

グーグルに対する EU 競争法上の違反決定及び制裁金命令 とその後の動向について

中島美香^{†1}

概要：2017年6月27日、欧州委員会は、米グーグル社の総合検索サービスにおけるショッピング比較サービスの表示方法に対して、EU機能条約第102条に基づく違反決定及び約24億2,000万ユーロにのぼる制裁金命令を下した。2017年12月18日に至って、決定書及び命令書が公表されたため、本報告では本違反決定及び制裁金命令の概要について報告を行う。

Fines against Google for breaching EU antitrust rules

MIKA NAKASHIMA^{†1}

1. はじめに

2017年6月27日、欧州委員会は、米グーグル社の総合検索サービスにおけるショッピング比較サービスの表示方法に対して、EU機能条約第102条に基づく違反決定及び約24億2,000万ユーロにのぼる制裁金命令を下した。これに対して、米グーグル社は、欧州委員会の違反決定を承服できないとの姿勢を示していたところ (Walker, 2017)、同年9月11日、EU司法裁判所へ上訴したと報じられている。本件については、違反決定及び制裁金命令後もしばらくの間、欧州委員会からはプレスリリース及びファクトシートが公表されるのみで、その詳細は不明な点も多かった (EC, 2017a, 2017b)。その約半年後、2017年12月18日に至って、決定書及び命令書が公表されたため、本報告では本違反決定及び制裁金命令の概要について報告を行う。

2. 事案の概要

グーグル・ショッピングとは、「ショッピング広告」と呼ばれる広告の一種である。小売業者は商品を登録するにあたり入札して広告枠を購入し、ユーザーが広告枠に表示される商品をクリックするたびに小売業者に課金される仕組みとなっており、商品をクリックすると小売業者のサイトへリンクする。

欧州委員会は、米グーグル社が欧州経済領域の全域にわたってオンライン検索サービスを提供し、欧州経済領域のほとんどの国々で90%以上の市場シェアを有しており、支配的な地位を有しているとする。そして、欧州委員会は、米グーグル社が総合検索（いわゆるグーグル検索）の結果において、自社のショッピング比較サービスとなる「グーグル・ショッピング」を目立つ場所に表示したことを問題視すると共に、他社のショッピング比較サービスを下位に表示したとの疑いを持った。欧州委員会が公表したファク

トシートに基づき、異議告知書が仮認定していた具体的な内容を引用すると、以下のとおりである (EC, 2015b)。

- 米グーグル社は、自社の総合検索結果のページに、自社のショッピング比較サービスを、その結果の当否と無関係に、必ず表示させ、かつ、目立つ位置に表示されるようにしている。本件行為は2008年に始まった。
- 米グーグル社は、他社のショッピング比較サービスに対しては、ペナルティ・システムを採用している。ペナルティ・システムは既定のパラメーターに基づいて運用され、米グーグル社の総合検索結果のページでの表示順位を下降させることにもなるのだが、米グーグル社は、自社のショッピング比較サービスに対しては、このペナルティ・システムを適用していない。
- 米グーグル社が始めた、最初のショッピング比較サービスである“フルーグル (Froogle)”は、上記のような優遇的な取り扱いを受けていなかったが、その業績は貧弱だった。
- フルーグルの後続サービスである“グーグル製品検索 (Google Product Search)”及び“グーグル・ショッピング”に対して米グーグル社が優遇的な取り扱いを始めた結果、両サービスは、Froogleに比して高い成長率を達成したが、競合するショッピング比較サービスを害することともなった。

ファクトシートによると、異議告知書は、米グーグル社は自社と競合ショッピング比較サービスを同様に扱うべきである、との判定を予定していた。米グーグル社は、総合検索サービスにおいて、検索に対して最適な結果が表示されるようにしなければならない、とする。

これに対して、米グーグル社は、欧州委員会の見解が、インターネット・ショッピング・サービスにおける米アマゾン社や米イーベイ社などの大手サイトの影響力を考慮し

^{†1}(株) 情報通信総合研究所 法制度研究部 副主任研究員

ていないことなどを指摘したほか、欧州委員会が、競合ショッピング比較サービスのサイトの広告を米グーグル社の広告スペースに掲載するように求めることは、法的な正当性がないなどと主張していた (Walker, 2015)。

