

cyberintelligence.institute // Friedrich-Ebert-Anlage 49 // 60308 Frankfurt a.M.

Japan Fair Trade Commission
Toranomom Alcea Tower
International Affairs Division (16th floor)
2-2-3 Toranomom, Minato-ku
TOKYO 105-0001
JAPAN

CI
CYBERINTELLIGENCE
.Institute

cyberintelligence.institute
MesseTurm // Friedrich-Ebert-Anlage 49
60308 Frankfurt a.M. // GERMANY

Prof. Dr. Dennis-Kenji Kipker
Research Director

dennis.kipker@cyberintelligence.institute

Frankfurt am Main, 28. Mai 2026

デニス = ケンジ・キプカー教授 (Prof. Dr. Dennis-Kenji Kipker)

公正取引委員会2026年3月4日付通知に基づく

マイクロソフト・コーポレーション、日本マイクロソフト株式会社、及びMicrosoft Ireland Operations Limitedによる独占禁止法違反被疑行為に関する情報提供及び意見の提出

1. 本意見書の目的

本意見書は、公正取引委員会（以下「公取委」という。）が、マイクロソフト・コーポレーション、日本マイクロソフト株式会社、及びMicrosoft Ireland Operations Limited（以下、総称して「マイクロソフト」という。）による独占禁止法違反被疑行為について審査を開始し、第三者からの情報及び意見募集を行った2026年3月4日付発表に応じて提出されるものである¹。本審査は、マイクロソフトの主要なソフトウェア製品、特にWindows Server、Windows Client、Microsoft SQL Server、Microsoft 365、及びVisual Studio（以下「本件サービス」という。）が、Microsoft Azure（以下「Azure」という。）と競合するクラウドインフラストラクチャサービス上で展開される条件に関するものである²。

¹ 公取委、2026年3月4日付報道発表資料「マイクロソフト・コーポレーションらによる独占禁止法違反被疑行為に関する審査の開始及び第三者からの情報・意見の募集について」

<https://www.jftc.go.jp/soudan/jyohoteikyo/260304.html>

² 公取委、「情報・意見募集の対象行為等に関する概念図」（2026年3月4日付報道発表資料添付の概念図）

<https://www.jftc.go.jp/soudan/jyohoteikyo/260304MS.pdf>

本意見書の目的は、マイクロソフトの被疑行為を適切な国際的な動向と照らし合わせ、公取委の審査を支援することにある。現在日本で審査の対象となっている行為は、決して目新しいものではなく、また日本市場に限られたものでもない。それどころか、公取委の発表において特定された被疑行為は、その構造及び経済的影響において、EU、ドイツ、及び英国において既に数年にわたり広範な規制当局の監視対象となってきた行動パターンと合致するものである。これらの法域の規制当局は、詳細な調査の結果、実質的に同一の結論に達している。すなわち、マイクロソフトが2019年10月の製品条項の変更以降、自社の不可欠なソフトウェア製品に適用してきたライセンス条件は、競合するクラウドインフラストラクチャサービスのプロバイダーを不利な立場に置き、人為的にAzureに需要を誘導するように機能しているというものである³。

本意見書は全8部で構成される。第2部において審査対象行為を特定した後、第3部でEU、ドイツ、及び英国における同種の調査手続を概観する。第4部では諸外国でのプラクティスと日本で審査対象となっている被疑行為との構造的同一性を立証し、第5部において、当該行為が西欧市場で既に引き起こしていることが実証されている重大な損害を説明し、第6部では日本の独占禁止法の適用条項を検討し、第7部において公取委の検討に向けた具体的な提言を行った上で、第8部において簡潔に結論を述べる。

2. 公正取引委員会が特定した被疑行為

公取委の発表によると、マイクロソフトは、本件サービスのライセンスを取得した、又は取得する可能性のある企業に対して、主に2つの形態の行為を行っている疑いが持たれている。第一の行為形態は、本件サービスをAzureと競合するクラウドインフラストラクチャサービスと組み合わせて本件サービスを運用することを一律に認めないという、契約上又は技術上の措置である。第二の行為形態は、本件サービスを競合するクラウド上で運用する場合にユーザーが負担するコストが、同一のサービスをAzure上で運用する場合と比較し意図的に高くなるという効果をもたらす取引条件である⁴。公取委は、マイクロソフトが当該行為を通じて、競合するクラウドサービスプロバイダーがクラウドサービスの提供に関する取引を獲得することを妨げ、その結果、クラウドへの移行又はクラウドプロバイダーの切り替えを検討している顧客が、基盤となるクラウドインフラストラクチャの相対的な優位性とは全く無関係な理由でAzureへ誘導されているとの懸念を表明している。

