# 巨大プラットフォーム企業と競争法(1) Google をめぐる競争法上の課題

保険研究部 取締役研究理事 松澤 登 (03)3512-1866 matuzawa@nli-research.co.jp

# 1---はじめに

巨大プラットフォーム企業であるGAFA(Google、Apple、Facebook、Amazon)に関しては、競争法 (日本でいう独占禁止法。市場における公正な競争を確保するための法律) に基づいて、EU および米 国当局からの課徴金納付命令、調査あるいは提訴などの動きがあることが報道されている。また、EU では、EU 委員会によるデジタルプラットフォーム事業者への指令・規則策定に向けての動き¹があり、 米国下院では司法委員会反トラスト・商業・行政法小委員会(Subcommittee on Antitrust, Commercial and Administrative law of the Committee on Judiciary) の多数派による、デジタルプラットフォ ーム事業者に対する新規立法等の提言(Majority Staff Report)<sup>2</sup>が行われている。

そこで、本稿から4回にわたり、巨大プラットフォーム企業と競争法の関係について何が問題とな っているのかを解説することとしたい。本シリーズでは特定の企業を批判することが目的ではないも のの、各領域において著名かつ巨大な事業体である個別企業を取り扱うことにならざるを得ない。こ れらの企業は競争法を管轄する各国の当局から提訴や調査、行政命令を受けているが、企業からの反 論がすべて公表されているわけではない点をあらかじめお断りしておきたい。

ちなみに、日本では、昨年の通常国会でデジタルプラットフォーム透明化法が制定され、また各種 の報告書によりデジタルプラットフォームの競争のあり方に関して方向性が模索されている。他方、 公正取引員会から課徴金賦課などの処分を受けたり、訴訟になったりしているものは見当たらない。 第一回目は Google について検討を行うこととする。ちなみに Google は Alphabet という会社の子 会社であるが、わかりやすさのために Google という表記で統一する。

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> ただし、Amazon は公正取引委員会からの指摘を受け、独占禁止法違反の疑いのある行為を行わないとする確約計画を提 出し、認定を受けている。https://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/2020/sep/200910.html またデジタルプラットフォ ーム事業者である楽天は公正取引委員会から緊急停止命令を受けたが、その後、取消となった事例がある。 https://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/2020/mar/200310.html



<sup>1</sup> https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex 20 2439

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> https://judiciary.house.gov/uploadedfiles/competition in digital markets.pdf

Google は 1998 年にウェブ検索サービス企業として創業された。2000 年に広告サービスである AdWords(現 Google Ads 等)を立ち上げ、オンライン広告サービスを開始した。2004 年 Gmail を開始 し、NASDAQ に上場した。2005 年に各種システムの OS (オペレーティングシステム。端末上でアプリ を動かす基本となるソフト。2009年から発売)である Android を買収した。Android は、主にはスマ ートフォン (モバイル端末) の OS として有名である。2006 年には YouTube を買収し、2008 年にはイ ンターネットブラウザである Google Chrome の提供を開始した。

このように、Google とは多様な IT 分野の事業を持っている。Google と言えば、まずは、検索サー ビスの大手といえるが、収入からみた Google は、ウェブ広告企業である。Google の収入のうち、8 割 以上が広告料から生じている。Google の事業モデルを簡単に述べることはできないものの、もっとも 単純に言えば、世界最大級の検索サービスを提供し、検索によって明確になる利用者の具体的な関心 (attention)に紐づいた広告を広告主に販売することで収益化するモデルである。

# 2 Google のビジネスモデル

# 1 ビジネスモデルの全体像

Google の事業全体について俯瞰することは難しい。とりあえず、Google (Alphabet) の開示資料を はじめ、各種公表資料から Google の主要な事業の概略を図示すると図表 1 の通りである。



【図表1】グーグル事業の全体像(イメージ)

ここに記載されていないサービスも数多いことを前提にご覧いただきたい。まずは、利用者からみ ることとしたい。図表の右上から順に、①一般検索サービスの Google である。検索するという意味で

ある、「ググる」という単語があるくらい一般的なサービスである。この一般検索サービスは、②PCや スマートフォンのウェブブラウザである Chrome などで、多くの端末でデフォルト設定 (=出荷時に標 準で設定(インストール)されていること)となっている。また、③スマートフォンの OS として Android があり、Apple の iOS と市場を二分している。④Google のアプリである Map、Gmail、Calendar などの サービスがある。さらに⑤小学生がなりたい職業一位はユーチューバーとの調査もある、有力なビデ 才配信事業である YouTube も Google のサービスのひとつである。

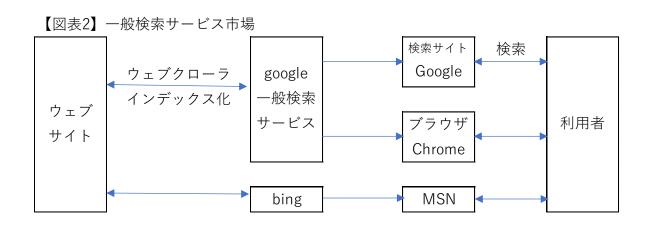
事業者側からみると、図表の左上から順に、まずは①自社ホームページが検索されるという機能が ある。インターネット上で事業を行っていない事業者であっても、Google で検索されることにはメリ ットがあろう。次に、②スマートフォン上のアプリを販売するにあたっては Android のアプリストア (Google Play) と、あとは Apple の AppStore を利用するほかはなくなっている。最後に③ウェブ広 告サービスである。Google が得意とするのが、検索ワード(クエリという)に関連した広告を掲載す る検索連動型広告であるが、ネット広告一般について広告出稿の媒介を行う有力な事業者である(後 述)。

