

## 第5章 競争環境の整備

### 第1 デジタル市場競争会議

内閣に設置されたデジタル市場競争本部の下、デジタル市場に関する重要事項の調査審議等を実施するため、デジタル市場競争会議が開催されている。当該会議は、内閣官房長官が議長を務め、公正取引委員会に関する事務を担当する内閣府特命担当大臣、公正取引委員会委員長も構成員となっている。

令和2年6月16日に開催された第4回デジタル市場競争会議では、同年4月28日に公正取引委員会が公表した「デジタル広告の取引実態に関する中間報告書」の内容を踏まえ、「デジタル広告市場の競争評価中間報告」が取りまとめられた。また、令和3年4月27日に開催された第5回デジタル市場競争会議では、同年2月17日に当委員会が公表した「デジタル広告分野の取引実態に関する最終報告書」の内容を踏まえ、「デジタル広告市場の競争評価最終報告」が取りまとめられた。

### 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2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 「適正なガス取引についての指針」の改定

##### (1) 経緯

公正取引委員会は、経済産業省と共同して、ガス市場における公正かつ有効な競争の観点から、独占禁止法上又はガス事業法上問題となる行為等を明らかにした「適正なガス取引についての指針」を平成12年3月に作成・公表し、随時改定している。

令和元年6月公表の「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報告書について」や令和2年6月公表の「大阪瓦斯株式会社に対する独占禁止法違反被疑事件の処理について」等の内容を踏まえ、令和3年2月25日に本指針を改定した。

##### (2) 改定内容

###### ア 包括契約締結に係る不当な取引条件の設定

ガス小売事業者が需要家との間で包括契約（注）を締結するに当たり、需要家に対し、不当に、他のガス小売事業者との小売供給契約に切り替えると金銭的負担が生じるような取引条件を課すことについて、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）複数の需要場所への小売供給を条件としてガス料金の割引を行うことを約する契約。

### イ 消費機器のメンテナンス契約の継続拒絶

ガス小売事業者が、自己との小売供給契約を他のガス小売事業者との契約に切り替えようとし、かつ、当該小売供給契約と共に締結している、消費機器を継続的に利用していく上で自己と締結することが必要不可欠な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又は拒否を示唆すること等について、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ことを新たに記載した。

### ウ ガスの卸売分野における中途解約補償料を伴う長期契約

ガス卸売事業者が、ガスの卸供給先であるガス小売事業者が他の卸売事業者からガスの供給を受けるため自己との卸売供給契約を契約期間中に解約するに当たって、不当に高い解約補償料を徴収することについて、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。

### エ 内管工事における差別的取扱い

ガス導管事業者が、自己の小売部門以外のガス小売事業者と小売供給契約を締結しようとする需要家から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を、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について、独占禁止法上問題（私的独占、取引拒絶、差別取扱い等）となるおそれがあることを新たに記載した。

## 3 「フリーランスとして安心して働ける環境を整備するためのガイドライン」の策定

### (1) 経緯

公正取引委員会は、令和2年7月17日に閣議決定された「成長戦略実行計画」において、フリーランスとして安心して働ける環境を整備するため、政府として一体的に、保護ルールの整備を行うこととされたことを踏まえ、事業者とフリーランスとの取引について、独占禁止法、下請法及び労働関係法令の適用関係を明らかにするとともに、これら法令に基づく問題行為を明確化するため、「フリーランスとして安心して働ける環境を整備するためのガイドライン」を内閣官房、中小企業庁及び厚生労働省と連名で策定し、令和3年3月26日に公表した。

### (2) 内容

本ガイドラインにおいて、発注事業者とフリーランスとの取引について、独占禁止法、下請法及び労働関係法令の適用関係を明らかにした上で、公正取引委員会は、正当な理由がない限り発注事業者が発注時の取引条件を明確にする書面を交付しないことは独占禁止法上不適切であること、優越的地位の濫用につながり得る行為及びそのうち下請法の規制の対象となり得る行為の考え方、仲介事業者とフリーランスとの取引についても独占禁止法が適用されること等を記載した。

また、本ガイドラインでは、形式的には雇用契約を締結せず、フリーランスとして請

負契約や準委任契約等の契約で仕事をする場合であっても、労働関係法令の適用に当たっては、契約の形式や名称にかかわらず、個々の働き方の実態に基づいて、「労働者」かどうか判断されることになるとして、その判断基準も記載されている。

#### 4 「スタートアップとの事業連携に関する指針」の策定

##### (1) 経緯

大企業とスタートアップの連携により、チャレンジ精神のある人材の育成や活用を図り、我が国の競争力を更に向上させることが重要である。他方、大企業とスタートアップが連携するに当たり、スタートアップからは、大企業と共同研究すると、特許権が大企業に独占されたり、周辺の特許を大企業に囲い込まれたりする、といった偏った契約実態を指摘する声がある。

公正取引委員会は、「スタートアップの取引慣行に関する実態調査報告書」（令和2年11月27日）において、スタートアップと事業連携を目的とする事業者（以下「連携事業者」という。）との間の秘密保持契約（以下「NDA」という。）、技術検証（以下「P o C」という。）契約、共同研究契約及びライセンス契約に係る問題事例等を公表した。

これらを踏まえ、公正取引委員会は、経済産業省と共同で、スタートアップと連携事業者との間であるべき契約の姿・考え方を示すことを目的として、スタートアップとの事業連携に関する指針を策定し、令和3年3月29日に公表した。

##### (2) 内容

スタートアップと連携事業者との間の取引・契約について、NDA、P o C契約、共同研究契約及びライセンス契約の四つの契約段階ごとに、「スタートアップの取引慣行に関する実態調査報告書」に基づく事例及び独占禁止法上の考え方を示すとともに、各契約段階における取引上の課題と解決方針を示した。

#### 5 「フランチャイズ・システムに関する独占禁止法上の考え方について」の改正

##### (1) 経緯

公正取引委員会は、フランチャイザー（以下 **5** において「本部」という。）とフランチャイジー（以下 **5** において「加盟者」という。）の取引において、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的に明らかにすることにより、本部の独占禁止法違反行為の未然防止とその適切な事業活動の展開に役立てるために、「フランチャイズ・システムに関する独占禁止法上の考え方について」（平成14年4月24日公正取引委員会）を策定している。

公正取引委員会は、フランチャイズ・システムを用いて事業活動を行うコンビニエンスストアの本部と加盟者との取引等について、後記第3の **3** のとおり大規模な実態調査を実施した。当該調査の結果、今なお多くの取り組むべき課題が明らかとなったため、「フランチャイズ・システムに関する独占禁止法上の考え方について」を改正し、令和3年4月28日に公表した。

## (2) 主な改正内容

### ア 本部の加盟者募集

「ぎまんの顧客誘引」に該当する行為の未然防止の観点から、本部がドミナント出店（加盟者店舗の周辺地域への追加出店）を行う際には配慮する旨を提示する場合や予想売上げ等を提示する場合における留意点、人手不足等の経営に悪影響を与える情報の提示に関する記載等を追加した。

### イ フランチャイズ契約締結後の本部と加盟者との取引

「優越的地位の濫用」に該当する行為の未然防止の観点から、違反想定事例の記載の中に、本部が加盟者の意思に反する発注を行うことによる仕入数量の強制、営業時間の短縮に係る協議拒絶及び事前の取決めに反するドミナント出店等の事例を追加した。

## 第3 実態調査等

---

### 1 共通ポイントサービスに関する取引実態調査

#### (1) 調査趣旨

共通ポイントサービスは、我が国において、消費生活に密着した様々な業種業態で普及している。消費者は、共通ポイントの付与を受けることによって利便性が向上するとともに、ポイントを付与する小売等事業者は、集客力が向上し、販売力を強化することになる。また、これと同時に、消費者の個人情報等及び小売等事業者の商品・サービスの取引情報（以下第3の1においてこれらを「データ」という。）が利活用されている。その中で、共通ポイントサービスは、消費者と加盟店とをつなぐデジタル・プラットフォームとして機能しており、消費者の商品及びサービスの選択や、ポイントサービスを通じた小売等事業者の経済活動といった国民生活に影響を与えている。

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・プラットフォームに関する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、共通ポイントサービスに関する取引実態調査を実施し、令和2年6月12日に報告書を公表した。

#### (2) 調査対象等

①共通ポイントサービスに関する取引並びに②共通ポイントサービスの運営事業者によるデータの収集及び利活用の実態について調査を実施した。

共通ポイントサービスの運営事業者（以下「運営事業者」という。）4社に対し書面調査を実施した。また、共通ポイントサービスの加盟店（以下第3の1において「加盟店」という。）1,996名に対し書面調査を実施し、回収数456社（有効回答者数414社、有効回答率約21%）を得た。さらに、運営事業者4社が運営する共通ポイントサービスの利用に関しウェブ調査を実施し、消費者1万名の回答を得た。加えて、運営事業者4

社、加盟店26社及び代理店1社に対し、聴取調査を実施した。

### (3) 共通ポイントサービスの概要

#### ア 共通ポイントの付与と利用

共通ポイントは、共通ポイントサービスの加盟店における商品購入やサービス利用の際に、会員証であるポイントカード（プラスチック製のカードのほか、スマートフォン用アプリで表示されるバーコード等を含む。以下同じ。）を提示することにより、取引額等に応じて加盟店から消費者（会員）に付与される。

また、付与された共通ポイントは、消費者が、同一の共通ポイントサービスに属する加盟店での会計時の支払額に充当したり、一定のポイントを用いて加盟店が発行するクーポンを入手することができるほか、他のポイントと交換することも可能である。

#### イ 運営事業者、加盟店及び消費者間の契約関係

共通ポイントサービスにおいては、①運営事業者と小売等事業者の間では「加盟店契約」が締結されている（特約や覚書を含む。また、運営事業者の代理店と契約する場合を含む。以下同じ。）。

また、②運営事業者と消費者の間では共通ポイントサービスの利用規約（以下「利用規約」という。）に基づき、消費者の会員登録が行われている。加盟店による共通ポイントの付与や消費者による共通ポイントの利用は、当該加盟店契約及び利用規約に基づき行われている。

### (4) 運営事業者と加盟店との取引実態

#### ア 他の共通ポイントサービスの導入制限等

共通ポイントサービスの加盟店契約において、加盟店が他の共通ポイントサービスを検討又は実行する場合には、運営事業者の事前承諾又は事前通知を要する旨の条項（以下「事前承諾条項」という。）が設けられている場合がある。これにより、加盟店が他の共通ポイントサービスを導入できない可能性がある。

これに対し、運営事業者の主な意見は、①全ての契約に事前承諾条項を設けているわけではない、②共通ポイントサービスの利用に係る取引情報によるデータ分析の精度向上を目的として当該条項を設けている、③交渉の結果、加盟店とお互いの利益が一致して相互に制限を設けている、④加盟店の初期費用を負担する場合に費用回収の観点から当該条項を設けているなどであった。

他方、加盟店が、競合他社との差別化などを理由として、自社の業界や近隣地域における競合他社を当該共通ポイントサービスに加盟させないように運営事業者に求める場合があり、加盟店契約において運営事業者及び加盟店の相互に事前承諾条項が設けられ、これにより競合他社が加盟できない可能性がある。具体的には、運営事業者が、特定業種・企業を加盟させる場合には、加盟店の事前承諾、協議又は意見聴取を要するものである。

加盟店向け書面調査の結果によると、運営事業者と共通ポイントサービスの加盟店

契約を締結した際に、運営事業者から他のポイントサービスを導入してはいけない旨の提示を受けた加盟店は延べ36社（9%）（有効回答者数延べ404社）だった。

また、加盟店に対する聴取調査の結果によると、加盟店が他のポイントサービスを導入したい場合、当該事前承諾条項によって、一部の加盟店では、他のポイントサービス導入のための交渉に長期間を要したり、一部導入を断念したりする場合もあった。しかし、多くの加盟店は、他のポイントサービスの導入を検討することを躊躇したり、運営事業者に当該事項について打診することがはばかられたりする状況にはなく、運営事業者と個別の交渉ができており実質的には特段の制限となっていない旨を述べていた。また、最近の傾向として、一つの加盟店が複数の共通ポイントサービスを導入する、いわゆるマルチポイント化が進んできており、運営事業者の態度も軟化してきているとのことだった。

#### イ 運営事業者主催のキャンペーンに係る費用負担の押し付け

運営事業者は、自身が主催して、例えば、付与されるポイントが増額されたり、景品が当たったりするキャンペーンを実施することがある。運営事業者主催のキャンペーンについては、全加盟店を対象としたキャンペーンであってもこれに参加するかは加盟店の任意である。

加盟店向け書面調査の結果によると、運営事業者が、ポイント増額キャンペーン等のキャンペーンを主催しこれに加盟店が参加した場合、当該キャンペーンによる上乗せ分のポイントに係るポイント原資については、運営事業者が全額負担するケースが多かった。

また、加盟店に対する聴取調査の結果によると、運営事業者主催のキャンペーンに係る費用を加盟店も負担する場合は、個々のキャンペーンごとに運営事業者側と交渉しており、どの程度負担するかはケースバイケースである。費用対効果を感じられないキャンペーンにはそもそも参加しないとすとの回答のみで、運営事業者から費用負担を押し付けられているという意見はなかった。

#### ウ 加盟店契約及び規約の一方的改定

運営事業者と加盟店の間では、個々の交渉により個別に加盟店契約が締結されている場合のほか、共通ポイントサービスに係る基本的な事項については、運営事業者が統一的な規約を定め、これに加盟店が同意した上で、手数料等の諸条件を個別の加盟店契約にて定めている場合もある。この点、このような統一的な加盟店規約や約款の中に、「運営事業者が加盟店に対し事前に通知した上で、いつでも当該規約等の内容を改定できる」旨の条項が含まれている場合がある。ただし、運営事業者によると、ポイント発行手数料等の費用に係る契約条件については、別途の加盟店契約で定められており、一方的な改定によって変更することはできないとのことだった。

加盟店向け書面調査の結果、ポイント発行手数料等の費用に係る契約条件を一方的に改定されたとする加盟店は存在しなかった。加盟店に対する聴取調査においても、ポイント発行手数料等の費用に係る契約条件を一方的に改定された、改定されるおそ

れを感じているなどとする意見はなかった。

## (5) 共通ポイントサービスにおける独占禁止法・競争政策上の考え方

### ア 独占禁止法・競争政策上の課題

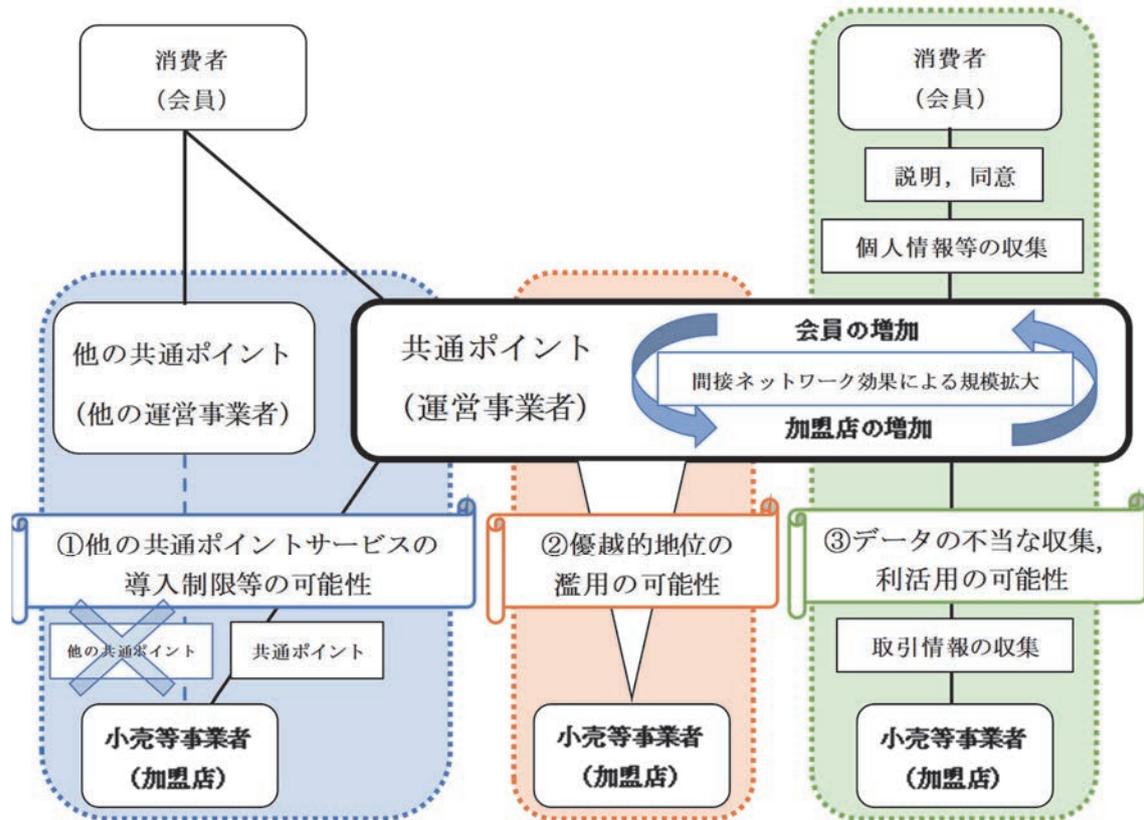
共通ポイントサービスは、調査の結果、大きく三つの独占禁止法・競争政策上の課題があった（第1図参照）。

第一に、共通ポイントサービスは、間接ネットワーク効果が働いており、特定の共通ポイントサービスに集中が進みやすい傾向にある市場構造である。また、小売等事業者からすれば、コストや取引慣行等の理由から複数の共通ポイントサービスを導入することが困難である場合もあると考えられる。そうした中で行われている加盟店獲得競争において、ある運営事業者が、市場支配力を有している場合には、例えば、他の共通ポイントサービスの導入を制限するなど、その市場支配力を反競争的行為に用いる可能性がある。

第二に、共通ポイントサービスでは、中小の小売等事業者は規模が大きくなった運営事業者と取引することとなる。また、中小の小売等事業者からすれば、顧客対応等の理由から当該運営事業者と取引をやめることが困難である場合もあると考えられる。こうした両者の関係を踏まえ、運営事業者が中小の小売等事業者に対して、優越的地位の濫用を行う可能性がある。

第三に、共通ポイントサービスでは、運営事業者がデータの収集、蓄積や、その利活用を行っている。消費者から見れば、個人情報等の利活用の範囲が、運営事業者や加盟店以外の第三者にも及んでおり、また、小売等事業者から見れば、運営事業者に送信した商品・サービスの取引情報について、運営事業者がそれを基に競合する事業を行うリスクや、競合する小売等事業者にそれが渡るリスクも存在し得る。運営事業者がこうしたデータの収集・活用をする中で、小売等事業者及び消費者の意思に反して、不当にデータが収集・活用されるといった問題が生じる可能性がある。

第1図 共通ポイントサービスの三つの独占禁止法・競争政策上の課題



## イ 他の共通ポイントサービス導入制限等の可能性

### (ア) 実態

加盟店向け書面調査の結果によると、運営事業者から他のポイントサービスを導入してはいけない旨の提示を受けた加盟店が存在した。

事前承諾条項は、加盟店が他の共通ポイントサービスを検討又は実行する場合に運営事業者の事前承諾を要するものであり、これにより加盟店が他の共通ポイントサービスを導入できない可能性がある。運営事業者及び加盟店に対する聴取調査の結果によると、一部の加盟店においては交渉に時間を要したなどの状況があった。しかし、加盟店は必要に応じて運営事業者と個別交渉をして解決しており（加盟店が運営事業者に対し、自社と競合する事業者の加盟を制限している場合も同様である。）、事前承諾条項が特段の制約となっていない場合が多かった。また、共通ポイントサービスの利用に係る取引情報によるデータ分析の精度向上を目的として事前承諾条項を設けている場合や、交渉の結果、運営事業者と加盟店のお互いの利害が一致して相互に制限を設けている場合もあった。

### (イ) 考え方

市場における有力な運営事業者が加盟店に対し、自社と競合する共通ポイントサービスの導入を制限する行為は、他の運営事業者が、当該加盟店と契約を締結することを妨げるものであり、当該行為によって、他の運営事業者が排除されるなど

市場閉鎖効果が生じる場合には、独占禁止法上問題（排他条件付取引等）となるおそれがある。

同様に、市場における有力な加盟店が運営事業者に対し、加盟店の事業分野において自社と競合する事業者に対し共通ポイントサービスを提供しないようにさせる行為は、当該競合する事業者が、運営事業者と契約を締結することを妨げるものであり、当該行為によって、競合する事業者が排除されるなど市場閉鎖効果が生じる場合には、独占禁止法上問題（排他条件付取引等）となるおそれがある。

このため、運営事業者においては、事前承諾条項の内容や期間、その運用等について留意する必要がある。例えば、運営事業者は、独占禁止法違反行為を未然に防止する観点から、加盟店が他の共通ポイントサービスの導入を希望した場合には、加盟店がその導入を実施できるよう、加盟店が他の共通ポイントサービスを検討又は実行する場合には、運営事業者の事前承諾又は事前通知を要するとする事前承諾条項があったとしても、それが加盟店の制約とならないようにすることが望ましい。

## ウ 優越的地位の濫用の可能性

### (7) 運営事業者の小売等事業者に対する取引上の地位

自己の取引上の地位が相手方に対して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、不公正な取引方法の一つである優越的地位の濫用として、独占禁止法により規制される。

運営事業者と当該運営事業者が運営する共通ポイントサービスを導入する加盟店との取引において、運営事業者が取引上優越した地位にある場合とは、当該加盟店にとって、運営事業者との取引の継続が困難になることが事業経営上大きな支障を来すため、運営事業者の要請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、加盟店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、加盟店の取引先の変更可能性、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。

運営事業者が加盟店に対して、取引上優越した地位にあるか否かは、個々の取引環境によって異なるため、一概に判断することはできない。しかし、加盟店向け書面調査の結果によれば、①加盟店の大半が一つの共通ポイントサービスのみを導入しており、また、加盟店のほとんどが複数の共通ポイントサービスを導入することはランニングコストやレジ操作の負担等の面から考えていないこと、特に加盟店の取引先の変更可能性の観点からは、②共通ポイントサービスの取扱いをやめ、自社のポイントサービスに切り替えることはできないと回答した加盟店が6割以上存在すること、③その理由としては「既に共通ポイントサービスの会員が当社の顧客と

して根付いており、取扱いをやめると顧客に迷惑が掛かるため」(49%)、「共通ポイントサービスが強いブランド力を有しているため」(49%)又は「当社でポイントサービスを運用すると、共通ポイントサービス取扱時より多くのコストが掛かるため」(32%)と回答するものが多いことが分かった。

前記の加盟店の取引先の変更可能性に加え、加盟店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等を総合的に考慮すると、場合によっては、運営事業者の取引上の地位が加盟店に対し優越している可能性はあると考えられる。

(イ) 共通ポイントサービスの運営事業者と加盟店の取引慣行

a 運営事業者主催のキャンペーンに係る費用負担

(a) 実態

運営事業者主催のキャンペーンに参加するかは加盟店の任意であり、加盟店向け書面調査及び聴取調査の結果によると、運営事業者が当該キャンペーンに係る費用を負担するケースが多く、また、運営事業者から費用負担を押し付けられているという意見はなかった。

(b) 考え方

運営事業者の取引上の地位が加盟店に対し優越している場合に、例えば、取引上の地位が優越している運営事業者が、当該運営事業者主催のキャンペーンに係る費用を加盟店に負担させる行為によって、当該費用の負担額及びその算出根拠、用途等について、加盟店との間で明確になっておらず、加盟店にあらかじめ計算できない不利益を与えることとなる場合や、加盟店が得る直接の利益等を勘案して合理的であると認められる範囲を超えた負担となり、加盟店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。

前記(a)のとおり、運営事業者主催のキャンペーンに参加するか否かは加盟店の任意であるし、運営事業者から費用負担を押し付けられているとの意見はなかったが、運営事業者においては、加盟店が望んでいないにもかかわらず強制的に運営事業者主催のキャンペーンに参加させ費用を負担させていないか、また、それにより加盟店に不利益を与えていないかに留意する必要がある。

b 加盟店契約の一方的改定

(a) 実態

加盟店向け書面調査及び聴取調査の結果によると、ポイント発行手数料等の費用に係る契約条件を一方的に改定されたとする加盟店は存在せず、また、同契約条件を一方的に改定された、改定されるおそれを感じているなどとする意見はなかった。

(b) 考え方

運営事業者の取引上の地位が加盟店に対し優越している場合に、例えば、加盟店と契約条件に係る交渉を十分に行わずに契約内容を一方的に改定する行為によって、加盟店に対し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。

