットカードの与信枠等を「決済手段」という。）。

## ウ 提供主体

コード決済事業者には、コード決済を提供する銀行等（以下「銀行」という。（注3））及び銀行以外の事業者（以下「ノンバンクのコード決済事業者」という。）が存在する。

銀行が提供するコード決済には、利用者が銀行に有する預金口座との連携を行うものと、利用者が決済アプリ上で預金口座からチャージしたコード決済用のアカウント残高を利用して決済を行うものがそれぞれ存在する。銀行向けアンケートにおいては、おおよそ半数程度（63行）の銀行がコード決済を提供していると回答している。

一方、ノンバンクのコード決済事業者の多くは、コード決済と併せて、為替取引に該当するアカウント残高から預金口座や現金への払戻しサービスを提供していることから、ノンバンクのコード決済事業者又はその子会社が資金移動業者としての登録を行う事例が多くみられる。資金移動業者向けアンケートにおいては、資金移動業者の登録を行い、コード決済を提供していると回答した事業者は8社存在した。

また、消費者向けアンケートによれば、コード決済の利用者の99%は資金移動業者の登録を行っている事業者が提供するコード決済を最も頻繁に利用している。

（注3）銀行法以外の法令に基づき銀行の固有業務を行っている信用金庫、信用組合、農林中央金庫、商工中央金庫、農業協同組合、漁業協同組合等は厳密には銀行ではないが、総称して「銀行」と称することとする。

## (3) 入金フロー（チャージ等取引）

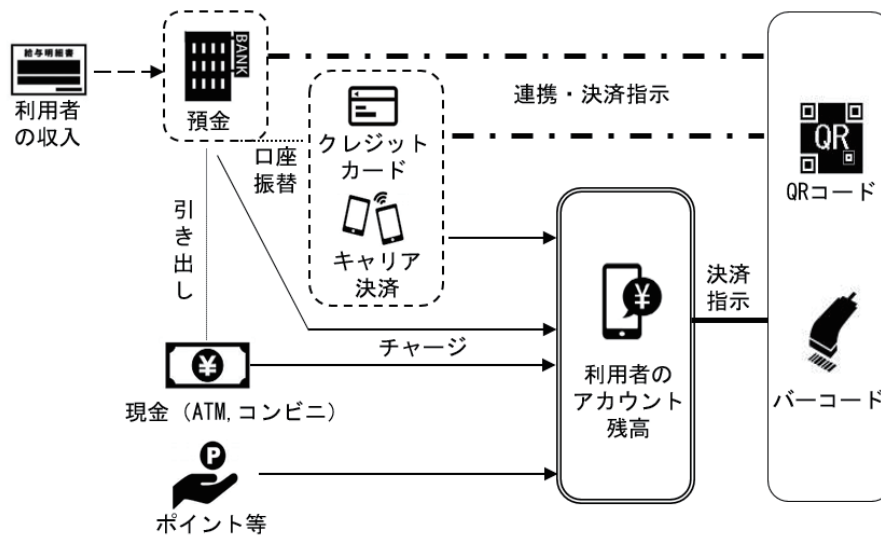
### ア チャージ等取引の概要

銀行は利用者に対して預金サービスを提供しているため、銀行がコード決済を提供する場合には、自行に開設された利用者の銀行口座からのチャージや連携（以下、併せて「チャージ等」という。）を行い、コード決済の決済手段とすることができる。

一方、ノンバンクのコード決済事業者は、銀行口座、クレジットカード、現金等を利用したチャージ等の方法を利用者に提供し、利用者にチャージ等を行わせることで、コード決済の決済手段を確保している（第6図参照）。

なお、消費者向けアンケートによれば、消費者が最も多く利用しているチャージ等の方法は銀行口座からのチャージであった。

第6図 コード決済で用いられる決済手段及びチャージ等の方法（注4）



（注4）基本的には利用者のアカウント残高（二重線枠）が決済手段として用いられるが、銀行口座やクレジットカード等との連携を行う場合には、預金やクレジットカードの与信枠（破線枠）が決済手段として用いられる。

また、賃金等の利用者の収入は基本的に銀行口座に振り込まれていること（注5）から、ノンバンクのコード決済事業者はコード決済の決済手段を確保するため、クレジットカードや現金等からのチャージ等を行う場合についても、最終的には、利用者の銀行口座からの利用額の引き落としや預金の引き出しといった形で利用者の銀行口座から資金を移動させている。

（注5）労働法制上、雇用者が支払う賃金の通貨支払の例外として、労働者の銀行口座への振込が認められている（労働基準法（昭和22年法律第49号）第24条、労働基準法施行規則（昭和22年厚生省令第23号）第7条の2）。

## イ 銀行口座からのチャージ等の流れ

ノンバンクのコード決済事業者が、利用者に銀行口座からのチャージの方法を提供する場合には、ノンバンクのコード決済事業者が銀行との間で、利用者の銀行口座からのチャージを可能にする契約を行うことが必要となる。この際、ノンバンクのコード決済事業者は、初期費用として、①大規模銀行の場合、数千万円程度、②地方銀行の場合、数百万円程度、③ネット銀行の場合、0円から1千万円程度を支払っている。

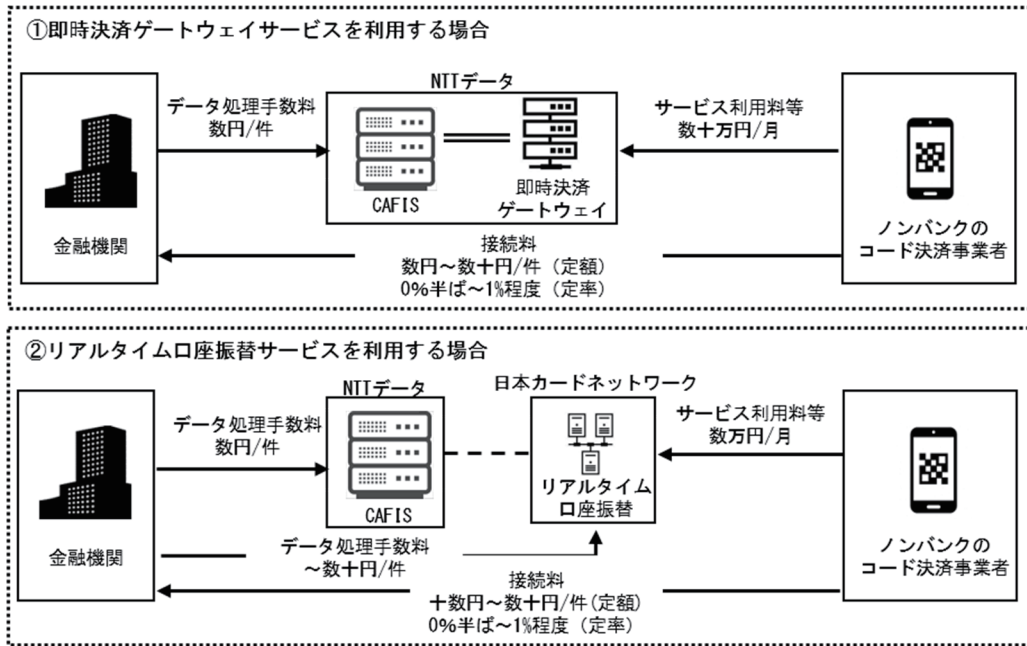
利用者は、銀行口座からのチャージを行うに当たり、決済アプリを通じ、自らの銀行口座からノンバンクのコード決済事業者の銀行口座への口座振替（注6）を行う契約を銀行及びノンバンクのコード決済事業者との間でそれぞれ締結（以下「銀行口座との紐づけ」という。）している。

