

デジタル市場競争会議ワーキンググループ（第7回） 議事録

1. 開催日時：令和元年12月10日（火）13:00～14:30
2. 場 所：合同庁舎8号館共用会議室C
3. 出席者：
 - 依田 高典 京都大学大学院 経済学研究科 教授
 - 生貝 直人 東洋大学 経済学部 准教授
 - 川濱 昇 京都大学大学院 法学研究科 教授
 - 伊永 大輔 広島修道大学大学院 法学研究科 教授
 - 増島 雅和 森・濱田松本法律事務所 パートナー弁護士
 - 山田 香織 フレッシュフィールドズブルックハウスデリンガー法律事務所 パートナー弁護士

（関係有識者）

 - 小林慎太郎 株式会社野村総合研究所 ICTメディア・サービス産業コンサルティング部 パブリックポリシーグループマネージャー/上級コンサルタント
4. 議事
 - デジタル広告市場の競争評価に関する論点と今後の取組
5. 配布資料
 - 資料1 事務局提出資料（非公表）

○依田座長

ただいまから「デジタル市場競争会議ワーキンググループ」の第7回を開催いたします。

本日は、上野山委員、川本委員、塩野委員、森川委員は御欠席です。また、野村総合研究所の小林様にも御参加いただきます。

それでは、事務局のほうから、本日の議題と資料の取扱いなどについて説明をお願いします。

○成田審議官

お忙しい中、お集まりいただきましてありがとうございます。

今日の議題は広告市場1件でございます。お手元に資料1というパワーポイントがございますが、今日は非公表としまして、来週、デジタル市場競争会議の親会議がございますので、その際に、若干の修正をした上で公開したいと考えております。ただ、いずれにしましても、今日の議論につきましては記者ブリーフィングをいつものようにしようと思っております。終わりました後、夕方を予定しております。

以上です。

○依田座長

それでは、早速、事務局のほうから、本日の資料について、約15分間の御説明をいただき、その後、残りの時間で意見交換を行いたいと思います。

○成田審議官

ありがとうございます。そうしましたら、資料1に沿って簡単に御説明を申し上げます。

ページをおめぐりいただきまして、まず経緯と視点ということで、経緯につきましては御存じのとおり、我々、デジタル市場競争本部が立ち上がりまして、所掌事務として一番上に書いてございますように、競争状況の評価を行うというミッションが与えられている中で、10月4日の会議でデジタル広告市場を評価対象とするということが決まったと。公正取引委員会においても実態調査が始まっているということで、前回、10月下旬に御議論いただきましたように、一番下の2行でございますけれども、デジタル広告市場を競争評価の射程としながら、そこのビジネスに係るリソースとなるデータ取得にかかわるものとして、検索・SNS等も対象にするということで評価をスタートしたということだと思っております。

4ページ目は何度もごらんいただいているものだと思いますけれども、両面になっているということで、左側に検索エンジンとかSNSのサービス、そこでデータを取得しながら、右側がデジタル広告市場ということで、特に検索・SNS等がメディアそのものにもなっているということと、広告市場のシェア、グーグル、フェイスブックが非常に高いシェアを持っているという状況でございます。

まず、デジタル広告市場。狭い意味でのデジタル広告市場の状況ということで、6ページ目以降にファクトとしていろいろ並べております。

まず、6ページ目でございますけれども、デジタル広告市場というのが広告市場の中で

伸びているということです。

7ページ目、その中でそれを牽引してきているのがモバイル広告だということで、棒グラフの青い部分でございます。

8ページ目、デジタル広告市場の中でもリアルタイムに取引される運用型というものが8割弱を占めており、その中で検索連動のものとディスプレイというものが非常に大きなシェアを持っている。

市場の状況の構造でございます。上の箱の2つ目のポツにありますように、広告主とメディアの間をつなぐ機能が分業化してきたということで、様々なアドテック企業が出てきたと。先日、10月にお示ししたときの絵とちょっと変えておりますのは、前は真ん中の部分でアドエクスチェンジとアドネットワーク、これを一緒の箱にしておりましたが、やはり機能が違いましたので、ここを分けております。アドネットワークというのは御存じのように、アドネットワークの下にありますように広告掲載するメディアの広告枠を束ねる役割を果たしているということで、取引所的なエクスチェンジとちょっと違う機能です。そこは分けております。

その上で、10ページ目でございますけれども、そういう中で寡占化が進んできている。垂直統合が進んできているということで、上の箱の1つ目、2つ目のところでグーグルの動きとして、買収等によって広告マッチングから自社メディアのところまで垂直統合。これは赤い枠です。加えて、サードパーティのメディアを束ねるアドネットワークも展開しているということで、様々な顔を持った形で垂直統合が進んでいる。

11ページ目でございますけれども、この流れの中で寡占化が、青い部分で買収等を通じた垂直統合化の話と、一方で黄色い部分でありますようにプライバシー保護の意識、懸念が高まっている中で、情報が出にくくなっているということも結果として市場の寡占化につながっているのではないかとございまして。

12ページ目、実際の数値として、これは世界のレベルでの数値でございますけれども、グーグルとフェイスブックが5割を超えているということでございまして。

そうした中で課題について、これまでのところ、まだ数多くヒアリングができていている状況では、この場ではございませんけれども、広告主の方々から見た視点ということで、ちょうどJAA様、日本アドバイザーズ協会の皆様が11月にアドバイザー宣言ということで課題を出されております。概要をここに載せさせていただいております。アドクラウド、ブランドセーフティ、ビューアビリティといった広告業界にとって非常に気になっている部分、それに加えて第三者によるメディアの検証、測定が必要ではないか。あるいはサプライチェーンが不透明ではないか。ウォールド・ガーデン、データが囲い込まれてしまっている。消費者との関係でもデータの活用について透明性を図るべきではないかと。こういったトータルに考えた課題を解決しながら、ユーザーエクスペリエンス、不快な広告にならないようにしなければいけない。そのような課題が提起されていたということかと思っております。

14ページ目でございますけれども、そうした中で業界サイドとしては、上の箱の1行目にありますように、業界横断で連携していこうという動きが各国でも出てきており、日本でもそういうことをしていこうと、まさに議論が始まっているという御紹介があったかと思えます。

15ページ目は、今度は逆にメディア側の立場にいらっしゃる新聞協会さんにもお越しいただいたかと思えます。10月末に彼らが公表しておりますところの抜き書きでございますけれども、デジタル広告市場については不透明な取引手法が用いられて競争を阻害しているとの指摘があるといったようなことが懸念として挙げられております。

16ページ目でございますけれども、先日お聞きいただきましたヒアリングにおいて大きく2つの懸念を言われたということかと思っております。1点目は、取引実態として仲介する事業者の手数料がメディア側に開示されていないという問題に対する疑念。不当に多くのマージンを得ているのではないかという疑念があるという点。

2点目が、検索・表示のアルゴリズムということで、不定期に変更し、非開示で一方的に行われてしまう。メディア側の説明を聞き入れてもらえない。やはり各国や地域のメディアとのコミュニケーションが必要なのではないかといったような問題提起があったかと思っております。

17ページ目でございますけれども、各国もこの分野は非常に動きが活発化しております。特に競争当局ということでは、EUのほうで2点ございます。1つはグーグルプレイに、グーグル検索・Chromeの抱き合わせが行われている。これが競争法違反ではないかということで係争中でございます。2つ目のバーで、グーグルアドセンスという、これも仲介の機能を果たしているわけですが、契約上、競合企業の広告掲載を禁止しているということで、これも係争中ではありますが、問題になっているということでもあります。

アメリカのほうは、FTC、DOJともに、この分野についてのケースとしての調査が始まっている状況であります。

以上が狭い意味での広告市場の問題でございます。

18ページ目以降が入り口に当たるいろいろなデータをとっているということについて、プライバシーにかかわるような問題を中心にした部分でございます。

検索とデジタル広告、先ほどありましたように、グーグルの場合はアンドロイドとブラウザにおいてグーグル検索を標準設定している。アップルのブラウザであるSafariにおいてもグーグル検索が標準設定されているということで、ここでもかなり検索が広く使われるような仕組みになっているということかと思えます。

