

情報通信と放送産業のプラットフォーム機能に対する 独占禁止法と競争政策上の課題*

林 秀 弥

第1章 序説

第1節 問題の所在と視点の提示

本稿は、ICT（Information and Communication Technology）ネットワークにおけるプラットフォーム機能に対する規律の在り方について、主として独占禁止法（以下、原則として、独占法という）と競争政策の観点から検討するものである。通信産業におけるプラットフォーム機能とは、認証・課金、QoS（Quality of Service）制御、デジタル著作権管理（DRM：Digital Rights Management）等、コンテンツ・アプリケーションを通信サービスレイヤーにおいて円滑に流通させるための機能と位置付けられている。要するに、「物理的な電気通信設備と連携して多数の事業者間又は事業者と多数のユーザー間を仲介し、コンテンツ配信、電子商取引、公的サービス提供その他の情報の流通の円滑化及び安全性・利便性の向上を実現するサービス」¹⁾ のことである。通信産業における現在のビジネスモデルは、携帯電話産業に典型的にみられるように、通信事業者の主導により、端末／通信サービス／認証・課金等のプラットフォー

ム機能／コンテンツ・アプリケーションが一体として提供される垂直統合型ビジネスモデルが構築されている。今は各通信事業者の垂直統合型モデル間の競争が主流となっている。この垂直統合型ビジネスにおいて、プラットフォームはコンテンツ・アプリケーションレイヤーと通信サービスレイヤー・ネットワークレイヤーを媒介する「結節点」として決定的に重要な意味をもつ。特に、プラットフォーム機能のおかげで、携帯電話産業のように、有料コンテンツの利用料金を通信料金と一緒に請求し回収するという「回収代行」が可能となったという点において、コンテンツプロバイダにとっても、またユーザーにとっても、大きな利便性をもたらし、携帯電話を使った多種多様なサービス普及の原動力の一つとなったのである²⁾。たとえば、音楽を1曲200円で楽曲代、通信料込みで聞けるとか、電子ブックを1小説300円で小説代、通信料込みで読めるといったサービスは、携帯電話ならではのものであり、それはプラットフォーム機能を備えたモバイル・キャリアだからこそ提供できる。しかし、プラットフォーム機能が、「コンテンツ

* 本稿は、平成19年度科研費基盤研究（A）（課題番号：19203015）「技術的相互連関と企業のR&D戦略に関する総合研究（研究代表・関西学院大学経済学部・土井教之教授）」および、平成19年度科研費若手研究（B）（課題番号：19730046）「電気通信事業分野における競争評価の法政策研究」（研究代表・林秀弥）、ならびに、名古屋大学高等研究院研究プロジェクト「情報通信事業分野における「競争評価」の理論的・比較法的研究」（研究代表・林秀弥）による研究成果の一部である。

1) 総務省「通信・放送の総合的な法体系に関する研究会」報告書（2007年12月6日）24頁。

2) 過去、NTTドコモのiモードが爆発的ヒットを収めたのも、このプラットフォーム機能によるところが大きい。

配信・商取引基盤」³⁾としての携帯電話サービスの普及に不可欠となっているにもかかわらず、その重要性はあまり知られていない。これはプラットフォームという用語が多義的に使われていることにも起因している。プラットフォーム機能と聞いてその具体的イメージを喚起できることは稀である。このため、プラットフォーム機能の代表例である認証・課金を例に挙げて、現在問題となっている一端をまず説明しよう。

携帯電話では、既存の携帯電話会社（キャリア）の公式サイトから音楽やゲームといった有料コンテンツを携帯電話端末を通じてダウンロードしようとするとき、顧客ID（クレジットカード番号等）を入力することなく、4桁の暗証番号の入力だけで代金の決済ができる。これに対して、既存のクレジットカード会社は、与信機能を有しているにもかかわらず、そもそも公式

サイトの認証・課金決済を行うことができず、非公式サイト（いわゆる勝手サイトとも呼ばれる一般サイト）の決済ができるのみである。またその場合も、一つ一つの決済ごとに個別の顧客IDすなわちクレジット番号を入力しなければならない点で、ユーザーにとって追加の手間がかかる結果となっている。そもそも、公式サイト⁴⁾の場合は、携帯端末上に特設されたボタン⁵⁾一つで、既存キャリアのプラットフォームサイト（たとえばNTTドコモの提供するiモード等）に容易にアクセス可能であることが多い。また公式サイトに掲載・登録されたコンテンツ⁶⁾は、月額数百円で利用することができ、またその代金決済も、通信料金と一緒に回収してくれる⁷⁾。これに対して、公式サイトではない場合には、コンテンツプロバイダは、かかる利便性を享受することは一般に困難である⁸⁾。こ

-
- 3) モバイル・コンテンツ・フォーラム監修『ケータイ白書2008』（インプレス、2007年）167頁によると、モバイルコンテンツとモバイルコマースを合わせたモバイルビジネスの市場規模は2006年に9285億円に達しており、このまま伸びれば、2007年には1兆円規模になることが確実であるという。また、2010年のモバイル産業の見通しとその経済波及効果の予測として、情報通信総合研究所『情報通信アウトック2008』（NTT出版、2008年）10頁以下を参照。なお、同書第3章152頁以下はプラットフォームビジネスの将来を予測しており、参考になる。
- 4) 公式サイト数では、2005年9月時点で、NTTドコモのiモード（FOMA+PDC）が約9800、KDDIによるauのEZwebサイトでは、約4800サイト存在する。詳しくは、総務省「平成17年度電気通信事業分野における競争状況の評価」を参照。
- 5) 具体的には、NTTドコモの場合はiMENUボタン、KDDIの場合はEZボタン、ソフトバンクモバイルの場合は、Yahoo!ボタンである。
- 6) iモードの場合、「iモードメニュー掲載基準」が公表されており、それは、掲載の可否の決定をドコモが行う旨を記載した「コンテンツ掲載に関する基本方針」のほか、「iモードメニューサイト倫理綱領」、「コンテンツ掲載基準」から構成されている。これらによると、コンテンツが公序良俗に反しないものであること、広く一般の個人ユーザーの利用を想定していること、iモードユーザーが安心して利用できるサービスであること等が掲載基準となっており、「安心・安全」「広範囲のユーザーに長く親しまれるサービスであること」が重視されているようである。
- 7) 前掲『ケータイ白書2008』によると、コンテンツの探し方は「公式メニューからたどって」が全体の6割弱も占めており（同書90頁）、これはパケット定額制加入者であろうと非加入者であろうと変わりはない。またその検索方法は、「トップメニューにある公式の検索サイト」が6割強を占めている（同書94頁）。さらに重要な動向として、携帯電話・PHSの公式サイトと一般サイトの利用状況を見ると、「ほとんど公式サイトしか利用していない」が23.8%と最も高く、「公式サイトの利用が多い」の21.5%を合わせると公式サイトの利用が中心であるユーザーが45.3%も占めている（以上同書101頁）。このように、公式サイトの優位性は依然として無視できないものと思われる。
- 8) モバイルコンテンツビジネスを行う上で、キャリアが提供している端末機能、アプリケーション機能等の詳細な仕様が必要であるが、公式サイトと一般サイトで提供されている情報には差異がある。携帯電話事業者のプラットフォームに関する状況については、モバイル・コンテンツ・フォーラムが総務省の「モバイルビジネス研究会」報告書案に関して提出した意見書の別紙1の表が参考になる。同フォーラムのホームページを参照。
(<http://www.mcf.to/link/link05.html>)。ただし、公式サイトとなるメリットは、検索エンジンやQRコードによるアクセスや無料広告モデルの広がり等を背景にして、相対的に低下しつつある。

のように、たとえば銀行やクレジットカード会社は、認証・課金決済を専門的に行う事業者であるにもかかわらず、通信ネットワーク上でネットワーク機能や端末機能と連携した使い勝手の良いサービスを提供できていないのが現状である。そこで、既存キャリアが保持しているプラットフォーム機能を外部の事業者がアクセスできるよう、一定の範囲と条件で当該機能のオープン化を図り、アクセスの同等性を確保すべきかどうかは今、問題となっているのである⁹⁾。

また、いわゆる携帯番号持ち運び制度（モバイルナンバーポータビリティ）によって、ユーザーはキャリアを変えても携帯電話番号を変えずに済むようになった。しかし、コンテンツの利用面においては、現状では、ユーザーが通信事業者を変更すると顧客識別 ID が変更されて

認証・課金ができなくなってしまう。そもそも、音楽コンテンツの場合、携帯電話向けに配信されるデータのフォーマットが携帯電話会社間で異っており、互換性がない場合がある。携帯電話が、単に「通信（communication）」としての機能を有するだけでなく、「コンテンツ配信・商取引基盤」としての機能をますます強めている中で、現状では、プラットフォーム機能のオープンな利用環境が必ずしも実現されていない。特に、一般に利用者が公式サイト上のコンテンツプロバイダから有料コンテンツの提供を受ける場合、利用者、コンテンツプロバイダ、通信事業者の三者間の契約となる旨が各通信事業者の契約約款で規定されているため、利用者が通信事業者の変更を行うと、利用者とコンテンツプロバイダとの間の契約も自動的に解約され、

9) オープン性の確保は、通信ネットワークの接続提供の確保とも言い換えることができるが、これは、プラットフォーム機能の開放と密接にかかわるものである。たとえば、身近な電子メール機能を例に挙げると次のような事例が考えられる。電子メールは、現在、仕事用、プライベート用等、複数のメールアドレスを時と場合に応じて使い分けることが普通となっている。この場合、勤務先の会社等のメールアドレスであっても、プライベート用の ISP（インターネットサービスプロバイダ）のメールアドレスであっても、その他のフリーメールのアドレスであっても、PC（パーソナルコンピュータ）の（メールソフトの）設定次第で、一つの PC から、閲覧送受信が可能である。これに対して、携帯電話の場合、自らが加入している携帯電話事業者のメールアドレス（たとえば、xxx@docomo.ne.jp）を経由しないと送受信することができない。もちろん、メール転送機能を使えば、会社のメールでも ISP のメールでも閲覧等はできるが、あくまで、それは携帯電話事業者のアドレスを経由することでしか送受信はできない仕組みになっている。この場合、たとえば、会社宛に来た仕事のメールを転送機能を使って携帯電話で受信し、返信しようとするとき、発信アドレスは携帯電話のメールアドレスということになり、これではビジネスでは使えない、ということもあり得る（また、web メールはそもそもプロバイダーのサイトへログインしてメールを取りに行かないと読めない点で携帯電話を利用したサービスとしては不便さが残る）。これを、携帯電話以外の事業者（A社）が携帯電話会社のパケット交換機と接続することにより、既存キャリアのパケット通信網との ISP インターフェースの接続提供を受けることができれば、A社は専用線で接続された自社のメール（パケット）サーバー（データセンター）を経由してメールサービスを提供することが可能となる（なお、NTT ドコモでは2002年11月より既に ISP インターフェースの接続提供を開始している）。これにより、A社と契約するユーザーは、PC の場合と同じく、会社のメールも ISP のメールも携帯電話の設定次第で受信することができ、かつ送信も、携帯電話から送信しているにもかかわらず、発信アドレスには、会社のメールアドレスとして表記され、受信側は、受信したメールが携帯から送られたものであることは分からない。これにより、いわば「携帯電話の PC 化」が可能になり、通信サービスのユビキタス（いつでもどこでも誰とでも）化が一層図られることになる。このようなサービスを提供できるのが、いわゆる MVNO（Mobile Virtual Network Operator の頭文字をとった略語で、仮想移動体通信事業者と訳される）であり、これは、自ら無線設備をもたず、既存の移動通信事業者との接続または卸契約により無線ネットワークを調達し、多様な独自サービスを提供する通信事業者のことである。わが国では、現在、総務省を中心に、MVNO の新規参入促進を通じたモバイルビジネス市場の拡大と活性化を推進しているところである。MVNO の新規参入促進策について詳しくは、総務省「モバイルビジネス研究会報告書」（2007年9月）第3章を参照。なお、2007年7月9日、MVNO である日本通信が電気通信事業法35条3項の規定により、電気通信設備の接続の協定の細目について、NTT ドコモとの協議が調わないとして、総務大臣への裁定申請を行った。同年11月30日に総務大臣の裁定が下された。

新たに契約を締結し直すことが必要となっている。そこで、共通のユーザー ID により異なるネットワーク上においても認証を可能とする仕組み（いわゆる ID ポータビリティ）の導入が、通信事業を所管する総務省において提唱されている。

