

英国CMA市場調査中間報告のポイント

(Online platforms and digital advertising)

令和 2 年 2 月 1 0 日
内閣官房デジタル市場競争本部事務局

■英国CMAは、2019年12月、英国のオンラインプラットフォームとデジタル広告の市場について行っている市場調査 (market study) に関する中間報告書を公表。

■本レポートは、様々な潜在的な懸念事項に関する最初の調査結果とそれに対して考え得る介入 (interventions) の例を示したものであるが、最終的なものではなく、引き続き意見をまとめていくためのものである。

■2020年2月12日まで意見招請を行い、7月2日までに最終報告書を作成し、介入に関する結論と勧告を提示する予定。

(注)なお、CMAは、現段階では、市場調査 (market study) の結果を踏まえた政府への提言を志向しており、強制力のある措置をとることが可能な調査 (market investigation) への移行は予定していないとしている。

■本レポートで扱う介入項目 (interventions) は、関係者からの意見やFurman Review(注)をもとにしており、大きく次の2つのカテゴリに分類される。

(注)英国政府が外部専門家5名のパネルに対し、デジタル市場における競争政策についてのレポートを依頼し、2019年3月に公表された報告書。

1) 強制力のある行動規範 (code of conduct, CoC) の形をとる、市場支配力を持つプラットフォーム (PF) の行動を管理するための原則と規則

・市場における戦略的な地位 (strategic market status, SMS) を有するPFに強制力のあるCoCを適用して、市場支配力を有するPFの行動を規律

2) 市場力、透明性の欠如、利益相反に関する特定の懸念に対処し、競争を促進し、消費者を保護するための介入

・Potential interventions to address market power in general search

・Potential interventions to address market power in social media

・Potential interventions to give consumers greater control over their data

・Potential interventions to address concerns around transparency, conflicts and market power in digital advertising markets

■2つ目のカテゴリは、根本的な形で競争の在り方を変える可能性があり、潜在的なコストと意図しない結果に細心の注意を払う必要がある。

■原則として、介入項目の2つ目のカテゴリについては、CoCと同時に実施することも、CoCが一定期間稼働した後に検討することもあり得る。

1) 強制力のあるCoCの形をとる、市場支配力を持つPFの行動を管理するための原則と規則

介入項目 (interventions)	あり得る懸念点の例	具体的内容	効果・問題点
<p>Code of conduct for online platforms with strategic market status</p>	<p>①公正取引 (fair trading) に関する点</p> <ul style="list-style-type: none"> ・パブリッシャー等からのデータ収集に関する懸念 ・choice architectureにより、ユーザがデータの提供やパーソナライズされた広告提供に誘導されやすくなっている ・パブリッシャー等に対する不正なパワーバランス (例: 入札における最低落札価格のコントロール) 	<p>○対象 市場における<u>戦略的な地位 (SMS(※))</u>を有するPFが強制力のあるCoCを作成する義務</p> <p>(※)SMSの考え方</p> <ul style="list-style-type: none"> ・the platform has <u>enduring market power</u> over a relevant market ・the platform acts as an <u>important gateway</u> for businesses to access a significant portion of consumers ・<u>businesses depend</u> on the platform to access users on ‘other’ side of the market <p>(考えられる基準の例)</p> <ul style="list-style-type: none"> 消費者の費やす時間のシェア 消費者のリーチのレベル デジタル広告の売上のシェア ルールやスタンダードに対するコントロール力 データを取得しコントロールする能力 <p>○主な規範の内容 SMSを有するPFの<u>行動を律するもの</u>。強制力あり。詳細なルールというよりは「<u>プリンスipl</u>」の形をとるべき。</p> <p>①公正取引 (fair trading) に関する事項 (<u>搾取的な行動の懸念への対応</u>)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・価格/価格以外の条件が客観的に正当化できるものであること ・データ利用に対する消費者の同意や選択のアーキテクチャのデザインに関する公正性の確保 (fairness by design) ・ユーザに合理的でない制約を課さない 	<p>強制力ある行動規範がデジタル広告市場における多くの懸念への対処に役立つとの認識 (問題の範囲と複雑さゆえに、<u>現行の競争法のツールだけでは十分解決できない</u>との認識)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・変化が激しく、競争阻害が急速に生じる市場においては、行動規範の方がより<u>迅速に対応可能</u> ・競争法違反に至らないがユーザに悪影響を与え得るような問題に対応可能 ・<u>コンサルテーション</u>を行いながら、PFの<u>どのような行為が受け入れ可能かをより明確に示すことが可能</u> ・<u>継続的に見直し・改善可能</u> ・技術的にも構造的にも複雑な市場であるため、行動規範を執行するための<u>専門的な規制者 (regulator(s))</u>を設置することが有益 ・透明性の向上や市場における信頼を増進させる有効な手段 <p>他方、PFが行動規範に従うための<u>コスト</u> (報告義務、調査対応等) も生じさせる。</p>