冒頭で強調しておくべき点として、公取委は、独占禁止法に違反しているかどうかについて、いかなる結論にも達していない旨を明言している。本意見書も同様の趣旨で提供されるものである。すなわち、公取委の調査プロセスに資する客観的な分析を提供するものであ

³ とりわけ、2025年11月18日付デジタル市場法に基づく欧州委員会の3つの連携した市場調査、2024年9月30日付ドイツ連邦カルテル庁によるマイクロソフトの「市場間競争に重要な影響」の指定、及び2025年7月31日付CMAによるクラウドサービス市場調査の最終決定を参照されたい（後述の第3部において詳述する）。

⁴ 公正取引委員会事務総長定例会見における発言（2026年3月4日）
<https://www.jftc.go.jp/houdou/teirei/2026/260304.html>

て、法的責任の確定を意味するものではない。もっとも、まったく同一の行為に対する諸外国における一連の調査手続の記録は、公取委が被疑行為の重大性、継続性、及び予想される結果を評価する際に、勘案すべき実証的及び法的な資料を提供するものである。

3. 他の法域において既に特定され、処分の対象となっている同一の行為

3.1. EU：CISPEによる申立てから2025年11月のDMAに基づく市場調査に至るまで

欧州における一連の動向は、2019年10月1日にマイクロソフトが導入したライセンス条項の変更に端を発する。当該変更は、顧客がマイクロソフト以外のプロバイダーのクラウドインフラストラクチャ上にライセンスを持ち込み（BYOL）展開することを制限するものである。この変更により、まずOVHcloudやArubaなど欧州の個別のホスティング事業者から異議が唱えられ、続いて2022年11月に、欧州クラウドインフラストラクチャサービスプロバイダー協会（Cloud Infrastructure Service Providers in Europe、以下「CISPE」という。）による欧州委員会に対する独占禁止法に基づく正式な申立てが行われるに至った⁵。CISPEは、当該行為を差別的な製品のセット販売（bundling）及び抱き合わせ（tying）、価格設定における自社優遇（self-preferencing）、並びに技術的及び商業的なロックインであると特徴づけ、当該行為が欧州のクラウドエコシステムに回復不可能な損害を与えていると主張した⁶。

この申立ての経済的側面は、2023年にフレデリック・ジェニー教授（Professor Frédéric Jenny）がCISPEのために作成した調査報告において算定されている。同報告では、欧州の企業や公共機関が、Azure以外のクラウドインフラストラクチャ上でマイクロソフトのソフトウェアを運用する権利を得るために、年間約10億ユーロの追加料金を支払っていると推計しており、SQL Serverなどの個別の製品ラインでは20パーセントを超える追加料金が確認されている⁷。

2024年7月、マイクロソフトはCISPEと約2,000万ユーロ相当の和解を締結し、これと引き換えにCISPEは申立てを取り下げ、他の法域における類似の申立てを支援しないことを確約した⁸。極めて重要な点として、本和解の対象はCISPEメンバーにのみに限定され、クラウドインフラストラクチャにおけるマイクロソフトの主要なハイパースケール競合事業者、す

⁵ F. Y. Chee 「Microsoft faces new EU antitrust complaint on cloud computing practices」 ロイター/ユーロニュース（2022年11月9日）、及びCISPEプレスリリース（2022年11月9日）

⁶ CISPE、F. Mingorance事務局長声明（2022年11月9日）（差別的なセット販売及び抱き合わせ販売、価格設定における自社優遇、技術的及び商業的なロックインを主張するもの）

⁷ F. Jenny 「Unfair Software Licensing Practices: A Quantification of the Cost for Cloud Customers」 CISPE（2023年6月）。主な調査結果の要約はこちらを参照 <https://www.cispe.cloud/the-billion-euro-unfair-software-licence-tax-on-eu-customers/>

⁸ P. Sawers 「Microsoft settles with European cloud trade body over antitrust complaints」 TechCrunch（2024年7月10日）、及びF. Y. Chee 「Microsoft in \$22 million deal to settle cloud complaint, ward off regulators」 ロイター（2024年7月10日）。

なわちAmazon Web Services、Google Cloud、及びAlibaba Cloudは、いかなる利益の享受からも明示的に除外されていた⁹。さらに、現時点で得られている情報によれば、当該和解の条件となっていた成果物、すなわち欧州のホスティング事業者向けの機能強化されたAzure Stack HCI製品は、当初約束された形では実現していない¹⁰。