今後、垂直統合型競争モデルから、各レイヤーがそれぞれ切り離されて、水平分業型競争モデルへの移行が期待される中で¹⁰⁾、サービス普及とユーザーの利便性向上の鍵を握るプラットフォーム機能のオープン化は避けて通れない課題である。

上に見たプラットフォームの問題は、「通信」だけの問題ではない。「放送」でも同様にプラットフォーム事業の競争性が問題となっている。これも具体的に検討すると、わが国の CS デジタル放送は、番組を提供する委託放送事業者と、通信衛星（いわゆる CS）から電波で番組を届ける衛星の運営事業者である受託放送事業者、さらに両者の仲立ちをする「プラットフォーム事業者」から構成される。プラットフォーム事業者は、顧客管理、加入者獲得のための普及促進業務、および放送番組の送出業務を行うものである¹¹⁾。プラットフォーム事業者は、最近ま

で放送法上根拠がなく、その法的位置づけが明確でなかった。事業法上の必要な法的規律にいわば空隙が生じていたのである。とりわけわが国の CS プラットフォーム事業は事実上独占であるため、プラットフォーム事業の運営において紛争が生じる可能性がある。独占禁止法の見地からはたとえば、CS 放送において、委託放送事業者（放送法52条の13）と通信衛星（CS）を運用し放送業務を行う受託放送事業者（同法52条の9）、その間をつなぐプラットフォーム事業者の三者間において、CS 放送がプラットフォーム事業者と受託放送事業者によって事実上独占されていることを奇貨として、市場支配力の濫用が行われる可能性がある¹²⁾。具体的には、委託放送事業者が受託放送事業者に対して支払う委託放送料、および、委託放送事業者がプラットフォーム事業者に対して支払う送信料を、競争による適正な対価水準を超えて、不当に高額に設定されるおそれがある。このように、受託放送事業者やプラットフォーム事業者の圧倒的なバーゲニングパワーによって優越的地位の濫用（独禁法2条9項5号、19条、一般指定14項）のおそれと考えられるのである。この場合、競争を反映しない不当な対価設定（対価の

10) かつて、IT 戦略本部・IT 関連規制改革専門調査会「IT 分野の規制改革の方向性」（平成13年12月）において、「通信」と「放送」という「縦割り」の規制体系から、コンテンツ、プラットフォーム、ネットワークといった機能ごとの競争体系に移行し、それに応じた事業の水平分離が提言されたが、ハード（放送設備）とソフト（番組制作）の分離論につながるとして、放送業界の反発にあったという経緯がある。この経緯については、日本民間放送連盟編『放送ハンドブック [改訂版]』（日経 BP 社、2007年）122頁以下参照。

11) 委託放送事業者を中心に構成される衛星放送協会加盟社の費用内訳をみると、プラットフォーム手数料が約20%を占めている。これは、番組購入費の約25%に迫る比重となっており、CS 放送に占めるプラットフォーム事業の存在の大きさが推認される。データについては、電通総研編『情報メディア白書』（ダイヤモンド社、2007年）136頁を参照。なお、野村総合研究所『これから情報・通信市場で何が起ころのか』（東洋経済新報社、2008年）284頁では、2007年3月現在での CS 放送の加入者数は約416万世帯で、2012年度末には、485万世帯に達することが予測されている。

12) CS 放送事業者（委託放送事業者）の従業員数構成比は、従業員50人以下の事業者が全体の8割を占めており（2005年）、その平均収入も、ベーシックサービス主体事業者で約15億円（2004年度）、ペイサービス主体事業者で約30億円であり（同）、比較的小規模な事業者が多い。これに対して、プラットフォーム事業者であるスカパーフェクト・コミュニケーションズ社の営業収入は800億円を超える（2005年度）。以上のデータにつき、前掲『情報メディア白書』124頁、136頁を参照。

不当性それ自体)が優越的地位の濫用にそもそも当たりうるのかが独禁法上問題となる¹³⁾。

これまで、CS放送に関するプラットフォーム事業者は、放送法上、特段の規律が課せられておらず、規制の空隙となっていた。このため、CS放送においても、携帯電話と同様に、コンテンツ契約の再締結の問題が生じている。すなわち、有料のCS放送を視聴する場合、受信者(視聴者)は委託放送事業者と有料放送契約を結ぶことになるが、契約の申し込みを行い、その問い合わせ等を行う直接の相手先は、顧客との窓口業務を行うプラットフォーム事業者である。プラットフォーム事業者は、契約受信者の個人情報の管理や契約申込受付といった有料放送管理業務について、委託放送事業者から業務委託を受けて代理として行っている。もし番組供給事業者が番組を供給する先の委託放送事業者を変更すれば、あくまで有料放送契約は受信者と委託放送事業者との間で締結されているために、視聴者は、視聴しているチャンネル自体に変更がなくても、その変更先の委託放送事業者と契約し直すことが必要となる。実際の契約締結業務自体はプラットフォーム事業者が代行するにしても、プラットフォーム事業者の管理する受信契約者の個人情報は委託放送事業者との間で共有されているため、かかる契約者の個人情報の管理主体に対する必要な規律について、

そもそも放送法上担保されていないことは問題であった。

そのような問題が顕在化していた中、平成19年度第166通常国会で審議され、このほど可決・成立した¹⁴⁾「放送法等の一部を改正する法律」(以下、「改正放送法」という)では、衛星放送という枠内に限定されたものではあるが、プラットフォームに関する規律が制度化された(第52条の6の2ないし第52条の6の5の新設等)。すなわち、今回の改正放送法では、受信者との有料放送契約を一括して代理等する衛星プラットフォーム事業者の影響力の拡大等を踏まえ、受信者保護を図るため、相当数の有料放送契約を代理等する有料放送管理業務(プラットフォーム業務)を制度化することを目的に、相当数の有料放送事業者からの委託を受けて、受信者との有料放送契約の代理業務および有料放送の受信制限・解除システムの提供業務を併せ行う事業者(有料放送管理事業者)は、その業務開始の届出をしなければならないこととした¹⁵⁾。それとともに、当該事業者は、「業務の実施方針(ガイドライン)」の策定・公表等、その業務の適正を確保するための措置を講じなければならないこととする(業務の適正確保義務)が定められている¹⁶⁾。

以上に挙げた具体例は、考えられる一例ではあるが、この例からも看取できるように、プラッ

13) かつて、国会中継等を行っている委託放送事業者(放送法52条の13)である申立人が、CS放送のプラットフォーム事業者である(株)スカイパーフェクト・コミュニケーションズによる送信料の設定と受託放送事業者である(株)JSATによる委託放送料が不当に高額であるとして、公正取引委員会に独禁法違反(不公正な取引方法等)を申し立てたことがあり(平成14年3月20日)、現実にもプラットフォーム事業をめぐる紛争が生じている。なお、学界において、最も早い時期にCSプラットフォーム事業者による優越的地位の問題点を指摘していたのが舟田正之教授である。舟田正之「日本における放送制度改革」舟田正之・長谷部恭男編『放送制度の現代的課題』(有斐閣、2001年)46頁以下。

14) 2007年12月21日の参議院本会議で可決・成立した。

15) 総務省「デジタル化の進展と放送政策に関する調査研究会」最終報告(平成18年10月)では、CSプラットフォーム事業を制度上位位置付け、所要の規律を課すことが謳われていた。また、同「衛星放送の将来像に関する研究会」報告書(平成18年10月)でも、衛星放送におけるプラットフォーム規律の在り方が検討されていた。

16) なお、これに対して、「単純にプラットフォーム事業を総務省の許認可事業の一つとして加えるだけでは意味がな」く、「むしろ放送事業者としての位置付けを行」うべきであるとする見解がある。西正『「新」メディア進化論』(日経BP社、2006年)124頁。

トフォーム機能の在り方について考察することは、次世代ネットワーク（Next Generation Network, NGN）の構築やFMC（Fixed Mobile Convergence, 携帯電話と固定電話の融合）の進展が進む中で、情報通信産業の多様化、活性化にとって避けて通れない課題である。ここでは、筆者の目から見た2つの視点を挙げて、論点の整理をしておく。第1に、今後、通信・放送の伝送機能が融合・連携し、ICTネットワークとしてその主たる機能の重点を「通信（communication）」から「コンテンツ配信・商取引基盤」に移していくなかで、情報の自由な流通や公正競争確保、利用者保護の観点から、課金・認証機能などのいわゆる「プラットフォーム」機能の位置づけについてどう考えるか、という点が問題となるのである（第一の論点）。このほど（2007年12月）公表された、総務省「通信・放送の総合的な法体系に関する研究会（以下、原則として「法体系研究会」という）」の最終報告書（以下、「法体系研究会最終報告書」という）が、「情報通信ネットワークを活用したサービスが高度化・複雑化する中で、このようなプラットフォームについては、その位置づけやサービス内容が利用者に理解できるよう明確化されるべきである」と指摘しているのは（25頁）、本稿で今述べた問題意識と重なるものである。特に、プラットフォーム機能がネットワーク外部性に伴い寡占的傾向をもつなかで、設備性の有無にかかわらず、情報通信サービスを行う上で必要不可欠として認められる機能に対し、一定のオープン性を担保することについてどう考えるか、が問われているのである。すなわち、プラットフォーム機能のネットワーク外部性（寡占性）に着目した「ICTプラットフォーム」規律の在り方である。

第2の視点として、ICTネットワークのイ

ンフラ性に着目した「ICTプラットフォーム」規律の在り方について、どう考えるべきかである。寡占性の有無にかかわらず、ICTネットワークのインフラとしての役割を確保するため、セキュリティ機能など、利用者保護の観点からネットワーク上の全ての主体に標準的に普及させるべき機能の導入やオープン性の確保をプラットフォームに求めることについてどう考えるかが、問題となっている。このように、プラットフォーム事業者のうち、特に高度な社会性・公共性のあるものについて、利用者保護の観点等から規律の必要性が問われているのである。以上のように、ICTネットワーク全体におけるプラットフォームの規律の在り方が問われているといっても過言ではない。

本稿は、本章第3節で述べる問題意識に基づいて、主に独占禁止法および競争政策の観点から、通信・放送産業におけるプラットフォームの現状と課題について検討しようとするものである。なお筆者は、法体系研究会第8回会合（2007年3月26日）にて、プレゼンテーションを行なう機会を得、さらにその内容について、小稿を公表する機会を得た¹⁷⁾。本稿は、それらで十分に述べられなかった問題意識と内容についてさらに補完し、かつアップトゥデート化するものである。なお、上記プレゼンテーションおよび右小稿での筆者の問題意識と視点は、2007年12月の法体系研究会最終報告書でおおむね反映されたと考えている。いままで、ICTネットワークにおける「プラットフォーム」という枠ないし切り口に注目して展開された法学的な議論は、ほとんど皆無だといってよい。なお、字数の制約上、外国法の検討および従来の不可欠施設をめぐる独占禁止法上の議論の概観等は、ほとんど省略した¹⁸⁾。本稿はその意味で、いままで公表されたプラットフォーム規律

17) 拙稿「ICT ネットワークにおけるプラットフォーム規律の競争政策と公共政策」情報通信ジャーナル25巻7号26頁（2007年）

18) 不可欠施設をめぐる独占禁止法の議論については、さしあたり、公正取引委員会「独占禁止法研究会報告書」（2003年10月28日）を参照。

に関する議論を参照しながら、今後のあるべき議論のための問題提起を行い、かつ、その上で必要な議論の紹介を行って、最後に、試論を提示するものである。

第2節 プラットフォームの定義について

プラットフォームの規律を考えるに当たっては、そもそもプラットフォームとは何かという議論が決定的に重要となる。しかし、本稿では、これについて、観念的な定義づけから演繹的にプラットフォームの外延を画定することは避け、実際に問題となっているプラットフォーム機能を機能的に洗い出すことでその外延を探るというアプローチをとる¹⁹⁾。なんとなれば、変化の非常に激しい情報通信産業においては、観念的な定義よりも、実際にどのような市場とプレイヤーを想定し、市場シェアをどう計算するかといった実務的な作業を進めていく中で、概念がより洗練されてくるのを待つのが、より実態に適合的だからである²⁰⁾。そのためには、具体的かつ現実的な例をイメージしておかないことには、議論は進展しない。本章の第1節で、やや詳しくすぎるほど、具体例を述べたのはそのためである。

そもそもプラットフォームとは何か、その定義は難しく²¹⁾、論者によって統一されていない。「認証、決済、著作権管理、検索、評価、配信、取引手順、信頼性確保等の、ネット上の商取引に必要な基本機能を統合し、ブラックボックス