運営事業者の行為が、独占禁止法上問題となるか否かは、個別具体的に判断されることとなるが、契約内容の改定に関し、手数料の設定方法や費用負担の在り方に関していえば、例えば、①加盟店の意見を確認することなく一方的に手数料の値上げや費用項目の新設を行っていないか、②加盟店にとって全く利益とならないサービスの利用を強制し、その費用を徴収していないか、③運営事業者が提供するサービスと加盟店が得られる利益を比較した場合、著しく高額な手数料や費用負担を加盟店に求めているかといった点を考慮することとなる。

前記(a)のとおり、特段、加盟店の不利益になる一方的改定は見当たらなかったが、運営事業者は、独占禁止法違反行為を未然に防止する観点から、前記考慮事項に留意した上で、契約内容の改定を行う理由等について、根拠を示して十分な説明を行うとともに、契約内容の改定に関して、加盟店から意見が寄せられた場合には、当該意見をできる限り考慮し、また、改定までの期間を十分設けることが望ましい。

## エ 運営事業者によるデータの不当な収集・活用の可能性

運営事業者は、共通ポイントサービスの運営により、デジタル・プラットフォーム事業者として、消費者から個人情報等を収集し活用している。運営事業者においてこれら個人情報等を収集及び活用していくこと自体は、独占禁止法上問題となるものではない。ただし、運営事業者におけるデータの収集及び活用は必ずしも消費者の利便に資するものだけとは限らないことを踏まえると、運営事業者と消費者との取引において取引条件が消費者にとって一方的に不利になり得ることに注意が必要である。

運営事業者は、利用規約等で情報の利用目的等を消費者に対し明示している。この点、各共通ポイントサービスに係る個人情報の利用目的やこれらを第三者に情報提供すること等を、自社のホームページの分かりやすいところに掲載した場合や、消費者に当該規約を手交したり、当該規約を電子メール等で送付したりするなどして、利用目的等を消費者に対し通知している場合は、通常、独占禁止法上の問題とならない。一方、運営事業者と消費者の間には情報の取扱いに関し情報の非対称性が存在することから、①その利用目的等の説明が曖昧である、②難解な専門用語によるものである、③利用目的の説明文の記載場所が容易に認識できない、分散している、④他のサービスの利用に関する説明と明確に区別されていないなどにより、消費者が利用目的等を理解することが困難な状況において個人情報を提供させた場合であって、運営事業者の取引上の地位が消費者に対し優越している場合には、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、消費者向けウェブ調査の結果によると、消費者においては、利用規約を読まずに会員登録を行うケースが多く、利用規約を読んだ者であっても、半数以上の者が、それを十分に理解しているとは言い難かった。したがって、運営事業者にあっては、利用規約等の規定が消費者の利益を不当に害するものにならないように留意するとともに、消費者に対し、どのような情報を収集するのか（情報の項目）、どのような目

的で当該情報を収集するのか（情報の利用目的）、収集した情報を第三者も含めどこに提供するのか（情報の提供先）、提供される第三者の範囲はどこまでなのか（第三者の範囲の明確化）などについて、消費者が容易に理解できるように、できる限り分かりやすく説明を行うことが望ましい。例えば、利用規約等を分かりやすく説明する資料等を作成し、また、ホームページ、パンフレット等で消費者が資料等に常時、容易にアクセスできるようにすることが考えられる。

また、情報の収集及び活用のいずれに関しても、事後的に利用規約等の改定を行う場合には、消費者の理解を十分に得られるように、単に通知を行うだけでなく、より丁寧な説明を行っていく必要があると考えられる。

他方、消費者においては、例えば、利用規約や前記記載のような関連資料を読むなど、それらに対する理解を深めることが望ましい。

#### (6) 公正取引委員会の今後の取組

共通ポイントサービスは、多くの消費者が日常生活において利用しており、また、その対象業種も様々であることから国民生活に非常に密着したものであるといえる。そのため、共通ポイントサービスに関する取引において公正かつ自由な競争が行われることが重要であると考えられる。

公正取引委員会としては、運営事業者、加盟店及び消費者が、本報告書を独占禁止法違反行為の未然防止に役立てることで、共通ポイントサービスに関する取引における競争が促進され、消費者利益の向上が図られることを期待している。加えて、共通ポイントサービスはデジタル・プラットフォームとして機能しているとともに、共通ポイントサービス以外の分野においても、各種のポイントサービスが存在するところ、本報告書と同様の論点を有すると考えられるものについては、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。

また、公正取引委員会は、引き続き、共通ポイントサービスの動向について注視するとともに、独占禁止法に違反する行為に対しては厳正に対処していく。

## 2 スタートアップの取引慣行に関する実態調査

### (1) 調査趣旨

スタートアップは、イノベーション推進による我が国経済の生産性向上に大きく貢献する可能性を持っており、近年、スタートアップが大企業等と事業連携を行うオープンイノベーションによる生産性の向上が重要視されてきているところ、スタートアップが公正かつ自由に競争できる環境を確保することは我が国経済の今後の発展に向けて極めて重要である。

また、スタートアップが新規に起業されることは、同時に新規雇用の創出を通じた我が国経済の発展につながるという点からも、スタートアップが市場に新規参入しやすくなるよう、公正かつ自由な競争環境を確保することが重要である。

これらを踏まえ、公正取引委員会は、スタートアップの事業活動における公正かつ自由な競争を促進する観点から、製造業に限らず、幅広い業種を含めたスタートアップの

取引慣行の実態を明らかにするための調査を実施し、令和2年11月27日に報告書を公表した。

## (2) 調査対象等

創業10年以内であること、非上場であること等を条件に、公正取引委員会が送付対象を選定の上、5,593者に対してアンケート調査を実施し、1,447者から回答を得た（回答率約25.9%）。また、スタートアップ126者、出資者5者、有識者10者、事業者団体3者の合計144者に対してヒアリング調査を実施した。

## (3) スタートアップの概要

### ア 定義

本調査においては、スタートアップを成長産業領域において事業活動を行う事業者のうち、①創業10年程度であること、②未上場企業であることと定義し、調査対象とした。

### イ 特性

スタートアップは、一般的な中小企業と比較すると、主に①自らの成長過程、②事業目的という2点において、異なる特性を持つ。

①自らの成長過程について、スタートアップは、創業初期において新規の事業投資のために大きな費用を用い、一時的に赤字を計上し、その後収益化する段階においてカーブ（「Jカーブ」と呼ばれる。）を描くように短期間で大きく売上げを伸ばす特徴がある。他方、一般的な中小企業においては、従業員や、商品、店舗等を徐々に増やすことにより線形的に成長していく。

また、②事業目的については、一般的にスタートアップは、これまで存在した物やサービスを革新的、効率的に製造・販売することや、現時点では需要が存在しない、又は、未だ需要が十分に顕在化していない分野において、物やサービスを提供するなど、事業上の大きな発展を事業活動の主な目的とする。他方、一般的な中小企業は、安定的な収益を得ることを事業活動の目的とする。

さらに、スタートアップが事業活動に必要な資金を調達することにおいても中小企業と異なる点がある。一般的に中小企業が資金調達を行うときは、金融機関からの融資による借入が多い（間接金融による調達）。他方、スタートアップの多くは、自らの会社の株式を発行することにより、ベンチャーキャピタルや事業会社といった出資者からの出資を受け、事業活動に必要な資金を調達している（直接金融による調達）。

## (4) スタートアップの成長・出口のイメージ

スタートアップの資金調達は直接金融から行われることが多く、スタートアップは一定期間内に出資に対する成果を出すように事業活動を行う必要がある。

出資者はスタートアップへの出資の成果として、自身が保有する株式価値の向上を通

じて、その差益であるキャピタルゲインを求めるため、スタートアップに出資する際に10年程度の期間内に株式市場への上場又は他の事業者への自社の売却を目指すことを求めることが多い。これらの手段によるスタートアップの出口について、イグジット(Exit)と呼ぶ。

スタートアップの成長モデルの一例としては、10年程度の期間内に、「シード」、「アーリー」、「ミドル」、「レイター」という段階を経て成長し、最終的に株式市場への上場を果たすことが目標となる。しかし、実際はスタートアップの成長が予定に追いついていない場合や、未上場のまま事業の拡大を目指す場合等もある。

## (5) スタートアップの取引関係について

### ア スタートアップと連携事業者の取引・契約について

スタートアップと連携事業者との取引には主に四つの段階が存在し、連携事業者とスタートアップは事業連携の目的に応じて、必要な取引を継続的に行うことになる。

#### (7) NDA（秘密保持契約）

スタートアップと連携事業者が事業連携を行う、又は事業連携を行えるかどうかを判断するに当たり、スタートアップと連携事業者は相互に事業上の情報を交換する必要があるが、その際、必要に応じて、知的財産権やノウハウ等の秘密情報も交換することが考えられる。このとき、秘密情報が当事者以外に流出しないように、また、契約で定められた一定の目的以外に情報を流用しないようにスタートアップと連携事業者との間でNDAが締結されることがある。

#### (4) P o C（技術検証）契約

スタートアップが連携事業者と取引を行う際に、スタートアップの技術力がどの程度あるのか、その技術を使ってどのようなことができるのかを明確にするためにP o Cを行う場合がある。特に研究開発型のスタートアップの場合、連携事業者との共同研究契約に移行するための前段階として試験的に行われることから、共同研究契約の最初のステップや前提として位置付けられる。このP o Cを行うに当たり、スタートアップと連携事業者との間でP o C契約が締結されることがある。

なお、P o Cについては、スタートアップ側に作業が発生する場合には、通常、連携事業者は有償でスタートアップにP o Cを依頼することになる。

#### (7) 共同研究契約

事業活動に必要な資金を自らで十分に調達できないスタートアップや、研究開発にビッグデータ等の自らが保有していないリソースを必要とするスタートアップは、連携事業者と共同研究を行うことによって、研究開発に必要な資金やリソース等を補うことがある。この共同研究を行うに当たり、スタートアップと連携事業者との間で共同研究契約が締結されることがある。

#### (E) ライセンス契約

スタートアップが研究開発した知的財産権やノウハウについて、生産設備や販売経路を有しないスタートアップでは、これらを活用できない場合もあり、スタートアップが連携事業者にライセンスをするなどして、活用することがある。このライ

センスに当たり、スタートアップと連携事業者との間でライセンス契約が締結されることがある。

## イ スタートアップと出資者との取引・契約について

スタートアップが出資者から出資を受けるときには、通常、投資契約や出資契約といった継続的な契約をスタートアップと出資者の間で締結する。その中で、新規株式の発行数、出資者への割当方法、株式発行の対価となる出資者からの払込金額や、スタートアップが出資者に対して、事業活動の虚偽を報告していないかなどの表明保証、出資金の使途やその他契約に係る違反があった場合の株式の買取請求権、取締役会のオブザーバー指名権等、多岐に渡る項目について、出資の実行に関する詳細が規定されている。

## (6) スタートアップの取引慣行の実態と独占禁止法上の考え方

### ア スタートアップと連携事業者との取引・契約

#### (7) NDAに係るもの

##### a 営業秘密の開示

###### (a) 実態

スタートアップが、連携事業者から、NDAを締結しないまま営業秘密の開示を要請された事例がみられた。

###### (b) 考え方

取引上の地位がスタートアップに優越している連携事業者が、正当な理由がないのに、取引の相手方であるスタートアップに対し、NDAを締結しないまま営業秘密の無償開示等を要請する場合であって、当該スタートアップが今後の取引に与える影響等を懸念してそれを受け入れざるを得ない場合には、優越的地位の濫用として問題となるおそれがある。

##### b 片務的なNDA等の締結

###### (a) 実態

スタートアップが、連携事業者から、スタートアップ側にのみ秘密保持・開示義務が課され連携事業者側には秘密保持・開示義務が課されない片務的なNDA（以下「片務的なNDA」という。）の締結を要請された事例や、契約期間が短く自動更新されないNDA（以下「契約期間の短いNDA」という。）の締結を要請された事例がみられた。

###### (b) 考え方

取引上の地位がスタートアップに優越している連携事業者が、取引の相手方であるスタートアップに対し、一方的に、片務的なNDAや契約期間の短いNDAの締結を要請する場合であって、当該スタートアップが今後の取引に与える影響等を懸念してそれを受け入れざるを得ない場合には、優越的地位の濫用として問題となるおそれがある。

##### c NDA違反

(a) 実態

連携事業者が、NDAに違反してスタートアップの営業秘密を盗用し、スタートアップの商品・役務と競合する商品・役務を販売するようになった事例がみられた。

(b) 考え方

連携事業者が、NDAに違反してスタートアップの営業秘密を盗用し、スタートアップの取引先に対し、スタートアップの商品・役務と競合する商品・役務を販売することにより、スタートアップとその取引先との取引が妨害される場合には、競争者に対する取引妨害として問題となるおそれがある。

(4) P o C契約に係るもの

a 無償作業等

(a) 実態

スタートアップが、連携事業者から、P o Cの成果に対する必要な報酬が支払われなかった事例や、P o Cの実施後にやり直しを求められやり直しに対する必要な報酬が支払われなかった事例がみられた。

(b) 考え方

取引上の地位がスタートアップに優越している連携事業者が、①正当な理由がないのに、取引の相手方であるスタートアップに対し、無償でのP o Cを要請する場合、②当該スタートアップに対し、一方的に、著しく低い対価でのP o Cを要請する場合、③P o Cの実施後に、正当な理由がないのに、契約で定めた対価を減額する場合、又は、④P o Cの実施後に、正当な理由がないのに、当該スタートアップに対し、やり直しを要請する場合であって、当該スタートアップが、今後の取引に与える影響等を懸念してそれを受け入れざるを得ない場合には、優越的地位の濫用として問題となるおそれがある。

(5) 共同研究契約に係るもの

a 知的財産権の一方的帰属

(a) 実態

スタートアップが、連携事業者から、共同研究の成果に基づく知的財産権を連携事業者のみに帰属させる契約の締結を要請された事例がみられた。

(b) 考え方

取引上の地位がスタートアップに優越している連携事業者が、正当な理由がないのに、取引の相手方であるスタートアップに対し、共同研究の成果に基づく知的財産権の無償提供等を要請する場合であって、当該スタートアップが今後の取引に与える影響等を懸念してそれを受け入れざるを得ない場合には、優越的地位の濫用として問題となるおそれがある。

b 名ばかりの共同研究

(a) 実態

共同研究の大部分がスタートアップによって行われたにもかかわらず、スタートアップが、連携事業者から、共同研究の成果に基づく知的財産権を連携

事業者のみ又は双方に帰属させる契約の締結を要請された事例がみられた。

(b) **考え方**

取引上の地位がスタートアップに優越している連携事業者が、正当な理由がないのに、取引の相手方であるスタートアップに対し、共同研究の成果の全部又は一部の無償提供等を要請する場合であって、当該スタートアップが今後の取引に与える影響等を懸念してそれを受け入れざるを得ない場合には、優越的地位の濫用として問題となるおそれがある。

c **成果物利用の制限**

(a) **実態**

スタートアップが、連携事業者により、共同研究の成果に基づく商品・役務の販売先が制限された事例や、共同研究の経験を活かして開発した新たな商品・役務の販売先が制限された事例がみられた。

(b) **考え方**

市場における有力な事業者である連携事業者が、取引の相手方であるスタートアップに対し、例えば、合理的な期間に限らず、共同研究の成果に基づく商品・役務の販売先を制限したり、共同研究の経験を活かして新たに開発した成果に基づく商品・役務の販売先を制限したりすることは、それによって市場閉鎖効果が生じるおそれがある場合には、排他条件付取引又は拘束条件付取引として問題となるおそれがある。

(I) **ライセンス契約に係るもの**

a **ライセンスの無償提供**

(a) **実態**

スタートアップが、連携事業者から、知的財産権のライセンスの無償提供を要請された事例がみられた。

(b) **考え方**

取引上の地位がスタートアップに優越している連携事業者が、正当な理由がないのに、取引の相手方であるスタートアップに対し、知的財産権のライセンスの無償提供等を要請する場合であって、当該スタートアップが、今後の取引に与える影響等を懸念してそれを受け入れざるを得ない場合には、優越的地位の濫用として問題となるおそれがある。

b **特許出願の制限**

(a) **実態**

スタートアップが、連携事業者から、スタートアップが開発して連携事業者にライセンスした技術の特許出願の制限を要請された事例がみられた。

(b) **考え方**

取引上の地位がスタートアップに優越している連携事業者が、取引の相手方であるスタートアップに対し、一方的に、当該スタートアップが開発した技術の特許出願の制限を要請する場合であって、当該スタートアップが今後の取引に与える影響等を懸念してそれを受け入れざるを得ない場合には、優越的地位

の濫用として問題となるおそれがある。

**c 販売先の制限**

**(a) 実態**

スタートアップが、連携事業者により、他の事業者等への商品・役務の販売を制限された事例がみられた。

**(b) 考え方**

市場における有力な事業者である連携事業者が、取引の相手方であるスタートアップに対し、例えば、合理的な範囲を超えて、他の事業者への販売を禁止したり、スタートアップ自らによる販売を制限したりすることは、それによって市場閉鎖効果が生じるおそれがある場合には、排他条件付取引又は拘束条件付取引として問題となるおそれがある。

**(d) その他（契約全体に係るもの等）**

**a 顧客情報の提供**

**(a) 実態**

スタートアップの顧客情報は営業秘密であるがNDAの対象とはならないことが多いところ、スタートアップが、連携事業者から、顧客情報の提供を要請された事例がみられた。

**(b) 考え方**

取引上の地位がスタートアップに優越している連携事業者が、正当な理由がないのに、取引の相手方であるスタートアップに対し、顧客情報の無償提供等を要請する場合であって、当該スタートアップが今後の取引に与える影響等を懸念してそれを受け入れざるを得ない場合には、優越的地位の濫用として問題となるおそれがある。

**b 報酬の減額・支払遅延**

**(a) 実態**

スタートアップが、連携事業者から、報酬を減額された事例や、報酬の支払いを遅延された事例がみられた。

**(b) 考え方**

取引上の地位がスタートアップに優越している連携事業者が、①商品・役務を購入した後において、正当な理由がないのに、契約で定めた対価を減額する場合、又は、②正当な理由がないのに、契約で定めた支払期日までに対価を支払わない場合であって、取引の相手方であるスタートアップが、今後の取引に与える影響等を懸念してそれを受け入れざるを得ない場合には、優越的地位の濫用として問題となるおそれがある。

**c 損害賠償責任の一方的負担**

**(a) 実態**

スタートアップが、連携事業者から、事業連携の成果に基づく商品・役務の損害賠償責任をスタートアップのみが負担する契約の締結を要請された事例がみられた。

(b) 考え方

取引上の地位がスタートアップに優越している連携事業者が、正当な理由がないのに、取引の相手方であるスタートアップに対し、事業連携の成果に基づく商品・役務の損害賠償責任の一方的な負担を要請する場合であって、当該スタートアップが今後の取引に与える影響等を懸念してそれを受け入れざるを得ない場合には、優越的地位の濫用として問題となるおそれがある。

d 取引先の制限

(a) 実態

スタートアップが、連携事業者により、他の事業者との取引を制限された事例がみられた。

(b) 考え方

市場における有力な事業者である連携事業者が、取引の相手方であるスタートアップに対し、例えば、合理的な範囲を超えて、他の事業者への商品・役務の販売を禁止することは、それによって市場閉鎖効果が生じるおそれがある場合には、排他条件付取引又は拘束条件付取引として問題となるおそれがある。

e 最恵待遇条件

(a) 実態

スタートアップが、連携事業者により、最恵待遇条件（連携事業者の取引条件を他の取引先の取引条件と同等以上に有利にする条件）を設定された事例がみられた。

(b) 考え方

市場における有力な事業者である連携事業者が、取引の相手方であるスタートアップに対し、最恵待遇条件を設定することは、それによって、例えば、連携事業者の競争者がより有利な条件でスタートアップと取引することが困難となり、当該競争者の取引へのインセンティブが減少し、連携事業者と当該競争者との競争が阻害され、市場閉鎖効果が生じるおそれがある場合には、拘束条件付取引として問題となるおそれがある。

イ スタートアップと出資者との取引・契約

(7) 営業秘密の開示

a 実態

スタートアップが、出資者から、NDAを締結しないまま営業秘密の開示を要請された事例がみられた。

b 考え方

取引上の地位がスタートアップに優越している出資者が、正当な理由がないのに、取引の相手方であるスタートアップに対し、NDAを締結しないまま営業秘密の無償開示等を要請する場合であって、当該スタートアップが今後の取引に与える影響等を懸念してそれを受け入れざるを得ない場合には、優越的地位の濫用として問題となるおそれがある。

(イ) NDA違反

a 実態

出資者が、NDAに違反して事業上のアイデア等の営業秘密を自らの他の出資先に漏洩し、当該他の出資先が、スタートアップの商品・役務と競合する商品・役務を販売するようになった事例がみられた。

b 考え方

出資者が、NDAに違反してスタートアップの営業秘密を自らの他の出資先に漏洩し、当該他の出資先をしてスタートアップの取引先に対し、スタートアップの商品・役務と競合する商品・役務を販売させることは、それによってスタートアップとその取引先との取引が妨害される場合には、競争者に対する取引妨害として問題となるおそれがある。

(ウ) 無償作業

a 実態

スタートアップが、出資者から、契約において定められていない無償作業を要請された事例がみられた。

b 考え方

取引上の地位がスタートアップに優越している出資者が、正当な理由がないのに、取引の相手方であるスタートアップに対し、契約において定められていない無償作業等を要請する場合であって、当該スタートアップが、今後の取引に与える影響等を懸念してそれを受け入れざるを得ない場合には、優越的地位の濫用として問題となるおそれがある。

(イ) 出資者が第三者に委託した業務の費用負担

a 実態

スタートアップが、出資者から、出資者が第三者に委託して実施したデュー・デリジェンス（出資者等の側において、出資の対象会社のリスク評価及び価値評価のための調査と検証を行うこと）に係る費用の全ての負担を要請された事例がみられた。

b 考え方

取引上の地位がスタートアップに優越している出資者が、取引の相手方であるスタートアップに対し、一方的に、出資者が第三者に委託して実施した業務に係る費用の全ての負担を要請する場合であって、当該スタートアップが今後の取引に与える影響等を懸念してそれを受け入れざるを得ない場合には、優越的地位の濫用として問題となるおそれがある。

(ウ) 不要な商品・役務の購入

a 実態

スタートアップが、出資者から、他の出資先を含む出資者が指定する事業者からの不要な商品・役務の購入を要請された事例がみられた。

b 考え方

取引上の地位がスタートアップに優越している出資者が、取引の相手方である

スタートアップに対し、当該取引に係る商品・役務以外の商品・役務の購入を要請する場合であって、当該スタートアップが、それが事業遂行上必要としない商品・役務であり、又はその購入を希望していないときであったとしても、今後の取引に与える影響等を懸念して当該要請を受け入れざるを得ない場合には、優越的地位の濫用として問題となるおそれがある。

#### (カ) 株式の買取請求権

##### a 実態

次の事例がみられた。

- ① スタートアップが、出資者から、知的財産権の無償譲渡等を要請され、その要請に応じない場合には買取請求権を行使すると示唆された事例
- ② スタートアップの事業資金が枯渇しつつある状況において、スタートアップが、出資者から、出資額よりも著しく高額な価額での買取請求が可能な買取請求権の設定を要請された事例
- ③ 買取請求権の行使条件が満たされていなかったにもかかわらず、スタートアップが、出資者から、保有株式の一部について買取請求権を行使された事例
- ④ スタートアップが、出資者から、スタートアップの経営株主等の個人に対する買取請求が可能な買取請求権の設定を要請された事例

##### b 考え方

- (a) 買取請求権は、出資者がある行使の可能性をスタートアップに示唆するなどして交渉を優位に進めることを可能とする点で、出資者のスタートアップに対する取引上の地位を高める可能性がある（後記(b)参照）。また、買取請求権の設定や行使は、その内容・方法によっては、スタートアップにとって著しい不利益となる可能性がある（後記(c)及び(d)参照）。
- (b) 事例①について、取引上の地位がスタートアップに優越している出資者が、正当な理由がないのに、取引の相手方であるスタートアップに対し、知的財産権の無償譲渡等を要請する場合であって、当該スタートアップが今後の取引に与える影響や買取請求権の行使の可能性等を懸念してそれを受け入れざるを得ない場合には、優越的地位の濫用として問題となるおそれがある。
- (c) 事例②について、取引上の地位がスタートアップに優越している出資者が、取引の相手方であるスタートアップに対し、一方的に、出資額よりも著しく高額な価額での買取請求が可能な買取請求権の設定を要請する場合であって、当該スタートアップが今後の取引に与える影響等を懸念してそれを受け入れざるを得ない場合には、優越的地位の濫用として問題となるおそれがある。
- (d) 事例③について、取引上の地位がスタートアップに優越している出資者が、正当な理由がないのに、取引の相手方であるスタートアップに対し、保有株式の一部の買取りを請求する場合であって、当該スタートアップが今後の取引に与える影響等を懸念してそれを受け入れざるを得ない場合には、優越的地位の濫用として問題となるおそれがある。
- (e) 事例④について、スタートアップの起業意欲を向上させ、オープンイノベー

