

デジタル市場競争会議（第5回）議事録

1. 開催日時：令和3年4月27日（火）8:14～8:29
2. 場所：官邸4階大会議室・通信システムを用いた遠隔開催
3. 出席者：
 - 加藤 勝信 内閣官房長官
 - 西村 康稔 経済再生担当大臣
 - 平井 卓也 情報通信技術(IT)政策担当大臣 兼 個人情報保護委員会に関する事務を担当する内閣府特命担当大臣
 - 丸川 珠代 サイバーセキュリティ戦略本部に関する事務を担当する国務大臣
 - 井上 信治 内閣府特命担当大臣(消費者及び食品安全) 兼 公正取引委員会に関する事務を担当する内閣府特命担当大臣
 - 新谷 正義 総務副大臣
 - 梶山 弘志 経済産業大臣
 - 古谷 一之 公正取引委員会委員長
 - 依田 高典 京都大学大学院 経済学研究科 教授
 - 北野 宏明 株式会社ソニーコンピュータサイエンス研究所 代表取締役社長
 - 白坂 成功 慶應義塾大学大学院システムデザイン・マネジメント研究科 教授
 - 泉水 文雄 神戸大学大学院 法学研究科 教授
 - 松尾 豊 東京大学大学院 工学系研究科 教授
4. 議事
 - デジタル広告市場の競争評価 最終報告（案）について
5. 配布資料
 - 資料1 デジタル広告市場の競争評価 最終報告（案） 説明資料
 - 資料2 デジタル広告市場の競争評価 最終報告（案） 概要
 - 資料3 デジタル広告市場の競争評価 最終報告（案） 本体

○西村経済再生担当大臣

おはようございます。

ただいまから「デジタル市場競争会議」を開催いたします。

本日の議題は「デジタル広告市場の競争評価の最終報告（案）について」であります。

有識者の皆様にはリモートで御参加をいただいております。よろしくお願いいたします。

それでは、早速、事務局から説明をしていただきます。

○成田審議官

事務局、成田でございます。

まず、お手元のA3の資料1を御覧ください。

1枚おめくりください。1枚目でございますけれども、左下、緑の部分でございます。

「2. デジタル広告市場の特性と課題」と書いてある部分、課題を3つまとめております。

まず、競争環境についてであります。寡占が進んでいる状況でございます。

2点目、透明性について、市場が不透明でブラックボックス化していると言われております。

3点目、質の問題ということで、サービスの質については未成熟で、様々な課題があること。これを挙げております。

次のページをお願い申し上げます。

その上で、3枚目、一番上、緑の部分、3ポツ、対応の基本的方針でございます。

すぐ下、左側でございますけれども「ルール整備の基本方針」とあるところ、3点挙げてございます。

- 1）、公正性、透明性を高め、選択の可能性の確保を図ること。
- 2）、イノベーションによる課題の解決を促す枠組みとすること。
- 3）、横断的な視点を踏まえた対応とすることとしております。

そのすぐ右側でございます。「課題解決のアプローチ」とあるところ、1行目、右側でございますけれども、政府が大枠を示しながら、プラットフォーム事業者の創意工夫を活かし、官民がそれぞれの役割を担う共同規制の手法をとる透明化法が、デジタル広告市場の課題解決に適した枠組みとしております。

そのすぐ下でございますが、したがって、デジタル広告分野を透明化法の対象に追加するなど、必要なルール整備を進めていくとしております。

その下、黒い部分、4ポツでございます。ここは各課題への対応でございます。主要なものだけ御紹介申し上げます。

まず、左の上、課題①でございます。これはいわゆるアドフラウド等、質の問題について、リスクに対する説明責任の観点から、分かりやすい開示等を求めてまいります。

それから、少し下のほうに目を移していただきまして「利益相反等」と書いてある部分でございます。矢印のところ2行目から3行目にかけて、ブラックボックスの問題に対し、「利益相反・自社優遇管理方針」の策定、公表等を求めてまいります。

右上、課題⑧、システム変更やルール変更の問題でございますけれども、変更等が起こる際の内容と理由の事前開示等を求めてまいります。

それから、左下、④－1「検索エンジンのデフォルト設定」と書いてございますが、これはいわゆるGoogleが携帯のOS、アンドロイドをレバレッジにして、検索のデフォルト設定を得ている件でございますけれども、競争評価といたしましては、競争優位性が維持・強化される懸念は払拭できないとしております。

この点を踏まえまして、一番下の緑「5. 今後の取組・展望」のところでございますが、1行目、右側を御覧ください。③と書いてあるところ、OS等を基盤とするレイヤー構造がデジタル市場の競争構造に与える影響につきまして、今後の競争評価で検討を深めていくとしております。

最後に、一番下の部分でございますけれども、今回のデジタル広告市場のルール整備につきましては、世界に先駆けてのものとなる可能性が高いということで、日本のルールや考え方を発信し、ルール整備において国際的に貢献してまいります。