性とオープン性の適切な組み合わせによって収益を生み出す共通業務基盤」と定義されることがある²²⁾。具体的にはネットワーク上の認証・課金・決済サービス、ポータルサービス、サイバーモール、検索サービス、OS その他のネットワークと連携する端末上のソフトウェア機能、さらにはこれらを複合的に提供するサービスなど、その範囲は広範で内容も多岐にわたる。特にこれは、機能面から5つに分類されることがある²³⁾。

第1は、インターネット上で、消費者がコンテンツや商品を、閲覧・購買する際に利用するサイトや、情報の交換・コミュニケーションを行うサイトである「サービスポータル」である。ネットオークションや電子商店街など、取引仲介機能をもつプラットフォームがこれに当たる。この場合、消費者が具体的な商品・情報等を手に入れる場所であり、商店・商品が集まるほどに消費者も集まり、そのことで商店・商品等が増えるというネットワーク外部性が生じる。

第2は、インターネット上で、消費者がコンテンツや商品についての情報に到達するために利用する「アクセスプラットフォーム」であり、アプリケーションを集約化するポータル機能である。これは利用者が増えるほどに、データの蓄積等によって精度があがっていく。インターネットの検索エンジンがこれに当たる（コンテンツ配信サービスについても、具体的な商品を検索する窓口として、アクセスプラットフォー

19) これに関して、総務省「ユビキタスネット社会におけるプラットフォーム機能のあり方に関する研究会」最終報告書を参照（平成17年8月）。

20) 総務省「「プラットフォーム機能が競争に及ぼす影響に関する分析」に係る提案募集」（平成19年10月26日）では、検証の対象とすべきプラットフォーム機能の範囲を自ら決めるのではなく、むしろ関係方面に提案してもらおうというアプローチをとっている。

21) 法体系研究会第10回会合総務省提出資料「主要論点及び構成員等のご意見」によれば、「プラットフォームはソフトアーキテクチャそのもので、人為的に定義されるものであり、流動的に、かつ、急速に発展するものである。規制の対象となるプラットフォームの実体を定義すること自体が難しい」としている。

22) 総務省・「法体系研究会」第8回会合資料を参照。

23) なお、情報産業におけるインターフェースに着目した文献として、たとえば、浅井澄子『情報産業の統合とモジュール化』（日本評論社、2004年）を参照。また、欧州における放送と情報通信の法的規律に関する最近の展開をまとめたものとして、See, e.g. Nikos Th Nikolinakos, EU Competition Law And Regulation in the Converging Telecommunications, Media and IT Sectors (2006).

ムに準じるものとして分類できる)。

第3は、インターネット上で商品の購入を行う際の決済機能や、あるサービスに加入する際の認証機能、コンテンツの複製を防止、知的財産権の保護管理機能を有する DRM、コンテンツのフォーマットなど、商品提供・購入等の基盤となるプラットフォームである。多くの人が使われる決済機能が、より多くの商店等で採用され、広がっていくことになる。クレジットカードネットワークによる課金決済や、携帯有料コンテンツの利用料金について、携帯電話の課金に組み込み、決済を代行する携帯課金決済などがこれに当たる。

第4は、データのトラフィックや経路など、消費者がネットワークにアクセスする部分について制御している「ネットワークサービス」であり、ルータがその代表的なものである。これらの機器は基本的には標準的な仕様を守っているものの、メーカー独自のルールや、相性の問題もあることから、トップシェアを持つ機器メーカーのシェアが伸びていく傾向にある。

最後に、パソコンの基本ソフトとそのインターフェース (API) 上で動作するソフトウェア (アプリケーションソフト) が挙げられる。例として、マイクロソフトの Windows (OS プラットフォーム) やブラウザソフトなどがこれに当たる。

以上みたプラットフォームの機能には、多かれ少なかれ、ネットワーク外部性、すなわち需要者側の規模の経済がはたらき、確立されたプラットフォームが寡占ないし独占的となる傾向を有することから、その競争上の規律が問題となるのである。本稿はこのうち、主に第1から第3の機能に焦点を当てて議論を展開する。

これらのプラットフォームは、多かれ少なかれ、以下の特徴を有する傾向がある。第1に、ネットワーク外部性を有すること、第2に、情

報通信サービスの提供事業者が自らの商品・サービスを提供するに当たり、当該プラットフォームの利用が不可欠であること、第3に、代替的なプラットフォームを対抗して構築することが困難であること。クリティカルマスを獲得しなければプラットフォームの構築は成功しがたいからである。第4に、すべての利用者の情報通信技術の恵沢の享受という観点から、競争事業者に対して、適切な条件により差別なく利用させることが公共の観点から必要であると認められること、である。

本稿では、上記のプラットフォーム類型のうち、通信・放送産業におけるプラットフォーム機能、特に「ネットワークの中立性に関する懇談会」報告書 (2007年9月) で挙げられているように、認証・課金、QoS (Quality of Service) 制御等、コンテンツ・アプリケーションを通信サービスレイヤーにおいて円滑に流通させるための機能を第1に念頭に置く²⁴⁾。

第3節 プラットフォームに対する議論状況

では、プラットフォームについて、政府部内 (総務省) において、今までどのような議論が行われてきたのか、その検討状況についてここではその概略をごく簡単に紹介する。

まず、「新競争促進プログラム2010 (2006年9月、2007年10月改定)」では、「プラットフォームの連携強化に向けた検討」として、「固定通信・移動通信の別を問わず、認証・課金、QoS 制御、デジタル著作権管理等のプラットフォーム機能の連携を図り、新事業の創出を促進する観点から、ユーザー ID 等を含むプラットフォーム機能の利活用等について、07年度中に新たな検討の場を設置し、08年中を目途に取りまとめを行なう。その際、携帯端末の API (Application Programming Interface) のオープン性の確保の在り方についても併せて検討する」と

24) 「モバイルビジネス研究会」報告書 (2007年9月) においては、プラットフォーム機能の例として、ユーザー ID、位置情報、プッシュ型配信機能の3つの機能を挙げている。なお、本文でいう QoS とは、ネットワーク上で他のトラフィックの影響を受けないように、通信品質を保証したり、帯域保証したりする機能のことをいう。

送産 独占禁止法 政 題
 28 C MVNO
 MNO MVNO
 2007 9 NTT MVNO

MNO ID ID
 ID NTT

25 後 送 総 法 系
 FMC 26 ヤ 時 独
 規 法 必 大
 興 護
 議論 態
 2007 9 MNO 健全 形成 発
 MNO 規律
 必 含
 必 提言
 気 野 け 状況
 評 2007 戦 評
 及ば 影響 析 2008 6
 27 目途 旨 針

25 第4章 け 市場 2
 26 連 送 政府与党 平成18 6 20日 送
 同 総 法 系 基幹 送 概念 維持 前提 早急 着手 2010 結論
 得 踏 送 融 送 融 連 心 法 度 専門 見地
 調査 送 融 連 応 法 系 前 目
 設 第8回 平成19 3 26日
 27 詳 題 議論 前 及ば 影響 析 提案募集 参照

以上のように、プラットフォーム規律の在り方は、現在、情報通信における最も重要な政策課題となっているのである。

第4節 プラットフォーム規律の在り方とその対応策

本章の最後に、本稿全体を貫く筆者の問題意識をまとめておきたい。ICT ネットワークにおけるプラットフォームに対する規律は、競争政策的観点のみならず、消費者政策を含む公共政策的観点からの検討も必要であると思われる。その理由について、本章第1節で述べた問題意識をさらに敷衍しながら述べる必要がある。

通信・放送法制のサービス規律の骨格をなしている「公正競争確保」と「利用者保護」は、経済社会基盤としてネットワークがユビキタ性を確保し、情報の自由な流通（通信における表現の自由）や、「すべての国民が情報通信技術の恵沢を享受できる社会の実現」（いわゆるIT基本法第3条²⁸⁾）を保障する観点から、ICTネットワーク全体において維持されるべき重要な政策課題といえる。ICTネットワークは、「通信」利用から「コンテンツ配信・商取引基盤」利用にその重点を移すとともに、多様なプレイヤーがそれぞれの役割を果たしつつ全体のネットワークを構成しており、その構成要素がいわゆる「プラットフォーム」の機能を果たしている点に特徴がみられる。

特に、インターネット網、オープンモバイル網においては、「通信」インフラを「コンテンツ配信・商取引基盤」として運用するために必須となるこれらの「プラットフォーム機能」が新たなボトルネックとして機能し、周辺の補完商品市場を含めた寡占化を導く傾向にある。このようなネットワークの機能・構造の変化を踏まえたプラットフォーム規律の在り方が論点として浮上し、法体系研究会の開催を契機に、総務省において現在検討がなされてきているのである。現在の通信法制は、「通信」利用を想定して、設備性の有する通信サービスの直接的外部性に着目し、電気通信事業者（設備保有者）に一般的に不当差別禁止、利用者保護義務、相互接続義務を賦課する一方、「設備」の寡占性等に着目して指定電気通信設備制度を導入している。すなわち、現行の指定電気通信設備制度は、第一種指定電気通信設備については、都道府県ごとに占有率が50%を超える加入者回線を有することを要件に、加入者回線およびこれと一体として設置される固定通信用の電気通信設備を第一種指定電気通信設備として指定し²⁹⁾、当該指定電気通信事業者³⁰⁾には、接続の業務に関して知り得た情報の目的外利用・提供の禁止³¹⁾、電気通信業務についての特定の電気通信事業者に対する不当に優先的な取扱い・利益付与又は不当に不利な取扱い・不利益付与の禁止³²⁾、他の電気通信事業者、電気通信設備の製

28) IT基本法、すなわち高度情報通信ネットワーク社会形成基本法第3条は「高度情報通信ネットワーク社会の形成は、すべての国民が、インターネットその他の高度情報通信ネットワークを容易にかつ主体的に利用する機会を有し、その利用の機会を通じて個々の能力を創造的かつ最大限に発揮することが可能となり、もって情報通信技術の恵沢をあまねく享受できる社会が実現されることを旨として、行われなければならない」と規定する。

29) 電気通信事業法33条1項およびそれを受けた電気通信事業法施行規則23条の2

30) 現在、第一種指定電気通信設備（固定系）を設置する事業者として、NTT東日本およびNTT西日本が指定されている。

31) 電気通信事業法30条3項第1号。例えば、他の電気通信事業者との接続の業務に関して知り得た情報を、当該情報の本来の利用目的を超えて社内の他部門又は自己の関係事業者等へ提供するような行為がこれに当たる。

32) 電気通信事業法30条2項第2号。たとえば、優先接続（マイライン）等における利用者登録作業について不公平な取扱いをすること、自己の関係事業者のネットワークを利用した通話のみについての割引サービス等を設定すること、特定の電気通信事業者のみに対して基本料請求代行を認めること、等がこれに当たる。

造業者・販売業者の業務に対する不当な規律・干渉の禁止³³⁾、の3類型が禁止行為として要求される。加えて、①特定関係事業者との間において、役員兼任を禁止し³⁴⁾、②接続や電気通信業務に関連した周辺的な業務についても特定関係事業者と比して不公平な取扱いを原則禁止するなど、当該特定関係事業者にかかるファイアウォール規制が課されている。保障契約約款に基づくプライスカップ規制等のサービス規制がかけられ、さらに接続約款の認可等の接続関連規制が課せられており³⁵⁾、オープンアクセスのための各種の厳しい規制が行なわれている。これらは、第一種指定電気通信設備のボトルネック性・不可欠性に着目した、当該設備保有者の市場支配的地位にかかる規制といえる。移動通信についても、業務区域ごとに占有率が25%を超える端末設備を有する事業者については、第二種指定電気通信設備に指定され³⁶⁾、当該指定電気通信事業者³⁷⁾には、第一種指定電気通信設備同様、前述の禁止行為の3類型が要求されるとともに、接続約款の作成および事前届出が法定されている³⁸⁾。さらに、「電気通信事業分野

における競争の促進に関する指針³⁹⁾により、行為規制（禁止行為）が類型化されて例示されるとともに、「東西 NTT の業務範囲拡大の認可に係る公正競争ガイドライン」を定めて⁴⁰⁾、東西 NTT の業務範囲拡大の認可に関する NTT 法の運用方針を事前に明確化することにより、地域通信市場における市場支配力のレバレッジを防止しようとしている。