また、ほとんどのノンバンクのコード決済事業者は、利用者から受け付けたチャージ等に係る指示を銀行の基幹システムに伝達するため、リテール決済インフラ（株）エヌ・ティ・ティ・データ（以下「NTTデータ」という。）がCAFISと呼ばれるシステムを利用して提供する「即時決済ゲートウェイサービス」及び（株）日本カード

ネットワークがCARDNETと呼ばれるシステムを利用して提供する「リアルタイム口座振替サービス」をいう。)を利用している(第7図参照)。

(注6) 支払人以外の第三者からの指図に基づき、口座振替の委託者である顧客の預金口座の資金を他の預金口座に移動することを指す。

第7図 リテール決済インフラを利用したチャージ等に係る取引構造及び費用構造



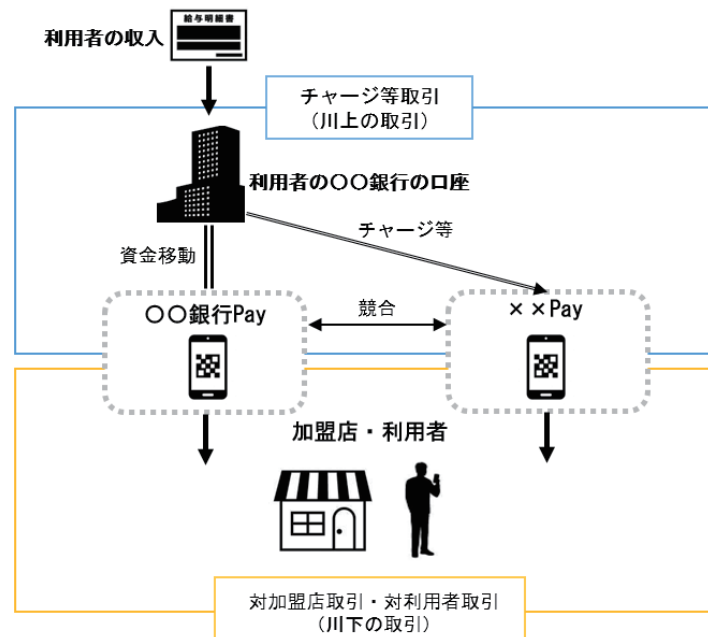
ウ 銀行とノンバンクのコード決済事業者の垂直的・水平的関係

銀行がコード決済を提供する場合、自行に開設された利用者の銀行口座の残高を決済手段としてコード決済を提供することが可能であるが、ノンバンクのコード決済事業者は、自身のアカウントへの賃金の振込が原則認められていないため、チャージ等の方法を利用して、コード決済の決済手段の原資となる収入が振り込まれる利用者の銀行口座へ接続しなければ、コード決済を提供することが困難となる。

このため、コード決済を提供する銀行とノンバンクのコード決済事業者との間には、

- ① ノンバンクのコード決済事業者は利用者の銀行口座に接続しなければ決済手段を確保できないという垂直的な取引関係 (川上・川下関係)
- ② 対利用者取引、対加盟店取引における水平的な競合関係がそれぞれ成立していると考えられる (第8図参照)。

第8図 銀行とノンバンクのコード決済事業者の垂直的・水平的関係



なお、ノンバンクのコード決済事業者は、クレジットカードやATMを利用した現金によるチャージ等を行うことも可能であるが、コストや利便性の点で銀行口座からのチャージ等に劣ることから、銀行口座からのチャージ等は重要性の高いチャージ等の方法となっている。

このため、第8図のような取引構造の下では自らもコード決済を提供する銀行は、

- ① 川上の取引において、ノンバンクのコード決済事業者に自らの預金口座への接続を認めないことで、自らの預金口座を有する利用者がノンバンクのコード決済事業者へのチャージ等を行えなくすること
- ② チャージ手数料を引き上げ、競争関係にあるノンバンクのコード決済事業者のコストを高めること

により、川下の取引において、自らが提供するコード決済の競争条件を有利にすることや、ノンバンクのコード決済事業者を排除するインセンティブが生じやすいと考えられる。

## エ チャージ等取引における銀行との取引の必要性

ノンバンクのコード決済事業者からのヒアリングにおいては、①犯罪による収益の移転防止に関する法律（平成19年法律第22号）上の取引時確認の義務の履行の観点から、銀行口座以外のチャージ等の方法に代替が困難であること、②チャージ等のシェアが大きい銀行の存在、③回収困難な初期費用の存在及び④銀行口座からのチャージ等に係る消費者行動の観点から、特定の銀行の口座からのチャージ等の提供を取りやめ、他の銀行口座からのチャージや他のチャージ等の方法に代替することは基本的に困難との見解が示されている。



## オ リテール決済インフラに関わる取引の状況

ノンバンクのコード決済事業者が銀行口座からのチャージ等を提供する際に、必ず経由するリテール決済インフラであるCAFISはチャージ等取引において事実上利用が不可欠となっている。

CAFISが提供するサービスについては、サービス間で設備を共用することによる範囲の経済性、加入者の多いネットワークほどその利用機会が多くなることからネットワーク自体の価値が高まることによるネットワーク外部性、ネットワークに巨額の初期投資を要することにより取引量が増えるほど平均費用が下がる規模の経済性が存在すると考えられる。

この点、CAFISサービス全体の処理件数及び即時決済ゲートウェイサービスの取引量は、それぞれ3倍、6倍程度に増加している一方で、平成19年以降CAFISの利用料金のうちデータ処理量に応じた従量制料金の見直しは行われていなかった。

### (4) 加盟店への出金フロー（振込取引）

#### ア 加盟店への出金取引の概要

コード決済事業者は、加盟店との間であらかじめ取り決めた出金頻度に応じて、コード決済の利用により累積した加盟店のアカウントの売上金を加盟店の銀行口座に振込により出金している。出金に要する振込手数料については、ノンバンクのコード決済事業者自らが負担するケースが多いところ、ノンバンクのコード決済事業者からのヒアリングによれば、銀行から提示される振込手数料の水準を踏まえて振込依頼先の銀行（以下「中継銀行」という。）を決定しているとの見解が示されている。

#### イ 振込取引の概要

ノンバンクのコード決済事業者が振込を依頼した中継銀行に加盟店が口座を有している場合は、中継銀行がノンバンクのコード決済事業者と加盟店の双方の口座間で資金のやり取りを行うこと（以下「本支店為替」という。）で振込は完結する。

一方、加盟店が中継銀行と異なる銀行の口座を有している場合には、中継銀行と加盟店の銀行の間で資金の移動を行うこと（以下「他行為替」という。また、他行為替において資金を送る銀行を「仕向銀行」、資金を受け取る銀行を「被仕向銀行」という。）が必要となる。他行為替に当たっては、仕向銀行及びノンバンクのコード決済事業者並びに被仕向銀行及び加盟店の間での資金のやり取りに加え、仕向銀行と被仕向銀行の間での資金決済（以下「銀行間決済」という。）が行われる。

他行為替を行う振込においては、（一社）全国銀行資金決済ネットワーク（以下「全銀ネット」という。）が運営する全国銀行内国為替制度が利用され、同制度を運営するための銀行間ネットワークシステムとして、全銀ネットが運営する全国銀行データ通信システム（以下「全銀システム」という。）が用いられている。