ションや雇用を促進していく観点からは、出資契約において買取請求権を定める場合であっても、その請求対象から経営株主等の個人を除いていくことが、競争政策上望ましいと考えられる。

(4) 研究開発活動の制限

a 実態

スタートアップが、出資者により、新たな商品等の研究開発活動を禁止された事例がみられた。

b 考え方

出資者がスタートアップの自由な研究開発活動を制限する行為は、拘束条件付取引として問題となるおそれが高い。

(5) 取引先の制限

a 実態

スタートアップが、出資者により、他の事業者との連携を禁止されその他の取引を制限された事例や、他の出資者からの出資を制限された事例がみられた。

b 考え方

市場における有力な事業者である出資者が、取引の相手方であるスタートアップに対し、例えば、合理的な範囲を超えて、他の事業者との取引を禁止することは、それによって市場閉鎖効果が生じるおそれがある場合には、排他条件付取引又は拘束条件付取引として問題となるおそれがある。

(6) 最恵待遇条件

a 実態

スタートアップが、出資者により、最恵待遇条件（出資者の取引条件を他の出資者の取引条件と同等以上に有利にする条件）を設定された事例がみられた。

b 考え方

市場における有力な事業者である出資者が、取引の相手方であるスタートアップに対し、最恵待遇条件を設定することは、それによって、例えば、出資者の競争者がより有利な条件でスタートアップと取引することが困難となり、当該競争者の取引へのインセンティブが減少し、出資者と当該競争者との競争が阻害され、市場閉鎖効果が生じるおそれがある場合には、拘束条件付取引として問題となるおそれがある。

ウ スタートアップと競合他社との関係

(7) スタートアップの販売に対する競合他社による行為

a 実態

次の①及び②の事例がみられた。

① 競合他社が、その販売先に対し、競争者であるスタートアップからの競合品の購入を制限した事例

② 競合他社が、スタートアップの販売先に対し、スタートアップの商品等に関する悪評を流すことにより、スタートアップとその販売先との取引を妨害した

事例

**b 考え方**

(a) 市場における有力な事業者である競合他社が、例えば、前記①のように、その販売先に対し、合理的な範囲を超えて、競合他社の競争者であるスタートアップからの購入を制限することは、それによって市場閉鎖効果が生じるおそれがある場合には、排他条件付取引又は拘束条件付取引として問題となるおそれがある。

(b) 競合他社が、例えば、前記②のように、スタートアップの販売先に対し、スタートアップの商品等に関する悪評を流すことにより、競合他社の競争者であるスタートアップとその販売先との取引を妨害することは、それが不公正な競争手段によるものである場合には、競争者に対する取引妨害として問題となるおそれがある。

**(4) スタートアップの購入（調達）に対する競合他社による行為**

**a 実態**

次の①及び②の事例がみられた。

① 競合他社が、仕入先のメーカーに対し、スタートアップへの販売価格を競合他社よりも高額とするようにさせ、販売先の見積り合わせによるコンペでスタートアップを失注させた事例

② 競合他社が、特定のスタートアップのみに対し、商品等の対価を他の販売先に比べて著しく高額に設定し、事実上取引を拒絶した事例

**b 考え方**

(a) 競合他社が、例えば、前記①のように、仕入先のメーカーに対し、スタートアップへの販売価格を競合他社よりも高額とするようにさせ、販売先の見積り合わせによるコンペでスタートアップを失注させ、その競争者であるスタートアップとその販売先との取引を妨害することは、それが不公正な競争手段によるものである場合には、競争者に対する取引妨害として問題となるおそれがある。

(b) 市場において有力な事業者である競合他社が、例えば、前記②のように、その競争者であるスタートアップに対し、商品等の対価を他の販売先に比べて著しく高額に設定し、事実上取引を拒絶することは、それが競争者であるスタートアップ等を市場から排除するなどの独占禁止法上不当な目的を達成するための手段として行われる場合には、差別対価又はその他の取引拒絶として問題となるおそれがある。

**(7) 公正取引委員会の対応**

**ア 問題行為の未然防止に向けた周知活動等**

公正取引委員会は、独占禁止法上問題となるおそれのある行為を未然に防止する観点から、本調査結果を公表するとともに、本報告書を広くかつ速やかに周知していく。

### イ 違反行為への厳正な対処

公正取引委員会は、今後とも、スタートアップと連携事業者又は出資者との取引・契約等を対象とした独占禁止法上の問題について情報収集に努めるとともに、独占禁止法違反行為に対しては厳正に対処していく。

## 3 コンビニエンスストア本部と加盟店との取引等に関する実態調査

### (1) 調査趣旨

昨今、24時間営業をはじめとして、これまでのコンビニエンスストア本部(以下「本部」という。)と加盟店との在り方を見直すような動きが生じている上、前回の調査(平成23年)からも一定の期間が経過していることから、取引の実態を把握すべく、我が国に所在する大手コンビニエンスストアチェーンの全ての加盟店(5万7524店)を対象とした初めての大規模な実態調査を行うこととしたものである。

### (2) 調査方法等

本部から提出を受けた加盟店リストに基づき、全国5万7524店にWebアンケートへの回答を依頼し1万2093店から回答を得た(回答率:店舗数ベース21.0%(1万2093店)、オーナー数ベース27.1%(8,423名オーナー・推計値))。また、本部8社、オーナー等8名、業界団体(一般社団法人日本フランチャイズチェーン協会)のほか、コンビニエンスストア以外のフランチャイズ本部等5社に対して、ヒアリング調査を実施した。

### (3) コンビニエンスストア市場の現状等

本調査においてコンビニエンスストア市場の現状について確認した結果は概要以下のとおりである。

ア コンビニエンスストアの市場規模(全店売上高)は、新規店舗の増加や客単価の上昇等により拡大(8兆176億円(平成22年)→11兆1608億円(令和元年))

イ コンビニエンスストアの店舗数は、前回調査時から約1.3倍に増加(4万3372店(平成22年)→5万5743店(平成30年))

ウ 人口減少下で店舗数が増えたことにより、1店舗当たりの人口は平成22年(2,953人)から平成29年(2,290人)までに663人減少(マイナス22.5%)

エ アルバイトの平均時給は5年前から107円上昇(819円(平成27年)→926円(令和2年))

オ 平成13年から今回の調査までに本部の数はほぼ半減(15本部→8本部)

カ 直近10年間でコンビニエンスストアの倒産・休廃業・解散数は約3.5倍に拡大(91件(平成22年)→316件(令和元年))

### (4) 加盟店・オーナーの概況

本調査においては、加盟店やオーナーの実態についても調査しているところ、主な調査結果は以下のとおりである。

## ア 加盟店の概況

- (ア) 調査対象の8チェーンの加盟者数の合計は3万1107人（平成30年度末時点）
- (イ) 加盟者のうち個人オーナーが58.6%，法人オーナーが41.4%（法人オーナーの89.3%が資本金1000万円以下）
- (ロ) 契約タイプ別では，本部が準備した店舗等を用いて運営する契約（以下「本部店舗型契約」という。）が82.8%，加盟店自身が店舗の土地・建物を準備する契約（以下「自前店舗型契約」という。）が17.2%
- (ハ) 加盟店店舗の約10%（5911店）は，10店以上経営する大規模な法人フランチャイジーにより経営
- (ニ) オーナーの平均年齢は53.2歳，平均加盟年数は14.2年
- (ホ) オーナーの60.8%は個人資産額（世帯・純資産ベース）が「500万円未満」又は「債務超過状態」（契約タイプ別では，自前店舗型契約のオーナーの53.3%が個人資産額1000万円以上である一方，本部店舗型のオーナーの65.4%が「債務超過状態」又は「500万円未満」）

## イ 勤務実態

- (ア) 1週間当たりの平均店頭業務日数は6.3日
- (イ) 年間の平均休暇日数は21.3日（月1.8日）（個人法人別では，個人オーナーは17.9日（月1.5日），法人オーナーは27.3日（月2.3日））
- (ロ) 1週間当たりの平均店頭業務時間は44.4時間（個人法人別では，個人オーナーは46.8時間，法人オーナーは40.2時間）
- (ハ) 現在の業務時間に関するオーナーの認識について，「どちらかといえば辛い」，「非常に辛い」との回答の合計は62.7%

## ウ オーナーの現状認識

- (ア) 現在の経営状況に関して，「あまり順調ではない」，「全く順調ではない」との回答の合計は44.7%（「非常に順調である」，「順調である」の合計は28.2%）
- (イ) 本部に対する満足度については，「あまり満足していない」，「全く満足していない」との回答の合計は44.4%（「大変満足している」，「おおむね満足している」の合計は32.7%）

## (5) 本部による加盟店募集時の説明状況

### ア 調査結果

フランチャイズ・システムに関する独占禁止法上の考え方について（平成14年4月24日公正取引委員会。以下「フランチャイズ・ガイドライン」という。）2(3)に記載のとおり，本部が，加盟者の募集に当たり，重要な事項について十分な開示を行わず，又は虚偽若しくは誇大な開示を行い，これらにより，実際のフランチャイズ・システムの内容よりも著しく優良又は有利であると誤認させ，競争者の顧客を自己と取引するように不当に誘引する場合には，不公正な取引方法の一般指定第8項（ぎまん

的顧客誘引)に該当する。

今回の調査では、加盟店募集時の主な事項ごとに本部の説明状況についてアンケートを行ったところ、「加盟前に受けた説明よりも実際の状況の方が悪かった」との回答が3割を超えたものがあったほか、そもそも「説明を受けていない」という回答もみられた。

特に、「予想売上げ又は予想収益の額に関する説明（モデル収益や収益シミュレーション等を含む）」については、41.1%のオーナーが、「加盟前に受けた説明よりも実際の状況の方が悪かった」を選択した。加盟前に本部から受けた説明と実際の状況との間に差異が生じた原因（複数回答可）を尋ねたところ、「来店客数が過大に見積もられていたため」が63.3%、「人件費が過少に見積もられていたため」が47.0%、「廃棄ロス、棚卸ロス等が過少に見積もられていたため」が43.8%となっており、本部の説明内容と加盟店の認識との間には大きなギャップがみられた。

また、オーナーからは、「『日販50万円は余裕です』との説明に何の根拠も示されていなかった」、「社会保険関連費用など加盟後にオーナーが負担する経費について全く説明が無かった」、「道路開通予定が虚偽の内容だった」などといった報告も寄せられた。

#### イ 独占禁止法上・競争政策上の評価

フランチャイズ・ガイドライン2(2)イに記載のとおり、加盟者募集に際して、予想売上げ又は予想収益の額を提示する場合には、類似した環境にある既存店舗の実績等根拠ある事実、合理的な算定方法等に基づくことが必要であり、また、本部は、加盟希望者に、これらの根拠となる事実、算定方法等を示す必要がある。

「予想売上げ又は予想収益の額に関する説明（モデル収益や収益シミュレーション等を含む）」については、本部からの聞き取りによれば、厳密な意味での「予想売上げ」や「予想収益」を提示することは難しいため、実際の説明においては「参考」として収益シミュレーションや平均値等を用いた損益モデルなどを提示しているとのことであった。

他方で、当該説明事項に関しては、前記アのように本部の説明内容と加盟店の認識との間には大きなギャップがみられることから、加盟者募集に際して、「来店客数が減少傾向にあること」、「人件費が高騰してきていること」といったリスク情報や加盟後にオーナーが負担することとなる経費等の情報を示すなど、加盟希望者が適切な判断を行えるよう丁寧な説明を行うことが望まれる。とりわけ、事業経営経験の無い加盟希望者等の場合、「参考」としての説明であっても「予想売上げ」や「予想収益」又はそれと同等のものと受け止める可能性もあることから、加盟者募集時の説明に当たっては特に丁寧な説明が必要になる点に留意する必要がある。

なお、フランチャイズ・ガイドライン2(1)に記載のとおり、加盟希望者側でも当該フランチャイズ・システムの事業内容について自主的に十分検討を行う必要がある。

#### (6) 加盟後の本部と加盟者との取引状況

今回の調査では、優越的地位の濫用規制の観点から、加盟後の本部と加盟店との取引状況についてアンケートを行ったが、取引状況の前提として、本部に対して自分の意見を言えるかについて尋ねたところ、25.8%のオーナーが「どちらかといえば意見を言いにくい関係である」又は「意見を言いにくい関係である（本部の意向に従わざるを得ない）」と回答している。また、これらを選択したオーナーに、本部に対して自分の意見を言えない理由を尋ねたところ、「自分の意見を言っても、本部の指示に従うまで何度も説得されるから」との回答が61.1%、次いで「本部の意向に逆らうと契約更新等で不利益が生じるのではないかと思ったから」が56.9%となった。

## ア 仕入数量の強制

### (7) 調査結果

アンケートの「本部から強く推奨され、意に反して仕入れている商品の有無」の質問に対して、51.1%のオーナーが経験が「ある」と回答している。また、「店舗で取り扱うこと自体は賛成しているものの、本部から必要と考える数量の範囲を超えて仕入れるよう求められ、それに応じざるを得なくなった経験の有無」についても、47.5%のオーナーが「経験がある」と回答している。さらに、本部の「指導員に無断で発注された経験（本部の指導員に勝手に発注された経験のことをいい、オーナーが仕入発注を本部指導員等に任せていたようなケースは含まれない。）の有無」についても、仮発注状態（本部の指導員がオーナーの知らないうちに本発注の直前まで発注手続を進めることをいう。）の例を含めるとオーナーの44.6%が「経験がある」と回答している。

なお、本部の指導員に無断で発注されたことに対して抗議した経験があるオーナーにその際の本部の対応を尋ねたところ、72.8%のオーナーが「特に何の反応もなかった」又は「会社としてではなく、指導員本人から個人的な謝罪があった」と回答している。

また、オーナーからは、「不本意な仕入れを強制され、応じなければ契約更新できないと言われた」、「解約すると言われたので、過剰な商品の発注をせざるを得なかった」などの報告が多数寄せられた。

### (4) 独占禁止法上・競争政策上の評価

フランチャイズ・ガイドライン3(1)ア（仕入数量の強制）のとおり、「本部が加盟者に対して、加盟者の販売する商品又は使用する原材料について、返品が認められないにもかかわらず、実際の販売に必要な範囲を超えて、本部が仕入数量を指示し、当該数量を仕入れることを余儀なくさせること」は優越的地位の濫用として問題となり得る。

## イ 見切り販売の制限

### (7) 調査結果

見切り販売の制限については、平成21年に排除措置命令が出されており、今回の調査ではその後の状況を確認した。今回の調査では過去の事件で問題となったデイ

リー商品の状況を確認したところ、30.0%のオーナーが見切り販売を「行っている」又は「たまに行うことがある」と回答し、88.0%のオーナーが直近3年間に見切り販売を制限された経験が「ない」と回答した。

一方、70.0%のオーナーが見切り販売を「行っていない」と回答している中で、オーナーからは、指導員から『見切り販売をしたら契約を更新しない・契約を解除する』と言われた、「見切り販売は可能だが、かなり時間の掛かる方法のためほとんどの店舗で行えない状態」といった報告も寄せられた。

(イ) 独占禁止法上・競争政策上の評価

フランチャイズ・ガイドライン3(1)ア（見切り販売の制限）に掲げられているとおり、本部が加盟者に対して、正当な理由がないのに、品質が急速に低下する商品等を見切り販売を制限し、売れ残りとして廃棄することを余儀なくさせることは優越的地位の濫用に該当し得るものである。

最近では時短営業に切り替える店舗も出てきているところ、そのような店舗においては、従来に増して見切り販売を行うニーズが高まると考えられることから、本部においては、このような問題が生じないよう特に留意する必要がある。

また、前記(7)のとおり、見切り販売に関しては、「見切り販売は可能だが、かなり時間の掛かる方法のためほとんどの店舗が行えない状態」といったシステム上・手続上の問題点を指摘する報告が複数寄せられており、同様の意見は過去の実態調査においても寄せられている。システム上の問題（手続の煩雑さといった問題を含む。）が事実上を見切り販売の制限につながっているおそれがあることから、本部においては、システム等の改善を図り、柔軟な売価変更を行いたいというオーナーの事業活動を制限することにならないようにしていく必要がある。

ウ いわゆる「コンビニ会計」の問題（仕入数量の強制、見切り販売の制限との関連から）

コンビニエンスストアチェーンで採用されているロイヤルティ算定式の中には、「実際に売れた商品の仕入原価を売上原価として計算した売上総利益×一定率」というものがある（いわゆる「コンビニ会計」）。

いわゆる「コンビニ会計」を含めたロイヤルティの算定式自体は、本部が自ら開発・発展させてきたブランドのライセンス料や支援等の対価を幾らにするかという価格設定の問題であり、加盟希望者に内容を十分に説明した上で、加盟者が納得して契約に至っているのであれば、金額の多い・少ない、契約の有利・不利があっても直ちに独占禁止法上の問題となるわけではない。

しかしながら、いわゆる「コンビニ会計」の「実際に売れた商品の仕入原価を売上原価として計算した売上総利益×一定率」という算定式は、本部による仕入数量の強制や見切り販売の制限といった独占禁止法違反行為が行われている場合には、加盟者は廃棄ロスをコントロールできないのに、その負担を一方的に負わされてしまうおそれがある（注：本部によっては廃棄ロスの一部を負担している場合がある。）。

いわゆる「コンビニ会計」は、このような性格を内包する算定式であることから、

これを採用するチェーンにおいては、廃棄ロスの増加につながる仕入数量の強制や見切り販売の制限といった独占禁止法上の問題が生じないように特に留意する必要がある。

## (7) 最近の諸論点

### ア 年中無休・24時間営業

#### (7) 調査結果

今回の調査では、加盟店の現状に社会的な注目が集まる発端となった年中無休・24時間営業の実態について調査を行ったが、オーナーが時短営業を望む背景として、深夜帯における採算性の悪さ、人手不足及びオーナーの疲労等があり、今回のアンケートでも77.1%の店舗が深夜帯は赤字であると回答し、93.5%の店舗が人手不足を感じており、62.7%のオーナーが現在の業務時間について「どちらかといえば辛い」又は「非常に辛い」と回答するなど、オーナーの置かれている厳しい状況が明らかとなった。

この点について、本部の配布している加盟店募集用のパンフレット等では、深夜帯の採算性の悪さや深刻な人手不足の実態等について積極的に開示している例はみられず、特段触れていないか、従業員を育成すればオーナーは休暇を取ることができるなどと記載しているものもあった。

他方で、人員派遣などのオーナー支援制度については「緊急時に使えない」などオーナーからの評価は低い状況にある。また、加盟店募集時の説明状況に関するアンケートでは、営業時間・臨時休業等に関して「説明を受けていない」との回答が30.9%となっており、「加盟前に受けた説明よりも実際の状況の方が悪かった」との回答も14.4%あり、「24時間営業をやめることができると最初に説明があったが、2年後申込みしようとしたらそれは絶対にできないと拒否された」などといった報告も寄せられた。

このような状況に対し、本部では、令和元年から時短営業を容認する姿勢を対外的に示すようになっており、実際にも、時短営業の店舗が徐々に増加していることが確認された。また、オーナーに令和2年1月時点における今後の意向について尋ねた質問では「引き続き24時間営業を続けたい」と回答したのは33.2%にとどまり、66.8%は「人出不足等により一時的に時短営業に切り替えたい」、「一度実験してみたい」又は「時短営業に完全に切り替えたい」と回答している。

しかしながら、本部が時短営業を容認する姿勢を示しているにもかかわらず、本部に24時間営業をやめたい旨を伝えているオーナーの8.7%が、時短営業について「(本部が)交渉に応じていない(交渉自体を拒絶している)」と回答している(令和2年1月時点)。

#### (イ) 独占禁止法上・競争政策上の評価

年中無休・24時間営業を行うことに顧客のニーズがある場合もあり、これを条件としてフランチャイズ契約を締結すること自体は、第三者に対するチェーンの統一したイメージを確保する等の目的で行われ、加盟者募集の段階で十分な説明がなさ

れている場合には、直ちに独占禁止法上の問題となるものではない。

**a ぎまんの顧客誘引の観点から**

しかしながら、今回の調査によれば、年中無休・24時間営業を基本としている本部においても加盟店募集用のパンフレット等で深夜帯の採算性の悪さや深刻な人手不足といった重要事項について積極的に開示している例がみられなかったほか、「オーナーに対する支援制度の説明を受け、これなら24時間営業できると考えて契約したが、実際にはあまり機能していなかった」、「24時間営業をやめられると説明を受けたのに実際にはやめられなかったりした」といった報告も寄せられた。

フランチャイズ・ガイドライン2(3)に記載のとおり、本部が、加盟者の募集に当たり、年中無休・24時間営業に関する重要な事項について、十分な開示を行わず、又は虚偽若しくは誇大な開示を行い、これらにより、実際のフランチャイズ・システムの内容よりも著しく優良又は有利であると誤認させ、競争者の顧客を自己と取引するように不当に誘引する場合には、不公正な取引方法の一般指定第8項（ぎまんの顧客誘引）に該当し得る。

したがって、人手不足の状況においては、本部は加盟店募集時の説明に当たって人手不足の実態等について十分かつ実態を踏まえた説明及び情報開示を行う必要がある。

**b 優越的地位の濫用の観点から**

前記(7)のとおり、今回のアンケートでは、令和2年1月時点において、本部に24時間営業をやめたい旨を伝えているオーナーの8.7%が「(本部が)交渉に応じていない(交渉自体を拒絶している)」と回答している。

今回調査したコンビニエンスストア大手8チェーンにおいては、本部と加盟店とで合意すれば時短営業への移行が認められているところ、そのような形になっているにもかかわらず、本部がその地位を利用して協議を一方向的に拒絶し、加盟者に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優越的地位の濫用に該当し得る。

本部においては、時短営業を容認することとした場合には、そのことについて社内に周知徹底するとともに、24時間営業を行う加盟者から時短営業に係る協議の要請があった際には、加盟者の立場に配慮した丁寧な対応を行う必要がある。新型コロナウイルス感染症拡大防止のための対応も含め、24時間営業を巡る事業環境が大きく変化している昨今において、このことは特に留意すべきものと考えられる。

**イ ドミナント出店**

**(7) 調査結果**

今回の調査では、コンビニエンスストアの増加に伴って指摘されることが多くなったドミナント出店（加盟者店舗の周辺地域への追加出店）の実態についても調査を行った。

コンビニエンスストアの店舗数は長年増加し続けており、アンケートにおいてオーナーから見た1次商圏内のコンビニエンスストア数を尋ねると、1店舗当たり平均で4.0店であった。また、これを反映して、67.2%のオーナーが、1次商圏内のコンビニエンスストアは「多いと感じる」又は「どちらかといえば多いと感じる」と回答している。

一方で、オーナーに対して1次商圏内で最も競合する他店舗の業態を確認すると、74.8%の店舗において同一チェーン以外の店舗と最も競合すると回答しており（他チェーンのコンビニエンスストアが50.9%、その他は食品スーパーやドラッグストアなど）、同一チェーンの店舗と最も競合するとの回答は22.2%にとどまった。また、同一チェーンの店舗と最も競合するとの回答があった店舗のうち、31.3%は同一チェーンの既存店がある地域に自分の店舗を後から出店したことで生じた競合であった。

ただし、実際に1次商圏内で同一チェーン競合が生じた場合の影響については、後から周辺地域に同一チェーン店舗の出店を受けたとするオーナーにその後の影響を尋ねたところ、1年後・3年後のいずれも日販が減少したとの回答が多くなっている。

この点に関し、本部による加盟者募集時の説明において、周辺地域における追加出店に関する説明状況について尋ねた質問では、オーナーの22.6%が「加盟前に受けた説明よりも実際の状況の方が悪かった」と回答しているほか、オーナーの19.6%が「説明を受けていない」と回答している。さらに、オーナーからは、「500m以内に出店しないと口頭で説明されたが、300mの場所に出店された」など、事前にテリトリー権的な内容の約束があったのに反故にされたといった報告も寄せられた。

また、加盟契約において周辺地域に追加出店を行う場合には既存店に何らかの「配慮」を行うとして加盟者の勧誘を行っているチェーンがあることを踏まえ、自店の1次商圏内に後から同一チェーンの店舗が追加出店してきたと回答した店舗に対して、その際、本部からどのような配慮を受けたかを尋ねたところ、62.3%の店舗において「本部からは何も提案されなかった」との回答であった。

#### (イ) 独占禁止法上・競争政策上の評価

一般論として、本部がどのような場所に新しい店舗を出店するかは原則として自由であり（テリトリー権が設定されている場合を除く。）、既に加盟者が出店している店舗の周辺に、新たに店舗を出店すること自体は、直ちに独占禁止法上の問題となるものではない。

##### a ぎまんの顧客誘引の観点から

しかしながら、本部が、加盟者募集時の説明において、フランチャイズ・ガイドライン2(2)ア⑧に記載されている内容、すなわち「加盟後、加盟者の店舗の周辺の地域に、同一又はそれに類似した業種を営む店舗を本部が自ら営業すること又は他の加盟者に営業させることができるか否かに関する契約上の条項の有無及びその内容並びにこのような営業が実施される計画の有無及びその内容」につい