#### 2 一般検索サービス

Google はまず一般検索サービスを提供している。これは、ネット上で何か調べたいことが出てきた 場合に、ウェブページの検索ができるサービスである。ネットの検索サービスには、一般検索サービ スと専門検索サービスがある。

専門検索サービスは飲食店やホテル、学術論文など狭い分野での検索を行うものである。Google も このような検索サービスを持っているが、とりわけ強いのは一般検索サービスである。一般検索サー ビスは、カテゴリにかかわらずウェブページを検索するものである。Google の一般検索サービスの利 用は無料である。

一般検索サービスは、Google のほかは Yahoo!および Microsoft の bing しか見当たらない<sup>4</sup>。ただ、 Yahoo!の検索サービス機能はGoogle と提携しているので、日本国内ではGoogle 一強であると思われ る (図表 2)。



<sup>4</sup> 最近では、プライバシーを重視し、閲覧履歴を追跡しないことを訴求した DuckDuckGo という検索サービスが登場して いるが、日本では一般化していない。

一般検索サービスでは、あらかじめ自動的に各ウェブサイトを訪問して各ウェブの情報を収集・整 理する、クローラという仕組みをとっている。一般検索システムではウェブクローラすることにより、 ウェブを検索できるようにインデックス化する(=索引を作る)。利用者が検索バーや Chrome などの ホームページの検索枠に検索ワードを入力すると、このインデックスを利用して、最も関連が深いと 判断されるウェブの検索結果を表示する。

無数に存在するウェブについて常時情報収集を行うというのは、他社が簡単にまねはできるもので はなく、また利用者の満足のいく検索結果を出すようなアルゴリズムの精度も求められるので、一般 検索サービスへの新規参入は容易ではない。

# 3 Google のその他の主なサービス

Google の提供するサービスは検索にとどまらない。最も重要なもののひとつが、スマートフォンの OS である Android であろう。日米ではスマートフォンの OS の約半数はアップルの iOS だが、残りの 半分は Android である。Google は Android をオープンソースとして技術を公開している。オープンソ ースなので、スマートフォンメーカーなどは Android をベースとして加工し、その派生商品である OS を作ることができる。ただし、後述の通り、Google は Android の派生 OS を作成・配布しないように 協定を結んでいるとされる。

また、Chrome という、PC 端末でもスマートフォンでも利用できるブラウザは Google の製品である。 Google の提供するアプリも魅力的である。たとえば Google Map は現在地情報があれば、訪問先ま での経路や所要時間を示してくれる。また、カレンダー機能は予定がある時間より 30 分前あるいは 15 分前といった設定タイミングで、スマートフォンに通知が来る。もちろん訪問先の場所を入力して あれば、タップするだけで経路を教えてくれる。Gmail は、電子メールのフリーメールアドレスとし ては最も利用されているソフトの一つである。

ところで、後述の通り、欧州・米国の競争法当局が考える Google の強さのそもそもの源は、Google のアプリストア (Google Play、Play Store などと呼ばれている) にあると主張される。いまや、数 多くの企業にとってアプリを作成して、顧客との取引接点として活用することは死活的に重要である。 また、利用者にとってはゲームアプリや QR コード決済、各企業の会員サービスなど各種アプリが利用 できることが、スマートフォンを購入する動機となるものである。Google のアプリストアで配信され るアプリは、Android OS の上で動くことが前提として作られている。また、Android オリジナル OS に 準拠して構築されたアプリはプッシュ通知(=自動お知らせ機能)や課金サービスなどとの連動が可 能となる、API (Application Programming Interface)連動が行える(=アプリと OS とが相互接続可 能になっている)。

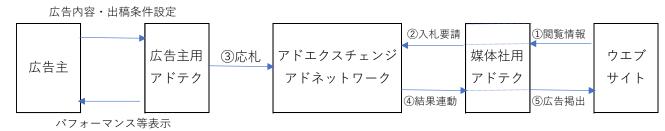
#### 4 検索連動型広告

Google のオンライン検索サービスは料金を利用者から徴収するものではないので、どこかで収益化 しなければならない。この収益の源泉は、ウェブ広告からの広告料・広告媒介料である。

日本の広告費のうち、ウェブ広告費はすでにテレビにおける広告費を抜いている5。ウェブ広告にお いては、利用者個人の属性や興味を踏まえた「パーソナライズされた」広告が打てることが、その特 徴であり、メリットである。利用者のウェブ閲覧履歴などを踏まえて、ウェブ上に興味がありそうな 広告を掲出するものを運用型広告という。運用型広告のうち、検索ワードに関連付けて広告を掲出す るものを検索連動型広告という。

運用型広告の仕組みは複雑であるが、単純化して説明する。流れは図表 3 である。ポイントは、図 表右側の、ウェブサイト(媒体社と呼ばれる)の広告枠を管理し、販売を行うサービス(媒体社用ア ドテクという。ソフトウェアの一種)と、図表左側の、広告主が出稿したい広告を管理し、広告枠を 購入するサービス(広告主用アドテクという。ソフトウェアの一種)がある。そして、図表中央にあ る、二方向のアドテクを結びつける取引の場を提供するアドエクスチェンジあるいはアドネットワー クがある。