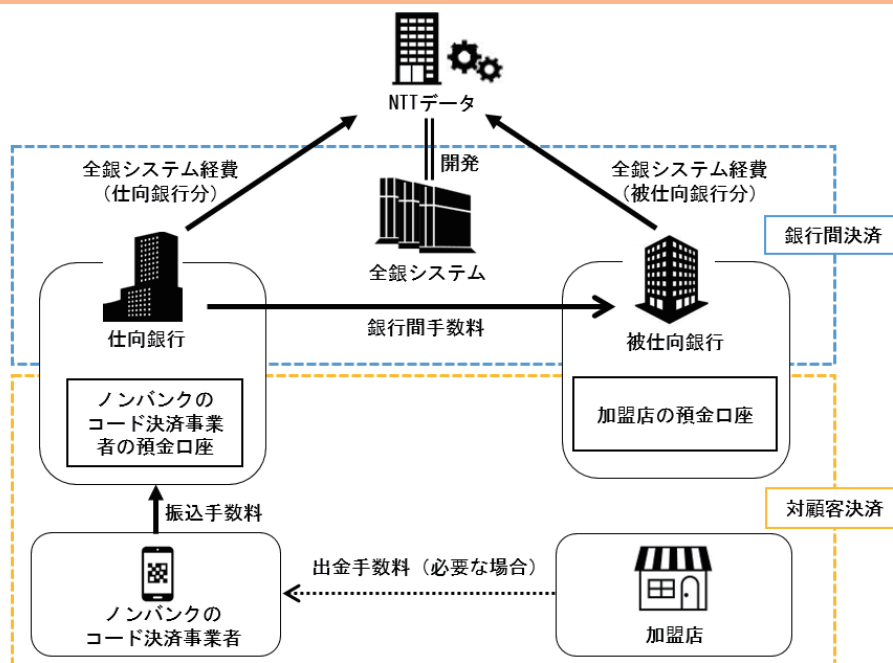
#### ウ 振込取引の特徴

全国銀行内国為替制度は、加盟金融機関が増加することにより利便性が高まる性質（ネットワーク外部性）、巨額の初期投資を要する設備を利用するため取引量が増えるほど取引1件当たりの平均費用が下がる性質（規模の経済性）を有すると考えられる。このため、全銀システムを利用した送金は、網羅性や効率性の面から選択されやすく、自ずと他行為替における独占性が生じやすい（自然独占性）と考えられ、事実、国内のほとんどの他行為替は全国銀行内国為替制度において行われている。

## エ 振込取引のコスト構造

銀行間決済において発生する費用としては、振込1件当たりに仕向銀行から被仕向銀行に支払われる銀行間手数料並びに全銀システムの構築・維持のため仕向銀行及び被仕向銀行のそれぞれが支払う全銀システム経費等が存在する（第9図参照）。

第9図 振込1件当たりに生じる経費及び手数料



全銀システム経費は、全銀システムの開発及び運営に要する経費を取引件数等の所定の割合に応じて各銀行が負担する費用であり、仕向銀行分と被仕向銀行分を合算して、振込1件当たり平均数円程度が生じていると考えられる。

また、銀行間手数料は、アンケートに回答した全ての銀行において3万円未満の振込の場合117円、3万円以上の振込の場合162円（それぞれ税抜）と設定されていた。

全銀ネット及び銀行からのヒアリングによれば、銀行間手数料の水準は、全銀システムが稼働した昭和48年4月から昭和52年12月までの期間においては、全銀ネットの前身である内国為替運営機構が各加盟銀行に対して通達しており、同月に内国為替運営機構が銀行間手数料に係る通達を廃止した以降、銀行間手数料は銀行間における相対の交渉で決定することとされている。

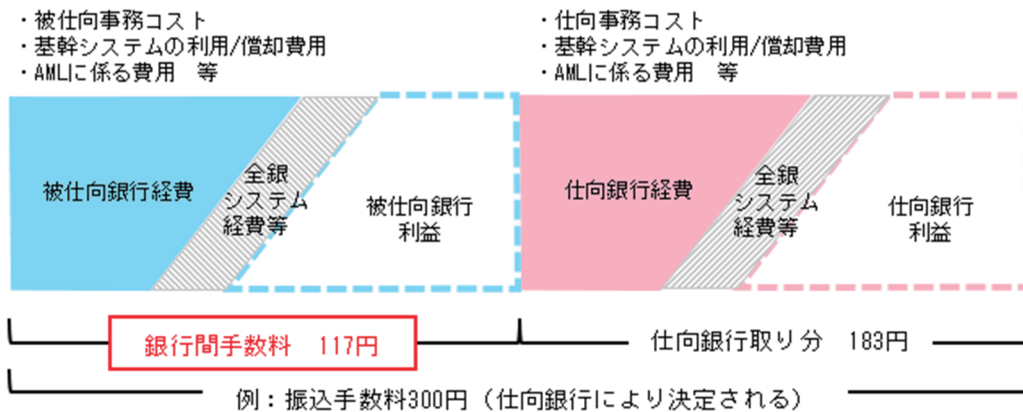
一方で、銀行からのヒアリングにおいては、銀行間手数料については、過去に内国為替運営機構が通達した水準を参考に設定しているとの見解がみられ、遅くとも昭和54年2月以降、現行以外の水準が用いられていた事実や本調査開始までの期間においていずれかの銀行が水準を変更するための交渉を行った事実は確認できなかった。

### オ 振込において被仕向銀行が負担する費用水準

銀行向けのアンケート及びヒアリングにおいては、被仕向銀行は振込において、全銀システム経費（被仕向銀行分）等、基幹システムの利用/償却コスト、被仕向事務コスト、マネーロンダリング対策（AML）に係る費用等を負担しているとの見解がみられた。複数の銀行に対し、振込1件ごとに被仕向銀行が負担する費用水準の積算を求めたところ、その内訳のほとんどは銀行のシステムコストであったほか、最も高くても現行の銀行間手数料の半分以下であるとの回答があった。

これを踏まえ、振込手数料を仮に300円とした場合における他行為替の振込手数料の費用構造のイメージは、第10図のとおり。

第10図 他行為替の振込手数料の費用構造（3万円未満の振込をインターネットバンキング経由で行う場合）



### カ 銀行間手数料が事実上固定的であることの影響

銀行間手数料の水準が長年にわたって固定的であることは、他行為替と本支店為替のそれぞれについて、以下のような影響を及ぼしていると考えられる。

#### (ア) 他行為替の振込手数料の水準

銀行からのヒアリングにおいては、銀行間手数料は、振込手数料の原価に相当する額の一つとして考慮しているとの見解が示されており、銀行間手数料の水準が低下すれば、振込手数料の水準も低下する可能性があるとの意見もみられた。

#### (イ) 本支店為替の利用の拒否

ノンバンクのコード決済事業者の口座と加盟店の口座が同一銀行内にある場合には、本支店為替を利用した振込を行うことにより、全銀システムを経由した他行為

替を行うよりも安価な料金で加盟店に出金することが可能となり得る。

一方、一部のノンバンクのコード決済事業者からのヒアリングにおいて、銀行が他行為替における被仕向銀行となる場合には、銀行間手数料が得られることから、本支店為替の利用出金が認められなかったとの回答があった。

#### キ ガバナンス・加盟条件

銀行からのヒアリングにおいては、全国銀行内国為替制度について、個別銀行が制度に係る改善提案を行うことは現実的には難しいとの見解が示されており、共同利用されている設備に対して個々の主体が効率性を改善するためのインセンティブを持ちにくい状態（集合行為問題）が生じていることを示唆していると考えられる。

全銀ネットは、消費者や一般企業のニーズを吸収し、組織運営に活かす場として、全銀ネット有識者会議を設置しているが、有識者からのヒアリングにおいては、必ずしも全銀システムの効率性の改善等に係る十分な議論を尽くせる場として機能していないとの見解が示されている。

さらに、振込取引1件当たりの手数料に影響する全銀システムの調達コストや銀行間手数料等のコストについては、消費者や一般企業等に向けた開示は行われていない。この点、諸外国の資金決済システムでは、取引1件当たりの利用コストの開示や試算が行われている。また、諸外国の振込取引における我が国の銀行間手数料に相当する手数料の有無について、公表資料並びに事業者及び有識者からのヒアリングを基に調査を行ったが、我が国の銀行間手数料に相当する手数料の存在は確認できなかった。