このため、事態はCISPEとの和解をもって終息したわけではなかった。2024年9月25日、Googleは欧州委員会に対して独自に独占禁止法に基づく申立てを行い、マイクロソフトがこれまで顧客をMicrosoft Teamsに囲い込むために用いたものと同じのライセンスを通じた定型的手法を用いていると主張した¹¹。Teamsの問題自体も欧州委員会で並行して進められた調査手続きの対象となっており、同委員会の2024年6月25日付異議告知書

(Statement of Objections)において、マイクロソフトが遅くとも2019年4月以降、TeamsをOffice 365やMicrosoft 365などの生産性スイートに抱き合わせることで支配的な地位を濫用したという予備的見解を示した。その後、2025年9月12日には、同委員会は理事会規則1/2003号第9条に基づく正式決定により、異議告知書の送付を受けてマイクロソフトが提示した確約を受諾した。この決定により、当該確約は最長10年間の法的拘束力が付与され、結果として制裁金を課すことなく一連の違反手続きが終了することとなった¹²。さらに重要なことに、2025年11月18日、欧州委員会はデジタル市場法 (Digital Markets Act、以下「DMA」という。) に基づく3つの連携した市場調査を開始した。その1つ目は、Microsoft Azureをゲートキーパーとして指定すべきかを検討するものであり、2つ目はAmazon Web Servicesをゲートキーパーとして指定すべきかを審査するものであるが、いずれのケースにおいても対象サービスがDMAの定める数値基準を形式的には満たしていないにもかかわらず審査の対象となっている。3つ目は、クラウド分野で観察される競争上の懸念に対処する上で、既存のDMA上の義務が十分なものであるかを検討するものである¹³。欧州委員会は、これらの調査を開始から12か月以内に完了させる意向を示しており、その後、クラウドサービスへのDMAの適用に関する決定が下される見通しである。

⁹ 同上。当該和解の対象は明示的にCISPEメンバーのみに限定され、Amazon Web Services、Google Cloud、及びAlibaba Cloudは、あらゆる是正措置の対象から除外された。

¹⁰ 「Microsoft Regulatory Roundup 2025」 SamExpert (2026年2月) 参照 (マイクロソフトの確約の目玉であったホスティング事業者向けAzure HCI Stack製品が約束通りに実現することはなかった旨を報告している)。

¹¹ P. Sawers 「Google files antitrust complaint against Microsoft in Europe over cloud licensing practices」 TechCrunch (2024年9月25日)

¹² 欧州委員会2024年6月25日付異議告知書 (IP/24/3446)、並びに事件番号AT.40721及びAT.40873 (Microsoft Teams) における理事会規則 (EC) 第1/2003号第9条に基づく確約を受諾する2025年9月12日決定。当該法的拘束力を有する確約には、顧客がTeamsを含まないスイート製品へ切り替えられるようにすること、Teamsの競合他社に対しマイクロソフト製品とのより高い相互運用性を提供すること、競合ソリューションの利用を促進すべく顧客によるTeamsからのデータ移行を認めることが含まれており、最長10年間にわたり効力を有する。

¹³ 欧州委員会 「Commission launches market investigations on cloud computing services under the Digital Markets Act」 (2025年11月18日付プレスリリース) <https://digital-markets->

3.2. ドイツ：GWB第19a条に基づく「市場間競争に重要な影響」の認定

ドイツでは、連邦カルテル庁が2024年9月30日付で正式な決定を下し、マイクロソフト・コーポレーション及びその子会社が、競争制限禁止法 (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen、以下「GWB」という。) 第19a条の定義における「市場間競争に重要な影響を与える事業者 (Undertaking of Paramount Significance for Competition across Markets)」であると認定した¹⁴。この認定は法律の規定により5年間有効であり、マイクロソフトは拡張された事前濫用規制の対象となる。これにより連邦カルテル庁は、個々の関連市場において支配的地位を立証する必要なく、特定の反競争的行為を迅速に禁止する権限を付与されることになる¹⁵。

連邦カルテル庁の論理は、現在の日本における審査と直接的な関連性がある。同庁は、マイクロソフトが、市場横断的なデジタルエコシステムを構築しており、その中核が、パソコン向けWindows OS、サーバー向けWindows Server、Office及びMicrosoft 365生産性スイート、並びにAzureクラウドプラットフォーム自体を含む、大規模組織で広く使用される包括的な製品アーキテクチャによって構成されていると判断した¹⁶。パソコン及びサーバー向けOS、並びに生産性向上ソフトウェアにおける確立された地位を活用し、顧客をAzureへと誘導するマイクロソフトの能力は、同庁が事前の介入を正当化した結論の核心であった。連邦最高裁判所は、他の指定デジタル事業者に関する並行手続きにおいて、GWB第19a条に基づく規制体制の実質的な健全性と、集中が進むデジタル市場への迅速な介入の正当な必要性を確認している¹⁷。