その後、欧州委員会は、米グーグル社に対して補足異議告知書を送付している。欧州委員会のプレスリリースによると、補足異議告知書は、米グーグル社の主張を否定して、ショッピング比較サービスと小売プラットフォームとは市場が異なるとしていた。そして、仮に小売プラットフォームを米グーグル社の本件行為によって影響を受ける市場に含めて考慮したとしても、ショッピング比較サービスは、当該市場の重要な部分をなしており、米グーグル社の本件行為は、その近接競合他社との間の競争を弱め、さらには些末化したと仮認定していた (EC, 2016c)。

これに対して、米グーグル社は、特に、欧州のインターネット・アクセスの半数以上が、モバイルとなっている昨今、モバイルでは、専用アプリを通じて小売店にアクセスするのが一般的となっていることなどを再度主張していた (Walker, 2016)。

3. 欧州委員会の違反決定及び制裁金命令

2017年6月27日、欧州委員会は、米グーグル社が欧州経済領域における総合検索サービス（グーグル検索）の支配的地位（90%以上のシェア）を濫用して、自社のショッピング比較サービス（グーグル・ショッピング）に違法な利益を与えたと判断した。欧州委員会は、米グーグル社は、ショッピング比較サービスを展開している欧州経済領域における13の加盟国（ドイツ、イギリス、フランス、イタリア、オランダ、スペイン、チェコ共和国、オーストリア、ベルギー、デンマーク、ノルウェー、ポーランド及びスウェーデン）において本件行為を実施していた、とする。約24億2,000万ユーロの制裁金は、これら13か国のショッピング比較サービスの収益に基づき算出されている。

欧州委員会は、その結論を導くにあたり、本件で問題とされる市場の定義を行った上で、グーグルが総合検索サービスで支配的であると認定し、どのように支配的地位が濫用されたかを検証している (EC, 2017c, 2017d)。

3.1 市場の定義と米グーグル社の支配性

欧州委員会は、本件手続きが対象とする適切な商品マーケットは、「総合検索サービス市場」及び「ショッピング比較サービス市場」であるとする。欧州委員会は、総合検索サービスの提供とショッピング比較サービスの提供とは、それぞれ別個の商品マーケットを構成するものとした。そして、ショッピング比較サービスは、（例えば、フライト、

ホテル、レストラン、ニュースのような）一定の目的に特化した検索サービス、検索連動型広告プラットフォーム、オンライン販売業者、小売業者プラットフォーム、オフラインのショッピング比較手段によって提供されるサービスと代替可能なものではない、とも述べている。

欧州委員会は、こうして市場を定義した上で、2007年以来、グーグルは、（チェコ共和国を除く）欧州経済領域の総合検索サービスに関する市場において、支配的地位を有していると結論している。

先述の通り、米グーグル社は、アマゾンやイーベイなどの小売プラットフォームへの影響力も考慮すべきと主張していたが、欧州委員会の結論は、米グーグル社の意見を却下する形となっている。

3.2 米グーグル社による支配的地位の濫用

(1) 米グーグル社の本件行為

欧州委員会は、米グーグル社が、競合ショッピング比較サービスに対して、自社のショッピング比較サービスを総合検索結果のページ上で、優遇して表示したことによって、欧州経済領域における総合検索サービスの関連市場において濫用行為を行ったと結論した。第一に、欧州委員会は、競合ショッピング比較サービスが、米グーグル社の総合検索ページでどのように表示されていたかを説明する。これによれば、ショッピング比較サービスは、ある特定のアルゴリズムによって、米グーグル社の総合検索結果のページで下位に表示されるようになり、人目に付きにくくなっていた、とする。第二に、欧州委員会は、米グーグル社自身のショッピング比較サービスは、米グーグル社の総合検索の結果のページでどのように表示されていたかを説明する。表示の位置に関して、米グーグル社のショッピング比較サービスは、米グーグル社の総合検索結果で（常に）目立つ場所に表示されていたのであり、上記のアルゴリズムによって、下位に表示されるようなことはなかった、とする。表示の方法に関しても、米グーグル社自身のショッピング比較サービスは、ひときわ目立つ形で、総合検索の最初のページの冒頭近くに表示されているが、ライバル社がそのような目立つ形で表示されることはなかった、とする。