20ページ目以降はデータでございますけれども、モバイル・タブレットのOSのシェアです。これは日本のデータでございますけれども、iOSが7割を超えているという中で、ブラウザについてはChromeが半分弱、さらには22ページの検索のところは75%がグーグルということでございます。

そういう中で、先ほどちょっと触れましたEUにおいては、欧州の競争当局が動いた結果、

真ん中の2019年4月にありますように、アンドロイド携帯において、グーグルプレイを開いたときに検索エンジン・ブラウザの選択画面が表示されるような仕様変更がEUにおいてのみ行われるということで、日本ではこういった措置はとられていないという認識だと思えます。

2020年からは、アンドロイド携帯を立ち上げる際に、ホーム画面の検索枠とChrome上の検索エンジンの選択が可能となる予定だと聞いております。

以上がGoogleの関係で、24ページ目がフェイスブック、こちらも皆様御存じのように、いわゆるいいねボタンですね。外部のウェブサイトやアプリと、ID連携やいいねボタンで利用者の方々が第三者のウェブサイトに行った情報もフェイスブックのアカウントに連動しているということで、ある意味では精度の高いターゲティング広告を実現可能にしているというのがフェイスブックのプラクティス。これについては個人情報委員さんがいろいろ注意喚起されているといった動きもございます。

25ページ目でございますけれども、ターゲティング広告に対する利用者の皆様の意識ということで、特に右側のグラフでございますけれども、赤くなっているところ、ターゲティング広告を不快に感じるかどうかということに対しての意識調査ではありますが、不快なのでやめてほしい、あるいは不快に感じる人が多いということが半数を超えているということでもあります。

26ページ目でございますけれども、そういう中でプライバシー保護強化の議論、あるいは当局の動きということで幾つか御紹介しておりますが、まず一番上、グーグルのところはGDPR、フランスの当局がターゲティング広告における個人情報の取扱いの開示が不適切だと、すごく6段階、7段階行かないとわからないようになっている等々の問題ということで制裁金命令が出されて係争中と。

それから、御存じのように、フェイスブックのケンブリッジ・アナリティカ事件というのがいろいろとアメリカでは問題になったということで、7月に制裁金を支払うことに合意。

それから、フェイスブックによるターゲティング広告という意味では、これはニューヨークだったと思えますけれども、人権団体が雇用、住宅関連、ローンの3分野でターゲティング広告をやめるようにといったような動きが出ていると。

欧州でございますけれども、規制面の動きということで、Cookie規制というものが今まさにePrivacy規則案で議論されているということで、オプトイン方式をとるべきである等々についての議論があり、こちらのほうは少し議論が難航しているようであります。まだ決着はしていないと認識しております。

プロファイリングについては、GDPRにおいて、プロファイリングなどの完全に自動化された取扱いの決定の対象とされない権利というものが明記されている。ただ、例外等が規定されておりますので、事実上、例外を使いながらプロファイリングがなされているということかと思えます。

27ページ目は前回も御紹介しましたけれども、フェイスブック、グーグル、アップル等で、それぞれプライバシーに向けた取組などの動きもあるということでございます。

28ページ目でございますけれども、日本においても業界団体ということでJIAA様に先日お越しいただきましたが、行動ターゲティング広告についてのガイドラインで、いろいろと、利用者が容易に認識かつ理解できるような形で、何が行われているのかを表示するといったガイドラインがあるということでございます。

同様に、団体、業界の取組としてインフォメーションアイコンということで、このアイコンをクリックすると、なぜこの表示が出てきたのか等々についてがわかるような仕組みになっていると。

30ページ目は、オプトアウトができるように、利用者の方がしやすいように、それを集めたようなサイトも作っているといったような動きもあるということでございます。

以上を踏まえて、今までの御議論あるいはヒアリング結果を踏まえて、今後、実態調査あるいは議論をさらに深めていく上での中間的な、初期的な論点をまとめたものが32ページ目以降でございます。

論点は大きく4つの固まりで出ておりますが、まず論点①、市場の構造をきちんと捉えなければいけないだろうということで、特に市場支配力をもたらししている「力の源泉」は一体どこにあるのか。それが今後どうなっていくのかといったようなことで、力の源泉として、この場でもいろいろ御議論がありましたけれども、消費者の注目・時間を引きつける顧客接点を有しているといったことが強みの一つではないか。あるいは逆に、データを取得するという意味での接点。あるいは他メディアからのデータ取得を得られるような形で、要はデータ収集力が力の源泉ではないかと。

それから、様々な機能を仲介の部分が融合し、統合されることによって、アドエクステンションだったりアドネットワーク、さらにそれに加えて、自社メディアも持っているという意味での垂直統合がなされていることが支配力につながっている可能性もあるのかなど。それから、もちろん技術力とか分析力といったことも当然あるのかなということだと思っております。

それから、この場でもいろいろ御議論がありましたように、今後、これがどう変わっていくのかということで接点に変化していく。ここに書いてありますような例がいろいろと御紹介あったと思います。そうすることによってデータの種類が多様化する、あるいは総数が拡大する、そうしたことも相まってターゲティング力が高まっていく。

一方で、プライバシーに関しての懸念というのはより強い方向に働く可能性もあるだろう、それがどう作用するのかといった視点もあるだろうという御議論があったかと思いません。

論点②-1でございます。デジタル広告市場について、まず透明性・公正性についての話でございますが、(a) (b) とありますけれども、デジタルプラットフォームと広告主あるいはメディアとの取引において、どのような不透明・不公正な状態・行為が発生

しているか。発生している場合、それを改善・防止するための方策は何かといったようなことを今後論点として考えていただいてはどうかということでもありますけれども、事例としては、広告主のお立場という観点で33ページに書いてございます。広告主協会が出されたアドバイザー宣言を中心にしながら、アドフラウドの問題、あるいはブランド価値を毀損するようなメディアに広告が表示されるリスクから安全性を確保する取組が求められているのではないかと。ビューアビリティのレベルが海外と比べて日本は低い中で、これをどうしていくか。定期的な情報開示がなされるべきではないかと。

さらに加えて、広告効果そのものです。こちらにも第三者による検証・測定がなされるべきではないかと。それから、サプライチェーンそのものについての透明性、価格、手数料等々についての透明性の問題。また、持っているデータですね。これももうちょっとオープンにすべきではないかといった御指摘があったと思います。

34ページ目が同じく透明性・公正性という観点で、同様の問いですけれども、対メディアということで、ここはあくまでも新聞協会さんのヒアリングがございましたので、それを中心に先ほど御紹介した2点に加えて、あと、ヒアリングの場以外でもシステム変更が急に要請されて負担が増えてしまうといったような問題。それから、保有する自社メディアの優遇が行われているのではないかとといった疑念も声としては聞こえてきておりますので、ここに書かせていただいております。

論点③が競争阻害行為の懸念ということで、寡占化が進む中で、こういった競争阻害行為の懸念があるかということでもあります。この部分については、この場での直接のヒアリングの中で明示的に指摘というのはまだはっきりしたものは出ていないということだと思いますけれども、諸外国では様々な動きがあるということは、先ほどのケースの御紹介でもあったように、いろいろと指摘されているので、この部分についてもしっかりと評価の中で見ていただく必要があるのではないかと考えております。

幾つか事例がございましてけれども、例えば、自らのメディアへのアクセスを、自らのアドテク経由に限定するといった懸念があるのではないかと。

それから、広告のマッチングの際、他のマッチングプラットフォームとの接続を自社プラットフォームによる入札決定後にすることを要求するといったことによって、競争阻害につながるようなプラクティスがあるのではないかと。

それから、仲介機能において垂直統合がなされて、いろいろな機能が統合されてしまった結果、そのほかの利益相反の懸念みたいなものはないのかどうか。

それから、メディアとの契約において、収益力のあるスペースを自らのためにあらかじめ確保するなどを義務づけるような行為の懸念はないのか。これは先ほどのEUのケースで言われている視点でございまして。