#### ク 加盟基準

現状、全国銀行内国為替制度への加盟資格は、銀行等の業として内国為替業務を営む預金取扱金融機関に限定されている。

国際的な原則において、資金決済システムについては公正で開かれたアクセスを可能とするよう、客観的かつリスク評価に基づいた参加要件の設定・公表が求められている（注7）。また、英国、インド、香港、シンガポールにおいては、ノンバンクの決済事業者による資金決済システムへのアクセス機会が付与されている。

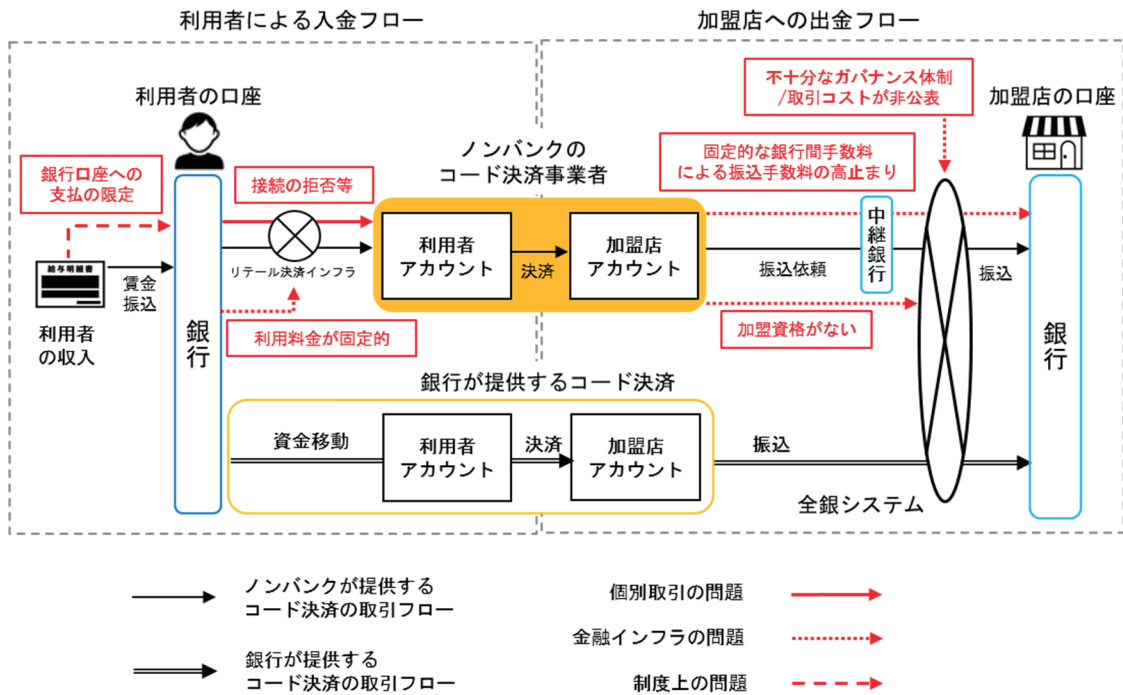
資金移動業者向けアンケートにおいては、資金移動業者間や資金移動業者と銀行間の送金を行える資金決済システムの利用が可能となった場合、利用を積極的に検討すると回答した事業者が65%以上存在した。

（注7）国際決済銀行・証券監督者国際機構「金融市場インフラのための原則」

#### (5) キャッシュレス決済分野に関する競争政策上・独占禁止法上の考え方

本調査においては、コード決済における入金や出金に係る取引において、第11図のとおり、個別の取引の問題、金融インフラの問題及び制度上の問題がそれぞれ確認された。

第11図 コード決済における独占禁止法上及び競争政策上の問題点



これらの問題に対する競争政策上・独占禁止法上の考え方は以下のとおりである。

## ア 銀行とノンバンクのコード決済事業者間の取引の問題

本調査でみられた銀行とノンバンクのコード決済事業者間のチャージ等取引に係る独占禁止法上の考え方は以下のとおり。

### (ア) 取引の拒否等

ノンバンクのコード決済事業者からのヒアリングにおいては、チャージ等取引にあたり、競合関係にあるコード決済の事業部門の担当者が窓口となり、ノンバンクのコード決済事業者にとって到底受け入れられないような取引条件が提示されている事例、ノンバンクのコード決済事業者が提供する決済サービスが、銀行の為替取引と競合するために接続条件を示さない事例、コード決済事業者の収益を明らかに大きく上回る手数料を提示する事例等がみられた。

自らもコード決済を提供し、川上の市場（銀行がコード決済事業者に銀行口座からのチャージ等に係る接続サービスを提供する市場）において有力な銀行が、競争者であるノンバンクのコード決済事業者を市場から排除するなどの目的をもって、当該ノンバンクのコード決済事業者とのチャージ等取引を拒絶する行為や当該ノンバンクのコード決済事業者の銀行口座への接続に係る手数料を事実上拒絶と同視し得る程度まで引き上げる行為は、独占禁止法上問題（単独の直接取引拒絶、取引妨害）となるおそれがある。また、川上の市場において有力な銀行が、自らがコード決済を提供しているか否かにかかわらず、不当にチャージ等取引の条件又は実施について差別的な取扱いをする行為は、独占禁止法上問題（差別対価、差別取扱い）となるおそれがある。

(イ) 値上げの要請

ノンバンクのコード決済事業者からのヒアリングにおいては、銀行が提供するコード決済の加盟店手数料を上回る水準をチャージ等に係る手数料として銀行から求められたといった事例がみられた。

コード決済を提供する銀行が、競合関係にあるノンバンクのコード決済事業者を市場から排除する目的で、ノンバンクのコード決済事業者の銀行口座への接続に係る手数料を、自らのコード決済サービスの提供の対価である加盟店手数料と比べて高い水準に設定したり、ノンバンクのコード決済事業者が経済的合理性のある事業活動によって対抗できないほど近接した価格に設定したりする場合については、独占禁止法上問題（私的独占）となるおそれがある。

なお、銀行はチャージ等取引の条件等をノンバンクのコード決済事業者に提示する際には、当該条件を提示した理由について、ノンバンクのコード決済事業者に対し十分説明することが競争政策上の観点からは望ましい。

(ウ) 加盟店の開拓、キャンペーン費用の負担、決済データの提供等の要請

銀行からのヒアリングにおいては、ノンバンクのコード決済事業者に対する接続の条件として無償で自らのコード決済の加盟店開拓を行わせること、ノンバンクのコード決済事業者にとって直接の利益が生じないキャンペーン費用を負担させること、ノンバンクのコード決済事業者の決済データを無償で提供させることを接続の条件とした事例もみられた。

個々の取引内容によって異なるため一概に判断できないものの、チャージ等取引においては、ノンバンクのコード決済事業者にとって、銀行と取引をする必要性が高く、銀行との取引の継続が困難になることにより、事業経営上大きな支障を来すこととなる可能性があることから、銀行がノンバンクのコード決済事業者に対して取引上優越した地位にある場合があり得る。

このため、取引上の地位がノンバンクのコード決済事業者に優越している銀行が、ノンバンクのコード決済事業者に対して、銀行が提供するコード決済のみに利益となるような加盟店開拓を行わせること、ノンバンクのコード決済事業者にとって直接の利益が生じないキャンペーン費用の負担を求めること、ノンバンクのコード決済事業者の決済データを一方的に提供させることにより、正常な商慣習に照らして不当に不利益を与える場合には、独占禁止法上問題（優越的地位の濫用）となるおそれがある。

イ 金融インフラの問題

本調査が対象とした二つの金融インフラ（CAFI S・全銀システム）については、そのコストがそれぞれ利用者によるチャージ等取引、加盟店への振込取引に転嫁され得る構造がみられるところ、競争政策上の考え方は以下のとおり。

