

モバイル・エコシステムの健全な発展に向けたルール整備について

令和5年6月8日
自由民主党 政務調査会
競争政策調査会

競争政策調査会では、これまでデジタル・プラットフォーム取引透明化法の策定やデジタル広告分野における提言を行い、これらの提言を受けてルール整備が進められるなど、世界各国で共通課題となっているデジタル分野における公平・公正なルール作りに積極的に貢献をしてきた。

こうした中で、令和3年末からは、OS やアプリストア、ブラウザ、検索といったサービスを提供し、それらからなる「モバイル・エコシステム」を形成するプラットフォーム事業者がデジタル市場の競争構造に与える影響について、有識者や関連する団体等からのヒアリングなどを含め、検討を行ってきた。さらに、本年5月には、直接プラットフォーム事業者からヒアリングを行い、論点の明確化を行った。

I. モバイル・エコシステムに関する現状認識

1 デジタル社会におけるモバイル・エコシステムの重要性について

スマートフォンはその普及の広がりに加え、人々に常時「携帯」されるという特徴もあることから、その上で形成されたモバイル・エコシステムは、消費者にとっては、いつでもどこでも様々なサービスにアクセスでき、サービスを提供する事業者にとってはそれまでにない形でのビジネス機会が与えられるという意味で、大きなベネフィットをもたらしてきており、デジタル社会において不可欠なインフラとなっている。

2 モバイル・エコシステムの市場構造について

このような重要な役割を担うモバイル・エコシステムは、以下のような構造となっている。

(1) レイヤー構造と特性

- ・ 少数のプレーヤーのみが存在する OS レイヤーと、それを基盤とした各レイヤー（アプリストア、ブラウザ等）が階層化する、レイヤー構造が形成されている。
- ・ このようなモバイル・エコシステムは、以下の特性を有する。

① ネットワーク効果

利用者を惹きつける様々なアプリやウェブ・サービスを呼び込んでエコ

システムを形成し、ユーザーが増加する。ユーザーが増加するとエコシステムに参加するアプリやウェブ・サービスがさらに増加する。

② 高いスイッチングコスト

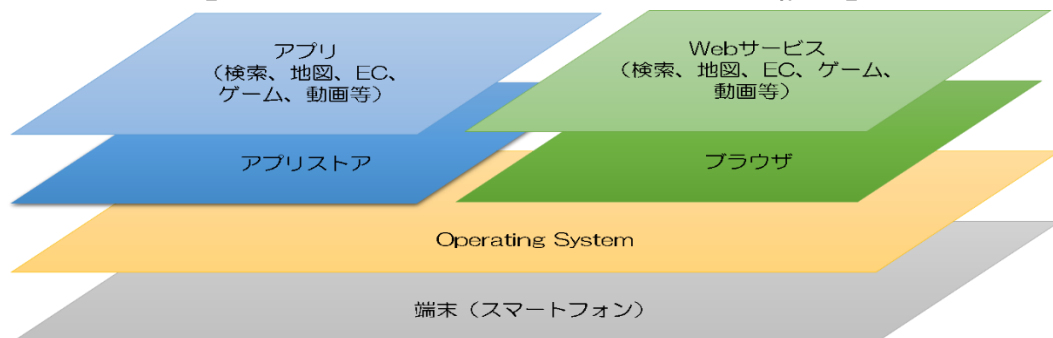
ユーザーの UI デザインへの慣れや、データ移動やアプリの再インストール等の手間によるユーザーのロックイン効果。

③ 規模の経済性

開発コストが高く、規模の経済が働く。

- ・ こうしたモバイル・エコシステムの特性により、高い参入障壁が生じている。

【モバイル・エコシステムのレイヤー構造】



(2) 各レイヤーの役割

① モバイル OS・レイヤー

- ・ OS の上のレイヤーにあるソフトウェアをモバイル端末で機能させるための役割を果たしている。

② アプリストア・レイヤー

- ・ アプリ事業者がモバイル端末のユーザーにアプリを提供するためのゲートウェイとしての役割を果たしている。自社のガイドラインでアプリの配信の可否を審査し、決定している。

