

GAFAM を巡る諸問題

目 次

- | | |
|------------------------|-----------------|
| I. はじめに | IV. 対取引企業を巡る諸問題 |
| II. 対消費者（プライバシー）を巡る諸問題 | V. 対競合企業を巡る諸問題 |
| III. 対消費者（消費者取引）を巡る諸問題 | VI. おわりに |

フェロー 隅山 正敏

要 約

I. はじめに

米国巨大 IT 企業 GAFAM を巡る諸問題を対消費者（プライバシーと消費者取引）、対取引企業、対競合企業に分けて 2010 年代と 2020 年代を対比させながら概観する。

II. 対消費者（プライバシー）を巡る諸問題

技術が進歩するとプライバシー侵害を引き起こすデータの範囲が広がる。最先端の技術を注視して保護すべきデータの範囲を見直す必要がある。利用者同意にあつては「同意の有無」から「同意取付け時の十分な説明」に論点が移っている。規制面では、プライバシー分野での競争法の適用やデータポータビリティの法的保障などが議論されている。

III. 対消費者（消費者取引）を巡る諸問題

電子商取引では商品選択の多様性や手続の利便性が増す一方、判断材料（口コミ）の操作や解約手続の煩雑化など裏腹となる問題が生じている。また、アプリストア独占の弊害（アプリ価格の高止まり）や製品修理制限を通じた買替誘導など、潜在していた消費者の不満が表面化している。

IV. 対取引企業を巡る諸問題

オンラインモールを舞台とした出店者設定の価格の拘束、出店者データの転用、販路制限に関して 2010 年代に続いて 2020 年代にも同種の問題が繰り返されている。円滑な立証や迅速な解決を求めて事前規制にシフトする動きが生じている。アプリストア独占の弊害（手数料の高止まり）に対する不満が取引企業の中でも高まっている。

V. 対競合企業を巡る諸問題

市場支配力を新たな市場への参入に転用する「自社サービスの優遇」が引き続き問題となっており、将来の競争を回避するための「潜在的競合企業の買収」に対して各国当局が取組みを強化している。既に確立している「市場の独占」にどう立ち向かうかが残課題となっている。

VI. おわりに

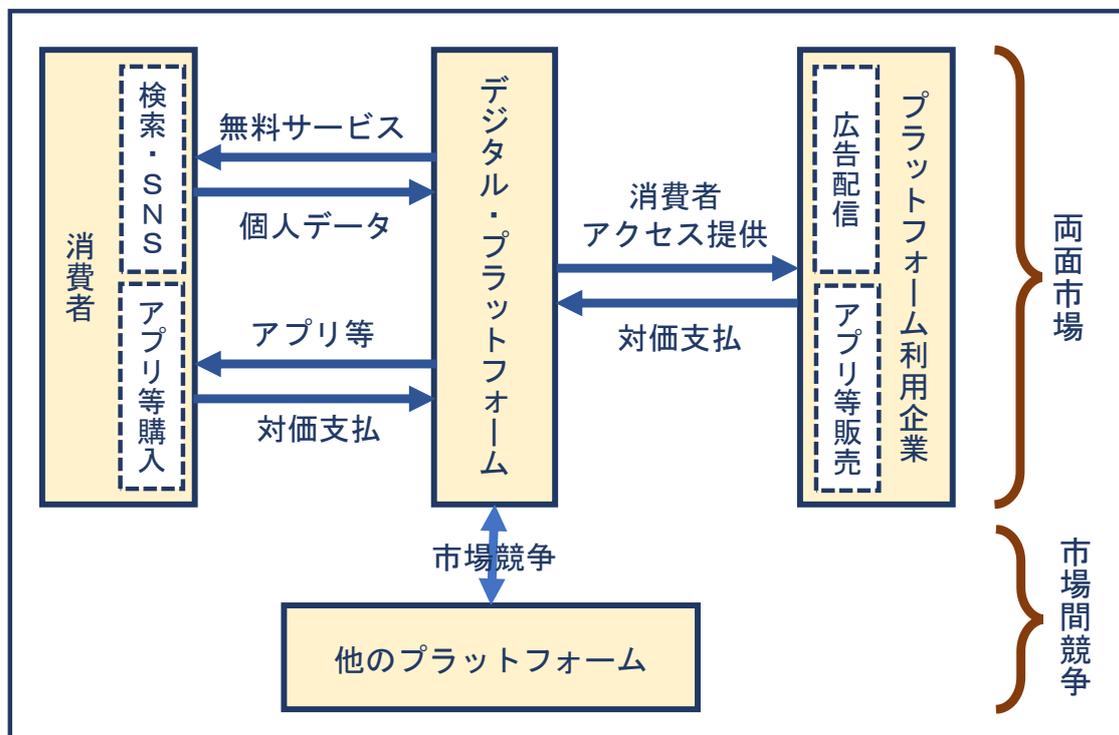
今後の見通しとして①新たな問題はプライバシー分野で起きる、②消費者取引・事業者取引ともに迅速な解決を図る事前規制へのシフトが進む、③「市場の独占」への対処が残課題であり「弊害事例」を積み重ねる必要があるという 3 点を指摘することができる。

I. はじめに

本年も早々から、米国の巨大 IT 企業を巡る問題が新聞紙上を賑わせている。日本経済新聞で見ると「アイルランド、メタに制裁金 550 億円¹」（1 月 5 日夕刊）、「アイルランド、ワッツアップに制裁金 7.6 億円²」（1 月 20 日夕刊）、「米司法省、グーグルを提訴³」（1 月 25 日夕刊）と報じられている。本稿では、グーグル、アップル、フェイスブック（現メタ）、アマゾンドットコム、マイクロソフトの 5 社（それぞれの頭文字をとり GAFAM と称される）を巡る諸問題について、2010 年代と 2020 年代を対比させながら概観する。

様々な問題は、GAFAM がビジネスモデルとする「両面市場」において発生する。一方において、消費者に対し無料サービスを提供し、彼らから個人データを収集している（対消費者市場）。対消費者では商品の販売（アマゾン）やアプリの販売（グーグル、アップル）という消費者取引も行っている。他方において、GAFAM の集める「巨大な消費者群」に商機を見出す企業（取引企業）に対しそこへのアクセスを提供し、対価を得ている（対事業者市場）。加えて、「両面市場」同士の競争（競合企業との競争）も存在する。こうした事業の全体像を踏まえて、対消費者（プライバシーと消費者取引）、対事業者（取引企業）、対競合（競合企業）に分けて諸問題を概観する。

《図表》 GAFAM の事業の全体像



(出典) SOMPO Institute Plus 作成

¹ 下記Ⅱ-3 で取り上げる。
² 下記Ⅱ-3 で取り上げる。
³ 下記Ⅴ-3 で取り上げる。

II. 対消費者（プライバシー）を巡る諸問題

消費者は、自らの個人データを入力して利用登録を行った上で、デジタル・プラットフォームの提供する無料サービス（検索、メッセージ送受信など）を利用する。データを受け取ったプラットフォームは、各国の個人情報保護法制を遵守してデータを利用する。個人情報保護法制のポイントは、①そのデータが法的保護の対象か、②そのデータを収集する際に利用者に所要の説明をしたか、③そのデータが外部に流出しないよう保管したか、である。この順番で問題事例を概観した上で、規制面での新たな動き（下記5と6）を紹介する。

1. 閲覧情報（クッキー）

インターネット利用者は、様々な情報を閲覧すると、その情報に関連する商品・サービスの広告が配信されるようになり、日常生活を監視されているという不快感を持つことが多い。この問題をもたらすのが閲覧情報（クッキー）である。閲覧情報自体は、同じサイトを改めて訪問する際に「既読情報」と「未読情報」を識別する便利な存在であるが、別のサイトに移動しても広告が追い掛けてくるという厄介な事態ももたらす。訪問したサイト以外の第三者に閲覧情報が送信される（サードパーティークッキー）ためである。例えば、フェイスブックは、「いいね！」ボタンを設置する外部サイトからも、そこでの閲覧情報を収集できるようにし、利用者プロファイリングの精度を上げる形で広告事業に利用している。

閲覧情報の収集については、2010年代から各国の関心を引いてきた。例えば、米国競争当局⁴がグーグルに制裁金を課し（2012年8月）、ベルギー情報保護当局⁵がフェイスブックに業務改善を勧告し（2015年5月）、フランス情報保護当局⁶がフェイスブックに是正命令を発出した（2016年1月）。

こうした各国の取組みに対し、プラットフォーム側も、利用者同意の取付けなど業務フローを改善して対応してきた。しかし、2020年代に入っても、利用者の不満が収まることはなく、各国の取組みが続いている。

フランス情報保護当局は2019年7月にクッキーガイドラインを策定⁷し、2020年12月にはガイドライン違反（利用者説明の不足）を理由としてグーグルに制裁金1億ユーロを課した⁸。また、クッキーを拒否する手続を意図的に難しくしていたとして2021年12月にグーグルとフェイスブックに制裁金を

⁴ 閲覧ブラウザ「Safari」がサードパーティークッキー送信をデフォルトで停止していたにも拘らず、グーグルが設定を回避して閲覧情報を収集していた問題で、米国公正取引委員会は制裁金2,250万ドルを課した。Fair Trade Commission, “Google Will Pay \$22.5 Million to Settle FTC Charges it Misrepresented Privacy Assurances to Users of Apple’s Safari Internet Browser,” 2012/08/09.