(ア) CAFI Sの利用料金の設定・更新系APIの活用

銀行口座からのチャージ等の際し、事実上利用が不可欠な決済インフラの料金が硬直的であることは、銀行口座からのチャージ等に係る費用を高止まりさせること

にもつながるおそれがあり、ひいては、加盟店手数料率の高さにつながり得るものでもあると考えられる。このため、CAFISの利用料金については、取引量の増加状況等を踏まえ、利用事業者との交渉を通じて適切に設定されることが競争政策上の観点からは望ましい。

また、ノンバンクのコード決済事業者からのヒアリングにおいては、銀行口座からのチャージ等取引において、CAFISの利用が事実上不可欠となっている要因として、銀行間で更新系APIの接続仕様が完全に統一されておらず利用し難いことが挙げられている。

このため、競争政策上の観点からは、各銀行において、更新系APIの接続仕様の統一や接続仕様が統一された共通基盤の構築の検討を行うこと等により、更新系APIの整備に要するコスト負担等にも配慮しつつ、ノンバンクのコード決済事業者が簡便に更新系APIを利用できる環境を整備するための取組を進めることが、銀行システムへの接続を行うリテール決済インフラへの競争圧力を高めることにもつながることから望ましい。

#### (イ) 全銀システムを利用した取引に係る論点

##### a 銀行間手数料に係る取引慣行の見直し

銀行間決済において利用される全国銀行内国為替制度は、自然独占性を有し他行為替を行う際には利用が不可欠である。このため、銀行間手数料の水準が固定的に維持された結果、振込手数料に影響が生じ、出金コストの低廉化の障害となっており、ひいては、加盟店の口座への出金頻度が抑えられる等の加盟店の利便性が損なわれることにつながる面があると考えられる。

したがって、競争政策上の観点からは、各銀行は、銀行間手数料の必要性について検討を行った上、設定水準、設定根拠に関する十分な説明責任を果たすことにより、現状の是正に向けて取り組むべきである。

##### b 全銀ネットのガバナンスの強化・透明性の確保

銀行間手数料等の銀行間決済における取引コストについては、各銀行にとって問題提起を行うインセンティブに乏しいほか、他行為替を利用するエンドユーザーのニーズを反映するための機会が十分に確保されていない。このため、現状、全国銀行内国為替制度の費用構造上の問題の改善に向けた十分なガバナンス体制が確保されているとは言い難い面がみられる。

また、諸外国においては、振込取引1件当たりの手数料に影響する資金決済システムの利用料等が公表されている事例がある一方、全国銀行内国為替制度においては、当該費用構造が開示されておらず、透明性の確保が図られていない。

このため、競争政策上の観点からは、全銀ネットは、全国銀行内国為替制度について、エンドユーザーのニーズを十分に反映できるガバナンス体制を構築・強化するとともに、その取引の透明性を確保することが望ましい。

##### c 資金決済システムへの資金移動業者のアクセスの開放に向けた検討

主要なノンバンクのコード決済事業者は、自身ないしその子会社が資金移動業者の登録を行うことで、銀行と同様に為替取引を行っているものの全国銀行内国

為替制度への加盟は認められていない。

このため、競争政策上の観点からは、全銀ネットは、全国銀行内国為替制度への加盟に関して必要とされる事業者要件（法的資格）、セキュリティ水準、財務基盤等の条件を整理し、当該条件を満たす場合には、資金移動業者に対してもアクセスを開放することを検討することが望ましい。

#### ウ 制度上の問題（資金移動業者のアカウントへの賃金の支払がコード決済における競争条件のイコールフットィングに与える影響）

資金移動業者の登録を行っているノンバンクのコード決済事業者が利用者の賃金等の収入を自身のアカウントに直接受け入れることが可能になれば、銀行口座に接続することなく、利用者に対してコード決済を提供することが可能になる。

この点について、消費者向けアンケートにおいては、ノンバンクのコード決済事業者のアカウントに対して賃金の支払が行えるようになった場合、約4割の利用者が、自身が利用するコード決済サービスのアカウントに賃金の一部を振り込むことを検討すると回答しており、一定のニーズがあると考えられる。

現在、政府内において、資金移動業者への賃金支払の解禁に向けた検討が行われているところ、競争政策上の観点からは、資金移動業者のアカウントへの賃金の支払の解禁が行われれば、コード決済を提供する銀行とノンバンクのコード決済事業者間の競争条件のイコールフットィングの確保にも好ましい影響が生じると考えられる。

#### (6) 今後の取組

本調査においては、コード決済の取引の実態及び問題について実態把握を行った。

今後、銀行とノンバンクのコード決済事業者との取引の間で、独占禁止法上問題となる具体的な案件に接した場合には、厳正・的確に対処していく。

また、競争環境の整備の観点からは、コード決済等のキャッシュレス決済を取り巻く市場環境について生じている問題に関して、制度やシステムに関する構造的問題点を指摘した。今後これらの論点に関しては、適切な検討が行われ、競争政策上の課題が解消されるべきである。

## 第4 独占禁止法適用除外の見直し等

### 1 独占禁止法適用除外の概要

独占禁止法は、市場における公正かつ自由な競争を促進することにより、一般消費者の利益を確保するとともに国民経済の民主的で健全な発達を促進することを目的とし、これを達成するために、私的独占、不当な取引制限、不公正な取引方法等を禁止している。他方、他の政策目的を達成する観点から、特定の分野における一定の行為に独占禁止法の禁止規定の適用を除外するという適用除外が設けられている。

適用除外は、その根拠規定が独占禁止法自体に定められているものと独占禁止法以外の個別の法律に定められているものとに分けることができる。



### (1) 独占禁止法に基づく適用除外

独占禁止法は、知的財産権の行使行為（同法第21条）、一定の組合の行為（同法第22条）及び再販売価格維持契約（同法第23条）をそれぞれ同法の規定の適用除外としている。

### (2) 個別法に基づく適用除外

独占禁止法以外の個別の法律において、特定の事業者又は事業者団体の行為について独占禁止法の適用除外を定めているものとしては、令和元年度末現在、保険業法等16の法律がある。

## 2 適用除外の見直し等

### (1) これまでの見直し等

適用除外の多くは、昭和20年代から昭和30年代にかけて、産業の育成・強化、国際競争力強化のための企業経営の安定、合理化等を達成するため、各産業分野において創設されてきたが、個々の事業者において効率化への努力が十分に行われず、事業活動における創意工夫の発揮が阻害されるおそれがあるなどの問題があることから、その見直しが行われてきた。

平成9年7月20日、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の適用除外制度の整理等に関する法律（平成9年法律第96号）が施行され、個別法に基づく適用除外のうち20法律35制度について廃止等の措置が採られた。次いで、平成11年7月23日、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の適用除外制度の整理等に関する法律（平成11年法律第80号）が施行され、不況カルテル制度及び合理化カルテル制度の廃止、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の適用除外等に関する法律の廃止等の措置が採られた。さらに、平成12年6月19日、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の一部を改正する法律（平成12年法律第76号）が施行され、自然独占に固有の行為に関する適用除外の規定が削除された。

平成25年度においては、平成25年10月1日、消費税転嫁対策特別措置法が施行され、消費税の転嫁及び表示の方法の決定に係る共同行為に関する特別措置が設けられた。また、平成26年1月27日、特定地域における一般乗用旅客自動車運送事業の適正化及び活性化に関する特別措置法等の一部を改正する法律（平成25年法律第83号）が施行され、認可特定地域計画に基づく一般乗用旅客自動車運送事業（タクシー事業）の供給輸送力の削減等に関する適用除外の規定が設けられた。

