

---

# オンラインプラットフォーム独占・寡占審査指針の制定および施行とその示唆点

March 14, 2023

公正取引委員会(以下「公取委」といいます。)は、2023年1月12日に『オンラインプラットフォーム事業者における市場支配的地位濫用行為に対する審査指針』(以下「**審査指針**」)を制定・施行すると発表しました。当初の公取委は、2022年1月6日付で審査指針の行政予告を行った後、多様な意見取纏めの手続きを進めたものの、最終案に関する内容が出ていなかった中、約1年が経過した今年の12日に最終案を発表しました。

一方、今回の審査指針は、別途の法律として推進されていた『オンラインプラットフォーム仲介取引の公正化に関する法律』(以下「**オンラインプラットフォーム法**」)とは別個制定されたものとして、オンラインプラットフォーム事業に関連し、従前の公正取引法規定を具体化した例規に該当するため、公正取引法上の新たな競争規制を賦課したわけではなく、公取委や法院の判断を羈束する法規的性格を有するものでもないと思われます。しかしながら、審査指針はこれまで累積していたオンラインプラットフォーム分野における法執行の類型および事例等を基に、現行の公正取引法において規定している独占・寡占の濫用行為の審査基準を具体的なものとし、代表的な行為の類型および事例を提示したものです。これにより、公取委は今後、オンラインプラットフォーム事業者に対し、公正取引法を執行する際にこれを積極的に考慮するものと思われ、かつ、審査指針の内容が法律または施行令として法制化する可能性もありますため、審査指針の内容を正確に把握して備えておくことが必要となります(参考までに、以前に公取委は、プラットフォーム事業者と入店業者との間の関係は、オンラインプラットフォーム法で、プラットフォーム事業者と消費者間の関係は電子商取引法の改正により、プラットフォーム事業者間において発生し得る競争制限行為については、審査指針に基づいて規律するという立場をとっていたものの、この内のオンラインプラットフォーム法制定の議論や電子商取引法改正の議論は、引き続き進められているものと明らかになっています。)

弊社法務法人(有限)世宗は、審査指針の主な内容をご紹介します、その示唆点について検討してみました。

# 1. 審査指針の主な内容

## ア. 適用範囲

審査指針は、(i) オンラインプラットフォーム事業者の行為が、(ii) 公正取引法上の市場支配的地位濫用行為(第5条)に当たるか否かを審査する際に適用されます。

オンラインプラットフォーム事業者とは、情報通信設備を用いて設定された電子的システムであるオンラインプラットフォームを通じ、互いに異なる集団のユーザー間における取引・情報交換等の相互作用を推進するサービス提供を生業としている者を指し、代表的なものとして、①オンラインプラットフォーム仲介サービス、②オンライン検索エンジン、③オンラインを通じた社会構築網サービス(SNS)、④動画等のデジタルコンテンツサービス、⑤運営システム(OS)、⑥オンライン広告サービスを提供する事業者がこれに該当します(審査指針I. 3)。

さらに、審査指針は、昨年1月の行政予告案とは別に、公正取引法上の不公正取引行為(第45条)審査には適用されず、専ら市場支配的地位濫用行為(第5条)審査にのみ適用されるものとして制定されたもの(審査指針I. 2. ガ)、これは審査指針行政予告案が中小型スタートアップ・プラットフォーム事業者についても適用され得るという懸念をある程度考慮したものと思われる。ただし、市場支配的地位のないオンラインプラットフォーム事業者の不公正取引行為については、審査指針の適用がなされないだけで、公正取引法に基づく規律は従前と同様に適用されます。

なお、公正取引法上の域外適用の原則に従い、外国事業者が国外で行った行為であっても、国内市場に影響を及ぼす場合には、審査指針が適用されます(審査指針I. 2. ナ)。

## イ. オンラインプラットフォームの主な特性

審査指針は、オンラインプラットフォームの主な特性として、(i) 多面市場と交差ネットワークの効果、(ii) 規模の経済、(iii) データの重要性等を提示し、このような特性により初期に多数のユーザーを獲得したプラットフォームに、より多くのユーザーが集中するTipping Effectと市場参入の障壁の強化による独占・寡占構造の膠着化が生じ得ると説明しています。