それから、データが囲い込まれている中で、競合他社との間でのAPIでのアクセスを不当にシャットダウンするといった懸念。これも実際に今、議論になっている問題だと思っております。

それから、先ほど紹介しましたいわゆる抱き合わせですね。OS・ブラウザと抱き合わせることによって、競争阻害につながっていないかということでございます。

最後に、36ページ目に論点④として、プライバシーに絡む視点でございますけれども、データの取得・利用の透明性でございます。

この場でも御議論ありましたように、(a)のところに書いてございますが、個人の方々が取得・利用の仕組みや実態を十分に認識できない認知限界がある中で、現行の自主的な取組で十分に機能しているのだろうかといったようなことが論点としてあろうかと思いません。例として幾つか挙げておりますけれども、判断材料となる情報がわかりやすい形で提供されているのか。あるいは個人の方々が十分に理解した上で同意する仕組みとなっているのか。

プロファイリングについても十分に開示がなされているのか。

取得されたパーソナルデータに対してコントロールが容易にできるようなことになっているのか。

プロファイリングに基づくターゲティング広告について、広告表示理由などについて透明化が図られて、オプトアウト手段が使いやすい形で出ているのか。

利用者が個別に判断せずに、パーソナルデータの取得・利用主体自体の信頼性を確認するための手段がきちんと用意されているのかといったようなところ。今のプラクティスがどうワークしているかというところを評価した上で、さらにこういった懸念を克服するような技術や仕組みとしてどういったものがあるかということもこれから詰めていってはどうかと考えております。

最後に37ページ目、今後の進め方でございますが、今日もちろん御議論いただいて、いろいろとさらに盛り込むべきことを盛り込む等していただいた上で、できますれば年内に親会議のデジタル市場競争会議のほうで最終的に上申をして、御了解が得られれば、まず1つとして意見公募ということで、広く業界に関係する方々、あるいは学識経験者等の学識の有識者、そのほか有識者、あるいは消費者の方々から広く意見を公募して、どういう見方があるのかというのを広く集めてはどうかと思っております。

それから、政府のほうとして実態調査をするということで、独禁法の観点に加えて、公正性・透明性あるいは個人情報に関する問題について調査をしてはどうかということで、BtoBの仲介サービス、取引に関する調査ということ、ヒアリングとかアンケート調査ですね。それから、消費者向けサービス取引に関する調査ということで、一般利用者向けのアンケート調査や関係事業者へのヒアリング等々をやってはどうかと。

具体的に公取委はもう実際にヒアリング等をスタートしております。どこかのタイミングでアンケート調査などもすることになると思っております。

あと、消費者庁さんもいろいろと検討されているということで、実際にどういう形に設計するかを詰める必要があるのですけれども、分担をしながら、かつ重複にならないような形で実態調査もできればと思っております。

それから、そういうものと並行しながら、このワーキンググループでも議論を深めていただけて、できますれば来春ぐらい目途で何らかの中間整理をし、その時点では恐らく実態調査の結果は全部出ていないと思いますので、最終的な報告はもうちょっとかかるとは思いますけれども、そのようなスケジュールでできないかということでございます。

長くなってしまいましたが、最後に諸外国でございまして。39ページ目がイギリスの例でありますけれども、イギリスは一番上のところに書いてございますように、今、調査を7月から開始しております。彼らとは1～2度、電話会議とか、私が出張に行ったときも議論をしてきて、まさに同じようなタイミングでやっております、同じような視点を持っているということで、ユーザー向け市場においてどういう支配力を持ち、消費者にどういう影響を与えているのか。それから、消費者自身がプライバシー、自分のデータをどう管理できているのか。それから、広告市場における競争がゆがめられていないかといったような視点が出されていて、来年7月に最終報告を出す。恐らく年末か年明けに中間報告を出すということのようであります。

彼らの場合は7月に出したときに、ステートメント・オブ・スコープという中に考えられ得る処方箋も幾つか提示されておまして、40ページ目でございますけれども、いわゆるモビリティ、データをオープンにしていくということが一つの方策としてあるのではないかと、消費者のデータ保護の強化ということでデフォルト・セッティングがフェアになっているか。あるいはフェアネス・バイ・デザインのような形で、単なる同意だけではなくて、そういうテクノロジーとかセッティングなども見ていってはどうかと。

もう一つ、3番目が競争政策的な観点で、彼らはストラテジック・マーケット・ステータスという概念を導入して、これは定義は分からないのですが、そういう強い人に対しては強制力、執行力のあるようなコード・オブ・コンダクトによる事前規制みたいなものも考えてはどうかと。これはファーマン・レポートにも出ていた問題であります。そういう中で差別的な行為を抑止するためのルールであるとか、レポート・透明性を高めるようなことを求めるとか、自社優遇をさせないようにするとか、場合によってはレイヤー間の分離みたいなことも一応書かれているということでございます。

それから、透明性の問題です。これも日本と同様に彼らも同じ問題意識を持っているということでもあります。

豪州は7月にレポートが出されております。少しメディアの問題に偏ったレポートにはなっておりますけれども、懸念ということで、ここはまさに皆さんに御議論いただいているのと同じだと思いますけれども、市場支配力が事業者間の競争をゆがめているのではないかと。不透明ではないか。十分な情報が個人に与えられていないのではないかと等々、同じような議論が行われている中で、特にこの下の主な提言でいいますと、CHAPTER 3と書いてございますように、少し掘り下げて広告主とデジタルプラットフォームとの関係を調べていくべきではないかと、メディアという意味では、ほかのメディアと同じようにプラットフォームも同様の規制フレームワークに服すべきではないか。あるいは消費者と

の関係では、プライバシーについてデジタルプラットフォームに特化したコード・オブ・プラクティスを考えてはどうかという提言が出されております。

最後にフランスでございますけれども、こちらは既に報告が出ているということで、こちらにも同様に競争優位性についての分析がなされた上で、注目する問題点として、優位性はまさに御議論があったような話、垂直統合の話とかデータ収集の話、それから検索、ディスプレイ、両方持っていてメディアのところも押さえているといった話。もちろん一番上にあるのは人気のあるサイトを持っているということも指摘されているわけですが、問題点として抱き合わせや排他性のあるような行為、あるいは、あるマーケットでの強みをレバレッジにしてほかに出ているのではないか。それから、相互運用性の阻害、これはAPIの接続の話だと思えますけれども、あとデータのアクセスということで、大体各国とも同じような問題意識でこの問題に切り込んでいるということでもありますので、引き続き彼らともよく横で連携しながら、我々のほうも御議論いただければと思っております。

すみません。かなり長くなってしまいました。

○依田座長

ありがとうございます。

それでは、意見交換に移りたいと思います。

本日の議論は3つのパートに分けることにしまして、最初のパートにおいては、32ページから34ページまでのうちの32ページ、論点①デジタル広告市場の構造、33、34ページ、論点②デジタル広告市場の透明性・公正性について、議論していきたいと思えます。

コメントや御質問がある方、ネームプレートの立った順番からいきたいと思えます。

では、まずは小林様のほうからお願いします。

○小林上級コンサルタント

野村総合研究所の小林でございます。

これまでデジタル広告市場というか、この業界については余りきちんと取り上げられていなかったこともあって、非常にわかりづらい業界だったと思うのですが、今回しっかりまとめていただいて、論点が明確になった。これは一つ、大変大きな成果だと思います。その上で、今回挙げていただいた論点で32ページ以降、コメントさせていただきたいところを2点ほどお伝えします。

まず、32ページのほうです。力の源泉として考えられるものの例ということで、これは実は私、多分発表するときにデータのソースという言葉を使わせていただきました。ちょっと聞き間違いもあったのかもしれないですが、私はデータのソース、情報源というつもりで申し上げたのですが、時々総数のように、どちらでもよろしいのですが、そういうデータが出てくるところをとにかく押さえるというのがプラットフォームの戦略でして、その意味で、ここで今後の市場支配力の方向性を考えるに当たっての要素の例で挙げられているのは、確かにトピカルなのですが、日本において実は重要なのは、恐らくここでは自動車であるとか放送、テレビとか、これまで余りデジタルプラットフォー