これらの措置により、平成7年度末において30法律89制度存在した適用除外は、令和元年度末現在、17法律24制度となっている。

### (2) 規制・制度改革における適用除外制度の見直し

「規制・制度改革に係る追加方針」（平成23年7月22日閣議決定）において、「国際航空協定に関する独占禁止法適用除外制度の見直し」の項目が盛り込まれ、「国土交通省は、諸外国の国際航空に関する独占禁止法適用除外制度に係る状況等を分析・検証し、

我が国の同制度の在り方について、公正取引委員会と協議しつつ、引き続き検討を行う。「<平成24年度検討>」とされており、平成26年度末に国土交通省に対し、当委員会と協議しつつ、引き続き検討を行うよう要請し、また、平成28年8月以降、国土交通省との間で協議に向けた検討を進めるための論点整理等を行ってきた。

前記の検討の参考とするため、平成30年1月以降、公正取引委員会は、提携深化協定（注）による競争への影響を確認することを目的として、国際航空のユーザーである旅行会社等へのヒアリングを実施するなどし、その結果を踏まえ、令和元年6月、独占禁止法適用除外制度による競争への弊害の懸念について、国土交通省に伝達した。

公正取引委員会は、今後も、提携深化協定についてフォローアップを行うことにより、競争への影響について確認するとともに、その結果を踏まえ、必要に応じ、国際航空に係る独占禁止法適用除外制度の見直しについて、国土交通省と協議を行っていく。

（注）協定に参加する航空会社間において、収入プール、共同運賃の設定、運航スケジュールの調整等の包括的な協力を実施することを目的とした協定であり、航空法（昭和27年法律第231号）に基づき、国土交通大臣の認可を受けることにより、独占禁止法の適用除外とされる。

### 3 適用除外カルテル

#### (1) 概要

独占禁止法は、公正かつ自由な競争を妨げるものとして、価格、数量、販路等のカルテルを禁止しているが、その一方で、他の政策目的を達成するなどの観点から、個々の適用除外ごとに設けられた一定の要件・手続の下で、特定のカルテルが例外的に許容される場合がある。このような適用除外カルテルが認められるのは、当該事業の特殊性のため（保険業法〔平成7年法律第105号〕に基づく保険カルテル）、地域住民の生活に必要な旅客輸送（いわゆる生活路線）を確保するため（道路運送法〔昭和26年法律第183号〕等に基づく運輸カルテル）など、様々な理由による。

個別法に基づく適用除外カルテルについては、一般に、公正取引委員会の同意を得、又は当委員会へ協議若しくは通知を行って、主務大臣が認可を行うこととなっている。

また、適用除外カルテルの認可に当たっては、一般に、当該適用除外カルテルの目的を達成するために必要であること等の積極的要件のほか、当該カルテルが弊害をもたらしたりすることのないよう、カルテルの目的を達成するために必要な限度を超えないこと、不当に差別的でないこと等の消極的要件を充足することがそれぞれの法律により必要とされている。

さらに、このような適用除外カルテルについては、不公正な取引方法に該当する行為が用いられた場合等には独占禁止法の適用除外とはならないとする、いわゆるただし書規定が設けられている。

公正取引委員会が認可し、又は当委員会の同意を得、若しくは当委員会に協議若しくは通知を行って主務大臣が認可等を行ったカルテルの件数は、昭和40年度末の1,079件（中小企業団体の組織に関する法律〔昭和32年法律第185号〕に基づくカルテルのように、同一業種について都道府県等の地区別に結成されている組合ごとにカルテルが締結されている場合等に、同一業種についてのカルテルを1件として算定すると、件数は415件）をピークに減少傾向にあり、また、適用除外制度そのものが大幅に縮減された

こともあり、令和元年度末現在、51件となっている（内訳は附属資料3-2表を参照）。

## (2) 個別法に基づく適用除外カルテルの動向

令和元年度において、個別法に基づき主務大臣が公正取引委員会の同意を得、又は当委員会へ協議若しくは通知を行うこととされている適用除外カルテルの処理状況及びこのうち現在実施されている個別法に基づく適用除外カルテルの動向は、第4表のとおりである。

第4表 令和元年度における適用除外カルテルの処理状況

法律名	カルテルの内容		根拠条項	適用除外規定	公取委との関係	処理件数	結果
保険業法	損害保険会社の共同行為	航空保険	第101条第1項第1号, 第102条	第101条	同意 (第105条第1項)	0	所要の検討を行った結果, 同意した。
		原子力保険				0	
		自動車損害賠償責任保険				2 (変更2)	
		地震保険				2 (変更2)	
		船舶保険	第101条第1項第2号, 第102条			0	
		外航貨物保険				0	
		自動車保険(対人賠償保険部分)				1 (廃止1)	
		自動車保険(対人賠償, 自損事故及び無保険車傷害保険部分)	1 (変更1)			所要の検討を行った結果, 同意した。	
		住宅瑕疵担保責任保険	1 (継続1)				
損害保険料率算出団体に関する法律	算出基準料率の	自動車損害賠償責任保険	第7条の2第1項第2号, 第9条の3	第7条の3	通知 (第9条の3第3項)	1 (変更1)	—
		地震保険				1 (変更1)	
酒税の保全及び酒類業組合等に関する法律	施設, 容器その他の販売方法の規制		第42条第5号, 第43条	第93条	協議 (第94条第1項)	0	—
著作権法	商業用レコードの二次使用料等に関する取決め		第95条, 第95条の3, 第97条, 第97条の3	第95条	通知 (施行令第49条の2第2項)	10	—
生活衛生関係営業の運営の適正化及び振興に関する法律	料金, 価格, 営業方法の制限		第8条, 第9条	第10条	協議 (第13条第1項)	0	—

法律名	カルテルの内容	根拠条項	適用除外規定	公取委との関係	処理件数	結果
輸出入取引法	輸出取引における価格、数量、品質、意匠その他の協定等	第5条、第11条第2項、	第33条	通知 (第34条第1項)	0	—
道路運送法	生活路線確保のための共同経営、旅客の利便向上に資する運行時刻の設定のための共同経営	第18条、第19条	第18条	協議 (第19条の3第1項)	0	—
航空法	<国内>生活路線確保のための共同経営	第110条第1号、第111条	第110条	協議 (第111条の3第1項)	0	—
	<国際>公衆の利便を増進するための連絡運輸、運賃その他の運輸に関する協定	第110条第2号、第111条	第110条	通知 (第111条の3第2項)	1 (締結1)	—
海上運送法	<内航>生活航路確保のための共同経営、利用者利便を増進する適切な運航時刻等を設定するための共同経営	第28条第1～3号、第29条	第28条	協議 (第29条の3第1項)	0	—
	<外航>運賃、料金その他の運送条件等を内容とする協定等	第28条第4号、第29条の2	第28条	通知 (第29条の4第1項)	109 (締結15) (変更94)	—
内航海運組合法	運賃、料金、運送条件、配船船腹、保有船腹等の調整等	第8条第1項第1～6号、第10条、第12条	第18条	協議 (第65条第1項)	0	—
特定地域及び準特定地域における一般乗用旅客自動車運送事業の適正化及び活性化に関する特別措置法	供給輸送力の削減等	第8条の2	第8条の4	通知 (第8条の6第1項)	2 (計画の作成1) (変更1)	—

ア 保険業法に基づくカルテル

保険業法に基づき損害保険会社は

- ① 航空保険事業、原子力保険事業、自動車損害賠償保障法（昭和30年法律第97号）に基づく自動車損害賠償責任保険事業若しくは地震保険に関する法律（昭和41年法律第73号）に基づく地震保険事業についての共同行為

又は

- ② ①以外の保険で共同再保険を必要とするものについての一定の共同行為を行う場合又はその内容を変更しようとする場合には、金融庁長官の認可を受けな

ればならない。金融庁長官は、認可をする際には、公正取引委員会の同意を得ることとされている。

また、損害保険会社は、①及び②の保険について、共同行為を廃止した場合には、金融庁長官に届け出なければならない。金融庁長官は、届出を受理したときは、公正取引委員会に通知することとされている。