このように、市場支配力を有する電気通信事業者がオープンアクセス等の厳しい規制を受けるのに対して、たとえば携帯電話事業者の提供するユーザ認証、課金決済機能といった国民生活上重要なプラットフォーム機能については、必要な手当ては十分になされていない状況にある⁴¹⁾。「コンテンツ配信・商取引基盤」としての ICT ネットワークの性格の変化や、そこでの「ボトルネック」の発生の多様化を考えれば、設備性を伴うボトルネックのみを対象として支配的事業者規制を適用し、その他のプラットフォーム機能には、不当な差別的取扱いの禁止など電気通信事業者一般に適用されている最低限の規制すらかからない状況では、ICT ネットワー

33) 電気通信事業法30条3項第3号。たとえば、他の電気通信事業者の提供する電気通信役務の内容等を制限したり、コンテンツプロバイダに対して不当な規律・干渉をおこったりする場合等がこれに当たる。

34) 電気通信事業法31条1項。なお、特定関係事業者とは、第一種指定電気通信設備を設置する事業者の親子・兄弟会社のうち、総務大臣が指定する電気通信事業者のことであり、現在、NTT コミュニケーションズ(株)が指定されている(2002年1月総務省告示)。

35) 電気通信事業法33条各項。なお、認可の要件は4項に定められ、ここでは、①標準的な技術箇所における技術的条件、機能ごとの接続料、事業者間の責任に関する事項等が適正・明確に定められていること、②接続料が能率的な経営の下における適正な原価を算定するものとして接続料規則で定める方法により算定された原価に照らし公正妥当なものであること(原価は長期増分費用方式(LRIC)により算定される)、③接続条件が、第一種指定電気通信設備に自己の電気通信設備を接続することとした場合の条件に比して不利なものでないこと、④特定の電気通信事業者に対し不当な差別的取扱いをするものでないこと、の4つが要件として定められている。

36) 電気通信事業法34条1項およびそれを受けた電気通信事業法施行規則23条の9の2。

37) 第二種指定電気通信設備事業者は、市場シェア等を勘案して個別に指定され、NTT ドコモおよび KDDI、沖縄セルラーが現在指定されている。

38) 電気通信事業法34条2項。接続約款に規定すべき事項については、電気通信事業法施行規則第23条の9の3に規定されている。

39) 平成13年11月総務省・公取委。

40) 平成13年12月総務省。

41) なお、総務省「競争セーフガード制度の運用に関するガイドライン」(2007年4月)では、「指定電気通信設備の指定の対象については、プラットフォーム機能(認証・課金、QoS制御等)を含めて検証を行う」としている。

クの自由な利用を確保する観点からアンバランスであることは否めず、ICT ネットワーク全体の利用者保護の点で不十分である。

このため設備性を伴わないものについても、プラットフォームが設備と一体的に構築されるような場合には、「情報の自由な流通（表現の自由の確保）」や「すべての国民の情報通信技術の恵沢の享受（ICT サービスのユニバーサル化とユビキタス化の確保）」という視点から、たとえば、携帯電話事業者の提供するユーザ認証、課金決済機能や電子商取引機能、および映像コンテンツポータル機能等、社会的に影響力のある機能については必要な規制を適用するとともに、その対象範囲や規制の強度については、電気通信事業法上の支配的事業者規制も参考に、そのボトルネック制を考慮して検討すべきではないかが問題となるのである。

たとえば、欧州の「枠組み指令」は、電子通信ネットワーク及びサービス等に関する欧州域内で調和のとれた規制枠組み確立のための基本原則等を定めたものであるが、その18条は、デジタル双方向テレビ放送サービスの相互運用性等について、次のように規定している。

「1 情報の自由な流通、メディアの多元性及び文化の多様性を促進するために、加盟国は、…次のことを奨励するものとする。

(a) 伝送方式の如何にかかわらず、デジタル双方向テレビのプラットフォーム上で共同体における公衆に配信される

デジタル双方向テレビ放送サービスの提供業者が、オープンな API を利用すること

(b) デジタル双方向テレビのプラットフォーム上でデジタル双方向テレビ放送サービスを受信するために配置されるすべての拡張デジタルテレビ装置の提供業者が、関連の規格又は使用の最小限の要件に従ったオープンな API に準拠すること」

このように、「情報の自由な流通」の確保は放送法制に不可欠の法益であって、放送に一定の公共性があり、国民の知る権利（受け手の側からみた表現の自由）の保障という要請が背景にあって、プラットフォームのオープン性が謳われているのである。そして、このような公共性の視点は、通信と放送が融合する中で、伝統的な「放送」のみに限定されるものではなくてきているのではないか。すなわち、通信においても、インターネットによる情報の授受が国民の社会生活に深く浸透し、それ自体が一部、社会的インフラに変容し、また放送メディアと類似の役割を果たしてきつつある現在、そこで提供されるサービスの利用についても、競争法的規律⁴²⁾だけではなく、一定程度、社会的・公共的視点からの規律が求められる状況に変化してきているのではないだろうか⁴³⁾。この根底には、インターネットも、一昔、二昔前は、少数

42) たとえば英国では、OFCOM（英国の通信・放送に関する独立行政委員会）は、英国の独占的衛星プラットフォーム事業者である BskyB が2007年3月に自社の主要コンテンツを競合事業者である Virgin Media に対して配信停止したことを、英国1998年競争法第18条および EC 条約第82条に基づき、市場支配的地位の濫用に当たるとして英国高等法院に2007年4月12日に提訴した。また、こうした状況を受けて、2007年3月20日、OFCOM は、本件に基づき、英国における有料テレビ市場の調査を開始している。OFCOM の報道発表は以下を参照（2007年5月28日）。〈http://www.ofcom.org.uk/media/news/2007/03/nr_20070320〉

43) 2007年12月に採択された EU の「視聴覚メディアサービス指令」(Directive 2007/65/EC [2007] O.J.L 32/27)は、旧「国境なきテレビ指令」が改正されたものであるが、ここでは、放送コンテンツの多様性を図ることで、欧州の文化的多様性と少数者保護を確保し、もってメディアの多元性を維持するという意味において放送の公共性を担保している。メディアの企業結合審査においても競争法の観点とメディアの多元性の双方の観点から行われている。たとえば英国 OFCOM は、BskyB が ITV（英大手民間放送事業者）の株式を17.9%取得したことには公益上の問題が存在すると判断し、貿易産業大臣（DTI）は、競争法の観点は OFT（公正取引庁）へ、メディア多元性の観点は OFCOM へ、Intervention Notice を出して意見を求めている。

のやりたい人がやればよいような、同好の士が無償ベースで自由に提供するサービスであったものが、これだけ社会に深く浸透・普及し、インターネット自体が一部インフラ化・メディア化している現在、そこで提供されるサービスの利用とその対価の在り方について一定程度社会公共的観点からの規律が求められる状況に変化しているのではないかと、という問題意識がある。

もちろん、電気通信サービスに対しては、法の下での平等や表現の自由の観点から「利用の公平」が定められ、不当差別禁止が明確にされており⁴⁴⁾、これは、支配的事業者に限られない、全ての電気通信事業者に課せられる義務である。また、「利用者保護」は、サービスの提供条件が社会的経済的事情に照らし著しく不相当である場合に、それに対する事後規制として業務改善命令が具体化されている⁴⁵⁾。ICT ネットワークにおけるプラットフォームについても、社会的に重要なものについては、指定電気通信設備事業者に対して課せられる行為規制（禁止行為類型）を課す必要があるのではないかと。少なくともすべての電気通信事業者に対して課せられる「不当差別禁止」等の義務と規制はプラット

フォーム事業者に対しても必要ではないかと、というのが、ここでの問題の所在である⁴⁶⁾。

具体的には、現在の通信・放送法制で「空白」部分となっているオープンインターネット、モバイルインターネット上のプラットフォーム機能（例えば、認証・課金、QoS 制御、電子商取引ポータル、携帯端末へのコンテンツ配信等）、さらには端末上のプラットフォーム機能（たとえば、iTune 等の DRM 等）について、競争規律の一般法である独占禁止法上の対処だけではなく、「ユビキタスネット社会の進展や情報の自由な流通など公共的社会的観点はクリティカルに重要であり、そこも含めて融合した形で公正競争と公共的観点のバランスを図る」⁴⁷⁾ ことが問われているのである⁴⁸⁾。

その際、セクタースペシフィックな事業法での競争規律が特に要請されるのは、プラットフォームが設備と一体的に構築される場合でかつ独禁法の事後規制では不十分である蓋然性が高い場合をベースに考えるのが基本であると考えべきである。NGN（次世代ネットワーク）に実装されるプラットフォームのように、設備と一体的にプラットフォームが構築される場合がま

貿易産業大臣はこのほど、本件を競争委員会（Competition Commission）へ付託すると発表した。これは一例であるが、マスメディアの企業結合については、競争政策以外の観点（マスメディア集中排除原則）からも、審査が行なわれている。

OFCOM の決定については以下を参照（2007年 5 月 28 日）。

〈http://www.ofcom.org.uk/media/news/2007/04/nr_20070427〉

DTI の決定については以下を参照（2007年 5 月 28 日）。

〈<http://www.dti.gov.uk/bbf/competition/mergers/public-interest/broadcasting/index.html>〉

44) 電気通信事業法 6 条

45) 電気通信事業法 29 条 1 項 5 号

46) 根岸哲「ネットワークの IP 化とドミナント規制」根岸哲、川濱昇、泉水文雄編『ネットワーク市場における技術と競争のインターフェイス』（有斐閣、2007年）51頁では、プラットフォーム事業を指定電気通信設備に含めることも、プラットフォームレイヤーによる市場支配力濫用を防止する上で有効な方策の一つであると主張している。

47) 法体系研究会第10回会合総務省提出資料「主要論点及び構成員等のご意見」

48) また、プラットフォーム分野における国際競争力の向上の観点も重要であろう。総務省・ユビキタスネット社会におけるプラットフォーム機能のあり方に関する研究会（2005年 8 月）では、他のレイヤーにおける情報通信技術の優位性に比べてプラットフォーム層の国際競争力は低いとの認識が示されている。

さにそうである⁴⁹⁾。特に、NGN が今後わが国において基幹的な通信網になることを考えると、コンテンツプロバイダがNGNを通じて多種多様なコンテンツ配信事業を提供する際に、コンテンツプロバイダが公平公正にオープンアクセスできるよう制度的な手当てを行うべきである。具体的には、NGNとの接続に関するインターフェース情報がコンテンツプロバイダに開示されることが必要であり、電気通信事業法上の接続関連規制を、電気通信事業者でないコンテンツプロバイダとの接続に関しても、必要な限りで押し及ぼすべきであろう。ただし、プラットフォーム単体の場合に、そのボトルネック性の有無と関係なしに、ネットワーク外部性のみを理由として事業法の競争促進的規律を正当化するのには困難であろう。

第2章 プラットフォームの競争評価

第1節 プラットフォームの経済的評価

1. 双方向市場 (two-sided market) とし てのプラットフォーム

プラットフォームは双方向市場 (two-sided market) と呼ばれ、産業組織論研究において近時脚光を浴びている領域である。Evans (2003) によると、異なる顧客 (市場) を仲介するプラットフォームが社会的厚生を改善するためには、次の3つの条件を満たすことが必要であるとされる。第1に、2種類以上の異なる顧客層が存在すること、第2に、間接的な「ネットワーク効果」が存在すること、第3に、各エンドユーザーが生み出すネットワーク外部性を内部化するために仲介者 (プラットフォーム事

業者) が必要であること、である⁵⁰⁾。

プラットフォームのような双方向市場では、異なる顧客グループとの取引は相互依存的であり、一方の顧客グループの取引の増加が、プラットフォームでつながれている他方の取引を増加させるという「間接的ネットワーク効果」が存在している。したがって、プラットフォーム事業は、間接的ネットワーク効果を活用して双方の取引の相乗効果を生み出す可能性があり、またそれは社会的にも望ましい。ただし、以下に見るように、スイッチングコスト、ロックイン効果の存在が大きい場合には、それを奇貨とした反競争行為が生じるおそれがある。

双方向市場としてのプラットフォームの特性を理解するには、プラットフォームの代表例の一つであるクレジットカードの市場を例に検討しておくのが便宜である。クレジットカード会社は、消費者にカードへ加入してもらい、そしてそれを使用してもらわなければならない、それと同時に加盟店を誘致し、カードを受け付けてもらう必要がある。この意味で、クレジットカード事業は消費者と加盟店をつなぐという側面がある。当該カードがあまり普及しなければ、当然加盟店はそのカードシステムに加盟しても意味がないと考えるだろう。加盟店がそのシステムに加盟しないならば、カード保有者はカードに加入しようとしなない。このように、カード保有者の数が増えれば増えるほど、そのほかの加盟店もよりそのカードに対応するようになり、使える加盟店も増えることになる。すなわち、カードの加入者にとって、そのカードのユーザーが増えれば増えるほど効用が増す。このような