3.3. 英国：クラウドサービス市場調査から戦略的市場地位、及び競争控訴審判所における集団訴訟に至るまで

英国競争・市場庁 (Competition Markets Authority、以下「CMA」という。) は、2023年10月5日、パブリッククラウドインフラストラクチャサービス分野を市場調査に付した。約2年間にわたる調査を経て、CMAは2025年7月31日に最終決定を公表し、その中で英

act.ec.europa.eu/commission-launches-market-investigations-cloud-computing-services-under-digital-markets-act-2025-11-18_en

¹⁴ ドイツ連邦カルテル庁「Microsoft also subject to extended abuse control pursuant to Section 19a GWB: Bundeskartellamt determines paramount significance across markets」 (2024年9月30日付プレスリリース)、及び同庁による2024年12月9日付事件概要 (事件番号B6-26/23)。

¹⁵ 2021年1月に第10次改正 (GWBデジタル化法) により導入されたドイツ競争制限禁止法 (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen) 第19条a。同規定は、個別の関連市場ごとに支配的地位を立証することを要せず、連邦カルテル庁が特定の反競争的行為を迅速に禁止することを可能にするものである。

¹⁶ ドイツ連邦カルテル庁事件概要 (前掲注13の1から3ページ。PC用Windows、Windows Server、Microsoft 365、及びAzureをマイクロソフトの市場横断的エコシステムの核心的要素として特定するもの)。

¹⁷ 他の指定事業者に関して連邦最高裁判所により維持された、より広範なGWB第19条aの制度枠組みについては、「Digital platform regulation: developments in Germany」国際法曹協会 (IBA) (2025年7月17日) を参照。

国のクラウドインフラストラクチャサービス市場における競争が適切に機能していないと結論付け、競争に対する3つの悪影響を特定した。これらの競争に対する悪影響のうち、調査グループは、マイクロソフトのライセンスポリシーが、クラウドサービスの提供におけるAmazon Web ServicesやGoogleの競争力に悪影響を及ぼし、これによりクラウドサービス市場の競争を阻害する効果をもたらしていると認定した。その帰結として、当該市場におけるマイクロソフトの巨大かつ拡大しつつある市場シェアなど調査で特定されたその他の要因と相まって、既に限られている代替製品や代替サプライヤーの選択肢と魅力がさらに制限されることになる。これを踏まえ調査グループは、クラウド市場の競争がより促進されれば、顧客により良い結果をもたらされるだろうと結論付けている¹⁸。これに基づき調査グループは、CMA理事会に対し、マイクロソフトのクラウド事業に関する戦略的市場地位 (Strategic Market Status、以下「SMS」という。) 調査の開始を優先するよう勧告した¹⁹。

CMA理事会は異なる手続きではあるものの、当該勧告に沿って措置を講じた。2026年5月14日、CMAはマイクロソフトのビジネスソフトウェアエコシステムに関するSMS調査を開始した。その対象範囲は、Windows、Office、Teams、Copilot、サーバーオペレーティングシステム、データベース管理システム、及びセキュリティソフトウェアに及ぶ。CMAは、SMS制度を活用することにより、クラウド市場調査における最大の懸念事項、すなわち、クラウド調査においてクラウドサービスにおける競争を減少させていると認定したマイクロソフトによるソフトウェアライセンスの利用に対処することができると明言している²⁰。CMAは2027年2月までに指定に関する決定を下す見通しである。

行政審査と並行して、民間による法執行も開始されている。2026年4月21日、競争控訴審判所は、マリア・ルイザ・スタシ博士 (Dr. Maria Luisa Stasi) が約6万社の英国企業を代表してマイクロソフトに対して提起したクラスアクションについて、オプトアウト方式による適格認定を行った。同訴訟は競合するクラウドプラットフォーム上でWindows Serverを展開する際に課された高額な価格に関し、約20億ポンドの損害賠償を求めるものである²¹。同審判所は、当該請求が勝訴の実質的な見込みがあるという要件を容易にクリアしてい