て十分な開示を行わず、又は虚偽若しくは誇大な開示を行うことにより、実際のフランチャイズ・システムの内容よりも著しく優良又は有利であると誤認させ、競争者の顧客を自己と取引するように不当に誘引する場合には、不公正な取引方法の一般指定第8項（ぎまんの顧客誘引）に該当し得る。

また、加盟店募集時の説明において、周辺地域への追加出店について、実際には配慮するつもりがないのに「配慮する」と説明することにより、実際のフランチャイズ・システムの内容よりも著しく優良又は有利であると誤認させ、競争者の顧客を自己と取引するように不当に誘引する場合にも、不公正な取引方法の一般指定第8項（ぎまんの顧客誘引）に該当し得る。

**b 優越的地位の濫用の観点から**

加盟契約において加盟者にテリトリー権が設定されているにもかかわらず、本部がその地位を利用してこれを反故にし、テリトリー圏内に同一又はそれに類似した業種を営む店舗を本部が自ら営業し又は他の加盟者に営業させることにより、加盟者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には優越的地位の濫用に該当し得る。

また、加盟契約において周辺地域への出店時には本部が「配慮する」と定めた上で、加盟前の説明において、何らかの支援を行うことや一定の圏内には出店しないと約束しているにもかかわらず、本部がその地位を利用してこれを反故にし、一切の支援等を行わなかったり、一方的な出店を行ったりすることにより、加盟者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にも優越的地位の濫用に該当し得る。

なお、自店の1次商圏内に後から同一チェーンの店舗が追加出店してきたと回答した店舗に対して、その際、本部からどのような配慮を受けたかを尋ねたところ、何らかの「配慮」を行うとしているチェーンに属する店舗の62.3%は「本部からは何も提案されなかった」と回答していることから、本部と加盟者との間で「配慮」に関して認識に大きなギャップが生じているものとみられる。

このため、加盟前にフランチャイズ・ガイドライン2(2)ア⑧記載の内容が的確に開示されることに加え、加盟契約において周辺地域への出店時に「配慮する」旨を定める場合には、その具体的内容についてあらかじめ加盟希望者に開示することが重要である。

**(8) 総括**

今回の調査は、平成13年及び平成23年に続いての実態調査であったが、本部による加盟者募集時の説明及び加盟後の本部と加盟者との取引の両方において、オーナーから懸念を示す回答がなされており、本部と加盟店との取引においては、今なお多くの取り組むべき課題が存在することが明らかとなった。

コンビニエンスストアのフランチャイズ・システムは、本来、本部にとっては、他人の資本・人材を活用して迅速な事業展開を可能とするものであり、加盟者にとっては、本部の提供するノウハウ等を活用して独立・開業が可能となるという双方のメリットの

実現を目指したビジネスモデルである。他方、一度加盟すれば、本部の包括的な指導等を内容とするシステムに長期的に組み込まれるとともに、解約金等の存在から容易に離脱することができないという側面等も有しており、このような取引関係の下では、オーナーは本部からの不当な要求を断りにくい環境にあるといえる。

このようなビジネスモデルを健全に運営していくためには、加盟希望者の適正な判断に資するよう十分な情報開示が行われること、また、加盟後においても加盟者に一方的に不利益を与えないようにすることが必要である。

コンビニエンスストアを営む本部においては、報告書の内容を十分に理解するとともに、加盟者の声に真摯に耳を傾け、独占禁止法上の問題が生じないようにする必要がある。

なお、特にコンビニエンスストアのオーナーには個人が多く、加盟前に事業経営の経験がない者や小売業の経験を有していない者も多いという実態を踏まえ、加盟者募集時の説明に際しては、特に丁寧な説明が求められる点にも留意すべきである。

#### (9) 公正取引委員会の対応

今回の調査の結果を踏まえ、本部に対しては、本部ごとのアンケート結果を伝えるとともに、本報告書に基づき、直ちに自主的に点検及び改善を行い、点検結果と改善内容を公正取引委員会に報告することを要請した。また、多くのフランチャイズ本部が加盟する一般社団法人日本フランチャイズチェーン協会に対して、会員各社に本報告書の内容を周知するよう要請した。このほか、独占禁止法上の考え方の明確化と問題行為の未然防止を図る観点から、フランチャイズ・ガイドラインの改正を行った（前記第2の5）。

今後とも本部と加盟店との取引を対象とした独占禁止法上の問題について情報収集に努めるとともに、違反行為に対しては厳正に対処する。

### 4 デジタル・プラットフォーム事業者の取引慣行等に関する実態調査（デジタル広告分野）

#### (1) 調査趣旨等

消費者から提供される個人情報等の様々なデータを集積・利用したデジタル広告事業は、デジタル・プラットフォーム事業者の収益源として大きな存在となっている。また、デジタル・プラットフォーム事業者は、デジタル広告について、掲載メディア（媒体社）と広告出稿者（広告主・広告代理店）を結びつけるプラットフォームとして重要な役割を担っている。一方で、従来から広告事業により収益を得ていた媒体社にとっては、収益構造の変化を余儀なくされており、デジタル広告に関するデジタル・プラットフォーム事業者の事業の在り方がメディアの事業に大きな影響を及ぼすようになっている。

こうした状況を踏まえ、デジタル広告分野におけるデジタル・プラットフォーム事業者を取り巻く取引実態や競争の状況を明らかにし、指摘される問題及びそれに対する独占禁止法上又は競争政策上の考え方を示すことで、当該分野における独占禁止法違反行為の未然防止や関係者による公正かつ自由な競争環境の確保に向けた取組を促進するた

め、公正取引委員会はデジタル広告の取引実態に関する調査を実施し、令和3年2月17日に報告書を公表した。

#### ア 調査対象

デジタル広告の掲載メディア（媒体社）、広告出稿者（広告主・広告代理店）及び広告仲介事業者等がデジタル・プラットフォーム事業者と行う取引について調査を実施した。

#### イ 調査方法

##### ⑦ 事業者及び消費者向けアンケート調査

令和2年2月から同年3月までにかけて、デジタル広告分野のデジタル・プラットフォーム事業者と直接・間接に取引関係がある事業者を、①広告主・広告代理店、②広告仲介事業者及び③媒体社の三つのカテゴリーに分け、それぞれに対して、デジタル・プラットフォーム事業者との取引等に関するアンケート調査を行った。

また、検索連動型広告とSNS等における広告について、消費者の無料サービスや表示される広告に対する受け止め、ユーザーデータの利活用の理解の程度等を、調査会社の消費者モニターに対するアンケートの形で調査した。

##### ⑧ 聴取調査

89名（広告主、広告代理店、広告仲介事業者、媒体社等の事業者及び事業者団体78名、デジタル・プラットフォーム事業者5社、有識者6名）に対して実施した。

##### ⑨ 情報提供窓口を通じた調査

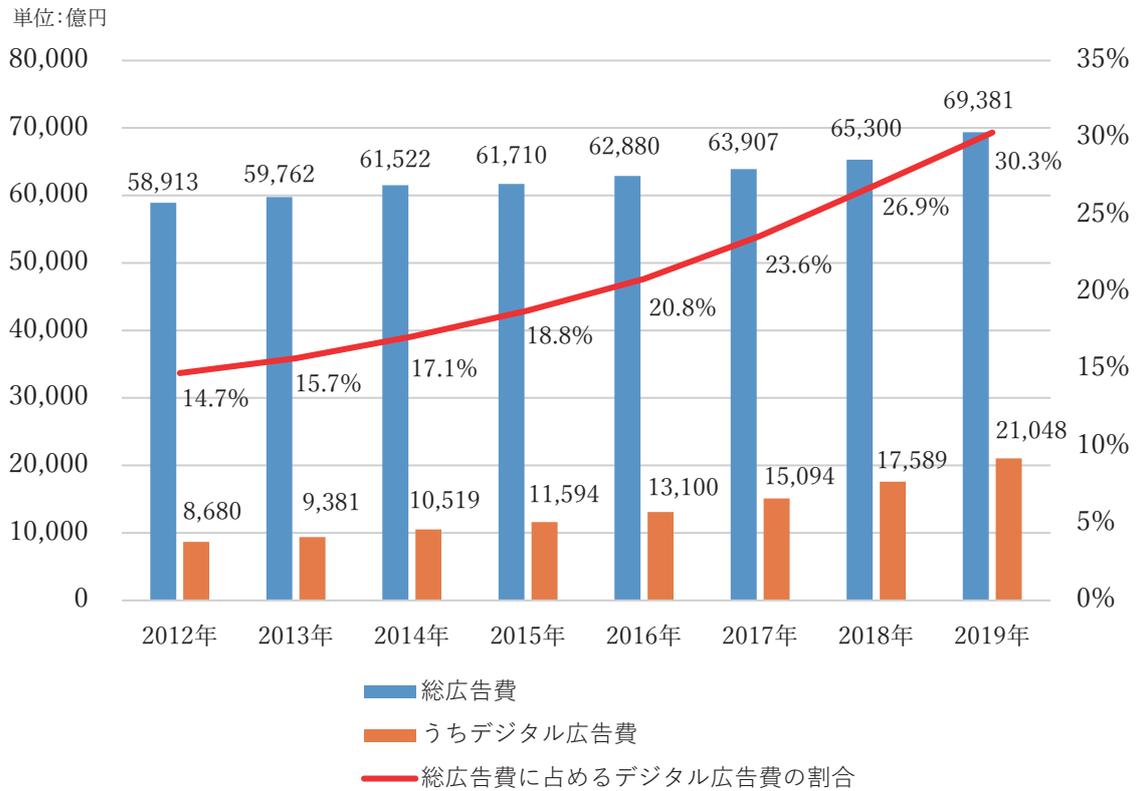
公正取引委員会のウェブサイト上において、21件の情報提供を受けた（令和3年2月1日時点）。

#### (2) デジタル広告市場の概要

##### ア 総広告費に占めるデジタル広告費

我が国における広告費は、年々上昇傾向にある。令和元年の我が国の総広告費は約7兆円にも上り、これは同年の名目国内総生産（GDP）の約1.3パーセントに匹敵する。また、このうちデジタル（インターネット）広告については、増加傾向が見られるだけでなく、総広告費に占めるデジタル広告費の割合も増加している傾向が見られ、同年のデジタル広告費は約2兆円となっている。

第2図 我が国における総広告費とデジタル広告費の推移

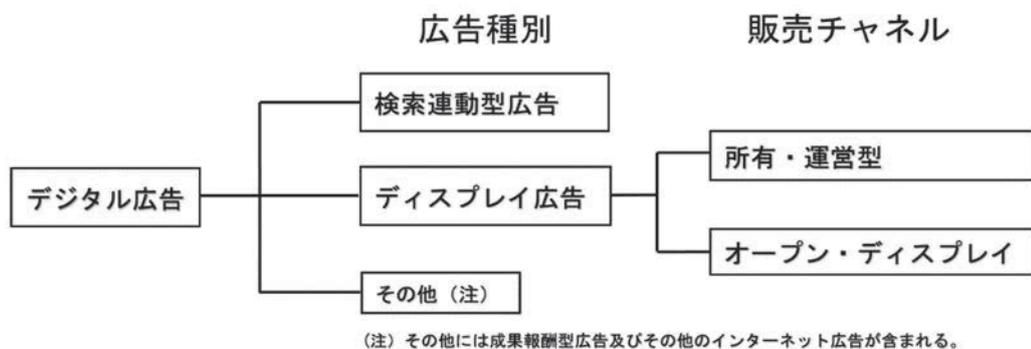


出典：(株)電通「日本の広告費」ナレッジ&データ([https://www.dentsu.co.jp/knowledge/ad\\_cost/](https://www.dentsu.co.jp/knowledge/ad_cost/))を基に  
公正取引委員会作成

### イ デジタル広告の種類及びデジタル広告費の内訳

デジタル広告は、その広告種別の違いから検索連動型広告とディスプレイ広告に大別される。さらに、ディスプレイ広告は販売チャネルの違いから、所有・運営型とオープン・ディスプレイに分類される。

第3図 デジタル広告の広告種別及び販売チャネルによる分類



検索連動型広告とは、Google 検索や Yahoo! 検索等の検索サイトでキーワードを入力

して検索を行った際に検索結果と共に（通常は検索結果の一覧の上部及び下部に）表示される広告のうち、検索クエリ（検索サービスを利用する際、検索するために入力する文字列）に連動して配信されるものである。

ディスプレイ広告とは、ユーザーがSNS等やニュースサイト、ブログといったウェブサイトを開覧した際に、ウェブサイトやアプリのコンテンツの周囲等に表示される静止画や動画の広告をいう。ディスプレイ広告の取引については、販売チャネルの違いから所有・運営型とオープン・ディスプレイに大別される。所有・運営型では、例えば、YouTube, Yahoo!Japan, Facebook, Instagram, LINE, Twitter のようなウェブサイト等やSNS等媒体を所有・運営するデジタル・プラットフォーム事業者が、広告主（広告代理店）からの依頼を受け、直接自社の媒体に対して、広告を掲載する。一方、オープン・ディスプレイでは、広告主（広告代理店）と媒体社の間にデマンドサイドプラットフォーム（DSP）（後記ウ④b④参照）やサプライサイドプラットフォーム（SSP）（後記ウ④b④参照）といった様々なアドテクノロジーを用いたサービス（以下「アドテクサービス」という。）を提供するデジタル・プラットフォーム事業者や広告仲介事業者が介在して、媒体に広告が掲載されることが一般的である。

## ウ デジタル広告分野でデジタル・プラットフォーム事業者が提供する主なサービス

### ⑦ 検索連動型広告分野

検索連動型広告分野において、検索連動型広告サービス提供事業者は、広告主（広告代理店）向けに検索連動型広告を提供する。また、媒体社に対し、媒体社のウェブサイトの検索結果画面の広告枠を仲介し、媒体社の収益最大化を図るサービスを提供する。

#### a 検索連動型広告分野における広告主（広告代理店）向けサービス

検索連動型広告の取引については、入札により行われる。グーグル（注1）やヤフーといった検索連動型広告サービス提供事業者は、広告主（広告代理店）に対して入札に係るサービスを提供する。検索連動型広告分野における広告主（広告代理店）向けのサービスのグーグル及びヤフーの自社媒体による売上げのシェアについては、グーグルが70-80パーセント、ヤフーが20-30パーセントであった。検索連動型広告の市場規模については、広告媒体費ベースで、6683億円である。

（注1）本実態調査に係る記述において、事業者の名称を示す場合には、便宜上カタカナを用いている。

#### b 検索連動型広告分野における媒体社向けサービス

例えば goo や楽天 Infoseek といったニュースや検索等のサービスを提供するポータルサイトを運営する媒体社は、グーグルやヤフーといった検索連動型広告サービス提供事業者から検索エンジンの提供を受け、それと同時に当該検索エンジンからの検索の結果表示画面の広告枠を検索連動型広告サービス提供事業者に提供し、広告枠の販売収益の分配を受けている。検索連動型広告分野におけるグーグル及びヤフーの媒体社向けサービスの市場シェアについては、グーグルが70-80パーセント、ヤフーが20-30パーセントであった。

#### ㊦ ディスプレイ広告分野

##### a 所有・運営型におけるサービス

所有・運営型においては、Yahoo!Japan を所有・運営するヤフーや YouTube を所有・運営するグーグル、Facebook と Instagram を所有・運営するフェイスブック、LINE を所有・運営するラインや Twitter を所有・運営するツイッターといったデジタル・プラットフォーム事業者は、広告主（広告代理店）から依頼を受け、自社の所有及び運営する媒体に広告を掲載する。

ディスプレイ広告分野におけるデジタル・プラットフォーム事業者5社の所有・運営型広告収入の占める割合はフェイスブック、ヤフー及びグーグルがそれぞれ10-20パーセント、ツイッター及びラインが5-10パーセントであった。ディスプレイ広告の市場規模については、広告媒体費ベースで、8728億円である。

##### b オープン・ディスプレイにおけるサービス

オープン・ディスプレイについては、大きく分けると①アドネットワークを利用する場合と②DSP、SSP/アドエクスチェンジを利用する場合の二つがある。①の場合については、広告主が広告を出稿する際には、広告主側アドサーバー、アドネットワーク及び媒体社側アドサーバーといったサービスが利用された後、最終的に媒体に広告が掲載される。一方、②の場合については、広告主が広告を出稿する際には、広告主側アドサーバー、DSP、SSP/アドエクスチェンジ及び媒体社側アドサーバーといったサービスが利用された後、最終的に媒体に広告が掲載される。

なお、実際の取引については、前記の①又は②のいずれかの場合に分けられるとは限らず、例えば、②のDSP、SSP/アドエクスチェンジを利用する場合の取引に①のアドネットワークが介在することがあり得る。また、このほか、広告主（広告代理店）と媒体社が、直接広告配信の契約を行う取引（直接取引）も存在している。

こうしたオープン・ディスプレイにおいて、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中心にその概略を述べる。

###### (a) 媒体社側アドサーバー及び広告主側アドサーバー

媒体社側アドサーバー及び広告主側アドサーバーは、いずれも配信する広告の掲載面や配信する広告の選択等をコントロールする機能のことであり、デジタル・プラットフォーム事業者や広告仲介事業者がこのサービスを提供している。

媒体社側アドサーバー市場の市場シェア（配信インプレッション数ベース）は、グーグルが80-90パーセント、ツイッターが5-10パーセントであった。また、広告主側アドサーバー市場の市場シェア（売上高ベース）は、ツイッター及びグーグルが5-10パーセントであった。

###### (b) アドネットワーク

アドネットワークとは、アドネットワーク提供事業者が、ネットワークに加盟する媒体社を募った上で、複数の媒体社サイトを広告配信対象としてネット

ワークを組み、広告の受注を請け負う機能をいう。

アドネットワークについての市場シェア（売上高ベース）は、グーグルが50-60パーセント、フェイスブック及びヤフーが5-10パーセント、ラインが0-5パーセントであった。

(c) **デマンドサイドプラットフォーム（DSP）**

デマンドサイドプラットフォーム（DSP）とは、広告主（広告代理店）の広告出稿の最適化を行う機能をいう。

Google広告（Google Ads）（注2）を含むDSP市場の市場シェア（売上高ベース）は、グーグルが60-70パーセント、ヤフーが0-5パーセントであった。また、Google広告（Google Ads）を含まないDSP市場の市場シェア（売上高ベース）は、グーグルが5-10パーセント、ヤフーが0-5パーセントであった。

（注2）グーグルの広告主（広告代理店）向け広告購入サービス。広告の購入に際して、大手の広告主や広告代理店はターゲティング等の広告配信に関する詳細な条件を設定できるDSPを利用する一方、中小規模の広告主は、グーグルが提供するGoogle広告（Google Ads）を利用しているという実態があるとされる。そうした実態も踏まえ、本報告書においては、広告主（広告代理店）向けサービスの実態をより反映するため、DSPの市場シェアについて、中小規模の広告主向けに影響のある広告購入サービスとされるGoogle 広告（Google Ads）を含んだものと含んでいないものの両方のシェアを算出している。

(d) **サプライサイドプラットフォーム（SSP）／アドエクスチェンジ**

サプライサイドプラットフォーム（SSP）とは、媒体社が広告枠の販売の効率化や収益の最大化を図るための機能をいう。

アドエクスチェンジとは、広告枠の取引市場をいう。デジタル・プラットフォーム事業者等のアドエクスチェンジ提供事業者は、広告主又はDSPの需要と、媒体社、アドネットワーク又はSSPの供給をマッチングして取引を行う場を提供する。

SSP/アドエクスチェンジ市場の市場シェア（売上高ベース）は、グーグルが50-60パーセント、ヤフー及びツイッターが0-5パーセントであった。

また、SSP/アドエクスチェンジとアドネットワークを合計した、全ての媒体社向け仲介の市場シェア（売上高ベース）は、グーグルが50-60パーセント、フェイスブック及びヤフーが5-10パーセント、ライン及びツイッターが0-5パーセントであった。

(3) **デジタル・プラットフォーム事業者の取引上の地位**

**ア 市場における地位**

(7) **検索連動型広告**

検索連動型広告サービスを国内で提供している主な事業者はグーグルとヤフーに限られる。その中でも、検索連動型広告においてグーグルは70-80パーセントのシェアを占めており、独占的な地位にある。

(4) **ディスプレイ広告**

**a 所有・運営型**

所有・運営型に限ったシェアは不明であるものの、ディスプレイ広告全体を分

母としても、グーグル、フェイスブック及びヤフーは所有・運営型の媒体として、いずれも10-20パーセントのシェアを占めており、これら3社は少なくとも所有・運営型市場における有力な地位にある。

#### b オープン・ディスプレイ

デジタル広告の仲介サービスでは、間接ネットワーク効果が働くことで、市場における有力な地位にある事業者、さらには、独占・寡占的な地位を有する事業者が現れやすいと考えられる。

仮に各サービスの市場が成立すると、例えば、グーグルは媒体社側アドサーバーで80-90パーセントのシェアを占め、また、SSP/アドエクスチェンジで50-60パーセントのシェアを占めるなど、複数のサービスで既に独占・寡占的な地位にある。

#### c ディ스플레이広告全体

さらに、ディスプレイ広告を一つの市場と捉えたとしても、グーグルは、まず、所有・運営型の媒体として10-20パーセントを占める。また、オープン・ディスプレイにおいては様々な広告配信に係るサービスがあるが、広告主が通常利用するサービスであるDSPでみると、同社は60-70 (Google 広告 [Google Ads] を含んだ場合) パーセントのシェアを占める。したがって、所有・運営型とオープン・ディスプレイのディスプレイ広告における正確な比率が不明であるため、単純な合算はできないが、少なくともディスプレイ広告市場における有力な地位にはあると考えられる。

### イ 優越的地位

事業者向けアンケートでは、グーグルと取引する広告主において、同社のデジタル広告費に占めるグーグルへの支出額の割合が30パーセント以上と回答した割合は40パーセントを超えた。また、グーグルと取引する広告仲介事業者において、同社のデジタル広告売上額に占めるグーグルとの取引における売上額の割合が30パーセント以上と回答した割合は40パーセントを超えた。媒体社についても広告仲介事業者と同様の数値である。グーグルの検索連動型広告やディスプレイ広告市場における地位も踏まえると、同社はこれらの事業者との関係で優越的な地位にある可能性がある。

また、デジタル・プラットフォーム事業者は、サービスの利用者である消費者に対しても優越した地位にある場合がある。

### ウ 垂直統合

一部のデジタル・プラットフォーム事業者は海外において買収等を重ねた結果、これら各サービスのうち取引段階の異なる複数のサービスを同時に提供していることがある（以下「垂直統合」という）。例えば、グーグルは、媒体社側アドサーバーを提供していたダブルクリックを媒体社側アドサーバーの普及期であった2000年代に買収し、それが媒体社側アドサーバーでのシェアを伸ばす一因になったと考えられる。

さらに、デジタル・プラットフォーム事業者は垂直統合にとどまらず、異なる業種

にまたがる企業結合も行うことで、広範なエコシステムを構築している。

#### (4) デジタル広告分野における独占禁止法・競争政策上の考え方

##### ア デジタル広告とデジタル・プラットフォーム事業者

デジタル・プラットフォーム事業者は、検索サービス、SNS、動画・音楽配信、ニュース配信、メール、電子決済、オンラインモール、アプリストア等の様々なサービスを多くの消費者に提供しており、これらの様々なサービスを相互に連携・補完させることで、巨大なエコシステムを形成している。また、異なる多様なサービスを営むだけでなく、同種のサービス内においても、本報告書で取り上げてきたデジタル広告における仲介サービスのように、取引の多段階を押さえていることがある。

その中で、クッキー等の技術を用いるなどして、消費者の個人情報等の様々なデータを取得・集積・利用することが可能となっている。そのため、デジタル・プラットフォーム事業者は、消費者の関心に対応した内容の広告を様々な媒体で表示させることが可能であり、デジタル広告事業において競争上優位に立ち、同事業が収益源として大きな存在となっている。また、デジタル広告に関して、デジタル・プラットフォーム事業者は、掲載メディアと広告出稿者の両者を結びつける重要なプラットフォームとなっているだけでなく、従来から広告事業により収益を得ていたメディアの事業に大きな影響を及ぼすようにもなっている。

こうした状況下において、デジタル広告の取引において、デジタル・プラットフォーム事業者に関して独占禁止法・競争政策上問題となり得る行為がある。不透明性の問題等、必ずしもデジタル・プラットフォーム事業者だけの問題ではなく、他の広告仲介事業者や広告代理店等、デジタル広告業界全体での取組が求められる問題もあるが、デジタル広告市場において重要な地位を占めるデジタル・プラットフォーム事業者が、以下でまとめる独占禁止法・競争政策上の考え方の内容を踏まえた取組を実施することにより、デジタル広告市場が一層健全な市場として今後も発展するための中心的な役割を發揮することが望まれる。