49) 法体系研究会最終報告書23頁では、「プラットフォームは、伝送インフラとともに伝送サービスの一部として提供されるほか、コンテンツ配信サービスと一体不可分の形態でサービス提供される場合があり、その場合、伝送サービスやコンテンツにおける規律をプラットフォームまで適用することが考えられる」としている。情報通信審議会電気通信事業部会第103回接続委員会「次世代ネットワークに係る接続ルールの在り方について」報告書 (骨子案) 第4章の3では、「映像配信プラットフォームのオープン化」が謳われている (2008年1月15日)。

50) D.S. Evans, "The Antitrust Economics of Multi-sided Platform Markets", *Yale Journal on Regulation*, 20 (2), 325-382. Reprinted in *Global Competition Policy: Economic Issues & Impacts*, edited by D.S. Evans, and A.J. Padilla, LECA Chapter8, 235-294. Summer 2003 (reprinted in 2004).

two-sided product が成功するためには、2つの需要者の双方にとって魅力的なものでなければならない。プラットフォームとしてのクレジットカードの市場には、消費者サイドと加盟店サイドの2つの側面があり、ネットワークの運営事業者がこの2つをまとめるのである。このクレジットカードの決済システムによって、消費者だけでなく、加盟店、クレジットカード会社、金融機関も利益を得ている。

このように、クレジットカード事業の構築は、2. で詳しくみるように、社会的便益をもたらすものであるが、その一方で、プラットフォームとしての市場支配力の濫用のおそれもある。いま問題となっている一例が決済手数料 (interchange fee) の高騰である。これがまさに現在、米国の議会で問題となっており、2007年7月19日に開かれた米国下院議会司法委員会反トラスト・タスクフォースのクレジットカード問題に関する公聴会⁵¹⁾は、クレジットカードの決済に係る手数料 (interchange fee) に関する反トラスト法上の問題について、小売店の団体、銀行、弁護士等を証人とする公聴会を開催した。それによると、加盟店が支払う手数料の90%は interchange fee であり、これは代金支払い毎に加盟店から徴収される手数料であるが、昨年その総額は360億ドルに上っており、小売店や消費者にとって重大な関心事項となっている。現に、欧州委員会は、2007年6月23日にマスターカード社 (米国のクレジットカード会社) に対して、EC 条約81条に違反しているおそれがあるとして異議告知書を発出し、同年12月19日に、欧州委は、マスターカードが欧州経済領域内において、消費者が「MasterCard」及び

「Maestro」ブランドのカードにより国外でカード決済する際、多国間交換手数料 (MIF: multilateral interchange fee) を取ることについて、EC 条約81条に違反すると判断した。欧州委は、同社の MIF は効率性に基づくことなく加盟店におけるカード取扱コストを引き上げていると結論づけた⁵²⁾。

また、EU のほか、スペインでは、2005年4月、競争裁判所が interchange fee について違法と認定し、イギリスでは、2005年9月、公正取引庁がマスターカードの interchange fee について違法と認定するなど、手数料のレートの設定が、市場支配力の濫用に基づくものであるかどうか論点となっている⁵³⁾。

ビザやマスターカードのようなクレジットカード決済システムは、カード発行会社 (issuer) と加盟店 (merchant)、契約金融機関 (acquirer) 間の interchange なしでは成立せず、その手数料 (interchange fee) が設定されなければ、何百万の個別合意が必要となる。interchange fee それ自体をなくしてしまうことは、かえって取引の混乱とイノベーションの低下をもたらす。問題は、interchange fee の存在それ自体にあるのではなく、interchange fee が競争状態を反映した適正な価格かどうか問題なのである。これを通信に置き換えて考えると、ユーザーが競争の成果である多様なサービスを適正な対価で利用可能かどうかという、「ネットワーク中立性」確保 (市場支配力濫用の防止) が問われているのである。

クレジットカードによる決済システムは、two-sided な商品であり、当該システムが成功するためには、ユーザー (カードホルダー) と

51) なお、同公聴会は、2006年の同日にも開催されている。

52) 同事件の概要については、同日付け欧州委のプレスリリースを参照。なお、マスターカード社がこの決定に従わない場合、欧州委は、同社の前事業年度における日々の全世界売上高の3.5%を制裁金として課すこととしている。

53) 総務省「「プラットフォーム機能が競争に及ぼす影響に関する分析」に係る提案募集」では、「プラットフォーム機能に係る競争状況を検証する際、当該機能の利活用について市場メカニズムを通じて適正な対価設定が行われているかどうか視点の一つとなる」旨、指摘する。

加盟店の双方にとってシステムが十分に魅力的でなければならない。プラットフォームは、間接的ネットワーク効果を内部化するために複雑な価格戦略をとっており、これにより、ある種のユーザーグループ向けの価格が限界費用を大きく上回っていることがあるが、これをそのまま当該プラットフォームの市場支配力を裏付ける証拠とみるには慎重でなければならない。interchange feeが高騰しているからといって、その引下げを規制当局が命じることは、イノベティブなクレジットカード決済システムに対する直接的な価格統制となり、結果的に、決済システムの利便性を損なう結果を伴うおそれがあることに十分留意する必要がある。2003年、オーストラリアは、interchange feeの上限規制を実施したが、それがかえって、カードホルダーの年会費等の上昇を引き起こし、ポイント等の得点は減少につながったとの推計もある。

要するに、プラットフォームは、各ユーザーグループ間の間接的ネットワーク効果を内部化することで社会的厚生を改善する可能性があり、事業法によるセクタースペシフィックな規制や競争法による過剰な規制が、かえってプラットフォームビジネスの発展を妨げ、結果として、社会的厚生を損なう可能性にも十分留意しなければならない。このことは、規制当局や競争当局による規制を否定するものではないが、その際には規制が及ぼす双方向市場全体へのメリット・デメリットを適切に評価する必要がある。ただし、プラットフォームビジネスは発展段階にあり、その価格戦略は非常に複雑である。現時点では、法学と経済学の両面からのアカデミックな研究も十分な蓄積があるとはいえず⁵⁴⁾、規制の影響を正確に予測することには困難が伴う。

2. プラットフォームの社会的便益

上記で検討したほか、プラットフォームには、次のような社会的便益が考えられる。

(1) 利用料金の低廉化

プラットフォームの社会的な便益として、第1に、必須のサービス・技術を一括して価格設定することにより、個別のサービス・技術ごとにバラバラで提供される場合にかかる料金の高騰を避けることができる。つまり、プラットフォームの構築は、運営事業者の規模の経済性、範囲の経済性の獲得に資する。このような効率性の獲得を通じて、必要なサービス・技術を束（バンドル）して価格設定されたプラットフォームでの利用料金が、各企業が個別に価格を設定した場合の利用料金の総和よりも低廉となる可能性があり、利用者の利益に資することができる。

(2) 取引費用の削減

第2に、プラットフォームの策定は、取引費用（transaction cost）の削減にも資する。すなわち、(1)取引にふさわしい相手や商品（例えば、最も安価な原材料供給者）の探索の費用（サーチコスト）、(2)取引契約（取引価格・数量・時期・場所・決済方法等）の交渉・履行・確認の費用、また、(3)取引相手が契約条項の不備に付け込み機会主義的に行動する結果被る費用、といった取引費用が高くなる場合、プラットフォームの構築はかかる取引費用を削減する有効な手段になる。また、プラットフォームの構築により、膨大な技術・サービスの「ワンストップ・ショッピング的提供」を可能とすることで、個別の権利者との交渉・取引に必要な諸々のコストと労力を避けることができる。

54) 近時、産業組織論の研究において、双方向市場の分析は盛んに行われている。実証分析としてたとえば、U. Kaiser and J. Wright, Price Structure in Two-sided Markets: Evidence from the Magazine Industry, *International Journal of Industrial Organization*, 24 (1), 1-28 (2006). Matthew T. Clements and H. Ohashi, Indirect Network Effects and the Product Cycle: Video Games in the U.S., 1994-2002, *Journal of Industrial Economics*, 53 (4), 515-542 (2005). M. Rysman, An Empirical Analysis of Payment Card Usage, *Journal of Industrial Economics*, 55 (1), 1-36 (2007). が有益である。

(3) 新技術・新サービスの円滑な普及とイノベーションの促進

第3に、ユビキタス化に必要な技術・サービスの社会への円滑な普及にとってプラットフォームは有効となり得る。プラットフォームの中にはクロズドなものもあり得るが、プラットフォームの形成・拡大プロセスにおいて、政策当局が関与することにより、第三者に対してもオープン化することを約することになった場合、技術・サービスを広く普及させる効果がある⁵⁵⁾。また今まで社会に登場していなかった一体的な新サービスの提供による顧客の利便性の向上が見込まれ、さらなる顧客ニーズの満足を追求するためのイノベーションが刺激される可能性がある。

第2節 プラットフォームがもたらす競争への悪影響

1. 分析の対象

プラットフォームが大きな社会的便益をもたらす一方で、それがもたらす競争制限のおそれにも留意しなければならない。今後、ネットワークのIP化が進展することにより、サービス提供機能の分離が進むにつれて、特定のサービスのみを提供する等の新たなビジネス・モデルが登場してきている。また、映像・音声・データを一括して提供するトリプルプレーなど、ネットワークの管理からコンテンツやアプリケーションまでを一社で完結して提供するような垂直統合的なサービスが一般化している。こうした現状を踏まえ、公正な競争を促進する観点から、例えばボトルネック設備を保有していることに

伴う市場優位性を活用するなどのレイヤー横断的な独占力の行使により、消費者が不利益を被ることがないように注視することが政策・規制当局には求められているのである。

この見地からすれば、プラットフォームによる独寡占の問題は、プラットフォームの市場（プラットフォームレイヤー）とこれを利用したサービスを提供する隣接市場（上位レイヤー）のそれぞれにおける競争について考えることが有益である。以下では、プラットフォーム市場とその隣接市場という2つの市場（レイヤー）に分けて検討を行う。

2. プラットフォーム市場とそれを利用する市場（隣接市場）

第1に、プラットフォーム市場の競争評価に当たっては、代替的な複数のプラットフォーム同士の競争が行われているかどうかは鍵となる。かかる競争が行われている場合には、プラットフォームのボトルネック性の程度は大きくはない。これを企業結合規制という見地からみると、もし企業結合が代替的なプラットフォームの保有者間で行われるとすれば、それを審査する競争当局には慎重さが求められる。

その一方、代替的な複数のプラットフォーム同士の競争が行われておらず、プラットフォームの構築に、もし莫大な固定費用がかかり、重複して構築することが通常困難であるような場合であれば⁵⁶⁾、ボトルネック独占による弊害が考えられる。その場合であっても、技術革新により、ボトルネックをバイパスして新規参入者

55) アップル社の iPod をめぐるプラットフォームビジネスを見た場合、iPod、iTunes、iTunes Music Store の各製品およびアプリケーションサービスを軸とする独自規格を基にして、これらのインターフェースを標準化・オープン化することで、iPod が売れば周辺機器やコンテンツが売れ、周辺機器やコンテンツの充実に伴い新たな iPod の販売も向上するという正のフィードバック現象が作動している。総務省・次世代ネットワークアーキテクチャ社会・ビジネススタディグループ第7回（2006年7月）報告資料参照。

56) なお、菅谷実「デジタル・コンテンツ時代のメディア政策」菅谷実・宿南達志郎編『トランスナショナル時代のデジタル・コンテンツ』（慶應義塾大学出版会、2007年）9頁は、通信・放送ネットワークのプラットフォームについてであるが、プラットフォーム階層自体が「ボトルネック特性をもっているわけではないが、他階層との垂直関係で、特にネットワーク階層との関係で、そこでの市場支配力がこの階層におよび、その結果、プラットフォーム市場支配力が形成される可能性がある」としている。

が既存事業者と対等な競争を行うことが可能かどうかについて注視が必要である。さらに、プラットフォーム市場の競争評価に当たっては、そもそも「プラットフォーム市場」を画定できるのかどうかについても、実証的分析を交えた慎重な検討が必要であろう。というのも、プラットフォーム機能は、それ自体が単独でエンドユーザーに提供されるものではなく、通信・放送サービスと一体的に提供されている場合が多いからである。