介入項目 (interventions)	あり得る懸念点の例	具体的内容	効果・問題点
<p>Code of conduct for online platforms with strategic market status (続き)</p>	<p>②開かれた選択肢 (open choices)に関する点</p> <ul style="list-style-type: none"> ・コア(必須)サービスと競争分野のサービスの抱き合わせ ・競争事業者への不公正な制限 ・自社優遇 ・相互運用性 (Interoperability) の制限 <p>③信頼性及び透明性に関する点</p> <ul style="list-style-type: none"> ・適切な通知なしのアルゴリズムの変更 ・デジタル広告の透明性の欠如 ・広告オークションにおける利益相反 ・ユーザからの過剰なデータ取得 	<p>②開かれた選択肢 (open choices)に関する事項(排他的な行動の懸念への対応)</p> <p>1) 契約条項に関するもの</p> <ul style="list-style-type: none"> ・市場支配力を有する分野のサービスと競争的分野のサービスとのバンドリングの禁止 ・競争事業者サービスの利用制限の禁止 ・その他の自社優遇の禁止 <p>2) テクニカル・スタンダードに関するもの</p> <ul style="list-style-type: none"> ・コアなサービスは相互運用性を確保 ・正当な理由のないAPI遮断や変更の禁止 <p>③信頼性及び透明性に関する事項(消費者・ビジネスユーザへの情報提供)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・アルゴリズムや広告オークションに関する説明。これらに対する規制当局による監査や調査の受入れ ・アルゴリズム変更の事前通知・根拠説明 ・提供するサービス内容と取得するデータについてのユーザへの分かりやすい情報提供 ・手数料の透明性確保 ・FRAND条件 (公正、合理的かつ非差別的な扱い) での他からのデータアクセス要請の受入れ <p>○行動規範の執行可能性を高めるため、規制当局に報告命令、仮の差止め、措置命令、監視者の任命などの権限を付与</p>	

2) 市場力、透明性の欠如、利益相反に関する特定の懸念に対処し、競争を促進し、消費者を保護するための介入

介入項目 (interventions)	あり得る懸念点の例	具体的内容	効果・問題点
<p>Potential interventions to address market power in general search</p>	<p><u>供給サイド、需要サイドにおいて参入と拡大に対するバリア</u>がある。</p> <p><供給サイド> 独立した検索結果を生成するためには、検索エンジンはクロールやインデックス作成に当たり規模の経済を克服する必要</p> <p><需要サイド> 通常、Googleは英国での<u>デフォルトの検索エンジン</u>である。そのようなデフォルトの取決めは、<u>競合する検索エンジンのユーザへのアクセス能力を損ない、ユーザの拡大、運用の収益化、検索結果の品質向上にとり障壁となる</u></p> <p><他の検索エンジン(Yahoo Search、DuckDuckGo、Ecosia等)> GoogleとBingは、検索結果を消費者に提示する方法などにつき、<u>他社検索エンジンに制限を設けている</u>。このため、競争事業者は、独自のアルゴリズムを開発したり、検索結果をユーザに提示するアプローチでの差別化やイノベーションが困難</p>	<p>① <u>サードパーティ(他の検索エンジン)によるclick-and-query data(検索データ及び検索結果へのユーザの反応についてのデータ)へのアクセスの確保</u></p> <p>② <u>デバイスやブラウザ上でのデフォルト検索エンジン(※)を決定するためのメカニズム</u> (※)ユーザが最初にそのブラウザ又はデバイスを使用する際に、初期設定として設定される検索エンジン</p> <p>i) Googleが検索に関する<u>デフォルトの位置を確保するために金銭支払をすることに対する何らかの制限</u></p> <p>ii) 全てのAndroidデバイスに導入される選択画面に基づいて、ユーザがデフォルトの検索エンジンを選択できるよう、デバイスとブラウザ上で<u>ユーザに選択画面を提供</u> (そのデザインに関するルールも定める)</p> <p>③ <u>連携している検索エンジンへのFRAND条項に基づく検索結果の提供義務(syndication agreement)</u> 例えば、GoogleやBingが、連携先に対し、FRAND条項に基づき検索結果を提供することに同意し、連携先がこれを独自の検索エンジン製品に組み込むことができるようにする。</p> <p>⇒ 上記3つの措置について、段階的なアプローチをとるべきか(例:まず②をやってみる)、同時に実行するべきかも、要検討。</p>	<p>競争事業者の検索アルゴリズムの質を改善するためのデータを提供することによって、<u>Googleの規模の優位性を克服</u>することができる。</p> <p>一方で、</p> <ul style="list-style-type: none"> ・<u>プライバシーへのリスクの問題や、Googleのアルゴリズムの悪用のおそれ</u> ・<u>Googleのイノベーションの誘因の低下</u> ・<u>金銭支払の制限によるユーザへの不利益のおそれや、デバイスのコストへの影響のおそれ</u> <p>などの懸念がある。</p>