##### イ 独占禁止法・競争政策上の考え方

###### ⑦ 取引先に不利益を与え得る行為

デジタル広告の分野において、デジタル・プラットフォーム事業者は広告主、広告仲介事業者、媒体社といった取引先事業者との関係で優越的な地位にある可能性がある。デジタル広告の取引において、取引上の地位が相手方に優越しているデジタル・プラットフォーム事業者が、契約内容を一方的に変更するなどによって、正常な商慣習に照らして相手方に不当に不利益を与える場合、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。

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、契約の変更等に際して、その影響に応じて、①相手方に変更等の内容を事前に通知して十分に説明する、②相手方が意見を述べる機会を提供するとともに、相手方からこれを受け入れられない合理的な理由が寄せられた場合にはそれをできる限り考慮する、③

変更等の通知から適用までの期間を十分に設ける、④内容の公平性に配慮することが望ましい。

#### ㊦ 競合事業者を排除し得る行為

##### a 優先リクエスト

媒体社の中には、優先リクエストと呼ばれる自社優遇（デジタル・プラットフォーム事業者が、自社の媒体社側アドサーバーからSSPに広告の配信をリクエストする際、広告仲介事業者のSSPよりも、自社のSSPに優先してリクエストを送ること）についての疑念を持つ者がいまだに少なからず存在する（注3）。仮に、デジタル・プラットフォーム事業者が、入札のシステムを恣意的に設計・運用することにより、競合する広告仲介事業者と媒体社等との間の取引を妨害し、当該広告仲介事業者を排除する場合は、独占禁止法上問題（競争者に対する取引妨害）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、自社優遇の懸念を招かないように、入札のシステムについて、媒体社に対する必要な情報の公開と十分な説明責任を果たす体制を国内に整備することが望ましい。

（注3）優先リクエストは基本的に媒体社側アドサーバー内で配信する広告を選択する際の決定方法の一つであるウォーターフォールを前提とした疑念であることから、ウォーターフォールが主流ではなくなった現時点ではそもそも前提が異なる。

##### b 第三者サービスの利用制限

デジタル・プラットフォーム事業者が、競合する事業者を排除するなど、独占禁止法上不当な目的を達成するための手段として、第三者のDSPや効果測定事業者に対し、自らの有力な媒体との接続を切断又は拒絶し、このため、当該事業者の事業活動が困難となるおそれが生じる場合は、独占禁止法上問題（単独の直接取引拒絶等）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、①第三者のDSPに対し、自らの媒体との接続を切断したり拒絶したりする場合には、その理由を明らかにする、②自らの媒体との接続を切断したり拒絶したりする場合には、第三者のDSPに対応するための期間を十分に設ける、また、効果測定については、③自らの媒体へ接続するための効果測定基準を明確に示し、④接続を拒絶する場合には、その理由を明らかにすることが望ましい。

##### c 特定の広告枠への配信制限

デジタル・プラットフォーム事業者が、特定の広告枠への配信を自らのアドテクサービスを経由した配信に限定することにより、自らと競合する第三者のDSPから媒体社への配信を妨害し、当該第三者のDSPを排除する場合は独占禁止法上問題（競争者に対する取引妨害）となるおそれがある。また、媒体社に対して、競合する第三者のSSPと取引しないことを条件として当該媒体社と取引し、第三者のSSPを排除する場合は、独占禁止法上問題（排他条件付取引・拘束条件付取引）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、多数の広告主（広告代理店）が掲載を希望する広告枠について、入札に参加するDSPや

S S Pが、自社か第三者なのかを問わず、公平に入札に参加できるようにし、入札が公平に行われているかについて入札参加者が検証できる仕組みを用意することが望ましい。

**(4) 取引先の事業活動を制限し得る行為**

デジタル・プラットフォーム事業者が、デジタル広告事業を行う際に自らの販売代理店となる広告仲介事業者に対して、①競合する他のデジタル・プラットフォーム事業者等との取引を制限する、②大手媒体社との取引を制限する、③自社サービスの利用割合を義務付ける、④競合する機能等の利用を制限することにより、競合する他のデジタル・プラットフォーム事業者や広告仲介事業者にとって、代替的な取引先を容易に確保することができなくなるなど、競合事業者が排除される又はその事業活動が制限される場合は、独占禁止法上問題（排他条件付取引、拘束条件付取引等）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、①自らの販売代理店となる広告仲介事業者に課す制限の内容は契約の書面で明確にするとともに、②契約内容を変更する際は、(i)相手方に契約の変更内容を事前に通知して十分に説明する、(ii)当該変更について、相手方が意見を述べる機会を提供するとともに、相手方からこれを受け入れられない合理的な理由が寄せられた場合にはそれをできる限り考慮する、(iii)契約内容を変更する場合、変更内容の通知から適用されるまでの期間を当該変更の内容に応じて十分に設けることが望ましい。

**(5) 公正性・透明性に欠けるおそれのある行為**

デジタル広告取引の中で公正性・透明性に欠けるおそれのある行為として、①広告の表示基準、②手数料の不透明さ、③広告単価等の不透明さ、④視認可能性についての基準、⑤アドフラウド対策、⑥サービス接続に必要なアカウントの審査基準を取り上げた。

各行為について共通して指摘されているのは、不十分な情報開示である。取引の相手方に取引情報、特に手数料等の企業秘密を開示する義務は本来ない。しかし、自らがプレイヤーにとどまらず、デジタル・プラットフォームという取引の場を提供している以上、取引の場の公正性・透明性を確保するために一定の情報を開示することが望まれる。

**(6) 複数の行為の組合せによる問題**

前記の行為のうち複数の行為が同時に実施されることにより、関連する市場における競争への影響がより大きくなることが考えられる。そのため、仮に個別の行為について独占禁止法上問題とまでは言い切れない場合であっても、それらの行為が同時に実施されることにより競争者が排除されたり、新規参入が阻害されたりする結果、独占禁止法上問題（不公正な取引方法）となる場合もあると考えられる。

さらに、個別の行為が不公正な取引方法となる場合であっても、複数の行為が同時に実施されることにより競争制限効果が高まり、私的独占として問題となることも考えられる。例えば、第三者サービスの利用制限と特定の広告枠への配信制限が同時に実施された場合、これらの行為により競合する広告仲介事業者を排除する効

果はより強いものとなると考えられる。さらに、これらの行為に加えて、取引先の事業活動を制限し得る行為として、販売代理店に対して、自社サービスの利用割合等の義務付けが行われた場合、関連市場における競争への影響は更に大きなものとなる場合があると考えられる。

#### (カ) 消費者との取引

デジタル・プラットフォーム事業者が個人情報を収集する場合、プライバシーポリシーの方式や内容次第では、利用目的の説明が曖昧又は他のサービスの利用に関する説明と明確に区別されていないこと等により、一般的な消費者が利用目的を理解することが困難な状況下で個人情報を収集している場合に該当する可能性がある。そのような個人情報の収集については、利用目的を消費者に知らせずに個人情報を取得すること（個人情報等の不当な取得）として、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。

デジタル・プラットフォーム事業者は、できる限り、（複数のサービスを提供している場合は）サービスごとに、取得している情報とその利用目的の対応関係を明確にすべきである。

また、ユーザーがオプトアウトした後もユーザーの情報を広告のために利用した場合、オプトアウト後どのような情報が広告のために利用されるかの説明の有無や説明状況によっては、利用目的の達成に必要な範囲を超えて、消費者の意に反して個人情報を利用する場合に該当する可能性がある。優越的地位にあるデジタル・プラットフォーム事業者がこのような個人情報を利用することについては、個人情報等の不当な利用として優越的地位の濫用となる行為に当たり得る。

デジタル・プラットフォーム事業者は、できる限り、ターゲティング広告からのオプトアウトができる機能をユーザーに提供することが望ましいと考えられる。また、オプトアウトした後も広告表示のために利用している情報がある場合には、その旨オプトアウト設定の場において明確に説明すべきである。

#### (キ) 媒体社との取引

多くの媒体社にとってデジタル広告取引の重要性は増している。デジタル広告取引の透明性を高め、公正な競争環境を確保するために、デジタル・プラットフォーム事業者は、媒体社に対して媒体社への支払額の算定過程等、必要な情報の公開と十分な説明責任を果たしていくことが望ましい。

また、デジタル広告を掲載する媒体社のウェブサイトへの流入のうち、検索サービスからの割合が相当程度を占めている現状を踏まえると、検索順位を決定する主要な要素等、媒体社の事業活動に大きな影響を与えるようなアルゴリズムの変更については、可能な限り、媒体社において変更に備えるために十分な情報を開示することが望ましく、また、こうした情報開示の取組について当事者双方で共通理解を得るため、デジタル・プラットフォーム事業者は実効的な相談体制を構築することが望ましい。

さらに、デジタル・プラットフォームを介した情報流通は、既存メディアに限らないあらゆる主体による情報発信が、同じプラットフォーム上で展開されることと

なる。このようなコンテンツの配信に係る市場の在り方の変化が進む一方、デジタル広告においては広告枠の価値がインプレッション数やクリック数によって評価される傾向にあることに鑑みれば、こうした状況においても質の高いコンテンツ、とりわけ正確性の担保されたニュースや社会・経済によって有用なコンテンツを提供する媒体社が正当に評価され、公正な競争を通じて媒体社の提供するニュース等のコンテンツの質が確保される仕組みが提供されることも重要である。

このような競争を促す仕組みの一つとして、デジタル・プラットフォームを介してニュースコンテンツが閲覧される場合に、当該ニュースを作成したメディア名が明確に示されることが望ましいと考えられる。デジタル・プラットフォームを介する場合も、コンテンツを作成した媒体社が消費者に分かりやすく表示されることで、媒体社における読者獲得競争の前提たる消費者によるコンテンツの質や媒体社に対する評価を促し得ると考えられる。

また、デジタル・プラットフォーム事業者が運営する有力なポータルサイト等において、トップページにどのようなコンテンツが掲載されるかについて、内容の正確性・信頼性や社会的な意義等を含めた指標に基づき判断が行われるよう、デジタル・プラットフォーム事業者による継続的な取組が望まれる。

#### (5) 今後の取組

公正取引委員会としては、デジタル経済の競争を促進し、消費者利益の向上を図るために、今後、以下の取組を行うこととする。

ア 本報告書で指摘したデジタル広告分野における取引実態の各論点に関するものを含め、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、引き続き厳正に対処していく。

イ イノベーションの芽が摘まれることがないように、デジタル分野の企業結合について、令和元年に改定したガイドライン等を踏まえ、引き続き迅速かつ的確な審査を行っていく。

ウ 本報告書で指摘した媒体社間の競争の変化のように、デジタル・プラットフォーム事業者の台頭による影響を受けて変化する市場における競争の状況についても注視し、引き続き、デジタル分野についての実態調査を行い、消費者利益を勘案しつつ独占禁止法・競争政策上の問題を明らかにしていく。

エ 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、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その他の規律による適切な規制、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、内閣に設置されたデジタル市場競争本部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。

オ グローバルに展開するデジタル・プラットフォーム事業者の事業活動に対しては、海外の各国・地域の競争当局も大きな関心・懸念を寄せている。公正取引委員会は、今後とも様々なレベルで、各国・地域の競争当局との意見交換を行い、また、国際競

争ネットワーク（International Competition Network）等の場を活用して継続的な協力を進めていく。

## 5 デジタル市場における競争政策に関する研究会報告書「アルゴリズム/AIと競争政策」

### (1) 研究会の開催

近年の急速な技術の進展により変化の激しいデジタル市場においては、公正かつ自由な競争を確保し、事業者の創意工夫を促すため、デジタル市場の取引実態や競争環境に即して、競争政策を有効かつ適切に推進していくことが重要となっている。

アルゴリズムやAI（人工知能）は、デジタル市場におけるイノベーションのプロセスの鍵となる技術であり、多くの事業者がアルゴリズムやAIを利用して事業活動を行っている。そのため、デジタル市場における競争政策の推進のためには、アルゴリズムやAIがもたらす事業活動や競争環境の変容を理解することが重要である。

また、アルゴリズムやAIは、事業活動を効率化させ、消費者の利便性を向上させるなど社会に大きな便益をもたらす一方で、アルゴリズムやAIを利用した反競争的行為について海外当局が措置を講じた事例が出てきているなど、我が国においても、アルゴリズム/AIと競争政策を巡る課題・論点について検討する必要性が高まっている。

公正取引委員会は、このような認識の下、デジタル市場における独占禁止法・競争政策上の諸論点や課題について研究を行うことを目的として、経済取引局長主催の「デジタル市場における競争政策に関する研究会」（研究会委員は第1表参照）を開催し、アルゴリズム/AIと競争政策について、令和2年7月から8回にわたって検討を行ったところ、同研究会の報告書「アルゴリズム/AIと競争政策」が取りまとめられたので、令和3年3月31日に公表した。

第1表 デジタル市場における競争政策に関する研究会 委員名簿

座長	柳川 範之	東京大学大学院経済学研究科 教授
座長代理	中川 裕志	国立研究開発法人理化学研究所革新知能統合研究センター 社会における人工知能研究グループ チームリーダー
	石井 夏生利	中央大学国際情報学部 教授
	翁 百合	株式会社日本総合研究所 理事長
	黒田 敏史	東京経済大学経済学部 准教授
	崎村 夏彦	東京デジタルアイディアーズ株式会社 主席研究員
	田中 道昭	立教大学大学院ビジネスデザイン研究科 教授
	土田 和博	早稲田大学法学学術院 教授
	和久井 理子	京都大学大学院法学研究科 教授

[令和3年3月8日現在]

### (2) 総論

#### ア 本報告書の特徴等

本報告書は、我が国で初めて、アルゴリズム/AIと競争政策を巡る課題・論点について横断的な検討を行った結果を取りまとめたものである。また、公正取引委員会

が、アルゴリズム/AIがもたらす競争環境の変化を理解した上で、アルゴリズム/AIに関連する競争上のリスクに適切に対処できるようにすることを主な目的とするものである。

### イ アルゴリズムの定義等

「アルゴリズム」の概念自体は、コンピューターが誕生する以前から存在しているものの、普遍的な定義はまだないと言われている。また、「アルゴリズム」という用語は、デジタル分野に限って使用されるものではなく、多義的な意味を持つとされる。本報告書では、デジタル分野を対象として議論を行うことから、ドイツ・フランス競争当局の報告書「アルゴリズムと競争」（令和元年11月公表）と同様に、アルゴリズムを「入力を出力に変換する一連の計算手順」と定義する。

また、「AI」とは、「Artificial Intelligence」の頭文字を取ったものであり、「人工知能」を意味する。AIについても普遍的な定義はないと考えられるが、「令和元年版情報通信白書」（総務省）においては、AIは「人間の思考プロセスと同じような形で動作するプログラム、あるいは人間が知的と感じる情報処理・技術」といった広い概念で理解されていると記載されており、これが事業者において理解されている概念に近いと考えられるため、本報告書では、この定義によることとした。

## (3) 各論

### ア アルゴリズム/AIと協調的行為

#### ⑦ アルゴリズムを利用した価格調査・価格設定がもたらす事業環境・競争環境の変化

デジタル化やeコマースの進展に伴い、競争事業者の価格を把握する、競争事業者よりも競争力のある価格設定をする、需要予測により最適な値付けをすることで機会損失を減らすなど、多様な目的で価格調査や価格設定のアルゴリズムが用いられるようになっている。

アルゴリズムを利用した価格調査や価格設定がもたらす競争環境の変化については、局面によって異なり得ると考えられる。一般的には、価格調査アルゴリズムや価格設定アルゴリズムにより、事業者は、競争事業者の価格を自動で調査し、自動的に競争的な価格で対抗することが可能になるため、事業者間の価格競争が活発になると考えられる。

他方、価格調査アルゴリズムや価格設定アルゴリズムの利用の態様によっては、競争事業者間の協調的な価格設定につながり得ることも懸念される。例えば、アルゴリズムの利用・普及によって市場の透明性が向上するとともに、事業者間の相互作用の頻度が増加するところ、これらの特徴は、競争事業者間でカルテルの合意が行われる場合には、その実施を容易にする可能性がある。

#### ⑧ アルゴリズムによる協調的行為の分類

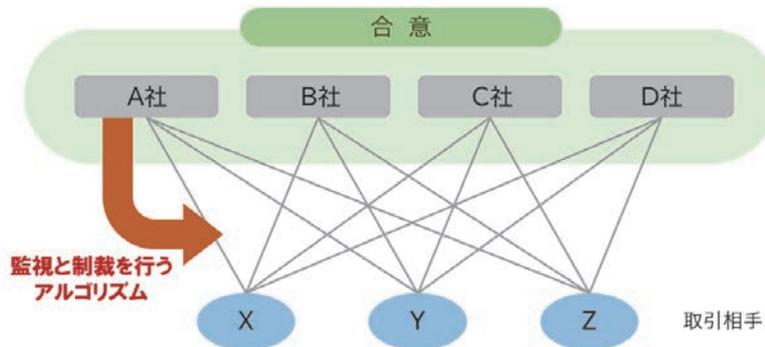
本研究会では、OECDの報告書「アルゴリズムと共謀」（平成29年6月公表）の分類である、①監視型アルゴリズムを利用した協調的行為、②アルゴリズムの並

行利用による協調的行為，③シグナリングアルゴリズムを利用した協調的行為，④自己学習アルゴリズムによる協調的行為に分けて検討を行った。

**a 監視型アルゴリズムを利用した協調的行為**

監視型アルゴリズムを利用した協調的行為においては，競争事業者間で価格カルテルなどの合意が行われている場合に，その合意の実効性を確保する目的で，競争事業者の価格情報等を収集したり，合意からの逸脱がある場合に報復したりするために価格調査アルゴリズムが用いられる。

第4図 監視型アルゴリズムを利用した協調的行為



出典：土佐和生「アルゴリズムと共謀について」（令和2年10月30日，デジタル市場における競争政策に関する研究会〔第3回〕資料2） p. 2 左図を研究会事務局において再構成

**b アルゴリズムの並行利用による協調的行為**

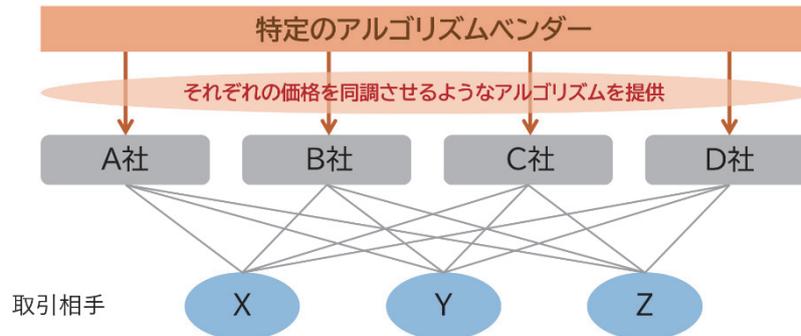
アルゴリズムの並行利用による協調的行為においては，アルゴリズムが競争事業者間の価格を同調させる役割を果たす。この類型は，アルゴリズムを利用して競争事業者間の価格を同調させるに当たり，競争事業者以外の第三者が関与するか否かによって，更に以下二つに分類される。

- (a) 競争事業者間で価格カルテル等の合意が行われている場合に，その合意に従って価格を付けるように設定されたアルゴリズムを当該事業者間で用いる場合がある。アルゴリズムを利用することによって，合意に基づく価格設定を自動的に行うことが可能になる。
- (b) 第三者が関与する場合としては，複数の競争事業者が，同一の第三者（例：価格設定アルゴリズムのベンダー〔販売事業者〕）が提供するアルゴリズムを利用することによって価格が同調する場合がある。例えば，複数の競争事業者が，特定のアルゴリズムベンダーにそれぞれの価格を同調させるような価格設定アルゴリズムを開発させ，そのアルゴリズムを利用する場合が考えられる。

また，利用事業者間に価格を同調させる意思はないものの，特定の市場において利用される価格設定アルゴリズムの大半を提供しているベンダーが，利用事業者に知らせずに，利用事業者間の価格を同調させるアルゴリズムを提供する場合も，協調的な価格設定に至ると考えられる。

このように同一の第三者が提供する価格設定アルゴリズムを複数の競争事業者が利用することによって価格が同調する場合は、当該第三者を中心（ハブ）として価格が同調することから、「ハブアンドスポーク型」のシナリオと整理されている。

第5図 アルゴリズムの並行利用による協調的行為（ハブアンドスポーク型）



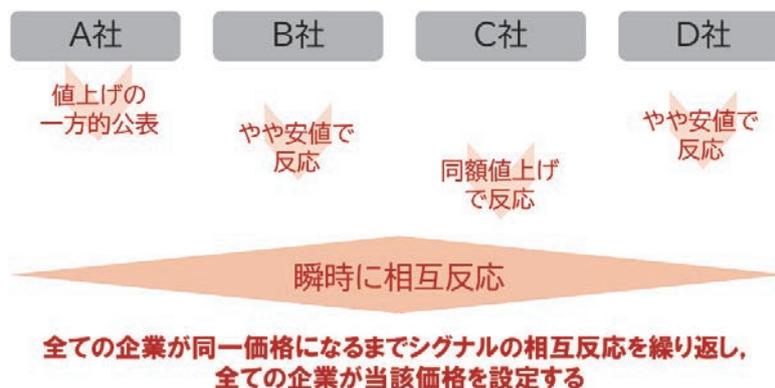
出典：土佐和生「アルゴリズムと共謀について」（令和2年10月30日，デジタル市場における競争政策に関する研究会〔第3回〕資料2） p. 2 右図を研究会事務局において再構成

c シグナリングアルゴリズムを利用した協調的行為

シグナリングアルゴリズムを利用した協調的行為においては、値上げのシグナリング（注1）を行うとともに、それに対する競争事業者の反応を確認するためにアルゴリズムが用いられる。シグナリングを行う事業者は継続的にシグナル（例えば、将来の値上げの意図に係る情報）を送るとともに、それに反応して他の事業者が送るシグナルを監視する。全ての事業者が最終的に同じ価格となるシグナルを送信して合意に達すると考えられる。

（注1）値上げを公にするなどにより、値上げに関する意図等を競争事業者に伝達する行為

第6図 シグナリングアルゴリズムを利用した協調的行為

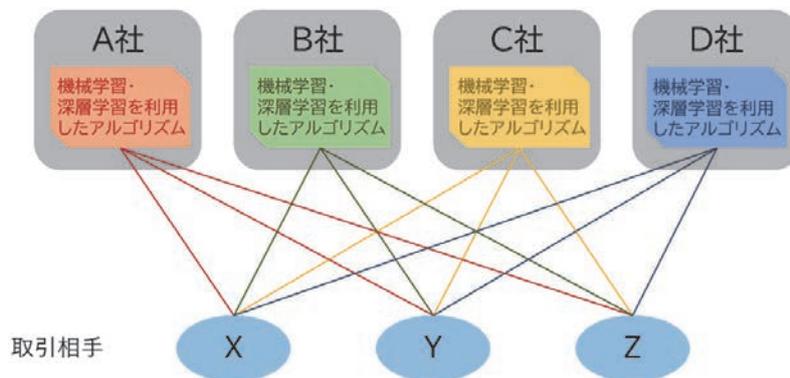


出典：土佐和生「アルゴリズムと共謀について」（令和2年10月30日，デジタル市場における競争政策に関する研究会〔第3回〕資料2） p. 3 左図を研究会事務局において再構成

d 自己学習アルゴリズムによる協調的行為

自己学習アルゴリズムによる協調的行為においては、各競争事業者が機械学習や深層学習を利用して価格設定を行った結果、互いに競争的な価格を上回る価格に至るとされる。ここでは、各事業者は自己学習アルゴリズムを利用して価格設定を行うだけで、互いに価格を同調させる意思がない場合でも、自己学習アルゴリズム間の相互作用により競争的な価格を上回る価格に至る可能性が懸念されている。

第7図 自己学習アルゴリズムによる協調的行為



出典：土佐和生「アルゴリズムと共謀について」（令和2年10月30日，デジタル市場における競争政策に関する研究会〔第3回〕資料2）p. 3 右図を研究会事務局において再構成

#### (ウ) 小括

各類型について独占禁止法の適用可能性及び課題を整理した結果、アルゴリズムによる協調的行為については、競争事業者間のコミュニケーションが明らかではない場合があるものの、アルゴリズムの利用の態様によっては、意思の連絡があると評価できると考えられるなど、基本的に現在の独占禁止法により対応可能な場合も多いと考えられるが、特に自己学習アルゴリズムによる協調的行為については、現時点では、自己学習アルゴリズムがどのようなプロセスで協調的行為に至るのかなど、不明な点も多いため、今後も技術の変化やその利用動向、関連事例を注視していく必要がある。

また、アルゴリズム/AIによる協調的行為を未然に防ぐ観点からは、アルゴリズム/AIに関する一定のガバナンスについての考え方が普及し、関係事業者において、独占禁止法違反を起こさないことを確保するアルゴリズムの仕組みをアルゴリズムの開発段階や利用段階において検討することが期待される。