さらに、審査指針は、名目上無料提供されるサービスについても、オンラインプラットフォーム事業者は、ユーザーの注意・関心、個人情報を含むデータ等の非金銭的な対価を得ることができ、相互価値の交換(取引)が生じることを明示しました(審査指針II. 2)。

## ウ. 違法性判断時における考慮事項

### (1) 関連市場の画定(審査指針II. 3. ガ(ア項に当たる))

オンラインプラットフォームサービスの関連市場画定もまた、他の市場と同様に、一般的な判断原則である「市場支配的地位濫用行為審査基準」および「企業結合審査基準」に規定されている「一定の取引分野の判断基準」によって行われます。ただし、審査指針は、オンラインプラットフォームの特性を反映し、次のような追加の市場画定時における考慮要素を設けました。

<b>多面市場</b>	オンラインプラットフォーム事業者と相互異なるユーザー集団との間における取引につき、オンラインプラットフォームの多面的 (multi-sided) 特性により、(i) 交差ネットワーク効果、(ii) 取引の直接仲介性、(iii) 代替可能性に対する認識等を考慮し、各々のユーザー集団に対して別の市場として区分して画定するか、各々のユーザー集団を包括して一つの市場として画定するかに関する一応の基準の提示。
<b>無料サービス</b>	名目上無料でオンラインプラットフォームサービスを提供する場合にも、オンラインプラットフォーム事業者がユーザーから注意・関心、データ等の提供を受け、これに基づき広告収益を創出する場合等の価値の交換(取引)が生じ得ると見做し、別の市場として画定できることを示唆している。このとき、無料サービスの場合、品質またはコストを主な変数として考慮して代替可能性を判断する。
<b>動態的特性</b>	商品およびサービスの融合、急激な市場の変化の速度と同じオンラインプラットフォーム分野の特性により、静態的な市場画定方法の限界があることを明示し、代案となる市場画定方法や多様性の減少、消費者の厚生への減少および革新の阻害等、市場で発生可能な実質的な競争制限の弊害に重点を置き、違法性を審査することができる可能性を持たせておいた。

商品およびサービスの融合、急激な市場の変化の速度と同じオンラインプラットフォーム分野の特性により、静態的な市場画定方法の限界があることを明示し、代案となる市場画定方法や多様性の減少、消費者の厚生への減少および革新の阻害等、市場で発生可能な実質的な競争制限の弊害に重点を置き、違法性を審査することができる可能性を持たせておいた。

審査指針は、オンラインプラットフォーム分野の特殊性を考慮した特有の市場支配的地位の判断基準づくりを行い、その内容は次のとおりです。

**(交差ネットワーク効果)** 交差ネットワーク効果、規模の経済、範囲の経済等により市場への参入障壁が存在するかにつき、支配力の評価を行う際に考慮するものとししました。特定オンラインプラットフォームサービスと連携している商品・サービスも統合的に供給して個別の商品・サービスのみを提供する事業者と比べ、競争優位の地位にある場合が代表的な例です。

**(門番 (Gatekeeper) としての影響力)** 多数の事業者と消費者を繋ぐ仲介者の役割を担いながら、主要ユーザー集団に対するアクセス性を統制できる影響力を行使し、いわゆる競争的ボトルネック現象 (competitive bottleneck) が存在するのかを考慮するものとししました。例えば、消費者が主に当該オンラインプラットフォームのみを利用 (シングルホーミング) する場合、事業者が複数の競争プラットフォームを利用 (マルチホーミング) したとしても、最終的には、当該プラットフォームを中心に利用することになる可能性が高いため、このような場合には、門番としての影響力が高いものと判断できます。

**(データ集中)** 各事業者におけるデータ収集・保有・活用の能力およびその格差と競合他社のデータに対するアクセス可能性に関し、市場支配力を判断する際に考慮することができるものとししました。特に問題となるデータ類型が移動性および相互運用性が低い場合には、市場を独占しているオンラインプラットフォーム事業者にデータが集中し、ユーザーにおける他プラットフォームへの転換が難しく、データ集中による膠着効果がより高いものと明示しています。