⁵ フェイスブックが2014年11月にクッキーポリシー改定を発表したのに対し、ベルギー・プライバシー保護委員会は①クッキー利用の透明性を高めること、②「いいね！」ボタンを用いた個人データの収集を同意のない限り中止することなどを勧告した。Privacy Protection Commission, “Own-initiative recommendation,” 2015/05/13.

⁶ フランス情報保護当局 CNIL は、①ユーザーでない個人から同意なくクッキーを収集している、②情報端末に無断で広告クッキーを埋め込んでいるなどを指摘し、3か月以内の是正を命じた。CMS, “Official warning from the CNIL: Facebook’s many breaches,” 2016/10/11 など。

⁷ CNIL, “Cookies and other tracking devices: the CNIL publishes new guidelines,” 2019/07/23

⁸ フランス情報保護当局 CNIL は、グーグルがクッキー収集について十分な説明をせず、同意取付けやオプトアウト（拒否する機会の付与）などの手続を講じていないと認定した。CNIL, “Financial penalties of 60 million euros against Google LLC and of 40 million euros against Google Ireland LTD,” 2020/12/10.

課した⁹。米国では、情報端末をシークレットモードに設定したにも拘わらず、閲覧情報収集が続いていたとして集団訴訟が2020年6月に起こされた¹⁰。わが国でも、この問題への対応として、閲覧情報を外部送信する際には、利用者に対する通知・公表、同意の取得、拒否する機会（オプトアウト）の提供のいずれかの措置を講じるよう通信事業者に義務付ける（改正電気通信事業法¹¹：2022年6月成立）。

閲覧情報の外部送信は、情報端末の閲覧アプリ「ブラウザ」が処理していることから、ブラウザ提供企業も対策を進めている。アップルは2017年から外部送信の制限¹²を開始し、2020年3月には送信拒否をデフォルト設定にした。グーグルは2020年1月に段階的な廃止¹³を表明した。こうしたブラウザ提供企業の取組みは、デジタル広告市場を直撃しており¹⁴、広告収入に大きく依存するフェイスブック（現メタ）の大幅減益に繋がっている。

2. 生体情報

ネット上を流通するデータが文字情報から画像情報へ広がり、顔情報（生体情報）を用いるサービスが増加している。顔情報から本人を特定する技術が進んだためであり、実際に本人認証にも利用されている。その利用は、消費者にとり高い利便性をもたらす一方で、プライバシーを大きく侵害する危険性も伴っている。

フェイスブックでは、顔認証技術を用いる「タグ付け」機能が批判に晒された。この機能は、他人が投稿した写真・動画に自分が写っていた場合に通知を受ける、自分が写真・動画を投稿する際に写り込んだ人々を特定するというものであるが、被写体を特定する際に顔認証技術が用いられている。この機能を巡って、生体情報プライバシー法を制定しているイリノイ州で集団訴訟が起こされ、フェイスブックは2021年2月に6.5億ドルを支払うことで和解した¹⁵。同社はさらに2021年11月に顔認証システム停止の発表に追い込まれた¹⁶。

ネット上に流通する大量の画像情報（公開情報）をデータベース化して個人を特定するサービスも問題となっている。本人が秘密にする情報でなく公開した情報を利用しているという側面もあるが、「監視社会」をもたらす懸念も生む。クリアビューAI社がそうしたサービスを提供していると2020年1月に報じられ¹⁷、各国の情報保護当局の関心を集めた。イタリア当局¹⁸は2022年3月に制裁金2,000万ユー

⁹ グーグルが承認ボタンを設置しつつ拒否ボタンを設置していなかったことを問題視した。CNIL, “Google fined 150 million euros,” 2022/01/06, CNIL, “Facebook Ireland LTD fined 60 million euros,” 2022/01/06。グーグルは2022年2月に拒否ボタンを設置した。

¹⁰ 米国連邦地裁は2021年3月、請求棄却を求めるグーグル主張を退けた。現在も審理が続いている模様。Chasom Brown et al v. Google LLC, Case No. 20-cv-03664。

¹¹ 総務省・電気通信事業ガバナンス検討会が2022年2月にとりまとめた報告書は、「原則として通知・公表を行い、もしくは利用者の同意を取得あるいはオプトアウト措置を提供することにより、利用者に対して確認の機会を与えることが確保できるようにすることが必要である」と提言していた。

¹² アップルは「ITP: Intelligent Tracking Prevention」と呼ぶ。

¹³ Chromium Blog, “Building a more private web: A path towards making third party cookies obsolete,” 2020/01/14。グーグルは当初「2年以内の廃止」を掲げたが、代替技術の開発が遅れており、直近では2024年後半の廃止を目指している。

¹⁴ 日本経済新聞「ネット広告転機」2023/02/03など

¹⁵ US District Court Northern District of California, “Order re final approval, attorney’s fees and costs, and incentive awards,” 2021/02/26。事件名は In re Facebook Biometric Information Privacy Litigation, Case No. 2015-cv-03747 である。

¹⁶ Facebook, “An Update On Our Use of Face Recognition,” 2021/11/02

¹⁷ New York Times, “The Secretive Company That Might End Privacy as We Know It,” 2020/01/18

¹⁸ Italian Data Protection Authority, “Facial recognition: Italian SA fines Clearview AI eur 20 million,” 2022/03/09

ロを、イギリス当局¹⁹は同年 5 月に制裁金 755 万ポンドを、ギリシャ当局²⁰は同年 7 月に制裁金 2,000 万ユーロを、フランス当局²¹は同年 10 月に制裁金 2,000 万ユーロを課したほか、いずれも法令違反の是正を命じた。是正命令はオーストラリア²² (2021 年 11 月)、カナダ²³ (同年 12 月) でも発出された。わが国では、クリアビューAI 社の問題を起点としていないが、個人情報保護委員会が 2022 年 1 月に「犯罪予防や安全確保のためのカメラ画像利用に関する有識者検討会」を設置し、2023 年 1 月に報告書案²⁴を意見公募に付している。

因みに、公開情報の利用については、生体情報以外でも問題となっている。いくら公開情報を利用するに過ぎないといっても、プライバシー侵害の度合いが大きいと、違法となり得る。個人情報保護委員会は 2023 年 1 月、破産者情報 (公開情報) を地図データと紐付ける形で公開しているサイトの運営者を刑事告発した²⁵。

3. 利用者への説明

各国情報保護当局は、当初「利用者同意の有無」を論点とした。例えば、フランス当局は、同意欄に既にチェックが入っていることなどから「有効な同意」がないとして 2019 年 1 月にグーグルに制裁金を課した²⁶。各社が同意の取付けを進めるようになると、「同意の強制」(同意しなければサービス供給を止められるなど) という新たな問題が生じた。そこで、近年では、同意があったか否かという形式論でなく「十分に説明した上での同意 (インフォームド・コンセント)」であったか否かという実質論を問題にするようになっていく。