第2に、プラットフォームを利用した隣接市場の競争評価に当たっては、次の点に留意する必要がある。プラットフォームはコンテンツ・アプリケーションレイヤーと通信（ネットワーク）レイヤーとを繋ぐ結節点であり、その事業形態は多様である。携帯電話会社のように、一つの会社で、プラットフォーム機能と通信機能を兼営している場合もあれば、前述のCS放送のように、プラットフォーム機能をそれ専門に行う独立会社が存在している場合もある。プラットフォーム機能を有する市場支配的事業者は、これを用いて、垂直統合型ビジネスモデルの下、コンテンツレイヤーといった川上の隣接市場においても有利な立場で事業活動を行っている可能性がある。そのこと自体は、何ら非難に値しないが、新規参入者は、隣接市場において、当該プラットフォーム事業者からの許諾を受けなければ、事業活動を行うことが事実上困難となっているおそれがある。特にモバイルインターネットにおいては、プラットフォームのボトルネック性が設備のボトルネック性と結びつき、コンテンツプロバイダによる自由なサービス展開は、全て通信キャリアの許諾が必要であるという意味において、不可能となっているおそれがある。また、プラットフォームがボトルネックを有しているとすれば、新たに自ら隣接市場へ参入する場合においてもその事業活動において、競争

他社よりも競争上圧倒的に有利となっている可能性がある。この場合、以下のような競争上の問題が生じるおそれがある。

第1に、ボトルネックを有する者が競争者に対してボトルネック機能へのアクセスを拒絶又は制限するおそれである。これが問題になったのが、次節で検討する欧州マイクロソフト事件（2007年）である。わが国でも、プラットフォーム機能を有するデジタル著作権管理に関して、現実に独禁法違反事件が生じている。たとえば、着うた事件（2005年）では、(株)ソニー・ミュージックエンタテインメントほか5社が、着うたを提供する業務をレーベルモバイル(株)に委託していたところ、正当な理由がないのに、共同して、レーベルモバイルに着うたの提供業務を委託する者以外の着うたを提供する又は提供しようとする事業者に対し、原盤権の利用許諾を行わないようにすることとし、これを拒絶していたことが、独禁法19条（一般指定1項1号）で禁止される不正な取引方法に該当するとされたものである⁵⁷⁾。

第2に、競争上有利な地位にあることを利用して、既存の隣接市場における事業活動や新たな隣接市場参入に当たって、マージンスクイズ等を通じた競争事業者のライバル価格引き上げによる排除や、取引価格を競争水準を超えた高額に設定することによって顧客を搾取すること等を通じて、市場支配力の濫用を行うおそれがある。

マージンスクイズにより競争相手を排除しようとした最近の興味深い欧州の事例として、スペインの通信事業者によるブロードバンド市場における支配的地位の濫用のケースが挙げられよう。欧州委員会（欧州委）は、スペインの通信会社であるテレフォニカ（Telefonica）がスペインのブロードバンド市場において、深刻な市場支配的地位の濫用行為を行ったとして、

57) (株)ソニー・ミュージックエンタテインメントほか4社に対する件（平成17年3月24日勧告）。なお、本件は、4社が勧告を応諾しなかったため、平成17年4月26日に審判開始決定が行われている。

EC 条約82条に違反するとして1億5187万5千ユーロの制裁金を課す決定を行った⁵⁸⁾。テレフォニカは、競争事業者に対する卸売価格と自社の顧客に対する小売価格との間のマージンスクイズ (margin squeeze) という形式で不公正な価格を押しつけていたもので、これにより、競争事業者は、テレフォニカの卸売価格に合わせようとする損失を強いられることとなり、テレフォニカは、競争事業者を弱めて存続・成長を困難にしたとされた。マージンスクイズとは、基幹設備を保有する者が、保有せずに事業を行う者に対し、最終ユーザーに対する料金と同等又はそれ以上の価格を設定することにより、基幹設備を保有しない事業者を排除することであり、本件の場合、テレフォニカの設備を利用する競争事業者に対し、テレフォニカの最終ユーザーに提供する価格と同等の設備使用料を設定したことが問題となった⁵⁹⁾。

わが国でも、NTT 東日本の独禁法違反事件において、同社が販売する FTTH サービスの提供について、分岐方式による接続料金及びユーザー料金を設定しながら同サービスの提供に当たり光ファイバ1芯を1ユーザーに使用させることで、自社の加入者光ファイバに接続して FTTH サービスを販売する他の電気通信事業者の新規参入を妨害することにより、戸建て住宅向け FTTH サービス市場の競争を制限していたとして、独禁法違反 (私的独占、3条前段) に問われた事件がある⁶⁰⁾。

以下では、上記のほか、より具体的に、プラット

フォームに関係する競争制限効果を分析する。

3. 競争制限効果の3類型

(1) 上位レイヤーとの垂直的な関係が強化されることによる市場閉鎖効果

プラットフォームに起因する競争制限効果として第1に考えられるのは、上位レイヤーとの垂直的な関係が強化されることによる市場閉鎖効果のおそれが存在する場合である。プラットフォーム機能は、通信レイヤーにおける水平的な関係の競争のみならず、上下の垂直的な関係における競争へ影響を及ぼす可能性が大きい。プラットフォームレイヤーによる上位レイヤー (コンテンツ・アプリケーションレイヤー) との垂直的統合⁶¹⁾が進んだ場合、上位レイヤー企業による「投入物閉鎖」やプラットフォームレイヤーによる「顧客閉鎖」といった垂直的な市場閉鎖戦略を用いることにより、反競争になる可能性がある。たとえば、番組制作会社 (川上) と CATV 事業者 (川下) に大別される米国のケーブルテレビ産業を例にみてみたい。

CATV 事業者の中には、一つのシステムの運営を手がける小規模事業者から複数のシステムの運営を行う事業者 (MSO: Multiple System Operators) まで多様である。ケーブルネットワーク運営事業は地域フランチャイズ制であり、多くの地域で実質的に独占状態となっている。過去10年間に、衛星放送の番組ネットワークの30%以上が統合されているが、ケーブル産

58) 2007年7月4日欧州委員会決定。同事件の概要については、さしあたり、同日付欧州委プレスリリースを参照。

59) 近時、欧州委員会は、電気通信事業者によるマージンスクイズや略奪的価格設定に対して、積極的に規制している。たとえば、欧州委は、2003年5月21日、Deutsche Telekom によるマージンスクイズに対して、1260万ユーロの制裁金を課している (OJ L263/9, 14/10/2003)。また、2003年7月16日には、インターネットプロバイダによる略奪的価格設定に対して、1035万ユーロが、Wanadoo Interactive に課せられている。ワナドゥー事件をはじめ、EC 競争法のマージンスクイズの議論のレビューについては、武田邦宣「競争法によるプライススクイズの規制」前掲・『ネットワーク市場における技術と競争のインターフェイス』54頁以下を参照。

60) 東日本電信電話(株)に対する件、公取委勧告・平成15年12月4日。NTT 東日本は勧告を応諾しなかったため、平成16年1月15日に審判開始決定が行われ、平成19年3月26日に審決が下されている。

61) 本稿で「統合」とは、M&Aのようないわゆる「固い結合」の場合のみならず、契約等による「ゆるい結合」も含まれる。

業における垂直統合はほとんどが「後方統合型（川下企業による川上企業との統合）」となっている。一例として、CATV 事業を営む Time Warner による番組制作会社の Turner Broadcasting の買収（1997年）について、これに伴う市場閉鎖が問題になった。アメリカ連邦取引委員会は、本件買収について、顧客閉鎖および投入物閉鎖の観点から懸念を示したことがある⁶²⁾。

- ① 本件買収後、Time Warner は、ケーブルテレビ番組制作供給市場における Turner のライバル制作会社との番組取引を不当に拒絶することで、ライバル制作会社がケーブルテレビ番組制作供給市場から排除されるおそれが強まる（顧客閉鎖）。
- ② Time Warner は、他の CATV 送信会社に対して、自社系列の人気番組（俗に“crown jewel” channel と呼ばれる）の供給を不当に拒絶したり、供給に当たって差別的な高価格を設定したりすることで、ケーブル番組送信市場においてライバルが市場から排除されるおそれが強まる（投入物閉鎖）。

なお、市場閉鎖については、競争法等による

一般法による規制以外にも、事業法によるセクタースペシフィックな規制が行なわれている⁶³⁾。

(2) プラットフォームレイヤーにおける市場支配力の他部門へのレバレッジ

第2が、プラットフォームレイヤーにおける市場支配力の他部門へのレバレッジのおそれである。プラットフォームが、他の補完的サービスと統合し、プラットフォームについて市場支配力を保有している場合には、プラットフォーム運営事業者がプラットフォームとなっている商品役務とその他の補完的商品との抱き合わせやバンドル販売等の戦略を用いることにより、反競争になる可能性がある。すなわち、抱き合わせ⁶⁴⁾やバンドリング⁶⁵⁾戦略を通じた競争者の生産・販売費用の引上げを通じて、プラットフォーム企業は自己の保有する市場支配力を梃子として使い、補完的商品についても市場支配力を獲得する可能性がある⁶⁶⁾。

(3) 顧客のロックインに基づく不公正な取引方法への対処

上記のような市場閉鎖・レバレッジの問題のほかに、プラットフォーム運営事業者が、参加する取引事業者に対し、過度のロックインを奇貨として、各種の不当な拘束条件を押し付けた

62) Time Warner, Inc., FTC Docket No. C-3709 (D.D.C. filed Feb. 3, 1997).

63) たとえば、米国では、米国通信法628条(B)において、ケーブル事業者、ケーブル事業者が自らに帰属させる得る権益を有する衛星配信ケーブル番組提供事業者、又は衛星放送番組提供者が、多チャンネル映像配信事業者による加入者又は消費者への衛星配信ケーブル番組又は衛星放送番組の提供を著しく阻害・妨害する目的で又はそのような効果をもたらすことを知りながら、不公正な競争方法や、不公正・詐欺的な行為・慣行に従事することは違法とする旨を規定している。

64) たとえば、パソコンのオペレーションソフトとアプリケーションソフトのように、技術的に補完関係にある製品について、個別の供給を認めず、需要者に対して両者の購入を強制し、ライバルの競合製品を市場から排除したりあるいは競争上の抑止力を低減したりする場合はこれに当たる。

65) 「バンドリング (bundling)」とは、複数商品のまとめ買いに割引(値引き)の特典を与えることによって、複数商品の購入を強制するものではないものの、複数の商品を単体(バラ)で購入するよりも、パッケージで購入するよう仕向ける(誘導する)行為を指す。「バンドリング」は、さらに2種類に分けられる。第1に、パッケージ販売だけでなく、単体でも販売されている場合は、「混合バンドリング (mixed bundling)」という。第2に、パッケージでしか販売されない場合は、「純粋バンドリング (pure bundling)」という。

66) この点についても問題となったのが、次節で検討する欧州マイクロソフト事件である。本稿では、紙数の関係上、この側面に関する紹介は差し控える。

り、あるいは不当な取引条件を加える行為がないかどうか、注視する必要がある⁶⁷⁾。すなわち、顧客のロックインに基づく不正な取引方法（優越的地位の濫用）のおそれである。特に、ICTプラットフォーム産業においては、「正のフィードバック現象」⁶⁸⁾の存在や互換性の問題があるため、独占禁止法上の不正な取引方法における不当な拘束条件付取引や優越的地位の濫用といった観点から、注視が必要である。

第3節 プラットフォーム機能の反競争的利用：欧州マイクロソフト事件（2007年）

1. 事案の経過と概要

PCプラットフォームによる反競争的利用のおそれを考察するに当たっては、欧州のマイクロソフト（MS）事件（2007年）を検討することが有益である。PCの基本ソフト（オペレーティングシステム、OS）とそのインターフェース（API）上で動作するソフトウェア（アプリケーションソフト）との関係は、多数のアプリケーションソフトの運用・情報の媒介・接続等を提供する共通技術基盤という意味において、PCのプラットフォームということができ、マイクロソフト（MS）社のWindowsは、OSの代表的なものである。Windowsのようなボトルネックを有するMSが競争者に対してボトルネック機能へのアクセスを拒絶又は制限することが問題となったという意味で、本稿の問題関心からは重要だからである。