**(新規サービス出現の可能性)** 現存するサービスだけでなく、未来の潜在的なサービスの出現可能性、研究開発の現況、技術発展可能性等も支配力の評価において考慮することができるものとししました。

**(売上高以外の市場シェア算定の基準)** 上記のとおり、審査指針は無料サービスについても取引とそれに相応する市場が存在し得ることを示唆しています。無料サービス等の売上高に基づく市場シェアの算定が不可能、または適切でない場合には、ユーザー・アクセス者の数、利用頻度、ページビュー等の代替変数により、市場支配力を評価できるものとししました。

### **(3) 競争制限性の判断 (審査指針II. 3. ダ (ウ項に当たる))**

オンラインプラットフォーム事業者の行為に対する競争制限性の判断もまた、一般的な判断原則である「市場支配的地位濫用行為審査基準」および「不公正取引行為審査指針」の規定に従います。しかしながら審査指針は、オンラインプラットフォーム分野の特殊性を考慮し、競争制限性等の不当性を判断する際に、次のような効果等についても考慮するものとししました

<b>価格算出量以外の競争制限効果</b>	<p>伝統的な産業において競争制限性の評価時に考慮する価格・産出量の変化以外にも、オンラインプラットフォーム分野の特殊性を考慮した商品・サービスの多様性の減少、品質の低下およびユーザーのコスト上昇、革新阻害の懸念等を考慮することができるものとした。</p>
<b>商品・サービスの連携による効果</b>	<p>オンラインプラットフォーム事業者のレバレッジを通じた隣接市場への支配力の転移可能性を念頭に置き、競争制限効果を分析する際に、関連商品・サービス市場と連携して行えるようにした。</p>
<b>オンラインプラットフォームの多面的特性の考慮</b>	<p>オンラインプラットフォーム事業者と特定ユーザー集団の側面において、各々別途の市場として区分して画定する場合にも、競争制限性の評価時に、各側面の相互関連性を考慮するものとした。</p>
<b>革新に及ぼす効果</b>	<p>当該行為が革新を促し消費者の厚生を増進させるのか、または既存商品・サービスの改善および新規商品・サービスの出現を妨げたり、事業者らの研究開発の誘因を減少させるなど、革新の阻害の如何を考慮する。</p>

## エ. 主な行為の種類とその審査基準

審査指針は、オンラインプラットフォーム分野における競争制限の虞がある主要行為の種類として、(i) マルチホーミング (Multi-homing) の制限、(ii) 最恵待遇 (MFN: Most Favored Nation) の要求、(iii) 自社優遇 (self-preferencing) および (iv) 抱き合わせ販売について規定しながら、各類型別に適用可能な公正取引法の条項および違法性の判断基準について具体的なものとしました。

### (1) マルチホーミング制限 (審査指針III. 3. ガ(ア項に当たる))

審査指針は、オンライン・マルチホーミング制限とは、オンラインプラットフォーム事業者が、自社オンラインプラットフォームのユーザーにおける競争関係にあるオンラインプラットフォーム利用を直接・間接的に制限することを意味すると定義しています。オンラインプラットフォーム利用事業者に対して明示的に競争関係にあるプラットフォーム利用を禁止したり、同プラットフォームの利用にあたり、各種不利益を与える行為だけでなく、自社のオンラインプラットフォームのみを利用する場合、商品またはサービスを優先して露出させるなど、各種の経済的誘因を提供する行為についても、マルチホーミング制限に該当します。

ただし、マルチホーミング制限の種類に該当するとしても、効率性の増大効果 (取引コスト削減等) また



は消費者厚生を増大効果(セキュリティの維持および個人情報の保護等)が存在する場合には、比較刑量によって違法でないものと判断されることもあります。

## (2) 最惠待遇の要求(審査指針III. 3. ナ(イ項に当たる))

最惠待遇の要求とは、オンラインプラットフォーム事業者がオンラインプラットフォーム利用事業者に対して、自社のオンラインプラットフォーム上にて取引をする商品またはサービスの価格等の取引条件を、他の流通経路で取引する価格等に比べ同等またはより有利に適用させることを言います。審査指針は、最惠待遇の要求がオンラインプラットフォーム間の自由な価格競争を制限し、新たなプラットフォームの市場参入を妨げ、競争制限の虞があると見ています。