③ ブラウザ・レイヤー

- ・ ウェブ・サービス事業者がモバイル端末のユーザーにウェブ・サービスを提供するためのゲートウェイとしての役割を果たしている。ブラウザが提供する機能がウェブ・サービスの発展を左右する。

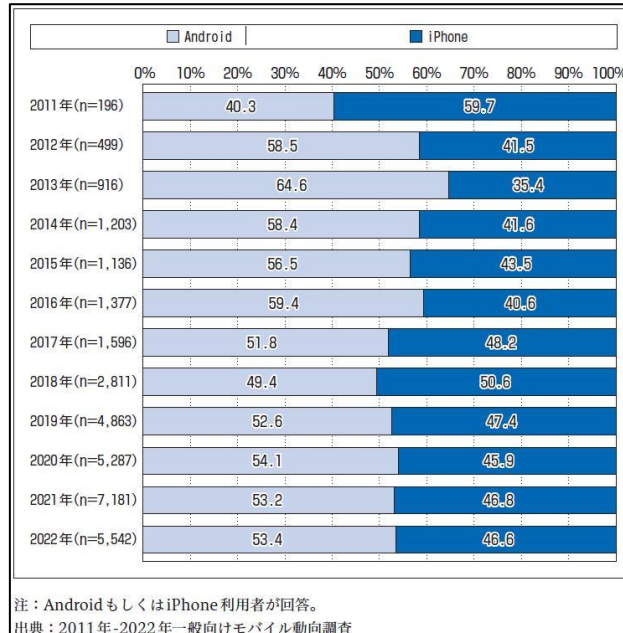
3 モバイル・エコシステム全体に関する認識・懸念

(1) モバイル・エコシステム全体に関する認識

- ・ 各レイヤーにおける参入障壁、間接ネットワーク効果、スイッチングコストの存在によって、主要なレイヤーは少数のプラットフォーム事業者の寡占状態となっている。

【モバイル・OSのシェア】

※ iOS (Apple) が46.6%、Android (Google) が53.4%と2社の寡占構造



最もよく利用する携帯電話（1台目）の年次推移（単一回答）【Android・iPhone別】

（出典：データで読み解くモバイル利用トレンド 2022-2023—モバイル社会白書—）

- ・ こうした地位を得たプラットフォーム事業者はエコシステムにおける様々なルールを設定するなどにより、エコシステムにおける影響力を強化・固定化してきており、これがエコシステムにおける競争上の懸念を生じさせている。

（2）モバイル・エコシステムにおける懸念に対する検討の視点と目指すべき方向性

- ・ 上記のような懸念に対して、下記のような視点で検討を行うことが必要である。

① 検討の視点

- ・ モバイル・エコシステム全体や各レイヤーで競争が活発に行われているか。
 - 活発に行われていない場合には、当該レイヤーにおける競争を活性化するための対応を図ることが必要ではないか。
- ・ モバイル・エコシステム内の各レイヤーにおいて、多様な主体によるイノベーションや消費者の選択の機会が確保されているか。
 - 各レイヤーにおける強みをレバレッジに、他のレイヤーに影響力を及ぼす行為に対する一定の牽制が必要ではないか。

- ・競争政策上の対応が、セキュリティやプライバシー等に悪影響を与えることがないか。

② 目指すべき方向性

- ・モバイル・エコシステムにおいて、競争を通じて、多様な主体によるイノベーションが活性化し、消費者の選択の機会が確保されることを目指すべきである。また、その際、セキュリティやプライバシーに十分に配慮すべきである。

Ⅱ. 具体的な課題と対応

1-1 OS やブラウザの仕様変更等

- ・OS やブラウザにおけるアップデートや仕様・ルールの変更等において、開示される情報が不十分、短い期間での対応に追われ、品質向上に割くべき時間が奪われる等により、事業者に過度な負担が生じ、ビジネス上の不確実性・リスクが生じているとの指摘がある。