介入項目 (interventions)	あり得る懸念点の例	具体的内容	効果・問題点
<p>Potential interventions to address market power in social media</p>	<p>Facebookへの競争圧力は限定的。<u>強いネットワーク効果の結果、競争事業者のサービスの拡張は困難になっている。</u>過去10年間でこの分野で成功した競争事業者は、Facebookとは明確に差別化された、より専門的なユーザ向けサービスの展開にとどまっている。</p>	<p>①相互運用性(interoperability)の向上のための措置</p> <p>FBが現在のネットワークの特定の機能を既存の競争事業者との相互運用を向上させることを求める (例：複数のPFに同時にコンテンツを投稿する機能、友人からの投稿を他のソーシャルPF上で閲覧する機能等)</p> <p>②競争事業者がAPIなどインターオペラブルな手段を利用することをPFが妨げない義務</p> <ul style="list-style-type: none"> ・競争事業者の相互運用可能な機能の利用を制限するFBの能力に制限を設ける ・競争を促進するために過去のAPIへのアクセスを復元させる 	<p>FacebookとInstagramの構造分離については、コストの大きさや複雑さ、ユーザへの効率性の喪失という問題がある。Facebookの強さはネットワーク効果であり、これが参入障壁となっている。</p> <p><u>このため、このような構造分離のみを行ってもその効果は短期間しか継続しないおそれがあり、まずは相互運用性の向上を検討すべきではないか。</u></p> <p>競争を促すためには相互運用性を向上させることが1つの手段だが、相互運用性には標準化が含まれるため、<u>全てのプロトコルを対象とすることには懸念が出ている。</u></p> <p>特定の機能に絞るべきとの意見が多い中、<u>どの機能を対象とすることが効果的か要検討。</u></p>

介入項目 (interventions)	あり得る懸念点の例	具体的内容	効果・問題点
Potential interventions to give consumers greater control over their data	データの使用に対するユーザのコントロールを損なう要因がある。 ・ <u>選択の制限</u> (ユーザがパーソナライズされた広告をオフにできないプラットフォームの存在) ・ <u>選択の実行の難しさ</u> (ユーザにデータ抽出の受入れを強いるデフォルト設定) ・ <u>プライバシーポリシーの複雑さと長さ</u> 等	①全PFがパーソナライズされた広告に対する選択(止めることも含む)をユーザに与える義務 ・パーソナライズされた広告のためのデータの利用を拒否した場合でも、 <u>ユーザにサービスを使用するオプション</u> を与える ・また、パーソナライズされた広告を容認するインセンティブをPFが与えることを認めるかも検討	ユーザが情報を得た上で選択することを容易にし、 <u>関与を希望するユーザへより大きなコントロールの力を与えられるとともに、そうしたことを希望しないユーザをより強力に保護</u> できる。 一方で、 ・(パーソナライズされた広告が制限される場合、) <u>関連度の低い広告が提示されることによるユーザの不利益</u> ・ <u>現在パーソナライズされた広告を止める選択肢を用意していないPFの収益に多大な影響</u> があり得る ・ <u>実現可能性</u> 等の懸念もある。
		②SMSを有するPFがパーソナライズされた広告を行うことをデフォルト設定にすることを禁止 ・パーソナライズされた広告のためのデータ収集を認めるか、最初の時点で <u>イエス・ノーのオプション</u> を与える(これにより、ユーザがイエスと言うまで、パーソナライズされた広告はできない) ・定期的なリマインダーを行う。	
		③全PFに対し、 <u>設計による公正性 (fairness by design)</u> を確保する義務 ・ユーザに説明し、選択を容易にする方法で同意ポリシーやプライバシーポリシーを設計する等。これについて、 <u>高いレベルな原則</u> を設定(以下、例示) > 中立性: 選択肢の示し方の中立性 > フリクションを最小化: アクセル・変更を容易に > エンゲージメントと理解: 理解しやすく ・なお、SMSを有するPFに対しては、 <u>選択したアーキテクチャのテストの実施</u> を要求することも検討。	
		④大企業が不当に有利にならないような規制の整備 GDPRが垂直統合された大規模PFに不当に有利に働くのではとの懸念から、競争当局とデータ保護当局が消費者法、競争法、データ保護法間のインターフェースを共同検討	
		⑤将来に向けた <u>選択肢の確保</u> データモビリティやプライバシー保護を強化する技術の導入 (PIMs、PDS、PETs)	