(2) 米グーグル社の本件行為の濫用性

欧州委員会は、米グーグル社の本件行為は以下の点で濫用的であるとする。第一に、本件行為は、米グーグル社の総合検索結果のページから競合ショッピング比較サービスへのトラフィックを減少させるとともに、米グーグル社の総合検索の結果のページから米グーグル社自身のショッピング比較サービスへのトラフィックを増加させようとの意識において、競合ショッピング比較サービスから米グー

ル社自身のショッピング比較サービスへとトラフィックを誘導するものである。第二に、本件行為は、欧州域内におけるショッピング比較サービス市場と総合検索サービス市場の両市場にとって、反競争的な効果を持つ可能性がある。

(3) ユーザーへの影響

欧州委員会は、総合検索の結果の表示がユーザーの行動に与える影響も分析している。これによれば、ユーザーは、総合検索の結果でより目立つリンクをクリックする傾向があるとして、様々な証拠を提示している[a]。第一に、米グーグル社の総合検索結果におけるランキングに関して直接的な影響を示す証拠がある。第二に、欧州委員会は、重要な競合ショッピング比較サービスの目につきやすさの変化や、米グーグル社から競合ショッピング比較サービスへの総合検索トラフィックの変化を比較した。第三に、欧州委員会が示す証拠は、米グーグル社のショッピング比較サービスがその総合検索の結果のページの中で、優遇して表示されることは、米グーグル社のショッピング比較サービスへとトラフィックが増加するように誘導した、ということを示している。第四に、米グーグル社のショッピング比較サービスのトラフィックに関する変化を示す証拠は、米グーグル社の総合検索の結果のページ内でショッピング比較サービスがより目立つ位置に表示されるほど、ショッピング比較サービスがトラフィックを獲得することを裏付けている。

(4) 欧州委員会の結論

欧州委員会は、米グーグル社の総合検索の結果のページから生じる総合検索のトラフィックは、競合ショッピング比較サービスの大部分のトラフィックを源泉とするものである、と結論した。また、欧州委員会は、米グーグル社の本件行為は、下記の諸点を指摘して、潜在的な反競争的な効果を有するとも述べている。第一に、米グーグル社の本件行為は、潜在的に、競合ショッピング比較サービスを排除する可能性がある。このことは、小売業者には手数料の上昇を、消費者には価格の上昇を、それぞれ招来する可能性があり、イノベーションを損なう恐れがある。第二に、米グーグル社の本件行為は、消費者が最適なショッピング比較サービスにアクセスできないようにする可能性がある。第三に、仮にショッピング比較サービスが、それとして一個の商品マーケットを構成するのではなく、ショッピング比較サービスと小売プラットフォームの両方を包摂する、より広範な商品マーケットの部分を成すのに過ぎないのだとしても、それでも米グーグル社の本件行為は、反競争的な

a 欧州委員会のプレスリリース及びファクトシートによると、欧州委員会の調査によると、英国では米グーグル社の商品比較サービスのトラフィックが濫用行為以前の45倍、ドイツでは35倍、フランスでは19倍増加した一方、競合他社のトラフィックは英国では85%、ドイツでは92%、フランスでは80%減少した、とされる (EC, 2017a, 2017b)。

効果を帯びることだろう。

4. EU 競争法上の法的論点と若干の考察

欧州機能条約第 102 条は、支配的地位の濫用について、以下のように定めている[b]。

「域内市場又はその実質的部分における支配的地位を濫用する一以上の事業者の行為は、それによって加盟国間の取引が悪影響を受けるおそれがある場合には禁止される。この不当な行為は、特に次の場合に成立するおそれがある。

- a 直接又は間接に、不公正な購入価格若しくは販売価格又はその他不公正な取引条件を課すこと
- b 需要者に不利となる生産、販売又は技術開発の制限
- c 取引の相手方に対し、同等の取引について異なる条件を付し、当該相手方を競争上不利な立場に置くこと
- d 契約の性質上又は商慣習上、契約の対象とは関連のない追加的な義務を相手方が受諾することを契約締結の条件とすること」