マーが手をつけてこなかったところが結構大きなプラットフォームが手を伸ばすところとしてありますので、そちらの業界についてももしっかりケアをしていかなければいけないのではないかと。こちらに例えばアンドロイドOSを提供するであるとか、アップルであればCarPlayのような接続サービスを提供していたり、そういったところで情報が生じるところをしっかりと押さえにいつているというのを、今後検討する項目に入れていただければと思います。スマートスピーカーとかウェアラブルとかは大変トピカルなのですけれども、どちらかというとも既存の業界で脅かされている分野もあるということコメントさせていただきます。

33ページは市場の透明性・公正性というところで、ここはオーディエンスデータの検証が可能であるべきという議論がございました。実は日本特殊の事情が1個ありまして、日本のアドテクというのは個人情報とひもづかないようにするというのを大変注意して、それぞれデータの管理を行っています。ここがデジタルプラットフォームと全く違うところでして、デジタルプラットフォームというのはユーザー登録されていますので、そこに個人情報であるとか属性を推測しなくても、そもそも正解データを持っていて、一方で、広告業界はデータを集めてきて、それを繰り返し学習させることで推知していくという構造的な問題がありまして、この後にまたちょっとお話させていただくのですけれども、もしこの分野のオーディエンスデータに切り込んでいく場合には、個人情報というものの照合性というのが恐らく議論になってきます。個人情報の照合性をしっかりアドテク業者は排除するように、分離するように管理されているということ、これをすごく大切にアドテク業者はやられているので、ここが後段の議論、最後のほうに申し上げるつもりでしたけれども、プラットフォームがちゃんとできているのかということもあわせて確認されるとよろしいのではないかと思います。これが恐らく最終的には行為規制のようなところにつながってくるお話だと思います。この最後の点については、また次の論点のときにコメントさせていただきたいと思います。

○依田座長

ありがとうございました。

続きまして、山田議員、よろしく申し上げます。

○山田議員

まず、32ページのところで感想というか、質問ではないのですけれども、接点ということで、力の源泉ということで、たまたまGAFというのは検索であり、ソーシャルメディアであり、ぱっとつかんで非常に人気があるという現象が先に起こっているわけなのですけれども、いろいろ我々が仕事をする中で新しいプラットフォームと呼んでいいものが出てきていて、いろいろな業界で、消費者との料金「ただ」の接点、あるいは非常に安価な接点というのがものすごい力になっている。それはなぜならデータが集まるからだと思います。それをもとにして広告にやれば、メーカーとかからごそと取れるというような、事業者がそれに気づき始めたために、今、GAFばかりが目についているのですけれども、

ほかにも余り目立っていないのですけれどもいろいろなものが実は出てきていて、そういうところに、独禁法的に市場を区切るとシェアがすごいものがあります。そこを今後どうしていくのかというのが、入り口段階では、今目立っているものということになると思うのですけれども、今後の課題ということになるのかなと思いました。

○依田座長

続きまして、増島議員、お願いします。

○増島議員

ありがとうございます。

少し法律の話をしていただきたいと思うのですけれども、透明化法とは別に、前回の御説明にありましたとおり、独禁法があります。ただ、独禁法はフレームワークが割と固くなっているので、キャプチャーして何か執行しようと思うとちょっと執行がしにくい、もしくは独禁法上明確に違反とは言い切れないものがあると。こうしたものをある程度キャプチャーしようという発想に今回の法案はなっていると思っています。そのアプローチから今回のような形で裸で、透明性とか公正性とかの議論をするというのは、もしかしたらありなのかもしれないのですけれども、他方でそのベースには競争法的な考えが後ろにあって、取引排除ですとかそういうものがあるはずで、そうであるとする、今回透明化法をベースに論点や土俵の設定をするに当たっては、透明なのか公正なのかを裸で見るのではなくて、ある程度独禁法的な発想や位置づけを考えながら見たほうが議論が骨太な形になるのではないかと。といいますのは、今私が何を懸念しているかというと、グーグルですとかフェイスブックなどに対し、あなたたちは特定デジタルプラットフォーマーに当たりますという話をする、おそらく、デジタルマーケットはかなり複雑なので、何で俺たちだけなんだという話が出てくるのではないかと気がしています。なので、市場の画定についてはかなり説得的な理論武装ができる必要があるのではないかと。

そのデジタルのマーケットは、先ほど見せていただいたとおり、かなり複雑になっておりますので、どういうモデルで書くのか。インターネットですので市場がレイヤーの構造になっているわけですが、ここをある程度説得的にフレーミングした上で、一体誰と誰が代替的なサービス提供者なのか。まさにこの競争の肝だと思いますけれども、ここがちゃんと明らかになって客観的に彼らが納得するような形で言えるようにモデル化していく。多分、これができることが非常に大事なのではないかと思っています。これができて初めて、彼らを例えば指定するということがあったとして、オンラインマーケットにおける楽天さんとかヤフーさんとかをお呼びしたように、日本の業者さんではこの人たちが当たりますねという議論がある程度公正に、客観的にできるという話になってくると思います。したがって、ここはやらないと、戦略だ何だという話の前のところで、そもそもこの切り方が恣意的だみたいな話をされてしまうと我々は倒れてしまうだろうと思っているというのが1点です。

もう一点、これに少し関連をしますけれども、今、彼らのことをメディアというふうに、

ある意味、メディアを持っているという前提でしゃべっているわけですが、彼らは基本的にここに対して別のスタンスを持っているわけですね。我々はテクノロジー企業であるというスタンスなのですから、これは何を言っているかという話で言うと、法的な話で申し上げると、日本ではプロバイダ責任制限法というものがあります。このプロ責法というのは日本のマーケットに入っている、いわゆるプラットフォーマーの人たちは上にあるコンテンツについて責任が軽減されているという仕組みがビルトインされているということになっているかと思えます。その中で、彼らはテレビとかラジオ、雑誌などのメディアと自分たちは違うのであるというスタンスをまずとっていて、このスタンスはプロ責法の存在によってある程度正当な主張でもあり得るかもしれないという状態になっていると思っています。その上に彼らはメディアだというレッテルで同じように見ていいという議論をすると、法体系的には少しごり押し感が出てきてしまうのではないかと感じているのです。

多分ここに関連をしてくるのだとは思いますが、他方で彼らのモデルが広告であることは明らかという話になってきたときに、広告費を獲得するための競争というものが行われていて、それは彼らが言っているテクノロジーなのかプラットフォームなのかかわからないですが、そういうものとテレビとか雑誌、メディアと呼ばれているものの中で行われているというふうになってきたときに、広告費獲得マーケットという、このマーケットにおける公正な競争という議論が果たしてできるのかどうかと、多分そういう議論でもありましょうし、オーストラリアとかで出ているように、彼らはメディアだと位置づけて話をしていくのであれば、きっとお金をもらって物を出している以上、その中身についてはほかのテレビとかラジオと同じように一定の責任を持ってちゃんとやってくれという議論ができる反面、もしそうではないプロ責法のベースのもとで議論をすると、そういう議論をしたときに、それはプロ責法とどう整合するのかと問われると、割とつらいところになってくる。

これは最終的にはディスインフォメーションの問題、もしくは我々が視野に入れている怪しげな情報が伝播して、民主過程を壊すみたいなところに対する防御を考えなければいけないという話ともつながってくるわけですが、この辺について、競争のフレームワークでいけるのか、それともEUみたいにまた別のフレームワークを作って、その中身について何か公的に関与していくコード・オブ・コンダクトを作らせるようなことをやっていくのか、またそのようなルールが日本の憲法上許されていくのかどうか。この辺の他法制の話、市場画定の話を見ながら、少しかちつとした議論もあわせて固めていかないといけないかなと思いました。

以上です。

○依田座長

どうもありがとうございました。

川瀆議員、お願いします。

○川瀆議員

私も32ページの話からいたします。

まず、既に御指摘もあったとおり、これでデジタル広告市場の複雑性というのが非常によくわかりました。ここでポイントとなるのは、この複雑な構造がなぜできたかということと、その中におけるプラットフォーム企業の位置づけの問題だと思えます。