#### 【図表3】運用型広告市場(イメージ)



ウェブサイトの規模や広告主の規模などで異なるが、図表3に基づいて、広告掲出までのおおむね の流れを説明する。まず利用者が、あるウェブサイトを閲覧する。そうすると①利用者が閲覧したと いう情報が利用者の属性情報等とともに媒体社用アドテクに連動される。これを受けて②ウェブサイ ト側の媒体社用アドテクがアドエクスチェンジあるいはアドネットワークに対して入札要請を行う。 これに対し、③複数の広告主側の広告主用アドテクが、あらかじめ設定された条件の下で応札する。 そして④落札した広告主の広告が連動され、⑤ウェブサイトに広告が表示される。このような入札→ 落札→表示がコンマ以下何秒で行われている。これをRTB (Real Time Bidding)という。

なお、アドエクスチェンジとアドネットワークとの相違は、前者が幅広い広告主に対して応札を求 めるのに対して、後者は広告主や媒体社が限定されているという点である。前者は大規模なウェブサ イトや大規模広告主向けである一方で、後者は小規模なウェブサイトや小規模広告主向けのサービス である。

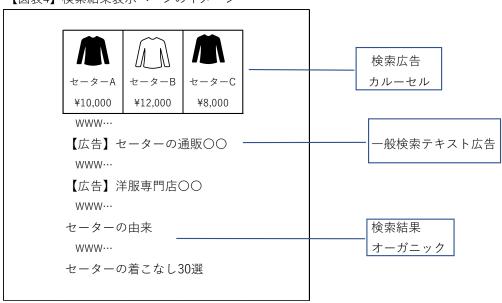
検索連動型広告は運用型広告の一種である。仕組みは図表3と同様であるが、検索連動型広告は利 用者の属性に加え、利用者入力した検索ワードに特化した広告を掲出する。

<sup>5</sup> 公正取引員会「デジタル公告の取引実態に関する中間報告書」(2020年4月) P9参照。

<sup>6</sup> これに対し、ウェブ上の広告でも、あらかじめ特定のホームページ上の広告枠を購入しておく方式もある。このような広 告を予約型広告という。

検索連動型広告には、さらにテキスト検索広告と検索広告の二つがある。Google の検索結果画面で は、一番上に、カルーセルと呼ばれるボックス型の検索広告が表示される。その下に、検索結果と同 じような表示であるが、文頭に【広告】と記載されるテキスト検索広告が表示される。さらにその下 に本来の検索結果(オーガニックという)が表示される(図表 4)。

【図表4】検索結果表示ページのイメージ



上記で述べた通り、検索が Google 一強の中では、検索連動型広告で高いシェアを有するのは当然で ある。Google はまた、運用型広告全般のサポートをする事業者としても有力である(後述のテキサス 州などの提訴の項参照)。

#### 3 欧州委員会による対応

Google は、EU 委員会より、2017 年から 3 年間にわたって 3 度の制裁金命令を受けている。本項の 記述は EU 委員会からの公表資料に基づいて記述している。したがって、Google サイドの主張には触 れていない。また、下記認定事実は必ずしも現在の Google の事業活動において行われている行為では ないことにも注意いただきたい。

# 1 | 欧州委員会からの制裁金命令

まず、欧州委員会は 2017 年 6 月 27 日付け決定により 24.2 億ユーロの制裁金を課している。この 内容としては、Google の事業の一つである、Google Shopping という商品比較サービスに関するもの である。欧州委員会の認定によれば、Google は一般検索サービス市場において支配的な立場にあるが、 その立場を濫用して、検索結果において自サービスである Google Shopping への検索結果を、他の商 品比較サービスよりも上位に表示することによって、自社サービスへの流入を増加させ、他のサイト への流入を阻害したとするものである。この行為が EU 機能条約(The Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU))第102条違反行為(支配的地位の濫用)であるとされた<sup>7</sup>。このような行為 により、競合する商品比較サービスを締め出し、小売業者の手数料の上昇、消費者への価格上昇など の反競争的効果を生む可能性があるとした(図表5)。

【図表5】EU委員会が認定した事実(Google Shopping) 商品比較 検索実施 サイトA Google Shopping 優先表示 商品比較 Google 利用者 -般検索 サイトB Google Shopping

次に、欧州委員会は2018年7月18日決定により、43.4億ユーロの制裁金を課した。その内容は、 次頁図表6に示している。

ライセンス PlayStore Google検索 端末メー L ①PlayStoreに抱き合わせ カー・ Chromeブラウザ Google 通信事業 L ②PlayStore等に抱き合わせ 者 ③PlayStore等のライセンスの条件として Android派生商品製造禁止協定締結 ④検索広告による収益分配契約

【図表6】欧州委員会が認定した濫用行為(一般検索サービス)

まず①Google のアプリストアである Play Store (日本でいう Google Play) は市場において支配的な 地位を占めている。Google はそのような支配的な地位を乱用して、Play Store に Google 検索を抱き 合わせている。

また②同様にPlay Store の支配的な地位を濫用して、Google のウェブブラウザである Chrome を、

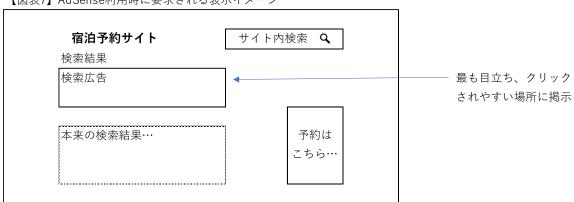
<sup>7</sup> https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XC0112(01)&from=EN 参照。

Play Store および Google 検索と抱き合わせている。

そして③Google は、Play Store と Google 検索をライセンスする契約条件として、Google のスマー トフォン用の OS(オペレーティングシステム)である Android の派生商品を利用しないこととしてい る。上述の通り、Android OS の技術は公開されていて、端末製造事業者等が Android の派生商品を OS とするスマートフォンを製造することが可能となっている。しかし、Google の契約条件では、実質的 にこれらの商品を排除する効果がある。