以上でございます。

○西村経済再生担当大臣

ありがとうございます。

それでは、意見交換に移ります。有識者の皆様からコメントをいただきたいと思います。

1分半程度でお願いできればと思います。

まず、依田議員、お願いいたします。

○依田議員

京都大学の依田でございます。よろしく申し上げます。

今回、ワーキンググループの座長として取りまとめをさせていただきました。今回の成果の一つとして、日本のデジタル広告市場におけるルール整備、大規模プラットフォーム政策が、世界の中で先頭を切っているという国際的先駆性を改めて強調したいと思っております。

昨今、欧米をはじめとする各国において、デジタル市場における横断的なルール整備が進められていますが、その中で、デジタル広告市場における何らかのルールの導入がなされた国は、現時点ではいまだ存在せず、今回、我が国日本において透明化法の適用がなされることとなれば、世界に先駆けてのルール整備となる可能性が高いと考えられます。

各国当局とは、内閣官房が日頃から情報交換を行ってきておりますが、今後、一層連携を深め、日本におけるデジタル広告市場におけるルールや、その考え方を積極的に発信し、デジタル市場におけるルール整備において、国際的にも貢献していくことが重要であると考えております。

以上でございます。

○西村経済再生担当大臣

ありがとうございます。

続いて、北野議員、お願いします。

○北野議員 北野でございます。

デジタル広告市場には、プラットフォーム事業者や広告主、媒体社、アドテク事業者、ユーザーなど、いろいろなステークホルダーがいます。また、技術的にもビジネススキームはアジャイルで変化が非常に早い世界であります。

透明化法は、大枠を国が定めつつ、詳細は事業者の自主的取組に委ねるという共同規制の手法をとっているのです。プラットフォームを一方的に細かく規制とするというよりは、プラットフォーム以外の関係者を巻き込んで、マルチステークホルダーが一緒になってルールメイキングをしていくこと。そして、プラットフォームからアジャイルで生み出されるイノベーションを過度に阻害しないことが重要になると思います。

諸外国でもいろいろなルール整備の動きは見られますが、マルチステークホルダーでフェアに合意形成を行っていく日本型のルールメイキングの在り方を打ち出していくべきだと考えております。

また、このルールが、どのような原則に基づいて構築されているのか、つまり、透明性、公正性の原則など、普遍的な原則に基づいて構築されているということを明確にしていくべきであろうと考えております。

以上でございます。

○西村経済再生担当大臣

ありがとうございます。

続いて、泉水議員、お願いします。

○泉水議員

神戸大学の泉水と申します。よろしくお願ひいたします。

3点申し上げたいと思います。

第1に、デジタル広告市場は変化の激しい市場です。このような市場において、政府が大枠を示しながら、事業者の創意工夫を活かしていくという透明化法を活用した枠組みを今回採用しようとするにつきまして、賛成をいたします。

第2に、他方で、透明化法の活用ではうまくいかないことが起こった場合には、次の段階として、透明化法がとるいわゆる共同規制よりも、より直接的な手段を考えることがあり得るのだということをメッセージとして伝えるということが重要であると考えます。

第3に、透明化法は、デジタル広告市場の様々な課題の解決に適した枠組みと考えますけれども、他方で、透明化法でカバーし切れない部分については、欧米で既に行われていますとおり、独占禁止法での厳正な対応が非常に重要です。

デジタル広告市場において、独占禁止法違反が認められるときには、独占禁止法を厳正に運用していくべきと考えます。この点、公正取引委員会にも強く期待したいと思います。また、そのためには、公正取引委員会における体制整備も不可欠と考えます。公正取引委員会においてデジタル市場に精通した専門人材の登用を含めて、法執行の体制が確実に強

化されることを強く期待しています。

以上です。

○西村経済再生担当大臣

ありがとうございます。

白坂議員、お願いします。

○白坂議員

慶應大学の白坂です。

私のほうからも3点コメントさせていただきたいと思います。

まず1点目ですけれども、デジタル広告市場の主要な課題の一つとして、何が起きているか分からないという不信感を与えている。つまり、トラストがないということかと思えます。今回のこのルール枠組みは、政府が入ってモニタリングをしていくということで、トラストのアンカーというものをつくって、トラストを構築する、そういった仕組みとなるため、大変重要な枠組みだと感じております。

2点目ですが、しかしながら、こういった分野はすごく変化が激しい分野です。ですので、固定化したやり方だと将来うまくいかなくなる可能性があります。ですので、今回のこのルール枠組みを動かしながら、継続的に評価をする。そうすることによって、デジタル市場環境そのものが変化して、現在の枠組みがうまくいかなっても見直すことができる、こういった変化に対応可能な見直しのループ、最近ではガバナンス・オブ・ガバナンスと呼んだりしますが、これをきっちりにつくることが重要だと感じております。

3点目、最後ですが、今後の競争評価の切り口として、先ほどもありましたように、OSのようなインフラ的な役割を持つもの、これがデジタル市場の競争環境に与える影響を見ていくという視点は大変重要です。これからあらゆる分野がデジタル化する中で、そのレイヤー構造の中で、分野横断的に市場を、このOSのようなインフラが支配してしまうという構図はいろいろなところで起こり得る問題と考えております。その観点から、競争への影響を評価すること、これは様々な分野に共通する課題として、しっかりと取り組んでいくべきだと思っております。