グーグル提供の基本ソフト「アンドロイド」を用いる情報端末において、設定画面で位置履歴の記録をオフにしてもグーグルによる位置情報の収集を止められないことが 2018 年 8 月に発覚²⁷したが、各国情報保護当局は「同意の欠如」でなく「同意時の説明不足」を追及した。オーストラリアでは、当局提訴 (2019 年 10 月) を受けて連邦裁判所が 2022 年 8 月に制裁金 6,000 万豪ドルを課し、是正命令を発出した²⁸。米国では、アリゾナ州当局が 2020 年 5 月に提訴し、2022 年 10 月に和解 (8,500 万ドル支払) が成立した²⁹。また、テキサス州など 4 州当局が 2022 年 1 月に提訴した事案でも、2022 年 11 月に和解 (3.9 億ドル支払) に至った³⁰。

この他にも、説明不足を理由とした処分事例が存在する。イタリア当局は、データを商業目的に利用

¹⁹ ICO, "ICO fines Clearview AI Inc more than £7.5m and orders UK data to be deleted," 2022/05/23

²⁰ EDPB, "Hellenic DPA fines Clearview AI 20 million euros," 2022/07/20

²¹ CNIL, "Facial recognition: 20 million euros penalty against Clearview AI," 2022/10/20

²² OAIC, "Clearview AI breached Australians' privacy," 2021/11/03

²³ Privacy Commissioner of Canada, "Clearview AI ordered to comply with recommendations to stop collecting, sharing images," 2021/12/14

²⁴ 個人情報保護委員会「犯罪予防や安全確保のためのカメラ画像利用に関する有識者検討会報告書 (案) に関する意見募集について」 2023/01/12

²⁵ 個人情報保護委員会「破産者等の個人情報を違法に取り扱っている事業者に対する個人情報の保護に関する法律に基づく対応について」 2023/01/11

²⁶ CNIL, "The CNIL's restricted committee imposes a financial penalty of 50 Million euros against GOOGLE," 2019/01/21

²⁷ AP, "Google tracks your movements, like it or not," 2018/08/14

²⁸ 制裁の根拠法は個人情報保護法でなく消費者保護法である。ACCC, "Google LLC to pay \$60 million for misleading representations," 2022/08/12.

²⁹ USA Today, "Google to pay Arizona \$85M in privacy suit that alleged 'deceptive' location tracking," 2022/10/05 など

³⁰ New York Attorney General, "AG James and Multistate Coalition Secure \$391.5 Million from Google for Misleading Millions of Users about Location Data Tracking," 2022/11/14

することを説明するよう求めており、フェイスブック処分³¹（2021年2月、制裁金700万ユーロ）やグーグル・アップル処分³²（同年11月、制裁金各1,000万ユーロ）を行っている。また、フェイスブック（現メタ）が欧州拠点を置くアイルランドの当局（欧州連合内の主たる監督当局）は、データ収集を正当化する法的根拠の説明が十分でないとして、メタ処分³³（2022年12月、制裁金3.9億ユーロ）とワッツアップ処分（2021年9月＝制裁金2.25億ユーロ³⁴、2023年1月＝制裁金550万ユーロ³⁵）などを行っている。

4. データの外部流出

データの外部流出では、フェイスブック（現メタ）の事案が目につく。特に2018年には続けざまに流出問題が発覚した。3月に性格診断アプリにより収集された個人データが選挙運動に用いられた事件（ケンブリッジ・アナリティカ事件）が発覚し³⁶、9月に最大5,000万人分の利用者データをハッキングされたと公表し³⁷、12月にはフェイスブック利用者のスマホ内の未投稿の写真にアプリ開発者がアクセスできるようになっていたと公表した³⁸。

ケンブリッジ・アナリティカ事件は、2016年米国大統領選や欧州連合離脱を巡るイギリス国民投票に影響を与えたとされて注目を集め、2010年代にはイギリス³⁹（2018年10月）、イタリア⁴⁰（2019年6月）、米国⁴¹（同年7月）、ブラジル⁴²（同年12月）などで制裁金を課された。2020年代に入っても係争が続いており、その一つである米国集団訴訟（2018年3月提訴）では2022年12月に和解（7.25億ドル支払）が成立した⁴³。ハッキング問題では、アイルランド当局が2022年3月に制裁金1,700万ユーロを課した⁴⁴。また、2021年4月に発覚⁴⁵した新たなハッキング被害（5億件以上）につき、アイルラン

³¹ 収集データを広告目的で利用することに関する説明が不十分であると判断した。AGCM, “Facebook sanctioned for 7 Million,” 2021/02/17.

³² イタリア当局は同意取付け時の説明が不十分で、同意をデフォルト設定にしていたと認定した。AGCM, “\$20 million sanctions against Google and Apple for commercial use of user data,” 2021/11/26.

³³ メタは、利用者との契約の締結を理由に同意の取付けを不要とする立場をとったが、アイルランド当局は、そうした説明が利用者になされていないと認定し、かつ、同意取付けが必要であると判断した。Data Protection Commission of Ireland, “DPC announces conclusion of two inquiries into Meta Ireland,” 2023/01/04.

³⁴ アイルランド当局はプライバシー情報を十分に提供していなかったと認定した。Data Protection Commission of Ireland, “Data Protection Commission announces decision in WhatsApp inquiry,” 2021/09/02.

³⁵ アイルランド当局は、ワッツアップが法的根拠とした「契約」に関する説明を利用者にしていないと判断した。2021年9月の処分と一部が重複したため、制裁金は減額されている。Data Protection Commission of Ireland, “DPC announces conclusion of inquiry into WhatsApp,” 2023/01/19.

³⁶ New York Times, “How Trump Consultants Exploited the Facebook Data of Millions,” 2018/03/17

³⁷ New York Times, “Facebook Security Breach Exposes Accounts of 50 Million Users,” 2018/09/28

³⁸ Facebook, “Notifying our Developer Ecosystem about a Photo API Bug,” 2018/12/14

³⁹ ICO, “ICO issues maximum £500,000 fine to Facebook for failing to protect users' information,” 2018/10/25、Guardian, “UK fines Facebook £500,000 for failing to protect user data,” 2018/10/25 など

⁴⁰ Garante per la protezione dei dati personali, “Cambridge Analytica: Facebook fined 1 million Euro by the Italian Dpa,” 2019/06/28

⁴¹ FTC, “FTC Imposes \$5 Billion Penalty and Sweeping New Privacy Restrictions on Facebook,” 2019/07/24、SEC, “Facebook to Pay \$100 Million for Misleading Investors About the Risks It Faced,” 2019/07/24

⁴² Reuters, “Brazil fines Facebook \$1.6 million for improper sharing of user data,” 2019/12/30

⁴³ 原被告は2022年8月に和解で基本合意し、詳細を詰めた和解案を同年12月に連邦地裁に提出した。Reuters, “Facebook parent Meta to settle Cambridge Analytica scandal case for \$725 million,” 2022/12/24 など。

⁴⁴ 安全保護措置（組織的・技術的）の不備を処分理由とした。Data Protection Commission of Ireland, “DPC announces decision in Meta (Facebook) inquiry,” 2022/03/15.

⁴⁵ Business Insider, “533 million Facebook users' phone numbers and personal data have been leaked online” 2021/04/03

ド当局は2022年11月に制裁金2.65億ユーロを課した⁴⁶。

5. 競争法の適用

個人情報保護法制は、業種・規模を問わない一律規制になっていることが多く、巨大プラットフォームに焦点を当てた規制が難しい。そこで、消費者による（プラットフォーム上の）無料サービスの利用を、自らのデータを対価とした取引であると捉え直した上で、競争法（のうちの取引規制）を適用して上乗せを探る動きが生じている。

欧州において、ドイツ競争当局が一般データ保護規制（GDPR）違反を理由として競争法に基づく禁止命令（ワッツアップ利用者データを SNS サービスに紐づけることの禁止）を発出したことが問題となり、欧州司法裁判所の法務官は2022年9月、競争当局が競争法の適用においてGDPR違反を勘案することができるとの意見書を提出した⁴⁷。

わが国の競争当局は2019年12月、「デジタル・プラットフォーム事業者と個人情報等を提供する消費者との取引における優越的地位の濫用に関する独占禁止法上の考え方」を発表した⁴⁸（同年8月意見公募）。そこでは、個人データの取得・利用など個人情報保護法で規制される行為にも「濫用規制」が適用されることを明らかにした。

6. 消費者データ権（CDR）

プラットフォームの独占に対処する方策として、個人データを他のプラットフォームに移す「データポータビリティ」の実現が有力視されている。個人情報保護法制の下で、データ主体には自らのデータにアクセスする権利（開示請求権）を認められているが、さらに一歩進んで、他のプラットフォームにデータを移管するよう指図する権利として位置付けられる。

オーストラリアでは、政府機関である生産性委員会が2017年3月に報告書⁴⁹「データの入手と利用」を発表し、資源としての「データ」を有効活用するために消費者のデータアクセスを強化すべきであると提言したことが発端となった。金融機関間の競争促進を図る「オープンバンキング」政策に取り込まれて、消費者が自らのデータを他の金融機関に移管するよう要求する権利として明確化され⁵⁰、2020年7月から四大銀行で試験的に導入され、他の金融機関への拡大、エネルギーなどの他の分野への拡大が予定されている。なお、仲介機関が金融機関をまたぐサービスのスイッチングを支援する形となっており、スキームはわが国の「情報銀行」に近い。

欧州では、2022年9月に成立したデジタル市場法（詳細は下記IV-5参照）において、データポータビリティに関する機能やツールを利用者に提供することをプラットフォームに義務付ける。米国でも、

⁴⁶ 処分理由は注44と同じである。Data Protection Commission of Ireland, “DPC announces decision in Facebook ‘Data Scraping’ Inquiry,”2022/11/28.