⇒ OS やブラウザの仕様変更等について、事前開示義務、問い合わせ等に関する体制及び手続の整備、政府によるモニタリング・レビューなどを導入すべき。

1-2 検索のパラメータ等の変更等

- ・検索エンジンにおける主要なパラメータ等は、検索結果の順位を決める主要な要素。その変更等はウェブサイト運営事業者に大きな影響を及ぼすほか、自社のサービスが優遇される場合、自社の優位性を固定化し、ユーザーの選択肢を歪めることとなるとの指摘がある。

⇒ 検索エンジンの主要なパラメータ等の変更について、開示義務（事前開示については法的義務までは課さない）、問い合わせ等に関する体制及び手続の整備、政府によるモニタリング・レビューなどを導入すべき。

2 アプリストア関係

【決済・課金システムの利用義務付け】

- ・アプリストア事業者は、アプリ事業者に対し、自社の決済・課金システムの利用を義務付けており、柔軟な価格設定やオプション提供、ユーザーに対するきめ細やかな顧客サービスなどが困難となっているとの指摘がある。

⇒ アプリストア事業者の決済・課金システムの利用を義務付けることを禁止する規律を導入すべき。

【アプリ内における異なる購入条件等の情報提供等の制限】

- ・アプリストア事業者は、アプリ事業者がユーザーに対して、アプリ内で、コ

コンテンツ購入等に関する異なる購入条件を含んだ情報提供を行うことを禁じており、ユーザーの選択の機会が奪われているとの指摘がある。

⇒ アプリ内での上記のようなユーザーに対する情報提供（アウトリンクを提供することを含む。）を認めることを義務付ける規律を導入すべき。

【アプリ代替流通経路の容認】

・Appleは、アプリの配信を自社のアプリストアのみに限定。これにより、手数料に対する競争圧力が働かず、また、アプリ審査での公正性、透明性等の問題により、アプリ事業者によるイノベーションが阻害され、ユーザーの選択の機会が阻害されているとの指摘がある。

⇒ セキュリティ、プライバシーの確保等が図られているアプリ代替流通経路を実効的に利用できるようにすることを義務付けるべき。

⇒ セキュリティやプライバシーへの対応については、プラットフォーム事業者が必要と考える一定の措置を採ることを許容する。その上で、当該措置が行き過ぎたものでないかどうかを当局が判断する枠組みとすべき。

（その当局の判断の枠組みについては、当調査会としても議論していく。）

（ウェブサイトからアプリを直接ダウンロードするいわゆる「サイドローディング」を認めることは義務付けない。）

※セキュリティやプライバシーの確保については、アプリ、アプリストア、OS、端末の各レイヤーにおいて、それぞれのプレーヤーが役割を果たしていくことが重要である。

【アプリストアの利用条件等における公正さの確保】

・法律上、アプリ事業者に他の決済・課金システムの利用が認められる場合であっても、プラットフォーム事業者により様々な条件が課されると、事実上その利用が困難となるとの指摘がある。

⇒ アプリストアの利用条件等を、公正、合理的、及び非差別的なものとする義務を課すべき。

3 ブラウザの機能制限

【ブラウザ・エンジンの利用義務付け等】

・Appleは、他のブラウザ・ベンダーに対し、自社のブラウザ・エンジン(WebKit)の利用を義務付けており、ブラウザ間の競争が阻害され、セキュリティやプライバシーなどで優れた他のブラウザをユーザーが選択する機会が奪われているとの指摘がある。

⇒ 自社のブラウザ・エンジンの利用を義務付けることを禁止する規律を導入すべき。

(ただし、セキュリティやプライバシーの観点から、ブラウザ以外のアプリについては、必要な措置を講ずることを認める。)

4 デフォルト、プリインストール

【デフォルト設定、プリインストール】

・デフォルト設定やプリインストールにより、プラットフォーム事業者自身のアプリなどが競争上優位な状況となり、他の事業者が競争できず、ユーザーの選択の機会が奪われているとの指摘がある。