以上です。

○西村経済再生担当大臣

ありがとうございます。

松尾議員、お願いします。

○松尾議員

東京大学の松尾です。私のほうからも意見を述べさせていただきます。

デジタル広告市場は、最もマネタイズが進んだ領域だと思いますけれども、それによって様々な無償のインターネットサービスが支えられています。しかしながら、広告に支えられているがゆえに、行き過ぎたアテンションエコノミーとなり、フェイクニュースや情報の偏りなど、様々なゆがみにもつながってしまっている状況です。その意味で、デジタ

ル広告市場を健全なものとしていくことは極めて重要だと考えます。

そのためには、まずは複雑化、ブラックボックス化している市場を、関係者にとって分かりやすいものにしていくということは重要であって、今回のアプローチが大変適切だと思っております。

それによって広告主がより質を重視した配信を行うという、広告主の買い方改革が促されて、質の高いメディアがより評価されるようになるというような、よりよい均衡点を目指していくことが必要と思います。

透明化法の運用を担う経済産業省には、こうした視点に立って、肝となるモニタリング、レビューについて、しっかりと運用を設計し、執行体制を整備して対応していただくようお願いしたいと思います。

以上です。

○西村経済再生担当大臣

ありがとうございます。

それでは、取引透明化法を所管しておられます梶山大臣から一言いただければと思います。

○梶山経済産業大臣

経済産業大臣の梶山でございます。

デジタル広告は、中小企業による販路拡大や、良質なコンテンツの提供に寄与するなど、我が国の産業や国民生活にとって極めて重要なものであります。本日の議論を踏まえて、当省が所管するデジタルプラットフォーム取引透明化法について、規律対象の拡大に向けた法制的な検討を進めてまいります。

また、デジタル広告市場の健全な発展に向けて、継続的に産業界と対話しながら、イノベーションと規律のバランスをとっていくことが肝要だと考えています。西村大臣をはじめ関係大臣とも連携しながら、しっかりと取り組んでまいります。

以上です。

○西村経済再生担当大臣

ありがとうございます。

ほかにどなたか御発言はよろしいですか。

それでは、本日、お手元に、ちょっと資料は分厚いのですが、今、概要版で説明をさせていただきましたデジタル広告市場の競争評価の最終報告を、取りまとめとさせていただきます。よろしいでしょうか。

ありがとうございました。

それでは、最後に官房長官から締めくくりの発言いただきます。プレスを入室させてください。

(報道関係者入室)

○西村経済再生担当大臣

それでは、官房長官、よろしく申し上げます。

○加藤内閣官房長官

今回、デジタル広告市場の競争評価の最終報告を取りまとめていただきました。まずは、これまで精力的に御議論いただきました有識者の皆様、そして、ヒアリング等に御協力をいただいた事業者の皆様をはじめ、関係者の方々に改めて感謝を申し上げます。

デジタル広告は、中小企業などの顧客へのアクセスを容易にするとともに、そこで得られる収益により、デジタル市場の様々な無料サービスを下支えしている、デジタル市場の重要な「インフラ」でもあります。一方で、市場の寡占化、ブラックボックス化やデータの囲い込みへの懸念、広告における虚偽請求などの問題、適切なプライバシーへの配慮など、多くの課題が指摘されています。

デジタル広告市場の健全な発展のために、公正性を確保し、透明性を向上させ、事業者や消費者の選択の可能性を確保するといった視点に立って、課題を解決していく必要があります。その際、政府が大枠を示し、事業者の創意工夫を活かすことにより、事業者と政府がそれぞれ役割を担う共同規制のアプローチが重要であります。

具体的には、デジタルプラットフォーム取引透明化法の対象に、デジタル広告市場を追加するなど、必要となるルール整備を進めてまいります。

大規模なプラットフォーム事業者に対し、ルール変更の際の内容や理由の事前の開示義務、利益相反・自社優遇管理方針の策定・公表、虚偽請求等のリスクに対する説明責任徹底などの対応を求めるルールを整備してまいります。

デジタル市場のルール整備をめぐっては、諸外国も動きを活発化させています。こうした中で、本日、我が国がデジタル広告市場のルール整備について、世界に先駆けて方針を決定することは、非常に意義深いものと考えております。今後、我が国の考え方を海外に発信し、ルール整備においても国際的に貢献していきます。

以上について、西村経済再生担当大臣を中心に、専門家の知見も結集しつつ、梶山経済産業大臣など関係大臣が連携して取り組んでいただくよう、申し上げます。

○西村経済再生担当大臣

ありがとうございました。

それでは、プレスの皆様は御退室をお願いします。

(報道関係者退室)

○西村経済再生担当大臣

本日の会議の概要につきましては、この後、私及び事務方から記者説明を行いたいと思っております。また、議員の皆様の御自身の発言内容については対外的にお話ししていただいて結構ですが、他の出席者の発言について言及することはお控えいただければと思います。議事録につきましては、皆様に御確認いただいてから公表をさせていただきます。

以上をもちまして終了いたします。ありがとうございました。

(以上)