⁴⁷ EU Justice Court, “According to Advocate General Rantos, a competition authority may, in exercising its powers, take account of the compatibility of a commercial practice with the GDPR,”2022/09/20。欧州司法裁判所は法務官意見を踏まえて判決を下すことになる。

⁴⁸ 公正取引委員会「デジタル・プラットフォーム事業者と個人情報等を提供する消費者との取引における優越的地位の濫用に関する独占禁止法上の考え方」の公表について」2019/12/17

⁴⁹ Productivity Commission of Australia, “Overview & Recommendations on Data Availability and Use,”2017/03/31

⁵⁰ Treasury of Australia, “Consultation: Treasury Laws Amendment (Consumer Data Right) Bill 2018,”2018/08/14

2021年6月に下院司法委員会を通過した「アクセス法案」が同様の義務付けを含んでいる。わが国では、2013年に提唱された「情報銀行」構想が2017年に実証実験に入るなど盛り上がりを見せたが、近年は停滞している⁵¹。

7. 小括

プロファイリング技術の進歩により閲覧情報が、本人認証技術の進歩により画像情報（顔情報）がプライバシー侵害の脅威をもたらすようになった。今後も、技術進歩がプライバシー侵害の起点となる「データの種類」を増やす方向に作用するものと思われる。最先端の技術を注視し、保護すべきデータの範囲を機動的に見直す必要がある。また、利用者の同意にあっては、各社が同意の取付けを進めたこと、新たに「同意の強制」問題が生じたことから、「同意を取り付けたか」でなく「同意取付け時に十分説明したか」を問題にし、プラットフォームの説明責任を問うケースが多くなっている。

規制面では、消費者による無料サービスの利用を「データを対価とする取引」に捉え直して競争法（取引規制）を及ぼす動き、プラットフォーム独占を崩す「データポータビリティ」の法的保障を提供する動きなど、新たな試みが生じており、今後の進展が期待される。

Ⅲ. 対消費者（消費者取引）を巡る諸問題

消費者取引は、取引相手である企業との情報較差などを理由として消費者を保護する規制（消費者保護法制）の適用を受ける。これは、GAFAMであっても同じである。2010年代には、子供がアプリを無断で利用したために親が高額の請求を受けた問題（2011年2月発覚⁵²）、情報端末の動作速度を落として新機種への買替を促したとされる問題（2017年12月発覚⁵³）など、商品・サービスに直接起因する問題が多かった。2020年代に入り、販売手法（ロコミの操作）、消費者のミスリード（誤導：手続を煩雑化して諦めさせる）など周辺領域に波及している。

1. ロコミの操作

電子商取引市場では、陳列する商品の数に制約がなくなり、利用者は、表示される膨大な商品の中から選択して購入している。選択肢が広がった半面、選択に迷う局面も多くなる中で、表示順位（ランキング）やロコミ（消費者レビュー）が判断材料としての重要度を増している。そこに不正が入り込む余地⁵⁴が生まれている。

イギリス消費者保護当局は2015年6月にオンライン上のレビュー・推奨に関する調査結果⁵⁵を発表し、有用な情報を得られたとする声が殆どであるものの、不正（偽レビューの投稿、否定的レビューの非公開、広告主による対価の支払い）が散見されたとした。2018年8月には有名人・インフルエンサー

⁵¹ 日本経済新聞「官製データビジネスはや暗雲、情報銀行」2022/10/16など。

⁵² Washington Post, "FTC to review Apple iPhone in-app purchases," 2011/02/22 など。過大請求の返金をアップル（2014年1月）、グーグル（同年9月）、アマゾン（2017年5月）に約束させて決着した。

⁵³ Reddit Post, "PSA: iPhone slow? Try replacing your battery!" 2017/12/09。イタリア当局が2018年10月に、フランス当局が2020年2月に制裁金を課し、米国34州・地域が2020年11月に和解した。各地で集団訴訟も提起された。

⁵⁴ ランキング操作では、自社サイトに広告を出稿するホテルを優先表示したとして韓国公正取引委員会がブッキングコムを処分した事例がある。KFTC, "KFTC imposes sanctions on Booking.com & Agoda for consumer deception," 2022/11/01。

⁵⁵ CMA, "CMA acts to maintain trust in online reviews and endorsements," 2015/06/19

による推奨に関する調査を開始し、2019年1月には有名人16人から改善取組みを取り付けた⁵⁶。2018年11月開始の調査で偽レビューを取引する市場の存在を把握したことが転機となり、イギリス当局は、行為者の摘発（発信抑止）からプラットフォームでの対策（流通抑止）に軸足を移した。当局は、フェイスブックから改善策を取り付け⁵⁷（2020年1月）、また、グーグルとアマゾンドットコムに対する調査⁵⁸を開始した（2021年6月）。

ドイツでは競争当局が報告書を公表し⁵⁹（2020年10月）、ポーランドでは消費者保護当局が主要サイトに偽レビュー対策を要求し⁶⁰（2021年4月）、オランダでは偽レビューを禁止する改正消費者保護法が施行される⁶¹（2022年5月）など各国の取組みも進んでいる。

わが国では、消費者庁の設置した「アフィリエイト広告等に関する検討会」が2022年1月に報告書⁶²を取りまとめている。広告主が報酬支払を約した上でサイト運営者⁶³に指示して商品を推奨させた場合に広告主が表示責任を負うこと、悪質な事業者への法執行を強化することを提言する。

消費者の誤導という観点から「ダークパターン」も問題視されている。画面上にカウントダウンの時計を表示して、時間内の購入判断を迫るなど、消費者を誤った判断に誘導するウェブデザインをいう。欧州データ保護評議会（EDPB）が2022年3月にガイドラインを採択し⁶⁴、米国競争当局が同年9月に報告書を発表する⁶⁵など、当局の関心が高まっており、行政処分事例⁶⁶も出ている。わが国でも、消費者庁の設置した「消費者法の現状を検証し将来の在り方を考える有識者懇談会」（2022年8月開始）において採り上げられた⁶⁷。

2. 手続の煩雑化

オンライン取引は、ワンクリックで商品を購入することができるなど、手続の簡便さもその普及に一役を買っている。ところが、購入を取り消そうとすると、どうすれば良いのか分からない、いくつもの画面を遷移しなければ手続を完了させられないという「煩雑な手続」を課すことが多く、手続を諦める

⁵⁶ CMA, “Celebrities pledge to clean up their act on social media,” 2019/01/23

⁵⁷ CMA, “Facebook and eBay pledge to combat trading in fake reviews,” 2020/01/08

⁵⁸ CMA, “CMA to investigate Amazon and Google over fake reviews,” 2021/06/25

⁵⁹ ドイツ競争当局の報告書は製造者・販売者に肯定的レビューを集めるインセンティブが働き、偽レビューが生じ易いこと、レビューの信憑性の向上に向けてプラットフォームがなすべきことが多いことを指摘する。Bundeskartellamt, “Fake and manipulated user reviews for online purchases - Bundeskartellamt provides background information and solution approaches,” 2020/10/06.

⁶⁰ ポーランド消費者保護当局はネガティブ・レーティングの表示方法の改善、裏打ちするデータの表示などを求めた。UOKiK, “Online product reviews - actions taken by the President of UOKiK,” 2021/04/20.