欧州委員会によると、米グーグル社は、総合検索サービスで支配的地位を有することを濫用して、自社のショッピング比較サービスを優遇して表示し、競合ショッピング比較サービスに不利な表示をしているとする (図 1 法的論点のイメージ)。

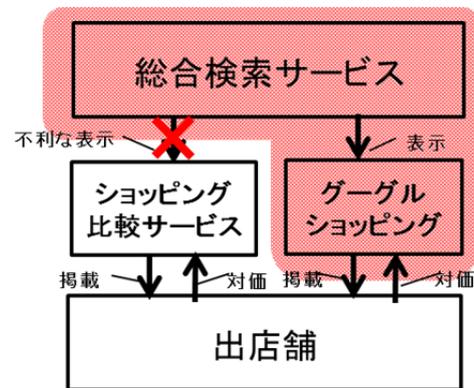


図 1 法的論点のイメージ

一般的には、自社のサービスにおいて、自社の他のサービスを目立たせて表示すること自体は、通常の商慣行であると思われる。しかしながら、公平な検索サービスのあり方を考えるならば、もし米グーグル社が、その総合検索サービスにおける市場支配的地位を濫用して、総合検索の結果のページにおいて、自社のショッピング比較サービスを目立たせて表示するだけでなく、競合ショッピング比較サービスが表示されないようなアルゴリズムを採用していたとするならば、競合他社を排除する行為として問題とされ

b 条文の訳は、公正取引委員会のウェブページを参照した。
<http://www.jftc.go.jp/kokusai/worldcom/kakkoku/abc/allabc/e/eu.html>

ることは首肯できる。ただし、改善策として、米グーグル社に、そのようなアルゴリズムを改めさせるだけにとどまらず、競合ショッピング比較サービスについて、自社のショッピング比較サービスと同様に、画像表示させることまで求めることは、米グーグル社のショッピング比較サービス事業を成り立たなくさせる可能性がある。というのは、広告収入を支払っていない小売業者の商品も画像表示されることになれば、小売業者としては、わざわざグーグル・ショッピングに広告料を支払ってまで商品画像を掲載してもらおうという気持ちにならないことは容易に想像できるからである。

5. 本件に対する評価

本件については、違反決定及び制裁金命令がなされてから、昨年末にその決定書と命令書が公表されるまでの半年あまりの間、プレスリリースとファクトシートしか公表されておらず、その詳細は不明な点も多かったため、研究論文はまだそれほど多くは存在していない。日本では、柴田潤子教授が、決定書等の公表前に発表した研究論文の中で、米グーグル社の検索エンジンと不可欠施設理論との関係に触れて次のように述べている。

「検索エンジンとして例えば Bing 等の競合する検索エンジンの選択肢があり、この意味では、川下市場でそれぞれ活動することを確実にする他の手段、手法が存在し、新規の検索エンジンが成立する可能性も否定しえないが、それぞれの機能性の差異やネットワーク効果のもとでは、利用者の立場から現実的に検索エンジン間の代替性が認められる程度に達していない。不可欠施設は、そのような検索エンジンではなく、強度にネットワーク効果により特徴づけられ、かつ市場におけるほぼ独占的な市場地位を持つ検索エンジンを指し、かかる検索エンジンのみが、『利用者の注目』という、川下市場において決定的である競争能力を持っていると解することも可能である。このような、圧倒的な市場地位を「不可欠性」に結びつけて理解することは、川下市場において事業者が効果的に競争するために客観的に必要不可欠か否かという要因を重視する、『不可欠施設理論』の拡大を前提とするマイクロソフトの裁判所及び委員会の判断に基づいても、可能であり、Google の一般的検索エンジンが不可欠施設に当たるとする理解も説得力がある」(柴田, 2017)。

6. 日本への影響

検索サービス市場のシェアについて、欧州では、米グーグル社が約 90%以上であるのに対して、日本では、EU で本件に異議告知書が送付された 2015 年頃のデータとして、米グーグル社が約 60%程度、ヤフー・ジャパン社が約 40%