令和元年度において、金融庁長官から同意を求められたものは6件、共同行為の廃止の通知を受けたものは1件であった。また、令和元年度末における同法に基づくカルテルは9件である。

#### イ 損害保険料率算出団体に関する法律に基づくカルテル

損害保険料率算出団体は、自動車損害賠償責任保険及び地震保険について基準料率を算出した場合又は変更しようとする場合には、金融庁長官に届け出なければならない。金融庁長官は、届出を受理したときは、公正取引委員会に通知することとされている。

令和元年度において、金融庁長官から通知を受けたものは2件であった。また、令和元年度末における同法に基づくカルテルは2件である。

#### ウ 著作権法に基づく商用レコードの二次使用料等に関する取決め

著作隣接権者（実演家又はレコード製作者）が有する商用レコードの二次使用料等の請求権については、毎年、その請求額を文化庁長官が指定する団体（指定団体）と放送事業者等又はその団体間において協議して定めることとされており、指定団体は当該協議において定められた額を文化庁長官に届け出なければならない。文化庁長官は、届出を受理したときは、公正取引委員会に通知することとされている。

令和元年度において、文化庁長官から通知を受けたものは10件であった。

#### エ 道路運送法に基づくカルテル

輸送需要の減少により事業の継続が困難と見込まれる路線において地域住民の生活に必要な旅客輸送を確保するため、又は旅客の利便を増進する適切な運行時刻を設定するため、一般乗合旅客自動車運送事業者は、他の一般乗合旅客自動車運送事業者と、共同経営に関する協定を締結することができる。この協定の締結・変更に当たっては、国土交通大臣の認可を受けなければならない。国土交通大臣は、認可をする際には、公正取引委員会に協議することとされている。

令和元年度において、国土交通大臣から協議を受けたものはなかった。また、令和元年度末における同法に基づくカルテルは3件である。

#### オ 航空法に基づくカルテル

##### (7) 国内航空カルテル

航空輸送需要の減少により事業の継続が困難と見込まれる本邦内の各地間の路線において地域住民の生活に必要な旅客輸送を確保するため、本邦航空運送事業者は、

他の航空運送事業者と、共同経営に関する協定を締結することができる。この協定の締結・変更にあたっては、国土交通大臣の認可を受けなければならない。国土交通大臣は、認可をする際には、公正取引委員会に協議することとされている。

令和元年度において、国土交通大臣から協議を受けたものはなかった。また、令和元年度末における同法に基づくカルテルはない。

(4) 国際航空カルテル

本邦内の地点と本邦外の地点との間の路線又は本邦外の各地間の路線において公衆の利便を増進するため、本邦航空運送事業者は、他の航空運送事業者と、連絡運輸に関する契約、運賃協定その他の運輸に関する協定を締結することができる。この協定の締結・変更にあたっては、国土交通大臣の認可を受けなければならない。国土交通大臣は、認可をしたときは、公正取引委員会に通知することとされている。令和元年度において、国土交通大臣から通知を受けたものは1件であった。

カ 海上運送法に基づくカルテル

(7) 内航海運カルテル

本邦の各港間の航路において、地域住民の生活に必要な旅客輸送を確保するため、旅客の利便を増進する適切な運航日程・運航時刻を設定するため、又は貨物の運送の利用者の利便を増進する適切な運航日程を設定するため、定期航路事業者は、他の定期航路事業者と、共同経営に関する協定を締結することができる。この協定の締結・変更にあたっては、国土交通大臣の認可を受けなければならない。国土交通大臣は、認可をする際には、公正取引委員会に協議することとされている。

令和元年度において、国土交通大臣から協議を受けたものはなかった。また、令和元年度末における同法に基づくカルテルは5件である。

(4) 外航海運カルテル

本邦の港と本邦以外の地域の港との間の航路において、船舶運航事業者は、他の船舶運航事業者と、運賃及び料金その他の運送条件、航路、配船並びに積取りに関する事項を内容とする協定を締結することができる。この協定の締結・変更にあたっては、あらかじめ国土交通大臣に届け出なければならない。国土交通大臣は、届出を受理したときは、公正取引委員会に通知することとされている。

令和元年度において、国土交通大臣から通知を受けたものは109件であった。

キ 内航海運組合法に基づくカルテル

内航海運組合法（昭和32年法律第162号）に基づき内航海運組合が調整事業を行う場合には、調整規程又は団体協約を設定し、国土交通大臣の認可を受けなければならない。国土交通大臣は、認可をする際には、公正取引委員会に協議することとされている。

令和元年度において、国土交通大臣から協議を受けたものはなかった。また、令和元年度末における同法に基づくカルテルは1件である。

## ク 特定地域及び準特定地域における一般乗用旅客自動車運送事業の適正化及び活性化に関する特別措置法に基づくカルテル

一般乗用旅客自動車運送事業が供給過剰であると認められる特定地域において、一般乗用旅客自動車運送事業者等により組織された協議会は、当該地域において削減すべき供給輸送力やその削減方法等を定める特定地域計画を作成し、当該計画に合意した一般乗用旅客自動車運送事業者はこれに従い、供給輸送力の削減を行わなければならない。この計画の作成・変更に当たっては、国土交通大臣の認可を受けなければならない。国土交通大臣は、認可をしたときは、公正取引委員会に通知することとされている。

令和元年度において、国土交通大臣から通知を受けたものは2件であった。また、令和元年度末における同法に基づくカルテルは21件である。

### 4 協同組合の届出状況

独占禁止法第22条は、「小規模の事業者又は消費者の相互扶助を目的とすること」（同条第1号）等同条各号に掲げる要件を備え、かつ、法律の規定に基づいて設立された組合（組合の連合会を含む。）の行為について、不公正な取引方法を用いる場合又は一定の取引分野における競争を実質的に制限することにより不当に対価を引き上げることとなる場合を除き、同法を適用しない旨を定めている（一定の組合の行為に対する独占禁止法適用除外制度）。

中小企業等協同組合法（昭和24年法律第181号。以下「中協法」という。）に基づいて設立された事業協同組合及び信用協同組合（以下「協同組合」という。）は、その組合員たる事業者が、①資本金の額又は出資の総額が3億円（小売業又はサービス業を主たる事業とする事業者については5000万円、卸売業を主たる事業とする事業者については1億円）を超えない法人たる事業者又は②常時使用する従業員の数が300人（小売業を主たる事業とする事業者については50人、卸売業又はサービス業を主たる事業とする事業者については100人）を超えない事業者に該当するものである場合、独占禁止法の適用に際しては、同法第22条第1号の要件を備える組合とみなされる（中協法第7条第1項）。

一方、協同組合が前記①又は②以外の事業者を組合員に含む場合には、公正取引委員会は、その協同組合が独占禁止法第22条第1号の要件を備えているかどうかを判断する権限を有しており（中協法第7条第2項）、これらの協同組合に対し、当該組合員が加入している旨を当委員会に届け出る義務を課している（中協法第7条第3項）。

この中協法第7条第3項の規定に基づく届出件数は、令和元年度において、304件であった（第5表及び附属資料3-10表参照）。

第5表 協同組合届出件数の推移

年度	22	23	24	25	26	27	28	29	30	元
協同組合届出件数	142	141	184	187	227	235	273	240	294	304

### 5 著作物再販適用除外の取扱いについて

商品の供給者がその商品の取引先である事業者に対して再販売する価格を指示し、これを遵守させることは、原則として、独占禁止法第2条第9項第4号（再販売価格の拘束）に該当し、同法第19条に違反するものであるが、同法第23条第4項の規定に基づき、著作物6品目（書籍・雑誌、新聞及びレコード盤・音楽用テープ・音楽用CDをいう。以下同じ。）については、例外的に同法の適用が除外されている。