¹⁸ 英競争・市場庁 (CMA) 「クラウドサービス市場調査：最終決定の要約」 (2025年7月31日)。
<https://www.gov.uk/guidance/cloud-services-market-investigation-provisional-findings>。CMAは、マイクロソフトのライセンスポリシーが、クラウドインフラストラクチャのサプライヤーであるAmazon Web Services及びGoogleに重大な不利益をもたらしている旨を明示的に認定している。

¹⁹ 同上、CMA理事会に対する勧告。

²⁰ 英競争・市場庁 (CMA) 「CMA launches strategic market status investigation into Microsoft's business software ecosystem」 (2026年5月14日付プレスリリース)
<https://www.gov.uk/government/news/cma-launches-strategic-market-status-investigation-into-microsofts-business-software-ecosystem>

²¹ 競争控訴審判所 Stasi v Microsoft Corporation and Others (2026年4月21日付集団訴訟手続命令 (Collective Proceedings Order))。「Microsoft fights \$2.8 billion UK lawsuit over cloud

ること、及びクラスの認定は、クラスの代表者が求めたオプトアウト方式に従い進められるべきであることを明示的に判示した²²。

4. マイクロソフトの行為の同質性及び構造的同一性

公取委が示すマイクロソフトの被疑行為の概要を、欧州委員会、ドイツ連邦カルテル庁、及びCMAの調査結果と並べて比較すると、当該行為の構造的同一性が明らかになる。いずれの国と地域においてもその根底にあるメカニズムは同一である。マイクロソフトは、隣接する製品市場、特にパソコン用及びサーバー用OS、並びに生産性向上ソフトウェアにおいて、支配的又は少なくとも極めて強固な地位を確保している。マイクロソフトは、これら代替不可能な製品に付随するライセンス条項を利用することにより、当該製品をAzure以外のクラウドインフラストラクチャで引き続き利用することを、契約上不可能にするか、又は経済的に不合理なものとしている。諸外国のいずれの調査手続においても認定され、かつ日本における調査で主張されている経済的効果は同一である。すなわち、本来であればクラウドインフラストラクチャの性能の優劣に基づいて自由に選択できるはずの顧客が、クラウドとは関係のない他のビジネス上の理由から必要としているソフトウェアに付随するライセンス条項によってAzureへと誘導されているのである。

本質的に同一の行為が、現在、4つの独立した競争当局によって特定され、かつそのそれぞれが独自の国内法又は超国家的な法的枠組みを適用したという事実は、現在調査対象となっている行為が局所的な現象でも偶発的な現象でもなく、むしろ協調のもとで行われた世界的な商業戦略であるとの推認を強く裏付けるものである。したがって、公取委が直面しているのは、前例のない初見の問題ではなく、既に相当量の競争法上の分析が蓄積され、かつ対応が遅れた場合の損害については介入が遅れた市場において既に生じている損害を参考に測定することが可能な問題なのである。

5. 他の法域において既に認定されている重大な損害

マイクロソフトの行為がもたらす損害は、複数の法域において具体的な経済的・政策的観点から測定されている。本意見書は、公取委がマイクロソフトの行為への対応の要否及び方法を検討するに際して、特に重要となる5つの損害類型を列挙する。

5.1. 過剰なライセンス料と直接的な金銭的損害

最も直接的に定量化し得る損害は、Azure以外のクラウドインフラストラクチャ上でマイクロソフトのソフトウェアを展開することを選択した、又はそれを余儀なくされた顧客が支払う過剰なライセンス料である。CISPEのために作成された2023年のジェニー教授の報告書

computing licences」ロイター（2025年12月11日）、及び「Microsoft Must Face £2 Billion Legal Action」Scott+Scott（2026年4月21日）も参照。

²² 同上（同審判所は当該訴訟について、約6万社の英国企業を代表してオプトアウト方式により手続を進めるべきである旨判示している）。

の推計によると、欧州経済領域で生じたこの超過コストは、SQL Server単体で年間約10億ユーロにのぼり、平均的な上乗せ率は20から28%程度に及ぶとされている²³。コンピュータ通信産業協会（Computer and Communications Industry Association、以下「CCIA」という。）のためにSavantaが実施した別の調査もこれと収斂する結論に達し、クラウドインフラストラクチャプロバイダーの変更を検討した顧客の約40%が、既存のライセンス条件のために変更を断念していたことを明らかにしている²⁴。日本のクラウド市場の規模、国内企業や公共機関におけるマイクロソフトソフトウェアの導入度合が同等であることに鑑みれば、日本市場においてのみクラウドユーザーからマイクロソフトへの同様の利益の移転が生じていないと結論づける合理的根拠は存在しない。こうした認定は、CMAがクラウドサービス市場調査において収集した定量的証拠により補強される。同庁の暫定報告書は、約100ページにおよぶ詳細な価格分析の結果、顧客がAmazon Web ServicesやGoogle Cloud上でWindows Server、Microsoft 365デスクトップスイート、及びVisual Studioのワークロードを組み合わせて利用する場合、Windows ServerとSQL Serverの合計ライセンスコストが、あらゆる収益階層において基準となるインフラ支出の100から200%に達し得ると立証した。その結果、追加のライセンスコストは例外的な事象ではなく、Azure以外の環境に適用される構造的な価格体系となっていると結論付けている²⁵。