## (3) 自社優遇(審査指針III. 3. ダ(ウ項に当たる))

自社優遇とは、オンラインプラットフォーム事業者が自社オンラインプラットフォームにおいて、自社または自社の取引先の商品またはサービスを競合他社の商品またはサービスに比べ、有利に取り扱う行為のことを意味します。オンラインプラットフォーム事業者は、自らのプラットフォームにおける規則を制定して運営し、ときには、自身の商品またはサービスを販売したりもするなど、審判と選手の地位を兼ねるケースがあります。このような点を考慮し、審査指針は、自社優遇行為を通じてオンラインプラットフォーム事業者が自社の支配力をレバレッジにより関連市場へと転移させ、周辺市場の競争を連鎖的に阻害し、再度既存オンラインプラットフォーム市場の支配力を維持・強化する方向へと作用し得ると見ています。

## (4) 抱き合わせ販売(審査指針III. 3. ラ(エ項に当たる))

審査指針は、オンラインプラットフォーム事業者がオンラインプラットフォームユーザーをもってオンラインプラットフォームサービスとは異なる商品またはサービスを共に取引するよう強制する行為を抱き合わせ販売として規定しています。直接的な強制の他にも、事実上の強制を通じた抱き合わせ販売も可能であり、名目上無料提供される商品またはサービスを一緒に利用するよう強制する場合もこれに含まれます。抱き合わせ販売による取引相手方における金銭的不利益の発生は求められていません。

審査指針は、抱き合わせ販売についても、自社優遇と同様に、関連市場に対する支配力の転移と同等の競争制限の虞があると見ています。

## 2. 示唆点

審査指針は、プラットフォームの特性を考慮した市場支配力の判断基準と禁止行為の類型を具体的なものとするにより、プラットフォーム分野に公正取引法を適用するにあたり生じ得る規制の空白を減らす効果があるものと思われます。特に、公取委がプラットフォーム関連の公正取引法違反の如何について審査するにあたり、基本的に考慮する事項であるという点で、法執行の一貫性を高める効果があるものと予想され、プラットフォーム事業者をはじめとする受範者の立場においても、公正取引法が適用される際に考慮される事項等を予め把握することができるということから、法執行の透明性と予測可能性が高まる効果も生じるものと予想されます。

しかしながら、従前の公正取引法において扱われていなかった新たな概念が数多く導入されており、実際にこのような概念らが具体的な事件でどのように適用されるのかが予測困難であるという点から、審査指針の施行に関連し、様々な議論がなされる可能性があります。これにより、次のような点に留意する必要があるものと予想されます。

審査指針は、オンラインプラットフォーム事業者の市場支配力の評価において、オンラインプラットフォーム分野の特殊性を考慮した特有の市場支配的地位の判断基準を設け、市場支配的事業者の範囲を幅広く解釈できるようにしたため、オンラインプラットフォームサービスを提供する事業者としては、まず、自らが属する市場における支配力に対する確認が必要であるものと思われます。現行の公正取引法では、プラットフォーム事業者が市場支配的地位の濫用行為をしたとしても、当該事業者がその市場の支配的事業者であるか否かを立証することが容易でなかったところ、これはプラットフォーム事業者がサービスを無料提供することにより、支配力を拡大させたり直接的なサービス収益を目指す代わりに、広告収益を得るなどの戦略推進を図るケースが多かったためです。ただし、審査指針のように、市場支配的事業者の範囲を幅広く解釈するのであれば、個別案件において、特定事業者が市場支配的事業者に該当するか否かに関する先鋭な見方の違いが生まれると思われます。例えば、検索エンジン、運営システム(OS)、オンライン広告サービス等は、仲介サービスと性格の異なる側面があるにもかかわらず、審査指針には「オンラインプラットフォームサービス」に含まれており、これらに対して審査指針が適用されるかについては、議論の余地があるものと言えます。

また、多面的な事業を営むにあたり、特定チャンネルにおける市場シェアが低いからとして、必ずしも市場支配力が否認されるわけではないことに留意する必要があります。例えば、消費者に対してSNSサービスを提供しながら、広告主には消費者データを分析してSNSページに当事者の趣向に合った広告を掲載する場合、多面市場の画定法により、消費者の側面と広告主の側面におけるシェア率が別途判断されることがあります。