さらに④これら派生商品を利用しないことを条件として、端末メーカーやモバイルネットワーク業 者に対して収益分配金を支払っている。これらのことが、他の事業者の一般検索サービス参入への意 欲を失わせ、Google 検索の競争力を強化するものと認定した。これら行為は TEFU 第 102 条違反(支 配的地位の濫用)であるとした8。

最後に、欧州委員会 2019 年 3 月 20 日決定において、14.9 億ユーロの制裁金を課した。これは AdSense for Search というサービスを利用したものである。このサービスはニュースサイトや旅行サイトなど が第三者サイト内に検索機能を持っている場合に、サイト閲覧者が検索した結果に基づく広告を掲示 するものである。当初、Google はそれらの第三者サイトに AdSense 以外の広告を掲示することを禁止 していた。しかしその後、他の広告業者の広告掲載を認めるものの、それは AdSense より目立たない 場所にすることとし、表示の方法を変更しようとする場合には Google の事前の書面による承認を要 することを条件とした。これらの行為が TEFU 第 102 条違反(支配的地位の濫用) であるとした(図表 7) 9



【図表7】AdSense利用時に要求される表示イメージ

## 2 欧州委員会による企業買収審査の実施

2020 年 8 月 4 日の欧州委員会のプレスリリースにより、Google が Fitbit というウェアラブルデバ イスを利用して、利用者の健康状態や運動状態などを計測する会社を買収する計画について詳細な調 査を行うことが公表された10。

<sup>10</sup> https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip 20 1446 参照



<sup>8</sup> https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019XC1128(02)&from=EN 参照

<sup>9</sup> https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\_19\_1770 参照

Fitbit は米国サンフランシスコに本社を置く企業で、利用者がウェアラブルデバイスを利用して運 動することをサポートするサービスを提供している。

欧州委員会によれば、Google は、オンライン広告市場において支配的な地位にある。Fitbit の買収 により、人々の健康状態・運動状態のデータを得ることが可能となり、広告配信にあたってこれらの 情報を利用することで、他の広告配信事業者より優越的な地位を獲得する可能性があるとする。

欧州委員会は、①デジタルヘルスケア市場において、Fitbit と Google のデータベースと能力が一 体化することの影響、および②競争者が他のウェアラブルデバイスと Android とを連動させることを 抑止する能力とインセンティブを Google が保有することになるかどうかを調査している。

# 4---米国司法省等からの訴訟提起

本項は米国の司法省や州の司法長官による訴状に基づいて記載している。したがって、前項同様に Google 側の主張は考慮していない。 また訴状記載の行為が現在なされているかどうかについても明ら かではない。

# 1 司法省などの提訴

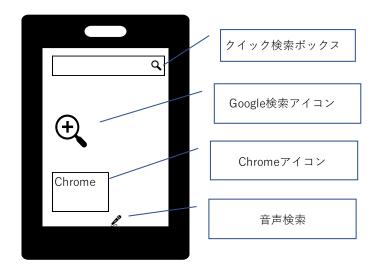
米国司法省およびアーカンソー州をはじめとする 11 州の司法長官は、2020 年 10 月 20 日に Google を ワシントン DC の連邦地裁に提訴した(以下、司法省等訴訟という)12。司法等訴訟の訴状によれば、Google は、イ)一般検索サービス市場、ロ)検索広告市場、ハ)一般検索テキスト広告市場において反競争的および 排他的慣行を通じて独占を維持しており、そのような行為を停止させること等を求めている。

まず訴状では、イ)一般検索サービス市場において、Google が独占状態を維持し、競合事業者を排除す る方法として PC やスマートフォン等モバイル端末において Google 検索をデフォルトとして設定していること を挙げる。特に現在、スマートフォン等による検索は全検索の60%を占め、かつ急速に増加している。

スマートフォン等における検索の手段のイメージとしては、次頁図表 8 の通りである。まず、画面の上部に クイック検索ボックス(静的検索バー)があり、ここへワードを入れることで検索が可能である。そのほか、 Google の検索アプリや、Chrome のブラウザでも検索できる。さらには音声でも検索ができるようになってい る。

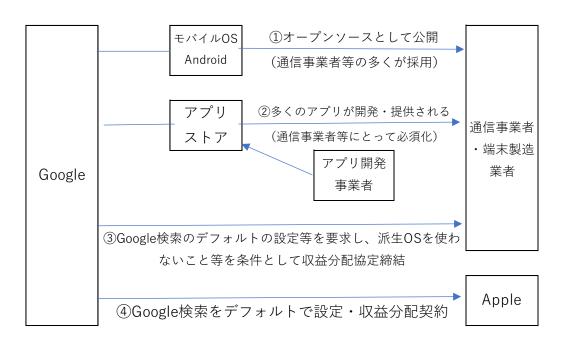
<sup>11</sup> 司法省等訴訟の訴状 https://www.justice.gov/opa/press-release/file/1328941/download

【図表8】スマートフォン上の検索ポイント



Google 検索が多くのスマートフォン等でデフォルトとなった一連の流れは、以下のようなものと主張されて いる(図表 9)12。

【図表9】米国司法省が主張する一般検索サービス市場の独占化過程



まず、①Google はオープンソースとして Android OS を公開した。多くの通信事業者・端末製造業者(以 下、通信事業者等)にとっては、通信事業者等自身がコントロールできると考え、OSとして Android を採用し た。このように多くの端末が製造されたことは、多くのアプリ開発者にとって Android ベースのアプリを作成す る動機づけとなった。