⁶¹ ACM, “Stricter rules for online sellers,” 2022/05/27

⁶² 消費者庁「アフィリエイト広告等に関する検討会報告書」2022/01/28

⁶³ 個人が営む価格比較サイトや口コミサイトは「アフィリエイトプログラム」（広告バナーを設置して広告主に送客し、報酬を得る）からの収入に依存する場合が多い。この広告手法を「アフィリエイト広告」と称している。

⁶⁴ ダークパターン事例として情報量を過大にして読ませない(overloading)、考えさせない(skipping)、感情で動かす(stirring)、情報収集を阻害する(hindering)などを掲げる。EDPB, “EDPB adopts Guidelines on dark patterns in social media platform interfaces,” 2022/03/15

⁶⁵ ダークパターン事例として広告を独立したコンテンツのように偽装する、解約を困難にする、重要な契約条件や追加料金を非表示にする、デフォルト設定などによりデータ共有に誘導するなどを掲げる。FTC, “FTC Report Shows Rise in Sophisticated Dark Patterns Designed to Trick and Trap Consumers,” 2022/09/15.

⁶⁶ 米国の司法省 DOJ と公正取引委員会 FTC が Epic Games に制裁金を課した事案ではダークパターンの使用を処分事由に掲げた。DOJ, “Epic Games Inc., Developer of Fortnite Video Game, Agrees to \$275 Million Penalty and Injunction for Alleged Violations of Children’s Privacy Law,” 2022/12/19.

⁶⁷ 第3回会合（2022/09/26）長谷川敦士教授説明資料。

ように誘導している。この「手続の煩雑化」に規制当局が動き始めている。

韓国通信当局は2022年1月、アップルに対してサブスクリプション型サービスの解約手続を簡素化するように要求した⁶⁸。韓国競争当局は2022年2月、グーグル（ユーチューブ）など動画配信5社に対して是正命令と制裁金納付命令を发出した⁶⁹。欧州競争当局は2022年7月、アマゾンドットコムから購入取消手続を簡素化する申し出⁷⁰を受け取った。

3. アプリ価格の高止まり

アプリ販売市場（アプリストア）は、グーグル（グーグル・プレイ）とアップル（アップストア）が寡占しており、競争を通じた価格調整機能が働いていない。消費者から見れば「高値買い」に対する、アプリ開発者から見れば「高値売り（による需要減）」に対する不満が高まっている。しかし、消費者がこれを争う場合、ストア運営者が手数料を課した分だけ最終的なアプリ価格が高くなったという階層を跨いだ証明をしなければならない。最終価格の決定には、アプリ開発者も関与するだけに、消費者が主張を通すために乗り越えるべき障害は高い。

米国の利用者がアップルを相手取った訴訟⁷¹において、連邦地裁は2022年3月、原告請求を棄却した。一方、グーグルを相手取った訴訟⁷²において、連邦地裁は2022年11月、集団訴訟として認定し、審理が始まった。この判断の分立は、係争の難しさを示唆する。イギリスではアップルを相手取った訴訟において、裁判所は2022年6月、集団訴訟として認定し、審理が始まった⁷³。

これらの外に、ポルトガル⁷⁴（2022年3月提訴）、オーストラリア⁷⁵（2022年6月提訴）などにおいても類似訴訟が提起されている。

4. 修理する権利

欧米では「修理する権利」が議論されている。製造業者が製品寿命を敢えて短くして買替えを促すのに対し、「製品を修理しながら長く使う」権利を購入者に付与するという考え方である。具体的には、製造業者に対して、修理し易い製品設計を求める、修理に用いる純正部品の供給を求めるという権利である。ただ、欧州では、廃棄物の抑制という持続可能性政策の色彩が強く、米国では、行為の不当性という競争政策の色彩が強い。米国では「情報端末」に焦点が当てられている。

⁶⁸ 利用登録とサービス開始の手続が簡単であるのに対して解約手続に複数の手順が必要であったと認定した。KCC, “*Improving procedures to cancel mobile app subscription services*,” 2022/01/05.

⁶⁹ 解約に不当な条件を課す、解約受付をコールセンターに限る、解約の期限等の情報を提供しない、実際の売主に関する情報を提供しないという4項目を指摘する。KFTC, “*KFTC orders YouTube, Netflix and other OTT services to make cancelling membership and payment easy*,” 2022/02/14.

⁷⁰ アマゾンプライムにつき解約ボタンを設置して2クリックで解約できるようにする。European Commission, “*Amazon Prime changes its cancellation practices to comply with EU consumer rules*,” 2022/07/01.

⁷¹ *In re Apple iPhone Antitrust Litigation*, Case No. 2011-cv-06714. 連邦地裁は消費者損害の立証のための経済モデルが十分でなく、それなしで損害を立証できていないと判断した。

⁷² *In re Google Play Store Antitrust Litigation*, Case No. 3:2021-md-02981. 連邦地裁は消費者損害の立証を支えた経済専門家の証言を採用し、訴訟続行を決定した。

⁷³ Reuters, “*Google faces \$1 bln UK trial over app store pricing*,” 2022/07/20

⁷⁴ *Ius Omnibus*, “*Ius Omnibus v. Apple (App Store)*” and “*Ius Omnibus v. Google (Play Store)*”

⁷⁵ Financial Review, “*Apple and Google hit with class actions by Australian app users*,” 2022/06/29

米国競争当局は2021年5月に議会向け報告書⁷⁶「修理の拒否」を発表し、修理制限がもたらす競争上の影響を指摘した。競争促進に関する大統領令⁷⁷（同年7月）においても取り上げられ、対策を指示された競争当局は法令執行の強化を中心とする政策方針⁷⁸を発表した。また、ニューヨーク州では、電子機器を修理する権利を保障するデジタル公正修理法（Digital Fair Repair Act）が2022年6月に可決され、同年12月に成立した（2023年7月施行）。規制の動きを受けて、アップルは2022年4月に「セルフリペアプログラム⁷⁹」を開始し、グーグルも追随した。

なお、わが国では、持続可能性政策の関連で時折言及されるに止まる。

5. 小括

電子商取引（オンライン販売）は、商品選択の多様性や購入手続の利便性をもたらす一方で、購入判断に影響する口コミ（レビュー）やランキングの操作、ネガティブな手続（購入取消、解約など）の煩雑化など、顧客をミスリードする手法を可能にしており、「消費者の誤導」が消費者保護上の新たな論点となっている。そこで取引される商品・サービスでは、アプリストア独占の弊害（アプリ価格の高止まり）や修理制限を通じた買替への誘導など、従来は潜在していた「消費者の不満」が表面化している。

IV. 対取引企業を巡る諸問題

デジタル・プラットフォームは、消費者だけでなく、彼らに売込みを図ろうとする企業によっても利用されている。アプリ開発などを行うスタートアップにとり、プラットフォームとの取引は、マーケット開拓の努力を要することなく、巨大なマーケットへのアクセスを得る道具である。しかし、事業規模の較差が大きく、消費者アクセスを押さえているか否かという決定的な違いもあり、プラットフォームとその取引相手（取引企業）との交渉力の較差は大きい。交渉力較差を埋める競争法「優越的地位の濫用」規制が主な規制手段となる。

1. 小売価格の拘束

オンラインモールでは、顧客が競合する市場に流れないようにするために、出店者の価格設定に介入しようとする誘因が働く。出店者に対して、全ての販売ルート（販路）の中で最も安い価格を自社サイトでの販売に適用するよう義務付ける条項（最恵国待遇条項）が代表的であり、2010年代から各国がその排除に取り組んできた。2020年代に入り、モール運営者が取引条件に掲げて小売価格を拘束するといったあからさまな対応を止めるようになったこともあり、当局は苦戦するようになっている。中には、モール運営者の用いるアルゴリズム（ランキングなどを機械的に決定する計算手順）にまで遡って、小売価格への介入を摘発する動きも出ている。

⁷⁶ 事例として修理を阻むデザイン、部品・修理情報の不提供、自社修理ネットワークへの誘導などを掲げ、競争原則や抱合せ規制に抵触し得ることを指摘する。FTC, “Nixing the Fix: An FTC Report to Congress on Repair Restrictions,” 2021/05/06。

⁷⁷ White House, “Executive Order on Promoting Competition in the American Economy,” 2021/07/09