### イ アルゴリズム/AIと単独行為

#### (7) ランキング操作

##### a ランキングがもたらす事業環境・競争環境の変化

e コマースの発展により、事業者は新たな販路や新規市場へのアクセスを得ることが可能になり、その結果、需要者にはより多くの商品やサービスが競争力の

ある価格で提供されるようになっている。一方、需要者が膨大な選択肢から自らのニーズに合うものを抽出することは時間や労力がかかるため、需要者が自らのニーズに合う商品・サービスを効果的に抽出する手段として、アルゴリズムによるランキングを利用した様々なサービスが提供されている。

ランキングにおいては、その性質上、上位の結果に利用者（需要者）の注目が集まる。したがって、ランキングの順位は、そのランキングを利用して商品やサービスを探す利用者（需要者）の選択やそのランキングを利用して商品やサービスを販売する事業者の販売に相当の影響を与えられと考えられる。

特にあるランキングサービス（注2）が重要な販路を提供する場合には、販売事業者にとっては、自らが提供する商品やサービスがそのランキングにおいてより上位に表示されることが、競争において重要な要素となる。

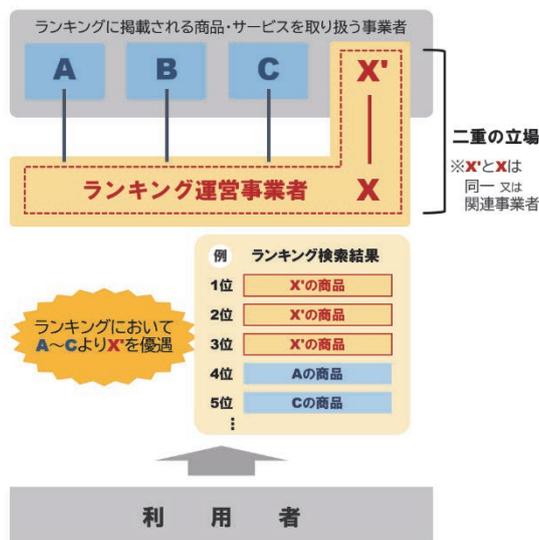
（注2）ランキングが用いられるサービスには、検索サービスのようにランキング結果自体を提供することを目的とするものもあれば、オンラインモール等の仲介サービスのように、仲介サービスの一部としてランキングが提供されるものもある。本報告書では、ランキングが用いられるこれらのサービスを合わせて「ランキングサービス」という。

**b アルゴリズムによるランキングに関連し、競争が制限され得る場合**

ランキングサービスを提供する事業者（以下「提供事業者」という。）がランキングを利用して行う行為によって競争が制限され得る場合を整理した。

例えば、ランキングサービス市場において有力な地位を占める提供事業者が、自社又は関連会社の商品・サービスについてもランキングの対象としている場合に、ランキングアルゴリズムを恣意的に操作することによって、自社又はその関連会社の商品・サービスを上位に表示して有利に扱う、アルゴリズムの改変の際に自社又は関連会社が有利に対応できるようにするなどにより、当該商品・サービスの供給市場において競合する利用事業者と消費者との間の取引を不当に妨害する場合が考えられる。

第8図 アルゴリズムによるランキングに関連し、競争が制限され得る場合の例



出典：研究会事務局において作成

c アルゴリズムの動作検証

公正取引委員会等の競争当局が前記bで示した行為が疑われる事案の調査を行う場合においては、アルゴリズムの動作を検証することが有益となることも考えられる。また、アルゴリズムによる協調的行為等その他のアルゴリズムが関連する事案においても、アルゴリズムの動作の検証が有益となることがあり得る。この場合に課題となるアルゴリズムの動作の検証方法については、アルゴリズムの検証を行う機関において用いられる方法が参考となる。

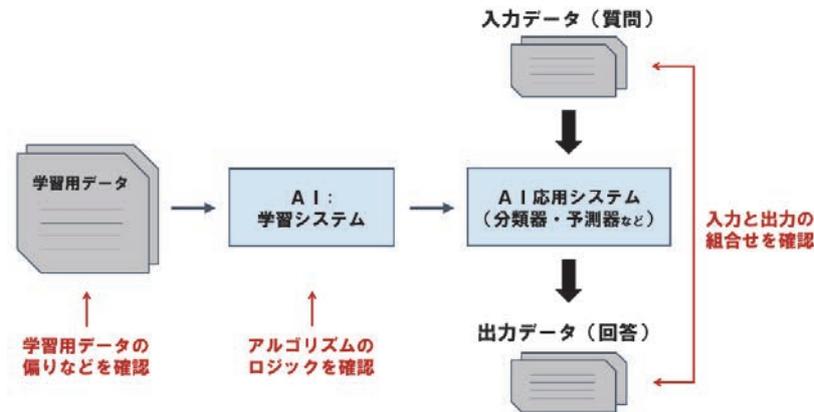
まず、アルゴリズムの入力データや出力データを確認するという方法がある。アルゴリズムを構築する際に入力する学習用データについて、データを取得した期間や母集団に不自然な点がないかを確認したり、データの選定基準や恣意的に選択されたデータが含まれていないかを確認したりすることが考えられる。

また、アルゴリズムのロジックを内部文書やソースコード等から理解することも考えられる。例えば、ランキングのアルゴリズムであれば、ランキングの特徴量（パラメータ）等を説明するものを提供事業者から入手することが考えられる。

さらに、アルゴリズムのロジックには問題がない場合には、そのロジックと実際の動作に乖離がないかを数値的に確認し、そのロジックでは説明が付かない動作を絞り込むことも考えられる。例えば、競争当局が同じロジックでモデルを作り、そのモデルの結果と検証対象のアルゴリズムの結果を比較し、その差異を確認する方法等が考えられる。

特に、複雑なアルゴリズムの動作を検証する際には、入力データに対する出力データを統計的に確認する方法が有益であると考えられる。

第9図 アルゴリズムの動作の検証（イメージ）



出典：中川裕志「AI技術」（令和2年9月18日，デジタル市場における競争政策に関する研究会〔第2回〕資料1）p. 3を基として，研究会事務局において作成。

デジタル分野においては，事業者が国境を越えて事業活動を行っている場合も多いため，このようなアルゴリズムの動作の検証に当たっては，今後，海外競争当局との連携も公正取引委員会の重要な課題になると考えられる。

また，公正取引委員会がランキングアルゴリズム等の複雑なアルゴリズムを用いた競争制限行為の立証等を的確に行えるよう，外部の専門家との積極的な連携や内部職員の育成を行い，アルゴリズム/AIに関する知見や統計学の知見等，関連する知見の収集・蓄積に努めることが望ましい。

#### ④ パーソナライゼーション

##### a パーソナライゼーションがもたらす事業環境・競争環境の変化

デジタル市場の発展に伴い，消費者の属性情報や行動履歴等，膨大なパーソナルデータを事業者がオンライン上で収集することが可能となっている。事業者は，収集した消費者の様々なデータを用いて，アルゴリズム/AIで精度の高い分析を行い，広告配信，商品やサービスの提案（レコメンデーション），検索結果の表示等においてより精緻なパーソナライゼーションを行うことが可能になっている。

アルゴリズムによるパーソナライゼーションは，事業者が各消費者のニーズに合った商品・サービスや情報を提供するなど，消費者の利益に資する側面もあるが，消費者ごとに価格その他の取引条件等において差別的に取り扱われていると捉えることもできる。デジタル市場において提供される財については，アルゴリズムによるパーソナライゼーションを利用した価格差別を実施しやすい条件が整っていると考えられることから，本研究会においては，デジタル市場において提供される商品・サービスについて消費者の支払意思額の推計を行い，それに基づいて価格設定を行うパーソナライズド・プライシングについて議論を行った。

##### b パーソナライズド・プライシングの定義

本研究会では，OECDや諸外国の報告書で用いられる定義と同様に，第一種

価格差別より広い定義を用いて検討を行った。具体的には、パーソナライズド・プライシングとは、「事業者が、消費者の特徴や行動に基づき、各消費者又は消費者のグループごとに（同じ商品・サービスに対して）異なる価格を設定することであり、その価格がそれぞれの推定支払意思額に対応するようにすること」とする。

#### c パーソナライズド・プライシングに関連して、競争政策上対応が考えられる場合

パーソナライズド・プライシングは、消費者個人の特徴等に基づき、消費者ごとに価格を変える価格差別の一形態であるところ、価格差別は産出量を拡大させることによる効率性の向上をもたらす可能性があるほか、場合によって競争促進的な場合も、競争制限的な場合もあり得る。一般的な差別対価の考え方においても、取引価格や取引条件に差異が設けられても、それが商品の需給関係を反映したものである場合等においては、本質的に公正な競争を阻害するおそれがあるとはいえないとされている。これらを踏まえれば、デジタル市場における商品・サービスのパーソナライズド・プライシングについてもそれ自体が有害であるとして、一律に規制することは適当ではない。

デジタル市場においては、市場において有力な地位を占める事業者が、消費者に関する属性データや取引データを収集し、パーソナライゼーションの手法を用いて分析することによって、競争事業者と競合する可能性の高い消費者を特定することが容易になると考えられる。当該事業者が、価格を個別に設定することができる能力を利用して、競争事業者の顧客にのみ低い価格を提示することによって、新規参入事業者等の競争事業者を排除するような場合は、独占禁止法によって規制される場合もあると考えられる。

#### d 小括

現時点では、パーソナライズド・プライシングの実態は明らかではないが、公正取引委員会は、今後、パーソナライゼーションに関連する技術の進化に伴い、実際にどのような価格設定が可能になっていくのか、価格設定の変化を注視していく必要がある。

また、パーソナライズド・プライシングを巡る諸課題については、必要に応じて関連当局間の連携を図ることが重要である。

### ウ アルゴリズム/AIと競争力

#### (7) データと競争優位性

一般的に、アルゴリズム/AIによる競争優位性は、時間やリソース等多大な投資によって構築された、データを分析・処理する高い能力を有するアルゴリズム/AIを有しているという「技術面の優位性」と競争上重要なデータへのアクセスに関連して生じる「データ面の優位性」から生じ得るとされている。

データ面により生じ得るアルゴリズム/AIの競争優位性に関しては、「データ駆動型ネットワーク効果」という特徴により、一定のユーザーを抱える事業者は、

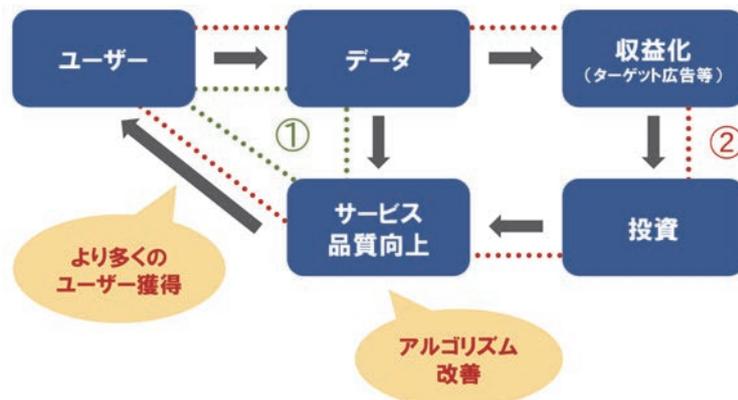
ユーザーから得られるデータによってサービスの品質を向上させることが可能になり、更に多くのユーザーを獲得することによって、競争上より優位となる循環が働くため、新規参入事業者が、多くのユーザー基盤を持つ既存事業者と有効に競争することが難しくなることが指摘されている。

この「データ駆動型ネットワーク効果」は、具体的には以下の二つのフィードバックループに由来するネットワーク効果である。

ユーザーフィードバックループ（〔第10図〕①）：多くのユーザー基盤を持つ企業がユーザーからデータを収集し、サービスの質を向上させ（アルゴリズムの改善等）、更に多くの新規ユーザーを獲得するという循環

収益化フィードバックループ（〔第10図〕②）：多くのユーザー基盤を持つ企業がユーザーからデータを収集することで、（例えばターゲティング広告の精度を向上させるなどにより）サービスを収益化し、そこで得た資金を活用して更に投資を行うことで、更に多くの新規ユーザーを獲得するという循環

第10図 データ駆動型ネットワーク効果と二つのフィードバックループ



出典：OECD(平成28年) “Big data: Bringing competition policy to the digital era”  
p. 10 Figure 1.を研究会事務局において再構成

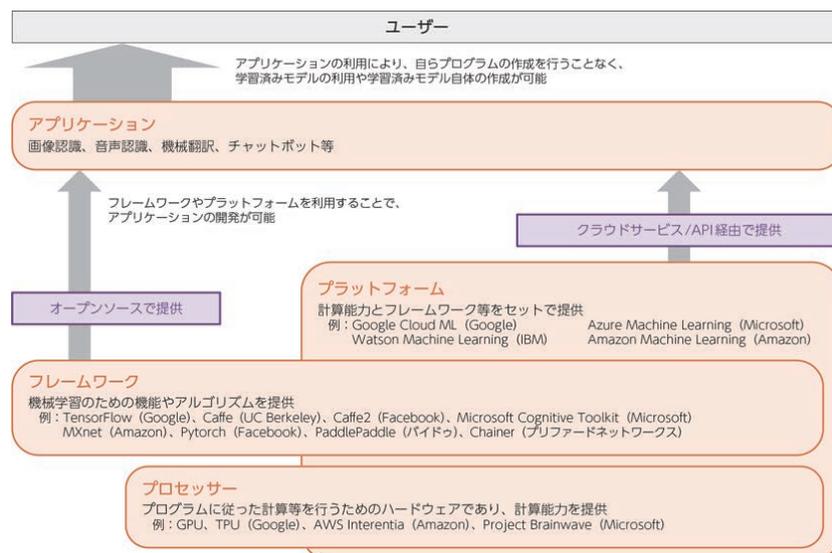
このフィードバックループの特徴は、事業者が一定の規模（クリティカル・マス）を達成した後は、データ収集が持続的・増幅的に向上することを示唆しており、これが競争事業者に対する参入・拡大障壁となるとともに、特定の事業者への集中が生じやすくなり、独占・寡占に至りやすくなると考えられる。多面市場のネットワーク効果と同様に、このような特徴がある場合、市場の競争において一定の規模、一定のユーザー基盤を持つことが重要になる。このフィードバックループやネットワーク効果といった特徴は、逆に、競争事業者が一定の規模、一定のユーザー基盤を持った場合には、市場が競争事業者に対し有利に傾き、現在有力な事業者がその地位を急速に失うことになるため、現在市場支配力を有する事業者は、市場が競争事業者に対し有利に傾くことを恐れて、競争制限行為に及ぶ強いインセンティブとなり得ることが指摘されている。

データの競争上の重要性は従来から指摘されているところであるが、アルゴリズム/AIを用いた競争においても、競争上重要なデータを保有・収集することによって競争優位が生じ、特にデータがアルゴリズム/AIの性能を高めるといった特徴から、一定のユーザー基盤を持つ事業者が更に多くの顧客を獲得できるという循環が働く場合もある。これらの特徴を背景にした競争制限行為についても注視が必要である。

#### ㊦ AIの技術階層

近年、画像認識、音声認識、機械翻訳、レコメンド、検索をはじめ様々な機械学習のAIのアプリケーションが開発され、利用されている。AIも計算機の一つであり、従来のITシステムの階層と近似したレイヤー（階層）構造を有しており、AIのアプリケーションの開発の基盤には、AIチップ、AIフレームワーク（MLライブラリとも呼ばれる。）、AIプラットフォームというレイヤーがある。

第11図 機械学習におけるレイヤー構造



出典：総務省「令和元年版情報通信白書」第1部第1章第3節2（2）進む「AIの民主化」

AIの利活用が競争において重要になっている中、AIの競争力に影響を与え得る技術階層の市場動向を注視する必要性が高まっていると考えられる。当該市場の動向を注視するに当たっては、ある階層の市場において有力な地位を有する事業者が、その市場における地位を利用して、他の階層の市場の競争をゆがめていないか、複数の技術階層にまたがる垂直統合等により、AIの技術階層の特性に起因する市場の閉鎖性・排他性等の独占禁止法上の問題が生じないかといった、技術階層を横断する観点からの注視も重要であると考えられる。また、AI技術には、画像認識技術、音声認識技術等、様々な技術が存在するところ、技術の用途や代替性等、技術の特性に着目することも重要である。このように、AIの技術階層を巡っては、様々な切り口から、市場の動向を注視していく必要がある。

## エ デジタル・プラットフォームとアルゴリズム/AIの課題

本研究会における議論のうち、特にデジタル・プラットフォームに関連すると考えられるものを改めて理論的に整理した。

### ㉑ ランキング操作

オンラインショッピングモールや検索エンジンといったデジタル・プラットフォームにおいては、サービスにおいてアルゴリズムによるランキングが用いられている。多面市場においてサービスを提供するデジタル・プラットフォーム事業者は、一定の規模（クリティカル・マス）を達成した場合には、ネットワーク効果や規模の経済性等に支えられ独占・寡占的な地位を得ることがある。その場合、当該デジタル・プラットフォームが、商品やサービスを販売する利用事業者にとって需要者にアクセスするための重要な販路（ゲートウェイ）となり、当該デジタル・プラットフォームにおけるランキングが利用事業者の売上げや利用事業者間の競争に大きく影響する場合がある。

### ㉒ パーソナライゼーション

アルゴリズムのパーソナライゼーションを利用した価格差別については、それによりデジタル・プラットフォーム事業者が自らの競争事業者を排除する場合は特に懸念される。例えば、自らも商品・サービスを需要者に販売しているデジタル・プラットフォーム事業者は、多くの取引データやユーザー情報等を収集できる立場を利用して、パーソナライゼーションの手法を用いて、どの顧客が他の利用事業者と奪い合いになりそうかをより精緻に分析することも理論上可能ではないかと考えられる。このように、競合する顧客等を特定して、選択的に略奪的な価格設定を行うことにより、他の利用事業者を排除する行為が、アルゴリズムやAIにより効率的に行われる可能性がある。

### ㉓ アルゴリズムによる協調的行為等

デジタル・プラットフォームとの関連で留意が必要と考えられる類型としては、ハブアンドスポーク型による利用事業者間の価格の同調が挙げられる。オンラインショッピングモールのようなデジタル・プラットフォームにおいては、利用事業者に対し価格設定ツールが提供されている場合がある。特に、ネットワーク効果や規模の経済性等によって、市場が寡占化しやすいデジタル・プラットフォームについては、デジタル・プラットフォーム事業者が、利用事業者に自らが提供する価格設定アルゴリズムを採用させ、そのアルゴリズムによる協調的な価格設定により、市場における競争が制限される場合が懸念される。

### ㉔ データの集積等による競争優位性の獲得

デジタル・プラットフォームについて、ネットワーク効果等に加えて、データ駆動型ネットワーク効果が働く場合には、一定の規模、一定のユーザー基盤を持つデジタル・プラットフォーム事業者へのデータの集中や利用者の集中が特に起こりやすくなり、競争事業者に対する参入・拡大障壁が非常に高くなると考えられる。この場合、市場の競争において一定の規模、一定のユーザー基盤を持つことが非常に

重要になるため、特に、デジタル・プラットフォーム事業者が、競合する事業者が必要な規模を達成することを不当に妨げるような行為がなされていないかを注視する必要性が高いと考えられる。

#### ㊦ 小括

デジタル・プラットフォーム事業者は、革新的なビジネスや市場を生み出すイノベーションの担い手でもあり、利用事業者や需要者に多くの便益を提供している。他方で、ネットワーク効果等により顧客やデータが特定の事業者に集中しやすい特徴を有しており、独占・寡占に至ることもあり得る。このような特徴から、本研究会で議論した一部の問題が顕在化しやすい構造を有していると考えられる。

公正取引委員会においては、本研究会でのこのような理論的整理を踏まえ、デジタル・プラットフォームの実態を注視していく必要がある。

#### (4) まとめ

本報告書は、我が国において初めてアルゴリズム/AIと競争政策を巡る論点を幅広く検討したものであるが、あくまで現時点における本研究会の検討結果を取りまとめたものである。今後、アルゴリズム/AIの技術的な進展や、利活用の拡大に伴い、新たな競争政策上の課題が出てくることも十分考えられる。本研究会としては、本報告書を議論の出発点として、国内外における関係当局やデジタル分野等の専門家における議論が更に深まることを期待したい。

公正取引委員会においては、本報告書を踏まえつつ、アルゴリズム/AIに関連する独占禁止法上・競争政策上の問題に積極的に対処していくことを期待したい。そのためには、当委員会において、高度なアルゴリズム/AIに関わる問題にも的確に対処できるよう、外部の専門家との積極的な連携や内部職員の育成を行い、アルゴリズム/AIに関する専門的な知見の収集・蓄積に努める必要がある。デジタル分野における事業活動はグローバルに行われており、国際機関等や諸外国の競争当局においてもアルゴリズム/AIと競争政策に関する議論が行われていることを踏まえれば、本報告書を契機に、当委員会がこの分野の国際的な議論に継続的に参画するとともに、アルゴリズム/AIに関連する課題への対処において、諸外国の競争当局と積極的に連携していくことが望まれる。

本報告書が、アルゴリズム/AIを利用して行われるデジタル分野における公正かつ自由な競争環境の整備に寄与し、我が国の健全な経済発展の一助となることを期待したい。

## 6 人材獲得競争に関する取組

競争政策研究センターによる「人材と競争政策に関する検討会」報告書の公表（平成30年2月15日）以降、令和2年度においても引き続き、公正取引委員会は、人材の獲得を巡る競争が独占禁止法の適用対象となり得ること等について関係団体に対する周知活動を行うとともに、独占禁止法上問題となり得る具体的行為や慣行が存在するかどうかについて実態把握を行った。

こうした実態把握の結果も踏まえ、公正取引委員会は、前記第2の3の「フリーランスとして安心して働ける環境を整備するためのガイドライン」を、内閣官房、中小企業庁及び厚生労働省と連名で策定し、令和3年3月26日に公表した。同ガイドラインの内容を分かりやすく紹介したリーフレット等により、政府一体となって、その内容の周知を徹底することとしている。

また、令和2年11月、厚生労働省において、フリーランスが契約上・仕事上のトラブルについて弁護士に無料で相談できる相談窓口（フリーランス・トラブル110番）が設置されたところ、当該窓口の運営に当たっては、公正取引委員会も関係省庁として連携している。

## 7 携帯電話市場における競争政策上の課題について（令和3年度調査）

### (1) 調査の背景・趣旨

携帯電話は、国民生活に必要な不可欠なものであり、家計に占める携帯電話通信料の割合はこれまで増加傾向にあった（注1）ことから、料金の低廉化・サービスの向上を図るために競争環境を整備することは、政府の重要な課題となっている。

公正取引委員会は、平成28年8月と平成30年6月に「携帯電話市場における競争政策上の課題について」実態調査報告書（以下、平成30年度公表の「携帯電話市場における競争政策上の課題について」を「平成30年度報告書」という。）を公表したが、平成30年度報告書の公表以降、携帯電話市場においては、通信料金と端末代金の完全分離等を中心とする電気通信事業法の一部を改正する法律（以下「改正電気通信事業法」という。）が令和元年10月1日に施行され、また、新たに楽天モバイル㈱（以下「楽天モバイル」という。）がMNO（Mobile Network Operator）（注2）として参入するなど、競争環境に様々な変化が生じている。このため、携帯電話市場の競争状況を把握し、競争政策上の課題を検討するため、平成30年度報告書のフォローアップを含めた調査を行った。

本調査では、平成30年度報告書で取り上げた事項についてのフォローアップに加え、消費者が最適な料金プランを選びやすい環境の整備に向けた課題、携帯電話端末に関する課題、MVNO（Mobile Virtual Network Operator）（注3）の競争環境の確保に向けた課題、MNOと販売代理店との取引に関する課題等についての調査・検討を行った。

（注1）総務省「令和2年版情報通信白書」（8頁）図表1-1-1-5

（注2）MNOとは、電気通信役務としての移動体通信サービスを提供する電気通信事業を営む者であって、当該移動体通信サービスに係る無線局を自ら開設（開設された無線局に係る免許人等の地位の承継を含む。）又は運用している者である。

（注3）MVNOとは、①MNOの提供する移動体通信サービスを利用して、又はMNOと接続して、移動体通信サービスを提供する電気通信事業者であって、②当該移動体通信サービスに係る無線局を自ら開設しておらず、かつ、運用をしていない者である。

### (2) 調査方法

MNO 3社（注4）及びMVNO等（注5）の利用者各2,000名に対して、ウェブアンケート（消費者アンケート（注6））を実施した。また、中古端末取扱事業者、第三者修理事業者等106社（回答数53社）に対して書面調査を実施するとともに、MNO、

MVNO、端末メーカー、中古端末取扱事業者、販売代理店を運営する事業者等29社に対してヒアリングを行った。このほか、有識者から意見を聴取するために「携帯電話分野に関する意見交換会」を開催した。