介入項目 (interventions)	あり得る懸念点の例	具体的内容	効果・問題点
<p>Potential interventions to address concerns around transparency, conflicts and market power in digital advertising markets</p>	<p><u>オープンディスプレイ市場</u> (※)において、<u>広告在庫やユーザーデータへのアクセス</u>に起因するGoogleの強力な地位と、<u>パブリッシャー側のアドサーバーやその他のアドテク・チェーンでの非常に高い供給シェア</u>に加え、以下の潜在的な懸念がある。</p> <p>(※) 第三者のパブリッシャーの広告枠がPFによって売買されている市場</p> <ul style="list-style-type: none"> ・オープンディスプレイ市場の売買におけるGoogleの利益相反 ・広告仲介のコストと料金の透明性の欠如を利用して収益を高めることが可能なこと ・Googleが所有・運営している<u>広告在庫の市場支配力をオープンディスプレイ市場にレバレッジして、広告仲介において潜在的な競争事業者を排除する可能性</u> ・オープンディスプレイ市場における料金の不透明さのため、<u>SSP間の競争が制限され、DSPへの競争圧力が低下し、パブリッシャーの収益が低下する可能性</u> 	<p>① <u>統合されたPFを分離するための以下のような選択肢の検討</u></p> <p>(分離対象の案)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ Googleのパブリッシャー側のアドサーバーの分離 ・ Googleや他のPFのDSPとSSPの分離 ・ Googleのデータに関するビジネスから広告ビジネスを分離 <p>(分離方式)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 所有権分離 (会社分割) ・ オペレーショナルな分離 (経営陣の分離等) ・ 会計上の部分分離 <p>⇒ <u>分離のオプションを近い将来に行うべきか、CoCを十分に長い期間適用し、機能するか見定めた上で検討すべきか、要検討。</u></p> <p>② <u>PFの広告在庫 (inventory) へのアクセスの確保</u></p> <p>YouTubeの広告在庫へのアクセスをGoogleのDSP経由に限定することを禁止</p>	<p>CoCは短期的には効果的かもしれないが、<u>全ての問題の解決にはならない</u>。また、<u>規制当局が全ての変化を監視することは難しいことから、構造分離は1つのオプション</u>。</p> <p>しかし、<u>構造分離による介入は効果的で実際的かどうか検討する必要があります</u>。また、<u>会社分割は介入主義的な問題解消措置であり、国際的な連携が必要</u>。</p> <p>Googleがオープンマーケットで広告在庫をオークションにかけた場合、サードパーティのDSPに同等のアクセスを提供しないという懸念に対してはCoCを作成することにより対処することが可能。他方、Googleが広告仲介市場でYouTubeの広告在庫を他社に<u>全く提供しないという懸念にはCoCでは対処できない可能性があり、このような介入には意義がある</u>。</p>

介入項目 (interventions)	あり得る懸念点の例	具体的内容	効果・問題点
Potential interventions to address concerns around transparency, conflicts and market power in digital advertising markets (続き)	<ul style="list-style-type: none"> ・その他、広告在庫のオークションが不透明であり、データへのアクセスもできないため、広告の効果を検証することが困難 ・巨大PFは、ターゲティング広告においてデータの優位性を有するため、より効果的なマネタイズが可能 等	③透明性向上のための措置の導入 <ul style="list-style-type: none"> ・手数料の透明性確保 (エビデンスの開示を含む) ・それぞれのデジタル広告取引に対して取引IDを付すこと(効果的なモニターや検証を可能に) ・効果的な広告検証・分析を可能とする十分なデータ提供(少なくともSMSに対して) ・入札データのパブリッシャーとの共有 	この介入により、市場参加者へのデータの提供が行われるところ、これにより、プライバシー上、競争上又は詐欺に関する懸念が高まる場合、規制当局が市場参加者に代わって精査を行うことで信頼を高められるか検討する必要がある。