<sup>12</sup> 米国司法省等による訴状の P20 参照

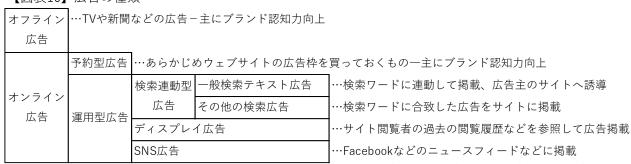
そして、②多くのアプリの配信を受けることができるアプリストアは消費者にとって魅力的であり、通信事業 者等にとっても必須のものとなった。③Google はアプリストアを含む Google 独自のアプリ群 (Google Map や Gmail など。アプリの束であることから Bundle という)を通信事業者等にプレインストールさせ、削除できな いようにするとともに、スマートフォン等の検索ポイントを Google にデフォルトで設定する契約を締結した。ま た、この契約を締結する前提として、通信事業者等が Android 派生 OS(=Android をベースとして改変を 加えた異なる OS)の作成・配布を行わないという協定を結んでいる。

Google は通信事業者等に上記の契約遵守を条件とし、かつ通信事業者等に検索広告による収益の分配 を行うことで、競合する一般検索サービス事業者との競争を締め出していると司法省等は主張する。

また、aスマートフォン等の OS としては、Android のほかには、アップルの iOS がある(米国では 60%) ェアを占める)が、アップルのブラウザ safari では Google 検索がデフォルト設定となっている。この対価とし て、Google はアップルに多額の検索広告料を分配しているとのことである。 結果として、一般検索サービスの 検索の 90%近く、スマートフォン等に限れば 95%近くを Google 検索が占めている。

このように、イ)一般検索市場において Google は圧倒的なシェアを有している。したがってロ)検索広告市 場でも圧倒的なシェアを有している。司法省の主張では、検索広告市場は、次のハ)の一般検索テキスト広 告と(上述図表4で、文頭に【広告】と記載されるもの)、その他の検索広告(上述図表 4 で、カルーセルに表 示されるものなど)から構成されるものする。このような検索広告は他の広告市場とは独立して認識されるとす る。特に、検索広告では、購入意思決定に近い(=即購入決定される)場面での広告を表示することができる。 そのほかのオフラインの広告や検索と関係のない広告では、購入意思決定から遠い、いわゆるブランド認知 力を高めるものにとどまる(広告の種類は図表 10 参照)。

#### 【図表10】広告の種類



ブランド認知力を高める広告では、実際の購買意思決定までは距離のある広告であり、検索広告とは代替 性がないと司法省等は主張している。検索広告市場では広告主は 400 億ドルを支払うが、Google はその中 から独占的に利益を計上し、かつ、この利益を通信事業者等と共有していると主張する。

ハ)一般検索テキスト広告市場は、上述の通り、検索結果と同じようにサイト検索結果として表示されるが、 頭に【広告】と表示されているものである。

一般検索テキスト広告は、Google の検索結果のリンクをクリックすることで、利用者は広告主のサイトに飛 ぶ(クリックアウトという)。広告主のサイトでは、広告主が望むような内容あるいは販売の仕組みをとることがで きることから、一般的な運用型広告のうちでも特有の市場を構成すると司法省は主張している。

司法省等訴訟では、一般検索サービスで合理的な代替物は存在せず、そのため競争市場におけるレベ

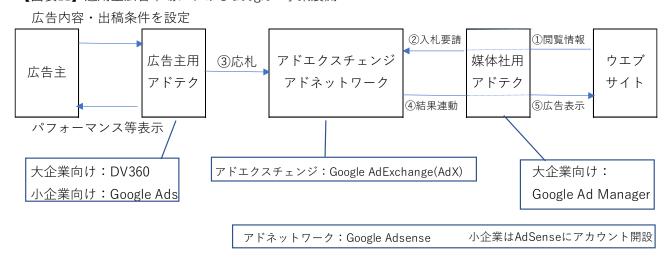
ルよりも低い品質のサービスが提供されているとする。また、検索広告・一般検索テキスト広告での競争を妨 げ、広告主に多くの課金をしてきたとする。そして、反競争行為を禁止するとともに必要な構造的救済措置を 講ずること等を求めている。

# 2 テキサス州などの提訴

テキサス州など 10 の州の司法長官が 2020 年 12 月 16 日にテキサス州東部地区米国連邦裁において Google を提訴した(以下、テキサス訴訟という)13。テキサス訴訟は、Google の運用型広告市場における競争 法違反についての訴訟である。概要を簡単に述べたいが、(営業秘密に触れるためか)訴状に黒途りの部分 が多く、読み取れない箇所もあることをご了解いただきたい。

図表 11 は先に示した図表 3 の下部に Google の広告用のサービス(ツール)を追加したものである。

# 【図表11】運用型広告市場におけるGoogleの事業展開



小企業はNetworkにアカウント開設 アドネットワーク: Google Display Network

訴状をもとに、まずは媒体社からの広告枠販売の流れを解説する(図表 11 の右側からの流れである)。図 表 11 の中段、右方、広告枠を販売する大規模媒体社(ウェブサイト)の広告枠管理機能を持つ媒体社用アド テクとして、Google Ad Manager (GAM) が提供されている。GAM は広告枠を直接広告主に販売することも できるし、また広告枠在庫について取引所(アドエクスチェンジなど)を通じて販売もできる。訴状では、GAM は大手媒体社の 9 割以上のシェアを占め、独占的な状態にあり、不当に高額な料金を課し、品質を落として いると主張している。大手媒体社の広告枠は、図の中段、中央のアドエクスチェンジ(Google AdExchange) などに入札要請が行われる。訴状では、Google AdExchange についてもディスプレイ広告の交換市場にお いて独占的であり、価格を引き上げていると主張する。