2004年3月23日、欧州委は、マイクロソフト社（以下MSという）が2つのタイプの市場

支配的地位の濫用（EC条約第82条違反）を行っていることに対して是正措置を命じる決定をし、4億9720万ユーロの制裁金を賦課した。そもそも、欧州委のMSに対する調査は1998年にさかのぼる。その発端は、同年12月に、MS製ウィンドウズPCオペレーティングシステム（OS）と相互運用できるサーバー製品を開発するためにサンマイクロソフト社（サン社）が必要とするインターフェース情報の提供をMSが拒絶した、とするサン社の申告を受けたことによるものであった。2000年8月、欧州委は、この申告に関する調査を受けて、暫定的見解を示した最初の異議告知書（Statement of Objections）を公表した。続いて2001年8月、ウィンドウズ2000に対するウィンドウズメディアプレーヤーの抱き合せ販売の影響に関する問題を正式手続の対象に含めるべく、追加の異議告知書が出された。2003年8月、欧州委は、更に異議告知書を発行し、最終的に、委員会決定に至ったものである。その結果、欧州委員会により、4億9720万ユーロの制裁金を課す決定にあたり、欧州委は、MSが（ウィンドウズ製品とともに）PCオペレーティングシステム市場において支配的地位を有していること、ならびに、MSが2つの支配的地位の濫用—すなわち、(1)競争業者のサービスとMSのウィンドウズOSとの間のInteroperabilityを達成するために必要な、競争業者に対する知的財産権の使用許諾の拒絶（第1の濫用行為）、および、(2)MS社のOSとウィンドウズメディアプレーヤーのバンドル販売（抱き合わせ販売）を行ったこと（第2の濫

67) 同様の問題意識として、公正取引委員会「電子商店街等の消費者向けeコマースにおける取引実態に関する調査報告書」（平成18年12月27日）参照。それによれば、電子商店街運営事業者による拘束条件付取引や優越的地位の濫用、あるいは仕入先事業者による再販売価格の拘束等の事例が見られたとのことである。

68) たとえば、電子商取引において、ある電子ショッピングモール（プラットフォーム）運営事業者のサービスにおいて、提供サービスの品揃え（バラエティ）が充実すればするほど、その事業者の提供サービスの魅力が増し、集客力が高まる。そのことで当該プラットフォームへ、更に多くの出店事業者が集中することになる場合や、ネットワークサービスプラットフォームにおけるルーターのように、使用する機器についての操作方法等に関する知識・ノウハウの蓄積がベンダー固有のものであるため、その複雑な知識・ノウハウの習得のために多大な労力をかけているユーザー企業は、あるベンダーの製品の扱いにひとたび習熟すると、別のベンダーに切り替えることに躊躇し、既存のベンダーにロックインされることとなる。

用行為）が認定された。

第1の濫用行為は、1998年10月から欧州委決定がなされるまでの間、ワークグループ・サーバー OS 市場において、MS 社が競争事業者に対し相互運用性に関する情報（interoperability information、以下、相互運用情報という）の提供を拒否し、かつ相互運用情報を用いて自社製品と競争関係となる製品の開発及び供給を制限したというものであった。ここで相互運用性とは次のようなことである。たとえば、サーバーコンピュータに記録されている共有情報（ファイル、メール等）をクライアントコンピュータに呼び出そうとした場合、「サーバーコンピュータに組み込まれているパソコン OS」と、「クライアントコンピュータに組み込まれているパソコン OS」が相互に通信し、協調して作動しないと、情報をうまく呼び出すことができない。このとき、「サーバー OS とパソコン OS とが協調して作動することが可能なこと」を相互運用性という。欧州委は、是正措置として、ワークグループ・サーバー OS の開発・供給を行おうとする者全てに MS 社の通信プロトコルの仕様を公開するよう命令した。

第2の濫用行為は、ウィンドウズメディアプレーヤーをウィンドウズ OS にバンドル提供を行う（抱き合わせる）というものであった。欧州委は、このような行為がメディアプレーヤー市場の競争に悪影響を与えると認定し、是正措置として、MS 社に対し、ウィンドウズメディアプレーヤーと切り離れたバージョンのウィンドウズ OS を販売するよう命令した。また、欧州委決定の遵守状況を監視するための監視受託者（monitoring trustee）を任命し、MS 社の情報にアクセスできる権限及びその費用負担が命じられた。2004年6月7日、MS 社は、欧州委員会決定の取消し及び制裁金の減額を求めて

欧州第一審裁判所（CFI）に提訴した。

2. 第一審裁判所の判断とその含意

CFI は、2007年9月17日、MS 社に対する EC 条約82条に基づく欧州委員会の2004年決定⁶⁹⁾を支持し、(1)相互運用性（Interoperability）に関する情報の開示及び(2)ウィンドウズメディアプレーヤーのウィンドウズ PC OS に対するバンドル販売に関して MS 社の主張を退けるとともに、欧州委が MS 社に対して課した、過去最高額となる4億9720万ユーロの制裁金賦課を維持し、MS による上訴を退ける判決を言い渡した（Case T-201/04, Microsoft v. Commission）。

第1の点、MS が、ワークグループ・サーバー・オペレーティングシステム市場における競争事業者に対し、それらのサーバーとウィンドウズの間での Interoperability に関する情報の使用許諾を拒絶したことについて、裁判所は、欧州委の決定は正当であり、相互運用性がなければ市場の競争が制限され、MS の競争上の地位が不当に強化されるおそれがあるとして、相互運用性に係る欧州委決定を支持した。欧州委は、MS 社による相互運用情報の利用拒絶によって、競争事業者が MS に対抗するサーバーを開発し販売することが妨害されたことを問題にしていた。その際、欧州委は、MS 社の、PC オペレーティングシステム市場における準独占的地位の存在、および、当初は相互運用情報アクセスを認めていたにもかかわらず、途中になって態度を変化させ、競争事業者への情報共有の拒絶したこと、すなわち、単なる取引の拒絶ではなく、既存取引を打ち切ったことが、ワークグループ・サーバー OS 市場における競争事業者の排除を意図した、より広範な戦略の一環であると認定した。すなわち、欧州委は、次のような特段の事情から、MS 社単独による相互運用情報の利用許諾

69) 2004年4月21日欧州委決定（Case no Comp/C-3/37.792, Microsoft）。なお、米国の MS 反トラスト法事件の包括的な検討として、William H. Page and John E. Lopatka, The Microsoft Case (2007) が参考になる。

の拒絶が82条に違反するとした。第1に、MS社による拒絶行為によって、プラットフォームであるウィンドウズ PC OSの隣接市場であるワークグループ・サーバーOS市場において競争業者がより進歩した製品を開発することが阻害されたこと、第2に、当該隣接市場においてMSは相互運用情報の利用許諾拒絶の結果、同市場においてMSが著しく成長し（市場占有率60%）、支配的地位を獲得することができたことからすれば、同市場において有効競争（effective competition）が減殺されること、第3に、MS社の行為は客観的に正当化できないこと、である。CFIは、これらの論点についての欧州委の判断は、「明白な間違い」ではないと結論づけた⁷⁰⁾。CFIは、MSが、競争業者への相互運用情報の開示を要求されていたならば自社の技術革新を行うインセンティブに重大な悪影響がもたらされるという反論は、立証されていないとして退けた。

ここで注目されるのは、欧州委は、MSの保有するソースコードを競争業者に対し開示することまで要求しているものではなく、プロトコルの仕様に限り開示することを求めるのみである点である。CFIもその点に着目し、競争促進による利益と競争阻害による弊害を比較衡量する欧州委のアプローチをCFIはほぼ全面的に支持した。もちろん、支配的地位をもつ事業者が知的財産権で保護されている製品のライセンスを拒否すること自体はEC条約82条違反ではない。しかし、当該ライセンスを受けることが、①隣接市場における事業活動のために不可欠（indispensable）であること、②ライセンス拒絶により、隣接市場における有効競争を排除（exclude）するおそれがある、③ライセンス拒

絶により消費者にとって潜在的に需要のある「新製品」の出現を妨げる、④ライセンス拒絶に正当な理由がない、という特段の事由が存在する場合には、この限りでない。裁判所は、相互運用情報の開示を強制することがMSのイノベーションインセンティブに悪影響を与えることの立証がないと判断しており（上記④の正当化理由の判断に際して）、開示に伴う競争「効果」を実質的に吟味している。このように、欧州の競争法分野（EC条約82条）において、競争促進による利益と競争阻害による弊害を比較衡量する「効果重視（effects-based）」アプローチの採用が定着しつつある。「効果重視（effects-based）」アプローチはプラットフォーム規律の在り方を考えるにあたって有効であると思われる。そこで、次章では、「プラットフォームのオープン化に伴う便益と弊害の分析」を軸にした試論を提示することにより、プラットフォーム規律の考え方を考察する。

第3章 ICTプラットフォームの規律：試案の提示

第1節 規律の視点

プラットフォームの社会的機能を考えるとき、ネットワーク外部性が強く働き、既に寡占性の高まっている「プラットフォーム機能」は、利用者への影響範囲等を踏まえネットワーク利用に係る基本機能として位置づけられる場合には、設備性を有さない場合であっても、設備性を有する事業者にあまねく課される義務（不当な差別的取扱いの禁止、他の事業者への開放（相互接続）、利用者保護）を最低限のルールとして課し⁷¹⁾、不可欠設備としての程度や対抗措置の困難性、「卸」か「小売り」かを考慮してその

70) CFIは問題となる行為の競争評価に当たって欧州委に一定の裁量を与えており、委員会の判断に「明白な誤り（manifest error）」がないかぎり、欧州委の決定を覆さない。これは上訴側にとってはきわめて高いハードルである。これにより、支配的企業がEC条約82条に基づく欧州委決定の実質的部分を覆すことは、非常に困難である。

71) なお、放送法制では、ハード事業者のみならず、コンテンツ配信事業者（委託事業者、有線テレビジョン放送事業者、電気通信役務放送事業者）に対しても、不当差別禁止、受信者保護を課している。

規制の強度を変えることなどが考えられる⁷²⁾。

また、セキュリティ機能など、特に公共性の高いプラットフォーム機能については、独・寡占の有無と切り離して、開放させる仕組みも必要となるものと考えられる。従来の放送コンテンツ配信に係るサービス規律も、このような視点から再評価し、必要な機能の開放性は維持すべきかが問題となる。

第2節 試案の提示

これについての筆者の視点を試案としてまとめたのが、後掲の【図】である。このチャート図に基づいて筆者の見解を説明する。第1に、「ネットワーク外部性が強くはたらいているかどうか」を問う。その際、不可欠性を有する物理的「設備」を有しているかどうかは必ずしも問わない⁷³⁾。プラットフォーム機能の共通の特色は、ネットワーク外部性の存在である。仮に外部性が強くはたらいていなければ、通常の産業と同様、競争規律の一般法たる独占禁止法による事後的な対処に委ねておけば足りる。というのも、ICTネットワーク上には、前述のように、非設備型の「プラットフォーム」が多数登場し、ネットワークを構成する要素となっているが、これらはネットワーク外部性を背景に、寡占性が強まり、一部は、ボトルネック化するものが発生しているからである。かつてMSのOSであるWindowsについて議論されたが、現在は、iTuneのDRM（FairPlay）について同様の問題が生じつつある。他方、モバイルインターネットにおいては、プラットフォームのボトルネック性が設備のボトルネック性と結びつき、コンテンツプロバイダによる自由なサービス展開は不可能となっている。

第2に、「当該ネットワーク外部性が、事実上、競争者による技術革新によって対抗・凌駕不能かどうか」を問う。「ネットワーク外部性が強く働いてもイノベーションによって対抗可能であれば、非常に公益的な理由がない限り、規制することは慎重であるべき」であり、「イノベーションの速度をどのように評価（予想）するかが重要であるが、これを事前に正しく評価（予想）することは非常に難しく、規制する場合は「事後規制」を基本とすべき⁷⁴⁾」だからである。