5.2. 国内クラウドプロバイダーの排除と国家レベルでのイノベーション能力の侵食

第二の損害は、直ちには可視化されにくいものの長期的に重大な意義を有するものであり、マイクロソフトのソフトウェアに依存する市場セグメントから国内のクラウドプロバイダーが排除されている点である。ドイツ連邦カルテル庁は、GWB第19a条に基づく決定にて、OS及び生産性ソフトウェアにおいてマイクロソフトがその地位を利用することが、競合するクラウドプロバイダーの公平な競争環境を奪うメカニズムであると明示的に認定した。日本では、NTTコミュニケーションズ、NEC、富士通、さくらインターネットなどの国内プロバイダーがクラウドインフラストラクチャの供給においてマイクロソフトとの競争を試みている中、差別的なライセンス条項が存続することは、これら国内プロバイダーの成長並びに健全な国内のクラウド業界が本来生み出すはずのイノベーション、雇用及び経済的レジリエンスに対する構造的障壁として作用している。こうした条項が存続する期間が長期化するほ

²³ Jenny、前掲注7。

²⁴ CCIAとSavantaが共同で発表した調査。2024年にデル・ブランコ欧州議会議員（MEP del Blanco）（スペイン）により欧州議会にて発表された。CISPE「Yet More Evidence of Microsoft's Discriminatory Prices in Europe」参照（<https://cispe.cloud/yes-more-evidence-of-microsofts-discriminatory-prices-in-europe/>）。

²⁵ CMA、クラウドサービスに関する市場調査「暫定報告書（マイクロソフトのライセンスポリシーに関する暫定的所見）」における、対象顧客支出に占める割合としての、Windows Server及びSQL Serverのライセンスコストの定量分析に関するセクション

（https://assets.publishing.service.gov.uk/media/688c6d23d8da16bcb8469585/cfsl_provisional_findings.pdf）。同内容は、2025年7月31日付「最終報告書要約」において確認済みである

（https://assets.publishing.service.gov.uk/media/688b20e6ff8c05468cb7b120/summary_of_final_decision.pdf）。

ど、国内プロバイダーの競争上の不利益は固定化され、新規参入者が事業遂行可能な規模にまで成長することが困難になる。ここで強調すべきは、当該ライセンス条項による構造的不利益が、国内の小規模プロバイダーにとどまるものではなく、むしろAmazon Web Services、Google Cloud、Alibaba Cloudといった大規模なグローバルクラウドプロバイダーに特に甚大な影響を及ぼしているという点である。これら事業者はListed Providerに分類されているため、マイクロソフトが小規模ホスティング事業者向けに提供し、実質的にBYOL制度に近い、柔軟な仮想化特典のようなより柔軟な優遇措置から除外されている。したがってこのライセンス条項の非対称な構造は、本来であれば正当な競争力によって支配的なAzureをけん制し得る最適な立場にある市場参加者を市場から排除するメカニズムとして機能しているのである。

5.3. 過度な市場集中に伴うサイバーセキュリティリスク

第三の損害は、規制をめぐる論議においてますます認識されつつあるものであり、過度な市場集中がもたらすサイバーセキュリティ上の影響に関するものである。単一のプロバイダーが、政府、重要インフラ事業者、金融機関、大企業にとって事実上唯一の選択されるインフラとなった場合、当該プロバイダーに起きた障害は国家レベルの構造的リスクとなる。マイクロソフトの被疑行為は、ランサムウェア、サプライチェーン攻撃、国家の関与が疑われるサイバー侵入に対してレジリエンスを備えるための必須要素として、セキュリティ専門家により近年一層重視されているマルチクラウドアーキテクチャを維持する能力を顧客から奪うことにより、上述の市場集中を加速させるものである。したがって、クラウドインフラストラクチャの有意義な選択肢を回復するために公取委が介入することは、競争政策上の問題にとどまらず、必然的に国家のサイバーセキュリティ上の問題でもある。