小規模媒体社(ウェブサイト)の広告枠販売は、媒体社用アドテクを使うのではなく、図の下側中央にある、

https://www.texasattorneygeneral.gov/sites/default/files/images/admin/2020/Press/20201216%20COMPLAINT\_REDAC TED.pdf

<sup>13</sup> テキサス訴訟の訴状

アドネットワークである Google AdSense に直接アカウントを持つことで行う。 訴状によれば Google は、これ らのシステム利用について高額で不透明な手数料を徴収していると主張している14。

今度は逆に、広告主からの流れを説明する(図表 11 の左側からの流れである)。 中段・左側であるが、広 告主側のアドテクツールとして、大規模広告主向けには DV360 を提供する。 DV360 は、広告主の広告キャ ンペーンを運営する各種機能を持ち、Google AdExchange 経由等で広告枠を購入する。小規模の広告主 向けには Google Ads を Google は提供している。また、小規模広告主は Google Display Network を通じ て、複数のあらかじめ設定された媒体社に広告を出すこともできる。 訴状ではいずれも Google は独占的な地 位を得ており、高額な料金を請求していると主張する。

ところで、広告市場において特徴的なことは、ウェブサイトの規格フォーマットと、広告主の規格フォーマット が合致する必要がある点である。したがって一旦、特定のアドテクと取引をしてしまえば、他のアドテクの利用 がむつかしくなる点にある。このことによるアドテク契約先変更の困難さは、広告フォーマットの変更が過去の ウェブページ分まで含めて切り替える必要があることによってより強いものになる。

結論として、テキサス訴訟では①大手媒体社向けアドテク市場、②ディスプレイ広告の取引所市場、③大 規模広告主向けアドテク市場・小規模広告向けアドテク市場において反競争的な行為が行われたため、救 済が与えられるべきとする。

# 3 コロラド州などの提訴

2020年12月17日にコロラド州など29の州・準州・特別区の法務長官・司法長官がコロンビア地区の連 邦地裁にGoogleを提訴した(以下コロラド訴訟という)15。コロラド訴訟は上記の司法省等訴訟と同様の主張を するとともに、若干の論点を補完して主張を行うものである。コロラド訴訟の訴状も黒途りが多く、細部まで読 み取ることが困難である。

主な補完的な主張ポイントを三つ挙げてみることとする。それは①文字列検索以外の音声やコネクティッド カーなどの検索市場における競争制限、②Google の提供する検索連動型広告ツールと競合他社との相互 運用制限、③一般検索サービスにおける垂直的プロバイダーの抑圧である。

まず①検索ワード以外の検索でも独占的な状態があると主張する。 音声検索については Android 端末で は Google Assistant がデフォルトで設定されているが、Apple の Siri や Samson の Bixby にもデフォルト で設定されており、競合する Amazon の Alexa などを排除したと主張する。 また、コネクティッドカーの OS と して Android Automotive は、上記の司法省等訴訟でいう Android と同じような排他的なライセンスを行っ ていると主張する(図表 12)。

<sup>14</sup> 広告取引市場における入札方式としては、ウォーターフォール型とヘッダービッティング型がある。ウォーターフォール 型では、入札要請側が定められた順番に応札者の応札価格を確認し、最初に設定値を超えた応札者が落札する方式である。 落札者以降により高い価格の応札者がいても考慮されない。近時は、ヘッダービッティング型が普及している。この方式で は、応札者の応札価格を一斉に確認し、落札者を決めるものとなっている。訴状は、ヘッダービッティング型において Google による反競争的な行為が行われたと主張している。また、Google と Facebook が違法に協調的な行為を行ったと主 張するが、黒塗り部分が多く、主張する事実関係ははっきりしない。

<sup>15</sup> コロラド訴訟の訴状 https://coag.gov/app/uploads/2020/12/Colorado-et-al.-v.-Google-PUBLIC-REDACTED-Complaint.pdf

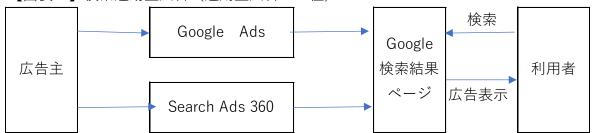
【図表12】音声検索と自動車用OS



次に、②検索連動型広告ツールであるが、Google は、Search Ads 360(SA360)というサービスを運用し ている(このようなサービスを Search Engine Marketing、SEM という)。SA360 は広告主向けのツールで 検索連動型広告を行うため、Google の検索結果ページやその他の競合する一般的検索サービスの検索結 果ページ等に広告を掲載することができる。検索連動型広告は、テキサス訴訟の訴状でみた Google Ads を 通じても購入できるが、約半数の広告は SEM 経由となっている。

コロラド訴訟では、この SA360 において、Google の検索結果に広告を優先的に掲示させ、Google の広 告量を増加させ、競合他社の広告量を減少させたと主張する。特に、SA360 は、Microsoft との相互運用を 否定するといった反競争的な行為が存在すると主張する(図表 13)。

【図表13】検索連動型広告(運用型広告の一種)