先ほどメディアとしてのプラットフォームなのかどうなのかという御指摘がありましたけれども、それは非常に重要な指摘だと思います。ただ、メディアとして強いということだけでは十分にデータをマネタイズできないところがあって、彼らはデータの強さを結局、先ほどおっしゃった話のように、潤沢な広告費を吸い上げることを通じてマネタイズしている。もちろん、将来的にはいろいろなマネタイズの仕方があるかも知れませんが、当面、個人情報を用いて一番大きいのはターゲティング広告に代表されるように企業が行うプロモーション努力の部分で、現在の企業活動におけるこの手のプロモーション活動というのは費用のかなりの部分を占めているわけで、その部分を握ることが彼らのビジネスモデルにとって非常に重要だろうし、これからはいろいろなセグメントの情報が入ってくるにせよ、最終的にマネタイズするときには企業のプロモーション活動の担い手としての役割が鍵となるように思います。

その点でこの複雑な市場構造の話を見ていきますと、先ほどから不透明性の問題が話題になりましたけれども、不透明性というのは広告主にとっての効果の精度が低いとかそういった問題やいい広告インベントリとマッチングできていないとかいった広告主から見た問題がまずあるのだと思います。他方、広告インベントリから、広告の在庫の保有者から見ると、それを適切につないでいくプロセスなのだけでも、それが古典的な技術のもとでは非常に大ざっぱだったのに対して、この業界はある意味では極めてコンペティティブで、すぐれたエンジニアたちがその問題を回避すべく、適当な形でインベントリを束ねたり、あるいはその要求に合う形でインベントリを探したり、それに対してここに様々な形でオークションのメカニズムも1種類ではない形でいろいろなセグメントができてきて、そのオークションのメカニズム自体を効率化させるような技術を作ることによって新規参入が起きていくというプロセスがあって、その結果、多段階化してきたという側面もあるわけです。

そのような場合には、本来だったらそのセグメントである程度利益が上がってもいいはずなのだけでも、この一連の、特にグーグルに着目すると、それらの新しい技術ができたときに、しばしば彼らはそこに必要なテクノロジーに対してカウンターストラテジーとも言うべきものをとることによって、その部分でもマネタイズを彼らがやっているということはないのでしょうか。

広告主が考えている不透明さというのは、様々なレイヤーでレントらしきものを、彼らの部分をプラットフォーム企業に取られているのではないかという懸念と、実際にそのような傾向もあるということなのかもしれません。

他方これらの状況が、プラットフォーム企業がただ単にすぐれた性能を持つがゆえのことだったとしたら、それはただ単に巨大な能力を持った企業に対抗するのは大変だなということ以上の問題にはならないはずです。それがメディアないしは既に持っているデータの力、あるいは彼らが一部普及させている、例えばオークションのために必要なシステムで、プレーヤーたちもロックインされてしまったようなもの。そういったものなどを駆使してその地位を維持、強化しているのではないかというのが競争法上最大の懸念だろうし、そういった形で力が存続するならば、独禁法上の懸念であるとともに、そういった力は非常に個人情報に独立した事業者が継続的に握り続けることに対する懸念というのを我々が持っても当然のことだと思うのです。

ここでの最大の問題点は、新しい技術が出てきて、その結果、従来不透明であった部分に関して、不透明であるということは競争のチャンスが生まれてきて、入ってきた企業はその分である種の取り分をとったときに、そのセグメントにプラットフォームが出てきて、その中においても支配的地位を獲得しているのではないかという一連の懸念というのが本当に反競争的な行為なのかそうでないのかということの識別です。これにはさらに実態を調査し、分析するほかありません。

そのような調査等は広告市場に特化した分析ということになりますが、その中でおのずから市場画定の問題も出てくるかと思うのです。それは多段階に及ぶ広告市場だけでもトータルで垂直統合することによって新しく発生してきたビジネスを全部取り込むことによって力を強化していくような位置づけ。これは全盛期のマイクロソフトが懸念されていた力そのものなどがあるのです。要するに、マイクロソフトは独禁訴訟が起きるまでの間はOSの定義を確定することが可能であり、新しい技術が出てきて、それがOS外で出てくるときに、それを自己のOSの中に取り込むことによってOSの力の持続性を獲得していたわけで、プラットフォームが持っている力の強さというのは、今述べたようなかつての全盛期にマイクロソフトが持っていたプラットフォームを定義する能力と似たようなところがあって、一部の人々はマーケットデザインを画定する力を濫用しているのではないかと。要するに、しばしば彼らは市場のゲームを決定するような地位があり、もちろんこのゲームの設定自身は最も効率的なゲームを設定することが彼らにとって最適な戦略であることは一応原則的には言えるわけなのだから、それ自身を非難できるわけではないけれども、その力がある種の新規参入業者にとって不利益に使われているのではないかと、こういった問題も含めて見ていく必要があるのかなという気がします。

これは多分、今の広告業界に限らず、これからプラットフォーム業者がデータの蓄積を武器に様々な分野に進展していくことに対する懸念を見る場合に、一番懸念できる力は、彼らが現在持っている戦略的地位を用いて、次から出てくるマーケットのあり方などをデザインする能力を持っているのに対して我々がどう対処するかという形で、この問題は単に一つ、広告市場として重要であり、広告市場として困難な競争問題を惹起するだけではなくて、今後の展開のときに我々が対応すべきプロトケースとしても重要なのではないかと

と思っております。

以上でございます。

○依田座長

ほか、論点①、②について。

生貝議員、どうぞお願いします。

○生貝議員

増島先生から、先ほどプロバイダ責任に関するお話があったことに関して、消費者との接点となる情報の収積という意味で、プロ責のようなルールは、かなり競争そのものにも影響を与える部分はあったはずですが、実際に最近ですとアメリカでは通信品位法の230条、ほぼ完全な免責をプラットフォームについて与えているものですが、あれは国からの補助金だというような表現も改めてここ1年ぐらいで使われるようになってきており、プラットフォームは様々な意味で責任をとる能力というものも出てきたし、それだけの社会影響力を持つようになったという中で、その見直しというのが議論されるようになってきています。ヨーロッパでも昨年成立した著作権指令や、今議論されている電子商取引指令の見直しを含めて、かなり議論が大きくなってきているところです。この方向性を考えるに当たっての要素の例に、プラットフォームの責任、ライアビリティのあり方というのを論点として加えられてもいいところかなと感じました。

○依田座長

ほかによろしいでしょうか。

それでは、伊永議員、どうぞ。

○伊永議員

資料1の33ページの論点②-1についてなのですが、ここで挙げられているアドフラウドへの対応というのは、今後、広告の有効性であるとか効率化を図っていくために必要不可欠なことという感じがしています。現段階でも一定程度の問題は解決できるはずであるということを見ると、それができていないのはやはり寡占化のせいであり、競争がうまく働いていないからだというふうに思っています。

プラットフォームと広告主との取引では直接のネットワーク効果が働きますし、消費者等も含めて間接のネットワーク効果も働くということから、非常にネットワーク効果がきいていて、寡占化がより一層競争圧力を低下させていることから、こういったアドフラウドがはびこっているのではないかと思います。そうすると、やはり競争を何とかして活発化させなければいけない。そのためにネットワーク効果を引き下げるとするのは難しいので、考えられるのはマルチホーミングです。つまり、広告主が他のプラットフォームを利用することを既存のプラットフォーム事業者が阻害していないかどうかというところに重きを置く必要があると思っています。排他的な対応をプラットフォームが広告主に対してやっているかどうかということです。典型的には、ライバルのプラットフォームを利用する人に対しては取引をしないとか、価格を高くするといったことをやっているかどうか。

もう少し目に見えにくい形、他社と比較しにくい形でやっている場合もあり、それはリベートを出すとか、価格ではなくて差別的な対応をするという形でやっていることもあるかと思います。そういったところを調べていくことで、必然と、よりよいものを出す人たちが新規参入して、より競争を活発化させてくれると思っています。