このリスクの構造的な側面は、支配的プロバイダー自体のセキュリティ実績によってさらに深刻化する。2023年の夏に中国の国家支援型脅威アクター、Storm-0558によって Microsoft Exchange Onlineが侵害され、米国政府高官のメールアカウントへの不正アクセスを許した事件について、米国サイバー安全審査委員会は2024年4月の報告書において、これは「防ぐことができた」ものであり「決して起きてはならない事態」であると断じている。2024年1月にマイクロソフトが公表したロシアの国家支援型脅威アクター、Midnight Blizzardによる同社内システムへの侵入は、マイクロソフトの内部セキュリティ体制すら悪用可能な脆弱性があることを裏付けるものであった。したがって、単一のクラウドプロバイダーに依存することから生じる普遍的なリスクに加え、当該プロバイダーのセキュリティ対策における客観的に確認された不備に起因する固有のリスクも考慮しなければならないのである²⁶。

5.4. デジタル主権の侵害

第五の、そして包括的な損害は、デジタル主権の侵害である。この問題に関する欧州の議論は、表面的には日常の業務上の理由に基づいてなされた調達決定が、全体として見れば、それらを覆すために極めて大きなコストがかかる構造的依存を生み出す可能性があることを示している。一度組織がワークロードを特定のクラウドインフラストラクチャに移行させると、データエグレス料金、スタッフの再教育の必要性、インテグレーションを再構築する必要性を含む切り替えコストが生じ、それ自体がその後の変更に対する障壁となる。マイクロソフトの被疑行為が継続するほど、技術・契約上のロックインが累積的に深化し、それに伴って、日本政府と日本の産業が将来主権を行使できる余地が縮小するのである²⁷。

6. 日本の独占禁止法に基づく評価

6.1. 独占禁止法第2条第5項及び第3条に基づく私的独占

私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律第2条第5項は、「私的独占」を、「事業者が、単独に、又は他の事業者と結合し、若しくは通謀し、その他いかなる方法をもってするかを問わず、他の事業者の事業活動を排除し、又は支配することにより、公共の利益に反して、一定の取引分野における競争を実質的に制限すること」と定義し²⁸、同法第3条は、このような行為を禁止している。2026年3月4日付の通知で公取委が特定したマイクロソフト

²⁶ 米国国土安全保障省サイバー安全審査委員会「2023年夏のMicrosoft Exchange Online不正アクセス事件に関する調査報告書」（2024年3月20日）（当該不正アクセスは「防ぐことができた」ものであり「決して起きてはならない事態」であったと結論付けるとともに、マイクロソフトの不十分なセキュリティ対策及びリスク管理を批判している）。Microsoft Security Response Center「国家支援型脅威アクターMidnight Blizzardによる攻撃を受けたマイクロソフトの対応」（2024年1月19日）及び「国家支援型脅威アクターMidnight Blizzardの攻撃を受けたマイクロソフトの対応に関するアップデート」（2024年3月8日）。

²⁷ 欧州議会調査局調査報告書「Digital Sovereignty for Europe」（PE 651.992）（2020年）

²⁸ 私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（昭和22年4月14日法律第54号）第2条第5項。同法第3条は、私的独占及び不当な取引制限の双方を禁止している。

の被疑行為は、排除型の私的独占に自然に当てはまる。マイクロソフトは、Azure以外のクラウドインフラストラクチャ上で本件サービスを利用することを顧客にとって経済的に不合理なものとし、又は契約上不可能にすることにより、日本のクラウドサービス市場の需要の大部分から、競合するクラウドインフラストラクチャプロバイダーの事業活動を排除している。結果として生じる競争の実質的な制限は、本件サービスのソフトウェアがいずれも、一定の規模又は一定の水準を超える日本の企業にとって不可欠な投入財として広く認識されているという、本件サービス自体が有する市場横断的な重要性から導かれる。

6.2. 第2条第9項および第19条に基づく不公正な取引方法

代替的に、又は重疊的に、マイクロソフトの被疑行為は、一般指定の一又は複数の項目に該当し、同法第19条で禁止されている不公正な取引方法として特徴づけることができる。マイクロソフトの行為は、一般指定第3項の差別対価、同第10項の抱き合わせ販売等、また、顧客の相対的な交渉力が弱い場合は同法第2条第9項第5号の優越的地位の濫用として位置づけることが可能である²⁹。近時の「スマートフォンにおいて利用される特定ソフトウェアに係る競争の促進に関する法律」は、適用範囲が特定ソフトウェアに限定されているものの、寡占的なデジタル市場において事前介入が正当化されるという国会の立法判断を表明するものであり、既存の独占禁止法の枠組みに基づきクラウド分野で積極的な執行を行うための明確な政策的正当性を提供する³⁰。