最後に訴状では、③一般検索サービスにおける垂直的プロバイダーの抑圧があると主張される。ここでい う垂直的プロバイダーとは、地域や商品、あるいは特定のサービスに特化した検索サイトなどが該当する。利 用者が自分のよく利用するカテゴリの専門検索サイトを知ってしまえば、Google検索を通さず、専門検索サイ トを直接利用することとなる可能性がある。訴状によると、このことを避けるため、Google はカルーセル部分 (図表 4 参照)の検索広告に垂直的プロバイダーの商品を掲載しないこととしていると主張する。また、 Google 検索結果の一番上(カルーセルより上)に検索ワードと関係のある情報を掲載されることがある。この 部分を OneBox という。Google は垂直的プロバイダーについては、この OneBox には掲載対象から外して いると主張する。

コロラド訴訟では結果として、反競争的行為の禁止および救済が与えられるべきことを主張する。

#### 5----検討

このように EU 委員会の課徴金命令等が出され、また米国司法省や各州が訴訟を起こしており、問題

とされている論点は多岐にわたる。ここでは司法省等訴訟の一般検索サービス市場についての問題の み検討対象としたい。

#### 1 市場の画定

欧州・米国の競争法16における支配的な地位の濫用(私的独占の禁止)は、独占的な状態そのものを禁止 するのではなく、独占的な地位のもとで、その地位を不当に維持し、あるいは他社を排除することが問題とな る。

私的独占においては、一定の市場が画定され、その市場内で独占的地位にあることが要求される。そこで まず、各訴状にあるような市場があるのかが問題となる。市場とは売り手と買い手が取引を行うために競争を 行う場である。 簡単に言えば、売り手が商品 A について価格を上げると買い手が商品 A に代替して別の商 品 B を購入するように行動が変わるのであれば、商品 A だけの市場が存在するとは判断されない。他方、値 の上がった商品 A を相変わらず買い手が買い続けざるを得ない場合に、商品 A だけの市場が存在するとさ れる。バナナの値段を上げたら、リンゴに需要が向かうのであれば、バナナだけの市場はない。しかし、値上 げしたバナナが相変わらず買われるのであれば、バナナという固有の市場が画定される。

米国の司法省等訴状では、この市場の画定に当たって、他の市場との代替性がないことを主張している。 司法省等訴訟で一定の市場があると主張されるのが一般検索サービス市場である。 一般的な検索(たとえば 「侃々諤々」の語義を調べる。近所の図書館の場所を検索するなど)は、他の飲食店やホテルなどの専門検 索サービスではできない。したがって、独立した市場と言えそうである。

なお、一般検索サービスでは、無料サービスであることから「取引が行われる市場」といってよいのかが問 題となる。この点、司法省等訴訟では、利用者の個人情報とアテンション(興味・注目)を検索広告市場で収益 化していると説明している¹プ。なお、日本の公正取引委員会では、このような無料サービスでは個人情報を対 価として取引を行う市場があるものとしている18。

ところで無料市場であると、市場を画定しようにも価格がないため、先に述べたバナナの例は使えない。そ のため、司法省等訴訟の訴状では、価格ではなく、品質、特に個人情報の保護レベルを利用して市場確定 を行っている。 つまり、Google の個人情報保護レベルに満足していない利用者であっても、使い続けるという ことであれば、そこに市場が確定されるとの考えである。

この点、Google はどういっているのであろうか。手がかりとしては、先述の、米国下院の司法委員会反トラ スト・商業・行政法小委員会の多数派提言で Google 側の証言として述べられているところが参考になる。 Google としては、市場では利用者のアテンションを獲得する競争が行われており、この観点からは、 bing のような一般検索のほか、たとえばオンラインゲームなども競争相手となり、したがって Google は市場独占をしているわけではないとの主張である。

仮に、多数派提言で触れられているような主張だけを Google がしているとするならば、反論とし ては弱いと考える。無料市場はそもそも市場として画定すべきでないという主張に基づくものかと推

<sup>16</sup> 欧州は欧州機能条約 (TEFU) 102条、米国はクレイトン法2条

<sup>17</sup> 司法省等訴状 P10 参照。

<sup>18</sup> 無料サービスであることが市場を否定することにならないことについては白石忠志「「プラットフォームと競争法」の諸 論点をめぐる既存の議論」(ソフトロー研究第 28 号)P41 参照。

測されるが、たとえばフリーミアム(無料サービスで利用者を集め、一部の人に有料サービスを提供し て採算を得る事業モデル)などもあり、無料であること=市場が画定できないとは言いにくい。

仮に、以上のように市場画定が可能とすれば、上記で述べたような、シェアの大きさ(90%、モバイルでは 95%)から言ってGoogleの独占的な地位は認められるものと考えられる。

#### 2 反競争的・排他的な慣行といえるか

市場が画定でき、かつ支配的地位が認められるとすると、次は反競争的・排他的慣行といえるかで ある。この点は議論が必要である。

すなわち、司法省等訴訟における主張の根拠は、Google 検索がスマートフォンなどモバイル端末の 出荷時において、デフォルトで設定されている事実にすべてかかっている。 利用者が Google 検索から bing や DuckDuckGo に変えることができるのであるから、反競争的・排他的慣行とは言えないのでは ないかという疑問がある。

確かに、スマートフォンが普及する前から現在に至るまで、PC の OS はアップルかウィンドウズで あった。ウィンドウズはエクスプローラー(現在は、エッジ)というブラウザをプレインストールして おり、エクスプローラー等のデフォルトの検索は bing である。しかし、PC でも利用者はわざわざ Chrome をインストールして、あるいは Google をホームページに設定して、Google 検索を利用してき た。ちなみに米国で PC のブラウザのうち、Chrome が占めるシェアは約 60%である一方、エクスプロ ーラー等のシェアは15%に過ぎない。