公正取引委員会は、著作物6品目の再販適用除外の取扱いについて、国民各層から意見を求めるなどして検討を進め、平成13年3月、当面同再販適用除外を存置することが相当であると考えたとの結論を得るに至った（第6表参照）。

公正取引委員会は、著作物6品目の再販適用除外が消費者利益を不当に害することがないよう、著作物6品目の流通・取引慣行の実態を調査し、関係業界における弊害是正の取組の進捗を検証するとともに、関係業界における運用の弾力化の取組等、著作物6品目の流通についての意見交換を行うため、当委員会、関係事業者、消費者、学識経験者等を構成員とする著作物再販協議会を設け、平成13年12月から平成20年6月までの間に8回の会合を開催した。平成22年度からは、著作物再販協議会に代わって、関係業界に対する著作物再販ヒアリングを実施し、関係業界における運用の弾力化の取組等の実態を把握するとともにその取組を促している。



第6表 著作物再販制度の取扱いについて（概要）（平成13年3月23日）

(1) 著作物再販制度は、独占禁止法上原則禁止されている再販売価格維持行為に対する適用除外制度であり、競争政策の観点からは同制度を廃止し、著作物の流通において競争が促進されるべきであると考ええる。

しかしながら、国民各層から寄せられた意見をみると、著作物再販制度を廃止すべきとする意見がある反面、文化・公共面での影響が生じるおそれがあるとし、同制度の廃止に反対する意見も多く、なお同制度の廃止について国民的合意が形成されるに至っていない状況にある。

したがって、現段階において独占禁止法の改正に向けた措置を講じて著作物再販制度を廃止することは行わず、当面同制度を存置することが相当であると考ええる。

(2) 著作物再販制度の下においても、可能な限り運用の弾力化等の取組が進められることによって消費者利益の向上が図られるよう、関係業界に対し、非再販商品の発行・流通の拡大、各種割引制度の導入等による価格設定の多様化等の方策を一層推進することを提案し、その実施を要請する。また、これらの方策が実効を挙げているか否かを検証し、より効果的な方途を検討するなど、著作物の流通について意見交換をする場として、公正取引委員会、関係事業者、消費者、学識経験者等を構成員とする協議会を設けることとする。公正取引委員会としては、今後とも著作物再販制度の廃止について国民的合意が得られるよう努力を傾注するとともに、当面存置される同制度が硬直的に運用されて消費者利益が害されることがないよう著作物の取引実態の調査・検証に努めることとする。

(3) また、著作物再販制度の対象となる著作物の範囲については、従来公正取引委員会が解釈・運用してきた6品目（書籍・雑誌、新聞及びレコード盤・音楽用テープ・音楽用CD）に限ることとする。

## 第5 競争評価に関する取組

### 1 競争評価の本格的実施

平成19年10月以後、各府省が規制の新設又は改廃を行おうとする場合、原則として、規制の事前評価の実施が義務付けられ、規制の事前評価において、競争状況への影響の把握・分析（以下「競争評価」という。）についても行うこととされ、平成22年4月から試行的に実施されてきた。

平成29年7月28日、「規制の政策評価の実施に関するガイドライン」が改正され、競争評価については、公正取引委員会が定める手法により把握すること、また、競争に影響を及ぼす可能性があるとの結果となった場合には、その旨を規制の事前評価書へ記載することが必要であるなどとされたことを受け、当委員会は、競争評価の手法として、同月31日

に「規制の政策評価における競争状況への影響の把握・分析に関する考え方について」及び競争評価の具体的な手法である「競争評価チェックリスト」を作成し、公表した。また、これらを補完するものとして「規制の政策評価における競争状況への影響の把握・分析に係る事務参考マニュアル」を同年9月26日に公表し、その後令和元年6月27日に、各府省における競争評価の実施状況を踏まえ、説明を追加する等の改訂を行った。改正された「規制の政策評価の実施に関するガイドライン」等が平成29年10月1日に施行されたことに伴い、競争評価も同日から本格的に実施された。規制の事前評価における競争評価において、各府省は、競争評価チェックリストを作成し、規制の事前評価書の提出と併せて総務省に提出し、総務省は、受領した競争評価チェックリストを当委員会へ送付することとされている。

公正取引委員会は、令和元年度においては、総務省から競争評価チェックリストを141件受領し、その内容を精査した。また、各府省における競争評価のより適切な実施の促進を目的として、競争評価の手法の改善等を検討するため、経済学や規制の政策評価の知見を有する有識者による競争評価検討会議を令和元年度において3回開催した。

## 2 競争評価の普及・定着に係る公正取引委員会の取組

公正取引委員会は、競争評価チェックリストに記入するに当たっての考え方や検討方法について、随時、相談を受け付けている。また、総務省主催の「政策評価に関する統一研修」に講師の派遣を行い、競争評価に関する説明を行った。

## 第6 入札談合の防止への取組

公正取引委員会は、以前から積極的に入札談合の摘発に努めているほか、平成6年7月に「公共的な入札に係る事業者及び事業者団体の活動に関する独占禁止法上の指針」を公表し、入札に係るどのような行為が独占禁止法上問題となるかについて具体例を挙げながら明らかにすることによって、入札談合の防止の徹底を図っている。

また、入札談合の防止を徹底するためには、発注者側の取組が極めて重要であるとの観点から、独占禁止法違反の可能性のある行為に関し、発注官庁等から公正取引委員会に対し情報が円滑に提供されるよう、各発注官庁等において、公共入札に関する当委員会との連絡担当官として会計課長等が指名されている。

公正取引委員会は、連絡担当官との連絡・協力体制を一層緊密なものとするため、平成5年度以降、「公共入札に関する公正取引委員会との連絡担当官会議」を開催している。令和元年度においては、国の本省庁との連絡担当官会議を令和元年11月18日に開催するとともに、国の地方支分部局等との連絡担当官会議を全国9か所で開催した。

また、公正取引委員会は、地方公共団体等の調達担当者等に対する独占禁止法や入札談合等関与行為防止法の研修会を開催するとともに、国、地方公共団体等が実施する調達担当者等に対する同様の研修会への講師の派遣及び資料の提供等の協力を行っている。令和元年度においては、研修会を全国で32回開催するとともに、国、地方公共団体及び特定法人（注）に対して304件の講師の派遣を行った。

(注) 国又は地方公共団体が資本金の2分の1以上を出資している法人及び特別の法律により設立された法人のうち、国又は地方公共団体が法律により、常時、発行済株式の総数又は総株主の議決権の3分の1以上に当たる株式の保有を義務付けられている株式会社（政令で定めるもの等を除く。）をいう。

## 第7 独占的状态調査

---

独占禁止法第8条の4は、独占的状态に対する措置について定めている。公正取引委員会は、同条の規定の適切な運用を図るため、「独占的状态の定義規定のうち事業分野に関する考え方について」（昭和52年公正取引委員会事務局）において、独占禁止法第2条第7項に規定する独占的状态に係る要件のうち市場構造要件（国内総供給価額要件及び事業分野占拠率要件）の考え方を明らかにしている。

市場構造要件に係る事業活動及び経済実態については、これまで国内向け供給価額及び供給量に関する独自調査を実施してきたが、統計調査に係る報告者負担の軽減と業務の見直し・効率化を図るとの政府方針（統計改革推進会議最終取りまとめ〔平成29年5月19日統計改革推進会議決定〕）も踏まえ、当該独自調査を実施しないこととした（平成30年11月13日公表）ところ、令和元年度においては、政府統計情報等を活用しつつ、市場構造要件に係る事業活動及び経済実態に関する調査を実施した。