(注4) ㈱NTTドコモ（以下「NTTドコモ」という。）、KDDI㈱（以下「KDDI」という。）、ソフトバンク㈱（以下「ソフトバンク」という。）の3社をいう。以下同じ。

(注5) NTTドコモ、KDDI、ソフトバンク以外の通信事業者（ただし、いわゆるサブブランド〔UQ mobile, Y!mobile〕を含む。）。以下同じ。

(注6) 消費者アンケートの作成に当たっては、消費者庁及び総務省の協力を得ている。

### (3) 平成30年度報告書フォローアップ（通信役務及び端末の供給の現状と競争政策上の課題）

#### ア 通信と端末のセット販売

##### ⑦ 現状

令和元年10月1日に施行された改正電気通信事業法等により、通信契約と端末のセット販売が条件となっている場合には、端末値引きの上限が2万円に制限されることになり、通信契約と端末のセット販売を条件とする端末の大幅な値引きは制度上行うことができなくなった。

現在、MNO3社は、自社と通信契約を新たに締結する者若しくは既に締結している者（以下「回線契約者」という。）、又は自社と通信契約を締結していない者（以下「非回線契約者」という。）を問わず、割賦により購入した端末について、一定期間経過後に返却すること等を条件としてその残債の免除等をする端末購入サポートプログラムを提供しているが、同プログラムは、通信契約を条件としていないため、端末値引きの上限を2万円とする改正電気通信事業法等の規制の対象には該当しないことになる。

しかし、MNO3社の広告の表示の中には、通信契約を条件としていないことの記載が分かりづらいものがあるほか、KDDI及びソフトバンクでは、非回線契約者がオンラインで端末購入サポートプログラムを利用して端末を購入することができない（注7）。

また、消費者アンケートの結果では、端末購入サポートプログラムは通信契約を条件としていないことを知らない消費者が大半（MNO3社の利用者の87.1%）を占めた。

(注7) KDDIは令和3年夏まで、ソフトバンクは令和3年度末までにオンラインでの端末購入サポートプログラムを利用した端末購入に対応する予定との意向を示している。

##### ⑧ 独占禁止法上・競争政策上の考え方

端末購入サポートプログラムが非回線契約者にとって利用しにくい状況となっていることを踏まえると、端末購入サポートプログラムは、事実上、回線契約者のみを対象とする2万円以上の端末値引きとして機能しているおそれがある。

端末購入サポートプログラムが、事実上、通信契約と端末のセット販売を条件として端末代金を大幅に値引く販売方法と評価される場合であって、当該販売方法により他の通信事業者の事業活動を困難にさせるときには、独占禁止法上問題となるおそれがある（私的独占等）。

また、MNO 3社が端末購入サポートプログラムを提供する際には、非回線契約者であっても利用できることを分かりやすく積極的に周知するとともに、合理的な理由がないのであれば、非回線契約者に対しても回線契約者と同様に端末のオンライン購入を認めるなど、非回線契約者が端末購入サポートプログラムを回線契約者と同様に利用できるようにすることにより、通信契約を条件としない端末代金の値引きであることを明確に位置付け、通信料金と端末代金の分離を徹底することが競争政策上望ましい。

## イ 期間拘束・自動更新付契約（いわゆる「2年縛り」）

### ⑦ 現状

改正電気通信事業法等の施行により、期間拘束契約の違約金の上限が1,000円に定められるなどした。

これを受け、MNO 3社は、期間拘束契約の違約金の見直し（注8）、期間拘束契約の撤廃（注9）、期間拘束のない料金プランの料金の見直し（注10）（以下、改正電気通信事業法第27条の3の規律に適合する料金プランのことを「改正法適合プラン」という。）等を行った。

しかし、改正電気通信事業法施行後1年3か月（令和2年12月末時点）で、同法施行日前に締結された通信契約（以下「既往契約」という。）数は減少しているものの、依然として、6割程度が残っている。また、消費者アンケートの結果では、期間拘束契約の違約金の上限が1,000円に定められたことを知らない消費者が過半数（MNO 3社の利用者の55.3%）を占めた。

（注8）NTTドコモ及びKDDIは、期間拘束契約の違約金を9,500円から1,000円に引き下げた。

（注9）ソフトバンクは、期間拘束契約を撤廃した。

（注10）NTTドコモ及びKDDIは、期間拘束契約を付けない料金プランについて、期間拘束を付けた料金プランとの価格差を170円に見直すこと等により料金プランの水準を引き下げ、ソフトバンクは、料金プランの水準を引き下げた。

### ⑧ 競争政策上の考え方

改正電気通信事業法等の施行により、期間拘束契約の違約金の上限が1,000円に定められるなど、通信事業者の乗換えに係る利用者のスイッチングコストが低減し、利用者が他の通信事業者への乗換えをしやすい環境が整備されつつあると考えられる。

しかし、令和2年12月末時点において、改正電気通信事業法施行時点の既往契約数の6割程度が残っていること等を踏まえると、スイッチングコストの低減に係る通信事業者のこれまでの取組が不十分であると考えられる。

そのため、MNO 3社は、既往契約を更新し続ける利用者に対し積極的に改正法適合プランへの移行を働きかけるとともに、利用者が改正法適合プランに移行するようなインセンティブが働く取組を行うこと等が競争政策上望ましい。

## ウ 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

### ⑦ 現状

改正電気通信事業法等の施行により、KDDI及びソフトバンクが回線契約者を対象に行っていた4年縛り（注11）等、通信役務の継続利用及び端末の購入等を条件として行う利益提供は一律禁止された。

その後、前記ア⑦のとおり、MNO3社は、回線契約者、非回線契約者を問わず、割賦により購入した端末について、一定期間経過後に返却すること等を条件としてその残債を免除等する端末購入サポートプログラムを提供している。

MNO3社による端末購入サポートプログラムの適用条件について、KDDI及びソフトバンクは、残債の免除を受ける場合、端末の再購入を条件として課している。

また、消費者アンケートの結果では、端末購入サポートプログラムを利用しているMNO3社の利用者のうち、同プログラムは通信契約を条件としていないことを知らない利用者が大半（75.8%）を占めた。

（注11）KDDI及びソフトバンクが回線契約者を対象に行っていた端末の残債を免除するプログラムであり、端末を4年（48回）の割賦払いとし、一定期間経過後、旧端末を下取りに出すこと、新端末についても同プログラムに加入すること等を条件に最大2年（24回分）の端末の残債を免除するプログラムのこと。

### ⑧ 独占禁止法上・競争政策上の考え方

端末購入サポートプログラムについては、多くの利用者が、通信契約を結んでいなければ利用できないと認識しているおそれがあるなどの状況下において、端末購入サポートプログラムにおける残債免除の条件として端末の再購入を課すことは、消費者の通信契約の変更を妨げるおそれがあり、他の通信事業者に乗り換えるスイッチングコストになると考えられる。

MNO3社による端末購入サポートプログラムが、消費者に契約変更を断念させることで消費者の選択権を事実上奪うものと判断される場合であって、他の通信事業者の事業活動を困難にさせるときは、独占禁止法上問題となるおそれがある（私的独占、取引妨害等）。また、残債免除の条件として端末の再購入を課しているMNOは当該条件を削除することが競争政策上望ましい。

## エ SIMロック

### ⑦ 現状

総務省による令和元年11月の「移動端末設備の円滑な流通・利用の確保に関するガイドライン」（SIMロックガイドライン）の改正を受けて、MNO3社は、①端末購入時に一括払い又は信用確認措置に応じた場合であって、利用者から申出があった場合におけるSIMロックの無料解除、②端末購入時以外に信用確認措置に応じた場合であって、利用者から申出があった場合等におけるSIMロックの解除（オンラインでの解除：無料、店頭での解除：3,000円）等を行っている。

しかし、消費者アンケートの結果では、SIMロックを解除しない理由として「SIMロック解除の手続が面倒だから」と回答したMNO3社の利用者は24.2%、

通信事業者を乗り換えない理由として「SIMロックを解除するために手数料を支払う必要があるから」の項目に「よく当てはまる」又は「少し当てはまる」と回答したMNO 3社の利用者は31.5%であった。

(4) 独占禁止法上・競争政策上の考え方

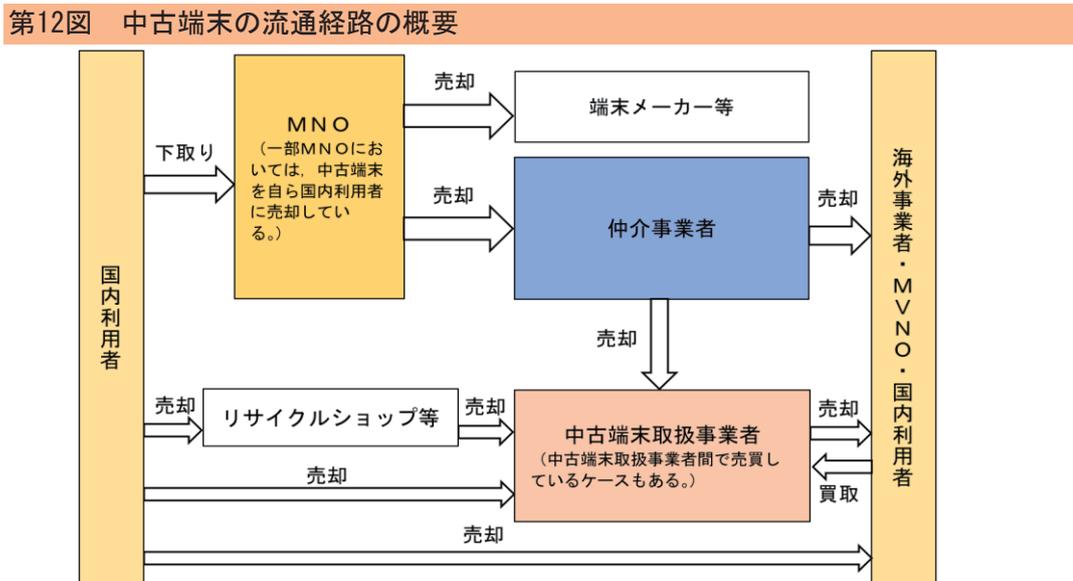
消費者アンケートの結果、依然として、SIMロックはスイッチングコストになっていると考えられる。

このため、MNO 3社は、①不適切な行為を行う可能性が低いことが確認できた消費者に対しては、SIMロックを設定しないこと、②不適切な行為を行う可能性が低いことが確認できない消費者についても、原則として、SIMロックではなく、通信事業者間の乗換えを制限する効果がより低い他の代替的な手段等により、不適切な行為の防止を図ることが競争政策上望ましい。

MNO 3社が、不適切な行為を防止するための必要最小限の措置と認められる場合を超えて、SIMロックをかけることにより、他の通信事業者と消費者との契約の締結を不当に妨害する場合には、独占禁止法上問題となるおそれがある（私的独占、取引妨害等）。また、今後販売する携帯電話端末についてSIMロックを設定せずに販売したとしても、現在消費者が所有している携帯電話端末のSIMロックが解除されるわけではないこと等から、MNO 3社は、消費者が端末購入時以外に店頭でSIMロックを解除する場合にも一律無料で解除に応じることが競争政策上望ましい。

オ 中古端末の流通（総務省との合同調査）

本調査において把握した中古端末の流通経路の概要は第12図のとおりである。



※ あくまでも概要図であり、本図において示した経路以外の流通経路も存在し得る。

(ヒアリング等の結果を踏まえ、公正取引委員会において作成。)

#### ⑦ MNOによる中古端末の国内流通制限等の有無等

本調査では、MNO及び仲介事業者が、中古端末の販売先事業者に対して、販売先の制限や販売価格に関する指示を行うなどにより、国内における中古端末の流通を制限している実態は確認されなかったが、海外市場は国内市場と比較して中古端末を高額で大量に販売できるとのことであり、結果として、仲介事業者は海外市場に中古端末を多く販売している。また、消費者アンケートの結果では、新品端末利用者の8割以上は、今後も中古端末を利用しようと思わないと回答しており、その理由として、「バッテリーの持ちが悪そう」、「端末が衛生的でないイメージがある」といった機能面・衛生面への懸念が上位を占めていた。

#### ④ 独占禁止法上・競争政策上の考え方

##### a 独占禁止法上の考え方

本調査では、MNOが、中古端末の流通制限を行っているという明確な実態は確認できなかったが、MNOが、以下のような行為を行った場合には、独占禁止法上問題となるおそれがある。

- 中古端末の売却先の事業者に対して、正当な理由がないのに販売価格を指定したり、不当に販売先を制限すること（再販売価格の拘束、拘束条件付取引）。
- 中古端末を販売する特定の事業者に対して、中古端末を不当に販売しない又は著しく不利な条件で販売すること（取引拒絶、差別取扱い）。
- 消費者から不当に高い価格で下取りしたり、正常な商慣習に照らして不当な利益を提供して競争者の顧客を自己と取引するよう誘引したりすること（不当な利益による顧客誘引）。

##### b 競争政策上の考え方

消費者が懸念なく中古端末を売却・購入できるよう、中古端末取扱事業者及び団体においては、中古端末内の利用者情報の確実な消去、販売時における中古端末の状態の格付の明確化等の取組、総務省においては、中古端末の購入場所・売却場所等について紹介するなどの取組を引き続き行うことが競争政策上望ましい。

#### カ 携帯電話端末の修理（総務省との合同調査）

##### ⑦ 第三者修理業者の状況

携帯電話端末の修理を行うに当たって、おおむね半数程度の第三者修理業者が、純正部品が必要である又はどちらかといえば必要であると書面調査に回答した。

##### ④ 端末メーカーの純正部品の提供状況

現在、端末メーカーは、第三者修理業者から純正部品の供給に関する依頼がない、第三者修理業者による修理では製品の品質や安全性が担保できない懸念があるなどの理由により、第三者修理業者に純正部品を提供していない。Apple については、日本を含む多くの国と地域で「独立系修理プロバイダ（IRP）プログラム」を開始することを公表したところ、IRPとして承認された修理業者は、Apple から純

正部品の提供を受けることができる。

㉞ 独占禁止法上・競争政策上の考え方

a 独占禁止法上の考え方

本調査においては明確な実態としては確認できていないものの、MNO等が新品の端末の価格を維持することを目的として、端末メーカーに対して第三者修理業者に純正部品を提供させないようにするなどして、端末メーカーの事業活動を不当に拘束する場合には、独占禁止法上問題となるおそれがある（拘束条件付取引）。

また、端末メーカーが、端末の修理市場において、自社と競合する修理業者を市場から排除すること等独占禁止法上不当な目的の手段として、合理的な理由なく、第三者修理業者に純正部品を提供しないようにするなどして、修理業者の事業活動を困難にさせるなどの場合には、独占禁止法上問題となるおそれがある（私的独占、取引拒絶）。

b 競争政策上の考え方

端末メーカーが技術面や体制面での基準が担保されていると確認できた第三者修理業者に対しては、求めに応じて純正部品を供給することが競争政策上望ましい。

また、AppleのIRPプログラムに係る取組は競争政策上望ましいものと考えられるが、純正部品が適正に第三者修理業者に供給されているかなど、その運用について注視していく。

キ MVNOの競争環境を確保するための制度上の対応等

㉟ 現状

a 接続料等の周波数割当への活用

総務省は、令和2年10月に公表した「モバイル市場の公正な競争環境の整備に向けたアクション・プラン」において、接続料の低廉化に向けた取組等を今後の電波の割当ての審査項目とする旨を示し、基地局の開設に当たり電波法に基づく「第5世代移動通信システムの普及のための特定基地局の開設に関する指針」（令和3年2月12日施行）において、MVNOによる低廉で多様なサービスの提供を促進する取組として、接続料の低廉化に向けた取組を審査の対象としている。

b 接続料の検証における一層の透明性の確保

総務省において、令和元年度に適用される接続料から、その算定根拠について、情報通信審議会電気通信事業政策部会接続政策委員会への報告を行い、同委員会の場で委員から示された指摘等を踏まえ、二種指定事業者（注12）に対して改めて算定根拠を確認することを内容とする所要の制度改正について検討を行うなど、検証の充実が図られ、接続料の検証における透明性の確保が進んだ。

（注12）第二種指定電気通信設備（電気通信事業法第34条第1項で指定された電気通信設備）を設置する電気通信事業者

c 接続料の推移における一層の予見性の確保

総務省において、データ伝送交換機能について、令和2年度に適用される接続

料から将来原価方式により算定することとする第二種指定電気通信設備接続料規則等の改正が行われた。また、総務省が、MNO 3社に対して、令和3年度以降に適用されるデータ接続料の算定について、より一層精緻な予測に基づく算定を改めて行うよう要請した結果、データ接続料は、令和2年度の予測値よりも更なる低廉化が進み、令和3年度の予測値は令和元年度の届出値と比較して半減した。

#### (4) 競争政策上の考え方

MNO 3社は、引き続き総務省の審議会等での事後的な検証を踏まえ、将来原価方式による予測値の算定に当たって、予測値と実績値の乖離がなるべく小さくなるように努めることが競争政策上望ましい。また、接続料の低廉化に加え、総務省は、MNOがMVNOと積極的に取引、接続するインセンティブを持つような環境を整備することが競争政策上望ましい。

#### (4) 新たな競争政策上の課題

##### ア 消費者が最適な料金プランを選びやすい環境の整備に向けて

###### (7) 条件付き最安値広告

###### a 現状

消費者庁は、令和2年12月から、消費者が自分のニーズに合ったプランを選ぶことができる分かりやすい表示になっているかという観点から、MNOの携帯電話の表示に関する総点検を実施し、割引適用後の最低価格の強調表示等について、各割引条件を満たすことにより、いくらずつ値下げされるのかを一覧性がある形で明瞭に表示すること等を求めた。

また、消費者アンケートにおいては、MNO 3社の利用者、MVNO等の利用者の双方に対し、条件付きの最安値を強調する表示（第13図）と、条件付きの最安値を強調せずに料金計算を分かりやすくした表示（第14図）を示し、自らの使用状況を踏まえて料金計算を行ってもらうことにより、表示の内容を正しく理解できているか確認したところ、消費者は、条件付き最安値を強調する表示が示された場合は、実際に適用される料金よりも安い方向に間違える傾向にあった。

第13図 条件付きの最安値を強調する表示（例）

同居家族4人1人あたり <b>1,980円/月</b> （翌月から6カ月間） （7カ月目以降2,480円） ※「家族割（4人以上）」、「光回線セット割」、「半年割」適用時
<b>データ容量：～3GBプラン</b>

月々のお支払い例

<b>データ容量：～3GB</b>		
お支払合計額 A～D （光回線利用、同居家族4人でご加入の場合：1人あたり）	<b>1,980円/月（翌月から6カ月間）</b> 7カ月目以降：2,480円/月	
<b>利用料金内訳</b>		
A: ご利用料金 ※20円/30秒の国内通話料が別途発生します。	4,980円/月	
B: 家族割	4人以上でご加入時	－2,000円/月（翌月から永年）
	3人でご加入時	－1,000円/月（翌月から永年）
	2人でご加入時	－500円/月（翌月から永年）
C: 光回線セット割		－500円/月（翌月から永年）
D: 半年割		－500円/月（翌月から6カ月間）

電話をよくかける方に人気の通話オプション！

<b>通話定額A</b> 1回5分以内の国内通話が何度でもかけ放題	<b>+500円/月</b>
<b>通話定額B</b> 国内通話が24時間かけ放題	<b>+1,500円/月</b>

第14図 条件付きの最安値を強調せずに料金計算を分かりやすくした表示（例）

	データ容量	~3GB	
(全プラン契約者) ①基本料金 (適用)	A:ご利用料金 ※20円/30秒の国内通話料(従量制)が 別途かかります。	4,980円/月	
(※該当者のみ適用) ②各種割引サービス	B:家族割	4人以上でご加入時	-2,000円/月(翌月から永年)
		3人でご加入時	-1,000円/月(翌月から永年)
		2人でご加入時	-500円/月(翌月から永年)
	C:光回線セット割	-500円/月(翌月から永年)	
	D:半年割	-500円/月(翌月から6カ月間)	
(※該当者のみ適用) ③通話オプション	通話定額A (1回5分以内の国内通話が何度でもかけ放題)	+500円/月	
	通話定額B (国内通話が24時間かけ放題)	+1,500円/月	

**【お支払い合計額 計算方法】**

(①基本料金) - (②各種割引サービス) + (③通話オプション) = お支払い合計額  
(家族割)(光回線セット割)(半年割)

b 競争政策上の考え方

消費者が最適な料金プランを選びやすい環境の整備を図る観点から、通信事業者は条件付きの最安値を強調せず、消費者が料金計算をしやすい表示を行うことが競争政策上望ましい。

(4) MNO 3社からMVNO等への乗換えが進まない理由

a 消費者アンケート

MNO 3社の利用者に現在契約している通信事業者(MNO 3社)からMVNO等へ乗り換えない理由を尋ねた22項目について、因子分析(注13)を行ったところ、第2表のとおり、因子①「MNOへの信頼性・満足度・愛着度」、因子②「乗換えによる金銭的負担・手続的負担(経済性・スイッチングコスト)」、因子③「セット割引等の各種特典(副次的な経済性)」、因子④「MNO端末の魅力(機能性・利便性)等」の四つの因子に分けられた。また、これらの四つの因子の乗り換えない理由としての影響度は、①>②>③>④になっていると分析された(注14)。

(注13) 各回答の相関関係を分析することにより、各回答に影響を与える共通要因(因子)を見つけ出す手法のこと。

(注14) ただし、因子③と④に関連する各質問において、「(全く、少し)当てはまらない」や「どちらでもない」と回答している割合が合わせて7～8割程度であること等から、因子③と④の影響度は、相対的に小さいものと推定される。

**第2表 現在契約している通信事業者（MNO 3社）からMVNO等に移り換えな  
い理由**

因子① MNOへの信頼性・満足度・愛着度		
問番号	設問（概要）	因子負荷 （注15）
22-2	MNOの通信品質に満足しているから	0.9
22-3	MNOのサポート体制を信頼しているから	0.7
22-4	MNOのブランドイメージは捨て難いから	0.6
22-1	MNOが提供する通信プランが適切だから	0.6
22-14	現在利用している携帯電話端末が使い慣れているから	0.5
22-18	乗換えにより長期利用者割引等が受けられなくなるから	0.5
22-17	乗換えには失敗のリスクがあるから	0.4
因子② 乗換えによる金銭的負担・手続的負担（経済性・スイッチングコスト）		
問番号	設問（概要）	因子負荷
22-8	MNP手数料を支払う必要があるから	0.9
22-9	SIMロック解除手数料を支払う必要があるから	0.8
22-7	期間拘束契約による違約金を支払う必要があるから	0.7
22-6	乗換え手続がややこしくて面倒だから	0.6
22-5	MVNOが提供する通信プランが複雑だから	0.5
22-15	乗換えに当たって、新たな携帯電話端末を購入する必要があるから	0.4
因子③ セット割引等の各種特典（副次的な経済性）		
問番号	設問（概要）	因子負荷
22-20	乗換えにより固定通信とのセット割引が受けられなくなるから	0.9
22-19	乗換えにより公共料金（電気・ガス）とのセット割引が受けられなくなるから	0.8
22-22	乗換えにより家族割などの複数回線割引が受けられなくなるから	0.5
22-21	乗換えによりポイントサービスが受けられなくなるから	0.5

因子④ MNO端末の魅力（機能性・利便性）等		
問番号	設問（概要）	因子負荷
22-12	S I Mフリー端末は最新機種が発売が遅いから	0.9
22-11	MVNO等が販売する携帯電話端末には魅力がないから	0.7
22-13	乗換えにより使用できなくなるウェアラブル端末があるから	0.5
22-16	MVNO等の通信速度では不十分だから	0.4

※ 因子①～④のいずれにも属していない項目として、「MNOとの間で携帯電話端末の割賦が残っているから」（22-10）がある。

（注15）因子負荷とは、各質問項目が潜在的な因子とどれだけ密接に関わっているかを示す指標である。一般的に0.7～0.8以上あればその因子の影響が強いと評価され、逆に0.4未満だと弱いと評価されることが一般的である。

#### b 競争政策上の考え方

因子分析の結果、MNO 3社からMVNO等に乗換えしない理由として因子①「MNOへの信頼性・満足度・愛着度」が最も大きな要因であったことから、消費者は、通信事業者を選択する際に、MNOに対する信頼性等を重視していることがうかがえる。消費者の信頼を獲得するため、引き続き、各通信事業者が高品質のサービスを提供することが期待される。MVNOの通信品質の向上に当たっては、MNOとMVNOとの間の公正な競争を促進する観点から、前記(3)キのとおり、接続料の一層の低廉化に向けた取組が求められると考えられる。