⁷⁸ FTC, “FTC to Ramp Up Law Enforcement Against Illegal Repair Restrictions,” 2021/07/21

⁷⁹ Apple, “Apple announces Self Service Repair,” 2021/11/17

アマゾンドットコムに関しては、カナダ当局⁸⁰（2020年8月開始）、ドイツ当局⁸¹（2021年5月開始）などが行政調査を開始し、また、ワシントンDC⁸²（2021年5月）、カリフォルニア州⁸³（2022年9月）が訴訟を提起した。いずれも、調査結果や進捗が報じられておらず、苦戦しているようである。こうした中、ワシントン州は、「Sold by Amazon」プログラム（他の出店者や他の販路を含めた中での最安値に自動的に調整する出店者向けサービス）における最低保証価格の設定が価格抑制効果を持つと主張し、2022年1月に和解⁸⁴に至ったことが注目される。

2. 出店者データの転用

アマゾンドットコムは、市場運営者でありながら、自らも商品を販売しており、商品販売面では他の出店者と競合している（二重の立場）。そこで、市場運営者として収集した「他の出店者の商品情報・販売データ」を転用して直販商品の品揃えを拡充したり、その価格を調整したりしているのではないかという疑念を持たれてきた。

欧州委員会は2019年7月にアマゾンドットコムに対する調査を開始し⁸⁵、2020年11月に異議告知書⁸⁶（委員会の見解を伝えて相手に反論の機会を与える）を送り、2022年7月に同社から改善提案を受け取った。これを意見公募に付した上で、同年12月に改善提案を承認して調査を終了した⁸⁷。改善提案は、①外部小売業者に由来する非公開データの利用を停止する、②購入手続を簡素化できる「Buy Box」に表示される商品について全ての小売業者を公平に扱う、③商品を早期に届ける「Prime 配送」の対象商品や配送業者に制限を課さないというもので、こうした提案を実行することにより制裁金を免れた。

アマゾンドットコムは、データ転用のほかに「自社サービスの優遇」（下記V-1参照）についても疑念を生んでいる。商品の保管・出荷・配送を一括して請け負う「フルフィルメント・サービス」を他の出店者に対して提供しており、それを利用する出店者を通常より優遇して、出店者をサービス利用に誘導しているのではないかという疑念である。

⁸⁰ カナダ競争当局は①出店者による価格設定への介入、②アマゾンの出店者向けサービス、③自社直販商品への誘導を調べる。Canada Competition Bureau, “*Competition Bureau seeks input from market participants to inform an ongoing investigation of Amazon*,” 2020/08/14.

⁸¹ ドイツ競争当局は①アマゾンの価格管理とアルゴリズムが出店者の価格に影響したか、②ブランドメーカーとの販路制限契約が競争を制限したかを調べる。Bundeskartellamt, “*Proceedings against Amazon based on new rules for large digital companies*,” 2021/05/18

⁸² ワシントンDC司法長官はアマゾンがMFN条項を未だに維持していると主張する。Attorney General for District of Columbia, “*AG Racine Files Antitrust Lawsuit Against Amazon to End its Illegal Control of Prices Across Online Retail Market*,” 2021/05/25。第一審は2022年3月に請求を棄却し、控訴中である。

⁸³ カリフォルニア州司法長官は他の販路で低価格販売を行った出店者に対しアマゾンが制裁を課したと主張する。California Attorney General, “*AG Bonta Announces Lawsuit Against Amazon for Blocking Price Competition*,” 2022/09/14.

⁸⁴ ワシントン州司法長官はアマゾンのプログラムが価格抑制効果を持つと主張し、アマゾンはプログラム終了を約束した。Washington Attorney General, “*AG Ferguson investigation shuts down Amazon price-fixing program nationwide*,” 2022/01/26.

⁸⁵ European Commission, “*Commission opens investigation into possible anti-competitive conduct of Amazon*,” 2019/07/17

⁸⁶ European Commission, “*Commission sends Statement of Objections to Amazon and opens second investigation into its e-commerce business practices*,” 2020/11/10

⁸⁷ European Commission, “*Commission accepts commitments by Amazon barring it from using marketplace seller data, and ensuring equal access to Buy Box and Prime*,” 2022/12/20

イタリア競争当局は2019年4月に調査を開始し、2021年12月にアマゾンドットコムに対して制裁金11.28億ユーロを課した⁸⁸。なお、欧州委員会も、上記の調査と並行して、本件調査を2020年11月に開始している⁸⁹。

3. 販路制限

ブランド品メーカーは、ブランド・イメージを守るために、販売ルート（販路）を自社の認定した販売者に限定することがある。オンライン販売についても、当該販売者の自社サイトでの販売に限定し、外部サイト（アマゾンマーケットプレイスなど）の利用を制限する。メーカーによる外部サイト利用制限を許容した判例（欧州司法裁判所2017年12月判決⁹⁰）もある。こうした中、アップルとアマゾンドットコムが販路制限について合意したことが問題となった。アップルが認定販売者によるアマゾンマーケットプレイスの利用を認める一方で、アマゾンがそれ以外の販売者によるアップル製品の販売を排除するという役割分担で合意したのである。

イタリア競争当局は2020年7月に調査を開始し、2021年11月、この合意が競争を阻害するとしてアップルに制裁金1.14億ユーロを、アマゾンドットコムに制裁金0.58億ユーロを課した⁹¹。なお、当該処分は、行政裁判所により2022年10月に取り消されている⁹²。

本件については、ドイツ⁹³（2020年10月開始）、スペイン⁹⁴（2021年7月）においても調査が行われている。

4. アプリ内課金手段の強制

グーグルとアップルは、その運営するアプリストアを通じてアプリを販売し販売手数料を得るだけでなく、アプリ利用中に発生する支払（アプリ内課金）についても自社の提供する課金手段の利用をアプリ開発者に義務付けて、決済手数料を得ている。アプリ開発者は、アプリ販売時のみならず、販売後においても高率の手数料の支払を余儀なくされることになる。

オランダ競争当局は2019年4月に調査を開始し、2021年12月にアップルに業務の是正を命令した⁹⁵。アップルは改善提案を2022年1月と同年3月の2回提出し、当局は2度目の提案を受け容れて同年6月に調査を終了した⁹⁶。

⁸⁸ イタリア競争当局は①フルフィルメント・サービス利用企業をプライム表示などを通じて優遇し、②非利用企業だけを売上監視の対象とする（売上不振だとアカウント閉鎖になる）ことで競争を阻害したと認定した。AGCM, “*Amazon fined over € 1.128 billion for abusing its dominant position*,” 2021/12/09.

⁸⁹ European Commission, “*Commission sends Statement of Objections to Amazon and opens second investigation into its e-commerce business practices*,” 2020/11/10。こちらの調査結果はまだ発表されていない。

⁹⁰ EU Justice Court, “*A supplier of luxury goods can prohibit its authorised distributors from selling those goods on a third-party internet platform such as Amazon*,” 2017/12/06

⁹¹ AGCM, “*The fines applied against Amazon and Apple have been redetermined*,” 2021/12/17

⁹² 詳細は報じられていないが、取消理由は法令適用の不備でなく行政手続の不備にあった模様。Reuters, “*Italian court scraps antitrust fine on Apple and Amazon*,” 2022/10/03 など。

⁹³ Reuters, “*German watchdog launches new investigation into Amazon - report*,” 2020/10/29 など

⁹⁴ CNMC, “*The CNMC initiates disciplinary proceedings against Apple and Amazon for possible restrictive competition practices*,” 2021/07/01

⁹⁵ ACM, “*ACM obliges Apple to adjust unreasonable conditions for its App Store*,” 2021/12/24

⁹⁶ ACM, “*Apple changes unfair conditions, allows alternative payments methods in dating apps*,” 2022/06/11

韓国では、法律により課金手段の強制を排除している。改正電気通信事業法⁹⁷（2021年8月成立）は、アプリ販売市場の運営者がアプリ開発者に対して自社の提供する課金手段の利用を強制することを禁じる。市場運営者に対する禁止は2022年3月に施行された。その遵守状況を確認するため、韓国通信当局は2022年8月にアプリストア運営3社の調査を開始している⁹⁸。

アプリ開発者も訴訟を通じた事態の打開を探っている。エピック・ゲームは2020年8月にアップルとGoogleを相手取って米国で訴訟を提起した⁹⁹。第一審で敗訴し、現在控訴中である。