もう一点は新聞協会さんも言われていましたが、論点②-2の価格の不透明性の話です。スポットでの広告価格が高いのか低いのかというのはもともと判断しがたいわけなので、どういう根拠でこのような価格決定を行ったかというメカニズムを点ではなくて線で見えないと、それが妥当かどうか判断できないわけです。こういった調査を定期的に行っていく過程で問題があぶり出されていくということになると思いますので、価格決定のメカニズムについても調査対象にされたらどうかと思います。

○依田座長

どうもありがとうございます。

引き続きまして、お時間も迫ってきていますので、2つ目のパートに移りまして、論点③の競争阻害行為の懸念と論点④のデータの取得・利用の透明性について議論していきたいと思います。資料のページ番号で言いますと、35、36ページの論点です。

それでは、また議員の先生方からコメントをいただきたいと思います。どなたからでも結構です。

では、小林様、お願いします。

○小林上級コンサルタント

では、36ページの論点④のほうであわせてお話させていただきたいと思います。

ここでは最後の(b)のほうで技術や仕組みとしてどのようなものが考えられるのかと、データ取得・利用の透明性ですね。ここについてで、前回の会合のときに私のほうで、Googleが提供しているセキュリティーサービスのことを少し御紹介しました。「reCAPTCHA」という製品ですけれども、これは不正行為を検出するボット対策、リスクベース認証という機能として大変有効なのですけれども、これが実は無料で提供されているということで、皆さん、大手の金融機関でも採用が進んでいるわけなのですが、実はその裏側でまさに力の源泉であるCookieであるとか画面そのもののキャプチャーを収集しております。これはGoogleが言うところの全て不正対策にだけ使っているということなのですけれども、実際にそれがどのようにGoogleの社内で管理されているのかはわからないというのがあります。

これはすごく象徴的な事例としてお伝えしたのですが、申し上げたいのは、こういう不正行為のようなプロファイリングする、ここではプロファイリングのテーマなのですが、プロファイリングはいいプロファイリングも当然ありまして、振る舞いとかがおかしい場合にはこれは不正、攻撃者だということを推知して接続をブロックするなどということがあられるわけなのですけれども、そのような形で取り扱われる正当な理由のあるプロファイリングといったものに使われるデータと、ターゲティングのような事業目的、収益目

的で使われるデータの取得というものが同一企業で、同じようなインターフェースで取得されているということ。さらに、グーグルやフェイスブックで問題なのは、その先に個人情報という正解データを持っているところが大きく違います。

世の中に日本のアドテク事業者というのは、先ほど申し上げたとおり非個人情報性というのを大変重視していて、個人情報との分離ができないようにしっかり中で管理しているというのがあります。また、日本にも実は不正検出サービスという事業者がいろいろあったわけなのですが、逆に「reCAPTCHA」のサービスがあることによって、そちらに結構流れていって、なかなか成長しないというのがあります。

申し上げたいのは、ここで言うグーグルなりそういうプラットフォームの中で取得したデータというのがそれぞれ目的別に、行為規制でも構造規制にするのかわからないのですが、しっかり分離して、分別して管理されているのかどうかというところが恐らくポイントになってくるのかなと。

これもまた後段で出てくると思いますが、行為規制としてレイヤー別の分離とかいう言葉がありましたけれども、私がここで強調したいのは、そういうデータを業務目的でもしそれぞれこちらの分野には適用しませんよと宣言しているものがあるのであれば、それが果たしてしっかり企業内できちんと組織的、技術的に分離されているということがアカウントブルにできるのかというようなところを確認するのが一つ、規制のあり方として考えられるのではないかなと思います。

○依田座長

ありがとうございました。

山田議員、お願いします。

○山田議員

ありがとうございます。

さっきの増島先生とも重なるのですが、要するに現存の法律ではキャッチできないもの。これが今、何ページかにわたってまずい行為という例で幾つか挙がっているわけなのですが、大きく分けて4つくらいかなと思っていたのですが、独禁法に違反するような行為、個情法に違反するような行為、メディアとしての倫理の問題、取引慣行上の透明性も含めいい取引をする当事者としてちゃんとしたか当事者という抽象的な話、この4つに分かれてくるように思うのです。

本当に独禁法で捕まえられるものはものすごく限られてくるだろうと思います。独禁法の中には排除行為と搾取行為という2つのカテゴリーがあるわけで、まず一つ目の排除するというのは、例えば検索エンジンなどが自分の事業を優先することが問題になっていますけれども、EUは排除を認定する基準が日本より結構緩いのか、これも排除になるんだ、というようなものもあります。逆に、実際に日本で案件があるわけでもないのかわからないのですが、公取がもしこの排除というカテゴリーでやろうとすると、日本の公取の基準では、定義上適用が非常に難しいかもしれない気がするのです。

もう一つのカテゴリー、搾取について、EUはエクセシブプライシングということではばんばんやりますけれども、何がエクセシブなのかという判断は非常に恣意的です。そうすると、独禁法を使おうとすると滑ってしまうカテゴリーがかなりある。

個人情報も、同意があればいいということになってしまうと、既に今同意は結構やっているのですね。その先のことというのは個人情報でキャッチできないものもかなりあって、結局、プラットフォーム自体も法務部がないわけではないので、今までのところはちゃんとそれなりに見ている、ここならいいねというところでやってきた線が当局の線引きとずれてきたので、その狭間をなくしておかないと、ということになっている訳です。

倫理とか透明性という抽象的なところについては、今の法律ではキャッチできないものをどうするのかということで、多分、欧米はコード・オブ・コンダクトという今までの法律にはまってこないところを埋めていくのだと思います。そういう基準がないと、優秀な弁護士が法律事務所からどんどん法務部に転職して対応に当たっても、何十億というお金が入ってくるビジネスモデルについて、ビジネス部門に対して、この何十億、何百億円というお金を、「ひょっとしたら」法律のリスクがあるかもしれないから諦めてくれという法務部の声は非常に小さくなってしまうわけです。何百億円分のリスクが本当にあるのですかという議論になる。

そういうプラットフォーム内の法務部をサポートしてあげるという観点からも、何かないと、倫理とか透明性とかそういう抽象的な話なので、法律は作れないのかもしれないですが、やはりそれなりのよりどころとなるコード・オブ・コンダクト、これが非常に重要なのではないかと思います。

○依田座長

ありがとうございます。

ほかの先生方、いかがでしょうか。

今まで出てきた話の中で大変難しかったところがありまして、やはりオンラインマーケットやアプリケーションマーケットと違って、市場をどう見るかというのが難しく、例えば出店者、出品者があからさまに排除されたり、一方的に差別的な取扱いをされるのに比べると、デジタル広告のほうはジレンマがありまして、一方ではボトルネック独占的な古典的な市場構造に強くて、力の源泉になるような強いものがある。それは検索エンジンなのか、顧客との接点なのか、いずれにせよ非常に強いものがあって、どうやって市場、あるいは支配力を画定するかという議論がありながら、それをレバレッジがごとく別の方角に行使する形で課金していく形になっていくという意味においては、古典的で事業法やマイクロソフト的な形で規制され得るべきものなのです。しかし、既存の独禁法にしても、そういう検索エンジンやデータの蓄積を市場支配力の源泉とみなすほどのところに行っていないものですから、すぐに対応できるかということに対応できない。まして今後ターゲティングという形でプロファイリングをしてマネタイズ能力を高めようというところまで行こうとすると、なかなか既存の法体系の中で、法案の中に落とし込むのは難しそうな印象を

受けています。議員から出てきた意見の中で、プラットフォームの外側にいると、個人情報の取扱いであるとか、あるいはプライバシーの取扱いで非常にうるさく言われてくるので、日本のアドテク企業やメディア側の企業のほうは気をつけているのに、プラットフォーム側は、大きなコングロマリットの中で、自分で同意を持っているという形で自由に個人情報を取り扱えるので、社内の取扱いに対してのコード・オブ・コンダクトが現在ない中において、チェックのメカニズム、機能が働かないというのが指摘されました。

そのところをどうやって社内で取り扱って、レイヤー別に取扱いに対して分離ができているのかというのをきちんとチェックできる仕組みが必要であるという意見がありました。それが不十分であるならば、既存の法律で届かないところに関しては、ガイドライン等を含めて行為規制的なものも一部見て行かないといけないのかもしれないという可能性も指摘されました。