程度とのデータがある[c]。

現在のところ、米グーグル社の総合検索サービスのシェアは欧州に比べると小さいこともあり、米グーグル社の総合検索サービスにおけるショッピング比較サービスの表示方法について、日本の独占禁止法上、特に問題とはされていない。もし日本でも問題となるとすれば、米グーグル社の総合検索サービスのシェアが 60%程度であるときに、米グーグル社が、自社のショッピング比較サービスを目立たせて表示すると共に、競合ショッピング比較サービスを意図して下位に表示する場合には、私的独占(独禁法第 2 条第 5 項)に該当しないか、あるいは、取引妨害(一般指定第 14 項)に該当しないかが論点となると思われる。

7. 米国の動向

2013 年 1 月 3 日、米国でも、連邦取引委員会 (FTC) が、米グーグル社が専門分野の検索においてグーグルの自社サービスを目立たせて表示し、他社サービスを下位に表示した可能性などについて調査を実施していたが、いったんは問題なしとして調査を終了した (FTC, 2013)。しかし、その後、欧州の競争法上の問題や競合他社の反発などもあり、米国議会でも公聴会を実施するなどの動きが見られていた。その後、2017 年 11 月 13 日、米ミズーリ州の司法長官が、米グーグル社による利用者情報や検索結果の取扱いが、州法の消費者保護法や反トラスト法に違反しているおそれがあるとして、調査を開始したと公表した[d]。米国では、州レベルでも米グーグル社に対する調査再開の機運が高まっている点に注意を要する。

8. おわりに

欧州委員会は、本件のほかに、アンドロイド (スマートフォン OS) 及びアド・センス (検索連動型広告) についても異議告知書を送付している (EC, 2016a, 2016b) ほか、米グーグル社のその他の特定分野に関する検索サービスの検索結果における取り扱いについても、調査を継続としている。これらはいずれも、米グーグル社の基幹サービスに向けられた疑念である。仮にそのいずれもが、EU 競争法違反であると最終決定されることになれば、欧州経済領域における米グーグル社のビジネスのあり方は少なからず変更を余儀なくされることになるほか、本件に引き続き巨額の制裁金が科される可能性もある。その場合、米グーグル社が本件以外の事案についても決定の取消を求めて EU 司法裁判所に提訴することは想像に難くないが、裁判の間、決定の効力が停止されるわけではなく、米グーグル社としてはかつてない苦境に直面することも予想される。

c iCrossing 社による 2015 年時点のデータを参照した。

d 米ミズーリ州の司法長官は、問題となっている米グーグル社の行為は、グーグルの総合検索結果において、自社のウェブサイトを経営的に表示し、競合他社のサイトを下位に表示した操作を含むと述べている。