⇒ デフォルト設定については、

① 自社の製品やサービスに誘導する OS、ウェブブラウザ上のデフォルト設定を容易に変更できるようにする規律

② デフォルト設定される検索エンジン、ブラウザ及びボイスアシスタントについて、選択画面を表示する規律

を導入すべき。

⇒ プリインストールされたアプリ（デバイスの機能に不可欠なアプリ等を除く）を、ユーザーがアンインストールできる（除去できる）ようにすること等を義務付けるべき。

【検索サービスを利用した自社サービスの優遇】

・検索サービスにおいて、自社サービスを優遇し、ユーザーの選択肢を歪めているとの指摘がある。

⇒ 検索ランキングの表示において、自社のサービスをサードパーティーの同種のサービスより有利に扱うことがないようにする必要がある。

この際、検索エンジン提供事業者による様々な自社サービスの表示について、各サービスの特性や表示方法等を勘案しつつどのように評価するかを踏まえて、規律の在り方について検討を行う。

なお、検索の上部における Google Map の優先的表示については、その枠を設定すること、そこにデフォルトで Google Map の検索結果を表示することは容認しつつ、ユーザーが他のマップサービスを選択しやすくなる方策や容易にアクセスできる方策を求めることとする。

5 データの取得・利活用

【データの取得、利活用】

・モバイル OS、ブラウザ、アプリストアにおいて得られた他の事業者のアプリ等に関するデータを、それと競合する自社サービスに利用している等の懸念があるとの指摘がある。

⇒ モバイル OS、ブラウザ、アプリストアを提供する事業者について、

① アプリ事業者等のサービスに関する公に入手できないデータを、当該ア

プリ事業者と競合するサービスの提供に使用することを禁止する規律を導入すべき。

- ② これらのデータの取得、使用の条件やデータの取得、使用の管理体制等をアプリ事業者等やユーザーに開示する規律を導入すべき。
- ③ 効果的なデータ・ポータビリティの実施を促進するためのツールを提供すべき規律を導入すべき。

6 OS等の機能へのアクセス

【OS等の機能へのアクセス】

・OS等の機能について、自社のみにアクセスを認め、他の事業者には認めないことにより、イコールフットイングが阻害されているとの指摘がある。

⇒ OS等の機能について、OS事業者が、自社サービスと同等のアクセスを、サードパーティに対して認めることを義務付ける規律を導入すべき。

(ただし、セキュリティやプライバシー等の観点から、一定の措置を講ずることは容認する。)

(無償でのアクセスを求めるかどうかについては引き続き検討。)

7 その他

(1) 規律の対象事業者

上記の各規律については、一定規模以上のサービスを提供する事業者に課すこととする。

(2) 迂回的行為の禁止

迂回的手段により規制を免れることのないようにする手当てを行う。

Ⅲ. 今後の方針

1 本政策の重要性

デジタル分野は、我が国経済の成長の源泉であり、非常に重要な政策分野である。特に、デジタル分野の成長に伴う果実を、プラットフォーム事業者のみならず、スタートアップや関連する事業者も、公正・公平に享受できるルール作りが重要である。

そのため、当調査会では、従前より、デジタル分野の公正・公平なルール作りに取り組んできた。同分野の主要な課題の一つは、デジタル分野が従来の分野と異なり、変化の激しい分野であり、独占禁止法に基づく事後的な是正措置等に限界があること。そうしたことを踏まえ、オンラインモール・アプリストアなどの分野で、事前的規制も含めたデジタル・プラットフォーム取引透明化法の制定などを進めてきた。

その上で、スマホを核とする「モバイル・エコシステム」が急速に成長していることを踏まえれば、同分野において、セキュリティやプライバシーの課題に配慮した上で、事前の規制などを含めた、公正・公平な競争環境整備の検討が必要である。

2 諸外国との連携

欧州では、反競争的な一定の行為の禁止や義務付けなどを事前規制として定めるアプローチが進展している。EUでは、2023年5月にデジタル市場法（DMA）が施行され、英国では、2023年4月にデジタル市場に関する競争及び消費者法案が議会に提出された。一方、米国では、関連する訴訟が行われているが、法制度の具体化には至っていない。本課題はグローバルな問題であり、諸外国とも連携し、我が国として、セキュリティやプライバシーに配慮しつつ、ルール形成・運用において、リーダーシップを取っていくべきである。