ほか、この③、④について皆様、何か御意見ございませんか。

どうぞ、増島議員、お願いします。

○増島議員

コード・オブ・コンダクトのようなものを作りましょうという話があって、最終的にそういうものが必要なのだろうということになっていくだろうと思ってはいるのですがけれども、例えば、私は新聞協会さんがいらっしゃったときにどんなことをおっしゃっていたか、必ずしもわからないですが、エクスチェンジというのがありますと。そこで市場価格でアド側の枠が取引されていますというのがあって、そこに多分、グーグルとかは垂直でやっているの、乗せているのでしょう。乗せてチャージしていて、もとが幾らなのかというのは別に教えてくれませんみたいな話があって、これがひどいみたいな議論をしたとしましようと言ったときに、でも、それが本当にひどいことなのかどうなのかというのはよくわからないわけですね。原価は別にみんな言っていないではないですかみたいな話も、また他方で事実だ、みたいな話もあります。

マーケットになっているのだったら、株みたいなもので価格というのは透明であるべきみたいな議論があるのかもしれないですがけれども、それもア priori にそうだとしたことでもないという話になったときに、何をコードとして定めるかという部分で、かなり忖意が働きそうな気がするのです。忖意が働いてはだめかということ、だめではないかもしれないですが、少なくとも説得力がないといけないということになるとすると、コードを定めるに当たって後ろに何があるべきなのかみたいなものがないと、コード自身の正当性を確保するのが難しかったりするような場面が出てきそうだなという気がしております、それが人権なのか何なのか、よくわからないのですが、実際にコードを作ろうとすると、そういう話がある程度出てきそうな気がします。

もちろんやり方としては、イギリスはそう言っていますからみたいなことでやるというのもまたフレキシブルでいいのかもしれないですが、そこは実際にこうした個別策を検討するという話になってきたときに直面をする論点だろうと思いました。

○依田座長

そのとおりだと思います。

川瀆議員、お願いします。

○川瀆議員

今の点なのですけれども、コード・オブ・コンダクトの問題を考えると、既に我々は透明化法案のときに、比較的問題が明瞭であるにもかかわらずコード・オブ・コンダクトを具体的なルールとして策定できなかった。要するに、明確なコード・オブ・コンダクトを指示することができなかったということを前提に考えていく必要があるのではないのでしょうか。

イギリスの例は、イギリスは正式なマーケット調査ではないけれども、彼らは最終的にマーケット調査をやって、弊害があればコード・オブ・コンダクトを押しつける権限を持っています。日本で言うと独占的状態の規制みたいなもので、その制度に乗っかって、これはもしもここでコード・オブ・コンダクトとして出してきたものを了承しなかったら、CMAはそのまま次の段階に入っていくということが前提にあるからできるのだけれども、その手の規制の梃子なしに相手方にコード・オブ・コンダクトを飲ませるといことは極めて難しいだろうと思います。

となったら、それは何らかの規制の枠組みを念頭に置いた上で、それでどのような規制のフレームが考えられて、その規制フレームで最終的には規制するけれども、概括的な、いわばプリンシプルのなものを規制としては持つけれども、その辺の具体化としてのコード・オブ・コンダクトという、これは金融業界とかでよく使われていた手法を採用する以外にはないのではないかなという気がいたします。

そのためには何がプリンシプルなのかということと、それに応じてどのようなコード・オブ・コンダクトを策定すればいいのかということの両面で考えていく必要があるのではないかと思います。

その点で、今まで出てきたところに、ある程度萌芽的な問題、論点はあるかと思うのです。先ほど本来一般には使われたいはずの情報を使っているのではないかと。あるいはエクスチェンジの問題でいきますと、別にエクスチェンジ自身はオークションでやっているのだから自動的に決まってしまうはずなのだけれども、複数のオークションに関して、そのエクスチェンジのオークショニアという人の立場を彼らは握っているわけです。その結果、例えばオークション間における差とかそのようなものを十分利用できる機会は常に持つけれども、そのようなことを利用すること自身が不公正ではないかという議論はあり得る。ただ、もちろん彼らは公正にやっていますということを使うかもわからないけれども、公正らしさというのを本当に実現する上で必要な措置をとっているのでしょうか。ないしは情報の不当な利用はしないと言っているけれども、不当な利用をしないというシステムはちゃんとあるのでしょうかという程度のことを原則として、プリンシプルとして持った上で、それにふさわしいコード・オブ・コンダクトを考えていくという形で、この点

に関しては、競争法は無理であっても規制法のメスを入れる必要があるのではないか。あるセグメントの情報を取得することは許されているけれども、それを別のセグメントで使ってはいけないというのは金融規制などでよく出される話だし、あるいは競争法の世界においても、垂直統合や株式の部分所有のときに情報取得のチャンスが競争を歪曲するようなおそれがある場合にはファイアウォールを作りなさいというのは定型的手法なので、その手の問題からのアプローチは可能ではないでしょうか。また、排除行為のほうの定義も難しいけれども、これはやはり基本は差別取扱いのラインだと思うのです。排除の基本的形態は競争するセグメント、競争する上で必要な資源の部分を利用して、その次の段階における新しい取組、イノベーションが起きた状況下において、そこにおける差別をされることが新しいセグメントにおけるレベル・プレイング・フィールドを害するような形で、自己に優位な形でやっていくような行為を広範に規制していく。これらの問題は伝統的な競争法で、立証は難しいけれども、道具としてはある。

ただ、そのためには不当なことをやっているということの立証の負担はすごく重いということを前提に地道な調査をやっていく。これは要するに各国まだ調査段階というのは、適法な行為か不適法な行為なのかということの実態を見なければわからない。要するに、差別が本当に差別なのか、彼らが言う正当な理由に基づくものなのかということ、その取引実態及び技術的背景も見ないとわからない点があるのだから、これはかなり骨が折れるけれども、本格的に調べないといけないことではないかなという気がいたしました。

○依田座長

ほかに議員の皆様方、③、④の議論についていかがでしょうか。

増島議員、どうぞ。

○増島議員

今、コード・オブ・コンダクトの後ろ側という話がようやくその本質の話になってきたのですけれども、結局、違反をしたときにこうなりますよと。いつもエンフォースメントの話をして大変恐縮なのですけれども、これは必要なのですということになります。

当事務所に村上政博先生という独禁法の有名な先生がいらっしゃいまして、先生の御持論として、国際標準の競争法制を日本に入れるというのがライフワークになっております。先生のおっしゃるところによると、独禁法3条で競争制限的なことをしてはいかぬというばくつとしたものがあるわけですが、これの違反で科すことができる行政制裁金制度みたいなものがきちんといろいろな国に入っているのです。そこをベースにして、その裏にコード・オブ・コンダクトがあって、それに違反したらそれが来るという、このような仕組みを入れるというのが恐らく今言っていることの延長線上にあるのではないかと、この感じがしておりまして、ほかの国はそれがあから意味、強制できるのですということなのではないかという仮説を実は持っているということでございます。

以上です。

○依田座長

個人的な印象としては、独禁だけで強い規制をするのは難しいような気がします。オンラインモールやアプリケーションマーケットというのは、そこで不平不満を言っている出店・出品者がいるので、それに対する優越的地位でいくのか、排除的な行為で見ることは可能だけれども、広告主やメディアのほうでそういうあからさまな形での不満はそれほど出てきていないし、これを私的独占等で認定するほど明確な基準もないけれども、こちらのほうがマーケットとしてはどんどん大きく拡大していったら、プロファイル・ターゲティングのようなもっと現代的な独占力の萌芽となっていくことの蓋然性は高い。何がしか事前的な行為に関するコードは求められるけれども、いきなりそちらのほうに規制が飛ぶのも難しい。そういうところも踏まえて、まず調査段階、競争評価が必要になっていくと思うのです。

残り時間が10分程度ですが、今後の競争評価の進め方で、全て違法性でプラットフォーマーを規制するわけではないのですが、競争評価で慎重かつ国際的整合性を問いつつ、どう見ていけばいいのかについて御意見を伺いたいのですが、何を見なければいけないのかに関して、委員の先生方、御自由をお願いします。