また、次に大きな乗換えの障害要因となっている因子②「乗換えによる金銭的負担・手続的負担（経済性・スイッチングコスト）」については、前記(3)イの既往契約を付けた料金プランから改正法適合プランへの移行の促進、特に、既往契約の違約金9,500円を改正電気通信事業法に適合する違約金1,000円以下にする取組、前記(3)エのS I Mロックの原則禁止や無料解除に向けた取組を通じて改善できると考えられる。このほか、消費者が乗り換える際の手続の負担を減らすために、乗換え手続の全体の流れを消費者に分かりやすく説明するとともに、スマートフォン向けのe S I M（後記ウ(4)参照）の導入等、乗換え手続を簡略化する取組が必要であると考えられる。

#### イ 携帯電話端末に係る課題等

##### (7) 新たにMNOとして参入した通信事業者のネットワーク及び周波数への対応についての独占禁止法・競争政策上の考え方

本調査では、MNO 3社が新たにMNOとして参入した通信事業者を排除するような行為は確認されなかったが、MNO 3社が、新たに参入してきた競争事業者を排除するために、端末メーカーに対して、当該新規参入事業者の通信役務に適合しないような端末を製造させることにより、新規参入事業者の事業活動を困難にさせるなどの場合には、独占禁止法上問題となるおそれがある（私的独占、拘束条件付

取引等)。

端末メーカーは、新たにMNOとして参入した通信事業者が参入後に他のMNOと同等に事業活動を行える環境を整備する観点から、新規参入したMNOの周波数帯等にも対応する携帯電話端末を製造することが競争政策上望ましい。

(4) **SIMフリー端末の普及についての独占禁止法上の考え方**

本調査では、MNO 3社によるSIMフリー端末の普及を阻害するような行為が行われている事実は確認されなかったが、MNO 3社が、端末メーカーに対し、自社の販売する端末と同機種 of SIMフリー端末の発売時期を遅らせるように指示すること等によって、MVNO利用者がSIMフリー端末を、MNO 3社の発売時期と同じタイミングで購入できないようにすること等により、MVNOの事業活動を困難にさせるなどの場合には、独占禁止法上問題となるおそれがある(私的独占、拘束条件付取引)。

(5) **腕時計型ウェアラブル端末についての独占禁止法・競争政策上の考え方**

本調査では、そのような実態は確認されなかったが、MNO 3社が、腕時計型ウェアラブル端末メーカーに対して、セルラー方式の腕時計型ウェアラブル端末について、他の通信事業者には供給しないように指示することによって、他の通信事業者の事業活動を困難にさせるなどの場合には、独占禁止法上問題となるおそれがある(私的独占、拘束条件付取引)。

また、同じく本調査では、そのような実態は確認されなかったが、腕時計型ウェアラブル端末メーカーが、技術上の理由等正当な理由なく、セルラー方式の腕時計型ウェアラブル端末の価格維持等の目的の下、セルラー方式の腕時計型ウェアラブル端末について、MNO 3社のみ供給し、MNO 3社以外には供給しないなど、MNO 3社とMNO 3社以外の通信事業者との間で差別的な取扱いをした場合には、独占禁止法上問題となるおそれがある(差別取扱い、取引拒絶)。

スイッチングコストの低減の観点からは、MNO 3社以外の通信事業者に対してもMNO 3社と同じように当該腕時計型ウェアラブル端末を利用できるようにすることが競争政策上望ましい。

ウ **MVNOの競争環境の確保に向けて**

(7) **新たな料金プランにおける公平性の確保についての独占禁止法・競争政策上の考え方**

MNOが自社の通信役務を提供するに当たり、MVNOがMNOに支払う接続料等を下回る料金プランを設定したり、卸料金について、自己又は自己の関係事業者と比べてMVNOに不利な取扱いをしたりすること等により、MVNOの事業活動を困難にさせるなどの場合には、独占禁止法上問題となるおそれがある(私的独占、差別対価)。

また、通信品質も含めたMNOとMVNOとの間の公平性(イコールフットイング)を確保する観点から、前記(3)キのとおり、接続料の一層の低廉化を図ることが競争政策上望ましい。

#### (4) RSP機能の開放とeSIMの導入についての競争政策上の考え方

スマートフォン向けのeSIM（注16）の提供によって、消費者はよりスムーズに通信事業者を乗り換えることができるようになるため、スイッチングコストの低減の観点からは、スマートフォン向けのeSIMを早期に導入することが競争政策上望ましい。

また、MNOがスマートフォン向けのeSIMの提供を開始する際には、RSP機能を開放することにより、MVNOがMNOと同じ時期にスマートフォン向けのeSIMを提供できる環境を整備することが競争政策上望ましい。

（注16）Embedded SIM。携帯電話ネットワークにアクセスするための情報（契約者情報等）をオンラインで書き込むことができるSIMであって、携帯電話端末に組み込まれているもの。

#### (5) 音声卸料金の適正性の確保についての競争政策上の考え方

音声卸料金については、総務省が令和2年9月25日に公表した「指定設備卸役務の卸料金の検証の運用に関するガイドライン」に即して、適正に定められているか検証されることが競争政策上望ましい。

#### (6) 5GをめぐるMNOとMVNOの競争の適正性についての競争政策上の考え方

現状のNSA構成による5Gサービスの提供からSA構成による本格的な5G時代への移行に当たっては、MNO3社は、MVNOもMNOと同時期に利用者に対して5Gサービスを提供することができるよう機能開放を行うことが競争政策上望ましい。

## エ 販売代理店

### (7) 評価制度

#### a 現状

MNO3社は、自社の定める評価基準によって、各販売代理店を一定期間ごとに評価し、当該評価に応じて、MNOが販売代理店に支払う手数料のランク等を決定する評価制度を設けている。また、MNO3社の一部においては、評価制度において、最低評価を複数回受け続け、その間に改善のみられない店舗との契約を解除する仕組みが存在している。

#### b 独占禁止法上・競争政策上の考え方

販売代理店のMNOに対する取引依存度や取引先であるMNOの変更可能性、MNO3社の市場における地位等を総合的に考慮すると、MNO3社の取引上の地位が販売代理店に対し優越している場合があると考えられる。

MNOの取引上の地位が販売代理店に対し優越している場合に、その地位を利用して、販売代理店によるサービスを的確に実施するために必要な限度を超えて、販売代理店と契約条件に係る交渉を十分に行うことなく契約内容を一方的に変更すること等によって、販売代理店に対し不利益を与える場合には、独占禁止法上問題となるおそれがある（優越的地位の濫用）。

MNOは、独占禁止法違反行為を未然に防止する観点から、販売代理店と十分に協議することなく、一方的に、契約件数等の販売目標の引上げ、評価ランク・評価方法の不利益変更等を行っていないかといった点に留意した上で、契約内容

の変更を行う理由等について、根拠を示して十分な説明を行うとともに、販売代理店から意見が寄せられた場合には、同意見をできる限り考慮し、また、変更までの期間を十分設けることが望ましい。

また、消費者によっては必要としない大容量プラン等の販売契約数を評価制度の評価基準において過度に重点的な項目として位置付けることは、販売代理店が当該プラン等を過度に勧誘してしまうおそれがあり、消費者が最適な料金プランを選びやすい競争環境を整備するという観点から望ましくない。

(4) **携帯電話端末の販売価格の設定方法**

**a 現状**

MNO 3社仕様の携帯電話端末の販売に当たっては、通常、販売代理店が携帯電話端末の販売価格を決定する一方で、当該携帯電話端末を割賦払い（個別信用購入あっせん契約）で販売する場合、割賦払いの上限額の設定は、個別信用購入あっせん契約を提供する通信事業者によりなされることが一般的となっている。また、販売代理店の端末の仕入価格（注17）はMNO 3社のオンライン直販価格（注18）及び割賦払いの上限額と同一の価格となっている。

（注17）MNOが販売代理店に販売する額

（注18）MNO 3社がウェブサイト上で消費者に直接販売する端末価格

**b 独占禁止法上・競争政策上の考え方**

MNOが販売代理店に対し、割賦払いの上限額を設定し、当該上限額とMNOのオンライン直販価格及び販売代理店の仕入価格を同額とした上で、端末を割賦払いの上限額を上回る金額で販売しないよう要請している場合がある。また、販売代理店は、MNOのオンライン直販価格と販売代理店の仕入価格が同額とされている状況では、MNOから各種支援金等が支払われないとMNOのオンライン直販価格を下回る価格で端末を販売することが困難であり、後日支払われる各種支援金等の額が予測できない場合においては、販売代理店はオンライン直販価格を下回る販売価格を設定することができないことが多いと考えられる。

MNOの行為が、独占禁止法上問題となるか否かは、個別具体的に判断されることとなるが、前記のような販売代理店に対する端末の取引方法を通じて、実質的にMNOが販売代理店における端末の販売価格を拘束していると判断される場合には、独占禁止法上問題となるおそれがある（再販売価格の拘束等）。

MNOは、独占禁止法違反行為を未然に防止する観点から、販売代理店が携帯電話端末の販売価格を自由に決められることを販売代理店に対して周知することが望ましい。また、前記のような販売代理店の端末の販売価格を拘束することにつながるおそれがある取引方法について、見直しを行うことが望ましい。

(5) **独自商材の取扱い**

**a 現状**

MNO 3社の一部の販売代理店契約書上、MNOの承認があれば、販売代理店は、携帯電話端末（充電器等の付属品を含む。）以外の商材（注19）をMNOを通さずに独自に仕入れ、店舗で販売する（このとき取り扱う商材を以下「独自商材」という。）ことが、認められていた。

他方、MNO 3社の販売代理店にヒアリングを行ったところ、MNOに独自商材の取扱いを申請しても、それが認められることはないなどの指摘があった。

(注19) 端末ケースやイヤホン等

#### b 独占禁止法上の考え方

MNOが、商品の安全性の確保、品質の保持、商標の信用の維持等合理的な理由なく、販売代理店に対し自己の商品と競争関係にある商品の取扱いを制限する条件を付けて取引することにより、販売代理店と取引を行っている商材メーカーが排除されたり、商材メーカーの取引機会が減少したりする場合等には、独占禁止法上問題となるおそれがある（排他条件付取引、拘束条件付取引）。

### オ MNOへの新規参入による競争の促進

#### ⑦ 現状

日本の通信市場においては、楽天モバイルが第4のMNOとして本格参入し、競争環境に変化が生じてきている。

海外においても、競争当局（米国・EU等）が、競争自体の減少や通信料金の上昇等を防ぐため、MNOが4社から3社となるような合併等（注20）を承認しない、又は4社目のMNOの参入を条件として合併等を承認するなどの事例が見受けられる。

(注20) 合併のほか、株式取得を含む。以下同じ。

#### ⑧ 競争政策上の考え方

高度寡占体制では、通信市場の競争が活発化しにくいものの、MNOへの新規参入をさせるなど電波を割り当てられる通信事業者の数を増やしていくこと、スイッチングコストを下げるなどの競争環境を整備していくことが競争政策上望ましい。

### (5) 公正取引委員会の今後の取組等

公正取引委員会は、引き続き、携帯電話市場における公正かつ自由な競争を促進するため、同市場における動向について注視するとともに、独占禁止法に違反する行為に対しては厳正に対処していく。

また、総務省及び消費者庁と連携し、引き続き、料金の低廉化、サービスの向上を図るために携帯電話市場における競争環境の整備に取り組んでいく。

### 8 フィンテックを活用した金融サービスの向上に向けた競争政策上の課題について

近年、銀行等を中心にサービスが提供されてきた金融分野において、フィンテックを活用する事業者が参入し、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、QRコード等を用いたキャッシュレス決済サービス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する異業種を含む新規参入は、事業者間の競争を活性化し、新たなサービスの創出等のイノベーションの促進や利用者にとっての利便性の向上につながることを期待される。この点、このような事業者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、期待されるこれらの効果が限定されるおそれがある。

このため、公正取引委員会は、①家計簿サービス等及び②QRコード等を用いたキャッシュレス決済について、競争政策上の課題を把握するため実態調査を実施するとともに、新規参入を促進し、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備する観点から、独占禁止法上及び競争政策上の論点整理を行い、令和2年4月21日、「フィンテックを活用した金融サービスの向上に向けた競争政策上の課題について」として、「家計簿サービス等に関する実態調査報告書」及び「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報告書」を取りまとめ、公表した（詳細は令和元年度年次報告第2部第5章第3 **5** 及び **6** を参照）。

## 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2年度末現在、保険業法等17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。

その後、令和2年11月27日に、地域における一般乗合旅客自動車運送事業及び銀行業に係る基盤的なサービスの提供の維持を図るための私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の特例に関する法律（令和2年法律第32号）が施行され、地域一般乗合旅客自動車運送事業者及び地域銀行等（特定地域基盤企業等）の合併その他の行為について、適用除外の規定が設けられた。

あわせて、地域における一般乗合旅客自動車運送事業及び銀行業に係る基盤的なサービスの提供の維持を図るための私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の特例に関する法律の施行に伴い、事務総局の経済取引局調整課及び企業結合課の所掌事務の変更を内容とする公正取引委員会事務総局組織令の改正を行った（公正取引委員会事務総局組織令の一部を改正する政令〔令和2年政令第331号。令和2年11月26日公布、同月27日施行〕）。

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2年度末現在、18法律25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 適用除外カルテル等

#### (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2年度末現在、40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等の動向

令和2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等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等の動向は、第3表のとおりである。

第3表 令和2年度における適用除外カルテル等の処理状況

法律名	カルテル等の内容	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	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			1 (変更1)	
		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, 自損事故及び無保険車傷害保険部分)			0	
		住宅瑕疵担保責任保険			0	
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	通知 (第9条の3第3項)	1 (変更1)	-
		地震保険			0	
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	-
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)	3 (変更3)	所要の検討を行った結果, 異議ない旨回答した。
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	-

第2部 各論

法律名	カルテル等の内容	根拠条項	適用除外規定	公取委との関係	処理件数	結果
	<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）	0	—
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）	1（変更1）	所要の検討を行った結果，異議ない旨回答した。
	<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）	66（締結10）（変更56）	—
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）	1（変更1）	所要の検討を行った結果，異議ない旨回答した。
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）	1（計画の作成1）	—
地域における一般乗合旅客自動車運送事業及び銀行業に係る基盤的なサービスの提供の維持を図るための私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の特例に関する法律	特定地域基盤企業等の合併等	第3条，第5条	第3条第1項	協議（第5条第2項）	0	—
	地域一般乗合旅客自動車運送事業者等による共同経営に関する協定の締結	第9条，第11条	第9条第2項	協議（第11条第2項）	2（締結2）	所要の検討を行った結果，異議ない旨等回答した。

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ければならない。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2年度において、金融庁長官から同意を求められたものは3件であった。また、令和2年度末における同法に基づくカルテルは8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2年度において、金融庁長官から通知を受けたものは1件であった。また、令和2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業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）が有する商業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2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2年度において、国土交通大臣から協議を受けたものは3件であった。また、令和2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2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2年度末における同法に基づくカルテルはない。

⑧ 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2年度において、国土交通大臣から通知を受けたものはなかった。

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2年度において、国土交通大臣から協議を受けたものは1件であった。また、令和2年度末における同法に基づくカルテルは5件である。

⑧ 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2年度において、国土交通大臣から通知を受けたものは66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2年度において、国土交通大臣から協議を受けたものは1件であった。また、令和2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2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。また、令和2年度末における同法に基づくカルテルは9件である。

#### ケ 地域における一般乗合旅客自動車運送事業及び銀行業に係る基盤的なサービスの提供の維持を図るための私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の特例に関する法律に基づく合併及び共同経営

##### ⑦ 特定地域基盤企業等の合併等

特定地域基盤企業等が合併等を行う場合には、主務大臣の認可を受けなければならない。主務大臣は、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2年度において、主務大臣から協議を受けたものはなかった。

##### ⑧ 地域一般乗合旅客自動車運送事業者等による共同経営に関する協定の締結

地域一般乗合旅客自動車運送事業者等が、共同経営に関する協定の締結等を行う場合には、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2年度において、国土交通大臣から協議を受けたものは2件であった。

## 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2年度において、214件であった(第4表及び附属資料3-11表参照)。

第4表 協同組合届出件数の推移

年度	23	24	25	26	27	28	29	30	元	2
協同組合届出件数	141	184	187	227	235	273	240	294	304	214

#### 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5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5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2年度においては、総務省から競争評価チェックリストを125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2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。

## 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2年度においては、国の本省庁との連絡担当官会議を令和2年11月26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2年度においては、研修会を全国で35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123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 独占禁止法コンプライアンスの向上に向けた取組

市場における公正かつ自由な競争を一層促進していくためには、独占禁止法の厳正な執行とともに、企業におけるコンプライアンスの向上が重要であり、これに関連した企業の取組を促していく必要があると考えられることから、公正取引委員会では、これまで、企業における独占禁止法に関するコンプライアンス活動の状況を調査し、改善のための方策等と併せて、報告書の取りまとめ・公表を行うとともに、その周知に努めている。

令和2年度においては、多種多様な協同組合や商工組合（以下単に「組合」という。）における独占禁止法コンプライアンスに関する取組状況及び独占禁止法や適用除外制度に関する認識の実態を把握・分析してその実態や課題を明らかにするとともに、改善に向けた方策を提示することにより、組合における独占禁止法コンプライアンスの促進を図ることを目的として、1,781組合（注）を対象に調査を行い、独占禁止法コンプライアンスの取組を推進するために有効と考えられる方策や留意点を取りまとめた報告書「協同組合等における独占禁止法コンプライアンスに関する取組状況について」を令和2年6月25日に公表した。

調査結果を踏まえれば、組合における独占禁止法コンプライアンスの推進についての考え方等は、以下のとおりである。

（注）①事業協同組合・協同組合連合会、②商工組合・同連合会、③漁業協同組合・同連合会、④農業協同組合・同連合会の4グループの中から無作為に抽出することにより選定（4グループに該当する組合であっても信用事業や共済事業等に特化した組合は調査対象から除外）しアンケート調査を実施するとともに、アンケート調査において他の組合にも参考になるとと思われる取組例を回答した22組合等に対してヒアリング調査を実施した。

### 1 独占禁止法コンプライアンスの必要性

独占禁止法コンプライアンスに関する取組を行っている組合は4割強であり、本調査において、独占禁止法コンプライアンスに取り組んでいない組合が多いことが明らかになった。

その理由として、問題が発生していないことや必要性を感じていないことを挙げる組合が多かったが、組合による独占禁止法違反事件等においては、販売事業に関するものが多く、本調査に回答した組合においてもその6割強が販売事業を行っていた。また、どのような行為が独占禁止法上問題になるか、どのような行為が適用除外になるかについて正確に認識している組合が少ないことも明らかになった。

このような状況を踏まえれば、組合においても、独占禁止法コンプライアンスを推進していく必要があると考えられる。また、組合における独占禁止法コンプライアンスを推進するに当たって、適用除外制度について、同制度の対象とはならないケースも含めて、役職員等に正確に認識させることに留意して取組を進めていくことが重要である。

一方、独占禁止法コンプライアンスに関する取組を行っていない理由として、人員・予算等の都合により取り組む体制がないこと、専門知識がないことを挙げる組合も多くみられた。また、組合ごとに事業内容や取り巻く環境が異なっており、取組を行うこと

の必要性の度合いも区々であると考えられる。

そのため、全ての組合において一律に報告書で紹介した取組の全てを行う必要はないが、着手しやすいものから順次、無理のない方法で取組を進めていくことが望まれる。

## 2 独占禁止法コンプライアンスのための効果的な取組

独占禁止法コンプライアンスを推進していくためには、独占禁止法違反行為の未然防止のための取組を実施すること（後記(1)）、違反行為の早期発見・是正のための危機管理体制を整備すること（後記(2)）が有効であると考えられるが、まずは、独占禁止法違反行為の未然防止のための取組について、現時点で取組の必要性を認識していない組合においても着手しやすいものから順次取り組んでいくことが望ましく、その上で、違反行為の早期発見・是正のための危機管理体制の整備に努めていくことが望まれる。

### (1) 違反行為の未然防止のための取組の実施

#### ア 代表者によるコンプライアンスに関するメッセージの発信

代表者においてコンプライアンスの重要性を認識した上で、組合役職員や組合員（以下「役職員等」という。）に対して、コンプライアンスの重要性に関するメッセージを明確かつ繰り返し発信していくことは、役職員等におけるコンプライアンスに関する意識の向上・変革を図っていく上で、有効な取組である。

#### イ 法務・コンプライアンス担当部署等の設置

法務・コンプライアンス担当部署を設置して、独占禁止法に関する情報を集約・蓄積し、その知見を活かして各種取組を網羅的に進めていくことは、組織全体に独占禁止法コンプライアンスを浸透させていく上で、有効な取組である。

また、独占禁止法の担当者を配置することも有効な取組であり、これにより専門性の向上を図ることができるほか、担当分野を定めることで役職員の所掌・責任の範囲が明確になって積極的な業務への参画にもつながる。

#### ウ 法務相談窓口の設置

法務相談窓口を設置して、事業実施前の相談を徹底させるとともに、事業実施後においても相談を通じて問題事例の発見に努めていくことは、違反行為の未然防止や早期是正にもつながるため、有効な取組である。

また、独占禁止法違反を懸念して過度に事業活動を委縮しているということであれば、当該窓口で相談することによって同法に関する疑問や不安が解消され、積極的な事業活動を行うことにもつながる。

#### エ 独占禁止法コンプライアンス・マニュアルの策定・改定

どのような行為が独占禁止法に違反するのか、違反した場合にはどのようなリスクが発生するのかといったことや、コンプライアンス体制等を記載した独占禁止法コンプライアンス・マニュアルを策定することは、役職員等に独占禁止法に関する知識を効率的に習得させる上で、有効な取組である。

マニュアルには、近隣の組合や類似の業界で発生した違反事例等役職員等にとって身近な事例を掲載した上で、当該事例に関する実務上の留意点を具体的に解説し

て、役職員等に独占禁止法違反が自らにも起こり得るリスクとして認識させることが重要である。策定後においても、新規事例を追加したり、内容がより分かりやすく充実したものになるよう定期的に改定していくことも重要である。

また、独占禁止法違反事件等の中には、共同経済事業に関連したものがみられるところ、適用除外制度の対象とはならないケースも含めて記載することにより、同制度について役職員等に正確に認識させることが重要である。

#### オ 独占禁止法研修の実施

前記エのマニュアルと同様に、違反行為の内容や違反した場合のリスク等に関する研修を行うことは、役職員等に独占禁止法に関する知識を効率的に習得させる上で、有効な取組である。

独占禁止法に関する知識の定着には相応の時間を要するため、研修は1回行って終わりにするのではなく、人事異動時、関係法令等の改正時、他の組合・類似の業界における違反事件の発生時等のタイミングで行うなど、定期的に継続して行っていくとともに、研修の都度、チェックテスト等により研修内容の理解度を計測することも、同法に関する知識を定着させる上で有効である。

#### カ 懲戒ルールの整備

違反行為に役職員が関与した場合に懲戒対象になる旨のルールを定めておくことは、役職員における違反行為への関与を抑止する上で、有効な取組である。

懲戒ルールには、単に関係法令に違反した場合に懲戒対象になる旨を記載するだけでなく独占禁止法が対象になることを明記するとともに、どのような行為が懲戒対象になるかを具体的に示しておくことが重要である。

### (2) 違反行為の早期発見・是正のための危機管理体制の整備

#### ア 内部通報窓口の設置

内部通報窓口を設置して、水面下で生じている独占禁止法違反のおそれのある行為に関する情報を収集し、その解消に努めていくことは、有効な取組である。当該窓口を有効に機能させるためには、通報者に関する情報の秘密保持を徹底したり、通報したことによって不利益な取扱いとしないことを定めて周知することが必要であることに留意することも重要である。

#### イ 監査の実施

監査を実施して、独占禁止法違反のおそれのある行為の発見に努めていくことは、有効な取組である。

監査については、他の組合や類似の業界で発生した過去の違反事件等を踏まえて独占禁止法上のリスクが高いと思われる事業について重点的に実施したり、業務監査等の既存の仕組みの中に独占禁止法に関する項目も追加するなど、効率的に実施することも重要である。

#### ウ 問題発生時の対応方針の策定

独占禁止法違反の疑いが生じた場合（内部通報や監査等で問題事例を発見した場合等）を想定して、あらかじめ採るべき対応方針を策定しておくことは、違反に

よって生じるリスクの最小化を図っていく上で、有効な取組である。

また、この対応方針の中には、課徴金減免制度や確約手続について、その制度概要や手続面についても盛り込み、これらも踏まえて対応していくことが望まれる。

### 3 公正取引委員会の対応

公正取引委員会としては、独占禁止法違反行為の未然防止や競争環境の整備を図っていく観点から、引き続き、独占禁止法コンプライアンスに関する取組状況の把握やそれを踏まえた提言を行っていくとともに、各種ガイドラインの策定、組合や中央会等の支援機関からの相談への対応、寄せられた相談事例の公正取引委員会ウェブサイト上での公表を行っていくほか、近時の独占禁止法改正の内容（確約手続の導入や課徴金減免制度の見直し）を含めて独占禁止法の内容全般の周知に努めていく。

## 第8 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2年度においては、令和元年度に引き続き、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。