7. 公正取引委員会への提言

以上の分析を踏まえ、本意見書は、公取委に対し、今後の審査にあたって以下の5つの事項を考慮されるよう謹んで要請する。

第一に、比較法上の知見は、マイクロソフトが提示する自主的な確約が、実際には、懸念される反競争的行為の最も狭い形式にのみ対処し、かつ、実力に基づきマイクロソフトの行為を是正しうる競合他社を排除する傾向があることを示している。2024年7月のCISPEとの和解はその教訓的事例である。なぜならマイクロソフトの主要なハイパースケイラーの競合他社は和解の対象から除外され、和解の中心的な技術的成果物が約束通りに実現されなかったためである³¹。したがって、公取委は、本件手続の過程で提出されるいかなる確約計画に対

²⁹ 公取委が2019年12月に公表した「デジタル・プラットフォーム事業者と個人情報等を提供する消費者との取引における優越的地位の濫用に関する独占禁止法上の考え方」及び「不公正な取引方法（昭和57年6月18日公正取引委員会告示第15号）」の第3項（差別対価）、第10項（抱き合わせ販売等）、第12項（拘束条件付取引）を参照。

³⁰ スマートフォンにおいて利用される特定ソフトウェアの競争の促進に関する法律（スマホソフトウェア競争促進法）。2024年制定、主要な実体規定は2025年12月18日より施行。公取委「スマホソフトウェア競争促進法に関する指針」を参照

（https://www.jftc.go.jp/file/MSCA_Guidelines_tentative_translation.pdf）。

³¹ 上記注8から10の各資料を参照。特に、CISPEの和解に含まれた是正措置の対象からAmazon Web Services、Google Cloud、Alibaba Cloudが除外されている点と、和解で合意されたAzure Stack HCI製品が提供されていないと報じられている点に留意。

しても、相応の懐疑心を持って臨むべきであり、いかなる確約措置も日本市場内で対世的に機能させるべきである。

第二に、公取委は、審査の結果として正式に排除措置命令を発出することを検討すべきである。かかる命令は、少なくとも、マイクロソフトに対し、価格、技術的機能及び機能の同等性を含め、本件サービスをAzure上で展開する場合と同等の条件で競合するクラウドインフラストラクチャ上での本件サービスの展開を許容することを義務付けるべきである。加えて、行動的是正措置として、5年以上の期間にわたる独立した第三者による遵守状況の監視を伴うべきである。

第三に、公取委は、欧州委員会、ドイツ連邦カルテル庁、CMAと積極的に連携を図るべきである。マイクロソフトが法域を越えて構築した規模の経済は、各国の規制当局が同等に協調した法執行上の対応によってのみ実効的に対処し得るものである。

第四に、公取委は、日本のクラウド市場において持続的な競争条件を実現するために、日本でのマイクロソフトのクラウド事業とライセンス事業の機能的分離、卸売と小売のライセンス条件に関する透明性義務の賦課、Azureと競合するクラウドプラットフォームとの差別的な価格設定の禁止など、構造的及び準構造的是正措置の要否を検討すべきである。行動的是正措置のみでは、長年にわたり改善されることなく累積された技術的・契約的ロックインを解消するには、不十分となる可能性がある。

。

8. 結論

公取委が審査対象として特定したマイクロソフトの被疑行為は、EU、ドイツ、英国において、すでに正式な競争法上の申立て、拘束力のある規制枠組み上の指定、本格的な市場調査、そして最近では20億ポンド超の損害賠償を求める適格認定済の集団訴訟の対象となっている。他国・他地域の事例は、マイクロソフトの行為が現実かつ広範であるという事実のみならず、経済、イノベーション、セキュリティ、データ保護及び主権の各面で重大な弊害をもたらすことを実証している。日本市場もこれらの弊害と無縁ではない。、他国で当該行為の定着を許した構造的な特性は日本にも同様に存在し、根本的なライセンスポリシーが維持される限り、それが生み出す技術的及び契約上のロックインは深まり続けることになる。その結果、実効的に是正を実現するコストは遅延に比例して増大することとなる。本件審査は、公取委が、日本の競争的なクラウド市場を維持するために断固とした行動をとり、他の法域が相当な資源を投じて是正しようとしている構造的な歪みから日本を救うための絶好の機会と考える。