山田議員、お願いします。

○山田議員

ありがとうございます。

私自身、全てを把握しているわけではないのですが、少なくとも今まで漏れ聞いたところによれば、やはり日本特有のものというのが明らかにあるのですね。広告代理店の役割が日本はほかの国に比べて非常に大きいというのが、それがどう影響しているのか私はわからないですが、それはかなり皆さんがおっしゃることで、それは海外には余りない。

他にも特殊な取引慣行があれば、それを日本は何がどう特有なのか洗い出す必要がある。ただし、日本特有のプラットフォームがあると云っても、国際的に合っていない規制を実施するのは非常にコストがかかる。だから、どんどん先に欧州が走っていますけれども、それも見ながら進める必要がある。

あとは、欧州のものをそのまま取り入れればいいというものではなくて、欧州当局の担当者と話したときにおおっと思ったのですが、知られない権利とか、私生活に入っただけでこられない権利みたいなものについて、人権条約がしっかりしている欧州のアプローチはかなり厳しくて、例えば、プラットフォームの中でジェンダーで差別してはいけないというような価値基準を、コード・オブ・コンダクトの中に入れる、入れない等の議論など、日本ではどこまでそういう厳しい議論が必要なものとして規制に入るべきか、という観点はあります。そのギャップを埋めながら、ただ基本的にはある程度プラットフォーマー側も国際的に同じ基準を使えるようにしないと、一々変えるというのは彼らにとってものすごいコストになるのではないかと思います。

○依田座長

小林様、お願いします。

○小林上級コンサルタント

同じことを申し上げることになると思うのですが、調査の視点ということで、個人情報保護法に限って言いますと、やはり日本の法制が明らかに違うのは個人情報の範囲だと思います。これが日本の場合は海外よりもより個人の特定性が高いものに限定して指定しているということで、そこで個情法の適用範囲とそれ以外を分けている。

一方で、GDPRしかり、米国もカリフォルニア州法とかでどんどん範囲が広がっていることもあって、日本で言う個人情報の範囲というのが諸外国では広がりつつある。

これが3年後、今回の見直しでは入らないと思うのですがけれども、3年後またそのように個人情報の範囲を広げるのかという議論になると話は違うのですがけれども、やはり日本としては個人情報とそうでないものをきちんと分けてしっかり管理していくのですというようなことをもし今後も方針として掲げるのであれば、少なくとも日本国内においてプラットフォーム事業者が個人情報とそうでないものの取扱いをどのように分けているのかというのは、きちんと調査として確認するというのが必要になってくるだろうなど。

もう一点、これも個情法の観点で言いますと、日本ですと情報を管理する主体と処理者というのを分けておりません。日本法で言う個人情報の管理事業者、個人情報取扱事業者というのは委託先の責任も全部丸かぶりですけれども、GDPRでは処理者のほうに対して一定の責任を独自に負わせているというのがございます。

そういったときに、日本のアドテック事業者というのは基本的には処理者の位置づけでして、委託なり取引先として行為を行っているということで、実は個情法の適用というのはそういうところでも免れているというのがございます。ここら辺も実は差分としてしっかり意識して調査されるとよろしいのではないかなと思います。

○依田座長

ありがとうございます。

先生方、ほかにどうぞ。

川瀆議員、お願いします。

○川瀆議員

調査の希望という点で申しますと、まず一番コアの部分なのですがけれども、合衆国におけるプラットフォーム事業者の広告市場における地位の強化というのはインプレッシブなデータがきっと出てきているのですがけれども、日本市場の実態をかなり信頼できる形のデータで示した数値というのはなかなかわからなくて、これは将来規制を考えていく上で、要するに特定デジタルプラットフォーム事業者になるかどうかの問題というのが数値的な有力性等々にもなるのだから、まずその基礎のデータを作った上で、これは本当に懸念になりそうなのか。私は懸念になると考えておりますけれども、そこも基礎データが必要なのではないかというのが第1点です。

第2点は、これは今まで御指摘があった問題点とも絡むのですがけれども、この市場にお

ける複雑な中でも、やはり新しいレイヤーに関して、新規参入業者等々がアドテクに関して入ってきているわけです。それらの事業者が現状において、要するに彼らがプラットフォーム業者に対してどのような点でマイナスの効果があると考えているかとか、ないしは必要とされている個人情報と日本のシステムのもとでどうなるか。これは先ほどおっしゃったとおり、日本の状況とヨーロッパ、EUの状況が異なることから、ビジネスに必要とされる技術の種類も違うはずなので、それは要するに競争のあり方にも影響するはずなので、そういったこともかなり、これはいわゆる公開ヒアリングではなくクローズドの形で聞いていただいたほうがいいのではないかと。というのは、業者としては自分の弱みを言うのは嫌なはずだから、うちは何とかやっていますと言うに決まっているのだけれども、それなりに不満とか問題点というのはあるはずなのだから、それを聞いた上で、これはそれでのみにするわけにはいかないけれども、それは少なくとも次の段階の調査のためのいい端緒になると考えるのですが、そういう方針で進んでいただけたらなという気がいたします。

○依田座長

ありがとうございます。

事務局から、今後の調査についてお願いします。

○成田審議官

ありがとうございます。たくさん宿題をいただいてしまったのであれなのですけれども、先ほど山田先生がきれいに整理していただいた4つの視点というのはまさにおっしゃるとおりで、ですから、今の時点で考えられていることとそうでないこととあるような気がしているのですけれども、競争については独禁法という枠組みがあるので、そこにひっかかるものは、それはそれであることだと思いますし、透明性のところは、透明性を何の観点からという厳密な議論を本当はしなければいけないのですけれども、今の透明化法は一応取引環境の整備という観点の切り口でやっていて、コード・オブ・コンダクトもエンフォースメントが弱いのですけれども、今回、手続とか体制の整備の中で、やり方は任せますということではあるのですけれども、自主的なコード・オブ・コンダクトを作ってくださいということをレビューの中で言って、それをチェックしていくみたいなことはあり得るのかなと。エンフォースメントの問題は勧告までしかないということなのですけれども、なので、そういう出口とか、個人情報であれば認定個人情報保護団体という仕組みがあるので、どこかの国のものがありましたように、こういう広告のところでちょっとハイレベルなものを、個人情報法までを超えたところの枠組みを自分で作るようなものもあるのかもしれない。

悩ましいのは倫理のところ、ここは今ちょっと我々も本当にどういう枠組みでやるべきか、ここは本当に難しいので、今日御指摘いただきましたので、どこまでできるか再度検討したいと思っています。

ということで、まさにお話があったように、背後にあるプリンシプルをきっちり詰めた

上でやっていかなければいけないということはそのとおりだと思いますし、どの論点にしても、まず、まだまだ取引実態がわかっていない。例えばオークションの仕組みが一体どう作られているか。先ほどマーケットデザインとおっしゃっていましたが、まずそこを詰めていかないと、市場画定にしても一体そこにどういう公正性、不公正性があるのかというのはわかってこないと思うので、そういう意味で少しそこら辺は取引実態がどうなっているかということについて意見を集められるようにクリアに加えたほうが後々いいのかなというのは、今のお話を伺って思いました。

今日はいろいろいただきましたので、もうちょっと調査で拾えるように書き加えるとうか、書きかえたいなと思いますので、ぜひ引き続き御指導をお願いいたします。

以上です。

○依田座長

ありがとうございます。

それでは、お時間も参りました。来春めどで中間整理が出てくる予定ですので、期待も含めて実態調査をしっかりとやってくださいという形でしたので、よろしく願いいたしたいと思います。

最後に事務局から連絡になります。よろしく申し上げます。

○成田審議官

ありがとうございます。

今日の議論の概要につきましては、4時半からブリーフィングをいたします。冒頭申し上げましたように、今日の資料は非公表としたいと思っています。

あと、いつものように議事録は御確認の上、公表させていただきます。

以上です。

○依田座長

以上をもちまして、本日の会議を終了いたします。

どうもありがとうございました。

以上