参考文献

- [1] 齊藤高広 (2014) 「欧米における競争政策の展開と動向」(公正取引 764 号, 2014 年 6 月)
- [2] 柴田潤子 (2017) 「Google ケースにおける市場画定と市場支配」 舟田古希祝賀『経済法の現代的課題』(有斐閣, 2017 年 6 月)
- [3] 中島美香 (2011) 「Google と Yahoo! JAPAN の業務提携をめぐる競争法に関する最近の動向」(情報処理学会研究報告, 2011 年 9 月 15 日) https://www.google.co.jp/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKewjM-fWB0KvWAhUJjLwKHWFjC1MQFggmMAA&url=https%3A%2F%2Fipsj.ixsq.nii.ac.jp%2F%2Findex.php%3Faction%3Dpages_view_main%26active_action%3Drepository_action_common_download%26item_id%3D77417%26item_no%3D1%26attribute_id%3D1%26file_no%3D1%26page_id%3D13%26block_id%3D8&usg=AFQjCNG8VUeH-IgYG5agM34zVL8Llr6BYg (2018 年 4 月 23 日最終閲覧)
- [4] 中島美香 (2015) 「グーグルの検索サービスに対する EU 競争法上の規制動向」(InfoCom Law Report, 2015 年 5 月 20 日) <http://www.icr.co.jp/newsletter/law201503.html> (2018 年 4 月 23 日最終閲覧)
- [5] 中島美香 (2017a) 「Google に対する EU 競争法上の 3 つの警告」(InfoCom Law Report, 2017 年 2 月 17 日) <http://www.icr.co.jp/newsletter/wtr334-20170217-nakashima.html> (2018 年 4 月 23 日最終閲覧)
- [6] 中島美香 (2017b) 「Google に対する EU 競争法上の 3 つの異議告知事案」(InfoCom REVIEW 第 69 号, 2017 年 7 月 1 日)
- [7] EC (2015a) “Antitrust: Commission sends Statement of Objectives to Google on comparison shopping service; opens separate formal investigation on Android,” Press Release Database, April 15, 2015 from http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4780_en.htm (last visited April 23, 2018)
- [8] EC (2015b) “Antitrust: Commission sends Statement of Objectives to Google on comparison shopping service - Fact Sheet,” Press Release Database, April 15, 2015, from http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4781_en.htm (last visited April 23, 2018)
- [9] EC (2016a) “Antitrust: Commission sends Statement of Objectives to Google on Android operating system and applications,” Press Release Database, April 20, 2016 from http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1492_en.htm (last visited April 23, 2018)
- [10] EC (2016b) “Antitrust: Commission sends Statement of Objectives to Google on Android operating system and applications - Factsheet,” Press Release Database, April 20, 2016 from http://europa.eu/rapid/press_release_MEMO-16-1484_en.htm (last visited April 23, 2018)
- [11] EC (2016c) “Antitrust: Commission takes further steps in investigations alleging Google's comparison shopping and advertising-related practices breach EU rules,” Press Release Database, July 14, 2016 from http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2532_en.htm (last visited April 23, 2018)
- [12] EC (2017a) “Antitrust: Commission fines Google € 2.42 billion for abusing dominance as search engine by giving illegal advantage to own comparison shopping service,” Press Release Database, June 27, 2017 from http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1784_en.htm (last visited April 23, 2018)
- [13] EC (2017b) “Antitrust: Commission fines Google € 2.42 billion for abusing dominance as search engine by giving illegal advantage to own comparison shopping service - Factsheet,” Press Release Database, June 27, 2017 from http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1785_en.htm (last visited April 23, 2018)
- [14] EC (2017c) “Summary of Commission decision of 27 June 2017, relating to a proceeding under Article 102 of the Treaty on the Functioning of the European Union and Article 54 of the EEA Agreement (Case AT.39740 — Google Search (Shopping)) ,” Published on Dec 18, 2017 from [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XC0112\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XC0112(01)&from=EN) (last visited April 23, 2018)
- [15] EC (2017d) “COMMISSION DECISION of 27.6.2017, relating to proceedings under Article 102 of the Treaty on the Functioning of the European Union and Article 54 of the Agreement on the European Economic Area (AT.39740 - Google Search (Shopping)) ,” Published on Dec 18, 2017 from http://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/dec_docs/39740/39740_14996_3.pdf (last visited April 23, 2018)
- [16] FTC (2013) , “Google Agrees to Change Its Business Practices to Resolve FTC Competition Concerns In the Markets for Devices Like Smart Phones, Games and Tablets, and in Online Search,” January 3, 2013 from <https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2013/01/google-agrees-change-its-business-practices-resolve-ftc> (last visited April 23, 2018)
- [17] Josh Hawly, Missouri Attorneys General, “AG Hawley Issues Investigative Demands to Google, Inc. Fighting to protect Missouri businesses and consumers,” Nov. 13, 2017 from <https://www.ago.mo.gov/home/breaking-news/ag-hawley-issues-investigative-demands-to-google-inc-> (last visited April 23, 2018)
- [18] Walker, K. (2015) , “Improving quality isn't anti-competitive,” Google Europe Blog, August 27, 2015 from <http://googlepolicyeurope.blogspot.jp/2015/08/improving-quality-isnt-anti-competitive.html> (last visited April 23, 2018)
- [19] Walker, K. (2016) “Improving Quality Isn't Anti-Competitive, Part II,” Google Europe Blog, November 3, 2016 from <https://blog.google/topics/google-europe/improving-quality-isnt-anti-competitive-part-ii/> (last visited April 23, 2018)
- [20] Walker, K. (2017) “The European Commission decision on online shopping: the other side of the story,” Google Europe Blog, June 27, 2017 from <https://www.blog.google/topics/google-europe/european-commission-decision-shopping-google-story/> (last visited April 23, 2018)