3 執行体制の強化

デジタル分野における公正な競争環境の整備に向けて、デジタル分野に対応し得る人材の確保を始め、執行体制の強化を検討していくべきである。

4 今後の検討方針

政府においては、モバイル・エコシステムにおける競争環境の評価に関する当調査会の本提言を踏まえ、欧州・米国など諸外国の状況を見極めつつ、デジタル市場における公正・公平な競争環境の確保のために必要な法制度について検討すべきである。

5 デジタル・プラットフォーム事業者の今後の対応について

本提言をまとめる過程において、直接 Apple や Google からヒアリングを行い、その主張について真摯に検討し、必要と思われるものについては本提言に反映させることとした。

他方で、アプリストアの手数料（最大 30%）は高いという認識の下、アプリストアの利益構造を明らかにすべきとの指摘が多数なされたが、十分な回答がなされず、当調査会として納得感の得られる状態にはなっていない。

Apple 及び Google においては、以上の経緯を踏まえ、本提言で記載した規律が目指している競争環境や多様な選択が真に実現されることとなるよう、実効的な対応を行うことを強く求める。

6 今後の競争政策における視点

当調査会は、デジタル分野については、これまで、モバイル・エコシステムに焦点を合わせて検討を行ってきた。しかしながら、デジタル分野の動きは早く、クラウドやデータセンター、ネットワークなどを含めた、より広範な領域を視野に入れて、市場環境の変化を捉えていくことが必要である。

また、デジタル分野の技術革新は、通信・情報伝達の在り方そのものに大きな変化をもたらすものとなっており、そうした変化への対応が企業の盛衰を左右する状況にある。

こうした広い視野に立ち、国策として産業構造をどう構築するかを意識しながら、引き続き競争政策の在り方を追求していくこととする。

(以 上)

競争政策調査会の開催実績（モバイル・エコシステム関連）

○令和3年12月17日（金）

議事：「競争政策における最近の動向」

（内閣官房デジタル市場競争本部事務局、公正取引委員会より説明）

○令和4年2月2日（水）

議事：「モバイルOS等の競争評価に関するヒアリング（1）」

（岸原孝昌 モバイルコンテンツフォーラム専務理事）

○令和4年2月16日（水）

議事：「モバイルOS等の競争評価に関するヒアリング（2）」

（泉水文雄 神戸大学大学院法学研究科・法学部教授）

○令和4年4月8日（金）

議事：「デジタルプラットフォームを巡るルール整備におけるこれまでの議論について」

（内閣官房デジタル市場競争本部事務局より説明）

○令和4年4月20日（水）

議事：「モバイル・エコシステムの健全な発展に向けたルール整備について（案）」

（中間提言取りまとめ）

○令和4年11月1日（火）

議事：「競争政策における最近の動向」

（内閣官房デジタル市場競争本部事務局、公正取引委員会より説明）

○令和5年2月2日（木）

議事：「モバイルOS等の競争評価について（事業者関係者からのヒアリング）」

（岸原孝昌 モバイルコンテンツフォーラム専務理事）

○令和5年2月15日（水）

議事：「モバイルエコシステムに関するこれまでの議論」

（内閣官房デジタル市場競争本部事務局より説明）

「モバイルOS等実態調査報告書について」

（公正取引委員会より説明）

○令和5年3月2日（木）

議事：「モバイル OS 等の競争評価について（有識者ヒアリング）」

（伊永大輔 東北大学大学院法学研究科・法学部教授）

○令和5年4月12日（木）

議事：「モバイル OS 等の競争評価について（事業者ヒアリング）」

（仲上竜太 （一社）日本スマートフォンセキュリティ協会技術部会長）

○令和5年5月10日（水）

議事：「モバイル OS 等の競争評価について（プラットフォーム事業者からのヒアリング①）」

（カイル・アンディア Apple 社法務担当副社長ほか）

○令和5年5月12日（金）

議事：「モバイル OS 等の競争評価について（プラットフォーム事業者からのヒアリング②）」

（アストリ・ファン・ダイク Google 社競争政策統括責任者ほか）

○令和5年5月31日（水）

議事：「モバイル OS 等の競争評価について（提言取りまとめ・骨子案）」

○令和5年6月7日（水）

議事：「モバイル・エコシステムの健全な発展に向けたルール整備について（提言案）」