これらの圧力を受けてGoogleとアップルも制限の緩和を進めている¹⁰⁰。例えば、Googleは自社以外の課金システム（外部決済）の利用を段階的に解禁している。韓国限定での解禁¹⁰¹（2021年11月）、欧州限定での解禁¹⁰²（2022年7月）、解禁試験地域の拡大¹⁰³（同年9月）などである。

5. 事前規制の導入

各国当局は競争法を駆使して問題を摘発してきたが、問題が起きてからの「後追い」にならざるを得ない、立証が難しく時間を要するといった問題を抱えている。そこで、事後規制から事前規制に舵を切る動きがある。

欧州ではデジタル市場法¹⁰⁴が2022年9月に成立し、2023年5月から適用が開始される。消費者取引と企業間取引の両方を規制するもので、企業間取引の関係では、別の販路における価格を拘束する行為、取引相手（出店者）の得たデータを転用する行為、アプリ内課金システムなどの利用を強制する行為を禁止する一方で、プラットフォーム外で出店者と消費者とが直接契約することを容認するよう義務付けている¹⁰⁵。米国では、アプリ内課金の強制の禁止などを定める「開かれたアプリ市場法案」や自社商品・サービスの優遇の禁止などを定める「オンラインのイノベーションと選択法案」が議会に提出されている（未成立）。わが国では、競争当局が2023年2月に発表した「モバイルOS等に関する実態調査報告書」において、自主規制を軸としつつ法律による補完が有効であるという立場を表明し¹⁰⁶、事後規制を意識していると言われている。これを報告した政府のデジタル市場戦略会議ワーキンググループ会議¹⁰⁷においても「事前規制の枠組みを含めたルール検討」を今後の論点として掲げた。

⁹⁷ US Library of Congress, “South Korea: Amended Telecommunications Business Act Will Ban App Payment Monopolies”

⁹⁸ Korea Communications Commission, “KCC begins fact-finding investigation of three app market operators including google, apple,” 2022/08/16

⁹⁹ Apple Insider, “Epic Games vs Apple trial, verdict and aftermath” は訴訟の経過を説明する。

¹⁰⁰ 欧州委員会のアップル宛て異議告知書（2023年2月）はアプリストア運営者による是正の動きを評価し、自社決済利用を強制する点（利用強制）でなく外部決済利用の告知を妨害する点（利用妨害）を指摘するに止めた。European Commission, “Commission sends Statement of Objections to Apple clarifying concerns over App Store rules for music streaming providers,” 2023/02/28

¹⁰¹ Googleは韓国限定で外部決済を容認した。Google, “Enabling alternative billing systems for users in South Korea,” 2021/11/04.

¹⁰² Googleは欧州限定でゲームアプリを除外して外部決済を容認した。Google, “An update on Google Play billing in the EEA,” 2022/07/19.

¹⁰³ Googleは外部決済導入試験の適用地域を拡大した。Google, “Enrolling in the user choice billing pilot,” 2022/09/01.

¹⁰⁴ 2019年欧州委員長選挙においてフォンデアライエン氏（現委員長）がデジタルサービス法を公約に掲げたことを受け、欧州委員会は2020年12月にデジタルサービス法案とデジタル市場法案を発表した。前者はヘイトコンテンツなどの違法なコンテンツの削除をプラットフォームに義務付けるものである。

¹⁰⁵ 西村あさひ法律事務所「デジタル市場法の成立及び日本への影響」2022/09/09 など。

¹⁰⁶ 本文掲載の報告書145頁。

¹⁰⁷ ワーキンググループ第46回会議における事務局提出資料。

6. 小括

オンラインモールを舞台とした出店者設定の価格の拘束、出店者データの転用、販路制限に関しては2010年代に続いて2020年代にも同種の問題が繰り返されている。ただ、プラットフォーム側の対応が進んだこともあり、摘発や処分が難しくなっている。アプリ内課金問題は、アプリストア独占に対する不満がアプリ開発者に波及したことを意味する。従来の規制手段である競争法「優越的地位の濫用」規制は、立証の困難さや解決までの時間の長さという問題を抱えており、規制手段の見直し（事前規制の導入）の動きが生じている。

V. 対競合企業を巡る諸問題

GAFAM といえども、利用者の離反を防ぐために新たな商品・サービスを投入し続ける必要がある。新たに開拓する市場において先行する事業者（競合企業）との競争に勝ち抜こうとする場合、既に保有する競争優位を利用するのが王道である。ただ、その武器が強力過ぎると、参入先である市場の競争を壊滅させる（既存プレイヤーを駆逐する）恐れがある。また、通常は市場参入の武器となる企業買収が競争を排除する手段として用いられることがある。

これらは「競合企業がいる市場」における問題だが、「競合企業がいなくなった市場」も存在する。「市場の独占」が続くと、市場競争を通じた価格の低減、イノベーションの発生などを期待できなくなる。

1. 自社サービスの優遇

GAFAM が新たな商品・サービスを投入したり、既存の商品・サービスの梃入れをしたりする場合、既に保有する市場支配力を活用するのが手っ取り早い。既に支配している市場において新商品・サービスの露出を増やしたり、そこでの取引企業に対して特別待遇を要求したりする「自社サービスの優遇」は、新たに参入する市場での競争を勝ち抜く武器となる。しかし、梃子として用いる市場支配力が強過ぎると、参入先である市場の競争を壊滅（既存プレイヤーの駆逐など）させる。支配力の強くない企業であれば問題にならなくても、強過ぎる企業であれば競争阻害と認定される。

この問題は、グーグルが自社の価格比較サービス（Google Shopping）を総合検索結果の上位に表示したことで顕在化した。欧州委員会は2010年11月に調査を開始し、2017年6月に制裁金24.2億ユーロを課した¹⁰⁸。総合検索結果を操作するようになってからイギリスで競合サービスの利用が85%も低下するなど、総合検索市場における支配力が価格比較サービス市場の競争環境を激変させ、競合サービスを駆逐したことが制裁に繋がった。

情報端末の基本ソフト（OS）市場はグーグルとアップルが寡占している。その状況下で、グーグルが自社の基本ソフト「アンドロイド」を供給する取引先（スマホメーカー）に対して自社検索エンジンをプレインストールすることを求めたことも問題となった。欧州委員会は2015年4月に調査を開始し、2018年7月に制裁金43.4億ユーロを課した¹⁰⁹。既に検索市場で圧倒的なシェアを有していただけに、

¹⁰⁸ European Commission, “Commission fines Google €2.42 billion for abusing dominance as search engine by giving illegal advantage to own comparison shopping service,” 2017/06/27

¹⁰⁹ European Commission, “Commission fines Google €4.34 billion for illegal practices regarding Android mobile devices to strengthen dominance of Google’s search engine,” 2018/07/18

シェア拡大より競争排除に力点があるとみなされたのであろう。

自社サービスの優遇の問題は、これら以外にも多くの事例が続いており、米下院司法委員会は 2022 年 7 月にこれに焦点を当てた報告書¹¹⁰を公表している。わが国競争当局も、2023 年 2 月に発表したモバイル OS 等に関する実態調査報告書¹¹¹において「自社優遇」の問題を取り上げている。具体的には、①アプリストアで自社アプリを優先的に表示する、②モバイル OS 供給者として自社アプリのプレインストールを要求する、③他社アプリの利用データを自社アプリ開発に転用するといった事例について独占禁止法上の考え方を整理している。

2. 潜在的競争企業の買収

企業買収が事業領域を拡大する目的でなく、将来、競争関係に立ちそうな企業を早期に自社内に取り込む目的（競争排除）で行われることが問題になっている。リナ・カーン氏（米国競争当局 FTC の現委員長）は、2017 年 1 月の論文¹¹²においてアマゾンドットコムが企業買収を駆使して競争排除に動いたと分析した。イノベーションの低下を招く企業買収は「キラー買収¹¹³」と呼ばれる。こうした問題意識から、各国競争当局は、同じ事業分野の企業の買収（水平型企業結合）だけでなく異なる事業分野の企業の買収（垂直型企業結合）についても、厳しく審査するようになっている。

フェイスブックが画像検索サービスのジフィーを買収した（2020 年 5 月）ことに対し、イギリス競争当局は同年 6 月に買収審査を開始し、2021 年 11 月にはジフィー売却を命令した¹¹⁴。命令取消しを求める仲裁手続を経て、2022 年 10 月に改めて売却命令を発出し¹¹⁵、メタ（旧フェイスブック）は同日で命令を受け容れると発表した。