つまり、利用者が Google 検索を利用するのは、Google のウェブ検索システムの優秀さにあるので あって、デフォルトに設定してあるからではなく、したがって反競争的な慣行によるものではないと いう主張も十分成り立ちそうである。

ただ、参考にできる事例として、2009年、EUにおいてマイクロソフトが自社 OSに自社ブラウザで あるインターネットエクスプローラーを抱き合わせたことについて競争法(EU機能条約 102条)違反 の調査を受けたケースが存在することである。結果として、マイクロソフトは、ウィンドウズ利用者 にブラウザの選択を容易に行えるようにするとともに、PCメーカーに対して競合ブラウザをデフォル トとして選択することを認める等の確約 (Commitment) を行い、EU 委員会が認可決定を行った<sup>19</sup>。

司法省等訴訟の訴状によれば、少なくともスマートフォン等では、Google Play を利用させること と抱き合わせて、通信事業者等に検索バーや Chrome のデフォルトの設定をさせ、併せて収益分配契約 まで締結している。このことは上記マイクロソフトの事案を踏まえれば、他の一般検索サービス業者 を排除することとなる競争法上問題のある行為との判断があり得る。

したがって、司法省等訴訟のストーリーが正しいとすれば反競争的と認定される可能性がある。

#### 3 どのような是正措置が考えられるか

仮に、上記 2 | で述べた反競争的・排他的慣行が認められるとすれば、どのような是正措置が考え られるであろうか。

<sup>19</sup> https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP 09 1941



反競争的行為にかかる是正措置としては、まず、Google と通信事業者等の間の協定から、一般検索 サービスとしてデフォルト設定することなどの排他的条項を削除することが考えられる。これは契約 書レベルの話であるので、比較的容易である。

ただし、上述のマイクロソフトのインターネットエクスプローラーの事例と異なり、そもそも Google 検索のシェアが高すぎて代替しうる有力な一般検索サービスが存在しない。また、無数のウェ ブに索引をつけ、検索文字列に合致させるサービスに新規事業者が参入し、Google に対抗する規模で 運営することは、相当に困難である。したがって、競争の活性化効果は薄いように思われる。ただし、 新たな技術を持つ一般検索サービス事業者が参入できる余地を残しておくことは重要と考える。

Google 自体の解体はあるか。一般検索サービスの分割というのは想像しにくい。ただ、Google の多 様なサービスの一部を切り離すことで競争を活性化するということは検討の余地がある。先に述べた 米国下院小委員会の多数派提言では、Google のような支配的プラットフォームに関して構造的分離・ 事業部門の制限に関する立法を行うべきことを推奨している。理屈だけであれば、たとえば Google か ら Android 事業を切り離すようなものも考えられよう。ただこの点は、軽々に判断が行えるような事 柄ではなく、かつ本稿の扱える範囲を大きく超えるため、これ以上は立ち入らない。

#### 6-おわりに

デジタルプラットフォームにおいては、ネットワーク外部性あるいは二面市場における間接ネット ワークがあるといわれる。Google においては、一般検索の市場と検索広告の市場が二面市場を構成す る。これは厳密に言えば、相互に間接ネットワークが生じているわけではない。確かに検索広告を掲 載しようとする広告主にとって、検索サービス利用者の多いプラットフォームは「利用しなければな らない (Must Use)」となる。しかし、もう一面の、検索サービス利用者は広告主が多いからと言って プラットフォームを利用するわけではない。したがって、検索サービス利用者を如何に確保するかが、 Google においては課題であった。その推進力が検索サービスの精密さ(検索体験:エクスペリエンス) にあったことは間違いないと思う。Google が、Google Play の競争力を利用して、司法省等訴訟で述 べられたような行為をデフォルト設定のための行為として行っているのかどうか、そしてその行為は 反競争的と評価できるかどうかが論点となっている。

このような論点につき、仮に米・EUで当局が主張するような事実が認められるとすれば、日本の独 占禁止法の適用も検討されるべきところである。不公正な取引方法である排他条件付き取引や優越的 地位の濫用、さらには私的独占の禁止に該当するかどうかの多面的な議論も必要となる。

ただ、日本において Google は合同会社を設けているものの、実際の運営主体は海外に存在するよう であり、独占禁止法の域外適用が問題となる。域外適用では、日本の公正取引委員会がとりうる手段 は実態として限定されざるを得ない。さまざまな取引や約定がネット上で行われており、契約主体が 日本国内にない場合では、具体的な行政措置あるいは訴訟は困難が想定される。

この観点からは、米・EUの立法動向を注視しつつ、特別立法や独占禁止法の特例などを検討してい くことも考えられる。公正取引委員会が現在、デジタルプラットフォーマーに関する情報提供を求め ているのも、この文脈から理解できる<sup>20</sup>。ややもすると Google を罰するということが目的化しそうで あるが、視点を変えて、競争の本質が従来の概念ではとらえきれなくなった新しいデジタルの市場で の競争活性化という観点から、どのような姿が望ましいのかということからの議論が必要であろう。 Google については、一般検索や検索連動型広告だけではなく、ブラウザ (Chrome) や地図アプリ (Google Map)、クラウド(Google Cloud Platform)においても市場における支配的あるいは有力な地

位を有している。これらについては、後日稿を改めて論じたい。

<sup>20</sup> 公正取引員会の通報窓口 <a href="https://www.jftc.go.jp/cgi-bin/formmail/formmail.cgi?d=digitpf">https://www.jftc.go.jp/cgi-bin/formmail/formmail.cgi?d=digitpf</a>