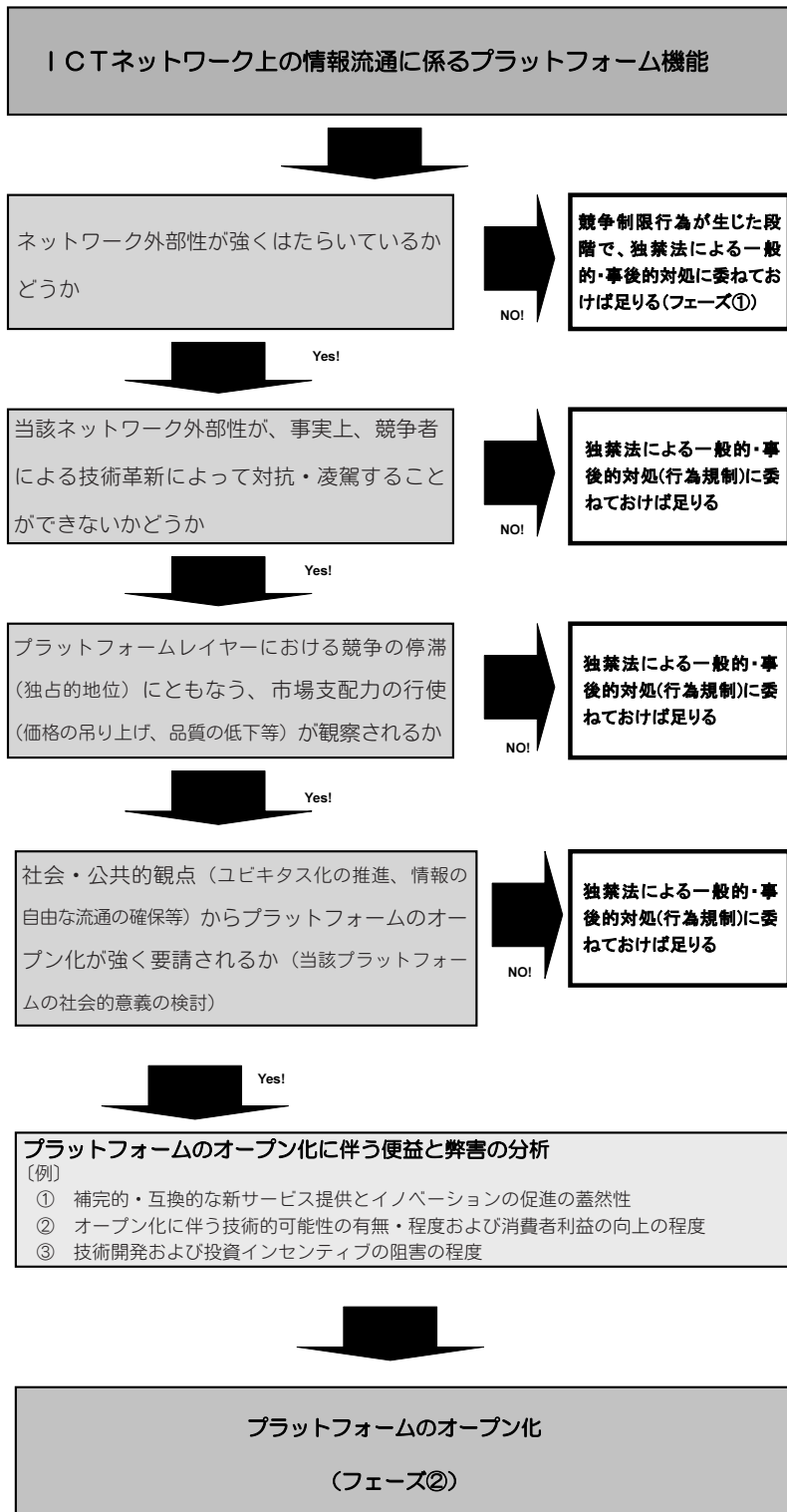
第3に、「プラットフォームレイヤーにおける競争の停滞（独占ないし寡占的状况）にともなう、市場支配力の行使（価格の吊り上げ等）が観察されるか」を問う。独占禁止法は基本的に排除行為や協定等の競争制限的な「行為」を規制する法であり、何らの競争制限的行為を伴わずして、単なる市場支配力の行使（価格の競争水準以上の吊り上げ）が生じているというだけでは、独占的状態規制のような非常に例外的な状態規制を別にすれば、一般に規制するのは困難である。しかるに、前述のように、第1に、ICTネットワークが、設備性を有さないプラットフォーム機能も含めて構成され、それが全体として「インフラ性」（公共性）を有することに鑑みれば、一般に競争制限的行為を規律する独禁法にのみ委ねておけば足りるとすることは利用者保護の見地からみて必ずしも十分でないこと、第2に、ICTネットワークにおける共通性の高いプラットフォーム機能の独占・寡占の弊害の影響範囲は幅広く、かつ急速に拡大するため、事前にその弊害を防止する必要性があること、等に鑑みれば、ICTプラットフォームについては、独占禁止法一本で競争制限行為に適切に対応すれば事足りるとすべきではな

72) いわゆるB2B市場とB2C市場とは、想定されている取引の内容と性質および程度が異なるため、一般的には、両者を分けて検証を加えることが適当と考えられる。

73) いわゆるessential facilityの理論において、同概念は、不可欠施設ないし不可欠設備と訳されることがあるが、同理論の適用において、物理的な施設が存在するかどうか問題となるものではないことに注意が必要である。

74) 法体系研究会第10回会合（2007年4月27日）「主要論点及び構成員等のご意見」

【図 ICTプラットフォーム規律の適用に関する一試案】



い⁷⁵⁾。すなわち、「プラットフォームレイヤーにおける競争の停滞（独占ないし寡占的状況）にともなう、市場支配力の行使（価格の吊り上げ等）が観察されるか」が肯定されるのであれば、次のフェーズ、第4の「社会・公共的観点（ユビキタス化の推進、情報の自由な流通の確保等）からプラットフォームのオープン化が強く要請されるか（当該プラットフォームの社会的意義の検討）」が検討されるべきである。

先に記した ICT ネットワークの役割（情報の自由な流通の確保、すべての国民が情報通信技術の恵沢を享受できる社会の実現）を踏まえれば、社会的インフラ性をもつプラットフォーム機能は、極力標準化されるとともに、その利用が開放されていることが望まれ、一般の財・サービスとは異なる公共性を有していることを念頭に置く必要がある。「寡占的であるか、市場支配力があるかどうかとは別に、電子商店街のように取引を媒介してもらう必要がある、あるいはセキュリティ機能のようにそれがないと消費者に不測の損害を与えるおそれがあるプラットフォームについて、何らかの規制が必要」とか、「プラットフォームについては、消費者保護の観点からは、事前的なチェックはせざるを得ない⁷⁶⁾」という、法体系研究会における委員の意見は、かかる問題意識を反映したものであろう。

プラットフォームの構築とその運営は、企業努力とイノベーションの賜物である。プラット

フォームに対する規制により、技術開発および投資インセンティブが損なわれたり、オープン化によって、かえって技術的非効率やユーザーの不便が生じるようなことがあってはならない。そういったオープン化の弊害可能性を考慮に入れつつ、間接的なネットワーク外部性のはたらしきやすい ICT ネットワークの性格を踏まえれば、それが他のレイヤーの独寡占にまで及ぶ蓋然性は高く、そのような場合には、イノベーションの阻害効果もまた考慮されるべきである。

以上のような検討プロセスを経て、プラットフォームのオープン化を視野に入れた立法的手当てを検討すべきである。この試案のアプローチは、法体系研究会でもおおむね踏襲されている⁷⁷⁾。

もちろん、オープン化といっても、米国マイクロソフト事件で問題となったように、PC プラットフォームとしての OS 事業とアプリケーション事業の分離譲渡措置のようなドラスティックな構造的措置もあれば、前述の ID ポータビリティの導入のように、より緩やかな政策的関与の仕方もありえ、これは要するに、個々の政策目的に対応したオープン化の制度設計の問題である。すくなくとも、「情報の自由な流通の確保」や「情報通信技術の恵沢をあまねく享受」させる観点から必要な「プラットフォーム機能」については、利用者保護の視点から、放送事業者や電気通信事業者に課される義務と同様、最低限のルールとして、「不当差別禁止」「利用者

75) 法体系研究会最終報告書24頁も、「プラットフォームへの規律については一律に独占禁止法により対応すべきとの見解もあるが、独占禁止法は極めて厳しい処分を伴う規制であり、そのような強い規制が必要となるほどに市場を閉塞させる前の段階で、より緩やかな事前又は事後規律を適用することを検討するのが適切である」と述べ、本稿と同様の見地に立っている。なお、独占禁止法と電気通信事業法の相互関係については、舟田正之『情報通信と法制度』（有斐閣、1995年）90頁以下を参照。

76) 以上、法体系研究会第10回会合総務省提出資料「主要論点及び構成員等のご意見」

77) 法体系研究会最終報告書25頁は、以下のように述べて、筆者の見解と同様の見地に立っている。すなわち、「①ネットワーク外部性が強く働いている、②当該ネットワーク外部性が、事実上、競争者による技術革新にとって対抗・凌駕不能である、③プラットフォーム市場における独占性・寡占性の高まりに伴う市場支配力の行使が観察される、④情報の自由な流通など社会的・公共的観点からプラットフォームのオープン化について一定の要請がある、という要件に合致する場合には、一定の規律を適用するという手法が考えられる。その際、規律水準については、プラットフォームのオープン化等に伴う社会厚生を分析し、イノベーションの促進や技術開発インセンティブの程度等を勘案して決定することが適当である」。

保護」といった、第1章第4節で検討した事業法上必要な行為規制を課す必要性はあると考える。ただし、このことが、独占禁止法の適用を妨げるものではないことはもちろんである。

第4章 残された課題

ICTネットワークにおけるプラットフォーム規律は、通信のプロバンド化、IP化と放送のデジタル化の進展にともなって生じる通信と放送の融合と連携が加速する中で、それらに柔軟に対応できる通信・放送の総合的なあるべき法体系を考察する際に、避けては通れない課題である。従来のネットワーク設備のような一定程度「自然独占性」の効果を有するものだけでなく、間接的ネットワーク外部性を有する設備を伴わないプラットフォーム機能についても、その寡占性に対する競争評価を行うとともに、ICTネットワーク全体における重要性（基本機能）、影響範囲等を評価しつつ、その規制の在り方について今後検討が必要である。その際、通信・放送分野は、競争法ですべてを律することは難しく、情報の自由な流通、利用者保護という側面も踏まえて規律を考える必要があるのは、上述の通りである。かつその際には、規律の国際的整合性にも十分留意すべきである。

第3章で示した試論のアプローチに対しては、課題も残されている。第1に、プラットフォームの「ネットワーク外部性」がどの範囲で発生するか分析が必要であり、今後の実証的研究に待つべき部分が多い。第2に、プラットフォーム市場が画定できるかどうか、その際の画定基準はどうあるべきかについて、検討する必要がある⁷⁸⁾。第3に、プラットフォームに対する不

意な規制が、変化の激しい通信・放送産業におけるイノベーションを制約するおそれがないよう留意する必要がある。第4に、試案で示したアプローチが現実に運用可能であるかどうかについて、さらに検討する必要がある。もちろん、試案のアプローチは思考の指導原則（枠組み）であり、規律のマニュアルを目指したものではない。本稿で示した指針が妥当であるかどうかを含めて、今後は、より長期的な展望として、より具体的に、プラットフォーム事業を巡る紛争の解決に向けたありうべき方策の検討に着手すべきである。たとえば、紛争解決手段として、コンテンツプロバイダとプラットフォーム事業者ないし通信事業者間で、プラットフォーム事業にかかる取引に関して紛争が生じ、当事者間で協議が不調に終わった場合に、電気通信紛争処理委員会の仲裁制度を利用するという方策が妥当なのかどうかといった点について、制度の実効性（実際に制度が動くかどうか）を含めて検討すべきである。

通信と放送の融合とそれに伴うレイヤー横断的なサービスの統合と連携は、伝統的な通信（通信の秘密保護）と放送（番組規律）という枠と垣根を越えて、高度情報化社会の進展と企業行動に対する新たな情報通信政策のチャレンジをもたらしている。規制の間隙を生じさせない実効的なプラットフォーム規律はいかにあるべきか、通信と放送の融合に対応したあるべき法体系を求めて、いまほど賢慮と熟議が必要とされているときはない。本稿は、そのためのささやかな議論の一里塚である。

78) 同じ携帯電話でも2G、3G、3.5Gでは、それぞれ提供されるコンテンツやサービスが異なる。たとえば、音楽分野では2Gの着メロから3Gの着うた、3.5Gでの着うたフルと世代毎に主要なコンテンツが変化している。例えば、移動通信分野全体のシェアでは第2位の通信事業者が3.5Gでは市場の90%近いシェアを占めることも想定され、プラットフォーム市場を画定する前提として、携帯電話の世代ごとの市場画定が可能かどうかといった問題が挙げられる。なお、市場画定に関する筆者の見解については、拙稿「競争法における関連市場の画定基準－(一)(二・完)－」民商法雑誌126巻1号、2号(2002年)および同「市場画定と独占禁止法」日本経済法学会年報28号(通巻50号)(2007年)を参照。

〔追記〕

本稿脱稿（2007年12月）後、総務省「電気通信事業分野における競争状況の評価2007～プラットフォーム機能が競争に及ぼす影響に関する分析～」（2008年1月30日）に接した。そこでは、プラットフォーム機能が市場において果たしている役割、消費者の便益や意識等を把握するため、携帯電話利用者を対象としたアンケート調査の実施結果が公表されている。