マイクロソフトがゲーム制作のアクティビジョンの買収を発表した（2022 年 1 月）ことに対し、韓国当局¹¹⁶（4 月）、日本当局¹¹⁷（6 月）、イギリス当局¹¹⁸（9 月）、欧州連合当局¹¹⁹（11 月）などが買収審査を開始し、米国当局¹²⁰は同年 12 月に買収差止を求めて提訴している。

わが国では、個別の買収事案とは別に、競争当局は 2019 年 12 月、デジタル分野の企業結合案件に対応する観点から「企業結合ガイドライン」を改定した¹²¹。垂直型企業結合については、新規参入の可能性を消滅させる場合の考え方、企業結合により入手するデータの評価の考え方などを追加した。

¹¹⁰ 下院報告書はフェイスブック、グーグル、アマゾン、アップルが市場支配を確立するプロセスを調査し、企業買収と自社優遇 (self-preferencing) を活用したと分析する。House Judiciary Committee, “Investigation of Competition in Digital Markets,” 2022/07/02。

¹¹¹ 公正取引委員会「モバイル OS 等に関する実態調査報告書について」2023/02/09

¹¹² Lina Khan, “Amazon’s Antitrust Paradox,” Yale Law Journal 126(3), 2017/01

¹¹³ Colleen Cunningham et al., “Killer Acquisitions,” Journal of Political Economy 129(3), 2018/09

¹¹⁴ CMA, “CMA directs Facebook to sell Giphy,” 2021/11/30

¹¹⁵ CMA, “CMA orders Meta to sell Giphy,” 2022/10/18

¹¹⁶ Yonhap News, “S. Korean regulator starts review of Microsoft takeover deal,” 2022/04/14

¹¹⁷ 公正取引委員会「マイクロソフト・コーポレーション及びアクティビジョン・ブリザード・インクの統合に関する第三者からの情報・意見の募集」2022/06/16

¹¹⁸ CMA, “Microsoft / Activision deal could lead to competition concerns,” 2022/09/01

¹¹⁹ EC, “Commission opens in-depth investigation into the proposed acquisition of Activision Blizzard by Microsoft,” 2022/11/08

¹²⁰ FTC, “FTC Seeks to Block Microsoft Corp.’s Acquisition of Activision Blizzard, Inc.,” 2022/12/08

¹²¹ 公正取引委員会「企業結合審査に関する独占禁止法の運用指針及び企業結合審査の手続に関する対応方針の改定について」2019/12/17

3. 市場の独占

デジタル・プラットフォームにおいてはネットワーク効果（人が人を呼んで規模を急拡大させる）などが作用して市場の独占が起き易い。いったん市場の独占が生じると、個別行為の摘発により弊害を除去することが殆ど不可能になる。そうなると、独占企業を解体して競争市場に戻す必要が出てくる。デジタル・プラットフォームに係る独占排除を求める訴訟は、2020年代に入って提起が相次いでいる。

米国司法省は2019年7月に調査を開始し、2020年10月に11州と共同してグーグル独占排除訴訟を提起した¹²²。プレインストールの義務付けなどの不正行為により検索市場における独占を維持し、検索連動型広告事業において多額の超過利益を得ていると主張し、独占維持が違法であることの宣言、弊害除去に向けた事業構造変更の命令などを求めている。

米国司法省は2023年1月、8州と共同して別のグーグル独占排除訴訟を提起した¹²³。デジタル広告について、広告主が広告出稿を管理するシステム、サイト運営者が広告スペース売出しを管理するシステム、両者を入札で突合する取引市場を一括して提供し、他社サービスとの組合せを排除するなどの不正行為により広告市場における独占を維持していると主張する。広告主が利用する「Advertiser Ad Network」の80%前後を「Google Ads」が、サイト運営者が利用する「Publisher Ad Server」市場の90%超を「DoubleClick for Publishers」が、両者を突き合わせる「Ad Exchange」市場の50%超を「Google AdExchange」がそれぞれ占めているという具体的な数値で独占状況を説明している。

米国競争当局は2020年12月、フェイスブック独占排除訴訟を提起した¹²⁴。インスタグラム（画像投稿）やワッツアップ（対話アプリ）などを買収して競争を回避した、アプリ開発者に不当な条件を課して他のSNSサービスの成長を阻害したと主張する。連邦地裁は2021年6月に市場独占を証明できていないとして請求を棄却したが、同年8月に再提起している¹²⁵。

日本の競争当局は、前述の2023年2月報告書において「モバイルOS市場及びアプリ流通サービス市場においては、そもそも競争が十分に行われていない状態にある」とした上で、競合企業の参入余地の拡大などを提言する。独占の排除でなく新規参入による独占の解消に力点を置く。

4. 小括

既に保有する「市場支配力」を新サービス普及の梃子に用いる「自社サービスの優遇」は、起点となる市場支配力が強ければ強いほど、別の市場における競争を大きく歪める効果（既存プレイヤーの駆逐）を持つ。一般の事業者には許されても、巨大な支配力を持つ事業者には許されない行為となり、GAFAMを巡る諸問題の中でも中心的な課題であり続けている。一方、将来の競争を回避するための「潜在的競合企業の買収」では、従来の企業買収規制で見落とされてきた「将来における競争関係の予測」が必要になる。これまで見落としてきた反省を踏まえて各国当局が買収審査を強化している。残された最後の課題が既に確立した「市場の独占」にどう立ち向かうかである。独占解消の手段としては、企業分割という「伝家の宝刀」を抜く、新規参入の促進という「先の見えない道」を探るという2つがある。いず

¹²² DOJ, “Justice Department Sues Monopolist Google For Violating Antitrust Laws,” 2020/10/20

¹²³ DOJ, “Justice Department Sues Google for Monopolizing Digital Advertising Technologies,” 2023/01/24

¹²⁴ FTC, “FTC Sues Facebook for Illegal Monopolization,” 2020/12/09

¹²⁵ FTC, “FTC Alleges Facebook Resorted to Illegal Buy-or-Bury Scheme to Crush Competition After String of Failed Attempts to Innovate,” 2021/08/19

れを用いるにせよ、「独占の弊害」を明らかにし、積み重ねていく作業を行わないと、独占解消を必要とする「大きなうねり」を生み出すことができない。

VI. おわりに

2020年代は始まったばかりであるが、2010年代との対比において、GAFAMを巡る問題に関するいくつかの傾向を指摘することができそうである。

第一に、新しい問題が起きるのはプライバシー分野になりそうである。これまでも、プロファイリング技術や本人認証技術の進展が「プライバシー侵害の起点となるデータ」の範囲を広げており、保護すべきデータの拡大傾向が今後も続くと思われる。他方で、取引分野（消費者取引・企業間取引）では概ね問題が出揃った印象を受け、新たな問題の早期把握から既存の問題の解決に軸が移るように思われる。第二に、取引分野では、問題の発覚から違法性の確定まで時間を要するという問題が明らかになっており、違法行為を前もって明らかにしておく「事前規制」へのシフトが進みそうである。これまで見過ごされてきた問題（修理する権利、アプリ内課金など）への対応でも立法的な対応が有用になる可能性がある。第三に、アプリストアや情報端末基本ソフト（OS）において確立された「市場の独占」にどのように対処していくのかが今後の最大の課題になりそうである。新規参入の促進といった「掛け声」で済ませる訳には行かず、他方で企業分割という「最後の手段」しかないのかという疑問もある。「独占の弊害」の実例を積み上げていって方向性を定めるという作業を進めておく必要がある。

GAFAMは、個人情報保護、消費者取引、企業間取引、市場競争の確保という幅広い法分野にわたって、「デジタル時代だから起きる問題」をこれまでも投げかけてきたし、今後も投げかけ続けると見込まれる。流行り言葉となったデジタル・トランスフォーメーション¹²⁶やWeb 3.0¹²⁷を含めた「デジタル時代」の今後を見通す上で、引き続き注視すべき存在である。

¹²⁶ 業務のデジタル化に止まらず企業組織・文化まで変革して企業活動全体をデジタル時代に適合させること。

¹²⁷ デジタル・プラットフォーム（中央集権）に依存しない分散処理型のネット利用。分散型金融サービス（DeFi）など。