また、未だに収益化モデルが本格的に確立されていないオンラインプラットフォームも、市場支配的地位にあるものと判断され得るという点にも注意が必要であると思われます。市場シェアの判断が一般的に関連市場における売上高の割合に基づくこととは異なり、審査指針では、オンラインプラットフォーム市場の場合、ユーザー・アクセス者の数、利用頻度およびページビュー等の代替変数により市場シェアを算定できるものとして規定しているためです。ただし、このような代替変数に基づいた市場シェアは、(i) 無料サービスまたは(ii) 直接の売上高が存在しないサービスのように、売上高を基準とした市場シェアの算定が不可能、または適切でない例外的な場合にのみ適用されるものと見られます。しかし、そのような例外規定が適用される無料サービスと直接の売上高が存在しないサービスの意味や範囲が不明確であり、適切な代替変数が何であるかについてもやはり不明確であるため、個別事案において相当な論争が生じるものと思われます。

なお、オンラインプラットフォーム業界の慣行や技術的な必要性に基づいてなされる行為が、競争制限的行為として評価されないよう格別に注意を払うことが求められます。例えば、自身のオンラインプラットフォームサービスを利用する取引先に対する過剰な経済的インセンティブの提供または技術的措置のための互換性の制限のような行為は、マルチホーミングの制限として、公取委の注目を引く虞があります。もちろん、取引コストの削減、フリーライダーの防止、セキュリティ上の必要性等の合理的根拠があれば、違法性が否認される可能性があるため、特定のプログラムやサービスの業務提携に関連し、インセンティブの提供や技術的措置を取ろうとしている場合には、このための合理的根拠または正当化の事由を設けておく必要があります。

その他にも、不当性の判断に関連し、商品・サービスの多様性の減少、商品・サービスの品質低下、革新阻害の虞等が考慮要素になりますが、それに対する明確な判断基準がないということから、今後個別の案件において、熾烈な攻防が繰り広げられるものと予測されます。

上記の内容につき、ご質問等がございましたら、下記の連絡先までご連絡ください。より詳細な内容について対応させていただきます。



## For Questions or Comments

**[日本チーム]** T. +82-2-316-4114 E. [jpg@shinkim.com](mailto:jpg@shinkim.com)

- 金潤希(キム・ユンヒ) Japan Team Leader | パートナー  
T. +82-2-316-4114 E. [jpg@shinkim.com](mailto:jpg@shinkim.com)

### [税務部門]

- 朴柱泳(パク・ジュヨン) | シニア外国弁護士 T. +82-2-316-4692 E. [jyoungpark@shinkim.com](mailto:jyoungpark@shinkim.com)
- 趙昌映(チョ・チャンヨン) | パートナー T. +82-2-316-4631 E. [cycho@shinkim.com](mailto:cycho@shinkim.com)
- 崔仲熾(チェ・ジュンヒョク) | シニア外国弁護士 T. +82-2-316-4232 E. [jhchoi@shinkim.com](mailto:jhchoi@shinkim.com)
- 李相暻(イ・サンドン) | パートナー T. +82-2-316-4638 E. [sdlee@shinkim.com](mailto:sdlee@shinkim.com)
- 李昌勳(イ・チャンフン) | パートナー T. +82-2-316-4645 E. [chlee@shinkim.com](mailto:chlee@shinkim.com)
- 石根培(ソク・グンベ) | パートナー T. +82-2-316-4640 E. [gbseok@shinkim.com](mailto:gbseok@shinkim.com)

---

## SHIN & KIM 法務法人(有) 世宗

法務法人(有)世宗のニュースレターに掲載された内容および意見は、一般的な情報提供の目的で発行されたものであり、ここに記載された内容は、法務法人(有)世宗の公式的な見解や具体的な事案についての法的な意見ではないことをお知らせ致します。

The content and opinions expressed within Shin & Kim LLC's newsletter are provided for general informational purposes only and should not be considered as rendering of legal advice for any specific matter.

23F, D-Tower (D2), 17 Jongno 3-gil, Jongno-gu, Seoul 03155, Korea  
(〒)03155 韓国ソウル特別市鍾路区鍾路3ギル(通り) 17 D-Tower D2 23階 T. 02-316-4114 <https://www.shinkim.com>

---